

Hesse, Mario; Starke, Tim; Jänchen, Isabelle; Glinka, Philipp

Article

Prosperierende Städte, abgehangte Regionen?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hesse, Mario; Starke, Tim; Jänchen, Isabelle; Glinka, Philipp (2019) : Prosperierende Städte, abgehangte Regionen?, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 99, Iss. 10, pp. 703-710, <https://doi.org/10.1007/s10273-019-2517-6>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/213768>

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.

Mario Hesse, Tim Starke, Isabelle Jänchen, Philipp Glinka

Prosperierende Städte, abgehangte Regionen?

Empirische Untersuchung zu Wirtschafts- und Steuerkraft

Die unterschiedliche Wirtschaftskraft und Entwicklung von Städten und ländlichen Räumen steht derzeit im Mittelpunkt vieler ökonomischer Diskussionen. Aus diesem Kontext wird zumeist eine strukturelle finanzielle Benachteiligung ländlicher Räume abgeleitet. Die Autoren untersuchen, inwieweit sich wirtschaftliche Potenz auch in den kommunalen Steuereinnahmen widerspiegelt. Inwiefern generiert die Hebesatzpolitik der kreisfreien Städte tatsächlich Mehreinnahmen und welche Implikationen ergeben sich daraus für bestehende Verteilungskonflikte auf kommunaler Ebene?

Die aktuelle Debatte um die räumliche Entwicklung in Deutschland ist von einem Dualismus der „starken Städte“ und der „abgehangten ländlichen Räume“ geprägt. Wenngleich der Diskurs viele Schattierungen benennt, so hat sich dieses Bild doch stark verfestigt.¹ Auf den ersten Blick scheint es eindeutig: Die wirtschaftlichen Kraftpole im Süden Deutschlands, wie München, Stuttgart oder Frankfurt am Main, aber auch Industriestandorte, wie Wolfsburg, Ingolstadt oder Ludwigshafen, weisen die höchsten Werte für die regionale Bruttowertschöpfung (BWS) auf, und auch ihre Steuerkraft ist weit überdurchschnittlich. Spiegelbildlich dazu sind die wirtschaftsschwächsten Landkreise im Osten und Südwesten² Deutschlands auch auffallend steuerschwach. Dies gibt der Forderung Vorschub, zukünftige staatliche Mittel zulasten der Städte verstärkt in ländliche Räume zu lenken, um eine gleichmäßige Entwicklung zu sichern. Doch ist dieser durch Einzelfälle geprägte Eindruck auch auf die Gesamtheit der Kommunen übertragbar? Und hat er sich im Zeitablauf tatsächlich verschärft, wie oft suggeriert wird?

Bereits in einer holzschnittartigen Gegenüberstellung lässt sich dies nicht ohne Weiteres nachvollziehen: Im Jahr 2000 wiesen die Landkreise (LK) je Einwohner 56 % der Wirtschaftskraft und 71 % der nivellierten Steuerkraft der kreisfreien Städte (KFS) auf. Das Gefälle zwischen beiden Teilräumen ist gut zu erkennen. Bis 2016 hatten die Landkreise im Durchschnitt jedoch auf 61 % der Wirtschaftskraft und 82 % der Steuerkraft der kreisfreien Städte aufgeschlossen. Wenngleich die unterschiedliche Einwohnerentwicklung entgegengehalten werden kann (+5,2 % in den kreisfreien Städten gegenüber 0,9 % in den Landkreisen), ist kein Zurückfallen der Landkreise erkennbar (vgl. Abbildung 1).³ Der „Run auf die Städte“ ist demnach nicht durch einen Anstieg der Wirtschafts- und Steuerkraft in gleichem Ausmaß begleitet. Vielmehr holen die Landkreise auf. Diese Erkenntnis mag bereits überraschen. Noch erstaunlicher ist jedoch, dass die kreisfreien

1 Vgl. beispielhaft S. Kersting: Die Deutschen zieht es in die Großstädte – mit drastischen Folgen für ländliche Regionen, Handelsblatt online, 8.8.2018, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/serie-agenda-2020-die-deutschen-zieht-es-in-die-grossstaedte-mit-drastischen-folgen-fuer-laendliche-regionen/22892086.html> (12.9.2019); o.V.: Schere zwischen Stadt und Land wächst, Bundeskanzlerin Angela Merkel sieht wachsende Probleme in den ländlichen Regionen in Deutschland, Focus Online, 2019, https://www.focus.de/finanzen/boerse/wirtschaftsticker/merkel-schere-zwischen-stadt-und-land-waechst_id_10653547.html (12.9.2019). Charakteristisch ist auch die Debatte in der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“; vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall, Berlin 2019, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/unser-plan-fuer-deutschland-langversion-kom-gl.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (12.8.2019).

2 Die vier wirtschaftsschwächsten Landkreise Deutschlands liegen in Rheinland-Pfalz.

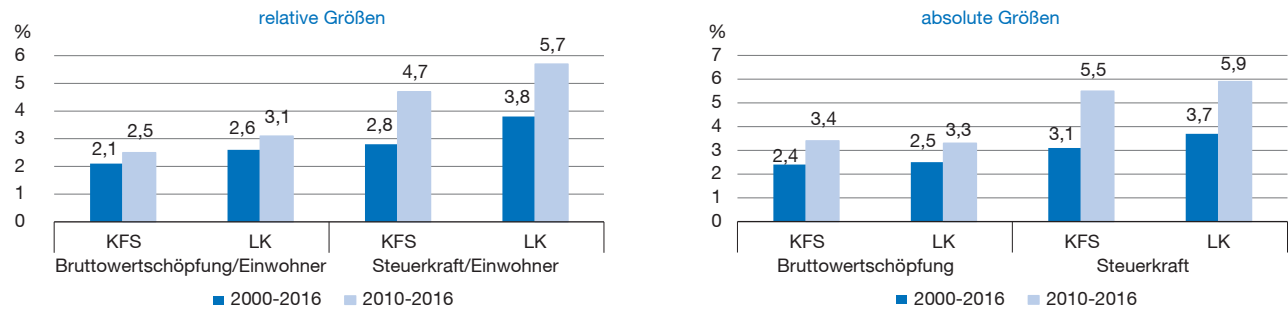
3 So auch K.-H. Röhl: Regionale Konvergenz: Der ländliche Raum schlägt sich gut, in: Wirtschaftsdienst, 98. Jg. (2018), H. 6, S. 433-438, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2018/6/regionale-konvergenz-der-laendliche-raum-schlaegt-sich-gut/> (7.10.2019).

Dr. Mario Hesse, Tim Starke, M.Sc., und Philipp Glinka, M.Sc., sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft der Universität Leipzig.

Prof. Dr. Isabelle Jänchen ist Professorin für Öffentliche Finanzen und Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum.

Abbildung 1

Durchschnittliche Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts und der (nivellierten) Steuerkraft in Landkreisen (LK) und kreisfreien Städten (KFS)



Quelle: Statistisches Bundesamt: Realsteuern, Gewerbesteuerumlage, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, Gemeindliche Steuerkraft in Deutschland nach Jahren, GENESIS-Online Datenbank, 20.2.2019; eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Städte bei der Übersetzung der Wirtschaftskraft in Steuerkraft nochmals benachteiligt sind.

Variablen zur Messung der regionalen Wirtschaftskraft und Steuerkraft

Die Analyse der regionalisierten Wirtschaftskraft stößt allerdings schnell an die Grenzen der Datenverfügbarkeit. Hier werden die Daten aus dem Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (VGRdL) verwendet, die auf der Ebene der Landkreise⁴ und kreisfreien Städte zur Verfügung stehen.⁵ Zur Berechnung der Steuerkraft wird auf Daten aus der Realsteuerstatistik abgestellt.⁶

Bedeutsam ist, dass die Kommunen die Hebesätze der Realsteuern individuell festlegen können. Folglich stellte sich die Frage, ob das Ist-Aufkommen oder die mit den bundesdurchschnittlichen Hebesätzen nivellierte Steuer-

kraft als Untersuchungsgegenstand verwendet werden sollte. Tabelle 1 gibt einen Überblick für die Jahre 2014 bis 2016, für die ein ungewichtetes arithmetisches Mittel gebildet wurde, um vorhandene Ausreißerwerte einzelner Jahre zu dämpfen. Zunächst wird deutlich, dass die kreisfreien Städte im Vergleich zum kreisangehörigen Raum ein Mehraufkommen an Steuereinnahmen von rund 41 % bzw. 404 Euro/Einwohner generieren (1394 Euro/Einwohner gegenüber 990 Euro/Einwohner). Dies wird insbesondere bei den Realsteuereinnahmen sichtbar, die in den kreisfreien Städten fast 350 Euro/Einwohner bzw. 66 % höher liegen als im kreisangehörigen Raum. Die rund 40 % höhere Steuerkraft korrespondiert mit der höheren Wirtschaftskraft der kreisfreien Städte, die jedoch sogar 65 % höher liegt als in den Landkreisen. In diesem Zusammenhang ist auf die höheren Hebesätze für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer in den kreisfreien Städten hinzuweisen. Die Hebesatzdifferenz liegt bei 123 Punkten bei der Grundsteuer B und 82 Prozentpunkten bei der Gewerbesteuer.⁷ Daraus folgt, dass die Steuerkraftunterschiede zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Städten und Gemeinden zum Teil auf Wirtschaftskraftdifferenzen und zum Teil auf die unterschiedlichen Hebesätze zurückgehen. Dennoch sind die Unterschiede in den Steuereinnahmen insgesamt geringer als in der Wirtschaftskraft.

Die Differenz im Steueraufkommen kann in ein unterschiedliches Aufkommenspotenzial und auf eine unterschiedlich starke Ausschöpfung dieses Potenzials zerlegt werden. Auch das Realsteuerpotenzial (vgl. Tabelle 1) liegt im kreisfreien Raum höher als im kreisangehörigen Raum. Der „Vorsprung“ der kreisfreien Städte ist hier jedoch mit 29 % deutlich geringer als beim Ist-Aufkommen (66 %).

4 Die Bezeichnung Landkreise wird im Folgenden für die Wirtschaftskraft und Steuerkraft des kreisangehörigen Raumes genutzt. Dort generieren die kreisangehörigen Gemeinden das Steueraufkommen. Die Landkreise als Gebietskörperschaften verfügen in der Regel nicht über eigene Steuereinnahmen.

5 Regionale Untersuchungen können auf Basis des Bruttoinlandsprodukts (BIP) oder der Bruttowertschöpfung (BWS) durchgeführt werden. Grundsätzlich unterscheiden sich die beiden Größen nur geringfügig, maßgeblich im Saldo der geleisteten Gütersteuern und -subventionen. Zwar entspricht das BIP dem zentralen Indikator für Wachstum und Konjunktur; bei einem Vergleich mit der Steuerkraft würden jedoch einige Steuerarten doppelt gezählt werden und damit Einfluss auf die Ergebnisse nehmen. Um dies zu vermeiden, wird die BWS als wirtschaftskraftrepräsentierende Größe genutzt. Vgl. Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Wichtige Zusammenhänge im Überblick, Wiesbaden 2015.

6 Diese umfasst die Grundbeträge, Hebesätze und Ist-Aufkommen der Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer (sowie Gewerbesteuerumlage). Ferner werden die Ist-Aufkommen des Gemeindeanteils an der Einkommen- und Umsatzsteuer erfasst. Nicht enthalten sind dagegen die kommunalen Verbrauchs- und Aufwandsteuern (vor allem Hundesteuer, Vergnügungssteuer), die für die jeweiligen kommunalen Finanzausgleichssysteme jedoch irrelevant sind.

7 Die durchschnittlichen Hebesätze werden gebildet, indem die aggregierten, bundesweiten Ist-Aufkommen durch die Grundbeträge der jeweiligen Steuerart (Grundsteuern und Gewerbesteuer brutto) geteilt werden.

Tabelle 1

Steueraufkommen der Kommunen im Detail, 2014 bis 2016

	Bruttowert- schöpfung	Gesamt- Steuerauf- kommen (Ist)	davon: Real- steuerein- nahmen (Ist)	Durchschnittlicher Hebesatz		Realsteu- erpotenzial (nivelliert)	Gemeindeanteil an der	
				Grund- steuer B	Gewerbe- steuer		Einkommen- steuer	Umsatz- steuer
				in %			in Euro/Einwohner	
Kreisfreie Städte								
Bayern	59 213	1851	1166	486	453	1016	588	97
Baden-Württemberg	57 748	1548	960	488	415	910	494	94
Hessen	65 844	2300	1651	501	454	1425	514	135
Nordrhein-Westfalen	39 416	1255	762	579	475	611	418	75
Rheinland-Pfalz	46 814	1233	775	430	413	758	382	77
Niedersachsen	50 546	1273	795	456	409	775	401	77
Schleswig-Holstein	36 969	911	517	493	425	477	332	62
Brandenburg	31 264	784	411	488	428	381	313	60
Sachsen	31 716	899	568	631	454	469	267	64
Thüringen	31 458	814	476	508	453	417	277	60
Sachsen-Anhalt	27 090	711	404	493	450	359	247	60
Mecklenburg-Vorpommern	31 925	831	503	533	453	435	267	61
Gesamt	46 369	1394	875	523	449	758	436	83
Landkreise								
Bayern	30 361	1090	530	334	326	683	521	40
Baden-Württemberg	33 939	1172	610	363	349	726	512	50
Hessen	29 660	1087	543	407	364	606	501	44
Nordrhein-Westfalen	28 602	1097	623	498	430	569	422	52
Rheinland-Pfalz	24 206	872	452	374	366	513	386	34
Niedersachsen	27 095	933	527	411	393	547	365	42
Schleswig-Holstein	24 836	945	501	347	356	596	409	35
Saarland	30 858	853	464	384	424	463	333	56
Brandenburg	22 330	725	393	380	302	515	298	35
Sachsen	21 978	650	374	420	396	384	232	44
Thüringen	21 742	624	357	394	374	389	230	37
Sachsen-Anhalt	21 889	672	405	378	325	500	228	40
Mecklenburg-Vorpommern	20 360	608	341	386	342	402	233	34
Gesamt	28 129	990	528	400	367	587	418	44
Flächenländer gesamt	32 997	1098	621	436	395	632	423	54

Anmerkung: In der Verwaltungsgliederung des Saarlandes gibt es keine kreisfreien Städte.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Realsteuern, Gewerbesteuerumlage, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, Gemeindliche Steuerkraft in Deutschland nach Jahren, GENESIS-Online Datenbank, 20.2.2019; eigene Darstellung.

Aufgrund der intensiveren Hebesatzanspannung liegt die nivellierte Realsteuerkraft in den kreisfreien Städten üblicherweise niedriger als das tatsächliche Realsteueraufkommen.⁸ In den Landkreisen ist diese Relation – mit

Ausnahme der Landkreise Nordrhein-Westfalens – umgekehrt, da eine geringere Ausschöpfung erfolgt.⁹ Die Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer werden dagegen nach festen Schlüsseln auf die Städte und Ge-

8 Dieses nivellierte Aufkommen ist unter anderem im Kommunalen Finanzausgleich die zentrale Größe beim Vergleich zwischen kommunalem Finanzbedarf und kommunaler Finanzkraft. Entsprechend werden die Kommunen mit überdurchschnittlich hohen Hebesätzen besser gestellt, da sie ihr Steuerkraftpotenzial besser ausschöpfen. Vgl. T. Lenk, M. Hesse, O. Lück: Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig 2013, S. 71-75.

9 Zu den Beweggründen der Hebesatzanspannung vgl. M. Hesse: Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Konsolidierungspolitik unter besonderer Berücksichtigung einnahmenseitiger Instrumente, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 243, 2019, S. 306-308. Die Ausnahme Nordrhein-Westfalens beruht auf den sehr hohen landesweiten Hebesätzen.

Tabelle 2

Bruttowertschöpfung und Steuerkraft der Kommunen nach Bundesländern, 2000 bis 2016

Land	Bruttowertschöpfung				(nivellierte) Steuerkraft			
	in Euro/Einwohner		in % des Durchschnitts 2016	Entwicklung 2000 bis 2016 in %	in Euro/ Einwohner		in % des Durchschnitts 2016	Entwicklung 2000 bis 2016 in %
	2000	2016			2000	2016		
Flächenländer West								
Bayern	26 714	39 826	117,7	49,1	794	1451	124,2	82,8
Baden-Württemberg	26 956	39 300	116,1	45,8	849	1393	119,3	64,1
Hessen	29 181	39 178	115,7	34,3	937	1438	123,1	53,5
Nordrhein-Westfalen	23 688	33 702	99,6	42,3	727	1115	95,4	53,4
Rheinland-Pfalz	21 080	30 731	90,8	45,8	627	1048	89,7	67,0
Niedersachsen	21 144	31 356	92,6	48,3	617	1057	90,4	71,4
Schleswig-Holstein	20 931	28 188	83,3	34,7	658	1058	90,6	60,8
Saarland	21 582	31 043	91,7	43,8	505	872	74,7	72,8
Gesamt	24 707	35 660	105,3	44,3	753	1244	106,5	65,1
Flächenländer Ost								
Brandenburg	15 620	24 218	71,5	55,0	381	872	74,7	128,8
Sachsen	15 477	26 073	77,0	68,5	313	745	63,8	137,9
Thüringen	14 780	24 927	73,6	68,6	285	723	61,9	153,4
Sachsen-Anhalt	14 642	23 747	70,2	62,2	306	851	72,8	177,6
Mecklenburg-Vorpommern	14 844	22 927	67,7	54,5	310	736	63,0	137,5
Gesamt	15 142	24 693	72,9	63,1	319	784	67,1	145,5
Flächenländer gesamt	22 968	33 851	100,0	47,4	674	1168	100,0	73,2

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (VGRdL) – Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 1992, 1994 bis 2016, <https://www.statistik-bw.de/VGRdL/tbIs/?lang=de-DE> (20.2.2019); eigene Darstellung.

meinden verteilt, wobei keine individuellen Abweichungsmöglichkeiten bestehen.¹⁰

Wirtschafts- und Steuerkraft im Ländervergleich

In welchem Maß spiegelt sich wirtschaftliche Potenz in den Einnahmen der gemeindlichen Gebietskörperschaften? Generiert die Hebesatzpolitik tatsächlich Mehreinnahmen der kreisfreien Städte und werden diese in den Finanzausgleichssystemen „zu stark gefördert“? Tabelle 2 illustriert die Entwicklung der BWS sowie der Steuerkraft von 2000 bis 2016. Es zeigt sich, dass die BWS in den westdeutschen Landkreisen und kreisfreien Städten mit einem Wert von 35 660 Euro/Einwohner 2016 deutlich vor der BWS der Kommunen in den ostdeutschen Ländern (24 693 Euro/Einwohner) liegt. Mit Blick auf die Entwicklung der BWS in den westdeutschen Kommunen hat diese 2016 gegenüber 2000 um 44 % zugenommen. Zwar stieg die BWS der ostdeutschen Kommunen mit 63 % mehr, der deutliche Niveauunterschied, wesentlich

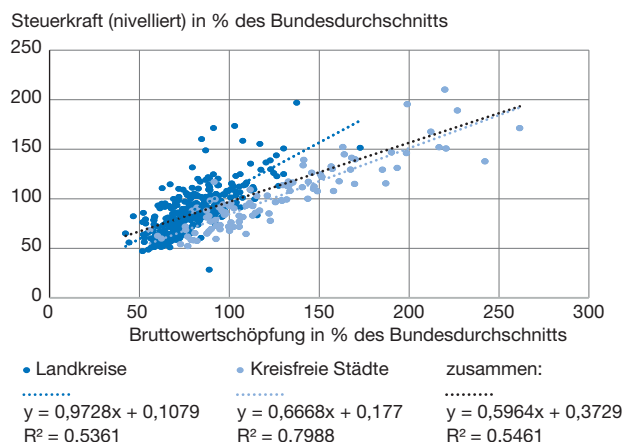
begründet durch die Betriebsstättenproblematik der Gewerbesteuer und die Einkommensdifferenzen zwischen west- und ostdeutschen Ländern, bleibt jedoch bestehen.¹¹

Dabei sind die Unterschiede innerhalb Ostdeutschlands relativ gering ausgeprägt: Die sächsischen Kommunen weisen 2016 mit 26 073 Euro/Einwohner die höchste BWS auf, während in den Gemeinden und Gemeindeverbänden Mecklenburg-Vorpommerns mit 22 927 Euro/Einwohner der (auch bundesweit) niedrigste Wert gemessen wurde. In den westdeutschen Kommunen ergibt sich ein deutliches Nord-Süd-Gefälle: So weisen die Städte und Gemeinden in Bayern, Baden-Württemberg und Hessen die höchste Wirtschaftskraft auf. Dahinter folgen mit einigem Abstand die Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Das Schlusslicht bilden die Städte und Gemeinden in Schleswig-Holstein. Infolge der wirtschaftlichen Dominanz der süddeutschen Kommunen ist generell feststellbar, dass

10 Zu den Verteilungsschlüsseln der kommunalen Steuern vgl. T. Lenk, M. Hesse, A. Kratzmann: Gemeindefinanzbericht Sachsen 2016/2017, Sachsenlandkurier, Nr. 5, Dresden 2017, S. 181-191.

11 Vgl. U. Blum, I. Jänchen, C. Lubk: Die Relevanz von Unternehmenszentralen für die fiskalische Leistungsfähigkeit, in: Wirtschaftsdienst 95. Jg. (2015), H. 6, S. 396-403, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2015/6/die-relevanz-von-unternehmenszentralen-fuer-die-fiskalische-leistungsfahigkeit/> (7.10.2019).

Abbildung 2
Nivellierte Steuerkraft und Bruttowertschöpfung der Kommunen nach Typ, 2014 bis 2016



Anmerkung: Fünf Datenpunkte wurden aufgrund ihres Ausreißer-Status und der daraus hervorgerufenen Verzerrung der Regressionsergebnisse aus der Betrachtung ausgeschlossen. Dabei handelt es sich um die kreisfreien Städte Ingolstadt, Frankfurt/Main und Wolfsburg sowie die Landkreise Dingolfing-Landau und München.

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (VGRdL) – Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 1992, 1994 bis 2016, <https://www.statistik-bw.de/VGRdL/tbls/?lang=de-DE> (20.2.2019); und Statistisches Bundesamt: Realsteuern, Gewerbesteuerumlage, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, Gemeindliche Steuerkraft in Deutschland nach Jahren, GENESIS-Online Datenbank, (20.2.2019); eigene Darstellung.

sich sowohl die ostdeutschen als auch die übrigen westdeutschen Kommunen unter dem bundesweiten Durchschnitt in Höhe von 33 851 Euro/Einwohner befinden.

Für die nivellierte Steuerkraft ergibt sich annähernd das gleiche Bild: In den ostdeutschen Kommunen hat sich die Steuerkraft seit 2000 im Durchschnitt zwar um 146 % verbessert (westdeutsche Kommunen: +65 %), zugleich ist die durchschnittliche Steuerkraft der westdeutschen Kommunen am aktuellen Rand noch immer deutlich höher (1244 Euro/Einwohner) als in den ostdeutschen Gemeinden (784 Euro/Einwohner). Auch das Nord-Süd-Gefälle bleibt mit Blick auf die Steuerkraft bestehen: In Bayern, Hessen und Baden-Württemberg sind 2016 die finanzstärksten Kommunen vorzufinden. Die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen folgen erst mit größerem Abstand. Die saarländischen Kommunen bilden indes das westdeutsche Schlusslicht und liegen damit gleichauf mit den finanzstärksten ostdeutschen Kommunen in Brandenburg. Bundesweit weisen die Städte und Gemeinden in Thüringen den geringsten Wert auf. Generell liegt die durchschnittliche kommunale Steuerkraft nur in Bayern, Baden-Württemberg und Hessen über dem

gesamtdutschen Durchschnittswert von 1168 Euro/Einwohner. In allen Ländern war zudem das Steuerwachstum seit 2000 im kreisangehörigen Raum höher als in den kreisfreien Städten.

Zusammenhang zwischen Bruttowertschöpfung und nivellierter Steuerkraft

Ein Vergleich der BWS und der nivellierten Steuerkraft erfolgt zur Vereinfachung der Interpretation in % des Bundesdurchschnitts. Als zentrales Unterscheidungsmerkmal dient in Abbildung 2 der Kommunaltyp: Dunkelblaue Punkte im Streudiagramm symbolisieren den Schnittpunkt von nivellierter Steuerkraft und BWS kreisangehöriger Städte und Gemeinden in bundesweit 292 Landkreisen, hellblaue Punkte zeigen 102 kreisfreie Städte. Die beiden eingefügten Linien stellen auf einem univariaten OLS-Regressionsmodell basierende Regressionsgeraden dar. Weiterhin stützt sich die Analyse auf (ungewichtete) Mittelwerte des Dreijahres-Zeitraums von 2014 bis 2016, um den Effekt einmaliger Ausreißer abzuschwächen (z. B. enorme Gewerbesteuerermehreinnahmen des Burgenlandkreises in Sachsen-Anhalt im Jahr 2016)¹².

Zunächst ergibt sich aus der Untersuchung ein naheliegendes Bild: Die Wirtschafts- und Steuerkraft zeigen einen positiven Zusammenhang. Liegt die Wirtschaftskraft einer kreisfreien Stadt bzw. der Städte und Gemeinden eines Kreises um 1 % über dem Bundesdurchschnitt, so ist auch die Steuerkraft rund 0,6 % höher als im bundesweiten Vergleich. Allerdings zeigt die Untersuchung auch drei bemerkenswerte Auffälligkeiten:

1. Die Transmission von Wirtschaftskraft in Steuerkraft erfolgt unterproportional. Unterscheiden sich zwei Regionen in ihrer BWS je Einwohner um 10 Prozentpunkte, so ist ein Steuerkraftunterschied von lediglich 6 Prozentpunkten zu erwarten. Dies ist insofern erstaunlich, als der Zusammenhang bei den Steuereinnahmen auf Länderebene überproportional ist.¹³ Bayern erreicht bei einer Wirtschaftskraft von 116 % des Bundesdurchschnitts Steuereinnahmen von 129 % des Durchschnitts, während Mecklenburg-Vorpommern als wirtschaftsschwächstes Flächenland zwar 67 % der Wirtschaftskraft, aber nur 57 % der Steuerkraft erreicht.

¹² Der Grund für diesen Sondereffekt besteht in einer einmaligen Gewerbesteuererhöhung in der Stadt Lützen in Höhe von rund 129 Mio. Euro im Jahr 2016, welche die durchschnittliche nivellierte Steuerkraft des Burgenlandkreises massiv erhöht hat.

¹³ Vgl. T. Lenk, P. Glinka: Nach der Reform: Die Steuerzuordnung und Steuererlegung im horizontalen Verhältnis der Länder – Diskussions- und Forschungsfeld für die nächsten Jahre, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen, 2017, S. 396. Länderanteile an den Gemeinschaftssteuern (ohne Umsatzsteuer) zzgl. Ländersteuern, Stand 2017.

2. Durch die Wirtschaftskraft lassen sich Steuerkraftdifferenzen nur zum Teil aufklären. Der Anteil der aufklärbaren Varianz, ausgedrückt im empirischen R^2 , liegt bei rund 55 %, d.h. es lassen sich nur 55 % der Unterschiede in der Steuerkraft durch die unterschiedliche Wirtschaftskraft erklären. Darüber hinaus spielen demnach weitere Einflussfaktoren eine Rolle, die hier nur genannt werden sollen: die regionale Branchenstruktur, der Einfluss einzelner (Groß-)Unternehmen sowie Zerlegungseffekte bei Unternehmen mit überregional verteilten Betriebsstätten.¹⁴
3. Die Gesamtentwicklung zerfällt in zwei gut differenzierbare Teilgruppen. Die Überführung von Wirtschafts- in Steuerkraft erfolgt bei kreisfreien Städten und kreisangehörigen Städten und Gemeinden offenbar unterschiedlich – sowohl im Niveau als auch in der „Hebelwirkung“. Kreisfreie Städte verzeichnen im Durchschnitt eine deutlich höhere Wirtschaftskraft als Städte und Gemeinden in den Kreisen (140 % gegenüber 61 % des Bundesdurchschnitts). Die Steuerkraftdifferenzen beider Gruppen sind hingegen deutlich geringer ausgeprägt: Landkreise erreichen 82 % und die kreisfreien Städte 115 % des Bundesdurchschnitts. Mit anderen Worten führt eine außerordentlich hohe Wirtschaftskraft in kreisfreien Städten zwar ebenfalls zu einer überdurchschnittlichen Steuerkraft, der Niveauvorsprung gegenüber dem Bundesdurchschnitt ist jedoch weitaus geringer ausgeprägt. Im untersuchten Panel verzeichnet die wirtschaftsstärkste kreisfreie Stadt (Schweinfurt) eine BWS in Höhe von 262 % des Bundesdurchschnitts, während ihre Steuerkraft „lediglich“ 171 % beträgt. Die höchste Steuerkraft im kreisangehörigen Raum ist hingegen bei den Städten und Gemeinden im Main-Taunus-Kreis vorzufinden (197 % des Bundesdurchschnitts), der eine Wirtschaftskraft in Höhe von lediglich 138 % aufweist (ungewichteter Mittelwert der Jahre 2014 bis 2016).

Technisch betrachtet hat die Regressionsgerade der kreisangehörigen Städte und Gemeinden einen deutlich steileren Anstieg, was auf eine fast direkt proportionale Steuerkraftübersetzung hinweist. So bewirkt eine um 1 % höhere BWS eine um 0,97 % höhere nivellierte Steuerkraft im Vergleich zum Bundesdurchschnitt. Im Unterschied dazu verläuft die Regressionsgerade der kreisfreien Städte wesentlich flacher, was eine geringere Steuerkraftübersetzung illustriert. Eine um 1 % höhere Wirtschaftskraft bedeutet eine lediglich 0,67 % höhere Steuerkraft im Vergleich zum bundesdurchschnittlichen Wert. Somit wird deutlich, dass kreisfreie Städte höhere Hebesätze benötigen, um bei glei-

cher Wirtschaftskraft auch ein vergleichbares Steueraufkommen generieren zu können (vgl. Tabelle 2).

Differenzierung nach den wichtigen Einzelsteuern

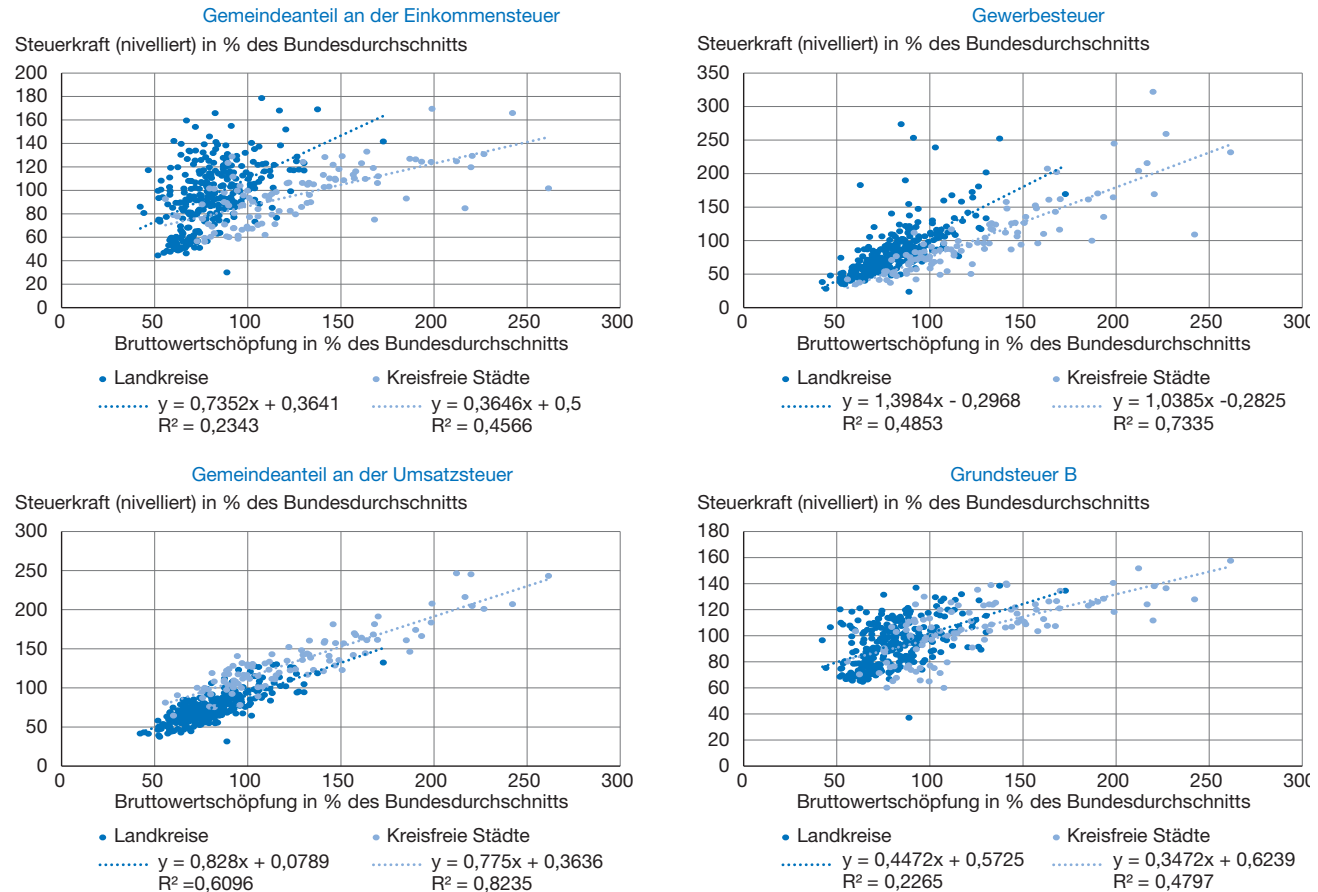
Die Unterschiede in der Transmission von Wirtschaftskraft in Steuerkraft zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Städten und Gemeinden zeigen sich auch in der Differenzierung nach den wichtigsten Einzelsteuern (vgl. Abbildung 3). Beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zeigt sich deutlich die Zerteilung des Feldes mit einer steileren Regressionsgeraden für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Für die kreisfreien Städte ist die schwächere Übersetzung naheliegend, da viele (Groß-)Städte zwar Zentren der wirtschaftlichen Aktivität bilden, aber auch durch Einpendlerüberschüsse geprägt sind. Das Wohnen in den umliegenden Landkreisen führt in Verbindung mit der Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer nach dem Wohnsitzprinzip dazu, dass die Steuereinnahmen der Pendlerhaushalte im kreisangehörigen Raum anfallen.¹⁵ Die ausgeprägte Varianz der Steuerkraftausprägungen in Verbindung mit dem geringen R^2 weist auf die große Heterogenität im kreisangehörigen Raum hin (Speckgürtelgebiete, verdichtete kreisangehörige Räume mit höherer Wirtschaftskraft, wirtschaftsschwache und periphere Räume mit schwacher Anbindung an Zentren).

Bei der Gewerbesteuer ist der insgesamt stark ausgeprägte Zusammenhang aus wirtschaftlicher und steuerlicher Stärke unmittelbar einleuchtend. Steuergegenstand ist dabei der Ertrag von inländischen Gewerbebetrieben, der sich aus dem innerhalb eines Jahres erwirtschafteten Gewinn ergibt. Bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden werden folglich bei einer um 1 % höheren BWS 1,4 % höhere Gewerbesteuererinnahmen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt generiert. Im Falle der kreisfreien Städte kommt es zu einer beinahe proportionalen Erhöhung. Überraschend ist jedoch, dass die kreisfreien Städte dennoch „Nachteile“ bei der Steuerkraftübersetzung haben. Diese sind angesichts ihres regelmäßigen Status als wirtschaftliches Zentrum einer Region nicht unbedingt naheliegend, zumal die Gewerbesteuer bei großräumig agierenden Unternehmen nach dem Betriebsstättenprinzip verteilt wird und Unternehmenszentralen überwiegend in Großstädten angesiedelt sind. Wie die empirische Analyse zeigt, ist das Bild auch nicht maßgeblich durch Einzelfälle verzerrt. Diese Differenzen können durch verschiedene Ansätze erklärt werden: Zum einen kann sich die Branchenstruktur und die damit verbundene Ertragslage der örtlichen Unternehmen unterscheiden. Zum anderen

¹⁴ Die Unterschiede in den Hebesätzen spielen hier keine Rolle, da bereits die nivellierte Steuerkraft untersucht wird.

¹⁵ Der Gemeindeanteil von 15 % wird nach dem Wohnsitzprinzip nach Schlüsselzahlen innerhalb des Landes verteilt.

Abbildung 3

(Nivellierte) Steuerarten und Bruttowertschöpfung der Kommunen nach Typ, 2014 bis 2016

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (VGRdL) – Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 1992, 1994 bis 2016, <https://www.statistik-bw.de/VGRdL/tbls/?lang=de-DE> (20.2.2019); und Statistisches Bundesamt: Realsteuern, Gewerbesteuerumlage, Gemeindefanteil an der Einkommensteuer, Gemeindefanteil an der Umsatzsteuer, Gemeindliche Steuerkraft in Deutschland nach Jahren, GENESIS-Online Datenbank, 20.2.2019; eigene Darstellung.

sind aber auch Ausweicheffekte der Hebesatzpolitik zu erwarten. Durch die wesentlich höheren Hebesatzniveaus der kreisfreien Städte als die kreisangehörigen Städte und Gemeinden können Unternehmen dazu veranlasst werden, mithilfe der räumlichen Verteilung ihrer Produktionskapazitäten ihre Steuerlast zu senken. Werden Gewerbe in hinreichender Nähe zu einer Großstadt, aber außerhalb der Stadtgrenzen betrieben, können die Vorteile der Agglomeration genutzt werden, während die Hebesätze in aller Regel wesentlich niedriger sind. Auch durch die gezielte Gründung von Gesellschaften in Gemeinden mit sehr niedrigen Hebesätzen oder entsprechende Personalverlagerungen können Steuerzahlungen reduziert werden, was zulasten der kreisfreien Städte geht.

Der Gemeindefanteil an der Umsatzsteuer bemisst sich nach einer gewerbeorientierten Schlüsselzahl. In Verbindung mit der Bedeutung der kreisfreien Städte als wirtschaftliche Zentren erklärt sich einerseits der starke

Zusammenhang aus Wirtschafts- und Steuerkraft und andererseits auch der Vorteil, den die kreisfreien Städte gegenüber dem kreisangehörigen Raum haben.¹⁶ Der Regressionskoeffizient ist in diesem Fall bei den kreisfreien Städten höher als bei den Landkreisen (0,83 gegenüber 0,78), was eine stärkere Steuerkraftübersetzung in den kreisfreien Städten anzeigt. Die Umsatzsteuer hat in der Summe der gemeindlichen Steuerkraft jedoch nur ein Gewicht von rund 5 %. Daher kann sie die Effekte bei der Einkommensteuer (38 % der Gesamtsteuerkraft) und der Gewerbesteuer (netto: 42 %) kaum kompensieren.

Bezogen auf die Grundsteuer fallen die Unterschiede weniger stark ins Gewicht. Auch hier ist ein leichter Vor-

¹⁶ Hier gehen in das Gewerbesteueraufkommen der vergangenen sechs Jahre (25 %) der Anteil der Gemeinde an der Gesamtzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter der vergangenen drei Jahre (50 %) sowie der Anteil der Kommune an der Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte der vergangenen drei Jahre (25 %) ein.

teil des kreisangehörigen Raumes auszumachen, sowohl im Niveau als auch in der Intensität des Zusammenhangs von Wirtschafts- und Steuerkraft. Allerdings ist der Erklärungsgrad wesentlich geringer als bei der Gewerbe- oder Umsatzsteuer. Erstaunlich ist dennoch, dass trotz höherer Gewerbedichten, höherer Grundstücks- und Mietpreise und fortlaufender Modernisierung des Gebäudebestands die Einheitswerte als Bemessungsgrundlage der Grundsteuer B in den kreisfreien Städten weniger stark auf ihre Wirtschaftskraft zurückzuführen sind als im kreisangehörigen Raum. Dies hat vermutlich mit den Pendlerverflechtungen zu tun, die auch das Verteilungsmuster für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer prägen.

Zusammenfassung und Fazit

Die empirische Untersuchung zeigt, dass die kreisfreien Städte in Deutschland bei der Übersetzung ihrer Wirtschaftskraft in Steuerkraft strukturell benachteiligt sind. Gründe hierfür sind einerseits steuersystematischer Natur (Betriebsstätten- und Wohnsitzprinzip als Verteilungsschlüssel), andererseits Pendler- und Ausweichbewegungen der Arbeitnehmer und Unternehmen. Insgesamt kann festgestellt werden, dass die kreisfreien Städte in ihrer Gesamtheit keinesfalls gegenüber den Landkreisen „davongaloppieren“, stattdessen holen die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowohl in ihrer Wirtschafts- als auch ihrer Steuerkraft gegenüber den Großstädten auf. Politische Implikationen ergeben sich daraus auf zwei Ebenen:

- Für die Hebesatzpolitik: In den kreisfreien Städten sind höhere Hebesätze und damit eine höhere individuelle Belastung der Unternehmen erforderlich, um bei gleicher Wirtschaftskraft auch eine vergleichbare Steuerkraft zu generieren. Dieser Aspekt sollte bei der Bewertung der kommunalen Steuern verstärkt in den Fokus genommen werden.
- Für die Bundes- und Landespolitik: Hier heißt es, bei allem Verständnis für die Herausforderungen ländlicher Räume, die Städte nicht zu vergessen. Bei der Verteilung von Finanzmitteln gibt es ein natürliches Konkurrenzverhalten zwischen dem kreisfreien und dem kreis-

angehörigen Raum, vor allem im kommunalen Finanzausgleich. Dort werden die größeren Einheiten, vor allem die kreisfreien Städte, durch die Einwohnerveredelung strukturell besser ausgestattet als die kreisangehörigen Räume.¹⁷ Diese Positionierung wird durch die ländlichen Räume zunehmend infrage gestellt.¹⁸

Angesichts der vorliegenden Ergebnisse ist klar, dass die Veredelung der (groß-)städtischen Funktionen auch zukünftig sehr wichtig ist und unter anderem die Nachteile zu kompensieren hilft, welche durch die Steuerzuordnung entstehen. Als weitere Stellschraube des kommunalen Finanzausgleichs sollte die übliche Hebesatznivellierung möglichst umfassend sein und die Gesamtgruppe aus kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden einschließen.¹⁹

Für die weitere Arbeit an diesem Themenfeld sind insbesondere zwei Untersuchungswege relevant: Einerseits muss die Wirkung der einzelnen kommunalen Steuern näher untersucht werden. Andererseits sollte, sofern es die Datenlage erlaubt, in einem nächsten Schritt eine vertiefte Differenzierung des kreisangehörigen Raumes vorgenommen werden, insbesondere zwischen „Speckgürteln“, verdichteten kreisangehörigen Räumen und peripheren Räumen mit geringer Wirtschaftskraft.

17 Zur Funktionsweise des kommunalen Finanzausgleichs und der Einwohnerveredelung vgl. T. Lenk, T. Starke, M. Hesse: Kommunalen Finanzausgleich – vertikale und horizontale Verteilung, Strukturprinzipien und Wirkungen, in: T. Schweisfurth, W. Wallmann (Hrsg.): Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 242, S. 325-357.

18 Beispielhaft vgl. Deutscher Landkreistag: Nötig ist ein Ruck für die ländlichen Räume!, Pressemitteilung vom 10.7.2019, <https://www.landkreistag.de/presseforum/pressemitteilungen/2523-pressemitteilung-vom-10-juli-2019.html> (7.10.2019). Der Eindruck ergibt sich zudem aus der Beobachtung der politischen Prozesse im Zusammenhang mit der Fortschreibung und Novellierung von kommunalen Finanzausgleichssystemen.

19 Zur Hebesatznivellierung siehe T. Lenk, T. Starke, M. Hesse, a. a. O. Für eine ausführliche Darstellung der Auswirkungen einheitlicher und getrennter Nivellierungshebesätze am Beispiel der kommunalen Ebene Mecklenburg-Vorpommerns, vgl. T. Lenk, M. Hesse, T. Starke: Finanzwissenschaftliche Analysen und finanzwirtschaftliche Berechnungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern, im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig, Dezember 2018, S. 31-38.

Title: *Prosperous Cities, Suspended Regions? Empirical Study on Economic and Taxing Power*

Abstract: The extent of equal living conditions among regions is currently the subject of intense debate in Germany. Two relevant parameters in this discussion are the distribution of economic and taxing powers. According to economic theory, taxing power should follow economic power. The present analysis shows that this is only insufficiently the case for Germany at the municipal level. The economic data of gross value added at the district level is compared with the corresponding aggregated taxes at the district level. The analysis shows that the legal distribution of taxes to German municipalities within the framework of the financial constitutional regulations makes cities that are independent of the district structurally disadvantaged compared to the districts when translating their economic power into taxing power.

JEL Classification: H71, H77, R11