

Heilmann, Sven

Research Report

Wechselwirkungen eines Zuschlagmodells mit dem kommunalen Finanzausgleich

FiFo-Berichte, No. 6

Provided in Cooperation with:

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

Suggested Citation: Heilmann, Sven (2006) : Wechselwirkungen eines Zuschlagmodells mit dem kommunalen Finanzausgleich, FiFo-Berichte, No. 6, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln), Köln, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:hbz:38-17303>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/221883>

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.

Wechselwirkungen eines Zuschlagsmodells mit dem kommunalen Finanzausgleich

Sven Heilmann

Zu den FiFo-Berichten

Mit den FiFo-Berichten werden Studien und Gutachten aus der Arbeit des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln in elektronischer Form vorgelegt. Die Reihe erscheint seit dem Jahr 2005.

FiFo-Berichte zeigen in der Regel monographischen Charakter. Die Reihe umfasst vor allem aktuelle Studien. Es werden hier aber auch ältere Studien veröffentlicht, die zuvor nicht oder nicht in angemessener Form publiziert werden konnten.

About FiFo-Reports

In its "Reports"-series FiFo, the Research Institute within the Cologne Center for Public Economics, publishes many of its studies in electronic format. FiFo-Reports started appearing in 2005.

Usually, FiFo-Reports are monographs that feature current work. Yet, also older studies will be reprinted here, especially when they could not be published in an appropriate way before.

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Adresse/address:

Zülpicher Straße 182
D-50937 Köln

Tel. (0)221 – 42 69 79

www.fifo-koeln.de

Postanschrift/postal address

Postfach 420 520
D-50899 Köln

Fax. (0)221 – 42 53 23

ISSN 1860-6679

Das FiFo Köln wird rechtlich und wirtschaftlich von der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, getragen. Urheber- und Verwertungsrechte des vorliegenden FiFo-Berichts liegen bei der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung.

Von den Autoren dieses Berichts vertretene Auffassungen spiegeln nicht notwendigerweise die Ansichten der Trägergesellschaft oder ihrer Organe wider.

Dieser Bericht kann kostenlos unter www.fifo-koeln.de oder <http://kups.ub.uni-koeln.de/> heruntergeladen werden.

Die Wiedergabe zu erzieherischen, wissenschaftlichen und nicht-kommerziellen Zwecken ist gestattet, vorausgesetzt die Quelle wird angegeben.

Alle Rechte vorbehalten.

© Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, 2006.

The Cologne-based Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e. V. (Society for the Advancement of Research in Public Finance) serves as the legal subject and financial agent of FiFo Köln. Thereby, the copyrights of this report pertain to the Gesellschaft.

The views expressed in this report do not necessarily reflect those of the Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung or any of its bodies.

This report can be downloaded without charge from: www.fifo-koeln.de or <http://kups.ub.uni-koeln.de/>.

Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

All rights reserved.

Wechselwirkungen eines Zuschlagsmodells mit dem kommunalen Finanzausgleich

Forschungsvorhaben im Auftrag des
Verbandes der Bayerischen Metall- und Elektro-Industrie e.V.
und der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.

Endfassung (Frühjahr 2006)

Sven Heilmann*

Projektleitung: Michael Thöne**

* Dipl.-Volksw. Sven Heilmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut. heilmann@fiffo-koeln.de.

** Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführer des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts. thoene@fiffo-koeln.de.

Zusammenfassung*Wechselwirkungen eines Zuschlagsmodells mit dem kommunalen Finanzausgleich*

In der Studie werden auf am Beispiel des von BDI und VCI vorgelegten Vorschlags zum Ersatz der Gewerbesteuer die Wechselwirkungen eines Zuschlagsmodells mit dem kommunalen Finanzausgleich untersucht.

Die Kernsysteme der kommunalen Finanzausgleiche werden dabei für die drei Länder Bayern, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern und ihre rund 3.300 Kommunen simuliert. Untersucht werden die Auswirkungen des Reformvorschlags auf die Steuerkraft, die Einnahmenposition unter der Prämisse gleich bleibender Hebesatzanspannung („analoge Zuschlagsvariation“) sowie die Hebesätze bei konstanten Einnahmen.

Wie erwartet besitzt der kommunale Finanzausgleich einen starken Einfluss auf die Einnahmenposition der Gemeinden. In allen drei Ländern wird seine deutliche Nivellierungskraft sichtbar. Entsprechend empfiehlt es sich dringend, Reformen der kommunalen Steuern nicht länger nur mit Blick auf ihre primären Aufkommenseffekte zu diskutieren, da diese keine verlässliche Auskunft über die endgültigen fiskalischen Reformwirkungen geben können.

Schlagworte:

Steuerreform, Gewerbesteuer, Kommunaler Finanzausgleich

JEL-Classification: H25, H71

Abstract*Effects of local business tax reforms within the German system of municipal finance*

The reform of the local trade tax in Germany has long been advocated for. We illustrate the effects of such a reform on local fiscal outcomes with a special focus on the vertical transfer systems that constitute the final step of municipal finance in Germany.

Every federal state (“Land”) in Germany operates an individual system of vertical transfers for the municipal level to complement the revenues of local taxes (“Kommunaler Finanzausgleich”). These mainly vertical systems also produce strong horizontal effects among municipalities, and consequently, they change the revenue effects of tax reforms on the local level. We analyse changes to the final fiscal stance of municipalities that are brought about by the fiscal equalisation systems of Bavaria, Mecklenburg-Western Pomerania and North Rhine-Westphalia.

As expected, the vertical transfers systems currently in use strongly affect the absolute and relative fiscal outcomes of tax reforms on the local level. Thus, the fiscal equalisation systems must not longer be ignored when discussing the effects of local tax reforms.

Keywords:

tax reform, trade tax, fiscal equalisation system

Kurzfassung

Hintergrund der Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung basiert auf dem von BDI und VCI gemeinsam vorgelegten Vorschlag zur Abschaffung der Gewerbesteuer und deren Ersatz durch kommunale Zuschläge zur Einkommen- und Körperschaftsteuer, deren Höhe jede Gemeinde autonom bestimmen kann (BDI/VCI, 2001). Es geht hier jedoch nicht darum, diesen Vorschlag mit den ausführlich diskutierten oder mittlerweile neu vorgeschlagenen Alternativen zur Reform bzw. zum Ersatz der Gewerbesteuer zu vergleichen und die Vor- und Nachteile der verschiedenen Optionen finanzwissenschaftlich abzuwägen. Diese Diskussion ist sehr wichtig; sie wurde in den Jahren 2002/2003 schon einmal sehr intensiv geführt,¹ und hat sich aktuell mit Blick auf die Reformvorschläge der Stiftung Marktwirtschaft erfreulich revitalisiert. Die vorliegende Studie basiert auf der These, dass Befürchtungen und lückenhafte Informationen zu den interkommunalen Verteilungseffekten von Reformen der Gemeindesteuern wichtige, wenn nicht sogar die zentralen Hemmnisse zur Umsetzung einer Reform sind.

Dabei gilt grundsätzlich für jeden Reformvorschlag: *Eine Reform der Gewerbesteuer ohne interkommunale Umverteilungseffekte ist nicht möglich.* Da jedoch die alten Realsteuern als solche keinen Bestandsschutz genießen, folgt unmittelbar, dass Umverteilungseffekte allein kein Grund sein können, eine Reform zu unterlassen.

In der Praxis wird die Frage, *ob* es zu Umverteilungseffekten kommt, schnell hinter die Frage nach der *Dimension* und den Betroffenen der interkommunalen Umverteilung zurücktreten. In dieser Hinsicht – so die Fortentwicklung unsere Ausgangsthese – waren die Umverteilungsergebnisse der Simulationsrechnungen für das BDI/VCI-Modell² anscheinend zu groß, als dass sie nach Auffassung von Teilen der Politik Grundlage für einen gangbaren Reformkompromiss hätten sein können.

Die bisherigen Berechnungen beziehen sich jedoch lediglich auf die Veränderungen des *primären* Steueraufkommens der Gemeinden. Die reformbedingten Aufkommensveränderungen sind gewiss von Bedeutung für die Beurteilung der betrachteten Steueroptionen. Sie haben jedoch nur bedingte Aussagekraft für die tatsächliche *Einnahmesituation* der Städte und Gemeinden. Denn in der Ablauflogik folgt auf die Zuordnung der Steuereinnahmen an die Gemeinden noch jeweils der kommunale Finanzausgleich. Die Umverteilungsergebnisse bilden daher für die vorliegende Untersuchung die *Ausgangsbasis*.

Jede größere Reform der Gemeindesteuern – so auch ein Ersatz der Gewerbesteuer durch einen Zuschlag zu Einkommen- und Körperschaftsteuer – führt unweigerlich dazu,

¹ Fuest/Thöne (2005) geben einen Überblick über die Diskussion.

² Siehe zur Berechnung der Reformvorschläge Zwick et. al (2003).

dass die vielen Zahnräder in der komplexen Mechanik der Kommunal Finanzen in Bewegung geraten und in einer neuen, im Voraus kaum linear absehbaren Weise zur Ruhe kommen. Dabei ist insbesondere der kommunale Finanzausgleich (KFA) dazu angetan, primäre (Um-)Verteilungsergebnisse, die nach einer Steuerreform gegenüber dem Status quo berechnet werden, noch massiv zu beeinflussen, unter Umständen sogar zu neutralisieren oder umzukehren.

Die Simulation der kommunalen Finanzausgleiche findet auf Ebene der einzelnen Gemeinden statt. Nur so können die komplexen Wirkungen des kommunalen Finanzausgleichs sachgerecht abgebildet werden. Dabei werden die Kernsysteme der Ausgleichs für alle drei Länder und ihre zusammen 3.300 Kommunen *komplett* simuliert. Da nicht für alle Gemeinden auch Vorausschätzungen der Aufkommenseffekte des BDI/VCI-Modells vorliegen, müssen hier die Gemeinden der 2003er Regionalisierungsberechnungen der Reformkommission in den Vordergrund gestellt werden. Sie werden „im Original“ in die Modellrechnungen eingebracht. Damit ist Konsistenz und Vergleichbarkeit zu den bisher vorliegenden Ergebnissen gewährleistet. Durch Einbeziehung aller Gemeinden in die Simulation kann – auf Grundlage der Kassenergebnisse des Jahres 2004 - gleichzeitig die Interdependenz des Finanzausgleichs für alle Gemeinden dargestellt werden. In der Simulation des kommunalen Finanzausgleichs werden nur diejenigen Elemente des Finanzausgleichs berücksichtigt, die tatsächlich durch die Änderung der Steuereinnahmen durch die kommunale Steuerreform tangiert werden.

Der kommunale Finanzausgleich im Überblick

Die dreizehn Flächenländer in Deutschland nutzen dreizehn individuelle, zum Teil sehr unterschiedliche Finanzausgleichsgesetze (FAG), mit dem Ergebnis, dass sich der kommunale Finanzausgleich als „Buch mit sieben Siegeln“ darstellt, dessen komplexe Zusammenhänge selbst Fachleuten oftmals Probleme bereitet.

Gleichwohl ist durchgehend die Grundidee zu erkennen, den durchschnittlichen Finanzbedarf einer Kommune anhand von Messgrößen als fiktiven Geldbetrag zu ermitteln, diesem die gewichteten Einnahmen aus Steuern (bei Gemeinden) oder Umlagen (bei Gemeindeverbänden) gegenüberzustellen und dann die Differenz von Finanzbedarf und Steuerkraft (Umlagekraft) anteilig aufzufüllen. Dies erfolgt in der Regel durch ungebundene Schlüsselzuweisungen. Der Grad der Auffüllung hängt dabei sowohl von der Ausgleichsquote als auch von der zur Verfügung stehenden Ausgleichsmasse ab. Daneben existieren je nach Ausgestaltung der Finanzausgleiche weitere nivellierende oder differenzierende Effekte. Die Unterschiedlichkeit der praktizierten Ausgleichs zwingt dabei zur Auswahl. Wir konzentrieren uns daher auf den Freistaat Bayern, sowie die Länder Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern.

Die drei Untersuchungsländer sind durch folgende Merkmale geprägt:

Nordrhein-Westfalen:

- „Altes“ Bundesland mit dichter industrieller/gewerblicher Struktur und einer hoch agglomerierten Gemeindestruktur.
- 18,1 Mio. Einwohner verteilt auf nur 396 Städte und Gemeinden; die Durchschnittsgemeinde hat damit 45.700 Einwohner.
- Der kommunale Finanzausgleich besitzt eine eng definierte Finanzausgleichsmasse, eine maßvoll progressive Hauptsatzstaffel („Einwohnerveredelung“), drei Nebenansätze und eine mit 90% sehr hohe Auffüllquote des fiktiven Bedarfsfehlbetrags.

Bayern:

- „Altes“ Bundesland mit sehr großer Wirtschaftskraft.
- Diversifizierte Landes- und Siedlungsstruktur: Großen agglomerierten Wachstumspolen stehen eine Vielzahl peripherer ländlicher Gemeinden gegenüber.
- 12,4 Mio. Einwohner verteilt auf 2.056 selbständige Städten und Gemeinden; die Durchschnittsgemeinde hat 6.050 Einwohner (13% des Niveaus von NRW).
- Der kommunale Finanzausgleich zeigt eine sehr umfassend definierte Finanzausgleichsmasse, eine anfänglich sehr stark progressive Hauptsatzstaffel, bis zu vier Nebenansätze und eine mit 55% recht niedrige Auffüllquote des fiktiven Bedarfsfehlbetrags. Gemeinden mit besonders niedriger Steuerkraft erhalten zusätzliche Sonderschlüsselzuweisungen.

Mecklenburg-Vorpommern:

- „Neues“ Bundesland mit der geringsten Wirtschaftskraft und einer durch weite ländliche Regionen geprägten Landesnatur.
- 1,7 Mio. Einwohner verteilt auf 851 selbständige Gemeinden; die Durchschnittsgemeinde verfügt damit nur über 2.030 Einwohner (4,4% von NRW).
- Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern hebt sich durch mehrere Besonderheiten vom Gros der Finanzausgleichsgesetze ab. Die Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen erfolgt nach einem strengen, formelgemäßen Gleichmäßigkeitsgrundsatz, wie ihn sonst nur der Freistaat Sachsen vorweisen kann. Auch ist die detaillierte Beachtung des Konnexitätsgrundsatzes im Finanzausgleichsgesetz geregelt. Mecklenburg-Vorpommern hat nach schleswig-holsteinischem und rheinland-pfälzischem Vorbild keine Hauptansatzstaffel. Alle

fiktiven Bedarfe, bei denen man keine starke Bindung zur Einwohnerzahl annimmt, werden über insgesamt elf separate Ansätze abgedeckt, die jedoch nicht als klassische Nebensätze, sondern als Vorabentnahmen aus der Finanzausgleichsmasse umgesetzt werden. Die Differenz zwischen verbleibendem Finanzbedarf und eigener Steuerkraft wird zu 65% ausgeglichen.

Aus Abbildung wird die unterschiedliche Bedeutung der Zuweisungen in Deutschland deutlich. Nach wie vor zeigt sich auf Grund fehlender eigener Steuereinnahmen ein hohes Zuweisungsniveau in den neuen Bundesländern. Der Anteil der „freien“ Schlüsselzuweisungen an den bereinigten Einnahmen variiert in den Ländern von nur 9,26% in Bayern bis zu 32,55% in Sachsen.

Abbildung: Finanzausgleichszahlungen der Bundesländer

Bundesland	Ausgleichsquote	Bereinigte Einnahmen*			Anteil Zuweisungen an ber. Einnahmen	Anteil Schlüsselzuw. an bereinigten Einnahmen
		Einnahmen aus Zuweisungen**		Schlüsselzuw. vom Land		
		in € pro Einwohner				
in %	in € pro Einwohner			in %		
Bundesgebiet		1.844	1.174	280	63,67%	15,18%
Baden- Württemberg	ca. 70	2.000	1.168	238	58,39%	11,89%
Bayern	55	1.790	1.040	166	58,07%	9,26%
Hessen	50	2.004	1.213	251	60,51%	12,52%
Niedersachsen	75	1.638	913	199	55,76%	12,16%
Nordrhein- Westfalen	90	1.963	1.155	276	58,83%	14,07%
Rheinland- Pfalz	50	1.517	951	193	62,68%	12,69%
Saarland	90	1.383	1.164	306	84,16%	22,12%
Schleswig- Holstein	50	1.672	1.466	486	87,68%	29,07%
Sachsen- Anhalt	70	1.925	1.065	275	55,32%	14,30%
Brandenburg	80	1.828	1.533	434	83,88%	23,77%
Mecklenburg- Vorpommern	65	1.964	1.669	450	84,96%	22,92%
Sachsen	75	1.815	1.618	591	89,19%	32,55%
Thüringen	70	1.674	1.424	477	85,06%	28,51%

* Einnahmen des Verwaltungs- u. Vermögenshaushalts ohne haushaltstechnische Verrechnungen
 ** inkl. Ausgleichsleistungen nach Familienlastenausgleich

Quelle: eigene Berechnungen; Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte (2003)

Die Ergebnisse im Überblick

a) Gegenüberstellung der einzelgemeindlichen Steuerkraft vor und nach Reform

Die Steuerkraft stellt im Rahmen der vorliegenden Untersuchung die zentrale Eingangsgröße der kommunalen Finanzausgleiche dar. Sie gibt als Determinante der kommunalen Finanzkraft an, ob die Gemeinden unter sonst konstanten Rahmenbedingungen durch die Reform in eine bessere oder schlechtere Ausgangsposition zur Generierung von Steuereinnahmen gekommen sind.³ Die Steuerkraft berechnet sich jeweils aus dem Quotienten

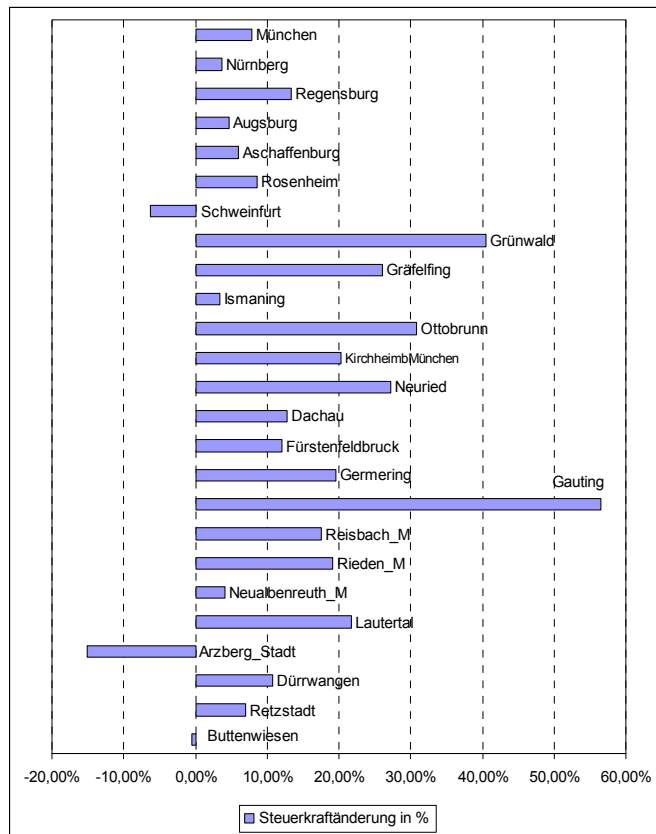
³ Unter Konstanthaltung von lokalem Hebesatz und gesetzlichem Normierungssatz wird eine steigende Steuerkraft durch die Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage herbeigeführt. Eine steigende Steuerkraft ist somit c.p. ein Indikator für höhere lokale Steuereinnahmen. Folglich kann es hier – bei un-

der lokalen Steuereinnahmen und dem lokalen Hebesatz multipliziert mit dem im Gesetz vorgesehenen Nivellierungssatz. Auf diese Weise bleiben die von den Gebietskörperschaften autonom zu verantwortenden Finanzkraftunterschiede im Finanzausgleich unberücksichtigt.

Bei der Betrachtung der Steuerkraftvariation vor und nach Reform zeigen sich in den drei untersuchten Bundesländern jeweils sehr eindeutige Befunde:

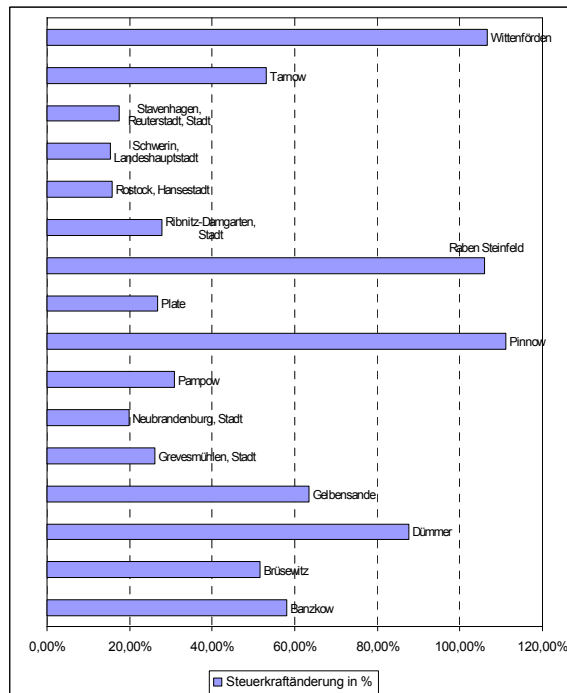
- In Bayern führt die Reform bis auf drei Gemeinden in allen untersuchten Gemeinden zu einer Steigerung der Steuerkraft. Diese Steuerkraftentwicklung ist jedoch vor dem Hintergrund des sehr niedrig angesetzten Nivellierungssatzes der Gewerbesteuer zu bewerten. Würde der Nivellierungssatz herangezogen, der dem tatsächlichen gewogenen Durchschnitt entspräche, würde die Steuerkraftentwicklung entsprechend geringer ausfallen.
- Ausgehend von einem vergleichsweise geringen Niveau haben in Mecklenburg-Vorpommern **alle** Gemeinden des Analysesamples einen teils sehr starken Anstieg der Steuerkraft zu verzeichnen.
- Im Gegensatz zu den beiden anderen untersuchten Bundesländern stellt sich in Nordrhein-Westfalen eine gemischte Steuerkraftentwicklung dar. Während überwiegend in den Umlandgemeinden oder Gemeinden im eher ländlich geprägten Raum eine Erhöhung der Steuerkraft eintritt, ist insbesondere in den Städten ein Rückgang an Steuerkraft zu verbuchen.

Abbildung: Veränderung der Steuerkraft nach Reform in Bayern



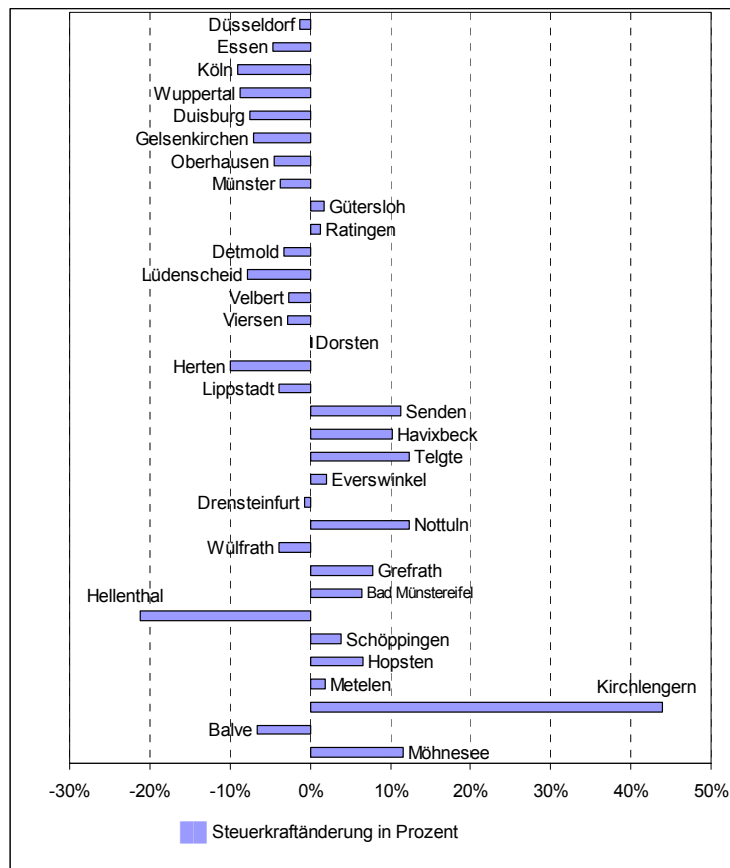
Quelle: eigene Berechnungen; Reformkommission/BDI (2005); Statistische Landesämter (2005)

Abbildung: Veränderung der Steuerkraft nach Reform in Mecklenburg-Vorpommern



Quelle: eigene Berechnungen; Reformkommission/BDI (2005); Statistische Landesämter (2005)

Abbildung: Veränderung der Steuerkraft nach Reform in Nordrhein-Westfalen



Quelle: eigene Berechnungen; Reformkommission/BDI (2005); Statistische Landesämter (2005)

b) Analoge Zuschlagsatzvariation

Neben der Steuerkraft sind für die Einnahmenposition der Gemeinden vor und nach kommunalem Finanzausgleich natürlich auch die von ihnen jeweils verwendeten Hebe- bzw. Zuschlagsätze von hoher Bedeutung. Heute streuen die verwendeten Hebesätze der Gewerbesteuer zum Teil sehr weit um die Mittelwerte. Entsprechend kann angenommen werden, dass auch die verwendeten Zuschlagsätze nach Reform streuen werden. In welcher Weise und Höhe die Zuschlagsätze durch die Gemeinden angepasst werden, kann ex ante nicht prognostiziert werden, es liegt in der grundgesetzlich garantierten Hebesatzautonomie der Gemeinden.

Im Folgenden dient daher die Arbeitshypothese einer „analogen Zuschlagsatzvariation“, also die Beibehaltung der heutigen Hebesatzrelation, als Orientierungsrahmen eines Vergleichs der Steuereinnahmen vor und nach Reform. Nimmt man als Arbeitshypothese an, dass die heutige Abweichung des Hebesatzes einer einzelnen Gemeinde vom Durchschnittshebesatz ein Indikator für ihre Stärke/Schwäche im interkommunalen Steuer- und Standortwettbewerb ist, so kann als eine mögliche Anpassungsreaktion nach Reform die „**analoge Zuschlagsatzvariation**“ betrachtet werden. Nutzt eine Gemeinde zum Beispiel vor Reform einen GewSt-Hebesatz in Höhe des 1,4-fachen Durchschnitts, so wird

sie auch nach Reform einen Zuschlagsatz durchzusetzen versuchen, der beim 1,4-fachen des Durchschnitts liegt.

Dargestellt werden jeweils die Umverteilungsergebnisse nach KFA gegenüber dem Status quo. Die Einnahmenposition der Gemeinden nach kommunalem Finanzausgleich wird sowohl durch die eigenen Steuereinnahmen als auch durch die – von der Steuer- und Umlagekraft abhängigen – Zahlungsströme im kommunalen Finanzausgleich beeinflusst.

- Während bei Heranzierung des durchschnittlichen Zuschlagssatzes von 27,1% vor allem Gemeinden mit bisher überdurchschnittlichen Hebesätzen Einbußen ihrer Einnahmen nach Reform hinnehmen müssen, haben – mit Ausnahme von Buttenwiesen mit stagnierenden Einnahmen - sämtliche untersuchten Gemeinden in Bayern bei Orientierung an der analogen Zuschlagsvariation teils deutliche Gewinne zu verzeichnen. Wie schon die Analyse der Steuerkraft der Gewerbesteuer exemplarisch gezeigt hatte, verbreitert sich durch die Reform die steuerliche Ausgangsbasis *der untersuchten Gemeinden* in Bayern.
- In Nordrhein-Westfalen führt die Reform bei Betrachtung des durchschnittlichen Zuschlagssatzes von 27,1% für fast alle untersuchten Gemeinden zu einem Rückgang der Gesamteinnahmen nach FAG, der vor allem in den ländlichen Gemeinden und Umlandgemeinden vergleichsweise gering ausfällt. Insbesondere die städtischen Gemeinden profitieren jedoch bei Betrachtung der „analogen Zuschlagsvariation“ nicht zuletzt aufgrund ihrer überdurchschnittlichen GewSt-Hebesätzen. Bis auf zwei Gemeinden liegen die Veränderungen der betrachteten Einnahmen nach kommunalem Finanzausgleich im Vergleich zu der Situation vorher in einem vergleichsweise schmalen Intervall von max. +/- fünf Prozent.
- In Mecklenburg-Vorpommern haben bei Betrachtung des durchschnittlichen Zuschlagssatzes von 27,1% sämtliche Gemeinden *des Untersuchungssamples* einen Anstieg ihrer Gesamteinnahmen nach KFA zu verzeichnen. Wird die „analoge Zuschlagsvariation“ herangezogen, fällt der Einnahmewachstum in den kreisfreien Städten Rostock, Schwerin und Neubrandenburg aufgrund der dortigen hohen lokalen Gewerbesteuersätze noch deutlicher aus, während er in den übrigen Gemeinden leicht abgeschwächt wird. Stavenhagen hat als einzige Gemeinde einen Einnahmeverlust zu verzeichnen, was sich mit dem weit unter dem Durchschnitt liegenden Hebesteuersatz der Gewerbesteuer erklären lässt.

c) Benötigte Zuschlagssätze

Alternativ können Gemeinden ihr Zuschlagsatzrecht auch nutzen, um die Einnahmensituation vor Reform wiederherzustellen. Im Folgenden betrachten wir daher

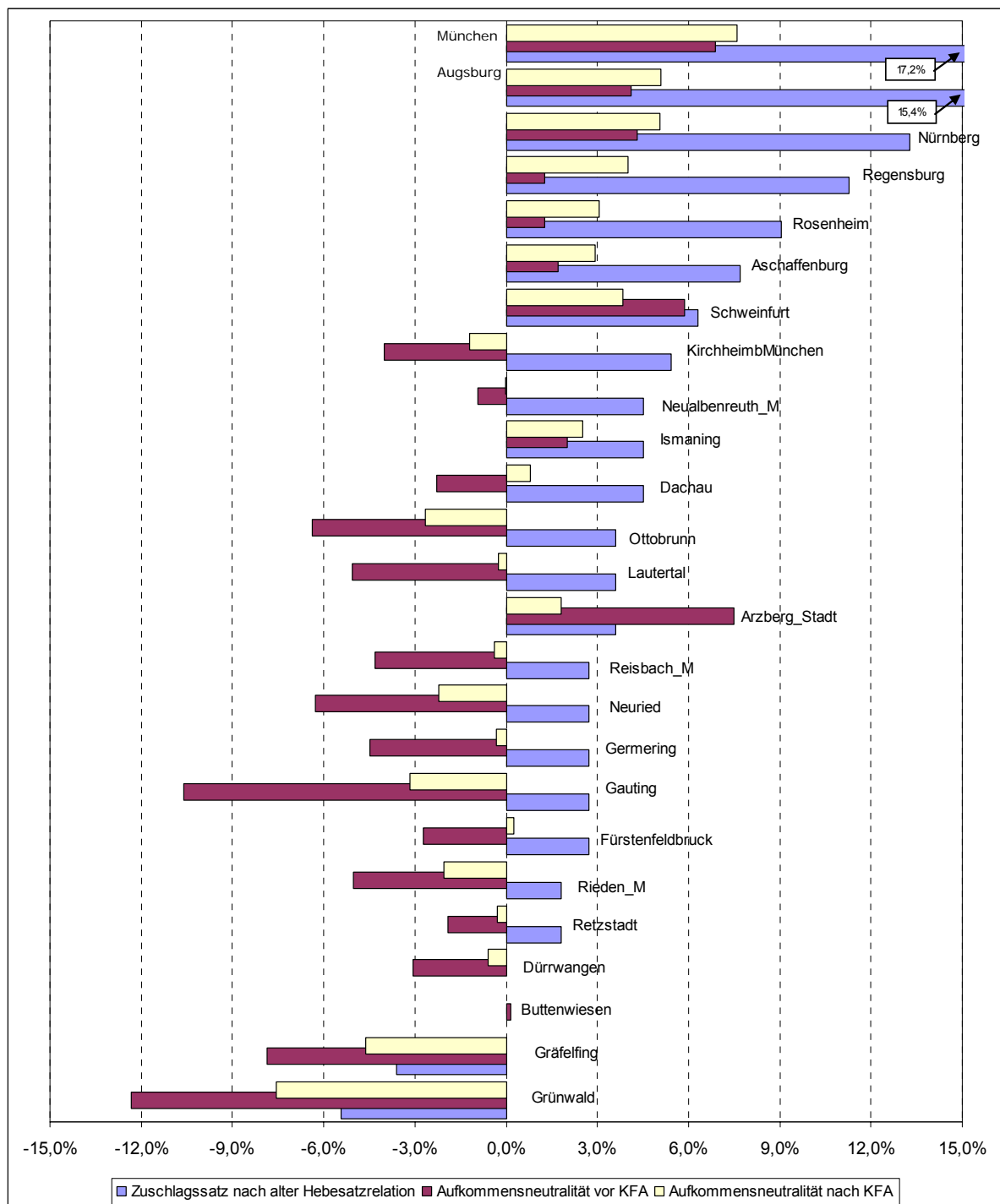
- Die Zuschlagssätze, die nötig sind, um die bisherige Einnahmenposition vor kommunalem Finanzausgleich wieder zu erreichen.
- Die Zuschlagssätze, die nötig werden, um die bisherigen Einnahmenposition nach kommunalem Finanzausgleich wieder zu erreichen.
- Die Zuschlagssätze nach der „analogen Zuschlagsvariation“. Sie werden zur Veranschaulichung der bisherigen Streuung der GewSt-Hebesätze herangezogen, um die geänderte Position der Gemeinden durch die Reform zu verdeutlichen.

Ausgewiesen ist jeweils die Abweichung der Zuschlagssätze zum vorgesehenen Durchschnittszuschlagssatz von 27,1% in Prozentpunkten. Die Reihenfolge der untersuchten Gemeinden richtet sich nach der Höhe der bisherigen Hebesatzrelation.

In allen Untersuchungsländern wird die nivellierende Wirkung des kommunalen Finanzausgleichs sichtbar. Während die ausschließliche Betrachtung der aufkommensneutralen Zuschlagssätze **vor** kommunalem Finanzausgleich eine deutliche Zunahme der Streuung der Hebesätze zwischen den Gemeinden impliziert, ergibt die Analyse **nach** kommunalem Finanzausgleich ein anderes Ergebnis. Die Standardabweichung als Maß für die Streuung der Hebesätze nimmt im Vergleich zur heutigen Situation nach der Reform zumindest in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern deutlich ab, während sie in Nordrhein-Westfalen zumindest konstant bleibt. Im Vergleich zum Reformergebnis vor kommunalem Finanzausgleich nimmt die Streuung in allen drei Ländern ab.

In Bayern können alle untersuchten Gemeinden unter dem im Gesetz vorgesehenen Nivellierungssatz der Gewerbesteuer ihren Zuschlagssatz nach kommunalem Finanzausgleich zur Wahrung der Aufkommensneutralität im Vergleich zu heute senken. Wie in den beiden anderen untersuchten Ländern entfaltet der kommunale Finanzausgleich auch in Bayern eine ausgleichende Wirkung im Vergleich zu den Reformergebnissen vor kommunalem Finanzausgleich. Er führt vor allem in den Umlandgemeinden und den Gemeinden im überwiegend ländlichen Raum des Untersuchungssamples zu einer klaren Abschwächung des teils hohen Steuersenkungspotentials durch die Reform. Insbesondere in den kreisfreien Städten, allen voran Regensburg und Aschaffenburg aber auch München und Augsburg, führt der kommunale Finanzausgleich sogar zu einer Überkompensation. Hier liegen die Zuschlagssätze zur Wahrung der Aufkommensneutralität leicht über denen vor kommunalem Finanzausgleich, wobei sie weiterhin unter dem Niveau der heutigen Hebesatzrelation sind.

Abbildung: „Aufkommensneutrale“ Zuschlagssätze in Bayern mit Nivellierungssatz laut Gesetz – Abweichung zu 27,1% in Prozentpunkten-

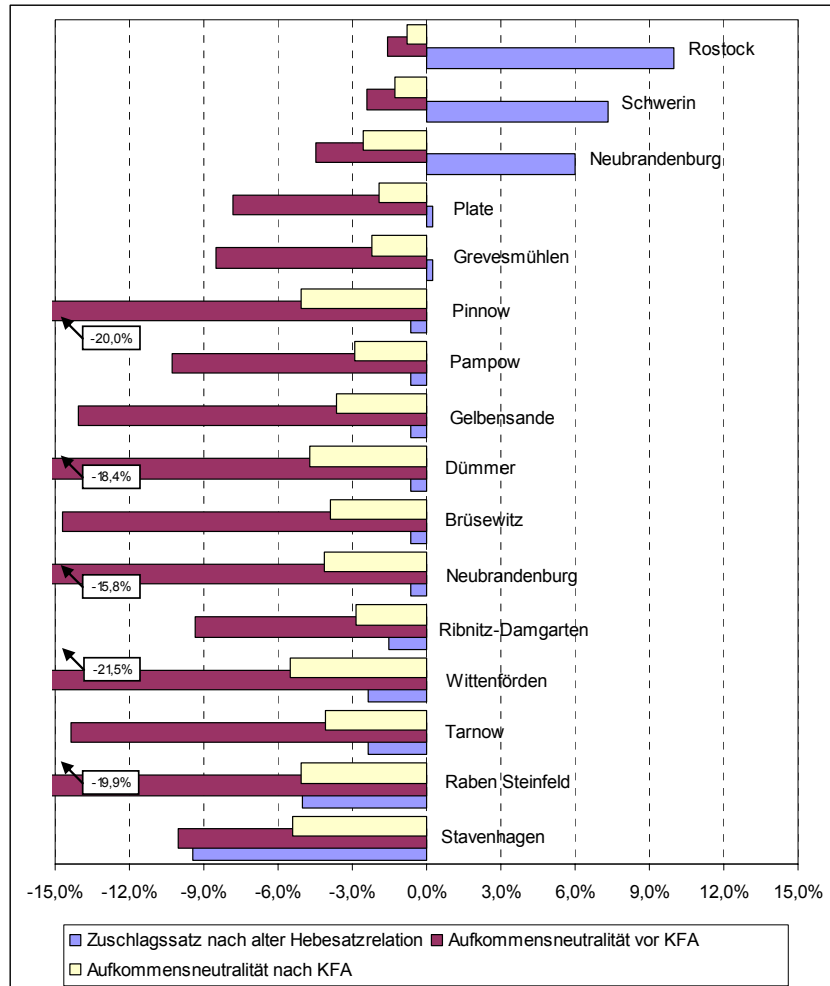


Quelle: eigene Berechnungen; Reformkommission/BDI (2005); Statistische Landesämter (2005)

In Mecklenburg-Vorpommern können alle untersuchten Gemeinden sowohl vor als auch – mit Ausnahme von Stavenhagen – nach kommunalem Finanzausgleich ihren Zuschlagssatz unter den Durchschnittssatz von 27,1% senken, um ein aufkommensneutrales Ergebnis zu erhalten. Dies gilt auch für die drei kreisfreien Städte Rostock, Schwerin und Neubrandenburg, die vor der Reform einen überdurchschnittlichen GewSt-Hebesatz aufwiesen. Die vor kommunalem Finanzausgleich erkennbaren in einzelnen Gemeinden mit

mehr als 15 Prozentpunkten äußerst starken Minderungspotentiale des aufkommensneutralen Zuschlagssatzes werden in Mecklenburg-Vorpommern durch den kommunalen Finanzausgleich deutlich nivelliert.

Abbildung: „Aufkommensneutrale“ Zuschlagssätze in Mecklenburg-Vorpommern – Abweichung zu 27,1% in Prozentpunkten –

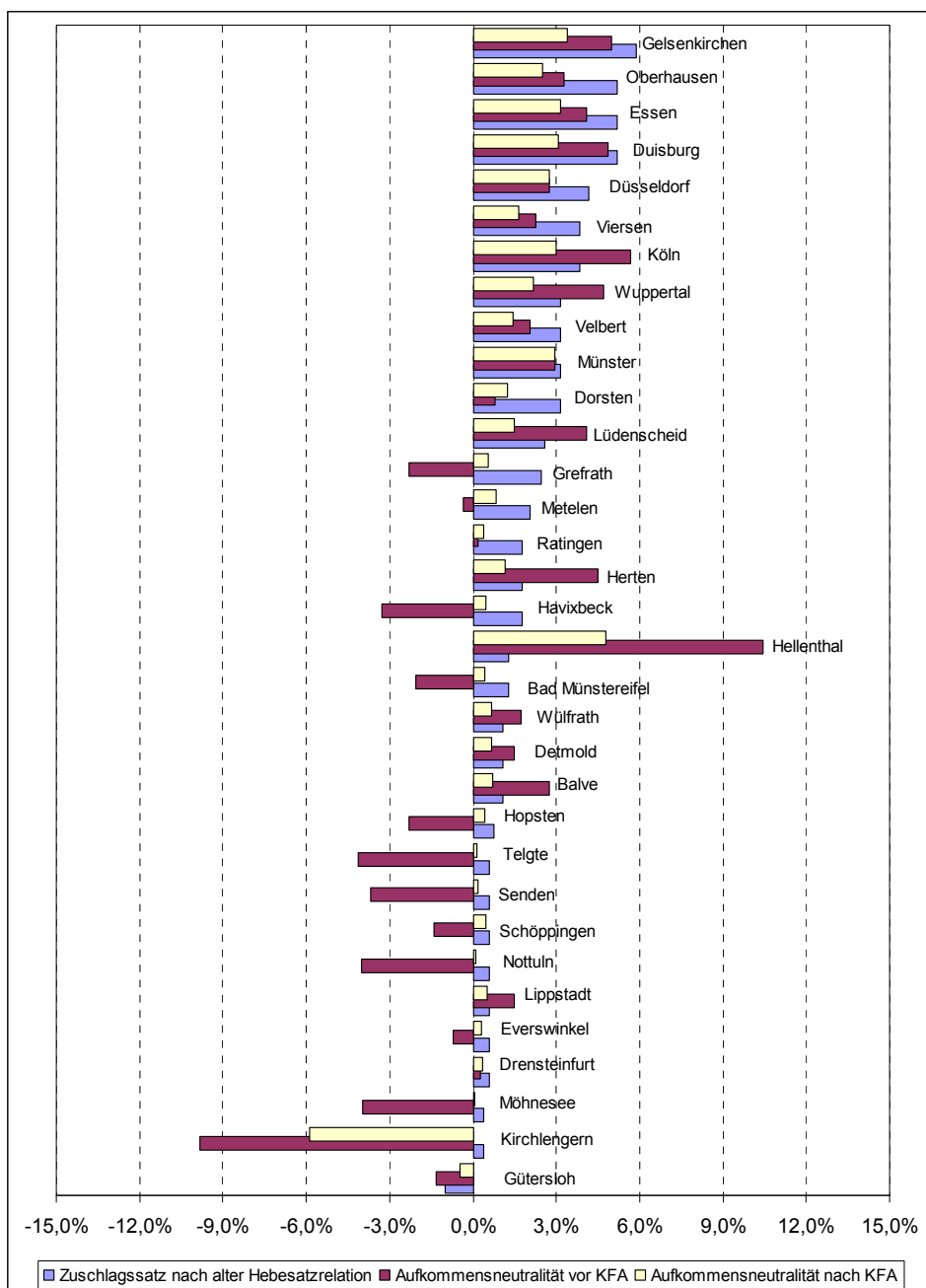


Quelle: eigene Berechnungen; Reformkommission/BDI (2005); Statistische Landesämter (2005)

Auch in Nordrhein-Westfalen kann der überwiegende Teil der Gemeinden seinen Zuschlagssatz im Vergleich zu der heutigen Hebesatzrelation senken. Dies gilt insbesondere für die kreisfreien Städte, deren Hebesatzniveau nach Reform aber weiterhin über dem Durchschnittssatz von 27,1% bestehen bleibt. Wiederum führt der kommunale Finanzausgleich zu einer Nivellierung der Ergebnisse, wobei teilweise sogar eine Überkompensation entsteht. Während Städte, wie Köln und Wuppertal ihren Zuschlagssatz zur Aufrechterhaltung der Aufkommensneutralität vor kommunalem Finanzausgleich eigentlich anheben müssten, können sie ihn nach Berücksichtigung der Ausgleichswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs senken. Vor allem die Umlandgemeinden oder Gemeinden im überwiegend ländlichen Raum des Untersuchungssamples, wie Telgte, Senden oder Nottuln, könnten ihren Zuschlagssatz dagegen durch die Änderung der Steuereinnahmen im Rahmen der Reform eigentlich senken. Durch den kommunalen Finanzausgleich er-

höht sich der aufkommensneutrale Zuschlagssatz jedoch leicht oder bleibt zumindest im Vergleich zu heute konstant. Insgesamt ergibt sich für Nordrhein-Westfalen – ähnlich wie in Mecklenburg-Vorpommern - ein sehr homogenes Ergebnis der Zuschlagssätze nach kommunalem Finanzausgleich. Die aufkommensneutralen Zuschlagssätze liegen nur in wenigen Fällen um mehr als drei Prozentpunkte über dem Durchschnittssatz.

Abbildung: „Aufkommensneutrale“ Zuschlagssätze in NRW mit Nivellierungssatz laut Gesetz – Abweichung zu 27,1% in Prozentpunkten –



Quelle: eigene Berechnungen; Reformkommission/BDI (2005); Statistische Landesämter (2005)

1 Einleitung

Die Reform der Gemeindesteuern steht nach den ersten gescheiterten Anläufen in den vergangenen Jahren unverändert hoch auf der finanz- und wirtschaftspolitischen Agenda. Bei allen Kontroversen um konzeptionelle Ansätze: gerade die Auseinandersetzungen um die Gewerbesteuerreform haben im Laufe des Jahres 2003 deutlich gezeigt, dass letztlich die erwarteten interkommunalen Umverteilungseffekte ausschlaggebend dafür waren, dass die Reformbemühungen gestoppt wurden und dass der von allen Seiten als unbefriedigend empfundene Status quo, die alte Gewerbesteuer, eine unerwartete Gnadenfrist erhalten hat.

Die vorliegende Untersuchung basiert auf dem von BDI und VCI gemeinsam vorgelegten Vorschlag zur Abschaffung der Gewerbesteuer und deren Ersatz durch kommunale Zuschläge zur Einkommen- und Körperschaftsteuer, deren Höhe jede Gemeinde autonom bestimmen kann (BDI/VCI, 2001). Es geht hier jedoch nicht darum, diesen Vorschlag mit den ausführlich diskutierten oder mittlerweile neu vorgeschlagenen Alternativen zur Reform bzw. zum Ersatz der Gewerbesteuer zu vergleichen und die Vor- und Nachteile der verschiedenen Optionen finanzwissenschaftlich abzuwägen. Diese Diskussion ist sehr wichtig; sie wurde in den Jahren 2002/2003 schon einmal sehr intensiv geführt,¹ und wurde aktuell mit Blick auf die Reformvorschläge der Stiftung Marktwirtschaft erfreulich revitalisiert. Die vorliegende Studie basiert auf der These, dass Befürchtungen und lückenhafte Informationen zu den interkommunalen Verteilungseffekten von Reformen der Gemeindesteuern wichtige, wenn nicht sogar die zentralen Hemmnisse zur Umsetzung einer Reform sind.

Dabei gilt für *jeden* Reformvorschlag die einfache und allgemeine Wahrheit, dass Steuerreformen ohne Umverteilungseffekte nicht möglich sind. Redistributive Wirkungen hinsichtlich der ertragsberechtigten Gemeinden sind nicht beabsichtigt, unvermeidlich sind sie gleichwohl. Die überkommene, in Steuertechnik und Bemessungsgrundlage hoffnungslos veraltete Gewerbesteuer soll abgeschafft und durch neue, an andere Bemessungsgrundlagen anknüpfende Steuereinnahmen ersetzt werden. Wird auf dieser Seite alles neu gemacht, kann nicht auf der anderen Seite, beim örtlichen Aufkommen, alles beim Alten bleiben. Grundsätzlich gilt also: *Eine Reform der Gewerbesteuer ohne interkommunale Umverteilungseffekte ist nicht möglich*. Da jedoch die alten Realsteuern als solche keinen Bestandsschutz genießen, folgt unmittelbar, dass Umverteilungseffekte allein kein Grund sein können, eine Reform zu unterlassen.

¹ Fuest/Thöne (2005) geben einen Überblick über die Diskussion.

In der Praxis wird die Frage, *ob* es zu Umverteilungseffekten kommt, schnell hinter die Frage nach der *Dimension* und den Betroffenen der interkommunalen Umverteilung zurücktreten. In dieser Hinsicht – so die Fortentwicklung unsere Ausgangsthe- se – waren die Umverteilungsergebnisse der Simulationsrechnungen für das BDI/VCI-Modell² zu groß, als dass sie nach Auffassung von Teilen der Politik Grund- lage für einen gangbaren Reformkompromiss hätten sein können.

Diese Berechnungen bilden für die vorliegende Untersuchung die *Ausgangsbasis*.³ Die bisherigen Berechnungen beziehen sich lediglich auf die Veränderungen des *primären* Steueraufkommens der Gemeinden. Die reformbedingten Aufkommens- veränderungen sind gewiss von Bedeutung für die Beurteilung der betrachteten Steueroptionen. Sie haben jedoch nur bedingte Aussagekraft für die tatsächliche *Einnahmesituation* der Städte und Gemeinden. Denn in der Ablauflogik folgt auf die Zuordnung der Steuereinnahmen an die Gemeinden noch jeweils der kommunale Finanzausgleich.

Jede größere Reform der Gemeindesteuern – so auch ein Ersatz der Gewerbesteuer durch einen Zuschlag zu Einkommen- und Körperschaftsteuer – führt unweigerlich dazu, dass die vielen Zahnräder in der komplexen Mechanik der Kommunalfinanzen in Bewegung geraten und in einer neuen, im Voraus kaum linear absehbaren Weise zur Ruhe kommen. Dabei ist insbesondere der kommunale Finanzausgleich (KFA) dazu angetan, primäre (Um-)Verteilungsergebnisse, die nach einer Steuerreform gegenüber dem Status quo berechnet werden, noch massiv zu beeinflussen, unter Umständen sogar zu neutralisieren oder umzukehren.

Daraus ergeben sich für die weitere Diskussion zur Reform der Kommunalsteuern durch ein ESt-KSt-Zuschlagmodell zwei Fragenkomplexe: (1) Wie wirken die *bestehenden* Finanzausgleiche im Vergleich zu den primären Steuerverteilungen, welche in der bisherigen Situation vorrangig diskutiert worden sind? Welche finanzwissen- schaftlich und -politisch besonders sensiblen, reformbedingten Umverteilungseffek- te können durch den KFA gemildert oder behoben werden? Welche potenziellen Konflikte bleiben auch nach dem Finanzausgleich noch bestehen? (2) Sollten die Umverteilungseffekte der kommunalen Finanzausgleiche nicht ausreichen, um in einigen Problemfeldern einen systematisch angemessenen und politisch akzeptab- len Ausgleich herbeizuführen, so ist zu fragen, welche Veränderungen der Instru-

² Siehe zu der Berechnung der Reformvorschläge Zwick et. al (2003).

³ Verwendet wurden die Berechnungen der Reformkommission angepasst an die Zahlen der Steuer- schätzung 2004, hochgerechnet auf das Jahr 2006 mit einem Zuschlagssatz von 27,1%.

mente und Verfahren identifiziert werden können, mit denen dies bewerkstelligt werden kann.

Eine grundlegende Schwierigkeit in der Beantwortung dieser Fragen liegt darin, dass die dreizehn Flächenländer auch dreizehn individuelle, zum Teil sehr unterschiedliche Finanzausgleichsgesetze (FAG) nutzen, mit dem Ergebnis, dass sich der kommunale Finanzausgleich als „Buch mit sieben Siegeln“ darstellt, dessen komplexe Zusammenhänge selbst Fachleuten oftmals Probleme bereitet.

Bei den kommunalen Finanzausgleichen „(...) haben die Landesgesetzgeber von ihren Gestaltungsmöglichkeiten weitaus mehr Gebrauch gemacht als bei Regelungen für andere Bereichen der Kommunalfinanzen“ (Rummel, 1999). Gleichwohl ist durchgehend die Grundidee zu erkennen, den durchschnittlichen Finanzbedarf einer Kommune anhand von Messgrößen als fiktiven Geldbetrag zu ermitteln, diesem die gewichteten Einnahmen aus Steuern (bei Gemeinden) oder Umlagen (bei Gemeindeverbänden) gegenüberzustellen und dann die Differenz von Finanzbedarf und Steuerkraft (Umlagekraft) anteilig aufzufüllen.

Dabei ist nicht nur der Grad dieser Auffüllung zwischen Finanzbedarf und -kraft entscheidend für die Nivellierung der Ausgangsdifferenzen. Auf allen Stufen der Berechnungsmechanik eines speziellen kommunalen Finanzausgleichs können u.U. nivellierende oder differenzierende Effekte auftreten, die auch im Rahmen unserer Untersuchungsfragen relevant sein können. Insofern erwächst aus dem Ziel, die Wechselwirkungen eines ESt-KSt-Zuschlags mit dem kommunalen Finanzausgleich zu untersuchen, die Notwendigkeit, diesen Mechanismus in seiner ganzen Wirkungsstruktur abzubilden. Die Unterschiedlichkeit der praktizierten Ausgleiche zwingt dabei zur Auswahl, denn alle dreizehn kommunalen FAG separat zu modellieren, ist im Rahmen dieser Untersuchung nicht möglich. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, die Interaktion der interessierenden Steuerreformpläne mit dem kommunalen Finanzausgleich anhand ausgewählter Länder zu untersuchen. Wir tun dies am Beispiel des Freistaates Bayern, sowie der Länder Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern. Die primären Aufgaben des Forschungsvorhabens sind:

(a) Anpassungsbedarf in den Finanzausgleichssystemen: Zunächst wird ermittelt, welche Änderungen in den Finanzausgleichen vorgenommen werden müssten, um einen Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer als Ersatz der Gewerbesteuer in die Finanzausgleichssystematik zu integrieren. Dabei werden Fragen hinsichtlich der Einbeziehung dieser Einnahmen in die Finanzausgleichsmasse, der Pauschalierung und der Berücksichtigung in Vorab-Abzügen und Umlagen berücksichtigt. Dabei geht es in diesem Schritt zunächst darum, jeweils einen Mechanismus zu identifizieren

ren, der sich der eigenen Systematik des betrachteten FAG möglichst bruchlos einfügt, also eine fachliche Analogie zur Einbeziehung der wegfallenden Gewerbesteuer bietet. Im diesem Arbeitsschritt geht es noch *nicht* darum, „zusätzliche“ Anpassungsoptionen zu untersuchen, die eine ergänzenden Korrektur von sachlich u./o. politisch problematischen Umverteilungsergebnissen herbeiführen können.

In der praktischen Umsetzung erweist sich dieser Arbeitsschritt – das im Voraus – als sehr unkompliziert, denn ein Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer lässt sich tatsächlich unproblematisch in die drei betrachteten Finanzausgleichsmechanismen einpassen.⁴ Lediglich dort, wo die gesetzliche Umsetzung der Ausgleichs vom technischen Ideal bzw. vom Gewollten abweichen, kann es zu Unklarheiten hinsichtlich der Integration des BDI/VCI-Modells kommen, da entschieden werden muss, ob die derzeitigen diskretionären Abweichungen von der Systematik nachgebildet werden sollen oder nicht.

(b) Wirkung der bestehenden Finanzausgleiche auf die Einnahmen der Gemeinden bei Umsetzung des Zuschlagsmodells. Im zweiten und umfangreichsten Arbeitsschritt des Vorhabens wird anhand von Modellrechnungen für die drei FAG untersucht, welche kommunale Aufkommensverteilung aus dem BDI/VCI-Steuerreformmodell resultiert. Wie oben schon kurz angesprochen, soll hier vor allem untersucht werden, welche finanzwissenschaftlich und -politisch besonders sensiblen, reformbedingten Umverteilungseffekte durch den KFA gemildert oder behoben werden können und welche kritischen Umverteilungseffekte auch *nach* Finanzausgleich noch bestehen bleiben.

Um den zweiten Arbeitsschritt durchführen zu können, müssen die kommunalen Finanzausgleiche von Bayern, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern in Simulationsrechnungen nachgebildet werden. Dabei werden die Kernsysteme der Ausgleichs für alle drei Länder und ihre zusammen 3.300 Kommunen *komplett* simuliert. Da nicht für alle Gemeinden auch Vorausschätzungen der Aufkommenseffekte des BDI/VCI-Modells vorliegen, müssen hier die Gemeinden der 2003er Regionalisierungsberechnungen der Reformkommission in den Vordergrund gestellt werden. Sie werden „im Original“ in die Modellrechnungen eingebracht. Damit ist Konsistenz und Vergleichbarkeit zu den bisher vorliegenden Ergebnissen gewährleistet.

Die kommunalen Finanzausgleiche werden zudem noch in zwei Dimensionen vereinfacht, die keinen Einfluss auf die Größen haben, die in der Untersuchung interessie-

⁴ Entsprechend verzichten wir auch weitestgehend auf die affirmativen Einzelaussagen, wo es bei der Integration des BDI/VCI-Modell in die Finanzausgleiche überall zu *keinen* Problemen kommt.

ren. Zum einen werden diejenigen Finanzausgleichsmechanismen, die nicht von den steuerlichen Reformalternativen betroffen werden *können*, nicht speziell, sondern nur summarisch modelliert. Zum anderen wird die Finanzierung der Gemeindeverbände nur insofern berücksichtigt, als die steuerinduzierten Variationen der Umlagekraft die gemeindlichen Mittel tangieren.

2 Der Kommunale Finanzausgleich in Deutschland und in den Untersuchungsländern

Die folgenden Abschnitte stellen kurz die Grundmechanismen des kommunalen Finanzausgleichs in Deutschland im Allgemeinen und in den drei Untersuchungsländern im Besonderen vor. Damit hierbei von Anfang an deutlich ist, „wohin die Reise geht“ – d.h. welche Finanzausgleichselemente für die späteren Reformsimulationen erwartungsgemäß wichtig sein werden – stellen wir die Auswahlkriterien der drei Beispielländer den weiteren Erläuterungen voran. Zwecks besserer Verortung wird hierbei eine kurze Übersicht über die Hauptbestimmungsfaktoren der kommunalen Finanzausgleiche in allen Bundesländern gegeben. Aufgrund der schon erwähnten außerordentlichen Heterogenität der kommunalen Finanzausgleichssysteme in den einzelnen Bundesländern, aber auch der Interdependenz der verschiedenen „Rädchen“ im Finanzausgleich, kann es sich jedoch lediglich um eine grobe Übersicht handeln. Als wesentliche Dimensionen der kommunalen Finanzausgleiche – die in Kapitel 2 noch ausführlich erläutert werden - lassen sich identifizieren:⁵

- Die Finanzausgleichsmasse: Ihre Bestimmung variiert zwischen den Ländern sowohl hinsichtlich des Umfangs der in die Finanzausgleichsmasse fließenden Gemeinschaftssteuern sowie der darauf anzuwendenden Verbundquoten. Letztere variieren zwischen 11,6% in Bayern und 23% in NRW oder Hessen. In Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern folgt die Finanzausgleichsmasse dagegen dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz.
- Die Finanzkraft: In allen Bundesländern fließen die Realsteuern und die kommunalen Anteile der Gemeinschaftssteuern in die Berechnung der Finanzkraft mit ein. Der Einbezug der Spielbankabgabe erfolgt dagegen nur in Thüringen und Niedersachsen. In Rheinland-Pfalz und dem Saarland werden außerdem (finanzkraftabhängige) Schlüsselzuweisungen berücksichtigt. Aufgrund der Festsetzung unterschiedlicher Nivellierungssätze fließen die Steu-

⁵ Vgl. für eine detaillierte Darstellung Lenk/Rudolph (2003a) bis (2004b).

ereinnahmen in den meisten Bundesländern nur zu einem Teil in die Berechnung der Finanzkraft mit ein. Während in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und dem Saarland die Steuereinnahmen nach dem tatsächlichen gewogenen Durchschnittssatz nivelliert werden und damit voll Berücksichtigung finden, fließen sie in den übrigen Bundesländern mit einem im Gesetz festgeschriebenen, teils deutlich unter dem tatsächlichen Durchschnittssatz liegenden Anteil in die Berechnung der Finanzkraft mit ein. In Bayern, Baden-Württemberg und Hessen zeigt sich eine deutliche Untererfassung bei der Grundsteuer B, während die Gewerbesteuer in allen Ländern zu mindestens 80% erfasst wird.

- Der Finanzbedarf: Bis auf Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein nehmen die übrigen Länder im Rahmen der Hauptansatzstaffel eine Einwohnerveredelung vor. Diese fällt mit einer Einwohnergewichtung von maximal 123% in Sachsen-Anhalt, 180% in Niedersachsen und 186% in Baden-Württemberg bei jeweils unterschiedlichen Einwohnergrenzen höchst unterschiedlich aus. Auch die Berücksichtigung von Neben- und Sonderbedarfen differiert zwischen den Finanzausgleichssystemen. Während z.B. die Bedarfe durch Schüler und Schulweg in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein *finanzkraftabhängig* gestaltet sind, sind sie in den übrigen Ländern *finanzkraftunabhängig*.
- Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft: Die Ausgleichsquote zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf variiert in den Ländern von 50% in Hessen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz und 90% in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland. Diese Zahlen sind jedoch vorsichtig zu interpretieren, da die drei erstgenannten Länder ergänzende Ausgleichsregelungen getroffen haben.

In Abbildung 1 sind Einnahmen der Kommunen aus dem Finanzausgleich sowie die Ausgleichsquoten überblicksartig dargestellt. Da die Ausgleichsquote allein zwar immer wieder als Vergleichskriterium herangezogen wird, in seiner Aussagekraft auf Grund der Interdependenzen mit den vielen Determinanten des Finanzausgleichs aber immer nur im Kontext interpretierbar ist, sind die (bereinigten) Einnahmen sowie die Zuweisungen (inklusive der Ausgleichszahlungen im Rahmen des Familienlastenausgleichs) der einzelnen Länder ausgewiesen. Von Bedeutung sind insbesondere die Schlüsselzuweisungen. Ihre Höhe weist auf die quantitative Relevanz der „freien“ Finanzausgleichsmittel hin, die von dem hier untersuchten Steuerreformvorschlag durch die Berücksichtigung der Steuerkraft überhaupt nur direkt beeinflusst werden können. Zwei Ergebnisse

werden sichtbar: Nach wie vor zeigt sich auf Grund fehlender eigener Steuereinnahmen ein hohes Zuweisungs-niveau in den neuen Bundesländern. Und: Der Anteil der „freien“ Schlüsselzuweisungen an den bereinigten Einnahmen variiert in den Ländern von nur 9,26% in Bayern bis zu 32,55% in Sachsen.

Abbildung 1: Finanzausgleichszahlungen im Überblick 2003

Bundesland	Ausgleichsquote	Bereinigte Einnahmen*			Anteil Zuweisungen an ber. Einnahmen	Anteil Schlüsselzuw. an bereinigten Einnahmen
		Einnahmen aus Zuweisungen**		Schlüsselzuw. vom Land		
	in %	in € pro Einwohner			in %	
Bundesgebiet		1.844	1.174	280	63,67%	15,18%
Baden- Württemberg	ca. 70	2.000	1.168	238	58,39%	11,89%
Bayern	55	1.790	1.040	166	58,07%	9,26%
Hessen	50	2.004	1.213	251	60,51%	12,52%
Niedersachsen	75	1.638	913	199	55,76%	12,16%
Nordrhein- Westfalen	90	1.963	1.155	276	58,83%	14,07%
Rheinland- Pfalz	50	1.517	951	193	62,68%	12,69%
Saarland	90	1.383	1.164	306	84,16%	22,12%
Schleswig- Holstein	50	1.672	1.466	486	87,68%	29,07%
Sachsen- Anhalt	70	1.925	1.065	275	55,32%	14,30%
Brandenburg	80	1.828	1.533	434	83,88%	23,77%
Mecklenburg- Vorpommern	65	1.964	1.669	450	84,96%	22,92%
Sachsen	75	1.815	1.618	591	89,19%	32,55%
Thüringen	70	1.674	1.424	477	85,06%	28,51%

* Einnahmen des Verwaltungs- u. Vermögenshaushalts ohne haushaltstechnische Verrechnungen
 ** inkl. Ausgleichsleistungen nach Familienlastenausgleich

Quelle: Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte (2003)

2.1 Die Auswahl der Untersuchungsländer

Wie in Abschnitt 1 kurz dargelegt, erscheint es im vorliegenden Forschungsvorhaben sinnvoll, die Interaktion der Steuerreformpläne mit dem kommunalen Finanzausgleich anhand ausgewählter Länder zu untersuchen. Bei der Auswahl der Beispielländer wurde nicht nur auf große Unterschiedlichkeit der Finanzausgleichs-gesetze geachtet. Ebenfalls wichtig sind eine Reihe „exogener“ Faktoren, wie z.B. die erwartete durchschnittliche Steuerkraft des Zuschlagsmodells und die interkommunale Varianz dieser Steuerkraft. Hinsichtlich der Stadt-Umland-Problematik dürften die siedlungsräumliche Struktur und auch die durchschnittliche Gemeindegröße von großer Bedeutung sein. Vor diesem Hintergrund wurden drei Länder ausgewählt:

Nordrhein-Westfalen als altes Bundesland mit dichter industrieller/gewerblicher Struktur und einer hoch agglomerierten Gemeindestruktur. Die 18,1 Mio. Einwohner des Landes verteilen sich auf nur 396 Städte und Gemeinden, die Durchschnittsge-

meinde hat damit 45.700 Einwohner. Der kommunale Finanzausgleich wird jedes Jahr durch ein Gemeindefinanzierungsgesetz neu festgelegt und zeichnet sich unter anderem durch eine sehr eng definierte Finanzausgleichsmasse, eine maßvoll progressive Hauptsatzstaffel ("Einwohnerveredelung"), drei Nebenansätze und eine mit 90% sehr hohe Auffüllquote des fiktiven Bedarfsfehlbetrags aus.

Bayern als altes Bundesland mit sehr großer Wirtschaftskraft und einer diversifizierten Landes- und Siedlungsstruktur: Großen agglomerierten Wachstumspolen stehen eine Vielzahl peripherer ländlicher Gemeinden gegenüber. Die 12,4 Mio. Einwohner leben in 2.056 selbständigen Städten und Gemeinden, d.h. eine durchschnittliche Gemeinde hat 6.050 Einwohner (13% des Niveaus von NRW). Der Finanzausgleich zeigt eine sehr umfassend definierte Finanzausgleichsmasse, eine anfänglich sehr stark progressive Hauptsatzstaffel, bis zu vier Nebenansätze und eine mit 55% recht niedrige Auffüllquote des fiktiven Bedarfsfehlbetrags. (Dabei erhalten Gemeinden mit besonders niedriger Steuerkraft zusätzliche Sonderschlüsselzuweisungen.)

Mecklenburg-Vorpommern, als das neue Bundesland mit der geringsten Wirtschaftskraft und einer durch weite ländliche Regionen geprägten Landesnatur: Die 1,7 Mio. Einwohner Mecklenburg-Vorpommerns leben in 851 selbständigen Gemeinden. Die Durchschnittsgemeinde verfügt damit nur über 2.030 Einwohner (4,4% von NRW). Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern hebt sich durch mehrere Besonderheiten vom Gros der Finanzausgleichsgesetze ab. Die Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen erfolgt nach einem strengen, formelgemäßen Gleichmäßigkeitsgrundsatz, wie ihn sonst nur der Freistaat Sachsen vorweisen kann. Auch ist die detaillierte Beachtung des Konnexitätsgrundsatzes im Finanzausgleichsgesetz geregelt. Mecklenburg-Vorpommern hat nach schleswig-holsteinischem und rheinland-pfälzischem Vorbild keine Hauptansatzstaffel. Alle fiktiven Bedarfe, bei denen man keine starke Bindung zur Einwohnerzahl annimmt, werden über insgesamt elf separate Ansätze abgedeckt, die jedoch nicht als klassische Nebenansätze, sondern als Vorabentnahmen aus der Finanzausgleichsmasse umgesetzt werden. Die Differenz zwischen verbleibendem Finanzbedarf und eigener Steuerkraft wird zu 65% ausgeglichen.

2.2 Grundbegriffe des kommunalen Finanzausgleichs

Föderale Staaten definieren sich durch den mehrstufigen Aufbau ihres Staatsgebildes. In Deutschland sind dies die drei gebietskörperschaftlichen Ebenen Bund, Län-

der und Gemeinden.⁶ Die Finanzverfassung (Artikel 104a-115 GG) regelt die Beziehungen zwischen ihnen. Als ein Kernelement der Finanzverfassung regelt der Finanzausgleich die Verteilung der Aufgaben und Einnahmen zwischen den Gebietskörperschaften. Die Beziehungen zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen regelt der *vertikale* Finanzausgleich, die zwischen Gebietskörperschaften gleicher Ebene der horizontale Finanzausgleich. Es wird zwischen dem (vorgeordneten) *passiven* und dem (nachgeordneten) *aktiven* Finanzausgleich unterschieden. Dabei gilt: Die *Aufgaben*verteilung bestimmt die *Ausgaben*verteilung. Die Verteilung der staatlichen *Aufgaben* auf die föderalen Ebenen – der *passive* Finanzausgleich – bildet damit die Grundlage der Verteilung und Umverteilung von *Einnahmen* zwischen den Gebietskörperschaften – des *aktiven* Finanzausgleichs. Dieser Aufgaben- und Ausgabenverteilung soll grundsätzlich auch die Einnahmenverteilung entsprechen. (Peffekoven, 1980, 618.) Es wird deutlich, dass der Begriff „Finanzausgleich“ sehr viel weiter greift, als er semantisch nahe legt und als er im politischen Umgang genutzt wird. Der im englischen genutzte Terminus „intergovernmental fiscal relations“ beschreibt das Gemeinte hier sehr viel präziser (Kops, 1984, 239).

2.2.1 Der passive Finanzausgleich

Der *originäre* passive Finanzausgleich legt fest, welche Aufgaben die einzelnen öffentlichen Aufgabenträger zu erledigen haben.⁷ Es erfolgt eine Zuordnung von Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungszuständigkeiten. Eine Gebietskörperschaft besitzt die Entscheidungskompetenz, wenn sie darüber zu befinden hat, ob, wie und von wem eine Aufgabe durchgeführt wird. Durchführungskompetenz besitzt die Gebietskörperschaft, die vom entscheidungszuständigen Aufgabenträger mit der Durchführung beauftragt wird, aber zumeist keinen eigenen Gestaltungsspielraum besitzt. Die Finanzierungszuständigkeit schließlich liegt bei der staatlichen Stelle, die verpflichtet ist, die bei der Aufgabenerfüllung anfallenden Kosten zu tragen. Dies ist i.d.R. die Ebene, die die Entscheidungskompetenz innehat. Die Verteilung der Aufgabenkompetenzen könnte sich prinzipiell an den von der ökonomischen Theorie des Föderalismus entwickelten Kriterien orientieren. Da diese jedoch vielfach nur schwer operationalisierbar sind, wird in der Praxis häufig auf andere, nicht immer rational begründbare Kalküle zurück gegriffen (Hansmeyer, 1992, S.

⁶ Einschließlich der Gemeindeverbände.

⁷ Dies impliziert eine vorangegangene Entscheidung darüber, welche Aufgaben staatlich erledigt werden sollen, und eine Entscheidung über die Struktur, d.h. die Anzahl und Art der Entscheidungsträger, des Staatswesens (Kops, 1984, 240).

1133). Da im originären passiven Finanzausgleich alle staatlichen Aufgaben simultan geregelt werden müssen, kommt es – wenn nicht für jede Aufgabe eine eigene, „maßgeschneiderte“ Gebietskörperschaft geschaffen werden soll - notwendigerweise zu Zieldivergenzen. Nicht alle Ziele können in vollem Umfang erreicht werden, d.h. es kommt zu einer suboptimalen Gesamtlösung. Somit werden zusätzliche Regelungen nötig, die die auftretenden Suboptimalitäten soweit wie möglich beseitigen.

Dies geschieht im *ergänzenden* passiven Finanzausgleich. Er ergänzt bzw. modifiziert die Aufgabenzuordnung des originären passiven Finanzausgleichs. Dies sollte erst dann geschehen, wenn weitere Verbesserungen des originären passiven Finanzausgleichs nicht mehr möglich bzw. sinnvoll sind. Der ergänzende passive Finanzausgleich sollte somit nur eine „subsidiäre Korrekturfunktion“ ausüben (Kops, 1984, 245). Dies kann auch über Zuweisungen erfolgen.

2.2.2 Der aktive Finanzausgleich

Damit die Gebietskörperschaften die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen können, benötigen sie finanzielle Mittel. Diese erhalten sie im aktiven Finanzausgleich. Der aktive Finanzausgleich besteht wiederum aus zwei Bausteinen. Im *originären* aktiven Finanzausgleich wird den Gebietskörperschaften eine finanzielle Grundausstattung gegeben (Steuern). Kann diese nicht so gestaltet werden, dass sie die Finanzierung der im passiven Finanzausgleich verteilten Aufgaben ermöglicht, müssen im *ergänzenden* aktiven Finanzausgleich die nötigen Korrekturen vorgenommen werden (Zuweisungen).

Auch im *originären* aktiven Finanzausgleich können drei Teilkompetenzen unterschieden werden, die gebündelt oder auch getrennt zugewiesen werden können. Dabei ist zunächst wieder im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit zu bestimmen, welche Art von Steuer erhoben werden soll. Es gilt die Bemessungsgrundlage, den Steuersatz und den Steuerdestinatar zu definieren. Schließlich ist zu bestimmen, wer die Steuer erhebt, d.h. die Durchführungskompetenz besitzen soll. Von besonderer Bedeutung ist die Ertragszuständigkeit, hier wird entschieden, wer über die Einnahmen verfügen darf.

Mit Blick auf die Kommunen heißt das: Im originären aktiven Finanzausgleich sollten den Kommunen nach dem Grundsatz der örtlichen Radizierbarkeit diejenigen (Steuer-) Einnahmen zugeordnet werden, deren Bemessungsgrundlage sie am besten ermitteln und beeinflussen können (Hansmeyer, 1992, 1134). In der Praxis wird davon jedoch aus vielfältigen, hier nicht darzustellenden Gründen abgewichen. Die

steuerlichen Einnahmen der Kommunen sind in Artikel 106 GG enumerativ festgelegt. Den Gemeinden stehen eigene Anteile am Aufkommen von Einkommen- und Umsatzsteuer, das Aufkommen der Grund- und Gewerbesteuern sowie das Aufkommen der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zu.

Sind die den Gebietskörperschaften im originären aktiven Finanzausgleich zugewiesenen Steuermittel nicht ausreichend, um die Aufgabenerfüllung adäquat zu gewährleisten, kann eine Korrektur über den *ergänzenden* aktiven Finanzausgleich erreicht werden. Daneben dient er auch als Möglichkeit zur Beseitigung einer suboptimalen Aufgabenverteilung des passiven Finanzausgleichs. So oder so handelt es sich also um eine Umverteilung von Finanzmitteln, die sich bereits im öffentlichen Sektor befinden.

Die Art der Umverteilung von Mitteln hängt dabei vom angestrebten Zweck ab. Sollen die Unzulänglichkeiten des passiven Finanzausgleichs behoben werden, so wird eine Beeinflussung der Tätigkeit der Gebietskörperschaften angestrebt. Verwendet werden in diesem Falle zweckgebundene Zuweisungen. Sie werden vor allem für drei Zielsetzungen eingesetzt. Zum ersten müssen einer Gebietskörperschaft, die mit der Durchführung einer Aufgabe beauftragt wurde, die ihr dabei entstehenden Kosten erstattet werden. Es handelt sich um Erstattungen für vom entscheidungszuständigen Aufgabenträger delegierte Aufgabendurchführungen (der „übertragene Wirkungskreis“). Als zweites nennt die Finanzausgleichstheorie innerstaatliche (De-)Meritorisierungszuweisungen. Diese werden dann gewährt, wenn ein im passiven Finanzausgleich benannter Aufgabenträger den gesellschaftlichen Nutzen seiner Tätigkeit systematisch falsch einschätzt. Die Zuweisungen sollen diese Fehleinschätzung beheben. Zuweisungen mit einer *expliziten* Begründung dieser Art kommen in der Praxis selten bis nie vor. Schließlich können die Lenkungszuweisungen drittens für die Internalisierung im originären passiven Finanzausgleich nicht internalisierter räumlicher Externalitäten und Spill-over-Effekte eingesetzt werden.

Liegt das Ziel des ergänzenden aktiven Finanzausgleichs dagegen in der Beseitigung von Unvollkommenheiten des originären *aktiven* Finanzausgleichs, so wird eine andere Art von Zuweisungen eingesetzt, die Ausgleichszuweisung. Intendiert ist hier die Aufstockung einer unzureichenden Finanzausstattung, damit die eigenen Aufgaben in vollem Umfang erfüllt werden können. Das Ziel der Ausgleichszuweisungen ist somit nicht auf eine Verhaltensänderung der Kommunen gerichtet, so dass eine Orientierung an bestimmten Zwecken nicht erforderlich und zulässig ist (Kops, 1984, 344).

2.2.3 Mechanismen des kommunalen Finanzausgleichs

Der kommunale Finanzausgleich ist seiner Natur nach ergänzender aktiver Finanzausgleich. Im Rahmen der Finanzverfassung ist der (ergänzende) kommunale Finanzausgleich in Artikel 106 VII GG geregelt, der eine Partizipation der Kommunen an den Steuereinnahmen der Länder vorschreibt. Das Ausmaß der Beteiligung wird dabei von den Ländern selber durch Finanzausgleichsgesetze (FAG) oder Gemeindefinanzierungsgesetze (GFG) bestimmt. Die Länderregelungen differieren zum Teil sehr stark, sie werden im Anschluss für die Untersuchungsländer dargestellt. An dieser Stelle werden zunächst nur die allen Ländern gemeinsamen Elemente skizziert.

Beim kommunalen Finanzausgleich handelt es sich also um ein Ausgleichssystem zwischen den deutschen Flächenländern und ihren Kommunen. Die Länder weisen den Kommunen Teile ihrer Finanzmittel zu und erreichen es so, durch vertikale Zuweisungen horizontale Wirkungen zu induzieren. (Münstermann, 1976, 275) Die damit verbundenen Ziele, die eingesetzten bzw. prinzipiell einsetzbaren Mittel wie auch das Ausgleichsverfahren werden hier zunächst überblicksartig dargestellt.

2.2.4 Ziele und Aufgaben des kommunalen Finanzausgleichs

Mit dem kommunalen Finanzausgleich können drei verschiedene Zielsetzungen verfolgt werden: Man unterscheidet die fiskalische, die redistributive und die alloкатive Funktion.

Die *fiskalische* Funktion dient dazu, die Finanzmittel der Kommunen aufzustocken. Um dieses Ziel zu erreichen, erhalten die Kommunen Zuweisungen des Landes. Die Zuweisungen sind nach „Bedürftigkeit“ der Kommunen unterschiedlich hoch bemessen. Diese KFA-Funktion dient damit der Sicherung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Artikel 28 II GG. Den Kommunen muss es möglich sein, selbstgewählte Aufgaben in einem bestimmten Umfang eigenständig erledigen zu können.

Die *redistributive* Funktion des kommunalen Finanzausgleichs soll die Finanzkraftdisparitäten zwischen den Gemeinden tendenziell angleichen. Die eigenen Steuereinnahmen, die den Kommunen im *originären* aktiven Finanzausgleich gemäß Artikel 106 VI zustehen, streuen in ihrem Aufkommen jedoch so stark, dass das Postulat der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ 106 III 4 GG nicht mehr gewährleis-

tet erscheint.⁸ Um dem Verfassungsgebot Rechnung zu tragen, werden die Dotationen im kommunalen Finanzausgleich unterschiedlich hoch bemessen. Dieses Vorgehen soll zu einer Art fiskalischer Gleichheit zwischen den Kommunen führen, damit sie alle ein annähernd gleiches öffentliches Leistungsangebot je Bürger bereitstellen können (Bötticher-Meyners, 1989, 208). Die bisher beschriebenen ersten beiden Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs dienen dazu, die Finanzkraft der Kommunen zu stärken, damit diese den ihnen zugewiesenen Aufgaben im vorgegebenen Ausmaß nachkommen können. Hier darf von Landesseite nicht versucht werden, Einfluss auf das Verhalten der kommunalen Aufgabenträger zu nehmen. Folglich werden diese Funktionen durch allgemeine (zur freien Verfügung stehende) Zuweisungen verwirklicht.

Die dritte Funktion des kommunalen Finanzausgleichs, die *allokative* Funktion, dient der Internalisierung von räumlichen Nutzen-Spillovers, die im Rahmen des passiven Finanzausgleichs nicht internalisiert werden konnten bzw. sollten. Nutzen-Spillovers treten gerade dann auf, wenn der aus einer Leistung einer Gebietskörperschaft resultierende Nutzen nicht auf die eigene Einwohnerschaft beschränkt bleibt, sondern auch von anderen Gebietskörperschaften genutzt wird. Typische Beispiele sind das überregional wirkende Kulturangebot oder Gesundheitsangebot zentraler Orte, das von den umliegenden kleineren Ortschaften genutzt wird. Aber auch die Erholungsfunktion des ländlichen Raumes kann hierzu gezählt werden. Mit Zuweisungen, die an bestimmte Externalitätenmerkmale anknüpfen, soll bewirkt werden, dass die Kommunen auch die Nutzen „Externer“ in den Bereitstellungsentscheidungen für öffentliche Leistungen berücksichtigen, sodass idealiter nutzenoptimale Leistungsmengen und –qualitäten bereitgestellt werden.

Nicht zuletzt aus dem Umstand, dass sich die monetären (Zuweisungs-) Gegenwerte von Nutzen-Spillovers oft nicht objektiv und eindeutig bemessen lassen, können neben die reine allokative Funktion des Finanzausgleichs auch (de-)meritorische Elemente treten. Zuweisungen durch das Land werden in einem meritorischen Begründungszusammenhang mit verzerrten Präferenzen der Gemeinden begründet, die dazu führen, dass der gesellschaftlich wünschenswerte Versorgungsgrad in den einzelnen Gemeinden nicht vollständig erreicht wird. Konkret läuft dies darauf hin-

⁸ Das Grundgesetz formuliert das Postulat der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet für die *vertikale* Verteilung der Umsatzsteueranteile zwischen Bund und Ländern. Dass eine solche *horizontale* Anforderung sinnvoll nur im Zusammenhang mit den horizontalen bzw. horizontal wirkenden Regelungen der Finanzverfassung verstanden werden kann, ist offensichtlich und Konsens. (Thöne/Jacobs, 2000, 54). Wie allerdings „einheitliche“ – oder auch gleichwertige (Art. 72 II GG) – Lebensverhältnisse zu operationalisieren sind, ist sehr umstritten.

aus, dass versucht wird, das Verhalten der Kommunen zumindest teilweise im Sinne des Landes zu steuern. Um das gewünschte Verhalten auf der untergeordneten Ebene zu induzieren, vergibt das Land Zuweisungen unter spezifischen Empfangsbedingungen oder Verwendungsbindungen an die Kommunen. Je stärker das meritische Element wird (d.h. je schwächer die allokativer Rechtfertigung für eine tatsächliche Lenkungszuweisung), desto mehr berechtigten Anlass haben die Kommunen, über die „goldenen Zügel“ von zweckgebundenen Zuweisungen zu klagen.

2.2.5 Instrumente des kommunalen Finanzausgleichs

Die Zuweisungsinstrumente, mit denen der kommunale Finanzausgleich die dargelegten Ziele zu erreichen sucht, lassen sich nach dem Freiheitsgrad für die empfangende Gebietskörperschaft gliedern (Bergmann et al., 1998, 96). Der Freiheitsgrad in Bezug auf die *Mittelverwendung* ist bei allgemeinen Zuweisungen am höchsten und nimmt bei speziellen oder Zweckzuweisungen mit der Stringenz der Empfangs- und/oder Verwendungsaufgaben ab.

(a) Allgemeine Zuweisungen

Die allgemeinen Zuweisungen lassen sich grundsätzlich in Schlüssel- und Bedarfszuweisungen gliedern. Schlüsselzuweisungen verdanken ihren Namen dem zugrundeliegenden Verteilungsverfahren. Diese Art allgemeiner Zuweisungen wird schematisch nach Berechnungsschlüsseln vergeben. Durch sie versucht man, eine für alle Kommunen angemessene Finanzausstattung zu gewährleisten. Basisindikator des Finanzbedarfs ist dabei die Einwohnerzahl einer Kommune. (Hansmeyer, 1992, 1134)

Die generalisierenden Berechnungsvorschriften können „individuelle“ Unterschiede zwischen den Gemeinden einer Größenklasse jedoch nicht abbilden. Folglich kann in einem zweiten Schritt versucht werden, die Zuweisungen in Abhängigkeit von den spezifischen Gegebenheiten der Kommunen zu differenzieren. Diese Individualisierung leisten die Bedarfszuweisungen, indem sie die Zuweisungen den speziellen Finanzbedarfen der einzelnen Gebietskörperschaft anzupassen suchen. Bei dieser Art von Zuweisung kann es folgerichtig kein regelgebundenes Vergabeverfahren geben. Sie werden vielmehr fallspezifisch vergeben. (Münstermann, 1976, 278)

Schlüssel- und Bedarfszuweisungen stehen in einem substitutiven Verhältnis zueinander. Je weiter über unterschiedliche Teilschlüsselmassen und deren Zuweisungsmechanismen versucht wird, spezielle Bedarfselemente gruppenweise pauschaliert abzubilden, desto weniger sind diskretionäre Bedarfszuweisungen notwendig. Aber

auch Länder, die auf eine Unterteilung der Schlüsselmassen nach verschiedenen bedarfsverursachenden Faktoren verzichten, nutzen heute kaum noch Bedarfswweisungen, höchsten in offensichtlichen „Notfällen“. Dies wird im quantitativen Verhältnis von Schlüssel- und Bedarfswweisungen, wie in Tabelle 1 dargestellt, offensichtlich.

Zuweisungsart	in Mrd. €	an Gesamtzuweisungen
Allgemeine Zuweisungen	27,0	57,9%
Familienlastenausgleich	1,2	2,6%
Schlüsselzuweisungen	21,5	46,1%
Bedarfswweisungen	0,3	0,6%
sonstige allgemeine Zuweisungen	4,0	8,6%
Zweckgebundene Zuweisungen	19,6	42,1%
Erstattung v. Ausgaben für staatliche Aufgaben	5,2	11,2%
Zuweisungen für laufende Zwecke	6,7	14,4%
Schuldendiensthilfen	0,0	0,0%
Investitionszuweisungen	7,7	16,5%
Gesamt	46,6	100%

Eigene Zusammenstellung nach BMF (2004).

Tabelle 1: Kommunalen Finanzausgleich – Zuweisungsarten 2003

Als weitere allgemeine Zuweisungen erhalten die Kommunen Anteile des erhöhten Länderanteils an der Umsatzsteuer, der als Ausgleich der Belastungen aus der Neuregelung des Familienlastenausgleichs vereinbart wurde. Dieser Anteil wird den Gemeinden jedoch nach einem bundeseinheitlichen Verfahren erstattet. Da es sich hier um einen Ersatz für entgangene Einkommensteuereinnahmen handelt, wird der Anteil nach den Maßstäben verteilt, die für die Verteilung der originären Einkommensteueranteile der Gemeinden angewandt werden.

Allgemeine Zuweisungen erhöhen den finanziellen Spielraum der empfangenden Kommunen. Die Gemeinden sind in der Verwendung dieser Finanzmittel frei; das Land hat als Geber somit keinen direkten Einfluss auf die Aufgaben, die die Kommunen durchführen.

(b) Spezielle/zweckgebundene Zuweisungen

Spezielle Zuweisungen werden genutzt, um Lenkungswirkungen zu erzielen. Die übergeordnete Gebietskörperschaft möchte, dass eine bestimmte Aufgabe auf der untergeordneten Ebene durchgeführt wird. Die dabei anfallenden Kosten sollen durch Zuweisungen abgedeckt werden. Um diese Wirkung zu erzielen, muss die Zuweisung zweckgebunden sein. Grob können drei Arten von Zweckzuweisungen unterscheiden werden:

- *Kostenerstattungen für Auftragsangelegenheiten*: Führen Kommunen Aufgaben im Auftrag der übergeordneten Gebietskörperschaft durch, so werden ihnen die dabei anfallenden Kosten erstattet.
- *Sonderlastenausgleiche*: Für bestimmte Aufgabengebiete, wie z.B. Schulen, erhalten Kommunen Zuweisungen meist nach aufgaben- und bedarfsbezogenen globalen Schlüsseln. Da mit diesen Schlüsseln zwar die Empfangsaufgaben bestimmt werden, die konkrete Verwendung der Mittel jedoch den Kommunen anheim gestellt ist, zeigen Sonderlastenausgleiche somit eine ausgeprägte Ähnlichkeit zu den Schlüsselzuweisungen (Bergmann et al., 1998, 96 f.).
- *Antragsgebundene Zuweisungen* schließlich werden für konkrete Vorhaben vergeben, an deren Realisation das Land ein spezielles Interesse hat, und daher auch in aller Regel mit (zusätzlichen) Verwendungsaufgaben versehen.

Durch die Zweckzuweisungen entsteht neben dem Einkommens- auch ein Substitutionseffekt. Der gewünschte Lenkungseffekt kann erzielt werden, da die empfangende Kommune nun ein verstärktes Interesse an der geförderten, nun für sie billigeren, Aufgabenerfüllung hat. In den Zweckzuweisungen besitzt ein Land ein wirksames Mittel, Einfluss auf die Tätigkeiten der Kommunen auszuüben. Diese Einflussnahme wird von der Empfängerseite jedoch als Gängelung am „goldenen Zügel“ beklagt.⁹

(c) Der zentrale Ausgleichsmechanismus

Das Ausgleichsverfahren des kommunalen Finanzausgleichs im Rahmen der Schlüsselzuweisungen lässt sich in vier Schritte unterteilen.

⁹ Dahinter steht die nicht immer nur implizite kommunale Forderung, die gleichen Zuweisungssumme *ohne* irgendwelche Auflagen zu erhalten. Dass dies bei Zuweisungen für Zwecke, denen die Kommunen aus eigener Initiative *nicht* bzw. nur in unzureichendem Umfang dienen würden, keine sinnvolle Alternative sein kann, ist offensichtlich.

- Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse

Die Finanzausgleichsmasse setzt sich aus dem *obligatorischen* und dem *fakultativen* Steuerverbund zusammen. Der obligatorische Steuerverbund ist den Ländern durch Artikel 106 VII GG vorgegeben. Demnach sind sie verpflichtet, einen – selbstbestimmten – Prozentsatz, die Verbundquote, ihres Anteils am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern in die Finanzausgleichsmasse einzustellen. Demgegenüber liegt es im Ermessen der Länder, ob und in welchem Umfang sie ihre Kommunen im Rahmen des fakultativen Verbundes an ihren sonstigen Einnahmen beteiligen.

- Die Bestimmung des Finanzbedarfs

Idealtypisch würde der Finanzbedarf der Kommunen aus den von ihnen wahrgenommenen Aufgaben abgeleitet. Ein solches Vorgehen würde die Enumeration der Aufgaben und der dabei – bei wirtschaftlicher Erfüllung der Aufgaben – anfallenden Ausgaben erfordern. Der dabei anfallende Aufwand wäre immens, sodass man versucht, den Finanzbedarf durch einen primären Indikator, die Einwohnerzahl, abzubilden (Hansmeyer, 1992, 1134). Ziel ist die Erreichung eines gleichen Leistungsniveaus je Bürger. Erfahrungsgemäß steigen jedoch die kommunalen *Ausgaben* pro Kopf mit der Einwohnerzahl überproportional an. Folglich wird in den meisten Ländern der Indikator „Einwohnerzahl“ in Abhängigkeit von der Gemeindegrößenklasse „veredelt“, d.h. die Einwohnerzahlen größerer Gemeinden werden mit gestaffelten Prozentsätzen über 100% multipliziert (sie sog. „Hauptansatzstaffel“).

Die schon seit der Weimarer Zeit praktizierten Hauptansatzstaffelungen werden mit mehreren Theorieansätzen erklärt bzw. gerechtfertigt. Heutzutage nur noch geringe Relevanz kommt der ursprünglichen Erklärung Popitz' zu, dass Einwohner größerer Ortschaften andere und mehr öffentliche Leistungen bräuchten als die Landbevölkerung. Während man damals zum Beispiel nur in Städten Kanalisationen hatte, indes auf dem Lande Sickergruben eine kostengünstige und zudem privat unterhaltene Alternative boten, sind es heute gerade die Anschlusskosten an Kanalisationen in ländlichen Regionen, die überdurchschnittliche Pro-Kopf-Kosten verursachen.

Das von Arnold Brecht 1932 formulierte „Gesetz der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung“ (Brecht, 1932, 6) beruht hingegen auf der Annahme, auch die Erbringung *gleichwertiger* öffentlicher Leistungen führe in Städten zu höheren Kosten, weil Vorleistungen hier teurer bezogen werden müssten (Grundstücke u. ä.) oder weil kostenaufwendigere technische Lösungen realisiert werden müssten (heute z.B. U-Bahnen). Doch als Grundsatzrechtfertigung der Hauptansatzstaffel ist das Brechtsche Gesetz dennoch kaum geeignet. So ist zwar für einige kommunale Aufgaben ein eindeutiger progressiver Kostenverlauf

attestiert worden. Daneben existieren jedoch ebenso Bereiche, in denen überproportionale Kosten der Leistungserstellung nicht für verdichtete, sondern für dünn besiedelte Gebiete festzustellen sind (Hansmeyer, 1980, 115). Zudem ist es sehr wahrscheinlich, dass für Agglomerationen neben teilweisen Nachteilen bei der Erstellung öffentlicher Leistungen auch Vorteile zu verzeichnen sind, beispielsweise durch Skaleneffekte als Rückgang administrativer Kosten bei zunehmender Einwohnerzahl.¹⁰

Tragfähiger ist hier die Argumentation mit *Spillovers*: Größere Orte erbringen öffentliche Leistungen, die nicht nur von ihren eigenen Einwohnern, sondern auch von denen kleinerer, umliegender Orte in Anspruch genommen werden (z. B. kulturelle und Gesundheitsleistungen). So wird die Hauptansatzstaffel zur Abgeltung zentralörtlicher Leistungen genutzt. Hierzu können aber auch Nebenansätze zum einwohnerbezogenen Hauptansatz dienen; mit diesen wird anhand pauschalierter Maßstäbe direkter an die betreffenden Leistungen angeknüpft (Hansmeyer, 1980, 107).

In der Praxis ist insbesondere bei der Hauptansatzstaffel nicht mehr feststellbar, welcher Anteil der als überproportional anerkannten Bedarfe größerer Gemeinden tatsächlich der Abgeltung von Spillover-Leistungen zuzurechnen ist und welcher Anteil eine zusätzliche (lenkende) Förderung größerer Orte insofern bewirkt, als über Jahrzehnte praktizierte „Einwohnerveredelungen“ es leichter machen, Wirtschaftlichkeitsreserven bei der Erstellung öffentlicher Leistungen nicht auszuschöpfen.¹¹

Der Finanzbedarf einer Kommune wird in der Ausgangs- bzw. Bedarfsmesszahl ausgedrückt. Diese ergibt sich aus der Multiplikation des Gesamtansatzes und des Grundbetrags. Der Gesamtansatz setzt sich aus dem Hauptansatz und i.d.R. mehreren Nebenansätzen zusammen. Diese bewirken eine zumeist im Ergebnis stärkere Gewichtung der Einwohner größerer Orte, es kommt zu einer weiteren Veredlung. Der Grundbetrag wird von der Landesseite jährlich so festgesetzt, dass die Finanz-

¹⁰ Bösing (1999, 207) weist darauf hin, dass die finanz- und auch regionalwissenschaftlichen Theorie keinen plausiblen Grund sieht, von der Annahme steigender Skalenerträge der Produktion öffentlicher Leistungen Abstand zu nehmen. Zudem hebt er noch einmal hervor, dass weiterhin die empirische Evidenz für die Gültigkeit des Brechtschen Gesetzes fehlt.

¹¹ Insofern können empirische Untersuchungen, die am tatsächlichen kommunalen Ausgabeverhalten anknüpfen (z.B. Hardt/Schmidt, 1998), nur nachweisen, dass Gemeinden, die seit langem überproportional hohe Zuweisungen pro Kopf erhalten, auch überproportional hohe Ausgaben aufzuweisen haben. Über die „echte“ Bedarfssituation hingegen können solche Ansätze – die vor allem aus Mangel an praktikablen Alternativen gewählt werden – a priori nichts aussagen.

ausgleichsmasse für den Ausgleich von Finanzkraft und Finanzbedarf aufgebraucht wird.

Es erfolgt damit mangels geeigneter Methoden keine genaue Bestimmung und Abbildung des „echten“ Finanzbedarfs einer Kommune. Stattdessen spielen die finanziellen Möglichkeiten des Landes eine entscheidende Rolle für die Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs und somit auch für die Höhe der Schlüsselzuweisungen.

- Die Bestimmung der Finanzkraft

Die Bestimmung der kommunalen Finanzkraft soll Auskunft darüber geben, inwieweit die Kommune selbst in der Lage ist, ihre Aufgaben zu erfüllen. Berücksichtigung finden ausschließlich die Steuereinnahmen der Kommunen, jedoch nicht alle. Bei der Berücksichtigung der Realsteuern werden normierte Hebesätze benutzt. Diese Vorgehensweise soll die von den Gebietskörperschaften autonom zu verantwortenden Finanzkraftunterschiede für die Berechnung ausschalten. (Hansmeyer/Kops, 1985, 47) Die unter diesen Voraussetzungen ermittelte Finanzkraft der Kommunen findet in der Steuerkraftmesszahl ihren Ausdruck.

- Der Ausgleich im engeren Sinne

Nach ihrer Bestimmung werden die Bedarfs- und die Steuerkraftmesszahl einander gegenüber gestellt. Kommunen, deren Finanzkraft kleiner ist als ihr Finanzbedarf, erhalten dann Ausgleichszuweisungen. In der Regel erfolgt nur ein teilweiser Ausgleich, d.h. das Land bestimmt eine feste Ausgleichsquote kleiner 100%. Besonders finanzschwachen Kommunen wird zuweilen eine Sockelgarantie in Höhe eines mindestens zu erreichenden Prozentsatzes der durchschnittlichen Finanzkraft gewährt (Kirchhof, 1985, 22). In welchem Umfang die Differenz zwischen Finanzbedarf und –kraft ausgeglichen wird, ist von der Abwägung zwischen allokativen und finanzausgleichstheoretischen Argumenten¹² abhängig und ist letzten Endes nur politisch zu entscheiden. Fasst man die einzelnen Ausgleichsbedarfe der Kommunen zusammen, so erhält man den Gesamtausgleichsbedarf im gesamten Bundesland. Damit die zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse komplett aufgebraucht wird, normiert das Land, wie oben beschrieben, den Grundbetrag entsprechend. In einem letzten Schritt wird schließlich die Zuweisung an die einzelne Kommune bestimmt.

¹² Aus allokativen Gesichtspunkten wird ein nicht vollständiger Ausgleich präferiert, um den Kommunen das Interesse an der Ausschöpfung und Pflege eigener Einnahmequellen zu erhalten. Die ausgleichsorientierte Sicht zielt hingegen auf eine vollständige Angleichung, damit die übertragenen Aufgaben in vollem Umfang erfüllt werden können, wie auch auf eine stärkere Betonung der distributiven Elemente. (Hansmeyer/Kops, 1985, 56).

Sie ergibt sich als das Produkt aus der landesspezifischen Ausgleichsquote und dem Defizit von Bedarfsmesszahl gegenüber Steuerkraftmesszahl.

2.3 Zentrale Elemente der Finanzausgleiche in den Untersuchungsländern

Um die Frage, ob und ggf. welche Änderungen in den FAG vorgenommen werden müssten, um einen Zuschlag zur Einkommens- und Körperschaftsteuer als Ersatz der Gewerbesteuer in die Finanzausgleichssystematik zu integrieren, werden die Finanzausgleichssysteme der drei Untersuchungsländer Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen im Folgenden kurz dargestellt.¹³

Die Hauptziele jedes kommunalen Finanzausgleichs sind zum einen die allgemeine Anhebung der Finanzkraft der Gemeinden ('fiskalisches Ziel') und eine – nicht vollständige – Angleichung der Finanzkraft zwischen den Gemeinden ('distributives Ziel'). Diese Ziele werden in zwölf der dreizehn Flächenländer durch eine in ihrer Grundstruktur ähnliche Technik verfolgt:¹⁴ Der durchschnittliche Finanzbedarf einer Gebietskörperschaft wird durch Kombination verschiedener Messgrößen als fiktiver Geldbetrag ausgedrückt. Diesem Bedarf werden die gewichteten Einnahmen aus Steuern (bei Gemeinden) bzw. Umlagen (bei Gemeindeverbänden) gegenübergestellt. Zeigt sich eine Unterdeckung – dies ist zumeist der Fall –, wird sie durch Schlüsselzuweisungen gemindert. Neben die Schlüsselzuweisungen treten in allen Ländern Zweck- und ggf. Pauschalzuweisungen, die sich nicht unbedingt nach dem Grad der Unterdeckung des Finanzbedarfs richten und somit z.T. auch abundanten Kommunen zugute kommen.¹⁵ In dieser Untersuchung stehen diejenigen Mechanismen des kommunalen Finanzausgleichs im Mittelpunkt, die durch eine Änderung der Steuereinnahmen der Gemeinden auch tatsächlich beeinflusst werden. Finanz-

¹³ Als Quellen dienen dabei: Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (FAG) des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Juli 2004 mit Geltungsende 31.12.2007, Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (Finanzausgleichsänderungsgesetz) des Freistaates Bayern vom 8. März 2005, Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2004/2005 (GFG) (Nachtragsfassung); das Finanzausgleichsgesetz (FAG) von Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. April 2004 sowie das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern und das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. Um die Darstellung übersichtlich zu halten, wird darauf verzichtet, bei jeder Einzelregelung auf die jeweilige gesetzliche Grundlage zu verweisen. Lediglich in wichtigen Fällen wird hiervon eine Ausnahme gemacht.

¹⁴ Das FAG Baden-Württembergs bedient sich einer anderen Technik, wobei den Zielen natürlich auch gedient wird.

¹⁵ Gemeinden sind dann abundant, wenn ihre Finanzkraft größer ist als ihr Finanzbedarf.

mittel, die davon unabhängig gezahlt werden, wie z.B. die bayerische Krankenhaushumlage, können zwar für die Gesamteinnahmenposition der einzelnen Gemeinden durchaus von Bedeutung sein, sind für die direkten Wirkungsmechanismen des Reformvorschlags auf die Gesamteinnahmen nach kommunalem Finanzausgleich dagegen nicht von Relevanz und werden in der Darstellung – nicht zuletzt aus Gründen der Verständlichkeit - auch nur am Rande betrachtet.

2.3.1 Zusammensetzung der Ausgleichsmassen

Die *Finanzausgleichsmasse* für den kommunalen Finanzausgleich ist jeweils ein Anteil an der *Verbundmasse* aus dem allgemeinen Steuerverbund.¹⁶ Dieser umfasst die Landesanteile an den Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) im Rahmen des obligatorischen Verbundes nach Artikel 106 VII S. 1 GG. Der fakultative Steuerverbund ist zum Teil sehr unterschiedlich gestaltet. Während Mecklenburg-Vorpommern auch das Aufkommen der Landessteuern nach Artikel 106 Abs. 2 und Art. 107 Abs. 1 GG (Vermögenssteuer, Erbschaftsteuer etc.) sowie die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen in seinen Steuerverbund einbringt, besteht der fakultative Verbund in Nordrhein-Westfalen und Bayern nur aus den Einnahmen aus vergleichsweise wenigen Landessteuern.

¹⁶ Der allgemeine Steuerverbund umfasst – wie in Kapitel 2.2.5 c) näher erläutert – den obligatorischen und fakultativen Steuerverbund.

Tabelle 2: Kommunalen Finanzausgleich – Allgemeiner Steuerverbund in den Beispielländern

	Bayern	Nordrhein-Westfalen	Mecklenburg-Vorpommern
Obligatorischer Verbund			
Landesanteil Einkommensteuer	11,6%	23,0%	26,36
Landesanteil Körperschaftsteuer	11,6%	23,0%	26,36
Landesanteil Umsatzsteuer*	11,6%	23,0%	26,36
Fakultativer Verbund			
Gewerbesteuerumlage	11,6%	/	26,36
Grunderwerbsteuer	38,1%**	13,14%	/
Vermögensteuer	/	/	26,36***
Kfz-Steuer	42,83%**	/	26,36
Andere Landessteuern	/	/	26,36
Zuweisungen Länderfinanzausgleich	n. r.	n. r.	26,36
Bundesergänzungszuweisungen FAG § 107 II	n. r.	n. r.	26,36
Bundesergänzungszuweisungen FAG § 107 IV	n. r.	n. r.	/
Abzüge von Ausgleichsmasse			
Beiträge Länderfinanzausgleich	11,6%	/	
Sonstiges	/	diverse Einzelposten	

* Durch Familienlastenausgleich erhöhter USt-Landesanteil teilweise nicht berücksichtigt.

** Die KFZ-Steuererträge werden den Gemeinden u. Gemeindeverbänden außerhalb der Anteilsmasse des KFA zur Verfügung gestellt

*** Wird zurzeit nicht erhoben.

n. r. = Nicht relevant, da die betreffende Einnahme/Ausgabe in dem Land zurzeit nicht anfällt.

Quelle: FAG Bayern (2004), FAG Mecklenburg-Vorpommern (2004), GFG NRW (2005)

Wie in Tabelle 2 deutlich wird, weist Bayern mit 11,6% nur vergleichsweise geringe Anteilsquoten im obligatorischen sowie fakultativen Verbund auf. Daneben werden die Gemeinden jedoch sowohl an der Kraftfahrzeug- als an der Grunderwerbsteuer beteiligt. Darüber hinaus stehen weitere Mittel für den kommunalen Finanzausgleich aus dem allgemeinen Staatshaushalt zur Verfügung.¹⁷ Die Zuteilung der Mittel an

¹⁷ Der Freistaat Bayern stellt den Gemeinden und Landkreisen im Jahr 2005 42,83% des Aufkommens der Kfz-Steuer zur Verfügung. Die Mittel dienen (vorrangig) dem Bau und Ausbau von Kreis- und Gemeindestraßen, Ortsdurchfahrten von Bundes- und Staatsstraßen. Da die Verteilung der Mittel nicht durch die örtliche Steuerkraft beeinflusst wird, sondern anhand des örtlichen Aufkommens

die Kommunen erfolgt jedoch unabhängig von der kommunalen Steuerkraft. Im Gegensatz zu Bayern und Nordrhein-Westfalen ist der fakultative Verbund in *Mecklenburg-Vorpommern* sehr ausgedehnt, wobei in beiden Teilen des Steuerverbundes relativ hohe Anteilsquoten genutzt werden. Dies ist als Reaktion auf die weiterhin geringe primäre Steuerkraft der ostdeutschen Kommunen im Vergleich zu ihren Counterparts in den alten Ländern zu sehen.¹⁸

Trotz des Einflusses der unterschiedlichen Anteilsquoten bleibt festzustellen, dass sich in den Ländern mit einem breit angelegten fakultativen Verbund die Entwicklung der Landeseinnahmen sehr viel genauer auf die Entwicklung der Ausgleichsmasse für den kommunalen Finanzausgleich niederschlägt. Am relativ weitesten entkoppelt sind diese Entwicklungen in *Nordrhein-Westfalen*, hier werden nicht einmal die Beiträge des Landes im Länderfinanzausgleich in den fakultativen Verbund einbezogen.¹⁹

2.3.2 Aufteilung der Finanzausgleichsmassen

Stehen die Finanzausgleichsmassen damit fest, werden sie in den drei Beispielländern in jeweils unterschiedliche Teilmassen zerlegt.

Im Freistaat *Bayern* wird die „Anteilsmasse“ (= Finanzausgleichsmasse) nach Maßgabe der Bewilligungen des Staatshaushaltsplans auf vier Gruppen verteilt: (a) die Schlüsselmasse, (b) Mittel für Verstärkungsbeiträge für Zuwendungen nach Art. 10 und 10c FAG (c) Investitionspauschalen nach Art. 12 FAG (d) Verbundleistungen. Lediglich die Schlüsselmasse und die Investitionspauschalen werden in Abhängigkeit von der Steuerkraft verteilt.

In *Nordrhein-Westfalen* wird statt eines auf längere Frist angelegten Finanzausgleichsgesetzes (FAG) für jedes Haushaltsjahr ein neues Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) erlassen. Deshalb werden im Gesetz auch keine Quoten oder Aufteilungsschlüssel genutzt, sondern jeweils die vorgesehenen Haushaltsansätze genannt. Der „Verbundbetrag“ (= Finanzausgleichsmasse) wird – nach Abzug der Kürzungen zur kommunalen Mitfinanzierung einheitsbedingter Lasten – zunächst in zwei Teilmassen zerlegt.

bzw. der Straßenlänge verteilt wird, bleibt der KFZ-Steuerverbund von den Reformvorschlägen unbeeinflusst.

¹⁸ Vgl. Lenk/Rudolph (2003), S. 12.

¹⁹ Nicht berücksichtigt sind Solidarumlagen und Kürzungen von Teilmassen, mit denen Bayern und Nordrhein-Westfalen ihre Kommunen an den Finanzierungslasten der deutschen Einheit beteiligen. Die differenzierte Auflistung dieser Abzüge würde den Rahmen dieser Darstellung sprengen.

Tabelle 3: Finanzausgleichsmassen in einzelnen Ländern (2005)

	insgesamt	davon	
		Allgemeine Zuweisungen	Zweckgebundene Zuweisungen
in Mrd. EUR			
Bayern	2,29	2,10	0,19
Mecklenburg-Vorpommern	1,16	0,64	0,49
Nordrhein-Westfalen	6,37	6,19	0,18
	insgesamt	davon	
		Allgemeine Zuweisungen	Zweckgebundene Zuweisungen
in EUR pro Einwohner			
Bayern	184	168	18
Mecklenburg-Vorpommern	682	376	288
Nordrhein-Westfalen	354	344	10

Quelle: Statistische Landesämter (2005)

2.3.3 Die Verteilung der Schlüsselmassen

Die Schlüsselzuweisungen und ihr Verteilungsmodus präsentieren sich in mehr als einer Hinsicht als das „Herzstück“ jedes kommunalen Finanzausgleichs. Zum einen werden hier in aller Regel – wie in Tabelle 3 deutlich wurde - die größten Transferolumina (relativ zu den sonstigen Zuweisungen) bewegt. Zum nächsten werden Schlüsselzuweisungen ohne jede Verwendungsaufgaben gewährt. Sie bieten damit den empfangenden Kommunen die größten diskretionären Gestaltungsspielräume – sind also die „attraktivsten“ Zuweisungen. Und schließlich werden Schlüsselzuweisungen nach Verfahren verteilt, die noch am ehesten als „Finanzausgleichssysteme“ gelten können, welche – mit Einschränkungen – auch exogen prognostiziert werden können. Die Schlüsselzuweisungen an die *einzelnen* Kommunen werden dabei jeweils durch Gegenüberstellung des fiktiven Finanzbedarfs (ermittelt mit dem *Gesamtansatz*) und der Steuerkraft (bei Gemeinden) bzw. der Umlagekraft (bei Landkreisen) ermittelt. Sie sind damit unmittelbar von Änderungen der Steuerkraft betroffen.

**Tabelle 4: Kommunalen Finanzausgleich – Aufteilung der Schlüsselmas-
sen in Teilschlüsselmas-**

	Kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Städte	Landkreise	Landschafts- verbände
Bayern	64%		36%	n. r.
Mecklenburg- Vorpommern	46,23%	26,1%	27,67%	n. r.
Nordrhein- Westfalen	EUR 4,133 Mrd. (= 78,5%)		EUR 0,616 Mrd. (= 11,7%)	EUR 0,517 Mrd. (= 9,8%)

Quelle: eigene Berechnungen nach Daten der Statistischen Landesämter (2005)

Bestimmung des Finanzbedarfs der Gemeinden

Der Finanzbedarf der drei Untersuchungsgemeinden wird jeweils mit einer Ausgangsmesszahl (Bedarfsmesszahl) bemessen, die sich aus der Multiplikation des dimensionslosen Gesamtansatzes und des Grundbetrags (in EUR) ergibt. Sofern Ergänzungsansätze (Nebenansätze) einbezogen werden, ist der Gesamtansatz die Summe aus Hauptansatz und Ergänzungsansätzen.

Der wichtigste Wert, der in die Berechnung des Finanzbedarfs einer Gemeinde einfließt, ist die Zahl der Einwohner. Auf ihr beruht der Hauptansatz.

In *Bayern* werden der regulären Zahl der Personen mit Haupt- bzw. alleinigem Wohnsitz in der jeweiligen Gemeinde alle Personen hinzugerechnet, die dort mit Nebenwohnsitz gemeldet sind. Dies wird in erster Linie den touristischen Orten zugute kommen. Auch werden die nicht kasernierten Mitglieder der ausländischen Stationierungstreitkräfte und deren Angehörige berücksichtigt, wobei hier jede Person mit nur 75% angesetzt wird.

In *Nordrhein-Westfalen* werden den regulär gemeldeten Einwohnerzahlen die nicht kasernierten Mitglieder ausländischer Stationierungstreitkräfte und deren Angehörige sowie die Mitglieder ausländischer diplomatischer, konsularischer oder sonstiger Vertretungen samt Angehöriger zugerechnet, sofern sie nicht ohnehin regulär gemeldet sind.

Während in Mecklenburg-Vorpommern die Einwohnerzahl ungewichtet in die Berechnung des Finanzbedarfs einfließt, wird sie in Bayern und Nordrhein-Westfalen – wie in den meisten Ländern der Bundesrepublik Deutschland – nach zunehmender Gemeindegrößenklasse prozentual höher gewichtet bzw. „veredelt“. In *Bayern* wird dabei schon die kleinste Gemeindeklasse (bis zu 5000 Personen) mit einem Faktor von 108% veredelt. In *Nordrhein-Westfalen* wächst die Veredelung von der „Nicht-Veredelung“ (100%) langsamer – erst ab 37.500 Einwohnern wird mit einem Faktor von 103% veredelt -, aber wie in Bayern auf über 150%.

In *Bayern* und *Nordrhein-Westfalen* werden der Haupt- und die Ergänzungsansätze zum Gesamtansatz addiert.

In *Bayern* kommen zum Hauptansatz für eine Gemeinde (derzeit) drei Ergänzungsansätze hinzu:

- *Ansatz für kreisfreie Gemeinden*: Diese erhalten einen Ergänzungsansatz in Höhe von 10% des Hauptansatzes. Damit steigt de facto die Progression des Hauptansatzes im oberen Bereich (wo kreisfreie Gemeinden naturgemäß zu finden sind).
- *Ansatz für Sozialhilfebelastung*: Kreisfreie Gemeinden erhalten einen Ergänzungsansatz für ihre Sozialhilfebelastung. Er beträgt das Zweieinhalbfache der Summe der Prozentpunkte, die sich aus 75% der über dem landesdurchschnittlichen Belastungssatz der kreisfreien Gemeinden und Landkreise liegenden Sozialhilfebelastung und 25% der dem Landesdurchschnitt entsprechenden oder darunter liegenden Sozialhilfebelastung ergibt. Er wird zum Veredlungsfaktor des Hauptansatzes hinzugezählt.
- *Ansatz für Strukturschwäche*: Er wird Gemeinden gewährt, bei denen das Verhältnis der Zahl der Arbeitslosen zur Steuerkraft der Gemeinde unter dem Landesdurchschnitt liegt. Dieser Ansatz wird nach dem Grad der Strukturschwäche gestuft gewährt.

In *Nordrhein-Westfalen* kommen zum Hauptansatz für eine Gemeinde derzeit drei Ergänzungsansätze hinzu:

- *Schüleransatz*: Für Gemeinden, die Schulträger sind, auf Basis der Schülerzahlen, wobei diese je nach Schultyp mit unterschiedlichen Multiplikatoren gewichtet werden. Diese liegen zwischen 54% bei Berufskollegs und 346% bei den Sonderschulen. Zusätzlich findet eine besondere Berücksichtigung integrativ beschulter Schüler und Schülerinnen statt.
- *Soziallastenansatz*: Hier wird die Zahl der Personen erfasst, die länger als 6 Monate arbeitslos sind. Diese Zahl wird zudem nach der Länge der Arbeitslosigkeit progressiv gestaffelt, von fünffacher Zählung der zwischen 6 und 12 Monaten Arbeitslosen bis zu siebenfacher Zählung der 24 Monate und länger Arbeitslosen.
- *Zentralitätsansatz*: Er entspricht 15% der am 30. Juni des vorvergangenen Jahres sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen.

Mecklenburg Vorpommern stellt eine Ausnahme dar. Die Einwohner bestimmen unveredelt den Finanzbedarf der Gemeinden. Daneben existieren elf separate Ansätze, die als Vorabentnahmen aus der Finanzausgleichsmasse umgesetzt werden.

Der Gesamtansatz wird in allen drei Untersuchungsländern mit einem Grundbetrag multipliziert. So ergibt sich die Ausgangsmesszahl, welche den Finanzbedarf bestimmt. Der Grundbetrag wird dabei jedes Jahr so festgelegt, dass die zur Verfügung stehende Gemeindegeldmasse aufgebraucht wird.

Bestimmung der Steuerkraft der Gemeinden

Im Vergleich zu den Bedarfskennziffern werden die *Steuerkraftmesszahlen* in den drei Untersuchungsländern nach sehr ähnlichen Maßstäben ermittelt. Jeweils ergibt sich die *Steuerkraftmesszahl* einer Gemeinde als die Summe der Steuerkraftzahlen. Als Steuerkraftzahlen werden dabei jeweils angesetzt:

- der Grundbetrag der Grundsteuer A. Er wird in Bayern mit 250, in Nordrhein-Westfalen mit 192 multipliziert. In Mecklenburg-Vorpommern wird er mit dem gewogenen Durchschnitt der Hebesätze des vorvergangenen Haushaltsjahres vervielfacht.
- der Grundbetrag der Grundsteuer B. Er wird in Bayern mit 250, in Nordrhein-Westfalen mit 381 multipliziert. In Mecklenburg-Vorpommern wird er mit dem gewogenen Durchschnitt der Hebesätze des vorvergangenen Haushaltsjahres vervielfacht.
- der Grundbetrag der Gewerbesteuer. Er wird in Bayern mit 300, in Nordrhein-Westfalen mit 403 multipliziert. In Mecklenburg-Vorpommern wird er mit dem gewogenen Durchschnitt der Hebesätze des vorvergangenen Haushaltsjahres vervielfacht. Hiervon wird die Gewerbesteuerumlage nach Maßgabe des jeweils geltenden Prozentsatzes abgezogen.²⁰
- Der Gemeindeanteil an Einkommensteuer und Umsatzsteuer.²¹ In Bayern existiert hier eine „Bedürftigkeitsklausel“: Liegt der Gemeinschaftsteueranteil einer

²⁰ Die Gewerbesteuerumlage wird in Bayern nicht komplett in der Berechnung der Steuerkraft berücksichtigt, da u.a. der im Vergleich zu den neuen Ländern erhöhte Satz des Vervielfältigers der Gewerbesteuerumlage für die alten Bundesländer nach §6 Abs. 3 GemFinRG nicht berücksichtigt wird. Sie wird für alle Gemeinden als einheitlicher Abschlag vom Nivellierungssatz des Gewerbesteueraufkommens berücksichtigt.

²¹ In jedem Land werden dabei die Einnahmen aus dem Familienlastenausgleich „neutralisiert“.

Gemeinde pro Kopf unter 50% des Landesdurchschnitts, wird er nur zu 65% herangezogen.

- Der Grundbetrag ist dabei das jeweilige örtliche Steueraufkommen geteilt durch den tatsächlichen örtlichen Hebesatz.

Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden

Die Schlüsselzuweisungen für eine Gemeinde werden festgelegt, indem die Ausgangsmesszahl der Steuerkraftmesszahl gegenüber gestellt worden ist. Liegt die Bedarfskennziffer über der Steuerkraftkennziffer (was in der Regel der Fall ist), wird der Differenzbetrag zu einem bestimmten Prozentsatz als Schlüsselzuweisung gewährt. Diese Prozentsätze differieren deutlich zwischen den Ländern: Bayern 55%, Mecklenburg-Vorpommern 65% und Nordrhein-Westfalen 90%.

In *Bayern* wiederum gibt es eine Sonderregelung für besonders steuerschwache Gemeinden: Diejenigen Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl pro „veredeltem“²² Einwohner unter 75% des Landesdurchschnitts liegt, erhalten zur stärkeren Auffüllung ihrer unterdurchschnittlichen Steuerkraft 15% des Unterschieds Ausgangsmesszahl und Steuerkraftzahl. Die Sonderschlüsselzuweisungen werden der Gemeindeschlüsselmasse entnommen und insofern auch bei der Berechnung der Grundbeträge (s.o.) berücksichtigt.

Mit den „reichen“ Gemeinden, bei denen die Steuerkraftmesszahl über der Ausgangsmesszahl liegt, verfahren *Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen* gleich: Solche abundanten Gemeinden erhalten keine Schlüsselzuweisungen, müssen aber auch keinen Anteil dieses Überschusses abführen.²³

Investitionspauschalen aus den Finanzausgleichsmassen

Ergänzend zu den Schlüsselzuweisungen erhalten die Kommunen in den drei Untersuchungsländern pauschale Zuweisungen für investive Zwecke.

In *Nordrhein-Westfalen* werden pauschale Zuweisungen für allgemeine und vielerlei spezielle investive Zwecke gewährt. Als *allgemeine* Investitionspauschalen an die Gemeinden werden im Haushaltsjahr 2005 EUR 338,3 Mio. zu Verfügung gestellt.

²² Maßgeblich ist nur der „Veredlungsfaktor“ des *Hauptansatzes*.

²³ Eine Finanzausgleichsumlage wird z.B. Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz oder Schleswig-Holstein erhoben.

Der Betrag wird zu sieben Zehnteln nach der Einwohnerzahl und zu drei Zehntel nach der Gebietsfläche verteilt. Sie sind damit unabhängig von der Steuerkraft.

Auch in Mecklenburg-Vorpommern sind investive Pauschalen nicht von Änderungen der Steuerkraft betroffen.

In *Bayern* erhalten die Gemeinden Investitionspauschalen, die für Investitions-, Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen zu verwenden sind. Insgesamt stehen 115 Mio. Euro zur Verfügung. Sie verteilen sich wie folgt:

- zu 20% an die kreisfreien Gemeinden,
- zu 45% an die kreisangehörigen Gemeinden und
- zu 35% an die Landkreise.

Zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften werden die Investitionspauschalen nach Maßgabe der Einwohnerzahl²⁴ bei Berücksichtigung der Umlagekraft verteilt. Dies wird durch eine andere Art der „Veredelung“ bewerkstelligt, nach der die Einwohnerzahlen mit einem um so größeren Faktor multipliziert werden, je geringer ihre Umlagekraft ist.

So werden die Einwohnerzahlen von *kreisfreien Gemeinden*, deren Umlagekraft unter 80% des Landesdurchschnitts liegt, mit einem Faktor von 145% multipliziert. Dieser Faktor sinkt abgestuft bis hin zu den kreisfreien Gemeinden mit einer Umlagekraft von 120% oder mehr des Landesdurchschnitts; hier werden die Einwohnerzahlen nur noch mit 55% multipliziert. Bei *kreisangehörigen Gemeinden* wird analog verfahren. Die Einwohnerzahlen der „ärmsten“ Gemeinden (Umlagekraft unter 50% des Durchschnitts) werden mit 145% multipliziert, die der „reichen“ (Umlagekraft über 150% des Durchschnitts) mit 55%. Gemeinden mit einer Umlagekraft von 200% oder mehr des Landesdurchschnitts erhalten keine Investitionspauschalen. Durch Verstärkungsbeträge (eine „Unterteilmasse“ dieser Anteilsmasse) werden die Investitionspauschalen der kreisangehörigen Gemeinden auf einen Mindestbetrag von 12.000 Euro per annum angehoben.

Die Investitionspauschalen an die *Landkreise* werden parallel zu denen ihrer Gemeinden festgelegt. Jeder Landkreis erhält 35/45 der Summe der Investitionspauschalen seiner Gemeinden (Verstärkungsbeträge werden nicht berücksichtigt).

²⁴ „Normale“ Einwohner (ohne Nebenwohnsitze und ausländische Truppenangehörige).

Umlagen zwischen den kommunalen Ebenen

Die Landkreise finanzieren jeweils ihren durch sonstige Einnahmen nicht gedeckten Finanzbedarf aus Kreisumlagen der kreisangehörigen Gemeinden. Die Kreisumlage errechnet sich aus der Multiplikation der Umlagegrundlagen mit einem vom Kreistag zu beschließenden Umlagesatz.

In *Bayern* berechnen sich die Umlagegrundlagen der Kreisumlage aus den Steuerkraftzahlen der Gemeinden und 80% der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden im vorangegangenen Jahr. Der Umlagesatz betrug in 2004 durchschnittlich 48,33%.²⁵

Die Berechnung der Umlagegrundlagen der Kreisumlage erfolgt in *Nordrhein-Westfalen* ähnlich wie in Bayern. Die Schlüsselzuweisungen fließen jedoch zu 100% mit in die Berechnung ein. Der Umlagesatz war mit durchschnittlich 33,15% der Umlagegrundlagen im Jahr 2004 deutlich geringer.²⁶

Auch in Mecklenburg-Vorpommern bilden sowohl die Steuerkraft als auch die Schlüsselzuweisungen die Umlagekraft der Kreisumlage. Sie ist von den kreisangehörigen Gemeinden zu zahlen, wenn Teilbeträge der Gemeindeschlüsselzuweisungen und der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer den Gemeinden zufließen.

Im Gegensatz zu Mecklenburg-Vorpommern sind in Bayern und Nordrhein-Westfalen noch weitere Umlagen im Finanzausgleichsgesetz bzw. Gemeindefinanzierungsgesetz vorgesehen.

In *Bayern* legen die Bezirke ihre durch die sonstigen Einnahmen nicht gedeckten Bedarfe mit der so genannten Bezirksumlage auf die kreisfreien Gemeinden und Landkreise um. Analog zu der Kreisumlage setzen sich die Umlagegrundlagen der Bezirksumlage aus den Steuerkraftzahlen und 80% der Gemeindeschlüsselzuweisungen der kreisfreien Gemeinden und Landkreise zusammen.

Zusätzlich besteht in Bayern mit der Solidarumlage eine weitere Umlage als Finanzierungsbeitrag zu den einigungsbedingten Lasten des Staates, die von den Gemeinden – analog zu Kreis- und Bezirksumlage- entsprechend ihrer Umlagekraft berechnet wird. Insgesamt belief sich die Verteilungsmasse der Solidarumlage auf ca. 588 Mio. Euro in 2005.²⁷

²⁵ Dieser Wert stellt den ungewichteten Durchschnitt über die bayerischen Gemeinden dar.

²⁶ Dieser Wert stellt den ungewichteten Durchschnitt über die nordrhein-westfälischen Gemeinden dar.

²⁷ Die Zahl wurde telefonisch vom Statistischen Landesamt in Bayern bestätigt.

Die bayerische Krankenhausumlage stellt eine weitere Umlage dar. Sie wird als Ergänzung des nicht durch örtliche Beteiligung gedeckten Finanzierungsbedarfs von Investitionsmaßnahmen an Krankenhäusern erhoben. Ihre Höhe hängt unmittelbar von dem Umfang der Investitionstätigkeit ab. Sie wird hier nicht näher betrachtet.

In Nordrhein-Westfalen tritt neben die Kreisumlage noch die Landschafts- sowie die Verbandsumlage. Beide berechnen sich analog. Umlagegrundlagen sind jeweils die Steuerkraftmessen der kreisfreien Städte sowie deren Schlüsselzuweisungen. Zusätzlich werden die Umlagegrundlagen der Kreisumlage sowie die Schlüsselzuweisungen der Kreise und Ausgleichsbeträge der kreisfreien Städte nach dem Solidarbeitragsgesetz berücksichtigt.

3 Simulation der Finanzausgleichssysteme

3.1 Datengrundlage und Methodik

Die Simulation der kommunalen Finanzausgleiche findet auf Ebene der einzelnen Gemeinden statt. Nur so können die komplexen Wirkungen des kommunalen Finanzausgleichs sachgerecht abgebildet werden. Dies bedeutet, dass insgesamt mehr als 3400 Gemeinden in den drei Untersuchungsländern in die Berechnungen des Finanzausgleichs einfließen. Zu diesem Zweck müssen verschiedene Datensätze zu einem Datenfile integriert werden. Die Datengrundlage bilden die Kassenergebnisse 2004 sowie die kommunalen Hebesätze 2004, die vom Statistischen Landesamt Nordrhein-Westfalen für die drei Untersuchungsländer zur Verfügung gestellt wurden. Daneben wurden – nach Einwilligung der zuständigen Behörden – die jeweils notwendigen Daten zur Berechnung des eigentlichen Finanzausgleichs - u.a. Ausgangszahlen, Einwohnerzahlen, Einwohnerveredelung und Nebenansätze soweit im Gesetz vorgesehen – zur Verfügung gestellt. In Mecklenburg-Vorpommern ist zusätzliche ein Abgleich der Kassenergebnisse 2004 mit den Finanzausgleichsdaten durch das Statistische Landesamt notwendig. Hier ergibt sich ein besonderer Handlungsbedarf, da aufgrund von vollzogenen Gebietsreformen ein matching der Datensätze nicht ohne weiteres möglich ist.

Um die Auswirkungen der Reformvorschläge auf sämtliche Gemeinden der Beispielländer zu untersuchen, wäre es notwendig, für alle Gemeinden der Länder die Auswirkungen der Reformvorschläge auf die kommunalen Steuereinnahmen zu kennen. Diese Daten standen den Projektnehmern jedoch nicht zur Verfügung und eine ei-

gene Berechnung war im Rahmen dieses Projektes aus zwei Gründen nicht möglich: Zum einen ist die Berechnung äußerst zeit- und rechenaufwändig.²⁸ Zum anderen ist eine eigene Berechnung aufgrund datenschutzrechtlicher Überlegungen nur schwer durchzuführen. Denn als Datengrundlage dient sowohl die Einkommensteuerstatistik als auch die Gewerbesteuerstatistik. Beide Datensätze werden jedoch außerhalb des Statistischen Bundesamtes nur in anonymisierter Form als Scientific use-files zur Verfügung gestellt.²⁹ Diese weisen zwar eine wünschenswerte Detailtreue auf, haben aber gerade in regionaler Hinsicht eine deutliche Anonymisierung erfahren. Eine gemeindescharfe Analyse ist so nicht unmittelbar möglich. Daher können lediglich für die „Reformgemeinden“ die jeweiligen tatsächlichen Steuereinnahmen nach den Kassenergebnissen 2004 – soweit nötig – durch die Ergebnisse der schon vorliegenden Berechnungen nach Daten der Reformkommission ersetzt werden.³⁰ Dieses Vorgehen ermöglicht es, zumindest die für die „Reformgemeinden“ aus der Reform resultierenden Auswirkungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs isoliert darzustellen. Durch Einbeziehung aller Gemeinden in die Simulation kann gleichzeitig die Interdependenz des Finanzausgleichs für alle Gemeinden dargestellt werden, da auch die Gemeinden nach Finanzausgleich durch Einnahmeänderungen betroffen sind, die direkt gar keine Änderungen ihres Steueraufkommens zu verzeichnen haben. Dies ist zum Beispiel durch mögliche Änderungen des Grundbetrags zur Ausschöpfung der Gesamtschlüsselmasse bei der Zuteilung der Schlüsselzuweisungen der Fall.

In der Simulation des kommunalen Finanzausgleichs werden nur diejenigen Elemente des Finanzausgleichs berücksichtigt, die tatsächlich durch die Änderung der Steuereinnahmen durch die kommunale Steuerreform tangiert werden. Dies sind die Steuerkraft und daraus resultierend in erster Linie die Schlüsselzuweisungen sowie die Umlagen. In Bayern kommen hierzu noch die Investitionspauschalen, die ihrer Höhe nach für die einzelnen Gemeinden jedoch eher von untergeordneter Bedeutung sind.

²⁸ Siehe zur Berechnung der Reformvorschläge Zwick et. al (2003).

²⁹ Die nicht anonymisierten Datensätze können nur beim Statistischen Bundesamt vor Ort verwendet oder per Datenfernauswertung genutzt werden.

³⁰ Verwendet wurden die Berechnungen der Reformkommission angepasst an die Zahlen der Steuerschätzung 2004, hochgerechnet auf das Jahr 2006 mit einem Zuschlagssatz von 27,1%.

3.2 Ergebnisse

Die im Folgenden diskutierten Ergebnisse zeigen – wie erwartet - den nivellierenden Einfluss des kommunalen Finanzausgleichs. Dennoch ist dies nicht für alle Gemeinden der Fall. Es existieren eine Reihe von Gemeinden, in denen eine „Überkompensation“ durch den Finanzausgleich in der Form stattfindet, dass die durch die Reform verursachten Einnahmenveränderungen weiter verstärkt werden³¹

Wie schon ausführlich dargestellt, hängen die den Gemeinden zufließenden und von der kommunalen Steuerreform beeinflussten Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs unmittelbar von den lokalen Steuereinnahmen ab. Diese werden jedoch nicht direkt dem Finanzbedarf der Gemeinden gegenüber gestellt. Ausschlaggebend ist jeweils die in den Gemeinden herrschende Steuerkraft, die wiederum vom örtlichen Hebesatz und dem im Gesetz vorgesehenen Nivellierungssatz abhängt. Nur in Mecklenburg-Vorpommern richtet sich dieser Nivellierungssatz nach dem tatsächlichen gewogenen Durchschnittssatz aller Gemeinden im Land. In Bayern und Nordrhein-Westfalen dagegen ist ein im Gesetz vorgeschriebener Wert anzusetzen, der insbesondere bei der Gewerbesteuer in Bayern mit 300 deutlich unter dem tatsächlichen gewogenen Durchschnitt von 370 liegt. In Nordrhein-Westfalen ist der im Gesetz ausgewiesene Wert von 403 weitaus näher an dem tatsächlich gewogenen Durchschnittshebesatz von 432.³² Gemeinden mit einem unterdurchschnittlichen örtlichen Hebesatz besitzen aufgrund der Nivellierung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs eine Steuerkraft, die größer als die tatsächlichen Steuereinnahmen ist. Im Gegenzug ist die Steuerkraft von Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen örtlichen Hebesatz kleiner als die tatsächlichen Steuereinnahmen.

Im Folgenden werden die Unterschiede zwischen Steuerkraft und Steuereinnahmen und ihre Bedeutung für die Interpretation der Ergebnisse für **die untersuchten Gemeinden** näher erläutert. Abbildung 2 zeigt die Entwicklung von Steuerkraft und Steuereinnahmen vor und nach Reform. Sowohl in Bayern als auch in Nordrhein-Westfalen sinken die Steuereinnahmen *der untersuchten* Gemeinden durch die Reform. Während in Nordrhein-Westfalen jedoch auch die Steuerkraft leicht sinkt,

³¹ Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass es sich bei der Betrachtung der hier diskutierten Gemeinden um eine **Auswahl** handelt, die schon im Rahmen der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen getroffen wurde. Verallgemeinerungen der Ergebnisse dieser Auswahl sind daher vor dem Hintergrund eines Selektionsbias zu reflektieren.

³² Die Höhe der tatsächlichen gewogenen Hebesätze sind hier die vom Statistischen Bundesamt ausgegebenen Werte.

steigt sie in Bayern an. In Mecklenburg-Vorpommern steigen dagegen sowohl die Steuereinnahmen als auch die Steuerkraft *der untersuchten Gemeinden* an.³³

Abbildung 2: Veränderung der Steuerkraft und –einnahmen der Reformgemeinden vor und nach kommunaler Steuerreform

		Steuer- einnahmen	Steuerkraft
		in Mrd. Euro	
Reformgemein- den in Bayern	vor Reform	3,29	2,53
	nach Reform	2,89	2,74
Reformgemein- den in M-V	vor Reform	0,19	0,18
	nach Reform	0,20	0,21
Reformgemein- den in NRW	vor Reform	4,56	4,29
	nach Reform	4,15	4,08

Quelle: eigene Berechnungen nach Daten der Reformkommission/BDI³⁴ (2005)

Die unterschiedliche Entwicklung von Steuerkraft und Steuereinnahmen mag auf den ersten Blick verwundern. Sie ist jedoch plausibel, wenn man die Berechnungen der Kommission zur Reform der Kommunalfinanzen näher betrachtet. Denn die Steuereinnahmen nach Reform wurden für alle Gemeinden mit einem einheitlichen Zuschlagssatz ermittelt. Die Möglichkeit der Durchsetzbarkeit unterschiedlicher Hebesätze wurde damit nicht berücksichtigt. Die Bestimmung der sich nach der Steuerreform ergebenden tatsächlichen Hebesatzdifferenzen zwischen den Kommunen wäre ex ante auch kaum zu leisten. Kommunen mit bisher überdurchschnittlichen Hebesätzen haben damit bei der faktischen Senkung der Hebesätze, wie dies durch den in der Untersuchung angewendeten durchschnittlichen Zuschlagssatz der Fall ist, zwangsläufig auch (rechnerische) Steuereinnahmeverluste zu verzeichnen. Dies ist insbesondere in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern für die kreisfreien Städte der Fall. Denn, wie Tabelle 5 exemplarisch verdeutlicht, weisen vor allem die kreisfreien Städte – allen voran München – weit überdurchschnittliche Hebesätze der Gewerbesteuer auf.³⁵

³³ Wenn auch die Reformvorschläge insgesamt für Deutschland aufkommensneutral sind, wird hier deutlich, dass dies für die untersuchten „Reformgemeinden“ nicht zutrifft.

³⁴ Mit Reformkommission ist im Weiteren die „Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen“ gemeint. Siehe zu der Quellenangabe auch Fußnote 30.

³⁵ Der in Tabelle 5 ausgewiesene „tatsächliche Durchschnitt“ ist hierbei der ungewogene Durchschnitt über alle Gemeinden im jeweiligen Bundesland.

Tabelle 5: Gewerbesteuerhebesätze 2004 der Reformgemeinden

Übersicht: Gewerbesteuerhebesätze (2004)							
Bayern				NRW			
	Gewerbesteuerhebesatz	Abweichung Hebesatz von Gesetz (300)	Abweichung vom gewogenen Durchschnitt (370)		Gewerbesteuerhebesatz	Abweichung Hebesatz von Gesetz (403)	Abweichung vom gewogenen Durchschnitt (432)
Arzberg_Stadt	340	13,3%	-8,1%	Bad Münstereife	413	2,5%	-4,4%
Aschaffenburg	385	28,3%	4,1%	Balve	410	1,7%	-5,1%
Augsburg	470	56,7%	27,0%	Detmold	410	1,7%	-5,1%
Buttenwiesen	300	0,0%	-18,9%	Dorsten	440	9,2%	1,9%
Dachau	350	16,7%	-5,4%	Drensteinfurt	403	0,0%	-6,7%
Dürrwangen	300	0,0%	-18,9%	Duisburg	470	16,6%	8,8%
Fürstenfeldbruck	330	10,0%	-10,8%	Düsseldorf	455	12,9%	5,3%
Gauting	330	10,0%	-10,8%	Essen	470	16,6%	8,8%
Germering	330	10,0%	-10,8%	Everswinkel	403	0,0%	-6,7%
Gräfelfing	260	-13,3%	-29,7%	Gelsenkirchen	480	19,1%	11,1%
Grünwald	240	-20,0%	-35,1%	Grefrath	430	6,7%	-0,5%
Ismaning	350	16,7%	-5,4%	Gütersloh	380	-5,7%	-12,0%
KirchheimbMünchen	360	20,0%	-2,7%	Havixbeck	420	4,2%	-2,8%
Lautertal	340	13,3%	-8,1%	Hellenthal	413	2,5%	-4,4%
München	490	63,3%	32,4%	Herten	420	4,2%	-2,8%
Neualbenreuth_M	350	16,7%	-5,4%	Hopsten	405	0,5%	-6,3%
Neuried	330	10,0%	-10,8%	Kirchlengern	400	-0,7%	-7,4%
Nürnberg	447	49,0%	20,8%	Köln	450	11,7%	4,2%
Ottobrunn	340	13,3%	-8,1%	Lippstadt	403	0,0%	-6,7%
Regensburg	425	41,7%	14,9%	Lüdenscheid	432	7,2%	0,0%
Reisbach_M	330	10,0%	-10,8%	Metelen	424	5,2%	-1,9%
Retzstadt	320	6,7%	-13,5%	Möhnesee	400	-0,7%	-7,4%
Rieden_M	320	6,7%	-13,5%	Münster	440	9,2%	1,9%
Rosenheim	400	33,3%	8,1%	Nottuln	403	0,0%	-6,7%
Schweinfurt	370	23,3%	0,0%	Oberhausen	470	16,6%	8,8%
				Ratingen	420	4,2%	-2,8%
				Schöppingen	403	0,0%	-6,7%
				Senden	403	0,0%	-6,7%
				Telgte	403	0,0%	-6,7%
				Velbert	440	9,2%	1,9%
				Viersen	450	11,7%	4,2%
				Wülfrath	410	1,7%	-5,1%
				Wuppertal	440	9,2%	1,9%
Mecklenburg-Vorpommern							
	Gewerbesteuerhebesatz	Abweichung vom gewogenen Durchschnitt		Gewerbesteuerhebesatz	Abweichung vom gewogenen Durchschnitt		
Banzkow	300	-2,3%	Plate	310	1,0%		
Brüsewitz	300	-2,3%	Raben Steinfeld	250	-18,6%		
Dümmer	300	-2,3%	Ribnitz-Damgart	290	-5,5%		
Gelbensande	300	-2,3%	Rostock	420	36,8%		
Grevesmühle	310	1,0%	Schwerin	390	27,0%		
Neubrandent	375	22,1%	Stavenhagen	200	-34,9%		
Pampow	300	-2,3%	Tarnow	280	-8,8%		
Pinnow	300	-2,3%	Wittenförden	280	-8,8%		

Quelle: eigene Berechnungen; LDS NRW (2005)

München hat in der Realität einen Gewerbesteuersatz, der um mehr als 60% über dem im Gesetz vorgesehenen Nivellierungssatz liegt. Durch die Reform stellen sich für München daher nicht zuletzt auf Grund der den *Berechnungen* der Reformkommission zu Grunde liegenden Anwendung des einheitlichen Zuschlagssatzes gut 350 Mio. Euro an Einnahmen weniger dar. Gleichzeitig steigt aber die Steuerkraft – die ja gerade die Einnahmesituation bereinigt um die Hebesatzdifferenzen zwischen den

Kommunen ausweist - um mehr als 100 Mio. Euro an. Anders als die reine Betrachtung der Einnahmeposition impliziert, verbessert sich somit die Ausgangsposition Münchens.

In den sich nun anschließenden Vergleichsrechnungen zwischen dem Status quo (mit Gewerbesteuer) und dem BDI/VCI-Reformmodell werden für die Beispielländer drei wesentlichen Betrachtungsebenen entwickelt:

3.2.1) Gegenüberstellung der einzelgemeindlichen Steuerkraft vor und nach Reform

3.2.2) Analoge Zuschlagsatzvariation

3.2.3) Benötigte Zuschlagsätze

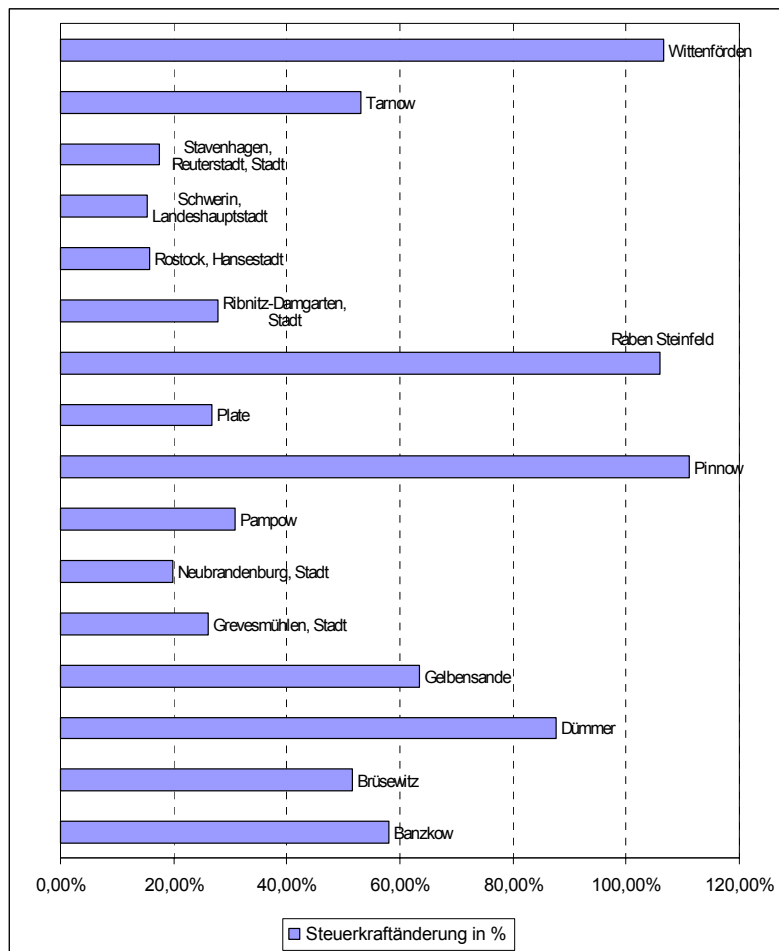
3.2.1 Gegenüberstellung der einzelgemeindlichen Steuerkraft vor und nach Reform

Wie bisher deutlich wurde, ist die Steuerkraft jeweils die für unsere Fragestellungen zentrale Eingangsgröße der kommunalen Finanzausgleiche. Sie gibt an, ob die Gemeinden unter sonst konstanten Rahmenbedingungen durch die Reform in eine bessere oder schlechtere Ausgangsposition zur Generierung von Steuereinnahmen gekommen sind.³⁶ Im Folgenden wird daher jeweils die Steuerkraft vor und nach Reform für die drei untersuchten Bundesländer gegenüber gestellt. Auf dieser ersten Betrachtungsebene werden weder die individuellen Hebesätze noch die weiteren Schritte im kommunalen Finanzausgleich betrachtet.

Bei der Betrachtung der Steuerkraftvariation vor und nach Reform zeigen sich in den drei untersuchten Bundesländern jeweils sehr eindeutige Befunde. In Mecklenburg-Vorpommern haben alle Gemeinden des Analysesamples einen teils sehr starken Anstieg der Steuerkraft zu verzeichnen. Hier spiegeln sich die schon bei den Berechnungen der Reformkommission deutlich gewordenen starken Gewinne an Steuereinnahmen für die mecklenburg-vorpommerischen Untersuchungsgemeinden wieder.

³⁶ Unter Konstanthaltung von lokalem Hebesatz und gesetzlichem Normierungssatz wird eine steigende Steuerkraft durch die Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage herbeigeführt. Eine steigende Steuerkraft ist somit c.p. ein Indikator für höhere lokale Steuereinnahmen. Folglich kann es hier – bei unveränderter Nutzung des Hebesatzrechts – zu keiner Situation kommen, in der *nur* die Steuerkraft steigt, die zugehörigen Steuereinnahmen aber nicht.

Abbildung 3: Veränderung der Steuerkraft in Mecklenburg-Vorpommern



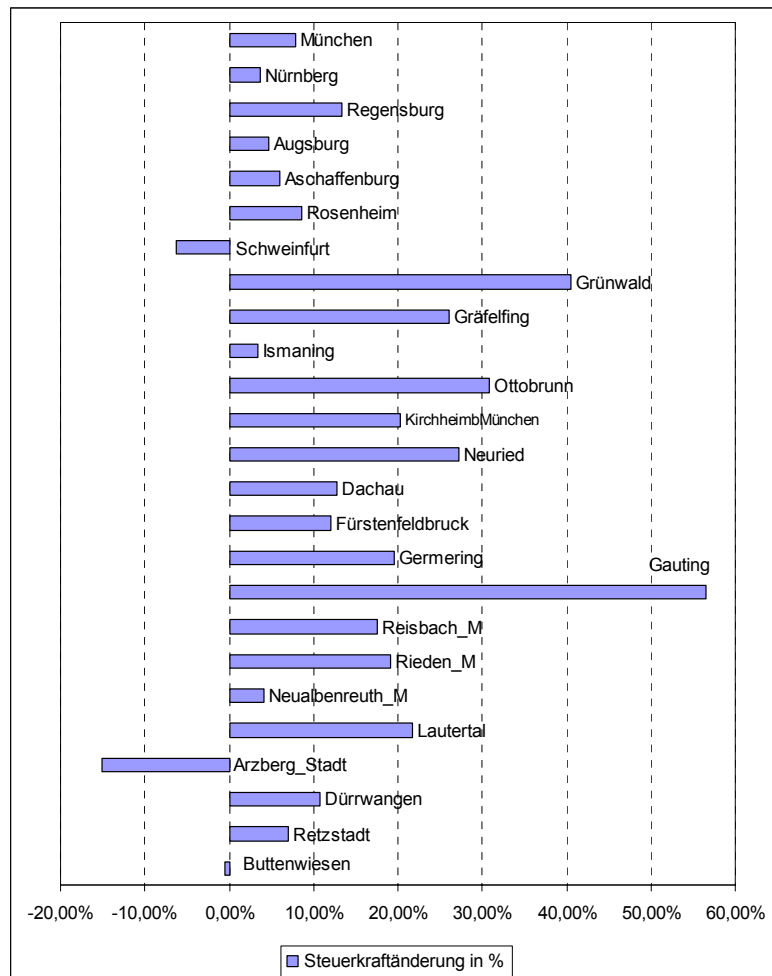
Quelle: eigene Berechnungen; Reformkommission/BDI (2005); Statistische Landesämter (2005)³⁷

Auch in Bayern ergibt sich hinsichtlich der Steuerkraftentwicklung ein ähnliches, wenn auch abgeschwächtes Bild. Bis auf drei Gemeinden führt die Reform in allen Gemeinden zu einer Steigerung der Steuerkraft. Im Gegensatz zu Mecklenburg-Vorpommern, wo der Nivellierungssatz per Gesetz dem gewogenen Durchschnitt der landesweiten Hebesätze entspricht - ist die Entwicklung der Steuerkraft in Bayern jedoch auch von den im Gesetz festgeschriebenen nivellierenden Hebesätzen abhängig. Diese wurden hier bei der Berechnung der Steuerkraftentwicklung herangezogen. Bei einem sehr niedrigen gesetzlich festgeschriebenen nivellierenden Hebesatz – und dies ist in Bayern zumindest für die Gewerbesteuer der Fall – werden die in einer Gemeinde anfallenden Steuereinnahmen nur zu einem vergleichsweise

³⁷ Als Berechnungsgrundlage wurden die Kassenergebnisse der Kommunalen Haushalte 2004, die Ergebnisse der „Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen“ 2003 hochgerechnet auf das Jahr 2006, ergänzende Daten der statistischen Landesämter sowie die einschlägigen Gesetze verwendet. Dies trifft soweit nicht anders vermerkt auch auf die folgenden Abbildungen und Tabellen zu.

geringen Anteil als Steuerkraft angerechnet. Die in Bayern sichtbare wachsende Steuerkraft ist daher auch vor dem Hintergrund einer sehr gering angesetzten Steuerkraft in der Ausgangssituation zu bewerten. Würde der Nivellierungssatz herangezogen, der dem tatsächlichen gewogenen Durchschnitt entspräche, würde die Steuerkraftentwicklung entsprechend geringer ausfallen.

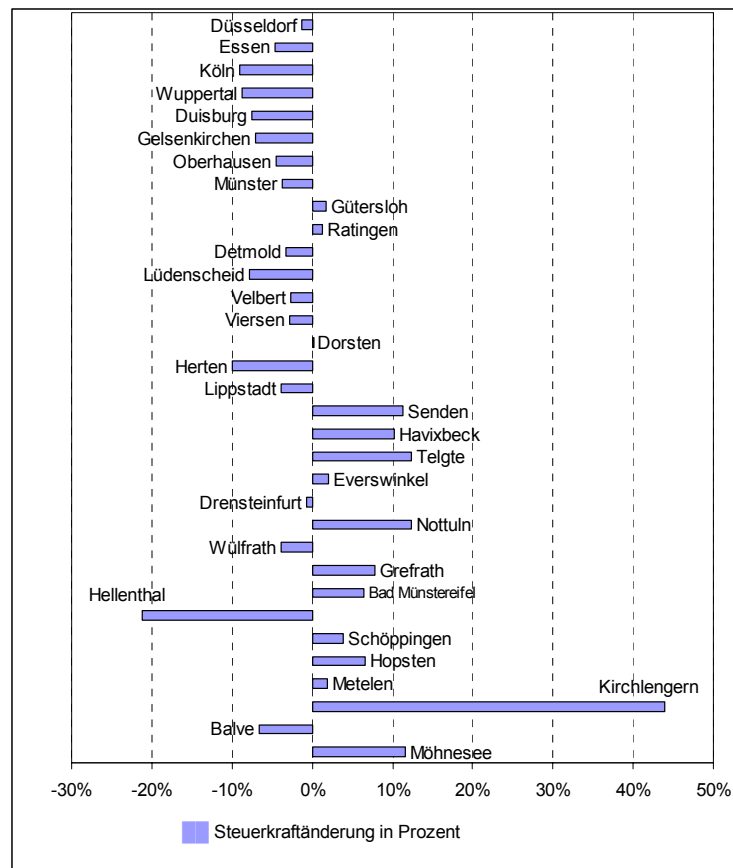
Abbildung 4: Veränderung der Steuerkraft in Bayern



Quelle: eigene Berechnungen; Reformkommission/BDI (2005); Statistische Landesämter (2005)

Im Gegensatz zu den beiden anderen untersuchten Bundesländern stellt sich in Nordrhein-Westfalen eine gemischte Steuerkraftentwicklung dar. Während überwiegend in den Umlandgemeinden oder Gemeinden im eher ländlich geprägten Raum eine Erhöhung der Steuerkraft eintritt, ist insbesondere in den Städten ein Rückgang an Steuerkraft zu verbuchen.

Abbildung 5: Veränderung der Steuerkraft in Nordrhein-Westfalen



Quelle: eigene Berechnungen; Reformkommission/BDI (2005); Statistische Landesämter (2005)

3.2.2 Analoge Zuschlagsatzvariation

Neben der Steuerkraft sind für die Einnahmenposition der Gemeinden vor und nach kommunalem Finanzausgleich natürlich auch die von ihnen jeweils verwendeten Hebe- bzw. Zuschlagsätze von hoher Bedeutung. Heute streuen die verwendeten Hebesätze der Gewerbesteuer zum Teil sehr weit um die Mittelwerte. Entsprechend kann angenommen werden, dass auch die verwendeten Zuschlagsätze nach Reform streuen werden.

Wie schon in Kapitel 3.2 erläutert, wurde gerade dies in den bisherigen Ergebnissen der Reformkommission noch nicht berücksichtigt. Hier wurde für alle Gemeinden mit einem durchschnittlichen, bundesweit aufkommensneutralen Hebesatz gerechnet. Um die tatsächliche Änderung der Steuereinnahmen durch die Reform zu ermitteln, müssten jedoch auch die Hebesatzdifferenzen zwischen den Gemeinden Berücksichtigung finden. In welcher Weise und Höhe die Zuschlagsätze angepasst werden, kann aber ex ante nicht prognostiziert werden, es liegt in der grundgesetzlich garantierten Hebesatzautonomie der Gemeinden.

Im Folgenden dient daher die Arbeitshypothese einer „analogen Zuschlagsvariation“, also die Beibehaltung der heutigen Hebesatzrelation, als Orientierungsrahmen eines Vergleichs der Steuereinnahmen vor und nach Reform. Nimmt man als Arbeitshypothese an, dass die heutige Abweichung des Hebesatzes einer einzelnen Gemeinde vom Durchschnittsbesatz ein Indikator für ihre Stärke/Schwäche im interkommunalen Steuer- und Standortwettbewerb ist, so kann als eine mögliche Anpassungsreaktion nach Reform die „analoge Zuschlagsatzvariation“ betrachtet werden. Nutzt eine Gemeinde zum Beispiel vor Reform einen GewSt-Hebesatz in Höhe des 1,4-fachen Durchschnitts, so wird sie auch nach Reform einen Zuschlagssatz durchzusetzen versuchen, der beim 1,4-fachen des Durchschnitts liegt. Für dieses Modell stellen wir die Umverteilungsergebnisse nach KFA gegenüber dem Status quo dar. Dargestellt sind jeweils die Gesamteinnahmen vor Reform, bei dem – in den Berechnungen der Reformkommission ausgewiesenen - Durchschnittszuschlagssatzes von 27,1% und der „analogen Zuschlagsvariation“, die sich an der bisherigen Relation des GewSt-Hebesatzes zum Durchschnittsbesatz orientiert.

Tabelle 6: Entwicklung der Gesamteinnahmen nach KFA in Bayern

	Gesamteinnahmen nach FAG							
	vor Reform		nach Reform					
			Zuschlagssatz 27,1%			analoge Zuschlagsvariation		
	absolut	pro Einwohner	absolut	pro Einwohner	Veränderung zu vor Reform	absolut	pro Einwohner	Veränderung zu vor Reform
Arzberg_Stadt	2.199.775	346	2.053.082	323	-6,7%	2.345.279	369	6,6%
Aschaffenburg	55.581.942	809	50.730.073	739	-8,7%	63.536.589	925	14,3%
Augsburg	207.815.454	802	180.698.746	697	-13,0%	262.439.039	1.012	26,3%
Buttenwiesen	2.502.795	438	2.499.039	438	-0,2%	2.499.039	438	-0,2%
Dachau	16.230.917	414	15.419.305	393	-5,0%	19.954.203	509	22,9%
Dürnwangen	835.936	316	854.929	323	2,3%	854.929	323	2,3%
Fürstenfeldbruck	11.484.127	344	11.296.094	339	-1,6%	13.386.494	401	16,6%
Gauting	6.267.093	326	8.397.293	436	34,0%	10.214.256	531	63,0%
Germering	13.030.501	354	13.351.160	363	2,5%	16.097.634	437	23,5%
Gräfelfing	6.092.753	463	9.095.711	692	49,3%	6.752.402	514	10,8%
Grünwald	12.818.879	1.172	24.588.644	2.248	91,8%	16.145.774	1.476	26,0%
Ismaning	13.427.210	928	11.520.514	796	-14,2%	14.946.384	1.033	11,3%
KirchheimbMünche	5.914.354	490	6.407.024	531	8,3%	8.602.946	713	45,5%
Lautertal	1.195.489	291	1.211.267	294	1,3%	1.433.864	349	19,9%
München	1.597.432.313	1.294	1.202.244.094	974	-24,7%	2.093.913.315	1.696	31,1%
Neualbenreuth_M	526.428	336	526.453	336	0,0%	586.459	374	11,4%
Neuried	2.451.960	353	2.854.783	411	16,4%	3.347.980	482	36,5%
Nürnberg	442.906.174	898	383.727.613	778	-13,4%	539.612.615	1.094	21,8%
Ottobrunn	9.443.308	488	11.416.485	590	20,9%	14.094.027	728	49,2%
Regensburg	118.400.079	925	103.405.230	808	-12,7%	145.655.558	1.138	23,0%
Reisbach_M	2.463.964	325	2.505.227	330	1,7%	2.800.153	369	13,6%
Retzstadt	497.627	307	502.724	310	1,0%	535.546	330	7,6%
Rieden_M	583.889	423	660.990	479	13,2%	728.815	528	24,8%
Rosenheim	46.449.517	776	42.023.478	702	-9,5%	55.103.833	921	18,6%
Schweinfurt	45.585.848	834	41.418.495	758	-9,1%	48.299.875	883	6,0%

Quelle: eigene Berechnungen; Reformkommission/BDI (2005); Statistische Landesämter (2005)

Die Einnahmenposition der Gemeinden nach kommunalem Finanzausgleich wird sowohl durch die eigenen Steuereinnahmen als auch durch die – von der Steuer- und Umlagekraft abhängigen – Zahlungsströme im kommunalen Finanzausgleich

beeinflusst. Wie aus Tabelle 6 deutlich wird, führt die Annahme eines durchschnittlichen Zuschlagssatzes von 27,1% unter den bayerischen Gemeinden sowohl zu Gewinnern als auch Verlierern. Vor allem die Gemeinden mit bisher hohen Hebesätzen haben bei Betrachtung des durchschnittlichen Hebesatzes Einbußen bei ihren Einnahmen zu verzeichnen. Dagegen haben– mit Ausnahme von Buttenwiesen - sämtliche Gemeinden Bayerns bei Orientierung an der bisherigen Hebesatzrelation des GewSt-Hebesatzes teils deutliche Gewinne zu verzeichnen. Wie schon die Analyse der Steuerkraft der Gewerbesteuer exemplarisch gezeigt hatte, verbreitert sich durch die Reform die steuerliche Ausgangsbasis *der untersuchten Gemeinden* in Bayern.

Tabelle 7: Entwicklung der Gesamteinnahmen nach FAG in NRW

	Gesamteinnahmen nach FAG							
	vor Reform		nach Reform					
			Zuschlagssatz 27,1%			analoge Zuschlagsvariation		
	absolut	pro Einwohner	absolut	pro Einwohner	Veränderung zu vor Reform	absolut	pro Einwohner	Veränderung zu vor Reform
Bad Münstereifel	9.055.076	478	8.921.950	471	-1,5%	9.127.479	482	0,8%
Balve	5.838.063	477	5.691.674	465	-2,5%	5.788.726	473	-0,8%
Detmold	44.043.817	597	42.998.232	582	-2,4%	43.736.097	592	-0,7%
Dorsten	44.175.829	549	42.418.189	528	-4,0%	45.904.102	571	3,9%
Drensteinfurt	6.579.189	437	6.489.802	431	-1,4%	6.489.802	431	-1,4%
Duisburg	620.642.102	1.228	596.542.085	1.180	-3,9%	631.686.131	1.250	1,8%
Düsseldorf	852.567.238	1.493	789.892.711	1.383	-7,4%	869.877.685	1.523	2,0%
Essen	752.475.937	1.279	710.290.143	1.207	-5,6%	770.882.043	1.310	2,4%
Everswinkel	4.232.803	444	4.185.122	439	-1,1%	4.185.122	439	-1,1%
Gelsenkirchen	318.944.066	1.176	304.404.706	1.122	-4,6%	326.456.134	1.203	2,4%
Grefrath	7.207.977	449	7.068.635	441	-1,9%	7.522.519	469	4,4%
Gütersloh	52.225.934	544	53.329.903	556	2,1%	49.675.057	518	-4,9%
Havixbeck	5.984.826	500	5.907.846	494	-1,3%	6.099.564	510	1,9%
Hellenthal	4.880.542	566	4.069.468	472	-16,6%	4.183.880	485	-14,3%
Herten	35.277.597	539	34.154.096	522	-3,2%	35.259.038	539	-0,1%
Hopsten	3.663.757	476	3.625.967	471	-1,0%	3.638.385	473	-0,7%
Kirchlengern	8.618.299	525	12.142.238	739	40,9%	12.021.399	732	39,5%
Köln	1.289.620.820	1.334	1.209.994.531	1.252	-6,2%	1.294.358.894	1.339	0,4%
Lippstadt	36.404.482	540	35.830.985	531	-1,6%	35.830.985	531	-1,6%
Lüdenscheid	46.836.781	588	44.241.106	555	-5,5%	47.614.249	598	1,7%
Metelen	3.140.974	490	3.074.961	479	-2,1%	3.188.953	497	1,5%
Möhnesee	5.202.128	455	5.191.212	454	-0,2%	5.154.026	451	-0,9%
Münster	300.577.968	1.115	276.397.103	1.025	-8,0%	296.837.755	1.101	-1,2%
Nottuln	9.033.776	446	8.997.963	444	-0,4%	8.997.963	444	-0,4%
Oberhausen	231.806.747	1.055	223.380.442	1.017	-3,6%	238.544.268	1.086	2,9%
Ratingen	60.744.326	661	59.548.786	648	-2,0%	63.123.349	687	3,9%
Schöppingen	3.791.974	485	3.750.840	480	-1,1%	3.750.840	480	-1,1%
Senden	9.341.452	464	9.289.162	462	-0,6%	9.289.162	462	-0,6%
Telgte	9.075.078	469	9.036.132	467	-0,4%	9.036.132	467	-0,4%
Velbert	49.550.879	561	46.749.657	530	-5,7%	51.589.534	584	4,1%
Viersen	46.008.152	600	43.678.082	570	-5,1%	48.109.829	628	4,6%
Wülfrath	10.733.036	480	10.391.280	465	-3,2%	10.626.833	475	-1,0%
Wuppertal	412.950.182	1.144	396.457.456	1.098	-4,0%	415.242.351	1.150	0,6%

Quelle: eigene Berechnungen; Reformkommission/BDI (2005); Statistische Landesämter (2005)

In Nordrhein-Westfalen führt die Reform bei Betrachtung des durchschnittlichen Zuschlagssatzes von 27,1% für fast alle untersuchten Gemeinden zu einem Rückgang der Gesamteinnahmen nach FAG, der vor allem in den ländlichen Gemeinden und Umlandgemeinden vergleichsweise gering ausfällt. Insbesondere die städtischen Gemeinden profitieren jedoch bei Betrachtung der „analogen Zuschlagsvariation“ nicht zuletzt aufgrund ihrer überdurchschnittlichen GewSt-Hebesätze.

Tabelle 8: Entwicklung der Gesamteinnahmen nach FAG in Mecklenburg-Vorpommern

	Gesamteinnahmen nach FAG							
	vor Reform		nach Reform					
			Zuschlagssatz 27,1%			analoge Zuschlagsvariation		
	absolut	pro Einwohner	absolut	pro Einwohner	Veränderung zu vor Reform	absolut	pro Einwohner	Veränderung zu vor Reform
Banzkow	1.155.639	512	1.234.607	547	6,8%	1.222.810	541	5,8%
Brüsewitz	1.262.973	522	1.346.008	556	6,6%	1.332.876	551	5,5%
Dümmmer	733.049	521	801.422	570	9,3%	792.461	563	8,1%
Gelbensande	924.127	511	1.003.353	555	8,6%	989.949	547	7,1%
Grevesmühlen	6.078.682	552	6.313.519	573	3,9%	6.341.655	575	4,3%
Neubrandenburg	52.242.963	758	54.673.861	794	4,7%	60.424.208	877	15,7%
Pampow	1.555.634	536	1.644.783	567	5,7%	1.625.927	560	4,5%
Pinnow	855.826	508	962.867	571	12,5%	949.774	563	11,0%
Plate	2.014.970	553	2.111.811	579	4,8%	2.125.096	583	5,5%
Raben Steinfeld	570.652	495	636.909	553	11,6%	571.094	496	0,1%
Ribnitz-Damgarten	9.101.476	531	9.549.173	557	4,9%	9.312.939	544	2,3%
Rostock, Hansestadt	151.723.892	767	153.608.629	777	1,2%	177.366.392	897	16,9%
Schwerin	76.139.346	781	77.908.174	799	2,3%	88.045.792	903	15,6%
Stavenhagen, Reuterstadt	3.397.484	509	3.713.416	557	9,3%	3.159.924	474	-7,0%
Tarnow	670.670	515	704.792	541	5,1%	684.965	526	2,1%
Wittenförden	1.397.089	496	1.525.366	541	9,2%	1.470.026	522	5,2%

Quelle: eigene Berechnungen; Reformkommission/BDI (2005); Statistische Landesämter (2005)

In Mecklenburg-Vorpommern haben bei Betrachtung des durchschnittlichen Zuschlagssatzes von 27,1% sämtliche Gemeinden *des Untersuchungssamples* einen Anstieg ihrer Gesamteinnahmen nach KFA zu verzeichnen. Wird die „analoge Zuschlagsvariation“ herangezogen, fällt der Einnahmewachstum in den kreisfreien Städten Rostock, Schwerin und Neubrandenburg aufgrund der dortigen hohen lokalen Gewerbesteuererträge noch deutlicher aus, während er in den übrigen Gemeinden leicht abgeschwächt wird. Stavenhagen hat als einzige Gemeinde einen Einnahmeverlust zu verzeichnen, was sich mit dem weit unter dem Durchschnitt liegenden Hebesteuersatz der Gewerbesteuer erklären lässt.

3.2.3 Benötigte Zuschlagssätze

Alternativ können Gemeinden ihr Zuschlagssatzrecht auch nutzen, um die Einnahmensituation vor Reform wiederherzustellen. Im Folgenden betrachten wir daher

- die Zuschlagssätze, die nötig sind, um die bisherige Einnahmenposition vor kommunalem Finanzausgleich wieder zu erreichen.
- die Zuschlagssätze, die nötig werden, um die bisherigen Einnahmenposition nach kommunalem Finanzausgleich wieder zu erreichen.
- Die Zuschlagssätze nach der „analogen Zuschlagsvariation“. Sie werden zur Veranschaulichung der bisherigen Streuung der GewSt-Hebesätze herange-

zogen, um die geänderte Position der Gemeinden durch die Reform zu verdeutlichen.

Ausgewiesen ist jeweils die Abweichung der Zuschlagssätze zum vorgesehenen Durchschnittszuschlagssatz von 27,1% in Prozentpunkten. Der besseren Übersichtlichkeit wegen sind die Ergebnisse in Anhang A dargestellt. Die Reihenfolge der untersuchten Gemeinden richtet sich nach der Höhe der bisherigen Hebesatzrelation.

In allen Untersuchungsländern wird die nivellierende Wirkung des kommunalen Finanzausgleichs sichtbar. Während die ausschließliche Betrachtung der aufkommensneutralen Zuschlagssätze **vor** kommunalem Finanzausgleich eine deutliche Zunahme der Streuung der Hebesätze zwischen den Gemeinden impliziert, ergibt die Analyse **nach** kommunalem Finanzausgleich ein anderes Ergebnis. Die Standardabweichung als Maß für die Streuung der Hebesätze nimmt im Vergleich zur heutigen Situation nach der Reform zumindest in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern deutlich ab, während sie in Nordrhein-Westfalen zumindest konstant bleibt. Im Vergleich zum Reformergebnis vor kommunalem Finanzausgleich nimmt die Streuung in allen drei Ländern ab.

Für Bayern ergibt sich für die Analyse der aufkommensneutralen Zuschlagssätze eine Besonderheit. Da der im Gesetz vorgesehene Nivellierungssatz der Gewerbesteuer und der tatsächliche gewogene GewSt-Hebesatz stark voneinander abweichen, sind die aufkommensneutralen Zuschlagssätze in Abbildung 9 und Abbildung 10 für beide Fälle untersucht.

Nimmt man den im Gesetz vorgesehenen Nivellierungssatz der Gewerbesteuer als Referenz (Abbildung 9) können alle Gemeinden ihren Zuschlagssatz nach kommunalem Finanzausgleich zur Wahrung der Aufkommensneutralität im Vergleich zu heute senken. Wie in den beiden anderen untersuchten Ländern entfaltet der kommunale Finanzausgleich auch in Bayern eine ausgleichende Wirkung im Vergleich zu den Reformergebnissen vor kommunalem Finanzausgleich. Er führt vor allem in den Umlandgemeinden und den Gemeinden im überwiegend ländlichen Raum des Untersuchungssamples zu einer klaren Abschwächung des teils hohen Steuersenkungspotentials durch die Reform. Insbesondere in den kreisfreien Städten, allen voran Regensburg und Aschaffenburg aber auch München und Augsburg, führt der kommunale Finanzausgleich sogar zu einer Überkompensation. Hier liegen die Zuschlagssätze zur Wahrung der Aufkommensneutralität leicht über denen vor kommunalem Finanzausgleich, wobei sie weiterhin unter dem Niveau der heutigen Hebesatzrelation sind.

Abbildung 10 macht den Einfluss des Referenzhebesatzes auf die Höhe der bisherigen Hebesatzrelation deutlich. Da der tatsächliche gewogene Nivellierungssatz der Gewerbesteuer mit einem Wert von 370 weit über dem im Gesetz vorgesehenen Satz von 300 liegt, ergibt sich für alle Gemeinden eine Verringerung der Zuschlagssätze nach alter Hebesatzrelation. Während die Steuereinnahmen von der Änderung des Nivellierungssatzes nicht betroffen sind, werden die Steuerkraft und damit auch die zur Wahrung der Aufkommensneutralität notwendigen Zuschlagssätze nach kommunalem Finanzausgleich beeinflusst. Die Auswirkungen auf die absolute Höhe der Zuschlagssätze im Vergleich zu den in Abbildung 9 dargestellten Ergebnissen ist jedoch gering: Aufgrund des angehobenen Nivellierungssatzes steigt für alle Gemeinden des Landes die Steuerkraft an. Ceteris paribus würde damit für alle Gemeinden die Differenz aus eigener Steuerkraft und Finanzbedarf und damit auch die Höhe der Schlüsselzuweisungen sinken. Gleichzeitig würden die abzuführenden Umlagen steigen. Da es sich im KFA jedoch um ein interdependentes System zwischen allen Gemeinden handelt, greift diese Betrachtung zu kurz. Da die Höhe der Schlüsselmasse exogen gegeben ist, würde der Grundbetrag steigen. Denn der Grundbetrag, der mit in den Finanzbedarf der einzelnen Gemeinden einfließt, wird nach den kommunalen Finanzausgleichsgesetzen gerade so bestimmt, dass die zur Verfügung stehende Schlüsselmasse aufgebraucht wird.

In Mecklenburg-Vorpommern können alle untersuchten Gemeinden sowohl vor als auch – mit Ausnahme von Stavenhagen – nach kommunalem Finanzausgleich ihren Zuschlagssatz unter den Durchschnittssatz von 27,1% senken, um ein aufkommensneutrales Ergebnis zu erhalten. Dies gilt auch für die drei kreisfreien Städte Rostock, Schwerin und Neubrandenburg, die vor der Reform einen überdurchschnittlichen GewSt-Hebesatz aufwiesen. Die vor kommunalem Finanzausgleich erkennbaren in einzelnen Gemeinden mit mehr als 15 Prozentpunkten äußerst starken Minderungspotentiale des aufkommensneutralen Zuschlagssatzes werden in Mecklenburg-Vorpommern durch den kommunalen Finanzausgleich deutlich nivelliert.

Auch in Nordrhein-Westfalen kann der überwiegende Teil der Gemeinden seinen Zuschlagssatz im Vergleich zu der heutigen Hebesatzrelation senken. Dies gilt insbesondere für die kreisfreien Städte, deren Hebesatzniveau nach Reform aber weiterhin über dem Durchschnittssatz von 27,1% bestehen bleibt. Wiederum führt der kommunale Finanzausgleich zu einer Nivellierung der Ergebnisse, wobei teilweise sogar eine Überkompensation entsteht. Während Städte, wie Köln und Wuppertal ihren Zuschlagssatz zur Aufrechterhaltung der Aufkommensneutralität vor kommunalem Finanzausgleich eigentlich anheben müssten, können sie ihn nach Berück-

sichtigung der Ausgleichswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs senken. Vor allem die Umlandgemeinden oder Gemeinden im überwiegend ländlichen Raum des Untersuchungssamples, wie Telgte, Senden oder Nottuln, könnten ihren Zuschlagssatz dagegen durch die Änderung der Steuereinnahmen im Rahmen der Reform eigentlich senken. Durch den kommunalen Finanzausgleich erhöht sich der aufkommensneutrale Zuschlagssatz jedoch leicht oder bleibt zumindest im Vergleich zu heute konstant. Insgesamt ergibt sich für Nordrhein-Westfalen – ähnlich wie in Mecklenburg-Vorpommern - ein sehr homogenes Ergebnis der Zuschlagssätze nach kommunalem Finanzausgleich. Die aufkommensneutralen Zuschlagssätze liegen nur in wenigen Fällen um mehr als drei Prozentpunkte über dem Durchschnittssatz.

3.3 Erhöhte Umsatzsteuerbeteiligung von 2,2% auf 13,5%

Zusätzlich zu dem kommunalen Zuschlagsrecht auf die Einkommen- und Körperschaftssteuer wird im BDI/VCI-Vorschlag über die Reform der Gewerbesteuer auch die Möglichkeit einer Anhebung der Umsatzsteuerbeteiligung der Kommunen angesprochen, „die den Betriebsgemeinden zugute kommt“³⁸. Ziel ist es, verteilungspolitische Probleme vor allem zwischen Kernstädten und ihren Umlandgemeinden zu mildern. Als Ergänzung zu den bisherigen Untersuchungen wird daher in den folgenden Berechnungen zusätzlich eine Erhöhung der Umsatzsteuerbeteiligung der Kommunen von bisher 2,2% auf 13,5% analysiert. Um weiterhin ein aufkommensneutrales Ergebnis zu erhalten ergibt sich bei diesem erhöhten Umsatzsteuersatz eine Senkung des Zuschlagssatzes von 27,1% auf 17,51%.

Bei der Interpretation der Ergebnisse einer Erhöhung der Umsatzsteuerbeteiligung auf 13,5% sind Einschränkungen hinsichtlich der Vergleichbarkeit mit den bisherigen Ergebnissen der Simulationsrechnung zu beachten. Die uns zur Verfügung gestellten Umsatzsteuerzahlen nach den Berechnungsergebnissen der Reformkommission weichen **systematisch** von den Kassenergebnissen der kommunalen Haushalte ab. So liegen die Umsatzsteuerzahlen der Reformgemeinden in Bayern um ca. 3,6% unter dem Niveau der Umsatzsteuerzahlen nach den Kassenergebnissen der

³⁸ Vgl. BDI/VCI (2001), S. 27f.

kommunalen Haushalte. Grünwald und Gräfelfing bilden davon mit -29,8% bzw. -2,3% eine Ausnahme.³⁹

In Nordrhein-Westfalen weichen die Umsatzsteuerzahlen der Reformgemeinden im Vergleich zu den Kassenergebnissen um ca. 2,1% nach unten ab; in Mecklenburg-Vorpommern sind es sogar -12,8%.

Um eine isolierte Betrachtung der Wirkungen des Reformvorschlags vornehmen zu können, muss die Konsistenz der Daten vor und nach Reform sichergestellt sein. Zu diesem Zweck werden die bisherigen Daten der Umsatzsteuer für die Reformgemeinden durch die Umsatzsteuerdaten der Reformkommission ersetzt. Für die übrigen Gemeinden erfolgt eine Anpassung der Kassenergebnisse: in Bayern mit dem Faktor 96,4%, um die oben genannte Abweichung von -3,6% zu berücksichtigen, in Nordrhein-Westfalen entsprechend mit dem Faktor 97,9%, in Mecklenburg-Vorpommern mit dem Faktor 87,2%. Da die Umsatzsteuer für alle Gemeinden Bayerns angepasst wird, sind keine systematischen Verwerfungen in den Berechnungen des Finanzausgleichs zu erwarten. Damit werden Aussagen hinsichtlich der strukturellen Anpassungen einer Integration der Umsatzsteuer (mit der Einschränkung von Grünwald und Gräfelfing) auch im Vergleich zu den bisherigen Ergebnissen möglich.

Im Folgenden werden wiederum die drei Betrachtungsebenen analysiert:

3.2.1) Gegenüberstellung der einzelgemeindlichen Steuerkraft vor und nach Reform

3.2.2) Analoge Zuschlagsatzvariation

3.2.3) Benötigte Zuschlagsätze

3.3.1 Gegenüberstellung der einzelgemeindlichen Steuerkraft vor und nach Reform

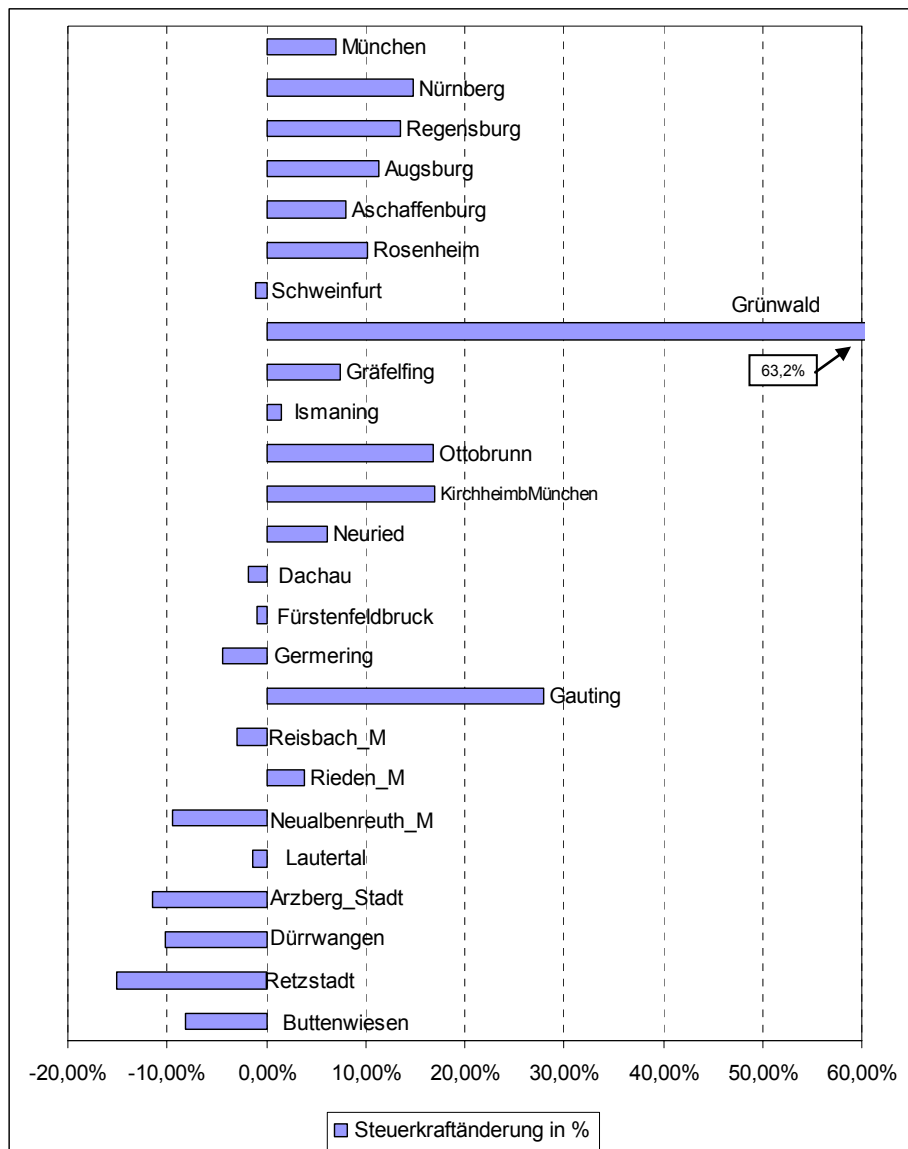
Der Vergleich der Reform auf die Steuerkraftentwicklung zeigt bei Betrachtung einer Umsatzsteuerbeteiligung von 13,5% eine deutliche Änderung zu den bisherigen Ergebnissen auf.

Für die Mehrzahl der untersuchten Gemeinden in Bayern fällt die Zunahme der Steuerkraft deutlich geringer aus als im Fall der Umsatzsteuerbeteiligung von 2,2%. Insbesondere in Gemeinden im ländlichen Raum oder einzelne Umlandgemeinden

³⁹ Die Ergebnisse für beide Gemeinden sind daher mit den bisherigen Ergebnissen nicht vergleichbar. Eine abschließende Erklärung der Unterschiede in den Umsatzsteuerdaten konnte auch nach Rücksprache mit dem Statistischen Bundesamt nicht gefunden werden.

Münchens, wie Fürstenfeldbruck oder Germering nimmt die Steuerkraft durch die Reform sogar ab. Dagegen haben Städte, wie z.B. Nürnberg, Augsburg oder Rosenheim eine stärkere Zunahme der Steuerkraft zu verzeichnen.⁴⁰

Abbildung 6: Veränderung der Steuerkraft mit erhöhter USt von 13,5% in Bayern



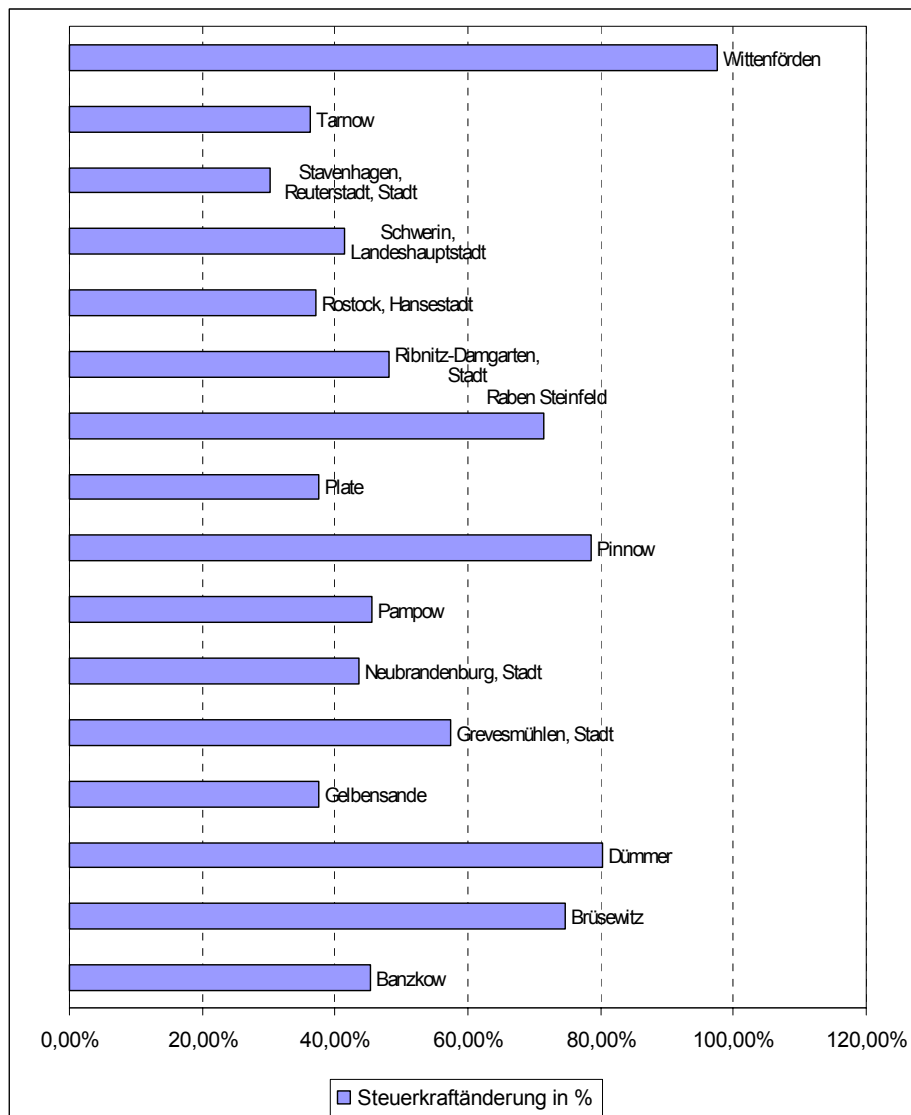
Quelle: eigene Berechnungen; Reformkommission/BDI (2005); Statistische Landesämter (2005)

In Mecklenburg-Vorpommern ergibt sich auch bei einer Beteiligung an der Umsatzsteuer von 13,5% für alle untersuchten Gemeinden eine deutliche Zunahme der

⁴⁰ Die äußerst positive Entwicklung Grünwalds ist unter dem Vorbehalt der genannten statistischen Datengrundlage zu bewerten.

Steuerkraft durch die Reform. Im Vergleich zu den bisherigen Untersuchungen findet aber eine Glättung statt. Während die kreisfreien Städte Schwerin, Rostock und Neubrandenburg im Vergleich zu der bisherigen Untersuchung einen stärkeren Zuwachs der Steuerkraft zu verzeichnen haben, ergibt sich für die ländlichen Gemeinden ein gemischtes Ergebnis.

Abbildung 7: Veränderung der Steuerkraft mit erhöhter USt von 13,5% in Mecklenburg-Vorpommern

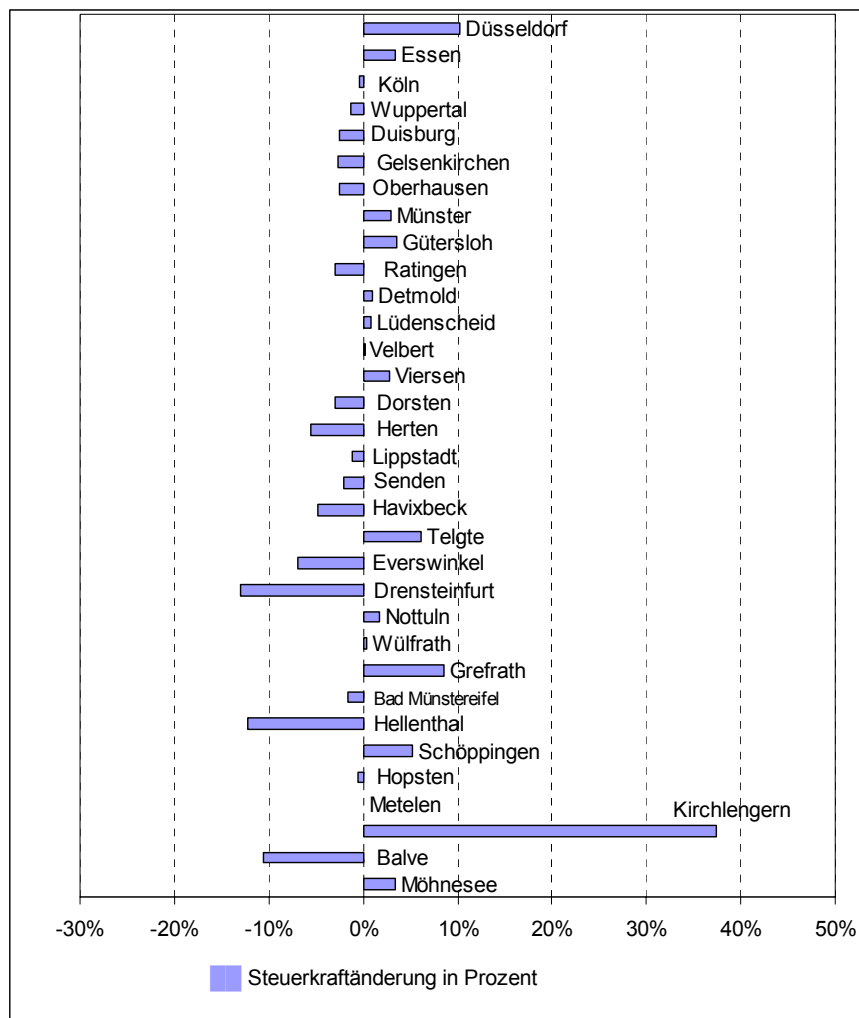


Quelle: eigene Berechnungen; Reformkommission/BDI (2005); Statistische Landesämter (2005)

Wie in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern zeigt sich auch in Nordrhein-Westfalen für die Mehrzahl der untersuchten Städte bei einer Umsatzsteuerbeteiligung von 13,5% eine positivere Steuerkraftentwicklung im Vergleich zu den bisherigen Ergebnissen. Dennoch haben die meisten Städte auch bei einer höheren Umsatzsteuerbeteiligung weiterhin eine abnehmende Steuerkraft durch die Reform zu

verzeichnen. Sämtliche Umlandgemeinden um Münster stellen sich hinsichtlich ihrer Steuerkraft bei einer Umsatzsteuerbeteiligung von 13,5% schlechter. Gleiches gilt für die Mehrzahl der ländlich geprägten Gemeinden.

Abbildung 8: Veränderung der Steuerkraft mit erhöhter USt von 13,5% in Nordrhein-Westfalen



Quelle: eigene Berechnungen; Reformkommission/BDI (2005); Statistische Landesämter (2005)

3.3.2 Analoge Zuschlagsatzvariation

In Bayern ergibt sich bei der Erhebung des durchschnittlichen Zuschlagssatzes von 17,51% bei gleichzeitiger Erhöhung der Umsatzsteuerbeteiligung für fast alle untersuchten Gemeinden eine teilweise deutliche Zunahme der Gesamteinnahmen nach kommunalem Finanzausgleich. Ausnahmen bilden Ismaning, München und Regensburg. Alle drei Kommunen haben im Vergleich zu den Ergebnissen mit einer Umsatzsteuerbeteiligung von 2,2% jedoch einen geringeren Rückgang der Einnahmen zu verzeichnen.

Auch bei Betrachtung der analogen Zuschlagsvariation zeigt sich – mit Ausnahme von Gräfelfing- für alle untersuchten Gemeinden eine Zunahme der Einnahmen nach kommunalem Finanzausgleich. Der prozentuale Anstieg liegt für fast alle untersuchten Gemeinden im zweistelligen Bereich. Von wenigen Ausnahmen abgesehen sind die Zuwachsraten der Einnahmen bei analoger Zuschlagsvariation in den Untersuchungsgemeinden im Vergleich zu den bisherigen Ergebnissen größer.

Tabelle 9: Entwicklung der Gesamteinnahmen nach KFA mit erhöhter USt von 13,5% in Bayern

	Gesamteinnahmen nach FAG							
	vor Reform		nach Reform					
			Zuschlagssatz 17,51%			analoge Zuschlagsvariation		
	absolut	pro Einwohner	absolut	pro Einwohner	Veränderung zu vor Reform	absolut	pro Einwohner	Veränderung zu vor Reform
Arzberg_Stadt	2.197.119	346	2.274.423	358	3,5%	2.567.441	404	16,9%
Aschaffenburg	55.289.562	805	58.311.772	849	5,5%	71.124.640	1.036	28,6%
Augsburg	207.354.389	800	210.859.036	813	1,7%	292.459.606	1.128	41,0%
Buttenwiesen	2.516.666	441	2.569.362	450	2,1%	2.569.362	450	2,1%
Dachau	16.129.535	411	17.114.031	436	6,1%	21.662.468	552	34,3%
Dürrewangen	827.553	312	918.800	347	11,0%	918.800	347	11,0%
Fürstenfeldbruck	11.410.956	342	12.797.067	384	12,1%	14.884.851	446	30,4%
Gauting	6.322.035	329	7.434.837	386	17,6%	9.256.205	481	46,4%
Germering	12.907.485	350	13.991.432	380	8,4%	16.743.887	455	29,7%
Gräfelfing	6.132.417	466	8.305.163	632	35,4%	5.974.693	454	-2,6%
Grünwald	12.227.014	1.118	32.396.418	2.961	165,0%	23.943.983	2.189	95,8%
Ismaning	13.469.547	931	12.730.849	880	-5,5%	16.129.904	1.114	19,8%
KirchheimbMünche	5.931.948	491	6.959.781	577	17,3%	9.154.868	758	54,3%
Lautertal	1.184.076	288	1.312.116	319	10,8%	1.535.157	373	29,7%
München	1.597.379.105	1.294	1.294.202.468	1.048	-19,0%	2.179.277.601	1.765	36,4%
Neualbenreuth_M	521.507	333	579.171	369	11,1%	639.421	408	22,6%
Neuried	2.450.147	353	2.774.232	400	13,2%	3.268.392	471	33,4%
Nürnberg	442.588.826	897	457.507.873	927	3,4%	613.519.821	1.243	38,6%
Ottobrunn	9.478.830	490	11.146.048	576	17,6%	13.832.948	714	45,9%
Regensburg	118.116.006	923	117.858.997	921	-0,2%	159.811.628	1.248	35,3%
Reisbach_M	2.439.854	321	2.694.673	355	10,4%	2.990.165	394	22,6%
Retzstadt	492.211	303	538.040	332	9,3%	570.892	352	16,0%
Rieden_M	586.348	425	626.606	454	6,9%	694.593	503	18,5%
Rosenheim	46.333.194	775	48.232.594	806	4,1%	61.263.958	1.024	32,2%
Schweinfurt	45.370.043	830	47.825.399	875	5,4%	54.775.038	1.002	20,7%

Quelle: eigene Berechnungen; Reformkommission/BDI (2005); Statistische Landesämter (2005)

In Nordrhein-Westfalen ergibt sich kein so eindeutiges Bild wie in Bayern. Zwar verbessert sich im Vergleich zu den bisherigen Ergebnissen auch in Nordrhein-Westfalen für fast alle untersuchten Gemeinden die Einnahmenposition bei Betrachtung des durchschnittlichen Zuschlagssatzes. Die Analyse der analogen Zuschlagsrelation ergibt jedoch ein gemischtes Ergebnis: Rund die Hälfte der untersuchten Gemeinden kann eine positivere Einnahmenentwicklung vorweisen als bisher. Vor allem Städte wie Düsseldorf, Essen, Köln oder Wuppertal stellen sich dagegen bei Betrachtung der analogen Zuschlagsrelation bei einer erhöhten Umsatzsteuerbeteiligung schlechter als bei den bisherigen Ergebnissen

Tabelle 10: Entwicklung der Gesamteinnahmen nach KFA mit erhöhter USt von 13,5% in Nordrhein-Westfalen

	Gesamteinnahmen nach FAG							
	vor Reform		nach Reform					
			Zuschlagssatz 17,51%			analoge Zuschlagsvariation		
	absolut	pro Einwohner	absolut	pro Einwohner	Veränderung zu vor Reformin %	absolut	pro Einwohner	Veränderung zu vor Reformin %
Bad Münstereifel	9.048.313	477	8.972.553	473	-0,8%	10.067.054	531	11,3%
Balve	5.833.565	477	5.740.227	469	-1,6%	6.164.152	504	5,7%
Detmold	44.008.748	596	43.663.676	591	-0,8%	41.908.938	568	-4,8%
Dorsten	44.142.921	549	42.828.635	533	-3,0%	47.911.122	596	8,5%
Drensteinfurt	6.574.167	437	6.499.641	432	-1,1%	7.615.506	506	15,8%
Duisburg	620.202.927	1.227	604.660.524	1.197	-2,5%	624.121.274	1.235	0,6%
Düsseldorf	851.404.633	1.491	880.328.680	1.541	3,4%	862.587.196	1.510	1,3%
Essen	751.936.851	1.278	721.996.167	1.227	-4,0%	740.815.839	1.259	-1,5%
Everswinkel	4.229.521	444	4.203.594	441	-0,6%	4.714.005	495	11,5%
Gelsenkirchen	318.718.785	1.175	308.481.853	1.137	-3,2%	323.741.911	1.193	1,6%
Grefrath	7.202.300	449	7.157.037	446	-0,6%	7.559.279	471	5,0%
Gütersloh	52.180.100	544	54.081.222	564	3,6%	49.084.769	511	-5,9%
Havixbeck	5.980.336	500	5.925.726	495	-0,9%	6.994.336	584	17,0%
Hellenthal	4.874.938	565	4.186.977	485	-14,1%	3.594.678	417	-26,3%
Herten	35.251.071	538	34.647.038	529	-1,7%	34.168.987	522	-3,1%
Hopsten	3.660.963	476	3.654.581	475	-0,2%	3.905.981	507	6,7%
Kirchlegern	8.611.034	524	11.562.972	704	34,3%	12.298.874	749	42,8%
Köln	1.288.690.562	1.334	1.231.829.836	1.275	-4,4%	1.220.685.982	1.263	-5,3%
Lippstadt	36.375.547	539	36.333.179	539	-0,1%	35.185.145	522	-3,3%
Lüdenscheid	46.799.912	587	45.116.974	566	-3,6%	42.471.402	533	-9,2%
Metelen	3.138.590	489	3.107.676	484	-1,0%	3.274.894	511	4,3%
Möhnesee	5.198.223	455	5.220.111	457	0,4%	5.675.468	497	9,2%
Münster	300.217.093	1.114	295.393.995	1.096	-1,6%	293.983.024	1.091	-2,1%
Noittuin	9.026.769	446	9.035.142	446	0,1%	10.191.617	503	12,9%
Oberhausen	231.642.227	1.055	226.086.515	1.029	-2,4%	239.069.807	1.088	3,2%
Ratingen	60.690.711	661	56.972.537	620	-6,1%	64.571.935	703	6,4%
Schöppingen	3.789.006	485	3.798.662	486	0,3%	3.741.533	479	-1,3%
Senden	9.334.293	464	9.318.409	463	-0,2%	10.678.135	531	14,4%
Telgte	9.067.961	468	9.103.933	470	0,4%	9.790.976	506	8,0%
Velbert	49.513.364	561	47.408.393	537	-4,3%	50.087.576	567	1,2%
Viersen	45.973.958	600	44.354.655	579	-3,5%	45.857.776	598	-0,3%
Wülfrath	10.720.674	480	10.657.492	477	-0,6%	10.081.932	451	-6,0%
Wuppertal	412.648.204	1.143	402.972.182	1.116	-2,3%	399.324.953	1.106	-3,2%

Quelle: eigene Berechnungen; Reformkommission/BDI (2005); Statistische Landesämter (2005)

Wie bei den bisherigen Ergebnissen zeigt sich auch in Mecklenburg-Vorpommern bei einer Umsatzsteuerbeteiligung von 13,5% sowohl bei Betrachtung des durchschnittlichen Zuschlagssatzes als auch der analogen Zuschlagsrelation eine Zunahme der Gesamteinnahmenposition durch die Reform. Vor allem die die kreisfreien Städte Rostock, Schwerin und Neubrandenburg profitieren zusätzlich von der erhöhten Umsatzsteuerbeteiligung.

Tabelle 11: Entwicklung der Gesamteinnahmen nach KFA mit erhöhter USt von 13,5% in Mecklenburg-Vorpommern

	Gesamteinnahmen nach FAG							
	vor Reform		nach Reform					
			Zuschlagssatz 17,51%			analoge Zuschlagsvariation		
	absolut	pro Einwohner	absolut	pro Einwohner	Veränderung zu vor Reformin %	absolut	pro Einwohner	Veränderung zu vor Reformin %
Banzkow	1.152.654	510	1.217.207	539	5,6%	1.208.962	535	4,9%
Brüsewitz	1.258.504	520	1.375.454	568	9,3%	1.366.277	565	8,6%
Dümmmer	730.954	520	794.664	565	8,7%	788.401	560	7,9%
Gelbensande	921.841	510	972.746	538	5,5%	963.379	533	4,5%
Grevesmühlen	6.055.077	549	6.555.923	595	8,3%	6.575.587	597	8,6%
Neubrandenburg	51.900.574	754	60.081.091	872	15,8%	64.099.832	931	23,5%
Pampow	1.550.132	534	1.675.699	577	8,1%	1.662.521	573	7,3%
Pinnow	853.706	506	932.020	553	9,2%	922.870	547	8,1%
Plate	2.007.605	550	2.145.132	588	6,9%	2.154.417	591	7,3%
Raben Steinfeld	569.269	494	616.045	535	8,2%	570.047	495	0,1%
Ribnitz-Damgarten	9.069.268	529	9.766.214	570	7,7%	9.601.115	560	5,9%
Rostock, Hansestadt	150.801.624	763	167.812.696	849	11,3%	184.416.211	933	22,3%
Schwerin	75.635.320	776	86.240.266	885	14,0%	93.325.071	957	23,4%
Stavenhagen, Reuterstadt	3.385.757	508	3.771.385	565	11,4%	3.384.557	507	0,0%
Tarnow	669.071	514	695.312	534	3,9%	681.455	523	1,9%
Wittenförden	1.393.162	495	1.512.813	537	8,6%	1.474.135	523	5,8%

Quelle: eigene Berechnungen; Reformkommission/BDI (2005); Statistische Landesämter (2005)

3.3.3 Benötigte Zuschlagssätze

Wie in Abschnitt 3.2.3 sind die Ergebnisse der besseren Übersichtlichkeit wegen im Anhang dargestellt. Die Reihenfolge der untersuchten Gemeinden richtet sich wiederum nach der Höhe der bisherigen Hebesatzrelation.

Analog zu den bisherigen Ergebnissen zeigt sich in Bayern auch bei einer Erhöhung der Umsatzsteuer auf 13,5% die nivellierende Wirkung des kommunalen Finanzausgleichs, die sich in einer gesunkenen Standardabweichung widerspiegelt. Dagegen führt die Betrachtung vor Finanzausgleich zu der Aussage einer zunehmenden Streuung. Lässt man jedoch Grünwald als „Ausreißer“ außen vor, nimmt auch schon vor kommunalem Finanzausgleich die Streuung der Zuschlagssätze vom Mittelwert ab.

Die Erhöhung der Umsatzsteuer führt zu einer sichtbaren Veränderung der notwendigen Zuschlagssätze zur Wahrung der Aufkommensneutralität nach kommunalem Finanzausgleich. Vor allem die kreisfreien Städte können ihre Zuschlagssätze senken – mit Ausnahme von München sogar unter den Durchschnittszuschlagssatz. Auch in den Umlandgemeinden oder Gemeinden im überwiegend ländlichen Raum wie Neualbenreuth oder Dürrwangen können die Zuschlagssätze nach kommunalem Finanzausgleich stärker gesenkt werden. Hier zeigt sich auch eine Überkompensation durch den kommunalen Finanzausgleich. Während die Zuschlagssätze zur Wahrung der Aufkommensneutralität vor kommunalem Finanzausgleich erhöht werden müssten, können sie nach kommunalem Finanzausgleich gesenkt werden.

Auch in Nordrhein-Westfalen nimmt die Streuung der Hebesätze vor Finanzausgleich deutlich zu, während sie nach kommunalem Finanzausgleich unter dem Aus-

gangsniveau liegt. Auch bei einer Umsatzsteuerbeteiligung von 13,5% ergibt sich in Nordrhein-Westfalen ein sehr homogenes Ergebnis der Zuschlagssätze nach Finanzausgleich, wobei die Zuschlagssätze zur Wahrung der Aufkommensneutralität im Allgemeinen etwas geringer ausfallen.

In Mecklenburg-Vorpommern werden die deutlichen Minderungspotentiale der Zuschlagssätze durch die die Erhöhung der Umsatzsteuerbeteiligung nochmals erhöht. Vor allem Rostock, Schwerin und Neubrandenburg können ihre Zuschlagssätze zur Wahrung der Aufkommensneutralität nach Finanzausgleich erheblich senken.

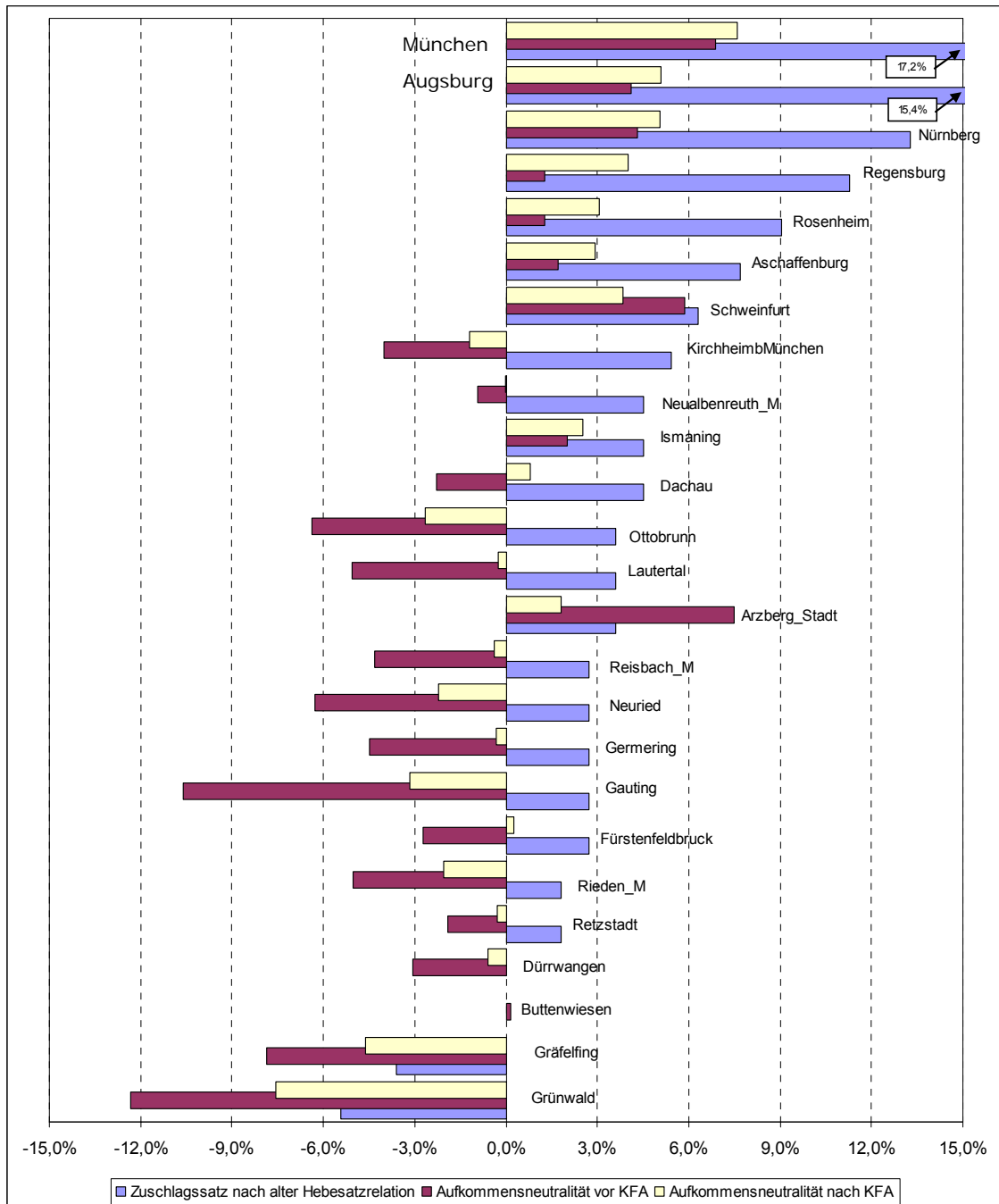
Literaturverzeichnis

- BDI/VCI (2001): Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer: Konzept einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer, Frankfurt a.M. und Berlin.
- Bergmann, E. et al. (1998): Einbau ökologischer Komponenten in den kommunalen Finanzausgleich. UFOPLAN 108 01 128 – Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln. – Köln.
- Bösinger, R. (1999): Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. – Frankfurt/Main u.a. O. – Finanzwissenschaftliche Schriften Bd. 93.
- Böttcher-Meyners, S. (1989): Grundmuster des kommunalen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland. – In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, H. 4/89, S. 206-210.
- Brecht, A. (1932): Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben. – Leipzig/Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2004): Finanzbericht 2005, Berlin.
- Fuest, C., Thöne, M. (2005): Gemeindefinanzreform – Hintergründe, Defizite, Alternativen, FiFo-Berichte Nr. 1, Köln, URL: <http://kups.ub.uni-koeln.de/volltexte/2005/1441/>.
- Hansmeyer, K.-H. (1980): Der kommunale Finanzausgleich als Instrument zur Förderung zentraler Orte. – In: D. Pohmer (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs II. – Berlin. – Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 96/II, S. 83-150.
- Hansmeyer, K.-H. (1992): Finanzausgleich. – In: Gablers Wirtschaftslexikon, 1. Aufl. – Wiesbaden. – S. 1132-1137.
- Hansmeyer, K.-H., Kops, M. (1985): Finanzwissenschaftliche Grundsätze für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs. – In: W. Hoppe (Hrsg.): Reform des kommunalen Finanzausgleichs. – Köln. – S. 31-60.
- Hardt, U., Schmidt, J. (1998): Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen. Untersuchung im Auftrag des niedersächsischen Innenministeriums. – Hannover.
- Kirchhof, P. (1985): Rechtliche Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleichs. – In: W. Hoppe (Hrsg.): Reform des kommunalen Finanzausgleichs. – Köln. – S. 1-29.
- Kops, M. (1984): Formen und Grundprinzipien des Finanzausgleichs (I, II und III). – In: WISU 5/84, 6/84 und 7/84, S. 239-246, 289-293, 341-345.
- Lenk, T., Rudolph H.-J. (2003a): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse – vertikale Verteilungsprobleme zwischen Land und Kommunen, Arbeitspapier Nr. 24, Leipzig
- Lenk, T., Rudolph H.-J. (2003b): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung des Finanzbedarfs, Arbeitspapier Nr. 25, Leipzig
- Lenk, T., Rudolph H.-J. (2004a): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Ermittlung der Finanzkraft, Arbeitspapier Nr. 26, Leipzig
- Lenk, T., Rudolph H.-J. (2004b): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft, Arbeitspapier Nr. 27, Leipzig

- Münstermann, E. (1976): Der kommunale Finanzausgleich (I und II). – In: WISU 6/76 und 7/76, S. 275-279, 325-331.
- Peffekoven, R. (1980): Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen. – In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Band 2. – Stuttgart u.a. O. – S. 608-636.
- Perner, A., Thöne, M. (2005): Naturschutz im Finanzausgleich. Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften, FiFo-Berichte Nr. 3, Köln.
- Rummel, B. (1999): Kommunaler Finanzausgleich in Deutschland. – In: der gemeindehaushalt 100, S. 193-206.
- Thöne, M., Jacobs, C. (2000): Länderfinanzausgleich in Deutschland – Analyse und umsetzungsorientierte Reformmodelle. – Berlin. – Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten Bd. 71.
- Zwick et al. (2003): Reform der Gemeindefinanzen – die kommunale Einnahmenseite. Quantifizierung der Auswirkungen der zurzeit diskutierten Vorschläge zur Gewerbesteuerreform mittels Mikrosimulationsmodellen. In: Wirtschaft und Statistik 7/2003, S. 633-647.

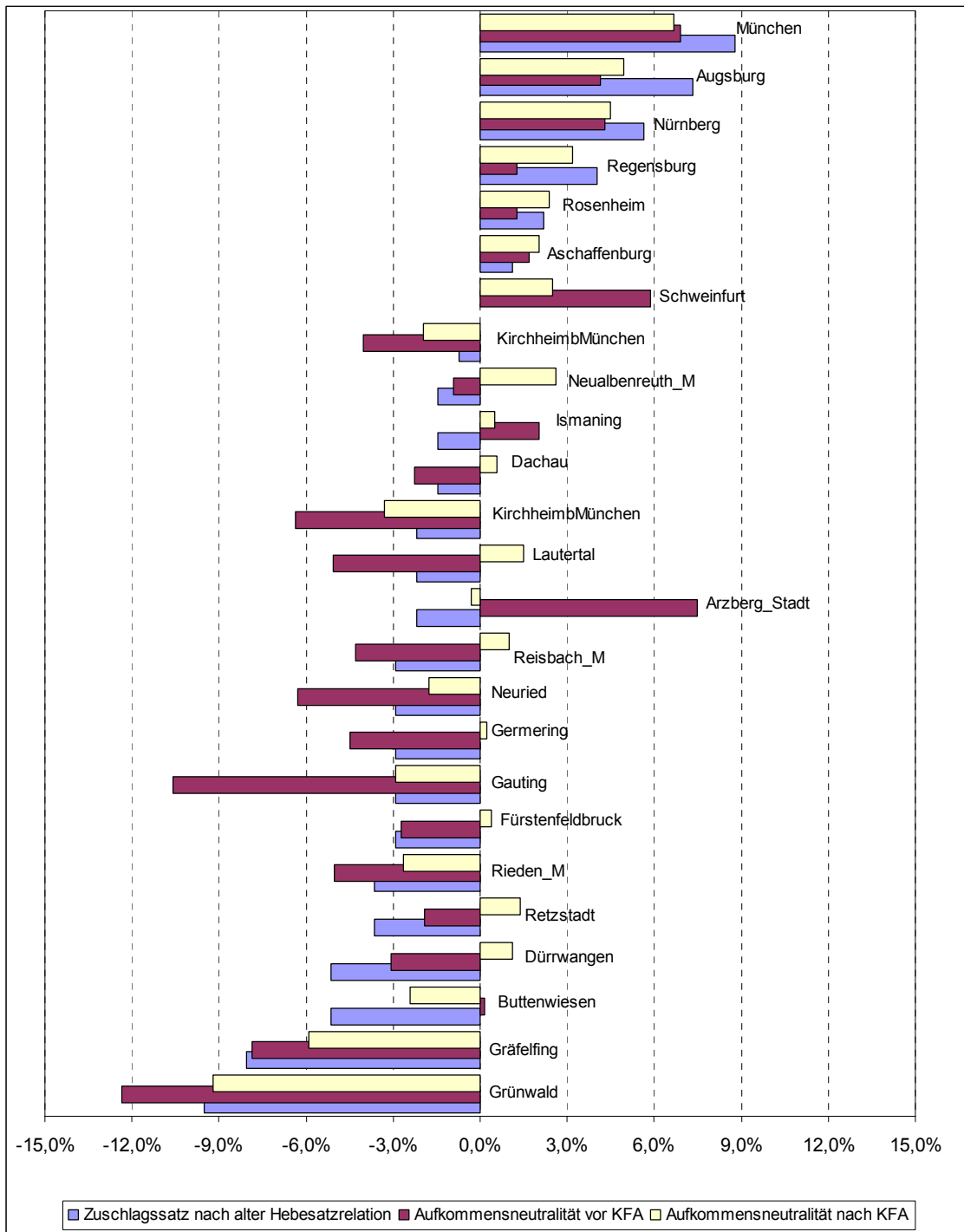
Anhang A: Berechnungsergebnisse: USt 2,2%

Abbildung 9: „Aufkommensneutrale“ Zuschlagssätze in Bayern mit Nivellierungssatz laut Gesetz – Abweichung zu 27,1% in Prozentpunkten –



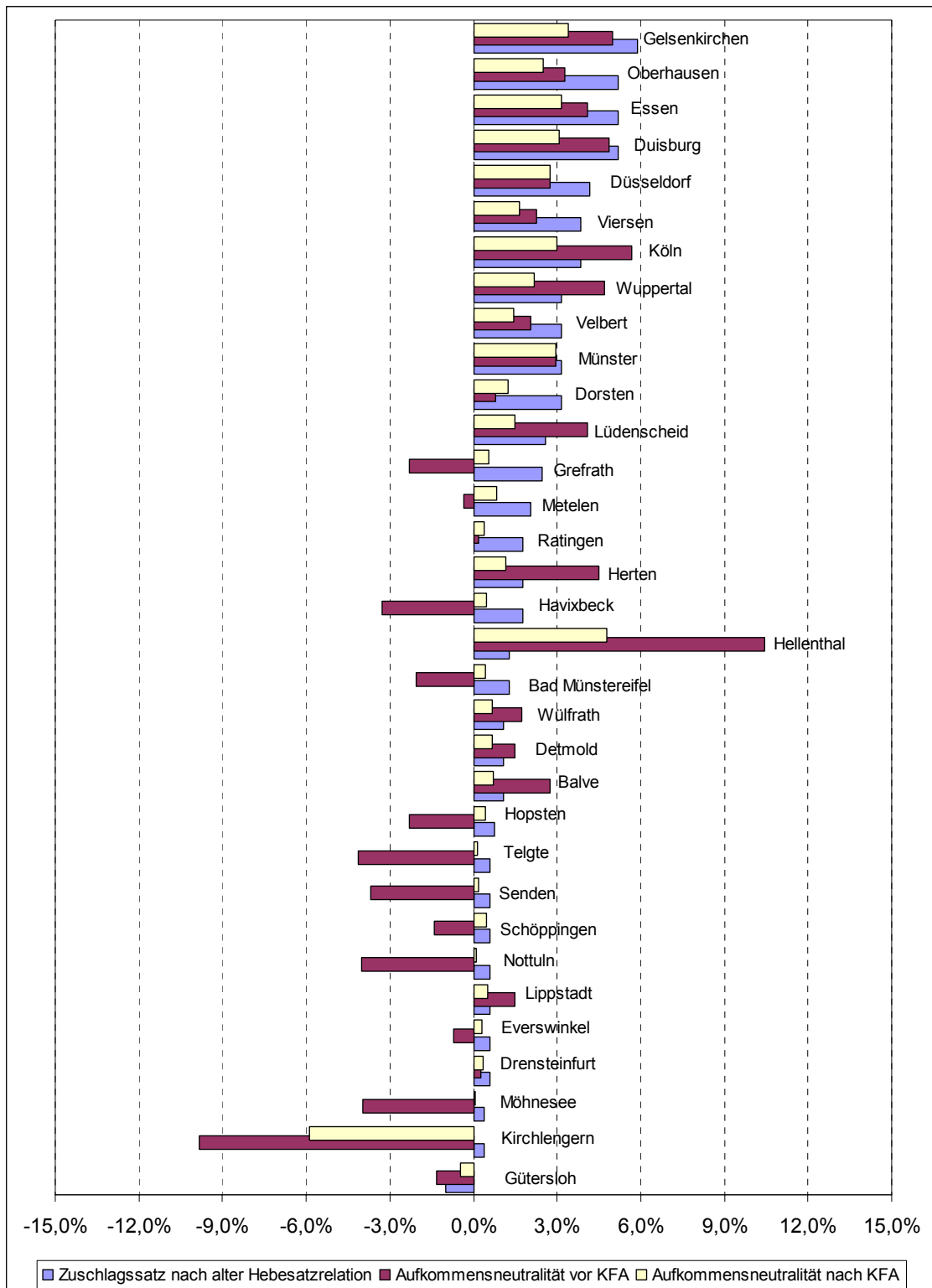
Quelle: eigene Berechnungen; Reformkommission/BDI (2005); Statistische Landesämter (2005)

Abbildung 10: „Aufkommensneutrale“ Zuschlagssätze in Bayern mit tatsächlichem gewogenen Nivellierungssatz – Abweichung zu 27,1% in Prozentpunkten -



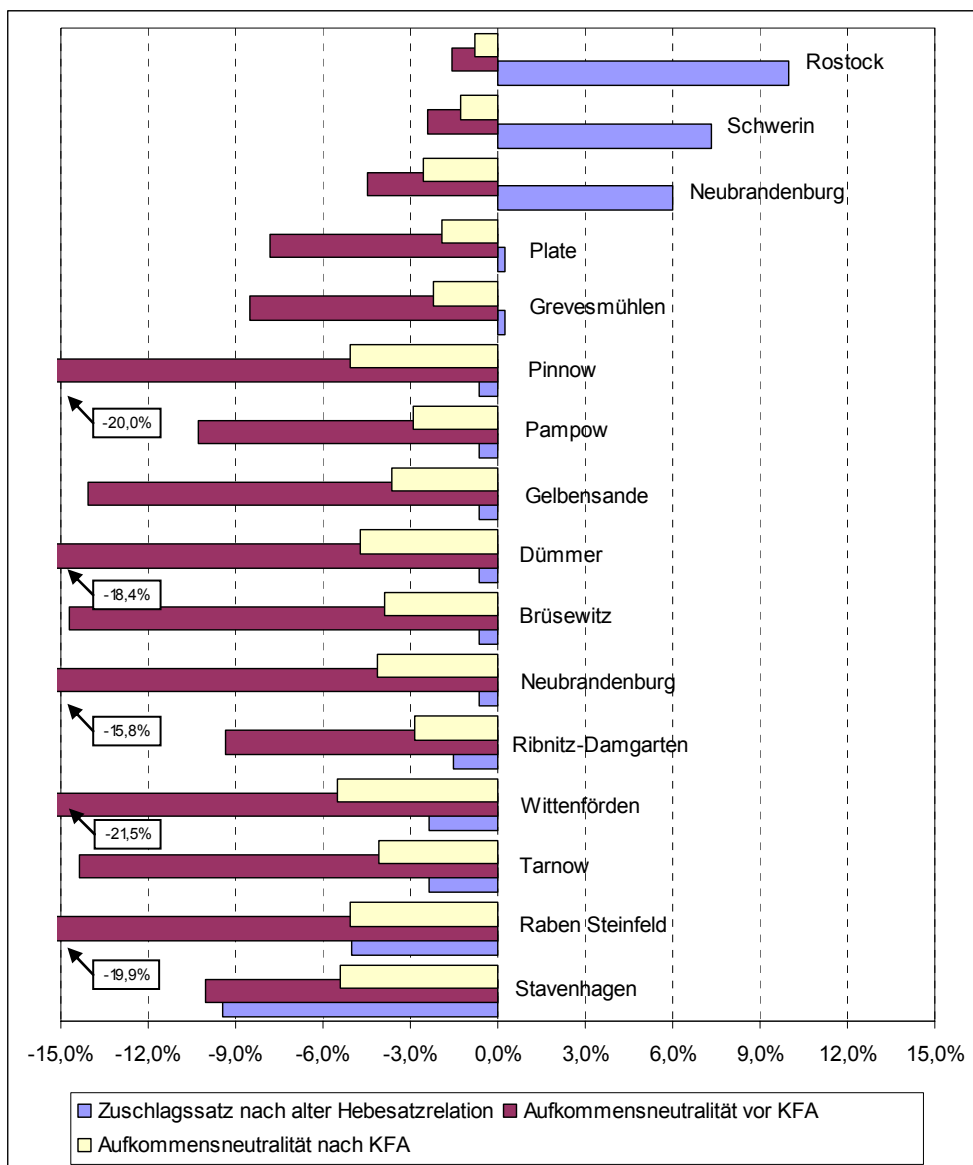
Quelle: eigene Berechnungen; Reformkommission/BDI (2005); Statistische Landesämter (2005)

Abbildung 11: „Aufkommensneutrale“ Zuschlagssätze in NRW mit Nivellierungssatz laut Gesetz – Abweichung zu 27,1% in Prozentpunkten -



Quelle: eigene Berechnungen; Reformkommission/BDI (2005); Statistische Landesämter (2005)

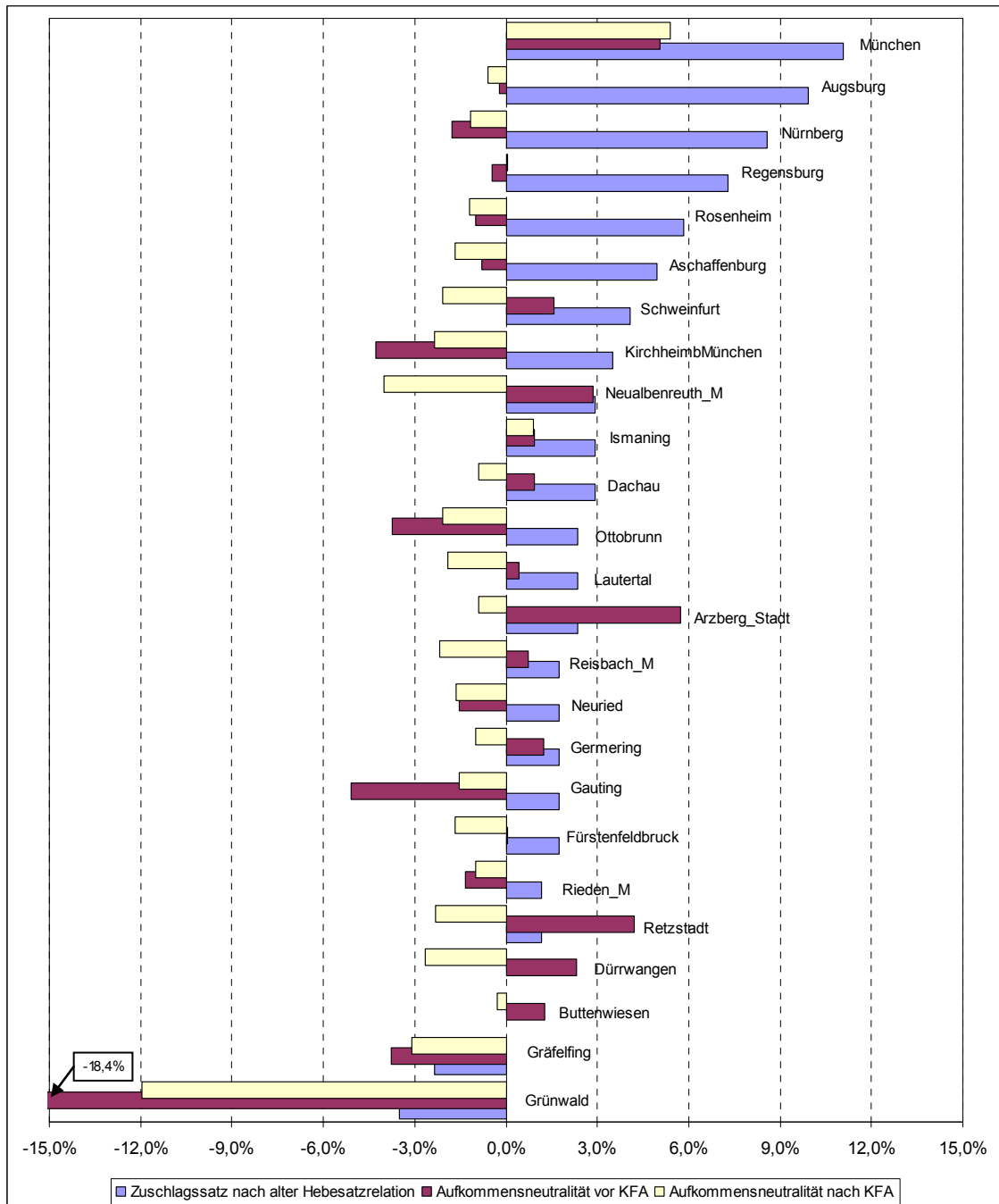
Abbildung 12: „Aufkommensneutrale“ Zuschlagssätze in Mecklenburg-Vorpommern – Abweichung zu 27,1% in Prozentpunkten –



Quelle: eigene Berechnungen; Reformkommission/BDI (2005); Statistische Landesämter (2005)

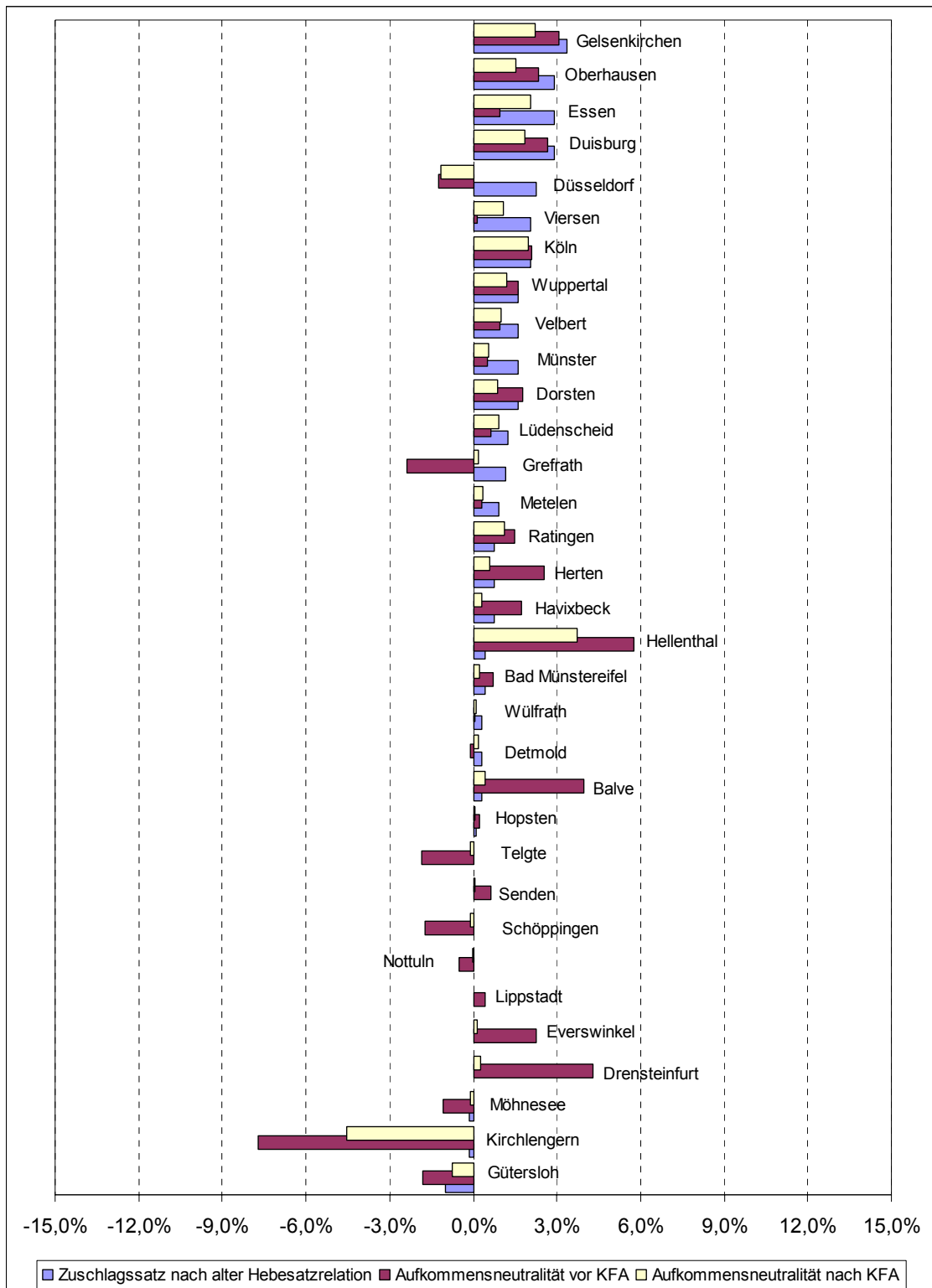
Anhang B: Berechnungsergebnisse: USt 13,5%

Abbildung 13: „Aufkommensneutrale“ Zuschlagssätze in Bayern mit tatsächlichem gewogenen Nivellierungssatz und erhöhter USt von 13,5% – Abweichung zu 17,51% in Prozentpunkten –



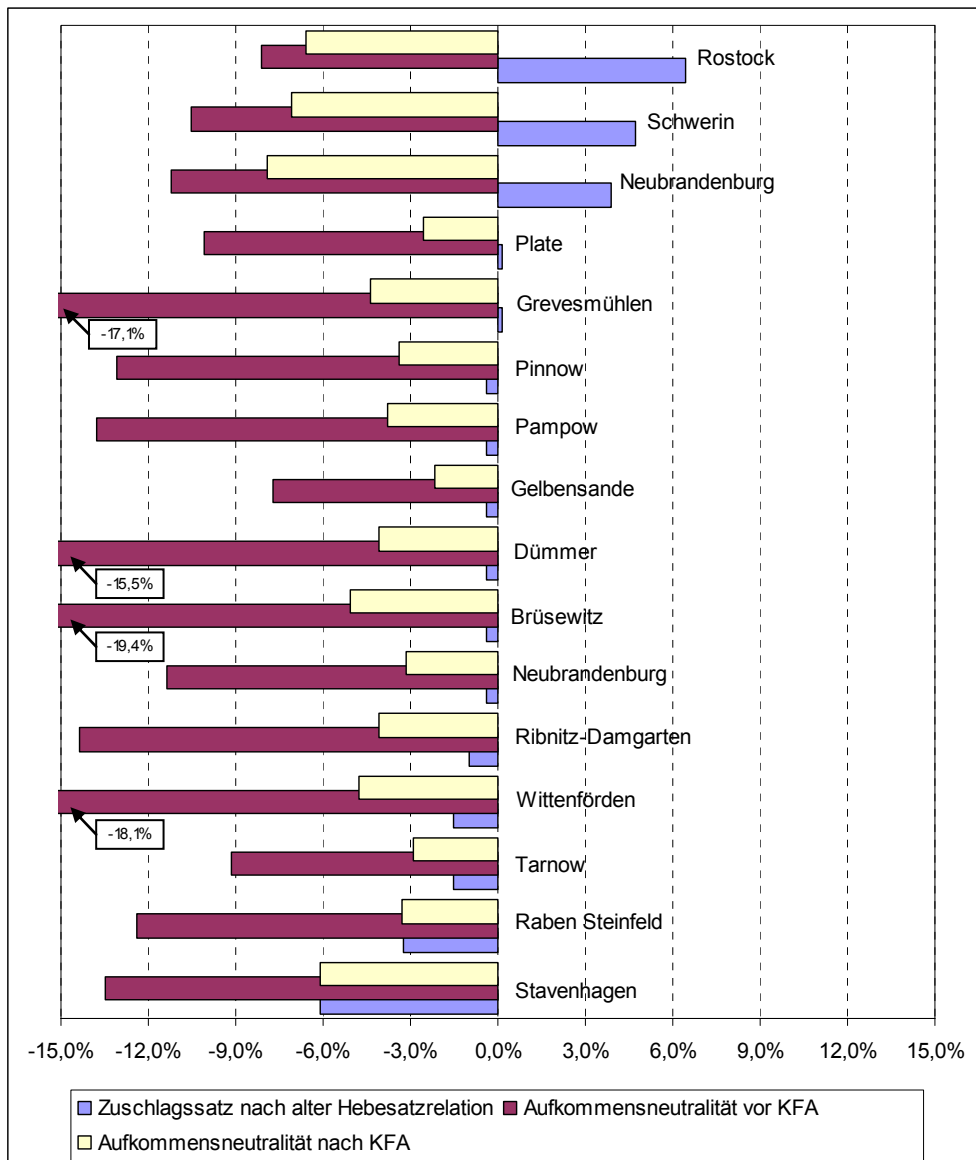
Quelle: eigene Berechnungen; Reformkommission/BDI (2005); Statistische Landesämter (2005)

Abbildung 14: „Aufkommensneutrale“ Zuschlagssätze in Nordrhein-Westfalen mit erhöhter USt von 13,5% – Abweichung zu 17,51% in Prozentpunkten –



Quelle: eigene Berechnungen; Reformkommission/BDI (2005); Statistische Landesämter (2005)

Abbildung 15: „Aufkommensneutrale“ Zuschlagssätze in Mecklenburg-Vorpommern mit erhöhter USt von 13,5% – Abweichung zu 17,51% in Prozentpunkten –



Quelle: eigene Berechnungen; Reformkommission/BDI (2005); Statistische Landesämter (2005)

Bisher erschienene FiFo-Berichte

Nr. 1	Gemeindefinanzreform – Hintergründe, Defizite, Alternativen von Clemens Fuest und Michael Thöne	März 2005
Nr. 2	Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (WNA) von Michael Thöne	März 2005
Nr. 3	Naturschutz im Finanzausgleich – Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften von Angelika Perner und Michael Thöne	Mai 2005
Nr. 4	Subventionen und staatliche Beihilfen in Deutschland von Michael Thöne	Juli 2005
Nr. 5	Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Steuerreform nach dem Vorschlag von Mitschke von Clemens Fuest, Andreas Peichl und Thilo Schaefer	Dezember 2005
Nr. 6	Wechselwirkungen eines Zuschlagsmodells mit dem kommunalen Finanzausgleich von Sven Heilmann	April 2006
Nr. 7	Wachstumswirksamkeit von Verkehrsinvestitionen in Deutschland von Roman Bertenrath, Michael Thöne und Christoph Walther	April 2006