

Scherf, Wolfgang

Working Paper

Steuerkraftmessung im kommunalen Finanzausgleich

Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere, No. 111

Provided in Cooperation with:

Justus Liebig University Giessen, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Suggested Citation: Scherf, Wolfgang (2023) : Steuerkraftmessung im kommunalen Finanzausgleich, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere, No. 111, Justus-Liebig-Universität Gießen, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Gießen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/270747>

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.

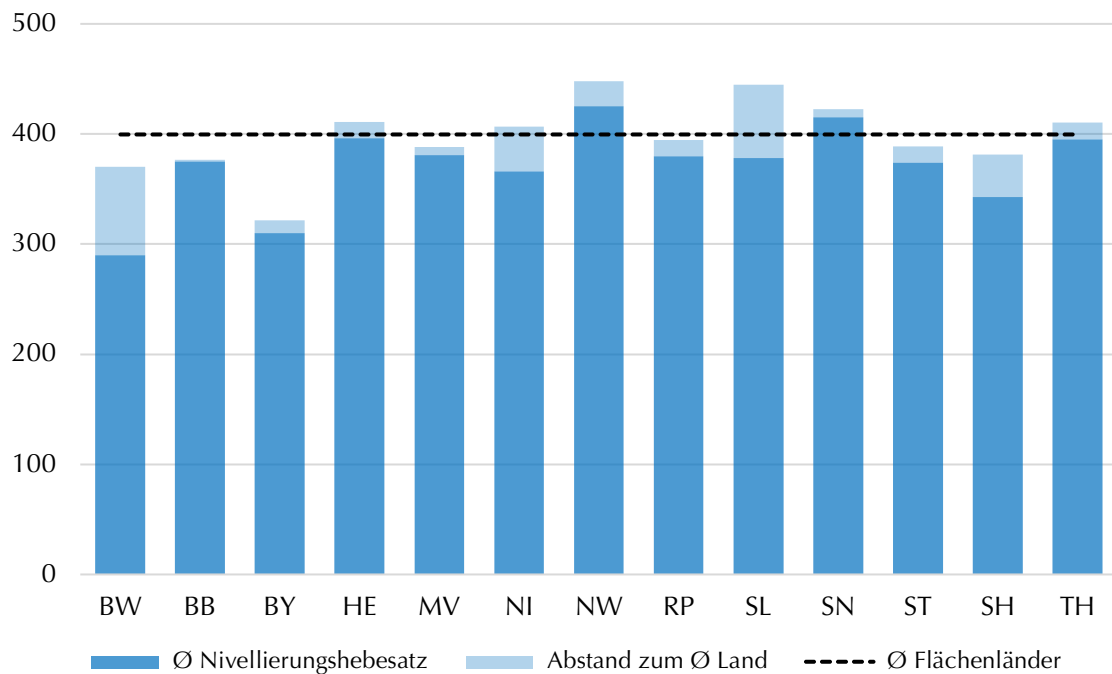
Wolfgang Scherf

Steuerkraftmessung im kommunalen Finanzausgleich

Justus-Liebig-Universität Gießen

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Hebesätze in den Flächenländern 2021



Steuerkraftmessung im kommunalen Finanzausgleich

Neben den eigenen Steuereinnahmen bestimmt der kommunale Finanzausgleich die finanzielle Situation der Gemeinden. Die Finanzausweisungen des Landes erhöhen einerseits die Finanzkraft der kommunalen Ebene und bewirken andererseits eine gleichmäßigere Verteilung unter den Gemeinden. Dieser Beitrag analysiert den Einfluss der Steuerkraftmessung auf die interkommunalen Verteilungseffekte des Finanzausgleichs.

In einem föderalen Staat übernehmen verschiedene Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) die öffentlichen Aufgaben. Die Aufgabenerfüllung ist mit Ausgaben verbunden und bedarf der Finanzierung durch Steuereinnahmen. Relativ zu ihren Ausgaben verfügen die Länder über höhere und die Gemeinden über geringere originäre Steuereinnahmen. Um die Finanzierungslücke der kommunalen Ebene zu schließen, ist ein vertikaler Ausgleich zwischen Land und Gemeinden erforderlich. Die interkommunalen Steuerkraftunterschiede verlangen zudem einen horizontalen Ausgleich zwischen relativ armen und reichen Gemeinden. Der kommunale Finanzausgleich verknüpft beide Aspekte und wird daher als vertikaler Ausgleich mit horizontalem Effekt bezeichnet.

1. Horizontaler Finanzausgleich

Der horizontale Ausgleich basiert auf den **Schlüsselzuweisungen**. Sie kompensieren einen Teil der Differenz zwischen Steuerkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl. Die Steuerkraftmesszahl (SMZ) bildet das Finanzierungspotential der Gemeinden ab, während die Ausgleichsmesszahl (AMZ) die Ausgaben widerspiegelt, die zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben im Durchschnitt erforderlich sind. Wenn die Ausgleichsmesszahl die Steuerkraftmesszahl übersteigt, erhalten die Gemeinden Schlüsselzuweisungen (SZ), mit denen die Finanzierungslücke nach Maßgabe des Ausgleichssatzes (a) verkleinert wird:

$$(1) \quad SZ = a (AMZ - SMZ)$$

Das Grundmodell des kommunalen Finanzausgleichs (vgl. *Scherf 2016, 195-197*) operiert mit einer fixen Schlüsselmasse und einem proportionalen Ausgleichstarif. Die **Ausgleichsmesszahl** ergibt sich als Produkt aus der Einwohnerzahl (E), an der sich die Schlüsselzuweisungen in der Praxis vornehmlich orientieren (Hauptansatz), und dem Grundbe-

trag (GB), der für eine Anpassung der Ausgleichsansprüche an die verfügbare Schlüsselmasse sorgt:

$$(2) \text{ AMZ} = E \times \text{GB}$$

Die kommunale **Steuerkraft** resultiert aus den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Umsatzsteuer) und dem Aufkommenspotential der Realsteuern (Grundsteuer, Gewerbesteuer). Zur Vereinfachung werden nur die Einkommensteuer als Gemeinschaftsteuer und die Gewerbesteuer als Realsteuer berücksichtigt.

Die tatsächlichen Einnahmen aus der Einkommensteuer (ESt) rechnen in voller Höhe zur kommunalen Steuerkraft. Bei der **Gewerbesteuer** fallen Einnahmen und Steuerkraft jedoch auseinander. Das Aufkommenspotential hängt vom Steuermessbetrag ab, während der Hebesatz darüber entscheidet, wie stark eine Gemeinde ihr Potential ausschöpft. Die Wahl des Hebesatzes darf jedoch die Schlüsselzuweisungen nicht beeinflussen, denn sonst würden die fiskalischen Folgen dieser kommunalen Entscheidung teilweise auf andere Gemeinden überwältigt. Daher wird die Gewerbesteuerkraft (GewSt) als Produkt aus einem für alle Gemeinden gleichen **Nivellierungshebesatz** (h^0) und dem Steuermessbetrag der einzelnen Gemeinde (SMB) berechnet:

$$(3) \text{ GewSt} = h^0 \times \text{SMB}$$

Im Grundmodell entspricht die **Steuerkraftmesszahl** einer Gemeinde der Summe aus ihren Einkommensteueranteilen und ihrer Gewerbesteuerkraft zum Nivellierungshebesatz:

$$(4) \text{ SMZ} = \text{ESt} + \text{GewSt} = \text{ESt} + h^0 \times \text{SMB}$$

Die Verwendung von Nivellierungshebesätzen verhindert nicht nur externe Effekte der Hebesatzpolitik auf den Finanzausgleich. Sofern der **landesdurchschnittliche Hebesatz** (abzüglich Gewerbesteuerumlage) als Nivellierungshebesatz verwendet wird, stimmt auch die insgesamt veranschlagte Realsteuerkraft mit dem tatsächlichen Gewerbesteueraufkommen der Gemeinden überein. Diese Vorgehensweise erfüllt am besten den Anspruch, das kommunale Finanzierungspotential vollständig zu erfassen.

Allerdings ist die volle Berücksichtigung der Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich keineswegs üblich. Tabelle 1 belegt dies für die Einkommensteuer und Gewerbesteuer. Nur Brandenburg rechnet die Einkommensteuer zu 100% an und verwendet zudem für die Messung der Gewerbesteuerkraft den (abgerundeten) durchschnittlichen Hebesatz. Alle anderen Länder weichen davon ab. Manchmal werden die Einnahmen aus den Ge-

meinschaftsteuern unvollständig berücksichtigt und regelmäßig liegen die **Nivellierungshebesätze** der Realsteuern unter den durchschnittlichen Hebesätzen. Dabei schwankt der Anteil der Gewerbesteuer, der im Finanzausgleich angerechnet wird, zwischen nicht einmal 80% in Baden-Württemberg und nahezu 100% in Brandenburg.

Tabelle 1: Einkommensteuer und Gewerbesteuer im Finanzausgleich

Land	Anteil		Gewerbesteuer			Anteil GewSt
	ESt	Hebesatz	Niv.satz	Städte	Kreisgem.	
Angaben in Prozent						
BW	100	370,3	290			78,3
BB	100	376,7	375 a)			99,5
BY	100	321,6	310 b)			96,4
HE	100	410,7	396 c)	454	357	96,4
MV	100	388,2	381			98,1
NI	90	406,8	366 d)			90,0
NW	100	447,9	425 c)	436	416	94,9
RP	100	394,8	380			96,3
SL	85	444,9	378			85,0
SN	100	422,6	415 c)	450	390	98,2
ST	100	389,0	374 c)	450	350	96,1
SH	90	381,5	343			89,9
TH	100	410,2	395			96,3

- a) Durchschnittshebesatz abgerundet auf den nächsten durch fünf teilbaren Hebesatz.
 b) Plus 10% der Mehreinnahmen, die entstehen, wenn der Hebesatz über 310% liegt.
 c) Durchschnittswert errechnet aus den Sätzen für kreisfreie Städte und Kreisgemeinden.
 d) Differenzierte Sätze für Gemeinden mit weniger und mehr als 100.000 Einwohnern.
 Quellen: FAG der Bundesländer. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 10.1, 2021.

Im Folgenden wird anhand einer Modellrechnung gezeigt, wie die alternativen Methoden der Steuerkraftmessung auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen wirken.

2. Vollständige Anrechnung der Steuerkraft

Tabelle 2 zeigt das **Basismodell**. Es besteht aus 9 Gemeinden mit gleicher Einwohnerzahl. Daher lassen sich alle absoluten Angaben als Pro-Kopf-Größen interpretieren. Je 3 Gemeinden bilden eine Steuerkraftklasse (A, B, C), in der die Gesamtsteuerkraft gleich ist, wenn die Realsteuerkraft zum landesdurchschnittlichen Hebesatz (400%) bewertet wird. Innerhalb der Steuerkraftklassen variiert die Steuerstruktur gemessen am Anteil der Gewerbesteuer an der Gesamtsteuerkraft.

Die Einnahmen aus der Einkommensteuer werden mit einer Quote (e) von 100% in die Steuerkraftmesszahl einbezogen. Bei der Gewerbesteuer werden die Messbeträge mit

dem landesdurchschnittlichen Hebesatz von 400% multipliziert und damit in der Summe ebenfalls vollständig erfasst. Die Ausgleichsmesszahl pro Einwohner entspricht bei allen Gemeinden dem Grundbetrag: $AMZ = GB = 6.000$. Dieser sorgt bei einem Ausgleichssatz von 50% dafür, dass die fixe Schlüsselmasse (SM) von 18.000 ausgeschöpft wird.

Tabelle 2: Vollständige Anrechnung der Steuerkraft

Gem.	ESt	SMB	GewSt	SMZ	AMZ	SZ	FK
A-1	720	120	480	1.200	6.000	2.400	3.600
A-2	480	180	720	1.200	6.000	2.400	3.600
A-3	240	240	960	1.200	6.000	2.400	3.600
B-1	1.200	200	800	2.000	6.000	2.000	4.000
B-2	800	300	1.200	2.000	6.000	2.000	4.000
B-3	400	400	1.600	2.000	6.000	2.000	4.000
C-1	1.680	280	1.120	2.800	6.000	1.600	4.400
C-2	1.120	420	1.680	2.800	6.000	1.600	4.400
C-3	560	560	2.240	2.800	6.000	1.600	4.400
Ø	800	300	1.200	2.000	6.000	2.000	4.000

Parameter: $e = 100\%$. $h^e = 400\%$. $a = 50\%$. $AMZ = GB = 6.000$. $SM = 18.000$.

Das System ist **steuerstrukturneutral**, denn Gemeinden mit gleicher Gesamtsteuerkraft erhalten gleich hohe Schlüsselzuweisungen. Diese Zuweisungen vergrößern die kommunale Finanzkraft gegenüber der Steuerkraft und nivellieren zugleich die Finanzkraftunterschiede der Gemeinden. Vor Finanzausgleich erreicht die Steuerkraft relativ zum Durchschnitt (2.000) Werte von 60% für Gruppe A, 100% für Gruppe B und 140% für Gruppe C. Nach Finanzausgleich liegen die Werte der Finanzkraft relativ zum Durchschnitt (4.000) bei 90% für Gruppe A, 100% für Gruppe B und 110% für Gruppe C.

3. Symmetrisch reduzierte Anrechnung der Steuerkraft

Die interkommunalen Verteilungseffekte der divergierenden Methoden der Steuerkraftmessung lassen sich an der Veränderung der Schlüsselzuweisungen im Vergleich zum Ausgangsmodell erkennen. Neben Brandenburg operieren auch Niedersachsen und das Saarland mit landesdurchschnittlichen Hebesätzen, rechnen diese aber nur zu 90% (NI) bzw. 85% (SL) an. Dieselbe **prozentuale Ermäßigung** gilt für die jeweiligen Einnahmen aus Gemeinschaftsteuern, so dass die Steuerstrukturneutralität erhalten bleibt.

In Tabelle 3 werden 90% der Einkommensteuereinnahmen aus Tabelle 1 angesetzt. Die entsprechende Verminderung der Gewerbesteuerkraft resultiert aus einer Senkung des Nivellierungshebesatzes auf 360% bzw. 90% des Landesdurchschnitts von 400%.

Tabelle 3: Symmetrisch reduzierte Anrechnung der Steuerkraft

Gem.	Est	SMB	GewSt	SMZ	AMZ	SZ	FK	Δ SZ
A-1	648	120	432	1.080	5.800	2.360	3.440	-40
A-2	432	180	648	1.080	5.800	2.360	3.440	-40
A-3	216	240	864	1.080	5.800	2.360	3.440	-40
B-1	1.080	200	720	1.800	5.800	2.000	3.800	0
B-2	720	300	1.080	1.800	5.800	2.000	3.800	0
B-3	360	400	1.440	1.800	5.800	2.000	3.800	0
C-1	1.512	280	1.008	2.520	5.800	1.640	4.160	40
C-2	1.008	420	1.512	2.520	5.800	1.640	4.160	40
C-3	504	560	2.016	2.520	5.800	1.640	4.160	40
Ø	720	300	1.080	1.800	5.800	2.000	3.800	0

Parameter: e = 90%. h° = 360%. a = 50%. AMZ = 5.800. SM = 18.000.

Die verringerten Steuerkraftmesszahlen verschieben die Verteilung der **Schlüsselzuweisungen** (Δ SZ) zulasten der steuerschwachen Gemeindegruppe A und zugunsten der steuerstarken Gemeindegruppe C. Dieser Effekt beruht darauf, dass alle Gemeinden ärmer gerechnet werden, was die AMZ-SMZ-Differenzen vergrößert. Zur Kompensation muss die Ausgleichsmesszahl bei konstanter Schlüsselmasse gegenüber dem Basismodell von 6.000 auf 5.800 reduziert werden. Davon profitieren per Saldo die steuerstarken Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahlen absolut am stärksten zurückgehen.

Mit den Steuerkraftmesszahlen sinken auch die Finanzkraftwerte. Dadurch entsteht ein Indikatorproblem. Bezogen auf den neuen Durchschnitt (3.800) liegt die **relative Finanzkraft** nun bei 93,5% für Gruppe A, 100% für Gruppe B und 109,5% für Gruppe C. Daran gemessen sieht es so aus, als würden die steuerschwachen Gemeinden von der ermäßigten Steuerkraftanrechnung profitieren, obwohl sie Schlüsselzuweisungen einbüßen. Dieser Messfehler lässt sich vermeiden, indem man die Finanzkraft auf den Durchschnitt des Basismodells (4.000) bezieht. Die so errechneten Werte von 89% für Gruppe A, 100% für Gruppe B und 111% für Gruppe C spiegeln die Verteilungsänderung korrekt wider.

Die Verteilungseffekte einer reduzierten Einbeziehungsquote aller Kommunalsteuern lassen sich perfekt durch einen **höheren Ausgleichssatz** kompensieren. Der bisherige Aus-

gleichsatz ($a = 50\%$) muss durch die Einbeziehungsquote ($e = 90\%$) dividiert werden. Der neue Ausgleichssatz ($a' = 55,56\%$) sorgt trotz ermäßigter Steuerkraftmesszahlen für dieselbe Verteilung der Schlüsselzuweisungen wie im Basismodell. Insofern sind die Regelungen der Länder Niedersachsen und Saarland unproblematische, aber auch überflüssige Abweichungen vom Grundsatz der vollständigen Abbildung des kommunalen Finanzierungspotentials.

4. Asymmetrisch reduzierte Anrechnung der Steuerkraft

Die übrigen Bundesländer operieren mit einer asymmetrischen Ermäßigung der Realsteuerkraft. Baden-Württemberg rechnet zudem die Einnahmen aus der Umsatzsteuer nur zu 80% an. Der Realsteuerabschlag erfolgt durch einen fixen **Nivellierungshebesatz** unterhalb des Landesdurchschnitts und betrifft in der Regel alle Realsteuern, in Sachsen jedoch nur die Gewerbesteuer. Die Folge ist, dass „die Steuerkraftdifferenzen zwischen den Städten und Gemeinden unvollständig wiedergegeben und die Ausgleichswirkungen der Schlüsselzuweisungen geschwächt werden“ (Lenk, Hesse, Starke 2021, 165).

In Tabelle 4 sind die Einkommensteuereinnahmen aus Tabelle 1 vollständig berücksichtigt. Die reduzierte Anrechnung der Steuerkraft ergibt sich allein aus einer Senkung des Nivellierungshebesatzes der Gewerbesteuer von 400% auf 360%.

Tabelle 4: Asymmetrisch reduzierte Anrechnung der Steuerkraft

Gem.	ESt	SMB	GewSt	SMZ	AMZ	SZ	FK	Δ SZ
A-1	720	120	432	1.152	5.880	2.364	3.516	-36
A-2	480	180	648	1.128	5.880	2.376	3.504	-24
A-3	240	240	864	1.104	5.880	2.388	3.492	-12
B-1	1.200	200	720	1.920	5.880	1.980	3.900	-20
B-2	800	300	1.080	1.880	5.880	2.000	3.880	0
B-3	400	400	1.440	1.840	5.880	2.020	3.860	20
C-1	1.680	280	1.008	2.688	5.880	1.596	4.284	-4
C-2	1.120	420	1.512	2.632	5.880	1.624	4.256	24
C-3	560	560	2.016	2.576	5.880	1.652	4.228	52
Ø	800	300	1.080	1.880	5.880	2.000	3.880	0

Parameter: $e = 100\%$. $h^p = 360\%$. $a = 50\%$. $AMZ = 5.880$. $SM = 18.000$.

Auch die alleinige Absenkung der einkalkulierten Gewerbesteuerkraft rechnet die Gemeinden ärmer als sie sind und muss durch eine Verminderung des Grundbetrags von 6.000 auf 5.880 kompensiert werden. Bei gleicher Steuerstruktur profitieren davon wei-

terhin die relativ **steuerstarken Gemeinden**. Das beweist z.B. der Vergleich zwischen den Gemeinden A-2, B-2 und C-2, die denselben Anteil der Gewerbesteuer an der Gesamtsteuerkraft aufweisen. Hier verliert die steuerschwache Gemeinde A-2 Schlüsselzuweisungen, während die steuerstarke Gemeinde C-2 Schlüsselzuweisungen gewinnt.

Bei tatsächlich gleicher Gesamtsteuerkraft profitieren außerdem die relativ **gewerbesteuerstarken Gemeinden** von der Ermäßigung der Gewerbesteuerkraft. Besonders klar tritt dieser Struktureffekt in der Gemeindegruppe B zutage, in der alle Gemeinden dieselbe mittlere Steuerkraftmesszahl aufweisen, wenn diese – wie in Tabelle 1 – zum landesdurchschnittlichen Hebesatz berechnet wird. Nun gewinnt die relativ gewerbesteuerstarke Gemeinde B-3 zusätzliche Schlüsselzuweisungen, während die relativ gewerbesteuerschwache Gemeinde B-1 Schlüsselzuweisungen verliert.

Die Begünstigung der steuerstarken Gemeinden (Niveaueffekt) bei gleicher Steuerstruktur und die Begünstigung der gewerbesteuerstarken Gemeinden (Struktureffekt) bei gleicher Gesamtsteuerkraft können sich kumulieren, aber auch kompensieren (*Scherf 2000, 511*). In der insgesamt überdurchschnittlich steuerstarken Gruppe C verliert z.B. die relativ gewerbesteuerschwache Gemeinde C-1 per Saldo Schlüsselzuweisungen, weil der positive **Niveaueffekt** durch den negativen **Struktureffekt** überkompensiert wird. Bei der relativ gewerbesteuerstarken Gemeinde C-3 kumulieren sich dagegen beide Effekte, was den besonders hohen Gewinn an Schlüsselzuweisungen erklärt.

Die Verteilungseffekte einer unvollständigen Anrechnung der Realsteuerkraft im kommunalen Finanzausgleich lassen sich nicht mittels einer Variation des Ausgleichsatzes neutralisieren. Insgesamt sind diese Wirkungen negativ zu beurteilen. Zum einen bewirkt der **Struktureffekt** eine horizontale Ungleichbehandlung von Gemeinden mit identischer Steuerkraft. Zum anderen beeinträchtigt der **Niveaueffekt** den vertikalen Ausgleich, denn der ermäßigte Nivellierungssatz kommt vor allem den steuerstarken Gemeinden zugute.

5. Differenzierte Nivellierungshebesätze

Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt kombinieren die ermäßigte Anrechnung der Gewerbesteuerkraft mit einer **Differenzierung** zwischen kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten. Dabei wird den kreisfreien Städten der höhere Nivellierungshebesatz zugeordnet. Tabelle 5 illustriert die Wirkung differenzierter Nivellierungshebesätze bei **einheitlicher Schlüsselmasse** (Nordrhein-Westfalen).

Die **kreisfreien Städte** A-3, B-3 und C-3 sind in ihren Steuerkraftklassen relativ gewerbesteuerstark und verwenden im Durchschnitt einen Hebesatz von 412,5%. Die übrigen Gemeinden haben einen mittleren Hebesatz von 390%. Der mittlere Hebesatz aller Gemeinden beträgt 400% (wie in Tabelle 1). Zur Ermittlung der Steuerkraftmesszahlen werden die gruppenbezogenen Durchschnittswerte herangezogen.

Tabelle 5: Differenzierte Nivellierungshebesätze, eine Schlüsselmasse

Gem.	ESt	SMB	GewSt	SMZ	AMZ	SZ	FK	Δ SZ
A-1	720	120	468	1.188	6.000	2.406	3.594	6
A-2	480	180	702	1.182	6.000	2.409	3.591	9
A-3	240	240	990	1.230	6.000	2.385	3.615	-15
B-1	1.200	200	780	1.980	6.000	2.010	3.990	10
B-2	800	300	1.170	1.970	6.000	2.015	3.985	15
B-3	400	400	1.650	2.050	6.000	1.975	4.025	-25
C-1	1.680	280	1.092	2.772	6.000	1.614	4.386	14
C-2	1.120	420	1.638	2.758	6.000	1.621	4.379	21
C-3	560	560	2.310	2.870	6.000	1.565	4.435	-35
Ø	800	300	1.200	2.000	6.000	2.000	4.000	0

Parameter: $e = 100\%$. $h^p = 400\%$. $a = 50\%$. $AMZ = 6.000$. $SM = 18.000$.

Nivellierungshebesätze A-3, B-3, C-3: 412,5%, übrige Gemeinden 390%.

Die Abweichungen der **Schlüsselzuweisungen** von Tabelle 1 zeigen, dass die kreisfreien Städte als Gruppe Zuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden verlieren. Innerhalb der Steuerkraftklassen profitieren die kreisangehörigen Gemeinden umso mehr von der Absenkung ihres Nivellierungshebesatzes, je höher ihre eigene Gewerbesteuerkraft ist.

Eine **Diskriminierung kreisfreier Städte** gegenüber kreisangehörigen Gemeinden mit derselben Pro-Kopf-Steuerkraft verstößt gegen die horizontale Gerechtigkeit des Finanzausgleichs und dürfte verfassungsrechtlich angreifbar sein. Die kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen haben bereits Verfassungsbeschwerde gegen das dortige Gemeindefinanzierungsgesetz eingelegt (*Erb 2023*).

Das nordrhein-westfälische Problem ist nicht zuletzt die Folge der einheitlichen Schlüsselmasse, aus der beide Gemeindegruppen bedient werden. Bei **getrennten Schlüsselmassen** (Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt) können die bedenklichen Verteilungseffekte zwischen den Gemeindegruppen über eine ausgewogene Dotierung der Teilschlüsselmassen weitgehend kompensiert werden. Hierfür muss die Gruppe mit dem höheren Nivellierungshebesatz eine größere Ausgleichsmesszahl erhalten.

Tabelle 6 illustriert das Verfahren. Die Gesamtschlüsselmasse wird in zwei Teilschlüsselmassen zerlegt, so dass kreisfreie Städte eine Ausgleichsmesszahl von 6.050 und kreisangehörige Gemeinden eine Ausgleichsmesszahl von 5.975 erhalten. Gegenüber dem Basismodell ergibt sich dann eine **konstante Verteilung** der Schlüsselzuweisungen auf die Gruppen der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden. Allerdings kommt es weiterhin – wie bei allen asymmetrischen Steuerkraftmessverfahren – zu **Verschiebungen** zwischen Gemeinden, die zum einheitlichen Nivellierungshebesatz von 400% dieselbe Pro-Kopf-Steuerkraft aufweisen.

Tabelle 6: Differenzierte Nivellierungshebesätze, Teilschlüsselmassen

Gem.	ESt	SMB	GewSt	SMZ	AMZ	SZ	FK	Δ SZ
A-1	720	120	468	1.188	5.975	2.394	3.582	-6,5
A-2	480	180	702	1.182	5.975	2.397	3.579	-3,5
A-3	240	240	990	1.230	6.050	2.410	3.640	10,0
B-1	1.200	200	780	1.980	5.975	1.998	3.978	-2,5
B-2	800	300	1.170	1.970	5.975	2.003	3.973	2,5
B-3	400	400	1.650	2.050	6.050	2.000	4.050	0,0
C-1	1.680	280	1.092	2.772	5.975	1.602	4.374	1,5
C-2	1.120	420	1.638	2.758	5.975	1.609	4.367	8,5
C-3	560	560	2.310	2.870	6.050	1.590	4.460	-10,0
Ø	800	300	1.200	2.000	6.000	2.000	4.000	0,0

Parameter: e = 100%. h° = 400%. a = 50%. AMZ° = 6.000. SM = 18.000.

Nivellierungshebesätze A-3, B-3, C-3: 412,5%, übrige Gemeinden 390%.

Ausgleichsmesszahl A-3, B-3, C-3: 6.050, übrige Gemeinden 5.975.

Niedersachsen differenziert die Nivellierungshebesätze nach der **Einwohnerzahl**, indem der maßgebliche Durchschnittshebesatz getrennt für Gemeinden mit weniger und mehr als 100.000 Einwohnern ermittelt wird. Auch dieses Verfahren verzerrt den Finanzausgleich. Kommunen mit identischen Steuermessbeträgen pro Einwohner werden ungleich behandelt, wenn sie unter bzw. über der maßgeblichen Einwohnergrenze liegen.

Verfechter gespaltener Nivellierungshebesätze verweisen in der Regel darauf, dass bestimmte Gemeindegruppen, z.B. kreisfreie Städte, signifikant höhere Hebesätze aufweisen als andere Gemeindegruppen, z.B. kreisangehörige Gemeinden (*Feld, Bury, Weber 2020, 94*). Höhere Hebesätze sind jedoch kein Beweis für eine systematisch höhere Steuerkraft. Ungleiche Hebesätze zeigen zunächst einmal nur eine **ungleiche Anspannung** der Realsteuerkraft, die in den Steuermessbeträgen zum Ausdruck kommt. Für Hebesatzdifferenzen gibt es eine Reihe von Gründen, die nichts mit der Steuerkraft zu tun haben.

- Soweit relativ hohe Hebesätze mit hohen **Leistungen** für Gewerbebetriebe korrespondieren, sind sie gemäß dem Prinzip der gruppenmäßigen Äquivalenz erwünscht.
- Eine überdurchschnittliche Anspannung der Realsteuerkraft kann auch die Folge relativ hoher allgemeiner **Ausgaben** sein. Dann signalisieren hohe Hebesätze vielleicht einen Mehrbedarf gegenüber anderen Kommunen, der aber systematisch über die Ausgleichsmesszahl und nicht über die Steuerkraftmesszahl erfasst werden muss.
- Soweit überdurchschnittliche Ausgaben auf eine schlechte **Haushaltsführung** zurückgehen, stehen die betreffenden Kommunen unter Konsolidierungsdruck. In diesem Fall würde die Zurechnung einer vermeintlich höheren Steuerkraft mit der Folge geringerer Schlüsselzuweisungen das Problem unnötig verschärfen.

Zwischen der Kreisfreiheit oder Größe einer Gemeinde, ihrer Gewerbesteuerkraft und ihrem Hebesatz besteht keine klare Verbindung. Mangels verlässlicher Kriterien sollte daher auf differenzierte Nivellierungshebesätze verzichtet werden (*Scherf 2000, 523*).

6. Fazit

Die sachgerechte Bestimmung der kommunalen **Steuerkraft** ist Grundvoraussetzung für einen systematischen Finanzkraftausgleich unter den Gemeinden. Daher sind alle Steuereinnahmen in voller Höhe zu berücksichtigen. Bei den Realsteuern muss hierfür der gewogene Landesdurchschnitt als **Nivellierungshebesatz** verwendet werden. Ermäßigte Nivellierungshebesätze begünstigen Gemeinden mit relativ hoher (Real-) Steuerkraft und konfliktieren insoweit mit den Ausgleichszielen. **Differenzierte** Nivellierungshebesätze sind nur in Verbindung mit getrennten Schlüsselmassen akzeptabel, die bei ausgewogener Dotierung eine Diskriminierung einzelner Gemeindegruppen verhindern können.

Literatur

Erb, A. (2023), NRW-Städte mit Verfassungsbeschwerde, Der Neue Kämmerer, 19.01.2023. URL: <https://t1p.de/jlqm3>

Feld, Bury, Weber (2020), Finanzwissenschaftliches Gutachten zur weiteren / ergänzenden wissenschaftlichen Überprüfung der Einwohnergewichtung im Kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, Freiburg. URL: <https://t1p.de/a7i60>

Lenk, T., Hesse, M., Starke, T. (2021) Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg zum Ausgleichsjahr 2022, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg, Leipzig.

Scherf, W. (2000), Die Bedeutung der Nivellierungshebesätze im kommunalen Finanzausgleich, Lüdeke, R., Steden, W., Scherf, W (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaft im Dienste der Verteilungs-, Geld- und Finanzpolitik, Berlin, S. 499-524.

Scherf, W. (2016), Kommunalen Finanzausgleich, WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium 4/2016, S. 194-199.