

JUSTUS-LIEBIG-



UNIVERSITÄT  
GIESSEN

## Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere

Wolfgang Scherf

### **Kommunaler Finanzausgleich und Entwicklung der Kommunal- und Landesfinanzen im Ländervergleich**

Arbeitspapier Nr. 84 – 2010

ISSN 0179-2806

## Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Prof. Dr. Wolfgang Scherf  
Justus-Liebig-Universität Gießen  
Professur für Öffentliche Finanzen  
Licher Straße 74 | 35394 Gießen

# Kommunaler Finanzausgleich und Entwicklung der Kommunal- und Landesfinanzen im Ländervergleich

---

Wolfgang Scherf

Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministeriums der Finanzen für die  
Regierungskommission „Haushaltsstruktur“ des Landes Hessen

Prof. Dr. Wolfgang Scherf  
Justus-Liebig-Universität Gießen  
Licher Strasse 74  
35394 Gießen

<b>1. Problemstellung und Aufbau des Gutachtens</b> .....	3
<b>2. Kommunal- und Landesfinanzen im Ländervergleich</b> .....	5
2.1 Methodische Vorbemerkungen.....	5
2.1.1 Abgrenzung der Finanzkraft.....	5
2.1.2 Der Finanzausgleich als Steuerverbund.....	6
2.1.3 Unterschiede zwischen den Ländern.....	6
2.2 Die Einnahmen der Länder und Gemeinden im Vergleich.....	8
2.2.1 Originäre Steuereinnahmen .....	8
2.2.2 Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich.....	9
2.2.3 Zahlungen der Länder an die Gemeinden.....	10
2.2.4 Gesamtsteuerkraft und Steuerkraftanteile .....	12
2.2.5 Verteilung der Steuerkraft in Hessen .....	13
2.2.6 Struktur der Zahlungen des Landes an die Gemeinden.....	15
2.3 Ergebnisse im Überblick .....	16
<b>3. Interdependenzen zwischen Kommunal- und Landesfinanzen</b> .....	17
3.1 Gemeindesteuern im Länderfinanzausgleich .....	17
3.1.1 Grenzen der Anrechnung kommunaler Finanzkraft.....	17
3.1.2 Finanzautonomie und Grenzbelastungen der Länder.....	18
3.2 Wirkungen der Anrechnung der Gemeindesteuern.....	20
3.2.1 Simulation der Finanzausgleichseffekte .....	20
3.2.2 Verteilung der Lasten auf Land und Gemeinden .....	21
3.3 Ergebnisse im Überblick .....	23
<b>4. Konsequenzen für den kommunalen Finanzausgleich</b> .....	24
4.1 Der kommunale Finanzausgleich in Hessen.....	24
4.2 Bestimmung der aufgabengerechten Verbundquote .....	26
4.2.1 Determinanten der Verbundquote .....	26
4.2.2 Gründe für eine Anpassung der Verbundquote .....	28
4.3 Steueranteile und Verbundquote in Hessen.....	29
4.3.1 Finanzbeziehungen zwischen Land und Gemeinden.....	29
4.3.2 Ermittlung der aufgabengerechten Verbundquote .....	30
4.3.3 Der Übergang zu einer flexiblen Verbundquote .....	32
4.3 Ergebnisse im Überblick .....	34
<b>5. Fazit</b> .....	35

## 1. Problemstellung und Aufbau des Gutachtens

Die Regierungskommission „Haushaltsstruktur“ soll die Ausgaben des Landes Hessen im Vergleich zu anderen Ländern analysieren, strukturelle Ungleichheiten identifizieren und diese bewerten. Zu den Ausgaben des Landes gehören die Leistungen für seine Gemeinden, die insbesondere im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs erfolgen.

Das Gutachten „Kommunaler Finanzausgleich und Entwicklung der Kommunal- und Landesfinanzen im Ländervergleich“ soll der Frage nachgehen, wie sich die Finanzkraft der hessischen Kommunen im Vergleich zur Finanzkraft des Landes darstellt, wie dieses Verhältnis im Vergleich zu den anderen Ländern zu sehen ist und in welchem Umfang die kommunale Finanzkraft den Länderfinanzausgleich beeinflusst. Daran anknüpfend ist auch zu untersuchen, wie sich die hessische Steuerverbundquote im Vergleich mit den anderen Ländern darstellt, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Festlegung der Verbundquote die Länder und deren Gemeinden – bezogen auf die jeweils wahrzunehmenden Aufgaben – gleichmäßig an der insgesamt vorhandenen Finanzkraft teilhaben lassen soll.

Entsprechend der vereinbarten Aufgabenstellung gliedert sich das Gutachten in drei Arbeitsschritte.

- 1) In Kapitel 2 werden zunächst die Kommunal- und Landesfinanzen in Hessen mit den Vergleichsdaten der westdeutschen Flächenländer konfrontiert. Hierbei wird die Entwicklung in den Jahren 2001 bis 2008 zugrunde gelegt. Der Fokus liegt auf den Steuereinnahmen der beiden Ebenen und den Zahlungen der Länder an ihre Gemeinden.
- 2) Die Gemeindesteuern werden im Länderfinanzausgleich eingerechnet. Daher hängt die Finanzkraft der Länder nach Länderfinanzausgleich von der Finanzkraft der Gemeinden ab. Die Länderfinanzkraft bestimmt wiederum über die Möglichkeiten, die Gemeinden im kommunalen Finanzausgleich zu dotieren. Diese Wechselwirkungen zwischen Kommunal- und Landesfinanzen werden in Kapitel 3 analysiert.
- 3) Der kommunale Finanzausgleich soll die Finanzausstattung von Ländern und Gemeinden so ausbalancieren, dass beide Ebenen ihren Aufgaben in angemessener und vergleichbarer Weise gerecht werden können. In Kapitel 4 wird geprüft, welche Faktoren bei der Festlegung der Verbundquote beachtet werden müssen, um eine aus Sicht des Landes wie der Gemeinden als fair empfundene Verteilung der verfügbaren Mittel herbeizuführen.

Inwiefern die Verteilung der in einem Land insgesamt vorhandenen Finanzkraft auf die Landes- und die Gemeindeebene als angemessen eingestuft werden kann, hängt auch von der Aufgabenteilung zwischen Land und Kommunen ab. Der mittlere „Kommunalisierungsgrad“ der Aufgaben variiert zwischen den Bundesländern und erschwert somit einen Vergleich. Mit dieser Frage befasst sich Horst Zimmermann in seinem Gutachten über die „Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene im Ländervergleich“, dessen Ergebnisse in die Bewertung der hessischen Finanzkraftrelationen einfließen müssen<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Horst Zimmermann (2010), Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene im Ländervergleich, Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministeriums der Finanzen.

## 2. Kommunal- und Landesfinanzen im Ländervergleich

Zur Analyse der Kommunal- und Landesfinanzen stehen die Daten von 2001 bis 2008 für die westdeutschen Flächenländer (FLW) zur Verfügung. Sie werden im Folgenden auf der Basis der Pro-Einwohner-Werte miteinander verglichen.

### 2.1 Methodische Vorbemerkungen

Der Überlegungen konzentrieren sich auf das Verhältnis zwischen den Landesfinanzen und den Finanzen der kommunalen Ebene insgesamt. Die Verteilung der den Gemeinden zur Verfügung stehenden Mittel auf die Gebietskörperschaftsgruppen (kreisfreie Städte, Landkreise, kreisangehörige Gemeinden) und die Verteilung innerhalb dieser Gruppen wird nicht berücksichtigt.

#### 2.1.1 Abgrenzung der Finanzkraft

Im Vordergrund der vergleichenden Analyse stehen die steuerlichen Einnahmen der Länder und Gemeinden, die ihnen eine finanzielle Dispositionskraft verleihen. Gebühren und Beiträge, die insbesondere auf der Gemeindeebene eine erhebliche Rolle spielen, dienen der Finanzierung spezieller zurechenbarer Leistungen nach dem Äquivalenzprinzip. Sie sollen primär die Kosten dieser Leistungen kompensieren, aber nicht die finanzielle Dispositionskraft der Gemeinden erweitern, und werden daher nicht in den Finanzkraftvergleich einbezogen.

Bei der Finanzkraftmessung kommt es auf die von der jeweiligen Ebene tatsächlich verwendbaren Mittel an. Aus der Sicht des Landes sind daher die verfügbaren Steuermittel um die Abschöpfungen und Zuweisungen im Länderfinanzausgleich zu bereinigen. Bei den Empfängerländern des Länderfinanzausgleichs werden die erhaltenen Ausgleichszuweisungen sowie gegebenenfalls die Bundesergänzungszuweisungen als Erhöhung der Finanzkraft gewertet. Bei den Zahlerländern werden die Ausgleichszahlungen entsprechend nicht auf der Ausgabenseite (wie in der Finanzstatistik üblich), sondern auf der Einnahmeseite als Minderung der Steuerkraft einkalkuliert.

Analog hierzu wird mit den Zahlungen der Länder an ihre Gemeinden verfahren. Sie senken die Finanzkraft der Länder und erhöhen im Gegenzug die Finanzkraft der Gemeinden. Daher erscheint es gerechtfertigt, die geleisteten Zahlungen nicht als Länderausgaben, sondern als Verringerung der Ländereinnahmen aufzufassen. Die disponiblen Steuereinnahmen der Länder ergeben sich somit aus den Steuereinnahmen zuzüglich

der im Länderfinanzausgleich erhaltenen und abzüglich der im Länderfinanzausgleich sowie an die Gemeinden geleisteten Zahlungen.

Die Finanzkraft der Gemeindeebene wird für den hier vorgenommenen Vergleich aus den kommunalen Steuereinnahmen zuzüglich der vom Land erhaltenen Zahlungen berechnet. Man kann diese Abgrenzung unter dem Gesichtspunkt der Erfassung der disponiblen Einnahmen kritisieren, weil die Gemeinden über die Zahlungen des Landes teilweise nicht frei verfügen können. Auch Zweckzuweisungen dienen aber der Erfüllung der auf kommunaler Ebene angesiedelten öffentlichen Aufgaben und sind aus diesem Grunde mitzurechnen. Die Struktur der Zuweisungen wird allerdings in den Vergleich einbezogen, denn der Anteil der Schlüsselzuweisungen gibt Aufschluss über den Grad der kommunalen Finanzautonomie.

### **2.1.2 Der Finanzausgleich als Steuerverbund**

Die geschilderte Vorgehensweise entspricht dem Charakter des kommunalen Finanzausgleichs als Steuerverbund zwischen Land und Gemeinden.

In § 1 [2] des hessischen Finanzausgleichsgesetzes (FAG) heißt es: „Den Gemeinden und Gemeindeverbänden wird ein Anteil am Steueraufkommen des Landes zugewiesen (Steuerverbund)“. Die Höhe des Anteils regelt § 2 [2] FAG: „Die Steuerverbundmasse eines Ausgleichsjahres besteht aus 23,0 vom Hundert der dem Land verbleibenden Einnahmen ...“. Letztere sind gemäß § 2 [3] „... die Beträge, die das Land nach Abzug gesetzlicher Anteile des Bundes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstiger Dritter unter Berücksichtigung des Länderfinanzausgleichs vereinnahmt“.

Das Finanzausgleichsgesetz beschreibt also den kommunalen Finanzausgleich als ein Verfahren zur Beteiligung der Gemeinden an der Steuerkraft des Landes nach Länderfinanzausgleich. Die Verbundquote regelt faktisch die Anteile der beteiligten Gebietskörperschaften. Die Gemeinden erhalten 23% und dem Land verbleiben 77% des Steueraufkommens, das dem Land nach Länderfinanzausgleich und vor kommunalem Finanzausgleich zur Verfügung steht. Ob die Verbundquote eine angemessene Verteilung der Steuerkraft herbeiführt, hängt einerseits von der Höhe der Gemeindesteuern und andererseits von der Aufgaben- und Ausgabenverteilung auf die Landes- respektive Gemeindeebene ab.

### **2.1.3 Unterschiede zwischen den Ländern**

Die originäre Steuerkraft der Gemeinden bestimmt über ihre selbständigen Möglichkeiten zur Wahrnehmung der ihnen zugeordneten öffentlichen Aufgaben. Der kommunale Finanzausgleich soll die finanziellen Spielräume der Gemeinden so erweitern, dass sie ihre Aufgaben aus eigenen und zugewiesenen Mitteln erfüllen können. Der Bedarf an Fi-

nanzzuweisungen des Landes resultiert demnach aus der Differenz zwischen der originären Steuerkraft und der Höhe der aus Steuermitteln zu finanzierenden kommunalen Ausgaben.

Die Zahlungen eines Landes an seine Kommunen, die überwiegend im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs erfolgen, lassen sich daher nicht einfach anhand der Pro-Einwohner-Werte unter den Ländern vergleichen und bewerten. Die Daten sind vielmehr in zweierlei Hinsicht zu relativieren. Zum einen bewegt sich die originäre Steuerkraft der Gemeinden in den einzelnen Bundesländern auf unterschiedlichem Niveau. Zum anderen ist die Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Landes- und Gemeindeebene ungleich geregelt.

Als Indikator für strukturelle Differenzen zwischen Hessen und den anderen westdeutschen Flächenländern kann dementsprechend im ersten Schritt die hessische relativ zur durchschnittlichen Finanzkraftrelation zwischen Gemeinde- und Landesebene herangezogen werden. Aus dieser Sicht signalisieren Abweichungen vom Ländermittelwert unterschiedliche Leistungsniveaus im kommunalen Finanzausgleich. Die festgestellten Unterschiede können freilich erst vor dem Hintergrund des mittleren Kommunalisierungsgrades der öffentlichen Aufgaben abschließend beurteilt werden.

Geeignete Daten über die Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesländer hat die Bertelsmann-Stiftung ermittelt<sup>2</sup>. Sie liegen der Studie über die „Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene im Ländervergleich“ von Horst Zimmermann zugrunde. Die dort getroffenen „Aussagen zum Kommunalisierungsgrad insgesamt“<sup>3</sup> erlauben eine Bewertung der vertikalen Steuerkraftverteilung in Hessen.

---

<sup>2</sup> Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 – Ein Ländervergleich, Gütersloh 2008, S. 190 ff. Der Kommunalisierungsgrad der kommunalen Kernhaushalte – ohne Auslagerungen über die Zweckverbände hinaus – wird bezogen auf die Durchführungskompetenz anhand der unmittelbaren Ausgaben berechnet. Unmittelbare Ausgaben sind die Ausgaben ohne Zahlungen an den öffentlichen Bereich und ohne besondere Finanzierungsvorgänge. Zahlungen des Landes an die Gemeinden werden demnach nicht als Landesausgaben gewertet, sondern verkürzen die Einnahmen des Landes.

<sup>3</sup> Vgl. Zimmermann (2010), S. 25 ff.



## 2.2 Die Einnahmen der Länder und Gemeinden im Vergleich

Im Folgenden wird die Entwicklung der Länder- und Gemeindefinanzen über die verschiedenen Stufen des Finanzausgleichs hinweg für das Jahr 2008 und für den Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2008 dargestellt. Verwendet werden die Einnahmen in folgenden Abgrenzungen:

- 1) Steuereinnahmen der Länder
- 2) Steuereinnahmen der Länder nach Länderfinanzausgleich (LFA) und Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)
- 3) Steuereinnahmen der Länder nach Zahlungen an die Gemeinden (TLK)<sup>4</sup>
- 4) Steuereinnahmen der Gemeinden
- 5) Steuereinnahmen der Gemeinden plus Zahlungen von den Ländern (TLK)

Die Werte für die Flächenländer entsprechen dem mit Einwohnern (Stand 06-2008) gewichteten Durchschnitt dieser Länder. Die Pro-Kopf-Größen für den Zeitraum 2001 bis 2008 werden als Mittelwert der einzelnen Jahre berechnet.

Die Positionen 3 und 5 erfassen die Netto-Steuerkraft der Länder bzw. Gemeinden nach Verrechnung aller Zahlungen zwischen beiden Ebenen. Diese Steuerkraft im weiteren Sinne ist entscheidend für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften.

Die Transfers des Landes an die Kommunen (TLK) sind erheblich größer als die Steuerverbundmasse, die oftmals im Brennpunkt der politischen Diskussion steht. Die Berücksichtigung aller Transfers ist schon deshalb notwendig, weil für einen Ländervergleich nur diese Daten zur Verfügung stehen. Das Vorgehen erscheint aber auch sachlich geboten, weil eine Fokussierung auf die Steuerverbundmasse den Ländervergleich wegen der unterschiedlichen Leistungsstrukturen verzerren würde.

### 2.2.1 Originäre Steuereinnahmen

Den Ausgangspunkt des Vergleichs bilden die originären Steuereinnahmen der Länder (Tabelle 1) und Gemeinden (Tabelle 2).

Hessen verfügt im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern auf der Landesebene über überdurchschnittlich hohe Steuereinnahmen. Im Jahr 2008 liegen die Einnahmen des Landes pro Einwohner um 307 € bzw. um 12,5% über dem Länderdurchschnitt.

Der Befund für 2008 ist typisch. Die Durchschnittswerte der Jahre 2001 bis 2008 zeigen das gleiche Bild. Die Einnahmen des Landes Hessen übersteigen in diesem Zeitraum den

---

<sup>4</sup> Die Abkürzung TLK wird im Folgenden für sämtliche (Netto-) Transferleistungen des Landes an die Kommunen verwendet. Eingeschlossen sind der kommunale Finanzausgleich im engeren Sinne sowie die Zahlungen abseits dieses Systems.

Durchschnitt der Flächenländer West um 299 € bzw. um 14,4%. Auch gegenüber den finanzstarken Ländern Bayern und Baden-Württemberg ist der Abstand beachtlich.

Tabelle 1 **Steuereinnahmen der Länder**

2008	BW	BY	NI	NW	RP	SH	SL	HE	FLW
Mio. €	28.002,5	33.294,7	17.694,8	42.118,5	9.175,9	6.420,1	2.293,4	16.833,2	155.833,1
€/EW	2.603,9	2.659,5	2.220,6	2.344,1	2.271,9	2.264,4	2.218,5	2.773,5	2.466,2
Abw. in €/EW	169,6	114,0	552,8	429,4	501,5	509,1	554,9	–	307,2
Abw. in vH	6,5	4,3	24,9	18,3	22,1	22,5	25,0	–	12,5

  

2001 – 2008	BW	BY	NI	NW	RP	SH	SL	HE	FLW
Mio. €	23.605,8	27.481,4	14.895,1	36.407,4	7.588,1	5.389,0	1.938,7	14.475,1	131.780,6
€/EW	2.195,0	2.195,1	1.869,3	2.026,2	1.878,8	1.900,7	1.875,4	2.384,9	2.085,6
Abw. in €/EW	189,9	189,8	515,6	358,7	506,1	484,2	509,5	–	299,4
Abw. in vH	8,7	8,6	27,6	17,7	26,9	25,5	27,2	–	14,4

Die besonders ausgeprägte Wirtschaftskraft des Landes Hessen spiegelt sich noch wesentlich stärker auf der kommunalen Ebene. Die Einnahmen der hessischen Gemeinden pro Einwohner liegen 2008 um 216 € bzw. um 21,6% über dem Länderdurchschnitt. Auch im Gesamtzeitraum 2001 bis 2008 übertrumpfen sie den Mittelwert um 159 € bzw. 19,8%.

Tabelle 2 **Steuereinnahmen der Gemeinden**

2008	BW	BY	NI	NW	RP	SH	SL	HE	FLW
Mio. €	11.546,9	13.147,3	6.565,3	18.294,9	3.303,1	2.161,8	850,2	7.390,3	63.259,9
€/EW	1.073,7	1.050,2	823,9	1.018,2	817,8	762,5	822,5	1.217,6	1.001,2
Abw. in €/EW	143,9	167,5	393,7	199,5	399,8	455,2	395,2	–	216,5
Abw. in vH	13,4	15,9	47,8	19,6	48,9	59,7	48,0	–	21,6

  

2001 – 2008	BW	BY	NI	NW	RP	SH	SL	HE	FLW
Mio. €	9.197,4	10.274,9	5.209,9	15.117,7	2.609,9	1.820,6	659,2	5.837,9	50.727,6
€/EW	855,2	820,7	653,8	841,4	646,2	642,1	637,7	961,9	802,8
Abw. in €/EW	106,6	141,1	308,0	120,5	315,7	319,7	324,2	–	159,0
Abw. in vH	12,5	17,2	47,1	14,3	48,8	49,8	50,8	–	19,8

Insgesamt belegen die Daten über die Steuereinnahmen, dass Hessen vor Länderfinanzausgleich relativ zu den anderen westdeutschen Flächenländern über eine komfortable Finanzausstattung auf der Landes- und der Gemeindeebene verfügt.

## 2.2.2 Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich

Der Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen verändern das Bild erheblich. Das berührt formal nur die Landesebene. Das Potential der Länder zur Unterstützung ihrer Gemeinden hängt aber von den nach Länderfinanzausgleich verbleibenden Einnahmen ab, so dass die kommunale Ebene indirekt mit betroffen ist.

Das Land Hessen verliert durch den Länderfinanzausgleich (inklusive der Bundesergänzungszuweisungen) seinen Vorsprung gegenüber den übrigen westdeutschen Flächenländern nahezu vollständig (Tabelle 3). Im Jahr 2008 ergibt sich für Hessen sogar ein Minus von 25 € respektive 1,1%. Im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2008 sieht es mit einem Plus von 12 € bzw. 0,6% nicht viel besser aus.

Tabelle 3 **Steuereinnahmen der Länder nach LFA und BEZ**

2008	BW	BY	NI	NW	RP	SH	SL	HE	FLW
Mio. €	25.381,3	30.152,3	18.266,9	42.382,4	9.756,9	6.752,2	2.526,7	14.200,5	149.419,1
€/EW	2.360,1	2.408,5	2.292,4	2.358,8	2.415,8	2.381,5	2.444,2	2.339,7	2.364,7
Abw. in €/EW	-20,4	-68,8	47,3	-19,1	-76,1	-41,8	-104,5	-	-25,0
Abw. in vH	-0,9	-2,9	2,1	-0,8	-3,1	-1,8	-4,3	-	-1,1

2001 – 2008	BW	BY	NI	NW	RP	SH	SL	HE	FLW
Mio. €	21.434,3	25.238,6	15.818,3	36.028,0	8.274,1	5.672,5	2.395,1	12.284,9	127.145,8
€/EW	1.993,1	2.016,0	1.985,2	2.005,1	2.048,6	2.000,7	2.316,9	2.024,1	2.012,2
Abw. in €/EW	31,0	8,1	38,9	19,0	-24,6	23,4	-292,8	-	11,9
Abw. in vH	1,6	0,4	2,0	0,9	-1,2	1,2	-12,6	-	0,6

Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen sorgen für eine weitgehende Nivellierung der Pro-Kopf-Finanzausstattung der Bundesländer. Hierzu trägt die Einrechnung der kommunalen Steuerkraft erheblich bei, denn außerordentlich finanzstarke Kommunen erhöhen die Ausgleichszahlungen oder reduzieren die Ausgleichszuweisungen ihrer Länder.

### 2.2.3 Zahlungen der Länder an die Gemeinden

Das nach Länderfinanzausgleich nur noch durchschnittlich ausgestattete Land Hessen zahlt weniger an seine überdurchschnittlich ausgestatteten Gemeinden als andere westdeutsche Flächenländer (Tabelle 4).

Tabelle 4 **Zahlungen der Länder an die Gemeinden (TLK)**

2008	BW	BY	NI	NW	RP	SH	SL	HE	FLW
Mio. €	8.621,7	8.073,7	5.957,4	12.145,7	2.951,2	2.472,7	556,7	4.073,3	44.852,4
€/EW	801,7	644,9	747,6	676,0	730,7	872,1	538,5	671,1	709,8
Abw. in €/EW	-130,6	26,2	-76,5	-4,8	-59,6	-201,0	132,6	-	-38,7
Abw. in vH	-16,3	4,1	-10,2	-0,7	-8,2	-23,0	24,6	-	-5,5

2001 – 2008	BW	BY	NI	NW	RP	SH	SL	HE	FLW
Mio. €	7.030,1	6.798,4	5.080,2	10.363,0	2.660,3	2.110,8	524,1	3.357,1	37.924,1
€/EW	653,7	543,0	637,6	576,7	658,7	744,5	507,0	553,1	600,2
Abw. in €/EW	-100,6	10,1	-84,4	-23,6	-105,6	-191,4	46,1	-	-47,1
Abw. in vH	-15,4	1,9	-13,2	-4,1	-16,0	-25,7	9,1	-	-7,8

Insgesamt weichen die laufenden Zahlungen und die Ausgaben der Kapitalrechnung an die Gemeinden im Jahr 2008 um -39 € pro Einwohner bzw. um -5,5% vom Mittelwert

ab. Im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2008 fällt der Abstand mit –47 € pro Einwohner bzw. –7,8% noch ein wenig deutlicher aus.

Nach Verrechnung sämtlicher Zahlungen an die Gemeinden (TLK) im Rahmen wie auch außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs gewinnt Hessen einen kleinen Teil seines Finanzkraftvorsprungs gegenüber den anderen Flächenländern zurück (Tabelle 5). Die Differenz zum Durchschnitt fällt 2008 mit 14 € pro Einwohner bzw. 0,8% recht bescheiden aus, macht aber im Mittel der Jahre 2001 bis 2008 immerhin 59 € pro Einwohner bzw. 4,2% aus.

Tabelle 5 **Steuereinnahmen der Länder nach TLK**

2008	BW	BY	NI	NW	RP	SH	SL	HE	FLW
Mio. €	16.759,6	22.078,6	12.309,5	30.236,7	6.805,7	4.279,5	1.970,0	10.127,2	104.566,7
€/EW	1.558,4	1.763,6	1.544,8	1.682,8	1.685,1	1.509,4	1.905,7	1.668,6	1.654,9
Abw. in €/EW	110,1	-95,0	123,8	-14,2	-16,5	159,2	-237,1	–	13,7
Abw. in vH	7,1	-5,4	8,0	-0,8	-1,0	10,5	-12,4	–	0,8

  

2001 – 2008	BW	BY	NI	NW	RP	SH	SL	HE	FLW
Mio. €	14.404,1	18.440,2	10.738,1	25.665,0	5.613,8	3.561,7	1.871,0	8.927,8	89.221,7
€/EW	1.339,4	1.472,9	1.347,6	1.428,4	1.390,0	1.256,2	1.809,9	1.471,0	1.412,0
Abw. in €/EW	131,6	-2,0	123,4	42,6	81,0	214,7	-338,9	–	58,9
Abw. in vH	9,8	-0,1	9,2	3,0	5,8	17,1	-18,7	–	4,2

Die hessischen Gemeinden erhalten zwar unterdurchschnittliche Zahlungen vom Land. Angesichts ihrer weit überdurchschnittlichen Steuereinnahmen verfügen sie dennoch nach Erhalt aller Zahlungen von den Ländern relativ zu den Gemeinden der übrigen Flächenländer über deutlich mehr Einnahmen (Tabelle 6).

Tabelle 6 **Steuereinnahmen der Gemeinden inklusive TLK**

2008	BW	BY	NI	NW	RP	SH	SL	HE	FLW
Mio. €	20.168,6	21.221,0	12.522,7	30.440,6	6.254,3	4.634,5	1.406,9	11.463,6	108.112,3
€/EW	1.875,4	1.695,1	1.571,6	1.694,1	1.548,6	1.634,6	1.361,0	1.888,8	1.711,0
Abw. in €/EW	13,3	193,7	317,2	194,6	340,2	254,2	527,8	–	177,8
Abw. in vH	0,7	11,4	20,2	11,5	22,0	15,5	38,8	–	10,4

  

2001 – 2008	BW	BY	NI	NW	RP	SH	SL	HE	FLW
Mio. €	16.227,5	17.073,3	10.290,2	25.480,7	5.270,3	3.931,4	1.183,3	9.195,0	88.651,7
€/EW	1.508,9	1.363,8	1.291,4	1.418,1	1.304,9	1.386,6	1.144,7	1.515,0	1.403,0
Abw. in €/EW	6,0	151,2	223,6	96,9	210,1	128,4	370,3	–	112,0
Abw. in vH	0,4	11,1	17,3	6,8	16,1	9,3	32,4	–	8,0

Im Jahr 2008 haben die hessischen Gemeinden ein Plus von 178 € pro Einwohner bzw. 10,4% zu verzeichnen. Auch im betrachteten Gesamtzeitraum liegen sie um 112 € pro Einwohner bzw. 8,0% über dem Mittelwert. Im Ländervergleich ist die Finanzausstattung der hessischen Gemeinden mithin als relativ gut einzustufen.

Nach Verrechnung aller Zahlungen zwischen den Bundesländern und zwischen der Landes- und Gemeindeebene eines Bundeslandes ist die ursprünglich recht gute Finanzausstattung des Landes Hessen gravierend zusammengeschrumpft. Von dem im Gesamtzeitraum ermittelten Überhang von 14,4% bei den originären Steuereinnahmen verbleiben am Ende nur noch 4,2% bei den Steuereinnahmen, die netto für Landesausgaben verfügbar sind.

Bei den hessischen Gemeinden sieht es prinzipiell genauso, im Vergleich zur Landesebene aber noch etwas besser aus. Das Plus von 19,8% bei den originären Steuereinnahmen reduziert sich auf 8,0% nach Erhalt aller Zahlungen vom Land.

#### 2.2.4 Gesamtsteuerkraft und Steuerkraftanteile

Tabelle 7 fasst die in einem Land verbleibende Steuerkraft (Ländersteuern nach LFA und BEZ plus Gemeindesteuern) zusammen. Hessen schneidet gemessen an der gesamten Netto-Steuerkraft des Landes und seiner Gemeinden besser ab als der Durchschnitt. 2008 waren es 192 € pro Einwohner bzw. 5,7%; im Gesamtzeitraum 2001 bis 2008 waren es 171 € pro Einwohner bzw. 6,1%. Ein positiver Abstand besteht gegenüber allen Vergleichsländern, wobei auffällt, dass im Gesamtzeitraum das Saarland den zweiten Rang einnimmt.

Tabelle 7 **Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden nach LFA und BEZ**

2008	BW	BY	NI	NW	RP	SH	SL	HE	FLW
Mio. €	36.928,2	43.299,6	24.832,2	60.677,3	13.060,0	8.914,0	3.376,9	21.590,8	212.679,0
€/EW	3.433,8	3.458,6	3.116,4	3.376,9	3.233,6	3.144,0	3.266,7	3.557,3	3.365,9
Abw. in €/EW	123,5	98,7	441,0	180,4	323,7	413,4	290,7	–	191,5
Abw. in vH	3,6	2,9	14,2	5,3	10,0	13,1	8,9	–	5,7
Anteil Land	45,4	51,0	49,6	49,8	52,1	48,0	58,3	46,9	49,2
Anteil Gem.	54,6	49,0	50,4	50,2	47,9	52,0	41,7	53,1	50,8

  

2001 – 2008	BW	BY	NI	NW	RP	SH	SL	HE	FLW
Mio. €	30.631,6	35.513,5	21.028,3	51.145,8	10.884,1	7.493,1	3.054,3	18.122,8	177.873,4
€/EW	2.848,3	2.836,7	2.639,0	2.846,5	2.694,9	2.642,8	2.954,6	2.985,9	2.815,0
Abw. in €/EW	137,6	149,2	347,0	139,5	291,1	343,1	31,4	–	170,9
Abw. in vH	4,8	5,3	13,1	4,9	10,8	13,0	1,1	–	6,1
Anteil Land	47,0	51,9	51,1	50,2	51,6	47,5	61,3	49,3	50,2
Anteil Gem.	53,0	48,1	48,9	49,8	48,4	52,5	38,7	50,7	49,8

Die Anteile der Landes- und der Gemeindeebene an der im Land vorhandenen Gesamtsteuerkraft ist in Tabelle 7 ebenfalls ausgewiesen<sup>5</sup>. Dabei umfasst der Anteil des Landes seine Einnahmen nach LFA und BEZ sowie nach Abzug aller Zahlungen an die Gemeinden, während der Anteil der Gemeinden die kommunalen Steuern und die Zahlungen

<sup>5</sup> Diese Anteile sind umfassender abgegrenzt als die entsprechenden Steuerverbund-Anteile. Vgl. hierzu Tabelle 8, die für Hessen zu Vergleichszwecken beide Quoten enthält.

des Landes an die Gemeinden einschließt. Nach Finanzausgleich verfügen die hessischen Gemeinden 2008 über 53,1% und im Zeitraum 2001 bis 2008 über 50,7% der Gesamtsteuerkraft. Diese Werte liegen jeweils über dem Durchschnitt der Flächenländer, die Anteile des Landes liegen entsprechend darunter. Gemessen an der durchschnittlichen Finanzkraftrelation zwischen Gemeinde- und Landesebene in den betrachteten Flächenländern geht es den hessischen Gemeinden also relativ gut, dem Land dagegen relativ schlecht. Dies scheint eine Korrektur des kommunalen Finanzausgleichs zugunsten des Landes zu rechtfertigen.

Allerdings liefert eine Abweichung vom Länderdurchschnitt noch keinen zuverlässigen Hinweis auf korrekturbedürftige Leistungsniveaus im kommunalen Finanzausgleich. Ob die Gemeinde- und Landesanteile angemessen sind, hängt vom Kommunalisierungsgrad der öffentlichen Ausgaben ab. Nach den Berechnungen von Horst Zimmermann<sup>6</sup> beträgt der hessische Kommunalisierungsgrad im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2007 46,8%. Er übersteigt damit den mittleren Kommunalisierungsgrad der westdeutschen Flächenländer von 45,9%, liegt aber um 3,9 Prozentpunkte unter der Einnahmenquote<sup>7</sup>. Daraus ist auf eine massive Begünstigung der Gemeinden bei der vertikalen Steuerverteilung in Hessen zu schließen.

### **2.2.5 Verteilung der Steuerkraft in Hessen**

Tabelle 8 zeigt die Verteilung der Steuerkraft nach Verrechnung aller Transferleistungen auf das Land und die Gemeinden in Hessen. Die tatsächlichen Anteile des Landes und der Gemeinden variieren im Beobachtungszeitraum erheblich: Minimum und Maximum liegen 4,4 Prozentpunkte auseinander. Diese Schwankungen gehen sicher nicht auf eine veränderte Aufgabenteilung zurück, sondern auf die unterschiedlich starken konjunkturellen Schwankungen im Steueraufkommen und auf den Länderfinanzausgleich.

Die Entwicklung der Anteile an der Steuerkraft im weiteren Sinne zwischen 2001 und 2008 bestätigt aus einer umfassenderen Perspektive die vom Land Hessen publizierten Anteile am reinen Steuerverbund (StV), die nachrichtlich in Tabelle 8 mit ausgewiesen sind. Die Verbundanteile umfassen jedoch nicht alle Zahlungen zwischen Land und Gemeinden. Sie sind daher für den Ländervergleich ungeeignet und erlauben auch keine Gegenüberstellung mit der Aufgabenverteilung bzw. mit dem Kommunalisierungsgrad.

---

<sup>6</sup> Vgl. Zimmermann (2010), S. 27. Der hier angegebene Kommunalisierungsgrad basiert auf den unmittelbaren Ausgaben ohne Gebühren und sonstige Entgelte. Dies entspricht der Fokussierung auf die steuerlich finanzierten Ausgaben und die vertikale Verteilung der Steuerkraft auf Landes- und Gemeindeebene.

<sup>7</sup> Der gleiche Befund ergibt sich für den Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Der Steueranteil der Gemeinden liegt mit 49,8% um 3,9 Prozentpunkte über dem Kommunalisierungsgrad von 45,9%. Die Differenz korrespondiert mit der gegenüber den Gemeinden sehr viel höheren Kreditfinanzierung der Länderausgaben.

Wenn das Land und die Gemeinden gleichmäßig an der in Hessen insgesamt verfügbaren Steuerkraft teilhaben sollen, ist eine Stabilisierung der Anteile anzustreben. Idealerweise sollten diese den aus der Aufgabenverteilung resultierenden Ausgabenquoten entsprechen. Auf der Grundlage der Angaben des Zimmermann-Gutachtens wird in Tabelle 8 mit einem Kommunalisierungsgrad von 46,8% gerechnet, um den Korrekturkorridor im vertikalen Finanzausgleich zwischen Landes- und Gemeindeebene zu beziffern.

Tabelle 8 **Verteilung der Steuerkraft auf Land und Gemeinden in Hessen**

Land	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2001-08
Mio. €	8.358,7	8.059,3	8.408,5	8.409,2	8.666,5	9.560,2	9.832,7	10.127,2	8.927,8
€/EW	1.377,2	1.327,9	1.385,4	1.385,5	1.427,9	1.575,2	1.620,0	1.668,6	1.471,0
€/EW Soll	1.476,5	1.406,5	1.444,8	1.439,3	1.517,7	1.690,2	1.840,5	1.892,5	1.588,5
Abw. €/EW	-99,3	-78,7	-59,4	-53,8	-89,8	-115,1	-220,5	-223,9	-117,6
Abw. Mio. €	-602,9	-477,5	-360,3	-326,7	-545,0	-698,4	-1.338,3	-1.359,1	-713,5
Anteil Land	49,6	50,2	51,0	51,2	50,1	49,6	46,8	46,9	49,3
Anteil am StV	52,1	52,9	54,0	52,0	52,5	51,5	50,7	50,5	51,9

  

Gemeinden	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2001-08
Mio. €	8.486,4	7.987,3	8.074,3	8.011,6	8.648,4	9.722,9	11.165,4	11.463,6	9.195,0
€/EW	1.398,2	1.316,0	1.330,3	1.320,0	1.424,9	1.602,0	1.839,6	1.888,8	1.515,0
€/EW Soll	1.298,9	1.237,3	1.271,0	1.266,2	1.335,1	1.486,9	1.619,1	1.664,8	1.397,4
Abw. €/EW	99,3	78,7	59,4	53,8	89,8	115,1	220,5	223,9	117,6
Abw. Mio. €	602,9	477,5	360,3	326,7	545,0	698,4	1.338,3	1.359,1	713,5
Anteil Gem.	50,4	49,8	49,0	48,8	49,9	50,4	53,2	53,1	50,7
Anteil am StV	47,9	47,1	46,0	48,0	47,5	48,5	49,3	49,5	48,1

Mittels des normierten Gemeindeanteils von 46,8% und Landesanteils von 53,2% lassen sich für die einzelnen Jahre die Soll-Werte für das Land und die Gemeinden in €/EW berechnen. Diese werden sodann mit den tatsächlichen Werten saldiert. Die Differenz kann mit der Einwohnerzahl multipliziert und so auch in Mio. € pro Jahr angegeben werden. Sie zeigt den rechnerischen Korrekturbedarf im vertikalen Finanzausgleich.

Um den Steuerkraftanteil der Gemeinden auf 46,8% zu fixieren, hätte das Land Hessen seine Zahlungen an die Kommunen im Jahr 2008 um 224 € pro Einwohner oder um insgesamt 1.359 Mio. € senken müssen. Im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2008 wären es immerhin 118 € pro Einwohner oder 713,5 Mio. € pro Jahr gewesen. Der Mittelwert signalisiert einen enormen Korrekturbedarf in der vertikalen Steuerkraftverteilung.

Unabhängig von der Höhe dieses Korrekturbedarfs geben die starken jährlichen Abweichungen vom mittelfristigen Durchschnitt Anlass zu der Überlegung, ob die Schwankungen in der Finanzausstattung der beiden Ebenen nicht limitiert werden sollten. Die Daten deuten auf ein charakteristisches Muster: In Phasen einer schwachen wirtschaftlichen Entwicklung (2003 und 2004) fallen die Gemeinden unter das Normalniveau, während sie in Aufschwungphasen (2007 und 2008) deutlich gewinnen. Ursache hierfür



sind die starken prozyklischen Schwankungen im Gewerbesteueraufkommen. Eine Stabilisierung der vertikalen Steuerverteilung hätte somit den positiven Nebeneffekt einer geringeren Konjunkturanfälligkeit der Kommunalfinanzen.

## 2.2.6 Struktur der Zahlungen des Landes an die Gemeinden

Neben der Verteilung der in den Bundesländern insgesamt vorhandenen Steuereinnahmen auf die Kommunen und das Land spielt auch die Struktur der Zahlungen des Landes an seine Gemeinden eine wichtige Rolle für ihre Finanzlage, speziell für die kommunale Finanzautonomie. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Situation in Hessen aber nur wenig von der durchschnittlichen Lage in den anderen Flächenländern. Im Einzelnen weisen die betrachteten Länder freilich gravierende strukturelle Differenzen auf.

Tabelle 9 zeigt die gesamten Zahlungen des Landes an die Kommunen (TLK), die auch solche Transfers umfassen, die außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs im Sinne des Finanzausgleichsgesetzes laufen. Zudem sind die Schlüsselzuweisungen (SZ) ausgewiesen. Sie entscheiden über den Grad der kommunalen Finanzautonomie, da die Gemeinden über diese Mittel frei verfügen können.

Tabelle 9 Struktur der Zahlungen des Landes an die Gemeinden

2001 – 2008	BW	BY	NI	NW	RP	SH	SL	HE	FLW
TLK in Mio. €	7.030,1	6.798,4	5.080,2	10.363,0	2.660,3	2.110,8	524,1	3.357,1	37.924,1
TLK in €/EW	653,7	543,0	637,6	576,7	658,7	744,5	507,0	553,1	600,2
Abw. in €/EW	-100,6	10,1	-84,4	-23,6	-105,6	-191,4	46,1	–	-47,1
Abw. in vH	-15,4	1,9	-13,2	-4,1	-16,0	-25,7	9,1	–	-7,8
SZ in Mio. €	2.998,1	2.109,8	1.913,2	5.757,1	809,0	741,2	320,0	1.516,3	16.164,8
SZ in €/EW	278,8	168,5	240,1	320,4	200,3	261,4	309,6	249,8	255,8
Abw. in €/EW	-29,0	81,3	9,7	-70,6	49,5	-11,6	-59,7	–	-6,0
Abw. in vH	-10,4	48,3	4,1	-22,0	24,7	-4,4	-19,3	–	-2,3
SZ/TLK	42,6	31,0	37,7	55,6	30,4	35,1	61,1	45,2	42,6

Im Ländervergleich für den Gesamtzeitraum 2001 bis 2008 leistet Hessen insgesamt Zahlungen, die um 47 € pro Einwohner bzw. 7,8% unter dem Mittelwert liegen. Bei den Schlüsselzuweisungen ist der Abstand mit 6 € pro Einwohner bzw. 2,3% deutlich geringer. Zieht man den Anteil der Schlüsselzuweisungen an den gesamten Landesausgaben für die Gemeinden heran, dann liegt Hessen mit einer Quote von 45,2% klar über dem Durchschnittswert von 42,6%.

Berücksichtigt man das unterschiedliche Niveau der originären Steuerkraft der Gemeinden, dann verfügen diese in Hessen pro Einwohner über höhere freie Mittel aus Steuern und Schlüsselzuweisungen als die Gemeinden in den Vergleichsländern. In Hessen liegt die Summe bei 1.212 € pro Einwohner und damit 14,5% über dem Mittelwert der westdeutschen Flächenländer, der 1.059 € pro Einwohner ausmacht.



## 2.3 Ergebnisse im Überblick

Die vergleichende Analyse der Kommunal- und Landesfinanzen erlaubt im Wesentlichen folgende Schlussfolgerungen:

- 1) Hessen verfügt im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern auf der Landes- und noch mehr auf der Gemeindeebene über überdurchschnittlich hohe Steuereinnahmen.
- 2) Das Land verliert seinen Vorsprung vor den anderen Ländern durch den Länderfinanzausgleich (inklusive Bundesergänzungszuweisungen). Hierzu trägt die hohe Steuerkraft der hessischen Kommunen bei.
- 3) Das Land Hessen leistet insgesamt geringere Zahlungen an seine Gemeinden als andere westdeutsche Flächenländer. Dies erscheint angesichts der hohen originären Steuerkraft der hessischen Gemeinden prinzipiell unproblematisch.
- 4) Trotz der geringeren Landesmittel verfügen die hessischen Gemeinden nach Finanzausgleich über weit höhere Pro-Kopf-Einnahmen als die Gemeinden der Vergleichsländer. Sie schneiden auch relativ besser ab als das Land selbst.
- 5) Aufgrund der Steuerkraft der hessischen Gemeinden übersteigt die insgesamt im Land Hessen verbleibende Steuerkraft nach Länderfinanzausgleich den Mittelwert der betrachteten Flächenländer.
- 6) Der Anteil der Gemeinden an der in Hessen verbleibenden Gesamtsteuerkraft liegt über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer, der des Landes darunter. Diese Abweichungen erlauben freilich noch keine Beurteilung der Finanzlage.
- 7) Wenn man den Kommunalisierungsgrad in Hessen gemäß den Angaben des Zimmermann-Gutachtens mit 46,8% ansetzt, war die vertikale Steuerverteilung in Hessen im Analysezeitraum deutlich zugunsten der kommunalen Ebene verschoben.
- 8) Neben der durchschnittlichen Abweichung von der mit dem Kommunalisierungsgrad normierten Steuerkraftverteilung sind die starken jährlichen Schwankungen problematisch. Eine Limitierung über den Finanzausgleich sollte geprüft werden.
- 9) Die Struktur der Zahlungen des Landes Hessen an seine Gemeinden weicht vom Länderdurchschnitt nicht auffällig ab. Der Anteil der Schlüsselzuweisungen ist leicht überdurchschnittlich. In Kombination mit der hohen Gemeindesteuerkraft ergibt sich ein relativ hohes Niveau der frei verfügbaren Mittel.

## 3. Interdependenzen zwischen Kommunal- und Landesfinanzen

Nach Art. 107 [2] GG werden die steuerlichen Einnahmen der Gemeinden (und Gemeindeverbände) im horizontalen Länderfinanzausgleich einkalkuliert. Diese Vorgehensweise reflektiert die verfassungsrechtliche Stellung der kommunalen Gebietskörperschaften, die als Glieder des betreffenden Landes gelten. Ihre Aufgaben und Ausgaben werden denen des Landes zugerechnet.

### 3.1 Gemeindesteuern im Länderfinanzausgleich

Die kommunalen Steuereinnahmen erhöhen nach dem Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (FAG) die Finanzkraftmesszahl (§ 6 [1] FAG) und die Ausgleichsmesszahl (§ 6 [2] FAG) eines Landes. Die Steuereinnahmen umfassen die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer, die Einnahmen aus der Gewerbesteuer (abzüglich der Gewerbesteuerumlage) und die Einnahmen aus der Grundsteuer (§ 8 [1] FAG). Bei der Ermittlung der kommunalen Realsteuereinnahmen werden für die einzelnen Länder die Beträge angesetzt, die sich bei einer Aufteilung des Aufkommens im Bundesgebiet im Verhältnis der Grundbeträge der Realsteuern ergeben (§ 8 [2] FAG). Die Gemeindesteuern gehen zu 64% in die Finanzkraftmesszahl ein (§ 8 [3] FAG).

Die Ausgleichsmesszahl wird als Summe der getrennt für Länder und Gemeinden festgestellten Ausgleichsmesszahlen berechnet (§ 6 [2] FAG). Die Ausgleichsmesszahl der Gemeinden entspricht den bundesdurchschnittlichen Gemeindeeinnahmen pro Einwohner multipliziert mit der Gemeindeeinwohnerzahl des jeweiligen Bundeslandes. Die Einwohner der Gemeinden werden „veredelt“. Die Gewichtung beträgt 135% für die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg, 105% für Mecklenburg-Vorpommern, 103% für Brandenburg, 102% für Sachsen-Anhalt und 100% für die übrigen Länder (§ 9 [3] FAG).

#### 3.1.1 Grenzen der Anrechnung kommunaler Finanzkraft

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht wirft die Verknüpfung der Länder- und Gemeindehaushalte zu einem fiktiven Landesgesamthaushalt die Frage auf, in welchem Maße die Einnahmen der Gemeinden für den Finanzausgleich unter den Ländern herangezogen werden sollen. Die Anrechnung der Gemeindesteuern bei der Ermittlung der Finanzkraftmesszahl basiert auf der Vorstellung, dass die Länder gemeinsam mit ihren Gemeinden die regionalen öffentlichen Leistungen erbringen.

Die zusammenfassende Betrachtung von Ländern und Gemeinden ist schon deshalb nötig, weil andernfalls Unterschiede in der Aufgabenverteilung zwischen Ländern und Ge-

meinden auf den Finanzausgleich unter den Ländern durchschlagen würden. Zudem bestehen zwischen den Länder- und Gemeindehaushalten enge finanzielle Verflechtungen.

- Die Gemeinden und Gemeindeverbände finanzieren einen wesentlichen Teil ihrer Ausgaben aus Zuweisungen der Länder. Mit diesen Zuweisungen werden sie gemäß Art. 106 [7] GG anteilig an den Einnahmen der Länder aus den Gemeinschaftsteuern beteiligt (obligatorischer Steuerverbund). Die Länder können den Steuerverbund mit den kommunalen Gebietskörperschaften auf die Ländersteuern ausdehnen (fakultativer Steuerverbund).
- Über die Finanzzuweisungen besteht ein indirekter Zusammenhang zwischen der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden und der Finanzkraft der Länder. Je geringer die Finanzkraft der Kommunen ist, um so größer müssen die Zuweisungen der Länder ausfallen, wenn ein mit anderen Bundesländern vergleichbares Angebot an öffentlichen Leistungen auf der kommunalen Ebene bereitgestellt werden soll.

Trotz der prinzipiell richtigen Verknüpfung von Länder- und Gemeindehaushalten sprechen gewichtige Gründe gegen eine vollständige Einbeziehung der kommunalen Steuerkraft in den Länderfinanzausgleich. Zunächst einmal muss hinsichtlich der Realsteuern berücksichtigt werden, dass sie ein Äquivalent für spezifische Lasten darstellen (sollen), die den Gemeinden aus den Grundstücken und Gewerbebetrieben erwachsen. Daher erscheint es gerechtfertigt, dem Land, dessen Gemeinden die Lasten zu tragen haben, die Realsteuern nicht komplett als Finanzkraft anzurechnen. Dieses Argument begründet freilich nur eine begrenzte, aber keine generelle Teilanrechnung der kommunalen Steuereinnahmen.

### **3.1.2 Finanzautonomie und Grenzbelastungen der Länder**

Gewichtiger ist ein zweiter Aspekt. Die Gemeinden sind haushaltsrechtlich selbständige Körperschaften. Die Haushalte der Länder und ihrer Gemeinden bilden also keine Einheit, und die Länder können auch nicht unmittelbar auf die Gemeindefinanzen zurückgreifen. Dieser Sachverhalt gewinnt entscheidende Bedeutung im Zusammenhang mit der ausgeprägten Nivellierungsintensität und den hohen Grenzbelastungen des Länderfinanzausgleichs, denn die Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich erhöht die Grenzbelastungen bezogen auf die Länderhaushalte erheblich.

Dies belegt folgende einfache Rechnung. Von einer Erhöhung des regionalen Lohnsteueraufkommens um einen Euro erhalten der Bund und das Land jeweils 42,5 Cent sowie die Gemeinden 15 Cent. Die an die Gemeinden fließende Lohnsteuer wird zu 64% bzw. 9,6 Cent als Finanzkraft des Landes gewertet. Die im Länderfinanzausgleich gemessene Veränderung der Finanzkraft beläuft sich also auf 52,1 Cent und liegt damit um 22,6% über den zusätzlichen Einnahmen des Landes aus seinem Anteil an der Lohnsteuer.

Die maximale Abschöpfung der Zahlerländer im Länderfinanzausgleich steigt ebenfalls um den genannten Prozentsatz von tariflich 75% auf effektiv 91,9%. Bei den Empfängerländern liegen die Grenzbelastungen wegen der entfallenden Bundesergänzungszuweisungen noch höher. Sie wachsen in der Spitze aufgrund der Anrechnung der kommunalen Finanzkraft von 94,4% auf 115,7%<sup>8</sup>.

Ein wesentliches Ziel der Reform des Länderfinanzausgleichs 2005 war die Erhöhung der Anreizeffekte. Die Länder sollten von einer Erhöhung ihrer Steuerkraft merklich profitieren. Dieses Ziel wurde offenkundig nicht erreicht. Der neue Tarif täuscht eine Verbesserung vor, die von der verstärkten Einbeziehung der Gemeindesteuern in die Berechnung der Finanzkraft der Länder weitgehend konterkariert wird.

Vor dem Hintergrund der außerordentlichen Nivellierungsintensität des Länderfinanzausgleichs und seiner absurden Grenzbelastungseffekte kann eine volle Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in das Ausgleichsverfahren nicht ernsthaft in Erwägung gezogen werden. Die derzeitige Regelung ist vielmehr als Schutz der finanzstarken Länder vor einer noch weitergehenden Inanspruchnahme durch die finanzschwachen Länder zu interpretieren. Die volle Anrechnung der Gemeindesteuern würde die Ausgleichsverpflichtungen der finanzstarken Länder und damit die negativen Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs weiter intensivieren.

---

<sup>8</sup> Vgl. Wolfgang Scherf (2007), Grenzbelastungen im Länderfinanzausgleich, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere Nr. 79/2007, Gießen.

## 3.2 Wirkungen der Anrechnung der Gemeindesteuern

Aufgrund der Anrechnung der Gemeindesteuern im Länderfinanzausgleich hängt die Finanzkraft der Länder nach Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen von der Finanzkraft ihrer Gemeinden ab. Überdurchschnittlich steuerstarke Gemeinden „belasten“ ihre Länder durch höhere Ausgleichszahlungen oder geringere Ausgleichsansprüche. Andererseits „entlasten“ sie ihre Länder prinzipiell durch einen geringeren Bedarf im kommunalen Finanzausgleich.

### 3.2.1 Simulation der Finanzausgleichseffekte

Im Folgenden soll gezeigt werden, welche Wirkungen von der Anrechnung der kommunalen Steuern im Länderfinanzausgleich auf die Finanzkraft des Landes Hessen ausgehen und welche Rückwirkungen sich daraus über den kommunalen Finanzausgleich auf die hessischen Gemeindehaushalte ergeben. Die hohe Komplexität des Länderfinanzausgleichs erlaubt es nicht, das Problem anhand einer einfachen Formel darzustellen. Daher hat das hessische Finanzministerium eine Simulationsrechnung für die Jahre 2001 bis 2008 erstellt, deren Ergebnisse in Tabelle 10 enthalten sind.

Tabelle 10 Effekte der überdurchschnittlichen Steuerkraft der hessischen Gemeinden (nur FLW)

Hessen	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2001-08
GemSt	5.662,1	5.443,5	5.058,9	5.701,3	5.895,0	6.651,0	7.112,2	7.963,7	6.186,0
GemSt neu	4.521,3	4.387,4	4.310,4	4.674,5	5.002,8	5.599,1	6.022,2	6.414,2	5.116,5
LFA	2.629,4	1.910,2	1.875,8	1.528,6	1.605,5	2.418,0	2.884,6	2.470,1	2.165,3
LFA neu	2.200,3	1.523,1	1.608,0	1.164,5	1.210,6	1.960,3	2.417,8	1.805,6	1.736,3
Abw. Mio. €	429,2	387,1	267,9	364,2	394,9	457,7	466,8	664,5	429,0
Land	330,5	298,1	206,3	280,4	304,1	352,5	359,5	511,7	330,4
Gemeinden	98,7	89,0	61,6	83,8	90,8	105,3	107,4	152,8	98,7
Abw. in €/EW	70,7	63,8	44,1	60,0	65,1	75,4	76,9	109,5	70,7
Land	54,4	49,1	34,0	46,2	50,1	58,1	59,2	84,3	54,4
Gemeinden	16,3	14,7	10,2	13,8	15,0	17,3	17,7	25,2	16,3
Abw. in vH	-16,3	-20,3	-14,3	-23,8	-24,6	-18,9	-16,2	-26,9	-19,8

Die Simulation zeigt, welche Wirkungen im Länderfinanzausgleich dadurch entstehen, dass die Pro-Kopf-Steuerkraft der hessischen Gemeinden über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer liegt. Der Vergleich konfrontiert den Status quo mit einer Neuberechnung, bei der die hessischen Kommunen fiktiv nur noch über die mittlere Steuerkraft der westdeutschen Flächenländer verfügen (GemSt neu). Bis 2004 sind die Gemeindesteuern zu 50%, ab 2005 zu 64% in den Länderfinanzausgleich einbezogen.

Die Neuberechnung der hessischen Ausgleichszahlungen (LFA neu) zeigt eine kräftige Entlastung des hessischen Landeshaushaltes. Die Minderausgaben belaufen sich im Mittel der betrachteten Jahre auf 429 Mio. € pro Jahr bzw. 70,7 € pro Einwohner (Stand 06-

2008)<sup>9</sup>. Hessen wären 19,8% seiner Ausgleichszahlungen erspart geblieben<sup>10</sup>. Freilich fallen die Minderausgaben in den einzelnen Jahren weit auseinander. Während das Minimum 2003 bei 268 Mio. € liegt, macht das Maximum 2008 rund 664 Mio. € aus.

Tabelle 10 beantwortet nur die Frage, wie viel Hessen die im Vergleich zu anderen westdeutschen Flächenländern überdurchschnittliche Steuerkraft seiner Gemeinden im Länderfinanzausgleich kostet. Dabei tritt in den Hintergrund, dass die Gemeinden der westdeutschen Flächenländer ihrerseits relativ zum gesamten Länderdurchschnitt über dem Mittelwert liegen. Die gesamten Kosten der hohen kommunalen Steuerkraft erschließen sich erst durch eine Simulation unter Einschluss aller Bundesländer. Tabelle 11 zeigt ergänzend die entsprechenden Ergebnisse. Insgesamt würde Hessen im Beobachtungszeitraum jährlich etwa 750 Mio. € bzw. 34,6% der Ausgleichszahlungen einsparen, wenn die Steuerkraft seiner Gemeinden dem Durchschnitt aller Länder entsprechen würde.

Tabelle 11 **Effekte der überdurchschnittlichen Steuerkraft der hessischen Gemeinden (alle Länder)**

Hessen	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2001-08
Abw. Mio. €	776,0	686,6	590,4	619,8	666,7	776,4	834,7	1.048,5	749,9
Land	597,5	528,6	454,6	477,2	513,4	597,8	642,7	807,3	577,4
Gemeinden	178,5	157,9	135,8	142,5	153,3	178,6	192,0	241,1	172,5
Abw. in vH	-29,5	-35,9	-31,5	-40,5	-41,5	-32,1	-28,9	-42,4	-34,6

Der empirische Befund unterstreicht die hohe Bedeutung der Anrechnung der Gemeindesteuern im Länderfinanzausgleich. Die Anhebung der Einbeziehungsquote ab dem Jahr 2005 hat die Kosten dieser Regelung für das Land Hessen erkennbar vergrößert.

### 3.2.2 Verteilung der Lasten auf Land und Gemeinden

Da das Land seine Gemeinden am Steueraufkommen nach Länderfinanzausgleich beteiligt, wirken die finanziellen Belastungen des Landes auf die kommunalen Haushalte zurück. Auf diesem Wege tragen die Gemeinden selbst einen Teil der Kosten, die dem Land aus der überdurchschnittlichen Steuerkraft seiner Gemeinden entstehen. Falls das Land zusätzliche Ausgaben für den Länderfinanzausgleich im Umfang von 429 Mio. € pro Jahr übernehmen muss, geht die Steuerverbundmasse, die 23% der dem Land verbleibenden Einnahmen umfasst, parallel um 99 Mio. € bzw. 16,3 € pro Einwohner zurück. Im Ver-

<sup>9</sup> In der Simulation werden – der Logik des Länderfinanzausgleichs folgend – die Einwohnerzahlen des jeweiligen Ausgleichsjahres zugrunde gelegt. Für den zeitlichen Vergleich der hessischen €/EW-Werte erscheint dagegen die Verwendung einer fixen Einwohnerzahl besser geeignet.

<sup>10</sup> Die westdeutschen Flächenländer würden auch insgesamt entlastet, weil die Durchschnittssteuerkraft sinkt, wenn die hessischen Gemeinden fiktiv Steuerkraft einbüßen. Die hessischen Gemeindesteuern pro Kopf wurden in der Simulation auf den vorher inklusive des Landes Hessen berechneten Durchschnitt gesetzt. Würde man stattdessen den Durchschnitt der übrigen Flächenländer verwenden, so ergäben sich noch höherer Entlastungen.

gleich zu den westdeutschen Flächenländern beläuft sich die Nettobelastung des Landes somit in den Jahren 2001 bis 2008 auf durchschnittlich 330 Mio. € bzw. 54,4 € pro Einwohner (Tabelle 10).

Die Verteilung der Lasten aus dem Länderfinanzausgleich erfolgt faktisch im Verhältnis 77 zu 23 auf das Land und seine Gemeinden. Diese durch die Verbundquote bestimmte Relation ist aber keineswegs angemessen im Sinne einer gut ausbalancierten vertikalen Lastverteilung. Die naheliegende und politisch brisante Frage lautet demnach: Darf das Land Hessen seine Ausgaben für die Gemeinden noch weiter unter das Niveau der westdeutschen Flächenländer reduzieren, um die überdurchschnittlichen Finanzausgleichslasten angemessen auf die Landes- und die Gemeindeebene zu verteilen?

Eine ausgewogene vertikale Verteilung der Finanzausgleichslasten muss die Finanzkraftrelation insgesamt sowie den Kommunalisierungsgrad der öffentlichen Ausgaben beachten. In Kapitel 4 werden das Zusammenspiel dieser Bestimmungsfaktoren und die Konsequenzen für den kommunalen Finanzausgleich analysiert.

### 3.3 Ergebnisse im Überblick

Die Analyse der Wechselwirkungen zwischen der Steuerkraft des Landes und der Gemeinden über den Länderfinanzausgleich führt zu folgenden Resultaten:

- 1) Die Berücksichtigung der kommunalen Steuern im Länderfinanzausgleich ist prinzipiell gerechtfertigt, da Land und Gemeinden die öffentlichen Aufgaben im Landesgebiet gemeinsam und in länderweise unterschiedlicher Aufgabenteilung erfüllen.
- 2) Eine vollständige Integration der kommunalen Steuerkraft in den Länderfinanzausgleich kommt vor dem Hintergrund der exorbitanten Nivellierungsintensität des heutigen Systems nicht in Betracht.
- 3) Die im Vergleich der westdeutschen Flächenländer überdurchschnittliche Steuerkraft der hessischen Gemeinden belastet das Land Hessen durch höhere Zahlungen im Länderfinanzausgleich. Im Mittel der Jahre 2001 bis 2008 ergeben sich jährliche Belastungen von über 400 Mio. €.
- 4) Die Lasten, die sich aus der überdurchschnittlichen Steuerkraft der Gemeinden für das Land Hessen ergeben, sind infolge der Anhebung der Einbeziehungsquote nach der Reform des Länderfinanzausgleichs 2005 gestiegen.
- 5) Die Mehrausgaben des Landes für den Länderfinanzausgleich reduzieren die Steuerverbundmasse. Daher trägt das Land Hessen nicht die gesamten Mehrausgaben, sondern nur einen durch die Verbundquote bestimmten Anteil von 77%.
- 6) Das Land Hessen kompensiert einen Teil der Mehrausgaben für den Länderfinanzausgleich obendrein durch die im Ländervergleich relativ geringeren Zahlungen an seine Gemeinden.
- 7) Ob die Zahlungen an die Gemeinden per Saldo angemessen sind, lässt sich anhand der LFA-Effekte allein nicht beantworten. Hierzu bedarf es einer Gegenüberstellung der Aufgaben- und Ausgabenverteilung mit der vollständigen Steuerkraftverteilung.



## 4. Konsequenzen für den kommunalen Finanzausgleich

Der kommunale Finanzausgleich dient der aufgabengerechten Aufstockung der Finanzkraft der kommunalen Ebene und der Annäherung der Finanzkraft-Positionen der Gemeinden. Die horizontale Ausgleichsfunktion bleibt hier weitgehend außer Betracht. Im Vordergrund steht vielmehr die fiskalische Funktion, die auf eine an der Aufgabenverteilung orientierte Finanzausstattung der Landes- und Gemeindeebene zielt. Sie findet ihren Niederschlag in der Verbundquote, die zusammen mit der Verbundmasse bzw. Finanzausgleichsmasse das Volumen des kommunalen Finanzausgleichs determiniert.

### 4.1 Der kommunale Finanzausgleich in Hessen

Die Bundesländer sind nach Art. 106[7] GG dazu verpflichtet, ihre Gemeinden am Länderanteil an der Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer zu beteiligen. Zudem können die Länder die Einnahmen aus den Landessteuern oder aus dem Länderfinanzausgleich in den Steuerverbund einbeziehen. Der fakultative Steuerverbund allein signalisiert noch keine besonders kommunalfreundliche Politik des Landes, denn die damit einhergehende Verbreiterung der Finanzausgleichsmasse kann durch eine entsprechend geringere Verbundquote kompensiert werden.

In Hessen besteht die Finanzausgleichsmasse aus der Steuerverbundmasse sowie den im Finanzausgleich zu vereinnahmenden Beträgen (§ 2[1] FAG). Die Steuerverbundmasse umfasst 23% der dem Land verbleibenden Einnahmen (§ 2[2] FAG)<sup>11</sup>. Ihre Berechnung basiert auf den im Haushaltsplan veranschlagten Steuereinnahmen. Abweichungen von den tatsächlichen Einnahmen werden spätestens im zweiten Folgejahr bei der Berechnung der Verbundmasse einbezogen (§ 2[4] FAG). Die vom Land festgelegte Verbundquote reflektiert die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen.

Aus der Finanzausgleichsmasse werden allgemeine Finanzausweisungen (Schlüsselzuweisungen) und Zweckzuweisungen (besondere Finanzausweisungen, Investitionszuweisungen) an Gemeinden und Landkreise gezahlt (§ 3[1] FAG). Das Kernstück des kommunalen Finanzausgleichs bilden die Schlüsselzuweisungen. Sie dienen der Stärkung der kommunalen Finanzkraft sowie dem Abbau von Finanzkraftdifferenzen zwischen den Gemeinden. Die Zweckzuweisungen sollen spezifische Belastungen der Kommunen

---

<sup>11</sup> Hierzu zählen Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer, Vermögensteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der wegfallenden Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer und der Lkw-Maut, Grunderwerbsteuer und Gewerbesteuerumlage.

ausgleichen sowie Ausgaben für Investitionen dotieren<sup>12</sup>. Sie absorbieren im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2008 etwa 44% der Finanzausgleichsmasse, während rund 56% auf die Schlüsselzuweisungen entfallen.

Das Volumen der Schlüsselmasse entscheidet über die horizontalen Ausgleichseffekte der Schlüsselzuweisungen. Die Ansprüche der Gemeinden auf Schlüsselzuweisungen werden über den flexiblen Grundbetrag der verfügbaren Schlüsselmasse angepasst. Der Grundbetrag steigt bei einer Erhöhung der Schlüsselmasse. Alle zuweisungsberechtigten kommunalen Gebietskörperschaften erhalten dann gleiche zusätzliche Beträge pro (veredeltem) Einwohner und die relativen Abstände zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gebietskörperschaften werden verringert.

---

<sup>12</sup> Das Land gewährt besondere Zuweisungen für unterschiedlichste Zwecke (Schulen, Sozialbereich, Jugendhilfe, Kindergärten, Kinderbetreuung, öffentlicher Personennahverkehr, Straßen, Theater, Bibliotheken, Museen und Musikschulen, Heilkurorte und Landesausgleichsstock). Investitionszuweisungen erhalten die Kommunen allgemein in Form einer Investitionspauschale sowie projektbezogen für spezielle Investitionsvorhaben.

## 4.2 Bestimmung der aufgabengerechten Verbundquote

Die fiskalische Funktion des kommunalen Finanzausgleichs findet ihren Niederschlag in der Verbundmasse. Ihr Volumen ergibt sich aus dem Zusammenspiel von Verbundquote und Verbundgrundlagen.

Die Verbundquote ist so festzulegen, dass das Land und seine Gemeinden – bezogen auf die jeweils wahrzunehmenden Aufgaben – gleichmäßig an der insgesamt vorhandenen Finanzkraft teilhaben. Zunächst werden die grundlegenden Beziehungen zwischen den Bestimmungsfaktoren der anzusteuernenden Finanzkraftrelation zwischen Landes- und Gemeindeebene und der Stellschraube „Verbundquote“ formal aufgezeigt und anschließend mit den hessischen Daten illustriert (Kapitel 4.3).

### 4.2.1 Determinanten der Verbundquote

Die insgesamt vorhandene Steuerkraft ( $T$ ) setzt sich zusammen aus den Steuern des Landes nach Länderfinanzausgleich ( $T_L$ ) und den Gemeindesteuern ( $T_G$ ).

$$T = T_L + T_G \quad (1)$$

Die Verbundmasse ( $V$ ) umfasst einen bestimmten Prozentsatz ( $q$ ) der Verbundgrundlagen. Letztere werden als Anteil ( $v$ ) an den Steuern des Landes nach Länderfinanzausgleich dargestellt:

$$V = q VG = q v T_L \quad (2)$$

Das Land gewährt den Gemeinden Finanzausweisungen aus der Verbundmasse, leistet aber darüber hinaus weitere Zahlungen aus seinen Mitteln ( $Z$ ). Auch diese werden als Anteil ( $z$ ) an den Steuern des Landes nach Länderfinanzausgleich abgebildet:

$$Z = z T_L \quad (3)$$

Für die Netto-Steuerkraft des Landes ( $T_L^n$ ) ergibt sich nach Abzug aller Ausgaben für die Gemeinden:

$$T_L^n = T_L - V - Z = [1 - (q v + z)] T_L \quad (4)$$

Analog dazu beläuft sich die Netto-Steuerkraft der Gemeinden ( $T_G^n$ ) nach Erhalt aller Zuweisungen des Landes auf:

$$T_G^n = T_G + V + Z = T_G + (q v + z) T_L \quad (5)$$

Der Anteil der Gemeinden an den Gesamteinnahmen soll möglichst ihrem Anteil an den Gesamtausgaben, also dem Kommunalisierungsgrad ( $k$ ) entsprechen. Daher gilt für die erwünschte Höhe der jeweiligen Netto-Steuern:

$$T_G^n = k T \quad (6)$$

$$T_L^n = (1 - k) T \quad (7)$$

Aus den Gleichungen (4) und (7) resultiert die optimale Verbundquote ( $q$ ), welche die aufgabengerechte vertikale Steuerkraftverteilung sicherstellt:

$$q = \frac{1 - z}{v} - \frac{1 - k}{v} \frac{T}{T_L} \quad (8)$$

Gleichung (9) zeigt, dass die optimale Verbundquote mit dem Kommunalisierungsgrad der öffentlichen Ausgaben ( $k$ ) und mit dem Anteil des Landes an der insgesamt vorhandenen Steuerkraft ( $T_L/T$ ) steigt. Dagegen sinkt die optimale Verbundquote, sofern der Anteil der Verbundgrundlagen ( $v$ ) oder der Anteil der weiteren Zahlungen ( $z$ ) an den Steuern des Landes nach Länderfinanzausgleich zunimmt.

$$\frac{\partial q}{\partial k} > 0 \quad \frac{\partial q}{\partial(T_L/T)} > 0 \quad \frac{\partial q}{\partial v} < 0 \quad \frac{\partial q}{\partial z} < 0 \quad (9)$$

Die optimale Verbundquote lässt sich unter Berücksichtigung von:

$$\frac{T}{T_L} = \frac{T_L + T_G}{T_L} = 1 + \frac{T_G}{T_L} \quad (10)$$

auch folgendermaßen darstellen:

$$q = \frac{k - z}{v} - \frac{1 - k}{v} \frac{T_G}{T_L} \quad (11)$$

Demnach variiert die Verbundquote mit dem Verhältnis zwischen Gemeinde- und Landessteuern ( $T_G/T_L$ ).

Diese Darstellung hat den Vorteil, dass die nötigen Anpassungen der Verbundquote auf unterschiedliche Entwicklungen von Landes- und Gemeindesteuern zurückgeführt werden können. Aus den partiellen Ableitungen von Gleichung (11) nach den Steuereinnahmen des Landes und seiner Gemeinden folgt für die Veränderung der Verbundquote:

$$\partial q = \left[ \frac{1 - k}{v} \frac{T_G}{T_L} \right] \left[ \frac{\partial T_L}{T_L} - \frac{\partial T_G}{T_G} \right] \quad (12)$$

Gemäß Gleichung (12) steigt die optimale Verbundquote unter sonst gleichen Bedingungen, wenn die Wachstumsrate der Landessteuern ( $\partial T_L/T_L$ ) höher ausfällt als die Wachstumsrate der Gemeindesteuern ( $\partial T_G/T_G$ ).

#### **4.2.2 Gründe für eine Anpassung der Verbundquote**

Eine Anpassung der Verbundquote ist erforderlich, wenn sich die Einnahmen des Landes und seiner Gemeinden relativ zu den Ausgaben auseinander entwickeln. Bei konstanten Werten von  $k$ ,  $v$  und  $z$  erfordern überproportional wachsende Einnahmen der Gemeinden eine Absenkung der Verbundquote, während unterproportional wachsende Einnahmen der Gemeinden eine Anhebung der Verbundquote begründen.

Die erforderliche Verbundquote hängt u. a. von den Ergebnissen des Länderfinanzausgleichs ab. Wenn das Land unter sonst gleichen Umständen höhere Ausgleichszahlungen zu erbringen hat, sinken seine netto verbleibenden Einnahmen. Um das Land relativ zu seinen Ausgaben nicht schlechter zu stellen als seine Gemeinden, muss die Verbundquote dann reduziert werden.

Da die Erhöhung der Einbeziehungsquote der Gemeindesteuern im Länderfinanzausgleich von 50% auf 64% die Ausgleichszahlungen finanzstarker Länder tendenziell vergrößert hat, kann hierdurch ab 2005 ein Korrekturbedarf bei der Verbundquote entstanden sein. Prinzipiell gilt der aufgezeigte Zusammenhang aber unabhängig von den konkreten Ursachen einer höheren Belastung durch den Länderfinanzausgleich.

Eine weitere Ursache für einen möglichen Anpassungsbedarf liegt in der Konjunktur elasticität der öffentlichen Einnahmen. Wenn die Steuereinnahmen der Gemeinden in der Rezession stärker sinken als die des Landes, ergibt sich ein Anstieg der optimalen Verbundquote. Umgekehrt geht die optimale Verbundquote im Aufschwung zurück. Eine entsprechende Korrektur liefe auf eine Beteiligung des Landes an den starken Schwankungen des Gewerbesteueraufkommens hinaus, was stabilitätspolitisch sinnvoll wäre.

Schließlich kann eine Anpassung der Verbundquote aufgrund einer veränderten Aufgabenverteilung zwischen Land und Gemeinden notwendig sein. Ein wachsender Kommunalisierungsgrad erfordert einer Verlagerung von Steuereinnahmen auf die kommunale Ebene mittels einer entsprechenden Anhebung der Verbundquote.

### **4.3 Steueranteile und Verbundquote in Hessen**

Die Berechnung einer aufgabengerechten und in diesem Sinne optimalen Verbundquote basiert auf der Überlegung, dass eine flexible Verbundquote als Instrument des Finanzausgleichs eingesetzt werden kann, um die veränderliche vertikale Verteilung der im Land verfügbaren Steuermittel mit der bestehenden Aufgabenverteilung zwischen Land und Gemeinden bestmöglich in Übereinstimmung zu bringen.

#### **4.3.1 Finanzbeziehungen zwischen Land und Gemeinden**

Die quantitative Illustration der abgeleiteten Zusammenhänge zwischen der Entwicklung der Landes- bzw. Gemeindesteuern und der Verbundquote basiert auf bestimmten Annahmen, mit denen die in Hessen vorliegenden finanziellen Beziehungen zwischen Land und Gemeinden möglichst treffend abgebildet werden sollen.

Der kommunale Finanzausgleich wird im Wesentlichen aus der Steuerverbundmasse gespeist. Zu beachten ist jedoch, dass die Steuerverbundmasse viel kleiner ausfällt als die Summe aller Zahlungen des Landes an seine Gemeinden. Zum einen übersteigt die Finanzausgleichsmasse die Steuerverbundmasse aufgrund der so genannten Verstärkungsmittel. Zum anderen gewährt das Land den Kommunen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs im engeren Sinne weitere Zuweisungen aus eigenen Mitteln<sup>13</sup>.

Ferner entspricht die Steuerverbundmasse nicht 23% der Landessteuern nach Länderfinanzausgleich, denn letztere umfassen auch Steuern, die nicht in den Verbund einbezogen sind (z.B. Erbschaftsteuer, Rennwett- und Lotteriesteuer). Schließlich enthält die Steuerverbundmasse Korrekturen, die sich aus den Abweichungen der im Haushaltsplan veranschlagten von den tatsächlichen Steuereinnahmen früherer Jahre ergeben.

Vor dem Hintergrund dieser Zusammenhänge fußt die Berechnung der optimalen Verbundquote für Hessen auf folgenden Annahmen:

- Die Aufgabenverteilung zwischen Land und Gemeinden führt zu einer bestimmten Verteilung der öffentlichen Ausgaben. Dieser Kommunalisierungsgrad wird wiederum nach den Angaben des Zimmermann-Gutachtens mit 46,8% angesetzt.
- Die Gemeinden sollen via Steuerverbund einen aufgaben- und ausgabengerechten Anteil an allen insgesamt vorhandenen Steuermitteln erhalten. Letztere umfassen die Ländersteuern nach Länderfinanzausgleich und die Gemeindesteuern.

---

<sup>13</sup> Zum Beispiel für Bau von Feuerwehrhäusern und Anschaffung von Löschfahrzeugen, Aufnahme von Flüchtlingen und Asylbewerbern, Verbesserung der Verkehrsverhältnisse.

- Bei der Beurteilung des Steuerverbunds ist zu beachten, dass die Gemeinden weitere Zahlungen des Landes vereinnahmen, die eine Wahrnehmung kommunaler Aufgaben ermöglichen. Die Differenz zwischen den gesamten Ausgaben des Landes für die Gemeinden und der Steuerverbundmasse wird als feststehend betrachtet.

Die genannten Voraussetzungen laufen darauf hinaus, dass sich die anzustrebende Finanzkraftrelation zwischen Land und Gemeinden auf die Summe aller im Land verbleibenden Steuermittel bezieht. Des Weiteren wird die Finanzkraft der Gemeinden umfassend unter Einschluss aller vom Land erhaltenen Zahlungen interpretiert. Vor diesem Hintergrund wird die Verbundquote gesucht, die bei gleichbleibenden sonstigen Mitteln eine aufgabenorientierte Finanzausstattung der Gemeinden und des Landes herbeiführt.

### 4.3.2 Ermittlung der aufgabengerechten Verbundquote

Tabelle 12 zeigt die Ermittlung der optimalen Verbundquote für die Jahre 2001 bis 2008. Vertikal aufgabengerecht zu verteilen sind die im Land verbleibenden Steuern nach Länderfinanzausgleich. Sie umfassen die Landessteuern nach Länderfinanzausgleich und die Gemeindesteuern. Neben den Gemeindesteuern erhalten die Kommunen Zahlungen des Landes (TLK), welche sich aus der Verbundmasse<sup>14</sup> und den sonstigen Zahlungen zusammensetzen. Zudem sind die rechnerischen Verbundgrundlagen angegeben, die der Steuerverbundmasse dividiert durch die derzeitige Verbundquote von 23% entsprechen.

Tabelle 12 Ermittlung der aufgabengerechten Verbundquote

Hessen	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2001-08
LanSt	11.465,7	11.175,2	11.573,1	11.183,0	11.821,3	12.925,2	13.934,9	14.200,5	12.284,9
GemSt	5.379,3	4.871,4	4.909,7	5.237,8	5.493,6	6.357,9	7.063,2	7.390,3	5.837,9
Steuern	16.845,1	16.046,6	16.482,8	16.420,8	17.314,9	19.283,1	20.998,1	21.590,8	18.122,8
TLK	3.107,0	3.115,9	3.164,6	2.773,8	3.154,8	3.365,0	4.102,2	4.073,3	3.357,1
Verb.masse	2.338,1	2.289,7	2.284,2	2.325,2	2.448,3	2.702,7	2.885,6	2.949,7	2.527,9
Sonst. Zahl.	768,9	826,2	880,4	448,6	706,5	662,3	1.216,6	1.123,6	829,1
Verb.grundl.	10.165,8	9.955,2	9.931,3	10.109,4	10.644,7	11.750,8	12.546,2	12.824,6	10.991,0
GFK	8.486,4	7.987,3	8.074,3	8.011,6	8.648,4	9.722,9	11.165,4	11.463,6	9.195,0
GFK Soll	7.883,5	7.509,8	7.713,9	7.684,9	8.103,4	9.024,5	9.827,1	10.104,5	8.481,5
FK-Überhang	602,9	477,5	360,3	326,7	545,0	698,4	1.338,3	1.359,1	713,5
VG/LanSt	88,7	89,1	85,8	90,4	90,0	90,9	90,0	90,3	89,5
SoZ/LanSt	6,7	7,4	7,6	4,0	6,0	5,1	8,7	7,9	6,7
GemSt/LanSt	46,9	43,6	42,4	46,8	46,5	49,2	50,7	52,0	47,5
Optimale VQ	17,1	18,2	19,4	19,8	17,9	17,1	12,3	12,4	16,5
VQ-Überhang	5,9	4,8	3,6	3,2	5,1	5,9	10,7	10,6	6,5

Abkürzungen: LanSt = Landessteuern nach Länderfinanzausgleich, GemSt = Gemeindesteuern, TLK = Transfers des Landes an die Gemeinden, GFK = Gemeindefinanzkraft nach TLK, VG = Verbundgrundlagen, SoZ = Sonstige Zahlungen, VQ = Verbundquote.

<sup>14</sup> Abweichend von den Rechnungsergebnissen des kommunalen Finanzausgleichs umfasst die Verbundmasse die tatsächlichen Steuereingänge (ohne Abrechnungsspitzen, Deckung von Ausgaberesten u. Ä.); 2001 bis 2003 einschließlich Kürzung um jährlich 51,1 Mio. €.

Von der Gesamtsumme der im Land verbleibenden Steuern sollen die Gemeinden aus eigenen Steuern und Zahlungen des Landes insgesamt einen Finanzkraftanteil gemäß dem Kommunalisierungsgrad  $k = 46,8\%$  erhalten (GFK Soll). Der Finanzkraft-Überhang der Gemeinden entspricht der Differenz zwischen ihrer tatsächlichen Finanzkraft (GFK) und der Zielgröße. Er signalisiert einen Korrekturbedarf in der vertikalen Finanzkraftverteilung. Positive Werte deuten auf eine zu hohe Finanzausstattung der Gemeinden<sup>15</sup>.

Der so ermittelte Korrekturbedarf soll durch eine Veränderung der Verbundquote beseitigt werden. Die optimale Verbundquote lässt sich gemäß Gleichung (11) in Abhängigkeit von den Größen (a) Kommunalisierungsgrad, (b) Anteil der Verbundgrundlagen und (c) Anteil der sonstigen Zahlungen an den Steuern des Landes sowie (d) Relation zwischen Landessteuern nach Länderfinanzausgleich und Gemeindesteuern ermitteln.

Der Kommunalisierungsgrad wird mit  $46,8\%$  beziffert. Die tatsächlichen Werte der übrigen Größen sind in Tabelle 12 dargestellt. Aus diesen Angaben errechnet sich die aufgabengerechte Verbundquote für die einzelnen Jahre und den Jahresdurchschnitt. Die Simulation zeigt, dass die tatsächliche Verbundquote im gesamten Beobachtungszeitraum 2001 bis 2008 deutlich über dem aufgabengerechten Niveau lag. Insbesondere in den gewerbesteuerstarken Jahren 2007 und 2008 war die Verbundquote gemessen an den rechnerischen Erfordernissen viel zu hoch.

Der Korrekturbedarf beläuft sich im Durchschnitt der betrachteten Jahre auf die bereits früher ermittelten 713,5 Mio. €. Die Schwankungen erreichen allerdings beachtliche Größenordnungen: Der Höchstwert beträgt 1.359,1 Mio. € im Jahr 2008, der niedrigste Wert 326,7 Mio. € im Jahr 2004. Dementsprechend deutlich weicht die an der Aufgabenverteilung orientierte Verbundquote von der tatsächlichen ab. Der Unterschied fällt in den Jahren 2007 und 2008 mit über 10 Prozentpunkten besonders drastisch aus.

Die Dimension der ermittelten Verbundquoteneffekte mag überraschen. Sie muss vor dem Hintergrund der bislang relativ zu den Gemeinden sehr viel höheren Kreditfinanzierung der Länderausgaben gesehen werden. Gemessen an seinen Aufgaben und Ausgaben verfügt das Land Hessen über einen viel zu geringen Anteil an den Steuereinnahmen<sup>16</sup>. Die Differenz musste durch eine (überkonjunkturelle) Verschuldung überbrückt werden. Anders ausgedrückt: Das Land konnte den Gemeinden die Verbundquote von 23% nur deshalb gewähren, weil es bereit war, die nach Finanzausgleich verbleibende Lücke zu seinen Ausgaben durch Kreditaufnahme zu schließen.

---

<sup>15</sup> Die ermittelten Werte für den Korrekturbedarf entsprechen den Angaben in Tabelle 8 (S. 14).

<sup>16</sup> Der mit dem Kommunalisierungsgrad korrespondierende Anteil des Landes an den prinzipiell mit Steuern zu finanzierenden Ausgaben liegt bei  $53,2\% = 100\% - \text{Kommunalisierungsgrad}$ .



Durch die „Schuldenbremse“ sind die Bundesländer in Zukunft gezwungen, ihre Haushalte über den Konjunkturzyklus hinweg auszugleichen. Mittelfristig müssen sie demnach imstande sein, ihre Ausgaben aus Steuereinnahmen zu finanzieren. Eine aufgabenorientierte Verteilung der in einem Bundesland verfügbaren Mittel auf die Landes- und die Gemeindeebene darf somit prinzipiell keine Kreditmittel einkalkulieren.

Vor diesem Hintergrund zeigt die Simulation der aufgabengerechten Verbundquote keinen irrationalen Anpassungsbedarf, sondern ist das Ergebnis einer starken Auseinanderentwicklung der finanziellen Spielräume des Landes Hessen relativ zu seinen Gemeinden. Zudem ist eine Anpassung über die Verbundquote zwar naheliegend, aber nicht der einzig mögliche Weg. Schließlich verfügt das Land neben der Verbundmasse auch bei den geleisteten sonstigen Zahlungen an die Gemeinden über ein erhebliches Potential zur Korrektur der Finanzkraftrelation. Der auf der Verbundquote lastende Korrekturbedarf wäre in den einzelnen Jahren schon deutlich geringer ausgefallen, wenn das Land keine schwankenden, sondern nominal gleichbleibende sonstige Zahlungen geleistet hätte.

#### **4.3.3 Der Übergang zu einer flexiblen Verbundquote**

Der Einsatz der Verbundquote zur Herstellung einer aufgabenorientierten fiskalischen Gleichbehandlung des Landes und seiner Gemeinden hat klare Vorteile. Bei der praktischen Umsetzung ist freilich daran zu denken, dass die tatsächlichen Werte der relevanten Faktoren erst zeitlich verzögert vorliegen. Dieses Problem kann jedoch wie bisher gelöst werden, indem man vorab mit Schätzwerten operiert und diese später korrigiert.

Die Anpassung der Verbundquote an Verschiebungen der originären Steuerkraftrelation zwischen Land und Gemeinden sorgt prinzipiell für eine bessere Balance zwischen Einnahmen und Ausgaben auf beiden Ebenen. Da die Konjunkturalastizität der Gemeindesteuern infolge der stark schwankenden Gewerbesteuererinnahmen größer ist als die der Ländersteuern, bewirkt die Flexibilisierung der Verbundquote zudem eine Glättung der kommunalen Einnahmen im Konjunkturverlauf<sup>17</sup>. Sie leistet damit einen Beitrag zur konjunkturpolitisch wertvollen Stärkung der automatischen Stabilisatoren.

Diese Vorteile sprechen mittelfristig auch aus der Sicht der Gemeinden für die Einführung einer solchen Lösung. Allerdings werden die positiven Aspekte durch die aus den vorliegenden Daten folgende Korrektur der vertikalen Steuerverteilung zugunsten des Landes überlagert. Zudem erscheint der Zeitpunkt für eine Belastung der kommunalen Haushalte momentan aus konjunkturpolitischer Sicht nicht zweckmäßig. Diese Aspekte

---

<sup>17</sup> Die Gewerbesteuer bleibt dennoch ein destabilisierender Faktor im kommunalen Finanzsystem. Der Übergang zu einer kommunalen Wertschöpfungssteuer läge weiterhin im Interesse der Gemeinden. Auch die Länder würden davon profitieren, denn die günstigere Ausgangsverteilung der kommunalen Finanzkraft würde den kommunalen Finanzausgleich entlasten.

sprechen dafür, bei der Implementierung der aufgabengerechten Verbundquote schrittweise vorzugehen und einen konjunkturverträglichen Übergang zu konzipieren.

Bei der Berechnung der Verbundquote könnte man beispielsweise von einem 50%-Anteil der Gemeinden an der im Land vorhandenen Steuerkraft ausgehen. Das wären 0,7 Prozentpunkte weniger als der Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2008. Der gegenüber dem Kommunalisierungsgrad verbleibende Überhang in Höhe von ca. 3 Prozentpunkten ließe sich dann in 4 weiteren Jahren um jeweils 0,75 Prozentpunkte abschmelzen. Auf diese Weise könnte die strukturell angemessene Entlastung des Landes in kalkulierbaren Schritten vollzogen werden, was die Anpassung auf der kommunalen Ebene erleichtern würde. Ein solcher Anpassungspfad würde auf ein jährliches Umschichtungsvolumen von ca. 140 Mio. Euro hinauslaufen. Angesichts der in Rede stehenden Größenordnung erscheint es zwingend, den für die Berechnung maßgeblichen Kommunalisierungsgrad kontinuierlich zu aktualisieren, vorzugsweise in Form eines gleitenden, mehrere Jahre umfassenden Durchschnittswertes.

Neben der Einführung in überschaubaren Schritten sollte der Übergang zu einer flexiblen Verbundquote konjunkturgerecht gestaltet werden. Teilweise wirkt die Flexibilisierung von selbst in diese Richtung. Gewerbesteuer schwache Rezessionsjahre senken zum Beispiel den Steueranteil der Gemeinden und führen im neuen System zu einer relativ höheren Verbundquote. Der Übergang ließe sich noch stärker konjunkturell abfedern, wenn das Land die Umschichtung zulasten der Kommunen in Rezessionsphasen verlangsamen und in Aufschwungphasen beschleunigen würde. Die Belastungen für die Gemeinden würden sich dann auf konjunkturell gute Jahre mit entsprechend hohen Steuereinnahmen konzentrieren und wären leichter zu verkraften.

Darüber hinaus sollte das Land eine Erhöhung des Anteils der Schlüsselzuweisungen prüfen, um den Übergang für die relativ finanzschwachen Kommunen auch strukturell verträglich zu gestalten. Ein weiterer Vorteil der Stärkung der Schlüsselmasse zulasten der Zweckzuweisungen wäre die größere Freiheit der Kommunen bei der Anpassung an eine modifizierte vertikale Steuerverteilung.

Insgesamt bedeutet die hier vorgeschlagene Reform für die hessische Finanzpolitik, insbesondere für die Gemeinden, eine beachtliche Herausforderung. Die Korrektur der vertikalen Steuerverteilung erscheint aber vor dem Hintergrund der grundgesetzlich vorgeschriebenen mittelfristigen Haushaltskonsolidierung unumgänglich. Die Flexibilisierung des Steuerverbands erlaubt bei zeitlich gestrecktem Vorgehen und konjunkturell wie strukturell ausbalancierter Gestaltung eine faire Verteilung der Lasten der Anpassung an die „Schuldenbremse“.

### 4.3 Ergebnisse im Überblick

Der kommunale Finanzausgleich soll u. a. die vertikale Steuerverteilung zwischen Land und Gemeinden aufgabengerecht regeln. Hinsichtlich der Gestaltung des Steuerverbunds gelangt die Untersuchung zu folgenden Schlussfolgerungen:

- 1) Der kommunale Finanzausgleich in Hessen beteiligt die Gemeinden mit 23% an den Einnahmen, die dem Land nach Länderfinanzausgleich verbleiben. Aus der Verbundmasse werden allgemeine und spezielle Finanzausweisungen gezahlt.
- 2) Neben der Verbundmasse leistet das Land in erheblichem Umfang weitere Zahlungen an die Gemeinden. Auch diese Landesausgaben ermöglichen die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben und sind daher bei der Steuerverteilung einzukalkulieren.
- 3) Über die aufgabengerechte Verbundquote entscheiden vier Bestimmungsfaktoren: (a) der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben, (b) der Anteil der Verbundgrundlagen an den Landessteuern, (c) der Anteil der übrigen Zahlungen an die Kommunen und (d) die Relation der originären Steuereinnahmen von Land und Gemeinden.
- 4) Eine Reduktion der Verbundquote ist angezeigt, wenn sich die Steuerverteilung zugunsten der Gemeinden verschiebt. Wichtige Gründe hierfür sind vermehrte Zahlungen im Länderfinanzausgleich oder stark steigende Gewerbesteuererinnahmen.
- 5) In Hessen übersteigt der durchschnittliche Anteil der Gemeinden an der gesamten verfügbaren Steuerkraft den Kommunalisierungsgrad um fast 4 Prozentpunkte. Die vertikale Steuerverteilung ist somit strukturell zulasten des Landes verzerrt.
- 6) Der Korrekturbedarf bei der vertikalen Steuerverteilung beläuft sich im Analysezeitraum auf durchschnittlich mehr als 700 Mio. € pro Jahr bei stark schwankenden Werten für die einzelnen Jahre.
- 7) Die Ermittlung der aufgabengerechten Verbundquote für Hessen zeigt, dass diese Quote bei einem Kommunalisierungsgrad von 46,8% im Mittel der Jahre 2001 bis 2008 um 6,5 Prozentpunkte unter dem tatsächlichen Wert von 23% liegt.
- 8) Eine flexible Verbundquote kann als Instrument zur Herstellung einer aufgabengerechten Steuerverteilung zwischen Land und Gemeinden dienen und für eine bessere Balance zwischen Einnahmen und Ausgaben auf beiden Ebenen sorgen.
- 9) Der Wechsel zu einer variablen Verbundquote sollte zeitlich gestreckt und konjunkturell abgefedert werden, vor allem, wenn er mit einer deutlichen Absenkung des Gemeindeanteils einhergeht. Zudem würde ein höherer Anteil der Schlüsselzuweisungen die Anpassung auf der kommunalen Ebene erleichtern.

## 5. Fazit

Hessen verfügt im Vergleich zu anderen westdeutschen Flächenländern über relativ hohe Steuereinnahmen, insbesondere auf der kommunalen Ebene. Das Land Hessen hat daher besonders hohe Lasten im Länderfinanzausgleich zu tragen. Obwohl die hessischen Gemeinden hieran beteiligt werden, unmittelbar durch eine kleinere Verbundmasse und vor allem mittelbar durch relativ geringe Zahlungen des Landes, verbleibt ihnen im Ländervergleich eine weit über dem Durchschnitt liegende Steuerkraft.

Dieser Befund wäre unproblematisch, wenn der hohe Anteil der hessischen Gemeinden an der in Hessen verbleibenden Gesamtsteuerkraft von einem entsprechend hohen Anteil an den unmittelbaren Ausgaben begleitet würde. Ausgehend von den Angaben des Zimmermann-Gutachtens, liegt der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben jedoch deutlich unter dem Steueranteil der Gemeinden. Dies signalisiert einen erheblichen Korrekturbedarf bei der vertikalen Steuerverteilung zugunsten des Landes.

Die hessische Steuerverbundquote beträgt im Analysezeitraum 2001 bis 2008 konstant 23%. Sie fällt – gemessen an der Aufgabenverteilung – im Durchschnitt um 6,5 Prozentpunkte zu hoch aus. Der aufgabengerechte Wert unterliegt zudem starken jährlichen Schwankungen, die hauptsächlich der unterschiedlichen Konjunktorelastizität der Landes- und Gemeindesteuern zu verdanken sind. Eine flexible Verbundquote wäre geeignet, die vertikale Steuerverteilung in Hessen besser zu regeln und würde auch für eine Verminderung der Aufkommensschwankungen für die Gemeinden sorgen.

Das angemessene Volumen einer Korrektur der Steuerverteilung hängt von der Differenz zwischen Kommunalisierungsgrad und Steueranteil der Gemeinden einschließlich der Transfers des Landes ab. Gemessen an der aufgabengerechten Quote von 46,8% beläuft er sich auf über 700 Mio. € im Durchschnitt der betrachteten Jahre. In konjunkturell schwachen Jahren liegt der Wert deutlich darunter, während er in konjunkturell starken Jahren sehr viel höher ausfällt.

Sollte sich das Land zu einer Revision der vertikalen Steuerverteilung entschließen, so ist eine regelgebundene Anpassung der Verbundquote an veränderliche Daten ebenso zu empfehlen wie eine bezogen auf die Gemeinden konjunkturell und strukturell zu bewältigende Regelung des Übergangs.

## **Bisher erschienene Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere**

- |           |   |
|-----------|---|
| 01 – 1985 | J. K. Brunner, H.-G. Petersen,<br>Marginale Abgabenbelastung – Zur Lage in Österreich und der Bundesrepublik Deutschland                          |
| 02 – 1985 | H.-G. Petersen<br>Laffer-Kurve und „Schwarze Kasse“ respektive Steuervermeidung und -hinterziehung in einfachen makroökonomischen Modellen        |
| 03 – 1986 | F. Hinterberger, K. Müller, H.-G. Petersen<br>„Gerechte“ Tariftypen bei alternativen Opfertheorien und Nutzenfunktionen                           |
| 04 – 1986 | M. Hüther<br>Entstehung und Ausbau der landesherrlichen Steuer im spätmittelalterlichen Bayern. Ein Beitrag zur Finanzgeschichte                  |
| 05 – 1986 | J. Falkinger<br>Wachstum und Sättigung  |
| 06 – 1986 | H.-G. Petersen<br>Theorie und Praxis der Alterssicherung – Stand, Ansatzpunkte für Reformen und ihre Auswirkung in der Bundesrepublik Deutschland |
| 07 – 1986 | H.-G. Petersen<br>Programm- und Ergebnissammlung zu: Theorie und Praxis der Alterssicherung   |
| 08 – 1986 | H.-G. Petersen<br>Mikroökonomische Simulationsmodelle zur Erhöhung der Rationalität in Steuer- und Sozialpolitik                                  |
| 09 – 1987 | F. Hinterberger, K. Müller<br>Verteilungswirkungen der Einkommensteuertarifreform 1990  |
| 10 – 1987 | A. Bohnet, M. Beck<br>Der Einfluß der Einkommensteuer auf Arbeitsleistung und X-Ineffizienz im Unternehmen  |
| 11 – 1987 | H.-G. Petersen<br>The Laffer Curve and „Illicit Cash“ in Simple Macroeconomic Models  |
| 12 – 1987 | M. Hüther<br>Der Dreißigjährige Krieg als fiskalisches Problem: Lösungsversuche und ihre Konsequenzen   |
| 13 – 1987 | A. Bohnet, N. Penkaitis<br>Vergleich des Lebensstandards und der Konsumgewohnheiten zwischen der RSFSR und den baltischen Unionsrepubliken        |
| 14 – 1988 | H.-G. Petersen<br>Wer trägt die Einkommensteuerlast? Aufkommensentwicklung und Verteilungswirkungen der Lohn- und Einkommensteuer 1965 – 1990     |
| 15 – 1988 | F. Hinterberger<br>Zur Interpretation von Umverteilungsmaßen bei sich schneidenden Lorenzkurven   |
| 16 – 1988 | S. Hermann<br>Ansätze zu einer Integration von Steuer- und Sozialsystem   |
| 17 – 1988 | M. Beck, Th. Luh<br>Die Einkommensteuer in der Bundesrepublik Deutschland: Darstellung ihrer Ausgestaltung und Analyse ausgewählter Wirkungen     |
| 18 – 1988 | H.-G. Petersen<br>Realisierungsmöglichkeiten einer umfassenden Steuer- und Sozialreform   |
| 19 – 1989 | A. Bohnet<br>Die Rolle des Staates in den wirtschaftspolitischen Leitbildern des Liberalismus, des Neoliberalismus und des Interventionismus      |
| 20 – 1989 | G. Pöll<br>Ramsey-Regel und indirekte Besteuerung   |

- 21 – 1989 H.-G. Petersen  
Internal and External Pressures to Reform the German Tax and Transfer System – Tax Harmonization, Common Market, and Monetary Integration in a Political-Economic Perspective
- 22 – 1989 F. Hinterberger, M. Müller, H.-G. Petersen  
Simulation eines Ausgabensteuersystems für die Bundesrepublik Deutschland
- 23 – 1989 M. Hüther  
Probleme der Tarifgestaltung in integrierten Steuer-Transfer-Systemen
- 24 – 1989 A. Bohnet, J. Clemens  
Konzepte konjunkturneutraler Haushaltsgestaltung: Darstellung und Bewertung
- 25 – 1989 F. Hinterberger  
Zur Messung der Umverteilung: Eine Verallgemeinerung
- 26 – 1989 Th. Nagel  
Arbeitslosigkeit und die daraus resultierende finanzielle Belastung der Arbeitslosenversicherung und der öffentlichen Haushalte
- 27 – 1989 K. Müller  
Produktiver Konsum und Wachstum – ein Problem der Kapital- und Wachstumstheorie
- 28 – 1989 M. Hüther, M. Müller, H.-G. Petersen, B. Schäfer  
Microsimulation of Alternative Tax and Transfer Systems for the Federal Republic of Germany
- 29 – 1989 M. Hüther  
Geistesgeschichtliche Ursachen für die Entstehung der Nationalökonomie: Adam Smith, Aufklärung und Theodizee
- 30 – 1990 M. Beck  
Die Effizienz staatlicher und privater Industrieunternehmen in Polen 1987 – Eine empirische Analyse mittels einer nichtparametrischen Frontier Production Function
- 31 – 1990 F. Hinterberger  
Entscheidungsfreiheit als Erklärungsprinzip und Wert und ihre Bedeutung für die Ableitung wirtschaftspolitischen Handlungsbedarfs
- 32 – 1990 M. Heilmann  
Ein Klassiker der Finanzwissenschaft. Lorenz von Stein zum 100. Todestag am 23. September 1990
- 33 – 1990 H.-G. Petersen  
Ökonomik, Ethik und Demokratie – Eine Einleitung zu einer Vorlesung an der Handelshochschule Leipzig
- 34 – 1990 M. Hüther  
Zum aktuellen Integrationsbedarf in der deutschen Steuer- und Sozialpolitik
- 35 – 1991 F. Müller, M. Beck  
Versteckte Arbeitslosigkeit als wirtschaftspolitisches Problem: Definition und Messung am Beispiel bundesdeutscher Wasserversorgungsunternehmen
- 36 – 1991 F. Hinterberger, M. Hüther  
Selbstorganisation: Märkte, Staat und Institutionen. Zu Herkunft und Bedeutung der Idee der Selbstorganisation in der Nationalökonomie
- 37 – 1991 F. Hinterberger  
Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aktivitäten aus der Sicht neuerer ökonomischer Theorien privatwirtschaftlichen Verhaltens – Projektbeschreibung
- 38 – 1991 M. Hüther  
Aufkommens- und Verteilungswirkungen von Grundeinkommensvorschlägen
- 39 – 1991 M. Hüther, H.-G. Petersen  
Taxes and Transfers – Financing German Unification
- 40 – 1991 F. Hinterberger  
Economic Self-Organization and the State
- 41 – 1992 M. Hüther  
Ist die Finanzpolitik noch zu retten?
- 42 – 1992 H. Schmidt  
Auswirkungen des EG-Binnenmarktes 1992 auf den Arbeitsmarkt der Bundesrepublik Deutschland

43 – 1992	K. Müller Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung regenerativer Energien – das Beispiel der Windenergie
44 – 1993	H.-G. Petersen Politische Ökonomie von Nationalismus und Migration
45 – 1994	H.-G. Petersen Ökonomische Theorie der Politik. Ihr Beitrag zur Überwindung der Krise der Demokratie
46 – 1994	Ch. Sowada Landwirtschaft im Systemumbruch am Beispiel Polens. Ausgewählte Probleme aus ökonomischer Sicht
47 – 1995	K. Müller Lean Government – Ursachen von Effizienzdefiziten, Ansatzpunkte und Voraussetzungen einer Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor
48 – 1997	W. Scherf Langfristige Sicherheit der Renten – Eine sozialpolitische Illusion?
49 – 1997	A. Bohnet Arbeitslosigkeit in Deutschland als soziales und ökonomisches Problem
50 – 1998	A. Bohnet, M. Schratzenstaller Ursachen der Arbeitslosigkeit und Ansätze zur Beschäftigungspolitik
51 – 1998	A. Bohnet, M. Schratzenstaller Fiskalpolitik als Instrument der makroökonomischen Stabilisierung in Marktwirtschaften
52 – 1998	Martin T. Bohl Testing the Long-Run-Implications of the Neoclassical Stochastic Growth Modell: A Panel-Based Unit Root Investigation for West German Länder 1970-1994
53 – 1998	W. Scherf Mehr Gerechtigkeit und mehr Beschäftigung durch die Einkommensteuerreform?
54 – 1998	W. Scherf Einkommen, Vermögen und Verteilung aus makroökonomischer Sicht
55 – 1998	A. Bohnet, S. Heck Die deutsche Wirtschafts- und Finanzpolitik nach der Vereinigung
56 – 2000	W. Scherf Orientierungsgrößen und gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Nominallohnpolitik
57 – 2000	I. Bischoff und K. Hofmann Rent Seeking als Classroom Game – ein Erfahrungsbericht
58 – 2000	I. Bischoff Industry structure and subsidies – a contribution to the positive theory of subsidization
59 – 2001	W. Scherf Das Hessen-Modell zur Reform des Länderfinanzausgleichs
60 – 2001	K. Hofmann und W. Scherf Die Auswirkungen der Steuerreform 2000 auf die Gemeinden
61 – 2001	I. Bischoff und S. Heck Interpersonelle Verteilungswirkungen aus dem Angebot öffentlicher haushaltsbezogener Infrastruktur – eine empirische Analyse für ausgesuchte Bereiche in Deutschland zu Beginn der 90er Jahre
62 – 2001	I. Bischoff Determinants of the influence of voters and interest groups on the political decision making process
63 – 2002	I. Bischoff Institutional choice in social dilemmas – an experimental approach
64 – 2003	I. Bischoff Electoral competition in a multidimensional political arena – parallel moves instead of convergence in policy platforms
65 – 2003	R. Weiß, K. Hofmann und E. Damm Ein neues Notopfer Berlin? Konsequenzen einer Haushaltsnotlage

66 – 2003	Wolfgang Scherf Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzausweisungen
67 – 2003	Wolfgang Scherf Finanzpolitische Ansatzpunkte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit
68 – 2003	Ivo Bischoff Party Competition in a heterogeneous electorate – the role of dominant-issue-voters
69 – 2004	Heinz Noe, Kai Hofmann Verwaltungsreform in Hessen. Die Einführung einer Neuen Verwaltungssteuerung mit doppelter Buchführung
70 – 2005	Wolfgang Scherf Plädoyer für eine konjunkturgerechte Schuldenpolitik
71 – 2006	Wolfgang Scherf Abschaffung des Ehegattensplittings bewirkt steuerliche Diskriminierung von Ehegatten
72 – 2006	Rudolf Oster Umlagen als Instrument des kommunalen Finanzausgleichs
73 – 2006	Ivo Bischoff Institutional choice vs communication in social dilemmas
74 – 2006	Ivo Bischoff, Wolfgang Gohout Tax projections in German states
75 – 2006	Ivo Bischoff Endowment effect theory, prediction bias and publicly provided goods
76 – 2006	Ivo Bischoff Endowment effect theory and the Samuelson solution
77 – 2006	Ivo Bischoff, Martin Haslauer, Christine Luh, Tobias Saueressig, Lars Tanzmann Übungsaufgaben zu Öffentliche Finanzen
78 – 2006	Wolfgang Scherf Die anrechenbare Wertschöpfungssteuer. Ein Vorschlag zur Gewerbesteuerreform
79 – 2007	Wolfgang Scherf Grenzbelastungen im Länderfinanzausgleich
80 – 2007	Wolfgang Scherf Öffentliche Verschuldung
81 – 2010	Wolfgang Scherf Gute Schulden – schlechte Schulden
82 – 2010	Wolfgang Scherf Defekte des internationalen Steuerwettbewerbs
83 – 2010	Wolfgang Scherf Perspektiven kommunaler Ausgabenfinanzierung
84 – 2010	Wolfgang Scherf Kommunaler Finanzausgleich und Entwicklung der Kommunal- und Landesfinanzen im Ländervergleich

Eine gedruckte Fassung des Arbeitspapiers 84/2010 ist gegen eine Bearbeitungsgebühr von 10 Euro erhältlich. Anfragen bitte an [VWL-II@wirtschaft.uni-giessen.de].