

Die Bedeutung der Nivellierungshebesätze im kommunalen Finanzausgleich

Wolfgang Scherf

I. Problemstellung

Alois *Oberhauser* hat sich in seiner wissenschaftlichen Arbeit immer wieder mit Fragen der Finanzierung der kommunalen Gebietskörperschaften und des Finanzausgleichs beschäftigt. Einen Schwerpunkt bildet dabei die Auseinandersetzung mit der Gewerbesteuer. Alois *Oberhauser* plädiert seit langem für ihre Abschaffung in Verbindung mit der Einführung einer kommunalen Wertschöpfungsteuer¹. Dahinter steht nicht zuletzt die Auffassung, daß die Gewerbesteuer nur durch eine andere autonome Kommunalsteuer und nicht durch eine Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer ersetzt werden darf, wenn das Hebesatzrecht der Gemeinden als zentrales Element der kommunalen Finanzautonomie aufrechterhalten werden soll.

Eng verbunden mit der Ausübung der kommunalen Finanzautonomie im Rahmen des Hebesatzrechts ist ein Problem des kommunalen Finanzausgleichs, das sich im Zusammenhang mit der Gewährung von Finanzzuweisungen an die Gemeinden stellt. Die Höhe der Schlüsselzuweisungen, die eine Gemeinde vom Land erhält, richtet sich nach ihrer Finanzkraft und ihrem Finanzbedarf im Verhältnis zu anderen Gemeinden. Bei der Ermittlung der kommunalen Finanzkraft kann aber mit Blick auf die Realsteuern nicht von den tatsächlichen Steuereinnahmen der Gemeinden ausgegangen werden, die (auch) von der kommunalen Hebesatzpolitik abhängen. Die tatsächlichen Einnahmen sind vielmehr durch die Anwendung normierter Hebesätze zu nivellieren bzw. vergleichbar zu machen. Allerdings wurde die Implementierung von Nivellierungshebesätzen in der Literatur und in der Finanzpraxis noch keineswegs befriedigend gelöst².

¹ Vgl. *Oberhauser*, 1984, S. 12 ff. Die Vorstellungen von *Oberhauser* fanden ihren Niederschlag auch in einem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, der sich 1982 mehrheitlich für die kommunale Wertschöpfungsteuer aussprach. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1982.

² Vgl. *Kuhn*, 1995, S. 157.

Aufgabe der folgenden Überlegungen ist es, die mit der Bestimmung der „richtigen“ Nivellierungshebesätze verbundenen zentralen Probleme zu analysieren und in diesem Zusammenhang zwei Aspekte zu beleuchten: (1) Zum einen stellt sich unter der Voraussetzung eines für alle Gemeinden gleichen Nivellierungshebesatzes die Frage, ob bei der Festlegung dieses Hebesatzes einfach am gewogenen Durchschnitt der von den Gemeinden eines Landes verwendeten Hebesätze angeknüpft werden soll, oder ob Abweichungen vom Landesdurchschnitt unter bestimmten, noch zu konkretisierenden Gesichtspunkten sinnvoll erscheinen. (2) Zum anderen ist zu prüfen, ob ein für alle Gemeinden gleicher Nivellierungshebesatz den Anforderungen an ein rationales Finanzausgleichssystem gerecht werden kann, oder ob den Belangen unterschiedlich großer und strukturierter Gemeinden im Finanzausgleich durch den Ansatz entsprechend differenzierter Nivellierungshebesätze Rechnung getragen werden muß³. Vor der Diskussion dieser Fragen erscheint es jedoch zweckmäßig, die Grundlagen des kommunalen Finanzausgleichs zu resümieren, soweit sie für das Verständnis der Problematik der Nivellierungshebesätze wichtig sind.

II. Grundlagen des kommunalen Finanzausgleichs

Die Notwendigkeit eines horizontalen Finanzausgleichs gründet sich darauf, daß die unterschiedlichen Gebietskörperschaften einer gleichen staatlichen Ebene sich nach Größe, natürlichen Gegebenheiten, Bevölkerungs-, Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur und infolgedessen auch in ihrer Finanzkraft und ihrem Finanzbedarf unterscheiden. Alle Gebietskörperschaften, auch die finanzschwächeren, sollen jedoch in die Lage versetzt werden, die ihnen zugeordneten öffentlichen Aufgaben angemessen wahrzunehmen. Die Ursachen der Wohlstandsunterschiede lassen sich zwar durch den Finanzausgleich nicht beheben, aber in ihren wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen erträglich gestalten⁴.

Die Gründe für einen horizontalen unterscheiden sich von denen für einen vertikalen Finanzausgleich. Die vertikale Zuordnung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen ist eine primär allokationspolitische Entscheidung, bei der es um die Zweckmäßigkeit einer zentralen oder dezentralen Aufgabenerfüllung geht. Dem horizontalen Finanzausgleich kommt dagegen die Funktion zu, die Finanzausstattung von Gebietskörperschaften der gleichen Ebene so zu regulieren, daß die nach vertikaler Verteilung noch verbleibenden Unterschiede abgebaut werden. Das Ziel des horizontalen Finanzausgleichs ist daher relativ ein-

³ Der Verfasser hat sich im Rahmen eines Gutachtens für das Land Rheinland-Pfalz mit diesen Problemen auseinandergesetzt. Vgl. *Scherf*, 1998.

⁴ Vgl. *Fischer-Menshausen*, 1980, S. 654 ff.

fach und klar: Im Vordergrund steht die distributive Absicht einer Verringerung regionaler, auf den Finanzbedarf bezogener Finanzkraftdifferenzen⁵.

Die Verringerung der Finanzkraftdifferenzen zielt darauf ab, allen Gebietskörperschaften eine Finanzausstattung zu vermitteln, die sie bei durchschnittlicher Steueranspannung und wirtschaftlicher Haushaltsführung für ein bestimmtes (Norm-) Niveau der Versorgung mit kommunalen Leistungen benötigen. Der Mindestversorgungsstandard bestimmt die Untergrenze der erforderlichen Finanzausstattung. Der Finanzbedarf korrespondiert aber keineswegs mit der vor Finanzausgleich vorhandenen Finanzkraft der Gebietskörperschaften. Das Verhältnis beider Größen ist bei der Bemessung von Ausgleichszahlungen zugrunde zu legen.

Der horizontale Ausgleich erfordert ein objektives und praktikables Verfahren der Ermittlung der Ausgleichsleistungen. Im allgemeinen wird dabei von der Finanzkraft der einzelnen Gebietskörperschaft und der durchschnittlichen Ausgabenbelastung aller beteiligten Gebietskörperschaften ausgegangen. Finanzkraft und Finanzbedarf werden durch Meßzahlen zum Ausdruck gebracht, die auf objektiv feststellbaren und nicht willkürlich beeinflussbaren Tatbeständen basieren sollten. Dabei sind zwei Punkte besonders zu beachten:

(1) Die Finanzkraft kommt insbesondere (aber nicht nur) in den Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften zum Ausdruck. Sofern der Anspannungsgrad der Steuern von den Gebietskörperschaften selbst bestimmt wird, müssen zur Gewinnung vergleichbarer Bemessungsgrundlagen Unterschiede in der Steuerhöhe, bedingt durch differierende Hebesätze, eliminiert werden. Diesem Ziel dient die Umrechnung des Steueraufkommens mithilfe durchschnittlicher (oder als zumutbar erachteter) Steuersätze. Der Sinn eines solchen Verfahrens besteht darin, daß die Höhe der Ausgleichsleistungen nicht durch steuerpolitische Maßnahmen einzelner Gebietskörperschaften beeinflusst werden kann. Damit wird der Forderung nach der Verwendung willkürfreier Meßzahlen im horizontalen Finanzausgleich Rechnung getragen.

(2) Der Finanzbedarf resultiert in der finanzausgleichspolitischen Praxis nicht aus einer echten Bedarfsanalyse. Vielmehr wird in der Regel von der durchschnittlichen Finanzkraft der Gebietskörperschaftsgruppe (nach vertikalem Ausgleich) ausgegangen, d. h. der horizontale Ausgleich orientiert sich an den durchschnittlich finanzierbaren Pro-Kopf-Ausgaben als Indikator des Finanzbedarfs. Sofern das vertikale Verfahren mit horizontalem Effekt zur Anwendung kommt, stützt sich die Bestimmung des Finanzbedarfs einer Gebietskörperschaft direkt auf die (eventuell gewichtete) Einwohnerzahl als Schlüsselgröße für die allgemeinen Finanzzuweisungen.

⁵ Vgl. *Zimmermann/Henke*, 1994, S. 190/191.

Die Ausgleichsleistungen hängen von der Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft sowie von der politisch zu bestimmenden Intensität des Ausgleichs ab. Häufig wird durch eine „Sockelgarantie“ eine Mindestfinanzausstattung der besonders finanzschwachen Gebietskörperschaften herbeigeführt, die der erwähnten Sicherstellung regionaler Mindestversorgungsziele im Bereich der öffentlichen Leistungen dient. Die erwünschte Ausgleichsintensität läßt sich darüber hinaus wissenschaftlich nur grob eingrenzen. Eine völlige Nivellierung im Sinne einer gleichen Pro-Kopf-Finanzkraft nach Finanzausgleich scheidet allerdings aus, denn sie wäre mit erheblichen Fehlanreizen für die Finanzpolitik der beteiligten Gebietskörperschaften verbunden.

Da die Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs primär in der Annäherung der Finanzkraft pro Einwohner über eine entsprechende Verteilung der Schlüsselzuweisungen besteht, hat das Ausgleichsverfahren drei Probleme zu lösen: (1) die Bestimmung der kommunalen Finanz- bzw. Steuerkraft, (2) die Ermittlung des Finanzbedarfs und (3) die Festlegung der Ausgleichsregelungen. Diese Komponenten greifen ineinander, dürfen also nicht isoliert gesehen werden. Insbesondere ist es für eine sachgerechte Regelung erforderlich, die Steuerkraft vollständig und so exakt wie möglich zu erfassen⁶.

Die Steuerkraftmeßzahl ist die Summe der für die Gemeinden geltenden Steuerkraftzahlen der Gewerbesteuer, der Grundsteuer, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer. Die Steuerkraftzahlen werden bei der Grund- und Gewerbesteuer auf der Basis einheitlicher Hebesätze angesetzt, während bei den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer das tatsächliche Aufkommen in die Steuerkraftmeßzahl eingeht⁷. Bei der Ermittlung der Finanzkraft bleiben örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern ebenso unberücksichtigt wie Gebühren und Beiträge, Finanzzuweisungen und Kredite. Während diese Beschränkungen weitgehend geboten sind⁸, ist die Einstellung der Realsteuern mit fiktiven He-

⁶ Die zentrale Bedeutung der Steuerkraftmessung wird durch die Tatsache unterstrichen, daß die dabei ermittelten Größen (zusammen mit den Schlüsselzuweisungen) auch den Ansatzpunkt verschiedener Umlagen bilden, welche die Finanzkraft der Gemeinden im Finanzausgleich reduzieren.

⁷ Auf die Grundsteuer wird hier, auch wegen ihrer (im Durchschnitt) quantitativ untergeordneten Bedeutung, nicht näher eingegangen. Die Überlegungen zur korrekten Erfassung der Steuerkraft bei der Gewerbesteuer, insbesondere zu den Nivellierungssätzen, lassen sich aber weitgehend auf die Grundsteuer übertragen.

⁸ Aufgrund ihrer nachrangigen Bedeutung erscheint es gerechtfertigt, die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern im Finanzausgleich nicht zu berücksichtigen. Die primäre Aufgabe der Gebühren und Beiträge besteht in der Finanzierung individuell oder gruppenmäßig zurechenbarer kommunaler Leistungen nach dem kostenmäßigen Äquivalenzprinzip. Finanzzuweisungen und Kredite sind Instrumente zum Ausgleich einer fehlenden originären Steuerkraft der Gemeinden und können daher nicht den finanzausgleichsrelevanten Einnahmen zugerechnet werden. Vgl. *Henneke*, 1990, S. 207 ff; *Par-schel/Steinherr*, 1998, S. 154 ff.

besätzen in die Steuerkraftmeßzahl umstritten. Dabei geht es weniger um die Frage nach der prinzipiellen Sachgerechtigkeit einer Nivellierung der Realsteuereinnahmen zum Zwecke der Ermittlung der Realsteuerkraft. Im Vordergrund steht vielmehr die Frage nach dem „richtigen“ Nivellierungshebesatz. Sie wird im folgenden Abschnitt zunächst unter der Prämisse diskutiert, daß ein für alle Gemeinden gleicher Nivellierungshebesatz angewendet werden soll.

III. Funktion und Orientierungsgrößen einheitlicher Nivellierungshebesätze

1. Nivellierungssätze und kommunale Finanzautonomie

Bei der Bildung der Steuerkraftmeßzahlen kommt man an einer Normierung der Hebesätze nicht vorbei. Sie dient der interkommunalen Gleichbehandlung, weil sie den Finanzausgleich von der Entscheidung der einzelnen Gemeinde über die Höhe der Hebesätze unabhängig macht. Sonst wäre es möglich, daß kommunale Gebietskörperschaften ihre eigenen Steuerquellen nicht ausschöpfen, infolgedessen höhere Schlüsselzuweisungen erhalten und mithin andere Gebietskörperschaften über das Zuweisungssystem belasten. Die Einstellung der Realsteuern mit normierten Hebesätzen sorgt hingegen dafür, daß die autonome Hebesatzpolitik der Gemeinden keinen Einfluß auf ihre relative Position im Finanzausgleich ausübt. Höhere als die normierten Hebesätze führen zu Mehreinnahmen, welche allein der erhebenden Gemeinde zugute kommen; niedrigere Hebesätze führen zu Mindereinnahmen, welche wiederum nur die erhebende Gemeinde belasten.

Diese symmetrische Wirkung der Hebesatzpolitik auf die kommunalen Steuereinnahmen ist eine zentrale Voraussetzung für die Sinnhaftigkeit eines Hebesatzrechts. Die Gemeinden sollen einen Spielraum zur eigenständigen Ausbalancierung kommunaler Leistungsangebote und daraus resultierender Finanzierungslasten erhalten. Dann ist es aber nur konsequent, daß eine solche Finanzautonomie nicht mit Auswirkungen auf Dritte – über den Finanzausgleich – verbunden sein darf. Vielmehr soll hier das gruppenmäßige Äquivalenzprinzip zum Zuge kommen, d. h. die finanziellen Folgen eines besonders guten oder auch eines relativ schlechten kommunalen Leistungsangebots sollen nur diejenigen treffen, die diese Leistungen auch in Anspruch nehmen (können).

Voraussetzung für eine sinnvolle Anwendung des Hebesatzrechts im Sinne der gruppenmäßigen Äquivalenz ist allerdings eine Bemessungsgrundlage für die kommunalen Steuern, die zwischen den Gemeinden keine extremen Aufkommensunterschiede bei gleichem Hebesatz bewirkt. Die ausgesprochen ungleichmäßige Streuung des Aufkommens bei der Gewerbesteuer kann in dieser Hinsicht jedoch nicht befriedigen. Sie war vielmehr stets Anlaß für die Forderungen nach einer durchgreifenden Reform des Gemeindefinanzsystems. Allerdings können die Mängel der heutigen Gewerbesteuer kaum durch darauf be-

zogene spezielle Regelungen im Finanzausgleich kompensiert werden (vgl. dazu Abschnitt IV.2). Im übrigen sind diese Mängel zwar nicht unerheblich, aber auch nicht entscheidend für die Beurteilung der Rolle der Nivellierungssätze im Finanzausgleich, denn das Problem der Bereinigung des tatsächlichen Steueraufkommens würde sich auch bei alternativen Formen der Besteuerung des ortsansässigen Gewerbes – etwa bei einer kommunalen Wertschöpfungssteuer – stellen, soweit sie mit einem Hebesatzrecht verbunden sind.

2. Bestimmung des Nivellierungssatzes

Wenn auch die Notwendigkeit einer Verwendung normierter, von den tatsächlichen Hebesätzen abweichender Nivellierungssätze im Finanzausgleich unstrittig sein dürfte, so stellt sich doch die Frage nach der richtigen Höhe dieser Sätze. Ist der landesdurchschnittliche Hebesatz die überzeugendste Lösung, oder lassen sich Abweichungen davon rechtfertigen oder gar empfehlen? Die Analyse dieser Frage hat sinnvollerweise von der allgemeinen Anforderung an Finanzausgleichssysteme auszugehen, daß sie so gestaltet sein sollten, daß sachgerechte und vor allem willkürfreie Ergebnisse zustande kommen.

Letzteres spricht zunächst einmal für ein Verfahren, bei dem der Nivellierungssatz nicht politisch und nach nur grob umrissenen Maßstäben immer wieder neu festgelegt werden muß, sondern bei dem sich der Nivellierungssatz aus von vornherein festgelegten und unbeeinflussbaren Größen ergibt. Dies ist bei Anwendung eines landesdurchschnittlichen Hebesatzes offenkundig der Fall und begründet eine Präferenz für eine solche Lösung⁹. Auch steuersystematische Gründe sind eindeutig zugunsten des landesdurchschnittlichen Hebesatzes anzuführen, denn er verhindert eine Ungleichbehandlung der Gemeindeeinnahmen aus der Einkommen- und der Umsatzsteuer gegenüber den Realsteuern¹⁰.

Dennoch stößt die Verwendung des landesdurchschnittlichen Hebesatzes als Nivellierungssatz auf Bedenken, die sich vor allem auf die starke Streuung der tatsächlichen Hebesätze beziehen. Da der größte Teil der kreisangehörigen Gemeinden unter dem gewichteten Landesdurchschnitt liegt, wird dessen Rele-

⁹ *Kuhn* moniert, daß auch gewogene landesdurchschnittliche Hebesätze letzten Endes nur zum Ausdruck bringen, daß die durchschnittlichen Sätze eben im Durchschnitt üblich sind. Vgl. *Kuhn*, 1995, S. 158. Dem ist entgegenzuhalten, daß der durchschnittliche Hebesatz immerhin zeigt, in welchem Maße eine repräsentative Gemeinde das ortsansässige Gewerbe zur Finanzierung kommunaler Leistungen heranzieht.

¹⁰ Allerdings wird mitunter die Auffassung vertreten, der Finanzausgleich sei zu einwohnerlastig konzipiert. Eine Ungleichbehandlung der Einkommensteuer gegenüber den Realsteuern könnte aus dieser Sicht auch ein Instrument zum Ausgleich solcher „Verzerrungen“ sein (vgl. dazu Abschnitt III.3).

vanz für die Bestimmung der Finanzkraft der kleineren Gemeinden bezweifelt. Diese Auffassung kann jedoch aus verschiedenen Gründen nicht überzeugen, die im folgenden noch näher erläutert werden (vgl. Abschnitt IV).

Unabhängig davon stellt sich bei Verwendung des durchschnittlichen Hebesatzes als Fixpunkt der Ausgleichsregelung die Frage, ob dieser Hebesatz ungefiltert zur Anwendung kommen soll. In diesem Zusammenhang ist über mögliche Modifikationen zu diskutieren, die das Niveau des für alle Gemeinden einheitlichen Nivellierungssatzes betreffen. Derartige Abweichungen von der Durchschnittslösung erfordern eine stichhaltige Begründung. Sie müssen sich darüber hinaus dem direkten Einfluß der beteiligten Gebietskörperschaften entziehen, um Verzerrungen der kommunalen Entscheidungen durch den Finanzausgleich zu vermeiden.

Eine erste und notwendige Modifikation ergibt sich aus dem Tatbestand, daß die Gemeinden nicht allein über das Aufkommen der Gewerbesteuer verfügen, sondern die Gewerbesteuerumlage an Bund und Land abführen müssen. Die Gewerbesteuerumlage wurde im Zusammenhang mit der großen Finanzreform von 1969 eingeführt. Diese Reform war mit einer deutlichen Verbesserung des kommunalen Finanzsystems verbunden. Die Gemeinden wurden nach Art. 106 Abs. 5 GG am Einkommensteuerverbund beteiligt, um den zu starken Unterschieden im örtlichen Aufkommen der Gewerbesteuer entgegenzuwirken¹¹. Im Gegenzug mußten die Gemeinden zwar einen Teil des Gewerbesteueraufkommens in Form der Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder abgeben. Per saldo haben sie von diesem Tausch aber finanziell erheblich und dauerhaft profitiert¹². Zudem wurde die einseitige Ausrichtung der Gemeinden auf die Gewerbesteuer beseitigt.

Vor diesem Hintergrund besteht kein Zweifel daran, daß die Gewerbesteuerumlage ein Instrument des vertikalen Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden darstellt¹³. Die Gemeinden können über die Gewerbesteuerumlage nicht einmal potentiell verfügen. Sie haben mit der Finanzreform 1969 auf einen Teil ihrer Gewerbesteuerkraft zugunsten von Bund und Ländern verzichtet, um in den Genuß einer ihnen zuvor nicht zustehenden Einkommensteuerkraft zu gelangen. Mithin ist die Bund und Ländern zustehende Gewerbe-

¹¹ Vgl. *Biehl*, 1983, S. 107 ff.

¹² Der Vorteil belief sich im Jahr 1970 auf 2,6 Mrd. DM oder 60 v.H. der Gewerbesteuerumlage und nahm in den Folgejahren noch deutlich zu. Vgl. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, 1975, S. 16.

¹³ Im Zuge einer echten Gewerbesteuerreform (Ersatz durch eine kommunale Wert schöpfungsteuer) sollte die historisch bedingte Umlage entfallen. Der damit einhergehende Einnahmenverlust von Bund und Ländern würde eine einmalige Anpassung im Finanzausgleich erfordern. Vgl. zu den alternativen Möglichkeiten: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1982, S. 144 ff.

steuerumlage auch nicht der Finanzkraft der Gemeinden vor horizontalem Finanzausgleich zuzurechnen¹⁴. Im Finanzausgleich kann vielmehr nur der Teil des (nivellierten) Gewerbesteueraufkommens als Finanzkraft angesetzt werden, der den Gemeinden nach Abzug der Gewerbesteuerumlage verbleibt¹⁵. Um diesen Aspekt zu berücksichtigen, muß der landesdurchschnittliche Hebesatz um den Vervielfältiger der Gewerbesteuerumlage reduziert werden.

Da die Gewerbesteuerumlage auf der Basis eines fixierten Prozentsatzes des Grundbetrages der Gewerbesteuer berechnet wird, fallen Mehreinnahmen aus Hebesatzerhöhungen im übrigen weiterhin allein den Gemeinden zu. Diese haben es in der Hand, ihren relativen Anteil am Gewerbesteueraufkommen zu vergrößern.

Die korrekte Verrechnung der Gewerbesteuerumlage sorgt dafür, daß nur das Netto-Gewerbesteueraufkommen in die kommunale Steuerkraft eingeht. Es geht in diesem Zusammenhang also nicht um eine Vergünstigung für die Industriestandorte, wie sie von einer weiteren Senkung des Nivellierungssatzes unter das durch die Gewerbesteuerumlage bedingte Maß tendenziell ausgehen würde. Ziel ist vielmehr allein die faire Ermittlung der Steuerkraft vor Finanzausgleich. Ob und in welchem Maße besondere Bedarfe von Industriestandorten in der Höhe der Nivellierungssätze Berücksichtigung finden sollten¹⁶, ist eine von der Gewerbesteuerumlage unabhängige weitere Frage der Wahl der angemessenen Höhe der Nivellierungssätze.

3. Berücksichtigung kommunaler Bedarfe

Grundsätzlich versucht das kommunale Steuersystem den unterschiedlichen Bedarfen von Wohn- und Betriebsgemeinden dadurch Rechnung zu tragen, daß die beiden wichtigsten steuerlichen Einnahmequellen der Gemeinden an der Wohnbevölkerung (Einkommensteuerbeteiligung) und an den ortsansässigen Unternehmen (Gewerbesteuer) anknüpfen. Schon dadurch soll ein Interessenausgleich zwischen den zentralen Trägern kommunaler Bedarfe herbeigeführt werden.

Soweit es die Ermittlung der Steuerkraft zum Zwecke des Finanzausgleichs betrifft, gibt es keinen Grund, die betreffenden tatsächlichen Einnahmen stärker als notwendig zu korrigieren. Notwendig ist aber nach den bisherigen Überle-

¹⁴ Die den Gemeinden in Art. 106 Abs. 6 GG eingeräumte Realsteuergarantie wurde durch die Gewerbesteuerumlage partiell durchbrochen.

¹⁵ Dieser Auffassung ist auch Littmann: „Sachlich gerechtfertigt ist die Korrektur um die Gewerbesteuerumlage, die Bund und Land zufließt, also die Steuerkraft der Gemeinden mindert“. Vgl. Littmann, 1994, S. 11–12.

¹⁶ Vgl. Littmann, 1994, S. 34 ff.

gungen nur die Verwendung von geeigneten (dem Landesdurchschnitt entsprechenden) Nivellierungssätzen bei der Gewerbesteuer und die Verrechnung der Gewerbesteuerumlage. Der Einkommensteueranteil ist dagegen – mangels kommunaler Beeinflußbarkeit – in vollem Umfang einzubeziehen.

Eine völlig andere Frage ist, ob die spezifischen Bedarfe von Wohn- und Betriebsgemeinden bei der Verteilung der Finanzzuweisungen und hier insbesondere der Schlüsselzuweisungen Berücksichtigung finden sollten. Der Finanzausgleich beschränkt sich auf der Ebene der Finanzzuweisungen in allen Bundesländern auf einen relativ groben und primär an der Einwohnerzahl orientierten Ausgleich zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf. Selbst wenn eine Einwohnerstaffel zur Anwendung kommt, kann nicht von einer zielgerichteten Berücksichtigung der kommunalen Bedarfe von Industriestandorten gesprochen werden¹⁷.

Eine solche Vorgehensweise ist durchaus vertretbar. Zum einen hat der Gesetzgeber schon bei der Verteilung der Steuerquellen eine einseitige Gewichtung zugunsten der Wohn- oder Betriebsgemeinden vermieden. Man mag zu Recht der Auffassung sein, daß die Gewerbesteuer nicht die beste Möglichkeit der Heranziehung der ortsansässigen Unternehmen zur Finanzierung kommunaler Leistungen darstellt, doch ändert dies nichts an dem Tatbestand, daß Industriestandorte in Form tendenziell höherer Gewerbesteuereinnahmen einen Ausgleich für die Lasten erhalten, die durch Gewerbebetriebe verursacht werden.

Gegen eine Befrachtung des auf die Steuerkraftverteilung aufbauenden Schlüsselzuweisungssystems mit bedarfsorientierten Elementen spricht aber auch die damit einhergehende Verkomplizierung des Verfahrens. Über Bedarf läßt sich trefflich streiten, und es besteht die Gefahr, daß immer wieder neue Auseinandersetzungen über die Angemessenheit der Bedarfsindikatoren aufbrechen werden. Komplexe Bedarfsindikatoren eröffnen zudem nicht nur Spielräume für sachgerechte Lösungen, sondern können auch zum Instrument interessengeleiteter Politik werden. Im Zweifel ist daher dem einfacheren, für Manipulationsversuche weniger anfälligen Verteilungsverfahren der Vorzug zu geben.

Nun könnte man sagen, eine gewisse Absenkung der Nivellierungssätze gegenüber dem (um die Gewerbesteuerumlage korrigierten) Landesdurchschnitt sei doch eine solch einfache und vielleicht grobe, aber jedenfalls in die richtige

¹⁷ Die meisten Bundesländer operieren mit einer Einwohnerstaffel. Ausnahmen bilden Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, die im kommunalen Finanzausgleich nach dem Einwohner-gleich-Einwohner-Prinzip verfahren. Die Einwohnerstaffel ist finanzwissenschaftlich umstritten. Sie basiert auf den weder theoretisch noch empirisch gesicherten Hypothesen von Brecht und Popitz, die einen mit der Gemeindegröße wachsenden Pro-Kopf-Finanzbedarf unterstellen. Vgl. *Brecht*, 1932; *Popitz*, 1932.

Richtung zielende Möglichkeit zur verstärkten Berücksichtigung der Bedarfe von Betriebsgemeinden im Finanzausgleich. Gegen eine solche Argumentation ist wenig einzuwenden. Allerdings kann die Festlegung des gewerbesteuerfreundlichen Abschlags bei den Nivellierungssätzen nur politisch erfolgen. Eine solche Möglichkeit eröffnet also dem Landesgesetzgeber zusätzliche Eingriffsmöglichkeiten in die Politik der kommunalen Gebietskörperschaften, deren Gewerbeansiedlungspolitik dadurch beeinflusst werden kann.

Die Frage, ob ein solches Element einer möglicherweise zu einwohnerlastigen Gestaltung des Zuweisungssystems entgegenwirken und den Finanzausgleich per saldo verbessern würde¹⁸, ist nicht eindeutig zu beantworten. Unzulässig erscheint ein gewerbefreundlicher Abschlag bei den Nivellierungssätzen als Instrument des Finanzausgleichs zwar nicht, wenn er die (wissenschaftlich kaum quantifizierbare) Grenze zur Benachteiligung der Wohngemeinden nicht überschreitet¹⁹. Eine mit unterschiedlichen Finanzbedarfen begründete Abweichung vom durchschnittlichen Hebesatz ist aber auch nicht zwingend geboten.

Wenn der Gesetzgeber – etwa mit dem Ziel einer Erhöhung der Anreize zur Stärkung der eigenen Wirtschafts- und Finanzkraft der Gemeinden – eine „gewerbefreundliche“ Lösung anstrebt, sollte er dies im Finanzausgleichsgesetz klar zum Ausdruck bringen und auch das Verfahren festschreiben. Denkbar wäre die gesetzliche Festlegung eines auf den gewogenen Landesdurchschnitt (h_0) bezogenen Abschlags zugunsten der Gewerbesteuer. Bei einem absoluten – in Prozentpunkten ausgedrückten – Abschlag (a) wäre der Nivellierungssatz (h) unter Berücksichtigung des Vervielfältigers der Gewerbesteuerumlage (v) nach der Formel $h = h_0 - a - v$ zu ermitteln. Unter Verwendung eines relativen – in Prozentsätzen ausgedrückten – Abschlags (a^*) würde man dagegen zum Nivellierungssatz $h^* = h_0 (1 - a^*) - v$ gelangen. Die Verfahren sind naturgemäß nicht äquivalent. Die Verwendung eines relativen Abschlags führt auf Dauer – bei im Durchschnitt steigenden Hebesätzen – zu einer absolut wachsenden Vergünstigung für die gewerbesteuerstarken Gemeinden. Die relative Vergünstigung (gemessen an der Relation der nicht berücksichtigten Prozentpunkte zum Landesdurchschnitt) nimmt dagegen in beiden Fällen ab, bei Verwendung eines relativen Abschlags allerdings langsamer. Ein dauerhaft konstanter relativer Vergünstigungseffekt läßt sich nur erzielen, wenn man den prozentualen Abschlag (a') auf den landesdurchschnittlichen Hebesatz nach Abzug des Vervielfältigers der Gewerbesteuerumlage bezieht. Der ermäßigte Nivellierungssatz müßte dann nach der Formel $h = (h_0 - v) (1 - a')$ berechnet werden.

¹⁸ In diesem Sinne äußert sich *Littmann*, 1994, S. 33 ff.

¹⁹ Der Gesetzgeber ist auch verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, exakt den tatsächlichen landesdurchschnittlichen Hebesatz als Nivellierungshebesatz festzusetzen. Vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, 1998, S. 55.

4. Folgen einer Unterbewertung der Gewerbesteuerkraft

Wenn aus wirtschaftspolitischen Gründen und mit dem Ziel einer Entlastung der Gewerbestandorte eine systematische Unterbewertung der Gewerbesteuerkraft²⁰ herbeigeführt werden soll, hat dies Konsequenzen für den Finanzausgleich²¹. Bevorzugt werden – gemessen an der Verwendung des vollen Nivellierungssatzes – generell die Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Gewerbesteuerkraft. Bei gleicher Steuerstruktur, d. h. bei gleichem Anteil der Gewerbesteuerkraft an der gesamten Steuerkraft der Gemeinden, sind daher die steuerstarken Gemeinden im Vorteil (Niveaueffekt), und bei gleicher Gesamtsteuerkraft profitieren die Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Anteil der Gewerbesteuerkraft an der Gesamtsteuerkraft (Struktureffekt).

Diese Ergebnisse lassen sich anhand eines einfachen Modells ableiten²². Unterstellt wird eine Anzahl von n gleich großen Gemeinden mit gleicher Bedarfsmeßzahl ($B = B_j$), die sich in ihrer Steuerkraft (SK_j) unterscheiden. Sie erhalten Schlüsselzuweisungen (SZ_j) in einer insgesamt durch die vorhandene Schlüsselmasse ($SZ = \sum SZ_j$) vorgegebenen Höhe.

Die Bedarfsmeßzahl wird (über den Grundbetrag) so bestimmt, daß die in ihrer Höhe vorgegebene Schlüsselmasse gerade ausreicht, um den Ausgleichsbedarf zu decken. Dieser ist identisch mit der Summe der auf die einzelnen Gemeinden entfallenden Schlüsselzuweisungen, welche ihrerseits bestimmt werden als Produkt aus den Ausgleichssatz (a) und der jeweiligen Differenz zwischen Bedarfsmeßzahl und Steuerkraft ($B - SK_j$)²³. Folglich gilt für die Schlüsselzuweisungen insgesamt:

$$(1) \quad SZ = \sum SZ_j = \sum a (B - SK_j) = n a (B - \sum SK_j/n) = n a (B - SK_0)$$

²⁰ Der denkbare Fall einer Überbewertung der Gewerbesteuerkraft wird im folgenden nicht diskutiert. Eine Überbewertung dürfte verfassungsrechtlich unzulässig sein. Der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof hält zwar einen gewissen Anpassungsdruck auf die Gemeinden, ihre unter dem Niveau der fiktiven Hebesätze liegenden tatsächlichen Hebesätze anzuheben, für prinzipiell zumutbar, zieht aber eine Obergrenze für die Festlegung dieser fiktiven Hebesätze. Sie dürfen dem gewichteten Durchschnittswert nahe kommen, dürfen ihn jedoch nicht überschreiten. In diesem Falle könnte es nämlich sein, daß die fiktiven Hebesätze so außerordentlich hoch liegen würden, daß die tatsächlichen Sätze nicht weiter angehoben werden könnten, um etwaige Einbußen an Schlüsselzuweisungen durch höhere Realsteuereinnahmen auszugleichen. Vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, 1998, S. 54.

²¹ Vgl. *Angenendt*, 1984, S. 85.

²² Eine andere formale Beweisführung findet sich bei *Kuhn*, 1995, S. 158 ff.

²³ Von der Existenz abundanter Gemeinden, deren Finanzkraft so hoch ist, daß sie keine Schlüsselzuweisungen erhalten, wird hier abgesehen.

Aus dieser „Budgetbeschränkung“ ergibt sich, daß eine Veränderung der durchschnittlichen Steuerkraftmeßzahl ($SK_{\emptyset} = \sum SK_i/n$) eine gleichgerichtete und gleich hohe Veränderung der Bedarfsmeßzahl impliziert:

$$(2) \quad \Delta B = \Delta SK_{\emptyset} = \Delta \sum SK_i/n$$

Geht die Veränderung der gemessenen Steuerkraft ausschließlich auf eine Veränderung des Nivellierungssatzes (h) zurück, so gilt für jede Gemeinde i bezogen auf ihren Gewerbesteuermeßbetrag (M_i):

$$(3) \quad \Delta SK_i = \Delta h M_i$$

In der Summe führt eine Veränderung des Nivellierungssatzes daher zu:

$$(4) \quad \sum \Delta SK_i = \Delta h \sum M_i = \Delta \sum SK_i$$

Aus (2) und (4) folgt für die Veränderung der Bedarfsmeßzahl im Falle einer Veränderung des Nivellierungshebesatzes:

$$(5) \quad \Delta B = \Delta h \sum M_i/n = \Delta h M_{\emptyset} = \Delta SK_{\emptyset}$$

Eine Senkung des Nivellierungshebesatzes reduziert also nach Maßgabe des durchschnittlichen Gewerbesteuermeßbetrags (M_{\emptyset}) sowohl die durchschnittliche Steuerkraft- als auch die Bedarfsmeßzahl. Dies hat Konsequenzen für die Höhe der Schlüsselzuweisungen der Gemeinde i . Aus:

$$(6) \quad SZ_i = a (B - SK_i)$$

folgt in Verbindung mit (3) und (5):

$$(7) \quad \Delta SZ_i = a (\Delta B - \Delta SK_i) = a (M_{\emptyset} - M_i) \Delta h$$

Demnach profitiert eine Gemeinde von einer Senkung des Nivellierungshebesatzes ($\Delta h < 0$) in Form steigender Schlüsselzuweisungen, wenn sie über einen überdurchschnittlichen Gewerbesteuermeßbetrag und damit über eine überdurchschnittliche Gewerbesteuerkraft verfügt ($M_i > M_{\emptyset}$).

Aus diesem allgemeinen Befund resultieren auch die oben skizzierten speziellen Verteilungswirkungen. Bezeichnet man den Anteil der Gewerbesteuerkraft an der Gesamtsteuerkraft mit g , so gilt für die Gemeinde i :

$$(8) \quad g_i = h M_i/SK_i \quad \text{bzw.} \quad M_i = (g_i/h) SK_i$$

Die Bedingung $M_i > M_{\emptyset}$ für die Vorteilhaftigkeit einer Senkung des Nivellierungshebesatzes läßt sich daher umformen zu:

$$(9) \quad g_i/g_{\emptyset} > SK_{\emptyset}/SK_i$$

Gleichung (9) ist erfüllt,

(a) wenn die Gemeinde i bei durchschnittlichem Anteil der Gewerbesteuerkraft an der Gesamtsteuerkraft ($g_i = g_{\emptyset}$) über eine überdurchschnittliche Gesamtsteuerkraft verfügt ($SK_i > SK_{\emptyset}$), und

(b) wenn die Gemeinde i bei einer durchschnittlichen Gesamtsteuerkraft ($SK_i = SK_{\emptyset}$) einen überdurchschnittlichem Anteil der Gewerbesteuerkraft an der Gesamtsteuerkraft aufweist ($g_i > g_{\emptyset}$).

Die Differenzierung zwischen dem Niveaueffekt (a) und dem Struktureffekt (b) zeigt, daß steuerstarke und/oder gewerbesteuerlastige Gemeinden nicht generell von einer Senkung des Nivellierungssatzes profitieren. Es besteht durchaus die Möglichkeit einer Überkompensation eines günstigen Niveaueffekts durch einen entgegengerichteten Struktureffekt (und umgekehrt).

Die Überlegungen zu den distributiven Wirkungen eines unterhalb des landesdurchschnittlichen Hebesatzes angesiedelten ermäßigten Nivellierungssatzes lassen sich unter finanzausgleichspolitischen Aspekten in vier Punkten zusammenfassen:

(1) Der Verzicht auf eine volle Einbeziehung des landesweiten Gewerbesteueraufkommens (ohne Gewerbesteuerumlage) rechnet die Gemeinden im Durchschnitt ärmer als sie sind. Bei gegebener Schlüsselmasse ist eine Verminderung des Grundbetrags, der den im Finanzausgleich anerkannten Finanzbedarf aller Gemeinden zum Ausdruck bringt, die Folge. Daher profitieren die überdurchschnittlich steuerstarken Gemeinden von einer Verminderung des Nivellierungssatzes²⁴. Mit anderen Worten: Die Nivellierungsintensität des Finanzausgleichs ist kleiner, wenn der landeseinheitliche Nivellierungssatz unterhalb des landesdurchschnittlichen Hebesatzes liegt.

(2) Nutznießer einer Unterbewertung sind auch die Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Anteil der Gewerbesteuer- an der Gesamtsteuerkraft. Der Anteil der im Finanzausgleich erfaßten an der effektiven Steuerkraft der Gemeinden ist nämlich um so kleiner, je größer der Anteil der Gewerbesteuer an ihrer gesamten Steuerkraft ausfällt. Die Unterbewertung der Steuerkraft führt zu relativ höheren Schlüsselzuweisungen infolge einer höheren Differenz zwischen Finanzkraft- und -bedarfsmeßzahl sowie zu relativ geringeren Umlagen infolge der überproportionalen Verminderung der Umlagegrundlagen.

(3) In der Realität korrespondiert eine überdurchschnittliche Gewerbesteuerkraft mit einer überdurchschnittlichen Gesamtsteuerkraft. Infolgedessen konzentriert sich der Verteilungseffekt einer allgemeinen Unterbewertung der Gewerbesteuereinnahmen auf die finanzstarken Gemeinden, insbesondere auf die größeren Städte. Dies widerspricht der distributiven Zielsetzung des horizontalen Finanzausgleichs, die eine Annäherung der Finanzkraftpositionen verlangt,

²⁴ Demgemäß resümiert *Kuhn*, 1995, S. 162: „Ungeachtet der tatsächlichen Steuersätze begünstigen vergleichsweise niedrige Einheitssteuersätze, in den meisten Bundesländern wohl die Regel, immer die relativ reichen Kommunen und benachteiligen die armen“. Zur gleichen Einschätzung gelangt die Arbeitsgruppe aus sachverständigen Praktikern, 1987, S. 44.

aber auch der raumordnungspolitischen (allokativen) Zielsetzung eines Abbaus der wirtschaftlichen Unterschiede zwischen Städten und ländlichen Gebieten.

(4) Schließlich muß man sehen, daß die mit der Unterbewertung der kommunalen Steuerkraft einhergehende Unterbewertung der Umlagegrundlagen für die Kreis- und Verbandsgemeindeumlage bei gegebenem Finanzbedarf dazu führt, daß die ausgewiesenen Umlagesätze höher sind als die effektiven. Dies erscheint finanzpsychologisch nachteilig, weil die latent stets vorhandenen und angesichts des inzwischen erreichten Niveaus der Umlagesätze verständlichen Spannungen zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden unnötig verschärft werden.

Ob ein genereller Abschlag vom landesdurchschnittlichen Steuersatz (nach Gewerbesteuerumlage) bei der Festlegung des Nivellierungssatzes vorgesehen werden soll, ist nicht finanzwissenschaftlich, sondern – unter Berücksichtigung der geschilderten Folgen – politisch zu entscheiden. Dabei muß der Gesetzgeber auch einkalkulieren, daß eine Begünstigung finanzstarker Gemeinden zu Bestrebungen Anlaß geben kann, die Verwendung von landesdurchschnittlichen Nivellierungssätzen generell in Frage zu stellen. In diese Richtung zielt die häufig erhobene Forderung nach einer (in der Regel) gemeindegrößenorientierten Staffelung der Nivellierungssätze, deren Berechtigung im folgenden Abschnitt diskutiert wird.

IV. Einheitliche versus differenzierte Nivellierungssätze

Ein genereller Abschlag vom landesdurchschnittlichen Hebesatz führt zu einer pauschalen Unterbewertung der Gewerbesteuerkraft im Finanzausgleich. Eine eventuell in Erwägung zu ziehende Staffelung der Nivellierungssätze in Abhängigkeit von der Gemeindegröße oder anderen Gruppierungsmerkmalen (Gewerbesteuerkraft, Zentralität etc.) findet ihre Rechtfertigung dagegen nicht primär in den Unterschieden zwischen Wohn- und Betriebsgemeinden, sondern in den (vermeintlich) unterschiedlichen effektiven Möglichkeiten der Gemeinden zur Festlegung der Hebesätze. In diesem Zusammenhang wird behauptet, die Verwendung landesdurchschnittlicher Steuersätze zur Nivellierung der Realsteuerkraft stelle eine Benachteiligung der Gemeinden dar, die ihre Gewerbesteuerkräfte tatsächlich nicht auf landesdurchschnittlichem Niveau festsetzen könnten. Diesen Gemeinden würden Einnahmen zugerechnet, über die sie weder tatsächlich (was nicht entscheidend wäre) noch potentiell verfügen könnten.

1. Begründung differenzierter Nivellierungssätze

Diese Auffassung wird dezidiert vertreten von *Junkernheinrich* und *Micosatt* in einem Gutachten über die „Reform des Schlüsselzuweisungssystems in

Nordrhein-Westfalen“. Sie führen zur Begründung differenzierter Nivellierungssätze im wesentlichen zwei Argumente an²⁵:

(1) Das Potential für eine Hebesatzanspannung sei unterschiedlich in Abhängigkeit von Zentralität, Infrastruktur und Arbeitsmarkt. Ein einheitlicher normierter Hebesatz für alle Gemeinden sei aber nur vertretbar, wenn jede Gemeinde die gleiche Möglichkeit zur Durchsetzung dieses Hebesatzes hätte.

(2) Ein einheitlicher Hebesatz würde die Gemeinden in zwei Gruppen teilen, deren Steuereinnahmen entweder – bei hohen Hebesätzen – systematisch unterschätzt, oder – bei niedrigen Hebesätzen – systematisch überschätzt würden. Dies hätte die Bildung „freier Spitzen“ auf der einen Seite und die Zurechnung effektiv nicht vorhandener Steuereinnahmen auf der anderen Seite zur Folge.

Dem zweiten Argument ist entgegenzuhalten, daß die monierten Wirkungen keineswegs problematisch sind. Sie resultieren aus der zwingend erforderlichen Anwendung von Nivellierungssätzen im Finanzausgleich. Die Nivellierungssätze dienen der Ermittlung fairer Anspruchsgrundlagen für die Schlüsselzuweisungen. Die finanziellen Konsequenzen hoher Hebesätze (tendenziell überdurchschnittliche Einnahmen) bzw. niedriger Hebesätze (tendenziell unterdurchschnittliche Einnahmen) sollen gerade nicht – über die Höhe der Schlüsselzuweisungen – andere Gebietskörperschaften treffen, sondern einzig und allein die Gemeinde selbst in Ausübung ihrer kommunalen Finanzautonomie. Dazu müssen aber die Ergebnisse der Hebesatzpolitik – selbst geschaffene freie Spitzen oder der Verzicht auf potentielle Einnahmen – herausgerechnet werden. Dies führt nicht zu einer systematischen Unter- bzw. Überschätzung der Steuereinnahmen, sondern dient der korrekten Ermittlung der Steuerkraft.

Eine völlig andere Frage ist es, ob die möglichst genaue Ermittlung der Gewerbesteuerkraft eher mit einem einheitlichen Nivellierungssatz oder mit gestaffelten Sätzen erreicht werden kann. Entscheidend sollen in diesem Zusammenhang die spezifischen Möglichkeiten einer Gemeinde zur Anspannung der Hebesätze sein. Gravierende Unterschiede zwischen den Gemeinden würden eine Staffelung der Nivellierungssätze erfordern. So einleuchtend dieser Grundgedanke klingt, so stark verliert er an Überzeugungskraft, wenn man seine Implikationen näher betrachtet.

Ein erster Einwand ergibt sich daraus, daß die Ziele des Finanzausgleichs und die dazu erforderliche Messung der Finanzkraft wenig mit der Messung des Einnahmepotentials zu tun hat, welches eine Gemeinde abzuschätzen versucht. „Die Sicht ganz oder teilweise selbstverantwortlich wirtschaftender Gemeinden ähnelt der eines Unternehmens: Ausgehend von den jeweiligen konkreten Bedingungen – der Konkurrenzposition gegenüber anderen Gemeinden, der Leis-

²⁵ Vgl. *Junkernheinrich/Micosatt*, 1997, S. 119.

tungsfähigkeit und den Dispositionen der angesiedelten Wirtschaftssubjekte sowie den Restriktionen des Staates – werden Finanzierungsspielräume ausgelotet. ... Welche Ziele der Staat mit der Zuweisung von bestimmten Einnahmen an die Gemeinden verfolgt, bestimmt zwar mit über die Grenzen der Einnahmefähigkeit und die Höhe des Einnahmepotentials, spielt aber für dessen Messung aus der Sicht der Gemeinden keine Rolle²⁶.

Aus der Sicht des Landes sind diese Ziele hingegen entscheidend für das, was unter der kommunalen Finanzkraft verstanden und gemessen werden soll. Die staatliche Finanzkraftmessung interessiert sich weniger für die gesamten Einnahmemöglichkeiten der einzelnen Gemeinden als für die Mittel, die die Gemeinden aufbringen können, wenn sie sich den Normen des Finanzausgleichs hinsichtlich der Aufgabenerfüllung, der Ausgabentätigkeit und der Inanspruchnahme der Einnahmequellen anpassen. Insofern ist es keineswegs selbstverständlich, daß die Möglichkeiten zur Anspannung der Hebesätze Bezugspunkt des landesweiten Finanzausgleich sein sollen.

Die geforderte Orientierung am Hebesatzpotential der Gemeinden setzt zudem voraus, daß das Hebesatzpotential auch nachvollziehbar anhand geeigneter Indikatoren ermittelt werden kann. Auch *Junkernheinrich* und *Micosatt* sehen die Schwierigkeiten einer quantitativen Bestimmung und folgern zu Recht: „Insofern verbleibt dem Gesetzgeber sowohl hinsichtlich der Abgrenzung der Raumtypen als auch der Differenzierung der Hebesätze ein größerer Ermessensspielraum²⁷. Diesen Spielraum kann der Gesetzgeber auch durch die Entscheidung für einen einheitlichen Hebesatz ausfüllen.“

Gestützt wird diese Auffassung durch den Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen. Dieser hält es für sachlich vertretbar, daß angesichts der Unsicherheiten, ob die Steuerkraftpotentiale hinreichend deutliche Unterschiede aufweisen und mit welchen Maßstäben diese gegebenenfalls zu erfassen sind, keine Differenzierung bei der Festsetzung der fiktiven Hebesätze vorgenommen wird. Der Gesetzgeber sei insbesondere nicht gehalten, die Hebesätze differenzierend nach Kernstädten, Umlandgemeinden und ländlichem Raum zu gestalten²⁸. Die rechtliche Zulässigkeit der Verwendung eines landeseinheitlichen Nivellierungssatzes ist freilich nicht gleichbedeutend mit ihrer ökonomischen Zweckmäßigkeit. Aber auch unter finanzwissenschaftlichen Aspekten kann eine Staffelung der Nivellierungssätze nicht mit zwingender Begründung empfohlen werden.

Gegen eine Staffelung spricht allerdings nicht die Grundfunktion der Nivellierungssätze im Finanzausgleich. Zwischen bestimmten Gemeindegruppen dif-

²⁶ Vgl. *Hardt*, 1988, S. 271.

²⁷ Vgl. *Junkernheinrich/Micosatt*, 1997, S. 136.

²⁸ Vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, 1998, S. 53.

ferenzierte, innerhalb dieser Gruppen aber landeseinheitliche Nivellierungssätze würden den Einfluß der Kommunen auf ihre Realsteuerkraft ebenso eliminieren wie ein einheitlicher Hebesatz für alle Gemeinden. Die Problematik der Staffelung liegt vielmehr in der theoretischen Fundierung und praktischen Umsetzung einer sachgerechten Einteilung der lokalen Gebietskörperschaften in verschiedene Gruppen, die sich hinsichtlich ihrer Möglichkeiten zur Anspannung der Hebesätze unterscheiden.

2. Ursachen unterschiedlicher Hebesätze

In diesem Zusammenhang stellt sich zunächst die Frage nach den Gründen für uneinheitliche Hebesätze bei der Gewerbesteuer. Nur wenn es gelingt, systematisch mit bestimmten Strukturmerkmalen von Gemeinden verknüpfte Gründe zu identifizieren, besteht überhaupt die Möglichkeit der Bildung entsprechender Gemeindengruppen. Es bleibt dann immer noch zu prüfen, ob eine solche Gruppenbildung mit Blick auf die Ermittlung der Finanzkraft sachgerecht erscheint. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß zumindest die erstmalige Einteilung der lokalen Gebietskörperschaften einen hohen Organisations- und Verwaltungsaufwand erfordern würde; zudem wäre eine regelmäßige Anpassung der Gruppenzusammensetzung erforderlich²⁹.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht sind differenzierte Hebesätze zunächst einmal Folge der kommunalen Finanzautonomie. Die Einräumung eines Hebesatzrechts stärkt die Selbstverantwortung der Gemeinden und verringert ihre Abhängigkeit von den Entscheidungen der übergeordneten Gebietskörperschaften. „Die Gemeinden können aufgrund des Hebesatzrechts leichter auf Unterschiede in den örtlichen Bedarfen, aber auch flexibler auf neue Leistungsanforderungen reagieren. Daher liegt die Vermutung nahe, daß durch die Statuierung eines Hebesatzrechts bei den Kommunalsteuern positive Eigenschaften der gemeindlichen Selbstverwaltung ausgeprägter zur Geltung gelangen“³⁰.

Lokal unterschiedliche Hebesätze sind daher nicht in erster Linie als problematisches Resultat unterschiedlich verteilter Hebesatzanspannungspotentiale sondern als erwünschte Begleiterscheinung der kommunalen Finanzautonomie zu begreifen, die den Gemeinden Spielraum bei der Aufgabenerfüllung und ihrer Finanzierung beläßt. Die Bedeutung der Hebesätze liegt gerade darin, die Finanzierung einer in Qualität und/oder Quantität von der Norm (dem Durchschnitt) abweichenden Aufgabenerfüllung zu ermöglichen. Ziel ist es, auf diese Weise einen Ausgleich zwischen den Vorteilen der Gemeindebürger aus den

²⁹ Vgl. *Kirchhoff*, 1996, S. 105.

³⁰ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1982, S. 27.

kommunalen Leistungen und den Nachteilen aus den kommunalen Steuern herbeizuführen.

Allerdings dient ein kommunales Hebesatzrecht diesem Ziel nur unter der Voraussetzung einer relativ gleichmäßigen Streuung der Bemessungsgrundlage. Bei starken Unterschieden im Pro-Kopf-Aufkommen (gemessen zu gleichen Hebesätzen) verfügen die steuerstarken Gemeinden sogar bei relativ niedrigen Hebesätzen über eine überdurchschnittliche Finanzausstattung, was sie in die Lage versetzt, besondere Standortvorteile zu bieten. Umgekehrt besitzen steuerschwache Gemeinden nur geringe Chancen, aus eigener Kraft ihre finanziellen Bedingungen zu verbessern. Investitionen in die Infrastruktur scheitern an der unzulänglichen Steuerkraft, und Hebesatzerhöhungen beinhalten – gerade angesichts der ohnehin schlechten Standortqualität – tendenziell das Risiko der Abwanderung der noch vorhandenen Steuerzahler.

Die heutige Gewerbesteuer ist aufgrund ihrer ungleichmäßigen Streuung keine sonderlich geeignete Kommunalsteuer. Schon die Bemessungsgrundlage, der Gewerbeertrag (und bis zum 31.12.1997 das Gewerbekapital), verteilt sich – bezogen auf geeignete Indikatoren der örtlichen Wirtschaftskraft wie die kommunale Wertschöpfung – nicht gleichmäßig auf die Gemeinden. Hinzu kommt, daß die Gewerbesteuer nicht alle Formen der unternehmerischen Tätigkeit erfaßt (freie Berufe, Landwirtschaft, Wohnungswirtschaft) und sich aufgrund der hohen Freibeträge zu einer Sondersteuer für größere Betriebe entwickelt hat. Das Gewerbesteueraufkommen kann daher zwischen Gemeinden mit gleichem Inlandsprodukt und gleichen Hebesätzen bei unterschiedlicher Struktur der Betriebsgrößen und unterschiedlicher Relation der freien Berufe zu den Gewerbebetrieben erheblich variieren³¹.

Die grundsätzlich positiven Wirkungen der kommunalen Finanzautonomie werden durch die Gewerbesteuer in Frage gestellt. Sie bewirkt Unterschiede in der kommunalen Steuerkraft und in den Standortbedingungen, die sich durchaus als Störfaktor der räumlichen Ordnung erweisen können. Infolge ihrer ungünstigen Verteilungswirkungen impliziert die Gewerbesteuer nicht zuletzt einen relativ hohen Finanzausgleichsbedarf und unterhöhlt auch von dieser Seite her die kommunale Finanzautonomie.

Die Kritik an der seit langem reformbedürftigen Gewerbesteuer darf aber nicht ohne weiteres zur Rechtfertigung gestaffelter Nivellierungssätze herangezogen werden, insbesondere wenn diese Staffelung sich an der Einwohnerzahl der Gemeinden orientiert³². Hebesatzdifferenzen zwischen den Gemeinden

³¹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1982, S. 48.

³² Eine nach der Gemeindegröße gestaffelte Erfassung der Steuerkraft führt bei Über- bzw. Unterschreiten der Grenzwerte auf den einzelnen Stufen u. U. zu erheblichen Belastungssprüngen. Abzuhelfen wäre diesem Problem nur durch einen Nivellierungssatztarif, der einen weitgehend kontinuierlichen Anstieg des Nivellierungssatzes mit wach-

können eben einerseits auf entsprechende Unterschiede der kommunalen Leistungen für das ortsansässige Gewerbe, andererseits aber auch auf die Defekte der Gewerbesteuer zurückgehen. Daher muß man gedanklich trennen zwischen systemkonformen Hebesatzdifferenzen und solchen, die nicht der Systemlogik entspringen. Erstere liegen im Interesse der kommunalen Finanzautonomie und bleiben im Finanzausgleich zu Recht unberücksichtigt, letztere deuten auf Unzulänglichkeiten der Steuerkraftverteilung hin, welche im Finanzausgleich Berücksichtigung finden sollten.

Aufgrund der Konstruktion des Schlüsselzuweisungssystems geschieht dies auch automatisch. Gemeinden, die sich – gemessen anhand des Nivellierungshebesatzes – als (gewerbe-) steuerschwach erweisen, weil sie über relativ geringe Gewerbesteuermeßbeträge verfügen, erhalten dafür höhere Schlüsselzuweisungen als die steuerstarken Gemeinden. Der Gesetzgeber kann natürlich versuchen, diesen Zusammenhang durch niedrigere Nivellierungssätze für steuerschwache Gemeinden zu verstärken. Dann darf er aber die Staffelung der Nivellierungssätze nicht an der Gemeindegröße orientieren. Sie sagt wenig über die Pro-Kopf-Steuerkraft aus³³, und der Finanzausgleich findet ja auch nicht zwischen kleinen und großen Gemeinden statt.

Sachgerecht wäre vielmehr höchstens eine Staffelung nach der (zunächst mit einheitlichem Satz gemessenen) Steuerkraft³⁴. Dies würde letzten Endes auf eine progressive Gestaltung der Schlüsselzuweisungen hinauslaufen: Die Differenz zwischen Finanzkraft und -bedarf würde bei steuerschwachen Gemeinden in relativ stärkerem Maße ausgeglichen. Eine solche Wirkung ließe sich allerdings auch direkter und wesentlich transparenter über einen nach der Steuerkraft (stufenweise) gestaffelten Ausgleichssatz erreichen. Vorteilhaft wäre dabei insbesondere die Orientierung an der gesamten Steuerkraft und nicht nur –

sender Gemeindegröße herbeiführen würde (innerhalb vorgegebener Unter- und Obergrenzen). Wenn allerdings kein durchgängiger Zusammenhang zwischen Hebesätzen und Gemeindegröße besteht, fehlt einem Nivellierungssatztarif die empirische Grundlage. Die Anwendung einer gemeindegrößenorientierten Nivellierungsstaffel kommt dann schon aufgrund der Sprungstellenproblematik kaum in Betracht. Vgl. dazu auch *Henneke*, 1994, S. 10.

³³ Die Größe einer Gemeinde ist nicht proportional mit ihrem Gewerbebesatz und ihrer Gewerbesteuerkraft pro Kopf verknüpft. Unterschiedliche Strukturen, insbesondere unterschiedliche Industrialisierungsgrade, die auch bei Gemeinden gleicher Größenklasse auftreten, müssen sich in einem unterschiedlichen Pro-Kopf-Aufkommen (bei gleichen Hebesätzen) niederschlagen.

³⁴ Eine solche Staffelung wurde für Nordrhein-Westfalen in Erwägung gezogen. Vgl. *Junkernheinrich/Micosatt*, 1997, S. 138. Die Autoren bevorzugen dagegen eine Staffelung nach siedlungsstrukturellen Raumkategorien (Kernstädte, Umlandgemeinden und ländlicher Raum).

wie bei einer Staffelung der Nivellierungssätze – an der Gewerbesteuerkraft der Gemeinden³⁵.

Bislang ist die Forderung nach gestaffelten Nivellierungssätzen daher aus zwei Gründen zurückzuweisen: (1) Soweit die Staffelung auf eine Entlastung steuerschwacher Gemeinden zielt, wird diese Entlastung instrumentell fehlplatziert. (2) Eine systematische Entlastung steuerschwacher Gemeinden kann zudem nicht durch eine einwohnerbezogene oder an anderen siedlungsstrukturellen Merkmalen anknüpfende Staffelung der Nivellierungssätze erreicht werden.

3. Hebesatzdifferenzen und „Hebesatzpotentiale“

Die ungünstigen Streuungseigenschaften der Gewerbesteuer führen nicht nur zu einer dem Finanzbedarf schlecht angepaßten Steuerkraftverteilung; sie können in Reaktion auf diese Wirkung auch eine unerwünschte, da nicht durch Leistungsunterschiede gerechtfertigte Spreizung der tatsächlichen Hebesätze bewirken. So können hohe Hebesätze Folge eines überdurchschnittlichen Angebots öffentlich bereitgestellter Güter, aber auch Ergebnis einer erheblichen Schwäche der lokalen Steuergrundlagen sein. Letzteres läuft immer darauf hinaus, daß die betreffende Gemeinde ihre Leistungen – egal auf welchem Niveau – nur zu vergleichsweise höheren Hebesätzen anbieten kann und dadurch einen Standortnachteil erleidet.

Demnach aber müßten es in erster Linie die steuerschwachen Gemeinden über alle Gemeindegrößenklassen hinweg sein, die ihre Hebesätze überdurchschnittlich anspannen, um den Bemessungsgrundlageneffekt zu kompensieren. Nicht ein besonderes „Hebesatzpotential“, sondern die Finanzschwäche würde den Ausschlag geben. Wiederum müßte man an der Steuerkraft ansetzen, um die betreffenden Gemeinden im Finanzausgleich zielgerichtet zu entlasten; ein Aspekt, der gerade nicht für nach der Gemeindegröße (oder anderen siedlungsstrukturellen Merkmalen) gestaffelte Nivellierungssätze spricht.

Der Rückgriff auf ein „Hebesatzpotential“ wäre im übrigen nur sinnvoll, wenn man begründen könnte, daß die Gemeinden selbst bei gleicher Steuerkraft nicht über die gleichen Möglichkeiten zur Ausschöpfung ihrer Steuerquellen verfügen. Solche Gründe sind aber nicht ersichtlich. Die in diesem Zusammenhang in der Literatur vorgetragenen Argumente³⁶ erweisen sich als wenig stichhaltig, teilweise sogar als irreführend.

³⁵ Eine solche Lösung wäre aber politisch schwerer durchsetzbar. Intransparenz der Wirkungen mag in dieser Hinsicht von Vorteil sein und eine Präferenz für ökonomisch weniger empfehlenswerte Lösungen begründen.

³⁶ Vgl. *Junkernheinrich/Micosatt*, 1997, S. 125 ff.

Letzteres betrifft den Hinweis auf Unterschiede in der Infrastruktur. Wer eine umfassende Infrastruktur bereithält, kann unbestritten auch höhere Hebesätze zur Infrastrukturfinanzierung verlangen³⁷. Dahinter steht aber in vielen Fällen nicht mehr als der Äquivalenzzusammenhang zwischen Steuern und Staatsleistungen. Die höheren Hebesätze lassen sich eben nur durchsetzen, weil die Gemeinde den Steuerpflichtigen im Gegenzug eine umfassendere Infrastruktur zur Verfügung stellt, und nicht etwa, weil sie gegenüber anderen Gemeinden von vornherein über ein besonderes Hebesatzpotential verfügt. Leistungsunterschiede rechtfertigen Hebesatzdifferenzen, die aber im Finanzausgleich gerade nicht berücksichtigt werden dürfen.

Folgendes Beispiel mag dies verdeutlichen: Zwei Gemeinden A und B seien zunächst völlig identisch in ihrer Steuerkraft, Hebesatzanspannung und Infrastrukturausstattung. Wenn Gemeinde A nun beschließt, ihren ortsansässigen Unternehmen eine bessere Infrastruktur zur Verfügung zu stellen und zur Deckung der damit verbundenen Kosten ihren Hebesatz bei der Gewerbesteuer erhöht, schöpft sie kein bereits vorhandenes höheres Hebesatzpotential aus, sondern schafft dieses erst durch ihre Infrastrukturinvestitionen. Gemeinde B hat die gleichen Handlungsoptionen und damit auch die gleichen Entwicklungsmöglichkeiten. Bleibt sie aus freien Stücken bei dem geringeren Infrastrukturangebot und den niedrigeren Hebesätzen, so kann das im nachhinein nicht als Indiz für ein vergleichsweise geringeres Hebesatzpotential und einer daraus resultierenden schlechteren Finanzposition interpretiert werden. Die finanzielle Situation der beiden Gemeinden ist vielmehr nach wie vor weitgehend identisch, denn der „Vorteil“ der Gemeinde A bei den Gewerbesteuereinnahmen wird durch den „Nachteil“ der höheren Infrastrukturkosten kompensiert. Durch die Ermittlung der Finanzkraft mit einem für beide Gemeinden gleichen Nivellierungssatz wird diesem Tatbestand Rechnung getragen. Der Nivellierungssatz sorgt dafür, daß die kommunale Finanzautonomie ohne gravierende Rückwirkungen auf unbeteiligte Dritte ausgeübt werden kann.

Auch die Tatsache, daß die allgemeine Standortqualität von Gemeinden erhebliche Unterschiede aufweist, begründet noch keine unterschiedlichen Hebesatzpotentiale. Zwar könnten sich benachteiligte Gemeinden veranlaßt sehen, Gewerbe durch niedrige Hebesätze zu attrahieren bzw. von einer Abwanderung abzuhalten. Wenn sie parallel dazu jedoch ihr Leistungsangebot einschränken, erscheint es bereits fraglich, ob sie ihre relative Wettbewerbsposition gegenüber anderen Gemeinden verbessern können. Infolgedessen ist die Interpretation der Standortnachteile als Begrenzung der Hebesatzmöglichkeiten mehr als

³⁷ Tendenziell vermindern sich die steuerpolitischen Spielräume zwischen Gemeinden mit unterschiedlicher Infrastrukturausstattung, wenn die lokalen Immobilienpreise den privaten Wert des öffentlichen Infrastrukturangebots reflektieren. Vgl. Lucke, 1994, S. 213.

einseitig. Sie übersieht, daß Steuerbelastung und kommunale Leistungen nicht unabhängig voneinander sind. Allgemeine Standortnachteile lassen sich eben nicht durch eine zurückhaltende Hebesatzpolitik kompensieren.

Eine zurückhaltende Hebesatzpolitik ist auch nicht die einzig mögliche Strategie, die einer benachteiligten Gemeinde zur Verfügung steht. Sie kann genauso gut versuchen, ihr Leistungsangebot für die ortsansässigen Unternehmen zu verbessern. Unabhängig davon, welche Strategie die Gemeinde im Standortwettbewerb wählt, gilt aber, daß sie ihre Position gegenüber anderen Gemeinden kaum verbessern wird, wenn sie den Hebesatz und das Leistungsangebot für die Unternehmen gleichgerichtet variiert. Eine höhere Standortqualität ist aus eigener Kraft nur unter Inkaufnahme einer höheren Belastung der Gemeindebürger oder einer Reduktion kommunaler Leistungen an anderer Stelle erreichbar.

Eine unterdurchschnittliche Anspannung der Hebesätze dürfte nicht zuletzt wegen der untergeordneten Bedeutung dieses Faktors für die Standortentscheidungen der Unternehmen keine zwingende Konsequenz für Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Standortqualität sein. Produktionsverlagerungen werden „erfahrungsgemäß viel stärker durch andere Standortfaktoren, zu denen auch die gemeindlichen Leistungen gehören, bestimmt als durch Hebesatzdifferenzen“³⁸. Dazu trägt auch die Abzugsfähigkeit der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe vom steuerpflichtigen Gewinn bei, die den Nettoeffekt der Hebesatzdifferenzen nach Maßgabe des marginalen Gewinnsteuersatzes deutlich reduziert.

Schließlich sollte man bei der Beurteilung der Hebesatzdifferenzen berücksichtigen, daß die Festsetzung der Hebesätze durch die Gemeinden keinem rein ökonomischen Kalkül folgt. Insbesondere in kleinen Gemeinden bestehen oftmals enge persönliche Verflechtungen zwischen den Kommunalpolitikern und den wenigen Gewerbesteuerpflichtigen, die bei der Entscheidung eine erhebliche Rolle spielen können. Unabhängig von der politischen Bewertung dieses Sachverhalts bleibt zu konstatieren, daß eine Gemeinde möglicherweise auch aus diesem Grund relativ niedrige Hebesätze beschließt, und nicht etwa, weil sie glaubt, ihr „Hebesatzpotential“ ausgereizt zu haben.

Insgesamt läßt sich festhalten, daß der kommunalen Hebesatzpolitik durchaus Grenzen gezogen sind. Diese gehen aber nicht auf Unterschiede in eindeutig identifizierbaren Hebesatzpotentialen zurück, sondern basieren auf einer Vielzahl individueller, teils vorgegebener, teils selbst geschaffener Standortdifferenzen. Letztere begründen unterschiedliche Hebesätze, aber keine unterschiedlichen Hebesatzpotentiale. Als Ergebnis autonomer Entscheidungen der kommunalen Gebietskörperschaften dürfen solche Standortdifferenzen im Fi-

³⁸ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1982, S. 76.

nanzausgleich auch keine Rolle spielen. Da sich die in Ausübung der kommunalen Finanzautonomie geschaffenen nicht von den übrigen Standortfaktoren separieren lassen, ist der Versuch einer Identifizierung unterschiedlicher Hebesatzpotentiale letztlich zum Scheitern verurteilt.

Die Funktion der Nivellierungssätze im Finanzausgleich läßt sich infolgedessen kaum durch die Bezugnahme auf das theoretisch schlecht begründete und praktisch nicht operationalisierbare Konzept der Hebesatzpotentiale verbessern. Im Gegenteil: Zu befürchten ist die Verwendung einer mehr oder weniger gegriffenen, nicht zuletzt versteckt an den Interessen einzelner Gemeindegruppen orientierten Hebesatzstaffel, welche die Intransparenz des Finanzausgleichs erhöht und die Gefahr einer Ungleichbehandlung von Gemeinden erst mit sich bringt, der die Differenzierung der Nivellierungssätze eigentlich entgegenwirken soll³⁹.

Hinzu kommt, daß in der Praxis eine Staffelung der Nivellierungssätze nach der Gemeindegröße (und nicht nach der Pro-Kopf-Steuerkraft oder nach Raumkategorien) vorgenommen werden dürfte. Die Einwohnerzahl stellt jedoch keinen hinreichend verlässlichen Indikator für unterschiedliche Hebesatzanspannungspotentiale dar; sie gibt keinen sicheren Aufschluß über Standortvorteile und deren wirtschaftliche Ertragsmöglichkeiten⁴⁰. Höhere Nivellierungssätze für Gemeindegruppen mit höheren Durchschnittshebesätzen haben darüber hinaus geringere Schlüsselzuweisungen für diese Gruppen zur Folge, was einen Druck in Richtung auf weitere Hebesatzerhöhungen auslöst. Die beklagten Hebesatzdifferenzen zwischen den Gemeinden und daraus resultierende Verzerrungen im Standortwettbewerb nehmen in der Tendenz noch zu⁴¹. Auch aus diesen Gründen ist von einer gemeindegrößenabhängigen Staffelung der Nivellierungssätze abzuraten.

Das hier vorgetragene Plädoyer für die Verwendung eines landeseinheitlichen Nivellierungssatzes impliziert auch den Verzicht auf eine Staffelung mit der verteilungspolitischen Motivation einer Entlastung (gewerbe-) steuer schwacher Gemeinden. Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, daß ein landeseinheitlicher, aber gegenüber dem gewogenen Landesdurchschnitt ermäßigter Nivellierungssatz die (gewerbe-) steuerstarken Gemeinden bevorzugt. Auf eine (unabhängig davon nicht empfehlenswerte) Nivellierungsstaffel kann daher um so leichter verzichtet werden, je näher der landeseinheitliche Nivellierungssatz dem gewogenen Landesdurchschnitt der Hebesätze kommt.

³⁹ Diese Befürchtung ist angebracht, da und solange „keine wissenschaftlich fundierte und allgemein anerkannte Methode zur sachgerechten Ermittlung der Möglichkeiten einer Gemeinde bei der Bemessung der Hebesätze für die Realsteuern“ existiert. Vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, 1998, S. 52.

⁴⁰ Vgl. *Parschel/Steinherr*, 1998, S. 61 ff.

⁴¹ Vgl. *Eichelhardt*, 1990, S. 67.

V. Fazit

Die eingangs getroffenen Feststellung, das Problem der Implementierung von Nivellierungshebesätzen sei noch nicht befriedigend gelöst, wird durch die in diesem Beitrag angestellten Überlegungen sicher nicht hinfällig. Immerhin konnten aber einige Punkte geklärt werden, die für ein einfaches und transparentes Verfahren der Nivellierung der Realsteuerkraft sprechen:

(1) Bei der Ermittlung der Finanzkraft ist es finanzausgleichspolitisch vorteilhaft, den landesdurchschnittlichen Hebesatz als Ausgangspunkt zu wählen. Wird der Nivellierungshebesatz nach der Formel „landesdurchschnittlicher Hebesatz minus Vervielfältiger der Gewerbesteuerumlage“ festgesetzt, so ist eine Gleichbehandlung der verschiedenen Komponenten der Gemeindesteuerkraft und damit auch eine Gleichbehandlung von Gemeinden mit gleicher Steuerkraft, aber unterschiedlicher Steuerstruktur gewährleistet.

(2) Zur Entlastung der Industriestandorte und zur Förderung des Interesses der Gemeinden am ortsansässigen Gewerbe kann ein gegenüber dem Landesdurchschnitt ermäßigter Nivellierungshebesatz herangezogen werden. Sofern die Vergünstigung wirtschaftspolitisch gewünscht ist, müssen die damit einhergehenden Verteilungswirkungen akzeptiert werden. Sie gehen zu Lasten der relativ steuerschwachen Gemeinden (Niveaueffekt) und zu Lasten der Gemeinden mit geringem Anteil der Gewerbesteuer- an der Gesamtsteuerkraft (Struktureffekt).

(3) Eine Staffelung der Nivellierungssätze nach Gemeindegruppen ist denkbar, aber nicht empfehlenswert. Angesichts der fehlenden objektiven Kriterien für eine Gruppenbildung läuft jede Staffelung Gefahr, Willküreelemente in den Finanzausgleich zu tragen. Die beobachtbaren Hebesatzdifferenzen sind einerseits Ausdruck der kommunalen Finanzautonomie und hängen andererseits mit den Mängeln der Gewerbesteuer zusammen. Es ist aber nicht möglich, aus diesen Hebesatzdifferenzen auf unterscheidbare Hebesatzpotentiale zu schließen, die eine Differenzierung der Nivellierungssätze begründen könnten. Auch gibt es keine überzeugenden empirischen Anhaltspunkte für einen systematischen Zusammenhang zwischen Hebesatz und Einwohnerzahl.

(4) Die Entscheidung gegen eine Staffelung der Nivellierungssätze bedeutet auch den Verzicht auf den Versuch, mit einem dazu ohnehin wenig geeigneten Instrument eine Entlastung steuerschwacher Gemeinden herbeizuführen. Daher spricht die Verwendung eines einheitlichen Nivellierungssatzes zugleich gegen eine allzu starke Absenkung des Nivellierungssatzes gegenüber dem Landesdurchschnitt, um die aus einer Ermäßigung resultierende Tendenz zur Benachteiligung steuerschwacher Gemeinden in Grenzen zu halten.

Literaturverzeichnis

- Angenendt, Wolfgang* (1984): Zum Ansatz der Gewerbesteuerkraft im Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, in: Der Gemeindehaushalt, Heft 4, S. 84 ff.
- Arbeitsgruppe aus sachverständigen Praktikern (1987): Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen, Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Düsseldorf.
- Biehl, Dieter* (1983): Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten: Bundesrepublik Deutschland, in: Handbuch der Finanzwissenschaft (HdF), Band IV, Tübingen, S. 69 ff.
- Brecht, Arnold* (1932): Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig/Berlin.
- Eichelhardt, H.* (1990): Möglichkeiten zu ausgewogener Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, Manuskript, Speyer.
- Fischer-Menshausen, Herbert* (1980): Finanzausgleich II: Grundzüge des Finanzausgleichsrechts, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Band 2, Stuttgart u. a. 1980, S. 636 ff.
- Hardt, Ulrike* (1988): Kommunale Finanzkraft. Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich, Frankfurt am Main.
- Henneke, Hans-Günter* (1990): Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung. Eine systematische Darstellung, Heidelberg.
- Henneke, Hans-Günter* (1994): Der kommunale Finanzausgleich, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 1, S. 1 ff.
- Junkernheinrich, Martin/Micosatt, Gerhard* (1997): Reform des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen, Gutachten im Auftrag des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes und des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Bochum.
- Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (1975): Zur Reform der Gemeindesteuern, Wiesbaden.
- Kirchhoff, Ulrike* (1996): Die rheinland-pfälzischen Gemeinden im System des Finanzausgleichs, Frankfurt am Main.
- Kuhn, Thomas* (1995): Theorie des kommunalen Finanzausgleichs. Allokative und distributive Aspekte, Heidelberg.
- Littmann, Konrad* (1994): Der Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Gutachten, Baden-Baden.
- Lucke, Bernd* (1994): Zur Theorie der Nivellierungssteuerhebesätze, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 51, S. 212 ff.
- Oberhauser, Alois* (1984): Kommunale Wertschöpfungsteuer als Alternative zur Gewerbesteuer, in: Gewerbesteuer auf neuem Kurs?, Schriftenreihe der Industrie- und Handelskammer Regensburg, Heft 9, Regensburg, S. 12 ff.
- Parsche, Rüdiger/Steinherr, Matthias* (1998): Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich des Landes Rheinland-Pfalz, ifo Studien zur Finanzpolitik, Band 66, München.
- Popitz, Johannes* (1932): Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin.

- Scherf, Wolfgang* (1998): Ungleichbehandlung von Gemeinden durch das rheinland-pfälzische Finanzausgleichsgesetz, Gutachten erstattet dem Land Rheinland-Pfalz, Gießen.
- Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (1998): Urteil vom 9. Juli 1998, VerfGH 16/96 und 7/97.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982): Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 31, Bonn.
- Zimmermann, Horst/Henke, Klaus-Dirk* (1994): Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, 7. Auflage, München.