

Wolfgang Scherf

**Ungleichbehandlung von Gemeinden durch das
rheinland-pfälzische Finanzausgleichsgesetz?**

Gießen 1998

Inhaltsverzeichnis

A. Ausgangslage und Problemstellung	5
1. Der Hintergrund des Gutachtens	5
2. Auftrag und Aufbau der Untersuchung	6
B. Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz	8
1. Grundlagen des horizontalen Finanzausgleichs	8
a. Aufgaben, Ziele und Verfahren	8
b. Ausgleichsmaßstäbe und Ausgleichsleistungen	10
2. Der kommunalen Steuerverbund	11
3. Die kommunalen Finanzausgleichsleistungen	13
a. Arten und Funktionen der Schlüsselzuweisungen	13
b. Die Berechnung der Schlüsselzuweisungen B2	14
c. Besonderheiten des rheinland-pfälzischen Systems	15
4. Die Umlagen im kommunalen Finanzausgleich	16
a. Landeseinheitliche Umlagen	16
b. Kommunale Umlagen	18
C. Grundlagen einer Nivellierungsprüfung für die Gemeinden	20
1. Zur Vergleichbarkeit von Gemeinden und Gemeindeverbänden	20
2. Grundfragen der Ermittlung von Finanzkraft und Finanzbedarf	22
a. Abgrenzung der relevanten Einnahmen	22
b. Die Einordnung der Gewerbesteuerumlage	24
c. Die Problematik der Einwohnergewichtung	25
d. Abgrenzung des maßgeblichen Zeitraums	28
3. Die Funktion einheitlicher Nivellierungssätze im Finanzausgleich	30
a. Nivellierungssätze und kommunale Finanzautonomie	30
b. Die Wahl des „richtigen“ Nivellierungssatzes	31

3.	Die Funktion einheitlicher Nivellierungssätze im Finanzausgleich (Fortsetzung)	
c.	Berücksichtigung der Gewerbesteuerumlage	33
d.	Berücksichtigung kommunaler Bedarfe	34
e.	Folgen einer Unterbewertung der Gewerbesteuerkraft	37
4.	Einheitliche versus differenzierte Nivellierungssätze	40
a.	Begründung differenzierter Nivellierungssätze	40
b.	Das „Hebesatzpotential“ – eine unbekannte Größe	41
c.	Ursachen differenzierter Hebesätze	43
d.	Die Problematik der Gewerbesteuer	44
e.	Steuerkraftverteilung und Finanzausgleich	45
f.	Hebesatzdifferenzen und „Hebesatzpotentiale“	47
g.	Die Streuung der Hebesätze in Rheinland-Pfalz	52
D.	Ungleichbehandlung von Gemeinden in Rheinland-Pfalz?	55
1.	Entwicklung eines Schemas für eine Nivellierungsprüfung	55
a.	Kriterien einer Nivellierungsprüfung im Überblick	55
b.	Allgemeines Schema einer Nivellierungsprüfung	57
2.	„Übernivellierung“ als Ergebnis unzulänglicher Vergleiche	61
a.	Vergleich verbandsfreier Gemeinden	61
b.	Vergleich von Ortsgemeinden	67
E.	Die Ergebnisse der Untersuchung im Überblick	71

Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1:	Hebesätze und Gemeindegröße	54
Tabelle 1:	Vergleich verbandsfreier Gemeinden	
	I. Finanzkraftrechnung	63
	II. Einnahmenrechnung	64
Tabelle 2:	Vergleich von Ortsgemeinden	
	I. Finanzkraftrechnung	68
	II. Einnahmenrechnung	69

Ungleichbehandlung von Gemeinden durch das rheinland-pfälzische Finanzausgleichsgesetz?

Gutachten erstattet dem Land Rheinland-Pfalz

A. Ausgangslage und Problemstellung

1. Der Hintergrund des Gutachtens

Den Hintergrund dieses Gutachtens bilden Verwaltungsrechtsstreitsachen zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und den Ortsgemeinden Leimbach, Nürburg sowie Stadt Kirchberg wegen der Festsetzung der Finanzausgleichsumlage. Die Finanzausgleichsumlage wird nach § 3 Abs. 1 FAG erhoben von den Ortsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städten und kreisfreien Städten (insgesamt 110 Mio. DM) sowie von den Landkreisen (40 Mio. DM). Das Aufkommen fließt der Finanzausgleichsmasse zu und dient damit dem horizontalen Finanzausgleich auf der Ebene der kreisfreien Städte und Gesamtkreise (Landkreise)¹.

Die Umlagebeträge der Ortsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städte und kreisfreien Städte werden gemäß § 21 Abs. 4 FAG durch Anwendung eines Umlagesatzes auf die über dem Landesdurchschnitt liegenden Umlagegrundlagen (Steuerkraftmeßzahlen) berechnet. Bei den Landkreisen werden gemäß § 21 Abs. 5 FAG die gesamten Umlagegrundlagen (Steuerkraftmeßzahlen zuzüglich Schlüsselzuweisungen) einem Umlagesatz unterworfen². Die Steuerkraftmeßzahlen errechnen sich nach § 12 Abs. 2 FAG bei der Grundsteuer und bei der Ge-

¹ Der Begriff „Landkreis“ wird in der Regel für die zentrale Kreisebene (Zentralkreis) verwendet. Der Begriff „Gesamtkreis“ umfaßt neben dem „Zentralkreis“ auch die kreisangehörigen Gemeinden.

² Der Umlagesatz für die Gemeinden beträgt 1998 rund 16,3 v.H.; der für die Landkreise knapp 1 v.H.

werbsteuer auf der Basis normierter Hebesätze (Nivellierungssätze) und nicht auf der Basis der tatsächlich von den Gebietskörperschaften festgesetzten Hebesätze.

Nach Auffassung der Ortsgemeinden Leimbach, Nürburg sowie Stadt Kirchberg sind § 3 und § 21 FAG verfassungswidrig. Sie würden zu einer gegen das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot verstoßenden „Übernivellierung“ im Verhältnis zwischen den am Finanzausgleich beteiligten Gemeinden führen. Zum Beleg dieser These werden Beispielrechnungen angestellt, nach denen vor Finanzausgleich relativ finanzstarke Gemeinden nach Finanzausgleich hinter ursprünglich finanzschwächere Gemeinden zurückfallen könnten. Das Land Rheinland-Pfalz hält diesen Standpunkt für unzutreffend. Insbesondere wird die Relevanz der vorgelegten Nivellierungsrechnungen mit dem Hinweis auf erhebliche methodische Mängel bestritten.

2. Auftrag und Aufbau der Untersuchung

Durch dieses Gutachten sollen nähere Erkenntnisse gewonnen werden zu der Frage, ob der kommunale Finanzausgleich nach den Bestimmungen des rheinland-pfälzischen Finanzausgleichsgesetzes (FAG) zur Ungleichbehandlung von Gemeinden – insbesondere durch Voll- oder Übernivellierung – führen kann. Innerhalb dieses Prüfungsgegenstandes wird sich das Gutachten vorwiegend mit folgenden Fragen befassen:

- (1) Sind im Rahmen einer Nivellierungsprüfung Vergleiche zwischen Gemeinden sachgerecht, welche verschiedenen Landkreisen und / oder verschiedenen Verbandsgemeinden angehören?
- (2) Ist es aus finanzwissenschaftlicher Sicht geboten oder zumindest vertretbar, daß das FAG bei der Bestimmung der Nivellierungssätze (§ 12 Abs. 2 FAG) an dem gewogenen Durchschnitt der von den Gemeinden des Landes verwendeten Hebesätze anknüpft?
- (3) Falls Frage (2) zu bejahen sein sollte: Ist es geboten, auch im Rahmen einer Nivellierungsprüfung bei der Bestimmung der Finanzkraft (Steuer-

kraft) vor Finanzausgleich an dem gewogenen Durchschnitt der von den Gemeinden des Landes verwendeten Hebesätze anzuknüpfen?

- (4) Ist es aus finanzwissenschaftlicher Sicht sachgerecht, bei der Nivellierungsprüfung auf den in § 12 Abs. 3 FAG vorgegebenen Zeitraum und nicht etwa auf das Haushaltsjahr abzustellen?
- (5) Ist es aus finanzwissenschaftlicher Sicht geboten oder jedenfalls vertretbar, bei der Nivellierungsprüfung das Aufkommen aus der Gewerbesteuer, soweit es als Gewerbesteuerumlage an Bund und Land abzugeben ist, als bloß durchlaufenden Posten zu behandeln und deshalb in die Berechnung nicht einzubeziehen?

Diese Fragen, denen im einzelnen recht unterschiedliche Bedeutung zukommt, werden im folgenden aus finanzwissenschaftlicher Sicht analysiert. Den Ausgangspunkt bildet eine kurze Darstellung des horizontalen Finanzausgleichs im allgemeinen und der relevanten Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes von Rheinland-Pfalz im besonderen (Kapitel B). Vor dem Hintergrund der finanzwissenschaftlichen Kriterien und in Kenntnis der Funktionsweise des Ausgleichssystems wird anschließend die Problematik der (Un-) Gleichbehandlung von Gemeinden durch das FAG diskutiert und bewertet. Dabei erfolgt zunächst eine Auseinandersetzung mit den grundlegenden Aspekten einer Nivellierungsprüfung für die Gemeinden (Kapitel C), sodann eine Anwendung dieser Überlegungen auf die Frage nach der Behandlung der Gemeinden durch das rheinland-pfälzische Finanzausgleichsgesetz (Kapitel D). Eine Zusammenfassung der Ergebnisse schließt die Untersuchung ab (Kapitel E).

B. Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz¹

1. Grundlagen des horizontalen Finanzausgleichs

a. Aufgaben, Ziele und Verfahren

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 unterscheiden². Alle Gebietskörperschaften, auch die finanzschwächeren, sollen aber 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 gestalten.

Ein aus finanzwissenschaftlicher Sicht rationaler Finanzausgleich kommt allerdings nur unter bestimmten Voraussetzungen zustande. Von besonderer Bedeutung sind folgende Aspekte:

- (1) Die Deckungsbedürfnisse der beteiligten Gebietskörperschaften sind – bei gleicher Aufgabendringlichkeit – prinzipiell gleichwertig.
- (2) Die Finanzausstattung jeder Gebietskörperschaft soll wenigstens dem Mindestfinanzbedarf entsprechen. Dessen Höhe ist allerdings nicht objektiv gegeben, sondern durch eine politische Entscheidung festzulegen.
- (3) Soweit der horizontale Ausgleich auf einem Steuerkraftvergleich basiert, sind unterschiedliche steuerliche Anspannungsgrade in der Ausgleichsrechnung zu vereinheitlichen (vgl. Abschnitt B.1.b).

¹ Eine Darstellung der gesetzlichen Bestimmungen in Rheinland-Pfalz findet sich bei Nell, A., Steenbock, R., Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, FAG RhPf / 8.94, 212. Nachlieferung Praxis der Gemeindeverwaltung. Vgl. zum folgenden auch Scherf, W., Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage, Frankfurt am Main 1998, S. 15 ff.

² Vgl. zum folgenden Fischer-Menshausen, H., Finanzausgleich II: Grundzüge des Finanzausgleichsrechts, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Band 2, Stuttgart u. a. 1980, S. 654 ff.

- (4) Die Ausgleichsregelung soll die finanzielle Selbstverantwortung der Gebietskörperschaften nicht beeinträchtigen. Dies spricht gegen eine übermäßige Nivellierung der Finanzkraftrelationen.
- (5) Die Ausgleichsregelung soll darüber hinaus keine negativen Rückwirkungen auf die gesamtstaatliche Wirtschafts- und Finanzpolitik haben.
- (6) Da der horizontale Finanzausgleich auf die Ursachen der Wohlstandsgefälle nicht unmittelbar einwirken kann, ist er gegebenenfalls durch investitionspolitische Maßnahmen zu ergänzen und zu unterstützen.
- (7) Völlige Ausgleichsgerechtigkeit ist unerreichbar. Der Versuch, möglichst alle Ungleichheiten zu berücksichtigen, führt nur zu komplizierten Verfahren, deren Nutzen infolge ihrer Intransparenz zweifelhaft ist.

Die Aufgaben des horizontalen Finanzausgleichs können methodisch durch zwei unterschiedliche Verfahren erfüllt werden. Das horizontale Verfahren sieht vor, daß der Ausgleich durch Mittelumschichtung innerhalb der den Unterverbänden zustehenden Finanzmasse durchgeführt wird. Diese Vorgehensweise charakterisiert beispielsweise den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (ohne Ergänzungszuweisungen). Im vertikalen Verfahren mit horizontalem Effekt erfolgt der Ausgleich dagegen durch Finanzausweisungen des Oberverbandes; in erster Linie durch die allgemeinen Finanzausweisungen. Sie sind so zu differenzieren, daß den finanzschwächeren Unterverbänden höhere Pro-Kopf-Beträge zugewiesen und damit horizontale Ausgleichswirkungen ausgelöst werden.

Die Gründe für einen horizontalen Finanzausgleich unterscheiden sich von denen für einen vertikalen Einnahmenausgleich. Die vertikale Zuordnung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen ist eine primär allokatonspolitische 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 einfach und klar: Im Vorder-

grund steht die distributive Absicht einer Verringerung regionaler, auf den Finanzbedarf bezogener Finanzkraftdifferenzen.

b. Ausgleichsmaßstäbe und Ausgleichsleistungen

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 ist folgendes 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, etwa 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 oben

angeführten 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 Finanzausweisungen.

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 wäre allerdings mit erheblichen Fehlanreizen für die Finanzpolitik der beteiligten Gebietskörperschaften verbunden und ist daher im allgemeinen auch nicht vorgesehen.

2. Der kommunale Steuerverbund

Nach Art. 106 Abs. 7 GG steht den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein nach Maßgabe landesgesetzlicher Vorschriften bestimmter Prozentsatz vom Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern zu (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Mehrwertsteuer). Das Land Rheinland-Pfalz geht mit einer zusätzlichen Beteiligung an den Einnahmen aus Kraftfahrzeugsteuer, Vermögensteuer (bis 31.12.1996), Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen über die grundgesetzlichen

Verpflichtungen hinaus. Seit dem 1.1.1997 kommen 35,2 v.H. der ab 1.1.1996 entstandenen Erbschaft- und Schenkungsteuer sowie die Grunderwerbsteuer hinzu (abzüglich des Anteils der Landkreise und kreisfreien Städte).

Die genannten Einnahmen des Landes bilden die Verbundmasse. Gemeinden und Gemeindeverbände werden mit 20,25 v.H. an dieser Verbundmasse beteiligt (1.1.1992 bis 31.12.1995: 19,75 v.H.). Der kommunale Anteil an der Verbundmasse bildet den ersten Teil der Finanzausgleichsmasse. Den restlichen Teil bildet das Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage und der Umlage Fonds „Deutsche Einheit“. Aus der Finanzausgleichsmasse werden die allgemeinen Finanzausweisungen und die zweckgebundenen Zuweisungen an Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise gezahlt.

Zu den allgemeinen Finanzausweisungen rechnen die Schlüsselzuweisungen, deren Gesamtbetrag als Schlüsselmasse bezeichnet wird. Die Schlüsselzuweisungen dienen vor allem der Stärkung der kommunalen Finanzkraft sowie dem Abbau von Finanzkraftunterschieden und bilden daher das Kernstück des kommunalen Finanzausgleichs. Sie umfassen Schlüsselzuweisungen A zum Vorwegausgleich einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft, Schlüsselzuweisungen B1 nach der Einwohnerzahl, Schlüsselzuweisungen B2 nach dem Finanzbedarf und der Finanzkraft sowie Investitionsschlüsselzuweisungen.

Die Schlüsselmasse entscheidet letztlich über das Ausmaß der durch den Finanzausgleich bewirkten Aufstockung der kommunalen Finanzkraft und der damit verbundenen Veränderung der relativen Finanzkraftpositionen der kommunalen Gebietskörperschaften. Die Verteilungseffekte ergeben sich daraus, daß bei einer Erhöhung der Schlüsselmasse der Grundbetrag steigt und alle Körperschaften gleiche Beträge in DM pro Einwohner zusätzlich erhalten (sofern sie nicht vor der Erhöhung abundant waren und es nach der Erhöhung nicht mehr sind). Infolgedessen werden die relativen Abstände zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gebietskörperschaften verringert.

3. Die kommunalen Finanzausweisungen

Allgemeine und spezielle Finanzausweisungen sind neben den Steuern die wichtigste Einnahmeart der kommunalen Gebietskörperschaften. Der größte Teil der allgemeinen Finanzausweisungen entfällt in allen Ländern auf die Schlüsselzuweisungen; in Rheinland-Pfalz sind es 1998 ca. 75 v.H. Diese Schlüsselzuweisungen haben eine doppelte Aufgabe: Sie sollen die kommunale Finanzmasse insgesamt verstärken (fiskalische Funktion) und einen Abbau von Finanzkraftunterschieden zwischen den Gemeinden unter Berücksichtigung des Finanzbedarfs herbeiführen (Ausgleichsfunktion).

a. Arten und Funktionen der Schlüsselzuweisungen

In Rheinland-Pfalz existieren verschiedene Arten von Schlüsselzuweisungen, denen unterschiedliche Funktionen zukommen. Die Schlüsselzuweisungen A sollen eine Mindestfinanzausstattung der empfangsberechtigten Gebietskörperschaften in Höhe von 73 v.H. (bis 31.12.1995: 71 v.H.) der landesdurchschnittlichen Steuerkraft je Einwohner sicherstellen. Die Bedeutung einer solchen „Sockelgarantie“ liegt darin, krasse regionale Unterschiede bezüglich der Finanzkraft und letztlich der Infrastruktur zu vermeiden, die mit der grundgesetzlichen Forderung nach „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ nicht mehr vereinbar wären.

Die zweite Form allgemeiner Zuweisungen sind die Finanzausweisungen nach der Einwohnerzahl (Schlüsselzuweisungen B1). Sie lassen sich als genereller (Teil-) Kostenersatz der Länder für die den Gemeinden übertragenen Auftragsangelegenheiten interpretieren. Unterstellt wird hier, daß der Aufwand für Auftragsangelegenheiten einen relativ engen Zusammenhang zur Einwohnerzahl der Gemeinden aufweist. Die Schlüsselzuweisungen B1 werden ohne Rücksicht auf die Finanzkraft gezahlt und tragen daher nur wenig zur Annäherung der Finanzkraftpositionen bei.

Diesem zentralen Ziel des kommunalen Finanzausgleichs dienen vor allem die Schlüsselzuweisungen B2. In die Betrachtung einbeziehen kann man auch die Investitionsschlüsselzuweisungen, deren Verteilung nach den Regeln für die Schlüsselzuweisungen B2 erfolgt.

b. Die Berechnung der Schlüsselzuweisungen B2

Bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen B2 wird von einem normierten Finanzbedarf und der Steuerkraft zuzüglich der Schlüsselzuweisungen A ausgegangen. Die einbezogenen Gebietskörperschaften erhalten Zuweisungen in Höhe von 50 v.H. der Differenz zwischen ihrer Bedarfsmeßzahl und Finanzkraftmeßzahl. Einer abundanten Gemeinde, deren Finanzkraftmeßzahl die Bedarfsmeßzahl übersteigt, werden keine Schlüsselzuweisungen B2 gewährt.

Die Bedarfsmeßzahl ist das Produkt aus Grundbetrag und Gesamtansatz, der sich aus dem einwohnerbezogenen Haupt- und den funktions- bzw. aufgabenbezogenen Leistungsansätzen zusammensetzt. Der Grundbetrag ist eine rein statistische Größe, die so festgelegt wird, daß die für Schlüsselzuweisungen B2 bereitgestellten Mittel gerade verbraucht werden.

Die Finanzkraftmeßzahl ergibt sich aus der Steuerkraft und den Schlüsselzuweisungen A. Bei der Steuerkraftermittlung werden die Einnahmen aus der Grundsteuer, der Gewerbesteuer und des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer zusammengerechnet. Grundlage ist bei den Realsteuern nicht das tatsächliche Aufkommen, sondern das Aufkommen zu landeseinheitlichen (durchschnittlichen) „Nivellierungshebesätzen“. Damit wird eine Unabhängigkeit der Steuerkraftmeßzahl und der davon abhängigen Finanzzuweisungen von der kommunalen Steuerpolitik erreicht.

Die Schlüsselzuweisungen B2 errechnen sich für die empfangsberechtigten Körperschaften¹ aus der Differenz zwischen Bedarfsmeßzahl und Finanzkraftmeßzahl. Wie auch in anderen Bundesländern werden dabei in Rheinland-Pfalz 50 v.H. dieser Differenz ausgeglichen. Bei einem vollen Ausgleich wäre damit zu rechnen, daß die Gemeinden das Interesse an der Ausschöpfung und der Pflege der eigenen Steuerquellen verlieren könnten.

¹ Ortsgemeinden erhalten (die Leistungsansätze ausgenommen) keine Schlüsselzuweisungen B2.

c. Besonderheiten des rheinland-pfälzischen Systems

Zwei Besonderheiten charakterisieren das rheinland-pfälzische System der Schlüsselzuweisungen: (1) Die Anwendung des Einwohner = Einwohner-Prinzips und (2) der Verzicht auf eine Aufteilung der Schlüsselmasse nach Gebietskörperschaftsgruppen.

Nach dem Einwohner = Einwohner-Prinzip unterstellt der rheinland-pfälzische Finanzausgleich bei der Konstruktion des Hauptansatzes grundsätzlich einen für alle Bürger gleichen Pro-Kopf-Finanzbedarf. Er weicht damit zwar von der traditionellen Regelung ab, die im Hauptansatz einen nach der Gemeindegröße gestaffelten Betrag vorsieht, so daß die tatsächliche Einwohnerzahl mit steigender Gemeindegröße höher bewertet wird. Dennoch ist das rheinland-pfälzische Verfahren aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht zu beanstanden, denn die Einwohnergewichtung stellt kein unverzichtbares Element des kommunalen Finanzausgleichs dar¹.

Die zweite wichtige Besonderheit des rheinland-pfälzischen Systems besteht darin, daß die Schlüsselmasse nicht vorab auf die verschiedenen Gebietskörperschaftsgruppen aufgeteilt wird. Die Schlüsselzuweisungen an Gemeinden, Kreise und kreisfreie Städte errechnen sich vielmehr in einem einheitlichen und geschlossenen System. Die Einbeziehung aller Gemeinden und Gemeindeverbände in dieses Verteilungssystem erfordert eine Berücksichtigung der funktionellen Gliederung im Kreisbereich (Ortsgemeinde, Verbandsgemeinde, Landkreis).

Eine kreisfreie Stadt hat alle Funktionen einer Ortsgemeinde, einer Verbandsgemeinde und eines Landkreises. Infolgedessen erscheint es angebracht, die drei Funktionsebenen im Kreisbereich zusammenfassend „Gesamtkreis“ zu nennen, um eine Entsprechung zur kreisfreien Stadt zu erhalten. Da die öffentlichen Aufgaben innerhalb eines Gesamtkreises teilweise von den kreisangehörigen Gemeinden und teilweise von den Landkreisen erfüllt werden, ist zwischen diesen Gebietskörperschaftsgruppen zu diffe-

¹ Hinter der Einwohnergewichtung steht die auf Brecht und Popitz zurückgehende These, daß der Finanzbedarf je Einwohner mit zunehmender Gemeindegröße ansteigt. Vgl. zur Problematik dieser Auffassung Abschnitt C.2.c.

renzieren. Der Deutlichkeit halber wird die zentrale Funktionsebene des Landkreises daher im folgenden als „Zentralkreis“ bezeichnet.

Die funktionelle Gliederung im Kreisbereich findet ihren Niederschlag in der Gestaltung des Zuweisungssystems. Schlüsselzuweisungen A erhalten nur Ortsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte und kreisfreie Städte. Schlüsselzuweisungen B gehen, von hier nicht relevanten Ausnahmen abgesehen (§ 10 Abs. 5 FAG), an kreisfreie und große kreisangehörige Städte, verbandsfreie Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise. Da die Schlüsselzuweisungen B an Gemeinden und Zentralkreise fließen, müssen die Finanzkraft- und Bedarfsmeßzahlen auf Zentralkreise und kreisangehörige Gemeinden aufgeteilt werden. Dies geschieht (bei der Bedarfsmeßzahl beschränkt auf den Hauptansatz) gemäß § 10 Abs. 3 und § 11 Abs. 2 FAG im Verhältnis von 69 v.H. für den Zentralkreis zu 31 v.H. für die Gemeinden.

4. Die Umlagen im kommunalen Finanzausgleich

Im kommunalen Finanzausgleich spielen zwei Arten von Umlagen eine Rolle: (1) landeseinheitliche Umlagen, die den horizontalen Finanzausgleich insgesamt verbessern sollen, und (2) kommunale Umlagen, mit deren Hilfe eine an der jeweiligen Aufgabenteilung orientierte Verteilung der Mittel zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden angestrebt wird.

a. Landeseinheitliche Umlagen

Zur ersten Gruppe der landeseinheitlichen Umlagen zählen die Finanzausgleichsumlage und (seit 1992) die Umlage für den Fonds „Deutsche Einheit“ sowie – mit erheblichen Einschränkungen – die Gewerbesteuerumlage.

Die Finanzausgleichsumlage wird nach § 3 Abs. 1 FAG in insgesamt vorgegebener Höhe von den Ortsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städten und kreisfreien Städten (insgesamt 110 Mio. DM) sowie von den Landkreisen (40 Mio. DM) erhoben. Der Umlagesatz (1997: 16,4 v.H.) ist variabel und kann – insbesondere bei konjunkturellen Veränderungen des Gewerbesteueraufkommens – stärkeren Schwankungen un-

terliegen. Das Aufkommen der Finanzausgleichsumlage fließt der Finanzausgleichsmasse zu und dient somit dem horizontalen Finanzausgleich.

Da sich der Umlagesatz bei den Ortsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städten und kreisfreien Städten auf die über den Landesdurchschnitt hinausgehende Steuerkraft bezieht, werden die betreffenden Gebietskörperschaften indirekt progressiv belastet. Von der Mittelverwendung für die Finanzausgleichsumlage profitieren dagegen vorwiegend die finanzschwachen Gemeinden. Insgesamt erhöht die Finanzausgleichsumlage, der Intention einer horizontalen Umlage entsprechend, die Nivellierungsintensität des Finanzausgleichs.

Im Unterschied zu den Gemeinden sind die Landkreise generell umlagepflichtig. Dabei wird nicht nur ein den Zentralkreisen zugerechneter Teil der Steuerkraft, sondern die gesamte im Kreis vorhandene Finanzkraft unter Einschluß der Schlüsselzuweisungen der Finanzausgleichsumlage unterworfen. Dies impliziert eine Doppelbelastung, sofern im Kreis Gemeinden existieren, die aufgrund ihrer überdurchschnittlichen Steuerkraft selbst zur Finanzausgleichsumlage herangezogen werden.

Die Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ wird nach § 32 Abs. 1 FAG von den kommunalen Gebietskörperschaften erhoben und ebenfalls der Finanzausgleichsmasse zugeführt. Ziel ist eine gleichmäßige Verteilung der auf die Gemeinden entfallenden Belastungen durch den Fonds „Deutsche Einheit“ entsprechend ihrer jeweiligen Finanzkraft. Da die Finanzierung dieser Lasten zur Hälfte über eine entsprechende Erhöhung des Vervielfältigers der Gewerbesteuerumlage erfolgt, wird die insoweit gezahlte erhöhte Gewerbesteuerumlage angerechnet, um eine einseitige Belastung der gewerbesteuerstarken Gemeinden zu vermeiden. Umlagegrundlagen sind die Steuerkraftmeßzahlen zuzüglich der Schlüsselzuweisungen¹. Im kreisangehörigen Raum erfolgt eine Zerlegung der Steuerkraftmeßzahlen: Angesetzt werden 30 v.H. bei Zentralkreisen, 70 v.H. bei verbandsfreien Gemeinden und 35 v.H. bei Verbands- und Ortsgemeinden.

¹ Bei Landkreisen und kreisfreien Städten wird die Grunderwerbsteuer hinzugerechnet.

Die Gewerbesteuerumlage dient nicht dem horizontalen Finanzausgleich unter den Gemeinden, sondern der Kompensation des 1969 eingeführten Gemeindeanteils an der Einkommensteuer. Als Instrument des vertikalen Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden spielt die Gewerbesteuerumlage im Zusammenhang mit dem horizontalen Finanzausgleich eigentlich keine Rolle. Dennoch soll sie im folgenden berücksichtigt werden, weil die Kritik am rheinland-pfälzischen System auch die Gewerbesteuerumlage berührt (vgl. Abschnitt C.2.b).

b. Kommunale Umlagen

Die zweite Gruppe bilden kommunale Umlagen, die einen internen Finanzausgleich zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden herbeiführen sollen. Es handelt sich um die Kreisumlage, die Verbandsgemeindeumlage und die Umlage an den Bezirksverband Pfalz.

Im Gegensatz zu den kreisangehörigen Gemeinden verfügen die Zentralkreise kaum über nennenswerte Steuereinnahmen. Ihre Finanzkraft konstituiert sich erst im Finanzausgleich. Nach Verteilung der dem Gesamtkreis zustehenden Schlüsselzuweisungen, die zu 69 v.H. den Zentralkreisen zufließen, verbleibt immer noch eine erhebliche Finanzierungslücke, welche durch den Rückgriff auf die Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden geschlossen werden muß.

Diesem Zweck dient die in § 22 FAG geregelte Kreisumlage. Als Umlagegrundlagen werden die Steuerkraftmeßzahlen sowie die Schlüsselzuweisungen A und B2 herangezogen. Die von den Gemeindeverbänden für die einzelnen Umlagegrundlagen beschlossenen Umlagesätze müssen für alle Umlagepflichtigen gleich sein. Allerdings sieht das rheinland-pfälzische Finanzausgleichsgesetz vor, daß die Umlagesätze für die einzelnen Umlagegrundlagen verschieden hoch (Splitting) oder für die über dem Landesdurchschnitt liegende Steuerkraftmeßzahl progressiv festgesetzt werden kann. Damit steht den Zentralkreisen grundsätzlich die Möglichkeit offen, die Kreisumlage auch verteilungspolitisch einzusetzen.

Vor dem Hintergrund des Finanzbedarfs der Zentralkreise muß vor allem die traditionelle fiskalische Funktion der Kreisumlage herausgestellt werden. Sie dient primär einer aufgabengerechten Verteilung der im Gesamtkreis vorhandenen Finanzkraft zwischen dem Zentralkreis und der Gesamtheit der kreisangehörigen Gemeinden (fiskalischer Finanzausgleich). Dabei muß die Kreisumlage so eingesetzt werden, daß die Finanzkraftrelation zwischen dem Zentralkreis und seinen Gemeinden nach ihrer Erhebung der im jeweiligen Gesamtkreis vorliegenden Aufgaben- und Lastenverteilung entspricht. Aufgrund ihrer finanzausgleichspolitischen Funktion ist eine sachgerechte Bewertung des Finanzausgleichs im kreisangehörigen Bereich ohne die Berücksichtigung der Kreisumlage nicht möglich¹.

Die Verbandsgemeindeumlage – geregelt in § 23 FAG – hat auf der nächstniedrigeren Ebene der kommunalen Gebietskörperschaften die gleichen Funktionen wie die Kreisumlage. Auch gelten im Prinzip die gleichen Bestimmungen mit Ausnahme der Möglichkeit zur progressiven Gestaltung². Dies trifft ebenso auf die Bezirksverbandsumlage zu, die der Bezirksverband Pfalz nach § 24 FAG bei seinen Mitgliedern erhebt. Sie wird im weiteren Verlauf der Untersuchung nicht eigens berücksichtigt. Vielmehr konzentrieren sich die Überlegungen zur möglichen Ungleichbehandlung rheinland-pfälzischer Gemeinden auf das Zusammenwirken der landesweiten Finanzausgleichsumlage mit den kommunalen Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen (vgl. Kapitel. D).

¹ Vgl. Scherf, W., Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage, Frankfurt am Main 1998, S. 27 ff.

² Die Verbandsgemeinde darf darüber hinaus Sonderumlagen erheben, wenn ihre Aufgabenerfüllung den Ortsgemeinden in unterschiedlichem Maße zugute kommt.

C. Grundlagen einer Nivellierungsprüfung für die Gemeinden

Eine sachgerechte Nivellierungsprüfung für Gemeinden und Gemeindeverbände setzt die Lösung verschiedener methodischer Fragen voraus. Da unterschiedliche Typen lokaler Gebietskörperschaften existieren (Ortsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, Verbandsgemeinden, kreisangehörige Städte, Landkreise und kreisfreie Städte), stellt sich zunächst die Frage nach der grundsätzlichen Vergleichbarkeit von Gemeinden oder Gemeindeverbänden im Hinblick auf eine Überprüfung der Verteilungswirkungen des Finanzausgleichs (Abschnitt C.1). Danach geht es um die Ermittlung von Finanzkraft und Finanzbedarf, also um die Anspruchsgrundlagen, auf denen die Ausgleichsleistungen, vor allem die Schlüsselzuweisungen B2 basieren. Nach der Diskussion verschiedener Grundfragen (Abschnitt C.2) wird insbesondere die Rolle der Nivellierungshebesätze bei der Bestimmung der kommunalen Finanzkraft einer finanzwissenschaftlichen Analyse unterzogen. Dabei ist zu differenzieren zwischen den Problemen, die mit der Verwendung landeseinheitlicher Nivellierungssätze verbunden sind (Abschnitt C.3), und den zusätzlichen Fragen, die sich aus einer möglichen Staffelung der Nivellierungssätze nach Gemeindegruppen ergeben (Abschnitt C.4).

1. Zur Vergleichbarkeit von Gemeinden und Gemeindeverbänden

Ein Vergleich von kommunalen Gebietskörperschaften zum Zwecke einer verfassungsrechtlichen Nivellierungsprüfung setzt gleiche Aufgaben bzw. Funktionen bei den kommunalen Gebietskörperschaften voraus. Diese Forderung läßt sich als Homogenitätsbedingung bezeichnen. Würden zum Beispiel eine Ortsgemeinde mit 100 Einwohnern und eine kreisfreie Stadt mit über 100.000 Einwohnern verglichen, so wäre die Homogenitätsbedingung offensichtlich nicht erfüllt. Die Ergebnisse einer solchen Nivellierungsprüfung könnten den verfassungsrechtlichen Maßstäben nicht genügen.

Der Homogenitätsbedingung entsprechen jedoch Vergleiche, welche sich (1) auf aufgaben- bzw. funktionsgleiche Gebietskörperschaften beziehen oder (2) die Aufgaben- bzw. Funktionsgleichheit der Gebietskörperschaften durch sachgerechte Aggregation der verschiedenen Funktionsbereiche her-

stellen. Zur ersten Gruppe zählen Vergleiche zwischen kreisfreien Städten, zwischen den verbandsfreien Gemeinden eines Landkreises und zwischen den Ortsgemeinden einer Verbandsgemeinde. In der zweiten Gruppe lassen sich Zentralkreise und kreisangehörige Gemeinden zu Gesamtkreisen zusammenfassen. Erst dadurch wird die Aufgaben- bzw. Funktionsgleichheit gedanklich erreicht, welche einen Vergleich der Gesamtkreise untereinander sowie einen Vergleich der Gesamtkreise mit den kreisfreien Städten ermöglicht. Analog dazu kann bei den Verbandsgemeinden verfahren und die zentrale Ebene mit den Ortsgemeinden zusammengefaßt werden. Dies ermöglicht innerhalb eines Landkreises den Vergleich der (Gesamt-) Verbandsgemeinden untereinander und mit den verbandsfreien Gemeinden.

Nicht ohne weiteres vergleichbar sind dagegen die Zentralverbände untereinander und die Mitglieder der Gemeindeverbände über die jeweiligen Verbandsgrenzen hinweg. Hier stellt sich insbesondere das Problem der unterschiedlichen Aufgabenteilung. Hinzu kommt speziell in Rheinland-Pfalz die Notwendigkeit eines Einsatzes der Kreisumlage zur Kompensation einer nach Verteilung der Schlüsselzuweisungen möglicherweise noch nicht aufgabengerechten Finanzausstattung des Zentralkreises auf der einen und seiner Gemeinden auf der anderen Seite¹. Insgesamt bleibt daher festzuhalten, daß eine Nivellierungsprüfung für Gemeinden die unterschiedlichen Typen lokaler Gebietskörperschaften, ihre differenzierten Aufgaben bei der Bereitstellung der staatlichen Leistungen sowie ihre Einbettung in das Beziehungsgeflecht auf der kommunalen Ebene berücksichtigen muß.

¹ Vgl. Scherf, W., Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage, Frankfurt am Main 1998, S. 74 ff.

2. Grundfragen der Ermittlung von Finanzkraft und Finanzbedarf

Nach Eingrenzung der einer sinnvollen Nivellierungsprüfung zugänglichen Vergleichspartner geht es nun um die Bestimmung der jeweiligen Positionen vor und nach Finanzausgleich. Die Aufgabe des gesamten Verfahrens besteht primär in der Annäherung der ursprünglich zu stark differierenden Finanzkraft pro Einwohner über eine entsprechende Verteilung der Schlüsselzuweisungen. Dabei sind drei Probleme zu lösen: (1) die Bestimmung der kommunalen Finanz- bzw. Steuerkraft, (2) die Ermittlung des Finanzbedarfs und (3) die Festlegung von 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 erfassen. 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.

a. Abgrenzung der relevanten Einnahmen

Gemäß § 11 FAG wird die Finanzkraftmeßzahl aus der Summe der Steuerkraftmeßzahl und der Schlüsselzuweisungen A errechnet. Die Steuerkraftmeßzahl wird nach § 12 FAG ermittelt, indem die für die Gemeinden geltenden Steuerkraftzahlen der Gewerbesteuer, der Grundsteuer und des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer zusammengezählt werden. Die Steuerkraftzahlen werden bei der Grund- und Gewerbesteuer auf der Basis einheitlicher Hebesätze angesetzt, während bei dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer das tatsächliche Aufkommen in die Steuerkraftmeßzahl eingeht¹.

Bei der Ermittlung der Finanzkraft bleiben örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern ebenso unberücksichtigt wie Gebühren und Beiträge, Finanzauswei-

¹ Auf die Grundsteuer wird im folgenden, 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.

sungen (mit Ausnahme der Schlüsselzuweisungen A) und Kredite. Diese Beschränkungen sind weitgehend geboten¹:

- (1) Die Gemeinden entscheiden selbst, ob und in welcher Höhe sie örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern erheben. Wie bei den Realsteuern ist also das tatsächliche Aufkommen Reflex der kommunalen Finanzautonomie. Aufgrund ihrer nachrangigen und uneinheitlichen Bedeutung erscheint es gerechtfertigt, diese Steuern einem impliziten Nivellierungssatz von Null zu unterwerfen und damit im Finanzausgleich faktisch nicht zu berücksichtigen.
- (2) Gebühren und Beiträge dienen der Finanzierung bestimmter kommunaler Leistungen nach dem Äquivalenzprinzip. Ihre primäre Aufgabe besteht daher nicht in einer Erweiterung der kommunalen Finanzkraft, sondern in der Kompensation der Kosten, die den Gemeinden aus der Bereitstellung individuell oder gruppenmäßig zurechenbarer spezieller Leistungen entstehen.
- (3) Die Finanzierung kommunaler Aufgaben durch Finanzausgleich oder Kredite bestimmt nicht die eigene Leistungskraft der Kommunen. Im Gegenteil: Finanzausgleich wie Kredite sind Instrumente zum Ausgleich einer fehlenden originären Steuerkraft der Gemeinden und können daher nicht den finanzausgleichsrelevanten Einnahmen zugerechnet werden. Daß die Schlüsselzuweisungen A eine Ausnahme bilden, erscheint akzeptabel, dienen sie doch der Vorweganhebung der kommunalen Steuerkraft auf ein bestimmtes Mindestniveau.

Während die Beschränkung auf die genannten Steuereinnahmen bei der Ermittlung der Finanzkraft als unproblematisch eingestuft werden kann, ist die Einstellung der Realsteuern mit fiktiven Hebesätzen in die Steuerkraftmeßzahl umstritten. Dabei geht es weniger um die Frage nach der prinzipiellen Sachgerechtigkeit einer Nivellierung der Realsteuereinnahmen zum

¹ Vgl. Henneke, H.-G., Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung. Eine systematische Darstellung, Heidelberg 1990, S. 207 ff; Parsche, M., Steinherr, M., Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich des Landes Rheinland-Pfalz, ifo Studien zur Finanzpolitik 66, München 1998, S. 154 ff.

Zwecke der Ermittlung der Realsteuerkraft. Im Vordergrund steht vielmehr die Frage nach der „richtigen“ Höhe der Nivellierungshebesätze. Aufgrund der herausragenden Bedeutung dieser Frage wird auf die Funktion der Nivellierungshebesätze weiter unten (in den Abschnitten C.3 und C.4) noch näher eingegangen.

b. Die Einordnung der Gewerbesteuerumlage

Ebenfalls im Zusammenhang mit den Realsteuern steht die Frage nach der Bedeutung der Gewerbesteuerumlage im Finanzausgleich. Sind den Gemeinden die gesamten (nivellierten) Gewerbesteuereinnahmen zuzuordnen, oder nur der nach Abzug der Umlage verbleibende Teil? Eine Zurechnung des gesamten Aufkommens würde darauf hinauslaufen, die Gewerbesteuerumlage als Element des horizontalen Finanzausgleichs zu betrachten. Die Gemeinden hätten dann vor Finanzausgleich eine entsprechend höhere Finanzkraft, die ihnen im Finanzausgleich auf obscure Weise wieder verloren ginge. Eine solche Sicht der Gewerbesteuerumlage wird weder ihrer Entstehungsgeschichte noch ihrer Stellung im Finanzausgleich gerecht.

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 entgegenzuwirken¹. 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 profitiert². Zudem wurde die einseitige Ausrichtung der Gemeinden auf die Gewerbesteuer beseitigt.

¹ Vgl. Biehl, D., Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten: Bundesrepublik Deutschland, in : Handbuch der Finanzwissenschaft, Band IV, Tübingen 1983, S. 107 ff.

² 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, Zur Reform der Gemeindesteuern, Wiesbaden 1975, S. 16.

Vor diesem Hintergrund besteht kein Zweifel daran, daß die Gewerbesteuerumlage ein Instrument des vertikalen Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden war und ist¹. 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 Gewerbesteuerumlage auch nicht der Finanzkraft der Gemeinden vor horizontalem Finanzausgleich zuzurechnen². Sie hat in einer Nivellierungsprüfung nichts verloren. Dort ist vielmehr nur der den Gemeinden nach Abzug der Gewerbesteuerumlage verbleibende Teil des (nivellierten) Gewerbesteueraufkommens als Finanzkraft anzusetzen³.

Da die Gewerbesteuerumlage gemäß § 6 des Gesetzes zur Neuordnung der Gemeindefinanzen 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.

c. Die Problematik der Einwohnergewichtung

Bei der Ermittlung des Finanzbedarfs wird in vielen Bundesländern eine Hauptansatzstaffel verwendet, mit deren Hilfe eine am Globalindikator Einwohner anknüpfende Berücksichtigung differenzierter Pro-Kopf-Finanzbe-

¹ Im Zuge einer echten Gewerbesteuerreform (Ersatz durch eine kommunale Wertschöpfungsteuer) 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, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 31, Bonn 1982, S. 144 ff.

² Die den Gemeinden in Art. 106 Abs. 6 GG eingeräumte Realsteuergarantie wurde durch die Gewerbesteuerumlage partiell durchbrochen.

³ 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, K., Der Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Gutachten, Baden-Baden 1994, S. 11-12. Unverständlicherweise nimmt er an späterer Stelle in seinen Belastungsrechnungen jedoch keine Bereinigung um die Gewerbesteuerumlage vor. Vgl. ebd., S. 50 ff.

darfe der Kommunen erfolgen soll. In der Tradition von Brecht und Popitz wird dabei unterstellt, daß der Finanzbedarf je Einwohner mit zunehmender Gemeindegröße ansteigt¹. Begründet wird diese Annahme mit dem Hinweis auf steigende Pro-Kopf-Kosten für die Infrastruktur und aufwendigere kommunale Leistungen bedingt durch zentralörtliche Funktionen, welche auch den Bewohnern des Umlands zugute kommen.

Empirisch belegen läßt sich die Vermutung eines mit der Gemeindegröße wachsenden Pro-Kopf-Finanzbedarfs allerdings immer nur im Hinblick auf steigende Ausgaben. Da die tatsächlichen Ausgaben einer Gemeinde vor allem von der Höhe der verfügbaren Einnahmen abhängen, läuft jeder Versuch einer statistischen Fundierung der These von Brecht und Popitz tendenziell darauf hinaus, aus der beobachtbaren Ist-Finanzkraft über die damit finanzierten Ist-Ausgaben auf den Soll-Finanzbedarf zu schließen. Zwar mag so die ‚normative Kraft des Faktischen‘ in die Gestaltung des Finanzausgleichs einfließen, aber eine wissenschaftlich überzeugende Begründung für die Hauptansatzstaffel kann es auf statistischer Grundlage nicht geben.

Abweichend von der traditionellen Regelung und stattdessen dem Einwohner = Einwohner-Prinzip folgend, unterstellt der rheinland-pfälzische Finanzausgleich bei der Konstruktion des Hauptansatzes grundsätzlich einen für alle Bürger gleichen Pro-Kopf-Finanzbedarf. Damit wird keineswegs bestritten, daß Kommunen in Abhängigkeit von ihren spezifischen Funktionen Bedarfsunterschiede (gemessen an den Pro-Kopf-Größen) aufweisen. Besondere Funktionen, die nur bestimmte kommunale Gebietskörperschaften haben, auch die zentralörtlichen Funktionen größerer Gemeinden, werden im rheinland-pfälzischen System jedoch durch Neben- bzw. Leistungsansätze berücksichtigt. Diese Vorgehensweise hat den Vorzug, daß Abweichungen

¹ Popitz vertrat bereits 1932 die Auffassung, daß sich der Finanzbedarf nach der Zahl der Einwohner (Hauptansatz) bemesse, wobei die Einwohner aber nicht für alle Gemeinden gleichgewichtige Bedarfsträger seien, sondern mit steigender Gemeindegröße ein wachsendes Gewicht erhalten müßten. Vgl. Popitz, J., Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932. Damit korrespondiert die zeitgleich von Brecht vertretene Vorstellung eines mit der Gemeindegröße ansteigenden Pro-Kopf-Finanzbedarfs. Vgl. Brecht, A., Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Berlin / Leipzig 1932.

vom Einwohner = Einwohner-Prinzip funktional statt pauschal begründet werden müssen¹.

Nimmt man hinzu, daß die Anwendung des Einwohner = Einwohner-Prinzips in idealer Weise der Absicht des rheinland-pfälzischen Gesetzgebers entspricht, möglichst gleichwertige Lebensbedingungen in allen Gemeinden zu schaffen, so ist das Verfahren aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht zu beanstanden. Im Gegenteil: Nicht das Anknüpfen am ungewichteten Einwohner, sondern der Rückgriff auf das Brechtsche „Gesetz von der progressiven Parallelität zwischen öffentlichen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung“, das theoretisch unfundiert und statistisch in keiner Weise abgesichert ist², verlangt eine besondere Rechtfertigung. Schließlich führt die Einwohnergewichtung tendenziell zu einer Begünstigung der größeren gegenüber den kleineren Gemeinden. Insofern verwundert es auch nicht, daß der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen kürzlich die Hauptansatzstaffel als Element des Verteilungssystems nur als nicht offensichtlich ungeeignet, aber keineswegs als empfehlenswert angesehen hat³.

Im übrigen ist der Verzicht auf eine Hauptansatzstaffel in Rheinland-Pfalz auch eine logische Konsequenz der Entscheidung für eine gemeinsame Schlüsselmasse aller Kommunen⁴. Das Ein-Säulen-System setzt zwingend eine Gesamtkreisbetrachtung bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen voraus. In dieser Gesamtkreisbetrachtung erhalten kreisfreie Städte und Landkreise in Rheinland-Pfalz bei gleich hohem Finanzbedarf und gleich hoher Finanzkraft auch gleich hohe Schlüsselzuweisungen. Kreisfreie Städte und Landkreise lassen sich aber nur bezogen auf den ungewichteten Ein-

¹ So müssen beispielsweise Gemeinden mit den gleichen zentralörtlichen Funktionen keineswegs immer der gleichen Größenklasse angehören, wie es die Hauptansatzstaffel unterstellt. Vgl. Hanusch, H., Kuhn, T., Messung des kommunalen Finanzbedarfs – Ein alternativer Ansatz für die Schlüsselzuweisungen, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1985, S. 58.

² Vgl. Littmann, K., Öffentliche Ausgaben II: Die „Gesetze“ ihrer langfristigen Entwicklung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 1, Stuttgart u.a. 1977, S. 349 ff.

³ Vgl. Urteil des Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vom 9. Juli 1998, VerfGH 16/96 und 7/97, S. 41 ff.

⁴ Vgl. Parsche, M., Steinherr, M., Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich des Landes Rheinland-Pfalz, ifo Studien zur Finanzpolitik 66, München 1998, S. 12.

wohner vergleichbar machen. Eine Einwohnergewichtung als globales Maß für einen gestaffelten Pro-Kopf-Finanzbedarf kann dagegen aufgrund der Unvergleichbarkeit der „Sonderlasten“ von kreisfreien Städten und Landkreisen nicht angewandt werden; sie steht im Widerspruch zur Grundkonzeption des rheinland-pfälzischen Systems.

d. Abgrenzung des maßgeblichen Zeitraums

Sowohl bei der Ermittlung der Finanzkraft als auch bei der Ermittlung des Finanzbedarfs zum Zwecke der Berechnung der Schlüsselzuweisungen kann aus praktischen Gründen nicht auf Daten des laufenden oder des gerade zurückliegenden Haushaltsjahres zurückgegriffen werden. Die Finanzkraft- und -bedarfsmeßzahlen reflektieren infolgedessen nie die aktuelle, sondern stets eine in der Vergangenheit beobachtbare finanzielle Situation einer Gemeinde. Mit anderen Worten: Die Schlüsselzuweisungen folgen ihren Anspruchsgrundlagen mit einer zeitlichen Verzögerung, die sich unvermeidlich aus dem Zeitbedarf für die korrekte Ermittlung der Anspruchsgrundlagen ergibt.

Das rheinland-pfälzische Finanzausgleichsgesetz beinhaltet diesbezüglich insbesondere die Regelung, daß die Steuerkraftzahlen nach § 12 Abs. 3 und Abs. 5 FAG auf der Basis des vereinnahmten Steueraufkommens in der Zeit vom 1. Oktober des vorvergangenen Jahres bis zum 30. September des vergangenen Jahres errechnet werden. Diese Vorgehensweise ist unvermeidlich und daher aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht zu beanstanden. Noch aktuellere Daten stehen nicht zur Verfügung, so daß etwa eine Bezugnahme auf das vergangene Jahr schon aus diesem Grund ausscheidet¹. Hinzu kommt, daß die Gemeinden für ihre eigene Haushaltsplanung rechtzeitig verlässliche Daten benötigen; ein Aspekt, der eher für eine Rückverschiebung als für eine Vorverschiebung der Referenzperiode spricht.

¹ Rheinland-Pfalz bewegt sich (zusammen mit Bayern und Niedersachsen) schon am unteren Ende der in den Finanzausgleichsgesetzen fixierten Verzögerungen zwischen der Finanzkraftermittlung und den darauf basierenden Ausgleichsleistungen (15 bis 24 Monate).

Infolge der unvermeidlichen zeitlichen Verzögerungen im Finanzausgleich wird beispielsweise eine Verschlechterung der Steuerkraft einer Gemeinde nicht sofort durch höhere Finanzausweisungen teilweise ausgeglichen. Dieser Ausgleich entfällt aber nicht, sondern verschiebt sich nur auf ein späteres Haushaltsjahr. Unlösbare Probleme können sich daraus für die betroffene Gemeinde schon deshalb nicht ergeben, weil sie es in der Hand hat, der absehbaren Verzögerung des Einnahmenezufusses durch eine vorübergehend stärkere Kreditfinanzierung ihrer Ausgaben zu begegnen. Was dann verbleibt, ist eine effektive Belastung der Gemeinde im Umfang der auf die zusätzlichen Kredite entfallenden Zinszahlungen. Diese Belastung erscheint angesichts der Kürze des relevanten Zeitraumes durchaus zumutbar, zumal im umgekehrten Fall auch entsprechende Zinsgewinne zu verbuchen sind.

Die zeitlichen Verzögerungen stehen also einem sachgerechten Finanzausgleich keinesfalls entgegen. Es versteht sich von selbst, daß die Asynchronität der Anspruchsgrundlagen und Leistungen im Rahmen einer empirisch orientierten Nivellierungsprüfung anhand der konkreten Daten herausgerechnet werden muß¹. Will man willkürliche und irreführende Vergleiche vermeiden, so sind die Leistungen nicht der Periode zuzurechnen, in der sie den Gemeinden zufließen, sondern rückblickend der Periode, auf deren Datenbasis ihre Berechnung erfolgte.

¹ Vgl. Oster, R., Wagenführer, A., Abschöpfung der Gewerbesteuer über 100 v. H.?, in: Gemeinde und Stadt 8/97, S. 202 ff.

3. Die Funktion einheitlicher Nivellierungssätze im Finanzausgleich

a. 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 tatsächlich 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 An-

laß für die Forderungen nach einer durchgreifenden Reform des Gemeindefinanzsystems. Allerdings können die Mängel der heutigen Gewerbesteuer kaum durch darauf bezogene spezielle Regelungen im Finanzausgleich kompensiert werden (vgl. dazu auch Abschnitt C.4.d). 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 Wertschöpfungsteuer – stellen, soweit sie mit einem Hebesatzrecht verbunden sind.

b. Die Wahl des „richtigen“ 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.

Dies 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 Lösung¹. Auch steuersys-

¹ Teilweise wird moniert, daß auch gewogene landesdurchschnittliche Hebesätze letzten Endes subjektiv bleiben, weil sie nicht mehr (aber auch nicht weniger) zum Ausdruck bringen als daß die durchschnittlichen Sätze eben im Durchschnitt üblich sind. Vgl. Kuhn, T., Theorie des kommunalen Finanzausgleichs, Heidelberg 1995, S. 158. Dem Einwand ist entgegenzuhalten, daß der durchschnittliche Hebesatz immerhin zeigt, in welchem Maße eine repräsentative Gemeinde das ortsansässige Gewerbe zur Finanzierung kommunaler Leistungen heranzieht. Es spricht wenig dagegen, das im Durchschnitt übliche Verhalten als Referenzmaßstab zu verwenden und Abweichungen davon im Finanzausgleich nicht zu berücksichtigen.

tematische Gründe sind eindeutig zugunsten des landesdurchschnittlichen Hebesatzes anzuführen, denn er verhindert eine Ungleichbehandlung der Einkommensteuer gegenüber den Realsteuern¹.

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 Relevanz für die Bestimmung der Finanzkraft der kleineren Gemeinden bezweifelt. Diese Auffassung kann jedoch aus verschiedenen Gründen, nicht überzeugen. Sie werden im folgenden noch näher erläutert und daher an dieser Stelle nur kurz skizziert.

- (1) Wenn ein einheitlicher Nivellierungssatz verwendet werden soll, gibt es keine überzeugende Alternative zum gewichteten Landesdurchschnitt.
 - (a) Der häufigste Wert (Modus) fällt schon deshalb aus, weil in der Regel keine eingipflige, sondern eine zwei- oder mehrgipflige Häufigkeitsverteilung mit mehreren Modalwerten vorliegt. Auch läßt die bloße Häufigkeit eines Hebesatzes keine Rückschlüsse auf seine Eignung als Nivellierungssatz zu, solange die Ursachen der Streuung der Hebesätze außer Betracht bleiben (vgl. Abschnitt C.4.c - d).
 - (b) Ein gegenüber dem Landesdurchschnitt abgesenkter Nivellierungssatz kommt zwar durchaus in Betracht. Er begünstigt aber nicht die kleinen Gemeinden mit geringen Hebesätzen, sondern die überdurchschnittlich steuerstarken Kommunen (vgl. Abschnitt C.3.d - e).
- (2) Eine Hebesatzstaffel anstelle eines einheitlichen Nivellierungssatzes kann nicht empfohlen werden. Zum einen gibt es keine durchgehende statistisch signifikante Korrelation zwischen Gemeindegröße und Hebesatz, die eine größenbezogene Staffelung der Nivellierungssätze nahelegen würde. Zum anderen lassen sich auch keine unterschiedlichen Hebesatzpotentiale ableiten, die eine entsprechende Gruppierung der

¹ 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 C.3.b).

Gemeinden nach typischen Hebesätzen rechtfertigen könnten (vgl. Abschnitt C.4).

Daher führt letzten Endes kein Weg an der Verwendung des durchschnittlichen Hebesatzes als Fixpunkt der Ausgleichsregelung vorbei. Diskutieren kann man über Modifikationen, welche das Verfahren naturgemäß komplexer, eventuell aber auch problemgerechter machen. Derartige Abweichungen von der Durchschnittslösung müssen allerdings ihrerseits objektivierbar sein und sich dem direkten Einfluß der am Finanzausgleich beteiligten Gebietskörperschaften entziehen.

c. Berücksichtigung der Gewerbesteuerumlage

Eine erste und notwendige Modifikation ergibt sich aus dem Tatbestand, daß die Gemeinden seit der großen Finanzreform 1969 nicht mehr allein über das Aufkommen der Gewerbesteuer verfügen, sondern – im Gegenzug zu ihrer Beteiligung an der Einkommensteuer – die Gewerbesteuerumlage an Bund und Land abführen müssen (vgl. Abschnitt C.2.b). Die Gewerbesteuerumlage darf daher nicht in die Steuerkraft der Gemeinden eingerechnet werden, sondern für die Steuerkraft ist allein das den Gemeinden verbleibende Netto-Gewerbesteueraufkommen maßgeblich.

Eine Bereinigung der Nivellierungssätze um die Gewerbesteuerumlage ist also geboten, damit den Gemeinden nicht eine fiktive Finanzkraft zugerechnet wird, über die sie nicht verfügen. Verfahrenstechnisch kann dies am einfachsten bewerkstelligt werden, indem man den landesdurchschnittlichen Hebesatz um den Vervielfältiger der Gewerbesteuerumlage reduziert. Prinzipiell wurde in Rheinland-Pfalz schon immer so verfahren. Der Nivellierungssatz lag beispielsweise 1995 mit 278 v.H. um 85 Prozentpunkte unter dem landesdurchschnittlichen Hebesatz von 363 v.H., was in etwa dem durch die Gewerbesteuerumlage bedingten Korrekturbedarf in Höhe von 79 Prozentpunkten entsprach. Mit der Neuregelung des FAG vom 22.12.1995 hat der Gesetzgeber die korrekte Anrechnung der jeweiligen Gewerbesteuerumlage bei der Festlegung der Nivellierungshebesätze auch explizit im Finanzausgleichsgesetz festgeschrieben.

Die korrekte Verrechnung der Gewerbesteuerumlage sorgt dafür, daß nur das Gewerbesteueraufkommen, welches den Kommunen tatsächlich zufließt, als Teil ihrer Finanzkraft ausgewiesen wird. 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 sollten¹, ist eine von der Gewerbesteuerumlage unabhängige weitere Frage der Wahl der „richtigen“ Höhe der Nivellierungssätze.

d. 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 Überlegungen 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 ins-

¹ Vgl. Littmann. K., Der Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Gutachten, Baden-Baden 1994, S. 34 ff.

besondere der Schlüsselzuweisungen Berücksichtigung finden sollten. Dies geschieht in Rheinland-Pfalz ebenso wie in anderen Bundesländern nicht. Selbst wenn – abweichend vom rheinland-pfälzischen Einwohner = Einwohner-Prinzip – eine Einwohnerstaffel zur Anwendung kommt (vgl. Abschnitt C.2.c), kann nicht von einer zielgerichteten Berücksichtigung der kommunalen Bedarfe von Industriestandorten gesprochen werden. Vielmehr beschränkt sich der Finanzausgleich auf der Ebene der Finanzausweisungen immer auf einen relativ groben und primär an der Einwohnerzahl orientierten Ausgleich zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf.

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 grobschlächtigeren, aber eben auch einfacheren und Manipulationsversuchen gegenüber resistenteren 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 Richtung zielende Möglichkeit zur verstärkten Berücksichtigung

der Bedarfe von Betriebsgemeinden im Finanzausgleich. Gegen eine solche Argumentation ist wenig einzuwenden. Allerdings kann die Festlegung des gewerbefreundlichen 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 Zuweisungssystems¹ entgegenwirken und den Finanzausgleich per saldo verbessern würde, ist nicht klar 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 überschreitet². Eine mit unterschiedlichen Finanzbedarfen begründete Abweichung vom durchschnittlichen Hebesatz ist aber auch nicht zwingend geboten.

Wie erwähnt, lag der Nivellierungssatz in Rheinland-Pfalz 1995 mit 278 v.H. um 85 Prozentpunkte unter dem landesdurchschnittlichen Hebesatz von 363 v.H. Bei korrekter Verrechnung der Gewerbesteuerumlage hätte der Nivellierungssatz dagegen 284 v.H. betragen müssen. Die Differenz in Höhe von 6 Prozentpunkten führte zu einer leichten Unterbewertung der Gewerbesteuererinnahmen bei der Ermittlung der Finanzkraft, die als (mehr oder weniger gezielte) gewerbefreundliche Lösung interpretiert werden kann.

¹ In diesem Sinne äußert sich Littmann. K., Der Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Gutachten, Baden-Baden 1994, S. 33 ff.

² Der Gesetzgeber ist im übrigen nach Auffassung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs auch verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, exakt den tatsächlichen landesdurchschnittlichen Hebesatz als fiktiven Hebesatz festzusetzen. Vgl. Urteil des Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vom 9. Juli 1998, VerfGH 16/96 und 7/97, S. 55.

e. Folgen einer Unterbewertung der Gewerbesteuerkraft¹

Wenn aus wirtschaftspolitischen Gründen – mit dem Ziel einer Entlastung der Gewerbestandorte – eine systematische Unterbewertung der Gewerbesteuerkraft herbeigeführt werden soll, hat dies Konsequenzen für den Finanzausgleich². 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).

Aus der Differenzierung zwischen Niveau- und Struktureffekt kann abgeleitet werden, daß die steuerstarken und / oder gewerbesteuerdominierten Gemeinden nicht generell von einer Senkung des Nivellierungssatzes profitieren. Es besteht durchaus die Möglichkeit der 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 denkbare Fall einer Überbewertung der Gewerbesteuerkraft wird im folgenden nicht diskutiert. Eine Überbewertung dürfte allerdings 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. Urteil des Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vom 9. Juli 1998, VerfGH 16/96 und 7/97, S. 54.

² Vgl. Angenendt, W., Zum Ansatz der Gewerbesteuerkraft im Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, in: der gemeindehaushalt 4/1984, S. 85.

- (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 Nivellierungssatzes¹. 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 Gewerbesteuerereinnahmen auf die finanzstarken Gemeinden, insbesondere auf die größeren Städte². Dies widerspricht der distributiven Zielsetzung des horizontalen Finanzausgleichs, die eine An-

¹ Demgemäß resümiert Kuhn, T., Theorie des kommunalen Finanzausgleichs, Heidelberg 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“. Die gleiche Einschätzung der Wirkungen ermäßigter Nivellierungssätze findet sich im „Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen“ einer „Arbeitsgruppe aus sachverständigen Praktikern“, herausgegeben vom Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1987, S. 44.

² Im allgemeinen trifft diese These für Rheinland-Pfalz zu: Wenn eine Gemeinde „reich“ ist, dann deshalb, weil sie hohe Gewerbesteuerereinnahmen hat. Ursache für diesen Zusammenhang ist auch die vergleichsweise geringe räumliche Streuung der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.

näherung der Finanzkraftpositionen verlangt, 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.

4. 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 Gewerbesteuersätze 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.

a. 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 an¹:

- (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 faktisch in zwei Gruppen teilen, deren Steuereinnahmen entweder – bei hohen Hebesätzen –

¹ Vgl. Junkernheinrich, M., Micosatt, G., Reform des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen, Gutachten im Auftrag des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes und des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Bochum 1997, S. 119.

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.

Mit dem zweiten Argument muß man sich nicht lange aufhalten, denn es zeugt von Unverständnis der Funktion der Nivellierungssätze 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.

b. Das „Hebesatzpotential“ – eine unbekannte Größe

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 wenig überzeugend ist er, wenn man seine Implikationen näher betrachtet.

Ein erster Einwand ergibt sich daraus, daß die Ziele des Finanzausgleichs und die dazu erforderliche Messung der Finanzkraft nicht auf die gesamten Einnahmemöglichkeiten der einzelnen Gemeinden gerichtet sind. Einbezogen werden vielmehr nur die Mittel, die die Gemeinden aufbringen können, wenn sie sich den Normen des Finanzausgleichs hinsichtlich der Aufgaben-

erfüllung, der Ausgabentätigkeit und der Inanspruchnahme der Einnahmequellen anpassen¹. So wäre es beispielsweise verfehlt, wenn man einer Gemeinde, die einen hohen Hebesatz verlangt, um überdurchschnittliche Leistungen finanzieren zu können, mit dem Hinweis auf die offenkundig vorhandenen Einnahmemöglichkeiten eine höhere Finanzkraft zubilligen würde als einer vergleichbaren Gemeinde mit geringerem Hebesatz und geringerem Leistungsniveau (vgl. Abschnitt C.4.c).

Die geforderte Orientierung am Hebesatzpotential der Gemeinden setzt zudem voraus, daß das Hebesatzpotential auch nachvollziehbar anhand geeigneter Indikatoren ermittelt werden kann. Junkernheinrich / Micosatt geben die Schwierigkeiten einer quantitativen Bestimmung selbst zu und folgern zu Recht: „Insofern verbleibt dem Gesetzgeber sowohl hinsichtlich der Abgrenzung der Raumtypen als auch der Differenzierung der Hebesätze ein größerer Ermessensspielraum“².

Diesen Spielraum kann der Gesetzgeber auch durch die Entscheidung für einen einheitlichen Hebesatz ausfüllen. Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen 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 gestalten³.

Die rechtliche Zulässigkeit der Verwendung eines landeseinheitlichen Nivellierungssatzes ist freilich nicht gleichbedeutend mit ihrer ökonomischen Zweckmäßigkeit. Aber auch unter finanzwissenschaftlichen Aspekten kann

¹ Vgl. Hardt, U., Kommunale Finanzkraft. Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich, Frankfurt am Main 1988, S. 272.

² Vgl. Junkernheinrich, M., Micosatt, G., Reform des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen, Gutachten im Auftrag des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes und des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Bochum 1997, S. 136.

³ Vgl. Urteil des Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vom 9. Juli 1998, VerfGH 16/96 und 7/97, S. 53.

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 differenzierte, 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.

c. Ursachen differenzierter 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 erforderlich¹.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht sind differenzierte Hebesätze zunächst einmal Ausfluß 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,

¹ Vgl. Kirchhoff, U., Die rheinland-pfälzischen Gemeinden im System des Finanzausgleichs, Frankfurt am Main 1996, S. 105.

daß durch die Statuierung eines Hebesatzrechts bei den Kommunalsteuern positive Eigenschaften der gemeindlichen Selbstverwaltung ausgeprägter zur Geltung gelangen“¹.

Lokal unterschiedliche Hebesätze sind daher zunächst einmal nicht 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 kommunalen Leistungen und den Nachteilen aus den kommunalen Steuern herbeizuführen.

d. Die Problematik der Gewerbesteuer

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), ver-

¹ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 31, Bonn 1982, S. 27.

teilt 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 variieren¹.

Die tendenziell 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 vergleichsweise hohen Bedarf an Finanzausgleich und unterhöhlt auch von dieser Seite her die kommunale Finanzautonomie.

e. Steuerkraftverteilung und Finanzausgleich

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 orientiert². Hebesatzdifferenzen zwischen den Gemeinden können eben einerseits auf entsprechende Unterschiede der kommunalen Leistungen für das ortsansässige Gewerbe, andererseits aber

¹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 31, Bonn 1982, S. 48.

² 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 wachsender Gemeindegröße herbeiführen würde (innerhalb vorgegebener Unter- und Obergrenzen). Wenn allerdings – wie in Rheinland-Pfalz (vgl. Abschnitt C.4.g) – 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, H.-G., Der kommunale Finanzausgleich, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 1/1994, S. 10.

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, 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. Man kann natürlich versuchen, diesen Zusammenhang durch niedrigere Nivellierungssätze für steuerschwache Gemeinden zu verstärken. Dann darf man aber die Staffelung der Nivellierungssätze nicht an der Gemeindegröße orientieren. Sie sagt wenig über die Pro-Kopf-Steuerkraft aus¹, 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) Steuerkraft². 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

¹ 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.

² Eine solche Staffelung wurde für Nordrhein-Westfalen in Erwägung gezogen. Vgl. Junkernheinrich, M., Micosatt, G., Reform des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen, Gutachten im Auftrag des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes und des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Bochum 1997, S. 138. Junkernheinrich / Micosatt bevorzugen dagegen eine Staffelung nach siedlungsstrukturellen Raumkategorien (Kernstädte, Umlandgemeinden und ländlicher Raum).

Steuerkraft und nicht nur – wie bei einer Staffelung der Nivellierungssätze – an der Gewerbesteuerkraft der Gemeinden¹.

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 fehlplaziert. (2) Eine systematische Entlastung steuerschwacher Gemeinden kann zudem nicht durch eine einwohnerbezogene oder an anderen siedlungsstrukturellen Merkmalen anknüpfende Staffelung der Nivellierungssätze erreicht werden.

Im übrigen knüpft das rheinland-pfälzische Finanzausgleichsgesetz auch bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen A für die steuerschwachen Gemeinden am Landesdurchschnitt und nicht am Durchschnitt der jeweiligen Gemeindegrößenklasse an. Dies sorgt für einen relativ größeren Abstand der finanzschwachen Gemeinden zum Mittelwert und damit für relativ höhere Schlüsselzuweisungen A. Es kann wohl nicht im Sinne eines fairen Finanzausgleichs sein, wenn die ansonsten gern akzeptierte Orientierung am Landesdurchschnitt in Frage gestellt wird, sobald sie den Interessen bestimmter Gemeinden bzw. Gemeindegruppen zuwiderläuft.

f. 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.

¹ 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.

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 von Junkernheinrich / Micosatt in diesem Zusammenhang vorgetragenen Argumente erweisen sich als wenig stichhaltig, teilweise sogar als irreführend¹:

- (1) Letzteres betrifft den Hinweis auf Unterschiede in der Infrastruktur. Wer eine umfassende Infrastruktur bereithält, kann unbestritten auch höhere Hebesätze zur Infrastrukturfinanzierung verlangen. 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 dürfen².

¹ Vgl. Junkernheinrich, M., Micosatt, G., Reform des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen, Gutachten im Auftrag des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes und des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Bochum 1997, S. 125 ff.

² 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

- (2) 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 einseitig. Sie übersieht, daß Steuerbelastung und kommunale Leistungen nicht unabhängig voneinander sind. Allgemeine Standortnachteile lassen sich eben nicht durch eine zurückhaltende Hebesatzpolitik kompensieren.
- (3) 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.
- (4) Eine unterdurchschnittliche Anspannung der Hebesätze dürfte nicht zuletzt wegen der untergeordneten Bedeutung dieses Faktors für die Standortentscheidungen der Unternehmen keine zwingende Konse-

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 Gewerbesteuererträgen 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.

quenz 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“¹. 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.

- (5) 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 Finanzausgleich 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.

¹ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 31, Bonn 1982, S. 76.

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 soll¹.

Hinzu kommt, daß sich in der Praxis vermutlich eine Staffelung der Nivellierungssätze nach der Gemeindegröße durchsetzen würde. Die Einwohnerzahl stellt jedoch keinen hinreichend verlässlichen Indikator für unterschiedliche Hebesatzanspannungspotentiale dar; sie gibt keinen sicheren Aufschluß über Standortvorteile und deren wirtschaftliche Ertragsmöglichkeiten². Höhere Nivellierungssätze für Gemeindegruppen mit höheren Durchschnittshebesätzen hätten darüber hinaus geringere Schlüsselzuweisungen für diese Gruppen zur Folge, was einen Druck in Richtung auf weitere Hebesatzerhöhungen auslösen würde. Die beklagten Hebesatzdifferenzen zwischen den Gemeinden und daraus resultierende Verzerrungen im Standortwettbewerb nähmen in der Tendenz noch zu³. 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-) steuerschwacher Gemeinden. Dieser Verzicht ist vor dem Hintergrund des

¹ 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. Urteil des Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vom 9. Juli 1998, VerFGH 16/96 und 7/97, S. 52.

² Vgl. Parsche, R., Steinherr, M., Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, ifo Studien zur Finanzpolitik 59, München 1995, S. 61 ff.

³ Vgl. Eichelhardt, H., Möglichkeiten zu ausgewogenerer Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, Manuskript, Speyer 1990, S. 67.

rheinland-pfälzischen Einwohner = Einwohner-Prinzips nahezu geboten. Gegenüber einer Hauptansatzstaffelung nach dem „veredelten“ Einwohner führt das Einwohner = Einwohner-Prinzip zu einer ungünstigeren Behandlung der kreisfreien Städte im Finanzausgleich. Eine Staffelung der Nivellierungssätze würde ebenfalls zu Lasten der relativ gewerbesteuerstarken kreisfreien Städte gehen und damit die ausgewogene Berücksichtigung der Interessen der verschiedenen Gebietskörperschaftsgruppen im rheinland-pfälzischen Finanzausgleich in Frage stellen.

Es sei in diesem Zusammenhang auch 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.

g. Die Streuung der Hebesätze in Rheinland-Pfalz

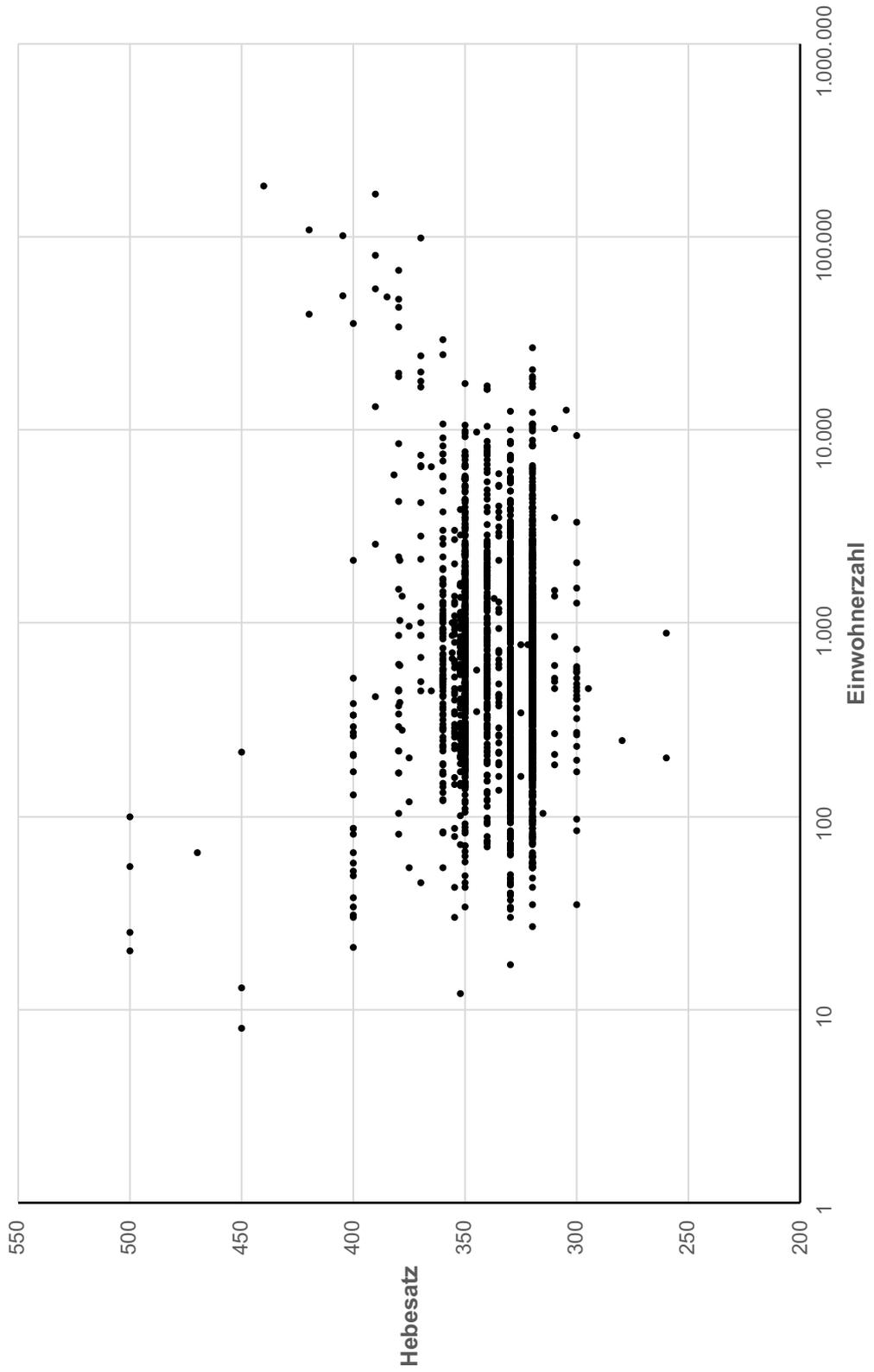
Die Überlegungen zu den möglichen Ursachen empirisch beobachtbarer Hebesatzdifferenzen zeigen, daß aus der tatsächlichen Höhe eines Hebesatzes nicht auf ein spezifisches Hebesatzpotential geschlossen werden kann. Dennoch könnte man auf die Idee kommen, daß die durchschnittlichen Hebesätze geeignet zusammengefaßter Gemeindegruppen typische Unterschiede in den Hebesatzpotentialen signalisieren. Dieser Argumentation kann jedoch – zumindest für die rheinland-pfälzischen Gemeinden – aus verschiedenen Gründen nicht gefolgt werden.

Ein erster Einwand ergibt sich aus der Gruppenbildung. Sie erfolgt in der Regel nach Gemeindegrößenklassen, die letzten Endes willkürlich abgegrenzt werden. Noch schwerer wiegt freilich der Tatbestand, daß die Gruppierung die möglicherweise beträchtlichen Unterschiede innerhalb der einzelnen Größenklassen völlig verdeckt. Wenn schon ein Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Hebesatz (-potential) vermutet wird, dann muß sich dieser in einer signifikanten und weitgehend kontinuierlichen Zunahme der Hebesätze bei wachsender Gemeindegröße niederschlagen.

Betrachtet man unter diesem Blickwinkel die in Abbildung 1 dargestellte Streuung der Hebesätze bei den rheinland-pfälzischen Gemeinden, so fällt es allerdings schwer, einen derartigen Nexus zu erkennen. Vielmehr drängt sich der Eindruck auf, daß über alle Gemeindegrößenklassen hinweg eine beträchtliche Bandbreite der tatsächlichen Hebesätze vorliegt, die keinem klaren Muster folgt. Die These, aus den beobachtbaren Hebesätzen könne auf unterschiedliche Hebesatzpotentiale geschlossen werden, ist also aus zwei Gründen zurückzuweisen: (1) Den tatsächlichen Hebesätzen kann man nicht ansehen, weshalb sie relativ hoch oder relativ niedrig sind, und (2) es besteht kein klarer Zusammenhang zwischen Hebesatz und Einwohnerzahl rheinland-pfälzischer Gemeinden.

Hebesatz und Gemeindegröße

Gemeinden in Rheinland-Pfalz 1997



D. Ungleichbehandlung von Gemeinden in Rheinland-Pfalz?

Kapitel C war der Frage nach den Voraussetzungen einer sachgerechten Nivellierungsprüfung für die Gemeinden sowie den damit zusammenhängenden Grundfragen der Gestaltung der verschiedenen Elemente des Finanzausgleichs gewidmet. Vor dem Hintergrund der dabei gewonnenen Erkenntnisse wird im folgenden ein Schema für die praktische Durchführung einer Nivellierungsprüfung entwickelt (Abschnitt D.1) und mit den von anderer Seite präsentierten Vergleichsrechnungen konfrontiert (Abschnitt D.2). Es wird sich zeigen, daß diesen Vergleichsrechnungen erhebliche methodische Mängel anhaften. Infolgedessen sind sie keine geeignete Grundlage einer finanzwissenschaftlichen Kritik am kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz.

1. Entwicklung eines Schemas für eine Nivellierungsprüfung

a. Kriterien einer Nivellierungsprüfung im Überblick

Bei der Durchführung einer sachgerechten Nivellierungsprüfung sind verschiedene grundlegende Anforderungen zu beachten, die in Kapitel C ausführlich diskutiert wurden und daher an dieser Stelle nur noch einmal zusammenfassend skizziert werden:

- (1) Eine Nivellierungsprüfung kommt nur für solche Gebietskörperschaften in Betracht, die gleiche öffentlichen Aufgaben zu erfüllen haben. Nach diesem Kriterium der funktionalen Identität sind vergleichbar (a) Gemeinden einer Gemeindegruppe, soweit sie dem gleichen Gemeindeverband angehören, und (b) Gemeindeverbände (Zentralverband plus Verbandsmitglieder) untereinander sowie mit Gemeinden, die alle Funktionen der entsprechenden Gemeindeverbände ausüben.
- (2) Eine Nivellierungsprüfung setzt eine korrekte Bestimmung der Finanzkraft der Gemeinden vor und nach Finanzausgleich voraus. Im einzelnen sind dabei folgende Aspekte zu beachten:

- (a) Sachgerecht ist die Vernachlässigung der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, Gebühren und Beiträge, Finanzausweisungen und Kredite bei der Ermittlung der Finanzkraft.
 - (b) Die Bund und Land zustehende Gewerbesteuerumlage berührt die Steuerkraft der Gemeinden nicht und darf daher auch nicht der kommunalen Finanzkraft vor Finanzausgleich zugerechnet werden.
 - (c) Die Verwendung einer Hauptansatzstaffel zur Berücksichtigung unterschiedlicher Pro-Kopf-Finanzbedarfe der Kommunen ist möglich, aber keineswegs zwingend. Die notwendige Differenzierung kann auch und besser durch Leistungsansätze herbeigeführt werden.
 - (d) Bei einer Nivellierungsprüfung anhand statistischer Daten müssen unvermeidliche zeitliche Verzögerungen zwischen den Finanzausgleichsleistungen und den zugrundeliegenden Finanzkraftzahlen herausgerechnet werden.
 - (e) Bei der Bildung der Steuerkraftmeßzahlen ist eine Normierung der Hebesätze unerlässlich. Sie macht den Finanzausgleich von den autonomen Entscheidungen der einzelnen Gemeinden über die Höhe der Hebesätze unabhängig.
- (3) Daß nicht die tatsächlichen, sondern normierte Hebesätze im Finanzausgleich und bei einer Nivellierungsprüfung verwendet werden müssen, ist weitgehend unstrittig. Dagegen besteht Dissens hinsichtlich der richtigen Höhe der Nivellierungssätze:
- (a) Für die Benutzung des landesdurchschnittlichen Hebesatzes spricht seine Unabhängigkeit von landespolitischen Entscheidungen und seine Neutralität bezüglich der Behandlung der verschiedenen Steuern im Finanzausgleich (Einkommensteuer und Realsteuern).
 - (b) Der landesdurchschnittlichen Hebesatz ist um den Vervielfacher der Gewerbesteuerumlage zu reduzieren, damit den Gemeinden keine Finanzkraft zugerechnet wird, über die sie effektiv nicht verfügen.

- (c) Eine Ermäßigung des Nivellierungssatzes gegenüber dem um die Gewerbesteuerumlage bereinigten Landesdurchschnitt, die auf eine Begünstigung gewerbesteuerstarker Gemeinden hinausläuft, kann aus wirtschaftspolitischen Gründen in Erwägung gezogen werden.
- (d) Eine Staffelung der Nivellierungssätze nach Gemeindegruppen mit dem Ziel der Berücksichtigung unterschiedlicher Hebesatzpotentiale ist theoretisch nicht überzeugend zu begründen und praktisch nicht operational umzusetzen.

Vor dem Hintergrund der genannten Kriterien wird nun ein auf die rheinland-pfälzischen Gemeinden generell anwendbares Raster einer Nivellierungsprüfung entwickelt.

b. Allgemeines Schema einer Nivellierungsprüfung

Den Ausgangspunkt einer Analyse der Verteilungswirkungen des Finanzausgleichs bilden die tatsächlichen Einnahmen der zu vergleichenden Gemeinden. Dies sind im wesentlichen die Einnahmen aus der kommunalen Einkommensteuerbeteiligung und den Realsteuern, wobei im folgenden aus Vereinfachungsgründen nur auf die Gewerbesteuer abgestellt wird. Die tatsächlichen Einnahmen sind jedoch nicht mit der Finanzkraft der Gemeinden vor Finanzausgleich gleichzusetzen. Zum Verständnis des Prüfungsverfahrens und der nachfolgenden Beispielrechnungen erscheint es angebracht, vorweg einige Begriffsklärungen vorzunehmen, die aus der Notwendigkeit einer Unterscheidung zwischen den tatsächlichen und den für Finanzausgleichszwecke nivellierten Größen bei der Gewerbesteuer und der Verrechnung der Gewerbesteuerumlage resultieren.

- (1) Das tatsächliche Aufkommen der Gewerbesteuer ergibt sich durch Anwendung des von der Gemeinde festgesetzten Hebesatzes auf den Gewerbesteuermeßbetrag. Infolge ihrer Abhängigkeit von der kommunalen Finanzpolitik und der Einrechnung der Gewerbesteuerumlage ist diese Größe für Finanzkraftvergleiche nicht zu gebrauchen.

- (2) Die Gewerbesteuerumlage kann nicht in die Netto-Finanzkraft der Gemeinden eingerechnet werden, da die Gewerbesteuer in dieser Höhe keine eigene Einnahme der Gemeinden darstellt. Infolgedessen ist zwischen dem Bruttoaufkommen der Gewerbesteuer und der nach Gewerbesteuerumlage verbleibenden, für den Finanzausgleich relevanten Nettogröße zu differenzieren. Allerdings sind die Nettoeinnahmen aus der Gewerbesteuer für Vergleichszwecke immer noch ungeeignet, weil sie von den gemeindespezifischen Hebesätzen abhängen.
- (3) Die kommunale Hebesatzpolitik darf keinen direkten Einfluß auf den Finanzausgleich ausüben. Daher muß im Finanzausgleich mit nivellierten Hebesätzen operiert werden, die überhaupt erst eine Ermittlung der Gewerbesteuerkraft – im Unterschied zu den Gewerbesteuereinnahmen – ermöglichen. Die Gewerbesteuerkraft ergibt sich durch Anwendung des Nivellierungshebesatzes auf den Gewerbesteuermeßbetrag. Sie ist ein Maß für die Steuereinnahmen, die einer Gemeinde potentiell – bei durchschnittlicher Hebesatzpolitik – zur Verfügung stehen. Abweichungen der gemeindespezifischen von den durchschnittlichen Hebesätzen nach unten implizieren einen Verzicht auf potentielle Einnahmen, den allein die jeweilige Gemeinde zu vertreten hat.
- (4) Orientierungsgröße für den Nivellierungshebesatz ist der landesdurchschnittliche Hebesatz korrigiert um die Gewerbesteuerumlage. Mit Hilfe des Nivellierungshebesatzes wird die den Gemeinden zustehende Netto-Gewerbesteuer um den Einfluß gemeindespezifischer Hebesätze bereinigt. Ergebnis ist die Gewerbesteuerkraft, die dem Produkt aus Nivellierungssatz und Gewerbesteuermeßbetrag entspricht und alle relevanten Kriterien für einen Vergleich erfüllt: Sie ist unabhängig von der kommunalen Hebesatzpolitik und rechnet den Gemeinden keine Finanzkraft zu, über die sie nicht einmal potentiell verfügen.

Die Gewerbesteuerkraft ergibt zusammen mit dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer die Steuerkraftmeßzahl, mit deren Hilfe die kommunale Finanzkraft vor Finanzausgleich korrekt taxiert werden kann. Die Steuer-

kraftmeßzahl (und nicht das tatsächliche Steueraufkommen) ist mithin der richtige Ausgangspunkt für eine Nivellierungsprüfung.

Die Finanzkraft nach Finanzausgleich resultiert aus der Finanzkraft vor Finanzausgleich (Steuerkraftmeßzahl) nach Hinzurechnung der Schlüsselzuweisungen und Abzug der verschiedenen landesweiten und kommunalen Umlagen (vgl. Abschnitt B.4). Übernivellierung im Finanzausgleich kann dementsprechend nur bedeuten, daß sich die Relation der Finanzkraft vor Finanzausgleich zweier Gemeinden nach Finanzausgleich umkehrt. Übernivellierung kann aber nicht konstatiert werden, wenn die Relation der tatsächlichen Einnahmen nach Finanzausgleich nicht mit der Relation dieser Einnahmen vor Finanzausgleich übereinstimmt. Solche Vergleiche sind infolge der Verwendung unbereinigter Finanzkraftzahlen nicht nur begrenzt aussagefähig, sie müssen sogar als irreführend disqualifiziert werden.

Aus diesen Überlegungen resultiert das folgende Schema für eine sachgerechte, den finanzwissenschaftlichen Kriterien entsprechende Nivellierungsprüfung für Gemeinden, die demselben Gemeindeverband angehören und daher als Vergleichspartner geeignet erscheinen:

I. Finanzkraftrechnung

	Gewerbsteuer (brutto)
:	Tatsächlicher Hebesatz
<hr/>	
=	Gewerbsteuermeßbetrag
x	Nivellierungshebesatz
<hr/>	
=	Gewerbsteuerkraft
+	Einkommensteuer
<hr/>	
=	Finanzkraft vor Finanzausgleich (Steuerkraftmeßzahl)
<hr/>	
+	Schlüsselzuweisungen
-	Finanzausgleichsumlage
-	Kreisumlage
-	Verbandsgemeindeumlage
<hr/>	
=	Finanzkraft nach Finanzausgleich
<hr/>	

Nicht bei jeder Gemeinde sind alle angeführten Positionen zu berücksichtigen. So entfallen die Schlüsselzuweisungen B2 bei den Ortsgemeinden, die andererseits als einzige Verbandsgemeindeumlage zahlen. Die Finanzausgleichsumlage ist nur von den überdurchschnittlich finanzstarken Gemeinden zu entrichten.

Zu Vergleichszwecken und mit Blick auf andere „Nivellierungsrechnungen“ kann ein entsprechend aufgebautes Schema zur Ermittlung der tatsächlichen Einnahmen der Gemeinden vor und nach Finanzausgleich herangezogen werden:

II. Einnahmenrechnung

	Gewerbsteuer (brutto)	
–	Gewerbsteuerumlage	
<hr/>		
=	Gewerbsteuer (netto)	
+	Einkommensteuer	
<hr/>		
=	Steuereinnahmen (netto) vor Finanzausgleich	
<hr/> <hr/>		
+	Schlüsselzuweisungen	
–	Finanzausgleichsumlage	
–	Kreisumlage	
–	Verbandsgemeindeumlage	
<hr/>		
=	Einnahmen (netto) nach Finanzausgleich	
<hr/> <hr/>		

Die Gewerbesteuerumlage, die im Vorfeld der Nivellierungsprüfung als Abzugsposten explizit in der Einnahmenrechnung auftaucht, versteckt sich übrigens in der Finanzkraftrechnung hinter dem Nivellierungshebesatz. Da dieser im Umfang des Vervielfältigers der Gewerbesteuerumlage unterhalb des landesdurchschnittlichen Hebesatzes liegt, wird die Gewerbesteuerumlage automatisch aus der Finanzkraft vor Finanzausgleich herausgerechnet

Damit liegt nun ein Raster vor, mit dessen Hilfe die Verteilungswirkungen des Finanzausgleichs überprüft werden können. Im nächsten Abschnitt wird eine Anwendung präsentiert, die nicht auf tatsächlich vorgefundene Daten, sondern auf Modellrechnungen zurückgreift, welche zum Nachweis der Verfassungswidrigkeit des rheinland-pfälzischen Systems vorgelegt wurden.

2. „Übernivellierung“ als Ergebnis unzulänglicher Vergleiche

Wie die folgenden Berechnungen zeigen, können die präsentierten Beispiele keine Umkehrungen der Finanzkraft Rangfolge von Gemeinden belegen, weil sie eben keine Finanzkraftrechnungen, sondern Einnahmenrechnungen darstellen. Sie zeigen nur, daß die Rangfolge der tatsächlichen Einnahmen im Finanzausgleich umkehrbar ist, weil und soweit die Gemeinden eine Hebesatzpolitik betreiben, die einen freiwilligen Verzicht auf potentielle und zurechenbare Einnahmen impliziert. Diese These wird zunächst für den von Littmann betrachteten Fall zweier gleich großer verbandsfreier Gemeinden¹ und danach auch für den Fall zweier Ortsgemeinden begründet. Die zum Vergleich herangezogenen Kommunen – die (Wohn-) Gemeinde W und die (Industrie-) Gemeinde I – unterscheiden sich jeweils erheblich in ihrer Steuerkraft und noch stärker in ihrer Steuerstruktur².

a. Vergleich verbandsfreier Gemeinden

Tabelle 1 (vgl. S. 66/67) für die verbandsfreien Gemeinden orientiert sich an den Bedingungen des Jahres 1996. Die relevanten landeseinheitlichen Parameter werden dementsprechend angesetzt mit:

- | | | |
|---|---|-----------|
| (1) Durchschnittlicher Hebesatz der Gewerbesteuer | = | 356 v.H. |
| (2) Vervielfältiger der Gewerbesteuerumlage | = | 79 v.H. |
| (3) Nivellierungshebesatz der Gewerbesteuer = (1) – (2) | = | 277 v.H. |
| (4) Finanzausgleichsumlagesatz | = | 17,6 v.H. |

Da Littmann meint, Übernivellierung sei eine mögliche Folge der Anwendung des Splittings bei unterschiedlichen Steuerstrukturen, werden die von ihm gewählten, in maximal zulässigem Umfang gespreizten Kreisumlagesätze verwendet:

- | | | |
|--|---|------------|
| (5) Kreisumlagesätze | | |
| (a) Gewerbesteuer (Steuerkraft) | = | 38,03 v.H. |
| (b) Einkommensteuer und Schlüsselzuweisungen | = | 28,53 v.H. |

¹ Vgl. Littmann, K., Der Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Gutachten, Baden-Baden 1994, S. 101 ff.

² Letzteres erleichtert den (am Ende trotzdem mißlingenden) Versuch, Übernivellierung mithilfe der Splittingeffekte zu konstruieren.

Schließlich wird, ebenfalls Littmann folgend, ein deutlich unter dem Landesdurchschnitt liegender tatsächlicher Hebesatz der betrachteten verbandsfreien Gemeinden zugrundegelegt:

(6) Tatsächlicher Hebesatz = 300 v.H.

Die relativ steuerschwache verbandsfreie Gemeinde W erzielt ein Bruttoaufkommen aus der Gewerbesteuer in Höhe von 3.000.000 DM, die überdurchschnittlich steuerstarke Gemeinde I dagegen 12.000.000 DM. Entgegengerichtete Unterschiede bei der Einkommensteuer – 7.000.000 DM für Gemeinde W und 3.000.000 DM für Gemeinde I – können nichts daran ändern, daß die Gemeinde I über eine deutlich höhere Finanzkraft vor Finanzausgleich verfügt. Letztere ergibt sich aus der Summe von Gewerbesteuerkraft und Einkommensteuer, wobei die Gewerbesteuerkraft aus der Anwendung des Nivellierungshebesatzes auf den Gewerbesteuermeßbetrag resultiert. Vor Finanzausgleich steht daher die Gemeinde W mit einer Finanzkraft von 9.770.000 DM der Gemeinde I mit einer Finanzkraft von 14.080.000 DM gegenüber¹.

Im Finanzausgleich erhöht sich die jeweilige Finanzkraft durch Schlüsselzuweisungen und reduziert sich durch Umlagen. Gemeinde I ist bei den Umlagen in zweierlei Hinsicht „benachteiligt“, denn sie muß (1) aufgrund ihrer Steuerkraft Finanzausgleichsumlage zahlen und sie wird (2) aufgrund ihrer Steuerstruktur bei der Kreisumlage – bezogen auf ihre Finanzkraft vor Finanzausgleich – relativ höher belastet. Dennoch verfügt Gemeinde I auch nach Finanzausgleich mit 8.652.385 DM gegenüber der Gemeinde W mit 7.378.324 DM über die höhere Finanzkraft. Was der gesamte Finanzausgleich bewirkt hat, ist keine Umkehrung, sondern eine in der Tendenz zielkonforme Annäherung der Finanzkraftpositionen: Das entsprechende Verhältnis der Finanzkraftzahlen steigt von 69,4 v.H. auf 85,3 v.H.

¹ Doppelt falsch wäre es, die Situation vor Finanzausgleich anhand der Summe der Bruttoeinnahmen – Gewerbesteuer (brutto) und Einkommensteuer – zu charakterisieren (Gemeinde I: 10.000.000 DM; Gemeinde W: 15.000.000 DM), denn die Bruttoeinnahmen sagen nichts über die Finanzkraft aus. Sie verzerren das Bild durch die Einbeziehung der Gewerbesteuerumlage und die Abhängigkeit vom tatsächlichen Hebesatz der Gemeinden.

Tabelle 1: Vergleich verbandsfreier Gemeinden

I. Finanzkraftrechnung	Gemeinde W	Gemeinde I
Gewerbesteuer (brutto)	3.000.000 DM	12.000.000 DM
: Tatsächlicher Hebesatz in v.H.	300	300
= Gewerbesteuermeißbetrag	1.000.000 DM	4.000.000 DM
x Nivellierungshebesatz in v.H.	277	277
= Gewerbesteuerkraft	2.770.000 DM	11.080.000 DM
+ Einkommensteuer	7.000.000 DM	3.000.000 DM
= Finanzkraft vor Finanzausgleich	9.770.000 DM	14.080.000 DM
+ Schlüsselzuweisungen	922.250 DM	254.200 DM
- Finanzausgleichsumlage	- DM	538.560 DM
- Kreisumlage	3.313.926 DM	5.143.255 DM
Umlagesatz Gewerbesteuer in v.H.	1.053.708 DM	4.214.832 DM
Umlagesatz Einkommensteuer in v.H.	1.997.100 DM	855.900 DM
Umlagesatz Schlüsselzuweisungen in v.H.	263.118 DM	72.523 DM
= Finanzkraft nach Finanzausgleich	7.378.324 DM	8.652.385 DM
Finanzkraftrelationen		
Gemeinde W zu Gemeinde I vor Finanzausgleich	in v.H.	69,39
Gemeinde W zu Gemeinde I nach Finanzausgleich	in v.H.	85,28

Tabelle 1: Vergleich verbandsfreier Gemeinden (Fortsetzung)

II. Einnahmenrechnung	Gemeinde W	Gemeinde I
Gewerbesteuer (brutto)	3.000.000 DM	12.000.000 DM
- Gewerbesteuerumlage	79,00	3.160.000 DM
= Gewerbesteuer (netto)	2.210.000 DM	8.840.000 DM
+ Einkommensteuer	7.000.000 DM	3.000.000 DM
= Steuereinnahmen (netto) vor Finanzausgleich	9.210.000 DM	11.840.000 DM
+ Schlüsselzuweisungen	922.250 DM	254.200 DM
- Finanzausgleichsumlage	17,60	538.560 DM
- Kreisumlage	3.313.926 DM	5.143.255 DM
Umlagesatz Gewerbesteuer in v.H.	38,04	4.214.832 DM
Umlagesatz Einkommensteuer in v.H.	28,53	855.900 DM
Umlagesatz Schlüsselzuweisungen in v.H.	28,53	72.523 DM
= Einnahmen (netto) nach Finanzausgleich	6.818.324 DM	6.412.385 DM
Einnahmenrelationen		
Gemeinde W zu Gemeinde I vor Finanzausgleich	in v.H.	77,79
Gemeinde W zu Gemeinde I nach Finanzausgleich	in v.H.	106,33
nachrichtlich:		
Verzicht auf potentielle Einnahmen	560.000 DM	2.240.000 DM
Finanzkraft nach Finanzausgleich	7.378.324 DM	8.652.385 DM

Weshalb aber kommen Littmann und andere in ihren Berechnungen zu anderslautenden Ergebnissen? Der wesentliche Grund liegt – wie bereits angedeutet – in der Verwechslung einer Finanzkraft- mit einer Einnahmenrechnung. Bezogen auf die Einnahmen trifft es nämlich unter den genannten Bedingungen zu, daß sich die Positionen vor und nach Finanzausgleich vertauschen. Tabelle I enthält im zweiten Teil die Ermittlung der relevanten Daten. Vor Finanzausgleich verfügt Gemeinde I netto – nach Abzug der im horizontalen Finanzausgleich irrelevanten Gewerbesteuerumlage – über 11.840.000 DM, Gemeinde W nur über 9.210.000 DM an Steuereinnahmen. Nach Verrechnung der Schlüsselzuweisungen und Umlagen hat sich das Verhältnis gedreht: Gemeinde W hat nach Finanzausgleich 6.818.324 DM, Gemeinde I dagegen nur noch 6.412.385 DM. Dies findet seinen Niederschlag in der Einnahmenrelation, die sich von 77,8 v.H. auf 106,3 erhöht.

Nun sind aber die Daten einer Einnahmenrechnung aus den oben dargelegten Gründen (vgl. Abschnitt D.1.b) nicht geeignet, Übernivellierung nachzuweisen oder zu widerlegen. Selbst bei korrekter Bereinigung um die Gewerbesteuerumlage wird in der Einnahmenrechnung nicht die Entwicklung der potentiellen, bei durchschnittlicher Hebesatzpolitik erzielbaren Einnahmen, sondern die Entwicklung der von den Entscheidungen der Gemeinde abhängigen tatsächlichen Einnahmen verfolgt. Da die betrachteten Gemeinden im vorliegenden Fall einen unter dem Landesdurchschnitt liegenden tatsächlichen Hebesatz verwenden, verzichten sie auf potentielle Einnahmen, die ihnen aber im Rahmen des Finanzausgleichs und einer Nivellierungsprüfung zugerechnet werden müssen.

Aufgrund ihres hohen Gewerbesteueranteils verzichtet Gemeinde I natürlich auf mehr Einnahmen als Gemeinde W, und das ist letztlich der Grund für ihr schlechtes Abschneiden gemessen an den Einnahmen nach Finanzausgleich. Werden diese Einnahmen aufgestockt um die Mehreinnahmen, die bei einem Übergang zu einer durchschnittlichen Hebesatzpolitik eintreten würden, so gelangt man wieder zu der in der Finanzkraftrechnung abgeleiteten Finanzkraft nach Finanzausgleich, die keine Übernivellierung erkennen läßt. Die Gemeinde I hat es im übrigen selbst in der Hand, die monierte scheinbare Übernivellierung auch gemessen an den tatsächlichen Einnah-

men zu beseitigen, indem sie ihren Hebesatz entsprechend erhöht. Im vorliegenden Fall reicht dazu bereits eine Anhebung auf knapp über 310 v.H., was immer noch im Vergleich zum Landesdurchschnitt sehr wenig wäre¹.

Die nach dem Littmann-Verfahren gemessenen Einnahmeneffekte, aus denen fälschlicherweise auf Übernivellierung geschlossen wird, basieren im übrigen nicht primär auf der Möglichkeit des Umlagesplittings oder der Progression², sondern auf der Verwendung der tatsächlichen statt der nivellierten Hebesätze. Damit kann Übernivellierung sogar für einen proportionalen und für alle Umlagegrundlagen gleichen Kreisumlagesatz „nachgewiesen“ werden³. Allerdings trägt das Splitting erheblich zur Dramatisierung des (Schein-) Problems bei. Würde der betrachtete Kreis nämlich – bei insgesamt gleicher Belastung der beiden Gemeinden – auf das Splitting verzichten, so entfielen schon deshalb die in Tabelle 1 ausgewiesene Vertauschung der Einnahmenrangfolge⁴.

Daß die Finanzkraftrechnung keine Übernivellierung ausweist, hängt nicht etwa mit den gewählten Werten zusammen. Natürlich können aufgrund einer solchen Modellrechnung Übernivellierungseffekte noch nicht völlig ausgeschlossen werden. Es läßt sich aber auch allgemein zeigen, daß eine Umkehrung der Finanzkraftfolge (und nicht der Einnahmenrangfolge) bei den verbandsfreien Gemeinden eines Landkreises in Rheinland-Pfalz nicht zustande kommen kann.

1 Dieser Argumentation kann nicht mit dem lapidaren, aber keineswegs überzeugend begründeten Hinweis entgegengetreten werden, die Gemeinden könnten den Hebesatz eben nur begrenzt oder gar nicht variieren, obwohl sie doch erheblich unter dem Landesdurchschnitt liegende Hebesätze verwenden. Vgl. Littmann. K., Der Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Gutachten, Baden-Baden 1994, S. 104 und die Kritik an dieser Position in Kapitel C.4. der vorliegenden Arbeit.

2 Vgl. Littmann. K., Der Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Gutachten, Baden-Baden 1994, Gutachten, S. 104.

3 Unter Verwendung eines einheitlichen Kreisumlagesatzes von 40 v.H. ergeben sich bei ansonsten gegenüber der Tabelle 1 unveränderten Bedingungen zum Beispiel folgende Werte für die Finanzkraft nach Finanzausgleich: Gemeinde W: 6.415.350 DM / Gemeinde I: 8.061.960 DM. Demgegenüber gilt für die tatsächlichen Einnahmen: Gemeinde W: 5.855.350 DM / Gemeinde I: 5.821.960 DM.

4 Um eine insgesamt gleiche Belastung der beiden Gemeinden herbeizuführen, wäre ein einheitlicher Umlagesatz in Höhe von 33,79 v.H. erforderlich. In der Einnahmenrechnung gelangt man dann zu 6.519.021 DM für Gemeinde W und 6.711.688 DM für Gemeinde I nach Finanzausgleich. Mithin bliebe die Rangfolge gegenüber der Situation vor Finanzausgleich unverändert.

Insgesamt bleibt festzuhalten, daß die nach dem Littmann-Verfahren durchgeführten Berechnungen die Übernivellierungsthese nicht stützen können. Die Gemeinden, denen eine durchschnittliche Hebesatzanspannung zugemutet werden darf, sind in der Lage, ihre tatsächlichen Einnahmen der gemessenen Finanzkraft anzunähern und damit eine Vertauschung der (für eine Nivellierungsprüfung unmaßgeblichen) Einnahmenrangfolge zu vermeiden. Infolgedessen ist diese Kritik am rheinland-pfälzischen Finanzausgleich nicht nur aus methodischen, sondern auch aus materiellen Gründen zurückzuweisen.

b. Vergleich von Ortsgemeinden

Da Berechnungen nach dem Littmann-Verfahren in abgewandelter Form auch zum Beleg einer möglichen Übernivellierung für Ortsgemeinden herangezogen wurden¹, sei im folgenden ergänzend demonstriert, daß auf dieser Ebene aufgrund der gleichen methodischen Unzulänglichkeiten ein stichhaltiger Beweis der Übernivellierungsthese ebenfalls nicht zu führen ist.

Bei einem Vergleich von Ortsgemeinden ergeben sich gegenüber den verbandsfreien Gemeinden zwei Modifikationen: (1) Die Ortsgemeinden erhalten keine Schlüsselzuweisungen B2 nach dem Finanzbedarf. Diese fließen vielmehr ihren Verbandsgemeinden zu. (2) Außerdem müssen die Ortsgemeinden neben der Kreis- die Verbandsgemeindeumlage entrichten. In der Tabelle 2 (vgl. S. 71/72), die sonst gegenüber der Tabelle 1 nicht geändert wurde, wird für die Verbandsgemeindeumlage ein ungesplitteter Satz von 35,5 v.H. angesetzt, der etwa dem Landesdurchschnitt entspricht. Folgende Ergebnisse sind festzuhalten:

- (1) Die Finanzkraftrechnung, die vor Finanzausgleich wiederum eine Finanzkraft der Gemeinde W in Höhe von 9.770.000 DM und eine Finanzkraft der Gemeinde I in Höhe von 14.080.000 DM ausweist, zeigt nach Finanzausgleich keine Übernivellierung, denn Gemeinde I verfügt nach Abzug aller Umlagen mit 3.472.308 DM immer noch über eine höhere Fi-

¹ Entsprechende Tabellen wurden in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht Koblenz von dem berichterstattenden Richter Porz vorgelegt.

Tabelle 2: Vergleich von Ortsgemeinden

I. Finanzkraftrechnung	Gemeinde W	Gemeinde I
Gewerbesteuer (brutto)	3.000.000 DM	12.000.000 DM
: Tatsächlicher Hebesatz in v.H.	300	300
= Gewerbesteuermeibetrag	1.000.000 DM	4.000.000 DM
x Nivellierungshebesatz in v.H.	277	277
= Gewerbesteuerkraft	2.770.000 DM	11.080.000 DM
+ Einkommensteuer	7.000.000 DM	3.000.000 DM
= Finanzkraft vor Finanzausgleich	9.770.000 DM	14.080.000 DM
- Finanzausgleichsumlage	- DM	538.560 DM
- Kreisumlage	3.050.808 DM	5.070.732 DM
Umlagesatz Gewerbesteuer in v.H.	1.053.708 DM	4.214.832 DM
Umlagesatz Einkommensteuer in v.H.	1.997.100 DM	855.900 DM
- Verbandgemeindeumlage	3.468.350 DM	4.998.400 DM
= Finanzkraft nach Finanzausgleich	3.250.842 DM	3.472.308 DM
Finanzkraftrelationen		
Gemeinde W zu Gemeinde I vor Finanzausgleich	in v.H.	69,39
Gemeinde W zu Gemeinde I nach Finanzausgleich	in v.H.	93,62

Tabelle 2: Vergleich von Ortsgemeinden (Fortsetzung)

II. Einnahmenrechnung	Gemeinde W	Gemeinde I
Gewerbesteuer (brutto)	3.000.000 DM	12.000.000 DM
- Gewerbesteuerumlage	79,00	3.160.000 DM
= Gewerbesteuer (netto)	2.210.000 DM	8.840.000 DM
+ Einkommensteuer	7.000.000 DM	3.000.000 DM
= Steuereinnahmen (netto) vor Finanzausgleich	9.210.000 DM	11.840.000 DM
- Finanzausgleichsumlage	17,60	538.560 DM
- Kreisumlage	3.050.808 DM	5.070.732 DM
Umlagesatz Gewerbesteuer in v.H.	38,04	4.214.832 DM
Umlagesatz Einkommensteuer in v.H.	28,53	855.900 DM
- Verbandgemeindeumlage	35,50	4.998.400 DM
= Einnahmen (netto) nach Finanzausgleich	2.690.842 DM	1.232.308 DM
Einnahmenrelationen		
Gemeinde W zu Gemeinde I vor Finanzausgleich	in v.H.	77,79
Gemeinde W zu Gemeinde I nach Finanzausgleich	in v.H.	218,36
nachrichtlich:		
Verzicht auf potentielle Einnahmen	560.000 DM	2.240.000 DM
Finanzkraft nach Finanzausgleich	3.250.842 DM	3.472.308 DM

finanzkraft als Gemeinde W mit 3.250.842 DM. Die Finanzkraftrelationen zeigen – bedingt durch die Verbandsgemeindeumlage – eine deutlichere Annäherung als bei den verbandsfreien Gemeinden.

- (2) Die Einnahmenrechnung weist demgegenüber im vorliegenden Fall eine beachtliche Übernivellierung aus. Der Gemeinde W, die vor Finanzausgleich mit Nettoeinnahmen in Höhe von 9.210.000 DM ausgestattet ist, verbleiben nach Finanzausgleich 2.690.842 DM. Die Gemeinde I, die vor Finanzausgleich 11.840.000 DM an Nettoeinnahmen hat, fällt dagegen mit nur noch 1.232.308 DM nach Finanzausgleich deutlich hinter die Gemeinde W zurück. Erneut trägt das Splitting zur Überbetonung dieser Einnahmeneffekte bei.
- (3) Ursache der Vertauschung der Einnahmenrangfolge ist aber auch hier der Verzicht auf potentielle Einnahmen, der aufgrund der völlig unrealistischen Unterschiede in der Steuerstruktur extrem unterschiedlich ausfällt: Der Gemeinde I entgehen infolge ihrer Entscheidung für einen äußerst niedrigen Hebesatz Einnahmen in Höhe von 2.240.000 DM und damit fast zwei Drittel ihrer Finanzkraft. Gemeinde W verliert dagegen mit 560.000 DM nur etwa ein Sechstel ihrer potentiellen Einnahmen.
- (4) Gemeinde I kann durch Erhöhung ihres Hebesatzes die Gewerbesteuererinnahmen der Gewerbesteuerkraft anpassen. Sie muß nicht einmal den landesdurchschnittlichen Hebesatz wählen, um die ursprüngliche Finanzkraftangfolge wiederherzustellen; eine Anhebung auf 337 v.H. reicht bereits aus.

Auch auf der Ebene der Ortsgemeinden ist also – gemessen an der allein ausschlaggebenden Finanzkraft – keine Übernivellierung nachweisbar.

E. Die Ergebnisse der Untersuchung im Überblick

Die Analyse des rheinland-pfälzischen Finanzausgleichs unter dem Aspekt der Gleichbehandlung der Gemeinden führt insgesamt zu dem Ergebnis, daß diesem Grundsatz entsprochen wird. Fälle einer unterschiedlichen Behandlung von Gemeinden sind entweder mit anderen wirtschaftspolitischen Zielen begründet, die gegen die Verteilungsgerechtigkeit abgewogen werden müssen, oder sie bewegen sich im Rahmen der für praktische Zwecke unvermeidlichen Pauschalierungen. Im einzelnen lassen sich folgende Ergebnisse festhalten:

- (1) Bei der Ermittlung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs zum Zwecke des Finanzausgleichs sind generell folgende Aspekte zu beachten:
 - (a) Die Realsteuerkraft kann mit Rücksicht auf die kommunale Finanzautonomie nicht an den tatsächlichen, sondern nur an normierten Hebesätzen gemessen werden.
 - (b) Die Gewerbesteuerumlage muß bei der Ermittlung der Steuerkraft unberücksichtigt bleiben, weil sie nicht zu den Einnahmen der Gemeinden rechnet.
 - (c) Das rheinland-pfälzische Einwohner = Einwohner-Prinzip ist geeignet, den regulären Finanzbedarf der Gemeinden abzubilden. Eine Hauptansatzstaffel stände im Widerspruch zum Ein-Säulen-System.
 - (d) Bei der Ermittlung der Finanzkraft- und -bedarfsmeßzahlen kommt es zwangsläufig zu gewissen zeitlichen Verzögerungen. Diese stehen einem sachgerechten Finanzausgleich nicht entgegen.

- (2) An eine Nivellierungsprüfung sind strenge methodische Anforderungen zu stellen. Sie muß sich auf funktionsidentische kommunale Gebietskörperschaften beschränken, welche denselben Finanzausgleichsregelungen unterworfen sind (Homogenitätsbedingung). Der Vergleich von Gemeinden, die diese Bedingungen erfüllen, hat von der kommunalen Finanzkraft vor und nach Finanzausgleich auszugehen, nicht etwa von den tatsächlichen Einnahmen. Infolgedessen ist die Verwendung normierter Nivellierungshebesätze bei der Ermittlung der Steuerkraft konstitutives Merkmal einer sachgerechten Nivellierungsprüfung.

- (3) Bei der Ermittlung der Finanzkraft ist es nicht nur zulässig, sondern sogar 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.
- (4) 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).
- (5) Eine Staffelung der Nivellierungssätze nach Gemeindegruppen ist denkbar, aber nicht empfehlenswert. Angesichts der fehlenden objektiven Kriterien für eine Gruppenbildung läuft jede Staffelung Gefahr, Willkür-elemente 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.
- (6) 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 Nivellie-

rungssatzes gegenüber dem Landesdurchschnitt, um die aus einer Ermäßigung resultierende Tendenz zur Benachteiligung steuerschwacher Gemeinden in Grenzen zu halten.

Insgesamt kann die Kritik am rheinland-pfälzischen Finanzausgleich nicht überzeugen. Sie basiert in zentralen Elementen auf einer unzulänglichen Methode der Nivellierungsprüfung, die keine Auskunft über die entscheidenden Kennzahlen der kommunalen Finanzkraft und ihrer Veränderungen im Finanzausgleich geben kann.