



# GEMEINDEFINANZEN UND KOMMUNALER FINANZAUSGLEICH IN DEUTSCHLAND

Nutzen für die Entwicklungszusammenarbeit

Als Bundesunternehmen unterstützt die GIZ die deutsche Bundesregierung bei der Erreichung ihrer Ziele in der Internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung.

**Herausgeber:**

Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft  
Bonn und Eschborn

An der Alster 62  
20099 Hamburg

T +49 40 8 08 19 56-50  
F +49 40 8 08 19 56-60

E [info@giz.de](mailto:info@giz.de)  
I [www.giz.de](http://www.giz.de)

**Autoren:**

Dr. Michael Thöne und Jens Bullerjahn

**Design/Layout:**

Diamond media GmbH, Neunkirchen-Seelscheid

**Fotonachweise/Quellen:**

Shutterstock.de

**URL-Verweise:**

In dieser Publikation befinden sich Verweise zu externen Internetseiten. Für die Inhalte der aufgeführten externen Seiten ist stets der jeweilige Anbieter verantwortlich. Die GIZ hat beim erstmaligen Verweis den fremden Inhalt daraufhin überprüft, ob durch ihn eine mögliche zivilrechtliche oder strafrechtliche Verantwortlichkeit ausgelöst wird. Eine permanente inhaltliche Kontrolle der Verweise auf externe Seiten ist jedoch ohne konkrete Anhaltspunkte einer Rechtsverletzung nicht zumutbar. Wenn die GIZ feststellt oder von anderen darauf hingewiesen wird, dass ein externes Angebot, auf das sie verwiesen hat, eine zivil- oder strafrechtliche Verantwortlichkeit auslöst, wird sie den Verweis auf dieses Angebot unverzüglich aufheben. Die GIZ distanziert sich ausdrücklich von derartigen Inhalten.

Im Auftrag des  
Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ),  
401 – Sektorale und thematische Grundsätze, Governance, Demokratie und  
Rechtstaatlichkeit  
Bonn

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier, nach FSC-Standards zertifiziert.

©GIZ 2020

# GEMEINDEFINANZEN UND KOMMUNALER FINANZAUSGLEICH IN DEUTSCHLAND

Nutzen für die Entwicklungszusammenarbeit

## Die Autoren

**Jens Bullerjahn** (\*1962) war deutscher Politiker (SPD). Er war von 2006 bis 2016 Finanzminister und stellvertretender Ministerpräsident des Landes Sachsen-Anhalt sowie von 2006 bis 2007 stellvertretender Bundesvorsitzender der SPD. Als langjähriger Finanzminister hat er die Reformen der Föderalismuskommission II und die jüngste Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs mitverhandelt. Dem Stabilitätsrat gehörte er von dessen Gründung bis 2016 an.

**Dr. Michael Thöne** (\*1967) ist geschäftsführender Vorstand des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo Köln). Als Ökonom und wissenschaftlicher Politikberater arbeitet er in Deutschland und international seit rund zwanzig Jahren unter anderem zum Fiskalföderalismus und zu Kommunal финанzen.

## Danksagung

Die Autoren danken Daniela Trochowski, Marco Salm, Christiane Loquai, zahlreichen GIZ-Mitarbeitern/innen in Deutschland und im globalen Verbund, EZ-Partner/innen aus Georgien, Mosambik, Ghana, Kuba und dem Irak, weiteren Teilnehmern/innen des 4. Netzwerktreffens des

Struktur- und Ordnungspolitischen Beratungsfonds zur Reformgestaltung (SOB) und vor allem Karen Losse für Anregungen, Ermutigung, Fragen und kritischen Input. Alle verbleibenden Fehler gehen zulasten der Urheber.

## DIE KURZSTUDIE IM ÜBERBLICK

Die deutschen Gemeindefinanzen und die kommunalen Finanzausgleiche bilden die äußersten Verzweigungen eines Finanzierungssystems, das im föderalen Deutschland die drei staatlichen Ebenen Bund, Länder und Gemeinden miteinander verbindet und einander verpflichtet. Die Ebenen sind über viele Mechanismen in der Erfüllung staatlicher Aufgaben und in deren Finanzierung verknüpft, nicht zuletzt über ein Gemeinschaftsteuersystem, an dem alle drei partizipieren. Gleichwohl können im diesem dichten Verbund, der den kooperativen Föderalismus deutschen Typs kennzeichnet, zwei Regelkreise klar unterschieden werden.

Den Regelkreis auf der höheren Ebenen bildet der Bund-Länder-Finanzausgleich, der den zentralen Staat mit den 16 Ländern – drei Stadtstaaten und 13 Flächenländer – verknüpft. Dieses System und seine Veränderungen haben die Autoren der vorliegenden Studie im Jahr 2018 in einer ersten GIZ-Studie hinsichtlich seine Eignung untersucht, Impulse und Instrumente für die Arbeit der EZ-Partner zu geben.<sup>1</sup>

Mit dem gleichen Interesse an Impulsen für die Entwicklungszusammenarbeit untersucht die nun vorliegende Studie den zweiten Regelkreis des föderal-dezentralen Finanzierungssystems in Deutschland, die Finanzierung der 11.000 selbständigen Gemeinden und Gemeindeverbände in und durch die 13 Flächenländer.

Grundsätzlich werden auch in diesem Bericht deutsche Mechanismen und Instrumente der öffentlichen Finanzen nicht direkt als funktional und nachahmenswert dargestellt. Das deutsche kommunale Finanzierungssystem ist durch Entwicklungen und politische Bedürfnisse der vergangenen 150 Jahre geprägt. Viele Instrumente sind zuerst Antworten auf konkrete Fragen, die in einzelnen deutschen Ländern oder in ganz Deutschland gestellt worden sind. Kaum eine dieser Fragen wird in gleicher Weise heute in einem EZ-Partnerstaat zu beantworten sein. Entsprechend stellen wir die Komponenten der kommunalen Finanzen nicht als „Lösungen“ dar, sondern als Ergebnisse politischer Prozesse, in denen im besten Fall die leistungsfähige dezentrale Erfüllung öffentlicher Aufgaben und deren Finanzierung angestrebt werden. Aus dieser Prozessorientierung ergeben sich eine ganze Reihe von Anknüpfungspunkten für die internationale Kooperation und für die Adaption von Lösungsmustern.

Die Studie spricht über die öffentlichen Finanzen der Kommunen, startet aber nicht beim Geld. Einnahmen dienen Aufgaben. Wer über Kommunalfinanzen spricht,

muss bei der Verteilung von Aufgaben im Staat und deren Finanzierung anfangen. Schon auf bei den öffentlichen Aufgabenmüssen wichtige Prinzipien des kommunalen Systems verwirklicht werden: Subsidiarität, Konnexität, Äquivalenz, Solidarität, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und bündische Treue. Diese Grundsätze finden ihren Widerhall in den kommunalen Finanzen.

Die erste Säule der Finanzen der Kommunen sind eigene Steuereinnahmen, wie Grund- und Gewerbesteuer, Gebühren und Beiträge. Wir diskutieren ausführlich deren Entstehung, Entwicklung und Zukunft. Im Mittelpunkt steht das Wechselspiel von kommunaler Autonomie und Einbindung, das darin zum Ausdruck kommt, dass jede Gemeinde die Steuersätze ihrer Grund- und Gewerbesteuer selbst bestimmt, in der Gesetzgebung aber Bund und Länder entscheiden.

Zugleich steht seit langem fest, dass die hergebrachten Gemeindesteuern nicht ausreichen, um überall eine angemessene Finanzierung zu sichern. Deshalb werden die Kommunen seit langem an den wichtigen Gemeinschaftsteuern beteiligt, der Einkommen- und der Umsatzsteuer. Für viele Gemeinden ist diese zweite Säule, die Teilhabe am deutschen Steuerverbund, inzwischen die eigentliche Grundfinanzierung.

Die dritte Säule der Kommunalfinanzierung bilden in Deutschland schließlich die kommunalen Finanzausgleiche der 13 Flächenländer. Denn auch das differenzierte und anpassungsfähige kommunale Steuersystem bietet nur den wenigsten Kommunen eine Finanzierung, mit der sie ihre gesetzlichen Pflichten ebenso erfüllen wie auch ihre demokratische Selbstverwaltung mit Leben füllen können. Dazu bedarf es der kommunalen Finanzausgleiche. Es sind diese Finanzierungs- und Ausgleichsinstrumente, mit denen das Ziel, kommunale Leistungen von der Aufgabe und nicht vom Gelde her zu denken, auch eingelöst werden kann.

Am Anfang steht immer der „vertikale Finanzausgleich“ zwischen dem Land und der Gesamtheit seiner Kommunen. Hier wird den Steuereinnahmen eines Landes der Finanzbetrag entnommen, der später zur Verteilung auf die einzelnen Kommunen genutzt wird. Mit dieser Mittelaufteilung werden die politischen Spielräume beider Ebenen bestimmt: Was die eine gewinnt, verliert die andere. Nicht zuletzt deswegen sind vertikale Finanzausgleiche regelmäßig sehr Streitbehaftet. Da die Länder als Normsetzer handeln, kommt hier dem Rechtsschutz der kommunalen Ebene vor den Verfassungsgerichten eine besonders große Bedeutung zu.

<sup>1</sup> J. Bullerjahn und M. Thöne: Reform und Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland. Nutzen für die Entwicklungszusammenarbeit. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Bonn/Eschborn 2018.

Krönung und Abschluss der kommunalen Finanzierung in Deutschland bildet in jedem Flächenland der horizontale kommunale Finanzausgleich. In einigen Ländern wird dabei mithilfe von so genannten „Abundanzumlagen“ tatsächlich von Reich zu Arm umverteilt. In allen Ländern aber ist das Transfersystem primär als vertikaler Ausgleich mit horizontaler Wirkung ausgestaltet: Zuweisungen des Landes werden von vornherein nach Maßgabe der kommunalen Einnahmenkraft erteilt. Relativ finanzschwache Kommunen erhalten viel, relativ finanzschwache wenig oder u.U. gar keine Schlüsselzuweisungen. Damit ist der abschließende horizontale Finanzausgleich die letztlich ausschlaggebende Phase der deutschen Gemeindefinanzierung. An dieser Stelle entscheidet sich, ob die Kommunen über ausreichende Mittel verfügen, ihre Aufgaben angemessen und gleichmäßig zu erfüllen.

Wenn diese Mechanismen und die dahinter stehenden Prinzipien der deutscher Kommunalpolitik und Kommunalfinanzierung in der Entwicklungspolitik als Anregung oder Beispiel genutzt werden können – in welcher Intention und Komplexität auch immer –, erfüllt diese Kurzstudie ihren Zweck. Die Fragen nach Dezentralisierung von politischen und verwaltungstechnischen Strukturen, dem Auf – und Ausbau von Infrastruktur, Wirtschaft, Bildung, Sozialstaat und Rechtsstaatlichkeit auf Grundlage von wachsenden, stabilen öffentlichen Einnahmen sind aus unserer Sicht in den Entwicklungsländer aktueller denn je.

## INHALT

I.	Einleitung: Deutsche Kommunalfinanzen in der Entwicklungszusammenarbeit	8
II.	Die Finanzierung der kommunalen Ebene im deutschen Finanzsystem	11
	A. Einnahmen für Aufgaben: Finanzen im föderalen Vier-Ebenen-Modell	11
	B. Die Kommunalfinanzen im Überblick	19
	C. Kommunale Steuereinnahmen	21
	Struktur der Steuereinnahmen in Deutschland	22
	Kleine Gemeindesteuern	22
	Traditionelle Realsteuern	23
	Gewerbesteuer	24
	Grundsteuer	26
	Maßstäbe für Gemeindesteuern	28
	Kommunaler Umsatzsteueranteil	29
	Einkommensteueranteil	31
	D. Gebühren, Beiträge und Konzessionsabgaben	31
	Auf den Punkt gebracht: Lehren für die Entwicklungszusammenarbeit	33
III.	Kommunale Finanzausgleiche in Deutschland	35
	A. Einleitung	35
	B. Vertikaler Finanzausgleich	36
	Verfassungspflicht zum Finanzausgleich	36
	Zuweisungen der Länder an ihre Kommunen	36
	Obligatorischer und fakultativer Steuerverbund	38
	Modelle für den vertikalen Finanzausgleich	38
	Verbundquotenmodell	38
	Verbundquotensystem mit Symmetriegebot	38
	Verstetigungsmodell	38
	Gleichmäßigkeitsgrundsatz	38
	Bedarfssystem	39
	Angemessenheit der Finanzausstattung jenseits einzelner Modelle	39
	C. Horizontaler Finanzausgleich	40
	Gesetzliche Fixierung des Finanzausgleichs	40
	Viele Ansprüche an Finanzausgleiche	40
	Schlüsselzuweisungen	41
	Ausgleichsquoten	41
	Abundanz- und Finanzausgleichsumlagen	42
	Steuerkraft	42
	Finanzbedarf	43
	Hauptansatz und Einwohnerwertung	43
	Ergänzungs- / Nebenansätze	44
	Weitere Differenzierungen	45
	Auf den Punkt gebracht: Lehren für die Entwicklungszusammenarbeit	47
	Quellen	49

## ABBILDUNGEN

Abbildung 1: Der deutsche Mehr-Ebenen-Staat im Überblick	11
Abbildung 2: Aufgabenverteilung Bund – Länder – Gemeinden	13
Abbildung 3: Von der kommunalen Aufgabe zur Einnahme	16
Abbildung 4: Prinzipien des kommunalen Systems und seiner Finanzen	17
Abbildung 5: Ausgaben der Ebenen 1991-2018	19
Abbildung 6: Eckdaten der kommunalen Finanzen 2016-2021	20
Abbildung 7: Struktur der Steuereinnahmen (2018)	21
Abbildung 8: Hebesätze Gewerbesteuer – Kommunale Verteilung 2017	25
Abbildung 9: Hebesätze Grundsteuer B – Kommunale Verteilung 2017	26
Abbildung 10: Arten von Landeszuweisungen an die Kommunen	36
Abbildung 11: Übersicht der vertikalen Finanzausgleichsmodelle nach Ländern	37
Abbildung 12: Grundmechanismus des horizontalen Finanzausgleichs	41
Abbildung 13: Hauptansatzstaffeln in den Finanzausgleichen der Länder	44
Abbildung 14: Schaubild des Kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein	46

## I. EINLEITUNG: DEUTSCHE KOMMUNALFINANZEN IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Die die deutschen Erfahrungen mit kommunalen Finanzen und die hier genutzten kommunalen Finanzausgleiche können für die Entwicklungszusammenarbeit von großem Nutzen sein. Diese These ist angesichts des streckenweise durchaus komplizierten Systems der deutschen Gemeindefinanzierung keineswegs selbstverständlich. Im Folgenden wollen wir zeigen, dass hinter dieser Komplexität vor allem eine große Vielfalt von Institutionen und Prozessen steht. Der Formenreichtum kommunaler Finanzierung im deutschen Föderalismus bietet einen reichen Fundus von Ideen, wie unter oftmals sehr unterschiedlichen Bedingungen auch verschiedene politische Problemlösungen zustande gekommen sind. Wir stellen die deutschen Kommunalfinanzen als ein Wechselspiel von feststehenden Prinzipien und aktuellen politischen Lösungen für neu aufkommende Herausforderungen dar. Der Nutzen der deutschen Kommunalfinanzierung für die Entwicklungszusammenarbeit liegt – neben vielen zweckmäßigen Finanzierungsinstrumenten – liegt auch darin, sie in diesem Sinne als politische Technik zu verstehen.

In Deutschland stehen aktuelle viele Aspekte der kommunalen Aufgaben und Finanzen hoch auf der politischen Agenda auch des gesamten Staates. Insbesondere die hohe Aufmerksamkeit des Bundes, d.h. der zentralstaatlichen Ebene des Föderalstaates Deutschland, für kommunale Fragestellungen ist dabei alles andere als selbstverständlich. Im Jahr 2019 ist eine große gesamtstaatliche Kommission zur „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ zum Abschluss gekommen. Sie stellt die Unterschiedlichkeit kommunaler Lebenswelten und die verschiedenen Probleme, kommunaler Aufgaben zu erfüllen, in den Mittelpunkt.

Auch jenseits dieses aktuellen Anlasses ist die Frage der föderalen Verortung wichtiger Staatsaufgaben immer zunächst politisch und gesellschaftlich zu entscheiden: Welche Ebene, zentral oder dezentral, soll welche Aufgaben erfüllen? Wie und in welcher Qualität sollen die Gebietskörperschaften dafür mit Finanzmitteln ausgestattet werden? In Deutschland blickt diese Betrachtung auf eine traditionell dezentral geprägte Staatlichkeit. International betrachtet, streben zahlreiche Staaten eine stärkere Dezentralität an, hier ist weitere und vertiefte Dezentralisierung ein wichtiges Element von Strategien zu Modernisierung und Demokratisierung. Dabei gilt: Eine Stärkung der Dezentralisierung muss immer auch auf der zentralen Ebene gewollt und vorgebracht werden. Im Idealfall teilen Wählerinnen und Wählern und die sie repräsentierende

Politik den Wunsch zur Dezentralisierung. Ohne einen solchen gemeinsamen und zentralen Willen sind Maßnahmen zur Dezentralisierung stets in der Gefahr, leere Verwaltungsakte zu bleiben.

Die folgende Betrachtung der deutschen Kommunalpolitik und Kommunalfinanzen skizziert zwar weniger den Prozess der Dezentralisierung und mehr einen Zustand schon erreichter Dezentralität. Doch auch in Deutschland ist die Erfüllung staatlicher Aufgaben auf lokaler Ebene und deren Finanzierung, d.h. der Grad der Dezentralität, keineswegs statisch. Unsere Studie wird deutlich machen, dass ein stetiger Druck zur Anpassung der kommunalen Aufgabenerfüllung wirksam ist, sei es aufgrund sich ändernder Bedürfnisse der Menschen und Unternehmen, sei es im politischen Wettbewerb. In der Konsequenz steht auch ein hoher Grad der kommunalen Aufgabenerfüllung unter permanentem – und sehr gesunden – Rechtfertigungszwang, ob er weiterhin den Zielen effizienter Dezentralität entspricht. Selbstredend bewegt sich die deutsche Politik gegenüber den Kommunen nicht durchweg auf derart zielgerichteten Pfaden, oft genug fehlt auch hier der „Masterplan“ und Entwicklungen folgen tagespolitischen Notwendigkeiten.

Doch ein Masterplan ist auch nicht immer erforderlich. Wichtig ist aber im internationalen Vergleich, dass deutsche Erfahrungen, gute wie schlechte, wie auch Elemente der deutschen Kommunalfinanzen dann als Orientierungshilfe nützlich sind, wenn die grobe Richtung klar ist, in die sich die eignen Dezentralisierung das eigene System entwickeln soll. Das Papier wird deutlich machen, dass Erfahrungen, Instrumente und Ansätze der deutschen Kommunalfinanzierung nicht per se tauglich oder untauglich sind. Gemeindesteuern, Finanzausgleiche und die weiteren Bestandteile der Kommunalfinanzierung sind – in Deutschland wie überall – immer Mittel zum Zweck. Zu unterschiedlichen Dezentralisierungszielen passen unterschiedliche Modelle der Kommunalfinanzierung. Ja nach der Art einer Dezentralisierungsagenda können unterschiedliche deutsche Anregungen aus dem breiten Feld der kommunalen Aufgabenerfüllung, der gemeindlichen Steuern und der kommunalen Finanzausgleiche hilfreiche Orientierungspunkte bieten.

Betrachtet man Deutschland aus der Außenperspektive, so sieht man einen Staat, der nicht nur mit 16 Bundesländern – dreizehn Flächenländern und drei Stadtstaaten –

föderal organisiert ist, sondern mit rund 11.000 Städten, Gemeinden, Kreisen und anderen Gemeindeverbänden vor allem sehr stark dezentralisiert ist. Aus der Sicht von außen sieht man ein Land mit einer traditionell starken und leistungsfähigen lokalen Politik und Verwaltung, die ihren Bürgerinnen und Bürgern wie auch der lokalen Wirtschaft ein breites Spektrum qualitativ hochwertiger öffentlicher Dienstleistungen bieten kann.

Das fiskalische Rückgrat für die in der Verfassung garantierte kommunale Selbstverwaltung bildet ein Gemeindefinanzierungssystem, das im Jahr 2018 den Kommunen der dreizehn Flächenländern bei Gesamtausgaben von 272 Milliarden Euro einen positiven Finanzierungssaldo von knapp 14 Milliarden Euro verschafft hat – ein neuer Rekordwert nach drei Vorjahren mit ebenfalls positivem Saldo.<sup>2</sup> Von außen betrachtet wirkt Deutschlands kommunales Finanzsystem also durchaus erfolgreich und vorbildlich.

Dieser Eindruck kann auch aus der Binnensicht für viele Elemente der Gemeindefinanzierung in Deutschland bekräftigt werden. Dennoch geht es hier nicht darum, Nutzen für die Entwicklungszusammenarbeit dadurch zu behaupten, dass Deutschland als „Vorbild“ dargestellt würde. Ein deutsches „Exportmodell kommunale Finanzierung“ könnte es schon allein deshalb nicht geben, weil es nicht das eine Modell gibt, sondern dreizehn unterschiedliche Modelle in den dreizehn Flächenländern. Diese teilen zwar gemeinsame Charakteristika, lassen aber auch Platz für viele individuelle Lösungen. Und sie lassen auch Platz für sehr unterschiedliche Ergebnisse: Hinter den guten Ergebnissen im Durchschnitt stehen große Disparitäten zwischen sehr reichen Städten und Städten am Rande der Insolvenz, zwischen hoch verschuldeten Kommunen und Kommunen mit enormen Vermögen wie auch zwischen Gemeinden mit hervorragender und Gemeinden mit stark sanierungsbedürftiger Infrastruktur. Manche dieser Disparitäten haben in den letzten Jahren noch zugenommen. Insofern zeigt der Blick von innen durchaus auch Seiten der deutschen Kommunalfinanzierung, die nicht unbedingt nachahmenswert erscheinen mögen. Dabei sind die finanziellen Unterschiede nur eine Dimension der kommunalen Vielfalt. Große Unterschiede in geografischer, wirtschaftlicher, sozialer, demografischer, ökologischer und kultureller Hinsicht prägen die lokale Selbstverwaltung in den dreizehn Flächenländern wie auch den drei Stadtstaaten.

Der Umgang mit dieser Vielfalt macht kommunale Politik, die Politik der Länder und des Bundes gegenüber den

Kommunen sowie die kommunale Finanzierung zu einer sehr dynamischen Aufgabe. In einer sich stetig ändernden sozialen und wirtschaftlichen Umwelt gilt es, die Vorteile der Vielfalt in den Regionen und Orten zu wahren und wertzuschätzen, aber zugleich die negativen Seiten dieser Vielfalt einzudämmen oder zu neutralisieren.

Die Beobachtung mag auf den ersten Blick paradox wirken: Zum Schutz der kommunalen Autonomie in Vielfalt wird in Deutschland hauptsächlich über Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, über finanzielle Umverteilung und Finanzausgleiche sowie über zentrale Rahmengesetze gesprochen, die für alle in gleicher Weise gelten sollen. Dahinter steht aber die einfache Erfahrung, dass kommunale Vielfalt kein Selbstzweck sein kann. Sie wird in Deutschland auch nicht als Entschuldigung für große Unterschiede bei den kommunalen Dienstleistungen akzeptiert, die alle Bürgerinnen und Bürger in ganz Deutschland in guter Qualität erhalten wollen. Im Dorf oder in der Großstadt, ob am Meer oder im Gebirge – überall gilt der über viele Jahrzehnte entstandene gesellschaftliche Konsens: Die Straßen sollen sicher und gut beleuchtet sein, die Schulen und Krankenhäuser nah, die Kanalisation zuverlässig und die Baubehörden schnell in der Entscheidung und unbestechlich im Umgang. In diesem großen und vielgestaltigen Deutschland können die Lebensverhältnisse der Menschen nicht einheitlich sein. Aber die Politik hat den in Artikel 72 des deutschen Grundgesetzes formulierten Verfassungsauftrag, für die Gleichwertigkeit der (unterschiedlichen) Lebensverhältnisse aller Menschen im Bundesgebiet Sorge zu tragen. Gleichwertigkeit in Vielfalt – dieser schwierige und in der Praxis oft genug widersprüchliche Auftrag prägt die deutsche Kommunalpolitik und die deutsche Politik gegenüber seinen Kommunen. Er prägt auch das veränderliche, zuweilen sogar fluktuierende Verhältnis von Zentralisierung und Dezentralisierung in Deutschland.

Es sind diese Prozesse der Anpassung und des stetigen Neu-Aushandelns, die Deutschland als föderales und dezentrales Land ausmachen. Die kommunalen Finanzen und die zur Moderation von Disparitäten eingesetzten kommunalen Finanzausgleichssysteme spielen hier eine zentrale Rolle. Denn eine aufgaben- und leistungsgerechte Finanzausstattung ist für die Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung für Gleichwertigkeit in Vielfalt schon weit mehr als die sprichwörtliche „halbe Miete“. Hier, so das Dafürhalten der Autoren, liegt der zentrale Nutzen für die Entwicklungszusammenarbeit: Die deutschen Kommunalfinanzen können in Teilen nachahmenswert erscheinen.

2 Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) des Statistischen Bundesamts. Die Stadtstaaten Berlin und Hamburg werden in derartigen Vergleichen regulär nicht berücksichtigt, weil hier die kommunale und die Landesebene integriert sind, d.h. diese beiden Gemeinden zugleich Bundesländer sind. Der dritte Stadtstaat, das vergleichsweise kleine Bremen, wird in solchen Vergleichen ebenfalls nicht berücksichtigt, obwohl prinzipiell eine Unterscheidung von Landes- und kommunaler Ebene möglich wäre, denn das Land Bremen besteht aus zwei Gemeinden, der Stadt Bremen und der Stadt Bremerhaven.

In den nachfolgenden Darstellungen werden solcherart „vorbildliche“ Module dargestellt.<sup>3</sup> Ebenso wichtig wie die Strukturelemente des Systems sind aber die dorthin führenden politischen, administrativen sowie oft genug auch judikativen und wissenschaftlichen Prozesse.

Wir verstehen das deutsche System der Kommunalfinanzierung nicht in erster Line als das komplexe Konstrukt, als das es dem erstmaligen Betrachter gegenübertritt. Die kommunale Finanzierung in all ihren Elementen und Verästelungen wird besser verständlich als das Ergebnis historischer Prozesse, in denen immer wieder auf neu entstehende Erfordernisse reagiert werden musste bzw. neu hinzugekommene Möglichkeiten umgesetzt wurden. Entsprechend bemühen wir uns, die Kommunalfinanzierung und die kommunalen Finanzausgleiche als einen Baukasten modularer Finanzierungslösungen dazustellen, aus denen auch in ganz anderen örtlichen Kontexten taugliche, weil individuelle Lösungen „gezimmert“ werden können.

Wie bei jedem guten Baukasten, wird dabei auch in unserer Darstellung deutlich werden, dass nicht jedes Teil beliebig mit jedem anderen zusammengefügt werden kann. Neben zwingend zu beachtenden Wechselwirkungen zwischen einzelnen Bestandteilen werden wir dabei auch elementaren Voraussetzungen skizzieren. Dabei schöpfen wir nicht nur aus einem deutschen Modell, sondern aus der Vielfalt der dreizehn kommunalen Finanzausgleiche in den deutschen Flächenländern – ohne den geringsten Anspruch auf Vollständigkeit.

---

3 Wobei die Autoren naturgemäß keine Vorhersage treffen könnten, aus welcher Perspektive welches Element nachahmenswert wäre.

## II. DIE FINANZIERUNG DER KOMMUNALEN EBENE IM DEUTSCHEN FINANZSYSTEM

### A. Einnahmen für Aufgaben: Finanzen im föderalen Vier-Ebenen-Modell

Diese kurze Studie stellt die kommunalen Finanzen in ihren Mittelpunkt. Gerade im Verhältnis zwischen zentraler und dezentraler Ebene ist der finanzielle Aspekt auch in Deutschland sehr wichtig und zugleich niemals leicht zu regeln. Aber Geld steht nicht am Anfang der Betrachtung. Wer über Kommunal финанzen in Deutschland spricht, muss damit anfangen, die Strukturen und Verteilung von Aufgaben im gesamten Staat zu betrachten.

Dazu bietet Abbildung 1 zunächst einen vereinfachten Überblick über die recht komplexe Aufgaben- und Finanzverteilung im vierstufigen Föderalismus. Deutschland umfasst als Bundesstaat sechzehn Länder, davon drei Stadtstaaten und dreizehn Flächenländer.

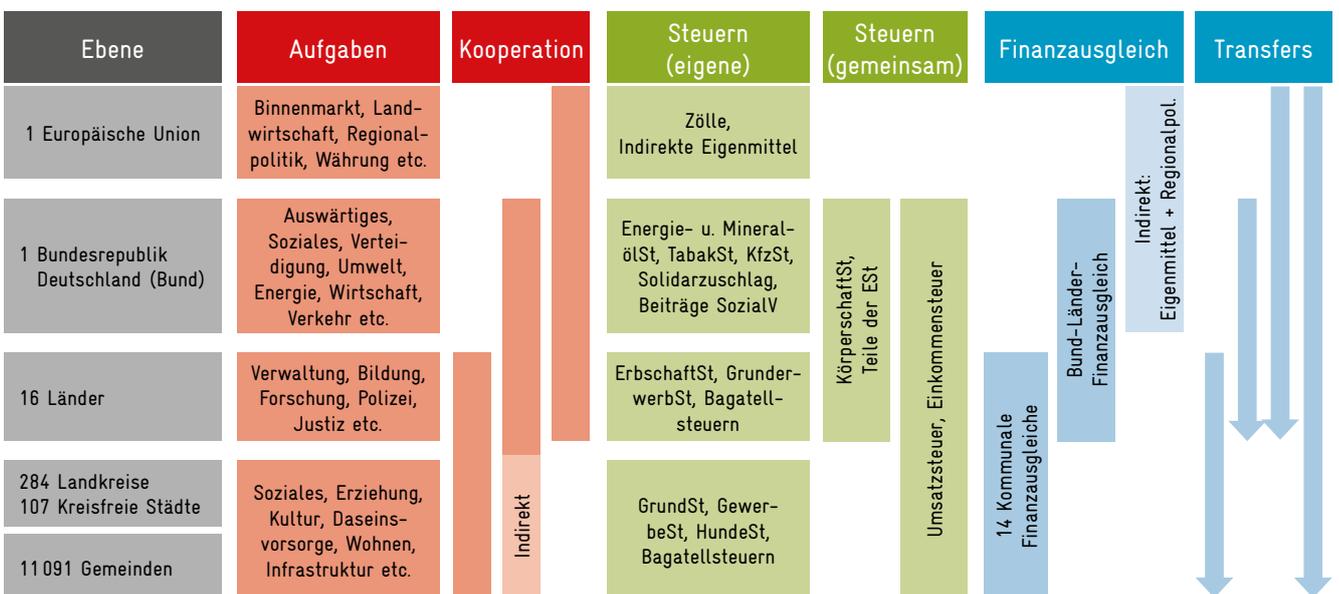
Darüber hinaus ist Deutschland durch seine Mitgliedschaft in der Europäischen Union wiederum Teil einer Gemeinschaft, die zwar noch nicht als Bundesstaat gewertet werden kann, aber deutlich mehr ist als ein Staatenbund. Die EU als föderale Gebilde sui generis mit nach dem „Brexit“ noch 27 Mitgliedstaaten steht aus deutscher Perspektive vertikal über dem Bund. Für die Erbringung staatlicher Leistungen spielt die Europäische Union schon heute eine wichtige Rol-

le, die in Zukunft unter Umständen noch zunehmen kann. Reformdebatten zur Weiterentwicklung der EU adressieren regelmäßig die Frage, welche der heute hauptsächlich noch vor den Nationalstaaten getragenen Aufgaben in Zukunft gemeinsam und europäisch integriert erbracht werden können. Im Mittelpunkt solcher Diskussionen um „Europäische öffentliche Güter“ und den „europäischen Mehrwert“ stehen Aufgaben wie Verteidigung, Innere Sicherheit, Zuwanderung und Asyl sowie der Klimaschutz. Derartige Entwicklungen bleiben nicht ohne Rückwirkungen für die anderen Ebenen. Hiervon betroffen wären in Deutschland in erster Linie der Bund, mittelbar auch die Länder.

Die lokale Ebene wäre von solchen Veränderungen am anderen Ende des föderalen Spektrums am wenigsten betroffen. Dennoch würde ein allmählicher, im Zeitablauf mitunter deutlicher Wandel der föderalen Aufgaben- und Finanzverteilung letztlich natürlich auch die deutschen Kommunen erreichen.

In den Hauptstrukturen bleiben die kommunalen Aufgaben und ihre Finanzierung in Deutschland und seinen Ländern gleichwohl sehr lange sehr stabil. Die Weiterentwicklung der kommunalen Finanzen folgt dabei häufig als Reaktion auf Änderungen in den Aufgabenprofilen der Kommunen, seien diese durch gesetzgeberischen Impuls

ABBILDUNG 1: DER DEUTSCHE MEHR-EBENEN-STAAT IM ÜBERBLICK



Eigene Darstellung. © Michael Thöne (2018).

„von oben“ angestoßen oder durch Veränderungen der Nachfrage nach kommunalen Leistungen seitens der Bürgerinnen und Bürger „von unten“. Auch politische Anpassungen im finanziellen Verhältnis zwischen Bund und Ländern können Rückwirkungen auf die kommunalen Finanzen nach sich ziehen. Die Leistungsfähigkeit eines kommunalen Finanzierungssystems hängt nicht zuletzt davon ab, wie gut und schnell es sich an solche unterschiedlichen Änderungen anpassen kann.

Die in Abbildung 1 als erste und unterste Ebene dargestellten Kommunen bilden das Fundament der öffentlichen Verwaltung. Darüber stehen die Länder und dem Bund. Dennoch gibt es in Deutschland nur zwei staatliche Ebenen: Die Kommunen sind staatsrechtlich Teile der Länder. Die Länder sind – wie in der vorliegenden Studie deutlich werden wird – in vieler Hinsicht für die Kommunen die politisch und finanziell ausschlaggebende „zentrale Ebene“. Die lokale Ebene besteht aus rund 11.000 Städten, selbständigen Gemeinden und Landkreisen. Hinter dieser Zahl steht eine große Vielfalt. Die größte Gemeinde Deutschlands ist Berlin, ein Stadtstaat, der mit 3,5 Millionen Einwohnern zugleich auch ein Bundesland ist. Die kleinste selbstständige Gemeinde Deutschland, die kleine Insel („Hallig“) Gröde, weist derzeit nur 7 Einwohner auf.

Diese beiden Extremwerte rahmen ein breites Spektrum von sehr kleinen bis sehr großen Gemeinden und Städten ein. Dabei werden viele organisatorische Unterschiede genutzt, um den verschiedenen Größen und Lagen Rechnung zu tragen: Die meisten kleinen Dörfer und Weiler in Deutschland sind heute keine selbständigen Gemeinden mehr, sondern lediglich Ortsteile größerer Gemeinden. In den meisten Bundesländern wurden ehemals kleine Dörfer und Städte im Zuge von Gebietsreformen zu größeren, funktionaleren Einheiten zusammengeführt. So besteht beispielsweise Nordrhein-Westfalen, das mit 17,9 Millionen Einwohnern größte deutsche Land, nach zwei Gebietsreformen in den 1960er und 1970er Jahren heute aus 396 selbständigen Städten und Gemeinden. Dessen südliches Nachbarland Rheinland-Pfalz dagegen hat mit nur rund 4 Millionen Einwohner rund 2.300 Städte und Gemeinden. Anstelle von Gebietsreformen hat man hier so genannte Verbandsgemeinden gegründet, die für ihre Mitglieder gemeinsame,

höher angeordnete Aufgaben erledigen. Derartige kooperative Lösungen gibt es in einigen weiteren Bundesländern.

Alle Flächenländer hingegen – die Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin spielen immer eine Sonderrolle – nutzen Landkreise als eine eigene kommunale Ebene, die über den jeweils kreisangehörigen Gemeinden angeordnet sind. Sie übernehmen regionalere Aufgaben und verfügen mit den Kreistagen auch über eigene demokratische Organe. Ein Großteil der Fläche Deutschlands teilt sich auf die insgesamt 284 Landkreise auf. Daneben gibt es 107 sogenannte kreisfreie Städte. Diese großen Städte gehören keinen Kreisen an; die Stadt erfüllt gleichermaßen gemeindliche wie kreisliche Aufgaben.<sup>4</sup>

Oberhalb der Kreise und kreisfreien Städte sind häufig die Länder die nächsthöhere administrative Ebene. In vielen Bundesländern gibt es aber noch Verwaltungseinheiten dazwischen. So bündeln einige Länder oberhalb der Kreise und kreisfreien Städte noch bestimmte Aufgaben bei so genannten „höheren Kommunalverbänden“. Sie erfüllen für die ihnen zugeordneten Kommunen spezielle soziale oder kulturelle Aufgaben. Die Rechtfertigung für solche Zusammenführungen liegt primär in der erwarteten höheren Effizienz durch Spezialisierungsvorteile und Größendegression.<sup>5</sup> Als Gegenbild zu diesem „Höherzoomen“ kommunaler Aufgaben werden in acht der dreizehn Flächenländer auch bestimmte Landesaufgaben „heruntergezoomt“, indem sie an Regierungsbezirke übertragen sind. Diese Landesmittelbehörden haben den Zweck, die Landesverwaltung dezentraler zu verankern.<sup>6</sup> Regierungsbezirke treten in der Regel nicht den Bürger und Unternehmen mit eigenen öffentlichen Leistungen gegenüber. Ihre zentrale Funktion besteht darin, die Gemeinde, Städte und Kreise im Sinne des Landes zu koordinieren und zu kontrollieren.

Diese Vielschichtigkeit der Organisationsformen kommunaler Verwaltung in Deutschland ist, das wird unmittelbar deutlich, nicht Ergebnis eines planmäßigen Designs. Kommunale Strukturen sind historisch gewachsen. Auch dort, wo sie verändert wurden, wurden zumeist historische Strukturen um zusätzliche Elemente ergänzt statt neue, planerisch vielleicht rationalere Lösungen zu wählen. Die Dominanz solcher organischer Entwicklung gegenüber

4 Hinzu kommen vier Kommunen mit besonderen, hybriden Status. Dies sind die Regionen Hannover, Göttingen, Aachen sowie der Regionalverband Saarbrücken.

5 Die höheren Kommunalverbände können ein Bundesland in mehrere Gebiete aufteilen; Beispiele sind die Bezirke in Bayern oder die Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen. Sie können aber auch als ein einziger kommunaler Verband die ganze Landesfläche umschließen, zum Beispiel die kommunalen Sozialverbände in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen, der Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg oder der hessische Landeswohlfahrtsverband.

6 Die gegenläufige Vermischung von kommunaler und Landesebene läuft zuweilen darauf hinaus, dass die höheren Kommunalverbände mehr Bevölkerung umfassen und flächenmäßig größer sind als die dezentralen Elemente der Landesverwaltungen. Diese Überlappung der beiden Ebenen kulminiert beim Landrat bzw. der Landrätin: Diese Person ist in den meisten Ländern oberster (und gewählter) Kommunalbeamter und gleichzeitig Leiter der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde, einer Landeseinrichtung.

dem planhaften Design wird auch deutlich beim Blick auf die föderale Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Abbildung 2).

Die in Abbildung 2 dargestellte Aufgabenverteilung zwischen den drei Ebenen (hier ohne EU) folgt ungefähr einer Orientierung an öffentlichen Leistungen mit lokaler, mit regionaler und mit nationaler bzw. internationaler Wirkungsbreite. Zugleich verzerrt diese Art, Aufgaben getrennt nach Ebene darzustellen, die tatsächliche Erbringung öffentlicher Leistungen. Denn typisch für Deutschland ist die intensive „vertikale“ Kooperation zwischen den Ebenen, die in dieser Darstellung nicht deutlich wird. Die hier genannten Felder eigener ausführender Verwaltung von Bund, Ländern und Kommunen sollten nicht gleichgesetzt werden mit einer Autonomie der jeweiligen Ebene, diese Aufgabenbereiche auch allein und selbstverantwortlich regeln zu können.

Was regulative oder im engeren Sinne gesetzgeberische Kompetenzen angeht, ist der deutsche Föderalismus sehr viel enger verflochten als in andere Bundesstaaten, wie zum Beispiel die Schweiz oder die USA. Zum einen werden von den deutschen Kommunen und auch von den Ländern viele Aufgaben unter zentraler Rahmengesetzgebung um-

gesetzt. Zum anderen verfügt der Bund über wenig eigene Verwaltung, so dass die Länder und auch die Kommunen regelmäßig dessen Aufgaben vor Ort mit umsetzen. Aus diesem Grund wird die besondere Art der deutschen Bundesstaatlichkeit auch als exekutiver bzw. „Verwaltungs-föderalismus“ bezeichnet. In der Machtverteilung zwischen den drei Ebenen kommt damit dem Bund tendenziell das größte Gewicht zu.

Für die vertikale Verteilung von Macht zwischen Bund und Ländern spielt die Ausgestaltung der Gesetzgebung eine große Rolle. Diese Aufgabe fällt im Verhältnis zwischen dem Zentralstaat und den 16 Ländern der zweiten Kammer des Parlaments zu, dem Bundesrat. Im Bundesrat sind die Regierungen der Länder vertreten.<sup>7</sup> Bei allen Fragen, die die Länder in ihrer Aufgabenerfüllung oder in ihrer Verwaltungskompetenz betreffen, benötigen Bundesgesetze explizit die Zustimmung der zweiten Kammer. Das gilt auch für Bundesgesetze, die Auswirkungen auf die Finanzen der Länder haben, sowie für Verfassungsänderungen. Solche Änderungen des Grundgesetzes müssen in beiden Kammern, Bundestag und Bundesrat, mit Zweidrittelmehrheit beschlossen werden. Bei allen anderen Bundesgesetzen hat die zweite Kammer lediglich ein aufschiebendes Veto. Der Bundesrat kann den Bundestag zwar

ABBILDUNG 2: AUFGABENVERTEILUNG BUND – LÄNDER – GEMEINDEN



Eigene Darstellung.

<sup>7</sup> Der deutsche Bundesstaat hat damit kein klassisches Zweikammersystem, in dem beide Kammern direkt von Volk gewählt sind. Auch haben die 16 deutschen Länder im Bundesrat nicht die gleichen Stimmrechte. Die Stimmrechte im Bundesrat sind leicht nach Einwohnerzahl gestaffelt, aber bewusst nicht Einwohnerproportional.

### Ein Blick ins Partnerland: Südafrika

Im quasi-föderalen Südafrika wurden die fiskalischen Beziehungen zwischen den drei Regierungsebenen National, Provinz und Gemeinde 1997 neu geregelt. Die neun Provinzen wurden mit wichtigen Aufgaben, insbesondere im Bereich Umweltschutz, Bildung und Gesundheit ausgestattet. Die 257 Kommunen sind mit lokalen Aufgaben wie der Pflege lokaler Einrichtungen, gesundheitlicher Prävention und Vorschulbildung betraut. Zur Erfüllung dieser Aufgaben hängen insbesondere die Provinzen zu über 90% von Transferzahlungen von der zentralen Ebene ab. Den Gebietskörperschaften stehen insgesamt ca. 50,2% der öffentlichen Mittel Südafrikas zur Verfügung, wovon ca. 70% wiederum aus Transferzahlungen von der zentralen Ebene resultieren und zum weit überwiegenden Anteil für laufende Kosten aufgebracht werden. Die Gebietskörperschaften, vor allem die Kommunen, generieren unter 20% der nationalen Einnahmen aus lokalen Steuern, Beiträgen und Abgaben.

Zur Sicherstellung der lokalen Dienstleistungen wurde der Equitable Share Grant als ein formelbasierter Zuschuss installiert, der demographische und entwicklungspolitische Faktoren berücksichtigt. Jährlich wird ein Gesetz der Finanzierung der Gebietskörperschaften vom sogenannten Haushaltsrat vorbereitet, der sich aus dem nationalen und den Provinzfinanzministern zusammensetzt. Im Rahmen eines Haushaltsforums aus Haushaltsrat und Vertretern des Verbands der lokalen Regierungen wird dieser Gesetzentwurf diskutiert, überarbeitet und letztlich vom Parlament verabschiedet, so dass die Zuweisungen an die Gemeinden und Provinzen verbindlich festgelegt und umfassend legitimiert sind. Zusätzlich zum Ausgleichsmechanismus gibt es konditionierte Zuschüsse für bestimmte, zumeist sektorpolitische Entwicklungsziele. Diese Zuschüsse unterstützen die Provinzen beim Wohnungs- und Straßenbau sowie bei Aufgaben im Bereich Gesundheit und Bildung. Als wichtigster Mechanismus hat sich aber der ressortübergreifende Municipal Infrastructure Grant (MIG) etabliert, der 2004 ins Leben gerufen wurde, um die Gemeinden beim Erhalt und Aufbau von öffentlicher Infrastruktur zu unterstützen.

Südafrikas Fiskalsystem verfügt über einen funktionalen rechtlichen und institutionellen Rahmen, der den Gebietskörperschaften stabile und vorhersehbare Einnahmen für die Erbringung der klar definierten, wichtigen lokalen Dienstleistungen und Infrastruktur ermöglicht.

Von 2014 an ist die Gute lokale Regierungsführung in den Vordergrund der südafrikanischen Regierung gerückt. Unter dem Motto "Back to Basics" soll die Umsetzung der Leitprinzipien der transparenten, rechenschaftspflichtigen, effektiven und effizienten Leistungserbringung auf lokaler Ebene gestärkt werden. Das Programm der Förderung der Guten Regierungsführung, das die GIZ in Südafrika gemeinsam mit ihren Partnern umsetzt, unterstützt genau diese Leitprinzipien auf verschiedene Weise. Die Reform der Fiskalarchitektur genießt in diesem Kontext weiterhin eine hohe Priorität. Im Juni 2019 fand auf Antrag der südafrikanischen Regierung eine Delegationsreise zum Thema Kommunal финанzen nach Deutschland statt. Die Delegation traf sich mit Vertreter\*innen von Wissenschaft, dem Städtetag und der Stadtverwaltung Burgs in Sachsen-Anhalt, um die Bewältigung der Herausforderung einer kostendeckenden Finanzierung der Gemeinden veranschaulicht zu bekommen. Besonderes Interesse galt der Eigenständigkeit der Kommunen im deutschen Mehrebenensystem.

zu Vermittlungsgesprächen und Nachberatungen zwingen; am Ende hat die erste Kammer aber immer die Möglichkeit, die Einwände der zweiten Kammer zu übergehen. Angesichts dieser Aussichten nutzt der Bundesrat sein aufschiebendes Veto in der Praxis nur sehr selten.

Eine solche Beteiligung der kommunalen Ebene an der Gesetzgebung der Länder fehlt. Die gesetzliche – und damit auch politische – Macht zwischen einem Land und seinen Kommunen ist bewusst asymmetrisch verteilt: Die Kommunen sind nach dem deutschen Grundgesetz zwar eine eigenständige föderale Ebene, deren Existenz und Freiheit in der Verfassung garantiert sind. Zugleich gelten die Kommunen aber staatsrechtlich als Teile der Länder. Die Kommunen sind damit teils eigenständig, teils ihrem Land unterworfen.

Doch aus der größeren Macht eines Landes folgt auch Verantwortung. So sind die Länder sind unter anderem verpflichtet, subsidiär für eine hinreichende Finanzierung ihrer kommunalen Ebene zu sorgen. Daraus folgt auch die Landesaufgabe der Aufsicht über die Kommunen: Neben der Rechtsaufsicht soll eine Finanzaufsicht dafür sorgen, dass kommunale Haushalte solide aufgestellt sind und nicht zur wirtschaftlichen Selbstgefährdung der jeweiligen Gemeinde führen. So müssen z.B. bei finanziellen Schwierigkeiten vom Gemeinderat demokratisch beschlossene Kommunalhaushalte noch von der Landesaufsicht genehmigt werden, um in Kraft treten zu können. Da die Länder letztendlich auch für die Schulden ihrer Kommunen geradestehen müssen, kann ein Land schweren finanziellen Schieflagen bei Städten und Gemeinden vorbeugen, indem es diese unter engere Kommunalaufsicht stellt. Das kann im äußersten Fall so weit gehen, dass ein Land einem Gemeinderat so lange die Haushaltshoheit entzieht, bis der zu diesem Zweck entsandte „Staatskommissar“<sup>8</sup> die kommunalen Finanzen hinreichend weit konsolidiert hat, dass der Gemeinde die Eigenverantwortung für ihr Finanzmanagement zurückgegeben werden kann.

Weil die Macht zwischen den Länder und ihren Kommunen sehr asymmetrisch zugunsten der Landesebene verteilt ist, spielt der Rechtsschutz gegen unverhältnismäßigen Machtgebrauch für die Gemeinden und Kreise eine große Rolle. Die die Kontrolle und Aufsicht der Länder über die Kommunen bringt unweigerlich auch das Risiko mit sich, dass zu stark in deren garantierte Selbstbestimmungsrechte eingegriffen wird.

Der Rechtsschutz dient auch schon im oben diskutierten Verhältnis der Länder zum Bund als zusätzliches Korrektiv für die vertikale Machtbalance. Die Mitwirkung über den

Bundesrat verschafft den Ländern nur in solchen Angelegenheiten Einfluss auf die Gesetzgebung, für die in der zweiten Kammer eine Stimmenmehrheit zu organisieren ist. Doch das kollektive Organ Bundesrat schützt nicht die Interessen einzelner Länder oder kleinerer Ländergruppen. Wenn ein Bundesgesetz in die verfassungsmäßigen Rechte eines Landes eingreift, bietet eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht Schutz vor unverhältnismäßiger Belastung oder Inanspruchnahme durch die zentrale Ebene.

Eine Ebene darunter, im Verhältnis der Kommunen zu ihren Ländern spielt die Auseinandersetzung vor dem Landesverfassungsgericht – jedes Land hat ein eigenes – eine noch größere Rolle. Das heißt nicht, dass es in allen Flächenländern regelmäßig zum Streit zwischen Land und Kommunen käme. Doch gerade in finanziellen Fragen ist die Neigung zu gerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen den Ebenen umso größer, je schlechter die gesamte Finanzlage im jeweiligen Land ist. Auch wenn Ausnahmen häufig die sprichwörtliche Regel bestätigen, können bei guter Finanzlage bzw. in finanzstarken Ländern politische Kompromisse oft leichter gefunden werden. Denn durch finanzielle Arrangements lassen sich alle Seiten so weit zufriedenstellen, dass gerichtliche Auseinandersetzungen vermieden werden. Je schlechter dagegen die Finanzlage ist, desto mehr muss jeder einzelne Akteur in der Mittelverteilung darauf achten, die eigenen Interessen robust zu vertreten. Das heißt, je problematischer die finanzielle Ausgangslage ist, desto größer ist die Bedeutung der rechtlichen Kontrolle für die faktische Machtbalance zwischen kommunaler und Landesebene.

Diese Aspekte formaler und faktischer Machtverteilung im vertikal gegliederten Staatsaufbau haben natürlich auch dort eine große Bedeutung, wo – anders als in Deutschland – Dezentralisierung ohne die föderale Zwischenebene der Länder umgesetzt wird. Effektiver Rechtsschutz für die kommunalen Interessen prägt dabei nicht nur bestehende Macht- und Finanzverteilung zwischen zentraler und dezentraler Ebene. Auch im Prozess der Dezentralisierung spielt um eine gut funktionierende rechtliche Kontrollmöglichkeit eine nicht zu unterschätzende Rolle, wenn es darum geht, den Kommunen die ihnen angemessenen Aufgaben zuzuteilen und dafür eine hinreichende und gerechte Finanzierung sicherzustellen. In den nachfolgenden Darstellungen zur deutschen Kommunalfinanzierung wird zwar nicht immer explizit darauf verwiesen, aber das Wissen um die Möglichkeit der kommunalen Verfassungsklage prägt stark, wie die Finanzsysteme konkret ausgestaltet werden.

8 Ein Staatskommissar ist ein vom Land bestellter Beauftragter, der vorübergehend eine beaufsichtigte Körperschaft – in diesem Fall eine Gemeinde – leitet. Die Bestellung eines Staatskommissars setzt meist voraus, dass die Gemeinde ihre Pflichten schwer verletzt hat oder dass sie nicht mehr handlungsfähig ist. Der Staatskommissar gilt als das letzte Mittel der Kommunalaufsicht des Landes über die Gemeinden und Kreise. (Jenseits der kommunalen Aufsicht können die Länder Staatskommissare auch bei Hochschulen in vergleichbarer Lage bestellen.)

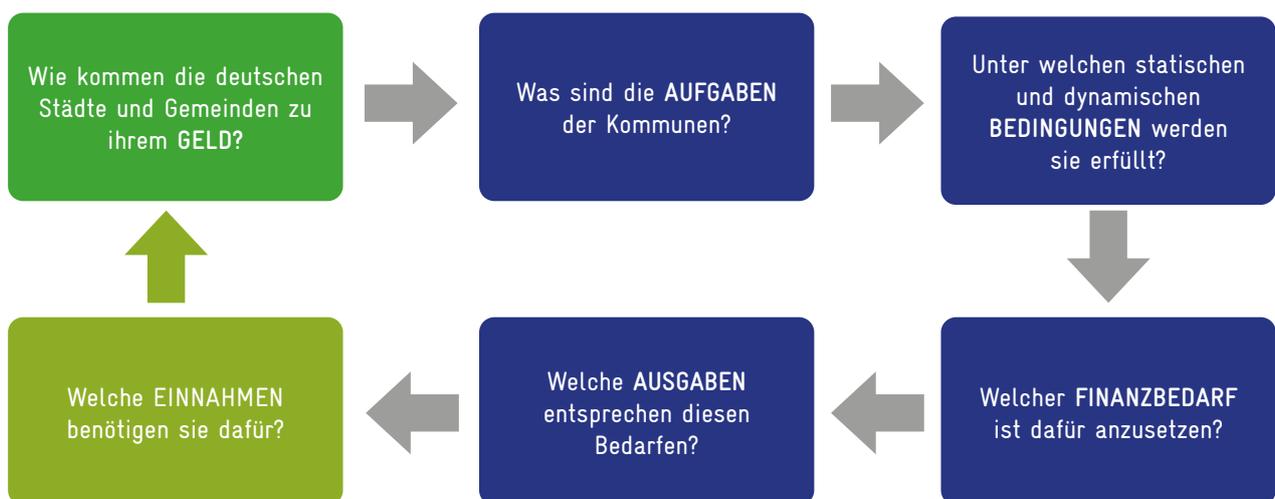
Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Frage nach den Kommunal финанzen in Deutschland nicht unmittelbar mit dem Geld beginnen kann. Wie schon Abbildung 1 und Abbildung 2 zeigen, stehen grundsätzlich die Aufgaben, die einer staatlichen Ebene wie den Kommunen zugeordnet sind, an erster Stelle. Im gegliederten System zentraler, regionaler und lokaler Aktivitäten sollen nicht die Aufgaben nach dem Maßstab zugeordnet werden, wo die jeweils ergiebigen Finanzierungsquellen verortet sind. Nicht die Ebene, die das Geld „hat“, soll eine bestimmte Aufgabe erledigen, sondern diejenige Ebene, die hierfür nach fachlichen Kriterien am besten geeignet ist. Auch wenn diesem Grundsatz in der Reinform auch in Deutschland gewiss nicht immer gefolgt wird, beruht doch die Finanzverfassung sehr klar auf der Erwartung, dass zunächst feststehen muss, wer welche Aufgaben erfüllen soll.

Den Kommunen obliegt es dabei zunächst, „lokale öffentliche Güter“ bereitzustellen. Das Grundgesetz regelt dieses Aufgabenspektrum auch mit einem räumlichen Bezug als „(...) alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“, die die Kommunen in eigener Verantwortung regeln können sollen (Art. 28 GG). Zudem sind den Kommunen viele Aufgaben übertragen, die ihrer Natur nach zwar nicht lokalpolitisch determiniert werden sollen, für die aber Städte und Kreise vor Ort oft das effizienteste und zudem bürgernahe Vollzugsorgan sind. Die Festlegung kommunaler Aufgaben bildet also, wie Abbildung 3 in einem einfachen Schema zeigt, den ersten Schritt auf dem Weg zu Mittelzuweisungen für die Kommunen.

Die kommunalen Aufgaben müssen unter einer ganzen Reihe von orts- und regionalspezifischen Bedingungen erfüllt werden. Wichtige Rahmenbedingungen sind neben der geografischen Lage die historisch gewachsenen und gestalteten Siedlungs- und Verkehrsstrukturen. Daneben stehen demografischen Faktoren im Mittelpunkt, neben der Einwohnerzahl vor allem Zu- und Abwanderung, sowie Altersgruppen und Alterung. Auch die sich ändernden Qualitätsansprüche an bestimmte lokale Leistungen können in Zeitablauf einen enormen Einfluss auf die benötigten Finanzmittel nehmen.

Aus einer definierten Aufgabe und den Rahmenbedingungen ihrer Erbringung vor Ort leitet sich der Finanzbedarf dafür ab. Mit dem Finanzbedarf sollten wiederum, wenn die Aufgabe nach den Haushaltsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllt wird, die Ausgaben übereinstimmen. In der planenden Perspektive wären der Bedarf und die (benötigten) Ausgaben im Voraus deckungsgleich. In der Praxis trifft das nicht zwingend zu, weil „objektive“ Bedarfe nur schwer messbar sind und weil sich die tatsächlichen Ausgaben und der Finanzbedarf für eine Aufgabe auseinanderentwickeln können.<sup>9</sup> An dieser Stelle sei dennoch vereinfachend die Planungsperspektive eingenommen, so dass auf Grundlage der benötigten Ausgaben die Frage zu beantworten ist, wie für angemessene Einnahmen gesorgt werden kann, um das Aufgabenportfolio jeder einzelnen Kommune einschließlich ihrer freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben gut umsetzen zu können.

ABBILDUNG 3: VON DER KOMMUNALEN AUFGABE ZUR EINNAHME



Eigene Darstellung.

<sup>9</sup> Vgl. Gerhards et. al. (2019) zu einem neuen Ansatz, tatsächliche Bedarfe für einen Finanzausgleich zu erfassen.

Neben dieser Art der Bedarfsgerechtigkeit sind noch weitere Prinzipien des kommunalen Systems und seiner Finanzierung zu beachten. Sie sind in der Abbildung komprimiert zusammengeführt.

Diese Prinzipien sind zugleich der Rahmen und ein Spiegel des deutschen Kommunalfinanzierungssystems. Als Grundsätze gerechter, verfassungsmäßiger und auch effizienter Kommunal(finanz)politik sollen sie sowohl in der Gestaltung wie auch in der gerichtlichen Überprüfung zum Einsatz kommen. Das heißt allerdings nicht, dass die Prinzipien der praktischen Ausformung des deutschen Kommunalfinanzsystems komplett vorausgegangen wären. Vielmehr haben sich diese Prinzipien im Wechselspiel mit der politischen Praxis historisch entwickelt. Diese Art der Verfassungsgenese ist ein kontinuierlicher und heute weiterhin stattfindender Prozess.

So hat beispielsweise das in Abbildung 4 genannte Konnexitätsprinzip nach grundlegenden Verfassungsgerichtsurteilen erst Schritt für Schritt das Grundgesetz und in die Landesverfassungen aufgenommen; 2008 schloss dieser Prozess mit Baden-Württemberg ab. Doch die Weiterentwicklung der Finanzverfassung ist damit nicht abgeschlossen. Im Bereich der Konnexitätsprinzips stark diskutiert werden immer wieder die verbliebenen „Konnexitätslücken“ bei den zahlreichen Altgesetzen, die vor Einführung der Konnexitätsgesetze beschlossen worden waren, und die offene Konnexitätslücke im Verhältnis zwischen Bund und Kommunen. Wie und zu welchem Zeitpunkt die schritt-

weise Evolution der Finanzverfassung an einen Punkt ankommen wird, an dem das Konnexitätsprinzip komplett und konsistent umgesetzt ist, kann gegenwärtig noch nicht abgesehen werden. Da die weitere Präzisierung dieses Prinzips in der Praxis mit wachsenden Finanzierungspflichten der zentralen Ebenen (Bud bzw. Land) gegenüber den dezentralen Ebenen (Länder bzw. Kommunen) eingeht, gibt es häufig fiskalisch motivierter Widerstand gegen eine weitergehende Umsetzung der Konnexität.

Was hier beispielhaft für das Konnexitätsprinzip skizziert wurde, gilt auch für die weiteren genannten Prinzipien: Die Grundsätze wachsen und entwickeln sich in der praktischen Anwendung und auch in der Auseinandersetzung mit aktuellen Entwicklungen. Das muss nicht immer darauf hinauslaufen, dass die Prinzipien dabei gehärtet werden (wie das Konnexitätsprinzip). In aller Regel werden die Grundsätze in der Anwendung auf konkrete Streitfragen aber insofern modernisiert, als ihre Aussage jeweils immer zeitgemäß und praxisnah formuliert werden muss. Das bewahrt die Prinzipien des kommunalen Systems und seiner Finanzen vor der Erstarrung und gewährleistet damit ihre fortdauernde Relevanz. Zugleich sorgt die wiederkehrende,

häufig auch vergleichende Überprüfung kommunaler Finanzierungssysteme durch die jeweiligen Länderverfassungsgerichte dafür, dass die Prinzipien sukzessive über alle Länder hinweg Anwendung finden, und vor allem dafür, dass die Prinzipien bei einem Regierungswechsel nicht abgeschafft werden können.

#### ABBILDUNG 4: PRINZIPIEN DES KOMMUNALEN SYSTEMS UND SEINER FINANZEN

„Gemeinden sind der staatlichen Ebene der Länder zugeordnet. Sie haben das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln.“ (Art. 28 II GG). Dabei sind die folgenden Prinzipien zu beachten:

- |   |   |
|---|---|
| • Subsidiaritätsprinzip                   | • Entscheidungen möglichst dezentral. Die höhere Ebene greift erst ein, wenn die einheitliche Regelung eindeutig vorteilhaft ist. |
| • Konnexitätsprinzip                      | • „Wer bestellt, bezahlt“: Zentrale Aufgabenfestschreibung verlangt adäquate zentrale Finanzierung.                               |
| • Äquivalenzprinzip                       | • Korrespondenz der erzielten Einnahmen mit den vor Ort erbrachten Leistungen.  |
| • Solidarprinzip                          | • Umverteilung von finanziell starken zu schwachen Kommunen.  |
| • Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse | • Umverteilung von finanziell starken zu schwachen Kommunen.  |
| • Bündische Treue                         | • Einstandspflicht aller für alle (als letzter Rückgriff).  |

### Ein Blick ins Partnerland: Burkina Faso

Der Beginn der Dezentralisierung in Burkina Faso kann in der neuen Verfassung von 1991 gesehen werden. Elf Kompetenzblöcke wurden für die Übertragung auf die Kommunen nach und nach identifiziert und den Politikfeldern per Dekret rechtlich verbindlich vorgegeben. Zu den neuen kommunalen Aufgaben sollten im Wesentlichen die Politikfelder Bildung, Gesundheit, Wasser und Abwasser sowie Kultur und Sport gehören. Im Sinne des Konnexitätsprinzips sollten die Kommunen zunehmend mit den notwendigen Mitteln ausgestattet werden, um die Dienstleistungen auf der lokalen Ebene effektiv erbringen zu können.

Tatsächlich wurden von den elf Ressorts nur vier auf die dezentrale Ebene übertragen. Anstatt der im nationalen Entwicklungsplan anvisierten 10% im Haushaltsjahr 2018 und 15% 2020 stagniert der Anteil des Haushalts, der auf lokaler Ebene verausgabt wird, seit Jahren bei 4,9%. Dies entspricht einem kommunalen Finanzrahmen aus Transfers von einem Dollar pro Einwohner. Die Verdreifachung der Transferzahlungen an die Kommunen, wie von 2016 auf 2017 einmalig geschehen, konnte nicht verstetigt werden. Im Haushaltsjahr 2018 schrumpften die Transfers wieder. Neben der Nichteinhaltung des Konnexitätsprinzips treffen die den Kommunen zustehenden Transfers zudem unzuverlässig und oft verspätet ein. Als mögliche Ursachen für die unzureichende und wenig vorhersehbare Situation der Transferzahlungen werden der Widerstand der Sektorministerien und allgemeine finanzielle Engpässe aufgrund der Sicherheitssituation gesehen.

In Burkina Faso arbeitet die deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen von zwei vom BMZ finanzierten GIZ-Vorhaben an der Steigerung der Einnahmen aus Transfers der Gebietskörperschaften (Programm Dezentralisierung und Kommunalentwicklung und Programm Stärkung der Good Financial Governance). Beide Vorhaben beteiligen sich beratend an Konsultationsprozessen zur Verbesserung der Fiskalarchitektur. Das Dezentralisierungsvorhaben begleitet das Finanz-, das Dezentralisierungs- und ausgewählte Sektorministerien bei der effektiven Umsetzung und beim Monitoring des Aktionsplans zum Kompetenz- und Ressourcentransfer durch fachliche und prozedurale Beratung und Kompetenzentwicklung. Auch Parlamentarier werden in ihrer Argumentation gegenüber den Sektorministerien unterstützt.

Dem Programm zur Verbesserung der Finanziellen Regierungsführung wiederum wurde die verbesserte Information und Koordination über die vorzusehenden Finanzmittel für die Kommunen durch das Finanzministerium zur Aufgabe gemacht. Ausgangspunkt für diese Verbesserung ist eine von allen staatlichen Stellen einheitlich geführte Kontenstruktur unter der Verantwortung des Schatzamtes als Bedingung für eine zuverlässige Mittelbereitstellung entsprechend der Bedarfe der Gebietskörperschaften. Das System des Barmittelmanagements wird durch Softwarelösungen für die verbesserte Abstimmung der Bereitstellung und Kontrolle der Mittel für die Gemeinden weiterentwickelt. Hierfür werden auch Austauschformate zwischen zentraler und subnationaler Ebene erprobt, bzw. gestärkt. Auf großes Interesse stößt auch der Austausch auf internationaler Ebene. Bereits im Juni 2019 hatte eine Delegation aus Vertretern und Vertreterinnen des Ministeriums für Wirtschaft, Finanzen und Entwicklung, des Ministeriums für die Territoriale Verwaltung und Dezentralisierung, der Gebietskörperschaften und der Nicht-Regierungsorganisationen sowie eine Abgeordnete auf Einladung des Governance Funds eine Studienreise nach Deutschland unternommen. Zentrale Themen in Berlin, Brandenburg und Sachsen-Anhalt waren das Steuer- und Finanzsystem Deutschlands, insbesondere die Steuerzuteilungen sowie das System des horizontalen und vertikalen Finanz- und Steuerausgleichs. Dieser Austausch wird in den kommenden drei Jahren vertieft werden können.

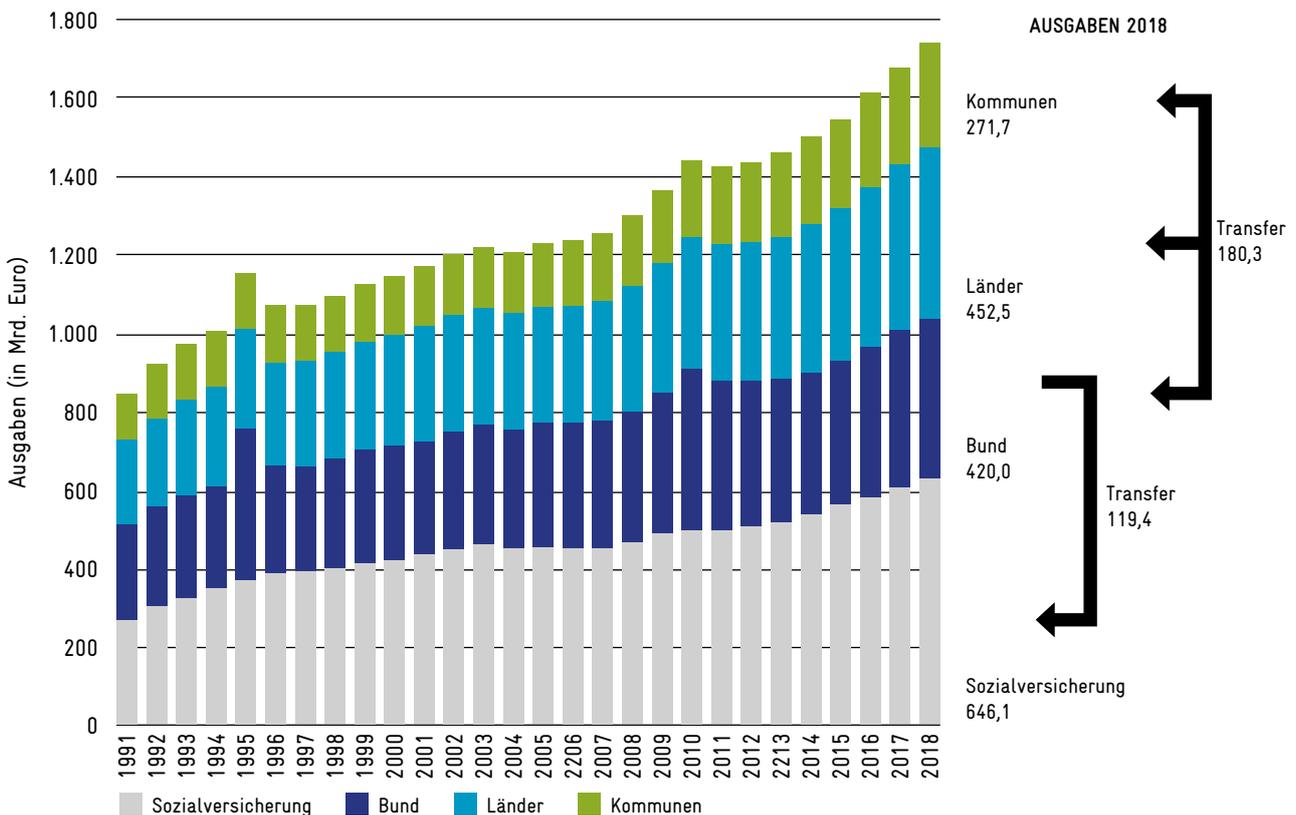
## B. Die Kommunalfinanzen im Überblick

Betrachtet man die Finanzen des mehrstufigen deutschen Gesamtstaats (und lässt zur Vereinfachung die vergleichsweise geringen Beträge der europäischen Ebene unbeachtet), so offenbart der Blick auf die Entwicklungen seit der deutschen Wiedervereinigung zwei zentrale Befunde (Abbildung 5): Zum einen steigen die Staatsausgaben aller Ebenen einschließlich der Sozialversicherungen langsam aber stetig an. Seit der deutschen Einheit im Jahr 1990 haben sich die Staatsausgaben mehr als verdoppelt. Allerdings überzeichnen die hier dargestellten Nominalwerte den realen Anstieg; inflationsbereinigt wachsen die deutschen Staatsausgaben in den meisten Jahren sehr maßvoll. Zudem ist eine solche nach Ebenen differenzierte Darstellung nicht konsolidiert, d.h. Zahlungen zwischen den Ebenen sind nicht herausgerechnet. In den nicht konsolidierten Daten kommt die Perspektive der jeweiligen öffentlichen Haushalte zum Ausdruck, wo Ausgaben immer als Bruttowerte ausgewiesen werden sollten.

Aber Zahlungen zwischen den Ebenen spielen eine wichtige Rolle, wie am Beispiel des Jahres 2018 deutlich wird: Die dargestellten, nicht konsolidierten Ausgaben summieren sich hier auf 1.790 Mrd. Euro. Konsolidiert hat der

deutsche Gesamtstaat dagegen 1.490 Mrd. Euro ausgegeben. Das heißt, dass 300 Mrd. Euro als Transfers innerhalb des öffentlichen Sektors in dieser Betrachtung doppelt oder sogar mehrfach gezählt werden. 119,4 Mrd. Euro der zentralen Ausgaben sind Zuschüsse an die gesetzlichen Sozialversicherungen und werden dort wiederum an die Versicherten ausgezahlt. Vertikale Zahlungen zwischen den drei gebietskörperschaftlichen Ebenen Bund, Länder und Gemeinden und horizontale Zahlungen zwischen Gebietskörperschaften gleicher Ebene machen die verbleibenden 180,3 Mrd. Euro aus. Neben Zuschüssen, Zuweisungen und auch Finanzausgleichsmitteln werden hier auch Leistungsentgelte und Kostenersätze gezahlt, die eine Körperschaft für Leistungen der anderen zahlt. Neben Doppelzählungen kommt es hier teilweise sogar zu Dreifachzählungen, wenn beispielsweise der Bund für die Kommunen vorgesehene Investitionsfördermittel an die Länder zahlt, die Länder dann diese Mittel (u.U. um eigene Zuschüsse aufgestockt) an die einzelnen Kommunen weiterreichen, wo die Gelder dann schließlich für den eigentlichen Investitionszweck verausgabet werden. Diese intensiven Verflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften sind ein zentrales Kennzeichen des deutschen Finanzföderalismus.

ABBILDUNG 5: AUSGABEN DER EBENEN 1991-2018



Eigene Darstellung. Daten: destatis (2019).

Auch der andere Hauptbefund bezieht sich auf eine stabile Entwicklung: Die Verteilung der Ausgaben über den Bund (plus Sozialversicherung), die Länder und die kommunale Ebene ist im Zeitablauf recht stabil. Unter den drei föderalen Ebenen ist die kommunale Ebene die kleinste. Die leicht unterschiedlichen Dynamiken zeigen, dass die Ausgaben der Sozialversicherung am stärksten gestiegen sind (2018: 233% von 1991); die Kommunen (216%) und Länder (211%) liegen nahezu gleichauf. Und der Bund weist mit einer nominalen Steigerung von lediglich 164% gegenüber 1991 das merklich geringste Wachstum auf. Hier schlagen sich vor allem die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts deutlich gesunkenen Verteidigungsausgaben nieder; nach langen Jahren der Schrumpfung hat der Militäretat 2017/18 nominal erst wieder das Niveau von 1991/92 erreicht.

Vor diesem Hintergrund bietet Abbildung 6 einen Überblick zur Struktur der kommunalen Ausgaben und der Einnahmequellen, die genutzt werden, um diese zu finanzieren.<sup>10</sup>

Die vorrangige Aufgabe des kommunalen Finanzsystems ist es, die dauerhafte Versorgung der Gemeindebürger mit kommunalen öffentlichen Gütern und die dafür notwendige dauerhafte Finanzierung zu gewährleisten. Auf Seiten der Ausgaben stechen dabei drei Blöcke hervor, Personal-

ausgaben, Ausgaben für Sozialleistungen und Sachaufwand. Gerade die kommunalen Sozialleistungen haben, über längere Zeiträume betrachtet, stetig zugenommen. Dagegen liegen insbesondere die kommunalen Investitionen in Infrastrukturen, Schulen und Gesundheitseinrichtungen weiterhin auf einem recht niedrigen Niveau, das perspektivisch gesteigert werden soll. Traditionell haben die Kommunen rund 50 Prozent der gesamten öffentlichen Investitionen in Deutschland erbracht. Dieses Niveau wird schon seit der Jahrtausendwende nicht mehr erreicht; für lange Jahre lagen die kommunalen Investitionen in der Summe weit unter einem Wert, der auch nur zum Werterhalt der bestehenden Infrastrukturen ausgereicht hätte. Über dieses auch volkswirtschaftlich schädliche unzureichende Niveau an Investitionen der öffentlichen Hand hat sich in Deutschland seit 2015 eine sehr intensive politische Debatte entwickelt. Inzwischen bemühen sich alle drei Ebenen darum, entstandene Investitionslücken wieder Schritt für Schritt zu schließen.

Zur Finanzierung der kommunalen Ausgaben tragen neben gemeindlichen Steuern und Anteilen aus Gemeinschaftsteuern (d.h. Steuern, deren Aufkommen teils den Gemeinden, teils Bund und Ländern zustehen) auch Gebühren und Beiträge sowie die kommunalen Finanzaus-

ABBILDUNG 6 ECKDATEN DER KOMMUNALEN FINANZEN 2016–2021

Mrd. Euro	2016	2017	2018*	2019*	2020*	2021*
<b>Ausgaben</b>	<b>230</b>	<b>234</b>	<b>246</b>	<b>258</b>	<b>270</b>	<b>283</b>
Personal	57	59	62	65	68	71
Sachaufwand	49	50	52	55	57	59
Soziale Leistungen	59	59	61	64	67	71
Zinsen	3	3	3	3	3	3
Sachinvestitionen	24	24	26	28	30	32
Sonstige Ausgaben	38	40	42	43	46	48
<b>Einnahmen</b>	<b>236</b>	<b>243</b>	<b>254</b>	<b>263</b>	<b>276</b>	<b>288</b>
Steuern	90	96	101	105	112	118
Gebühren	19	19	20	20	20	21
Laufende Zuweisungen Land/Bund	87	88	92	96	100	105
Investitions-Zuweisungen Land/Bund	7	7	8	9	11	11
Sonstige Einnahmen	33	33	33	33	33	33
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>5</b>

\* Projektionen.

Eigene Darstellung. Daten: Deutscher Städtetag (2018).

10 Die Aggregate der kommunalen Ausgaben stimmen nicht vollkommen überein, da in Abbildung 5 Daten in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung genutzt werden, in Abbildung 6 hingegen Daten in Abgrenzung der Finanzstatistik (z.T. auch als Projektionen des Deutschen Städtetags).

gleiche bei, welche die jeweiligen Länder für ihre Städte, Gemeinden und Kreise organisieren. Hinzu kommt noch – wenn auch zurzeit in sehr geringem Umfang – die Nettokreditaufnahme als mögliche Finanzierung für investive kommunale Maßnahmen. Wie Abbildung 6 zeigt, ist der aggregierte kommunale Finanzierungssaldo gegenwärtig sogar positiv. Dahinter stehen aber, wie bei den anderen Einnahmentypen auch, sehr große interkommunale Unterschiede: Trotz hervorragender Steuerkonjunktur und entsprechend sprudelnder Einnahmen schaffen es in den Jahren 2017 bis 2019 bei weitem nicht alle deutschen Kommunen, ihre Haushalte auszugleichen.

Im Folgenden betrachten wir die drei wichtigsten Quellen kommunaler Einnahmen: Steuern (Abschnitt II.C), Gebühren und Beiträge (Abschnitt II.D) und die kommu-

nenal Finanzausgleich als das zentrale Instrument der Zuweisungen der Länder an die gemeindliche und kreisliche Ebene (Kapitel III).

### C. Kommunale Steuereinnahmen

Um die Quellen und die Struktur der kommunalen Steuereinnahmen zu erläutern, muss zunächst ein kurzer Blick auf das gesamte deutsche Steuersystem geworfen werden. Denn das deutsche Steuersystem ist stark integriert – sogar noch stärker als es die Verteilung der Aufkommen aus dem Gemeinschaft- und dem Trennsystem in Abbildung 7 zunächst suggeriert.

ABBILDUNG 7: STRUKTUR DER STEUEREINNAHMEN (2018)

2018 (in Mio. Euro)	Bund	Länder	Gemeinden	Summen	Anteil
<b>Gemeinschaftsteuern</b>	262 022	256 350	48 666	567 038	74 %
Einkommensteuer (inkl. LohnSt)	117 208	117 208	41 182	275 598	36 %
Umsatzsteuer	116 513	110 841	7 484	234 838	30 %
Körperschaft- u. AbgeltungSt	28 301	28 301		56 602	7 %
<b>Bundessteuern</b>	108 586			108 586	14 %
Energiesteuer	40 882			40 882	5 %
Kraftfahrzeugsteuer	9 047			9 047	1 %
Tabaksteuer	14 339			14 339	2 %
Stromsteuer	6 858			6 858	1 %
Versicherungsteuer	13 779			13 779	2 %
Solidaritätszuschlag	18 327			18 327	2 %
Weiteres	5 354			5 354	1 %
<b>Ländersteuern</b>		23 913		23 913	3 %
Grunderwerbsteuer		14 084		14 084	2 %
Erbchaftsteuer	9 047	6 813		6 813	1 %
Biersteuer	14 339	655		655	0 %
Weiteres	6 858	2 361		2 361	0 %
<b>Gemeindesteuern</b>	2 058	7 020	62 707	71 785	9 %
Grunderwerbsteuer			14 202	14 202	2 %
Gewerbesteuer	2 058	7 020	46 795	55 873	7 %
Weiteres			1 710	1 710	0 %
<b>Summen der Ebenen</b>	<b>372 666</b>	<b>287 283</b>	<b>111 373</b>	<b>771 322</b>	<b>100 %</b>

(Ohne Zölle an EU: 5.057 Mio. Euro)

Eigene Darstellung. Daten: BMF (2019).

### Struktur der Steuereinnahmen in Deutschland

Abbildung 7 zeigt, dass knapp drei Viertel der gesamten deutschen Steuereinnahmen aus den zentralen Gemeinschaftsteuern stammen. Im Vordergrund steht dabei aktuell ganz klar die Besteuerung von volkswirtschaftlichen Einkommensströmen, primär über die Einkommensteuer und ergänzt um die Körperschaftsteuer als Abgabe auf unternehmerische Einkommen. Der Einkommensteuer nahezu gleich kommt das Gesamtaufkommen der Umsatzsteuer. In konjunkturell guten Jahren, wie 2018, bewahrt sich noch der alte Titel der Einkommensteuer als der „Königin“ des deutschen Steuersystems. In konjunkturell schwächeren Jahren liegen hingegen die Umsatzsteuer und die Einkommensteuer vom Aufkommen ungefähr gleichauf, da der Konsum deutlich weniger konjunktursensibel reagiert als die Einkommen.

Die Abbildung zeigt zugleich, dass gut ein Viertel der deutschen Steuereinnahmen auf die sog. Trennsteuern entfallen, deren Aufkommen jeweils nur einer einzigen Gebietskörperschaft zusteht.<sup>11</sup> Für den Bund, vor allem aber für die Kommunen, spielen die Einnahmen aus ihren jeweiligen Trennsteuern eine wichtige Rolle.

Die anfängliche Feststellung, dass die Integration im deutschen Steuersystem noch über den ohnehin dominanten Gemeinschaftsteueranteil hinausgeht, folgt aus der Natur des hier praktizierten Trennsystems. Denn die hier für die Länder und Kommunen<sup>12</sup> aufgeführten Trennsteuern sind alle so genannten „gebundene Trennsteuern“: Zwar steht das örtliche Aufkommen jeweils den einzelnen Ländern oder Gemeinden exklusiv zu (Ertragskompetenz). Die Steuergesetzgebung liegt aber beim Bundesgesetzgeber unter Einbeziehung des Bundesrats (Gesetzgebungskompetenz). Am weitesten geht diese Bindung bei der Erbschaftsteuer, deren Aufkommen zwar jeweils exklusiv dem Wohnsitzland eines steuerpflichtigen Erben bzw. zu Lebzeiten Beschenkten zusteht. Zugleich hat das einzelne

Land selbst aber keinerlei gesetzgebenden Einfluss auf die Struktur der Besteuerung oder den Steuersatz. Die Erbschaftsteuer gilt daher als unechte Trennsteuer. Das Gleiche gilt für die Biersteuer, die als Verbrauchsteuer auf alkoholischen Getränke gemäß europäischer Steuerharmonisierung in jedem EU-Mitgliedstaat einheitlich geregelt sein muss.

Bei den anderen Trennsteuern mit signifikantem Aufkommen, der Grunderwerbsteuer der Länder und den so genannten „Realsteuern“ der Gemeinden – Grund- und Gewerbesteuer – liegt die praktizierte<sup>13</sup> Gesetzgebungskompetenz ebenfalls beim Bundesgesetzgeber. Aber die Gebietskörperschaften mit der jeweiligen Ertragskompetenz können die anzuwendenden Steuersätze (Grunderwerbsteuer) beziehungsweise Hebesätze (Realsteuern) selbst festlegen.

In der Gesamtbetrachtung erhalten die Kommunen in Deutschland neun Prozent der Steuereinnahmen im Jahr. Im internationalen Vergleich mit ähnlichen Staaten ist das leicht überdurchschnittlich: In den OECD-Föderalstaaten mit drei Ebenen hat die lokalen Ebenen im Durchschnitt einen Anteil von knapp acht Prozent am gesamten Steueraufkommen.<sup>14</sup> Im weltweiten Vergleich sind die Steuereinnahmen der Kommunen in Deutschland (wie auch der meisten OECD-Staaten) sichtlich überdurchschnittlich – auch wenn die exakte quantitative Darstellung mangels verlässlicher Daten eher unergiebig ist.<sup>15</sup>

### Kleine Gemeindesteuern

Bevor wir nun ausführlicher auf die für die kommunalen Einnahmen eminent wichtigen Realsteuern eingehen, sollen noch die wenigen „vollwertigen“ Trennsteuern der Städte und Gemeinden kurz erwähnt werden. Denn als Bestandteil der Finanzhoheit wird eine gewisse kommunale Steuerhoheit aus der grundgesetzlichen Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden (Art. 28 GG) hergeleitet. Daraus

11 Die kommunale Gewerbesteuer ist seit Einführung der Gewerbesteuerumlage 1969 an Bund und jeweiliges Land zwar eine unechte Gemeinschaftsteuer, wird aber weiter traditionell den Gemeindesteuern zugeordnet.

12 Für die Trennsteuern des Bundes ist ausschließlich der Bundesgesetzgeber zuständig, hier gibt es keine weitergehende Integration.

13 Zur Zeit der Fertigstellung dieses Beitrags wird in Deutschland die Grundsteuer reformiert; bis Ende 2019 muss nach einem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts ein neues verfassungskonformes Modell per Gesetz verabschiedet sein. Im Zuge der schon lange anhaltenden Reformdiskussionen zur Grundsteuer wurde mehrfach – auch von höchstrichterlicher Seite – die nicht abschließend geklärte Frage diskutiert, ob die Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer denn überhaupt beim Bund liege. Letztlich steht aber außer Zweifel, dass eine Regelung der Grundsteuer durch den Bundesgesetzgeber nicht gegen die Verfassung verstößt und entsprechend Geltung beanspruchen wird.

14 Vgl. OECD (2019), „Revenue Statistics 2019“, Table 3. Diese Gruppe umfasst acht Länder; der kommunale Anteil am Gesamtsteueraufkommen variiert hier stark von 3 Prozent (Österreich) bis 15 Prozent (Schweiz). In den OECD-Staaten ohne eine mittlere Bundesstaaten-Ebenen liegt der Anteil der Kommunen am Gesamtsteueraufkommen im Durchschnitt mit 11 Prozent etwas höher. Hier ist die Varianz sogar noch größer; in Estland erhalten die Kommunen nur 0,9 Prozent der gesamten Steuern, in Schweden über 35 Prozent. Neben unterschiedlich starker Dezentralisierung staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene spiegeln diese Zahlen auch wider, dass in den OECD-Staaten zentrale Zuweisungssysteme für die kommunalen Einnahmen sehr unterschiedlich bedeutsam sind.

15 So weist der Internationale Währungsfonds in seinen etablierten „Government Finance Statistics (GFS)“ für die Mehrheit aller Entwicklungsländer keine Daten zu den kommunalen Einnahmen aus. Vgl. <http://data.imf.org/>.

folgt ein kommunales Steuerfindungsrecht, das allerdings auf „örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern“ beschränkt ist. Das finanzielle Gewicht der so genannten Kleinen Gemeindesteuern ist in der Gesamtbetrachtung zwar gering. Entsprechend taucht ihr Aufkommen in Abbildung 7 nur unter „Weiteres“ auf. Im Einzelfall können aber auch die kleinen Aufkommen aus diesen Bagatellsteuern für eine Stadt oder Gemeinden den entscheidenden Unterschied ausmachen, ob sie ihre Budgetrestriktion einhalten können oder nicht. Die am häufigsten erhobenen kleinen Gemeindesteuern sind:

- Hundesteuer. Die Geschichte dieser Luxussteuern reicht in Deutschland bis ins 15. Jahrhundert. Heute werden oft hohe Aufschläge bei bestimmten Hunderrassen („Kampfhunden“) erhoben und Steuerbefreiungen für Blindenhunde, Hütehunde und weitere Gebrauchshunde gewährt.
- Vergnügungsteuer (auf Tanzveranstaltung, legales Glückspiel, Prostitution).
- Getränkesteuer / Schankerlaubnissteuer (auf den Ausschank von nichtalkoholischen und alkoholischen Getränken).
- Zweitwohnsitzsteuer. Diese Abgaben ergänzen das kommunale Einnahmensystem insofern, als bei der Einkommensteuer und auch bei den kommunalen Finanzausgleichen Einwohner mit Hauptwohnsitz die örtliche Zuordnung des Aufkommens bestimmen. Gemeinden mit vielen Nebenwohnungen (z.B. Ferienwohnungen) würden ohne Zweitwohnsitzsteuer zahlreiche kommunale Leistungen gegenüber Einwohnern erbringen, die außer der Grundsteuer vor Ort keine Steuer zahlen. Zweitwohnsitzsteuer dienen zudem als Anreizinstrument, sich an seinem tatsächlichen Lebensmittelpunkt auch mit Hauptwohnsitz anzumelden. Dies ist z.B. in Universitätsstädten wichtig: Hier geht es den Städten nicht darum, von den Studierenden ein nennenswertes Aufkommen aus Zweitwohnsitzsteuern zu erheben. Ziele ist es vielmehr, dass möglichst viele Personen sich mit Hauptwohnsitz anmelden, um die Zahlung der Zweitwohnsitzsteuer zu vermeiden. Eine solche Ummeldung hat dann den gewünschten Effekt, die Zuweisungsgrundlage im kommunalen Finanzausgleich zu erhöhen, was in der Regel fiskalisch viel ergiebiger ist als die Zweitwohnsitzsteuer.

Zudem erheben ländliche Gemeinden in einigen Ländern Jagd- und Fischereisteuern und neuerdings auch vermehrt Steuern bei Pferden, die zum privaten Vergnügen gehalten werden. Damit wird insofern eine paradoxe Situation bereinigt, die dadurch entstanden ist, dass Hunde in modernen Zeiten schon lange kein Luxus mehr sind, häufig der gleichnamigen gemeindlichen Luxussteuer unterlagen.

Dagegen war (und ist in den meisten Orten) die tatsächlich weiterhin als persönlicher Luxus geltende Haltung von Freizeitpferden unbesteuert.

Städte mit viel Reiseverkehr erheben auf touristische Hotelübernachtungen immer häufiger eine „Kultur- und Tourismusabgabe“. Die oft als „Bettensteuer“ titulierte Abgabe ist das moderne Pendant zur ähnlich ausgestalteten Kurtaxe, wie sie in traditionellen Fremdenverkehrsorten z.T. schon seit dem 19. Jahrhundert etabliert ist.

Aber das kommunale Steuerfindungsrecht hat auch enge Grenzen, die in den Ländern in der Regel durch Kommunalabgabengesetz konkretisiert sind. Das wird ersichtlich an der langen Liste von Steuerideen, die Kommunen konkret vorgebracht haben, aber nicht durchsetzen konnten. Gescheitert sind u.a. Versuche einzelner Gemeinden oder von Gemeindegruppen, Solariumsteuern, Handymastensteuern, Warteschlangensteuern, Verpackungsmüllsteuern oder auch Katzensteuern einzuführen.

### Traditionelle Realsteuern

Sehr viel bedeutsamer als diese kleinen Aufwand- und Verbrauchsteuern sind die zwei großen hergebrachten Gemeindesteuern, die Gewerbesteuer und die Grundsteuer. Beide sind so genannte „Realsteuern“, sie knüpfen ursprünglich allein an das Objekt der Besteuerung – den Gewerbebetrieb, das Grundstück – an, ohne dabei die persönlichen Verhältnisse der einzelnen Steuerzahler zu berücksichtigen. Die beiden Realsteuern wurden als objektbezogene Ertragsteuern mit der Einführung der modernen, personalen Einkommensbesteuerung durch die Miquelschen Reformen (1891/93) in Preußen nicht abgeschafft; sie wurden der kommunalen Ebene zugeordnet. Die Renaissance dieser alten Ertragsteuern als kommunale Einnahmenquellen setzte sich in der Folge in immer mehr deutschen Ländern durch und fand ihren Abschluss mit der Realsteuerreform von 1936, in der die Aufkommenshoheit für die erst ab dann reichseinheitlichen Gewerbe- und Grundsteuern zwingend den Gemeinden zugeordnet wurde.

In der Bundesrepublik war ab 1949 dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungshoheit über die Realsteuern zugewiesen, den Gemeinden erneut die Ertragshoheit wie auch das Hebesatzrecht. Spätestens seit dieser Zeit können die beiden großen Realsteuern als „traditionell reformbedürftig“ gelten, denn als objektbezogene (Soll-) Ertragsteuern wurden sie im Vergleich zu dem moderneren Personalsteuersystem zunehmend zu Fremdkörpern in der deutschen Steuersystematik. Seit rund einem halben Jahrhundert sind die Realsteuern Gegenstand regelmäßig wiederkehrender Reformforderungen. Allein die Tatsache, dass es so lange Diskussionen gibt, die wiederholt zu nicht befriedigenden Ergebnissen geführt haben, illustriert ihre besondere Stellung als die zentralen Steuern der Gemein-

den. Denn in Reformdiskussionen werden naturgemäß die unterschiedlichen Interessen und zum Teil sehr heterogenen Aufkommensprofile von mehr als 11.000 Städten und Gemeinden berücksichtigt. Da kaum Steuerreformen vorstellbar sind, die neben Gewinnern nicht auch Verlierer produziert, ist immer mit großen Widerständen aus Teilen der kommunalen Familie zu rechnen. Entsprechend zählen alle Bemühungen zu Modernisierung der historischen Realsteuern bislang verlaufen.

### Gewerbsteuer

Der Streit um die Gewerbesteuer beispielsweise ist, wie Karl-Heinrich Hansmeyer schon 1997 rückblickend anmerkte, eine „unendliche Geschichte“.<sup>16</sup> In der Tat kann man für die Gewerbesteuer recht gut beobachten, dass die Intensität der Reformbemühungen negativ mit ihrem aktuellen Aufkommen korreliert ist. Solange diese stark konjunkturabhängige Steuer sehr ergiebig ist, können alle noch so profunden steuersystematischen Beanstandungen keine politisch tragfähige Reformdiskussion anstoßen. Reformforderungen werden erst (wieder) in der konjunkturellen Flaute laut, wenn das Gewerbesteueraufkommen typischerweise überproportional stark einbricht. Schon mehrfach wurden in solchen Zeiten große Kommissionen zur Weiterentwicklung oder zum Ersatz der hergebrachten Gewerbesteuer eingesetzt. Bislang setzte jedes Mal die Konjunktur schneller wieder ein, als dass die Bemühungen um eine Reform hätten in die Tat umgesetzt werden können. Spätestens wenn die Gewerbesteuereinnahmen gerade bei den großen wirtschaftskräftigen Städten und Gemeinden wieder sprudeln, ist die alte Steuer für eine hinreichend große Zahl von Vetospielern wieder rehabilitiert und die Reformdebatte vererbt (bis zum nächsten Mal).

Vor diesem Hintergrund kann dennoch nicht davon gesprochen werden, dass die Gewerbesteuer gänzlich unreformierbar wäre. Tatsächlich hat sie in den vergangenen fünfzig Jahren mehrere Änderungen erfahren, die in der Summe ihren Charakter als „Realsteuer“ wesentlich verändert haben. Traditionell war die Gewerbesteuer als eine Unternehmensteuer ausgelegt, die direkt am Objekt eines Gewerbebetriebs ansetzt und nicht, wie moderne Unternehmenseinkommensteuern, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit oder gar die Existenz einer Person hinter dem Unternehmen ins Auge fasst. Gewerbebetriebe – freie Berufe sowie Land- und Forstwirtschaft sind ausgenommen – werden gemäß ihrer Größe als Empfänger kommunaler Leistungen gesehen, welche mit dieser Steuer nach einem ungefähren Äquivalenzverständnis entgolten werden. Dieses postulierte Leistungs-Gegenleistungs-Ver-

ständnis hinter der Gewerbesteuer hängt nicht davon ab, ob eine Unternehmen aktuelle Gewinne einfährt oder nicht: Ein defizitäres Unternehmen nimmt eine Gemeinde und deren Infrastrukturen genauso in Anspruch wie ein profitables. Diesem Gestaltungsprinzip folgend beruhte die ursprüngliche Gewerbesteuer auf drei Säulen, von denen nur eine auf dem erfolgsabhängigen Ertrag beruhte. Neben dem Gewerbeertrag, setzte die Steuer ursprünglich auch an der Lohnsumme sowie am Vermögen des Unternehmens an, dem Gewerbekapital.

Genau diese beiden Komponenten der Substanzbesteuerung waren es, die die Gewerbesteuer in wirtschaftlich schwierigen Zeiten als beschäftigungsfeindlich gelten ließen. Die Reformen der Gewerbesteuern bestanden entsprechend darin, dass die beiden ertragsunabhängigen Elemente nacheinander abgeschafft wurden; 1980 zunächst die Lohnsummensteuer, 1998 dann die Gewerbekapitalsteuer. Schon vorher, wirksam ab dem Jahr 1970, war die Gewerbesteuern in ihrer regionalen, stark industrielastigen Verteilungswirkung entschärft worden: Im Austausch gegen die Umlage eines Teils des Gewerbesteueraufkommens an Bund und jeweiliges Land wurde den Gemeinden ein 15-prozentiger Anteil an der Lohn- und Einkommensteuer ihrer Einwohner zugeordnet. Mit diesem Tausch sollte zugleich die Einnahmehasis der Gemeinden im Konjunkturverlauf etwas stabilisiert werden, da das Aufkommen aus der Gewerbesteuer, wie oben dargestellt, sehr deutlich mit den wirtschaftlichen Auf- und Abschwüngen schwankt.

In dem Maße, in dem die problematischsten Elemente abgeschafft wurden und nur die ertragsabhängige und ergiebigste Säule, die Gewerbeertragsteuer erhalten wurde, hat sich die Gewerbesteuer als nicht gänzlich reformresistent erwiesen. Alle weitergehenden Versuche hingegen, diese dennoch einem modernen Steuersystem fremde, objekt- und nicht personengebundene Steuer zu modernisieren oder zu ersetzen, sind gescheitert bzw. haben sich in eher kosmetischen Korrekturen erschöpft. An Reformvorschlägen hat es nie gemangelt; die letzte große Reformdebatte betrachtete beispielsweise eine „Gemeindewirtschaftsteuer“ und eine lokale Wertschöpfungsteuer als systematisch überlegene Alternativen zur Gewerbesteuer.<sup>17</sup>

Vor diesem Hintergrund ist der fachliche Befund zur heutigen Gewerbesteuer eindeutig: Als Gemeindesteuer mit dem Recht, den Steuersatz in jeder Kommune selbst festzulegen, ist kaum eine Steuer weniger geeignet als die Gewerbesteuer. Sie ist aus ihrer Natur heraus stark konjunkturabhängig, nicht erst seit Abschaffung der ertragsunabhängigen Komponenten. Denn die Gewerbesteuer

16 Vgl. K.-H. Hansmeyer (1997), Der Streit um die Gewerbesteuer, eine unendliche Geschichte, in: Gelebte Demokratie, Festschrift für Manfred Rommel, Stuttgart 1997, S. 159-178.

17 Vgl. für einen Überblick: C. Fuest und M. Thöne (2005)

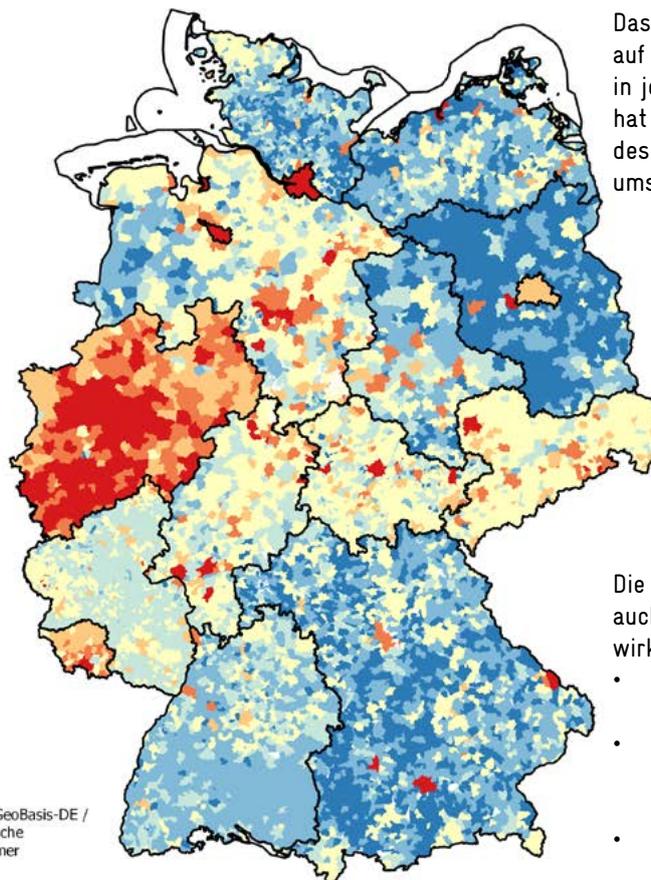
ist zudem als Unternehmensgewinnsteuer ausgestaltet, die sich auf größere Unternehmen beschränkt und die zudem so genannten „freien Berufe“ (Anwälte, Ärzte, Architekten und vieles mehr) ausspart. Dadurch ist die Bemessungsgrundlage der Steuer extrem konjunkturabhängig, häufig bewegt sie sich im Auf- und Abschwung stärker als die volkswirtschaftlichen Unternehmensgewinne selbst.

Solche Steuern sollten nur auf zentraler staatlicher Ebene erhoben werden, denn dezentrale Gebietskörperschaften brauchen für die stetige Aufgabenerfüllung verlässliche Einnahmen.<sup>18</sup> Das Aufkommen der Gewerbesteuer ist regional und interkommunal sehr ungleichmäßig verteilt (wiederum: solche Steuern sollten nur zentral erhoben werden). Und schließlich ist sie in von ihrem Ansatzpunkt dem schädlichen Steuerwettbewerb sehr stark zugeneigt (solche Steuern sollten heutzutage nur europäisch koordiniert erhoben werden. Je niedriger sie ansetzen, desto schlechter). Die finanzwissenschaftliche Literatur ist reich

an Belegen, dass gerade lokale Ertragsteuern einen potenziell starken, schädlichen Steuerwettbewerb generieren, der klar zu Lasten der Standorte mit höheren Steuersätzen geht. Aktuell zeigen Fuest, Peichl und Sieglöckh mit einer tiefgreifenden ökonomischen Paneldaten-Untersuchung, dass die deutsche Gewerbesteuer im Schnitt zur Hälfte als ökonomische Last (v.a. Einkommenseinbuße) von den Erwerbstätigen getragen wird. Besonders negativ betroffen sind weibliche, junge sowie geringqualifizierte Erwerbstätige.<sup>19</sup> Kurzum, finanzwissenschaftlich ist die Gewerbesteuer ohnehin problematisch, als Kommunalsteuer aber ist sie im Prinzip gänzlich ungeeignet. Das ändert, wie gezeigt, nichts an ihrer großen Resilienz in der Praxis.

Wie notwendig ein Umdenken bei der Gewerbesteuer wäre, wird mit der kartenmäßigen Darstellung der einzelgemeindliche Hebesätze 2017 für ganz Deutschland deutlich (Abbildung 8). Die Abbildung zeigt auf, wie stark u.s. die Länderfinanzen auf die Hebesätze wirken:

ABBILDUNG 8: HEBESÄTZE GEWERBESTEUER – KOMMUNALE VERTEILUNG 2017



Das Recht, die Höhe der örtlichen Steuer auf Unternehmensgewinne („Gewerbesteuer“) in jeder Gemeinde selbst zu bestimmen, hat eine lange Tradition, ist aber wegen des Steuerwettbewerbs ökonomisch sehr umstritten.

#### Hebesätze Gewerbesteuer

Hebesatzpunkte (Stand 2017)

- bis 325
- 325 - 350
- 350 - 375
- 375 - 400
- 400 - 425
- 425 - 450
- 450 und mehr

□ Ländergrenzen

Die Abbildung macht deutlich, wie stark auch die Länderfinanzen auf die Hebesätze wirken:

- Wirtschaftsstarke Kommunen benötigen keine hohen Sätze (BY, BW)
- Wirtschaftlich schwache Kommunen ermöglichen keine hohen Sätze (MV, BB, ST...)
- Unterfinanzierung der Kommunen erzwingt hohe Sätze (NW)

Quellen: Geobasisdaten © GeoBasis-DE / BKG 2018; Hebesätze Deutsche Industrie- und Handelskammer

18 Selbstredend müssen auch die höheren föderalen Ebenen ihre Aufgaben stetig erfüllen können, unabhängig vom Konjunkturverlauf. Im Gegensatz zu den Kommunen ist aber dem Bund und den Ländern die Defizitfinanzierung im ökonomischen Abschwung gestattet, so dass diese Haushalte prinzipiell als konjunkturpolitische „automatische Stabilisatoren“ wirken können.

19 Vgl. Fuest/Peichl/Sieglöckh (2017), Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany, ifo Working Paper No. 241.

- Kommunen in wirtschaftsstarken Ländern benötigen keine hohen Hebesätze (Bayern, Baden-Württemberg);
- Wirtschaftlich schwache Kommunen können sich keinen hohen Hebesätze erlauben (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt etc.);
- Die unzureichende Finanzierung über Zuweisungen und kommunalen Finanzausgleich erzwingt hohe Hebesätze bei der Gewerbesteuer (Nordrhein-Westfalen).

Für ein Kommunalsteuersystem, in dem die Kommunalfinanzen nicht nur Reflex der Landesfinanzen sein sollten, ist das ein schlechter Befund. Positiv gewendet, zeigt die fortwährende Existenz der Gewerbesteuer, dass man auch mit einer problematischen, aber widerstandsfähigen Kommunalsteuer leben kann, wenn man ein Instrumentarium hat, ihre Wirkungen einzuhegen: Einen wirksamen kommunalen Finanzausgleich.

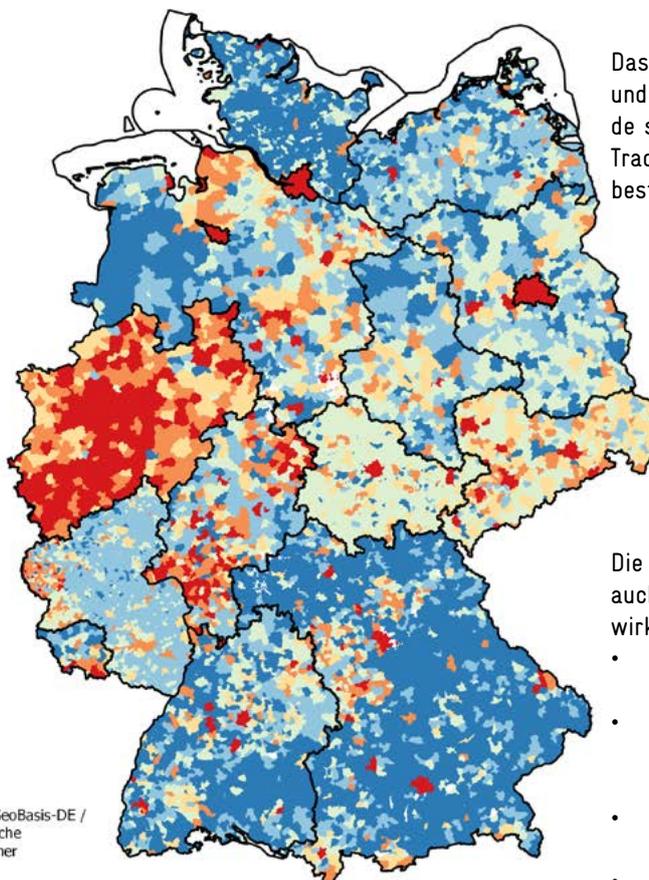
### Grundsteuer

Im Gegensatz zur Gewerbesteuer hat die zweite Realsteuer, die Grundsteuer, über viele Jahrzehnte hinweg eine –

zumindest von Seiten des Gesetzgebers – wenig bewegte Geschichte hinter sich. Nach der kurzen Episode 1961 und 1962, in der als „Grundsteuer C“ eine Baulandsteuer zur Mobilisierung zusätzlichen Baulandes neben die Grundsteuer A (land und forstwirtschaftliches Grundvermögen) und die dominante Grundsteuer B (anderes Grundvermögen) trat, hat sich an dieser Gemeindesteuer über mehr als vierzig Jahre strukturell und formal nichts Nennenswertes geändert.

Selbst die deutsche Einheit 1990 führte nicht dazu, dass die alte Grundsteuer geändert worden wäre, obwohl spätestens seit diesem Zeitpunkt klar war, dass das hergebrachte Modell nicht auf Dauer umsetzbar war. Denn die im Prinzip am Grundstücks- und Immobilienwert orientierte Grundsteuer beruhte auf einer nicht umsetzbaren Prämisse: Aller Grundbesitz müsste in einem Turnus von sieben bis zehn Jahren immer wieder neu bewertet werden. Das gelang nie. In Westdeutschland werden heute noch die „Einheitswerte“ von 1964 genutzt (für jüngere Gebäude mithilfe eines administrativen Hilfskonstrukts, das echte Werte allenfalls zufällig treffen kann). In Ostdeutschland herrschte 1964 der planwirtschaftliche Sozialismus, der für kapitalistische „Einheitswerte“ wenig übrig hatte. Ent-

ABBILDUNG 9: HEBESÄTZE GRUNDSTEUER B – KOMMUNALE VERTEILUNG 2017



Das Recht, die Höhe der örtlichen Grund- und Immobiliensteuer in jeder Gemeinde selbst zu bestimmen, hat eine lange Tradition und ist – im Gegensatz zu Gewerbesteuer – ökonomisch wenig umstritten.

#### Hebesätze Grundsteuer B

Hebesatzpunkte (Stand 2017)

- bis 350
- 350 - 380
- 380 - 410
- 410 - 440
- 440 - 500
- 500 und mehr

□ Ländergrenzen

Die Abbildung macht deutlich, wie stark auch die Länderfinanzen auf die Hebesätze wirken:

- Wirtschaftsstarke Kommunen benötigen keine hohen Sätze (BY, BW)
- Wirtschaftlich schwache Kommunen ermöglichen keine hohen Sätze (MV, BB, ST...)
- Unterfinanzierung der Kommunen erzwingt hohe Sätze (NW)
- Finanzausgleichs-Gesetze der Länder haben zusätzlichen Einfluss (hetero- / homogen)

sprechend werden in den ostdeutschen Ländern seit der Vereinigung 1990 nicht etwa neue Einheitswerte genutzt. Vielmehr wurden die letzten tatsächlich ermittelten Einheitswerte von 1935 wieder in Kraft gesetzt und werden heute noch genutzt.

Dabei hatte es an Reforminitiativen nicht gefehlt. Die große Reformdiskussion für die Grundsteuer zwischen 1998 und 2001 war bei weitem nicht die erste hochrangige Bemühung um eine grundlegende Neuordnung dieser kommunalen Steuer. Dass nun im Jahr 2019 tatsächlich die Grundsteuer fundamental reformiert werden wird, ist hier ein großer Erfolg. Allerdings wurde er auch erst möglich durch äußeren Zwang: Das Bundesverfassungsgericht hat im Frühjahr 2018 die unterschiedliche Umsetzung der hergebrachten Grundsteuer in Ost- und Westdeutschland – d.h. die gesetzliche Ungleichbehandlung sachlich gleicher Tatbestände – für verfassungswidrig befunden und eine Frist zur verfassungskonformen Neuregelung bis Ende 2019 verfügt.

Auch die neue Grundsteuer wird – das ist unstrittig, da grundgesetzlich garantiert – den einzelnen Gemeinden das Recht gewährleisten, die effektiven Steuersätze über Hebesätze selbst festzulegen. Abbildung 9 illustriert die Verteilung dieser Hebesätze für die bestehende Grundsteuer.

Die Abbildung macht deutlich, wie stark auch hier die Länderfinanzen auf die Hebesätze wirken. Das Muster ähnelt dem der Gewerbesteuer:

- Kommunen in wirtschaftsstarken Ländern benötigen keine hohen Hebesätze (Bayern, Baden-Württemberg).
- Wirtschaftlich schwache Kommune ermöglichen keine hohen Hebesätze (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt etc.).
- Die unzureichende Finanzierung über Zuweisungen und kommunalen Finanzausgleich erzwingt hohe Hebesätze bei der Grundsteuer (Nordrhein-Westfalen).

Zudem wird deutlich, dass in einigen Ländern die Spannweite der Hebesätze sehr viel höher ist als in anderen. Große Varianz der Hebesatz-Karte kann durchaus daraus folgen, dass auch das entsprechende Land sehr heterogen ist: Die räumliche Nähe von ländlichen und städtischen Räumen, denen wieder ländlichen Räume folgen, ist in einigen Bundesländern sehr ausgeprägt. Anderen Länder sind über große Regionen hinweg flächendeckend ländlich geprägt sind; hier ähneln sich dann oftmals auch die Hebesätze. Zum Teil ist aber auch nicht auszuschließen, dass die Hebesatzentscheidungen der einzelnen Kommunen

nicht unabhängig vom kommunalen Finanzausgleichs-System im jeweiligen Land sind. Derartige Wechselwirkungen sind nicht gewollt, da sie die Autonomie der einzelnen Gemeinden in der Festlegung ihrer eigenen Steuersätze untergraben können.<sup>20</sup> Zugleich wird der kommende Abschnitt III zeigen, dass die Steuereinnahmen der Kommunen und die diese ergänzende Finanzausgleichszuweisungen so eng verwoben sind, dass wechselseitige Beeinflussungen nur schwer gänzlich zu vermeiden scheinen. Die steuerliche Einnahmeautonomie jeder einzelnen Gemeinde zu schützen und sie zugleich in ein dem Anspruch nach gerechtes und ausgewogenes Verteilungssystem einzubinden, ist ein stetiger Balanceakt zwischen zwei Zielen, die nicht wirklich gut miteinander harmonieren.

Die 2019 beschlossene Reform der Grundsteuer setzt dieses Gleichgewicht vor eine neue Herausforderung – ihre bislang größte. Dabei ist der erste große Schritt erfolgreich umgesetzt: Die Einigung auf ein neues Grundsteuergesetz ist (gerade noch) rechtzeitig zustande gekommen. Diese Einigung wurde dadurch möglich, dass für einzelnen Länder ein Abweichungsrecht geschaffen wurde. Der Wunsch, für ganz Deutschland eine einheitliche Grundsteuer zu beschließen, hatte viele Jahre einen echten Kompromiss verhindert. Zwar wird es auch in Zukunft ein einheitliches Grundsteuermodell, das sog. Gemeinschaftsmodell, für ganz Deutschland geben. Aber jedes Land erhält das Recht, ein davon abweichendes Modell für eine eigene Grundsteuer umzusetzen. Das neue Gemeinschaftsmodell wird gestaltet als eine Grundsteuer, die am Grundstückswert und am Wert der darauf stehenden Immobilien orientiert sein soll. Der Anspruch, den tatsächlichen wirtschaftlichen Wert jedes einzelnen Grundstücks regelmäßig wieder zu bewerten, wird fallengelassen. An diesem Anspruch ist letztlich die gegenwärtige Grundsteuer gescheitert. Stattdessen werden einfache Pauschalierungen gewählt, die an statistisch ermittelten, lagetypischen Grundstückswerten oder Kaltmieten ansetzen. Das Grundrecht jeder Gemeinde, ihre Hebesätze selbst zu wählen, bleibt unangetastet.

Das muss auch für alle Modelle gelten, die nun abweichend vom Gemeinschaftsmodell umgesetzt werden dürfen. Falls ein oder auch mehrere Länder das Recht zur Abweichung nutzen, werden sich deren Modelle voraussichtlich an Grundstücksflächen und physischen Gebäudemerkmalen orientieren. Flächensteuern waren schon in der Reformdebatte als Alternativen zu am Vermögenswert orientierten Grundsteuermodellen skizziert worden. Der Streit um die Vorteilhaftigkeit einer wert- und damit vermögensorientierten Grundsteuer im Vergleich zu einer einfachen Merkmalsteuer entzündete sich vor allem an manifesten Zweifeln zur administrativen Umsetzbarkeit eines auf den Vermögenswert bezogenen Modells.

20 Vgl. dazu Abschnitt II.C, insbesondere Fußnote 37.

Aus internationaler Perspektive muss das irritieren, setzen doch noch zahlreiche Länder seit sehr langer Zeit erfolgreich auf vermögensorientierte Grundsteuern – eben „property taxes“. Dass ausgerechnet die deutsche Steuerverwaltung an diesem Anspruch scheitern sollte und sich stattdessen mit einer simplen merkmalsbezogenen Objektsteuer begnügt, wie sie eher ins 18. als ins 21. Jahrhundert passen würde, ist aus einer solchen Sicht wenig erklärlich. Zwar ist die Befürchtung, den administrativen Anforderungen eines Wertmodells nicht gewachsen zu sein, angesichts des lange schon offenkundigen Scheiterns des alten wertorientierten Modells leichter nachvollziehbar. Letztlich überzeugend ist sie aber nicht: Schon das geltende Modell der Grundsteuer ist nicht daran gescheitert, dass die notwendigen turnusmäßige Neubewertung aller der Steuerpflicht unterliegenden Grundstücke objektiv unmöglich gewesen wäre. Die Neubestimmung der so genannten Einheitswerte alle sieben bis zehn Jahre ist aufwendig, nicht unmöglich. Die regelmäßige Neubewertung ist letztlich aus einem (unausgesprochenen) Kosten-Nutzen-Kalkül unterblieben. So werden auch die Unterschiede in internationaler Perspektive erklärlich: In den Staaten, in denen vermögensbasierte Grundsteuern unproblematisch auf Dauer umgesetzt werden, bilden diese häufig die größte, zuweilen sogar die einzig nennenswerte Einnahmequelle der kommunalen Ebene. Das ist in Deutschland nicht der Fall: An den steuerlichen Einnahmen der Kommunen hat die Grundsteuer im Durchschnitt einen Anteil von rund 12,5 Prozent. An den kommunalen Gesamteinnahmen beträgt ihr Anteil sogar nur rund sechs Prozent.<sup>21</sup> Es liegt auf der Hand, dass der verhältnismäßige Erhebungsaufwand für eine wichtige, aber allenfalls mittelgroße Einnahmequelle anders bewertet wird als bei der zentralen Einnahme.

Es wäre allerdings irreführend zu behaupten, dass sich die großen Auseinandersetzungen um das richtige Grundsteuermodell in Deutschland ausschließlich aus unterschiedlichen Einschätzungen zu deren Administrierbarkeit gespeist hätten. Wertorientierte Grundsteuer und flächenorientierte Grundsteuern weisen unterschiedliche Belastungsprofile auf. Flächenorientierte Modelle sind bis dato immer von Ländern unterstützt worden, deren Einwohner im Bundesvergleich hohe Einkommen aufweisen und in denen die Immobilienwerte überdurchschnittlich bis weit überdurchschnittlich hoch sind. Die Ablehnung von wertorientierten Grundsteuern bewirkt also nach außen hin eine „Schonung“ der eigenen Bevölkerung vor einem höheren Steuerzugriff. Allerdings ist eine solche Ratio bei näherer Betrachtung nicht tragfähig, da die finale Steuerbelastung nicht durch die Entscheidung für ein bestimmtes Steuermodell auf Landesebene, sondern durch den gemeindein-

dividuellen Hebesatz determiniert wird. Hier spielen eher landesinterne Überlegungen zur Verteilung der Grundsteuerbelastungen zwischen verschiedenen Gemeinden, wohlhabenden und weniger wohlhabenden einerseits, städtischen und ländlichen andererseits eine Rolle.

Die zweite große Herausforderung für die heikle Balance zwischen dem Schutz der gemeindlichen Einnahmenautonomie einerseits und dem Anspruch, die Grundsteuer in ein aufgabengerechtes und ausgewogenes Gemeindefinanzierungssystem einzubinden, ist mit der Entscheidung für das eine oder andere Grundsteuermodell noch nicht bewältigt. Denn in der praktischen Implementierung soll eine neue Grundsteuer – gleich welches Modell umgesetzt wird – vor allem aufkommensneutral eingeführt werden. In der politischen Kommunikation ist es gut nachvollziehbar, bei einer „erzwungenen“ Steuerreform deutlich zu machen, dass die Steueränderung nicht auch eine Steuererhöhung bezwecken soll.

Wie dieser Anspruch in die Tat umgesetzt werden kann, ist aber offen. Denn die Hebesätze werden von den einzelnen Gemeinden nach eigenen Bedürfnissen festgelegt. Ein Wunsch des Bundesgesetzgebers, eine aufkommensneutrale Steuerreform durchzuführen, dürfte hier nur wenig ins Gewicht fallen. Mit Blick auf die in Abbildung 9 dargestellte, sehr heterogene Ausgangssituation kann im Vorhinein kaum abgeschätzt werden, nach welchen individuellen Kalkülen jede einzelne deutsche Gemeinde ihre Hebesätze der neuen, stark veränderten Grundsteuer festlegen wird. Angesichts dieser Ungewissheit ist es, wie schon bei der Gewerbesteuer, für eine verlässliche Finanzierung der kommunalen Aufgaben gut und gewissermaßen beruhigend, dass es ein Instrumentarium gibt, örtliche Aufkommensunsicherheiten bei der Realsteuer einzudämmen: Einen wirksamen kommunalen Finanzausgleich.

### Maßstäbe für Gemeindesteuern

Wenn auch, wie beschrieben, die beiden großen Gemeindesteuern in Deutschland erfahrungsgemäß nur schwer zu reformieren sind, hat die lange Reformdebatte doch auch ein Gutes: Sie hat eine lange Tradition begründet, sich über die Maßstäbe besserer Kommunalsteuern systematisch auseinanderzusetzen. Folgende Kriterien sollte ein gutes kommunales Steuersystem erfüllen können:<sup>22</sup>

- **Fiskalziel:** Oberstes Ziel einer Gemeindesteuer ist es, den Kommunen ein dauerhaftes und stetiges Aufkommen zur Finanzierung ihrer Aufgaben zu sichern. Hieraus kann man mehrere Unterziele ableiten. Die

21 Diese Anteile errechnen sich anhand der Einnahmendaten in Abbildung 6 und Abbildung 7.

22 Vgl. C. Fuest und M. Thöne, M. (2005): Gemeindefinanzreform - Hintergründe, Defizite, Alternativen, FiFo-Berichte Nr. 1; sowie grundlegend H. Zimmermann und T. Döring (2019): Kommunal финанzen, 4. Aufl., Berlin.

Forderung nach hoher Stetigkeit übersetzt sich in das Kriterium geringer Konjunkturreakibilität, einem wichtigen Schwachpunkt der Gewerbesteuer. Zudem sollte das Steueraufkommen positiv, günstigstenfalls proportional mit dem Wirtschaftswachstum zunehmen (die „Aufkommenselastizität“ soll mindestens gleich ein sein). Eine derart dauerergiebige Steuer bietet ein im Zeitablauf stabiles Realaufkommen. Als eine der wesentlichen Determinanten kommunalen Wachstumspotenzials muss heutzutage auch die örtliche Bevölkerungsentwicklung ins Auge gefasst werden. Für zahlreiche Gemeinden in Deutschland entwickeln sich demografische Veränderungen – teils durch Alterung, teils durch Wanderung – zum dominierenden Strukturfaktor. Die Demografiesensibilität der Steuerbemessungsgrundlage muss also im Auge behalten werden – auch wenn klar ist, dass auf Dauer eine Entkopplung von Bevölkerungsentwicklung und Steuereinnahmen kaum machbar ist.

- **Finanzielle Autonomie:** Kommunen sollen über einen signifikanten Teil ihrer Einnahmen eigenständig entscheiden können. Einnahmenautonomie hat nicht nur die Funktion, dass die Kommunen angemessen mit Steuereinnahmen ausgestattet sind. Es geht auch darum, die Verantwortlichkeit der Kommunalpolitik gegenüber den Bürgerinnen/n und Steuerzahlerinnen/n zu stärken. Erreicht wird dies mit Hebesatz- oder Zuschlagrechten auf die wesentlichen kommunalen Steuerquellen.
- **Interessenausgleich:** Als pragmatische Version des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982) den Grundsatz des Interessenausgleichs für Gemeindesteuersysteme formuliert.<sup>23</sup> Im Sinne einer Gruppenäquivalenz geht es darum, die Interessen unterschiedlicher Gruppen innerhalb einer Gemeinde auszugleichen. Als die zentralen Gruppen ist hier an die Wohnbevölkerung, die lokale Wirtschaft sowie die Haus- und Grundbesitzer zu denken. Leistungen, die vorwiegend einer Gruppe zugutekommen, sollten auch primär von dieser Gruppe finanziert werden. Die Finanzierungslasten für gemeinsam genutzte öffentliche Leistungen wären entsprechend zu teilen.
- **Anknüpfung an die lokale Wirtschaftskraft:** Ein klares fiskalisches Band zu den örtlichen Unternehmen ist auch wichtig, damit in den Gemeinden ein Interesse an der Ansiedlung von Unternehmen besteht. Das ist vor allem dann nicht selbstverständlich, wenn mit der Unternehmensansiedlung Belastungen für die Wohnbevölkerung einhergehen, beispielsweise in

Form erhöhten Verkehrsaufkommens. Ohne finanzielle Anreize zur Gewerbeansiedlung besteht die Gefahr, dass Kommunen versuchen, eher die Funktion von Freizeit- und Wohnstädten auszuüben und sich bei Gewerbeansiedlungen auf andere Gemeinden zu verlassen.

- **Weitere Kriterien:** Neben diesen spezifischen kommunalen Aspekten sollte ein kommunales Einnahmensystem natürlich auch generellen Anforderungen an ein vernünftiges Steuersystem genügen. Dazu gehört es Verteilungseffekte zu berücksichtigen und Effizienzverluste zu vermeiden. Darüber hinaus sind Aspekte der praktischen Umsetzbarkeit zu beachten. Für die Gewerbesteuer ginge es vor allem darum, dass sich etwaige neue Steuern in das bestehende System der Unternehmensbesteuerung einfügen lassen.

Es wird deutlich, dass Deutschland einen guten normativen Grundstock für Reformdiskussionen von Gemeindesteuern bieten kann.

### Kommunaler Umsatzsteueranteil

Die ausführliche Behandlung der eigenen Gemeindesteuern sollte nicht den Blick dafür verstellen, dass die Einnahmen aus Gemeinschaftsteuern für die kommunale Ebene ebenfalls eine sehr große Rolle spielen. Über 40 Prozent der steuerlichen Einnahmen der Gemeinden stammen aus ihrem Einkommensteueranteil und aus der Umsatzsteuer (vgl. Abbildung 7).

Der gemeindliche Umsatzsteueranteil ist dabei der historisch jüngere wie auch quantitativ kleinere. Wie oben kurz dargestellt, wurde die Gewerbekapitalsteuer mit Wirkung ab 1998 abgeschafft. Zum Ersatz wurde den Gemeinden eine Beteiligung am Aufkommen der Umsatzsteuer in Höhe von 2,2 Prozent des USt-Gesamt volumens eingeräumt. An die Stelle der beschäftigungs- und letztlich standortfeindlichen Erhebungsform der Gewerbesteuer trat mit der Umsatzsteuer eine verlässliche, wenig konjunkturanfällige und stetig anwachsende Einnahmequelle. Diese Eigenschaften werden von der überwältigen Mehrheit der Kommunen hoch geschätzt. Gleichwohl bleibt der kommunale Umsatzsteueranteil dauerhaft (wenn auch unmerklich) eine eigentümliche, nicht wirklich steuernah Einnahmequelle. Bei der Festlegung der Anteile, die einzelne Städte und Gemeinden an diesem Umsatzsteueraufkommen erhalten sollten, musste ursprünglich das Verhältnis der Einnahmen aus der „verlorenen“ Gewerbekapitalsteuer als enge Orientierung genutzt werden, um einen glatten Übergang für alle zu gewährleisten.

23 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982): Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, Bonn.

Aber natürlich kann ein solches Aufkommen nicht dauerhaft nach Maßgabe einer abgeschafften und in wachsender historischer Ferne zurückliegenden Steuer verteilt werden. Eine Überführung in die „normale“ Verteilung der Umsatzsteueranteile nach Maßgabe der Einwohnerzahlen, wie sie beim Länderanteil an dieser Gemeinschaftsteuer praktiziert wird, schied gleichwohl aus. Denn der Charakter als ungefähre Ersatz eines Bestandteils der Gewerbesteuer musste gemäß Verfassung auf Dauer gewahrt werden (Art. 106 Abs. 5a GG). Demzufolge ist es notwendig, dauerhaft einen Orts- und Wirtschaftsbezug zu implementieren. Nach langen Verhandlungen und nach mehreren Übergangsstufen wird seit 2018 ein finaler Verteilungsschlüssel genutzt: 25 Prozent werden nach dem Verhältnis Gewerbesteueraufkommen der letzten sechs Jahre verteilt, 50 Prozent nach Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ohne öffentlichen Dienst) und 25 Prozent nach der Summe der sozialversicherungspflichtigen Arbeitseinkommen vor Ort. Dieser der Umsatzsteuer selbst fremde Verteilungsschlüssel bringt es mit sich, dass es sich bei diesen kommunalen Einnahmen weniger um einen

eigenen Steueranteil und mehr um Zuweisungen aus dem Umsatzsteueraufkommen handelt.

In dem festen Verteilungsschlüssel liegt aber zugleich auch eine dem Steuercharakter nahestehende Beschränkung des Zuweisungscharakters: Das Bundesministerium der Finanzen benennt als einen der Vorteile des Umsatzsteueranteils: „Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer hat seit einigen Jahren zunehmend als Transferweg für Leistungen des Bundes zugunsten der Gemeinden Anwendung gefunden. Auf diesem Weg ist u. a. sichergestellt, dass die finanziellen Mittel des Bundes unmittelbar bei den Gemeinden ankommen.“<sup>24</sup> Das ist allerdings nur tauglich für Transfers, die mit zunehmender Wirtschaftskraft der Kommunen wachsen sollen. Das ist jedoch nur selten der Fall. Mit der Nutzung des Transferwegs „Umsatzsteuer“ wächst damit zugleich die Notwendigkeit, über die kommunalen Finanzausgleiche nachträglich Korrekturen vorzunehmen, um die nicht zielgemäß gestaltete Primärverteilung (auch) der USt-Mittel schließlich noch in aufgabengerechte Bahnen zu lenken. Sofern ein leistungsfähiger Finanzausgleich zur

### Ein Blick ins Partnerland: Georgien

In Georgien können die Dezentralisierungsreformen als relativ dynamisch bezeichnet werden. Das Transfersystem war zunächst darauf ausgerichtet, lediglich die Lücke zwischen den Einnahmen und notwendigen Ausgaben der Kommunen zu schließen. Dies wirkte sich jedoch eher kontraproduktiv für den Dezentralisierungsprozess aus, da das System keinen Anreiz für die Steigerung der Mobilisierung der lokalen Eigeneinnahmen bot. Auf diesem Weg war das Ziel der georgischen Regierung von mindestens 7% Verausgabungsquote des Bruttoinlandsprodukts auf der lokalen Ebene nicht zu erreichen. Die GIZ als einzige externe Unterstützerin des Finanzministeriums stellte Informationen über die Nachteile des bestehenden Systems sowie verschiedene Szenarien einer Reform des lokalen Finanzsystems bereit. Diese wurden in der Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Fiskaldezentralisierung von Vertretern aus Gemeinden, Ministerien und Universitäten diskutiert. Zum Beispiel gab es Simulationen von Steuerteilungsmodellen. Auf dieser Basis wurde die Mehrwertsteuer als geteilte Steuer zwischen zentraler Ebene und Gebietskörperschaften sowie Kriterien für die Verteilung der Einnahmen aus der geteilten Steuer auf die Kommunen ausgewählt. Mit der Reform stehen den Gemeinden nun seit 2019 19% der Einnahmen aus der Mehrwertsteuer gesetzlich zu. Die werden nach den fünf gewichteten Kriterien Bevölkerungsgröße, Anteil der Kinder im Vorschulalter, Anteil der Bevölkerung im Gebirge und Anteil sozial schwacher Menschen festgelegt. Es wurde großen Wert darauf gelegt, dass mit der Reform keine Kommune schlechter gestellt wird als zuvor. Im Durchschnitt konnten die Gemeinden ihr Einkommen innerhalb eines Haushaltszyklus um 13% steigern.

Zusätzlich begleitet die GIZ den Ausbau der Transfers der Sektoren, insbesondere des Regionalentwicklungsfonds, der über Projektanträge funktioniert und zum wichtigsten Instrument für den Aufbau und Erhalt lokaler Infrastruktur geworden ist. Inzwischen ist Georgien zum regionalen Vorreiter geworden und bedient Anfragen u.a. aus Armenien zur Neuausrichtung der Fiskalarchitektur im Rahmen des Regionalvorhabens der GIZ zur Verbesserung der öffentlichen Finanzen im Kaukasus.

Verfügung steht, ist das aber auch kein wirklich großes Problem.

Mit Ausnahme des Fiskalziels entspricht der kommunale Umsatzsteueranteil keinem der oben genannten Maßstäbe für ein gutes Kommunalsteuersystem. Gleichwohl ist die Umsatzsteuer in politischen Reformdiskussionen eine vergleichsweise beliebte Einnahmequelle. Mit Blick auf die geschilderten Eigenschaften der kommunalen Umsatzsteuer sollte eine Ausdehnung ihres Finanzierungsanteils nie eine hohe Priorität haben. Zugleich zeigt die Praxis des kommunalen Umsatzsteueranteils in Deutschland, dass auch solche Einnahmenquellen genutzt werden können, die für die Kommunen eigentlich nicht wirklich gut geeignet sind. Dafür sorgt die Existenz von kommunalen Finanzausgleichen, mit denen noch Korrekturen an der endgültigen Verteilung der Einnahmen möglich sind.

### Einkommensteueranteil

Der gemeindliche Einkommensteueranteil ist nach der Gewerbesteuer die zweitwichtigste steuerliche Einnahmequelle der deutschen Kommunen. Für Länder mit vergleichsweise wenigen Gewerbebetrieben – u.a. allen ostdeutschen Ländern – ist die kommunale Einkommensteuer mit Abstand die wichtigste eigene Einnahmequelle.

Ähnlich wie bei der Umsatzsteuer wurde auch der kommunale Einkommensteueranteil geschaffen, um entfallendes Gewerbesteueraufkommen zu ersetzen, hier das mit der Gewerbesteuerumlage auf Bund und Länder verlagerte Aufkommen (s.o.). Doch hier endet auch schon die Parallele zum Umsatzsteueranteil, denn der gemeindliche Einkommensteueranteil hat nichts von einer Zuweisung; er knüpft direkt am örtlichen Aufkommen bei den eigenen Einwohnern (und einkommensteuerpflichtigen Unternehmen in Form von Personengesellschaften) an. Die Gemeinden erhalten 15 Prozent des Aufkommens an Lohnsteuer und an veranlagter Einkommensteuer sowie 12 Prozent am einkommensteuerlichen Zinsabschlag.

Der Einkommensteueranteil der Gemeinden ist zwar historisch ein „Ersatz“ für Gewerbesteueraufkommen, normativ kann er aber durchaus als Ergänzung bzw. Vervollständigung des Gemeindesteuersystems betrach-

tet werden: Fiskalische Äquivalenz im Sinne eines Leistungs-Gegenleistungs-Verhältnis zwischen Gemeinde und individuellem Nutzer ist auf den Bereich der Gebühren oder Beiträge begrenzt (vgl. Abschnitt II.D). An dessen Stelle tritt der Gedanke der Gruppenäquivalenz, wie er vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen<sup>25</sup> 1982 mit dem Grundsatz des Interessenausgleichs formuliert wurde. Wie oben schon dargelegt, sind die zentralen Gruppen hier die Wohnbevölkerung, die lokale Wirtschaft sowie die Haus- und Grundbesitzer. Jede dieser Gruppen soll im Idealfall mit einer eigenen kommunalen Steuer belegt werden, die im demokratischen Prozess vor Ort im Steuersatz variiert werden soll. Die Gewerbesteuer erfüllt diese Funktion für die örtliche Wirtschaft, die Grundsteuer wird bei den Haus- und Grundbesitzern erhoben. Beide bringen das Hebesatzrecht mit sich.

Diese Trias der Kommunalbesteuerung nach dem Prinzip des Interessenausgleichs wird komplettiert durch den gemeindlichen Einkommensteueranteil. Die Parallele zu den beiden Realsteuern geht sogar so weit, dass gemäß Grundgesetz per Bundesgesetz festgelegt werden kann, dass die Gemeinden auch auf ihren Einkommensteueranteil eigene Hebesätze anwenden dürfen (Art. 106 Abs. 5 S. 3 GG). Ein solches Bundesgesetz ist allerdings nie ernsthaft in die politische Debatte gekommen.<sup>26</sup>

Ungeachtet dessen besteht heute kein Zweifel daran, dass der gemeindliche Einkommensteueranteil als „dritte Säule“ das Einnahmensystem substantiell bereichert und stabilisiert.

### D. Gebühren, Beiträge und Konzessionsabgaben

Eine der wesentlichen Funktionen autonomer Gebietskörperschaften auf kommunaler Ebene liegt in der effizienten Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter für Bürger/innen und Unternehmen. Dies setzt neben kommunaler Demokratie vor allem fiskalische Äquivalenz voraus: Die öffentlichen Güter, über die auf lokaler Ebene entschieden wird, die dort angeboten und von den Bürgern genutzt werden, sollen auch aus dem örtlich erbrachten Steuer oder Gebührenaufkommen finanziert werden. Fiskalische Äquivalenz selbst wiederum erhöht die Anreize zur aktiven

25 Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982), S. 32 ff.

26 Jenseits des nachvollziehbaren schwachen Interesses auf politischer Seite, Hebesätze auch bei der Einkommensteuer zu etablieren, gibt es auch einen wichtigen systematischen Vorbehalt dagegen: Formal wird die Grundsteuer zwar bei den Haus- und Grundbesitzern erhoben. Doch Deutschland ist ein „Mieterland“: 55 Prozent aller deutschen Wohnungen sind Mietwohnungen, die Mehrheit der Deutschen wohnt zur Miete und nicht in Wohneigentum. Dieser im internationalen Vergleich sehr hohe Mieteranteil ist auf den ersten Blick eine *Bekräftigung* für die Steuer-Trias nach dem Interessenausgleichsprinzip, da offensichtlich Einwohner einer Gemeinde und dortige Hausbesitzer zwei Gruppen sind, die nicht zwingend eine große Schnittmenge aufweisen. Allerdings wird die Grundsteuer regulär auf die Mieter überwälzt; in Deutschland ist es zulässig, die Grundsteuer ganz explizit als eigenen Posten der Mietnebenkosten auszuweisen. Auch wenn derartige formale Überwälzungsmöglichkeit nicht notwendigerweise mit der ökonomischen Überwälzung übereinstimmen muss, wird die *sichtbare* Last sehr wohl auf die Mieter übertragen. Damit trägt schon die Grundsteuer den Charakter einer von den Gemeinden autonom beeinflussten Steuer, die von den Einwohnern gezahlt werden. Die Einführung eines Hebesatzrechts auch noch bei der Einkommensteuer würde vor diesem Hintergrund voraussichtlich auf nur geringe Akzeptanz stoßen.

Partizipation in der kommunalen Politikformulierung. Wo fiskalische Äquivalenz sogar als trennscharfes Leistungs-Gegenleistungs-Verhältnis zwischen Gemeinde und Einwohnern gewährleistet werden kann, ist die Finanzierung über Entgelte geboten. In den deutschen Kommunen spielen Entgelteinnahmen in dreifacher Hinsicht eine wichtige Rolle, bei den Gebühren, den Beiträgen und den so genannten Konzessionsabgaben. Die finanziell wichtigsten sind die Gebühren.

Heutzutage werden kommunale Gebühren hauptsächlich erhoben für:

- Wasser,
- Abwasser,
- Müllabfuhr und Deponierung,
- Straßenreinigung.

Gebühren zeigen einen Zwittercharakter. Zum einen sind sie „Preisen“ für die kommunalen Leistungen insofern nahe, als sie ausschließlich die Kosten der erbrachten Leistungen decken dürfen. Die in Deutschland bis weit in die 1980er Jahre weit verbreitete Quersubventionierung anderer kommunaler Leistungen durch Gebühreneinnahmen ist durch eine Reihe von gerichtlichen Grundsatzurteilen unterbunden worden. Gebühreneinnahmen dürfen nur ihrem offengelegten Zweck dienen; andere kommunale Aktivitäten sind aus Steuern oder Finanzausgleichszuweisungen zu finanzieren. Auf der anderen Seite fehlt Gebühren ein wichtiges Element von Preisen an Märkten aber vollkommen, die Freiwilligkeit. Gebühren müssen zwar wie Preise berechnet werden, sind aber zwangsweise erhobene Abgaben für Leistungen, die ebenfalls mit einem Anschluss- und Benutzungszwang einhergehen.

**Beiträge** sind das Pendant zu Gebühren bei kommunalen Investitionen genutzt werden, die den potenziellen Nutzern recht klar zurechenbar sind. Im Gegensatz zu den Gebühren braucht es beim Beitrag aber keine tatsächliche Nutzung, es reicht die Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit der Nutzung. Weit verbreitet sind beispielsweise Erschließungsbeiträge: Eine Gemeinde erschließt ein Baugebiet mit öffentlichen Straßen sowie Ver- und Entsorgungsanlagen. Bei den angrenzenden Privatgrundstücken und deren Erwerbern werden Erschließungsbeiträge erhoben. Deutlich auf dem Rückzug sind dagegen Straßenbaubeiträge im Bestand: Werden Straßen und die zugehörigen Anlagen grundlegend saniert oder auch ausgebaut, können ebenfalls Beiträge erhoben werden, die häufig nach der Länge der Grundstücksgrenze an der Straße berechnet

werden. Je nach Kosten der Maßnahme können damit für einzelne Grundstückseigner Beiträge zusammenkommen, die sie sehr stark belasten oder auch wirtschaftlich überfordern. Da derartige Beiträge vor Ort heutzutage schnell zu einem großen „Aufreger“ werden, schaffen mehr und mehr Landesregierungen die Möglichkeit, derartige Beiträge nicht mehr erheben zu müssen.

**Konzessionsabgaben** schließlich sind Entgelte, die öffentliche oder private Unternehmen an eine Kommune (oder eine andere Gebietskörperschaft) zahlen. In der Regel handelt es sich dabei um Abgaben, die als Gegenleistung dafür gezahlt werden, dass diese Unternehmen Strom-, Gas- oder Wasserleitungen unter öffentlichen Straßen verlegen dürfen. Im Gegensatz zu Gebühren und Beiträgen sind Konzessionsabgaben aber deutlich weniger hoheitlich gestaltet und verdienen wegen ihrer dualen Verortung zwischen „Abgabe“ und „Preis“ auch in Deutschland noch mehr kritische Diskussion als diesem wichtigen Instrument der kommunalen Finanzierung heute zukommt.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Vgl. Kastrop (2019).

Auf den Punkt gebracht:  
Lehren für die Entwicklungszusammenarbeit

### Die Finanzierung der kommunalen Ebene

Das deutsche kommunale Finanzsystem lässt sich nicht in wenigen Sätzen zusammenfassen; das macht die Studie deutlich. Schlagwortartig werden hier stattdessen aus der Perspektive der Entwicklungszusammenarbeit potenziell wichtige **Merkmale** aufgeführt.

**Einnahmen für Aufgaben:** Kommunale Finanzen stehen im Mittelpunkt dieser Studie. Aber Geld steht nicht am Anfang der Betrachtung. Wer über Kommunalfinanzen spricht, muss bei der Verteilung von Aufgaben im Staat und deren Finanzierung anfangen.

Fragen der kommunalen Finanzierung sind dabei immer auch **politische Machtfragen**. Neben der Absicherung der kommunalen Gestaltungsrechte und Verantwortlichkeiten in der Verfassung sind in der Praxis **gut zugängliche Verfassungsgerichte** wichtig, um den Schutz der kommunalen Finanzen auf Basis gut abgewogener Prinzipien zu gewährleisten. Das Fundament bildet dabei die in ihrer Substanz unumstößliche **Selbstverwaltungsgarantie** für die Gemeinden und Gemeindeverbände, wie sie im deutschen Grundgesetz festgeschrieben ist.

Als besonders wichtiger Grundsatz hat sich dabei in Deutschland in den letzten 20 Jahren das **Konnexitätsprinzip** herausgestellt. Es schützt die Kommunen dafür, von oben zusätzliche Aufgaben zugeteilt zu bekommen, ohne dass zugleich eine passende zusätzliche Finanzierung geboten wird.

In Deutschland beruht die Finanzierung der Kommunen auf mehreren Säulen, die über einen langen Zeitraum gewachsen sind und sich heute gegenseitig ergänzen und stützen. Das Fundament bilden die **Gebühren**, die **preisähnliche und gut akzeptierte** Finanzierungen für solche kommunale Leistungen schaffen, die den Nutznießenden klar zurechenbar sind. Die Frischwasserversorgung und Abwasserentsorgung, die Müllabfuhr und Straßenreinigung werden nahezu vollständig durch klar geregelte Gebühren finanziert, die keine Querfinanzierungen für andere Aufgaben ermöglichen.

Das Rückgrat der kommunalen Besteuerung bilden die **Realsteuern**. Das sind zwei alte Objektsteuern, die Gewerbesteuer und die Grundsteuer. Beide sind als Steuertyp für Deutschland (noch) einheitlich geregelt. Aber jede einzelne der 11.000 deutschen Gemeinden hat das Recht, die anwendbaren Steuersätze selbst festzulegen. Diese **Hebesatzfreiheit** gibt den Kommunen viel Einfluss auf ihre Steuereinnahmen. Zugleich soll die Festlegung eigener Steuersätze das Band zwischen der kommunalen Politik und den Bürgern stärken, da es die demokratische **Rechenschaftspflicht** und den Leistungs-Gegenleistungs-Gedanken für lokale Leistungen stützt.

Die konkreten Realsteuern selbst sind dabei nicht die besten Vorbilder für gute Gemeindesteuern. Die **Gewerbesteuer** ist über mehrere, jeweils kaum vermeidbare Reformrunden zu einer sehr konjunkturabhängigen und interkommunal ungleich verteilten Gewinnsteuer für bestimmte mittlere und große Unternehmen geworden. Gäbe es diese Steuer nicht schon seit langem und würden vor allem die Großstädte nicht stark von diesem alten Modell profitieren, würde sie heutzutage niemals als Kommunalsteuer eingeführt.

Die hergebrachte **Grundsteuer** war so ineffizient und über die Jahrzehnte hinweg so ungerecht geworden, dass sie höchststrichterlich für verfassungswidrig erklärt worden ist. 2019 ist ein Nachfolgemodell für Deutschland beschlossen worden. Eine Einigung kam dabei nur zustande, weil einzelnen Bundesländern das Recht zugestanden werden musste, für ihre Gemeinden ein eigenes, abweichendes Grundsteuermodell zu beschließen. Bislang liegen noch keine praktischen Erfahrungen mit dieser für Deutschland ungewöhnlichen Konstellation vor, dass größere Steuern nicht mehr bundeseinheitlich geregelt sind. Im internationalen Vergleich ist die Grundsteuer in Deutschland – altes wie neues Modell – ungewöhnlich niedrig. Gerade in Staaten, in denen kaum oder gar keine eigenständigen kommunalen Gebühren erhoben werden, sollten die Grundsteuern merklich höher sein als in Deutschland.

Vielleicht auch weil Deutschland jahrzehntelange, oft folgenlose Debatten zur Reform der beiden großen Gemeindesteuern erlebt hat, ist eine lange Tradition entstanden, systematisch die **Maßstäbe besserer Kommunalsteuern** zu formulieren. Die Kriterien für eine gute kommunale Steuer umfassen unter anderem die hohe Ergiebigkeit und positive Wachstumsproportionalität, den örtlichen Interessensausgleich und das Anknüpfen an die lokale Wirtschaftskraft. Nicht alle Kriterien können von einer einzigen Steuer erfüllt werden. Umso wichtiger ist es, dass Kommunen auf einen gesunden Mix aus Steuern und Gebühren zurückgreifen können.

Zugleich steht seit langem fest, dass die hergebrachten Gemeindesteuern nicht ausreichen, um überall eine auskömmliche Finanzierungsbasis zu schaffen. Deshalb werden die Kommunen seit nunmehr 50 Jahren an der wichtigsten **Gemeinschaftsteuer**, der Lohn- und Einkommensteuer, beteiligt. Der **kommunale Einkommensteueranteil** beträgt knapp 15 Prozent der Steuerschuld der „eigenen“ Einwohner. Auch an der zweiten großen Gemeinschaftsteuer, der **Umsatzsteuer**, werden die Kommunen beteiligt, wenn auch nur zu 2,2 Prozent.

Doch auch das differenzierte und individuell anpassungsfähige kommunale Steuersystem kann nur den wenigsten Kommunen eine Finanzierung bieten, mit der sie ihre gesetzlichen Pflichten ebenso erfüllen wie auch ihre demokratische Selbstverwaltung mit Leben füllen können. Dazu bedarf es der **kommunalen Finanzausgleiche**, die in alle dreizehn deutschen Flächenländern zur ergänzenden Finanzierung der kommunalen Ebenen dienen. Es sind diese Finanzierungs- und Ausgleichsinstrumente – nicht die Steuern –, mit denen die anfängliche Absicht, kommunale Leistungen von der Aufgabe und nicht vom Gelde her zu denken, auch eingelöst werden kann. Ihnen widmet sich der andere Hauptabschnitt der vorliegenden Studie im Folgenden.

### III. KOMMUNALE FINANZAUSGLEICHE IN DEUTSCHLAND

#### A. Einleitung

In Deutschland erbringen Länder und Kommunen zusammen betrachtet eine beeindruckende Liste öffentlicher Leistungen, die es zu finanzieren gilt. Da nicht jede Gebietskörperschaft über die entsprechenden eigenen Einnahmequellen und folglich Möglichkeiten zur Bereitstellung dieser Leistungen in ähnlichem Umfang verfügt, kommt es zwischen Bund und Ländern einerseits und zwischen den Ländern und ihren Kommunen andererseits zu verschiedenen vertikalen und horizontalen Ausgleichszahlungen. Diese sollen die Erfüllung der jeweiligen Aufgaben durch eine Ergänzung der vorhandenen eigenen Finanzmittel durch möglichst bedarfsgerechte Transfers sicherstellen.

Zunächst findet auf der oberen Ebene ein Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern statt. Hier werden nicht nur die Ertragshoheiten der separaten und gemeinsamen Steuereinnahmen festgelegt, es werden auch Ausgleichszahlungen zwischen einnahmestarken und -schwächeren Ländern festgelegt. Im Ergebnis soll der Länderfinanzausgleich dafür sorgen, dass jedes einzelne Land finanziell hinreichend ausgestattet ist, um seine eigenen Aufgaben zu erfüllen und die Aufgabenerfüllung seiner Kommunen subsidiär zu garantieren.<sup>28</sup>

In keinem der dreizehn Flächenländer Deutschlands können die Kommunen ihre Aufgaben allein aus ihren Steuer- und Gebühreneinnahmen finanzieren. Zwar gibt es in allen Ländern jeweils eine kleine Minderheit von Städten und Gemeinden, die hinreichend steuerstark sind – dies sind die so genannten abundanten Kommunen. Bei der Mehrheit der Kommunen jedes Landes allerdings reichen die originären Einnahmen nicht aus und müssen durch Mittel von der Landesebene ergänzt werden. Dies geschieht über kommunale Finanzausgleiche, die in jedem Land individuell ausgestaltet sind. Diese Finanzausgleiche beruhen aber in ganz Deutschland auf ähnlichen, zum Teil durch das Grundgesetz vorgegebenen Fundamenten. Auch die verwendeten Techniken des Finanzausgleichs ähneln einander; sie bilden zusammen gewissermaßen eine „Toolbox“, mit deren Hilfe landesindividuelle Lösungen gefunden werden. Die nachfolgenden Erläuterungen zu den kommunalen Finanzausgleichen in Deutschland

werden die gemeinsamen Grundzüge in den Vordergrund stellen und deren konkrete Umsetzung an Einzelbeispielen illustrieren.

Der kommunale Finanzausgleich soll für die Kommunen des Landes eine Finanzierung gewährleisten, die zugleich aufgabengerecht, sparsam und wirtschaftlich, freiheitswahrend im Sinne der Selbstverwaltungsgarantie sowie verlässlich sein soll. Die kommunalen Finanzausgleiche sind in den Ländern dabei immer als „vertikale Finanzausgleiche mit horizontaler Wirkung“ ausgestaltet. Das heißt, den Kommunen wird ein Teil der Landeseinnahmen garantiert. Diese Mittel werden in einer Weise über die Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände verteilt, dass deren Einnahmenunterschiede weit genug ausgeglichen werden, um für alle eine ungefähr ihren Aufgaben gerechte Finanzierung zu erreichen. Neben den Unterschieden in der Finanzkraft spielen dabei auch unterschiedliche Finanzbedarfe aufgrund differenzierter Aufgaben und struktureller Gegebenheiten eine wichtige Rolle.

Ob und wie weit diese Finanzierung im Einzelnen immer zur allgemeinen Zufriedenheit gelingt, ist objektiv nur sehr schwer feststellbar, da keiner der Akteure im Ringen um die Zuteilung knapper öffentlicher Ressourcen einen Anreiz hat anzuzeigen, wann er genug hat. Ähnlich schwach ausgebildet sind aber auch die institutionellen Anreize der Länder, „selbstlos“ zunächst für eine hinreichende Finanzierung von Kommunalaufgaben zu sorgen, bevor die auskömmliche Finanzierung der eigenen Aufgaben sichergestellt ist. Naturgemäß stellt jede Ebene, jede einzelne Gebietskörperschaft die eigenen Interessen in den Vordergrund. Große wechselseitige Abhängigkeiten zwischen der kommunalen und der Landespolitik sorgen allerdings in der Regel dafür, dass es nicht zu einer komplett einseitigen Belastung der einen Ebene durch die andere kommen kann. Verbleibende Asymmetrien im Machtgefüge zwischen einem Land und seinen Kommunen<sup>29</sup> erklären zugleich, warum in den Auseinandersetzungen um kommunale Finanzausgleiche die gerichtliche Kontrolle und – begleitend und teils auch vorbeugend – die wissenschaftliche Überprüfung von Kommunal финанzen jeweils ein hohes Gewicht haben.

28 Eine ausführliche Darstellung zum Länderfinanzausgleich bietet unsere Studie: J. Bullerjahn und M. Thöne (2018), Reform und Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland. Nutzen für die Entwicklungszusammenarbeit. GIZ Bonn / Eschborn.

29 Vgl. oben Abschnitt II.A.

## B. Vertikaler Finanzausgleich

### Verfassungspflicht zum Finanzausgleich

Die Länder sind nach dem deutschen Grundgesetz dazu verpflichtet, ihren Kommunen einen Teil ihres Steueraufkommens zur Erfüllung kommunaler Aufgaben zuzuleiten. Die Implementierung eines vertikalen kommunalen Finanzausgleichs über einen Steuerverbund ist durch Art. 106 Abs. 7 GG geregelt: „Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu. Im Übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt.“

### Zuweisungen der Länder an ihre Kommunen

Welcher Anteil welcher Ländersteuereinnahmen den Kommunen zufließt, wie sich also die Finanzausgleichsmasse zusammensetzt, ist im Grundgesetz nicht vorgegeben. Hier sind viele Ausgestaltungsoptionen denkbar. Sowohl die Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems als auch dessen Dotierung sind per Landesgesetzgebung festzulegen. Diese Unbestimmtheit führt dazu, dass die vertikale Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs häufig Gegenstand heftiger Kontroversen zwischen einem Land und seiner kommunalen Ebene ist. Diese Auseinandersetzungen werden nicht selten erst durch die zuständigen Verfassungsgerichte gelöst. Bei rein vertikalen Fragen verlaufen die Fronten der Auseinandersetzung dabei noch zumeist vergleichsweise klar, weil dem Land die so genannte „kommunale Familie“ – häufig repräsentiert durch die Interessensvertreter der größeren Städte, die der kleinen Städte und Gemeinden sowie den Interessensverband der Landkreise – gemeinsam und mit homogenen Zielen gegenübertritt.

Sobald horizontale Aspekte der Verteilung zwischen den verschiedenen Gemeinden, Städten und Kreisen hinzutreten, verschwimmen die Grenzen der Auseinandersetzungen automatisch stärker. Eine „saubere“ Trennung von rein vertikalen und rein horizontalen Aspekten ist dabei häufig schwierig, da die Finanzströme zwischen einem Land und seinen Kommunen zumeist historisch gewachsen sind und sich vertikale mit horizontalen Aspekte in vielschichtiger Art vermischen. Denn Zuweisungen von einem Land an die Kommunen erfolgen nicht allein über die kommunalen Finanzausgleichssysteme; selbst die mit dem jeweiligen Steuerverbund gebildeten „Verbundmassen“ sind nicht die einzige Quelle für Zuweisungen, die vom Land bzw. über das Land an die Kommunen fließen. Abbildung 10 bietet hier zunächst einen allgemeinen Überblick.

Die große Vielfalt der kommunalen Finanzierungssysteme in Deutschland folgt nicht zuletzt auch daraus, dass für ähnliche Ziele unterschiedliche Instrumente genutzt werden. Je nach Gesetzgebung in den Ländern können bestimmte Aufgaben entweder außerhalb oder innerhalb der Finanzausgleichsmasse finanziert werden. Auch kann für eine bestimmte Aufgabe dafür der kommunale Finanzausgleich im engeren Sinne über die Schlüsselzuweisungen finanziert werden. Oder diese Aufgabe wird über Zweck- oder Bedarfszuweisungen finanziert, die zwar der Verbundmasse entnommen werden, aber parallel zu den Schlüsselzuweisungen laufen. Das heißt, die in Abbildung 10 dargestellten Typen von Landeszuweisungen an die Kommunen sind teilweise – nicht zur Gänze – substitutiv.

Außerdem bildet die Ausgestaltung der zweiten, horizontalen Stufe der kommunalen Finanzierung eine stete Rückkoppelungsschleife zur vorgelagerten vertikalen Stufe: Da es Zuweisungen von Länderebene jeweils nicht nur über die Verbundmasse, sondern auch auf separaten Kanälen gibt, werden auch die jeweiligen Steuerverbünde im Ländervergleich nicht gleich aussehen müssen, um ähnliche Ergebnisse bei den Transfers herzustellen.

ABBILDUNG 10: ARTEN VON LANDESZUWEISUNGEN AN DIE KOMMUNEN

Zuweisungen der Länder an ihre Kommunen		
Innerhalb des Finanzausgleichs (Verbundmasse)		Außerhalb der Finanzausgleichsmasse
Schlüsselzuweisungen → KFA i.e.S.	Zweckzuweisungen Bedarfszuweisungen	Kostenerstattung für Auftragsverwaltung. Sonstige Zuweisungen v. Land
		Weitergeleitete Kostenerstattungen von Bund / EU
Ø ca. 15% der Landeseinn.		
Ø ca. 30% der Landeseinnahmen		

Eigene Darstellung.

### Obligatorischer und fakultativer Steuerverbund

Wie sehen die Steuerverbünde zwischen den Ländern und ihren Kommunen nun konkret aus? Das Grundgesetz lässt den Landesgesetzgebern in der konkreten Ausgestaltung, wie oben zitiert, weite Spielräume. Für die kommunale Finanzierung sind hier zwei Fragen vorrangig: Welche Steuereinnahmen der Länder fließen zu welchem Anteil in die Verbundmasse? Und wie wird diese Verbundmasse<sup>30</sup> im Zeitablauf dynamisiert bzw. verstetigt?

Der sogenannte „obligatorische Steuerverbund“ bezieht sich auf die Steuereinnahmen, an denen die Länder ihre Kommunen beteiligen müssen. Laut Grundgesetz sind dies die Einnahmen der Länder aus den Gemeinschaftsteuern, d.h. aus der Lohn- und Einkommensteuer, der Umsatzsteuer und der Körperschaftsteuer. Diese Steuereinnahmen werden gepoolt betrachtet, den Verbundmassen fließen davon zwischen 12,75 Prozent (Bayern) und 23 Prozent (u.a. Baden-Württemberg) zu. Diese Unterschiede im obligatorischen Steuerverbund werden teilweise durch gegenläufige Beteiligungen im „fakultativen Steuerverbund“ kompensiert. Denn viele Länder

haben sich dazu entschieden, ihre kommunale Familie auch an anderen Einnahmen des Landes zu beteiligen. Am weitesten verbreitet die Beteiligung an den Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer. Die Mehrheit der Länder beteiligt die kommunale Familie auch an den Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich aus Bundesergänzungszuweisung sowie aus den Kompensationsmitteln für die Kraftfahrzeugsteuer.<sup>31</sup> Auch die Beteiligungen an der Gewerbesteuerumlage und an der Erbschaftsteuer sind noch recht weit verbreitet, dabei aber durchaus gemischt.<sup>32</sup> Da diese Beteiligungen der verschiedenen Steuern zumeist über sehr unterschiedliche Anteilsquoten umgesetzt werden, ist ein Vergleich der verschiedenen Verbundmassen erst denkbar, wenn am Ende alle aggregiert wird.

Doch auch im Aggregat wäre ein solcher Vergleich – etwa als „Verbundmasse pro Einwohner“ – aus zwei Gründen kaum hilfreich. Zum einen sind kommunale Finanzausgleichsmechanismen der ergänzenden Finanzierung der Gemeinden und Kreise. Doch zwischen den Ländern signifikante Unterschiede in der primären, steuerlichen Einnahmekraft der kommunalen Ebene.<sup>33</sup> In wirtschafts- und steuerstarken Regionen ist die Notwendigkeit, die

ABBILDUNG 11: ÜBERSICHT DER VERTIKALEN FINANZAUSGLEICHSMODELLE NACH LÄNDERN

Land	Vertikales Finanzausgleichsmodell
Baden Württemberg	Reines Verbundquotensystem
Bayern	
Niedersachsen	
Nordrhein-Westfalen	
Saarland	
Brandenburg	Verbundquotensystem mit Symmetriegebot
Schleswig-Holstein	
Hessen (seit 2016)	Verstetigungsmodell
Rheinland-Pfalz (seit 2007)	
Mecklenburg-Vorpommern (seit 2002)	Gleichmäßigkeitsgrundsatz
Sachsen (seit 1996)	
Thüringen (seit 2014)	
Sachsen-Anhalt (seit 2010)	
	Bedarfsmodell

Eigene Darstellung in Anlehnung an Hummel / Lamouroux / Thöne (2018).

30 Der Sprachgebrauch ist unterschiedlich: Zumeist wird als „Verbundmasse“ der kommunale Anteil aus dem Steuerverbund bezeichnet. In einigen Ländergesetzen wird dagegen die Gesamtheit der Mittel, auf die die Verbundquote angewendet wird, als „Verbundmasse“ bezeichnet. Wir nutzen hier die erstgenannte Konvention.

31 Diese ehemalige Ländersteuer fällt mittlerweile dem Bund zu, der die Länder für ihre Aufkommenseinbußen pauschal kompensiert.

32 Vgl. Lenk/Hesse (2013), S. 33

33 Auch wenn Abundanz ein Phänomen ist, das sich in allen Ländern auf einzelne Gemeinden beschränkt.

kommunalen Einnahmen durch einen Finanzausgleich aufzustocken, von vornherein geringer als in steuerschwachen Regionen. Hinzu kommt, dass die Aufgabenteilung zwischen der Länderebene und der kommunalen Ebene nicht in allen Ländern gleich ist. So werden z.B. viele soziale Leistungen in einigen Ländern durch kommunale Institutionen erbracht, anderswo dagegen durch die Länder selbst. Solche Unterschiede in den „Kommunalisierungsgraden“ von Sozialleistungen und einigen anderen Aufgaben verlangen auch nach unterschiedlicher vertikaler Finanzaufteilung zwischen den Ländern und Kommunen.

### Modelle für den vertikalen Finanzausgleich

Für das vertikale Finanzverhältnis einer kommunalen Ebene zu ihrem jeweiligen Land ist daher zumeist der Vergleich mit benachbarten Ländern weniger relevant als die Frage, nach welchen Prinzipien der eigene vertikale Finanzausgleich gestaltet ist, um im Zeitablauf eine faire und dynamisch aufgabengerechte Mittelausstattung zu gewährleisten. Abbildung 11 gibt einen Überblick über die heute praktizierten Modelle.

Grundsätzlich werden derzeit in Deutschland vier unterschiedliche vertikale Finanzausgleichsmodelle genutzt. Die Ermittlung der Finanzausgleichsmasse erfolgt demnach nach einem Verbundquotenmodell, nach einem Verstetigungsmodell, gemäß Gleichmäßigkeitsgrundsatz oder nach einem Bedarfsmodell.<sup>34</sup>

#### Verbundquotenmodell

Das **Verbundquotenmodell** findet heute noch die weiteste Verwendung. Es fixiert die Finanzausgleichsmasse als Anteil der Verbundgrundlagen. Die Verbundgrundlage setzt sich aus dem obligatorischen und der landesspezifischen Ausformung des fakultativen Steuerverbunds zusammen. Überquotale Verbundsätze wird festgelegt, welcher Anteil der Landeseinnahmen an die Kommunen weitergegeben wird. Im reinen Verbundquotensystem bringt das mit sich, dass die Verbundmasse des Finanzausgleichs im Konjunkturverlauf über die gesetzlich längerfristig fixierten Verbundsätze genauso schwankt wie die Landeseinnahmen selbst. Zumindest was die Verbundmasse angeht, einwickeln sich kommunale Einnahmen und Landeseinnahmen analog.

#### Verbundquotensystem mit Symmetriegebot

Bei den zwei Ländern, die das Verbundquotensystem inzwischen mit einem Symmetriegebot ergänzen, geht die Betrachtung erheblich weiter: Hier werden nicht nur Einnahmen des Steuerverbunds, sondern die gesamten regulären Einnahmen der Landesebene und der kommunalen Ebene (ohne Verschuldung) betrachtet. Zudem werden auch die

Belastungen aus der Aufgabenerfüllung beider Ebenen einbezogen. Dahinter steht ein Verständnis einer aufgabensymmetrischen Finanzmittelverteilung, bei dem nicht nur unterschiedliche Einnahmendynamiken zwischen den Ebenen ausgeglichen werden, sondern auch Veränderungen bei der Inanspruchnahme kommunaler und landesseitig erbrachter öffentlicher Leistungen. Weichen die eigens für diese Länder wissenschaftlich entwickelten Symmetriekoeffizienten zu stark vom Idealwert perfekter vertikaler Ausgewogenheit ab, so hat der Landesgesetzgeber Anlass, die genutzte Verbundquote entsprechend zu ändern.

#### Verstetigungsmodell

Eine erweiterte Form des Verbundquotensystems ist das **Verstetigungsmodell**, welches in Rheinland-Pfalz und Hessen Anwendung findet. Ziel ist die Verstetigung der kommunalen Einnahmen durch einen Ausgleich potentieller Schwankungen der Verbundmasse, die grundsätzlich den Konjunkturschwankungen der Gemeinschaftsteuern ausgesetzt ist. Mögliche Schwankungen in der Verbundmasse werden durch einen Stabilitätsfonds abgefangen. Defizite können so ausgeglichen und der Fonds in Zeiten von Überschüssen gefüllt werden. Die vorangegangenen neun Haushaltsjahre werden als Wachstumspfad für die Verstetigungssumme gesetzt.

#### Gleichmäßigkeitsgrundsatz

Im Gegensatz zum Verbundquotensystem werden bei Anwendung eines **Gleichmäßigkeitsgrundsatzes** neben den Landeseinnahmen auch die Einnahmen der kommunalen Ebene berücksichtigt. Hierbei wird eine positive Entwicklung der Gemeindeeinnahmen mit negativem Faktor in der Berechnung der Finanzausgleichsmasse berücksichtigt. Der Ausgleichssatz ergibt sich endogen aus der Einnahmentwicklung beider Ebenen. Ebenso wie im Rahmen des Verbundquotensystems sind unterschiedliche Ausgestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich der festgelegten Anteile der einfließenden Landessteuern bei Bestimmung der Verbundgrundlage denkbar. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz schafft eine explizite Verknüpfung der finanziellen Entwicklungen der Landesebene und der kommunalen Ebene eine deutlichere implizite Risikoteilung: Sollten die Einnahmen einer Ebene stärker steigen, so wirkt sich dies positiv auf die andere Ebene aus. Dieses theoretisch überzeugende Argument für einen Gleichmäßigkeitsgrundsatz hat jedoch nur dann einen signifikanten realen Effekt, wenn sich Gemeinde- und Landessteuern unabhängig voneinander entwickeln. In der Regel ist die Entwicklung der Einnahmen jedoch ähnlich, so dass der tatsächliche Effekt der Berücksichtigung der kommunalen Einnahmen meist gering sein wird.

<sup>34</sup> Vgl. zum Folgenden: Hummel / Rauch / Gerhards / Thöne (2015).

### Bedarfssystem

In Sachsen-Anhalt wird die Finanzausgleichsmasse durch ein **Bedarfssystem** bestimmt. Dieses orientiert sich an den kommunalen Aufgaben und den durch diese induzierten Ausgaben, um die Aufgabenwahrnehmung auf kommunaler Ebene zu ermöglichen. Je nach Leistungsfähigkeit des Landes wird die finanzielle Mindestausstattung aufgestockt. Die Höhe der Finanzausgleichsmasse wird jährlich ermittelt. Die Implementierung eines Bedarfssystems erfordert aufwendige Datenerhebungen und deren laufende Fortschreibung, um Kosten für einzelne Aufgabenbereiche zu bestimmen und Ausgaben und Einnahmen gegenüberzustellen.

### Angemessenheit der Finanzausstattung jenseits einzelner Modelle

Die systematischen Unterschiede der Modelle bringen, wie deutlich wurde, jeweils instrumentelle Vor- und Nachteile

mit sich. Eine aus wissenschaftlicher Sicht „objektiv richtige“ Ermittlung der Verbundmasse gibt es hierbei nicht. Jedes System kann – bei angemessener Ausgestaltung und regelmäßiger Überprüfung – eine gerechte Verteilung gewährleisten. Maßstab zur Bewertung der Angemessenheit der Finanzausstattung ist letztlich die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen. In der Wertigkeit der Aufgaben zwischen staatlicher und kommunaler Ebene gibt es generell keine Hierarchie; sie werden als gleichwertig betrachtet. Aufgabenverteilung und Finanzausstattung der Landesebene und der kommunalen Ebenen können daher nur gemeinsam betrachtet und bewertet werden. Die Finanzausgleichsmasse bestimmt, welcher Anteil der Finanzmittel des Landes der kommunalen Ebene zur Verfügung gestellt wird. Dies wiederum hängt von der vertikalen Aufgabenverteilung ab. Daher ist letztlich die Finanzausgleichsmasse die zentrale Größe zur Sicherstellung der vertikalen Verteilungsgerechtigkeit.

### Ein Blick ins Partnerland: Togo

Mit über 25 Jahren Verspätung fanden im Juni 2019 Kommunalwahlen in Togo statt. Auch die Gesetzesnovelle zu den Fiskaltransfers 2018 zeigt, dass nach langem Stillstand Bewegung in den togolesischen Dezentralisierungsprozess gekommen ist. Vorderstes Ziel der Reform war es, die Abhängigkeit der Gebietskörperschaften (Regionen und Kommunen) von der zentralstaatlichen Ebene zu reduzieren, die Fiskalautonomie zu stärken und somit die Erbringung lokaler Aufgaben zu verbessern. Ein wichtiger Reformimpuls kam von den Vorgaben der Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft (UEMOA). Die Regierung musste für Rechtskonformität bei der Finanzierung und Buchhaltung, Administration, internen Kontrolle der Gebietskörperschaften mit den Normen der Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft (UEMOA) sorgen.

Gegenwärtig sind die Kommunen hauptsächlich mit standesamtlichen Aufgaben, aber auch mit der Wasser- und Abwasserversorgung, der Basisgesundheitsversorgung, Grundbildung und lokalen Straßen und Parks betraut worden. Progressiv sollen mehr Kompetenzbereiche und damit finanzielle Mittel und Personal an die Kommunen übertragen werden, allerdings ist der Einfluss der Zentralregierung auf die Dienstleistungserbringung nach wie vor vergleichsweise groß. De facto waren ab 1998 die Transfers der Zentralregierung an die Kommunen ausgesetzt worden. Für die Experten des Dezentralisierungsvorhabens der GIZ eröffnete sich 2017 die Gelegenheit, beim grundlegenden Neuaufbau der intergovernmentalen Finanzarchitektur mitzuwirken. Das Vorhaben wurde darum gebeten, Vorschläge für den Aufbau eines fairen, vorhersehbaren vertikalen Finanzausgleichs für Togo zu entwickeln, der konform mit dem Regelwerk der UEMOA ist. Die Schaffung eines kommunalen Entwicklungsfonds als Ausgleichsfonds für strukturell benachteiligte Gemeinden wurde ausgearbeitet, von den relevanten Partnerstrukturen diskutiert und im Oktober 2019 von der Regierung verabschiedet. Auch ist ein Komitee für lokale Finanzen als unabhängige, staatliche Organisation gegründet worden. Es soll den mittelfristigen Finanzbedarf der Gemeinden ermitteln und transparente Verteilungsmechanismen für den Transfer an die Kommunen entwickeln. Die Ausschüttung der Linien des Fonds – zum einen für die allgemeinen operativen Kosten zum anderen für Investitionen – soll fortan über das jährliche Haushaltsgesetz bekannt gegeben werden. Zur Stärkung der Effektivität der Transfers unterstützt die GIZ auch die Einrichtung einer Kommission für die Überwachung der lokalen Finanzen, die diese Finanztransfers monitoren soll.

## C. Horizontaler Finanzausgleich

### Gesetzliche Fixierung des Finanzausgleichs

Mit der gesetzlichen Festlegung des vertikalen Finanzausgleichs steht automatisch fest, welche Finanzmasse für den kommunalen Finanzausgleich aufgewendet wird. An dieser Verbund- beziehungsweise Finanzausgleichsmasse setzt der ebenfalls gesetzlich fixierte horizontale Finanzausgleich an. Diese beiden zentralen Grundlagen sind zusammen in einem Finanzausgleichsgesetz festgehalten, so dass jede einzelne Kommune im Voraus weiß, welche Finanzausgleichsregeln für sie – und in gleicher Weise für alle anderen Kommunen des Landes – zur Anwendung kommen werden. Die Mehrheit der Länder nutzt dazu **Finanzausgleichsgesetze (FAG)**, die unbefristet gelten. In ihren Grundstrukturen sollen diese Gesetze stetig und berechenbar ausgelegt sein. Um neueste Entwicklungen und Notwendigkeiten auch jeweils abbilden zu können, werden die Finanzausgleichsgesetze der meisten Länder allerdings regelmäßig angepasst. Das größte Bundesland, Nordrhein-Westfalen, hat daraus schon vor langem die Konsequenz gezogen, jährlich ein neues Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) zu beschließen. Der Unterschied zu den anderen FAG ist jedoch rein äußerlich; auch in Nordrhein-Westfalen bleiben die Grundlagen des kommunalen Finanzausgleichs über die Zeit relativ stabil.

Durch die gesetzliche Fixierung des Herzstücks der Kommunalfinanzierung in jedem der deutschen Flächenländer steht für jede Kommune schon vor Beginn des Haushaltsjahres fest, unter welchen Bedingungen und nach welchen Kriterien sie Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich erhalten wird. Die Bedingungen sind transparent und zumeist anhand statistischer Kenngrößen nachvollziehbar; die Kriterien werden unterschiedslos auf alle Kommunen angewendet. Dadurch ist sichergestellt, dass Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich genauso willkürfrei und ohne politisches Entgegenkommen gegenüber der Landesebene fließen wie eigene kommunale Steuern. Auch wenn die nicht-abundanten Kommunen zwar finanziell vom Finanzausgleich abhängig sind; politisch sind die einzelnen Städte, Gemeinden und Kreise nicht abhängig vom Wohlwollen der Landesregierung oder des Landesgesetzgebers. Nach objektiven Maßstäben gleiche Konstellationen – vergleichbare Kommunen – müssen in diesen Gesetzen gleich behandelt werden; für die Besserstellung oder Schlechterstellung von Kommunen, deren politische Führung einer Landesregierung nahesteht bzw. in Opposition zu ihr steht, ist kein Raum.

Damit ist noch nicht gänzlich ausgeschlossen, dass ein kommunales Finanzausgleichsgesetz durch die Wahl seiner Verteilungsmaßstäbe bestimmte Gruppen von Kommunen relativ begünstigt und andere benachteiligt. Kommunale Finanzausgleiche müssen nicht nur Gleiches gleich behandeln. Um gerecht zu sein, müssen sie auch Ungleiches ungleich behandeln. Hier liegt ein Einfallstor für

gruppenweise Begünstigungen. Denn die Unterscheidung, welche Ungleichbehandlung genau richtig und angemessen ist, welche Ungleichbehandlungen dagegen schon zu einer leichten Begünstigung oder Benachteiligung bestimmter Gruppen führt, ist objektiv schwer zu treffen. Landesregierungen, deren Wählerschaft im ländlichen Raum besonders stark vertreten ist, kommen so leicht in den Ruf, Finanzausgleiche zu implementieren, die zulasten der städtischen Räume gehen – und umgekehrt. Doch auch hier sind enge Grenzen gesetzt. Denn genau an der Frage, ob Ungleiches angemessen oder unangemessen ungleich behandelt wurde, setzen die meisten Klagen gegen kommunale Finanzausgleichsgesetze an, die vor den Landesverfassungsgerichten ausgefochten werden. Da also jeglicher Versuch, im Finanzausgleich eine mehr als nur subtile Begünstigung bestimmter Teilgruppen der „kommunalen Familie“ eines Landes umzusetzen, absehbar in der gerichtlichen und wissenschaftlichen Überprüfung mündet, ist der Schutz gegen willkürliche oder politische Benachteiligung durch die gesetzliche Fixierung des horizontalen Finanzausgleichs auch in dieser Dimension recht hoch.

### Viele Ansprüche an Finanzausgleiche

Diese Gewähr fairer und willkürfreier Behandlung für jede Gemeinde, für jede Stadt und für jeden Gemeindeverband ist eine zentrale – zuweilen unbedacht als Selbstverständlichkeit betrachtete – Voraussetzung dafür, dass ein kommunaler Finanzausgleich seine Aufgabe erfüllen kann, nämlich für die Kommunen eines Landes eine Finanzierung zu gewährleisten, die zugleich

- aufgabengerecht,
- sparsam und wirtschaftlich,
- freiheitswährend im Sinne von Selbstverwaltungsgarantie und Subsidiaritätsprinzip,
- umverteilend zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse,
- verlässlich und
- transparent

sein soll. Diese **vielschichtigen Ansprüche** immer gleichzeitig zu erfüllen, ist in keinem Land und für kein Finanzausgleichsgesetz leicht. Mehr noch als beim vertikalen Finanzausgleich zwischen Land und der Gesamtheit aller Kommunen kommt hier, wie deutlicher werden wird, vor allem der Transparenzanspruch in Konflikt mit den vorangehenden Anforderungen. Horizontale Finanzausgleiche, die aufgabengerecht, effizient, freiheitswährend und redistributiv sein müssen, sind durch ihre gesetzliche Fixierung zwar verlässlich gestaltbar. Sie sind allerdings nicht zugleich auch einfach und maximal transparent gestaltbar. Die

Komplexität der kommunalen Organisationsformen und der kommunalen Aufgaben stellt ein Hindernis für Lösungen dar, die einfach sind – im Vergleich zur der zu erfassenden Realität unangemessen einfach. Umso wichtiger sind hier Bemühungen um immerhin bestmögliche Transparenz und die Beseitigung unnötiger, im Zeitablauf entstandener Komplexität. Diese ist häufig sehr viel größer als die Komplexität des eigentlichen horizontalen Finanzausgleichs.

### Schlüsselzuweisungen

Denn im Kern beruhen alle kommunalen Finanzausgleiche in Deutschland auf einem ähnlichen Mechanismus. Steht die vertikale Verbundmasse fest, wird der größere Teil dieser Masse unter die Kommunen des Landes nach einem Schlüssel verteilt. Solche **Schlüsselzuweisungen** sind in ihrer Verwendung vollkommen frei. Die kommunalen eigenen Steuereinnahmen noch am nächsten. Anders als Zweckzuweisungen harmonisieren Schlüsselzuweisungen daher auch gut mit dem Ziel, die kommunale Selbstverwaltung und Freiheit zu schützen.

Schlüsselzuweisungen erhält eine Gemeinde, wenn ihr gemäß dem Finanzausgleichsgesetz ermittelter Finanzbedarf größer ist als ihre eigene Steuerkraft, die sich aus Einnahmen aus Gemeinschaftsteuern und normierten Realsteuereinnahmen errechnet. Die Differenz zwischen Steuerkraft und Bedarfsmesszahl wird immer quotaal, aber zu weniger

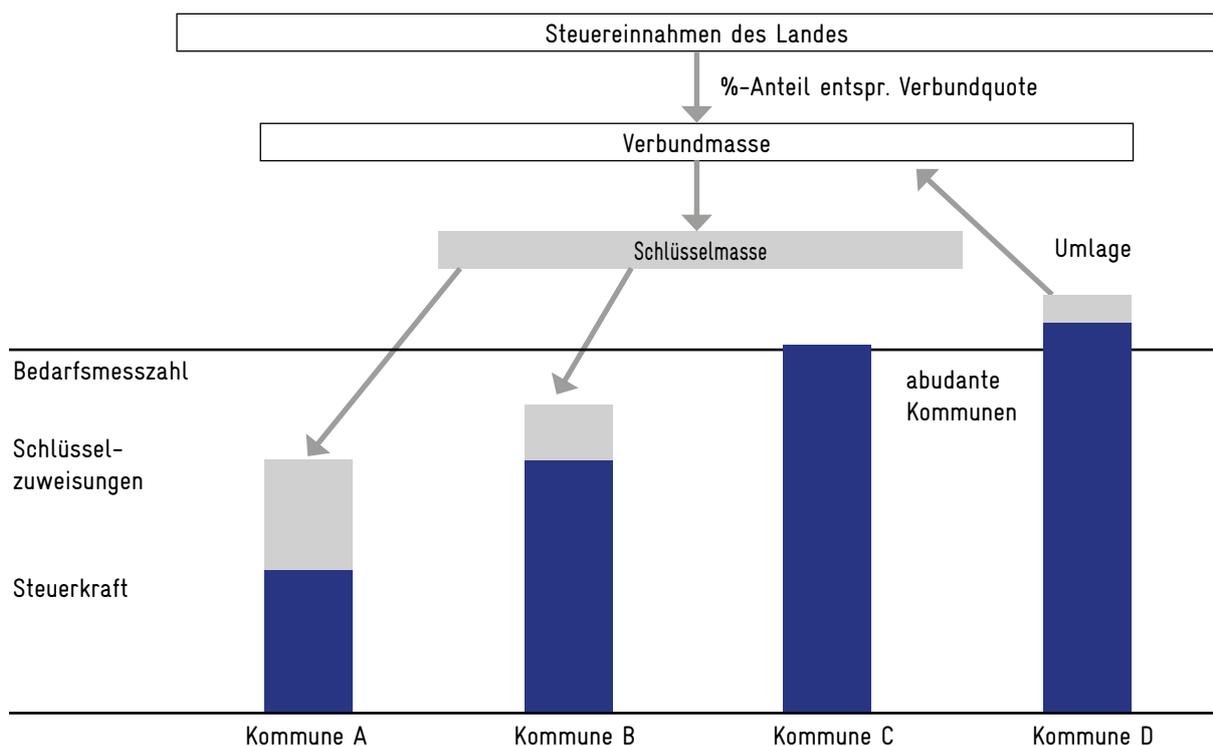
als 100 Prozent aufgefüllt. So ist sichergestellt, dass die ärmsten Gemeinden relativ am meisten Schlüsselzuweisungen erhalten. Durch diese Umverteilung kommt zu einer Verringerung der anfänglichen Steuerkraftunterschiede.

### Ausgleichsquoten

Zugleich wird aber durch **Ausgleichsquoten**, die durchweg kleiner als 100 Prozent sind, sichergestellt, dass es zu keiner Nivellierung anfänglicher Finanzkraftunterschiede kommt. Einige Länder nutzten zwar gestaffelte Ausgleichstarife, wo in der ersten Stufe eine finanzielle Mindestausstattung dadurch erreicht wird, dass unterhalb eines sehr niedrigen Verhältnisses von Steuerkraft zu Bedarfsmesszahl die Fehlbeträge tatsächlich zu 100 Prozent aufgefüllt werden. Die abschließende, auch im zweistufigen System für die finale Zuweisung entscheidende Ausgleichquote liegt dann aber darunter, je nach Land zwischen 50 und 90 Prozent. Damit wird die umverteilende Funktion gebremst, um auf der anderen Seite die Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen (Erschließung und Ausschöpfung eigener Einnahmepotentiale) nicht zu unterhöhlen. Durch das Nivellierungsverbot wird sichergestellt, dass finanzschwache Kommunen nicht besser gestellt werden als finanzstarke Kommunen.

Liegt die Steuerkraft einer Gemeinde über der Bedarfsmesszahl, so erhält diese abundante Kommune keine

ABBILDUNG 12: GRUNDMECHANISMUS DES HORIZONTALEN FINANZAUSGLEICHS



Schlüsselzuweisungen. In einigen Ländern bleibt es dabei: Abundante Städte und Gemeinden erhalten nichts aus dem Schlüsselmechanismus, müssen aber auch keine Anteile ihrer hohen Finanzkraft abgeben. Damit bleibt der kommunale Finanzausgleich eine rein vertikaler Finanzausgleich mit horizontaler Wirkung, denn nur vertikal mit der Verbundmasse bereitgestellte Finanzmittel führen die (partielle) Angleichung von Finanzkraftunterschieden herbei.

### Abundanz- und Finanzausgleichsumlagen

Mittlerweile nutzen aber auch eine Reihe von Ländern **Abundanzumlagen** in ihren kommunalen Finanzausgleichen: Hier wird von dem Differenzbetrag zwischen der (höheren) Steuerkraftmesszahl und der (niedrigeren) Bedarfsmesszahl ein Prozentbetrag als Umlage eingezogen und i.d.R. in die Finanzausgleichsmasse eingespeist. Zumeist setzt die Abundanzumlage erst nach einem Freibetrag ein, so dass die Umlage nicht schon fällig wird, wenn die Steuerkraft gerade nur knapp über der Bedarfsmesszahl liegt. Auch liegen die genutzten Umlagetarife immer merklich unter dem jeweils genutzten Tarif der Ausgleichsquote. Es gibt also keinen einheitlichen linearen Tarif, der wie im deutschen Länderfinanzausgleich auf Empfänger wie Zahlungspflichtige gleichermaßen angewandt wird. Dennoch wandeln sich die kommunalen Finanzausgleiche durch die Nutzung einer Abundanzumlage zu gemischt vertikal-horizontalen Finanzausgleichen (mit horizontaler Wirkung).

Das gilt auch für die zwei Länder, die keine Abundanzumlagen, sondern Finanzausgleichsumlagen nutzen. Finanzausgleichsumlagen, die keine Abundanzumlagen sind, finden sich in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. Hier bildet die gemeindliche Steuerkraft (Rheinland-Pfalz) bzw. die Steuerkraft zuzüglich erhaltener Schlüsselzuweisungen im vorvorhergehenden Jahr (Baden-Württemberg) und nicht etwa der gemeindliche Steuerkraftüberschuss die Umlagegrundlage. Während in Rheinland-Pfalz nur Gemeinden mit überdurchschnittlicher Steuerkraft für die Umlage herangezogen werden, sind in Baden-Württemberg alle Gemeinden (und Landkreise) umlagepflichtig. Daraus ergibt sich dort ein erhebliches Umlagevolumen: Von voraussichtlich rund 16,4 Milliarden Euro, die vom Land Baden-Württemberg im Jahr 2019 über den Finanzausgleich und anderen Mechanismen an die Kommunen verteilt werden sollen, stammen immerhin rund 4,4 Milliarden aus der Finanzausgleichsumlage, die bei den Kommunen erhoben wird.<sup>35</sup>

### Steuerkraft

Die Art, der Umfang und vor allem die Angemessenheit der Mittelallokation über den Schlüsselmechanismus hängt entscheidend ab von den beiden Größen, die in dem beschriebenen Ausgleich einander gegenübergestellt werden: Die Steuerkraft der Kommune auf der einen Seite und ihr gemäß Finanzausgleichsmechanismus ermittelter Finanzbedarf auf der anderen Seite.

Die **Steuerkraft** einer Kommune im FAG errechnet sich in allen Ländern nach dem gleichen Grundprinzip: Es werden die gemeindlichen Einnahmen aus den Gemeinschaftsteuern Einkommen- und Umsatzsteuer mit den künstlich normierten Einnahmen aus der Grund- und Gewerbesteuer addiert. Bei dem Gemeinschaftsteuern werden in nahezu allen Ländern direkt 100 Prozent des örtlichen Aufkommens genommen. Lediglich drei Länder sehen vor, dass hier nur ein Anteil dieser Einnahmen (zwischen 65 und 90 Prozent) veranschlagt wird.

Bei den beiden Realsteuern haben die Gemeinden ein grundgesetzlich garantiertes Recht, die Höhe der örtlichen Steuerbelastung durch Hebesätze selbst zu lenken. Würden in der Steuerkraftmesszahl für den KFA die Ist-Einnahmen von Grund- und Gewerbesteuer nach Anwendung des tatsächlichen Hebesatzes veranschlagt, würde dieses Steuerrecht „hintenherum“ fast vollständig neutralisiert: Mehreinnahmen durch höhere Hebesätze würden weitestgehend als zuweisungsmindernde Steuerkraft angesehen, Mindereinnahmen durch Steuersenkungen würden im KFA durch erhöhte Zuweisungen weitgehend kompensiert. Neben der Aushöhlung der der Einnahmenautonomie bei den Realsteuern würden auch klare Fehlanreize gesetzt, denn alle Gemeinden hätten guten Anlass, ihre Hebesätze stetig weiter zu senken und auf Ausgleich über den Finanzausgleich zu setzen.

Um das zu vermeiden, werden die tatsächlichen Realsteuereinnahmen um die Wirkung der eigenen Hebesatzfestsetzung bereinigt, indem das Gewerbesteueraufkommen durch den örtlichen Hebesatz dividiert und mit einem vom FAG vorgegebenen, einheitlichen „Nivellierungs-“ bzw. „Normierungshebesatz“ multipliziert wird. Bei Grundsteuer A und Grundsteuer B wird ebenso verfahren. Im Ergebnis werden damit „fiktive“ Steuermesszahlen für den KFA generiert, die die strukturelle Steuereinnahmekraft einer Gemeinde gut erfassen und zugleich das auf deren eigenen Hebesatzentscheidungen zurückgehenden

<sup>35</sup> Angaben des Ministeriums für Finanzen Baden-Württemberg (2019).

Mehr- oder Minderaufkommen vollkommen bei der Kommunen belassen.<sup>36</sup>

### Finanzbedarf

Der für eine Kommune im Finanzausgleich anzusetzende **Finanzbedarf** ermittelt sich ungleich schwieriger. Ohne Übertreibung kann man sagen, dass in den meisten Ländern dies zuweilen „einer Wissenschaft für sich“ nahekommt. Ziel ist es, für jede Kommune eine monetäre Bedarfsmesszahl (manchmal auch „Ausgangsmesszahl“ genannt) zu ermitteln, die der jeweiligen Steuerkraftmesszahl gegenübergestellt wird, so dass die über den vertikalen Finanzausgleich und etwaige Abundanzumlagen bereitgestellte Schlüsselmasse für Schlüsselzuweisungen immer komplett aufgebraucht wird.

Diese zwei einfachen mathematischen Anforderungen (a) „monetär“ und (b) „komplett aufbrauchen“ werden durch den so genannten Grundbetrag gelöst. Hierbei handelt es sich um einen monetären Multiplikator, der für jedes Finanzausgleichsjahr so ermittelt wird, dass die Bedürfnisbefriedigung zur Verfügung stehende Finanzmittel (die Summe aus normierten Steuerkraftzahlen und die Finanzausgleichsmasse) genau aufgebraucht werden.

Anders sieht das mit der strukturellen, einzelgemeindlichen Bedarfskennziffer aus, die mit diesem Grundbetrag multipliziert wird. Diese Kennzahl – meist als Gesamtansatz bezeichnet – muss erfassen, was den relativen Finanzbedarf einer Gemeinde im Vergleich zu allen anderen Gemeinden des Landes ausmacht. Der Gesamtansatz muss also möglichst objektiv beschreiben, welche Faktoren den gemeindlichen Finanzbedarf abbilden können, der aus der wirtschaftlichen Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben (einschließlich frei gewählter Selbstverwaltungsaufgaben) folgt.

### Hauptansatz und Einwohnerwertung

Der nächstliegende und auch am häufigsten genutzte Indikator für den Finanzbedarf einer Kommune ist die Bevölkerungsgröße. In allen Ländern steht die Einwohnerzahl im Mittelpunkt der Bedarfsermittlung, sie liegt dem **Hauptansatz** zugrunde. Allerdings nutzen nur drei der dreizehn Flächenländer die jeweils aktuellste verfügbare Einwohnerzahl einer Gemeinde direkt als Hauptansatz.

In zehn Ländern hingegen wird die Einwohnerzahl der Kommunen mit einem Multiplikator „veredelt“, so dass größere Orte einen höheren Pro-Kopf-Bedarf anerkannt bekommen als kleinere. Dies geht soweit, dass im Extremfall in Sachsen ein Einwohner in der größten Stadt mit 190% beinahe doppelt so viel zählt wie ein Einwohner auf dem Land. Die – in der Regel nicht linear verlaufenden – Hauptansatzstaffeln in den verschiedenen Ländern sind mit ihrem Start- und Endwert in Abbildung 13 dargestellt.

Der Umstand, dass damit Gemeinden mit wachsender Größe ein überproportional wachsender Finanzbedarf zugestanden wird, ist keineswegs selbstverständlich. Ökonomisch betrachtet sollten größere Orte eigentlich niedrigere Finanzbedarfe pro Kopf haben, wenn sie Skaleneffekte (*economies of scale*) in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen realisieren können. Für die Erstellung identischer öffentlicher Leistungen durch kleine und große Gemeinden ist das tatsächlich zu erwarten.

Die „Einwohnerveredelung“ hat in den deutschen Ländern tatsächlich andere Begründungsmuster, die zum Teil weit in die Geschichte zurückreichen: 1932 stellte der spätere preußische Finanzminister Johann Popitz auf der Basis einer Analyse der kommunalen Ausgaben des Jahres 1928 die These vom „kanalisierten“ (städtischen) Einwohner auf. Nach Popitz war der Pro-Kopf-Finanzbedarf in Städten deswegen größer als auf dem Lande, da in der Stadt Infrastrukturen und Leistungen benötigt wurden, die auf dem Lande überflüssig waren. Gemeint waren damit u.a. gepflasterte Straßen, Abwasserkanäle und Straßenbeleuchtung. Im gleichen Jahr 1932 formulierte der Spitzenbeamte Arnold Brecht sein „Gesetz von der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung“. Er führte die zu beobachtenden höheren Ausgaben großer Orte vor allem auf höhere Kosten in den Städten zurück, z.B. Grundstückskosten oder seinerzeit höhere Beamtenbezüge. Beide Argumentationsmuster waren in ihrer Zeit sehr wirkmächtig und prägten bald die Kommunalfinanzierung im Deutschen Reich.

Wenn heute „Einwohnerveredelungen“ kritisiert und zurückgewiesen werden, geschieht dies oft immer noch mit Verweis auf die lange überholten „Brecht-Popitzschen Gesetze“. Tatsächlich gilt für Deutschland nicht mehr, dass auf dem Lande keine Abwasserkanäle, keine Kläranlagen

36 Die Auswahl des richtigen Normierungshebesatzes und dessen Fortschreibung über die Zeit ist dabei in der Praxis eine größere Herausforderung, als es auf den ersten Blick erscheinen mag, denn hier sind drohende Rückwirkungen der fiktiven Hebesätze auf die gemeindliche Hebesatzpolitik zu beachten (vgl. Lenk/Hesse/Lück, 2013). Angestoßen durch Arbeiten zum kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen zeigen Hummel und Rauch (2016) in einer empirischen Kausalanalyse, dass in Finanzausgleichsjahren genutzte fiktive Hebesätze eine ungewollte, aber gleichwohl eindeutige Rückwirkung auf die einzelgemeindlich gewählten Hebesätze haben: Normierungshebesätze werden von vielen Gemeinden als Orientierung genutzt: Regelmäßig kann nach einer Erhöhung des fiktiven Hebesatzes beobachtet werden, dass zahlreiche Kommunen ihre eigenen Hebesätze entsprechend anheben, sofern diese vorher niedriger lagen. Werden die fiktiven Hebesätze als jeweils aktueller Durchschnitt implementiert, kann es so zu einem Zirkelschluss kommen, der sehr unerwünscht ist. Insbesondere in Zeiten und/oder in Ländern, in denen die Hebesätze aus originär fiskalischen Gründen ohnehin in der Tendenz steigen, kann dieser selbstverstärkende Effekt zu einer „Hebesatzspirale“ beitragen. Ein Gesetzgeber, der diesen finanzpsychologischen Effekt erkennt, wird ihn – auch ohne dass er ihn billigt – im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigen.

ABBILDUNG 13: HAUPTANSATZSTAFFELN IN DEN FINANZAUSGLEICHEN DER LÄNDER

Land	Einwohnerstaffel		
	von	bis	bei Einw.
Bayern	112 %	150 %	500.000
Baden-Württemberg	100 %	186 %	600.000
Brandenburg	100 %	130 %	55.000
Hessen	107 %	158 %	50.000
Niedersachsen	100 %	180 %	500.000
Nordrhein-Westfalen	100 %	142 %	615.500
Saarland	104 %	133 %	200.000
Sachsen	100 %	190 %	100.000
Sachsen-Anhalt	100 %	130 %	60.000
Thüringen	100 %	150 %	200.000
Mecklenburg-Vorpommern		keine Einwohnerstaffel	
Rheinland-Pfalz		keine Einwohnerstaffel	
Schleswig-Holstein		keine Einwohnerstaffel	

Eigene Darstellung in Anlehnung an Zimmermann/Döring (2019).

Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder.

oder gar gepflasterte und des Nachts beleuchtete Straßen benötigt würden. Auch die überproportional hohen Kosten öffentlicher Leistungen sind nur bei noch speziellen Beispielen plausibel zu machen (z.B. im ÖPNV städtische U-Bahnen versus Busverkehr auf dem Land). Ein sehr viel gewichtigeres Argument, das für Einwohnerstaffeln und die dahinterstehenden Bedarfsbegriffe spricht, ist die übliche Raumordnungsgliederung, die Gemeinden und Städte mit wachsender Größe zusätzliche zentralörtliche Leistungen zuschreibt. Je größer eine Stadt, desto mehr und differenziertere Leistungen erbringt sie in vielen Bereichen (Kultur, Wirtschaft, Gesundheit...) auch für die im engeren oder auch weiteren Umkreise liegenden Orte mit.

Dass Einwohnerstaffeln trotz dieses überzeugenden Arguments immer wieder in der Kritik stehen, muss dennoch nicht verwundern. Denn die primäre Kritik, die hieran geübt wird, richtet sich nicht gegen die grundsätzliche Nutzung von solchen Staffeln, sondern gegen ihre konkrete Gestaltung, d.h. die Höhe der Veredelung und gegen den konkreten Verlauf der Staffel. Hier wird ein Zirkelschluss vermutet: Denn nach jahrzehntelanger Nutzung von Hauptansatzstaffeln kann allein aus der Tatsache, dass die Ausgaben mit der Ortsgröße überproportional wachsen, nicht auf entsprechende Bedarfsverläufe geschlossen werden. Es kann auch einfach Ergebnis einer lange etablierten

besseren Finanzausstattung sein, d.h. wo mehr Geld hingegen wird, wird auch mehr Geld ausgegeben.<sup>37</sup>

### Ergänzungs- / Nebenansätze

Hauptansatzstaffeln stellen den Versuch dar, ein Bündel von bedarfsverursachenden Faktoren in einer Kenngröße zusammenzufassen und diese als das zentrale Differenzierungsmerkmal des Finanzbedarfs zu nutzen. Die kommunalen Finanzausgleiche der Länder nutzen aber auch entgegengesetzte Instrumente, indem spezifische Bedarfskennziffern separat erfasst und neben dem Hauptansatz als **Ergänzungs- bzw. Nebenansätze** implementiert werden. Derartige Ansätze stehen prinzipiell in einem substitutiven Verhältnis zu Hauptansatzstaffeln, wo sie ähnlich verlaufende Phänomene erfassen. Am deutlichsten wird dies bei expliziten Zentrale-Orte- bzw. Raumordnungsansätzen, die in Bayern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein genutzt werden. In den beiden letztgenannten Ländern ersetzen sie die Hauptansatzstaffel. In Bayern hingegen wird beides kombiniert genutzt. Auch Nebenansätze, die Soziallasten abbilden sollen, stehen oft in einem teils substitutiven, teils komplementären Verhältnis zur Hauptansatzstaffel, wobei sie in der Praxis primär als deren Ergänzung verstanden werden.

37 So beispielsweise das Bundesverfassungsgericht (vgl. BVerfGE v. 27.05.1992, Nr. 86, 148).

Grundsätzlich bieten Nebenansätze die Möglichkeit, von der eindimensionalen Einwohnerkonzentration der Hauptansätze abzuweichen und ergänzend Faktoren zu berücksichtigen, die zum Teil sehr viel aufgabennäher die Vielschichtigkeit kommunaler Bedarfe abbilden. Die nachstehende Auflistung von in den Ländern genutzten Nebenansätzen beansprucht keine Vollständigkeit (zumal hier derzeit viel Bewegung in der Gesetzgebung einzelner Länder ist):

- Soziallasten
- Kinder
- Studierende
- Streitkräfte
- Bevölkerungszuwachs
- Bevölkerungsschwund
- Zentrale Orte
- Schülerzahl
- Schülerbeförderung
- Polizei
- Fläche
- Straßen
- Zentralität (Beschäftigte)
- Strukturschwäche
- Grubengemeinden
- Kurorte

Manche Länder nutzen wenige Nebenansätze, manche eine ganze Reihe. (Dort wo wenige Nebenansätze genutzt werden, spielen häufig spezielle Zweck- und Bedarfszuweisungen eine größere Rolle).

### Weitere Differenzierungen

Die Techniken, mit denen Haupt- und Nebenansätze mathematisch verknüpft oder auch unabhängig nebeneinander gestellt werden, sind in den Ländern durchaus unterschiedlich. Auch werden nicht alle gemeindlichen Aufgaben bzw. alle kommunalen Gebietskörperschaften aus derselben Schlüsselmasse finanziert. Eine typische Unterscheidung ist hier das Säulenmodell, demzufolge kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Kreise jeweils

eine eigene Teilmasse erhalten, oder das Ebenen-Modell, nach dem kreisliche und gemeindliche Aufgaben aus zwei verschiedenen Teilmassen finanziert werden (wo kreisfreie Städte dann Zuweisungen aus beiden Quellen erhalten).

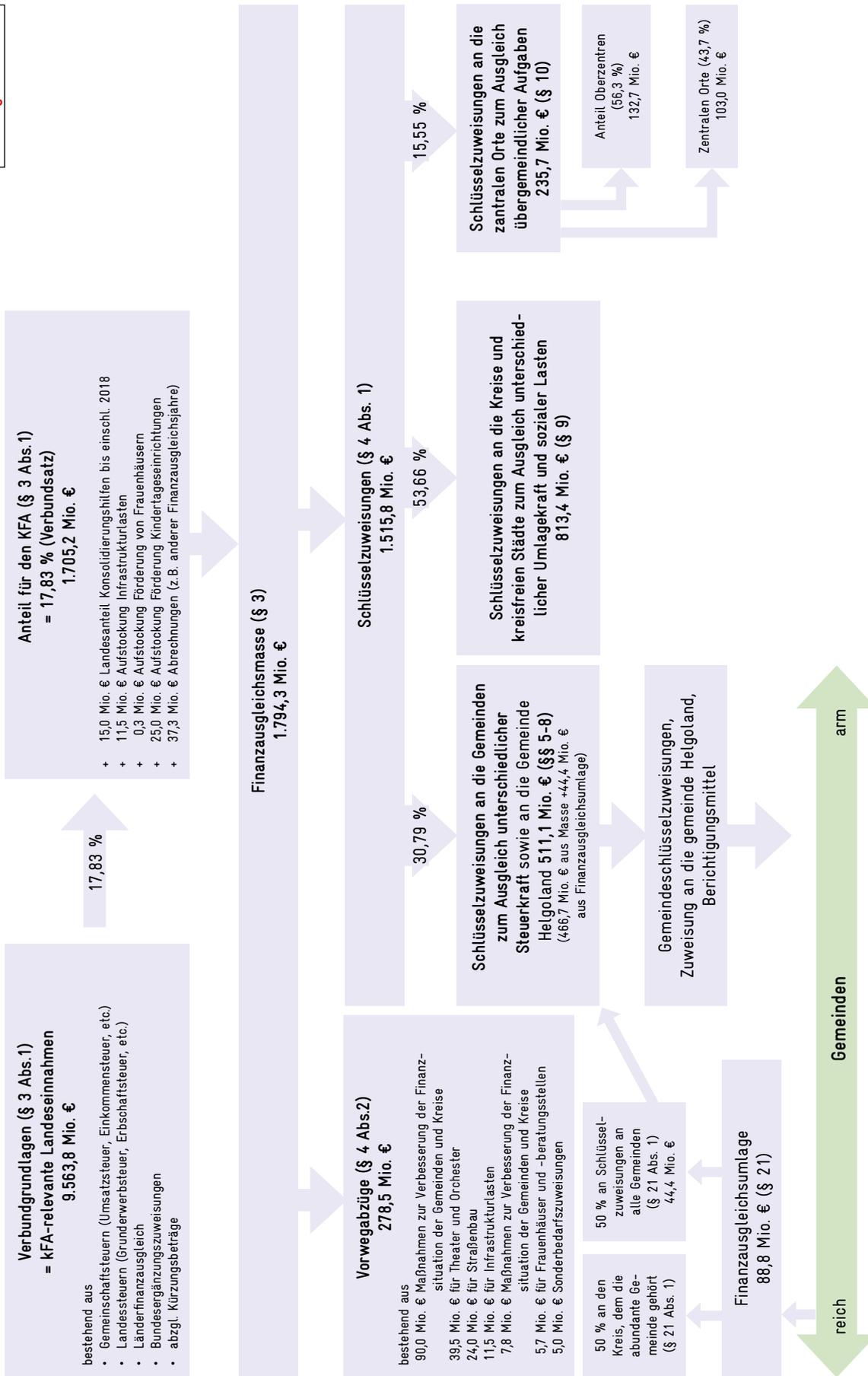
Dass die in dieser Studie erläuterten Grundmechanismen die kommunalen Finanzausgleiche in Deutschland damit noch nicht vollständig erklären können, illustriert beispielhaft Abbildung 14 für den – vergleichsweise einfachen – Finanzausgleich des Landes Schleswig-Holstein. Er steht stellvertretend für die dreizehn verschiedene, komplexe Finanzausgleichstableaus der dreizehn Flächenländer.

Doch gibt es keinen Anlass, angesichts der weitergehenden Komplexität zu resignieren. Mit den Grundprinzipen und Mechanismen sind alle wesentlichen Funktionen offengelegt. Die weitergehenden Verästelungen und Verzweigungen sind in der Regel im tagespolitischen Prozess langsam dazu gewachsen. Komplexität ist zumeist das Ergebnis vieler kleiner, zum Teil schon historischer Entscheidungen, die jeweils an bestehende Finanzausgleich angekoppelt wurden. Bestehende und akzeptierte Systeme bei äußeren Änderungsanlässen nur „minimalinvasiv“ zu ergänzen, ist politisch fast immer einfacher als das ganze Paket aufzuschnüren und alle Finanzierungs- und Verteilungsfrage von Grund auf neu zu diskutieren. Gewachsene Komplexität von politischen Systemen ist daher häufig, auch wenn es paradox klingt, das Ergebnis politischer Prozesse, die in der Entscheidungsfindung Komplexität meiden (müssen).

Diese Prozesse sind naheliegend und in gewissem Maße auch nicht vermeidbar. Doch natürlich kann der über mehrere Änderungen entstehende Wildwuchs von Finanzierungssystemen nicht beliebig fortgehen. So unvermeidlich also das Wachstum von Komplexität scheint, so notwendig ist auch die – wenn man möchte dialektische – Gegenbewegung. Wenn sich Komplexität vom Ermöglicher zum Hindernis wandelt oder wenn der Anlass einer Spezialregel schon halb vergessen ist, aber die Regel im Gesetz fortbesteht, werden die Systeme als Ganzes auf den Prüfstand gestellt. Geschehen kann das durch eine gerichtliche Überprüfung, durch eine wissenschaftliche Evaluierung oder durch eine Initiative aus dem politischen Raum selbst. Nicht selten (aber nicht automatisch) steht am Ende einer solchen Überprüfung dann ein neues, klares und einfaches Finanzausgleichssystem – bereit, durch zukünftige, schrittweise Lösungen für neue Probleme zu sprießen und wieder an Komplexität zu gewinnen.

vorläufiger KFA 2018

ABBILDUNG 14: SCHAUBILD DES KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHS IN SCHLESWIG-HOLSETEIN



Quelle: Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration des Landes Schleswig-Holstein, Schaubild Kommunalen Finanzausgleich vorläufige Festsetzung 2018 (2019)

## Auf den Punkt gebracht: Lehren für die Entwicklungszusammenarbeit

### Kommunale Finanzausgleiche

Auch die deutschen kommunalen Finanzausgleiche lassen sich nicht in wenigen Sätzen zusammenfassen. Schlagwortartig werden hier stattdessen einige aus der Perspektive der Entwicklungszusammenarbeit potenziell wichtige **Merkposten** aufgeführt.

In keinem der dreizehn Flächenländer Deutschlands können die Kommunen ihre Aufgaben allein aus ihren Steuer- und Gebühreneinnahmen finanzieren. Bei der Mehrheit der Kommunen jedes Landes müssen die originären Einnahmen durch **zusätzliche Mittel von der Landesebene ergänzt werden**. Dies geschieht über **kommunale Finanzausgleiche**, die in jedem Land individuell ausgestaltet sind. Diese Finanzausgleiche beruhen aber in ganz Deutschland auf ähnlichen, zum Teil durch das Grundgesetz vorgegebenen Fundamenten. Auch die verwendeten Techniken des Finanzausgleichs ähneln einander; sie bilden zusammen eine „Toolbox“, mit deren Hilfe landesindividuelle Lösungen gefunden werden.

Am Anfang steht in jedem der deutschen Flächenländer der so genannte **vertikale Finanzausgleich** zwischen dem Land und der Gesamtheit seiner Kommunen. Hierzu sind die Länder durch das Grundgesetz verpflichtet. Im vertikalen Finanzausgleich wird den Steuereinnahmen eines Landes der Finanzbetrag entnommen, der später zur Verteilung auf die einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbände genutzt wird. Mit dieser Mittelverteilung zwischen Land und Kommunen werden zeitgleich die politischen Spielräume beider Ebenen bestimmt: Was die eine gewinnt, verliert die andere. Nicht zuletzt deswegen sind vertikale Finanzausgleiche regelmäßig **sehr streitbehaftet**. Da es die Länderparlamente sind, die mit dem Beschluss von Finanzausgleichsgesetzen letztlich das Sagen haben, kommt in diesem Bereich dem **Rechtsschutz der kommunalen Ebene** vor den Verfassungsgerichten eine besonders große Bedeutung zu. In der Praxis haben sich in den deutschen Ländern leicht unterschiedliche Kriterien für eine gerechte vertikale Mittelaufteilung herausgebildet, die wir in der Untersuchung in ihren Stärken und Schwächen beleuchten.

**Krönung und Abschluss** der kommunalen Finanzierung in Deutschland bildet in jedem Flächenland der **horizontale kommunale Finanzausgleich**. In einigen Ländern wird dabei mithilfe von so genannten „Abundanzumlagen“ tatsächlich von Reich zu Arm umverteilt. In allen Ländern aber ist das Transfersystem primär als **vertikaler Ausgleich mit horizontaler Wirkung** ausgestaltet. Das heißt, die Mittel des Landes werden von vornherein nicht über die Kommunen gleichverteilt, sondern nach Maßgabe der originären Einnahmekraft der einzelnen Kommunen: Relativ finanzschwache Kommunen erhalten viel, relativ finanzschwache wenig oder u.U. gar keine Schlüsselzuweisungen. Damit ist der abschließende horizontale Finanzausgleich die letztlich **auschlaggebende Phase der deutschen Kommunalfinanzierung**.

Sofern die Mittelverteilung zwischen Land und der Gesamtheit aller Kommunen auskömmlich verlaufen ist, entscheidet sich an dieser letzten Stelle, ob die Kommunen über **ausreichende Mittel** verfügen, ihre Aufgaben angemessen und gleichmäßig zu erfüllen. Die kommunalen Finanzausgleiche können (und müssen) dabei auch die Unvollkommenheiten und offenkundigen Mängel der vorangehenden Stufen der Gemeindefinanzierung abfedern. Das heißt aber nicht, dass vorige Stufen, insbesondere die Gestaltung eines guten Kommunalsteuersystems, vernachlässigt werden können. Kommunale Finanzausgleiche können **nicht alle Mängel ausbügeln**. Je weniger Defizite aus den vorangehenden Stufen aufzufangen sind, desto besser kann ein kommunaler Finanzausgleich seinen eigentlichen Zweck erfüllen: **Für eine aufgabengerechte Finanzausstattung jeder einzelnen Gemeinde, jeder Stadt und jedes Kreises zu sorgen**.

Um das zu erreichen, werden in den deutschen Ländern über Jahrzehnte hinweg weiterentwickelte, oftmals **sehr ausdifferenzierte Techniken** zur Feststellung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs jeder Kommune genutzt. Auch die Vielfalt der Mechanismen, mit denen die eigentlichen Ausgleichs zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf herbeigeführt werden, sucht ihresgleichen. Die Studie gibt einen tiefen Einblick in die genutzten Techniken und öffnet damit die „Toolbox“. Die Untersuchung versteht sich allerdings nicht als Empfehlung, die dargestellten Ausdifferenzierungen im internationalen Kontext zum Vorbild zu nehmen. Oft genug ist die hoch spezialisierte Komplexität auch für die **deutschen Akteure selbst eher Last als politischer Erfolg**.

Damit ein kommunaler Finanzausgleich seine essentielle Rolle als Abschluss und die größten Fehlstellungen korrigierende Krönung der Kommunalfinanzierung erfüllen kann, braucht er nur **wenige grundlegende Entscheidungen und Eigenschaften**:

Jeder kommunale Finanzausgleich sollte **gesetzlich festgeschrieben** sein, auf den klaren Prinzipien der kommunalen Aufgabenerfüllung und -finanzierung beruhen und so **der gerichtlichen Überprüfung** zugänglich sein. Je höher die **Qualität der nutzbaren Finanzdaten** ist, desto weniger Streit und bessere Akzeptanz für die Ergebnisse wird es geben. Bei der Messung der Finanzkraft einer Kommune dürfen ihre **eigenen Anstrengungen zur Mobilisierung von Einnahmen** nicht zu ihren Lasten veranschlagt werden, andernfalls würde finanzpolitische Eigenverantwortung bestraft statt bestärkt. In Deutschland werden dazu Unterschiede der Hebesätze von Grund- und Gewerbesteuer im kommunalen Finanzausgleich herausgerechnet. Als zentrale Maßstäbe der kommunalen Bedarfe müssen **Einwohnerzahlen** gelten, wobei **zentralörtliche Aufgaben** größerer Gemeinden anzuerkennen sind. Je nach kommunalen Aufgaben können auch Bedarfsindikatoren für **Schüler**, für **Gemeindeflächen** und für etwaige **kommunale Sozialleistungen** zukunftsgerichtete Ergänzungen darstellen.

Mit diesen wenigen Zutaten kann technisch schon der **Grundstein für einen leistungsfähigen, nicht komplexen kommunalen Finanzausgleich** gelegt werden. Politisch gelingt dies, so die deutsche Erfahrung, wenn die kommunale Ebene neben einem effektiven **Rechtsschutz** auch starke Vertretungsorgane hat. **Kommunalverbände**, oftmals (wenn auch nicht zwingend) differenziert nach ländlichen und städtischen Regionen, sind nicht nur wichtige Akteure zur Durchsetzung der rechtlichen Garantien. Vor allem wirken sie im eigentlichen politischen Prozess der Gestaltung der kommunalen Finanzausgleichsgesetze – sei es als informelle, aber durchaus systemrelevante „Lobbyisten“, sei es als gesetzlich anerkannte Konsultativorgane. Zusammen mit den zuständigen Regierungen und Parlamenten bilden die Kommunalverbände die **„guten Handwerker“**, die gewillt und in der Lage sind, das in der Toolbox gebotene **„gute Handwerkszeug“** der Kommunalfinanzierung einzusetzen und zum Erfolg zu führen.

## QUELLEN

**Brecht, A. (1932)**, Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig u.a.O.

**Bullerjahn, J. und M. Thöne (2018)**, Reform and Future of Federal Fiscal Relations in Germany. Benefits for Development Cooperation. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Bonn/Eschborn.

**Bullerjahn, J. und M. Thöne (2019)**, Der Weg zu starken Ländern und Regionen. Perspektiven der Aufgabenentwicklung im deutschen Föderalismus, in: M. Junkernheirich et al. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2019, S. 351-373.

**Bundesministerium der Finanzen (2019)**, Die Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer, Berlin.

**Fuest, C., A. Peichl und S. Sieglöcher (2017)**, Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany, ifo Working Paper No. 241.

**Fuest, C. und M. Thöne, M. (2005)**, Gemeindefinanzreform - Hintergründe, Defizite, Alternativen, FiFo-Berichte Nr. 1, Köln.

**Gerhards, E., J.-M. Gutsche, H. Kreuter, F. Schrogl und M. Thöne (2019)**, Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein, FiFo Bericht Nr. 27, Köln.

**Hansmeyer, K.-H. (1997)**, Der Streit um die Gewerbesteuer, eine unendliche Geschichte, in: Gelebte Demokratie, Festschrift für Manfred Rommel, Stuttgart 1997, S. 159-178.

**Hummel, C.A., L. Lamouroux und M. Thöne (2018)**, Kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg, FiFo Köln.

**Hummel, C.A. und A. Rauch (2016)**, How to stop the race to the bottom. Empirical evidence from North Rhine-Westphalia, International Tax and Public Finance, Volume 23, S. 911-933.

**Kastrop, C. (2019)**, Die Konzessionsabgaben der Gemeinden - Hintergrund. Geschichte. Perspektiven. in: T. Schweisfurth, W. Wallmann (Hrsg.): Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, S. 437-454.

**Lenk, T., M. Hesse und O. Lück (2013)**, Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig.

**OECD (2019)**, Revenue Statistics 2019. Tax revenue trends in the OECD, Paris.

**Popitz, J. (1932)**, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin.

**Salm, M. (2017)**, Property Tax in BRICS Megacities - Local Government Financing and Financial Sustainability - Contributions to Economics, Berlin.

**Thöne, M. (2019)**, Berlin hilft immer? - Irrwege und Auswege bei der Bundesfinanzierung kommunaler Leistungen, in: T. Schweisfurth, W. Wallmann (Hrsg.): Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, S. 1059-1082.

**Thöne, M., C.A. Hummel, A. Rauch und E. Gerhards (2015)**: Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. FiFo-Berichte Nr. 18.

**Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982)**, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.

**Zimmermann, H. und T. Döring (2019)**, Kommunalfinanzen. 4. Aufl., Berlin.





Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft  
Bonn und Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 36 + 40  
53113 Bonn, Deutschland  
T +49 228 44 60-0  
F +49 228 44 60-17 66

Dag-Hammarskjöld-Weg 1 - 5  
65760 Eschborn, Deutschland  
T +49 61 96 79-0  
F +49 61 96 79-11 15

E [info@giz.de](mailto:info@giz.de)  
I [www.giz.de](http://www.giz.de)

Im Auftrag des



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung