

sofia

Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse

**Finanzwissenschaftliche Bewertung des
Ausschöpfungsgrads von Gewerbe- und Grundsteuer
in Rheinland-Pfalz**

Thomas Döring und Franziska Rischkowsky

sofia-Diskussionsbeiträge 15-3, Darmstadt 2015

ISBN: 978-3-941627-43-7

Sofia-Diskussionsbeiträge
zur Institutionenanalyse
Nr. 15-3

ISSN 1437 - 126X

ISBN 978-3-941627-43-7

Finanzwissenschaftliche Bewertung des Ausschöpfungsgrads von Gewerbe- und Grundsteuer in Rheinland-Pfalz

Thomas Döring und Franziska Rischkowsky

Darmstadt, Juni 2015

INHALT

1 Einleitung und Problemstellung	5
2 Entwicklung der Realsteuereinnahmen und ökonomische Bewertung der Hebesatzpolitik der rheinland-pfälzischen Kommunen	9
2.1 Entwicklung des Gewerbe- und Grundsteueraufkommens im Ländervergleich insgesamt und differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen	9
2.2 Entwicklung der Realsteuerhebesätze im Ländervergleich und Ermittlung des rechnerischen Realsteueraufkommens	14
2.3 Anzahl der Veränderungen der Realsteuerhebesätze und deren mögliche Gründe.....	19
2.4 Beurteilung der kommunalen Hebesatzpolitik unter Berücksichtigung von Effekten des interkommunalen Steuerwettbewerbs.....	25
3 Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse.....	33
4 Literaturverzeichnis	34

Abbildungen

Abbildung 1: Gewogene Durchschnittshebesätze der Gewerbesteuer im Ländervergleich 2007-2013 (in %).....	15
Abbildung 2: ewogene Durchschnittshebesätze der Grundsteuer B im Ländervergleich 2007-2013 (in %).....	16
Abbildung 3: Gewogene Durchschnittshebesätze der Grundsteuer A im Ländervergleich 2007-2013 (in %)	17

Tabellen

Tabelle 1: Entwicklung des Realsteueraufkommens der rheinland-pfälzischen Kommunen im Vergleich zu den Flächenländern insgesamt 2007-2013 (in Euro je Einwohner).....	10
Tabelle 2: Realsteuerkraft von Gewerbesteuer und Grundsteuer B in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den übrigen Flächenländern differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen 2012 und 2013 (in Euro je Einwohner)	12
Tabelle 3: Ist-Aufkommen und Grundbetrag von Gewerbesteuer, Grundsteuer B und Grundsteuer A in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den Flächenländern insgesamt differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen in 2012 und 2013 (in Euro je Einwohner)	13
Tabelle 4: Rechnerische Realsteuernehmeinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen unter Anwendung der jährlichen bundesdurchschnittlichen Realsteuerhebesätze 2007-2013 (in Mio. Euro)	18
Tabelle 5: Anzahl der Realsteuerhebesatzvariationen der rheinland-pfälzischen Kommunen im Zeitraum 2008-2014.....	20
Tabelle 6: Anzahl der Realsteuerhebesatzerhöhungen insgesamt und in Orientierung an den Nivellierungssätzen des LFAG 2011	22
Tabelle 7: Anzahl der Realsteuerhebesatzerhöhungen insgesamt und aus Anlass der Einrichtung des Kommunalen Entschuldungsfonds (KEF-RP) in 2012.....	23
Tabelle 8: Anzahl der Realsteuerhebesatzerhöhungen insgesamt und in Orientierung an den Nivellierungssätzen des LFAG 2014.....	24
Tabelle 9: Gewogene Durchschnittshebesätze von Gewerbesteuer und Grundsteuer B im Vergleich von Rheinland-Pfalz zu den Nachbarländern im Landesdurchschnitt sowie differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen 2013 (in %)	28
Tabelle 10: Bedeutung unternehmensbezogener Standortfaktoren	30

1

Einleitung und Problemstellung

Mit Blick auf Deutschland steht außer Frage, dass die im bestehenden föderativen System enthaltene Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ein hinreichendes Maß an dezentraler Finanzautonomie voraussetzt. Die Bewältigung der den Kommunen im Rahmen der föderalen Zuständigkeitsverteilung zugewiesenen Aufgaben und das Tätigen der damit verbundenen Ausgaben sind ohne eine entsprechende Ausstattung mit Einnahmen, d.h. der Verfügbarkeit über angemessene finanzielle Mittel zur Aufgabenerfüllung, nicht möglich. Diese grundlegende Einsicht spiegelt sich bereits in Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG), wonach den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht gewährleistet sein muss, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Und weiter heißt es dort: „Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“. Dieser im Rahmen der Grundgesetzanpassung von 1994 hinzugefügte Satz stellt nicht allein eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Zuweisung eigener Steuerhoheiten an die kommunale Ebene durch den Bundesgesetzgeber dar. Er ist zugleich auch die grundgesetzliche Basis einer garantierten (vertikalen) Zuweisung von finanziellen Mitteln eines jeweiligen Landes an seine Kommunen und bildet damit den rechtlichen Bezugspunkt für den auf Landesebene bestehenden kommunalen Finanzausgleich, dessen Durchführung in den jeweiligen Landesverfassungen geregelt ist.¹

Vor diesem Hintergrund hat auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 14. Februar 2012 im Rahmen des Normenkontrollverfahrens zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 12. Juni 2007 zum einen auf die Verpflichtung des Landes aus Art. 49 Abs. 6 LV hingewiesen, über den kommunalen Finanzausgleich eine „angemessene Finanzausstattung“ der Kommunen zur Erfüllung pflichtiger wie freiwilliger Verwaltungsaufgaben zu gewährleisten. Zugleich wird vom Verfassungsgerichtshof zum anderen aber auch darauf verwiesen, dass als wesentliche Grundlage für einen funktionsfähigen Finanzausgleich „die Kommunen ihre eigenen Einnahmequellen angemessen auszuschöpfen und Einsparpotentiale bei der Aufgabenwahrnehmung zu verwirklichen“ haben.² Als unmittelbare Folge aus dieser vom Verfassungsgerichtshof formulierten Anforderung an die kommunale Einnahmepolitik kann das Land „im Gegenzug für seinen Beitrag zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise verlangen, dass auch die Kommu-

¹ Siehe etwa Meffert/Müller (2008, S. 7). Siehe ebenso Reding (1995) oder auch Schwarz (1997).

² Vgl. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (2012, S. 33). Siehe zum Verfahrensgang und zum Inhalt des Urteils des Verfassungsgerichtshofs auch Meffert/Müller (2012).

nen ihre Kräfte größtmöglich anspannen“ (ebenda). So sind zwar als ausgleichsrelevant anzusehende Lücken in der Finanzausstattung von Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden durch einen vom Land organisierten kommunalen Finanzausgleich zu kompensieren. Soweit eine unzureichende kommunale Finanzausstattung jedoch das Ergebnis autonomer Haushaltsentscheidungen ist, sind die damit verbundenen negativen Folgen jedoch ausschließlich von den für diese Entscheidungen verantwortlichen Kommunen zu tragen. Der Grundsatz der „finanziellen Eigenverantwortung“ als Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie enthält somit nicht allein einen durch das Land zu deckenden Anspruch auf angemessene Finanzausstattung. Er fordert zugleich verantwortungsbewusste Haushaltsentscheidungen auf der kommunalen Ebene, was nicht zuletzt die Anhäufung von Haushaltsdefiziten verbietet, die aufgrund einer unzureichenden kommunalen Steuerpolitik entstanden sind.³

Damit im Einklang steht die ökonomische Interpretation der in Art. 28 Abs. 2 GG festgelegten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, die sich sowohl auf die Befugnis als auch die Möglichkeit zur Finanzierung der Aufgaben von Gemeinden und Gemeindeverbänden als notwendiger Bedingung kommunaler Selbstverwaltungstätigkeit bezieht. Auch aus finanzwissenschaftlicher Sicht enthält diese Garantie eine doppelte Verpflichtung: Zum einen hat eine jeweilige Landesregierung dafür Sorge zu tragen, dass Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden die finanzielle Möglichkeit zu einer eigenverantwortlichen und sachgerechten Verwaltungstätigkeit gegeben wird. Zum anderen verbindet sich mit der den Kommunen durch Art. 28 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 106 Abs. 6 GG zuerkannten Realsteuergarantie die ökonomische Forderung, die daraus resultierende finanzielle Eigenverantwortung im Rahmen der kommunalen Einnahmen- und Hebesatzpolitik auch umfassend auszuschöpfen, um dem fiskalischen Äquivalenzprinzip als dem maßgeblichen Kriterium für eine effiziente Ausgestaltung des kommunalen Einnahmensystems hinreichend Rechnung zu tragen. Fiskalische Äquivalenz bedeutet dabei, dass Nutznießer und Kostenträger kommunaler Leistungen möglichst identisch sein sollten.⁴ Nur unter dieser Bedingung kann aus ökonomischer Sicht damit gerechnet werden, dass die Bürger den zusätzlichen Nutzen einer Ausweitung des öffentlichen (hier: kommunalen) Leistungsangebots mit den daraus erwachsenden Finanzierungsnotwendigkeiten (z.B. der Steuerbelastung) gegeneinander abwägen, um ein effizientes Güterangebot zu gewährleisten. Dies setzt nicht nur Anreize für ein kostenbewusstes Verhalten, sondern führt im

³ Siehe stellvertretend für die ökonomische Diskussion zu diesem Thema Zimmermann (2009, S. 234f.). Siehe grundsätzlich zu den negativen Anreizwirkungen im kommunalen Finanzausgleich auch Büttner (2002), Baretta (2002) sowie Büttner (2003).

⁴ Siehe Olson (1969). Siehe hierzu auch Döring (2001, S. 41ff.). Siehe zur Bedeutung des Äquivalenzprinzips im Rahmen der Staatsfinanzierung allgemein ebenso Hansjürgens (2001).

Ergebnis auch zur Realisierung des Subsidiaritätsprinzips⁵, soweit die Erfüllung kommunaler Aufgaben vorrangig unter Rückgriff auf die eigenen Finanzierungsquellen erfolgt.

In Anbetracht dessen gilt aus finanzwissenschaftlicher Sicht ein hoher Grad an Effizienz des kommunalen Einnahmensystems dann als gewährleistet, wenn eine Kommune die Einnahmen nicht nur flexibel den jeweiligen Aufgabenerfordernissen anpassen kann, sondern dies auch unter Ausschöpfung der originären Einnahmequellen entsprechend tut. Eine bloße Zuweisung finanzieller Mittel – wie dies im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs geschieht – limitiert demgegenüber zum einen nicht nur tendenziell den Erfüllungsgrad zugewiesener Aufgaben durch den vorgegebenen Einnahmeumfang. Für die politischen Akteure gehen darüber hinaus die Anreize verloren, hinreichend in die positive Entwicklung der Bemessungsgrundlage eigener Einnahmequellen zu investieren.⁶ Daraus folgt, dass die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich nur einen nachrangigen Charakter besitzen, d.h. sie fungieren lediglich als Ergänzung zur Ausschöpfung der bestehenden originären Einnahmequellen.⁷ Die Realisierung des fiskalischen Äquivalenzprinzips erfordert demgegenüber eine vorrangige Nutzung der Finanzierungsmöglichkeiten aus Entgelten (Erwerbseinkünfte, Gebühren, Beiträge) und eigenen Steuern (Gewerbesteuer, Grundsteuer A + B, örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern), um die Effizienzvorteile einer dezentralen (kommunalen) Aufgabenerfüllung umfassend zum Tragen zu bringen. Damit kann nicht nur das sogenannte Fühlbarkeitspostulat bei der Finanzierung der Ausgaben von Städten und Gemeinden stärker zur Geltung gebracht werden, demzufolge „durch merkliche Einnahmen die Kosten der kommunalen Aufgabenerfüllung für den Bürger spürbar sein sollen, um eine Rückkopplung zwischen den Interessen der Wähler und den Absichten der Kommunalpolitiker zu ermöglichen“.⁸ Zugleich würde der aus ökonomischer Sicht als wünschenswert angesehene Grad an örtlicher Radizierbarkeit (Einnahmen aus lokaler Wertschöpfung) steigen, was die Grundlage dafür ist, dass eine Kommune die Pflege der eigenen Einnahmequelle ernst nimmt.⁹

Auch wenn die zurückliegend formulierten Anforderungen auf sämtliche Kommunen in Deutschland zutreffen, soll im vorliegenden Beitrag beispielhaft die aktuelle Klage eines Teils der Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz, der zufolge die Regelungen des Landesfinanzausgleichsgesetzes für das Jahr 2014 als nicht ausreichend gelten, um die Vorgaben aus dem Urteil des Verfas-

⁵ Siehe für eine ökonomische Deutung des Subsidiaritätsprinzips Döring (1994) und Döring (1999).

⁶ Siehe hierzu auch Henke (1981, S. 20) ebenso wie Pfennig (1986, S. 149f.).

⁷ Siehe hierzu etwa Zimmermann (2009, S. 115ff.).

⁸ Vgl. Döring (2003, S. 194). Siehe ebenso Döring (2007, S. 28).

⁹ Siehe hierzu auch Zimmermann (2009, S. 145).

sungsgerichtshofs vom 14. Februar 2012 zu erfüllen¹⁰, zum Anlass für eine entsprechende Überprüfung der Einnahmenpolitik der Städte und Gemeinden des Landes genommen werden. Hierbei wird sich auf eine Analyse der bestehenden Finanzierungsspielräume im Bereich der sogenannten Realsteuern (Gewerbsteuer, Grundsteuer B, Grundsteuer A) als jenen kommunalen Einnahmequellen konzentriert, die bekanntermaßen mit Abstand zu den bedeutendsten Einnahmequellen von Städten und Gemeinden zählen, die von diesen eigenverantwortlich gestaltet werden können.¹¹ Ziel der nachfolgenden Untersuchung ist folglich die Fragestellung, ob die rheinland-pfälzischen Kommunen die ihnen im Rahmen der Realsteuerpolitik zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Finanzierung ihrer Haushalte in angemessenem Umfang in den zurückliegenden Jahren ausgeschöpft haben. Als Betrachtungszeitraum für die empirische Analyse werden dabei die Jahre 2007 bis 2013 zugrunde gelegt, wobei immer dann, wenn Daten der amtlichen Statistik auch für 2014 bereits verfügbar sind, diese in die Betrachtung mit einbezogen werden.

¹⁰ Siehe Pressemitteilung der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz vom 30. Januar 2014. Siehe hierzu auch Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2014, S. 48).

¹¹ Neben den Realsteuern zählen zudem die örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern sowie die sogenannten Einnahmen aus „Verwaltung und Betrieb“ (Entgelte und Gebühren, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Einnahmen aus Vermögensveräußerungen) zu den Einnahmequellen von Städten und Gemeinden, die (weitgehend) eigenverantwortlich gestaltet werden können, die hier jedoch wegen ihrer vergleichsweise geringeren quantitativen Bedeutung für die kommunale Haushaltsfinanzierung vernachlässigt werden sollen. Für eine Überprüfung des Ausschöpfungsgrads sämtlicher Einnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen siehe Döring/Rischkowsky (2015).

2

Entwicklung der Realsteuereinnahmen und ökonomische Bewertung der Hebesatzpolitik der rheinland-pfälzischen Kommunen

Die Darstellung der Entwicklung der Realsteuereinnahmen von Städten und Gemeinden des Landes Rheinland Pfalz erfolgt nachfolgend anhand des jeweiligen Pro-Kopf-Aufkommens (einschließlich deren prozentualer Veränderung) im Ländervergleich für den Zeitraum von 2007 bis 2013. Dabei wird neben einer Betrachtung der Kommunen insgesamt auch eine Differenzierung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Form von kreisfreien Städten und kreisangehörigen Städten und Gemeinden für die Jahre 2012 und 2013 vorgenommen, um mittels eines Ländervergleichs von Ist-Aufkommen, Realsteuergrundbeträgen und Realsteuerkraft den Ausschöpfungsgrad von Gewerbe- und Grundsteuer (A und B) zu untersuchen. Es folgt eine Analyse des Hebesatzniveaus in Rheinland-Pfalz im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet bzw. den anderen Flächenländern, was auch eine Ermittlung des rechnerischen Realsteueraufkommens mit einschließt, welches die Kommunen hätten erzielen können, wenn die (gewogenen) bundesdurchschnittlichen Hebesätze angewendet worden wären. Anknüpfend an die vergleichende Untersuchung von Hebesatzniveau und potenziell erzielbarem Realsteueraufkommen wird zudem nach Anhaltspunkten gesucht, die Rückschlüsse darauf zulassen, in welchem Ausmaß die Kommunen in Rheinland-Pfalz in der jüngeren Vergangenheit ihre Hebesätze verändert haben und ob dies vorrangig eigeninitiativ oder durch Veränderungen in den äußeren Rahmenbedingungen erfolgt ist, die eine entsprechende Hebesatzanpassung erforderlich machten. Abschließend erfolgt eine kritische Betrachtung des von kommunaler Seite häufig gegen nennenswerte Hebesatzerhöhungen vorgebrachten Arguments, dass solche Satzanhebungen zu negativen Anreizwirkungen und unerwünschten Standorteffekten im Rahmen des interkommunalen Steuerwettbewerbs führen.

2.1

Entwicklung des Gewerbe- und Grundsteueraufkommens im Ländervergleich insgesamt und differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen

Betrachtet man zunächst die Entwicklung des Realsteueraufkommens insgesamt, zeigt sich mit Blick auf Tabelle 1, dass die Pro-Kopf-Einnahmen der rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden aus Gewerbe- und Grundsteuer im Zeitraum von 2007 bis 2013 gestiegen sind. Zwar konnte dadurch – mit Ausnahme der Grundsteuer A – der Abstand im Vergleich zu den Kommunen anderer Länder verringert werden, ohne dass damit jedoch bislang zum durchschnittlichen Pro-Kopf-Aufkommen der Flächenländer insgesamt aufgeschlossen wurde.

Tabelle 1: Entwicklung des Realsteueraufkommens der rheinland-pfälzischen Kommunen im Vergleich zu den Flächenländern insgesamt 2007-2013 (in Euro je Einwohner)

Jahr	Gewerbsteuer (netto)		Grundsteuer B		Grundsteuer A	
	Rheinland-Pfalz	Flächenländer	Rheinland-Pfalz	Flächenländer	Rheinland-Pfalz	Flächenländer
2007	314,68	394,15	102,99	119,05	4,38	4,62
2008	329,96	412,89	104,56	120,34	4,45	4,64
2009	251,81	325,93	106,04	122,23	4,59	4,65
2010	294,56	353,77	111,29	126,95	4,51	4,73
2011	333,35	403,00	115,80	131,60	4,68	4,82
2012	377,56	432,56	122,33	137,48	4,72	4,98
2013	375,36	437,91	125,34	142,19	4,71	5,03
Veränderung 2007 - 2013	19,28%	11,10%	21,70%	19,43%	7,53%	8,87%

Quelle: DESTATIS-Daten zum Realsteuervergleich 2007-2013 (Fachserie 14, Reihe 10.1), eigene Darstellung und Berechnung.

Richtet man den Blick dabei allein auf die Entwicklung der Gewerbesteuer, hat sich deren Netto-Aufkommen im Betrachtungszeitraum von 314 Euro auf 375 Euro je Einwohner erhöht, was einer Steigerung von 19,28 % entspricht. Diese Erhöhung ist in erster Linie der positiven Aufkommensentwicklung ab 2010 geschuldet, der als Folge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise ein Einbruch der Gewerbesteuereinnahmen in 2009 vorausging. Es zeigt sich aber auch, dass das Pro-Kopf-Gewerbesteueraufkommen in 2013 im Vergleich zum Vorjahr durch einen (marginalen) Rückgang von 377 Euro (2012) auf 375 Euro je Einwohner gekennzeichnet ist. Das Gewerbesteueraufkommen (netto) der Flächenländer ist im selben Zeitraum lediglich um 11,10 % gewachsen und zwar von 394 Euro auf 437 Euro je Einwohner, wobei sich allerdings auch in 2013 die Pro-Kopf-Einnahmen im Vergleich zu 2012 erhöht haben. Nichtsdestotrotz kann damit für den gesamten Zeitraum von 2007 bis 2013 ein Aufholprozess beim Gewerbesteueraufkommen der rheinland-pfälzischen Kommunen festgestellt werden, ohne dass bisher allerdings der entsprechende Durchschnittswert der Flächenländer erreicht worden wäre.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Einnahmen aus der Grundsteuer B. Auch hier ist das Pro-Kopf-Aufkommen in Rheinland-Pfalz von 102 Euro auf 125 Euro je Einwohner gestiegen, was einer Aufkommenserhöhung innerhalb des gesamten Betrachtungszeitraums von 21,70 % entspricht. Diese Steigerungsrate liegt – anders als bei der Gewerbesteuer – aber nur leicht über dem

Wachstum der Grundsteuer-B-Einnahmen der Flächenländer insgesamt, die sich im selben Zeitraum um 19,43 % von 119 Euro auf 142 Euro je Einwohner erhöht haben. Die entsprechenden Aufkommenswerte sind dabei sowohl für Rheinland-Pfalz auch für die Flächenländer insgesamt durchgehend angestiegen, d.h. im Unterschied zur stark konjunkturabhängigen Gewerbesteuer kam es bei der Grundsteuer B zu keinem Einnahmeneinbruch in Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise. Eine positive Steigerungsrate findet sich auch bei der Grundsteuer A (2007-2013: +7,53 %), wobei das Wachstum des Pro-Kopf-Aufkommens hier allerdings auf die „Nachkommastellen“ begrenzt ist (Erhöhung von 4,38 Euro auf 4,71 Euro je Einwohner). Zugleich kann festgestellt werden, dass die Entwicklung der Einnahmen aus der Grundsteuer A in Rheinland-Pfalz hinter der Gesamtentwicklung der Flächenländer (Steigerung um 8,87 % von 4,62 Euro auf 5,03 Euro je Einwohner) zurückgeblieben ist.

Die zumindest bezogen auf die Gewerbesteuer und die Grundsteuer B positive Entwicklung des Aufkommens in Rheinland-Pfalz sagt aus finanzwissenschaftlicher Sicht jedoch noch nichts darüber aus, ob die Städte und Gemeinden des Landes das vorhandene Potenzial an Steuereinnahmen auch hinreichend ausgeschöpft haben. Eine erste Antwort auf diese Frage liefert eine ländervergleichende Betrachtung der Realsteuerkraft beider Steuern am aktuellen Rand des Untersuchungszeitraums, wie sie in Tabelle 2 differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen für 2012 und 2013 dargestellt ist. Danach lag – bei insgesamt unterdurchschnittlichen Gewerbesteuerereinnahmen im Vergleich zu den Flächenländern insgesamt (siehe nochmals Tabelle 1) – im Fall der Gewerbesteuer zumindest die Realsteuerkraft der kreisfreien Städte sowohl in 2012 als auch in 2013 über den entsprechenden Werten der Flächenländer (469 Euro im Vergleich zu 424 Euro je Einwohner in 2012 bzw. 530 Euro im Vergleich zu 429 Euro je Einwohner in 2013). Das gleiche Bild zeigt sich bei der Grundsteuer B – auch hier lag die Realsteuerkraft der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz in beiden Jahren über den Durchschnittswerten der Flächenländer (2012: 83 Euro gegenüber 76 Euro je Einwohner; 2013: 84 Euro im Vergleich zu 77 Euro je Einwohner). Demgegenüber bewegte sich sowohl bezogen auf die Gewerbesteuer als auch die Grundsteuer B die jeweilige Realsteuerkraft der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Rheinland-Pfalz in 2012 wie in 2013 unter den entsprechenden Durchschnittswerten für die Flächenländer (siehe Tabelle 2). Dies lässt zumindest mit Blick auf die kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz die Schlussfolgerung zu, dass die „relative Steuerschwäche“ nicht vorrangig das Ergebnis einer relativen Wirtschaftsschwäche des Landes ist, sondern in erster Linie auf die Hebesatzpolitik der betrachteten Gebietskörperschaftsgruppe zurückgeführt werden muss.¹²

¹² Zu einem ähnlichen Ergebnis – wenngleich unter alleiniger Betrachtung des Jahres 2012 – kommt auch der Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2014, S. 22), der entsprechend feststellt: „Der Ländervergleich anhand der Realsteuerkraft zeigt, dass bei den kreisfreien Städten das

Tabelle 2: Realsteuerkraft von Gewerbesteuer und Grundsteuer B in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den übrigen Flächenländern differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen 2012 und 2013 (in Euro je Einwohner)

Realsteuerkraft - 2012	Gewerbesteuer €/E	Grundsteuer B €/E
Rheinland-Pfalz (RLP)		
<i>Kreisfreie Städte</i>	469,97	83,04
<i>Kreisangehörige Städte und Gemeinden</i>	250,64	64,99
Flächenländer (ohne RLP)		
<i>Kreisfreie Städte</i>	424,84	76,41
<i>Kreisangehörige Städte und Gemeinden</i>	297,02	67,65
Realsteuerkraft - 2013	Gewerbesteuer €/E	Grundsteuer B €/E
Rheinland-Pfalz (RLP)		
<i>Kreisfreie Städte</i>	530,31	84,47
<i>Kreisangehörige Städte und Gemeinden</i>	256,62	65,67
Flächenländer (ohne RLP)		
<i>Kreisfreie Städte</i>	429,00	77,61
<i>Kreisangehörige Städte und Gemeinden</i>	305,45	69,42

Quelle: DESTATIS-Daten zum Realsteuervergleich 2012 und 2013 (Fachserie 14, Reihe 10.1), eigene Darstellung.

Diese Schlussfolgerung in Form einer unzureichenden Hebesatzpolitik kann noch weiter fundiert werden, wenn man anstelle der Realsteuerkraft der Jahre 2012 und 2013 das jeweilige Ist-Aufkommen einerseits und die entsprechenden Grundbeträge¹³ der Gewerbesteuer sowie der Grundsteuer (A und B) andererseits – ebenfalls differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen – für Rheinland-Pfalz mit den entsprechenden Werten für die Flächenländer insgesamt vergleicht. Wie aus Tabelle 3 hervorgeht, lag mit Blick auf die kreisfreien Städte des Landes Rheinland-Pfalz bei allen drei Realsteuern der Grundbetrag in beiden Betrachtungsjahren über den entsprechenden Durchschnittswerten für die Flächenländer, während zumindest im Fall der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B – und damit bei den beiden aufkommensstärksten Realsteuern

unterdurchschnittliche Aufkommen nicht primär auf die Wirtschaftskraft, sondern auf unterdurchschnittliche Hebesätze zurückzuführen war“.

¹³ Der sogenannte Grundbetrag von Gewerbe- und Grundsteuer wird ermittelt, indem das Brutto-Steueraufkommen der jeweiligen Realsteuer durch den gewogenen durchschnittlichen örtlichen Gewerbesteuerhebesatz dividiert wird.

– das Ist-Aufkommen im Ländervergleich unterdurchschnittlich ausfiel.¹⁴ Lediglich bei der aufkommensmäßig eher unbedeutenden Grundsteuer A lagen in 2012 und 2013 sowohl der Grundbetrag als auch das Ist-Aufkommen der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz über den entsprechenden Durchschnittswerten für die kreisfreien Städte der Flächenländer insgesamt.

Tabelle 3: Ist-Aufkommen und Grundbetrag von Gewerbesteuer, Grundsteuer B und Grundsteuer A in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den Flächenländern insgesamt differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen in 2012 und 2013 (in Euro je Einwohner)

2012	Gewerbesteuer		Grundsteuer B		Grundsteuer A	
Kreisfreie Städte Rheinland-Pfalz (RLP)	Istaufkommen 759,24	Grundbetrag 187,99	Istaufkommen 163,39	Grundbetrag 39,55	Istaufkommen 1,52	Grundbetrag 0,5
Flächenländer (FL)	751,02	170,87	180,35	36,55	0,63	0,21
Verhältnis RLP zu FL	101%	110%	91%	108%	241%	238%
Kreisangehörige Städte und Gemeinden Rheinland-Pfalz	Istaufkommen 358,19	Grundbetrag 100,26	Istaufkommen 107,73	Grundbetrag 30,95	Istaufkommen 5,82	Grundbetrag 1,93
Flächenländer	428,12	117,82	119,04	32,15	6,44	2,06
Verhältnis RLP zu FL	83%	85%	90%	96%	90%	94%
2013	Gewerbesteuer		Grundsteuer B		Grundsteuer A	
Kreisfreie Städte Rheinland-Pfalz	Istaufkommen 725,46	Grundbetrag 178,02	Istaufkommen 168,13	Grundbetrag 40,23	Istaufkommen 1,36	Grundbetrag 0,44
Flächenländer	765,96	171,93	188,24	37,13	0,61	0,2
Verhältnis RLP zu FL	95%	104%	89%	108%	223%	220%
Kreisangehörige Städte und Gemeinden Rheinland-Pfalz	Istaufkommen 367,7	Grundbetrag 102,65	Istaufkommen 110,57	Grundbetrag 31,27	Istaufkommen 5,87	Grundbetrag 1,92
Flächenländer	439,79	121,13	125,63	32,96	6,62	2,09
Verhältnis RLP zu FL	83%	85%	88%	95%	88%	92%

Quelle: DESTATIS-Daten zum Realsteuervergleich 2012 und 2013 (Fachserie 14, Reihe 10.1), eigene Darstellung und Berechnung.

Im Unterschied dazu und analog zum Realsteuerkraftvergleich in Tabelle 2 zeigt auch die Gegenüberstellung von Ist-Aufkommen und Grundbeträgen der drei Realsteuern für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Rhein-

¹⁴ Lediglich das Ist-Gewerbesteueraufkommen in 2012 weicht von dieser Feststellung ab, wobei es mit 759 Euro je Einwohner (Rheinland-Pfalz) nur unwesentlich über dem entsprechenden Wert von 751 Euro je Einwohner für die Flächenländer insgesamt lag. Betrachtet man jedoch für 2012 – wie aus Tabelle 3 ersichtlich – bezogen auf Ist-Aufkommen und Grundbetrag die jeweiligen Verhältniswerte von Rheinland-Pfalz zu den Flächenländern insgesamt, zeigt sich auch hier bei den kreisfreien Städten ein unterdurchschnittlicher Ausschöpfungsgrad des vorhandenen Gewerbesteuerpotenzials. Beträgt der entsprechende Vergleichswert beim Grundbetrag aus Sicht von Rheinland-Pfalz 110 %, beläuft er sich beim Ist-Aufkommen auf lediglich 101 %.

land-Pfalz unterdurchschnittliche Werte im Vergleich zu den Flächenländern insgesamt. Beschränkt man sich jedoch nicht allein auf die Betrachtung der Aufkommens- und Grundbetrags-Werte als solcher, sondern setzt diese ins Verhältnis zueinander, gelangt man auch für die kreisangehörigen rheinland-pfälzischen Kommunen zu einer Bewertung, die jener für die kreisfreien Städte entspricht. So zeigt sich, dass sowohl in 2012 als auch in 2013 der prozentuale Wert des Ist-Aufkommens je Einwohner der kreisangehörigen Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz im Verhältnis zum Ist-Aufkommen je Einwohner der Kommunen dieser Gebietskörperschaftsgruppe der Flächenländer für alle drei Realsteuern niedriger ausfällt als der prozentuale Verhältniswert für die jeweiligen Grundbeträge. Dies ist als ein Hinweis darauf zu werten, dass nicht nur die Hebesatzpolitik der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz, sondern auch jene der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in den beiden Untersuchungs Jahren so gestaltet war, dass sowohl das Einnahmepotenzial der Gewerbesteuer als auch das der Grundsteuer (A und B) nicht in dem Umfang ausgeschöpft wurden, wie dies gemessen am in den Flächenländern insgesamt praktizierten Ausschöpfungsgrad der Realsteuern grundsätzlich möglich gewesen wäre.

Mit dem Befund, dass das unterdurchschnittliche Realsteueraufkommen der Kommunen in Rheinland-Pfalz primär auf eine unzureichende Hebesatzpolitik zurückzuführen ist, richtet sich der Blick auf die Entwicklung der Realsteuerhebesätze und die (hypothetischen bzw. rechnerischen) Aufkommenseinbußen, zu denen diese Politik der rheinland-pfälzischen Kommunen bezogen auf den Untersuchungszeitraum geführt hat.

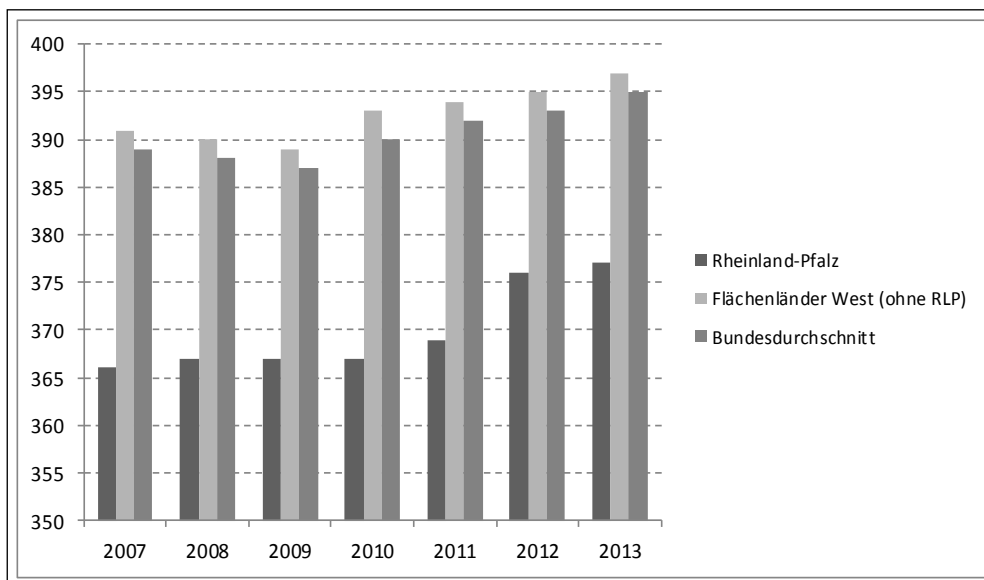
2.2

Entwicklung der Realsteuerhebesätze im Ländervergleich und Ermittlung des rechnerischen Realsteueraufkommens

Eine Betrachtung der Entwicklung der Realsteuerhebesätze im Ländervergleich zeigt, dass zunächst mit Blick auf die in Abbildung 1 dargestellten Hebesätze der Gewerbesteuer sich deren Niveau in Rheinland-Pfalz während des gesamten Betrachtungszeitraums nur geringfügig verändert hat. Erst ab 2011 ist hier eine leichte Anhebung der Gewerbesteuerhebesätze der rheinland-pfälzischen Kommunen festzustellen. Zwar gilt dies in gleicher Weise auch für das (gewogene) durchschnittliche Hebesatzniveau der Kommunen der westdeutschen Flächenländer (ohne Rheinland-Pfalz) sowie die entsprechende Höhe der Gewerbesteuerhebesätze im Bundesdurchschnitt. Zugleich wird allerdings auch deutlich, dass die Hebesätze der Kommunen in Rheinland-Pfalz sichtbar unterhalb des Durchschnittswertes der Kommunen der westdeutschen Flächenländer sowie des gesamten Bundesgebiets lagen.

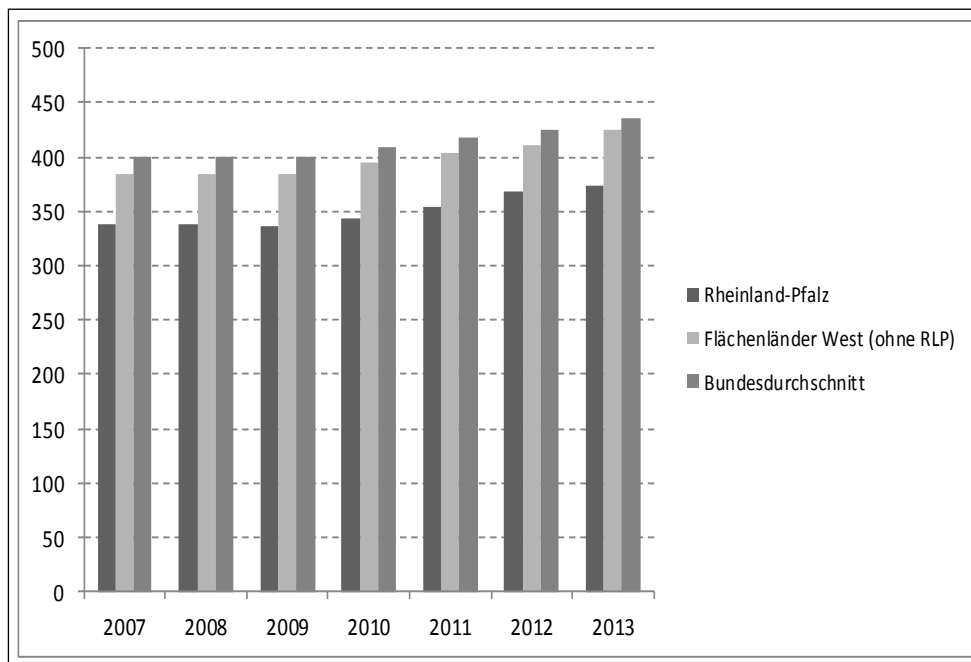
Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Betrachtung der Entwicklung der Hebesätze der Grundsteuer B im Ländervergleich, wie diese in Abbildung 2 dargestellt ist. Auch hier lagen die Grundsteuer-B-Hebesätze der rheinland-pfälzischen Kommunen im Zeitraum von 2007 bis 2013 durchgehend deutlich unterhalb des durchschnittlichen Hebesatzniveaus der Kommunen der westlichen Flächenländer sowie des Bundesgebiets insgesamt. Zwar ist in Rheinland-Pfalz der durchschnittliche Hebesatz der Grundsteuer B ab 2011 stetig erhöht worden. Da jedoch sowohl in den westlichen Flächenländern als auch bezogen auf das gesamte Bundesgebiet entsprechende Hebesatzsteigerungen vorgenommen wurden, ist der Abstand des Hebesatzniveaus in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den westlichen Flächenländern sowie in Relation zu den Werten für das gesamte Bundesgebiet mehr oder weniger konstant geblieben, d.h. ein diesbezüglich nennenswerter Aufholprozess als Ergebnis einer entsprechenden Hebesatzpolitik der rheinland-pfälzischen Kommunen in ihrer Gesamtheit hat innerhalb des Betrachtungszeitraums nicht stattgefunden.

Abbildung 1: Gewogene Durchschnittshebesätze der Gewerbesteuer im Ländervergleich 2007-2013 (in %)



Quelle: DESTATIS-Daten zum Realsteuervergleich 2007-2013 (Fachserie 14, Reihe 10.1), eigene Darstellung und Berechnung.

Abbildung 2: Gewogene Durchschnittshebesätze der Grundsteuer B im Ländervergleich 2007-2013 (in %)

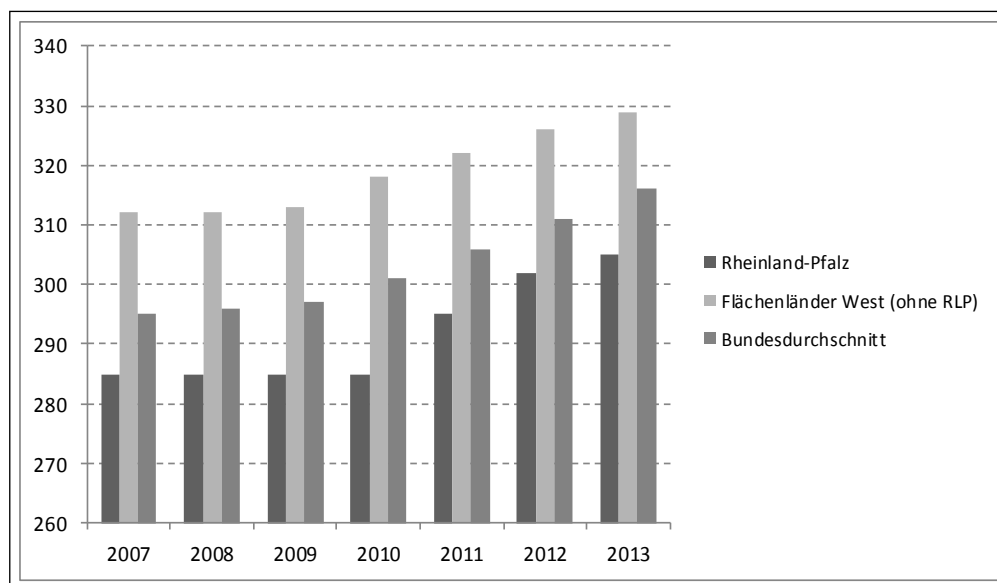


Quelle: DESTATIS-Daten zum Realsteuervergleich 2007-2013 (Fachserie 14, Reihe 10.1), eigene Darstellung und Berechnung.

Ein Aufholen der rheinland-pfälzischen Kommunen beim Hebesatzniveau kann lediglich mit Blick auf die Grundsteuer A festgestellt werden, bei der – wie aus Abbildung 3 ersichtlich – durch entsprechende Hebesatzerhöhungen ab 2011 zumindest der Abstand zu den durchschnittlichen Gewerbesteuer-A-Hebesätzen des gesamten Bundesgebiets sichtbar verringert werden konnte. Dies gilt in weniger ausgeprägter Form auch im Verhältnis zu den durchschnittlichen Gewerbesteuer-A-Hebesätzen der westlichen Flächenländer. Hier ist allerdings anzumerken, dass mit Blick auf die kommunale Hebesatzpolitik in Rheinland-Pfalz die relativ stärkste Satzerhöhung bei der aufkommensmäßig mit Abstand schwächsten der drei Realsteuern stattgefunden hat. Eine auch nur näherungsweise Schließung der bestehenden Lücke beim Pro-Kopf-Realsteueraufkommen der rheinland-pfälzischen Kommunen im Vergleich zum Länderdurchschnitt wäre jedoch nur dann möglich gewesen, wenn im Zeitraum von 2007 bis 2013 deutlich stärkere Hebesatzerhöhungen bei der Gewerbesteuer ebenso wie der Grundsteuer B vollzogen worden wären, als dies in Rheinland-Pfalz de facto der Fall war.

Diese Feststellung wirkt sich auch auf die Beurteilung des Realsteueraufkommens im Untersuchungszeitraum aus. Um bewerten zu können, ob mit dem tatsächlich erzielten Einnahmen aus Gewerbe- und Grundsteuer zugleich das vorhandene Aufkommenspotenzial im Zuge der kommunalen Einnahmen- und Hebesatzpolitik hinreichend ausgeschöpft wurde, bedarf es einer Gegenüberstellung des Ist-Aufkommens der drei Realsteuern mit dem sogenannten rechnerischen Realsteueraufkommen¹⁵, welches die rheinland-pfälzischen Kommunen hätten erzielen können, wenn von diesen innerhalb des Betrachtungszeitraums die jährlichen (gewogenen) bundesdurchschnittlichen Hebesätze angewendet worden wären.

Abbildung 3: Gewogene Durchschnittshebesätze der Grundsteuer A im Ländervergleich 2007-2013 (in %)



Quelle: DESTATIS-Daten zum Realsteuervergleich 2007-2013 (Fachserie 14, Reihe 10.1), eigene Darstellung und Berechnung.

In Tabelle 4 sind die auf dieser Berechnungsgrundlage ermittelten rechnerischen Mehreinnahmen ausgewiesen, die im Zeitraum von 2007 bis 2013 jähr-

¹⁵ Das rechnerische Aufkommen der Grundsteuern A und B lässt sich ermitteln, indem die jeweiligen jährlichen Grundbeträge beider Teilsteuern mit den bundesdurchschnittlichen Hebesätzen des entsprechenden Jahres multipliziert werden. Analog wurde auch das rechnerische Aufkommen der Gewerbesteuer ermittelt, allerdings erfolgte hier zur Berechnung des hypothetischen Nettoaufkommens zudem eine Bereinigung um die (rechnerische) Gewerbesteuerumlage, deren prozentuale Höhe für jedes Jahr aus dem Verhältnis von tatsächlicher Gewerbesteuerumlage und tatsächlichem Bruttoaufkommen der Gewerbesteuer errechnet wurde.

lich insgesamt sowie differenziert nach den drei Realsteuern hätten erzielt werden können und die den Kommunen des Landes aufgrund ihrer Hebesatzpolitik - ceteris paribus - entgangen sind. Danach schwanken die entgangenen jährlichen Realsteuermehreinnahmen zwischen 137,6 Mio. Euro (2009) und 168,9 Mio. Euro (2010). Allein im Fall der Grundsteuer B hätte unter Anwendung der bundesdurchschnittlichen Hebesätze im Betrachtungszeitraum ein rechnerisches Mehraufkommen in Höhe von 563,2 Mio. Euro erzielt werden können, gefolgt von entsprechenden Mehreinnahmen bei der Gewerbesteuer in Höhe von 532,2 Mio. Euro sowie 3,8 Mio. Euro mit Blick auf die Grundsteuer A. Für die Jahre 2007 bis 2013 summiert sich über alle drei Realsteuern hinweg das von den rheinland-pfälzischen Kommunen nicht ausgeschöpfte (rechnerische) Einnahmepotential auf 1.099 Mio. Euro.¹⁶ Dieser Betrag entspricht etwas mehr als einem Drittel der aufaddierten jährlichen Finanzierungsdefizite der Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz innerhalb des Betrachtungszeitraums in Höhe von 3.086 Mio. Euro. D.h. eine entsprechende Ausschöpfung des rechnerisch möglichen Realsteueraufkommens hätte zu einer nennenswerten Reduzierung der Kreditfinanzierung der kommunalen Haushalte innerhalb des Betrachtungszeitraums beitragen können.

Tabelle 4: Rechnerische Realsteuermehreinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen unter Anwendung der jährlichen bundesdurchschnittlichen Realsteuerhebesätze 2007-2013 (in Mio. Euro)

Jahr	Gewerbesteuer Mio. €	Grundsteuer B Mio. €	Grundsteuer A Mio. €	Summe
2007	79,2	76,7	0,5	156,4
2008	76,1	77,4	0,7	154,2
2009	56,3	80,7	0,6	137,6
2010	80,5	87,5	0,9	168,9
2011	84,9	81,9	0,5	167,3
2012	76,5	75,1	0,4	152,0
2013	78,7	83,9	0,2	162,8
Summe	532,2	563,2	3,8	1.099,2

Quelle: DESTATIS-Daten zum Realsteuervergleich 2007-2013 (Fachserie 14, Reihe 10.1), eigene Darstellung und Berechnung.

¹⁶ Die Anwendung der durchschnittlichen Realsteuerhebesätze der westlichen Flächenländer (ohne Rheinland-Pfalz) führt bezogen auf den Betrachtungszeitraum zu einem etwas geringeren rechnerischen Mehraufkommen in Höhe 1.042,79 Mio. Euro.

2.3

Anzahl der Veränderungen der Realsteuerhebesätze und deren mögliche Gründe

Eine Auswertung der amtlichen Hebesatzstatistik für den Zeitraum von 2007 bis 2014 macht deutlich, dass sich mit Blick auf die Hebesatzvariationen der Kommunen in Rheinland-Pfalz zwei Phasen unterscheiden lassen. So haben bis 2010 insgesamt lediglich 198 der 2306 rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden mindestens einen Hebesatz der drei Realsteuern entweder angehoben oder gesenkt. Bezogen auf die Jahre 2008 bis 2010 haben dabei 109 Kommunen den Hebesatz der Gewerbesteuer verändert, wobei in 88 Fällen eine Anhebung und in 21 Fällen eine Senkung vorgenommen wurde. Bei der Grundsteuer B wiederum haben 116 Kommunen den entsprechenden Hebesatz geändert, darunter 99 Städte und Gemeinden, die den Satz angehoben haben, und 17 Kommunen, die den Satz gesenkt haben. Hinsichtlich der Grundsteuer A kann schließlich bei 85 Städten und Gemeinden eine Veränderung der Hebesätze festgestellt werden, wobei es sich in 73 Fällen um eine Steigerung und in 12 Fällen um eine Senkung handelt, wie dies in Tabelle 5 entsprechend dargestellt ist.¹⁷

Im Unterschied zu dieser ersten Phase, die lediglich durch eine vergleichsweise geringfügige Zahl an Hebesatzvariationen gekennzeichnet ist, hat die Quantität an Änderungen in der darauffolgenden Phase des Untersuchungszeitraums (2011-2014) stark zugenommen. So sind es allein bei der Gewerbesteuer 2.309 Kommunen gewesen, die im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr den Hebesatz verändert haben (davon in 2.294 Fällen in Form einer Hebesatzerhöhung). Bezogen auf die Grundsteuer B beläuft sich die entsprechende Zahl an Städten und Gemeinden sogar auf 4.364 Fälle (davon 4.330 Hebesatzerhöhungen). Mit Blick auf die Grundsteuer A waren es schließlich 3.410 Kommunen, die im Vergleich zum Vorjahr den Hebesatz verändert haben (davon 3.388 Hebesatzerhöhungen).

Betrachtet man die zu den Jahren 2008 bis 2014 vorgenommenen Hebesatzvariationen der rheinland-pfälzischen Kommunen in ihrer Gesamtheit, kann allerdings festgestellt werden, dass mit Blick auf Gewerbe- wie Grundsteuer (A und B) die durchschnittlichen jährlichen Hebesatzerhöhungen vergleichsweise gering ausgefallen sind. Im Fall der Gewerbesteuer bewegen sich diese in der Spannweite zwischen 0,04 % und 1,2 %, während sie bei der Grundsteuer B von 0,1 % bis 6,1 % und bei der Grundsteuer A von 0,1 % bis 4,3 % reichen.

¹⁷ Den Ausgangspunkt der in Tabelle 5 ausgewiesenen Daten bilden die Hebesatzveränderungen, welche die Kommunen zum Jahr 2008 im Vergleich zum Jahr 2007 vorgenommen haben.

Tabelle 5: Anzahl der Realsteuerhebesatzvariationen der rheinland-pfälzischen Kommunen im Zeitraum 2008-2014

Gewerbsteuer					
Jahr	Anzahl der Hebesatzvariationen			Prozentuale Veränderung	
	Gesamt	Erhöhung	Senkung	Median	Mittelwert
2008	30	25	5	0,0%	0,0%
2009	34	26	8	0,0%	0,1%
2010	45	37	8	0,0%	0,1%
2011	482	477	5	0,0%	1,2%
2012	323	319	4	0,0%	0,8%
2013	240	236	4	0,0%	0,5%
2014	1.264	1.262	2	1,4%	2,5%
Grundsteuer B					
Jahr	Anzahl der Hebesatzvariationen			Prozentuale Veränderung	
	Gesamt	Erhöhung	Senkung	Median	Mittelwert
2008	32	26	6	0,0%	0,1%
2009	35	29	6	0,0%	0,1%
2010	49	44	5	0,0%	0,1%
2011	1.765	1.765	0	6,3%	6,1%
2012	790	784	6	0,0%	3,2%
2013	382	378	4	0,0%	1,6%
2014	1.409	1.403	6	4,9%	4,5%
Grundsteuer A					
Jahr	Anzahl der Hebesatzvariationen			Prozentuale Veränderung	
	Gesamt	Erhöhung	Senkung	Median	Mittelwert
2008	22	18	4	0,0%	0,1%
2009	25	23	2	0,0%	0,1%
2010	38	32	6	0,0%	0,1%
2011	1.414	1.412	2	3,6%	4,3%
2012	584	581	3	0,0%	2,4%
2013	289	280	9	0,0%	1,1%
2014	1.123	1.115	8	0,0%	2,8%

Quelle: DESTATIS-Daten zu den Hebesätzen der Realsteuern (Ausgaben 2007-2014), eigene Darstellung und Berechnung.

Bezieht man zudem den Median der prozentualen Hebesatzänderungen in die Bewertung mit ein, der über die reine Fallzahl an Hebesatzvariationen hinaus Auskunft darüber gibt, ob es auch zu einem nennenswerten (strukturellen) Wandel in der kommunalen Hebesatzpolitik gekommen ist, beläuft sich dieser für die Gewerbesteuer im gesamten Betrachtungszeitraum auf 0 %. D.h. über alle 2.306 hebesatzberechtigten Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz hinweg hat eine gleich große Zahl an Städten und Gemeinden entweder den Gewerbesteuerhebesatz angehoben (oder unverändert gelassen) oder ihn abgesenkt (oder unverändert gelassen).

Jenseits der reinen Fallzahl an Hebesatzvariationen und deren prozentualer Veränderung ist für eine finanzwissenschaftliche Bewertung der kommunalen Hebesatzpolitik in Rheinland-Pfalz die Frage nach den möglichen Gründen für die dargestellten Hebesatzänderungen von zentraler Bedeutung. Den Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage bildet der in Tabelle 5 dokumentierte Sachverhalt, dass die größte Anzahl an jeweiligen Hebesatzerhöhungen, welche die rheinland-pfälzischen Kommunen vorgenommen haben, zu den Jahren 2011, 2012 und 2014 erfolgte. Von besonderem Interesse ist hierbei, ob die auffällige Häufung an Hebesatzsteigerungen in den genannten Jahren das Ergebnis einer gezielten Erhöhung des Ausschöpfungsgrads der Realsteuern war oder ob diese Kumulation an Hebesatzsteigerungen auf anreizwirksame institutionelle Veränderungen in den Rahmenbedingungen der kommunalen Einnahmenpolitik zurückgeführt werden muss.

Richtet man vor diesem Hintergrund den Blick zunächst auf das Jahr 2011, ist festzustellen, dass zum ersten Januar des genannten Jahres im Zuge einer Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes (LFAG) die Nivellierungssätze auf 352 % für die Gewerbesteuer, 338% für die Grundsteuer B und 285% für die Grundsteuer A angehoben wurden.¹⁸ Bei den Nivellierungshebesätzen handelt es sich bekanntermaßen um fiktive Durchschnittshebesätze, unter deren Anwendung die für die Zuweisung von Finanzausgleichstransfers maßgebliche kommunale Steuerkraft ermittelt wird. Übersteigen die Nivellierungshebesätze die tatsächlichen Hebesätze einer Kommune, führt dies zu vergleichsweise geringeren Finanzausgleichszuweisungen, da den entsprechenden Städten und Gemeinden rechnerisch eine höhere Steuerkraft unterstellt wird, als dies tatsächlich der Fall ist. Auf diese Weise soll ein strategisches Verhalten der Kommunen in Form bewusst niedriger Hebesätze, die eine unrealistisch – weil selbst herbeigeführt – geringe Steuerkraft nach sich ziehen würden, vermieden werden. Die Kommunen können jedoch den Verlust an Finanzausgleichszuweisungen vermeiden, indem sie ihre tatsächlichen Hebesätze an die Nivellierungssätze angleichen. D.h. von einer Erhöhung der Nivellierungssätze geht

¹⁸ Siehe Fünftes Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz vom 30.12.2010 (RhPfGVBl. S. 566). Siehe hierzu auch Meffert/Müller (2011).

aus ökonomischer Sicht ein starker Anreiz zur Erhöhung der bestehenden Realsteuerhebesätze aus.¹⁹

Tabelle 6: Anzahl der Realsteuerhebesatzerhöhungen insgesamt und in Orientierung an den Nivellierungssätzen des LFAG 2011

	Hebesatzerhöhungen insgesamt	... davon ausgerichtet am Nivellierungssatz	Anteil in % aller Erhöhungen
Gewerbsteuer	477	107	22,43
Grundsteuer B	1.765	1.222	69,23
Grundsteuer A	1.412	926	65,58

Quelle: DESTATIS-Daten zu den Hebesätzen der Realsteuern (Ausgaben 2010 und 2011), eigene Darstellung und Berechnung.

Betrachtet man angesichts dessen die insgesamt 477 Fälle, bei denen rheinland-pfälzische Städte und Gemeinden zum Jahr 2011 den Gewerbesteuerhebesatz angehoben haben, kann – wie in Tabelle 6 ausgewiesen – festgestellt werden, dass davon 107 Kommunen (Anteil: 22,43 %) die vorgenommene Satzänderung lediglich an der Höhe des entsprechenden Nivellierungssatzes ausgerichtet hatten.²⁰ In gleicher Weise entspricht bei den insgesamt 1.765 Städten und Gemeinden, die eine Erhöhung des Grundsteuer-B-Hebesatzes zum Jahr 2011 vorgenommen hatten, im Fall von 1.222 Kommunen (Anteil: 69,23 %) das veränderte Hebesatzniveau entweder genau oder fast genau der Höhe des Nivellierungssatzes. Schließlich trifft dies mit Blick auf die 1.412 Städte und Gemeinden mit einer Anhebung des Grundsteuer-A-Hebesatzes auf 926 Kommunen zu (Anteil: 65,58 %).

Eine der Anhebung der Nivellierungssätze vergleichbare institutionelle Veränderung in den anreizwirksamen Rahmenbedingungen der Hebesatzpolitik von Städten und Gemeinden stellt die Einrichtung des Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP) im Jahr 2012 dar. Ziel des Fonds, der mit

¹⁹ Vor diesem Hintergrund stellt auch der Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2014, S. 24) fest: „Erhöhungen der Nivellierungssätze in der Vergangenheit hatten regelmäßig dazu geführt, dass überdurchschnittlich viele Kommunen ihre Hebesätze anhoben“. In diesem Zusammenhang stellt auch Wonke (2015, S. 322) fest: „Kommunen, die Hebesätze unterhalb dieses Nivellierungssatzes verwenden, werden im Finanzausgleich finanziell schlechter gestellt. Dementsprechend beinhaltet dieses System eine Anreiz zur Anhebung der kommunalen Hebesätze auf den Nivellierungssatz“.

²⁰ Hierunter werden hier und nachfolgend solche Fälle verstanden, bei denen der Realsteuerhebesatz entweder dem Nivellierungssatz genau angepasst oder auf ein Niveau leicht unterhalb (- 5 Prozent-Punkte) oder leicht oberhalb des Nivellierungssatzes (+ 5 Prozent-Punkte) angehoben wurde.

einer Laufzeit von 15 Jahren versehen ist und an dem 822 Städte, Gemeinden und Kreise (Stand: März 2014) teilnehmen, ist die Unterstützung der Kommunen bei der Tilgung bestehender Liquiditätskredite. Zu diesem Zweck verpflichten sich auf der Grundlage individuell mit der Kommunalaufsicht ausgehandelter Verträge konsolidierungswillige Kommunen zu Maßnahmen, die – neben einer Reduzierung von Ausgaben – auch eine Steigerung ihrer Einnahmen umfassen. Die auf diese Weise auf kommunaler Ebene für einen Schuldenabbau mobilisierten finanziellen Mittel werden landesweit durch einen Betrag in doppelter Höhe der kommunalen Mehreinnahmen aufgestockt, was für einen Anreiz zur Erhöhung der eigenen Einnahmen von Städten, Gemeinden und Gemeindeverbände sorgt.²¹

Tabelle 7: Anzahl der Realsteuerhebesatzerhöhungen insgesamt und aus Anlass der Einrichtung des Kommunalen Entschuldungsfonds (KEF-RP) in 2012

	Hebesatzerhöhungen insgesamt	... davon aus Anlass des KEF-RP	Anteil in % aller Erhöhungen
Gewerbesteuer	319	113	35,42
Grundsteuer B	784	578	73,72
Grundsteuer A	518	346	59,55

Quelle: DESTATIS-Daten zu den (Hebesätzen der Realsteuern (Ausgaben 2011 und 2012), Landtag Rheinland-Pfalz (2013), eigene Darstellung und Berechnung.

Die Einrichtung des Kommunalen Entschuldungsfonds dürfte daher ein möglicher Grund für die große Zahl an Hebesatzsteigerungen bei den Realsteuern zum Jahr 2012 sein. So sind im genannten Jahr unter den insgesamt 319 Städten und Gemeinden mit Gewerbesteuersatzerhöhungen allein 113 Kommunen, deren Satzanhebungen entweder vollständig oder teilweise aus Anlass der Teilnahme am Entschuldungsfonds erfolgt ist.²² Dies entspricht – wie in Tabelle 7 ausgewiesen – einem Anteil von etwas mehr als 35 % der gesamten Gewerbesteuersatzanhebungen in 2012. Dies trifft in gleicher Weise auf 578 der insgesamt 784 Kommunen zu, die zum Jahr 2012 ihren Grundsteuer-B-Hebesatz angehoben haben, was einen Anteil von rund 74 % bedeutet. Von den 581 Städten und Gemeinden mit einer Erhöhung des Grundsteuer-

²¹ Siehe hierzu auch die gemeinsame Erklärung der Kommunalen Spitzenverbände und der Landesregierung Rheinland-Pfalz (2010) sowie den Leitfaden des KEF-RP des Ministeriums des Inneren, für Sport und Infrastruktur (2011). Siehe zudem Göhring et al. (2011) ebenso wie Müller/Meffert (2011) zu den Gründen für die Einrichtung des Fonds und dessen Konzipierung. Siehe für eine Betrachtung der Auswirkungen der Einführung des KEF-RP auf die Veränderung der Realsteuerhebesätze von kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden auch Wonke (2015, S. 320ff.).

²² Siehe hierzu und zu den nachfolgenden Zahlen Landtag Rheinland-Pfalz (2013).

A-Hebesatzes gehörten schließlich 346 zu jener Gruppe von Kommunen, die am Entschuldungsfonds teilnehmen. Dies entspricht einem Anteil von knapp 60 % an der Gesamtzahl der erfolgten Hebesatzerhöhungen.

Tabelle 8: Anzahl der Realsteuerhebesatzerhöhungen insgesamt und in Orientierung an den Nivellierungssätzen des LFAG 2014

	Hebesatzerhöhungen insgesamt	... davon ausgerichtet am Nivellierungssatz	Anteil in % aller Erhöhungen
Gewerbesteuer	1.262	998	79,08
Grundsteuer B	1.403	1.127	88,32
Grundsteuer A	1.115	836	74,97

Quelle: DESTATIS-Daten zu den Hebesätzen der Realsteuern (Ausgaben 2013 und 2014), eigene Darstellung und Berechnung.

Auch bezogen auf die große Zahl an Realsteuerhebesatzerhöhungen zum Jahr 2014 kann als ein wesentlicher Grund wiederum auf eine Veränderung der externen Anreizstruktur in Form einer Anpassung der Nivellierungssätze im Zuge der erneuten Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes (LFAG) verwiesen werden.²³ So wurde zum 1. Januar 2014 der fiktive Durchschnittshebesatz der Gewerbesteuer von vormals 352 % auf 365 % angehoben, während der Nivellierungssatz der Grundsteuer B von 338 % auf 365 % und jener der Grundsteuer A von 285 % auf 300 % anstieg. Wie in Tabelle 8 dargestellt, erfolgte in 998 der insgesamt 1.262 Fälle die Anhebung des Gewerbesteuerhebesatzes in Orientierung an der Höhe des gestiegenen Nivellierungssatzes (Anteil: 79,08 %). Unter den 1.409 Städten und Gemeinden, die den Grundsteuer-B-Hebesatz zum Jahr 2014 erhöht haben, trifft dies auf 1.127 Kommunen zu (Anteil: 88,32 %). Mit Blick auf die Grundsteuer A sind schließlich 836 von 1.115 Fällen solche, bei denen die Steigerung des Hebesatzes in Einklang mit der Erhöhung des entsprechenden Nivellierungssatzes steht (Anteil: 74,97 %).

Fasst man die Untersuchungsergebnisse zusammen, legen die zeitliche Konzentration der Hebesatzerhöhungen ebenso wie deren Ausmaß die Schlussfolgerung nahe, dass die vorgenommenen Steuersatzanhebungen nicht vorrangig „intrinsisch motiviert“ waren, um als Ausdruck einer willentlichen Entscheidung zur weitreichenden Ausschöpfung des eigenen Einnahmepotenzials gelten zu können. Vielmehr lassen sich die Hebesatzveränderungen bei den drei Realsteuern zu einem nennenswerten Teil auf externe Anstöße zu-

²³ Siehe Landesgesetz zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs vom 8. Oktober 2013 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz vom 15.10.2013 – RhPFGVBl. S. 349).

rückführen, womit sie lediglich „extrinsisch motiviert“ erscheinen. Oder plakativ formuliert: Eine sehr große Zahl an Kommunen in Rheinland-Pfalz hat lediglich dann eine Hebesatzerhöhung in der jüngeren Vergangenheit vorgenommen, wenn es dafür einen (zwingenden) äußeren Anlass gab, nicht jedoch unter der Zielsetzung einer angemessenen Ausschöpfung des bestehenden Realsteuerpotentials.

2.4

Beurteilung der kommunalen Hebesatzpolitik unter Berücksichtigung von Effekten des interkommunalen Steuerwettbewerbs

Grundsätzlich gilt, dass Kommunen – anders als das jeweilige Land, dem sie angehören – vor allem in Form des Hebesatzrechtes über die Möglichkeit verfügen, zusätzliche Ausgaben auf dem Wege der Steuersatzvariation durch zusätzliche eigene Einnahmen zu decken. Unter Bezug auf die drei Realsteuern und hier insbesondere mit Blick auf die Gewerbesteuer wird von kommunaler Seite allerdings häufig argumentiert, dass Städten und Gemeinden aufgrund der Bedeutung des Hebesatzniveaus für die Standortattraktivität für Unternehmen und damit verbundenen potentiellen Abwanderungseffekten eine Anhebung der Gewerbesteuerhebesätze nicht möglich wäre und damit die hieraus resultierende Einnahmemöglichkeit erheblich eingeschränkt sei.²⁴

Zwar weist die dargestellte Datenlage für die rheinland-pfälzischen Kommunen auf eine gestiegene Realsteueranspannung in den zurückliegenden Jahren hin. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht kann jedoch aus diesen Daten nicht geschlossen werden, dass für weitere Steigerungen der Hebesätze zur Realisierung zusätzlicher Einnahmen keinerlei Spielraum vorhanden ist. Vielmehr lassen sich insbesondere für die Gewerbesteuer (aber auch für die Grundsteuer) die beiden Argumente der drohenden Abwanderungseffekte sowie der eingeschränkten Standortattraktivität kritisch hinterfragen. Aus Sicht von ökonomischen Ansätzen des interkommunalen Steuerwettbewerbs trifft in allgemeiner Form zwar zu, dass unterschiedlich hohe Steuerbelastungen zwischen dezentralen Gebietskörperschaften (hier: Kommunen) zu Mobilitätsreaktionen bei den Besteuerten (hier: Unternehmen) in Gestalt der Abwanderung in eine andere Kommune führen können.²⁵ Es wird somit davon ausgegangen, dass

²⁴ So stellen etwa auch Junkernheinrich et al. (2009, S. 109) in diesem Zusammenhang die These auf: „Höhere Hebesätze der Gewerbesteuer werden jedoch wegen der hohen Mobilität eines Großteils der Gewerbetreibenden Abwanderungseffekte hervorrufen und die Mehreinnahmen wieder deutlich verkleinern. Dem eigentlich notwendigen Ziel, die Steuerbasis zu verbreitern, läuft eine solche Konsolidierungspolitik diametral entgegen. Die Folge wäre ein weiteres Schrumpfen der kommunalen Wirtschaftskraft“.

²⁵ Die Grundlage für diese Überlegungen bildet die sogenannte Fragmentierungshypothese, die auf Überlegungen von Brennan/Buchanan (1980) zurückgeht und die einen dämpfenden Einfluss einer großen Zahl von konkurrierenden Gebietskörperschaften auf die Staatstätigkeit insgesamt behauptet, da der fiskalische Wettbewerb die staatliche Macht zur Steuereinnahmemaximierung zügelt. Danach ist davon auszugehen, dass „the potential for fiscal

Gebietskörperschaften, die in einem Wettbewerb untereinander stehen, versuchen werden, über ein möglichst attraktives Angebot von öffentlichen Leistungen und adäquaten „Steuerpreisen“ mobile Produktionsfaktoren anzuziehen. Dieses strategische Verhalten der politisch verantwortlichen Akteure führt – analog zum Preiswettbewerb auf Gütermärkten – zu einer Orientierung an den Konkurrenten und beschränkt die Möglichkeiten von Steuererhöhungen. Gegenüber dieser zunächst allgemeinen Feststellung zu den ökonomischen Effekten des interkommunalen Steuerwettbewerbs haben finanzwissenschaftliche Untersuchungen jedoch gezeigt, dass sich die steuerpolitische Entscheidung von Kommunen nicht an der Gesamtheit der übrigen Kommunen ausrichtet, sondern vor allem an den Kommunen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft orientiert.²⁶ Damit ist die Intensität des interkommunalen Steuerwettbewerbs geographisch stark begrenzt mit der Folge, dass die davon ausgehenden Wirkungen auf die kommunale Steuerpolitik einen sehr engen räumlichen Radius aufweisen. D.h. solange auch im näheren Umfeld einer Gemeinde Kommunen mit hohen Steuer- bzw. Hebesätzen anzutreffen sind, ist ein negativer Wettbewerbseffekt – vor allem in Form entsprechender Abwanderungsbewegungen ortsansässiger Unternehmen – unwahrscheinlich bzw. marginal.

Für Nordrhein-Westfalen ebenso wie für Baden-Württemberg durchgeführte empirische Analysen der kommunalen Hebesatzpolitik bestätigen diese Sicht. So belegen die entsprechenden Untersuchungsergebnisse, dass die Interdependenzen zwischen den örtlichen Hebesätzen räumlich deutlich beschränkt sind, wobei die Wirkungen des Steuerwettbewerbs häufig nicht über einen Radius von 30 km hinausgehen.²⁷ Dieser Effekt gilt für alle Kommunen in gleicher Weise, d.h. der Einfluss der Nachbarschaft fällt für Gemeinden unterschiedlicher Ortsgröße jeweils identisch aus. Zudem konnte festgestellt werden, dass auch innerhalb des genannten Radius von 30 km mit der Entfernung der Steuerwettbewerb zwischen den Kommunen deutlich abnimmt. Dieser empirische Befund legt die Schlussfolgerung nahe, dass der Hebesatz in erster Linie ein aktives Instrument des kommunalen Standortwettbewerbs mit den angrenzenden Nachbarschaftsgemeinden ist, wobei auch innerhalb dieses näheren räumlichen Umfelds „Spielraum in der lokalen

exploitation varies inversely with the number of competing governmental units in the inclusive territory“. Siehe zum Steuerwettbewerb auch die Beiträge von Feld (2000) sowie Feld/Kirchgässner (2001).

²⁶ Siehe zur empirischen Analyse entsprechender Nachbarschaftseffekte bei der Wahl der fiskalischen Einnahmenparameter unter anderen die Studien von Inman (1989), Ladd (1992), Saavedra (1999) oder auch Schaltegger (2003).

²⁷ Siehe hierzu die von Büttner (2000) durchgeführte Untersuchung von 396 nordrhein-westfälischen Kommunen im Zeitraum von 1977 bis 1996. Die parallel vorgenommene Untersuchung von 1.111 Kommunen in Baden-Württemberg im Zeitraum von 1981 bis 1996 bestätigt dabei die für Nordrhein-Westfalen gewonnenen Ergebnisse.

Hebesatzpolitik verbleibt“.²⁸ Damit kann aber auch im Umkehrschluss festgestellt werden, dass in der Vergangenheit erhöhte kommunale Hebesätze nicht schon als Beleg dafür gelten können, dass die betroffenen Städte und Gemeinden über keinerlei Spielräume für weitere Hebesatzsteigerungen bei der Gewerbe- und Grundsteuer verfügen. Um dies beurteilen zu können, ist vielmehr die Höhe der Hebesätze der Kommunen in der jeweiligen Nachbarschaft von Bedeutung.

Aus Sicht der rheinland-pfälzischen Kommunen und der dort angesiedelter Unternehmen ist hierbei vor allem das Hebesatzniveau der Kommunen in den unmittelbar angrenzenden Bundesländern von Bedeutung, wenn man unterstellt, dass aufgrund von (steuer-)rechtlichen ebenso wie politisch-kulturellen Unterschieden eine nennenswerte Abwanderung vor allem kleiner und mittlere Betriebe in die Nachbarländer Frankreich und Luxemburg eher ausgeschlossen werden kann. Vergleicht man in Anbetracht dessen das durchschnittliche Hebesatzniveau von Gewerbesteuer und Grundsteuer B – im Landesdurchschnitt und differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen – von Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland einerseits mit den entsprechenden Durchschnittswerten für Rheinland-Pfalz andererseits, zeigt sich für 2013 das in Tabelle 9 dargestellte Ergebnis. Danach lagen im Betrachtungsjahr die landesdurchschnittlichen Hebesätze der Gewerbesteuer der rheinland-pfälzischen Kommunen – mit Ausnahme von Baden-Württemberg – (zum Teil deutlich) unter dem Hebesatzniveau der Kommunen der Nachbarländer, wobei die Differenz zu den baden-württembergischen Kommunen mit 363 % in Relation zu 377 % als vergleichsweise gering bewertet werden kann. Ein ähnliches Bild zeigt sich mit Blick auf die landesdurchschnittlichen Hebesätze der Grundsteuer B, wo in 2013 lediglich das entsprechende Hebesatzniveau im Saarland (359 %) geringfügig unter jenem der Kommunen in Rheinland-Pfalz (373 %) lag. Differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen waren die durchschnittlichen Hebesätze beider Realsteuern im Fall der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz niedriger als in den angrenzenden Bundesländern. Lediglich bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden erwies sich bezogen auf die rheinland-pfälzischen Kommunen der durchschnittliche Hebesatz der Gewerbesteuer in zwei Vergleichsfällen (Hessen und Baden-Württemberg) und jener der Grundsteuer in einem Fall (Hessen) als geringfügig höher.

²⁸ Vgl. Büttner (2000, S. 78). Zudem zeigt die Untersuchung, dass „in Nordrhein-Westfalen [...] die Kommunen den Hebesatz nach dem budgetären Spielraum setzen, anstatt das Steueraufkommen aus der Gewerbesteuer stets zu maximieren“ (ebenda, S. 75).

Tabelle 9: Gewogene Durchschnittshebesätze von Gewerbesteuer und Grundsteuer B im Vergleich von Rheinland-Pfalz zu den Nachbarländern im Landesdurchschnitt sowie differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen 2013 (in %)

	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Städte und Gemeinden	Landesdurchschnitt
Baden-Württemberg			
Gewerbesteuer	412	347	363
Grundsteuer B	486	359	386
Hessen			
Gewerbesteuer	453	351	395
Grundsteuer B	491	336	381
Nordrhein-Westfalen			
Gewerbesteuer	469	424	444
Grundsteuer B	546	460	496
Saarland			
Gewerbesteuer	-	415	415
Grundsteuer B	-	359	359
Rheinland-Pfalz			
Gewerbesteuer	408	358	377
Grundsteuer B	418	354	373

Quelle: DESTATIS-Daten zu den Hebesätzen der Realsteuern (Ausgabe 2013), eigene Darstellung.

Vergleicht man die Hebesätze der beiden Realsteuern differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen miteinander, zeigt sich auch hier für 2013, dass bezogen auf die kreisfreien Städte das durchschnittliche Hebesatzniveau in Rheinland-Pfalz mehr oder weniger deutlich unterhalb des Niveaus in den Nachbarländern liegt. Im Fall der kreisangehörigen Städte und Gemeinden liegen die Hebesätze der Gewerbesteuer in Rheinland-Pfalz deutlich unter jenen in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland, während sie – wenngleich wiederum nur geringfügig – über dem Hebesatzniveau der Kommunen der entsprechenden Gebietskörperschaftsgruppen in Baden-Württemberg und Hessen liegen. Ähnlich verhält es sich mit Blick auf die Grundsteuer-B-Hebesätze. Auch hier bewegt sich in 2013 das durchschnittliche Hebesatzniveau der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz zum Teil deutlich unter dem Vergleichsniveau der angrenzenden Nachbarländer. Dies gilt in gleicher Weise für die Gruppe der kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit Ausnahme von Hessen, wo der durchschnittliche Hebesatz mit 336 % unter jenem der rheinland-pfälzischen

Kommunen dieser Gebietskörperschaftsgruppe (354 %) lag. Fasst man die Vergleichsergebnisse zusammen, kann aus finanzwissenschaftlicher Sicht festgestellt werden, dass allein aus der Höhe der betrachteten Realsteuerhebesätze sich kein Hinweis auf eine steuerbedingte Abwanderungstendenz rheinland-pfälzischer Unternehmen in die angrenzenden Nachbarländer ableiten lässt, der gegen eine kommunale Politik zusätzlicher Hebesatzsteigerungen ins Feld geführt werden könnte.

Neben dem Argument der drohenden Abwanderungseffekte ist auch die von kommunaler Seite häufig geäußerte Befürchtung eines steuerinduzierten Verlustes an Standortattraktivität zu relativieren, wie dies den empirischen Befunden einer Vielzahl von regionalökonomischen Untersuchungen zur unternehmerischen Standortwahl entnommen werden kann.²⁹ So zeigen etwa die in Tabelle 10 wiedergegebenen Ergebnisse einer entsprechenden Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln zur Relevanz von 29 ausgewählten Standortfaktoren, die auf einer Skala von „sehr wichtig“ (1,0) bis „eher unwichtig“ (5,0) von 103 bundesweit befragten Wirtschaftsförderungsgesellschaften zu bewerten waren, dass die „Höhe des Gewerbesteuerhebesatzes“ ebenso wie die „Abgabenpolitik der Gemeinde“ mit einem Wert von jeweils 2,8 auf dem vorletzten Rang eingestuft wurden. Lediglich die Qualität der überregionalen Verkehrsanbindung in Bezug auf „Wasserstraßen“ erhielt mit einem Wert von 3,4 eine noch schlechtere Bewertung.

Als besonders relevant für die Standortentscheidung von Unternehmen werden demgegenüber Standortfaktoren wie etwa die „Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften“ (1,3), der „Ausbau und Erhalt des Straßennetzes“ (1,5), die „Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Behörden“ (1,6), die „Verfügbarkeit von Gewerbeflächen“ (1,7), die Höhe der „Arbeitskosten“ (1,7) oder die „Nähe zu Absatzmärkten“ (1,7) eingestuft – um nur die wichtigsten Entscheidungsdeterminanten zu nennen.³⁰ Komplementär hierzu durchgeführte Befragungen von Unternehmen bestätigten die genannten Befunde.³¹

²⁹ Siehe für eine überblicksartige Darstellung der theoretischen wie empirischen Literatur zu diesem Themenkomplex Döring/Aigner (2010a).

³⁰ Siehe hierzu ausführlich die Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft (2003).

³¹ Siehe stellvertretend die Studie von Fischer et al. (2007), in der Standortfaktoren wie die „Nähe zu Kunden“ (71 %), die „Qualität des Fachkräfteangebots“ (53 %), das „Preisniveau für Energie/Wasser“ (43 %) oder auch die „Zusammenarbeit mit Behörden“ (28 %) von den befragten Unternehmen alle samt als wichtiger im Vergleich zu den „Kommunalen Steuern“ (27%) eingestuft wurden. Siehe für weitere Untersuchungen Grabow (2005) oder auch Döring/Aigner (2010b).

Tabelle 10: Bedeutung unternehmensbezogener Standortfaktoren

Standortfaktor	Bewertung	Standortfaktor	Bewertung
Höhe der Arbeitskosten	1,7	Nähe zu Beschaffungsmärkten/ Zulieferern/Dienstleistern	2
Höhe der Gewerbemieten	2,2	Nähe zu Dienstleistern (z.B. Handwerkern)	2,2
Höhe der Grundstückspreise	2,3	Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften	1,3
Höhe der Baukosten	2,6	Nähe zu Hochschulen und Forschungseinrichtungen	2,1
Höhe von Ver- und Entsorgungsgebühren	2,7	Ausstattung mit Schulen und Berufsschulen	2,3
Höhe des Gewerbesteuerhebesatzes	2,8	Weiterbildungsangebote	2,5
Abgabenpolitik der Gemeinde	2,8	Wohnraumangebot	2,3
Ausbau und Erhalt des Straßennetzes	1,5	Naherholungsgebiete, landschaftliche Attraktivität	2,5
Verfügbarkeit von Gewerbeflächen	1,7	Kulturelles Angebot	2,6
Parkraum für Kunden- und Lieferverkehr	2,2	Günstige Wohnraummieten	2,6
Überregionale Verkehrsbindung (Luft)	2,3	Zusammenarbeit mit Unternehmen und Behörden aller Ebenen	1,6
Überregionale Verkehrsbindung (Schiene)	2,5	Wirtschaftsförderung	1,8
Öffentliches Personennahverkehrsnetz	2,6	Standortmarketing	2,2
Nähe zu Absatzmärkten/Kunden	1,7	Räumliche Nähe zu öffentlichen Einrichtungen	2,6

Der Befragung zugrundeliegende Bewertungsskala: 1 = sehr wichtig bis 5 = eher unwichtig.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2003), eigene Darstellung.

Vor dem Hintergrund dieser Untersuchungsergebnisse ist nicht davon auszugehen, dass eine (weitere) Erhöhung insbesondere der Gewerbesteuerhebesätze zu einer massiven Beeinträchtigung der Standortattraktivität der rheinland-pfälzischen Kommunen führen würde. Vielmehr kann auch aus regionalökonomischer Sicht festgestellt werden, dass der empirisch nachrangige Charakter der Gewerbesteuerbelastung für das Standort- bzw. Mobilitätsverhalten von Unternehmen auf nach wie vor gegebene Erhöhungsspielräume in der Hebesatzpolitik verweist. Zudem liegt keinerlei finanzwissenschaftliche Erkenntnis über eine objektiv bestimmbare Obergrenze von Gewerbesteuerhebesätzen vor. Diese Feststellung trifft aber nicht allein auf die Gewerbesteuer zu, sondern gilt in gleicher Weise für die Grundsteuer, die nicht selten als der „schlafende Riese“ unter den Gemeindesteuern bezeichnet wird. Mit dieser Charakterisierung wird auf das Aufkommenspotenzial dieser Steuer (vor allem der Grundsteuer B) für die Kommunen hingewiesen, dass gegenwärtig als nicht annähernd ausgeschöpft gilt.³² Dies bedeutet aber zugleich, dass mit Blick auf die Kommunen in Rheinland-Pfalz entsprechende Spielräume für weitere Anhebungen der Grundsteuerhebesätze bestehen, so dass die bislang vergleichsweise geringe fiskalische Bedeutung der Grundsteuern A und B für die Finanzierung der kommunalen Haushalte gesteigert werden könnte.

Eine Erhöhung der Grundsteuer hätte im Vergleich zu einer Anhebung der Gewerbesteuer zudem den Vorteil, dass aufgrund der Immobilität der Bemessungsgrundlage grundsätzlich mit keinen Abwanderungseffekten zu rechnen ist. Zwar führt eine Steigerung der Grundsteuerhebesätze unter dem Verteilungsziel zu höheren Belastungen der Besteuerten. Aus Sicht der finanzwissenschaftlichen Theorie der optimalen Besteuerung³³ kann eine stärkere Finanzierung der kommunalen Haushalte über die Grundsteuer jedoch als besonders effizient gelten, da die Besonderheit ihrer Bemessungsgrundlage keine unnötigen Ausweichreaktionen und damit unerwünschte Umgehungs-handlungen hervorruft, die – wenn sie auftreten – nicht nur zu fiskalischen Einbußen, sondern – ökonomisch gewichtiger – zu übergreifenden Wohlfahrtsverlusten führen. Mit anderen Worten: Da das „Bodenangebot“ durch die Grundsteuer grundsätzlich unbeeinflusst bleibt, wirkt auch eine Anhebung der Grundsteuerhebesätze weitgehend neutral. Für den Fall einer Erhöhung der Realsteuern ist schließlich auch zu berücksichtigen, dass die Grundsteuer ebenso wie die Gewerbesteuer hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die lokale Standortattraktivität aus ökonomischer Sicht nicht mit Steuern wie der Einkommen- oder Körperschaftsteuer vergleichbar sind. Verantwortlich hierfür ist, dass alle drei Realsteuern (Gewerbesteuer, Grundsteuer B, Grundsteuer A) im Kern lokale (gruppenmäßige) Äquivalenzsteuern sind, die dazu dienen, sei-

³² Siehe hierzu auch Zimmermann (2009, S. 159) sowie Döring (2003, S. 196f.).

³³ Siehe stellvertretend Homburg (2010) oder auch Reding/Müller (1999).

tens der Kommunen bereitgestellte Leistungen (bzw. damit verbundene Ausgaben), die sich wertsteigernd auf die jeweilige Bemessungsgrundlage auswirken, zumindest teilweise fiskalisch abzugelten. So können die Gewerbebetriebe vor Ort ihre Gewinne unter anderen nur mit Hilfe der kommunalen Infrastruktur realisieren, deren Erstellung und Erhaltung wiederum Kosten für die Gemeinden verursacht, zu deren Finanzierung die Erhebung der Gewerbesteuer einen entsprechenden Beitrag leisten soll. In ähnlicher Weise dient die Grundsteuer dazu, durch kommunale (Infrastruktur-)Leistungen bedingte Wertsteigerungen von Grund und Boden im Bereich von Unternehmen wie privaten Haushalten zumindest in grober Form abzugelten.³⁴ Wenn bislang über Kassenkredite finanzierte Angebote im Bereich der kommunalen Infrastruktur zukünftig verstärkt aus einem gesteigerten Realsteueraufkommen finanziert werden, dann dient dies letztlich einer Stärkung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz und wäre unter Effizienzaspekten uneingeschränkt zu begrüßen.

³⁴ Siehe hierzu auch Zimmermann (2009, S. 141ff.) ebenso wie Döring et al. (2012, S. 128).

3 **Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse**

Die Frage nach einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen zählt in Deutschland zu jenen finanzpolitischen Themen, die zwischen der Landes- und der Kommunalebene permanent zu Konflikten führen, wie dies auch aktuell auf den Verfassungsgerichtsstreit um das Finanzausgleichsgesetz des Jahres 2014 des Landes Rheinland-Pfalz zutrifft. Dabei wird insbesondere von kommunaler Seite häufig übersehen, dass nicht allein eine angemessene Dotierung der kommunalen Finanzausstattung durch das Landes, sondern in gleichem Maße eine angemessene Ausschöpfung der originären Einnahmequellen der Kommunen – und hier vor allem der Realsteuern (Gewerbsteuer, Grundsteuer A + B) – zu den grundlegenden Voraussetzungen eines funktionierenden kommunalen Finanzausgleichs zählt. Dies hat nicht zuletzt der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in einem Urteil vom 14. Februar 2012 entsprechend festgestellt. Fasst man vor diesem Hintergrund die Untersuchungsergebnisse des vorliegenden Beitrags zur Realsteuerpolitik der rheinland-pfälzischen Kommunen im Zeitraum von 2007 bis 2013 zusammen, zeigt sich, dass trotz einer feststellbar gestiegenen Realsteueranspannung das vorhandene Potenzial an Realsteueraufkommen bislang noch nicht in angemessenem Umfang zur Finanzierung der kommunalen Haushalte ausgeschöpft wurde. Dies entspricht jedoch nicht der aus Sicht des Verfassungsgerichts Rheinland-Pfalz im genannten Urteil gegenüber den Kommunen formulierten Erwartung, dass diese im Rahmen der Einnahmenpolitik „ihre Kräfte größtmöglich anspannen“, um den Ausschöpfungsgrad ihrer originären Finanzierungsquellen angemessen zu erhöhen.

4

Literaturverzeichnis

- Baretti, C. (2002), Wird kommunale Standortpolitik bestraft? – Die Anreizeffekte des kommunalen Finanzsystems, in: ifo Schnelldienst, Jg. 55, S. 10-16.
- Brennan, G. und J.M. Buchanan (1980): *The Power to Tax – Analytical Foundation of a Fiscal Constitution*, Cambridge (MA).
- Büttner, T. (2000): Steuerwettbewerb im Föderalstaat – Eine empirische Analyse der kommunalen Hebesatzpolitik, in: Büttner, T. (Hrsg.), *Finanzverfassung und Föderalismus in Deutschland und Europa*, Baden-Baden, S. 61-87.
- Büttner, T. (2002): Kommunale Zuschläge bei Einkommen- und Körperschaftsteuer – Reformoptionen und Konsequenzen, Referat anlässlich des Symposiums Kommunale Steuer- und Finanzreform zur Feier des 75-jährigen Gründungsjubiläums des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln am 6. Dezember 2002.
- Büttner, T. (2003): Zur Aufkommens- und Budgetwirkung der gemeindlichen Steuerpolitik: Empirische Ergebnisse für baden-württembergische Gemeinden, o.O.
- Döring, T. (1994): Subsidiaritätsprinzip, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Jg. 23, S. 243-246.
- Döring, T. (1999): Marktwirtschaftliche Ordnung und föderativer Staatsaufbau, in: Mückl, W.J. (Hrsg.), *Subsidiarität*, Paderborn, S. 63-91.
- Döring, T. (2001): Institutionenökonomische Fundierung finanzwissenschaftlicher Politikberatung – Grundfragen und Anwendungsfall der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems in Deutschland, Marburg.
- Döring, T. (2003): Optionen zur Reform des kommunalen Einnahmesystems – Überblick und ökonomische Bewertung, in: *Der Gemeindehaushalt*, Jg. 104, S. 193-198.
- Döring, T. (2007): Das Gemeindesteuersystem erneut auf dem Prüfstand – Ökonomische Bewertung der Erfolgsaussichten einer modifizierten Variante des Reformmodells der Stiftung Marktwirtschaft, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 56, S. 25-53.
- Döring, T. und B. Aigner (2010a): Standortwettbewerb, unternehmerische Standortentscheidungen und lokale Wirtschaftsförderung, in: Van der Beek, G., Korn, T. und E. Fischer (Hrsg.): *Aktuelle Herausforderungen in der Wirtschaftsförderung – Chancen und Perspektiven in einer sich wandelnden Welt*, Lohmar, S. 13-49.
- Döring, T. und B. Aigner (2010b): Wirtschaftliche Standortentwicklung Kärntens unter besonderer Berücksichtigung der Städte Klagenfurt und Villach, in: *Kärnter Jahrbuch für Politik*, Jg. 16, S. 286-326
- Döring, T., Otter, N. und F. Rischkowsky (2012): Kommunale Finanzausstattung zwischen Sachgerechtigkeit und Verteilungskampf, Baden-Baden.

- Döring, T. und F. Rischkowsky (2015): Kommunale Einnahmenpolitik in Rheinland-Pfalz auf dem Prüfstand – Eine finanzwissenschaftliche Bewertung für den Zeitraum 2007-2013, sofia-Studien zur Institutionenanalyse 15-2, Darmstadt.
- Feld, L.P. (2000): Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution – Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz, Tübingen.
- Feld, L.P. und G. Kirchgässner (2001): Vor- und Nachteile des internationalen Steuerwettbewerbs, in: Müller, W., Fromm, O. und B. Hansjürgens (Hrsg.), Regeln für den europäischen Systemwettbewerb: Steuern und soziale Sicherungssysteme, Marburg, S. 21-51.
- Fischer, G., Wahse, J., Dahms, V., Frei, M., Riedmann, A. und F. Janik (2007): Standortbedingungen und Beschäftigung in den Regionen West- und Ostdeutschlands, IAB Forschungsberichte 5/2007, Nürnberg.
- Fischer-Menshausen, H. (1956): Das Finanzverfassungsgesetz, in: Die öffentliche Verwaltung, Jg. 9, S. 161-171.
- Göhring, U., Müller, W., Meffert, H. und A. Wagenführer (2011): Der kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz, in: LKRZ – Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Jg. 5, S. 1-5.
- Grabow, B. (2005): Weiche Standortfaktoren in Theorie und Empirie – ein Überblick, in: Thießen, F. et al. (Hrsg.), Weiche Standortfaktoren – Erfolgsfaktoren regionaler Wirtschaftsentwicklung, Berlin, S. 37-52.
- Hansjürgens, B. (2001): Äquivalenzprinzip und Staatsfinanzierung, Berlin.
- Henke, K.-D. (1981): Die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften, in: Pohmer, D. (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs III, Berlin, S. 11-83.
- Homburg, S. (2010): Allgemeine Steuerlehre, 6. Auflage, München.
- Inman, R.P. (1989): The Local Decision to Tax – Evidence from Large U.S. Cities, in: Regional Science and Urban Economics, Vol. 19, S. 455-491.
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2003): Standortpolitik – Kosten wiegen am schwersten, in: iwd - Informationsdienst, Nr. 33 (14. August 2003), S. 2.
- Junkernheinrich, M., Micosatt, G., Holler, B. und J. Blome (2009): Finanzen im Kreis und finanzielle Unterausstattung, Bottrop und Kaiserslautern.
- Ladd, H.F. (1992): Mimicking of Local Tax Burdens among Neighboring Countries, in: Public Finance Quarterly, Vol. 20, S. 450-467.
- Landesregierung Rheinland-Pfalz, Städtetag Rheinland-Pfalz, Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz und Landkreistag Rheinland-Pfalz (2010): Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RLP) – Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände und der rheinland-pfälzischen Landesregierung, Mainz

- Landtag Rheinland-Pfalz (2013): Kleine Anfrage des Abgeordneten Ulrich Steinbach (Bündnis 90/Die Grünen) und Antwort des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur – Veränderung der Realsteuerhebesätze der Kommunen in Rheinland-Pfalz im Zuge des Beitritts zum Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RLP), Drucksache 16/2822, Mainz.
- Meffert, H. und W. Müller (2008): Kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Stuttgart.
- Meffert, H. und W. Müller (2011): Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz – Fünftes Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes, in: LKRZ – Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Jg. 5, S. 126-130.
- Meffert, H. und W. Müller (2012a): Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz zum kommunalen Finanzausgleich, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 113, S. 121-126.
- Meffert, H. und W. Müller (2012b): Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz – Landesgesetz zur Änderung finanzausgleichsrechtlicher Vorschriften, in: LKRZ - Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Jg. 6, S. 227-231.
- Meffert, H. und W. Müller (2014): Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz – Landesgesetz zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs, in: LKRZ - Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Jg. 8, S. 89-96.
- Ministerium des Inneren, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz (2011): Leitfaden ‚Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP)‘, Mainz.
- Müller, W. und H. Meffert (2011): Der kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 112, S. 28-34.
- Pfennig, G. (1986): Eine neue Finanzverfassung für die EG, in: Integration, Jg. 9, S. 143-155.
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2014): Kommunalbericht 2014, Speyer.
- Reding, K. (1995): Kommunalen Finanzausgleich, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 533-541.
- Reding, K. und W. Müller (1999): Einführung in die Allgemeine Steuerlehre, München.
- Saavedra, L. (1999): A Model of Welfare Competition with Evidence from AFDC, ZEW Discussion Paper Nr. 99-27, Mannheim.
- Schaltegger, C.A. (2003): Fiskalischer Föderalismus und Staatstätigkeit, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 52, S. 84-110.
- Schwarz, K.-A. (1997): Der kommunale Finanzausgleich – Verfassungsrechtliche Grundlagen und Anforderungen, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 98, S. 25-29.

- Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (2012): Urteil vom 14. Februar 2007 in dem Normenkontrollverfahren betreffend §§ 5bis 13 des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415) in der Fassung des Dritten Landesgesetzes zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 12. Juni 2007 (GVBl. S. 80) in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 2007/2008 vom 19. Dezember 2006 (GVBl. S. 421) und den Ansätzen für die Finanzausgleichsmasse für das Jahr 2007 (VGH N3/11), Koblenz.
- Wonke, C. (2015): Hebesätze der Realsteuern auf neuesten Höchststand – Ergebnisse der Realsteuerstatistik 2014, in: Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz, 4-2015, S. 318-324.
- Zimmermann, H. (2009): Kommunal Finanzen, 2. Auflage, Berlin.

