

Georg Milbradt, Dirk Diedrichs

Berücksichtigung der kommunalen Einnahmenautonomie beim Finanzausgleich

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11.11.1999 ist bei der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs die „gestärkte finanzwirtschaftliche Unabhängigkeit und Verselbständigung“ der Kommunen zu berücksichtigen. Ist tatsächlich eine gestärkte Unabhängigkeit der kommunalen Einnahmewirtschaft feststellbar? Welche Konsequenzen ergeben sich aus der kommunalen Einnahmenautonomie für die Regelung der Finanzausgleiche und welcher Anpassungsbedarf besteht für den Länderfinanzausgleich?

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in seinem Urteil vom 27.5.1992 zum Länderfinanzausgleich den nur hälftigen Ansatz der Gemeindesteuern bei der Ermittlung der Finanzkraft der Länder als mit dem Grundgesetz vereinbar angesehen. Begründet wurde dies für die Realsteuern mit einer engen Verknüpfung von Steueraufkommen und den durch die Steuerobjekte verursachten Lasten. Beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sei die hälftige Kürzung als pauschale Berücksichtigung des gemeindlichen Finanzbedarfes noch vertretbar.

Mit seinem neuerlichen Urteil zum Länderfinanzausgleich vom 11.11.1999 hat das Bundesverfassungsgericht als zusätzliches Kriterium für die Entscheidung über die Höhe des Ansatzes der Gemeindesteuereinnahmen die „gestärkte finanzwirtschaftliche Unabhängigkeit und Verselbständigung der Kommunen“ eingeführt. Das Gericht verweist hierzu auf die grundgesetzlich festgeschriebene Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer sowie auf die in Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG anerkannte finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen. Offen lässt das Gericht, ob dieses Kriterium auf eine Anhebung oder auf eine weitere Absenkung des gegenwärtigen hälftigen Ansatzes der Gemeindesteuern im Länderfinanzausgleich wirke¹.

Die Entscheidung über den Umfang der im Länderfinanzausgleich anzusetzenden Gemeindesteuereinnahmen hat eine erhebliche Ausgleichswirksamkeit². Umso wichtiger ist eine Untersuchung der Frage, welche Anforderungen die kommunale Einnahmenautonomie an die Gestaltung des Länderfinanzausgleiches

stellt. Zunächst soll jedoch die kommunale Einnahmenautonomie nach ihren Ausprägungen differenziert werden und auf Grundlage der Finanzstatistik geprüft werden, ob tatsächlich eine gestärkte Unabhängigkeit der kommunalen Ebene vorliegt. Im Anschluss daran wird – unter Einbeziehung des kommunalen Finanzausgleichs – die Frage untersucht, über welche Finanzausgleichsparameter die unterschiedlichen Autonomieausprägungen zu berücksichtigen sind und ob – wie das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 11.11.1999 es nahe legt – die Höhe der Steuerkraftanrechnung ein solcher Gestaltungsparameter sein könnte.

Ausprägungen kommunaler Einnahmenautonomie

Kommunale Einnahmenautonomie kann als eigenverantwortliche Gestaltung der Einnahmewirtschaft beschrieben werden, die umso größer ist, je umfassender die Kommunen ihre Einnahmen dem Grunde und der Höhe nach selbständig festlegen können³. Die weitestgehende Form der Einnahmenautonomie liegt

¹ So legt das Urteil nach Auffassung von Renzsch nahe, die Gemeindesteuereinnahmen in einem höheren Maße als bisher in den Ausgleich einzubeziehen (Wolfgang Renzsch: Urteil zum Finanzausgleich: Enge Fristsetzung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), H. 12, S. 716 -721). Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen empfiehlt in seiner Stellungnahme zum Urteil, die Halbanrechnung der Gemeindesteuern zugunsten einer Vollanrechnung aufzugeben (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Stellungnahme zum Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 68, Berlin 2000). Demgegenüber sieht Hidi in Auswertung des Urteils nunmehr einen „Autonomieabschlag“ als erforderlich an (Jürgen W. Hidi: Die Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Gemeinden (Gemeindeverbände) im Finanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz, Münster 2000, vervielfältigtes Manuskript).

² So würde sich das im Jahr 2000 mit der geltenden Halbanrechnung der Gemeindesteuern erzielte Umverteilungsvolumen im horizontalen Länderfinanzausgleich von 16,3 Mrd. DM auf 22,1 Mrd. DM bei Vollanrechnung der Gemeindesteuern erhöhen und auf 10,6 Mrd. DM bei Nulleinrechnung der Gemeindesteuern reduzieren.

³ Eine Rangordnung der kommunalen Einnahmen nach dem Merkmal des Autonomiegrades findet sich bei Horst Zimmermann: Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, in: Fritz Neumark (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, Band IV, Tübingen 1983, S. 4 - 52.

Prof. Dr. Georg Milbradt, 56, war Sächsischer Staatsminister der Finanzen in den Jahren 1990 bis 2001; Dirk Diedrichs, 38, Dipl.-Volkswirt, ist Referatsleiter im Sächsischen Staatsministerium der Finanzen und gibt im folgenden Beitrag seine persönliche Auffassung wieder.

vor, wenn die kommunale Körperschaft zur steuerfinanzierten Deckung ihrer Zuschussbedarfe sowohl das der Besteuerung unterliegende Objekt als auch die Bemessung des Steuerbetrages eigenverantwortlich festlegen und über die entsprechenden Steuereinnahmen verfügen kann, ihr also sowohl Gestaltungs- als auch Ertragskompetenz zusteht.

Diese Form der Steuerzuteilung, die kennzeichnend für ein ungebundenes Trennsystem ist, hat für die kommunale Ebene allerdings nur eine rudimentäre Bedeutung. Nach Art. 105 Abs. 2a GG haben die Länder die Gesetzgebungskompetenz über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Die Ertragskompetenz liegt nach Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG bei den Kommunen. Ihre Gestaltungskompetenz haben die Länder überwiegend auf die Kommunen übertragen, die damit durch Satzungen im Rahmen der Steuergattung grundsätzlich neue Steuern einführen und gestalten können. Dieses Steuererfindungs- und Gestaltungsrecht ist allerdings ein von den Ländern abgeleitetes Recht.

Eine abgeschwächte Form der Einnahmenautonomie liegt vor, wenn die kommunale Körperschaft die Bemessung des Steuerbetrages auf ein ihr zugewiesenes Steuerobjekt eigenverantwortlich festlegen kann; sie also über eine eingeschränkte Gestaltungskompetenz sowie über die Steuerertragskompetenz verfügt. Für die kommunale Ebene ist diese Form der Steuerzuteilung in der Praxis⁴ bei der Gewerbe- und Grundsteuer anzutreffen. Nach Art. 106 Abs. 6 Satz 2 steht den Gemeinden das Recht zu, die Hebesätze für diese Steuerarten festzulegen. Die Gemeinden können damit durch Festlegung des Hebesatzes auf den bundeseinheitlich geregelten Steuermessbetrag den Steuersatz und damit die Steuerschuld eigenverantwortlich bestimmen. Die Gemeinden können somit eine aktive Steuerpolitik betreiben und die Steuerbelastung den örtlichen Präferenzen anpassen. Sie verfügen damit über zwei Handlungsparameter, nämlich die (mittelbare) Möglichkeit der Attrahierung von Steuerobjekten und die (unmittelbare) Möglichkeit der Variation des Steuersatzes.

Eine weiter abgeschwächte Form der kommunalen Einnahmenautonomie liegt vor, wenn die Gesetzgebungskompetenz zwar vollständig von der zentralen Ebene wahrgenommen wird, der kommunalen Ebene aber im Rahmen eines Steuerverbundes Ansprüche auf einen Teil der Steuererträge eingeräumt werden. Die einzelne kommunale Körperschaft verfügt insofern zwar über einen der Höhe nach bestimmten originären Steuerertragsanspruch. Auf die Bemessung

der Steuerschuld hat sie jedoch keinen Einfluss. Dies gilt für den 1969 eingeführten Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nach Art. 106 Abs. 5 GG in Höhe von derzeit 15% des Aufkommens dieser Gemeinschaftsteuer und für den 1998 eingeführten Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer nach Art. 106 Abs. 5a GG in Höhe von 2,2% des Umsatzaufkommens. Die interkommunale Verteilung dieser Steuerbeteiligungen erfolgt bei ersterer auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen der Einwohner und bei der letztgenannten auf der Grundlage eines orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels. Der kommunale Gestaltungsspielraum beschränkt sich hierbei auf die Attrahierung von Steuerobjekten. Eine solche Bemessungsgrundlagenpolitik kann beispielsweise durch die gezielte Entwicklung von Wohn- oder Gewerbegebieten erfolgen. Die Kommune verfügt damit lediglich über einen Handlungsparameter.

Aufgabengerechte Finanzausstattung

Allein die Verfügung über eigene Steuererträge dem Grunde nach sichert noch keine Autonomie in der Ausgabenwirtschaft. Notwendige Voraussetzung hierfür ist eine der Höhe nach aufgabengerechte Finanzausstattung. Soweit diese aufgrund der Ergiebigkeit der den Kommunen zugewiesenen Steuererträge nicht gesichert werden kann, müssen Zuweisungen einer übergeordneten Ebene die unzureichenden Steuereinnahmen ergänzen. Aufgrund des strukturell unzureichenden Gemeindesteueraufkommens verpflichtet Art. 106 Abs. 7 GG die Länder daher, die Kommunen am Länderanteil des Gemeinschaftsteueraufkommens zu beteiligen. Die Höhe der Beteiligung ebenso wie die fakultative Einbeziehung des Aufkommens der Landessteuern sowie der Zuweisungen und Beiträge im Rahmen des Länderfinanzausgleichs ist von den Ländern zu entscheiden. Die Weiterleitung der Mittel erfolgt im Rahmen der länderintern organisierten kommunalen Finanzausgleiche, die mit dieser Aufstockung der gemeindlichen Steuereinnahmen eine fiskalische Funktion erfüllen.

Unter dem Gesichtspunkt der Einnahmenautonomie treten die Landeszuweisungen jedoch hinter die originären Steuereinnahmen zurück, da Höhe, Ausgestaltung und Verteilung der Zuweisungen in erheblichem Umfang im Ermessen der Länder stehen und deren Prioritätensetzung unterliegen. Verglichen mit den vorgenannten Ausprägungen kommunaler Einnahmenautonomie weisen die Landeszuweisungen damit aus kommunaler Sicht den geringsten Autonomiespielraum auf.

Kommunale Finanzierungsstruktur

Zur Bewertung der finanzwirtschaftlichen Bedeutung der beschriebenen Ausprägungen kommunaler Einnahmenautonomie kann auf den Anteil der Einnahmearten an den bereinigten laufenden Einnahmen der

⁴ Von der durch Art. 106 Abs. 5 Satz 3 GG eingeräumten Möglichkeit der Belegung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer mit von den Gemeinden festzusetzenden Hebesätzen hat der einfache Gesetzgeber bisher keinen Gebrauch gemacht.

Entwicklung der kommunalen Finanzierungsstruktur

	1980		1985		1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	Mrd. DM	in %	Mrd. DM	in %	Mrd. DM	in %	Mrd. DM	in %	Mrd. DM	in %	Mrd. DM	in %	Mrd. DM	in %	Mrd. DM	in %	Mrd. DM	in %	Mrd. DM	in %	Mrd. DM	in %	Mrd. DM	in %
1. Bereinigte Einnahmen der laufenden Rechnung	102,9	100	125	100	157,3	100	205,7	100	223,9	100	235,4	100	240,8	100	243,1	100	247,2	100	233,4	100	239,5	100	245,3	100
darunter:																								
2. Steuereinnahmen (netto) ¹⁾	47,8	46,4	56,3	45	69	43,9	77,8	37,8	85,5	38,2	87	37	87,5	36,4	86,1	35,4	86	34,8	87,5	37,5	94,9	39,7	99,7	40,7
darunter:																								
2.1. Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern	0,3	0,3	0,4	0,3	0,6	0,4	- ²⁾	- ²⁾	0,7	0,3	0,8	0,3	0,8	0,3	0,9	0,4	0,9	0,4	0,9	0,4	- ²⁾	- ²⁾	- ²⁾	- ²⁾
2.2. Grundsteuern, Gewerbesteuer (netto)	25,5	24,8	30,6	24,5	38,6	24,5	41,3	20,1	44,2	19,7	44,8	19	44,9	18,6	42,8	17,6	46,5	18,8	49,9	21,4	50,8	21,2	53,2	21,7
2.3. Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (ab 1998)	20,7	20,1	24,3	19,4	29,6	18,8	35,6	17,3	40,3	18	41,1	17,5	41,5	17,2	42,1	17,3	38,3	15,5	36,4	15,6	42,9	17,9	45,2	18,4
3. Laufende Zahlungen der Länder an Kommunen	25,8	25,1	31,1	24,9	39,7	25,2	65,8	32	67,9	30,3	73,6	31,2	75,5	31,4	77,5	31,9	77	31,2	74	31,7	73,8	30,8	75,3	30,7
nachrichtlich: Gewerbesteuerumlage	5,9	5,7	4,1	3,3	5,1	3,2	5,4	2,6	6,2	2,8	3,8	1,6	5,8	2,4	7,6	3,1	8,3	3,4	8,1	3,5	9,6	4	9,8	4

¹⁾Ohne Gewerbesteuerumlage. ²⁾Ein gesonderter Ausweis der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern erfolgt in der vierteljährlichen Kassenstatistik nicht.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, ab 1998 vierteljährliche Kassenstatistik (für neue Länder auch 1991); eigene Berechnungen.

Kommunalhaushalte (ohne Stadtstaaten) abgestellt werden. Die bereinigten Einnahmen der laufenden Rechnung beliefen sich im Jahr 1980 auf 102,9 Mrd. DM und stiegen bis 1990 auf 157,3 Mrd. DM. Infolge der Deutschen Einheit ist für das Jahr 1991 ein sprunghafter Anstieg der bereinigten laufenden Einnahmen auf 205,7 Mrd. DM feststellbar. Bis 1999 ergibt sich ein Zuwachs auf 245,3 Mrd. DM. Der Anteil der durch Steuereinnahmen (netto) und Zahlungen der Länder gedeckten laufenden kommunalen Einnahmen liegt seit 1980 zwischen 66% und 72%. Die Steuern mit den größten Gestaltungsspielräumen, die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, weisen kontinuierlich ein nur marginales Gewicht auf. Ihr Anteil an den bereinigten laufenden Einnahmen bleibt mit 0,3% bis 0,4% äußerst gering. Angesichts dieser fiskalischen Bedeutungslosigkeit sollen die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern im Weiteren nicht mehr betrachtet werden.

Die Entwicklung der kommunalen Finanzierungsstruktur ist vor allem von der Zäsur der Deutschen Einheit geprägt. So sackt der Anteil des Aufkommens der hebesatzbewehrten Gewerbe- und Grundsteuern – nach Absetzung der Gewerbesteuerumlage – an den bereinigten laufenden Einnahmen infolge der eklatanten Steuerschwäche der ostdeutschen Kommunen von 24,5% im Jahr 1990 auf 20,1% im Jahr 1991. Der Finanzierungsanteil des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer sinkt zwischen diesen beiden Jahren von 18,8% auf 17,3%. Die Anteilswerte des Jahres 1990 werden weder bei den Realsteuern noch beim Einkommensteueranteil und dem 1998 eingeführten Umsatzsteueranteil bis 1999 wieder erreicht. Spiegelbildlich dazu steigt der Finanzierungsbeitrag der laufenden Zahlungen der Länder für die

kommunalen Verwaltungshaushalte sprunghaft von 25,2% im Jahr 1990 auf 32,0% im Jahr 1991. Dieser Anteilswert liegt seitdem ständig über 30%⁵⁾. Im Zuge der Deutschen Einheit ist also eine massive Verschiebung in der kommunalen Finanzierungsstruktur feststellbar. Die Bedeutung der Einnahmearten mit höherem Autonomiegrad ist zurückgegangen, die Bedeutung der Einnahmearten mit niedrigerem Autonomiegrad hat zugenommen. Die finanzwirtschaftliche Unabhängigkeit der kommunalen Ebene ist damit gesunken und nicht gestiegen.

Die gleiche Feststellung ist im Hinblick auf zwei weitere Entwicklungen zu treffen. Zum einen wurde im Jahr 1995 die Gewerbesteuerumlage in den alten Ländern zur Beteiligung der kommunalen Ebene an den Länderbelastungen aus der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs erhöht. Das Volumen der Gewerbesteuerumlage stieg von 5,8 Mrd. DM im Jahr 1994 auf 7,6 Mrd. DM im Jahr 1995. Zum zweiten war die Einführung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer im Jahr 1998 verbunden mit der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer, die zusammen mit der Gewerbeertragsteuer dem gemeindlichen Hebesatzrecht unterlag. Dieser Tausch einer der gemeindlichen Gestaltungs- und Ertragshoheit unterliegenden Steuer gegen eine bloße Steuerbeteiligung bedeutet eine autonomiemindernde Verschiebung der kommunalen

⁵⁾ Auch im Jahr 1999 beliefen sich nach den Ergebnissen der vierteljährlichen Kassenstatistik die Steuereinnahmen – netto – der Gemeinden in den neuen Flächenländern mit 589 DM/Einwohner nur auf 41 % der Steuereinnahmen – netto – der Gemeinden in den alten Flächenländern (1469 DM/Einwohner). Die Steuerschwäche der ostdeutschen Kommunen wurde durch Landeszuweisungen ausgeglichen. Die im Rahmen der kommunalen Finanzausgleiche bereitgestellten Schlüsselzuweisungen betragen nach den Ergebnissen der genannten Statistik 1999 in den neuen Ländern 1 008 DM/Einwohner gegenüber nur 482 DM/Einwohner in den alten Ländern.

Einnahmenstruktur. Die vom Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf die finanzverfassungsrechtliche Stellung der Kommunen getroffene Aussage einer gestärkten Unabhängigkeit der kommunalen Ebene bestätigt sich damit in finanzwirtschaftlicher Hinsicht nicht. Vielmehr ist das Gegenteil feststellbar.

Zwei Grundstrukturen des Finanzausgleichs

Dessen ungeachtet ist zu untersuchen, welche Konsequenzen sich aus den unterschiedlichen Ausprägungen kommunaler Einnahmenautonomie für die Gestaltung der Finanzausgleiche ergeben. Hierzu sollen zunächst die Grundstrukturen des Länderfinanzausgleichs und des kommunalen Finanzausgleichs dargelegt werden. Der Länderfinanzausgleich ist, ausgehend von einer nach erfolgter vertikaler Umsatzsteuerverteilung angemessenen Ausstattung der Länderebene mit Steuereinnahmen, als rein horizontal wirkendes Finanzausgleichssystem ausgestaltet⁶.

Stark vereinfacht lässt sich die Grundstruktur wie folgt beschreiben: Die Steuereinnahmen T des Landes i werden den durchschnittlichen Steuereinnahmen aller Länder gegenübergestellt. Die Differenz wird bei finanzstarken Ländern in Höhe eines Ausgleichssatzes α abgeschöpft und als Ausgleichsbeitrag B in den Finanzausgleich eingezahlt. Bei finanzschwachen Ländern wird die Differenz in Höhe des Ausgleichssatzes α durch die Ausgleichszuweisung Z aus dem Finanzausgleich aufgefüllt. Um die Einnahmen vergleichbar zu machen, werden die Einnahmengrößen auf die Einwohnerzahlen E bezogen. Für das Land i ergibt sich damit:

$$(1) Z_i = \alpha ((\Sigma T_j / \Sigma E_j) \cdot E_i - T_i)$$

$$\text{bzw. } B_i = \alpha (T_i - (\Sigma T_j / \Sigma E_j) \cdot E_i)$$

$$(2) Z_i = \alpha (e_i T - T_i) \quad \text{bzw. } B_i = \alpha (T_i - e_i T)$$

mit $e_i = E_i / \Sigma E_j$, $T = \Sigma T_j$

Die dem Land i nach Finanzausgleich zur Verfügung stehende Finanzkraft F beträgt:

$$(3) F_i = T_i + Z_i \quad \text{bzw. } F_i = T_i - B_i$$

Nach der geltenden Finanzverfassung sind die Kommunen als Teile der Länder nicht unmittelbar am Länderfinanzausgleich beteiligt. Finanzkraft und Finanzbedarf der Kommunen ist jedoch im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen. Der Finanzausgleich unter den Kommunen erfolgt durch Landesregelun-

gen, deren Ausgangspunkt, anders als der Ausgangspunkt des Länderfinanzausgleichs, eine zur Aufgabenerfüllung nicht genügende Steuerausstattung der kommunalen Ebene ist. Die kommunalen Finanzausgleiche stellen damit vertikale Zuweisungssysteme mit horizontaler Wirkung dar. Der Ausgleich kann damit nicht mehr an durchschnittlichen Steuereinnahmen orientiert sein, sondern erfordert die Normierung einer Bedarfsgröße.

Technisch erfolgt der Ausgleich in seiner Grundstruktur durch gemeindeweise Gegenüberstellung einer Steuerkraftmesszahl T und einer Bedarfsmesszahl. Die Bedarfsmesszahl ergibt sich durch Multiplikation eines dimensionslosen Bedarfsindicators, des Gesamtansatzes GA der Gemeinde i, mit dem einheitlichen monetären Grundbetrag GB. Die an der Bedarfsmesszahl fehlende Steuerkraft wird durch Schlüsselzuweisungen S wiederum in Höhe eines Ausgleichssatzes α aufgefüllt⁷: Für eine Gemeinde i ergibt sich damit im vereinfachten Modell folgende Schlüsselzuweisung und Finanzkraft F:

$$(4) S_i = \alpha (GB \cdot GA_i - T_i)$$

$$(5) F_i = T_i + S_i$$

Der Grundbetrag wird dabei so ermittelt, dass die Summe der Bedarfsmesszahlen der Summe der im Verteilungssystem zur Verfügung stehenden Finanzmasse unter Berücksichtigung des Ausgleichssatzes entspricht und so die Schlüsselmasse vollständig zur Verteilung gelangt⁸:

$$(6) GB \cdot \Sigma GA_j = \Sigma S_j / \alpha + \Sigma T_j \quad \text{bzw.}$$

$$(7) GB = (S / \alpha + T) / GA \quad \text{mit } S = \Sigma S_j$$

$$T = \Sigma T_j, \quad GA = \Sigma GA_j$$

Berücksichtigung des Hebesatzrechtes

Eine ökonomische Bewertung von Finanzausgleichsregelungen orientiert sich an allokativen und distributiven Kriterien⁹. In allokativer Hinsicht ist insbesondere die Ausrichtung von Umfang und Struktur des öffentlichen Leistungsangebotes an die örtlichen Präferenzen und die Sicherung ausreichender Anreize zur Pflege der Steuerbasis zu beachten. Dies setzt voraus, dass die Ergebnisse einer autonom und eigenverantwortlich getroffenen Entscheidung grundsätzlich bei der entscheidenden Körperschaft

⁶ Der Finanzausgleich unter den Ländern vollzieht sich über mehrere Stufen. Auf der ersten Stufe werden nach Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG bis zu 25% des Umsatzsteueranteils der Länder nach mangelnder Steuerkraft verteilt (Umsatzsteuerausgleich). Die zweite Stufe bildet der in Art. 107 Abs. 2 Sätze 1 und 2 GG vorgeschriebene Länderfinanzausgleich i.e.S. Auf der dritten Stufe werden nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs verbleibende Fehlbeträge durch Ergänzungszuweisungen des Bundes ausgeglichen (Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen). Auf der vierten Stufe erfolgt schließlich die Verteilung von bedarfsorientierten Bundesergänzungszuweisungen, die an Sonderlasten der Länder anknüpfen. In diesem Beitrag wird der Begriff „Länderfinanzausgleich“ ausschließlich in der Abgrenzung des Art. 107 Abs. 2 Sätze 1 und 2 GG verwendet.

⁷ Einzelheiten sind beispielsweise nachzulesen bei Franz Zimmermann: Das System der kommunalen Einnahmen und die Finanzierung kommunaler Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1988.

⁸ Im vereinfachten Modell soll von der Möglichkeit einer Abschöpfung überdurchschnittlicher Steuereinnahmen durch Finanzausgleichsumlagen ebenso abgesehen werden wie von sogenannten abundanten Gemeinden, die aufgrund ihrer Steuerstärke keine Schlüsselzuweisungen erhalten. Würde diese Annahme aufgegeben, müsste der Grundbetrag im Wege eines iterativen Verfahrens bestimmt werden.

⁹ Vgl. z.B. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn 1992, S. 41-50.

verbleiben und nicht über den Finanzausgleich auf andere am Ausgleich teilnehmende Körperschaften überwältzt werden.

Die Hebesatzautonomie liefe beispielsweise dann leer, wenn der durch eine Hebesatzerhöhung erzielte zusätzliche Steuerertrag von einer gegenläufigen gleich hohen Minderung der Finanzausgleichszuweisungen der betreffenden Gemeinde absorbiert würde. Bezogen auf das gemeindliche Hebesatzrecht bei der Gewerbe- und Grundsteuer folgt daraus, dass die Hebesatzautonomie umso stärker ausgeprägt ist, je weniger sich Unterschiede in der Hebesatzanspannung und Hebesatzveränderungen in der Verteilung der Finanzausgleichszuweisungen niederschlagen.

Die kommunalen Finanzausgleiche sehen daher die Anwendung von normierten bzw. Nivellierungshebesätzen bei der Ermittlung der Steuerkraftzahlen der Gewerbe- und Grundsteuer vor. Hierzu werden die tatsächlichen Einnahmen aus der Gewerbe- und den Grundsteuern durch die jeweils von der Gemeinde festgesetzten Hebesätze geteilt und der so ermittelte steuerliche Grundbetrag mit einem für die am Ausgleich beteiligten Gemeinden oder Gemeindegruppen je Steuerart einheitlich festgelegten Hebesatz¹⁰ vervielfältigt. Die Steuerautonomie in der Ausprägung des Hebesatzrechtes ist damit durch den Ansatz von normierten Hebesätzen zur Ermittlung der im Finanzausgleich anzurechnenden Steuerkraft grundsätzlich gesichert.

Im Länderfinanzausgleich werden Unterschiede in der Hebesatzanspannung¹¹ und Hebesatzvariationen ebenfalls für der Ermittlung der Finanzausgleichstransfers neutralisiert, allerdings nach einem anderen Normierungsverfahren als in den kommunalen Finanzausgleichen üblich. So werden zunächst länderweise die Grundbeträge der Grundsteuern und der Gewerbesteuer – nach Abzug der im Ausgleichsjahr geleisteten Gewerbesteuerumlage – für das dem Ausgleichsjahr vorangehende Jahr ermittelt. Auf diese Grundbeträge werden nach § 8 Abs. 2 FAG einheitliche fiktive Hebesätze von 250% bei der Gewerbesteuer und 180% bis 250% bei den Grundsteuern angewendet. Die damit gebildeten länderweisen Steuerkraftzahlen werden schließlich nach § 8 Abs. 5

FAG jeweils für sich um einen für alle Bundesländer einheitlichen Prozentsatz so reduziert, dass sich in der Summe über alle Länder die Hälfte der im Ausgleichsjahr bundesweit erzielten Einnahmen der betreffenden Steuerart ergeben.

Im Ergebnis erfolgt damit eine Zuordnung der – um die Hälfte gekürzten – im Ausgleichsjahr tatsächlich erzielten Steuereinnahmen auf die einzelnen Länder entsprechend der Verteilung der für das Vorjahr festgestellten Grundbeträge in der betreffenden Steuerart. Die Höhe der fiktiven Hebesätze hat für das Ergebnis damit keine Bedeutung¹². Durch dieses Normierungsverfahren kann auch im geltenden Länderfinanzausgleich die kommunale Steuerautonomie in der Ausprägung des Hebesatzrechtes als grundsätzlich gesichert betrachtet werden. Eine Kürzung der Gemeindesteuereinnahmen stellt keine Gestaltungsform zur Berücksichtigung der gemeindlichen Hebesatzautonomie dar.

Berücksichtigung der Ertragshoheit

Ist im Zusammenhang mit der Hebesatzautonomie die Wirkung von Unterschieden und Veränderungen der Hebesatzanspannung auf das Finanzausgleichssystem zu beurteilen, sind bei der Ertragshoheit Unterschiede und Veränderungen der Steuerbasis zu betrachten. Auch für die Einnahmenautonomie in der Ausprägung der Ertragshoheit gilt, dass sie umso größer ist, je weniger ihre Ergebnisse durch den Finanzausgleich verändert werden. Andererseits sind die auf Streuungen der Steuerbasis beruhenden Einnahmendisparitäten gerade Anlass und Gegenstand eines Finanzausgleichs, der durch eine Angleichung der vorgefundenen und der gemeindlichen Entscheidungssphäre nur teilweise zuzurechnenden Unterschiede allen am Finanzausgleich beteiligten Körperschaften eine aufgabengerechte Finanzausstattung sichern soll.

Indem der Finanzausgleich die Ergebnisse der originären Steuerverteilung anpasst, hat er also einerseits eine die Einnahmenautonomie in der Ausprägung der Ertragshoheit einschränkende Wirkung, gleichzeitig aber durch die Angleichung der Finanzausstattungen eine die Ausgabenautonomie sichernde Wirkung. Das auf interregionale Differenzierung wirkende Allokationsziel und das auf interregionale Angleichung wirkende Distributionsziel stehen somit im Konflikt miteinander. Beide Ziele müssen zu einem

¹⁰ Kontrovers wird die Frage diskutiert, ob eine Differenzierung der Nivellierungshebesätze wegen interkommunal unterschiedlicher Hebesatzanspannungspotentiale geboten ist. Vgl. hierzu am Beispiel Nordrhein-Westfalens Rüdiger Parsche, Matthias Steinherr: Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, München 1995; Martin Junkernheinrich, Gerhard Micosatt: Reform des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen, Bochum 1997. Zu berücksichtigen ist, dass bei Nivellierungshebesätzen, die unter den gewichteten Landesdurchschnittshebesätzen liegen, eine systematische Untererfassung der dem Ausgleich unterliegenden Steuereinnahmen und damit eine Minderung der Ausgleichsintensität die Folge ist. Vgl. hierzu die Übersicht bei Matthias Wohltmann: Einheitliche Nivellierungshebesätze und adäquate Berücksichtigung der Gewerbesteuerkraft im kommunalen Finanzausgleich, in: Der Gemeindehaushalt, Heft 9/2000, S. 193-210; hier S. 200 f.

¹¹ Nach den Ergebnissen des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes streuten die gewogenen Durchschnittshebesätze im Jahr 1999 bei der Gewerbesteuer zwischen 470% in Hamburg und 310% in Brandenburg bei im Bundesdurchschnitt 389%. Die gewogenen Durchschnittshebesätze der Grundsteuer B lagen zwischen 600% in Berlin und 303% in Schleswig-Holstein bei im Bundesdurchschnitt 367%.

¹² Anders als im kommunalen Finanzausgleich führen damit die, verglichen mit den tatsächlichen Hebesätzen, niedrigen fiktiven Hebesätze nicht zu einer Minderung der eingerechneten Finanzkraft und damit zu einer Absenkung der Ausgleichsintensität.

als angemessen betrachteten Ausgleich gebracht werden. Der diesbezügliche Gestaltungsparameter ist der Ausgleichssatz. Dies soll ausgehend von den obigen vereinfachten Finanzausgleichsmodellen verdeutlicht werden. Im Länderfinanzausgleichsmodell ergibt sich dabei nach Einfügung von (2) in (3) für Empfänger- bzw. Zahlerländer

$$(8) F_i = T_i + \alpha (e_i T - T_i) \quad \text{bzw.} \quad F_i = T_i - \alpha (T_i - e_i T)$$

und nach weiterer Umformung für Empfänger- und Zahlerländer einheitlich

$$(9) F_i = (1 - \alpha) T_i + \alpha e_i T$$

Die Finanzkraft des Landes i nach Finanzausgleich kann also zerlegt werden in eine steuerkraftabhängige Komponente $(1 - \alpha) T_i$ und eine steuerkraftunabhängige Komponente $\alpha e_i T$. Die Finanzkraftverteilung nach Finanzausgleich wird zu $(1 - \alpha)\%$ von der originären Steuerverteilung und zu $\alpha\%$ von der Einwohnerverteilung geprägt. Zentrale Stellgröße ist der Ausgleichssatz α . Ist dieser 1, erfolgt die Finanzverteilung nach Finanzausgleich ausschließlich nach Einwohneranteilen, die Steuerhoheit der beteiligten Körperschaften wird durch den Finanzausgleich vollständig absorbiert. Ist der Ausgleichssatz 0, erfolgt kein Finanzausgleich und die Verteilungsergebnisse der Ertragshoheit bleiben vollumfänglich gesichert. Analoge Ergebnisse zeigen sich im vereinfachten Modell des kommunalen Finanzausgleichs. Wird (7) in (4) und sodann (4) in (5) eingesetzt ergibt sich:

$$(10) F_i = T_i + \alpha ((S/\alpha + T)/GA \cdot GA_i - T_i)$$

und nach weiterer Umformung

$$(11) F_i = (1 - \alpha) T_i + (S + \alpha T) g_i$$

$$\text{mit } g_i = GA_i / \sum GA_j$$

Gegenüber dem Modell des Länderfinanzausgleichs wird im Ergebnis des kommunalen Finanzausgleichs zusätzlich zu $\alpha\%$ der im System angerechneten Steuerkraft auch die Schlüsselmasse S finanzkraftunabhängig, nunmehr nach Maßgabe des Bedarfsindikators GA , verteilt. Zentrale Stellgröße ist auch hier der Ausgleichssatz α . Um die Auswirkungen einer marginalen Veränderung der Steuerbasis der Körperschaft i auf deren Finanzkraft nach Finanzausgleich zu bestimmen, sind (9) und (11) nach T_i abzuleiten:

$$(12) \partial F_i / \partial T_i = (1 - \alpha) + \alpha e_i$$

im Modell des Länderfinanzausgleichs und

$$(13) \partial F_i / \partial T_i = (1 - \alpha) + \alpha g_i$$

im Modell des kommunalen Finanzausgleichs.

Damit sind zwei Effekte zu unterscheiden. Steigt beispielsweise die Steuerbasis der Körperschaft i um 1 Geldeinheit, so erhöht sich ihre Finanzkraft nach Finanzausgleich im ersten Schritt um $1 - \alpha$ Geldeinheiten¹³. Beim zweiten Effekt ist zu berücksichtigen, dass mit der Steuermehreinnahme die im Finanzausgleich insgesamt angerechnete Steuerkraft um $\alpha\%$ der Mehreinnahme zuwächst. An diesem Zuwachs ist

die Körperschaft i wiederum entsprechend ihrem Einwohneranteil e_i im Modell des Länderfinanzausgleichs und mit ihrem Bedarfsindikatoranteil g_i im Modell des kommunalen Finanzausgleichs beteiligt.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass bei Durchführung eines Finanzausgleichs Einschränkungen der als Ertragshoheit verstandenen Autonomie zwangsläufig sind. Das Ausmaß der Einschränkung wird durch den Ausgleichssatz bestimmt. Eine Kürzung der im Finanzausgleich angerechneten Gemeindesteuern wäre keine sachgerechte Gestaltung zur Berücksichtigung der gemeindlichen Steuerertragshoheit. Da sich in der Festlegung des Ausgleichssatzes neben allokativen Erwägungen auch distributive und damit auch normative Auffassungen, z.B. über das Ausmaß der als erforderlich angesehenen interregionalen Angleichung der öffentlichen Leistungen, ausdrücken, kann es einen „richtigen“ Ausgleichssatz nicht geben.

Originäre Gemeindesteuereinnahmen

Fraglich bleibt, welche Konsequenzen sich aus dem Umfang der originären kommunalen Steuereinnahmen für die Finanzausgleichsregelungen ergeben. Im vereinfachten Modell des kommunalen Finanzausgleichs ergibt sich die kommunale Finanzausstattung als Summe aus Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen. Ausgehend von einer zur Gewährleistung der kommunalen Ausgabenautonomie als erforderlich eingeschätzten Finanzausstattung ist die Schlüsselmasse so zu bemessen, dass sie die Differenz zwischen dieser Finanzausstattung und den kommunalen Steuereinnahmen deckt. Im Falle einer Deckung der erforderlichen Finanzausstattung bereits durch Steuereinnahmen reduziert sich die Schlüsselmasse auf Null. Der kommunale Finanzausgleich wäre ein rein horizontaler. In den kommunalen Finanzausgleichsmodellen ist damit die Höhe der Schlüsselmasse der Parameter, über den der Grad der kommunalen Autonomie im Sinne einer Unabhängigkeit von ergänzenden Deckungsmitteln zu berücksichtigen ist. Die kommunalen Finanzausgleichsmodellen enden jedoch an den Landesgrenzen und sind eingebunden in das Ergebnis des vorgeschalteten Länderfinanzausgleichs.

Ist bei der Regelung des Länderfinanzausgleichs der Unabhängigkeitsgrad der kommunalen Ebene von ergänzenden Landeszuweisungen gesondert zu berücksichtigen? Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 11.11.1999 legt einen Zusammenhang zwischen dem Anrechnungsgrad der Gemeindesteu-

¹³ Bei hebesatzbewehrten Steuern im kommunalen Finanzausgleich ergibt sich dieser Grenzeffekt nur, wenn der gemeindeindividuelle Hebesatz dem Nivellierungshebesatz entspricht. Liegt der gemeindliche Hebesatz beispielsweise niedriger als der Nivellierungshebesatz, wird der Gemeinde bei Zuwachs ihrer Besteuerungsgrundlagen ein über ihre tatsächlichen Mehreinnahmen hinausgehender Steuerkraftzuwachs im Finanzausgleichssystem zugerechnet. Die Grenzabschöpfung erhöht sich.

ern und dem Grad der kommunalen Steuerdeckung nahe. Diese Zusammenhänge sollen im Folgenden anhand eines wiederum stark vereinfachten Modells geprüft werden.

Im Modell sei unterstellt, es gebe lediglich die Länder A und B mit jeweils zwei Gemeinden. Beide Länder sollen aus Gründen der Vereinfachung die gleiche Einwohnerzahl aufweisen. Gleiches gelte für die Gemeinden. Weiterhin sei unterstellt, dass ein Ausgleichssatz von 80% in der Modellwelt einen als optimal bewerteten Ausgleich zwischen Allokations- und Distributionsziel darstelle. Auch bestehende auf Ebene der Länder und Gemeinden keine Steuergestaltungskompetenz. Der originäre Steuerertrag betrage auf dem Gebiet des Landes A 300 Geldeinheiten (GE) und auf dem Gebiet des Landes B 250 GE.

In einem ersten Fall sei nun unterstellt, die Gemeinden verfügten über keine Steuerertragshoheit und würden vollständig über Landeszuweisungen finanziert. Der Länderfinanzausgleich stellt damit nur auf die Landessteuereinnahmen ab. Da beide Länder die gleiche Einwohnerzahl aufweisen, erfolgt der Ausgleich bezogen auf die durchschnittlichen Steuereinnahmen von 275 GE, so dass die übersteigenden Einnahmen zu 80% abgeschöpft und die unterschreitenden Einnahmen zu 80% aufgefüllt werden. Es ergibt sich folgendes Verteilungsergebnis:

Fall 1: Keine kommunale Steuerertragshoheit.

Körperschaft	Originäre Steuereinnahmen	Finanzausgleich	Finanzkraft nach Finanzausgleich
A	300 GE	- 20 GE	280 GE
B	250 GE	+ 20 GE	270 GE
Durchschnitt	275 GE	0 GE	275 GE

Nun sollen die Annahmen abgewandelt werden: Die Gemeindeebene verfüge über originäre Steuereinnahmen im Umfang von 150 GE, was insgesamt eine aufgabengerechte kommunale Finanzausstattung darstelle. Die Gemeindeebene könne also ihre notwendigen Ausgaben in vollem Umfang aus eigenem Steuerertrag decken. Wie in Fall 1 werden in Region A 300 GE und in Region B 250 GE originärer Steuereinnahmen erzielt, nun aber in folgender Aufteilung:

Land A	200 GE
Gemeinde G ₁	30 GE
Gemeinde G ₂	70 GE
Land B	200 GE
Gemeinde G ₃	15 GE
Gemeinde G ₄	35 GE

Der Finanzausgleich unter den Kommunen kann nun bundesweit oder landesintern organisiert werden.

Für Fall 2 sei eine Verselbständigung der Gemeinden unterstellt, so dass der Staatsaufbau von drei in ihrer Haushaltswirtschaft und Finanzierung unabhängigen Ebenen geprägt sei. Damit ist einem landesinternen kommunalen Finanzausgleich die finanzverfassungsrechtliche Grundlage entzogen. Es wäre ein bundesweiter interkommunaler Finanzausgleich zu organisieren. Da alle Gemeinden die gleiche Einwohnerzahl aufweisen, erfolgt der Ausgleich bezogen auf die durchschnittlichen Gemeindesteuereinnahmen von 37,5 GE. Dies würde zu einer Abschöpfung der den Durchschnitt übersteigenden Steuereinnahmen um 80% und zu einer Auffüllung der den Durchschnitt unterschreitenden Steuereinnahmen um 80% führen:

Fall 2: Vollständige Steuerfinanzierung der Gemeinden und bundesweiter kommunaler Finanzausgleich

Körperschaft	Originäre Steuereinnahmen	Finanzausgleich	Finanzkraft nach Finanzausgleich
G ₁	30 GE	+ 6 GE	36 GE
G ₂	70 GE	- 26 GE	44 GE
G ₃	15 GE	+ 18 GE	33 GE
G ₄	35 GE	+ 2 GE	37 GE
Durchschnitt	37,5 GE	0 GE	37,5 GE

Da die Landessteuereinnahmen im vereinfachten Modell den gleichen Wert aufweisen, ergeben sich im Länderfinanzausgleich keine Zahlungsströme. Nach Abschluss der Finanzausgleiche verfügt Region A über 200 GE Landeseinnahmen und über 80 GE Gemeindeeinnahmen, zusammen also über 280 GE. Region B verfügt nach Finanzausgleich in der Summe aus Landes- und Gemeindeeinnahmen über 270 GE. Die Verteilung nach Finanzausgleich ist identisch mit der Verteilung, die sich im Fall 1 ergibt.

Für Fall 3 sei die gemeindliche Ebene nunmehr staatsorganisatorisch den Ländern eingegliedert. Damit ist ein bundesweiter interkommunaler Finanzausgleich nicht möglich und es sind landesinterne kommunale Finanzausgleiche zu organisieren. Sofern diese als rein horizontale Ausgleichs gestaltet werden, ergibt sich – wiederum bei einem Ausgleichssatz von 80% – folgende Verteilung der Gemeindeeinnahmen nach Finanzausgleich:

Fall 3: Vollständige Steuerfinanzierung der Gemeinden und landesinterne horizontale kommunale Finanzausgleiche

Gemeinden in Region A	Originäre Steuereinnahmen	Finanzausgleich	Finanzkraft nach Finanzausgleich
G ₁	30 GE	+ 16 GE	46 GE
G ₂	70 GE	- 16 GE	54 GE
Durchschnitt	50 GE	0 GE	50 GE

LÄNDERFINANZAUSGLEICH

Gemeinden in Region B	Originäre Steuereinnahmen	Finanzausgleich	Finanzkraft nach Finanzausgleich
G ₃	15 GE	+ 8 GE	23 GE
G ₄	35 GE	- 8 GE	27 GE
Durchschnitt	25 GE	0 GE	25 GE

Da der landesinterne kommunale Finanzausgleich maximal bis zur Höhe der im Land erzielten durchschnittlichen Gemeindesteuereinnahmen ausgleichen kann, wird der als optimal definierte Ausgleichsgrad von 80% für die Gemeindeebene insgesamt verfehlt. Zwar würden die Ergebnisse der Steuerertragshoheit für die Gemeinden in Gebiet A stärker zur Geltung kommen. Dafür wäre jedoch die die Ausgabenautonomie sichernde Wirkung des Finanzausgleichs für die Gemeinden in Gebiet B geschwächt. Hinzu kommt nun eine Rangfolgeverschiebung zwischen den Gemeinden im Bundesvergleich. Da die Gemeinde 4 einen landesinternen Finanzausgleich zugunsten der Gemeinde 3 leisten muss, während die Gemeinde 1 vom Finanzausgleich mit der Gemeinde 2 profitiert, erfolgt eine Rangfolgeverschiebung zwischen den Gemeinden 1 und 4 nach Finanzausgleich. Dies war im bundesweiten kommunalen Finanzausgleich nicht der Fall. Dieses Ergebnis kann nur durch eine Erweiterung des kommunalen Finanzausgleichs in Land B um vertikale Landeszuweisungen vermieden werden. Dann würden sich jedoch die Einnahmen des Landes B nach Finanzausgleich mindern und der als optimal eingestufte Ausgleichsgrad auf Landesebene verfehlt.

Fall 4: Vollständige Steuerfinanzierung der Gemeinden und landesinterne vertikale kommunale Finanzausgleiche mit horizontaler Wirkung (Volleinrechnung der Gemeindesteuern im Länderfinanzausgleich)

Körperschaften in Region A	Originäre Steuereinnahmen	Länderfinanzausgleich	Kommunaler Finanzausgleich	Finanzkraft nach Finanzausgleich
Land A	200 GE	- 20 GE	+ 20 GE	200 GE
G ₁	30 GE		+ 6 GE	36 GE
G ₂	70 GE		- 26 GE	44 GE
Summe	300 GE	- 20 GE	0 GE	280 GE
Nachrichtlich: Durchschnitt Gemeinden	50 GE		-10 GE	40 GE

Körperschaften in Region B	Originäre Steuereinnahmen	Länderfinanzausgleich	Kommunaler Finanzausgleich	Finanzkraft nach Finanzausgleich
Land B	200 GE	+ 20 GE	- 20 GE	200 GE
G ₃	15 GE		+ 18 GE	33 GE
G ₄	35 GE		+ 2 GE	37 GE
Summe	250 GE	+ 20 GE	0 GE	270 GE
Nachrichtlich: Durchschnitt Gemeinden	25 GE		+10 GE	35 GE

Um diese Zielverfehlungen zu vermeiden, wäre ein länderübergreifender Ausgleich der Gemeindesteuereinnahmen durch Berücksichtigung der gemeindlichen Einnahmedisparitäten im Länderfinanzausgleich unumgänglich. Sofern die Gemeindesteuereinnahmen den Ländern vollständig zugerechnet würden, ergäbe sich die in Fall 1 erzielte Einnahmenverteilung nach Länderfinanzausgleich. Da die Zahlungen des Landes A in Höhe von 20 GE ausschließlich durch Einnahmedisparitäten bei den Gemeindesteuern verursacht sind, müsste Land A sich für diese Leistungen in Form einer Finanzausgleichsumlage bei seinen Gemeinden refinanzieren. Umgekehrt resultieren die Zuweisungen des Landes B ebenfalls ausschließlich aus den Einnahmedisparitäten bei den Gemeindesteuern, so dass auch Land B dieses Ergebnis des Länderfinanzausgleichs vollständig an seine Gemeinden weiterleiten müsste. Die kommunalen Finanzausgleiche müssen also um eine vertikale Komponente ergänzt werden. Werden die Modelldaten in Formel (7) eingetragen und der Einfachheit halber der Gesamtansatz angesichts zwischen den Gemeinden als gleichverteilt angenommener Bedarfe je Gemeinde mit 1 angesetzt, ergibt sich für beide Länder ein Grundbetrag von 37,5 GE, der auch der Bedarfsmesszahl jeder Gemeinde entspricht. Die gemeindlichen Steuereinnahmen sind sodann je Land gemessen an der Bedarfsmesszahl zu 80% abzuschöpfen bzw. aufzufüllen (Vgl. Fall 4).

Die Einnahmen sowohl der Länder als auch der einzelnen Gemeinden nach Finanzausgleich sind identisch mit den Verteilungen der Fälle 1 und 2; die Ergebnisse sind konsistent. Der interregionale ge-

Fall 5: Vollständige Steuerfinanzierung der Gemeinden und landesinterne vertikale kommunale Finanzausgleiche mit horizontaler Wirkung (Halbeinrechnung der Gemeindesteuern im Länderfinanzausgleich)

Körperschaften in Region A	Originäre Steuereinnahmen	Länderfinanzausgleich	Kommunaler Finanzausgleich	Finanzkraft nach Finanzausgleich
Land A	200 GE	- 10 GE	+ 10 GE	200 GE
G ₁	30 GE		+ 11 GE	41 GE
G ₂	70 GE		- 21 GE	49 GE
Summe	300 GE	- 10 GE	0 GE	290 GE
Nachrichtlich: Durchschnitt Gemeinden	50 GE		-10 GE	45 GE

Körperschaften in Region B	Originäre Steuereinnahmen	Länderfinanzausgleich	Kommunaler Finanzausgleich	Finanzkraft nach Finanzausgleich
Land B	200 GE	+ 10 GE	- 10 GE	200 GE
G ₃	15 GE		+ 13 GE	28 GE
G ₄	35 GE		- 3 GE	32 GE
Summe	250 GE	+ 10 GE	0 GE	260 GE
Nachrichtlich: Durchschnitt Gemeinden	25 GE		+10 GE	30 GE

meindliche Steuerkraftausgleich wurde über den Länderfinanzausgleich und den kommunalen Finanzausgleich hergestellt. Interkommunale Rangfolgeverschiebungen erfolgen nicht.

Abweichend von Fall 4 soll abschließend in Anlehnung an die geltenden Regelungen unterstellt werden, die Gemeindesteuereinnahmen würden im Länderfinanzausgleich nur hälftig angerechnet. Damit ergäbe sich folgende Berechnung für den Länderfinanzausgleich:

Für die landesintern zu organisierenden kommunalen Finanzausgleiche gilt wiederum, dass sich Land A in Höhe seiner Einzahlung in den Länderfinanzausgleich von 10 GE durch eine Finanzausgleichsumlage bei seinen Gemeinden refinanzieren müsste, während Land B die allein aufgrund der gemeindlichen Steuerdisparitäten erhaltenen Länderfinanzausgleichszuweisungen von 10 GE in voller Höhe in den kommunalen Finanzausgleich weiterleitet. Als Bedarfsmesszahl ergibt sich analog der in Fall 4 erfolgten Berechnung nun für die Gemeinden in Land A 43,75 GE und für die Gemeinden in Land B 31,25 GE. Bei dem unveränderten Ausgleichssatz von 80 % ergeben sich folgende Einnahmenverteilungen nach Finanzausgleich:

Körperschaft	Originäre Steuereinnahmen	Angerechnete Steuereinnahmen	Finanzausgleich	Finanzkraft nach Finanzausgleich
A + G ₁ + G ₂	300 GE	250 GE	- 10 GE	290 GE
B + G ₃ + G ₄	250 GE	225 GE	+ 10 GE	260 GE
Durchschnitt	275 GE	237,5 GE	0 GE	275 GE

In diesem Fall wird zwar ein teilweiser Ausgleich der Gemeindesteuerdisparitäten erreicht. Jedoch ist weiterhin das normierte Gleichsniveau von 80% im interkommunalen Vergleich verfehlt. Auch ist erneut eine Rangfolgeverschiebung der Gemeinden 4 und 1 feststellbar. Eine Korrektur dieser Effekte wäre wiederum nur durch zusätzliche Alimentierung des kommunalen Finanzausgleichs in Land B möglich, wodurch der als optimal eingestufte Ausgleich zwischen den Länderhaushalten verfehlt würde.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass zwischen der Höhe der originären kommunalen Steuereinnahmen und der Anrechnungshöhe der Gemeindesteuern im Länderfinanzausgleich kein Zusammenhang besteht. Sofern die kommunalen Finanzausgleiche landesintern organisiert sind, fungiert der Länderfinanzausgleich als Transmissionssystem für den länderübergreifenden, interregionalen Gemeindesteuerausgleich, der seine Aufgabe nur bei vollständiger Abbildung der Gemeindesteuerdisparitäten erfüllen kann. Das Volumen der originären Gemeindesteuereinnahmen ist dabei unerheblich. Relevant für die gemeindesteuerbezogene Wirksamkeit des Länderfinanzausgleichs sind allein die interregionalen Disparitäten der Steuererträge.

In der Praxis bedeutet das, dass positive und negative Wirkungen des Länderfinanzausgleichs, die auf den Ausgleich der Gemeindesteuereinnahmen zurückzuführen sind, in voller Höhe in die kommunalen Finanzausgleiche in Form einer Minderung oder Erhöhung der Finanzausgleichsmasse weiterzuleiten sind, sollen im Zusammenwirken von kommunalem und Länderfinanzausgleich konsistente, zielgerechte Ergebnisse realisiert werden. Dies erforderte allerdings eine Erweiterung der Bemessungsgrundlagen der kommunalen Finanzausgleiche, so dass zusätzlich zur Entwicklung der Verbundgrundlagen auch die Entwicklung der Gemeindesteuereinnahmen abzustellen wäre.

Fazit

Im vorliegenden Beitrag wurde dargelegt, dass die Entwicklung der Kommunalfinanzen nicht von einer Stärkung der finanzwirtschaftlichen Unabhängigkeit der kommunalen Ebene gekennzeichnet ist. Im Gegenteil ist insbesondere im Zuge der Deutschen Einheit eine autonomiemindernde Verschiebung der kommunalen Finanzierungsstruktur feststellbar. Für die gemeindliche Hebesatzautonomie konnte eine grundsätzlich autonomiesichernde Gestaltung der Finanzausgleichssysteme durch Verwendung von Normierungsverfahren festgestellt werden. Einschränkungen der Einnahmenautonomie in der Ausprägung der Steuerertragshöhe sind systemimmanent und finden in der Festlegung des Ausgleichssatzes ihre Konkretisierung. Schließlich besteht zwischen dem Umfang der originären kommunalen Steuereinnahmen und dem Anrechnungsgrad der Gemeindesteuern im Länderfinanzausgleich kein Zusammenhang. Der Länderfinanzausgleich kann vielmehr seine an den Einnahmendisparitäten ausgerichtete Ausgleichsfunktion nur bei vollständiger Berücksichtigung der Gemeindesteuereinnahmen zielkonform und konsistent im Zusammenwirken mit den kommunalen Finanzausgleichern erfüllen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gemeindesteuerdisparitäten zwischen Ost- und Westdeutschland erheblich sind. Da der Länderfinanzausgleich diesen Ausgleich aufgrund der gegenwärtigen hälftigen Kürzung der Gemeindesteuereinnahmen nicht angemessen leisten kann, werden den ostdeutschen Ländern bis einschließlich 2004 nach § 11 Abs. 4 FAG Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum „Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“ bereitgestellt. Für eine Neuregelung des Länderfinanzausgleichs wäre es wünschenswert, wenn eine auch in finanzausgleichssystematischer Hinsicht überzeugende Reform gelingen würde, die einen systemimmanenten Ausgleich der länderübergreifenden Gemeindesteuerdisparitäten gewährleistet.