

JUSTUS-LIEBIG-



UNIVERSITÄT  
GIESSEN

## Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere

Ministerialdirigent a.D. Rudolf Oster

### **Umlagen als Instrument des kommunalen Finanzausgleichs**

Arbeitspapier Nr. 72 – 2006

ISSN 0179-2806

## Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Prof. Dr. Armin Bohnet  
Volkswirtschaftslehre IV  
Licher Straße 66  
35394 Gießen  
☎ 0641 99 22100

Prof. Dr. Wolfgang Scherf  
Volkswirtschaftslehre II  
Licher Straße 74  
35394 Gießen  
☎ 0641 99 22080

Ministerialdirigent a.D. Rudolf Oster

## **Umlagen als Instrument des kommunalen Finanzausgleichs**

Rede auf der Jahrestagung des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik am 08. Juni 2006 an der Justus-Liebig-Universität Gießen

### **Gliederung**

- I. Einführung
- II. Systematik des kommunalen Finanzausgleichs
- III. Umlagen
- IV. Ausgewählte Aspekte einzelner Umlagen
  1. Gewerbesteuerumlage
  2. Kreisumlage
- V. Gesamtumlagenbelastung
- VI. Ausgewählte Fallbeispiele
  1. Bezug von Bedarfszuweisungen
  2. Höhe der Gewerbesteuerhebesätze

### **I. Einführung**

Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz garantiert die kommunale Selbstverwaltung. Und die einzelnen Landesverfassungen enthalten die jeweilige Verpflichtung eines Landes, den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Bei einer derartigen „frohen normativen Botschaft“ für die Kommunen dürften sparsame Kommunen oder solche, die sich an die in den Gemeindeordnungen der Länder enthaltenen allgemeinen Haushaltsgrundsätze halten im Grunde keine finanziellen Probleme haben. Der Wert der verfassungsrechtlichen Verheißungen ist jedoch an der Lebenswirklichkeit abzulesen.

Verfolgt man die Entwicklung der Kommunalfinzen über die letzten 15 Jahre, lässt sich – gemessen an den verfassungsrechtlichen Versprechungen – von einer kommunalen Finanzkrise als Dauererscheinung sprechen. Dabei handelt es sich in erster Linie um ein Strukturproblem. Darauf hat das BMF im Jahre 2002 in ungewohnter Klarheit hingewiesen: Die jahreslange desaströse Entwicklung der Kommunalfinzen habe vornehmlich strukturelle und weniger konjunkturelle Gründe, wofür einer-

seits die labile Einnahmesituation (d.h. Unstetigkeit der Gewerbesteuer) und andererseits die stetig steigenden Ausgaben für soziale Leistungen und solche der Jugendhilfe verantwortlich zeichneten. Der Vollständigkeit halber hinzufügen muss man allerdings, dass jene Ausgaben der Sozial- und Jugendhilfe durch die staatliche Gesetzgebung verursacht sind.

Nach Jahren der Stagnation steigen zwar die Gewerbesteuereinnahmen wieder an, die Ausgaben insbesondere für Soziales und Jugend steigen aber auch ständig und unaufhaltsam. Viele Kommunen in nahezu allen Bundesländern können ihre kameralistischen Haushalte nicht mehr ausgleichen. Die finanzielle Situation der Gemeindehaushalte leidet aber nicht nur an der Einnahmen-Ausgaben-Schere, sondern auch an einem systematischen Transparenzproblem im herkömmlichen Haushaltswesen selbst. Die Zahlen der Verwaltungshaushalte bilden nur den Geldverbrauch ab, nicht jedoch den Verbrauch an Ressourcen: Abschreibungen und Rückstellungen etwa für Pensionsverpflichtungen weisen die kameralistischen Haushalte nicht aus.

Die Kommunen sind primär auf das politische Wohlwollen des jeweiligen Landesgesetzgebers und Mittelzuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs angewiesen. Denn konkretisiert wird die Garantenfunktion der Länder für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen vornehmlich in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder. Die 13 Flächenländer in Deutschland nutzen 13 individuelle, zum Teil sehr unterschiedliche Finanzausgleichsgesetze, mit dem Ergebnis, dass sich der kommunale Finanzausgleich als „Buch mit sieben Siegeln“ darstellt, dessen komplexe Zusammenhänge selbst Fachleuten oftmals Probleme bereiten. Zu diesem Befund kommt das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität Köln (vgl. FiFo-Berichte Nr. 6, April 2006, S. 3).

## **II. Systematik des kommunalen Finanzausgleichs**

Fundierte Darstellungen zur Systematik des kommunalen Finanzausgleichs nennen traditionell meist vier notwendige Entscheidungen, die bei der Konstruktion eines jeden kommunalen Finanzausgleichsystems zu treffen sind, und zwar

1. Entscheidungen über die Höhe der Schlüsselmasse,
2. Entscheidungen über die Bestimmung des Finanzbedarfs,
3. Entscheidungen über die Höhe der Finanzkraft und schließlich
4. Entscheidungen über das Maß des Ausgleichs zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft.

Angesichts der aktuellen Lage der Kommunalfinanzen in Deutschland scheint es angebracht, zunächst kurz auf die beiden ersten Punkte – Höhe der Schlüsselmasse und Bestimmung des Finanzbedarfs – einzugehen. Es kann einmal die Frage gestellt werden: „Werden die Schlüsselmassen von den jeweiligen Ländern in einer aus-

kömmlichen Höhe festgesetzt?“ Oder anders formuliert: „Erfüllt der kommunale Finanzausgleich seine fiskalische Zielsetzung?“

Über die Antwort kann lange gestritten werden: Jeder Finanzminister eines Landes wird entweder sagen, die Schlüsselmasse sei zu hoch oder wird sagen, sie sei genau richtig bemessen. Und jeder Bürgermeister oder Landrat wird genau das Gegenteil feststellen: Die Schlüsselmasse ist zu niedrig. Dieser Streit kann hier und heute von mir nicht endgültig entschieden und beigelegt werden.

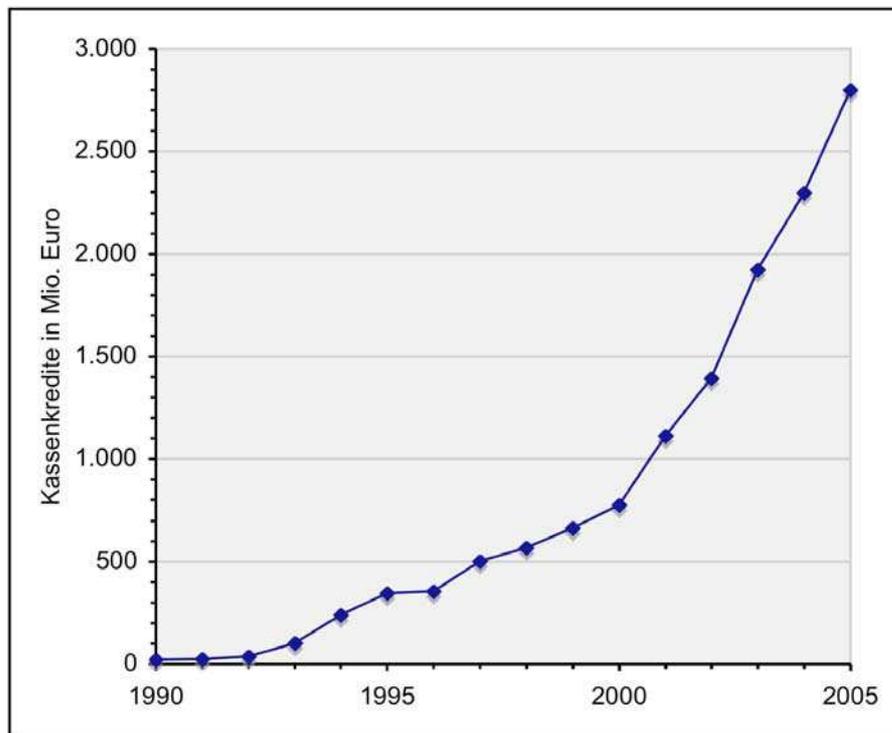
Da ich 15 Jahre Leiter einer Kommunalabteilung in einem Innenministerium war und in diesen Jahren mangels politischer Unterstützung meist erfolglos gegen den Finanzminister, insbesondere seinen damaligen Staatssekretär und heutigen Minister für die kommunalen Gebietskörperschaften eingetreten bin, haben Sie bitte Verständnis, wenn ich Ihnen eine Grafik der kommunalen Seite zur Entwicklung der Kassenkredite seit 1998 präsentiere (Abb. 1). Die kommunalen Kassenkredite belaufen sich zum 31.12.2005 auf fast 24 Mrd. Euro! Angesichts der doch recht eindeutigen Entwicklung scheint der vorsichtige Befund, dass die Schlüsselmassen zumindest nicht zu üppig bemessen waren, sicherlich vertretbar zu sein.

**Abb. 1** Entwicklung der kommunalen Kassenkredite



Da ich mit meinem Heimatland doch sehr verbunden bin, möchte ich Ihnen die Entwicklung der Kassenkredite der Kommunen in Rheinland-Pfalz gesondert darstellen (Abb. 2). Kassenkredite sind Konsumkredite! Damit werden keine Investitionen des Vermögenshaushalts finanziert, sondern Ausgaben des kameralistischen Verwaltungshaushalts. Es gibt einige Städte in Rheinland-Pfalz, deren Kassenkredite die Höhe der Investitionskredite übersteigen. Zur Zeit wenden die Kommunen in Rheinland-Pfalz etwa 80 Mio. € für Kassenkreditzinsen auf – Tendenz steigend, denn am Zinshorizont droht aufgrund der aktuellen Beschlüsse der EZB Unheil.

**Abb. 2** Entwicklung der kommunalen Kassenkredite in Rheinland-Pfalz



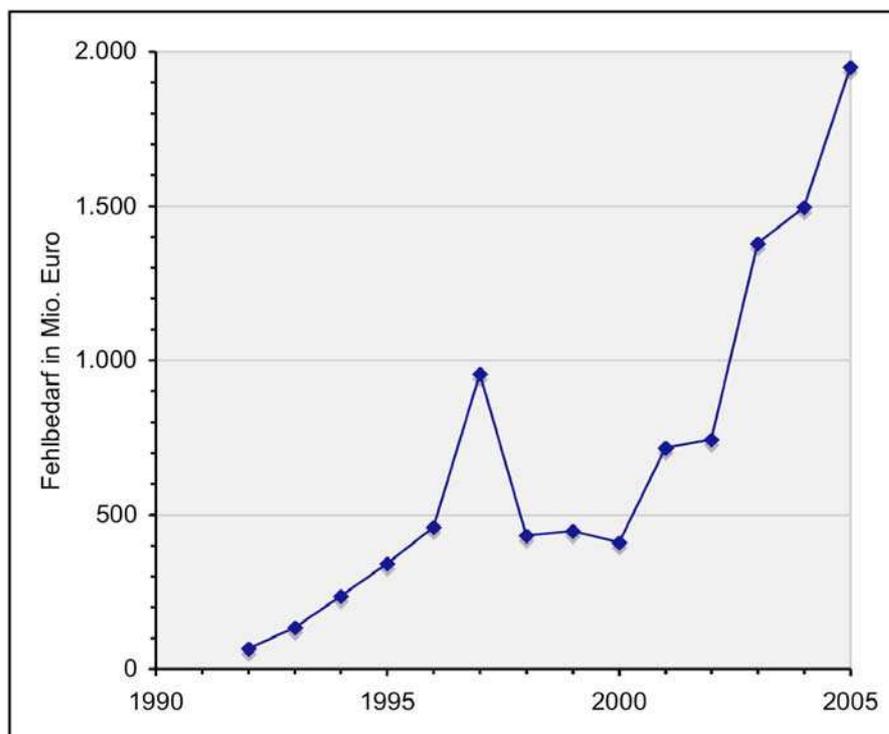
Quelle: Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Kommunalbericht 2005

Im Jahr 2005 konnten 1.123 Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz ihre Verwaltungshaushalte nicht ausgleichen. Der Fehlbedarf beläuft sich auf insgesamt 1.950.450.709 € (Abb. 3). Die Höhe der Fehlbeträge von insgesamt fast 2 Mrd. € steht in einem engen Zusammenhang mit den Finanzausgleichszahlungen des Landes.

Die in dem vorhin genannten Bericht des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität Köln enthaltene Übersicht der Finanzausgleichsleistungen im Überblick 2003 zeigt, dass hinsichtlich der Finanzausgleichszahlungen je Einwohner Rheinland-Pfalz mit 193 € den zwölften Platz belegt (vgl. FiFo-Berichte Nr. 6, April 2006, S. 7). Hinsichtlich der Finanzausstattung liegt Rheinland-Pfalz mit 951 €, gefolgt von Niedersachsen mit 913 € ebenfalls auf dem vorletzten zwölften Platz. Zu-

gleich werden mit Zweckzuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs ein Stadionausbau in Kaiserslautern mit Gesamtkosten von inzwischen 82 Mio. € finanziert, damit dort nach fünf WM-Spielen ein Verein der zweiten Bundesliga vor halbleeren Rängen Fußball spielen kann und mit 49 Mio. € aus dem kommunalen Finanzausgleich die Bundesgartenschau in Koblenz mitfinanziert, die die Stadt Duisburg aus Kostengründen nicht durchführen wird.

**Abb. 3** Unausgeglichene Haushalte der Kommunen in Rheinland-Pfalz



Quelle: Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Kommunalbericht 2005

Was ich damit zeigen möchte, ist einfach: Die Festlegung der Ausgleichsmasse ist keine autonome Entscheidung, sondern hat vor dem Hintergrund der Bestimmung des Umfangs der öffentlichen Aufgaben und der kommunalen Aufgaben zu erfolgen.

Bund, Länder und Gemeinden geben jeweils für sich mehr Geld aus als sie einnehmen – und das kann langfristig nicht gut gehen, wie wir heute schmerzlich erfahren. Es reicht deshalb nicht aus, die Schlüsselmasse zugunsten oder zu Lasten des Landes oder der Kommunen ein bisschen zu variieren. Offensichtlich muss in einem ersten Schritt der Umfang der öffentlichen Tätigkeit – wohl oder übel – reduziert werden. Der Blickwinkel liegt hier eigentlich auf der vertikalen Richtung, d.h. dem Verhältnis zwischen Land einerseits und Kommunen andererseits, jedoch mit der Einschränkung, den Umfang durch Reduktion der Aufgaben ebenfalls zu reduzieren.

Eng mit dieser Aufgabe verknüpft ist dann die zweite Entscheidung über die Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs. Bei dieser Entscheidung steht die „relative

oder horizontale Fragestellung“ im Vordergrund, d.h. wie bestimmt sich der Finanzbedarf der einen Kommune im Verhältnis zum Finanzbedarf der anderen Kommune. Derzeit ist diese Entscheidung auf die Frage degeneriert: „Wie kann der Mangel gleichmäßig verteilt und verwaltet werden?“, und der Konflikt mit der fiskalischen Zielsetzung wird dann offensichtlich.

### **III. Umlagen**

Damit komme ich zum eigentlichen Thema „Umlagen“. Umlagen waren von ihrem Ursprung her Matrikularbeiträge, d.h. Zahlungen der Gliedstaaten (eines Bundesstaats oder Staatenbunds) an den Zentralstaat (den Bund), der bei dieser Form des Finanzausgleichs durch Überweisungen zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften weitgehend von den Gliedstaaten abhängig war, oder wie Bismarck es formulierte: „Das Reich ist ‚Kostgänger der Einzelstaaten‘ “. Gleichwohl kommen „Umlagen“ im Raster der zuvor vier genannten Entscheidungen zum kommunalen Finanzausgleich nicht vor, obwohl sich zweifellos Auswirkungen ergeben.

Je besser die finanzielle Ausstattung der umlageempfangenden Gemeindeverbände durch eine hohe Schlüsselmasse oder eine hohe Ausgleichsquote ist, desto geringer werden tendenziell die Umlagen bzw. die Umlagesätze sein. Es fragt sich deshalb, ob es sachgerecht ist, die Umlagen aus den finanzwissenschaftlichen Diskussionen mit dem Hinweis auszuklammern, dass nicht die kommunale Ebene insgesamt, sondern dort im wesentlichen „nur“ der kreisangehörige Bereich betroffen ist. Diese Frage wird der Kämmerer der Stadt München oder Köln sicherlich anders beantworten als der Kämmerer der kreisangehörigen Stadt Gießen.

Auch hier hilft ein Blick in die Statistik: Rund 68 v. H. der Bevölkerung in Deutschland leben in kreisangehörigen Gemeinden, natürlich mit regionalen Unterschieden. Beispielsweise sind es in Nordrhein-Westfalen nur 59 v. H., in Rheinland-Pfalz dagegen über 75 v. H. Vor dem Hintergrund dieser Verteilung ist dann auch die Verteilung der Gewerbesteuer als einer der Umlagegrundlagen von Interesse: Der Anteil der kreisangehörigen Gemeinden am Gewerbesteuer-Istaufkommen beträgt knapp 55 v. H., im früheren Bundesgebiet sogar nur knapp 54 v. H. und in den neuen Ländern fast 61 v. H.

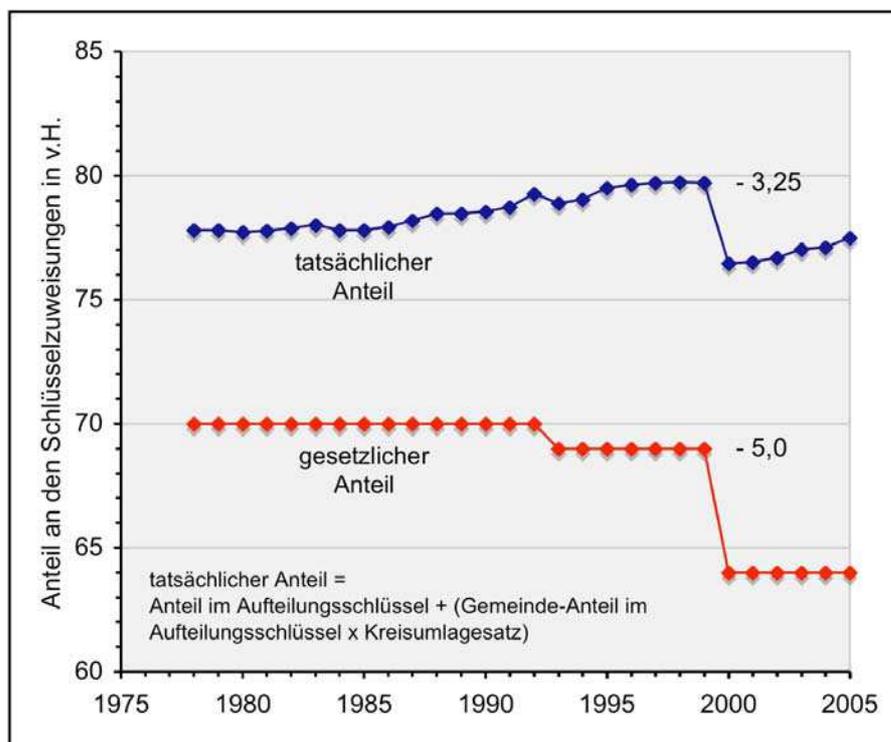
Das Thema „Umlagen“ ist somit sicherlich mindestens für die Hälfte der kommunalen Ebene insgesamt von Bedeutung, und in manchen Ländern auch für drei Viertel der kommunalen Ebene. Völlig unwichtig scheint es jedenfalls nicht zu sein. Deshalb möchte ich die grundsätzlichen Wirkungen der Umlagen im kommunalen Finanzausgleich kurz darstellen.

Trifft ein Landesgesetzgeber beispielsweise die Entscheidung, die Schlüsselmasse der Landkreise auf 20 v. H. und jene der kreisangehörigen Gemeinden auf 30 v. H. der gesamten Schlüsselmasse festzusetzen, könnte sich bei *nicht* auskömmlicher fi-

nanzieller Ausstattung der Landkreise durch die Erhebung der Kreisumlage eine Veränderung oder gar eine Umkehr des vom Landesgesetzgeber angestrebten Verhältnisses ergeben, sofern – wie in Rheinland-Pfalz – die Schlüsselzuweisungen zu den Umlagegrundlagen der Kreisumlage zählen. Das möchte ich kurz demonstrieren.

In unserem rheinland-pfälzischen Landesfinanzausgleichsgesetz wird – anders als früher – die Schlüsselmasse *nicht* vorab auf mehrere Säulen für verschiedene Körperschaftsgruppen aufgeteilt. Statt dessen wird der kommunale Finanzausgleich in einem allseits akzeptierten und von der kommunalen Familie sogar geforderten „Ein-Säulen-System“ durchgeführt. Dabei erfolgt die Aufteilung der Schlüsselmasse nicht vorab wie in anderen Ländern, sondern erst im System mittels eines gesetzlich festgelegten Aufteilungsschlüssels. Er betrug von 1978 bis 1992 70 v. H. für die Landkreise und 30 v. H. für die kreisangehörigen Gemeinden, dann von 1993 bis 1999 69 v. H. zu 31 v. H. und seit dem Jahr 2000 64 v. H. zu 36 v. H (Abb. 4).

**Abb. 4** Anteil der Landkreise an den Schlüsselzuweisungen B2



Quelle: Eigene Berechnungen

Während der Aufteilungsschlüssel im Finanzausgleichsgesetz zu Lasten der Landkreise damit im Zeitablauf gesenkt wurde, stieg der tatsächliche Anteil der Landkreise an den Schlüsselzuweisungen dagegen an. Diese Umkehr wird verursacht durch die Entwicklung der Kreisumlage. Besonders deutlich wird dies bis 1999: der gesetzliche Anteil nimmt ab, der tatsächliche nimmt zu. Die gesetzliche Senkung ab 2000 betrug zwar 5 Prozentpunkte, der tatsächliche Anteil nahm dagegen „nur“ um 2,2

Prozentpunkte ab. Der eigentliche Wille des Gesetzgebers „Landkreise minus 5 Prozentpunkte“ wird damit von der Wirklichkeit konterkariert, weil die Schlüsselmasse insgesamt nicht auskömmlich ist – oder weil die Landkreise zu viele freiwillige Aufgaben wahrnehmen und entsprechende Ausgaben tätigen.

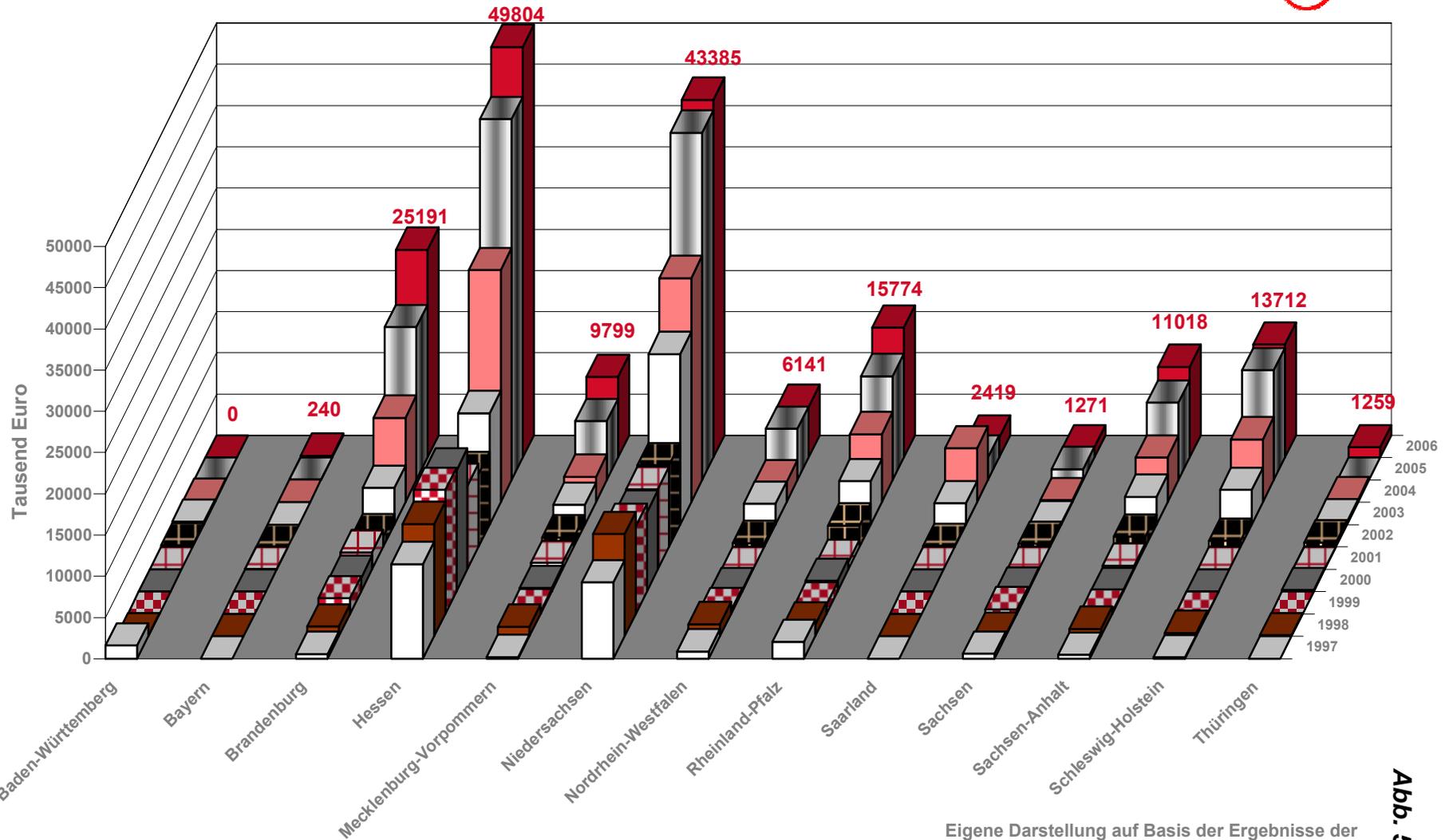
Wie es im Übrigen mit der finanziellen Lage der Landkreise aussieht, zeigt der „Bericht des Landkreistages zu Kreisfinanzen 2006“ des Deutschen Landkreistages, der vor wenigen Tagen erschienen ist. In der Pressemitteilung vom 23. Mai 2006 heißt es: „2006 werden bundesweit voraussichtlich 161 der 323 Landkreise einen unausgeglichenen Haushalt aufweisen. 2004 waren dies 138, 2005 151. Die Verteilung auf die Bundesländer stellt sich wie folgt dar:

- Bayern: 6 von 71 Landkreisen,
- Brandenburg: 11 von 14 Landkreisen,
- Hessen: 20 von 21 Landkreisen,
- Mecklenburg-Vorpommern: 10 von 12 Landkreisen,
- Niedersachsen: 37 von 38 Landkreisen,
- Nordrhein-Westfalen: 11 von 31 Kreisen,
- Rheinland-Pfalz: 21 von 24 Landkreisen,
- Saarland: 6 von 6 Landkreisen,
- Sachsen: 4 von 22 Landkreisen,
- Sachsen-Anhalt: 21 von 21 Landkreisen,
- Schleswig-Holstein: 11 von 11 Kreisen,
- Thüringen: 3 von 17 Landkreisen“.

Bedrückend ist in einigen Ländern nicht nur der hohe Anteil der Kreise mit unausgeglichenen Haushalten, wie z.B. in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, sondern auch die absolute Höhe der Fehlbeträge auf Kreisebene (Abb. 5). Ausreißer sind die Kreise in Hessen mit aufgelaufenen Fehlbeträgen von fast 5 Mrd. €. Ich fürchte, dass so mancher hessische Landkreis bei Erstellung der erstmaligen Eröffnungsbilanz im Rahmen der Umstellung auf die kommunale Doppik eine Überraschung erleben wird. Von bösen Überraschungen dürften aber auch Landkreise in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland oder in Sachsen-Anhalt nicht verschont bleiben.

Die steigende Zahl der Landkreise mit unausgeglichenen Haushalten und die ständig steigenden Fehlbeträge in den vergangenen Jahren zeigen, dass zumindest auf der Kreisebene von dem von Bund und Ländern vor fünf Jahren zugesagten Entlastungsvolumen in Höhe von 2,5 Milliarden € nichts mehr übrig ist. Die Ausweitungen der Sozialausgaben durch die Arbeitsmarktreform fressen den Entlastungsbetrag nicht nur vollständig auf, sondern verursachen sogar eine weiterwirkende Belastung von fast einer Milliarde € in den Kommunalhaushalten. Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe hat sich damit für die Kreise und kreisfreien Städte nicht als Instrument zur Herbeiführung einer Nettoentlastung erwiesen.

### Haushaltsfehlbetrag in Tausend Euro / Kreis im Landesdurchschnitt: 1997 - 2006\*



\* Einschl. zum Ansatz gebrachte Alfehlbeträge, bei doppisch buchenden Landkreisen nur jahresbezogenes Defizit.

Eigene Darstellung auf Basis der Ergebnisse der Haushaltsumfragen des DLT.

Abb. 5

Umlagen als Instrument des kommunalen Finanzausgleichs

Angesichts der hier nur angedeuteten Wirkungen von Umlagen im kommunalen Finanzausgleichssystem ist es etwas überraschend, dass sich die Finanzwissenschaft dem Thema „Umlagen“ bislang nicht wesentlich stärker gewidmet hat. Dass „Umlagen“ in der Finanzwissenschaft bislang etwas vernachlässigt wurden, mag nicht zuletzt auch an der – zumindest für die Summe der Länder – nur schwer zu überschauenden Anzahl der Umlagen liegen. Zu nennen sind hier:

- die Kreisumlage, dazu in einigen Ländern Sonder-Kreisumlagen wie etwa Jugendamtsumlage oder einer ÖPNV-Umlage,
- weitere Umlagen an Gemeindeverbände, in Rheinland-Pfalz beispielsweise die Verbandsgemeindeumlage,
- Umlagen an höhere Kommunalverbände, in Rheinland-Pfalz die Umlage der kreisfreien Städte und Landkreise an den Bezirksverband Pfalz,
- Umlagen an Landeswohlfahrtsverbände, wie z.B. in Hessen,
- Umlagen für besondere Leistungen, etwa Schul-, Kultur- oder Krankenhausumlagen oder Umlagen zur Deckung der Kosten einer Zentralen Verwaltungsschule,
- Umlagen an Umland- oder Stadtverbände,
- eine Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ oder Solidarbeitragsumlagen,
- oder auch Finanzausgleichsumlagen.

Diese Aufzählung ist sicherlich *nicht* vollständig, insbesondere wenn es um die konkrete Ausgestaltung von Umlagen geht, die in verschiedenen Ländern zwar den gleichen Namen haben, hinter denen sich jedoch unterschiedliche Funktionen und Konstruktionsmerkmale verbergen. Die Gewerbesteuerumlage fehlt bewusst in dieser Aufzählung. Bei ihr handelt es sich um eine dem kommunalen Finanzausgleich vorgelagerte Form der Einnahmenverteilung.

In der Finanzausgleichsliteratur ist nicht nur die fehlende oder zumindest stiefmütterliche Berücksichtigung der Umlagen festzustellen. Auch im statistischen Nachweis zeigen sich – mit Ausnahme der Gewerbesteuerumlage – erhebliche Lücken. Beispielsweise weist die amtliche Statistik einen bundesweiten Durchschnitts-Kreisumlagesatz nicht aus, schon gar nicht im Zeitablauf -, von den anderen Umlagen ganz zu schweigen.

#### **IV. Ausgewählte Aspekte einzelner Umlagen**

Angesichts der festgestellten Defizite sollen nachfolgend einige ausgewählte Aspekte einzelner Umlagen dargestellt werden, und zwar

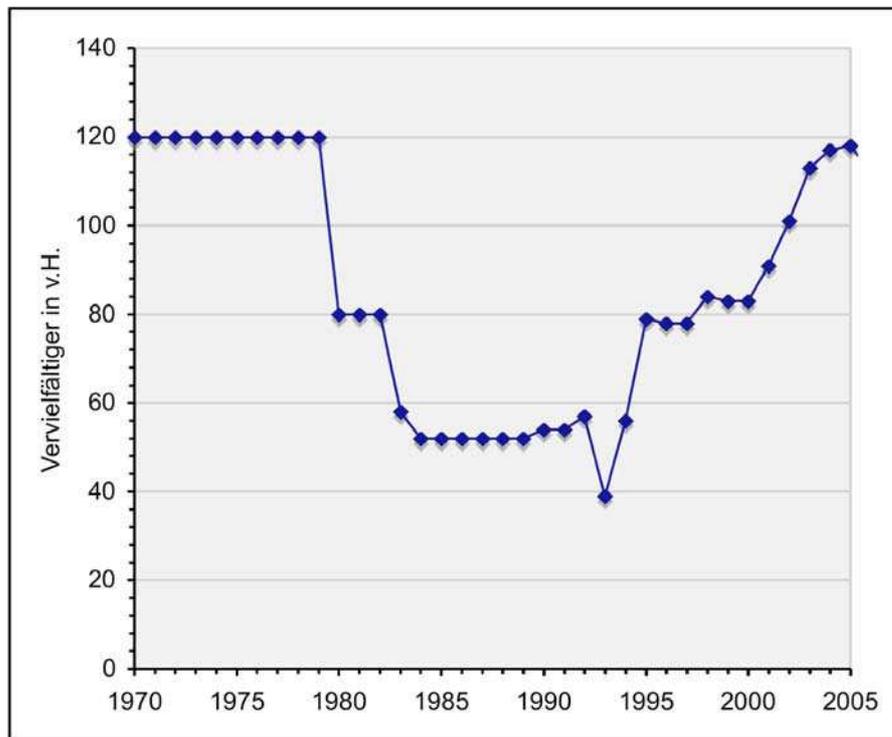
- für die Gewerbesteuerumlage,
- für die Kreisumlage,
- für die Gesamtumlagenbelastung und schließlich
- für ausgewählte Fallbeispiele aus der Praxis.

## 1. Die Gewerbesteuerumlage

Wenngleich vieles dafür spricht, dass es sich bei der Gewerbesteuerumlage *nicht* um ein Instrument des horizontalen Finanzausgleichs handelt, soll sie hier – nicht zuletzt wegen ihrer guten statistischen Dokumentation – an erster Stelle behandelt werden.

Die Gewerbesteuerumlage wurde mit dem Gemeindefinanzreformgesetz vom 8. September 1969 zum 1.1.1970 eingeführt, und der damalige § 6 Abs. 1 Satz 2 GFG hatte folgenden Wortlaut: „Die Umlage ist nach den Vorschriften über die Verteilung des Aufkommens der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf den Bund und das Land aufzuteilen.“ Die Verteilung des Aufkommens der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf den Bund und das Land ist in Art. 106 Abs. 3 Satz 3 des Grundgesetzes geregelt. Dort heißt es bekanntlich: „Am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer sind der Bund und die Länder je zur Hälfte beteiligt.“

**Abb. 6** Vervielfältiger der Gewerbesteuerumlage



Quelle: Eigene Berechnungen

Damit war die Gewerbesteuerumlage bzw. deren Verteilung mit zwei Sätzen klar und transparent geregelt. Seither hat die Gewerbesteuerumlage, vor allem seit 1979, eine beachtliche Entwicklung genommen (Abb. 6). Diese Veränderungen haben natürlich auch ihren Niederschlag im aktuellen Gemeindefinanzreformgesetz gefunden. Heute lautet § 6 Abs. 1 Satz 2 GFG ähnlich wie 1970: „Die Umlage ist entsprechend dem Verhältnis von Bundes- und Landesvervielfältiger auf den Bund und das Land aufzu-

teilen“, und dann folgen in den Absätzen 3, 4 und 5 Bestimmungen über die Aufteilung. Die Lektüre ist durchaus empfehlenswert.

**Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz)**

...

**§ 6 Umlage nach Maßgabe des Gewerbesteueraufkommens**

(1) Die Gemeinden führen nach den folgenden Vorschriften eine Umlage an das für sie zuständige Finanzamt ab. Die Umlage ist entsprechend dem Verhältnis von Bundes- und Landesvervielfältiger auf den Bund und das Land aufzuteilen.

...

(3) Der Vervielfältiger ist die Summe eines Bundes- und Landesvervielfältigers für das jeweilige Land. Der Bundesvervielfältiger beträgt im Jahr 2004 20 vom Hundert, im Jahr 2005 19 vom Hundert und ab dem Jahr 2006 16 vom Hundert. Der Landesvervielfältiger für die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen beträgt im Jahr 2004 26 vom Hundert, im Jahr 2005 25 vom Hundert und ab dem Jahr 2006 22 vom Hundert. Der Landesvervielfältiger für die übrigen Länder beträgt im Jahr 2004 55 vom Hundert, im Jahr 2005 54 vom Hundert und ab dem Jahr 2006 51 vom Hundert. Der Landesvervielfältiger nach Satz 4 wird ab dem Jahr 2020 um 29 vom Hundertpunkte abgesenkt. Absatz 5 Satz 9 gilt entsprechend.

(4) Das sich bei den übrigen Ländern aus der höheren Gewerbesteuerumlage – in Relation zum Vervielfältiger der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen – auf Grund der unterschiedlichen Landesvervielfältiger ergebende Mehraufkommen bleibt bei der Ermittlung der Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden im Sinne der §§ 7 und 8 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern unberücksichtigt.

(5) Zur Mitfinanzierung der Belastungen, die den Ländern im Zusammenhang mit der Neuordnung der Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ verbleiben, wird der Landesvervielfältiger nach Absatz 3 Satz 4 bis einschließlich dem Jahr 2019 um eine Erhöhungszahl angehoben. Die fortwirkende Belastung nach Satz 1 beträgt jährlich 2 582 024 000 Euro. Sie wird den einzelnen Ländern des Bundesgebietes mit Ausnahme des in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebietes in dem Verhältnis zugeordnet, das ihren Anteilen an den Leistungen nach § 1 Abs.2 des Finanzausgleichsgesetzes in der am 31. Dezember 2004 geltenden Fassung für das Jahr 2004 entspricht. Die Erhöhungs- und Ermäßigungsbeiträge nach § 1 Abs.3 des Finanzausgleichsgesetzes in der am 31. Dezember 2004 geltenden Fassung bleiben dabei unberücksichtigt. Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Erhöhungszahl jährlich so festzusetzen, dass das Mehraufkommen der Umlage 50 vom Hundert der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden in Höhe von bundesdurchschnittlich rund 40 vom Hundert des Betrages nach Satz 2 entspricht. Werden die Länder zu Ausgleichsleistungen nach § 6b des Gesetzes über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“ herangezogen, ist zur Beteiligung der Gemeinden die Erhöhungszahl im Jahr 2020 so festzusetzen, dass das Mehraufkommen der Umlage 50 vom Hundert der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden in Höhe von bundesdurchschnittlich rund 40 vom Hundert der Ausgleichsleistungen entspricht. Das auf der Anhebung des Vervielfältigers beruhende Mehraufkommen an Gewerbesteuerumlage steht den Ländern zu und bleibt bei der Ermittlung der Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden im Sinne §§ 7 und 8 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern unberücksichtigt. Die Rechtsverordnung kann nähere Bestimmungen über die Abführung der Umlage treffen. Die Feinabstimmung der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden bis zur Höhe ihres jeweiligen Anteils an den Gesamtsteuereinnahmen - einschließlich der Zuweisungen im Rahmen der Steuerverbünde - in den einzelnen Ländern bleibt der Landesgesetzgebung vorbehalten.

...

Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage hat *neben* der direkten Beeinflussung der gemeindlichen Nettoeinnahmen gleichzeitig *auch* Folgewirkungen im kommunalen Finanzausgleich, insbesondere auf die Höhe der Umlagesätze. Bei einem vorgegebenen Umlageaufkommen, das von einem Gemeindeverband etwa zum Zwecke des Haushaltsausgleichs erzielt werden muss, ergibt sich der Umlagesatz, wenn eben dieser Umlagebedarf auf die Umlagegrundlagen bezogen wird. In die Umlagegrundlagen aber werden wiederum die Nivellierungssätze bei der Steuerkraftermittlung eingerechnet, und durch die Kopplung der Nivellierungssätze letztlich an das Nettoaufkommen der Gewerbesteuer gilt grundsätzlich ein einfacher Zusammenhang: Je höher der Vervielfältiger der Gewerbesteuerumlage ist, desto niedriger ist der Nivellierungssatz der Gewerbesteuer.

Damit folgen aus einem hohen Vervielfältiger gleichzeitig niedrige Umlagegrundlagen für die Kreisumlage, und daraus folgen wiederum hohe Kreisumlagesätze. Es gilt: Je niedriger der Nivellierungssatz, desto besser für die relativ „reichen“ Kommunen; sie bekommen relativ mehr Schlüsselzuweisungen und zahlen – sofern kreisangehörig – relativ weniger Kreisumlage.

Verzerrt werden könnte dieser Zusammenhang allenfalls durch eine in der Gesetzgebung verzögerte Anpassung der Nivellierungssätze an die Landesdurchschnitte der Hebesätze. Für Rheinland-Pfalz ist zumindest die Berücksichtigung des Vervielfältigers der Gewerbesteuerumlage im Landesfinanzausgleichsgesetz dynamisiert. Jede Veränderung des Vervielfältigers schlägt ohne Gesetzesänderung automatisch auf den Nivellierungssatz durch.

Der hier nur skizzierte Zusammenhang lässt sich natürlich auch in Zahlen ausdrücken. Für Rheinland-Pfalz hätte sich für den Finanzausgleich 2001 rechnerisch statt des tatsächlichen landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatzes von 34,81 v. H. unter sonst gleichen Bedingungen ein Umlagesatz von 35,95 v. H. ergeben, wenn statt des Vervielfältigers von tatsächlich 83 v. H. schon der des Jahres 2005 in Höhe von 118 v. H. anzuwenden gewesen wäre. Eine Umschichtung von Schlüsselzuweisungen, die durch die Senkung des Nivellierungssatzes tendenziell zugunsten der „reichen“ Gemeinden (und damit in Rheinland-Pfalz meist der kreisfreien Städte) resultiert, ist dabei noch nicht eingerechnet. Insofern ist die Zunahme des Umlagesatzes um 1,1 Prozentpunkte eher als Untergrenze anzusehen. Hätte dagegen im Finanzausgleich 2001 noch der Vervielfältiger des Jahres 1993 in Höhe von 39 v. H. gegolten, wäre rechnerisch ein um 1,3 Prozentpunkte geringerer Umlagesatz möglich gewesen. Zunehmende Kreisumlagesätze vor Ort werden damit nicht zuletzt *auch* von der in Berlin festgelegten Höhe der Gewerbesteuerumlage beeinflusst.

Dieser Zusammenhang gilt allerdings nicht in allen Ländern. Soweit ich die Landesgesetze zum kommunalen Finanzausgleich richtig überblickt habe, wird die Gewerbesteuerumlage im Land Sachsen-Anhalt nicht zu Abzug gebracht, d.h. den Gemeinden wird eine Steuerkraft angerechnet, auf die sie dann u. U. auch Kreisumlage zah-

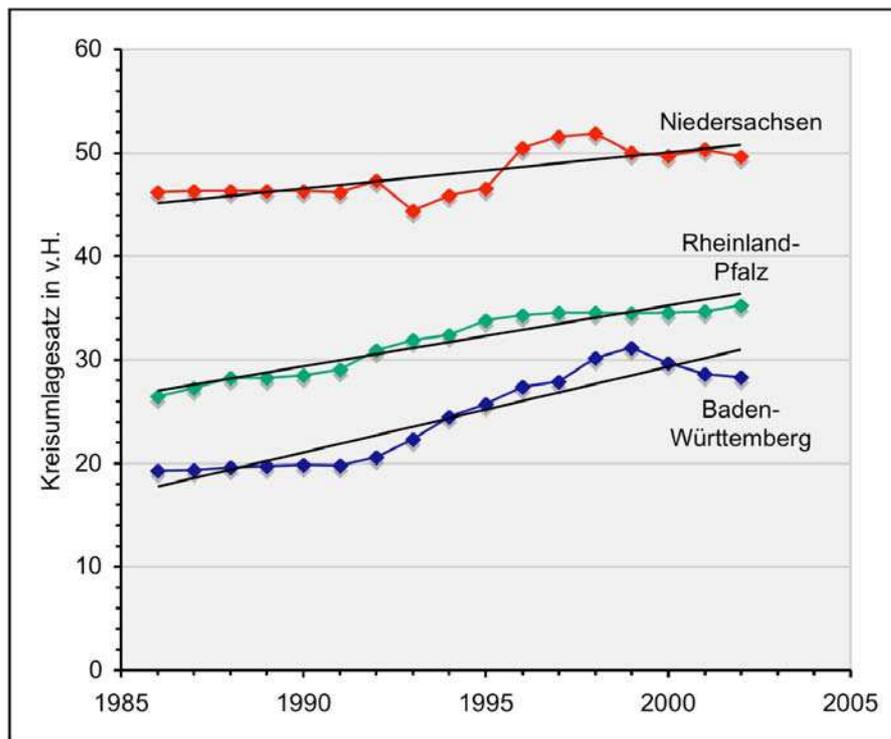
len, über die sie jedoch gar nicht vollständig verfügen, weil sie teilweise an Bund und Land abzuführen ist. Die Umlagegrundlagen der Kreisumlage werden damit künstlich nach oben gerechnet, so dass die Landkreise mit vergleichsweise niedrigen Umlagesätzen auskommen müssten. Dies ist allerdings nur ein rein rechnerischer Effekt, denn  $2 \text{ mal } 3$  ist genau das gleiche wie  $3 \text{ mal } 2$ .

Über einen rechnerischen Effekt hinaus können sich aber auch Belastungsverschiebungen zwischen den Gemeinden ergeben. Gemeinden mit sowohl im Vergleich etwa zum Gemeindeanteil an der Einkommensteuer oder auch im Vergleich zum Landesdurchschnitt recht hoher Gewerbesteuerkraft scheinen benachteiligt zu sein. Aber das ist ein landesinternes Problem von Sachsen-Anhalt.

## 2. Die Kreisumlage

Eingangs wurde das Fehlen einer amtlichen bundesweiten Statistik über die Entwicklung der Kreisumlagesätze beklagt. Deshalb muss hier zunächst auf Ersatzgrößen zurückgegriffen werden. Sie stammen hauptsächlich aus Veröffentlichungen des Deutschen Landkreistages, und zwar für den Zeitraum seit 1986 und für die Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz (Abb. 7).

**Abb. 7** Entwicklung der Kreisumlagesätze



Quelle: Deutscher Landkreistag

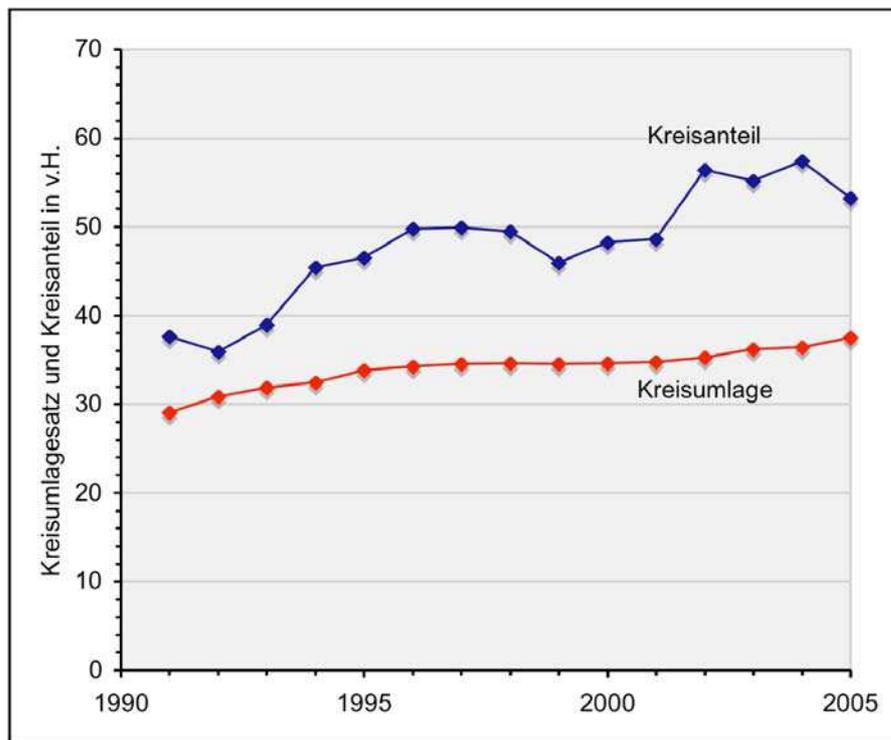
Trotz aller Unterschiede – vor allem in den Niveaus der jeweiligen Kreisumlagesätze – zeichnet sich seit 1986 insgesamt eine ebenso eindeutige und keinesfalls überraschende

schende Tendenz ab: Die Umlagesätze steigen, wenngleich es in einigen Ländern zeitweise auch zu abnehmenden Kreisumlagesätzen kommt, die aber langfristig immer wieder aufgeholt werden. Zumindest die Trends sind eindeutig: „Es geht aufwärts!“

Bei einem Vergleich von Kreisumlagesätzen über Ländergrenzen hinweg sind allerdings vielfältige Einschränkungen zu machen. Begründet sind diese Einschränkungen in

- unterschiedlichen Definitionen der Umlagegrundlagen, insbesondere auch der zeitlichen Abgrenzungen,
- unterschiedlichen Ausstattungen der Säulen im kommunalen Finanzausgleich für die Landkreise,
- unterschiedlichen Ausgabenentwicklungen – vor allem im Bereich der Sozialhilfe, insbesondere wenn die Aufgabenverteilung zwischen dem örtlichen und überörtlichen Träger berücksichtigt wird,
- unterschiedlichen Entscheidungsmustern innerhalb der Kreistage usw.

**Abb. 8** Kreisumlage und Kreisanteil an den kommunalen Steuern in Rheinland-Pfalz



Quelle: Eigene Berechnungen

Für einen bundesweiten Vergleich bedarf es deshalb eines neutralen Maßstabes. Er wird nachfolgend mit Daten für Rheinland-Pfalz und mit Beschränkung auf den Zeitraum seit 1990 skizziert (Abb. 8). Dabei wird gefragt: „Wie haben sich die kommunalen

*len Steuern im kreisangehörigen Bereich entwickelt, und wie jener Anteil daran, der letztlich an die Landkreise fließt?“*

Das Ergebnis ist recht eindeutig – und wiederum nicht überraschend: Der Anteil der Landkreise an den Gemeindesteuern des kreisangehörigen Raumes steigt in Rheinland-Pfalz – wie wohl auch in anderen Ländern – nachhaltig an. Dabei ist die Rechnung „noch ein bisschen geschönt“, weil in der tatsächlich erhobenen Kreisumlage die Fehlbeträge der Landkreise nicht enthalten sind. Das Geld hätten die Landkreise eigentlich auch bei den Gemeinden kassieren müssen.

Allerdings sind zwei methodische Anmerkungen zu machen: Erstens wird der Kreisumlagebedarf hier ausschließlich auf die gemeindlichen Steuereinnahmen bezogen, obwohl er tatsächlich auch durch die Schlüsselzuweisungen der Gemeinden mit gedeckt wird. Es wird also so getan, als gäbe es keinen kommunalen Finanzausgleich. Zweitens ist die Gegenüberstellung der Anteilswerte mit den Kreisumlagesätze nicht ganz exakt, weil sich die Anteilswerte auf das Kalenderjahr beziehen, während ich die Kreisumlagesätze auf das letzte Quartal des Vorjahres und die ersten drei Quartale des Vorjahres beziehen. Dies hätte in der grafischen Darstellung eigentlich bereinigt werden müssen, in dem Vierteljahreszahlen – und nicht Jahreszahlen – verwendet werden.

Da ich mich im Ruhestand befinde und deshalb für exakte Berechnungen nicht mehr auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zurückgreifen kann, sehen Sie mir diese Nachlässigkeit bitte nach. Die Ergebnisse sind auch so eindeutig.

Anfang der 90er Jahre ging rund ein Drittel der Steuereinnahmen im kreisangehörigen Bereich von den Gemeinden an die Landkreise; zwei Drittel verbleiben bei den Gemeinden. Angesichts der Entwicklung im Zeitablauf scheint es nur noch ein paar Jahre zu dauern, bis sich das Verhältnis umgekehrt oder auf den Kopf gestellt hat. Mit anderen Worten: Im kreisangehörigen Raum wirkt die Kreisumlage prozentual deutlich stärker auf die Steuereinnahmen, als es der Kreisumlagesatz ausweist. Vor diesem Hintergrund ist das Fehlen einer amtlicher Statistik dann umso bemerkenswerter.

Auch vor dem Hintergrund von Art. 28, Abs. 2 Satz 3 GG ist der aufgezeigte Zusammenhang von Bedeutung: *„Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.“* In diesem Zusammenhang wird gerne das Bild eines – besonders schutzwürdigen – kommunalen Interessenbandes zwischen Gemeinde und örtlicher Wirtschaft gebraucht.

## V. Gesamtumlagenbelastung

Die Qualität oder Zugfestigkeit dieses Interessenbandes bestimmt sich *zum einen* nach der Gesamtumlagenbelastung und *zum anderen* nach deren Veränderung bei zunehmenden Umlagegrundlagen, auch „Grenzbelastung“ genannt. Auf beide Aspekte will ich kurz eingehen.

Auswirkungen der Gesamtumlagenbelastung lassen sich am Beispiel von Rheinland-Pfalz besonders deutlich demonstrieren. Grund ist die besondere Struktur der kommunalen Ebene im kreisangehörigen Bereich mit dem Zusammenwirken von Orts- und Verbandsgemeinde. Letztere sind – wie die Landkreise – Gemeindeverbände, die an Stelle der Ortsgemeinden in den §§ 67 und 68 GemO fest umrissene kommunale Aufgaben erfüllen und sich – ebenfalls wie die Landkreise – über eine Umlage finanzieren.

Ich darf in Erinnerung bringen, dass das Land Rheinland-Pfalz in den Jahren der Gebietsreformen Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre einen anderen Weg gegangen ist als die meisten anderen westdeutschen Flächenländer: Es wurden keine Einheitsgemeinden gebildet; die vielen kleineren Gemeinden blieben vielmehr rechtlich selbständig.

Die kommunale Landschaft in Rheinland-Pfalz ist seit jeher von einer Vielzahl kleinerer Gemeinden unter 1000 Einwohnern gekennzeichnet. Deshalb wurden landeseinheitlich Verbandsgemeinden gebildet, die zum einen neben und anstelle der Ortsgemeinden gesetzlich zugewiesene Selbstverwaltungsaufgaben und sämtliche Auftragsangelegenheiten wahrnehmen, zum anderen die Verwaltungsgeschäfte für die Ortsgemeinden führen.

Zufallsbedingt fällt in Rheinland-Pfalz der landesweit höchste Verbandsgemeindeumlagesatz in einen Landkreis mit dem ebenfalls landesweit höchsten Kreisumlagesatz zusammen. Zufällig ist dies deshalb, weil die jeweiligen Umlagesätze immer auch vom Umfang der zu erfüllenden Aufgaben der Verbandsgemeinde bzw. des Landkreises abhängen. Besonderes Augenmerk gilt dabei den Aufgaben im Bereich Hallen- und Freibäder. Natürlich sorgen in besagtem Gebiet auch niedrige Umlagegrundlagen für hohe Umlagesätze.

Innerhalb der Verbandsgemeinde ist dann eine verbandsangehörige Stadt mit etwas mehr als 7.800 Einwohnern von besonderem Interesse, weil sie über eine Steuerkraft oberhalb des Landesdurchschnitts verfügt und deshalb für den überdurchschnittlichen Teil zusätzlich mit Finanzausgleichsumlage in Höhe von 10 v. H. belastet wird. Anhand dieses besonderen Falles errechnet sich eine Gesamtumlagenbelastung in einer Größenordnung von etwas über 90 v. H. Zur Information: Der Umlagesatz des Kreises beträgt 36,71 v. H. und jener der Verbandsgemeinde 50 v. H.

Umgekehrt lässt sich ebenso zeigen, dass von dem tatsächlich erhobenen Gewerbesteuer-Hebesatz in Höhe von 360 v. H. ungefähr die „ersten“ 340 Punkte nur zur Finanzierung der Umlagen erhoben werden müssen. Erst wenn der tatsächliche Hebesatz der Gemeinde oberhalb von 340 v. H. festgesetzt wird, kann das vorhin erwähnte Interessenband seine Wirkung entfalten. Noch deutlicher würden die Auswirkungen der Gesamtumlagenbelastung, wenn besagte Ortsgemeinde eine Gewerbesteuer-Hebesatz in Höhe von 320 v. H. festlegen würde. Er ist keinesfalls exotisch, sondern wurde im Jahr 2000 von knapp der Hälfte der Gemeinden im früheren Bundesgebiet angewandt. In diesem Fall müsste die Gemeinde „noch Geld mitbringen“, d.h. die Einnahmen aus der Gewerbesteuer würden noch nicht einmal ausreichen, um darauf entfallenden Umlagen zu finanzieren.

Vor diesem Hintergrund lässt sich eine weitere Überlegung anstellen: Wie würde es sich auf die Gemeindefinanzen auswirken, wenn die besagte Ortsgemeinde die ortsansässigen Betriebe und Unternehmen erfolgreich um Verlassen der Gemeinde und Ansiedeln in den umliegenden Gemeinden innerhalb des Landkreises bitten würde, um sich Lärm, Schmutz und Verkehr oder auch die Kosten der unternehmensbezogenen Verkehrsinfrastruktur sowie deren Unterhaltung zu ersparen ?

Die Auswirkungen lassen sich in aller Kürze skizzieren: In Höhe der Mindestgarantie, die in verschiedenen Formen in den Landesfinanzausgleichsgesetzen eingebaut ist, passiert nichts: Entfallende Gewerbesteuer wird durch zuwachsende Schlüsselzuweisungen kompensiert. Oberhalb der Mindestausstattung wirkt dann die Ausgleichsquote mit der Formel: „*Je höher die Ausgleichsquote, desto geringer die Verluste.*“ Diese Effekte haben mit der Erhebung von Umlagen noch nichts zu tun, sondern sind in den verschiedenen Finanzausgleichssystemen jeweils konstruktionsbedingt – und wirken jeweils mehr oder weniger stark ausgeprägt.

Hinzu kommen dann aber die Umlagen. Dabei gilt: „*Je höher die Umlagesätze, desto geringer werden die Verluste.*“ Im Hinblick auf die gezeigte Entwicklung der Kreisumlagesätze seit 1986 ist in den Finanzausgleichssystemen damit ein *bedenklicher* Mechanismus eingebaut: Wirtschaftsförderung wird durch steigende Umlagesätze zunehmend unattraktiv. Die These, dass sich Gewerbeansiedlung für eine Gemeinde finanziell kaum lohnt, scheint deshalb zumindest nicht unplausibel – und damit sind wir dann im steuerpolitischen Absurdistan angekommen.

Wenn gleichwohl eine lokale Politik zur Gewerbeansiedlung erfolgt, dann ausschließlich aus Interesse an den Arbeitsplätzen und damit an den Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Dafür braucht es aber keines besonderen Interessenbandes, weil Arbeitsplätze letztlich auch Wählerstimmen bedeuten. Die Schaffung der Existenzgrundlagen der Bevölkerung sind Eigeninteresse genug.

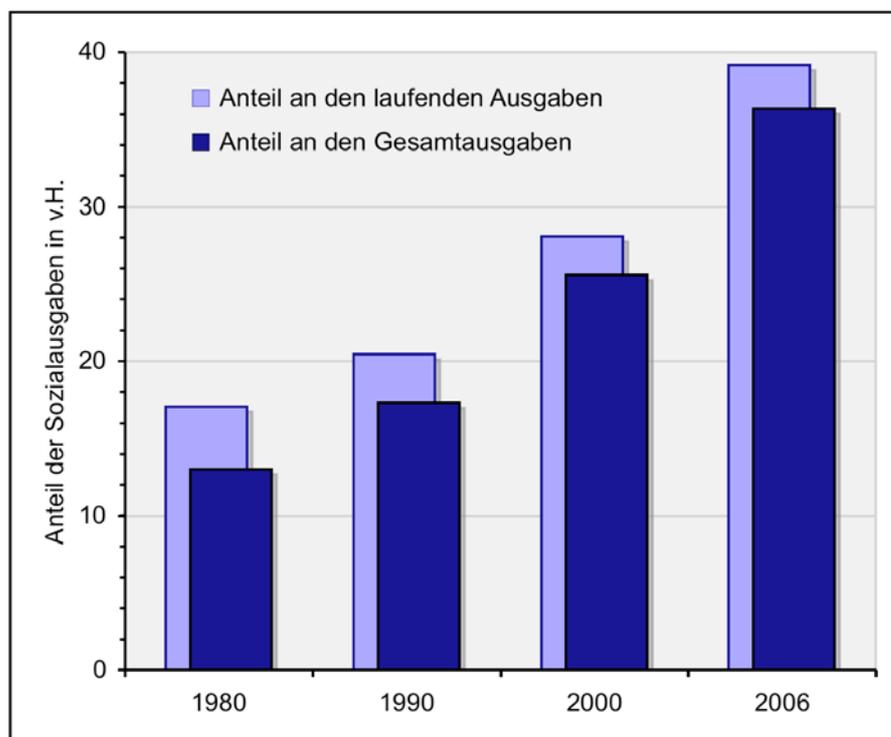
Bei dieser Gelegenheit kann ein kleiner Exkurs erfolgen, der sich *nicht nur* auf das Thema Umlagen, sondern auch auf Schlüsselzuweisungen und auf die Gewerbesteuer – besonders auch unter dem Stichwort Gemeindefinanzreform – bezieht. Auf

der einen Seite wird immer wieder und wohl auch zu Recht behauptet oder festgestellt, die derzeitige Gewerbesteuer sei zu einer Großbetriebssteuer degeneriert, mit der weite Teile der lokalen Wertschöpfung nicht erfasst werden, so dass das Interessenband nicht sehr ausgeprägt sei. Auf der anderen Seite wurde gerade gezeigt, dass das Interessenband, so es denn vorhanden ist, durch Umlagen und Schlüsselzuweisungen eher zum seidenen Faden wird.

Im Zuge der Reform der Kommunalsteuern wäre es angesichts dieses Befundes eigentlich konsequent, den Landkreisen – nach erforderlicher Grundgesetzänderung – ein eigenes Zuschlagsrecht etwa zur Gewerbesteuer, zur Grundsteuer oder zur Einkommensteuer einzuräumen. Jedenfalls würde dies dem Konnexitätsprinzip entsprechen. Denn: „Wer bestellt, der soll bezahlen“ gilt auch für die Kreismusikschule: Wer sie bestellt, soll seine Bürger vor Ort dafür höher belasten. Zumindest die Transparenz der kommunalen Finanzierungslasten könnte so bei einem gleichzeitigem Abbau der Kreisumlage erhöht werden.

Es reicht also nicht aus, lediglich ein Drei-Säulen-Modell oder ein Vier-Säulen-Modell zu diskutieren. Erforderlich scheint mir eine Reform der Kommunalfinanzen, die zunächst zu einer Entflechtung zwischen Land, Landkreis und Gemeinden führt, die Aufgaben den einzelnen Trägern klar zuweist und dann natürlich auch entsprechende originäre Einnahmequellen aufgabengerecht zur Verfügung stellt.

**Abb. 9** Sozialausgaben der Landkreise

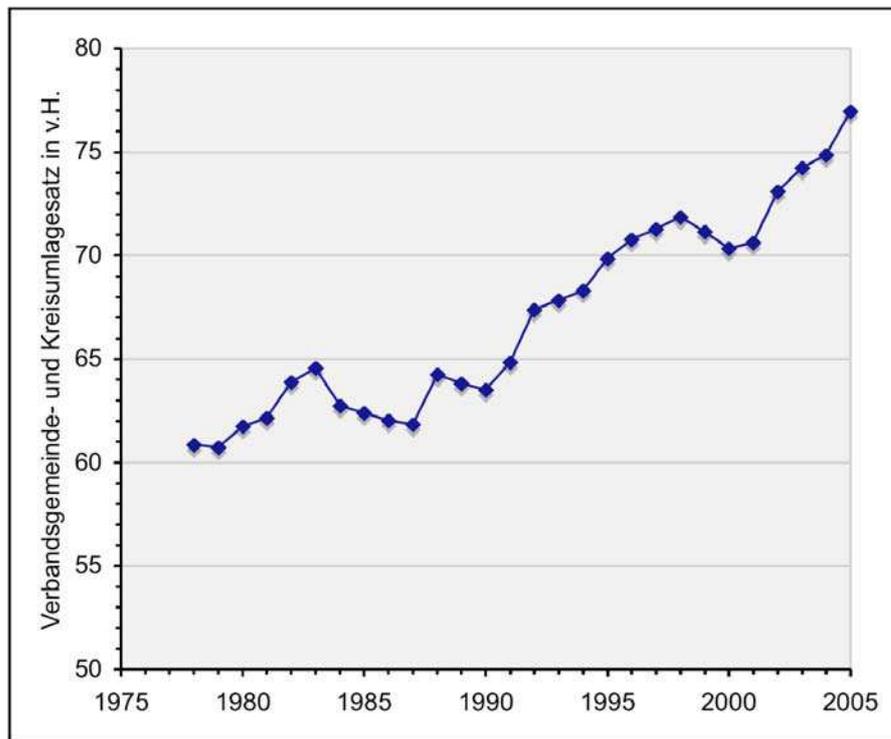


Quelle: Deutscher Landkreistag

Die Notwendigkeit eines solchen Vorgehens erschließt sich zum einen mit Blick auf die Entwicklung der Sozialausgaben der Landkreise (Abb. 9). Ihr Anteil am Haushalt stieg von ca. 15 v. H. in 1980 auf heute knapp 40 v. H. Das Instrument der Kreisumlage ist nicht dafür entwickelt worden, eine solche Ausgabendynamik auszugleichen, und bei Umlagesätzen von deutlich über 50 v. H. – wie im Saarland – könnte man sogar auf die Idee kommen, die entsprechenden Einnahmequelle den Landkreisen gleich zu 100% zur Verfügung zu stellen und von dort aus einen kleinen Rest an die Gemeinden weiterzuleiten.

Zum anderen ergibt sich die Notwendigkeit der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmen-Entflechtung – zumindest aus rheinland-pfälzischer Sicht – mit Blick auf die Umlagenbelastung im kreisangehörigen Raum. Im Landesdurchschnitt stieg die Belastung von ca. 61 v. H. Ende der 70er Jahre auf aktuell fast 80 v. H (Abb. 10). Anders und auch etwas vereinfacht formuliert: Wenn eine Gemeinde in Rheinland-Pfalz heute durch Wirtschaftsförderung und Unternehmensansiedlung heute nach Bezahlung der Gewerbesteuerumlage 100 € mehr Gewerbesteuer einnimmt, bleiben ihr davon ganze 22 €; 38 € bekommt der Landkreis und 40 € bekommt die Verbandsgemeinde.

**Abb. 10** Kumulierte Umlagenbelastung in Rheinland-Pfalz



Quelle: Eigene Berechnungen

Damit keine Missverständnisse auftreten: Das sind keine extremen Sonderfälle, sondern das ist der Durchschnitt. Natürlich erstellen auch die Verbandsgemeinde und der Landkreis kommunale Leistungen für Wirtschaft und Bevölkerung vor Ort, so

dass das Bild „Von 100 € bleiben 22 € übrig“ nicht überbewertet werden darf. Aber verstehen kann das niemand, der nicht zufällig Finanzwissenschaftler oder Experte im kommunalen Finanzausgleich ist.

## VI. Ausgewählte Fallbeispiele

### 1. Bezug von Bedarfszuweisungen

In Kreistagsdebatten oder Debatten in Verbandsgemeinderäten in Rheinland-Pfalz war in der Vergangenheit gelegentlich zu hören, die Haushalte sollten durch Umlageerhöhungen ausgeglichen werden, damit den kreisangehörigen Gemeinde unabweisbare Ausgaben entstehen, die dann durch Bedarfszuweisungen aus dem Ausgleichsstock gedeckt würden, weil unabweisbare Ausgaben nach besonderen Regelungen bedarfszuweisungsfähig sind.

Aus Kreistagen in Niedersachsen war dagegen genau das Gegenteil zu vernehmen: Umlageerhöhungen sollten unterbleiben, um die Fehlbeträge im Landkreis zu konzentrieren – natürlich vor dem Hintergrund, dass kleine Gemeinden in Niedersachsen vom Bezug von Bedarfszuweisungen per Gesetz ausgeschlossen sind. Verbandsgemeinde- und Kreisumlagesätze werden in solchen Fällen damit *nicht mehr funktionsgerecht* festgesetzt, und das Konnexitätsprinzip wird auf den Kopf gestellt: „*Wenn ein anderer bezahlt, wird gerne bestellt.*“

In Rheinland-Pfalz hilft im Übrigen die Diskussion zwischen umlageerhebenden und umlagepflichtigen Gebietskörperschaften über die Inanspruchnahme von Bedarfszuweisungen aus dem Ausgleichsstock nicht mehr weiter: 2005 wurden den rund 1000 bedürftigen Gebietskörperschaften Bedarfszuweisungen nur noch in Höhe von 15 % des Differenzbetrages zwischen den Pflichtausgaben und den erzielbaren Einnahmen gewährt, u. a. auch deshalb, weil die beiden mit einem hohen Beteiligungsvermögen ausgestatteten Städte Mainz und Ludwigshafen in den Genuss von Bedarfszuweisungen kamen. Beide Städte verfügen jedoch zugleich über eine weit über dem Landesdurchschnitt liegende Steuerkraft, so dass sie deshalb Finanzausgleichsumlage in den kommunalen Finanzausgleich zu zahlen haben; ein aus meiner Sicht geradezu absurdes Ergebnis, das den Eintritt in den Ruhestand zu einer Wohltat werden lässt.

In der kommunalen Praxis wird die Bedarfszuweisung oft als Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) der Kommunen bezeichnet. Die Reduzierung auf einen Zuwendungssatz von 15 % des Bedarfs ist damit vergleichbar mit dem Fall einer alleinerziehenden Hilfesuchenden mit zwei Kleinkindern, deren Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt vom Sozialhilfesachverarbeiter auf 600 € festgesetzt wird und die dann anschließend aber nur 15 % dieser Hilfe ausgezahlt bekommt, weil die Gemeindekassen leer sind.

## 2. Höhe der Gewerbesteuerhebesätze

Schließlich kann ein weiteres Fallbeispiel aus Rheinland-Pfalz dargestellt werden. Es betrifft die kreisfreie Stadt Ludwigshafen. Im Jahr 2001 hatte die Stadt, geprägt von einem namhaften Chemieunternehmen, Einnahmeverluste bei der Gewerbesteuer von ca. 167,5 Mio. € oder 70 v. H. zu erleiden. Der Hebesatz der Stadt lag bei 390 v. H. und damit oberhalb des Landesdurchschnitts von ca. 370 v. H. Im Jahr 2000 hatte das Aufkommen der Stadt einen Anteil am landesweiten Aufkommen von über 20 v. H.; 2001 waren es nur noch knapp 8 v. H. Im Jahr 2000 ging der Hebesatz von 390 v. H. deshalb mit einem Gewicht von 20 v. H. in den Landesdurchschnitt ein, ein Jahr später nur noch mit einem Gewicht von knapp 8 v. H.

Diese Verringerung bleibt natürlich nicht ohne Auswirkungen auf den landesdurchschnittlichen Hebesatz. Bei einer punktgenauen Anpassung der Nivellierungssätze an den Landesdurchschnitt hätte der Nivellierungssatz allein aufgrund dieses einen Falles um 3 Punkte abgesenkt werden müssen. Werden auch die anderen Städte und Gemeinden berücksichtigt, die wie Ludwigshafen Gewerbesteuer verloren haben, hätte der Nivellierungssatz in einer Größenordnung um 5 Punkte gesenkt werden müssen.

Damit aber würden auch die Umlagegrundlagen herabgerechnet, obwohl sich in Rheinland-Pfalz mit Ausnahme der Gewerbesteuer in einigen wenigen Städten sonst nichts verändert haben mag. Um ein unverändertes Umlageaufkommen zu erzielen, hätten die Landkreise ihre Umlagesätze um einen knappen halben Prozentpunkt anheben müssen – und die Verbandsgemeinden auch.

Inzwischen hat sich die Stadt Ludwigshafen im Übrigen entschlossen, ihren Hebesatz von 390 v. H. auf 360 v. H. zu senken. Interventionen mit Hinweis auf andere Produktionsstandorte haben das Ihrige dazu beigetragen. Auch dies wirkt sich auf den landesdurchschnittlichen Hebesatz aus, und theoretisch müssten die Kreisumlagesätze nochmals um 1/3 Punkt leicht angehoben werden.

Die Kommunalabteilung, die für den Vollzug des kommunalen Finanzausgleichs verantwortlich ist, muss deshalb regelmäßig auch die tatsächlichen Hebe- und Nivellierungssätze im Auge behalten, wenn – wie in Rheinland-Pfalz – eine automatische Anpassung im Gesetz nicht vorgesehen ist.

Nach diesen kurzen Befunden zum Thema Umlagen ist die eingangs festgestellte finanzwissenschaftliche Lücke ebenso wie die statistische Lücke überraschend. Es besteht ein hoher Bedarf an vergleichenden Darstellungen zwischen den Ländern sowie einem Versuch der Systematisierung und Vereinheitlichung im statistischen Nachweis zum Zwecke der Transparenz über die Umlagenerhebung und ihren Auswirkungen. Ich bin *nicht* sicher, ob die derzeit diskutierten Reformmodelle der Gewerbesteuer immer bis auf die Kreisebene zu Ende gedacht sind.