

**Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere**

Wolfgang Scherf

**Perspektiven kommunaler  
Ausgabenfinanzierung**

Arbeitspapier Nr. 83 – 2010

ISSN 0179-2806

**Fachbereich Wirtschaftswissenschaften**

Prof. Dr. Wolfgang Scherf  
Justus-Liebig-Universität Gießen  
Professur für Öffentliche Finanzen  
Licher Straße 74 | 35394 Gießen

## Perspektiven kommunaler Ausgabenfinanzierung

### 1. Einführung

Im föderalen Staat werden staatliche Leistungen von unterschiedlichen Gebietskörperschaften erbracht. Hierfür sprechen neben der politischen Gewaltenteilung auch ökonomische Gründe. Der politische Wettbewerb ist ein Entdeckungsverfahren und trägt dazu bei, dass der föderale Staat neue Herausforderungen besser als der Einheitsstaat bewältigen kann. Machtbegrenzung und politischer Wettbewerb setzen allerdings voraus, dass Bund, Länder und Gemeinden eigenverantwortlich handeln können. Eine substantielle Finanzautonomie verlangt, dass die Gebietskörperschaften über Finanzmittel verfügen, die ihren Aufgaben entsprechen, und dass sie über ihre Ausgaben und Einnahmen selbst (mit-) bestimmen können.

Im Folgenden werden die Finanzprobleme der kommunalen Ebene in der bundesdeutschen Finanzverfassung beleuchtet. Die Gemeinden stehen vor der Herausforderung, teils wachsende Aufgaben und Ausgaben mit teils knapper werdenden Mitteln zu bewältigen. Hierzu bedarf es auch der kritischen Überprüfung der gesamten kommunalen Ausgaben. Nicht alle kommunalen Leistungen sind zwingend erforderlich, und nicht immer werden die Leistungen effizient erbracht. Die auf der Ausgabenseite bestehenden Spielräume und Reformoptionen sind aber nicht das Thema. Die Überlegungen konzentrieren sich auf die Einnahmenseite. Kapitel 2 vermittelt einen Überblick über die Entwicklung der Kommunalfinanzen in Deutschland. Vor diesem Hintergrund werden in Kapitel 3 die Perspektiven der kommunalen Besteuerung und in Kapitel 4 die Perspektiven des kommunalen Finanzausgleichs ausgelotet. Diese beiden Bereiche verdienen besondere Beachtung, da sie die finanziellen Spielräume der Gemeinden wesentlich bestimmen.

### 2. Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen

Die Erfüllung der kommunalen Aufgaben ist mit Ausgaben verbunden. Im Jahr 2009 belaufen sich die Gesamtausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften (ohne Stadtstaaten) auf 177 Mrd. Euro (Tab. 1). Zur Deckung der Ausgaben stehen den Kommunen verschiedene Einnahmequellen zur Verfügung. Die gesamten Einnahmen (ohne Kredite) betragen 170 Mrd. Euro. Hauptsächlich erfolgt die Finanzierung aus Steuern, deren Anteil an den Einnahmen bei 37% liegt. Auf ähnlichem Niveau bewe-

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. Wolfgang Scherf, Justus-Liebig-Universität Gießen, Professur für Öffentliche Finanzen, Licher Straße 74, 35394 Gießen. Email: wolfgang.scherf@wirtschaft.uni-giessen.de

gen sich die Finanzausgaben mit 36%. Hinzu kommen Gebühren und Beiträge mit 10% sowie sonstige Einnahmen mit 17% (Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Konzessionsabgaben). Das Finanzierungsdefizit liegt 2009 bei 7,2 Mrd. Euro. 2008 erzielten die Kommunen noch einen Überschuss von 7,6 Mrd. Euro. Steuern und allgemeine Finanzausgaben entscheiden über die Finanzierungsspielräume der Gemeinden. Gebühren und Beiträge sind dagegen Entgelte für spezielle kommunale Leistungen und stehen für andere Ausgaben nicht zur Verfügung.

**Tab. 1: Kommunal Finanzen 2009**

Ausgaben und Einnahmen	Mrd. €	vH
Personalausgaben	44,3	25,0
Laufender Sachaufwand	36,4	20,5
Soziale Leistungen	40,3	22,7
Sachinvestitionen	21,8	12,3
Zinsen	4,4	2,5
Sonstige Ausgaben	29,9	16,9
<b>Ausgaben</b>	<b>177,2</b>	<b>100,0</b>
<b>Steuern</b>	<b>62,4</b>	<b>36,7</b>
<i>Gewerbesteuer</i>	25,0	40,1
<i>Einkommensteueranteil</i>	23,9	38,3
<i>Umsatzsteueranteil</i>	3,2	5,1
<i>Grundsteuern</i>	9,6	15,4
<b>Finanzausweisungen</b>	<b>61,5</b>	<b>36,1</b>
<i>Laufende Zuweisungen</i>	53,4	86,8
<i>Investitionszuweisungen</i>	8,1	13,2
Gebühren und Beiträge	17,1	10,1
Sonstige Einnahmen	29,1	17,1
<b>Einnahmen</b>	<b>170,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>-7,2</b>	<b>-</b>

Betrachtet man die Entwicklung der kommunalen Finanzen seit dem Jahr 2000 (Abb. 1), so zeigen sich folgende Tendenzen: (1) Zwischen 2000 und 2004 stagnierten die Ausgaben bei 146 bis 150 Mrd. Euro. Sie zogen danach deutlich an und kletterten bis 2009 auf 177 Mrd. Euro. Das 10-Mrd.-Ausgabenwachstum von 2008 auf 2009 ist der Wirtschaftskrise geschuldet, doch war in den relativ guten Jahren davor bereits eine erhebliche Ausgabendynamik festzustellen. (2) Zwischen 2001 und 2005 hatten die Gemeinden trotz stagnierender Ausgaben aufgrund der schwachen Einnahmementwicklung erhebliche Finanzierungsdefizite bis 8,4 Mrd. Euro. Zwischen 2006 und 2008 stiegen die Einnahmen noch stärker als die Ausgaben, so dass kräftige Finanzierungsüberschüsse zustande kamen. (3) Die Entwicklung der gesamten Ausgaben und Einnahmen zeigt im Durchschnitt der Jahre und der Kommunen kein auffälliges „strukturelles“ Defizit. Die Einnahmen schwanken allerdings konjunkturell deutlich stärker als die Ausgaben, was den kommunalen Gebietskörperschaften die Haushaltsplanung erschwert und prozyklisch wirkt.

Abb. 1: Kommunale Ausgaben und Einnahmen

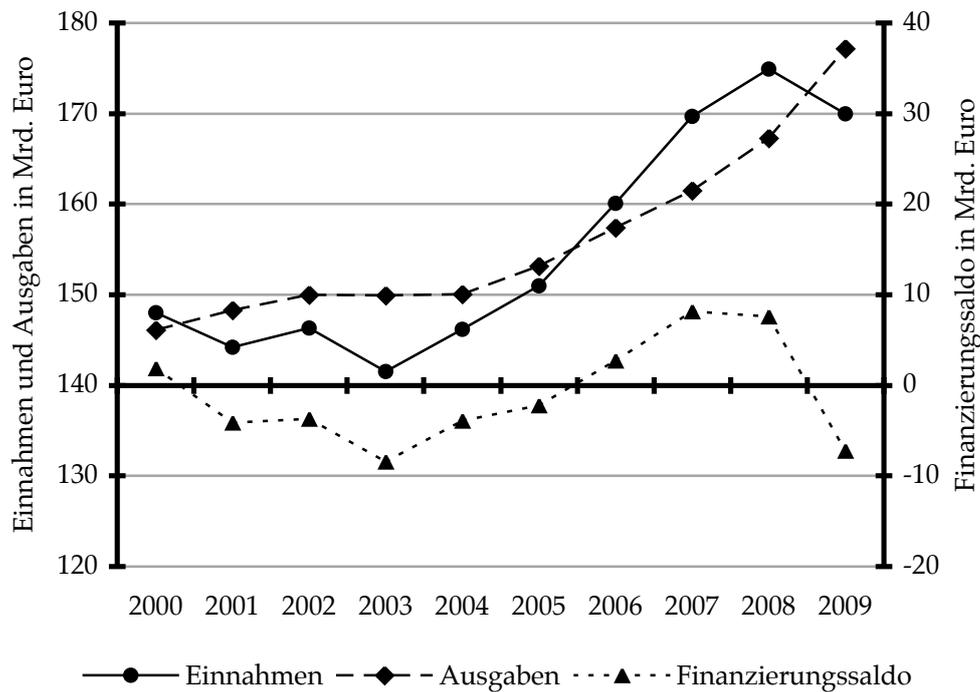
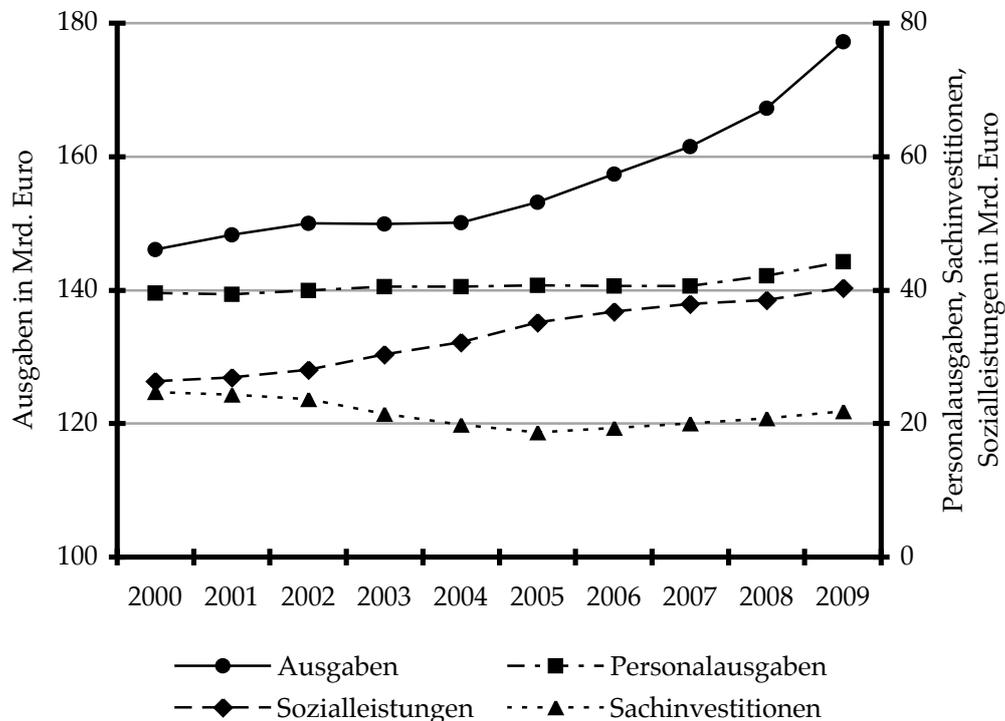


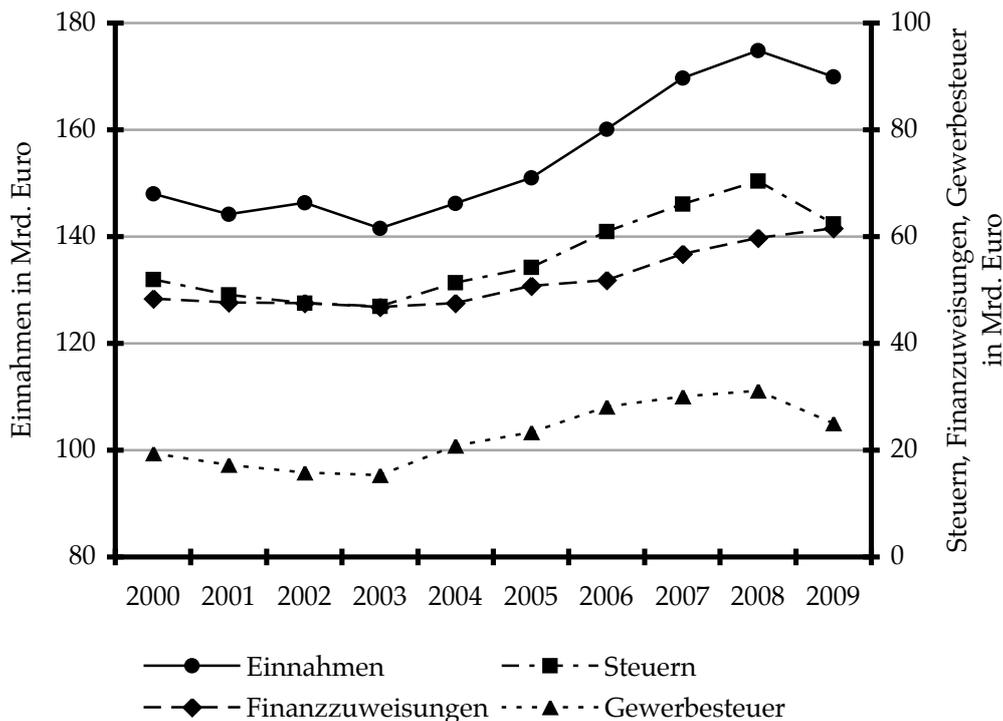
Abb. 2: Ausgaben- und Einnahmenstruktur



Die Entwicklung der kommunalen Ausgaben (Abb. 2) ist geprägt von einer Verdrängung der Investitionen durch die Sozialausgaben. Die Entwicklung der Gesamtausgaben wird von den Sozialleistungen getrieben. Diese haben sich seit 2000 um 53% er-

hört, während die Gesamtausgaben nur um 21% gestiegen sind. Der Druck der Sozialausgaben hat zu einem Rückgang der kommunalen Investitionen beigetragen. deren Niveau lag 2009 um 12% unter dem des Jahres 2000. Real gerechnet ist der Einbruch noch gravierender. Der Verfall der kommunalen Infrastruktur beeinträchtigt die wirtschaftliche Entwicklung und belastet zukünftige Generationen.

Abb. 3: *Steuereinnahmen der Gemeinden*



Die Entwicklung des Steueraufkommens (Abb. 3) entscheidet über die kommunalen Einnahmen insgesamt. Steuern und Finanzzuweisungen erbringen rund 73% der kommunalen Einnahmen. Die Finanzzuweisungen erfolgen aus der Steuerverbundmasse, reflektieren also die Entwicklung der Landessteuern nach Länderfinanzausgleich. Das kommunale Steueraufkommen schwankt insbesondere wegen der konjunkturanfälligen Gewerbesteuer. Deren Entwicklung erklärt maßgeblich die Veränderungen der Einnahmesituation der Gemeinden. Die Einnahmenstruktur variiert erheblich zwischen Ost und West. Aufgrund der geringeren Wirtschaftskraft haben die Steuern in den neuen Bundesländern ein sehr viel geringeres Gewicht. Die Finanzzuweisungen dominieren, was zugleich eine stärkere Abhängigkeit der Gemeinden von der Landespolitik bedeutet<sup>2</sup>.

Die Gemeinden erhalten einen Anteil an der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer (Tab. 1). Darüber hinaus steht ihnen das Aufkommen der so genannten Real-

<sup>2</sup> 2009 beträgt der Anteil der Steuern im Osten 22% gegenüber 40% im Westen. Im Osten liegt der Anteil der Finanzzuweisungen bei 57% gegenüber 32% im Westen.

steuern, der Gewerbe- und der Grundsteuer zu. Hinzu kommen die geringfügigen lokalen Verbrauch- und Aufwandsteuern<sup>3</sup>.

Quantitativ ist die Beteiligung an der Einkommensteuer mit einem Anteil von 38% der Steuereinnahmen im Jahr 2009 die zweitwichtigste kommunale Steuer nach der Gewerbesteuer. Die Gemeinden erhalten 15% des jeweiligen Landesaufkommens aus der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer sowie 12% des Aufkommens der Teile der Abgeltungssteuer, die früher dem Zinsabschlag unterlagen. Seit 1998 sind die Kommunen außerdem mit 2,2% am Aufkommen der Umsatzsteuer beteiligt, das nach Abzug der Vorweganteile für den Bund verbleibt (effektiv 2%). Der Anteil an den gesamten kommunalen Steuereinnahmen liegt im Jahr 2009 bei 5%.

Unter Autonomiegesichtspunkten ist die Gewerbesteuer aufgrund des Hebesatzrechts die wichtigste Kommunalsteuer. Ihr Anteil an den Gemeindesteuern liegt 2009 bei 40% (netto), ist aber starken konjunkturellen Schwankungen unterworfen. Schon seit der Gemeindefinanzreform 1969 sind Bund und Länder über eine Umlage an der Gewerbesteuer beteiligt, die 2009 rund 18% des Bruttoaufkommens absorbiert. Zu den Realsteuern zählt neben der Gewerbesteuer die Grundsteuer, bei der die Gemeinden ebenfalls über ein Hebesatzrecht verfügen. Der Anteil an den kommunalen Steuereinnahmen 2009 beträgt 15%.

### 3. Perspektiven der kommunalen Besteuerung

Das derzeitige Gemeindefinanzsystem wird seit langem kritisiert, wobei der Fokus der Diskussion vor allem auf der Gewerbesteuer und deren Eignung als Gemeindesteuer liegt.

#### **Aufgaben und Probleme der Gewerbesteuer**

Die Gewerbesteuer bildet neben der Beteiligung an der Einkommensteuer die zweite tragende Säule des kommunalen Steuersystems. Sowohl die Wohnbevölkerung als auch die ortsansässigen Unternehmen profitieren von den kommunalen Leistungen. Beide Gruppen sollen daher – gemäß dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz<sup>4</sup> – zur Finanzierung der Ausgaben beitragen. Die finanzielle Verbindung zwischen den Steuerzahlern und ihrer Gemeinde unterstützt eine ausgewogene Kommunalpolitik, einen Interessenausgleich zwischen Einwohnern und Unternehmen. Das Hebesatzrecht dient der Abstimmung von Leistung und Gegenleistung und dem Standortwettbewerb. Gemeinden können die Hebesätze anpassen, wenn sie ihren Unternehmen eine außerordentliche Infrastruktur oder lieber günstige Steuerkonditionen bieten wollen.

<sup>3</sup> Vergnügungssteuer, Getränkesteuer, Hundesteuer, Zweitwohnungsteuer, Jagd- und Fischereisteuer, Schankerlaubnissteuer.

<sup>4</sup> Fiskalische Äquivalenz basiert auf der Identität der Nutznießer öffentlicher Leistungen und der Steuerzahler, welche die Leistungen finanzieren müssen.

Die heutige Gewerbesteuer gewährleistet freilich weder die fiskalische Äquivalenz noch den fairen Ausgleich der Einwohner- und Unternehmensinteressen. Sie erfüllt auch weitere wichtige Kriterien einer kommunalen Unternehmensteuer nur sehr schlecht. Der Kreis der Steuerpflichtigen weicht gravierend von dem Kreis der Unternehmen ab, die von den kommunalen Leistungen profitieren. Land- und Forstwirtschaft sowie freie Berufe unterliegen nicht der Gewerbesteuer. Darüber hinaus trifft die Steuer wegen des persönlichen Freibetrags vor allem mittlere und große Gewerbebetriebe.

Das Aufkommen der Gewerbesteuer verteilt sich nicht bedarfsgerecht auf die Gemeinden. Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur führen – bezogen auf die Wirtschaftskraft – zu einer ungleichmäßigen Streuung des Steueraufkommens. Daher erfüllt das Hebesatzrecht bei der Gewerbesteuer nicht seinen Zweck. Gemeinden mit hoher Bemessungsgrundlage können trotz moderater Hebesätze ein gutes Leistungsniveau bereitstellen. Leistungsschwache Gemeinden können dieses Defizit im Standortwettbewerb mit niedrigen Hebesätzen allein nicht kompensieren.

Auch aus konjunkturpolitischer Sicht ist die Gewerbesteuer ungeeignet. Ihr Aufkommen schwankt im Konjunkturverlauf sehr stark. Da die Gemeinden ihre Ausgaben an den Einnahmen orientieren, kommt es zur prozyklischen, konjunkturverschärfenden Anpassung der kommunalen Ausgaben, insbesondere der öffentlichen Investitionen. Daneben verstößt die Gewerbesteuer gegen das Prinzip der Wettbewerbsneutralität, da sie nur eine kleine Gruppe von Unternehmen belastet. Weil die Steuer beim Export nicht erstattet werden kann, gilt sie zudem als Hindernis für die internationale Wettbewerbsfähigkeit.

### **Ersatz durch eine kommunale Wertschöpfungsteuer**

Die Mängel der Gewerbesteuer sind lange bekannt. Auch an Reformvorschlägen fehlt es nicht. Einige dieser Vorschläge zeichnen sich allerdings durch wenig Rücksichtnahme auf die Interessen der Gemeinden aus. Das gilt für Modelle, die das Hebesatzrecht der Gemeinden beseitigen, wie für Modelle, die vor allem eine Entlastung der Wirtschaft im Auge haben. Zum Ausgleich der Gewerbesteuer empfiehlt sich dagegen die kommunale Wertschöpfungsteuer<sup>5</sup>. Die Wertschöpfungsteuer ist eine indirekte Steuer auf alle bei der Produktion entstehenden Einkommen. Sie hat eine Reihe von Eigenschaften, die sie als Kommunalsteuer gut qualifizieren.

Die Wertschöpfungsteuer erfüllt die zentrale Forderung nach fiskalischer Äquivalenz am besten. Sie verbreitert die Bemessungsgrundlage auf sämtliche Einkommen und

---

<sup>5</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Band 31, Bonn 1982.

den Kreis der Steuerpflichtigen auf alle Unternehmen. Das Hebesatzrecht ermöglicht eine Balance zwischen wirtschaftsbezogenen Leistungen und Steuerbelastung der Unternehmen. Die Wertschöpfungsteuer sorgt zudem – bezogen auf die lokalen Unternehmen – für eine gleichmäßigere Verteilung des Aufkommens und reduziert die Steuerkraftdifferenzen zwischen den Gemeinden. Auch die konjunkturellen Aufkommensschwankungen werden drastisch reduziert. Makroökonomisch entspricht die Wertschöpfung dem Sozialprodukt, so dass die Einnahmen der Gemeinden nicht mehr stärker schwanken als die gesamtwirtschaftliche Aktivität. Schließlich ist die Wertschöpfungsteuer neutral bezüglich des Wettbewerbs zwischen den heimischen Unternehmen. Allerdings kann – wie bei der Gewerbesteuer – keine Freistellung der Exporte erfolgen.

Die kommunale Wertschöpfungsteuer wäre ein entscheidender Beitrag zur langfristigen Stabilisierung der kommunalen Haushalte. Sie könnte neben der Gewerbesteuer (einschließlich Umlage) auch die heutige Umsatzsteuerbeteiligung ersetzen. Beides würde den intransparenten Steuerverbund entflechten und das Steuersystem vereinfachen. Trotz ihrer Vorzüge lehnt die Wirtschaft die Wertschöpfungsteuer jedoch ab<sup>6</sup>. Für die Gemeinden wäre sie dagegen zweifellos die beste Alternative zur Gewerbesteuer. Wahrscheinlich könnte man den Interessenkonflikt zwischen Unternehmen und Gemeinden weitgehend auflösen, wenn man die (mit dem durchschnittlichen Hebesatz normierte) Wertschöpfungsteuer mit der Umsatzsteuer verrechnen und damit eine Freistellung der Investitionen und der Exporte erreichen würde<sup>7</sup>.

### **Abhängigkeit von der staatlichen Steuerpolitik**

Ein Hauptproblem des kommunalen Finanzsystems ist die Instabilität der kommunalen Einnahmen. Sie basiert auf konjunkturellen Einflüssen, insbesondere auf der Konjunkturanfälligkeit der Gewerbesteuer. Aber auch die finanzpolitischen Entscheidungen der übergeordneten Gebietskörperschaften tragen zur Destabilisierung der kommunalen Einnahmen bei.

So stecken hinter dem Einbruch der Steuereinnahmen 2009 gegenüber 2008 nicht nur konjunkturbedingte Mindereinnahmen. Ein erheblicher Teil geht auf das Wachstumsbeschleunigungsgesetz zurück, also auf Steuerrechtsänderungen zur Entlastung der Unternehmen (Abschreibungserleichterungen, erhöhter Verlustausgleich). Ein weiteres Beispiel liefert die Unternehmensteuerreform 2008, bei der u. a. die Gewerbeteu-

<sup>6</sup> Bedenken richten sich gegen die stärker ertragsunabhängige Belastung und den fehlenden Grenzausgleich für Exporte. (1) Die Kritik an der ertragsunabhängigen Belastung übersieht, dass die Stabilisierung der kommunalen Einnahmen den Unternehmen zugute kommt, denn die Gemeinden kürzen ihre Investitionen und damit ihre Aufträge in der Rezession weniger stark. (2) Die Einbeziehung der Exporte ist kein Wettbewerbsnachteil, denn die Steuer stellt ein Entgelt für Vorleistungen dar. Vergleichbare Zahlungen sind ebenso wenig grenzausgleichsfähig.

<sup>7</sup> Vgl. Scherf, W.: Ersatz der Gewerbesteuer durch eine anrechenbare Wertschöpfungsteuer, in: Wirtschaftsdienst Nr. 10/2002, S. 603 ff.

ermesszahl gesenkt und der Betriebsausgabenabzug abgeschafft wurde. Beides zusammen minderte den effektiven Gewerbesteuersatz. Auf diese Weise mussten die Gemeinden die Unternehmensteuerreform mitbezahlen (oder den Hebesatz erhöhen). Auch die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer trägt zur starken Konjunkturabhängigkeit der kommunalen Steuereinnahmen bei. Und bei jeder Steuersenkung oder Steuervergünstigung sind die Gemeinden mit 15% dabei.

Die Abhängigkeit von der staatlichen Steuerpolitik, die auf kommunale Belange meist wenig Rücksicht nimmt, ist keineswegs zwingend. Man sollte die kommunale Unternehmensteuer dem permanenten Zugriff der Steuerpolitik entziehen. Der Staat muss die Steuermodalitäten einmal festlegen und sollte sie danach nur im Einvernehmen mit den Kommunen verändern. Es darf auch keine Beteiligung durch Umlagen und keine systemwidrige Verrechnung mit Bundes- oder Landessteuern geben.

Eine weitere Stabilisierung der kommunalen Steuereinnahmen wäre mit einer einfachen Modifikation des Einkommensteuerverbunds zu erreichen. Der Gemeindeanteil könnte sich am durchschnittlichen Einkommensteueraufkommen mehrerer Jahre statt an den laufenden Steuereinnahmen orientieren, was die konjunkturellen Schwankungen der kommunalen Einnahmen deutlich glätten würde. Eine weiter gehende Lösung wäre die Umstellung der Einkommensteuerbeteiligung auf einen Zuschlag auf die staatliche Einkommensteuer. Die Gemeinden würden dadurch an Finanzautonomie gewinnen und die Bürger könnten besser erkennen, dass sie für kommunale Leistungen etwas zahlen müssen.

Der Zweck eines Zuschlagsrechts besteht aber nicht darin, anderweitig verursachte Finanzprobleme, insbesondere die Defekte der Gewerbesteuer zu kompensieren. Vielmehr sollen die Gemeinden damit eine bessere Abstimmung zwischen den Präferenzen der Wohnbevölkerung und dem kommunalen Leistungsangebot herbeiführen. Demzufolge kann das Zuschlagsrecht bei der Einkommensteuer eine Gewerbesteuerreform nicht ersetzen. Es macht wenig Sinn, bei der kommunalen Einwohnersteuer die Finanzautonomie zu vergrößern, bei der kommunalen Unternehmensteuer aber den umgekehrten Weg einzuschlagen und den Steuerverbund zu erweitern.

Die genannten Maßnahmen ergänzen sich. Sie würden die steuerliche Finanzierungsbasis der Gemeinden insgesamt verbessern und ihre Handlungsspielräume vergrößern. Zugleich würden sie das Konnexitätsprinzip auf der Einnahmenseite und damit auch die Eigenverantwortung für den kommunalen Haushalt stärker betonen.

#### **4. Perspektiven des kommunalen Finanzausgleichs**

Die Konjunkturolastigkeit der Gemeindesteuern und die Abhängigkeit von Bund und Ländern wären weniger problematisch, wenn die Länder Steuerausfälle der Gemeinden durch höhere Finanzausweisungen ausgleichen würden. Erfahrungsgemäß ist je-

doch eher das Gegenteil der Fall. Die Länder beteiligen die Kommunen über den Finanzausgleich an ihren eigenen Mindereinnahmen und verwenden den Finanzausgleich bei angespannter Haushaltslage als Reservekasse.

### **Der vertikale Ausgleich zwischen Land und Gemeinden**

Der kommunale Finanzausgleich ist ein vertikaler Ausgleich mit horizontalem Effekt. Faktisch werden der kommunalen Ebene zunächst die notwendigen Mittel zur Finanzierung ihrer Aufgaben vorenthalten und den Ländern überlassen. Diese verteilen die Gelder nach eigenen Maßstäben auf die Gemeinden. Dabei müssen sie zum einen die Finanzkraft der kommunalen Ebene insgesamt stärken. Zum anderen sollen die horizontalen Finanzkraftdifferenzen zwischen den Gemeinden abgebaut werden.

Aufgrund seiner Gestaltung hat der kommunale Finanzausgleich eine vertikale Dimension. Die in einem Bundesland (nach Länderfinanzausgleich) insgesamt verfügbaren Steuereinnahmen müssen zunächst einmal aufgabengerecht zwischen Landes- und Gemeindeebene aufgeteilt werden. Die Verbundmasse, aus der die kommunalen Finanzausweisungen fließen, ist so festzulegen, dass beide Ebenen – bezogen auf ihre Aufgaben und Ausgaben – gleichmäßig an der gesamten Steuerkraft teilhaben.

Die aufgabengerechte Höhe der Verbundquote dürfte zwischen Land und Gemeinden stets umstritten sein. Eine aktuelle Studie über die Situation in den westdeutschen Flächenländern zeigt allerdings, dass die kommunale Ebene bislang nicht schlecht behandelt wurde<sup>8</sup>. Die Länder verfügen bezogen auf ihre Ausgaben über weniger Steuermittel als die Gemeinden. Sie konnten sich das nur mit Hilfe entsprechender Defizite erlauben.

Wegen der Schuldenbremse müssen die Kommunen damit rechnen, dass die Bundesländer ihre Finanzausweisungen mittelfristig zurückfahren. Soweit die Gemeinden noch über eine relativ bessere Steuer-Ausgaben-Relation verfügen, ist dieses Vorgehen sogar gerechtfertigt. Um so dringlicher erscheint es, den Finanzausgleich so zu gestalten, dass die Kommunen mit einem geringeren Steueranteil zurechtkommen können.

Auf der vertikalen Ebene bietet sich eine Orientierung der Zuweisungen an den konjunkturell schwankenden Steuereinnahmen der Gemeinden an. Die Länder könnten einen Stabilisierungsfonds bilden und die Finanzausweisungen bewusst entgegengerichtet zu den kommunalen Steuereinnahmen variieren. Eine schwächere Alternative wäre die Koppelung der Verbundmasse an einen mehrjährigen Durchschnitt des Ländersteueraufkommens, analog zu der vorgeschlagenen Neuregelung der Einkommensteuerbeteiligung der Gemeinden.

---

<sup>8</sup> Vgl. Scherf, W.: Kommunal- und Landesfinanzen im Ländervergleich, Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministeriums der Finanzen, Gießen 2010.

Die Länder hätten also durchaus die Möglichkeit, zur Stabilität der Gemeindefinanzen beizutragen. Sie müssten freilich bereit sein, die stärkere Volatilität der ihnen verbleibenden Mittel zu akzeptieren. Dies ist auch unter dem Regime der Schuldenbremse möglich, wenn die Länder auf eine allzu rigide Gestaltung verzichten. Konjunkturelle Veränderungen des kommunalen Finanzausgleichs müssten jedenfalls im zulässigen konjunkturellen Defizit einkalkuliert werden.

### **Der horizontale Ausgleich unter den Gemeinden**

Neben der Erhöhung der kommunalen Gesamteinnahmen dient der Finanzausgleich der besseren Abstimmung von Finanzkraft und Finanzbedarf. Vor allem die Schlüsselzuweisungen tragen zum Abbau der Finanzkraftdifferenzen zwischen armen und reichen Gemeinden bei.

Die Schlüsselzuweisungen werden nach folgendem Muster verteilt: Man ermittelt die Pro-Kopf-Finanzkraft der Gemeinden, vergleicht sie mit dem Pro-Kopf-Finanzbedarf und kompensiert einen Teil der Differenz. Der Finanzbedarf ist dabei keine objektive Größe. Vielmehr sorgt der Grundbetrag dafür, dass die Ausgleichsansprüche der Gemeinden der verfügbaren Schlüsselmasse flexibel angepasst werden. Ein reiner Finanzkraftausgleich, der keine spezifischen Bedarfelemente beinhaltet, orientiert sich an einem für alle Gemeinden gleich hohen Finanzbedarf pro Kopf. Er wird allerdings oftmals von Sonderbedarfsregelungen überlagert.

Bedarfsaspekte können sich hinter dem Verfahren zur Ermittlung der Finanzkraftmesszahl verstecken. Zum Beispiel werden nicht alle Steuereinnahmen zu 100% eingerechnet. Dazu kommt es bereits, wenn bei der Gewerbesteuerkraftmessung geringere als die landesdurchschnittlichen Hebesätze zugrunde gelegt werden. Die Mehrzahl der Sonderbedarfe geht in die Bedarfsmesszahl ein. Mittels einer Hauptansatzstaffel versucht man, mit der Gemeindegröße steigende Kosten der Leistungserstellung und besondere Bedarfe zentraler Orte zu berücksichtigen. Die meisten Länder verwenden daneben Ergänzungsansätze, um bestimmten Sonderbedarfen einzelner Gemeinden Rechnung zu tragen.

Auf die Problematik der Hauptansatzstaffel und der Ergänzungsansätze kann hier nicht genauer eingegangen werden. Freilich macht das Streben nach Bedarfsgerechtigkeit das Finanzausgleichssystem unübersichtlicher, aber nicht unbedingt besser. Eine Reform könnte das Regelwerk vereinfachen und zugleich seine Treffsicherheit erhöhen<sup>9</sup>. Die in Betracht kommenden Maßnahmen werden im Folgenden erläutert.

Der Finanzkraftausgleich und die Abgeltung von Sonderbedarfen werden klar getrennt. Das steigert die Transparenz, verbessert die Ausgleichswirkungen und erhöht

---

<sup>9</sup> Vgl. hierzu Scherf, W.: Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzausgleichsleistungen, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere Nr. 66, Gießen 2003.

den Begründungszwang für Ausnahmetatbestände. Die Schlüsselzuweisungen werden auf den Finanzkraftausgleich konzentriert. Auf eine Einwohnerveredelung kann dabei durchaus verzichtet werden. Einige Länder operieren bereits ohne Hauptansatzstaffel nach dem „Einwohner = Einwohner“-Prinzip<sup>10</sup>.

Alle Sonderbedarfstatbestände gehören auf den Prüfstand. Braucht man wirklich einen Ansatz für Bäder (Rheinland-Pfalz), Grubengemeinden (Saarland) oder Bevölkerungszuwachs (Hessen)? Viele Bundesländer kommen ohne oder mit wenigen Ergänzungsansätzen aus. Verbleibende Sonderbedarfe werden gegebenenfalls durch spezielle Zuweisungen ausgeglichen. Sie können z.B. den Mehrbedarf zentraler Orte genauer abbilden als eine Hauptansatzstaffel oder ein im Schlüsselzuweisungssystem platzierter Ergänzungsansatz.

Allzu viele Sonderregeln fördern zum einen den Bedarfswettlauf der Gemeinden, zum anderen heben sie sich in ihren Wirkungen teilweise auf, denn sie müssen alle aus derselben Verbundmasse bedient werden. Nach dem skizzierten Konzept kann einer Überfrachtung des kommunalen Finanzausgleichs mit Sonderbedarfen entgegen gewirkt werden.

### **Mehr Selbstverantwortung für die Gemeinden**

Die Schlüsselzuweisungen dienen in erster Linie der Erhöhung der Finanzkraft finanzschwacher Gemeinden. Ferner zahlen die Länder Zweckzuweisungen, die vorab aus der Verbundmasse entnommen werden. Zweckzuweisungen werden vor allem damit gerechtfertigt, dass die Gemeinden größere Investitionsprojekte sonst nicht durchführen könnten. Dies ist in zweierlei Hinsicht problematisch. Zum einen könnten die Gemeinden bei Verzicht auf Zweckzuweisungen über mehr freie Mittel verfügen. Zum anderen stellt sich die Frage, ob Investitionen, welche die Gemeinden finanziell überfordern, überhaupt getätigt werden sollen.

Zweckgebundene Zuweisungen schwächen die kommunale Finanzautonomie. Geförderte Projekte verdrängen andere Vorhaben, insbesondere weil die Gemeinden einen Eigenanteil erbringen und Folgekosten tragen müssen. Der „goldene Zügel“ verlockt auch zu überdimensionierten und langfristig untragbaren Prestigeprojekten. Hinzu kommt, dass finanzschwache Gemeinden, die den Eigenanteil nicht übernehmen können, hierdurch noch weiter zurückfallen. Unterschätzen sollte man auch nicht den hohen bürokratischen Aufwand für Beantragung, Bewilligung und Kontrolle der Mittel. Angesichts der problematischen Wirkungen der Zweckzuweisungen sollte man darauf weitgehend verzichten. Zwei Bereiche sind auszunehmen: (1) Investive Zweckzuweisungen für Investitionsprojekte, die der Wahrnehmung zentralörtlicher Funk-

---

<sup>10</sup> Vgl. Lenk, T. / Rudolph, H.-J.: Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland, Arbeitspapier Nr. 23, Leipzig 2003, S. 20/21.

tionen dienen und (2) Zuweisungen mit einer allgemeinen investiven Bindung zur Förderung zusätzlicher kommunaler Investitionen in der Rezession.

Infolge der Schuldenbremse droht den Gemeinden eine Reduktion der Länderzahlungen. Gerade vor diesem Hintergrund erscheint eine Umschichtung der zweckgebundenen zugunsten der freien Zuweisungen ratsam, um die kommunale Finanzautonomie und damit die Handlungsspielräume der Gemeinden zu vergrößern. Man könnte noch einen Schritt weiter gehen und die Steuerbasis der Gemeinden verstärken. Wenn der Finanzausgleich auf seine Kernfunktion – auf den Finanzkraftausgleich unter den Gemeinden – konzentriert wird, lässt sich das bisherige Volumen deutlich reduzieren. Die Länder könnten dann zugunsten der Gemeinden auf Einkommensteueranteile verzichten. Im Gegenzug sparen sie die Mittel, die im kommunalen Finanzausgleich durch den Abbau von Zweckzuweisungen und Sonderbedarfsregelungen frei werden.

Mit der Stärkung der kommunalen Finanzautonomie lassen sich nicht alle Probleme lösen. Immerhin könnten die Gemeinden ihre knappen Finanzmittel selbstverantwortlich einsetzen. Da eine quantitative Entlastung der kommunalen Haushalte nicht in Aussicht steht, sollte man wenigstens die Chancen einer qualitativen Verbesserung nutzen.

## 5. Fazit

Die Überlegungen zu den Perspektiven kommunaler Ausgabenfinanzierung zeigen eine Vielzahl von Optionen zur Verbesserung des Status quo. Die Maßnahmen müssen darauf gerichtet sein, (1) die Finanzautonomie der Gemeinden zu stärken, (2) die kommunalen Einnahmen zu stabilisieren und (3) die Zielgenauigkeit des Gemeindefinanzsystems zu erhöhen. Solche Reformen auf der Einnahmenseite reichen jedoch zur Lösung des kommunalen Finanzproblems nicht aus. Hinzu treten muss eine schlüssige Anwendung des Konnexitätsprinzips auf der Ausgabenseite, insbesondere bei der Finanzierung der Sozialausgaben. Schließlich kommt man an einer Aufgaben- und Ausgabenkritik nicht vorbei. Städte und Gemeinden müssen kreativ sein, Effizienzreserven ausloten und freiwillige Leistungen zur Disposition stellen. Mehr Einnahmenautonomie und Steuertransparenz hilft bei der Bewältigung dieser Aufgaben, denn die Kommunalpolitiker gewinnen Handlungsspielräume und werden angehalten, ihre Entscheidungen stärker an den Bedürfnissen der Steuerzahler auszurichten.

## **Bisher erschienene Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere**

- |           |  |
|-----------|--|
| 01 – 1985 | J. K. Brunner, H.-G. Petersen,<br>Marginale Abgabenbelastung – Zur Lage in Österreich und der Bundesrepublik<br>Deutschland                          |
| 02 – 1985 | H.-G. Petersen<br>Laffer-Kurve und „Schwarze Kasse“ respektive Steuervermeidung und -hinterziehung<br>in einfachen makroökonomischen Modellen        |
| 03 – 1986 | F. Hinterberger, K. Müller, H.-G. Petersen<br>„Gerechte“ Tariftypen bei alternativen Opfertheorien und Nutzenfunktionen                              |
| 04 – 1986 | M. Hüther<br>Entstehung und Ausbau der landesherrlichen Steuer im spätmittelalterlichen Bayern.<br>Ein Beitrag zur Finanzgeschichte                  |
| 05 – 1986 | J. Falkinger<br>Wachstum und Sättigung   |
| 06 – 1986 | H.-G. Petersen<br>Theorie und Praxis der Alterssicherung – Stand, Ansatzpunkte für Reformen und ihre<br>Auswirkung in der Bundesrepublik Deutschland |
| 07 – 1986 | H.-G. Petersen<br>Programm- und Ergebnissammlung zu: Theorie und Praxis der Alterssicherung  |
| 08 – 1986 | H.-G. Petersen<br>Mikroökonomische Simulationsmodelle zur Erhöhung der Rationalität in Steuer- und<br>Sozialpolitik                                  |
| 09 – 1987 | F. Hinterberger, K. Müller<br>Verteilungswirkungen der Einkommensteuertarifreform 1990   |
| 10 – 1987 | A. Bohnet, M. Beck<br>Der Einfluß der Einkommensteuer auf Arbeitsleistung und X-Ineffizienz im<br>Unternehmen  |
| 11 – 1987 | H.-G. Petersen<br>The Laffer Curve and „Illicit Cash“ in Simple Macroeconomic Models   |
| 12 – 1987 | M. Hüther<br>Der Dreißigjährige Krieg als fiskalisches Problem: Lösungsversuche und ihre<br>Konsequenzen   |
| 13 – 1987 | A. Bohnet, N. Penkaitis<br>Vergleich des Lebensstandards und der Konsumgewohnheiten zwischen der RSFSR<br>und den baltischen Unionsrepubliken        |
| 14 – 1988 | H.-G. Petersen<br>Wer trägt die Einkommensteuerlast? Aufkommensentwicklung und Verteilungs-<br>wirkungen der Lohn- und Einkommensteuer 1965 – 1990   |
| 15 – 1988 | F. Hinterberger<br>Zur Interpretation von Umverteilungsmaßen bei sich schneidenden Lorenzkurven  |
| 16 – 1988 | S. Hermann<br>Ansätze zu einer Integration von Steuer- und Sozialsystem  |
| 17 – 1988 | M. Beck, Th. Luh<br>Die Einkommensteuer in der Bundesrepublik Deutschland: Darstellung ihrer<br>Ausgestaltung und Analyse ausgewählter Wirkungen     |
| 18 – 1988 | H.-G. Petersen<br>Realisierungsmöglichkeiten einer umfassenden Steuer- und Sozialreform  |
| 19 – 1989 | A. Bohnet<br>Die Rolle des Staates in den wirtschaftspolitischen Leitbildern des Liberalismus, des<br>Neoliberalismus und des Interventionismus      |
| 20 – 1989 | G. Pöll<br>Ramsey-Regel und indirekte Besteuerung  |

- 21 – 1989 H.-G. Petersen  
Internal and External Pressures to Reform the German Tax and Transfer System – Tax Harmonization, Common Market, and Monetary Integration in a Political-Economic Perspective
- 22 – 1989 F. Hinterberger, M. Müller, H.-G. Petersen  
Simulation eines Ausgabensteuersystems für die Bundesrepublik Deutschland
- 23 – 1989 M. Hüther  
Probleme der Tarifgestaltung in integrierten Steuer-Transfer-Systemen
- 24 – 1989 A. Bohnet, J. Clemens  
Konzepte konjunkturneutraler Haushaltsgestaltung: Darstellung und Bewertung
- 25 – 1989 F. Hinterberger  
Zur Messung der Umverteilung: Eine Verallgemeinerung
- 26 – 1989 Th. Nagel  
Arbeitslosigkeit und die daraus resultierende finanzielle Belastung der Arbeitslosenversicherung und der öffentlichen Haushalte
- 27 – 1989 K. Müller  
Produktiver Konsum und Wachstum – ein Problem der Kapital- und Wachstumstheorie
- 28 – 1989 M. Hüther, M. Müller, H.-G. Petersen, B. Schäfer  
Microsimulation of Alternative Tax and Transfer Systems for the Federal Republic of Germany
- 29 – 1989 M. Hüther  
Geistesgeschichtliche Ursachen für die Entstehung der Nationalökonomie: Adam Smith, Aufklärung und Theodizee
- 30 – 1990 M. Beck  
Die Effizienz staatlicher und privater Industrieunternehmen in Polen 1987 – Eine empirische Analyse mittels einer nichtparametrischen Frontier Production Function
- 31 – 1990 F. Hinterberger  
Entscheidungsfreiheit als Erklärungsprinzip und Wert und ihre Bedeutung für die Ableitung wirtschaftspolitischen Handlungsbedarfs
- 32 – 1990 M. Heilmann  
Ein Klassiker der Finanzwissenschaft. Lorenz von Stein zum 100. Todestag am 23. September 1990
- 33 – 1990 H.-G. Petersen  
Ökonomik, Ethik und Demokratie – Eine Einleitung zu einer Vorlesung an der Handelshochschule Leipzig
- 34 – 1990 M. Hüther  
Zum aktuellen Integrationsbedarf in der deutschen Steuer- und Sozialpolitik
- 35 – 1991 F. Müller, M. Beck  
Versteckte Arbeitslosigkeit als wirtschaftspolitisches Problem: Definition und Messung am Beispiel bundesdeutscher Wasserversorgungsunternehmen
- 36 – 1991 F. Hinterberger, M. Hüther  
Selbstorganisation: Märkte, Staat und Institutionen. Zu Herkunft und Bedeutung der Idee der Selbstorganisation in der Nationalökonomie
- 37 – 1991 F. Hinterberger  
Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aktivitäten aus der Sicht neuerer ökonomischer Theorien privatwirtschaftlichen Verhaltens – Projektbeschreibung
- 38 – 1991 M. Hüther  
Aufkommens- und Verteilungswirkungen von Grundeinkommensvorschlägen
- 39 – 1991 M. Hüther, H.-G. Petersen  
Taxes and Transfers – Financing German Unification
- 40 – 1991 F. Hinterberger  
Economic Self-Organization and the State
- 41 – 1992 M. Hüther  
Ist die Finanzpolitik noch zu retten?
- 42 – 1992 H. Schmidt  
Auswirkungen des EG-Binnenmarktes 1992 auf den Arbeitsmarkt der Bundesrepublik Deutschland

43 – 1992	K. Müller Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung regenerativer Energien – das Beispiel der Windenergie
44 – 1993	H.-G. Petersen Politische Ökonomie von Nationalismus und Migration
45 – 1994	H.-G. Petersen Ökonomische Theorie der Politik. Ihr Beitrag zur Überwindung der Krise der Demokratie
46 – 1994	Ch. Sowada Landwirtschaft im Systemumbruch am Beispiel Polens. Ausgewählte Probleme aus ökonomischer Sicht
47 – 1995	K. Müller Lean Government – Ursachen von Effizienzdefiziten, Ansatzpunkte und Voraussetzungen einer Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor
48 – 1997	W. Scherf Langfristige Sicherheit der Renten – Eine sozialpolitische Illusion?
49 – 1997	A. Bohnet Arbeitslosigkeit in Deutschland als soziales und ökonomisches Problem
50 – 1998	A. Bohnet, M. Schratzenstaller Ursachen der Arbeitslosigkeit und Ansätze zur Beschäftigungspolitik
51 – 1998	A. Bohnet, M. Schratzenstaller Fiskalpolitik als Instrument der makroökonomischen Stabilisierung in Marktwirtschaften
52 – 1998	Martin T. Bohl Testing the Long-Run-Implications of the Neoclassical Stochastic Growth Modell: A Panel-Based Unit Root Investigation for West German Länder 1970-1994
53 – 1998	W. Scherf Mehr Gerechtigkeit und mehr Beschäftigung durch die Einkommensteuerreform?
54 – 1998	W. Scherf Einkommen, Vermögen und Verteilung aus makroökonomischer Sicht
55 – 1998	A. Bohnet, S. Heck Die deutsche Wirtschafts- und Finanzpolitik nach der Vereinigung
56 – 2000	W. Scherf Orientierungsgrößen und gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Nominallohnpolitik
57 – 2000	I. Bischoff und K. Hofmann Rent Seeking als Classroom Game – ein Erfahrungsbericht
58 – 2000	I. Bischoff Industry structure and subsidies – a contribution to the positive theory of subsidization
59 – 2001	W. Scherf Das Hessen-Modell zur Reform des Länderfinanzausgleichs
60 – 2001	K. Hofmann und W. Scherf Die Auswirkungen der Steuerreform 2000 auf die Gemeinden
61 – 2001	I. Bischoff und S. Heck Interpersonelle Verteilungswirkungen aus dem Angebot öffentlicher haushaltsbezogener Infrastruktur – eine empirische Analyse für ausgesuchte Bereiche in Deutschland zu Beginn der 90er Jahre
62 – 2001	I. Bischoff Determinants of the influence of voters and interest groups on the political decision making process
63 – 2002	I. Bischoff Institutional choice in social dilemmas – an experimental approach
64 – 2003	I. Bischoff Electoral competition in a multidimensional political arena – parallel moves instead of convergence in policy platforms
65 – 2003	R. Weiß, K. Hofmann und E. Damm Ein neues Notopfer Berlin? Konsequenzen einer Haushaltsnotlage

66 – 2003	Wolfgang Scherf Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzausweisungen
67 – 2003	Wolfgang Scherf Finanzpolitische Ansatzpunkte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit
68 – 2003	Ivo Bischoff Party Competition in a heterogeneous electorate – the role of dominant-issue-voters
69 – 2004	Heinz Noe, Kai Hofmann Verwaltungsreform in Hessen. Die Einführung einer Neuen Verwaltungssteuerung mit doppelter Buchführung
70 – 2005	Wolfgang Scherf Plädoyer für eine konjunkturgerechte Schuldenpolitik
71 – 2006	Wolfgang Scherf Abschaffung des Ehegattensplittings bewirkt steuerliche Diskriminierung von Ehegatten
72 – 2006	Rudolf Oster Umlagen als Instrument des kommunalen Finanzausgleichs
73 – 2006	Ivo Bischoff Institutional choice vs communication in social dilemmas
74 – 2006	Ivo Bischoff, Wolfgang Gohout Tax projections in German states
75 – 2006	Ivo Bischoff Endowment effect theory, prediction bias and publicly provided goods
76 – 2006	Ivo Bischoff Endowment effect theory and the Samuelson solution
77 – 2006	Ivo Bischoff, Martin Haslauer, Christine Luh, Tobias Saueressig, Lars Tanzmann Übungsaufgaben zu Öffentliche Finanzen
78 – 2006	Wolfgang Scherf Die anrechenbare Wertschöpfungssteuer. Ein Vorschlag zur Gewerbesteuerreform
79 – 2007	Wolfgang Scherf Grenzbelastungen im Länderfinanzausgleich
80 – 2007	Wolfgang Scherf Öffentliche Verschuldung
81 – 2010	Wolfgang Scherf Gute Schulden – schlechte Schulden
82 – 2010	Wolfgang Scherf Defekte des internationalen Steuerwettbewerbs
83 – 2010	Wolfgang Scherf Perspektiven kommunaler Ausgabenfinanzierung
84 – 2010	Wolfgang Scherf Kommunaler Finanzausgleich und Entwicklung der Kommunal- und Landesfinanzen im Ländervergleich

Eine gedruckte Fassung des Arbeitspapiers 83/2010 ist gegen eine Bearbeitungsgebühr von 5 Euro erhältlich. Anfragen bitte an [VWL-II@wirtschaft.uni-giessen.de].