

sofia

Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse

**Finanzwissenschaftliche Bewertung der
Einnahmenpolitik der rheinland-pfälzischen
Kommunen im Zeitraum 2007 bis 2014**

Thomas Döring

sofia-Diskussionsbeiträge 16-3, Darmstadt 2016

ISBN: 978-3-941627-51-2

Sofia-Diskussionsbeiträge
zur Institutionenanalyse
Nr. 16-3

ISSN 1437 - 126X

ISBN 978-3-941627-51-2

**Finanzwissenschaftliche Bewertung der
Einnahmenpolitik der rheinland-pfälzischen Kommunen
im Zeitraum 2007 bis 2014**

Thomas Döring

Darmstadt, Mai 2016

Inhalt

1 Einführung in die Problemstellung	3
2 Entwicklung der kommunalen Einnahmen von 2007 bis 2014 im Überblick	4
3 Ökonomische Bewertung von Realsteuerpotenzial und kommunaler Hebesatzpolitik	6
3.1 Ausschöpfungsgrad des Realsteuerpotenzials und rechnerisches Realsteueraufkommen	6
3.2 Quantität und Motive der Variation der Realsteuerhebesätze	8
4 Ausschöpfung weiterer kommunaler Einnahmequellen	12
4.1 Entwicklung des Aufwand- und Verbrauchsteueraufkommens..	12
4.2 Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen sowie Erwerbseinkünften	13
5 Fazit: Unzureichende Ausschöpfung vorhandener Einnahmepotenziale	16
6 Literaturverzeichnis	17

Tabellen

Tabelle 1: Entwicklung der Einnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen 2007-2014 (in Mio. Euro).....	5
Tabelle 2: Ist-Aufkommen und Grundbetrag von Gewerbesteuer sowie Grundsteuer (A und B) in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den Flächenländern insgesamt differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen in 2013 und 2014 (in Euro je EW)	7
Tabelle 3: Rechnerische Realsteuermehreinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen unter Anwendung der bundesdurchschnittlichen Realsteuerhebesätze 2007-2014 (in Mio. Euro).....	8
Tabelle 4: Gewogene Durchschnittshebesätze der Realsteuern in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den übrigen Flächenländern West sowie zum Bundesdurchschnitt 2007-2014 (in %)	9
Tabelle 5: Anzahl der Realsteuerhebesatzvariationen der rheinland-pfälzischen Kommunen im Zeitraum 2008-2014	10
Tabelle 6: Einnahmen aus örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern der Kommunen in Rheinland-Pfalz 2007-2014 (in Mio. Euro).....	12
Tabelle 7: Entgelteinnahmen sowie Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit der rheinland-pfälzischen Kommunen (Kern- und Sonderhaushalte) im Ländervergleich 2012-2014 (in Euro je EW)	14

1

Einführung in die Problemstellung

In den zurückliegenden Jahren ist es in verschiedenen Bundesländern (z.B. Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz) wiederholt zu landesverfassungsgerichtlichen Auseinandersetzungen um die Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs gekommen. In diesem Zusammenhang hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 14. Februar 2012 im Rahmen des Normenkontrollverfahrens zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 12. Juni 2007 neben der Verpflichtung des Landes zur Bereitstellung einer „angemessene Finanzausstattung“ der Kommunen zugleich darauf verwiesen, dass als wesentliche Grundlage für einen funktionsfähigen Finanzausgleich die Kommunen „ihre eigenen Einnahmequellen angemessen auszuschöpfen“ haben und dabei ihre „Kräfte größtmöglich anspannen“ sollten. Soweit in Anbetracht dessen eine unzureichende kommunale Finanzausstattung auch das Ergebnis autonomer Haushaltsentscheidungen von Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden ist, sind die damit verbundenen negativen fiskalischen Folgen von den dafür verantwortlichen Kommunen zu tragen. Dies steht in Einklang mit der ökonomischen Interpretation der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und der damit einhergehenden finanziellen Eigenverantwortung der Kommunen, aus der sich nicht allein ein durch das Land zu deckender Anspruch auf angemessene Finanzausstattung, sondern zugleich auch die Forderung nach einer verantwortungsbewussten kommunalen Einnahmenpolitik in Orientierung am Grundsatz der Subsidiarität sowie der fiskalischen Äquivalenz ableitet.¹

Vor diesem Hintergrund unterzieht der vorliegende Beitrag exemplarisch die Einnahmenpolitik der Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz für den Zeitraum von 2007 bis 2014 einer finanzwissenschaftlichen Analyse, um den Ausschöpfungsgrad vorhandener originärer Einnahmequellen von Städten und Gemeinden näher zu untersuchen. Dies umfasst zum einen eine Betrachtung der Entwicklung der kommunalen Einnahmen insgesamt (Kapitel B) ebenso wie jener der Realsteuereinnahmen einschließlich einer ökonomischen Bewertung der kommunalen Hebesatzpolitik (Kapitel C). Zum anderen erfolgt eine kritische Beurteilung der vorhandenen Einnahmepotentiale im Bereich der sonstigen kommunalen Steuern sowie bei Erwerbseinkünften, Gebühren und Beiträgen auf Grundlage von Daten der amtlichen Statistik zur Finanzsituation der Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz (Kapitel D).

¹ Siehe zu beiden Grundsätzen kommunaler Einnahmenpolitik etwa Zimmermann (2009). Siehe für eine ausführliche Bewertung der Einnahmenpolitik der rheinland-pfälzischen Kommunen auch Döring/Rischkowsky (2015) sowie Döring (2015).

2

Entwicklung der kommunalen Einnahmen von 2007 bis 2014 im Überblick

Richtet man bei der Bewertung der Einnahmenpolitik der rheinland-pfälzischen Kommunen den Blick zunächst auf die Entwicklung der Gesamteinnahmen seit Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise (2007) bis 2014, kann ein Anstieg von 9.295 Mio. Euro auf 12.051 Mio. Euro festgestellt werden, was einer Steigerung um 30,2 % entspricht (siehe Tabelle 1). Damit übertrifft die prozentuale Veränderung der kommunalen Einnahmen zwar den Anstieg der Wirtschaftskraft des Landes Rheinland-Pfalz, die sich – bemessen am BIP pro Kopf – von 2007 bis 2014 von 26.127 Euro je EW auf 31.816 Euro je EW erhöht hat (Steigerung: 21,8 %). Allerdings ist dies nicht auf eine ebenso kontinuierliche wie gleichmäßige Steigerung sämtlicher kommunaler Einnahmen zurückzuführen. So erhöhten sich zum einen die kommunalen Steuereinnahmen im Betrachtungszeitraum zwar absolut von 3.010 Mio. Euro auf 3.701 Mio. Euro, die relative Steigerung ist mit 22,9 % jedoch deutlich geringer ausgefallen, als die prozentuale Veränderung der Gesamteinnahmen von Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden. Die Aufkommensveränderung innerhalb der kommunalen Steuern und steuerähnlichen Einnahmen wurde in den zurückliegenden Jahren dabei zudem weniger stark durch die Gewerbe- und die Grundsteuer als vielmehr durch Steuereinnahmen – wie jene aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sowie dem kommunalen Umsatzsteueranteil – beeinflusst, die sich entweder vollständig oder zumindest weitgehend einer aktiven Gestaltung im Rahmen der kommunalen Einnahmenpolitik entziehen.²

Diese Feststellung trifft noch stärker zu, wenn man zum anderen auch die Entwicklung der kommunalen Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb in die Betrachtung mit einbezieht, bei denen sich sogar ein leichter Rückgang von 1.066 Mio. Euro auf 1.022 Mio. Euro (Veränderungsrate: - 4,1 %) feststellen lässt.³ Den mit Abstand größten Anstieg weisen demgegenüber die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse von Landes- und Bundesebene auf, die sich im Zeitraum 2007-2014 von 4.400 Mio. Euro auf 6.654 Mio. Euro erhöht haben, was einer Steigerung um 51,2 % entspricht. Sie sind damit die einzige Einnahmekategorie, deren Anteil an den Gesamteinnahmen sich innerhalb des Untersuchungszeitraums ebenso stetig wie merklich von 47,3 % (2007) auf 55,2 % (2014) erhöht hat. Ein wesentlicher Grund für diesen starken Anstieg der laufenden Zuweisungen und Zuschüsse ist die 2007 erfolgte Einrichtung

2 Siehe zu den Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen bei den genannten Steuern etwa Zimmermann (2009, S. 164).

3 Ein langfristiger Einnahmenvergleich wird hier allerdings – wie der Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2014, S. 15) zutreffend anmerkt, durch „die Ausgliederung von Einrichtungen aus den Haushalten erschwert“.

des sog. Stabilisierungsfonds zur Verstetigung des kommunalen Finanzausgleichs, der unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung einen Mindestaufwuchs der Finanzausgleichsmasse garantiert.⁴ Von 2013 auf 2014 wirkte sich zudem die Steigerung der Finanzausgleichsmasse aufgrund der Reform des Kommunalen Finanzausgleichs positiv auf die Entwicklung der Zuweisungen des Landes an die Kommunen aus. Ebenfalls gestiegen sind die Zuweisungen des Bundes, deren Erhöhung allerdings deutlich geringer ausfiel als jene des Landes.

Tabelle 1: Entwicklung der Einnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen 2007-2014 (in Mio. Euro)

Einnahmen	Jahre					Anteil an Σ Einnahmen 2007 in %	Anteil an Σ Einnahmen 2014 in %	Veränderung 2007-2014 in %
	2007	2010	2012	2013	2014			
Steuern und steuerähnliche Einnahmen	3.010	3.047	3.557	3.636	3.701	32,38	30,71	22,95
<i>darunter</i>								
Gewerbesteuer (netto)	1.281	1.198	1.506	1.516	1.477	13,78	12,25	15,3
Anteile Einkommen- und Umsatzsteuer	1.259	1.350	1.496	1.540	1.616	13,54	13,41	22,09
Grundsteuer A und B	435	464	507	519	538	4,67	4,46	23,67
Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	1.066	1.120	1.016	1.059	1.022	11,46	8,48	-4,13
<i>darunter</i>								
Gebühren, sonstige Entgelte	354	375	382	388	388	3,8	3,22	9,6
Konzessionsabgaben, Gewinnanteile aus Unternehmen / Beteiligungen	293	244	225	247	222	3,15	1,84	-24,23
Übrige Verwaltungs- und Betriebs-einnahmen	419	501	408	424	411	4,5	3,41	-1,91
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse von Land und Bund	4.400	5.264	5.714	6.185	6.654	47,33	55,21	51,22
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen von Land und Bund	505	549	463	469	443	5,43	3,67	-12,28
Erlöse aus Vermögensveräußerungen	255	172	218	222	185	2,74	1,53	-27,45
Gesamteinnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge	9.295	10.231	11.030	11.626	12.051	--	--	30,15

Quelle: Kommunalberichte 2013 und 2015 des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, eigene Darstellung und Berechnung.

Damit nahm die Entwicklung der kommunalen Einnahmen in Rheinland-Pfalz in der jüngeren Vergangenheit allerdings einen Verlauf, der nur bedingt mit den ökonomischen Anforderungen an eine angemessene kommunale Einnahmenpolitik in Einklang steht: Danach wird Zuweisungen und Zuschüssen ein lediglich subsidiärer Charakter beigemessen, während den originären Einnahmequellen (Realsteuern, Gebühren, Beiträge, Erwerbseinkünfte) vor allem aus Gründen der fiskalischen Äquivalenz ein Vorrang bei der Finanzierung der kommunalen Haushalte zugesprochen wird.⁵

4 Siehe zum rheinland-pfälzischen Stabilisierungsfonds auch Döring (2006).

5 Siehe hierzu stellvertretend Arbeitskreis Strukturanalyse der Gemeindefinanzreformkommission (2011, S. 18f.) sowie Zimmermann (2009, S. 141).

3 Ökonomische Bewertung von Realsteuerpotenzial und kommunaler Hebesatzpolitik

Folgt man den jüngsten Kommunalberichten des rheinland-pfälzischen Rechnungshofs, ist insbesondere der Anteilsrückgang der originären Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen darauf zurückzuführen, dass die Kommunen ihr vorhandenes Einnahmepotenzial nicht angemessen ausschöpfen.⁶ Als Ursache hierfür wird wiederum auf eine unzureichende kommunale Hebesatzpolitik verwiesen, was nachfolgend einer genaueren Betrachtung unterzogen werden soll.

3.1 Ausschöpfungsgrad des Realsteuerpotenzials und rechnerisches Realsteueraufkommen

Die in Tabelle 1 bezogen auf Gewerbesteuer und Grundsteuer (A und B) dargestellte positive Entwicklung des Realsteueraufkommens in Rheinland-Pfalz sagt aus ökonomischer Sicht noch nichts darüber aus, ob die Städte und Gemeinden des Landes auch das vorhandene Potenzial an Steuereinnahmen angemessen ausgeschöpft haben. Eine erste Antwort auf diese Frage erhält man, wenn man exemplarisch das jeweilige Ist-Aufkommen einerseits und die entsprechenden Grundbeträge⁷ von Gewerbesteuer und Grundsteuer (A und B) andererseits der Jahre 2013 und 2014 – differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen – für Rheinland-Pfalz ins Verhältnis zu den entsprechenden Werten für die Flächenländer insgesamt setzt (siehe Tabelle 2). Dabei zeigt sich für kreisfreie Städte wie für kreisangehörige Städte und Gemeinden, dass sowohl in 2013 als auch in 2014 der prozentuale Wert des Ist-Aufkommens je EW für alle drei Realsteuern niedriger ausfällt als der prozentuale Verhältniswert für die jeweiligen Grundbeträge. Lediglich die Verhältniswerte der aufkommensmäßig unbedeutenden Grundsteuer A weichen bei den kreisfreien Städten von diesem Muster ab. Die Daten können als ein Hinweis darauf gewertet werden, dass die Hebesatzpolitik der Kommunen beider Gebietskörperschaftsgruppen in beiden Untersuchungsjahren so gestaltet war, dass das Einnahmepotenzial von Gewerbe- wie Grundsteuer (A und B) nicht in dem Umfang ausgeschöpft wurde, wie dies gemessen am in den Flächenländern insgesamt praktizierten Ausschöpfungsgrad der Realsteuern grundsätzlich möglich gewesen wäre.

6 Siehe Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2014, S. 24) sowie (2015, S. 27).

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

Tabelle 2: Ist-Aufkommen und Grundbetrag von Gewerbesteuer sowie Grundsteuer (A und B) in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den Flächenländern insgesamt differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen in 2013 und 2014 (in Euro je EW)

2013	Gewerbesteuer		Grundsteuer B		Grundsteuer A	
	Istaufkommen	Grundbetrag	Istaufkommen	Grundbetrag	Istaufkommen	Grundbetrag
Kreisfreie Städte						
Rheinland-Pfalz	725,46	178,02	168,13	40,23	1,36	0,44
Flächenländer	765,96	171,93	188,24	37,13	0,61	0,2
Verhältnis RP zu FL	95%	104%	89%	108%	223%	220%
Kreisangehörige Städte/Gemeinden						
Rheinland-Pfalz	367,7	102,65	110,57	31,27	5,87	1,92
Flächenländer	439,79	121,13	125,63	32,96	6,62	2,09
Verhältnis RP zu FL	83%	85%	88%	95%	88%	92%
2014	Gewerbesteuer		Grundsteuer B		Grundsteuer A	
	Istaufkommen	Grundbetrag	Istaufkommen	Grundbetrag	Istaufkommen	Grundbetrag
Kreisfreie Städte						
Rheinland-Pfalz	666,72	164,39	167,66	40,13	1,36	0,44
Flächenländer	762,59	170,72	191,64	37,69	0,61	0,2
Verhältnis RP zu FL	87%	96%	87%	106%	223%	220%
Kreisangehörige Städte/ Gemeinden						
Rheinland-Pfalz	368,03	100,95	116,54	31,71	5,98	1,91
Flächenländer	445,31	122,03	129,1	33,34	6,69	2,09
Verhältnis RP zu FL	82%	83%	90%	95%	89%	91%

Quelle: DESTATIS-Daten zum Realsteuervergleich 2013 und 2014 (Fachserie 14, Reihe 10.1), eigene Darstellung und Berechnung.

Ausgehend vom Befund einer unzureichenden Hebesatzpolitik ist in Tabelle 3 das rechnerische Realsteueraufkommen insgesamt sowie differenziert nach den drei Realsteuern ausgewiesen, welches die rheinland-pfälzischen Kommunen hätten erzielen können, wenn sie in den Jahren 2007 bis 2014 jeweils die jährlichen (gewogenen) bundesdurchschnittlichen Hebesätze angewendet hätten.⁸ Danach schwanken die entgangenen jährlichen Realsteuereinnahmen zwischen 137,6 Mio. Euro (2009) und 168,9 Mio. Euro (2010), wobei sich für die Jahre 2007 bis 2014 über alle drei Realsteuern hinweg das nicht ausgeschöpfte rechnerische Einnahmepotenzial auf 1.246,2 Mio. Euro aufsummiert.

⁸ Siehe für eine ausführliche Darstellung der Ermittlung des rechnerischen Realsteueraufkommens in unterschiedlichen Varianten auch Döring/Rischkowsky (2015, S. 81ff.).

Tabelle 3: Rechnerische Realsteuermehreinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen unter Anwendung der bundesdurchschnittlichen Realsteuerhebesätze 2007-2014 (in Mio. Euro)

Jahr	Gewerbesteuer	Grundsteuer B	Grundsteuer A	Summe
2007	79,2	76,7	0,5	156,4
2008	76,1	77,4	0,7	154,2
2009	56,3	80,7	0,6	137,6
2010	80,5	87,5	0,9	168,9
2011	84,9	81,9	0,5	167,3
2012	76,5	75,1	0,4	152,0
2013	78,7	83,9	0,2	162,8
2014	67,7	78,8	0,5	147,0
Summe	599,9	642,0	4,3	1.246,2

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

3.2

Quantität und Motive der Variation der Realsteuerhebesätze

Eine Auswertung der Hebesatzstatistik verdeutlicht nicht nur, dass von 2007 bis 2014 die Realsteuerhebesätze in Rheinland-Pfalz zum Teil deutlich unter dem Niveau sowohl der übrigen westlichen Flächenländer als auch dem Bundesdurchschnitt lagen (Tabelle 4). Zudem zeigt sich bei den rheinland-pfälzischen Kommunen lediglich im Zeitraum 2011-2014 eine vermehrte Anzahl an Hebesatzvariationen (Tabelle 5). Als Grund hierfür kann zum einen die Erhöhung der Nivellierungshebesätze im Zuge der beiden Reformen des Landesfinanzausgleichsgesetzes (LFAG) in 2011 und 2014 gelten, auf die die Kommunen mit entsprechenden Realsteuersatzanpassungen reagierten, um den ansonsten drohenden Verlust an Finanzzuweisungen zu vermeiden. Zum anderen war mit der Einrichtung des Kommunalen Entschuldungsfonds (KEF-RP) in 2012 ein Anreiz zur Erhöhung der Realsteuerhebesätze verbunden, da in dessen Rahmen erzielte kommunale Mehreinnahmen landesseitig zusätzlich prämiert werden.⁹ Die im Vergleich zu den beiden Finanzausgleichsreformen geringere Anreizwirkung des KEF-RP kann darauf zurückgeführt werden, dass der KEF-RP zum einen eine lediglich freiwillige Teilnahme überschuldeter

⁹ Siehe hierzu ausführlich Döring/Rischkowsky (2015, S. 35ff.). Siehe für eine detaillierte Analyse der rheinland-pfälzischen Realsteuerpolitik auch Döring (2015) sowie Wonke (2015).

Kommunen vorsieht und zum anderen die Kommunen über erhebliche Freiheitsgrade mit Blick auf Art und Umfangs der Konsolidierungsanstrengungen verfügen. Wie die Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, können mit restriktiveren Vorgaben bezüglich Teilnahme und Konsolidierungsmaßnahmen, wie dies etwa für den sog. Stärkungspakt in Nordrhein-Westfalen gilt, weitaus stärkere Hebesatzanspannung angestoßen werden, als dies in Rheinland-Pfalz bislang der Fall war.

Tabelle 4: Gewogene Durchschnittshebesätze der Realsteuern in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den übrigen Flächenländern West sowie zum Bundesdurchschnitt 2007-2014 (in %)

Gewerbesteuer	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Rheinland-Pfalz	366	367	367	367	369	376	377	379
Flächenländer West	391	390	389	393	394	395	397	398
Bundesdurchschnitt	389	388	387	390	392	393	395	397
Grundsteuer B	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Rheinland-Pfalz	338	338	337	343	355	368	373	383
Flächenländer West	384	384	384	395	403	411	425	430
Bundesdurchschnitt	400	400	401	410	418	425	436	441
Grundsteuer A	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Rheinland-Pfalz	285	285	285	285	295	302	305	313
Flächenländer West	312	312	313	318	322	326	329	332
Bundesdurchschnitt	295	296	297	301	306	311	316	320

Quelle: DESTATIS-Daten zum Realsteuervergleich 2007-2014 (Fachserie 14, Reihe 10.1), eigene Darstellung und Berechnung.

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

Gewerbsteuer					
Jahr	Anzahl der Hebesatzvariationen			Prozentuale Veränderung	
	Gesamt	Erhöhung	Senkung	Median	Mittelwert
2008	30	25	5	0,00%	0,00%
2009	34	26	8	0,00%	0,10%
2010	45	37	8	0,00%	0,10%
2011	482	477	5	0,00%	1,20%
2012	323	319	4	0,00%	0,80%
2013	240	236	4	0,00%	0,50%
2014	1.264	1.262	2	1,40%	2,50%
Grundsteuer B					
Jahr	Anzahl der Hebesatzvariationen			Prozentuale Veränderung	
	Gesamt	Erhöhung	Senkung	Median	Mittelwert
2008	32	26	6	0,00%	0,10%
2009	35	29	6	0,00%	0,10%
2010	49	44	5	0,00%	0,10%
2011	1.765	1.765	0	6,30%	6,10%
2012	790	784	6	0,00%	3,20%
2013	382	378	4	0,00%	1,60%
2014	1.409	1.403	6	4,90%	4,50%
Grundsteuer A					
Jahr	Anzahl der Hebesatzvariationen			Prozentuale Veränderung	
	Gesamt	Erhöhung	Senkung	Median	Mittelwert
2008	22	18	4	0,00%	0,10%
2009	25	23	2	0,00%	0,10%
2010	38	32	6	0,00%	0,10%
2011	1.414	1.412	2	3,60%	4,30%
2012	584	581	3	0,00%	2,40%
2013	289	280	9	0,00%	1,10%
2014	1.123	1.115	8	0,00%	2,80%

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

Die zeitlichen Anlässe der Hebesatzerhöhungen legen nahe, dass die Anhebungen der Realsteuersätze nicht vorrangig „intrinsisch motiviert“ waren, um als Ausdruck einer willentlichen Entscheidung zur weitreichenden Ausschöpfung des vorhandenen Einnahmenpotenzials gelten zu können. Die genannten externen Anstöße deuten vielmehr auf weitgehend „extrinsisch motivierte“ Hebesatzveränderungen hin.¹⁰ Dies entspricht jedoch nicht der aus Sicht des Verfassungsgerichts Rheinland-Pfalz gegenüber den Kommunen des Landes formulierten Erwartung, dass diese im Rahmen der Einnahmenpolitik „ihre Kräfte größtmöglich anspannen“, um den Ausschöpfungsgrad der originären Einnahmenquellen angemessen zu erhöhen. Berücksichtigt man zudem die abnehmende Bedeutung der Realsteuern als einem wesentlichen Standortfaktor¹¹ ebenso wie die nachweislich stark begrenzte räumliche Wirksamkeit des interkommunalen Steuerwettbewerbs¹², liegt die Schlussfolgerung nahe, dass die rheinland-pfälzischen Kommunen angesichts der bislang unterdurchschnittlichen Hebesätze nach wie vor über Erhöhungsspielräume bei den Realsteuern verfügen.

10 Dies gilt ebenso für Median und Mittelwert der Quantität der Hebesatzvariationen (Tabelle 5).

11 Siehe stellvertretend IW (2003), Fischer et al. (2007) oder auch Döring/Aigner (2010).

12 Siehe etwa Büttner (2000) und Schaltegger (2003). Siehe zur begrenzten Reichweite des kommunalen Steuerwettbewerbs auch Inman (1989), Ladd (1992) oder Saavedra (1999). Siehe für die sich daraus ableitenden Schlussfolgerungen für die Hebesatzpolitik der rheinland-pfälzischen Kommunen Döring/Rischkowsky (2015, S. 43ff.).

4

Ausschöpfung weiterer kommunaler Einnahmequellen

Neben den Realsteuern als wichtigster kommunaler Einnahmequelle mit eigenem Gestaltungsspielraum verfügen Städte und Gemeinden bekanntermaßen über weitere Möglichkeiten der Steuerfinanzierung in Form der örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern. Zudem stellt die Entgeltfinanzierung lokaler öffentlicher Leistungen in Form von Gebühren und Beiträgen, aber auch Erwerbseinkünften ein bedeutendes Instrument der kommunalen Einnahmenpolitik dar.

4.1

Entwicklung des Aufwand- und Verbrauchsteueraufkommens

Die Einnahmen aus örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern der rheinland-pfälzischen Kommunen haben sich im Zeitraum 2007-2014 deutlich von 30,5 Mio. Euro auf 70,0 Mio. Euro erhöht. Diese Steigerung des Aufwand- und Verbrauchsteueraufkommens verteilt sich allerdings weder gleichmäßig auf den gesamten Betrachtungszeitraum noch auf die einzelnen Steuerarten (Tabelle 6). So ist erst seit 2012 eine nennenswerte Aufkommenserhöhung zu verzeichnen, die wiederum fast ausschließlich auf gestiegene Einnahmen bei der Vergnügungssteuer zurückzuführen ist. Die Mehreinnahmen in den Jahren 2012 bis 2014 legen zudem die Schlussfolgerung nahe, dass bei einer schon früheren Ausgestaltung der kommunalen Einnahmenpolitik in entsprechender Form allein bezogen auf die Vergnügungssteuer rechnerische Mehreinnahmen in Höhe von rund 119 Mio. Euro im Zeitraum 2007-2011 möglich gewesen wären, soweit man dynamische Effekte unberücksichtigt lässt.

Tabelle 6: Einnahmen aus örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern der Kommunen in Rheinland-Pfalz 2007-2014 (in Mio. Euro)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Vergnügungssteuer	11,5	11,9	12,4	13,8	14,0	26,4	39,2	47,3
Hundesteuer	12,1	12,5	12,6	13,2	13,9	15,2	15,9	16,4
Zweitwohnungssteuer	1,1	1,1	1,0	1,2	2,2	2,1	2,1	2,0
Jagdsteuer	5,4	4,8	4,9	4,6	4,5	4,5	4,0	4,0
Aufkommen gesamt	30,5	31,9	31,6	31,7	35,2	48,4	61,6	70,0

Quelle: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (Kassenstatistik der Steuereinnahmen), eigene Darstellung.

Um den Ausschöpfungsgrad des vorhandenen Einnahmenpotenzials der rheinland-pfälzischen Kommunen im Bereich der örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern näherungsweise abschätzen zu können, kann darüber hinaus ein Vergleich mit dem Aufkommensniveau der übrigen westdeutschen Flächenländer einen Anhaltspunkt liefern. Danach haben die Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz trotz der jüngsten Einnahmensteigerungen aktuell lediglich das durchschnittliche Aufkommensniveau der westlichen Flächenländer bei dieser Steuerart erreicht. Dabei lagen die Einnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen in 2014 mit 17,24 Euro je EW leicht über dem entsprechenden Vergleichswert (16,83 Euro je EW), während sie in 2012 mit 11,75 Euro je EW noch niedriger als das durchschnittliche Aufkommen der übrigen westlichen Flächenländer in Höhe von 13,47 Euro je EW ausfielen.

4.2

Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen sowie Erwerbseinkünften

Konzentriert man sich bei den Entgelteinnahmen allein auf die Jahre 2012 bis 2014, zeigt sich, dass das Pro-Kopf-Aufkommen aus Gebühren, Beiträgen und sonstigen Verwaltungseinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen zum Teil deutlich unter den entsprechenden Werten für die Kommunen der übrigen Flächenländer lag (Tabelle 7). Dabei weisen nicht nur Länder wie Nordrhein-Westfalen oder Hessen mehr als doppelt so hohe Pro-Kopf-Einnahmen im Bereich der kommunalen Gebühren- und sonstigen Entgelthaushalte auf. Vielmehr liegen auch die Entgelteinnahmen der Kommunen in den ostdeutschen Ländern erheblich über dem Niveau in Rheinland-Pfalz. Ursächlich für die vergleichsweise geringen Einnahmen sind u.a. die zum Teil niedrigen Kostendeckungsgrade der kommunalen Gebührenhaushalte in Rheinland-Pfalz, die – wie etwa beim Bestattungs- und Friedhofswesen – deutlich das Ausmaß an Kostendeckung unterschreiten, welches in anderen Flächenländern zu finden ist.¹³

13 Siehe zum Problem der niedrigen Kostendeckungsgrade der Gebührenhaushalte in Rheinland-Pfalz auch Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2014). Siehe zum Vergleich der Entgelteinnahmen und Kostendeckungsgrade zwischen den Ländern zudem Döring/Rischkowsky (2015, S. 56ff.).

Tabelle 7: Entgelteinnahmen sowie Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit der rheinland-pfälzischen Kommunen (Kern- und Sonderhaushalte) im Ländervergleich 2012-2014 (in Euro je EW)

Länder	Gebühren, Beiträge, sonstige Verwaltungseinnahmen			Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Baden-Württemberg	263,10	277,43	215,61	141,77	149,66	132,96
Bayern	278,68	289,02	253,56	136,84	134,75	133,27
Brandenburg	296,14	306,08	271,73	101,12	105,43	97,92
Hessen	411,57	411,45	286,28	145,06	151,36	136,87
Mecklenburg-Vorpommern	200,00	205,31	199,75	126,99	135,96	138,38
Niedersachsen	231,60	233,02	220,02	108,03	110,41	100,86
Nordrhein-Westfalen	493,24	482,75	377,07	144,25	154,80	124,84
Rheinland-Pfalz	165,37	176,27	113,75	127,34	130,89	113,75
Saarland	136,49	184,66	151,67	98,91	67,60	58,66
Sachsen	302,32	324,42	177,75	204,45	195,74	126,82
Sachsen-Anhalt	204,60	211,29	202,95	153,34	123,22	110,86
Schleswig-Holstein	319,94	302,35	246,45	116,27	118,59	106,38
Thüringen	188,97	200,18	158,62	126,46	131,76	119,67
Ø FL ohne RLP	330,27	334,11	266,44	138,19	141,11	123,09

Quelle: DESTATIS-Daten zu den Vierteljährlichen Kassenergebnissen des öffentlichen Gesamthaushalts 2012-2014 (Fachserie 14, Reihe 2), eigene Darstellung und Berechnung.

Vergleichbar dem Gebühren- und Entgeltaufkommen lagen auch die Pro-Kopf-Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (darunter: Konzessionsabgaben, Gewinnanteile aus Unternehmen und Beteiligungen, Mieten und Pachten, Einnahmen aus Verkauf) der rheinland-pfälzischen Kommunen in den Jahren 2012 bis 2014 unter den entsprechenden Durchschnittswerten für die übrigen Flächenländer (Tabelle 7). Auch wenn die Einnahmenerzielung aus kommunaler Wirtschaftstätigkeit ökonomisch keineswegs unumstritten ist¹⁴, kann mit Blick auf die Einnahmenpolitik der rheinland-pfälzischen Kommunen dennoch folgendes festgestellt werden: Selbst wenn letztere im Zeitraum 2012-2014 lediglich die durchschnittlichen Pro-Kopf-Einnahmen aus wirt-

¹⁴ Siehe für eine kritische Bewertung kommunaler Wirtschaftstätigkeit Döring/Wohltmann (1999) oder auch Döring/Aigner-Walder (2012).

schaftlicher Tätigkeit der Kommunen der übrigen Flächenländer erzielt hätten, wären in der Summe aller drei Jahre rechnerische Mehreinnahmen in Höhe von rund 121 Mio. Euro möglich gewesen. Zwar muss offen bleiben, ob diese Mehreinnahmen in Anbetracht der wirtschaftlichen bzw. marktlichen Gegebenheiten auch tatsächlich hätten realisiert werden können. Dennoch lassen sich auch diese Daten zumindest als Hinweis auf einen potentiell zu geringen Ausschöpfungsgrad des Einnahmepotenzials im Bereich der kommunalen Erwerbseinkünfte deuten.

5

Fazit: Unzureichende Ausschöpfung vorhandener Einnahmepotenziale

Fasst man die Ergebnisse der finanzwissenschaftlichen Bewertung der Einnahmen- und Hebesatzpolitik der rheinland-pfälzischen Kommunen für den Zeitraum von 2007-2014 zusammen, zeigt sich, dass trotz einer feststellbar gestiegenen Realsteueranspannung ebenso wie erhöhten Einnahmen bei den sonstigen Finanzierungsquellen von Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden (örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern, Gebühren und sonstigen Entgelte, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit) das Potenzial an eigenen Einnahmen bislang noch nicht in vollem Umfang zur Finanzierung der kommunalen Haushalte genutzt wurde. Dies entspricht jedoch nicht der aus Sicht des Verfassungsgerichts Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 14. Februar 2012 gegenüber den Kommunen formulierten Erwartung, dass diese zur Finanzierung ihrer Haushalte die verfügbaren originären Einnahmequellen größtmöglich ausschöpfen.

6

Literaturverzeichnis

- Arbeitskreis Strukturanalyse der Gemeindefinanzreformkommission (2011): Bericht des Arbeitskreises Strukturanalyse (Stand: 26. Januar 2011), o.O.
- Büttner, T. (2000): Steuerwettbewerb im Föderalstaat – eine empirische Analyse der kommunalen Hebesatzpolitik, in: Büttner, T. (Hrsg.), Finanzverfassung und Föderalismus in Deutschland und Europa, Baden-Baden, S. 61-87.
- Döring, T. (2006): Verstetigung des Kommunalen Finanzausgleichs durch Einrichtung eines Stabilisierungsfonds – Eine finanzwissenschaftliche Bewertung des rheinland-pfälzischen Modells, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Jg. 45 (2), S. 103-120.
- Döring, T. (2015): Kommunale Realsteuerepolitik auf dem Prüfstand – eine empirische Auswertung am Beispiel Rheinland-Pfalz, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 64, S. 227-361.
- Döring, T./ Aigner, B. (2010): Standortwettbewerb, unternehmerische Standortentscheidungen und lokale Wirtschaftsförderung, in: Van der Beek, G./ Korn, T./ Fischer, E. (Hrsg.), Aktuelle Herausforderungen in der Wirtschaftsförderung, Lohmar, S. 13-49.
- Döring, T./ Aigner-Walder, B. (2012): Economic Activities of German Local Authorities – Critical Notes from a Public Finance Perspective, in: Administration, Vol. 10, S. 7-20.
- Döring, T./ Rischkowsky, F. (2015): Kommunale Einnahmepolitik in Rheinland-Pfalz auf dem Prüfstand – Eine finanzwissenschaftliche Bewertung für den Zeitraum 2007-2013, sofia-Studien zur Institutionenanalyse, Nr. 15-2, Darmstadt.
- Döring, T./ Wohltmann, M. (1999): Ausweitung kommunaler Wirtschaftstätigkeit aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 38, S. 45-64.
- Fischer, G./ Wahse, J./ Dahms, V./ Frei, M./ Riedmann, A./ Janik, F. (2007): Standortbedingungen und Beschäftigung in den Regionen Ost- und Westdeutschlands, IAB Forschungsberichte, Nr. 5/2007, Nürnberg.
- Inman, R.P. (1989): The Local Decision to Tax – Evidence from Large U.S. Cities, in: Regional Science and Urban Economics, Vol. 19, S. 455-491.
- IW – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2003): Standortpolitik – Kosten wiegen am schwersten, in: iwd – Informationsdienst, Nr. 33 (14. August 2003), S. 2.
- Ladd, H.F. (1992): Mimicking of Local Tax Burdens among Neighboring Countries, in: Public Finance Quarterly, Vol. 20, S. 450-467.

- Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2013): Kommunalbericht 2013, Speyer
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2014): Kommunalbericht 2014, Speyer.
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2015): Kommunalbericht 2015, Speyer
- Saavedra, L. (1999): A Model of Welfare Competition with Evidence from AFDC, ZEW Discussion Paper, Nr. 99-27, Mannheim.
- Schaltegger, C.A. (2003): Fiskalischer Föderalismus und Staatstätigkeit, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 52, S. 84-110.
- Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (2012): Urteil vom 14. Februar 2012 in dem Normenkontrollverfahren betreffend §§ 5 bis 13 des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415) in der Fassung des Dritten Landesgesetzes zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 12. Juni 2007 (VGH N3/11), Koblenz.
- Wonke, C. (2015): Hebesätze der Realsteuern auf neuesten Höchststand – Ergebnisse der Realsteuerstatistik 2014, in: Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz, 4/2015, S. 318-324.
- Zimmermann, H. (2009): Kommunalfinanzen, 2. Auflage, Berlin.