

**sofia**

Sonderforschungsgruppe  
Institutionenanalyse

**Kommunale Einnahmenpolitik auf dem  
Prüfstand  
- Eine finanzwissenschaftliche Analyse  
am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz**

*Thomas Döring und Franziska Rischkowsky*

sofia-Studien 15-2, Darmstadt 2015

ISBN: 978-3-941627-44-4

Sofia-Studien  
zur Institutionenanalyse  
Nr. 15-2

ISSN 1439 - 6874

ISBN 978-3-941627-44-4

# **Kommunale Einnahmenpolitik auf dem Prüfstand - Eine finanzwissenschaftliche Analyse am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz**

*Thomas Döring und Franziska Rischkowsky*

*Darmstadt 2015*



## Inhaltsverzeichnis

<b>Kurzfassung.....</b>	<b>7</b>
<b>1 Problemstellung und Vorgehensweise.....</b>	<b>9</b>
1.1 Kommunale Selbstverwaltungsgarantie und Anforderungen an die Einnahmenpolitik der Kommunen .....	9
1.2 Zielsetzung und Untersuchungsschritte der Studie.....	12
<b>2 Aktuelle Einnahmensituation der rheinland-pfälzischen Kommunen und deren Entwicklung im Zeitverlauf .....</b>	<b>16</b>
2.1 Die Entwicklung der kommunalen Einnahmen im Zeitraum von 2007 bis 2013 im Überblick .....	16
2.2 Ökonomische Bewertung der aktuellen Einnahmesituation der Kommunen im Ländervergleich .....	21
<b>3 Entwicklung der Realsteuereinnahmen im Zeitraum 2007 bis 2013 und ökonomische Bewertung der Hebesatzpolitik der rheinland-pfälzischen Kommunen .....</b>	<b>24</b>
3.1 Entwicklung der Einnahmen aus Gewerbesteuer und Grundsteuer im Ländervergleich und deren Ausschöpfungs- grad differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen.....	24
3.2 Entwicklung der Realsteuerhebesätze im Ländervergleich und Ermittlung des rechnerischen Realsteueraufkommens .....	29
3.3 Anzahl der Veränderungen der Realsteuerhebesätze und deren mögliche Gründe.....	35
3.4 Beurteilung der kommunalen Hebesatzpolitik unter Berücksichtigung von Effekten des interkommunalen Steuerwettbewerbs .....	43
<b>4 Vorhandene Einnahmepotenziale im Bereich der sonstigen kommunalen Steuern sowie bei Erwerbseinkünften, Gebühren, Beiträgen und Vermögensveräußerungen .....</b>	<b>52</b>
4.1 Entwicklung der örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern im Zeitraum 2007 bis 2013 .....	52
4.2 Kostendeckung im Bereich der kommunalen Gebühren- und sonstigen Entgelthaushalte .....	56
4.3 Einnahmen aus kommunaler Wirtschaftstätigkeit und Vermögensveräußerungen .....	61
<b>5 Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse.....</b>	<b>67</b>
<b>6 Literaturverzeichnis .....</b>	<b>77</b>
<b>7 Anhang.....</b>	<b>81</b>

## Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Finanzierungsdefizite der rheinland-pfälzischen Kommunen im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer 1994-2013 (in Euro je Einwohner).....	17
Abbildung 2: Kommunale Einnahmen im Ländervergleich 2013 (in Euro je Einwohner) .....	21
Abbildung 3: Kommunale Steuereinnahmen im Ländervergleich 2013 (in Euro je Einwohner) .....	22
Abbildung 4: Kommunale Finanzierungssalden im Ländervergleich 2013 (in Euro je Einwohner) .....	23
Abbildung 5: Gewogene Durchschnittshebesätze der Gewerbesteuer im Ländervergleich 2007-2013 (in %) .....	30
Abbildung 6: Gewogene Durchschnittshebesätze der Grundsteuer B im Ländervergleich 2007-2013 (in %) .....	31
Abbildung 7: Gewogene Durchschnittshebesätze der Grundsteuer A im Ländervergleich 2007-2013 (in %) .....	32
Abbildung 8: Gebühren, Beiträge und sonstige Verwaltungseinnahmen der Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz im Vergleich zum Länderdurchschnitt in 2012 und 2013 (in Euro je Einwohner) .....	59
Abbildung 9: Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit der rheinland-pfälzischen Kommunen (Kern- und Sonderhaushalte) im Vergleich zum Länderdurchschnitt in 2012 und 2013 (in Euro je Einwohner).....	63
Abbildung 10: Anzahl der Kommunen je Hebesatzgruppe der Grundsteuer A für Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den übrigen Flächenländern 2013 .....	83
Abbildung 11: Anzahl der Kommunen je Hebesatzgruppe der Grundsteuer B für Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den übrigen Flächenländern 2013 .....	84
Abbildung 12: Anzahl der Kommunen je Hebesatzgruppe der Gewerbesteuer für Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den übrigen Flächenländern 2013 .....	84

## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Entwicklung der Einnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen 2007-2013 .....	18
Tabelle 2: Entwicklung des Realsteueraufkommens der rheinland-pfälzischen Kommunen im Vergleich zu den Flächenländern insgesamt 2007-2013.....	25
Tabelle 3: Realsteuerkraft von Gewerbesteuer und Grundsteuer B in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den Flächenländern insgesamt differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen 2012 und 2013 .....	27
Tabelle 4: Ist-Aufkommen und Grundbetrag von Gewerbesteuer, Grundsteuer B und Grundsteuer A in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den Flächenländern insgesamt differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen in 2012 und 2013 .....	29
Tabelle 5: Gewogene Durchschnittshebesätze der Realsteuern in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den Flächenländern insgesamt differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen in 2011 und 2013 (in %).....	34
Tabelle 6: Rechnerische Realsteuermehreinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen unter Anwendung der jährlichen bundesdurchschnittlichen Realsteuerhebesätze 2007-2013 .....	35
Tabelle 7: Anzahl der Realsteuerhebesatzvariationen der rheinland-pfälzischen Kommunen im Zeitraum 2008-2014.....	37
Tabelle 8: Anzahl der Realsteuerhebesatzerhöhungen insgesamt und in Orientierung an den Nivellierungssätzen des LFAG 2011 .....	41
Tabelle 9: Anzahl der Realsteuerhebesatzerhöhungen insgesamt und aus Anlass der Einrichtung des Kommunalen Entschuldungsfonds (KEF-RP) in 2012.....	42
Tabelle 10: Anzahl der Realsteuerhebesatzerhöhungen insgesamt und in Orientierung an den Nivellierungssätzen des LFAG 2014.....	43
Tabelle 11: Gewogene Durchschnittshebesätze von Gewerbesteuer und Grundsteuer B im Vergleich von Rheinland-Pfalz zu den Nachbarländern im Landesdurchschnitt differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen 2013 (in %) .....	47
Tabelle 12: Bedeutung unternehmensbezogener Standortfaktoren.....	49
Tabelle 13: Einnahmen aus örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern der Kommunen in Rheinland-Pfalz 2007-2013 .....	53
Tabelle 14: Einnahmen der aufkommenstärksten örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern der Kommunen in Rheinland-Pfalz differenziert nach Steuerarten 2007-2013 .....	54

Tabelle 15: Einnahmen aus örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern der Kommunen in Rheinland-Pfalz differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen 2007-2012 .....	54
Tabelle 16: Einnahmen aus den aufkommensstärksten örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern in Rheinland-Pfalz differenziert nach Steuerarten im Vergleich zu den übrigen westdeutschen Flächenländern für 2012 und 2013 .....	55
Tabelle 17: Gebühren, Beiträge und sonstige Verwaltungseinnahmen der Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz im Ländervergleich für 2012 und 2013 (in Euro je Einwohner).....	58
Tabelle 18: Kostendeckungsgrade ausgewählter Gebührenhaushalte der Kommunen in Rheinland-Pfalz 2007-2012 (in %) .....	60
Tabelle 19: Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit der Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz (Kern- und Sonderhaushalte) im Ländervergleich für 2012 und 2013 .....	62
Tabelle 20: Finanzvermögen in Form von Bargeld und Sichteinlagen der Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz (Kernhaushalte) im Ländervergleich 2013 .....	64
Tabelle 21: Finanzvermögen in Form von Bargeld und Sichteinlagen der Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz (Kernhaushalte) differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen 2013 .....	65
Tabelle 22: Ermittlung der rechnerischen Gewerbesteuermehreinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen unter Anwendung des jährlichen bundesdurchschnittlichen Hebesatzes 2007-2013 .....	81
Tabelle 23: Ermittlung der rechnerischen Grundsteuer-B-Mehreinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen unter Anwendung des jährlichen bundesdurchschnittlichen Hebesatzes 2007-2013 .....	82
Tabelle 24: Ermittlung der rechnerischen Grundsteuer-A-Mehreinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen unter Anwendung des jährlichen bundesdurchschnittlichen Hebesatzes 2007-2013 .....	82
Tabelle 25: Rechnerische Realsteueremehreinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen unter Anwendung der jährlichen durchschnittlichen Realsteuerhebesätze der westlichen Flächenländer (ohne Rheinland-Pfalz) 2007-2013 .....	83

## Kurzfassung

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat 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 „angemessenen Finanzausstattung“ der Kommunen zugleich darauf verwiesen, dass als wesentliche Grundlage für einen funktionsfähigen Finanzausgleich die Kommunen ihre eigenen Einnahmequellen „angemessen auszuschöpfen“ haben. Soweit in Anbetracht dessen eine unzureichende kommunale Finanzausstattung das Ergebnis autonomer Haushaltsentscheidungen von Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden ist, sind die damit verbundenen negativen fiskalischen Folgen ausschließlich von den dafür verantwortlichen Kommunen zu tragen.

Ziel der vorliegenden Studie war die Untersuchung der Fragestellung, ob die rheinland-pfälzischen Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände die ihnen im Rahmen eigenverantwortlich gestaltbarer Einnahmequellen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Finanzierung ihrer Haushalte in angemessenem Umfang in den zurückliegenden Jahren ausgeschöpft haben. Das zentrale Ergebnis dieser Überprüfung lautet: Ausgehend von grundlegenden ökonomischen Anforderungen an eine sachgerechte Einnahmenpolitik von Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden ist auf der Grundlage einer umfassend angelegten empirischen Analyse für den Zeitraum von 2007 bis 2013 davon auszugehen, dass die rheinland-pfälzischen Kommunen das vorhandene Potential an eigengestaltbaren Einnahmen zur Finanzierung ihrer Haushalte nicht „angemessen ausgeschöpft“ haben. Diese Kernaussage wird vor allem durch die folgenden Teilergebnisse der finanzwissenschaftlichen Untersuchung gestützt:

- Bezogen auf den Untersuchungszeitraum sind – trotz teilweise absoluter Aufkommenssteigerungen – die Anteile der kommunalen Steuern und steuerähnlichen Abgaben, die Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb ebenso wie die Erlöse aus Vermögensveräußerungen an den Gesamteinnahmen zurückgegangen, während sich zugleich der Anteil an laufenden Zuweisungen von Land und Bund erhöht hat.
- Die Betrachtung von Ist-Aufkommen, Realsteuerkraft und Realsteuergrundbeträgen der Städte und Gemeinden in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den Kommunen der Flächenländer zeigt, dass das unterdurchschnittliche Aufkommen von Gewerbesteuer, Grundsteuer B und Grundsteuer A nicht (allein) die Folge einer unterdurchschnittlichen Wirtschafts- und Steuerkraft, sondern zugleich das Ergebnis einer unzureichenden Einnahmen- und Hebesatzpolitik ist. Dabei weist ein Vergleich zwischen rechnerischem und tatsächlichem Realsteueraufkommen potentielle Mehreinnahmen der Kommunen in Rheinland-Pfalz im Untersuchungszeitraum in Höhe von 1.099 Mio. Euro aus.



- Entgegen dem häufig von kommunaler Seite vorgebrachten Argument, dass Hebesatzerhöhungen zu negativen Standorteffekten im interkommunalen Steuerwettbewerb führen, ist weder mit Blick auf das bestehende Hebesatzniveau in Rheinland-Pfalz noch unter Einbeziehung von Ergebnissen entsprechender finanzwissenschaftlicher Steuerwirkungsanalysen davon auszugehen, dass eine Steigerung der Realsteuerhebesätze zu einer spürbaren Abwanderung von Unternehmen führen wird.
- Soweit Hebesatzerhöhungen von den rheinland-pfälzischen Kommunen im Betrachtungszeitraum vorgenommen wurden, können diese nur teilweise als Ausdruck einer Politik der gezielten Einnahmensteigerung interpretiert werden, sondern erfolgten in einem zum Teil erheblichen Umfang auch aufgrund von Veränderungen in den externen Rahmenbedingungen (Einrichtung des KEF/RLP, Anhebung der Nivellierungshebesätze im KFA).
- Mit Blick auf die sonstigen originären Finanzierungsquellen deuten vor allem das im Ländervergleich stark unterdurchschnittliche Niveau an Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen und anderweitigen Verwaltungsentgelten ebenso wie die akkumulierten Finanzvermögensbestände der rheinland-pfälzischen Kommunen auf ein nicht hinreichend ausgeschöpftes Einnahmenpotenzial hin.

# 1

## Problemstellung und Vorgehensweise

### 1.1

#### **Kommunale Selbstverwaltungsgarantie und Anforderungen an die Einnahmenpolitik der Kommunen**

Mit Blick auf Deutschland steht außer Frage, dass die im bestehenden föderativen System enthaltene Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ein hinreichendes Maß an dezentraler Finanzautonomie voraussetzt. Die Bewältigung der den Kommunen im Rahmen der föderalen Zuständigkeitsverteilung zugewiesenen Aufgaben und das Tätigen der damit verbundenen Ausgaben sind ohne eine entsprechende Ausstattung mit Einnahmen, d.h. der Verfügbarkeit über angemessene finanzielle Mittel zur Aufgabenerfüllung, nicht möglich. Diese grundlegende Einsicht spiegelt sich bereits in Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG), wonach den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht gewährleistet sein muss, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Und weiter heißt es dort: „Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“. Dieser im Rahmen der Grundgesetzanpassung von 1994 hinzugefügte Satz stellt nicht allein eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Zuweisung eigener Steuerhoheiten an die kommunale Ebene durch den Bundesgesetzgeber dar. Er ist zugleich auch die grundgesetzliche Basis einer garantierten (vertikalen) Zuweisung von finanziellen Mitteln eines jeweiligen Landes an seine Kommunen und bildet damit den rechtlichen Bezugspunkt für den auf Landesebene bestehenden kommunalen Finanzausgleich<sup>1</sup>, dessen Durchführung in den jeweiligen Landesverfassungen – so auch in Rheinland-Pfalz in Art. 49 der Landesverfassung (LV) – geregelt ist.<sup>2</sup>

Vor diesem Hintergrund hat auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 14. Februar 2012 im Rahmen des Normenkontrollverfahrens zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 12. Juni 2007 zum einen auf die Verpflichtung des Landes aus Art. 49 Abs. 6 LV hingewiesen, über den kommunalen Finanzausgleich eine „angemessene Finanzausstattung“ der Kommunen zur Erfüllung pflichtiger wie freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben zu gewährleisten.<sup>3</sup> Zugleich wird vom Verfassungsgerichts-

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu etwa Meffert/Müller (2008). Siehe ebenso Reding (1995) oder auch Schwarz (1997).

<sup>2</sup> Siehe Schwarz (1997). Bei Meffert/Müller (2008, S. 7) heißt es hierzu: „Demnach ist es Aufgabe der Länder, in ihren Verfassungen die grundgesetzliche Ausstattungsgarantie zu konkretisieren“.

<sup>3</sup> Siehe Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (2012a). In dem vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (2012b, S. 2) herausgegeben „Wesentlichen Inhalt“ des Urteils heißt es

hof aber auch darauf verwiesen, dass als wesentliche Grundlage für einen funktionsfähigen Finanzausgleich „die Kommunen ihre eigenen Einnahmequellen angemessen auszuschöpfen und Einsparpotentiale bei der Aufgabewahrnehmung zu verwirklichen“ haben.<sup>4</sup> Als unmittelbare Folge aus dieser vom Verfassungsgerichtshof formulierten Anforderung an die kommunale Einnahmenpolitik kann das Land „im Gegenzug für seinen Beitrag zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise verlangen, dass auch die Kommunen ihre Kräfte größtmöglich anspannen“ (ebenda). So sind zwar als ausgleichsrelevant anzusehende Lücken in der Finanzausstattung von Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden durch einen vom Land organisierten kommunalen Finanzausgleich zu kompensieren. Soweit eine unzureichende kommunale Finanzausstattung jedoch das Ergebnis autonomer Haushaltsentscheidungen ist, sind die damit verbundenen negativen Folgen jedoch ausschließlich von den für diese Entscheidungen verantwortlichen Kommunen zu tragen. Der Grundsatz der „finanziellen Eigenverantwortung“ als Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie enthält somit nicht allein einen durch das Land zu deckenden Anspruch auf angemessene Finanzausstattung. Er fordert zugleich verantwortungsbewusste Haushaltsentscheidungen auf der kommunalen Ebene, was nicht zuletzt die Anhäufung von Haushaltsdefiziten verbietet, die aufgrund einer unzureichenden kommunalen Einnahmenpolitik entstanden sind.<sup>5</sup>

Damit im Einklang steht die ökonomische Interpretation der in Art. 28 Abs. 2 GG festgelegten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, die sich sowohl auf die Befugnis als auch die Möglichkeit zur Finanzierung der Aufgaben von Gemeinden und Gemeindeverbänden als notwendiger Bedingung kommunaler Selbstverwaltungstätigkeit bezieht. Auch aus finanzwissenschaftlicher Sicht enthält diese Garantie eine doppelte Verpflichtung: Zum einen hat eine jeweilige Landesregierung dafür Sorge zu tragen, dass Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden die finanzielle Möglichkeit zu einer eigenverantwortlichen und sachgerechten Verwaltungstätigkeit gegeben wird. Zum anderen verbindet sich mit der den Kommunen durch Art. 28 Abs. 2 GG in Verbindung

---

hierzu wörtlich: „Art. 49 Abs. 6 der Landesverfassung verpflichtet das Land, den Kommunen im Wege des Finanzausgleichs eine angemessene Finanzausstattung zu sichern“.

<sup>4</sup> Vgl. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (2012a, S. 33). Wenn in der vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (2012b) erstellten Inhaltszusammenfassung des Urteils dieser Punkt nicht eigens angeführt wird, dann kann dies als Indiz dafür gewertet werden, dass es sich hierbei um eine Zielsetzung der kommunalen Einnahmenpolitik handelt, die keiner gesonderten Erwähnung bedarf, sondern als selbstverständlich zu gelten hat. Siehe zum Verfahrensgang und zum Inhalt des Urteils des Verfassungsgerichtshofs auch Meffert/Müller (2012).

<sup>5</sup> Siehe stellvertretend für die ökonomische Diskussion zu diesem Thema Zimmermann (2009, S. 234f.). Siehe grundsätzlich zu den negativen Anreizwirkungen im kommunalen Finanzausgleich auch Büttner (2002), Büttner (2003) sowie Baretti (2002). Siehe für eine vergleichbare Argumentation aus rechtswissenschaftlicher Sicht Henneke (2002, S. 146).

mit Art. 106 Abs. 6 GG zuerkannten Realsteuergarantie die ökonomische Forderung, die daraus resultierende finanzielle Eigenverantwortung im Rahmen der kommunalen Einnahmen- und Hebesatzpolitik auch umfassend auszuschöpfen, um dem fiskalischen Äquivalenzprinzip als dem maßgeblichen Kriterium für eine effiziente Ausgestaltung des kommunalen Einnahmensystems hinreichend Rechnung zu tragen. Fiskalische Äquivalenz bedeutet dabei, dass Nutznießer und Kostenträger kommunaler Leistungen möglichst identisch sein sollten.<sup>6</sup> Nur unter dieser Bedingung kann aus ökonomischer Sicht damit gerechnet werden, dass die Bürger den zusätzlichen Nutzen einer Ausweitung des öffentlichen (hier: kommunalen) Leistungsangebots mit den daraus erwachsenden Finanzierungsnotwendigkeiten (z.B. der Steuerbelastung) gegeneinander abwägen, um ein effizientes Güterangebot zu gewährleisten. Dies setzt nicht nur Anreize für ein kostenbewusstes Verhalten, sondern führt im Ergebnis auch zur Realisierung des Subsidiaritätsprinzips<sup>7</sup>, soweit die Erfüllung kommunaler Aufgaben vorrangig unter Rückgriff auf die eigenen Finanzierungsquellen erfolgt.

In Anbetracht dessen gilt aus finanzwissenschaftlicher Sicht ein hoher Grad an Effizienz des kommunalen Einnahmensystems dann als gewährleistet, wenn eine Kommune die Einnahmen nicht nur flexibel den jeweiligen Aufgabenerfordernissen anpassen kann, sondern dies auch unter Ausschöpfung der originären Einnahmequellen entsprechend tut. Eine bloße Zuweisung finanzieller Mittel – wie dies im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs geschieht – limitiert demgegenüber zum einen nicht nur tendenziell den Erfüllungsgrad zugewiesener Aufgaben durch den vorgegebenen Einnahmeumfang. Für die politischen Akteure gehen darüber hinaus die Anreize verloren, hinreichend in die positive Entwicklung der Bemessungsgrundlage eigener Einnahmequellen zu investieren.<sup>8</sup> Daraus folgt, dass die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich nur einen nachrangigen Charakter besitzen, d.h. sie fungieren lediglich als Ergänzung zur Ausschöpfung der bestehenden originären Einnahmequellen.<sup>9</sup> Die Realisierung des fiskalischen Äquivalenzprinzips erfordert demgegenüber eine vorrangige Nutzung der Finanzierungsmöglichkeiten aus Entgelten (Erwerbseinkünfte, Gebühren, Beiträge) und eigenen Steuern (Gewerbesteuer, Grundsteuer, örtliche Aufwands- und Verbrauchsteuern), um die Effizienzvorteile einer dezentralen (kommunalen) Aufgabenerfüllung umfassend zum Tragen zu bringen. Damit kann nicht nur das sogenannte Fühlbar-

---

<sup>6</sup> Siehe Olson (1969). Siehe hierzu auch Döring (2001, S. 41ff.). Siehe zur Bedeutung des Äquivalenzprinzips im Rahmen der Staatsfinanzierung allgemein ebenso Hansjürgens (2001).

<sup>7</sup> Siehe für eine ökonomische Deutung des Subsidiaritätsprinzips Döring (1994) und Döring (1999).

<sup>8</sup> Siehe hierzu auch Henke (1981, S. 20) ebenso wie Pfennig (1986, S. 149f.).

<sup>9</sup> Siehe hierzu etwa Zimmermann (2009, S. 115ff.).

keitspostulat bei der Finanzierung der Ausgaben von Städten und Gemeinden stärker zur Geltung gebracht werden, demzufolge „durch merkliche Einnahmen die Kosten der kommunalen Aufgabenerfüllung für den Bürger spürbar sein sollen, um eine Rückkopplung zwischen den Interessen der Wähler und den Absichten der Kommunalpolitiker zu ermöglichen“. <sup>10</sup> Zugleich würde der aus ökonomischer Sicht als wünschenswert angesehene Grad an örtlicher Radizierbarkeit (Einnahmen aus lokaler Wertschöpfung) steigen, was die Grundlage dafür ist, dass eine Kommune die Pflege der Einnahmequelle ernst nimmt. <sup>11</sup>

Vor diesem Hintergrund ist auch die jüngste Kritik der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz einer finanzwissenschaftlichen Überprüfung zu unterziehen, der zufolge die Regelungen des Landesfinanzausgleichsgesetzes für das Jahr 2014 als nicht ausreichend gelten, um die Vorgaben aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 14. Februar 2012 zu erfüllen. <sup>12</sup> Im Zuge dieser Kritik haben drei Landkreise, eine kreisfreie Stadt, sowie eine Verbandsgemeinde und eine Ortsgemeinde beim Verfassungsgerichtshof beantragt, das Finanzausgleichsgesetz erneut auf seine Verfassungsmäßigkeit hin zu überprüfen. <sup>13</sup>

## 1.2

### Zielsetzung und Untersuchungsschritte der Studie

Ziel der vorliegenden Studie ist die Untersuchung der Fragestellung, ob die rheinland-pfälzischen Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände die ihnen im Rahmen eigenverantwortlich gestaltbarer Einnahmequellen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Finanzierung ihrer Haushalte in hinreichendem Umfang in den zurückliegenden Jahren ausgeschöpft haben. Hierbei liegt das Augenmerk insbesondere auf einer Analyse der bestehenden Finanzierungsspielräume im Bereich der sogenannten Realsteuern (Gewerbsteuer, Grundsteuer B, Grundsteuer A), die vorrangig eine Bewertung der Realsteuerhebesatzpolitik von Städten und Gemeinden – für die Kommunen insgesamt sowie differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen – umfasst. Darüber hinaus wird – soweit die Datenlage dies zulässt – der Ausschöpfungsgrad bestehender Einnahmepotenziale im Bereich der sonstigen kommunalen Steuern (örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern) sowie der sogenannten Einnahmen aus „Verwaltung und Betrieb“ (Entgelte und Gebühren, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Einnahmen aus Vermögensveräußerungen) in die Untersuchung mit einbezogen.

---

<sup>10</sup> Vgl. Döring (2003, S. 194). Siehe ebenso Döring (2007, S. 28).

<sup>11</sup> Siehe hierzu auch Zimmermann (2009, S. 145).

<sup>12</sup> Siehe Pressemitteilung der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz vom 30. Januar 2014.

<sup>13</sup> Siehe hierzu auch Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2014, S. 48).

Als Betrachtungszeitraum für die Analyse werden die Jahre 2007 bis 2013 zugrunde gelegt, wobei immer dann, wenn relevante Daten auch für 2014 bereits verfügbar sind, diese in die Betrachtung mit einbezogen werden. Wo dies für die Bearbeitung der Fragestellung als zweckdienlich angesehen wird (z.B. bei der Entwicklung der kommunalen Finanzierungssalden im Ländervergleich), werden zudem auch statistische Daten weiter zurückliegender Jahre berücksichtigt. Fallweise, insbesondere wenn die Datenlage begrenzt ist oder eine längerfristige Betrachtung keinen zusätzlichen Erkenntnisgewinn beinhaltet, wird die Auswertung des Einnahmenpotenzials (z.B. bezogen auf die Einnahmen aus Vermögensveräußerungen) auch auf einzelne Jahre beschränkt. Unter Berücksichtigung dieses zeitlichen Untersuchungsrahmens erfolgt die finanzwissenschaftliche Überprüfung der kommunalen Einnahmenpolitik in Rheinland-Pfalz in drei Arbeitsschritten, die wie folgt strukturiert sind:

- Der erste Schritt beinhaltet eine überblicksartige Darstellung der Entwicklung der Einnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen im Zeitraum von 2007 bis 2013 (Kapitel 2). Ein besonderes Augenmerk liegt hierbei auf den Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben, die der Gestaltungshoheit der Kommunen unterliegen (Realsteuern, örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern). Darüber hinaus werden auch die Einnahmen aus „Verwaltung und Betrieb“ (Entgelte, Gebühren, Konzessionsabgaben, Gewinnanteile aus Unternehmen und Beteiligungen, übrige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen) sowie jene aus Vermögensveräußerungen in ihrem Entwicklungsverlauf genauer betrachtet, um erste Anhaltspunkte für eine kritische Analyse der kommunalen Einnahmenpolitik zu gewinnen. Dies gilt in gleicher Weise für die langfristige Betrachtung des kommunalen Finanzierungsdefizits im Vergleich zur kommunalen Einnahmesituation in anderen Bundesländern in den zurückliegenden 24 Jahren. Ergänzt wird diese Untersuchung durch eine eingehendere Analyse der Einnahmesituation der rheinland-pfälzischen Kommunen in 2013, die mithilfe von Kennzahlen in Form der gesamten Pro-Kopf-Einnahmen, des Steueraufkommens pro Kopf sowie des Pro-Kopf-Finanzierungsdefizits der Kommunen in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den entsprechenden Daten für die Kommunen der anderen Länder sowie unter Berücksichtigung der Wirtschaftskraft im Ländervergleich durchgeführt wird.
- Im zweiten Schritt erfolgt zunächst eine ländervergleichende Darstellung der Entwicklung der Realsteuereinnahmen sowie der Realsteuerkraft der rheinland-pfälzischen Kommunen (Kapitel 3). Da Unterschiede im Realsteueraufkommen – neben Wirtschaftskraftunterschieden – vor allem auch hebesatzbedingt sein können, wird für eine ökonomische Bewertung der kommunalen Einnahmenpolitik hier zudem ein Realsteuerkraftvergleich (differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen) sowie eine Analyse der Entwicklung der Realsteuerhebesätze so-

wohl im Vergleich zum Bundesdurchschnitt als auch im Verhältnis zu den westdeutschen Flächenländern vorgenommen. Um die sich dabei abzeichnende, unzureichende Ausschöpfung des bestehenden Einnahmepotenzials der rheinland-pfälzischen Kommunen näherungsweise zu quantifizieren, wird ein rechnerisches Realsteueraufkommen ermittelt, welches hätte erzielt werden können, wenn in Rheinland-Pfalz die bundesdurchschnittlichen Hebesätze angewendet worden wären. Darüber hinaus werden die möglichen Gründe für die im Untersuchungszeitraum von den rheinland-pfälzischen Kommunen vorgenommenen Hebesatzänderungen eingehender betrachtet. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, ob mit Blick auf den Zeitpunkt sowie das Ausmaß feststellbarer Hebesatzerhöhungen diese eher als „intrinsisch motiviert“ bewertet werden können, d.h. Ausdruck einer willentlichen Entscheidung zur weitreichenden Ausschöpfung des eigenen Einnahmepotenzials sind, oder vorrangig auf externe Anstöße zurückgeführt werden müssen und damit lediglich als „extrinsisch motiviert“ zu gelten haben. Da in diesem Zusammenhang von kommunaler Seite angesichts unterlassener oder lediglich in geringem Umfang vorgenommener Hebesatzsteigerungen häufig auf die negativen Anreizwirkungen hoher Realsteuerhebesätze für die Standortpolitik von Städten und Gemeinden verwiesen wird, erfolgt schließlich eine genauere Betrachtung der Effekte des interkommunalen Standortwettbewerbs.

- Auch wenn die Realsteuern zu den wichtigsten Einnahmen einer Kommune mit eigenem Gestaltungsspielraum zählen, sind sie jedoch keineswegs die einzige originäre Finanzierungsquelle von Städten und Gemeinden. In Anbetracht dessen werden in einem dritten und letzten Schritt in Ergänzung zur finanzwissenschaftlichen Bewertung der Realsteuerpolitik die weiteren Einnahmequellen der rheinland-pfälzischen Kommunen mit (überwiegend) eigener Gestaltungshoheit näher untersucht (Kapitel 4). Zu diesen weiteren Finanzierungsquellen zählen sowohl die örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern als auch Erwerbseinkünfte, Gebühren und Beiträge sowie Vermögensveräußerungen. Während dabei das Aufwand- und Verbrauchsteueraufkommen der rheinland-pfälzischen Kommunen ebenso wie die kommunalen Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit einer ländervergleichenden Betrachtung unterzogen werden, um Abweichungen von der Entwicklung in den anderen Flächenländern feststellen zu können, ist die Analyse der Erlöse aus Vermögensveräußerungen, des Rückgriffs auf Finanzvermögensbestände sowie der Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen aufgrund einer zum Teil lediglich eingeschränkten Datenlage auf die fallweise Betrachtung einzelner Jahre konzentriert.

Mit Blick auf die im Rahmen der Studie verwendeten Daten ist darauf hinzuweisen, dass aus Gründen der besseren Nachvollzieh- und Reproduzierbarkeit der Untersuchungsergebnisse die empirische Analyse überwiegend auf der Grundlage von Datenquellen der amtlichen Statistik erfolgt ist. Soweit weitere Datenquellen in die Untersuchung mit einbezogen wurden (z.B. in Form der Kommunalberichte des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz oder der Daten der Zentralen Datenstelle der Länderfinanzministerien), ist dies entsprechend kenntlich gemacht. Zudem ist zu berücksichtigen, dass angesichts divergierender Formen der Rechnungslegung auf kommunaler Ebene (Stichwort: Umstellung auf die doppische Haushaltsrechnung) sowie aufgrund der Ausgliederungen von Einrichtungen aus den kommunalen (Kern-)Haushalten die Vergleichbarkeit der Daten sowohl innerhalb des Untersuchungszeitraums als auch zwischen den einzelnen Bundesländern nicht immer in vollem Umfang gewährleistet ist.



## 2

### **Aktuelle Einnahmensituation der rheinland-pfälzischen Kommunen und deren Entwicklung im Zeitverlauf**

Für eine Analyse der Einnahmenpolitik der rheinland-pfälzischen Kommunen ist es in einem ersten Untersuchungsschritt zweckdienlich, zunächst die Entwicklung der Einnahmen in der jüngeren Vergangenheit (2007-2013) genauer zu betrachten, um die Bedeutung der einzelnen Einnahmekategorien im Hinblick auf die kommunalen Gesamteinnahmen sowohl zeitpunkt- wie zeitraumbezogen als auch im Verhältnis zur Entwicklung der rheinland-pfälzischen Wirtschaftskraft einordnen zu können. Darüber hinaus wird im Rahmen der nachfolgenden Ausführungen zudem die Einnahmesituation der Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz am „aktuellen Rand“ des zugrunde liegenden Untersuchungszeitraums (d.h. mit Blick auf 2013) unter Rückgriff auf verschiedene finanzwissenschaftliche Kennzahlen detaillierter dargestellt und im Abgleich mit der kommunalen Einnahmesituation in anderen Ländern einer ersten ökonomischen Bewertung unterzogen.

### 2.1

#### **Die Entwicklung der kommunalen Einnahmen im Zeitraum von 2007 bis 2013 im Überblick**

Auffällig an der Entwicklung der kommunalen Einnahmen in Rheinland-Pfalz im Zeitverlauf ist zunächst, dass die rheinland-pfälzischen Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände bezogen auf die zurückliegenden 20 Jahre (1994-2013) in ihrer Gesamtheit trotz langfristig stetig steigender Einnahmen durchgehend ein Finanzierungsdefizit aufweisen, während im Durchschnitt der Kommunen der übrigen westlichen Flächenländer in diesem Zeitraum wiederholt fiskalische Überschüsse erzielt wurden, wie der Abbildung 1 entnommen werden kann. Auch wenn die Gründe für diese Entwicklung vielfältig sein dürften (stetig steigende Ausgaben im Bereich der kommunalen Pflichtaufgaben, unzureichende Erstattungen für die Erfüllung von Pflichtaufgaben des übertragenen Wirkungskreises, übermäßige Ausgaben bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, unzureichende Steuereinnahmen aufgrund strukturell bedingter Wirtschafts- und Steuerkraftdefizite etc.), kann das anhaltende Finanzierungsdefizit auch durch eine unzureichende Ausschöpfung der eigenverantwortlich gestaltbaren Einnahmequellen im langfristigen Trend (mit) verursacht sein. Für die Beantwortung der Frage, ob letzteres insbesondere für die jüngere Vergangenheit zutreffend sein kann, liefert eine Betrachtung der mittelfristigen Einnahmenentwicklung für den Zeitraum 2007 bis 2013 eine erste Annäherung.

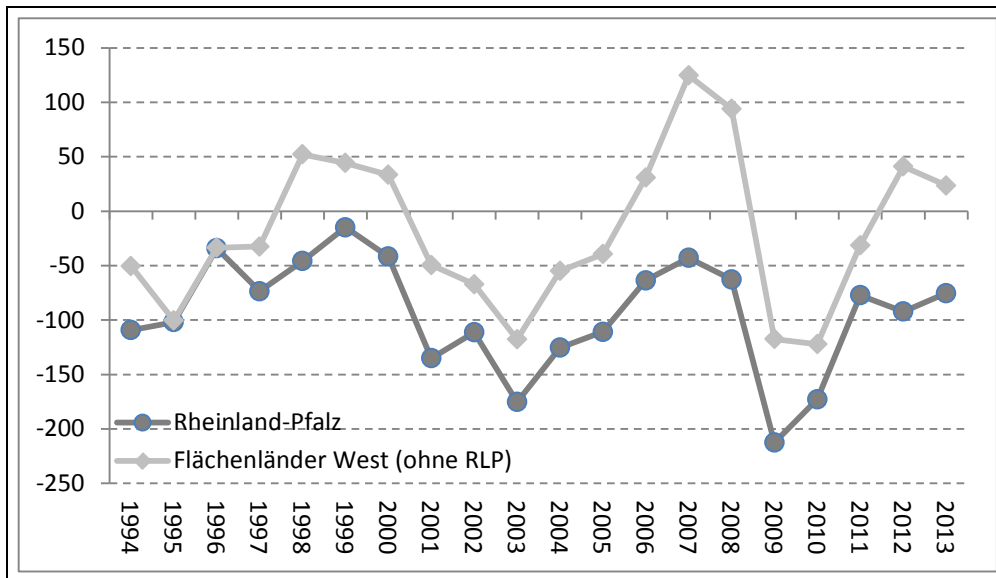


Abbildung 1: Finanzierungsdefizite der rheinland-pfälzischen Kommunen im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer 1994-2013 (in Euro je Einwohner)

Quelle: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (Vierteljahreskassenstatistik), eigene Darstellung und Berechnung.

Richtet man bezogen auf den genannten Betrachtungszeitraum den Blick zunächst auf die Entwicklung der Gesamteinnahmen von Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden in Rheinland-Pfalz, kann ein Anstieg von 9.295 Mio. Euro (2007) auf 11.626 Mio. Euro (2013) festgestellt werden, was einer Steigerung um 25,07 % entspricht (siehe hierzu und zu den nachfolgend genannten Daten auch Tabelle 1).<sup>14</sup> Damit übertrifft die prozentuale Veränderung der gesamten kommunalen Einnahmen zwar den Anstieg der Wirtschaftskraft des Landes Rheinland-Pfalz, die sich – gemessen mithilfe des BIP pro Einwohner – von 2007 bis 2013 um 16,23 % von 26.172 Euro je Einwohner auf 30.420 Euro je Einwohner erhöht hat. Allerdings ist dies nicht auf eine ebenso kontinuierliche wie gleichmäßige Steigerung sämtlicher kommunaler Einnahmen zurückzuführen, vielmehr haben sich die einzelnen Einnahmekategorien im Zeitverlauf zum Teil sehr unterschiedlich entwickelt. So erhöhten sich zum einen die kommunalen Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben von 2007 bis 2013 zwar absolut von 3.010 Mio. Euro auf 3.636 Mio. Euro,

<sup>14</sup> Siehe ebenso Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2013) und Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2014) mit seinen Berichten zur Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen der Kommunen des Landes in den zurückliegenden Jahren.

die relative Steigerung ist mit 20,79 % jedoch deutlich geringer ausgefallen, als die prozentuale Veränderung der Gesamteinnahmen von Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden.

Tabelle 1: Entwicklung der Einnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen 2007-2013 (in Mio. Euro)

Einnahmen	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Anteil an $\Sigma$ Einnahmen 2007 in %	Anteil an $\Sigma$ Einnahmen 2013 in %	Veränderung 2007-2013 in %
<b>Steuern und steuerähnliche Einnahmen</b>	3.010	3.304	2.760	3.047	3.296	3.557	3.636	32,38	31,27	20,79
<i>darunter:</i>										
Gewerbesteuer (netto)	1.281	1.303	1.020	1.198	1.337	1.506	1.516	13,78	13,03	18,34
Anteile Einkommen- und Umsatzsteuer	1.259	1.525	1.260	1.350	1.341	1.496	1.540	13,54	13,24	22,31
Grundsteuer A und B	435	440	445	464	482	507	519	4,67	4,46	19,31
<b>Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb</b>	1.066	1.004	978	1.120	1.074	1.016	1.059	11,46	9,1	- 0,65
<i>darunter:</i>										
Gebühren, sonstige Entgelte	354	363	353	375	381	382	388	3,8	3,33	9,6
Konzessionsabgaben, Gewinnanteile aus Unternehmen / Beteiligungen	293	220	243	244	233	225	247	3,15	2,12	- 15,69
Übrige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen	419	421	382	501	460	408	424	4,5	3,64	1,19
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse von Land und Bund	4.400	4.701	5.049	5.264	5.394	5.714	6.185	47,33	53,19	40,56
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen von Land und Bund	505	496	425	549	564	463	469	5,43	4,03	- 7,12
Erlöse aus Vermögensveräußerungen	255	231	148	172	176	218	222	2,74	1,9	- 12,94
Gesamteinnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge	9.295	9.805	9.429	10.231	10.597	11.030	11.626	--	--	25,07

Quelle: Kommunalberichte 2013 und 2014 des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, eigene Darstellung und Berechnung.

Dies gilt in gleicher Weise für die Entwicklung der Realsteuern, deren Aufkommen sich absolut von 1.281 Mio. Euro auf 1.516 Mio. Euro im Fall der Gewerbesteuer und von 435 Mio. Euro auf 519 Mio. Euro bezogen auf die Grundsteuer (A und B) im Betrachtungszeitraum erhöht hat. Dies entspricht jedoch lediglich einer Steigerung des Gewerbesteueraufkommens von 18,34 % sowie einer Erhöhung des Grundsteueraufkommens von 19,31 %. Das bedeutet allerdings auch, dass der Anstieg des Aufkommens im Bereich der kommunalen Steuern und steuerähnlichen Einnahmen stärker auf jene Steuern zurückzuführen ist, die sich – wie der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sowie der kommunale Umsatzsteueranteil – entweder vollständig oder zumindest weitgehend einer aktiven Gestaltung im Rahmen der

kommunalen Einnahmenpolitik entziehen.<sup>15</sup> Demgegenüber hat die Aufkommensveränderung im Bereich von Gewerbe- und Grundsteuer die Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen insgesamt weniger stark in den zurückliegenden Jahren beeinflusst.

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. Hier zeigt sich für den Untersuchungszeitraum sogar ein leichter Rückgang der absoluten Einnahmen von 1.066 Mio. Euro (2007) auf 1.059 Mio. Euro (2013), was einer prozentualen Veränderung von -0,65 % entspricht. Dabei hat sich zwar das Aufkommen aus Gebühren und sonstigen Entgelten (von 354 Mio. Euro auf 388 Mio. Euro) sowie aus den übrigen Verwaltungs- und Betriebseinnahmen (von 419 Mio. Euro auf 424 Mio. Euro) leicht erhöht. Dem steht jedoch ein absoluter Einnahmerückgang aus wirtschaftlicher Tätigkeit (Konzessionsabgaben, Gewinnanteile aus Unternehmen und Beteiligungen) von vormals 293 Mio. Euro (2007) auf aktuell 247 Mio. Euro (2013) gegenüber (Veränderungsrate: -15,69 %).<sup>16</sup> Ein vergleichbar hoher Rückgang zeigt sich bei den Erlösen aus Vermögensveräußerungen, die im Zeitraum von 2007 bis 2013 von 255 Mio. Euro auf 222 Mio. Euro gesunken sind und sich damit um -12,94 % verändert haben.

Den mit Abstand größten Anstieg bei den kommunalen Einnahmen weisen demgegenüber die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse von Landes- und Bundesebene auf, die sich im Untersuchungszeitraum von 4.400 Mio. Euro (2007) auf 6.654 Mio. Euro (2013) erhöht haben, was eine Steigerung von 40,56 % bedeutet. Die Zuweisungen und Zuschüsse weisen damit im Vergleich zur Aufkommensentwicklung der Realsteuern (Gewerbsteuer, Grundsteuer B, Grundsteuer A) und bezogen auf die prozentuale Veränderung eine fast doppelt so hohe Steigerungsrate auf. Zwar kann daraus noch kein unmittelbarer Hinweis auf einen unzureichenden Ausschöpfungsgrad der eigen gestaltbaren Einnahmequellen der rheinland-pfälzischen Kommunen abgeleitet werden. Die stark unterschiedliche Entwicklung der verschiedenen Einnahmekategorien hat jedoch dazu beigetragen, dass sich deren Anteile an den kommunalen Gesamteinnahmen im Zeitverlauf merklich verschoben haben (siehe hierzu auch Tabelle 1). So ist – trotz absoluter Aufkommenssteigerung –

---

<sup>15</sup> So haben die Kommunen bekanntermaßen im Fall der Umsatzsteuer weder hinsichtlich der Bemessungsgrundlage noch mit Blick auf die Höhe der Steuersätze eine Möglichkeit der steuerpolitischen Einflussnahme. Dies gilt in gleicher Weise hinsichtlich der Einkommensteuer, allerdings verfügen die Kommunen hier zumindest über die Möglichkeit, im Zuge ihrer Standortpolitik private Haushalte anzulocken, um auf diese Weise ihren jeweiligen Anteil an der Einkommensteuer zu erhöhen. Siehe zu dieser Option der „Bemessungsgrundlagenpolitik“ und ihren Grenzen auch Zimmermann (2009, S. 164).

<sup>16</sup> Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2014, S. 15) weist allerdings in diesem Zusammenhang darauf hin, dass auf der kommunalen Ebene ein langfristiger Einnahmenvergleich „durch die Ausgliederung von Einrichtungen aus den Haushalten erschwert wird“.

der Anteil der kommunalen Steuern und steuerähnlichen Einnahmen an den Gesamteinnahmen von 32,38 % (2007) auf 31,27 % (2013) zurückgegangen, wobei der Gewerbesteueranteil von 13,78 % auf 13,03 % und der Anteil der Grundsteuern A und B zusammen von 4,68 % auf 4,46 % gesunken sind. Ebenfalls rückläufig ist der Anteil der Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb, der in 2007 noch 11,47 % der Gesamteinnahmen betrug und sich in 2013 nur noch auf 9,10 % belief. Die gleiche Entwicklung kann bei den kommunalen Erlösen aus Vermögensveräußerungen festgestellt werden, deren Anteil an den Gesamteinnahmen von 2,74 % auf 1,90 % gesunken ist.

Die einzige Einnahmekategorie, deren Anteil sich innerhalb des Untersuchungszeitraums ebenso stetig wie merklich erhöht hat, sind die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse von Landes- und Bundesebene (Steigerung des Anteils an den Gesamteinnahmen von 47,33 % in 2007 auf 53,19 % in 2013). Damit hat die Entwicklung der kommunalen Einnahmen in Rheinland-Pfalz in der jüngeren Vergangenheit einen Verlauf genommen, der nur bedingt mit den (ökonomischen) Anforderungen an eine angemessene kommunale Einnahmenpolitik in Einklang steht, wonach Zuweisungen und Zuschüssen lediglich ein subsidiärer Charakter und im Unterschied dazu den originären Einnahmequellen (Entgelte und Gebühren, Realsteuern) aus Gründen der fiskalischen Äquivalenz ein Vorrang bei der Finanzierung der kommunalen Haushalte beigemessen wird.<sup>17</sup> Während die Einnahmen aus Erwerbseinkünften und Entgelten im Untersuchungszeitraum mehr oder weniger stagnieren, konnten zwar die Steuereinnahmen absolut gesteigert werden. Vor allem die vergleichsweise geringeren Steigerungsraten bei den Realsteuern haben jedoch dazu geführt, dass der Anteil eigengestaltbarer Finanzierungsquellen an den kommunalen Gesamteinnahmen im Zeitraum von 2007 bis 2013 insbesondere im Verhältnis zu den Zuweisungen und Zuschüssen merklich gesunken ist. Dies kann als ein erster Hinweis auf eine unzureichende

---

<sup>17</sup> So stellt auch der Arbeitskreis Strukturanalyse der Gemeindefinanzreformkommission (2011, S. 18) in seinem Bericht vom 27. Januar 2011 wörtlich fest: „Soweit möglich ist eine Äquivalenzfinanzierung der Steuerfinanzierung vorzuziehen“. Und weiter heißt es: „Um bei der Leistungserstellung der Kommune so weit wie möglich die Vorteile der Äquivalenzfinanzierung nutzen zu können, haben die Entgelte (Gebühren und Beiträge) sowie Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung, einschließlich der Erträge aus kommunalem Vermögen in allen Gemeindeordnungen der deutschen Länder eine Vorrangstellung und zwar ausdrücklich zumindest vor den Steuern und insbesondere vor der Kreditfinanzierung“ (ebenda, S. 18f.). Hier wäre lediglich mit Zimmermann (2009, S. 141) zu ergänzen, dass dieser Vorrang auch für die äquivalenzorientierten Kommunalsteuern in Gestalt von Grund- und Gewerbesteuer gilt. Der Arbeitskreis Strukturanalyse weist allerdings auch darauf hin, dass die „Vorrangstellung der Entgelt- und Steuerfinanzierung [...] in allen Gemeindeordnungen durch den Zusatz beschränkt [wird], ...soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen.“ (ebenda, S. 19). In diesem Punkt weichen rechtliche Normierung und ökonomische Sichtweise insofern voneinander ab, wie unter dem Effizienzaspekt die benannte Vorrangstellung uneingeschränkt gilt.

Einnahmenpolitik der Kommunen gewertet werden, auch wenn die möglichen Ursachen, die zu dieser Entwicklung geführt haben, erst an späterer Stelle (Kapitel 3) genauer betrachtet werden.

## 2.2

### Ökonomische Bewertung der aktuellen Einnahmesituation der Kommunen im Ländervergleich

Betrachtet man jenseits der Einnahmenentwicklung im Zeitverlauf allein die Einnahmesituation der rheinland-pfälzischen Kommunen in 2013, ist zum einen unter Bezug auf Abbildung 2 festzustellen, dass die kommunalen Pro-Kopf-Einnahmen mit 2.921 Euro je Einwohner in Rheinland-Pfalz unter dem Durchschnitt der übrigen Flächenländer liegen (3.187 Euro je Einwohner). Lediglich die Kommunen im Saarland und in Schleswig-Holstein sowie jene in den ostdeutschen Ländern – mit Ausnahme von Brandenburg – wiesen ein geringeres Niveau an Pro-Kopf-Einnahmen auf. Ein vergleichbares Bild zeigt sich, wenn man – wie in Abbildung 3 dargestellt – die Pro-Kopf-Steuer-einnahmen in 2013 betrachtet. Auch hier lagen die rheinland-pfälzischen Kommunen mit einem Wert von 912 Euro je Einwohner unter dem Durchschnitt der übrigen Flächenländer, der 1.033 Euro je Einwohner betrug. Zugleich rangierte Rheinland-Pfalz auch bei den kommunalen Steuereinnahmen vor dem Saarland und Schleswig-Holstein sowie ausnahmslos allen ostdeutschen Ländern.

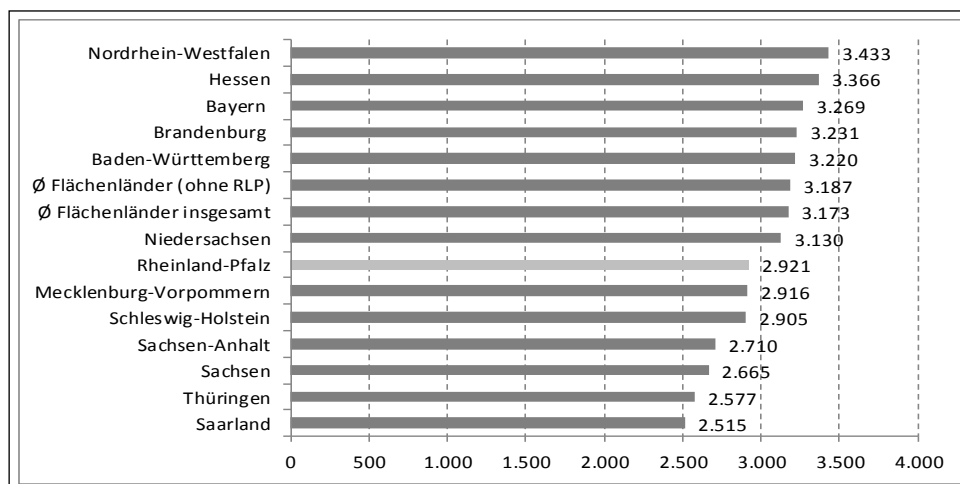


Abbildung 2: Kommunale Einnahmen im Ländervergleich 2013  
(in Euro je Einwohner)

Quelle: Kommunalbericht 2014 des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, eigene Darstellung.

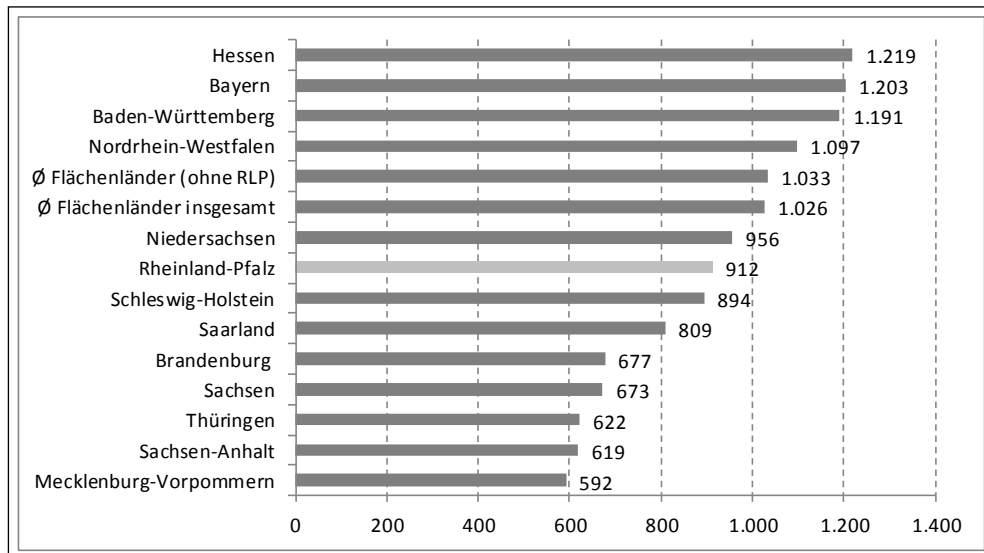


Abbildung 3: Kommunale Steuereinnahmen im Ländervergleich 2013  
(in Euro je Einwohner)

Quelle: Kommunalbericht 2014 des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, eigene Darstellung.

Könnten die unter dem Durchschnitt aller Flächenländer liegenden Werte für die Gesamteinnahmen pro Kopf sowie für das Steueraufkommen pro Kopf – jenseits der kommunalen Einnahmenpolitik – noch mit Verweis auf die ebenfalls unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft des Landes begründet werden, fällt bei einer Betrachtung der in Abbildung 4 dargestellten Finanzierungssalden je Einwohner im Ländervergleich dennoch auf, dass die rheinland-pfälzischen Kommunen durch ein besonders hohes Pro-Kopf-Defizit gekennzeichnet sind. So lag der entsprechende Wert im Fall von Rheinland-Pfalz bei -75 Euro je Einwohner, wobei nur noch für Hessen (-131 Euro je Einwohner) und das Saarland (-296 Euro je Einwohner) ein höheres Defizit ausgewiesen wird. Im Durchschnitt aller Flächenländer (ohne Rheinland-Pfalz) wurde demgegenüber in 2013 ein Überschuss in Höhe von 28 Euro je Einwohner erzielt. Auffällig an diesem Befund ist, dass auch die Kommunen in allen ostdeutschen Ländern im Durchschnitt fiskalische Überschüsse erwirtschaftet haben, obwohl sowohl die Wirtschaftskraft dieser Länder als auch die Pro-Kopf Einnahmen der dortigen Kommunen sich überwiegend unter dem Gesamteinnahmenniveau der Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz bewegen (siehe hierzu neben Abbildung 4 auch Abbildung 2). So lag der entsprechende Wert in Mecklenburg-Vorpommern bei 6 Euro je Einwohner, in Thüringen bei 37 Euro je Einwohner, in Sachsen bei 54 Euro je Einwohner, in Sachsen-Anhalt bei 62 Euro je Einwohner und in Brandenburg sogar bei 67 Euro je Einwohner. Lediglich Niedersachsen (92 Euro je Einwohner) und Bayern

(113 Euro je Einwohner) wiesen in 2013 noch höhere Überschüsse als die Kommunen in Ostdeutschland auf.

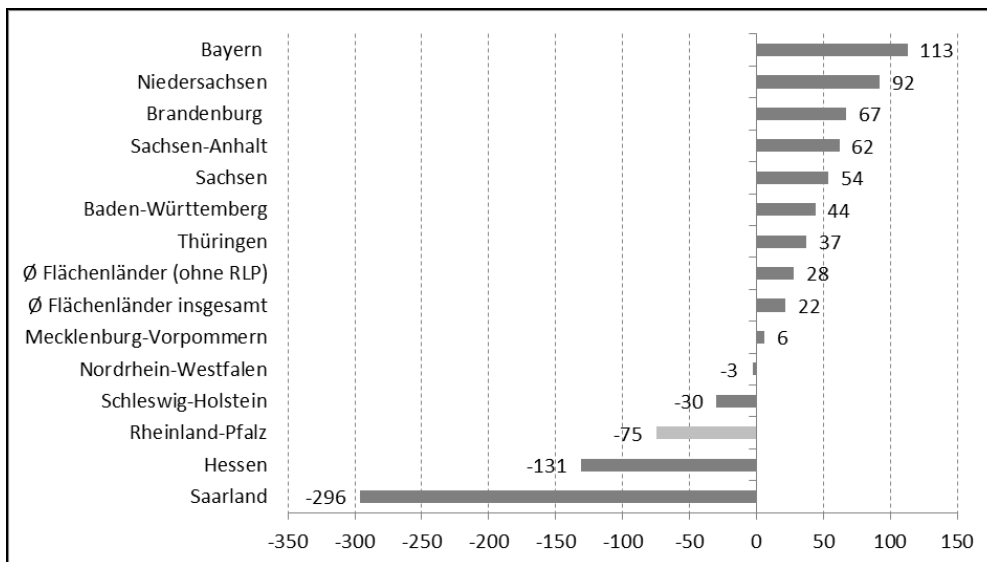


Abbildung 4: Kommunale Finanzierungssalden im Ländervergleich 2013 (in Euro je Einwohner)

Quelle: Kommunalbericht 2014 des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, eigene Darstellung.

Insbesondere die Diskrepanz in den Finanzierungssalden zwischen den rheinland-pfälzischen Kommunen einerseits und jenen in den ostdeutschen Ländern andererseits kann hier als ein (weiterer) möglicher Hinweis darauf gewertet werden, dass die Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz ihr vorhandenes Einnahmenpotenzial nicht angemessen ausgeschöpft haben, was auch vom Rechnungshof Rheinland-Pfalz in seinem jüngsten Kommunalbericht entsprechend kritisch vermerkt wird.<sup>18</sup> Um diese erste, noch vergleichsweise vorläufige Beurteilung finanzwissenschaftlich besser belegen zu können, wird die Entwicklung der Realsteuereinnahmen im Betrachtungszeitraum und die damit einhergehende Hebesatzpolitik der Kommunen in Rheinland-Pfalz genauer untersucht.

<sup>18</sup> Siehe diesbezüglich Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2014, S. 10), für den es zudem „bemerkenswert ist, dass in allen neuen Bundesländern Überschüsse erwirtschaftet wurden“, während die Kommunen in Rheinland-Pfalz „nach dem Saarland und Hessen das drittgrößte Pro-Kopf-Finanzierungsdefizit“ hatten. Darüber hinaus sollten die unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen „und deren überdurchschnittliche Finanzierungsdefizite [...] zum Anlass genommen werden, die Möglichkeiten zur Einnahmenverbesserung unter Berücksichtigung von Standortentscheidungen der Steuerpflichtigen sowie der Abgablast der Einwohner zu untersuchen“ (ebenda, S. 24).



### 3

#### **Entwicklung der Realsteuereinnahmen im Zeitraum 2007 bis 2013 und ökonomische Bewertung der Hebesatzpolitik der rheinland-pfälzischen Kommunen**

Die Darstellung der Entwicklung der Realsteuereinnahmen von Städten und Gemeinden des Landes Rheinland Pfalz erfolgt nachfolgend anhand des jeweiligen Pro-Kopf-Aufkommens (einschließlich deren prozentualer Veränderung) im Ländervergleich für den Zeitraum von 2007 bis 2013. Dabei wird neben einer Betrachtung der Kommunen insgesamt auch eine Differenzierung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Form von kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden für die Jahre 2012 und 2013 vorgenommen, um mittels eines Ländervergleichs von Ist-Aufkommen, Realsteuergrundbeträgen und Realsteuerkraft den Ausschöpfungsgrad von Gewerbe- und Grundsteuer (A und B) durch die rheinland-pfälzischen Kommunen zu untersuchen. Es folgt eine Analyse des Hebesatzniveaus in Rheinland-Pfalz im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet bzw. den anderen Flächenländern, was auch eine Ermittlung des rechnerischen Realsteueraufkommens mit einschließt, welches die Kommunen in Rheinland-Pfalz hätten erzielen können, wenn die (gewogenen) bundesdurchschnittlichen Hebesätze angewendet worden wären.

Anknüpfend an die vergleichende Untersuchung von Hebesatzniveau und potenziell erzielbaren Realsteueraufkommen wird nach Anhaltspunkten gesucht, die Rückschlüsse darauf zulassen, in welchem Ausmaß die Kommunen in Rheinland-Pfalz in der jüngeren Vergangenheit ihre Hebesätze verändert haben und ob dies vorrangig eigeninitiativ oder durch Veränderungen in den äußeren Rahmenbedingungen erfolgt ist, die eine entsprechende Hebesatzanpassung erforderlich machten. Schließlich wird am Ende dieses Untersuchungsschritts das von kommunaler Seite häufig gegen nennenswerte Hebesatzerhöhungen vorgebrachte Argument, dass solche Steigerungen zu negativen Anreizwirkungen und unerwünschten Standorteffekten im Rahmen des interkommunalen Steuerwettbewerbs führen, einer kritischen Bewertung unterzogen.

#### **3.1**

##### **Entwicklung der Einnahmen aus Gewerbesteuer und Grundsteuer im Ländervergleich und deren Ausschöpfungsgrad differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen**

Bereits bei der Betrachtung der Entwicklung der kommunalen Einnahmen im Überblick (Kapitel 2) wurde deutlich, dass das Steueraufkommen der rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden im Zeitraum von 2007 bis 2013 gestiegen ist, ohne dass damit jedoch bislang zum Durchschnitt der übrigen Flächenländer aufgeschlossen werden konnte. Auch eine Betrachtung allein der Entwicklung des Realsteueraufkommens, wie dies für die Gewerbesteuer so-

wie die Grundsteuer (A und B) in Tabelle 2 dargestellt ist, bestätigt diesen Befund.

Tabelle 2: Entwicklung des Realsteueraufkommens der rheinland-pfälzischen Kommunen im Vergleich zu den Flächenländern insgesamt 2007-2013 (in Euro je Einwohner)

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

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

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

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Einnahmen aus der Grundsteuer B. Auch hier ist das Pro-Kopf-Aufkommen in Rheinland-Pfalz von 102 Euro auf 125 Euro je Einwohner gestiegen, was einer Aufkommenserhöhung innerhalb des

gesamten Betrachtungszeitraums von 21,70 % entspricht. Diese Steigerungsrate liegt – anders als bei der Gewerbesteuer – aber nur leicht über dem Wachstum der Grundsteuer-B-Einnahmen der Flächenländer insgesamt, die sich im selben Zeitraum um 19,43 % von 119 Euro auf 142 Euro je Einwohner erhöht haben. Die entsprechenden Aufkommenswerte sind dabei sowohl für Rheinland-Pfalz auch für die Flächenländer insgesamt durchgehend angestiegen, d.h. im Unterschied zur stark konjunkturabhängigen Gewerbesteuer kam es bei der Grundsteuer B zu keinem Einnahmeneinbruch in Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise. Eine positive Steigerungsrate findet sich auch bei der Grundsteuer A (2007-2013: +7,53 %), wobei das Wachstum des Pro-Kopf-Aufkommens hier allerdings auf die „Nachkommastellen“ begrenzt ist (Erhöhung von 4,38 Euro auf 4,71 Euro je Einwohner). Zugleich kann festgestellt werden, dass die Entwicklung der Einnahmen aus der Grundsteuer A in Rheinland-Pfalz hinter der Gesamtentwicklung der Flächenländer (Steigerung um 8,87 % von 4,62 Euro auf 5,03 Euro je Einwohner) zurückgeblieben ist.

Die zumindest bezogen auf die Gewerbesteuer und die Grundsteuer B positive Entwicklung des Aufkommens in Rheinland-Pfalz sagt aus finanzwissenschaftlicher Sicht jedoch noch nichts darüber aus, ob die Städte und Gemeinden des Landes das vorhandene Potenzial an Steuereinnahmen auch hinreichend ausgeschöpft haben. Eine erste Antwort auf diese Frage liefert eine ländervergleichende Betrachtung der Realsteuerkraft beider Steuern am aktuellen Rand des Untersuchungszeitraums, wie sie in Tabelle 3 differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen für 2012 und 2013 dargestellt ist. Danach lag – bei insgesamt unterdurchschnittlichen Gewerbesteuereinnahmen im Vergleich zu den Flächenländern insgesamt (siehe nochmals Tabelle 2) – im Fall der Gewerbesteuer zumindest die Realsteuerkraft der kreisfreien Städte sowohl in 2012 als auch in 2013 über den entsprechenden Werten der Flächenländer (469 Euro im Vergleich zu 424 Euro je Einwohner in 2012 bzw. 530 Euro im Vergleich zu 429 Euro je Einwohner in 2013). Das gleiche Bild zeigt sich bei der Grundsteuer B – auch hier lag die Realsteuerkraft der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz in beiden Jahren über den Durchschnittswerten der Flächenländer (2012: 83 Euro gegenüber 76 Euro je Einwohner; 2013: 84 Euro im Vergleich zu 77 Euro je Einwohner). Demgegenüber bewegte sich sowohl bezogen auf die Gewerbesteuer als auch die Grundsteuer B die jeweilige Realsteuerkraft der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Rheinland-Pfalz in 2012 wie in 2013 unter den entsprechenden Durchschnittswerten für die Flächenländer (siehe Tabelle 3). Dies lässt zumindest mit Blick auf die kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz die Schlussfolgerung zu, dass die „relative Steuerschwäche“ nicht vorrangig das Ergebnis einer relativen Wirtschaftsschwäche des Landes

ist, sondern in erster Linie auf die Hebesatzpolitik der betrachteten Gebietskörperschaftsgruppe zurückgeführt werden muss.<sup>19</sup>

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

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

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

Diese Schlussfolgerung in Form einer unzureichenden Hebesatzpolitik kann noch weiter fundiert werden, wenn man anstelle der Realsteuerkraft der Jahre 2012 und 2013 das jeweilige Ist-Aufkommen einerseits und die entsprechenden Grundbeträge<sup>20</sup> der Gewerbesteuer sowie der Grundsteuer (A und B) an-

<sup>19</sup> Zu einem ähnlichen Ergebnis – wenngleich unter alleiniger Betrachtung des Jahres 2012 – kommt auch der Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2014, S. 22), der entsprechend feststellt: „Der Ländervergleich anhand der Realsteuerkraft zeigt, dass bei den kreisfreien Städten das unterdurchschnittliche Aufkommen nicht primär auf die Wirtschaftskraft, sondern auf unterdurchschnittliche Hebesätze zurückzuführen war“.

<sup>20</sup> Der sogenannte Grundbetrag von Gewerbe- und Grundsteuer wird ermittelt, indem das Brutto-Steueraufkommen der jeweiligen Realsteuer durch den gewogenen durchschnittlichen örtlichen Gewerbesteuerhebesatz dividiert wird.

dererseits – ebenfalls differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen – für Rheinland-Pfalz mit den entsprechenden Werten für die Flächenländer insgesamt vergleicht. Wie aus Tabelle 4 hervorgeht, lag mit Blick auf die kreisfreien Städte des Landes Rheinland-Pfalz bei allen drei Realsteuern der Grundbetrag in beiden Betrachtungsjahren über den entsprechenden Durchschnittswerten für die Flächenländer, während zumindest im Fall der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B – und damit bei den beiden aufkommensstärksten Realsteuern – das Ist-Aufkommen im Ländervergleich unterdurchschnittlich ausfiel.<sup>21</sup> Lediglich bei der aufkommensmäßig eher unbedeutenden Grundsteuer A lagen in 2012 und 2013 sowohl der Grundbetrag als auch das Ist-Aufkommen der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz über den entsprechenden Durchschnittswerten für die kreisfreien Städte der Flächenländer insgesamt.

Im Unterschied dazu und analog zum Realsteuerkraftvergleich in Tabelle 3 zeigt auch die Gegenüberstellung von Ist-Aufkommen und Grundbeträgen der drei Realsteuern für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Rheinland-Pfalz unterdurchschnittliche Werte im Datenvergleich zu den Flächenländern insgesamt. Beschränkt man sich jedoch nicht allein auf die Betrachtung der Aufkommens- und Grundbetrags-Werte als solcher, sondern setzt diese ins Verhältnis zueinander, gelangt man auch für die kreisangehörigen rheinland-pfälzischen Kommunen zu einer Bewertung, die jener für die kreisfreien Städte entspricht. So zeigt sich, dass sowohl in 2012 als auch in 2013 der prozentuale Wert des Ist-Aufkommens je Einwohner der kreisangehörigen Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz im Verhältnis zum Ist-Aufkommen je Einwohner der Kommunen dieser Gebietskörperschaftsgruppe der Flächenländer für alle drei Realsteuern niedriger ausfällt als der prozentuale Verhältniswert für die jeweiligen Grundbeträge. Dies ist als ein Hinweis darauf zu verstehen, dass nicht nur die Hebesatzpolitik der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz, sondern auch jene der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in den beiden Untersuchungsjahren so gestaltet war, dass sowohl das Einnahmepotenzial der Gewerbesteuer als auch das der Grundsteuer (A und B) nicht in dem Umfang ausgeschöpft wurden, wie dies gemessen am in den Flächenländern insgesamt praktizierten Ausschöpfungsgrad der Realsteuern grundsätzlich möglich gewesen wäre.

---

<sup>21</sup> Lediglich das Ist-Gewerbesteueraufkommen in 2012 weicht von dieser Feststellung ab, wobei es mit 759 Euro je Einwohner (Rheinland-Pfalz) nur unwesentlich über dem entsprechenden Wert von 751 Euro je Einwohner für die Flächenländer insgesamt lag. Betrachtet man jedoch für 2012 – wie aus Tabelle 4 ersichtlich – bezogen auf Ist-Aufkommen und Grundbetrag die jeweiligen Verhältniswerte von Rheinland-Pfalz zu den Flächenländern insgesamt, zeigt sich auch hier bei den kreisfreien Städten ein unterdurchschnittlicher Ausschöpfungsgrad des vorhandenen Gewerbesteuerpotenzials. Beträgt der entsprechende Vergleichswert beim Grundbetrag aus Sicht von Rheinland-Pfalz 110 %, beläuft er sich beim Ist-Aufkommen auf lediglich 101 %.

Tabelle 4: Ist-Aufkommen und Grundbetrag von Gewerbesteuer, Grundsteuer B und Grundsteuer A in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den Flächenländern insgesamt differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen in 2012 und 2013 (in Euro je Einwohner)

2012	Gewerbesteuer		Grundsteuer B		Grundsteuer A	
Kreisfreie Städte	Istaufkommen	Grundbetrag	Istaufkommen	Grundbetrag	Istaufkommen	Grundbetrag
Rheinland-Pfalz (RLP)	759,24	187,99	163,39	39,55	1,52	0,5
Flächenländer (FL)	751,02	170,87	180,35	36,55	0,63	0,21
Verhältnis RLP zu FL	101%	110%	91%	108%	241%	238%
Kreisangehörige Städte und Gemeinden	Istaufkommen	Grundbetrag	Istaufkommen	Grundbetrag	Istaufkommen	Grundbetrag
Rheinland-Pfalz	358,19	100,26	107,73	30,95	5,82	1,93
Flächenländer	428,12	117,82	119,04	32,15	6,44	2,06
Verhältnis RLP zu FL	83%	85%	90%	96%	90%	94%
2013	Gewerbesteuer		Grundsteuer B		Grundsteuer A	
Kreisfreie Städte	Istaufkommen	Grundbetrag	Istaufkommen	Grundbetrag	Istaufkommen	Grundbetrag
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 RLP zu FL	95%	104%	89%	108%	223%	220%
Kreisangehörige Städte und Gemeinden	Istaufkommen	Grundbetrag	Istaufkommen	Grundbetrag	Istaufkommen	Grundbetrag
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 RLP zu FL	83%	85%	88%	95%	88%	92%

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

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

## 3.2

### Entwicklung der Realsteuerhebesätze im Ländervergleich und Ermittlung des rechnerischen Realsteueraufkommens

Eine Betrachtung der Entwicklung der Realsteuerhebesätze im Ländervergleich zeigt, dass zunächst mit Blick auf die in Abbildung 5 dargestellten Hebesätze der Gewerbesteuer sich deren Niveau in Rheinland-Pfalz während des gesamten Betrachtungszeitraums nur geringfügig verändert hat. Erst ab 2011 ist hier eine leichte Anhebung der Gewerbesteuerhebesätze der rheinland-pfälzischen Kommunen festzustellen. Zwar gilt dies in gleicher Weise auch für das (gewogene) durchschnittliche Hebesatzniveau der Kommunen der westdeutschen

Flächenländer (ohne Rheinland-Pfalz) sowie die entsprechende Höhe der Gewerbesteuerhebesätze im Bundesdurchschnitt. Zugleich wird allerdings auch deutlich, dass die Hebesätze der Kommunen in Rheinland-Pfalz sichtbar unterhalb des Durchschnittswertes der Kommunen der westdeutschen Flächenländer sowie des gesamten Bundesgebiets lagen.

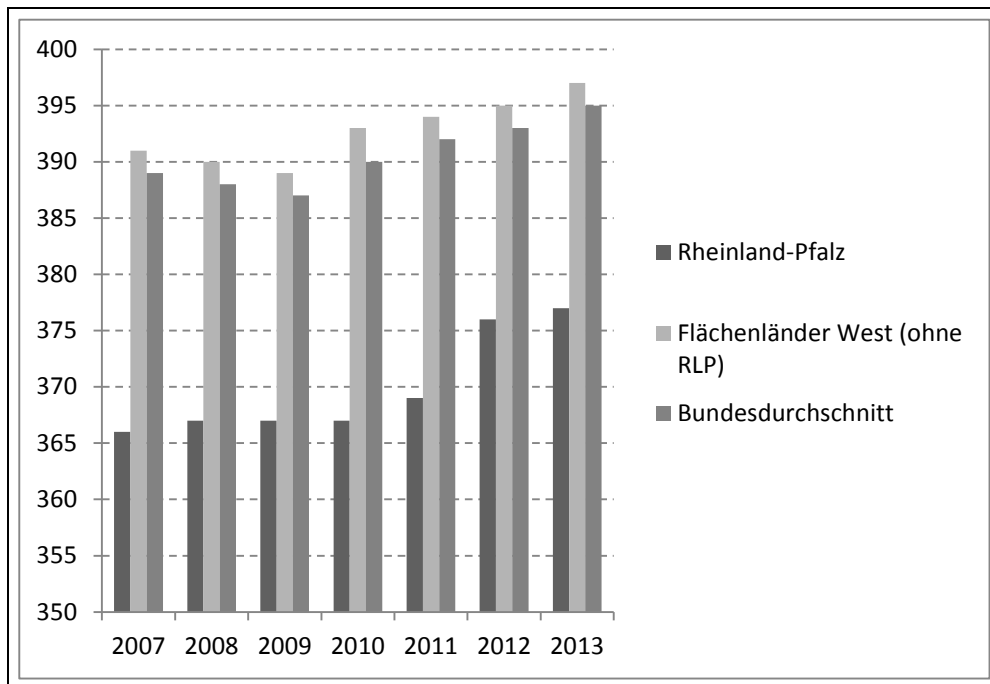


Abbildung 5: Gewogene Durchschnittshebesätze der Gewerbesteuer im Ländervergleich 2007-2013 (in %)

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

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Betrachtung der Entwicklung der Hebesätze der Grundsteuer B im Ländervergleich, wie diese in Abbildung 6 dargestellt ist. Auch hier lagen die Grundsteuer-B-Hebesätze der rheinland-pfälzischen Kommunen im Zeitraum von 2007 bis 2013 durchgehend deutlich unterhalb des durchschnittlichen Hebesatzniveaus der Kommunen der westlichen Flächenländer sowie des Bundesgebiets insgesamt. Zwar ist in Rheinland-Pfalz der durchschnittliche Hebesatz der Grundsteuer B ab 2011 stetig erhöht worden. Da jedoch sowohl in den westlichen Flächenländern als auch bezogen auf das gesamte Bundesgebiet entsprechende Hebesatzsteigerungen vorgenommen wurden, ist der Abstand des Hebesatzniveaus in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den westlichen Flächenländern sowie in Relation zu den Werten für das gesamte Bundesgebiet mehr oder weniger konstant geblieben, d.h. ein diesbezüglich nennenswerter Aufholprozess als Ergebnis einer entspre-

chenden Hebesatzpolitik der rheinland-pfälzischen Kommunen in ihrer Gesamtheit hat innerhalb des Betrachtungszeitraums nicht stattgefunden.

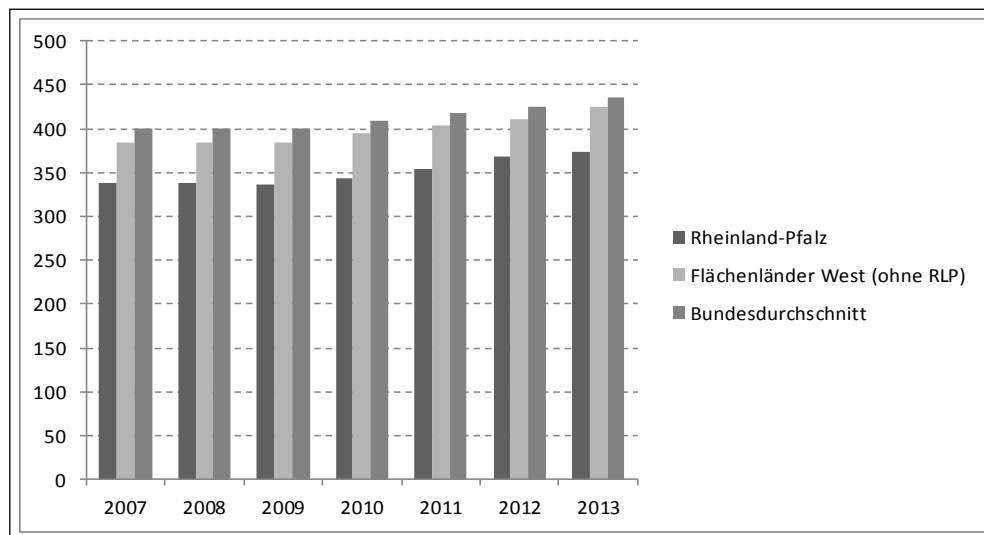


Abbildung 6: Gewogene Durchschnittshebesätze der Grundsteuer B im Ländervergleich 2007-2013 (in %)

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

Ein Aufholen der rheinland-pfälzischen Kommunen beim Hebesatzniveau kann lediglich mit Blick auf die Grundsteuer A festgestellt werden, bei der – wie aus Abbildung 7 ersichtlich – durch entsprechende Hebesatzerhöhungen ab 2011 zumindest der Abstand zu den durchschnittlichen Gewerbesteuer-A-Hebesätzen des gesamten Bundesgebiets sichtbar verringert werden konnte. Dies gilt in weniger ausgeprägter Form auch im Verhältnis zu den durchschnittlichen Gewerbesteuer-A-Hebesätzen der westlichen Flächenländer. Hier ist allerdings anzumerken, dass mit Blick auf die kommunale Hebesatzpolitik in Rheinland-Pfalz die relativ stärkste Satzerhöhung bei der aufkommensmäßig mit Abstand schwächsten der drei Realsteuern stattgefunden hat. Eine auch nur näherungsweise Schließung der bestehenden Lücke beim Pro-Kopf-Realsteueraufkommen der rheinland-pfälzischen Kommunen im Vergleich zum Länderdurchschnitt wäre jedoch nur dann möglich gewesen, wenn im Zeitraum von 2007 bis 2013 deutlich stärkere Hebesatzerhöhungen bei der Gewerbesteuer ebenso wie der Grundsteuer B vollzogen worden wären, als dies in Rheinland-Pfalz de facto der Fall war.

Zu in Teilen abweichenden Vergleichsergebnissen gelangt man, wenn man anstelle des Bezugsmaßstabs „westliche Flächenländer (ohne Rheinland-Pfalz)“ sämtliche Flächenländer in die Untersuchung mit einbezieht und dabei



den kürzeren Zeitraum von 2011 bis 2013 sowohl für Rheinland-Pfalz insgesamt als auch differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen betrachtet, wie dies in Tabelle 5 erfolgt, in der die gewogenen Durchschnittshebesätze der drei Realsteuern des Landes mit jenen der Flächenländer verglichen und die sich dabei ergebenden Prozent-Punkte-Abweichungen zwischen den Hebesätzen dargestellt werden.

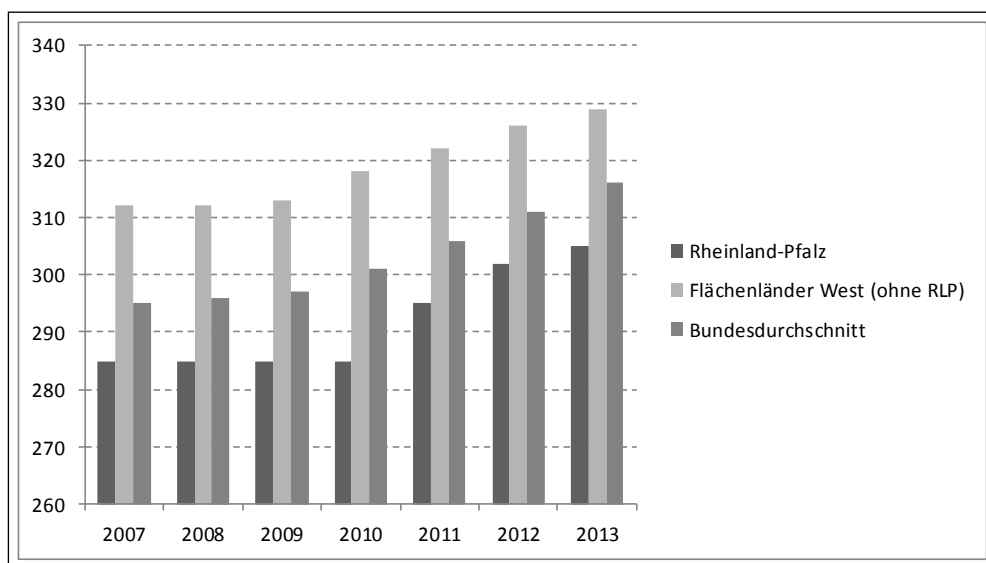


Abbildung 7: Gewogene Durchschnittshebesätze der Grundsteuer A im Ländervergleich 2007-2013 (in %)

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

Während mit Blick auf alle Kommunen – unabhängig von der Zugehörigkeit zu einer der beiden Gebietskörperschaftsgruppen – die rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden in der jüngeren Vergangenheit bei der Gewerbesteuer die bestehenden Hebesatzunterschiede zum Durchschnittswert der Flächenländer im Zuge ihrer Einnahmepolitik reduzieren konnten (von -19 Prozent-Punkte auf -11 Prozent-Punkte), sind die entsprechenden Werte bei der Grundsteuer (A und B) mehr oder weniger konstant geblieben. Erfolgt die Betrachtung differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen, zeigt sich wiederum, dass die kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu jenen der Flächenländer insgesamt die bestehenden Hebesatz-Differenzen im Zeitraum von 2011 bis 2013 bei der Gewerbesteuer sowie der Grundsteuer B verringern und bei der Grundsteuer A sogar in einen „Vorsprung“ von 3 Prozent-Punkten verwandeln konnten. Ein anderes Bild zeigt sich bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden des Landes Rheinland-Pfalz, bei denen die Hebesat-

zunterschiede bei der Gewerbesteuer sowie der Grundsteuer A mehr oder weniger unverändert geblieben sind, während sich der Abstand zu den durchschnittlichen Hebesätzen aller Flächenländer bei der Grundsteuer B im Betrachtungszeitraum sogar noch vergrößert hat.<sup>22</sup>

Unabhängig davon, welche Betrachtungsweise der Entwicklung der Realsteuerhebesätze man unter Bezug auf unterschiedliche Referenzmaßstäbe wählt, führt jede dieser verschiedenen Untersuchungsperspektiven am Ende zum gleichen Ergebnis: Die rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden sind mit Blick auf die Gewerbesteuer sowie die Grundsteuern A und B durch ein unterdurchschnittliches Hebesatzniveau gekennzeichnet. Dieses Ergebnis wirkt sich auch auf die Beurteilung des Realsteueraufkommens im Untersuchungszeitraum aus. Um bewerten zu können, ob mit dem tatsächlich erzielten Einnahmen aus Gewerbe- und Grundsteuer zugleich das vorhandene Aufkommenspotenzial im Zuge der kommunalen Einnahmen- und Hebesatzpolitik hinreichend ausgeschöpft wurde, bedarf es einer Gegenüberstellung des Ist-Aufkommens der drei Realsteuern mit dem sogenannten rechnerischen Realsteueraufkommen<sup>23</sup>, welches die rheinland-pfälzischen Kommunen hätten

---

<sup>22</sup> Im Rahmen der zurückliegenden Betrachtung wurde bewusst eine für die kreisfreien Städte des Landes Rheinland-Pfalz jeweils vorteilhafte Bezugsgröße gewählt. Verzichtet man beispielsweise auf eine Betrachtung der kreisfreien Städte insgesamt und differenziert man bei dieser Gebietskörperschaftsgruppe nach Einwohnergrößenklassen, wie dies etwa das Institut Finanzen und Steuern (2015) für die beiden Jahre 2013 und 2014 in einer aktuellen Studie tut, kommt man durchaus zu negativeren Bewertungen der kommunalen Hebesatzpolitik in Rheinland-Pfalz. So wird in besagter Studie etwa festgestellt: „Mittlerweile liegen sieben Länder mit ihrem gewogenen Durchschnitt über dem Bundesdurchschnitt von 449%. [...] Länder ohne Hebesatzerhöhungen bei Gemeinden ab 50.000 Einwohner oder mehr blieben auch 2014 in der Minderheit. Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Berlin weisen weiterhin das niedrigste durchschnittliche Hebesatzniveau bei Gemeinden ab 50.000 Einwohner auf“ (ebenda, S. 31). Und auch in der Gruppe der Städte und Gemeinden zwischen 20.000 bis 49.999 Einwohner zählt Rheinland-Pfalz zu jenen fünf Ländern mit den niedrigsten Gewerbesteuerhebesätzen (ebenda, S. 36). Hinsichtlich der Hebesatzentwicklung bei der Grundsteuer B fällt die Bewertung des Instituts Finanzen und Steuern (2015, S. 39) mit Blick auf die Städte ab 50.000 Einwohner ähnlich aus: „Der Anstieg des Hebesatzes für die Grundsteuer B in Rheinland-Pfalz hat sich im Vergleich zu 2013 auf niedrigem Niveau stabilisiert. Rheinland-Pfalz führt somit weiterhin die Liste mit einem relativ niedrigen Durchschnittsbesatz an – 419% im Vergleich zum Bundesdurchschnitt von 549%“. Zum gleichen Ergebnis gelangt man, wenn man die Grundsteuer-B-Hebesätze der Städte und Gemeinden zwischen 20.000 bis 49.999 Einwohner bundesweit miteinander vergleicht. Auch hier führt Rheinland-Pfalz die Liste jene Länder an, deren Hebesätze in 2013 wie in 2014 im Ländervergleich unter dem Bundesdurchschnitt lagen (ebenda, S. 44).

<sup>23</sup> Das rechnerische Aufkommen der Grundsteuern A und B lässt sich ermitteln, indem die jeweiligen jährlichen Grundbeträge beider Teilsteuern mit den bundesdurchschnittlichen Hebesätzen des entsprechenden Jahres multipliziert werden. Analog wurde auch das rechnerische Aufkommen der Gewerbesteuer ermittelt, allerdings erfolgte hier zur Berechnung des hypothetischen Nettoaufkommens zudem eine Bereinigung um die (rechnerische) Gewerbesteuerumlage, deren prozentuale Höhe für jedes Jahr aus dem Verhältnis von tatsäch-

erzielen können, wenn von diesen innerhalb des Betrachtungszeitraums die jährlichen (gewogenen) bundesdurchschnittlichen Hebesätze angewendet worden wären.

Tabelle 5: Gewogene Durchschnittshebesätze der Realsteuern in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den Flächenländern insgesamt differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen in 2011 und 2013 (in %)

	Rheinland-Pfalz		Flächenländer insgesamt		Abweichung in %-Punkten	
	2011	2013	2011	2013	2011	2013
<b>Insgesamt</b>						
Gewerbsteuer	369	377	388	391	- 19	- 11
Grundsteuer B	355	373	398	417	- 43	- 44
Grundsteuer A	295	305	307	315	- 12	- 11
<b>Kreisfreie Städte</b>						
Gewerbsteuer	393	408	441	446	- 48	- 38
Grundsteuer B	390	418	485	507	- 95	- 89
Grundsteuer A	288	308	297	305	- 9	+ 3
<b>Kreisangehörige Städte und Gemeinden</b>						
Gewerbsteuer	355	358	361	363	- 6	- 5
Grundsteuer B	339	354	363	381	- 24	- 27
Grundsteuer A	296	305	307	317	- 11	- 12

Quelle: DESTATIS-Daten zum Realsteuervergleich 2000-2013 (Fachserie 14, Reihe 10.1), eigene Darstellung und Berechnung.

In Tabelle 6 sind die auf dieser Berechnungsgrundlage ermittelten rechnerischen Mehreinnahmen ausgewiesen, die im Zeitraum von 2007 bis 2013 jährlich insgesamt sowie differenziert nach den drei Realsteuern hätten erzielt werden können und die den Kommunen des Landes aufgrund ihrer Hebesatzpolitik entgangen sind. Danach schwanken die entgangenen jährlichen Realsteuermehreinnahmen zwischen 137,6 Mio. Euro (2009) und 168,9 Mio. Euro (2010). Allein im Fall der Grundsteuer B hätte unter Anwendung der bundesdurchschnittlichen Hebesätze im Betrachtungszeitraum ein rechnerisches Mehraufkommen in Höhe von 563,2 Mio. Euro erzielt werden können, gefolgt von entsprechenden Mehreinnahmen bei der Gewerbesteuer in Höhe

---

licher Gewerbesteuerumlage und tatsächlichem Bruttoaufkommen der Gewerbesteuer errechnet wurde. Siehe zur Ermittlung des rechnerischen Steueraufkommens der drei Realsteuern für den Betrachtungszeitraum auch die Tabellen 22, 23 und 24 im Anhang.

von 532,2 Mio. Euro sowie 3,8 Mio. Euro mit Blick auf die Grundsteuer A. Für die Jahre 2007 bis 2013 summiert sich über alle drei Realsteuern hinweg das von den rheinland-pfälzischen Kommunen nicht ausgeschöpfte (rechnerische) Einnahmepotential auf 1.099 Mio. Euro.<sup>24</sup> Dieser Betrag entspricht etwas mehr als einem Drittel der aufaddierten jährlichen Finanzierungsdefizite der Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz innerhalb des Betrachtungszeitraums in Höhe von 3.086 Mio. Euro. D.h. eine entsprechende Ausschöpfung des rechnerisch möglichen Realsteueraufkommens hätte zu einer nennenswerten Reduzierung der Kreditfinanzierung der kommunalen Haushalte innerhalb des Betrachtungszeitraums beitragen können.

Tabelle 6: Rechnerische Realsteuerermehreinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen unter Anwendung der jährlichen bundesdurchschnittlichen Realsteuerhebesätze 2007-2013 (in Mio. Euro)

<b>Jahr</b>	<b>Gewerbesteuer Mio. €</b>	<b>Grundsteuer B Mio. €</b>	<b>Grundsteuer A Mio. €</b>	<b>Summe</b>
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
<b>Summe</b>	<b>532,2</b>	<b>563,2</b>	<b>3,8</b>	<b>1.099,2</b>

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

### 3.3

#### Anzahl der Veränderungen der Realsteuerhebesätze und deren mögliche Gründe

Eine Auswertung der vorliegenden Hebesatzstatistik<sup>25</sup> für den Zeitraum von 2008 bis 2013 macht deutlich, dass sich mit Blick auf die Anzahl an Hebe-

<sup>24</sup> Die Anwendung der durchschnittlichen Realsteuerhebesätze der westlichen Flächenländer (ohne Rheinland-Pfalz) führt bezogen auf den Betrachtungszeitraum zu einem etwas geringeren rechnerischen Mehraufkommen in Höhe 1.042,79 Mio. Euro. Siehe hierzu auch die Tabelle 25 im Anhang.

<sup>25</sup> Siehe hierzu die verschiedenen Ausgaben der Publikation mit dem Titel „Hebesätze der Realsteuern“ für den Zeitraum von 2007 bis 2013, die gemeinsam von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder herausgegeben wird und in der Regel im Juli eines jeden

satzvariationen der Kommunen in Rheinland-Pfalz zwei Phasen mit einem merklich divergierenden Aktivitätsniveau unterscheiden lassen. So haben bis 2010 insgesamt lediglich 198 der 2.306 rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden mindestens einen Hebesatz der drei Realsteuern entweder angehoben oder gesenkt. Bezogen auf die Jahre 2008 bis 2010 haben dabei 109 Kommunen den Hebesatz der Gewerbesteuer verändert, wobei in 88 Fällen eine Anhebung und in 21 Fällen eine Senkung vorgenommen wurde. Bei der Grundsteuer B wiederum haben 116 Kommunen den entsprechenden Hebesatz geändert, darunter 99 Städte und Gemeinden, die den Satz angehoben haben, und 17 Kommunen, die den Satz abgesenkt haben. Hinsichtlich der Grundsteuer A kann schließlich bei 85 Städten und Gemeinden eine Veränderung der Hebesätze festgestellt werden, wobei es sich in 73 Fällen um eine Steigerung und in 12 Fällen um eine Senkung handelt, wie dies in Tabelle 7 entsprechend dargestellt ist.

Im Unterschied zu dieser ersten Phase, die lediglich durch eine vergleichsweise geringfügige Zahl an Hebesatzvariationen gekennzeichnet ist, hat die Quantität an Änderungen in der darauffolgenden Phase des Untersuchungszeitraums stark zugenommen. So änderte allein zum Jahr 2011 die rund dreifache Zahl an Kommunen im Vergleich zu den Vorjahren einen oder mehrere Hebesätze. Unter den insgesamt 1.797 Städten und Gemeinden, die mindestens eine Satzänderung für 2011 vorgenommen haben, variierten 482 Kommunen den Gewerbesteuerhebesatz, wobei 477 den Satz erhöht und 5 diesen reduziert haben. Über alle 2.306 Kommunen des Landes hinweg hat dies jedoch zu einer lediglich geringfügigen durchschnittlichen Steigerung des Gewerbesteuerhebesatzes um 1,2 % geführt, während der Median der prozentualen Hebesatzänderung sogar 0 % beträgt.<sup>26</sup> Mit Blick auf die Grundsteuer B haben für dasselbe Jahr 1.765 Städte und Gemeinden den Hebesatz verändert, wobei es sich bei diesen Variationen ausschließlich um Satzerhöhungen handelt mit einer durchschnittlichen Steigerung um 6,1 % (Median: 6,3 %). Bezogen auf die Grundsteuer A sind 1.414 Hebesatzänderungen zu verzeichnen, bei denen es sich in 1.412 Fällen um eine Anhebung und in lediglich 2 Fällen um eine Absenkung handelt. Die Grundsteuer-A-Hebesätze stiegen zum Jahr 2011 damit im Durchschnitt um 4,3 % (Median: 3,6 %).

---

Folgejahres mit den entsprechenden Daten zu den Realsteuerhebesätzen des Vorjahres der Kommunen der einzelnen Länder erscheint. Dies erklärt zugleich, warum für 2014 noch kein vollständiger Datensatz vorliegt.

<sup>26</sup> Mithilfe der Berechnung des Median lässt sich zusätzlich zur Ermittlung der durchschnittlichen prozentualen Veränderung eine Einschätzung darüber gewinnen, ob es bezogen auf die reine Fallzahl an Kommunen mit Hebesatzvariation zu einem nennenswerten (strukturellen) Wandel in der Hebesatzpolitik über alle Städte und Gemeinden hinweg kommt. Weist beispielsweise die „Median-Kommune“ einen Wert von 0% auf, bedeutet dies, dass sich die Anzahl an Hebesatzsteigerungen und -absenkungen der Kommunen „links“ und „rechts“ vom Median wechselseitig aufheben.

Tabelle 7: Anzahl der Realsteuerhebesatzvariationen der rheinland-pfälzischen Kommunen im Zeitraum 2008-2014

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

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

Zum Jahr 2012 haben wiederum 868 der rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden mindestens einen Hebesatz geändert, darunter 323 Variationen des Gewerbesteuerhebesatzes mit 319 Anhebungen und 4 Senkungen. Die durchschnittliche Steigerung des Hebesatzes der Gewerbesteuer über alle Kommunen hinweg belief sich auf marginale 0,8 % (Median: 0 %). Eine höhere Zahl an Satzänderungen zeigt sich demgegenüber bei der Grundsteuer. Während 790 Kommunen den Grundsteuer-B-Hebesatz verändert hatten (davon in 784 Fällen erhöht und in 6 Fällen gesenkt), belief sich die Zahl an Grundsteuer-A-Hebesatzvariationen auf 584 (davon 581 Anhebungen und 3 Senkungen). Dies entspricht bei der Grundsteuer B einer durchschnittlichen Steigerung des Hebesatzes um 3,2 % und bei der Grundsteuer A einer mittleren Erhöhung um 2,4 % (bei beiden Teilsteuern beläuft sich der Wert des Median auf 0 %). Im Vergleich zu 2012 hat sich die Zahl an Hebesatzveränderungen zum Jahr 2013 mit nur noch 452 Kommunen, die mindestens einen ihrer Realsteuerhebesätze variiert haben, fast halbiert. Darunter fielen 240 Städte und Gemeinden mit einem geänderten Gewerbesteuerhebesatz (236 Anhebungen, 4 Absenkungen) sowie 382 Kommunen (bzw. 289 Kommunen) mit einer Veränderung des Hebesatzes bei der Grundsteuer B (bzw. bei der Grundsteuer A). Die Zahl der Städte und Gemeinden mit einer Hebesatzerhöhung belief sich im Fall der Grundsteuer B auf 378 (bei 4 Senkungen) und im Fall der Grundsteuer A auf 280 (bei 9 Senkungen). Während sich der Gewerbesteuerhebesatz damit im Durchschnitt um geringfügige 0,5 % steigerte, lag der entsprechende Durchschnittswert für die Grundsteuer B bei 1,6 % und für die Grundsteuer A bei 1,1 %. Für alle drei Realsteuern errechnet sich demgegenüber ein Median von 0 %.

Betrachtet man die zu den Jahren 2008 bis 2013 vorgenommenen Hebesatzvariationen der rheinland-pfälzischen Kommunen in ihrer Gesamtheit, kann festgestellt werden, dass mit Blick auf die Gewerbesteuer ebenso wie die Grundsteuer (A und B) die durchschnittlichen jährlichen Hebesatzerhöhungen vergleichsweise gering ausgefallen sind. Im Fall der Gewerbesteuer bewegen sich diese in der Spannweite zwischen 0,04 % und 1,2 %, während sie bei der Grundsteuer B von 0,1 % bis 6,1 % und bei der Grundsteuer A von 0,1 % bis 4,3 % reichen. Bezieht man zudem den Median der prozentualen Hebesatzänderungen in die Bewertung mit ein, beläuft sich dieser für die Gewerbesteuer im gesamten Betrachtungszeitraum auf 0 %, d.h. über alle 2.306 hebesatzberechtigten Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz hinweg hat eine gleich große Zahl an Städten und Gemeinden entweder den Gewerbesteuerhebesatz angehoben (oder unverändert gelassen) oder ihn abgesenkt (oder unverändert gelassen). Die Anzahl an Kommunen, die im Untersuchungszeitraum keinerlei Veränderungen beim Gewerbesteuerhebesatz vorgenommen hat, beläuft sich zudem auf 1.338 Städte und Gemeinden und damit auf mehr als die Hälfte der Kommunen des Landes. Im Vergleich dazu gab es zumindest bei der Grundsteuer mehr Kommunen, die die Hebesätze angehoben haben,

als solche, bei denen die Hebesätze abgesenkt wurden oder unverändert geblieben sind.

Zu einem leicht modifizierten Ergebnis in der Gesamtbewertung gelangt man, wenn auch jene Hebesatzvariationen in die Betrachtung mit einbezogen werden, die – soweit statistisch bereits erfasst – zum Jahr 2014 vorgenommen wurden. Bei einer Zahl von insgesamt 1.532 Städten und Gemeinden mit mindestens einer Hebesatzänderung haben 1.262 Kommunen den Gewerbesteuersatz, 1.403 Kommunen den Grundsteuer-B-Hebesatz sowie 1.115 Kommunen den Grundsteuer-A-Hebesatz angehoben. Dem standen lediglich 2 Fälle von Satzsenkungen bei der Gewerbesteuer, 6 Fälle bei der Grundsteuer B und 8 Fälle bei der Grundsteuer A gegenüber. Berücksichtigt man auch diese Hebesatzvariationen, ergibt sich für den Zeitraum von 2008 bis 2014 als Gesamteffekt bei der Gewerbesteuer eine durchschnittliche prozentuale Veränderung über alle 2.306 rheinland-pfälzischen Kommunen hinweg in Höhe von 5,1 % (Median: 4,3 %). Der entsprechende Wert für die Grundsteuer B beträgt 16,1 % (Median: 14,1 %) und für die Grundsteuer A 11,2 % (Median: 10,7 %). Damit fallen die für die drei Realsteuern ermittelten prozentualen Veränderungen zwar höher aus, als dies im Zeitraum bis 2013 der Fall war. Nichtsdestotrotz lassen sich aber auch diese Werte als Ausdruck einer lediglich moderaten Politik der Hebesatzerhöhungen interpretieren, die keinen Hinweis auf das kommunale Bemühen um eine möglichst weitreichende Ausschöpfung des vorhandenen Realsteuerpotenzials enthält.

Jenseits der reinen Fallzahl an Hebesatzvariationen und deren prozentualer Veränderung ist für eine finanzwissenschaftliche Bewertung der kommunalen Hebesatzpolitik in Rheinland-Pfalz die Frage nach den möglichen Gründen für die dargestellten Hebesatzänderungen von zentraler Bedeutung. Den Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage bildet der in Tabelle 7 dokumentierte Sachverhalt, dass die größte Anzahl an jeweiligen Hebesatzerhöhungen, welche die rheinland-pfälzischen Kommunen vorgenommen haben, zu den Jahren 2011, 2012 und 2014 erfolgte. Von besonderem Interesse ist hierbei, ob die auffällige Häufung an Hebesatzsteigerungen in den genannten Jahren das Ergebnis einer gezielten Erhöhung des Ausschöpfungsgrades der Realsteuern war oder ob diese Kumulation an Hebesatzsteigerungen auf anreizwirksame institutionelle Veränderungen in den Rahmenbedingungen der kommunalen Einnahmenpolitik zurückgeführt werden muss.

Richtet man in Anbetracht dessen den Blick zunächst auf das Jahr 2011, ist festzustellen, dass zum ersten Januar des genannten Jahres im Zuge einer Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes (LFAG) die Nivellierungssätze auf 352 % für die Gewerbesteuer, 338% für die Grundsteuer B und 285% für die



Grundsteuer A angehoben wurden.<sup>27</sup> Bei den Nivellierungshebesätzen handelt es sich bekanntermaßen um fiktive Durchschnittshebesätze, unter deren Anwendung die für die Zuweisung von Finanzausgleichstransfers maßgebliche kommunale Steuerkraft ermittelt wird. Übersteigen die Nivellierungshebesätze die tatsächlichen Hebesätze einer Kommune, führt dies zu vergleichsweise geringeren Finanzausgleichszuweisungen, da den entsprechenden Städten und Gemeinden rechnerisch eine höhere Steuerkraft unterstellt wird, als dies tatsächlich der Fall ist. Auf diese Weise soll ein strategisches Verhalten der Kommunen in Form bewusst niedriger Hebesätze, die eine unrealistisch – weil selbst herbeigeführt – geringe Steuerkraft nach sich ziehen würden, vermieden werden. Die Kommunen können jedoch den Verlust an Finanzausgleichszuweisungen vermeiden, indem sie ihre tatsächlichen Hebesätze an die Nivellierungssätze angleichen. D.h. von einer Erhöhung der Nivellierungssätze geht aus ökonomischer Sicht ein starker Anreiz zur Erhöhung der bestehenden Realsteuerhebesätze aus.<sup>28</sup>

Betrachtet man angesichts dessen die insgesamt 477 Fälle, bei denen rheinland-pfälzische Städte und Gemeinden zum Jahr 2011 den Gewerbesteuerhebesatz angehoben haben, kann – wie in Tabelle 8 ausgewiesen – festgestellt werden, dass davon 107 Kommunen (Anteil: 22,43 %) die vorgenommene Satzänderung lediglich an der Höhe des entsprechenden Nivellierungssatzes ausgerichtet hatten.<sup>29</sup> In gleicher Weise entspricht bei den insgesamt 1.765 Städten und Gemeinden, die eine Erhöhung des Grundsteuer-B-Hebesatzes zum Jahr 2011 vorgenommen hatten, im Fall von 1.222 Kommunen (Anteil: 69,23 %) das veränderte Hebesatzniveau entweder genau oder fast genau der Höhe des Nivellierungssatzes. Schließlich trifft dies mit Blick auf die 1.412 Städte und Gemeinden mit einer Anhebung des Grundsteuer-A-Hebesatzes auf 926 Kommunen zu (Anteil: 65,58 %).

---

<sup>27</sup> Siehe Fünftes Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz vom 30.12.2010 (RhPFGVBl. S. 566). Siehe hierzu auch Meffert/Müller (2011).

<sup>28</sup> Vor diesem Hintergrund stellt auch der Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2014, S. 24) fest: „Erhöhungen der Nivellierungssätze in der Vergangenheit hatten regelmäßig dazu geführt, dass überdurchschnittliche viele Kommunen ihre Hebesätze anhoben“. In diesem Zusammenhang stellt auch Wonke (2015, S. 322) fest: „Kommunen, die Hebesätze unterhalb dieses Nivellierungssatzes verwenden, werden im Finanzausgleich finanziell schlechter gestellt. Dementsprechend beinhaltet dieses System einen Anreiz zur Anhebung der kommunalen Hebesätze auf den Nivellierungssatz“.

<sup>29</sup> Hierunter werden hier und nachfolgend solche Fälle verstanden, bei denen der Realsteuerhebesatz entweder dem Nivellierungssatz genau angepasst oder auf ein Niveau leicht unterhalb (- 5 Prozent-Punkte) oder leicht oberhalb des Nivellierungssatzes (+ 5 Prozent-Punkte) angehoben wurde.

Tabelle 8: Anzahl der Realsteuerhebesatzerhöhungen insgesamt und in Orientierung an den Nivellierungssätzen des LFAG 2011

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

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

Eine der Anhebung der Nivellierungssätze vergleichbare institutionelle Veränderung in den anreizwirksamen Rahmenbedingungen der Hebesatzpolitik von Städten und Gemeinden stellt die Einrichtung des Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP) im Jahr 2012 dar.<sup>30</sup> Ziel des Fonds, der mit einer Laufzeit von 15 Jahren versehen ist und an dem 822 Städte, Gemeinden und Kreise (Stand: März 2014) teilnehmen, ist die Unterstützung der Kommunen bei der Tilgung bestehender Liquiditätskredite. Zu diesem Zweck verpflichteten sich auf der Grundlage individuell mit der Kommunalaufsicht ausgehandelter Verträge konsolidierungswillige Kommunen zu Maßnahmen, die – neben einer Reduzierung von Ausgaben – auch eine Steigerung ihrer Einnahmen umfassen. Die auf diese Weise auf kommunaler Ebene für einen Schuldenabbau mobilisierten finanziellen Mittel werden landesseitig durch einen Betrag in doppelter Höhe der kommunalen Mehreinnahmen aufgestockt, was für einen nennenswerten Anreiz zur Erhöhung der eigenen Einnahmen von Städten, Gemeinden und Gemeindeverbände sorgt.

Die Einrichtung des Kommunalen Entschuldungsfonds dürfte daher ein möglicher Grund für die große Zahl an Hebesatzsteigerungen bei den Realsteuern zum Jahr 2012 sein. So sind im genannten Jahr unter den insgesamt 319 Städten und Gemeinden mit Gewerbesteuersatzerhöhungen allein 113 Kommunen, deren Satzanhebungen entweder vollständig oder teilweise aus Anlass der Teilnahme am Entschuldungsfonds erfolgt ist.<sup>31</sup> Dies entspricht – wie in Tabelle 9 ausgewiesen – einem Anteil von etwas mehr als 35 % der gesam-

<sup>30</sup> Siehe hierzu auch die gemeinsame Erklärung der Kommunalen Spitzenverbände und der Landesregierung Rheinland-Pfalz (2010) sowie den Leitfaden des KEF-RP des Ministeriums des Inneren, für Sport und Infrastruktur (2011). Siehe zudem Göhring et al. (2011) ebenso wie Müller/Meffert (2011) zu den Gründen für die Einrichtung des Fonds und dessen Konzipierung. Siehe für eine Betrachtung der Auswirkungen der Einführung des KEF-RP auf die Veränderung der Realsteuerhebesätze von kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden auch Wonke (2015, S. 320ff.).

<sup>31</sup> Siehe hierzu und zu den nachfolgenden Zahlen Landtag Rheinland-Pfalz (2013).

ten Gewerbesteuererhebungen in 2012. Dies trifft in gleicher Weise auf 578 der insgesamt 784 Kommunen zu, die zum Jahr 2012 ihren Gewerbesteuer-B-Hebesatz angehoben haben, was einen Anteil von rund 74 % bedeutet. Von den 581 Städten und Gemeinden mit einer Erhöhung des Grundsteuer-A-Hebesatzes gehörten schließlich 346 zu jener Gruppe von Kommunen, die am Entschuldungsfonds teilnehmen. Dies entspricht einem Anteil von knapp 60 % an der Gesamtzahl der erfolgten Hebesatzerhöhungen.

Tabelle 9: Anzahl der Realsteuererhebungen insgesamt und aus Anlass der Einrichtung des Kommunalen Entschuldungsfonds (KEF-RP) in 2012

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

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

Auch bezogen auf die große Zahl an Realsteuererhebungen zum Jahr 2014 kann als ein wesentlicher Grund wiederum auf eine Veränderung der externen Anreizstruktur in Form einer Anpassung der Nivellierungssätze im Zuge der erneuten Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes (LFAG) verwiesen werden.<sup>32</sup> So wurde zum 1. Januar 2014 der fiktive Durchschnittsbesatz der Gewerbesteuer von vormals 352 % auf 365 % angehoben, während der Nivellierungssatz der Grundsteuer B von 338 % auf 365 % und jener der Grundsteuer A von 285 % auf 300 % anstieg. Wie in Tabelle 10 dargestellt, erfolgte in 998 der insgesamt 1.262 Fälle die Anhebung des Gewerbesteuererhebungsatzes in Orientierung an der Höhe des gestiegenen Nivellierungssatzes (Anteil: 79,08 %). Unter den 1.409 Städten und Gemeinden, die den Grundsteuer-B-Hebesatz zum Jahr 2014 erhöht haben, trifft dies auf 1.127 Kommunen zu (Anteil: 88,32 %). Mit Blick auf die Grundsteuer A sind schließlich 836 von 1.115 Fällen solche, bei denen die Steigerung des Hebesatzes in Einklang mit der Erhöhung des entsprechenden Nivellierungssatzes steht (Anteil: 74,97 %).

<sup>32</sup> Siehe Landesgesetz zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs vom 8. Oktober 2013 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz vom 15.10.2013 – RhPFGVBl. S. 349).

Tabelle 10: Anzahl der Realsteuerhebesatzerhöhungen insgesamt und in Orientierung an den Nivellierungssätzen des LFAG 2014

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

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

Fasst man die zurückliegenden Untersuchungsergebnisse zusammen, legen die zeitliche Konzentration der Hebesatzerhöhungen ebenso wie deren Ausmaß die Schlussfolgerung nahe, dass die vorgenommenen Steuersatzanhebungen nicht vorrangig „intrinsisch motiviert“ erfolgt sind, um als Ausdruck einer willentlichen Entscheidung zur weitreichenden Ausschöpfung des eigenen Einnahmepotenzials gelten zu können. Vielmehr lassen sich die Hebesatzveränderungen bei den drei Realsteuern zu einem nennenswerten Teil auf externe Anstöße zurückführen, womit sie lediglich „extrinsisch motiviert“ waren.<sup>33</sup> 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 im Rahmen der Einnahmenpolitik „ihre Kräfte größtmöglich anspannen“, um den Ausschöpfungsgrad ihrer originären Einnahmequellen angemessen zu erhöhen. Da von kommunaler Seite in diesem Zusammenhang häufig auf die negativen Anreizwirkungen hoher Realsteuerhebesätze für die Standortpolitik von Städten und Gemeinden verwiesen wird, bedarf es zusätzlich einer genaueren Betrachtung der Effekte des interkommunalen Steuer- und Standortwettbewerbs.

### 3.4

#### Beurteilung der kommunalen Hebesatzpolitik unter Berücksichtigung von Effekten des interkommunalen Steuerwettbewerbs

Grundsätzlich gilt, dass Kommunen – anders als das jeweilige Land, dem sie angehören – vor allem in Form des Hebesatzrechtes über die Möglichkeit verfügen, zusätzliche Ausgaben auf dem Wege der Steuersatzvariation durch zusätzliche eigene Einnahmen zu decken. Unter Bezug auf die drei Realsteuern und hier insbesondere mit Blick auf die Gewerbesteuer wird von kommunaler

<sup>33</sup> Dies erklärt auch, warum in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den übrigen Flächenländern die Streuung der Kommunen über die verschiedenen Hebesatzgruppen hinweg geringer ausfällt. Siehe hierzu auch die Abbildung 10, 11 und 12 im Anhang.

Seite allerdings häufig argumentiert, dass Städten und Gemeinden aufgrund der Bedeutung des Hebesatzniveaus für die Standortattraktivität für Unternehmen und damit verbundenen potentiellen Abwanderungseffekten eine stetige Anhebung der Gewerbesteuerhebesätze nicht möglich wäre und damit die hieraus resultierenden Einnahmemöglichkeiten erheblich eingeschränkt seien.<sup>34</sup>

Zwar weist die dargestellte Datenlage für die rheinland-pfälzischen Kommunen auf eine gestiegene Realsteueranspannung in den zurückliegenden Jahren hin. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht kann jedoch aus diesen Daten nicht geschlossen werden, dass für weitere Steigerungen der Hebesätze zur Realisierung zusätzlicher Einnahmen keinerlei Spielraum vorhanden ist. Vielmehr lassen sich insbesondere für die Gewerbesteuer (aber auch für die Grundsteuer) die beiden Argumente der drohenden Abwanderungseffekte sowie der eingeschränkten Standortattraktivität kritisch hinterfragen. Aus Sicht von ökonomischen Ansätzen des interkommunalen Steuerwettbewerbs trifft in allgemeiner Form zwar zu, dass unterschiedlich hohe Steuerbelastungen zwischen dezentralen Gebietskörperschaften (hier: Kommunen) zu Mobilitätsreaktionen bei den Besteuerten (hier: Unternehmen) in Gestalt der Abwanderung in eine andere Kommune führen können.<sup>35</sup> Es wird somit davon ausgegangen, dass Gebietskörperschaften, die in einem Wettbewerb untereinander stehen, versuchen werden, über ein möglichst attraktives Angebot von öffentlichen Leistungen und adäquaten „Steuerpreisen“ mobile Produktionsfaktoren anzuziehen. Dieses strategische Verhalten der politisch verantwortlichen Akteure führt – analog zum Preiswettbewerb auf Gütermärkten – zu einer Orientierung an den Konkurrenten und beschränkt die Möglichkeiten von Steuererhöhungen. Gegenüber dieser zunächst allgemeinen Feststellung zu den ökonomischen Effekten des interkommunalen Steuerwettbewerbs haben finanzwissenschaftliche Untersuchungen jedoch gezeigt, dass sich die steuerpoliti-

---

<sup>34</sup> So stellen etwa auch Junkernheinrich et al. (2009, S. 109) in diesem Zusammenhang die These auf: „Höhere Hebesätze der Gewerbesteuer werden jedoch wegen der hohen Mobilität eines Großteils der Gewerbetreibenden Abwanderungseffekte hervorrufen und die Mehreinnahmen wieder deutlich verkleinern. Dem eigentlich notwendigen Ziel, die Steuerbasis zu verbreitern, läuft eine solche Konsolidierungspolitik diametral entgegen. Die Folge wäre ein weiteres Schrumpfen der kommunalen Wirtschaftskraft“. Siehe kritisch hierzu ebenso wie für die nachfolgenden Ausführungen auch die Untersuchung von Döring et al. (2012, S. 118ff.) am Beispiel Nordrhein-Westfalens.

<sup>35</sup> Die Grundlage für diese Überlegungen bildet die sogenannte Fragmentierungshypothese, die auf Überlegungen von Brennan/Buchanan (1980) zurückgeht und die einen dämpfenden Einfluss einer großen Zahl von konkurrierenden Gebietskörperschaften auf die Staatstätigkeit insgesamt behauptet, da der fiskalische Wettbewerb die staatliche Macht zur Steuereinnahmemaximierung zügelt. Danach ist davon auszugehen, dass „the potential for fiscal exploitation varies inversely with the number of competing governmental units in the inclusive territory“. Siehe zum Steuerwettbewerb auch die Beiträge von Feld (2000) sowie Feld/Kirchgässner (2001).

sche Entscheidung von Kommunen nicht an der Gesamtheit der übrigen Kommunen ausgerichtet, sondern vor allem an den Kommunen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft orientiert. Damit ist die Intensität des interkommunalen Steuerwettbewerbs geographisch stark begrenzt mit der Folge, dass die davon ausgehenden Wirkungen auf die kommunale Steuerpolitik einen sehr engen räumlichen Radius aufweisen. D.h. solange auch im näheren Umfeld einer Gemeinde Kommunen mit hohen Steuer- bzw. Hebesätzen anzutreffen sind, ist ein negativer Wettbewerbseffekt – vor allem in Form entsprechender Abwanderungsbewegungen ortsansässiger Unternehmen – unwahrscheinlich bzw. marginal.<sup>36</sup>

Für Nordrhein-Westfalen ebenso wie für Baden-Württemberg durchgeführte empirische Analysen der kommunalen Hebesatzpolitik bestätigen diese Sicht. So belegen die entsprechenden Untersuchungsergebnisse, dass die Interdependenzen zwischen den örtlichen Hebesätzen räumlich deutlich beschränkt sind, wobei die Wirkungen des Steuerwettbewerbs häufig nicht über einen Radius von 30 km hinausgehen.<sup>37</sup> Dieser Effekt gilt für alle Kommunen in gleicher Weise, d.h. der Einfluss der Nachbarschaft fällt für Gemeinden unterschiedlicher Ortsgröße jeweils identisch aus. Zudem konnte festgestellt werden, dass auch innerhalb des genannten Radius von 30 km mit der Entfernung der Steuerwettbewerb zwischen den Kommunen deutlich abnimmt. Dieser empirische Befund legt die Schlussfolgerung nahe, dass der Hebesatz in erster Linie ein aktives Instrument des kommunalen Standortwettbewerbs mit den angrenzenden Nachbarschaftsgemeinden ist, wobei auch innerhalb dieses näheren räumlichen Umfelds „Spielraum in der lokalen Hebesatzpolitik verbleibt“.<sup>38</sup> Damit kann aber auch im Umkehrschluss festgestellt werden, dass in der Vergangenheit erhöhte kommunale Hebesätze nicht schon als Beleg dafür gelten können, dass die betroffenen Städte und Gemeinden über keinerlei Spielräume für weitere Hebesatzsteigerungen bei der Gewerbe- und Grundsteuer verfügen. Um dies beurteilen zu können, ist vielmehr die Höhe der Hebesätze der Kommunen in der jeweiligen Nachbarschaft von Bedeutung.

Aus Sicht der rheinland-pfälzischen Kommunen und der dort angesiedelten Unternehmen ist hierbei vor allem das Hebesatzniveau der Kommunen in den

---

<sup>36</sup> Siehe zur empirischen Analyse entsprechender Nachbarschaftseffekte bei der Wahl der fiskalischen Einnahmenparameter unter anderen die Studien von Inman (1989), Ladd (1992), Saavedra (1999) oder auch Schaltegger (2003).

<sup>37</sup> Siehe hierzu die von Büttner (2000) durchgeführte Untersuchung von 396 nordrhein-westfälischen Kommunen im Zeitraum von 1977 bis 1996. Die parallel vorgenommene Untersuchung von 1.111 Kommunen in Baden-Württemberg im Zeitraum von 1981 bis 1996 bestätigt dabei die für Nordrhein-Westfalen gewonnenen Ergebnisse.

<sup>38</sup> Vgl. Büttner (2000, S. 78). Zudem zeigt die Untersuchung, dass „in Nordrhein-Westfalen [...] die Kommunen den Hebesatz nach dem budgetären Spielraum setzen, anstatt das Steueraufkommen aus der Gewerbesteuer stets zu maximieren“ (ebenda, S. 75).

unmittelbar angrenzenden Bundesländern von Bedeutung, wenn man unterstellt, dass aufgrund von (steuer-)rechtlichen ebenso wie politisch-kulturellen Unterschieden eine nennenswerte Abwanderung vor allem kleiner und mittlere Betriebe in die Nachbarländer Frankreich und Luxemburg eher ausgeschlossen werden kann. Vergleicht man in Anbetracht dessen das durchschnittliche Hebesatzniveau von Gewerbesteuer und Grundsteuer B – im Landesdurchschnitt und differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen – von Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland einerseits mit den entsprechenden Durchschnittswerten für Rheinland-Pfalz andererseits, zeigt sich für 2013 das in Tabelle 11 dargestellte Ergebnis. Danach lagen im Betrachtungsjahr die landesdurchschnittlichen Hebesätze der Gewerbesteuer der rheinland-pfälzischen Kommunen – mit Ausnahme von Baden-Württemberg – (zum Teil deutlich) unter dem Hebesatzniveau der Kommunen der Nachbarländer, wobei die Differenz zu den baden-württembergischen Kommunen mit 363 % in Relation zu 377 % als vergleichsweise gering bewertet werden kann. Ein ähnliches Bild zeigt sich mit Blick auf die landesdurchschnittlichen Hebesätze der Grundsteuer B, wo in 2013 lediglich das entsprechende Hebesatzniveau im Saarland (359 %) geringfügig unter jenem der Kommunen in Rheinland-Pfalz (373 %) lag. Differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen waren die durchschnittlichen Hebesätze beider Realsteuern im Fall der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz niedriger als in den angrenzenden Bundesländern. Lediglich bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden erwies sich bezogen auf die rheinland-pfälzischen Kommunen der durchschnittliche Hebesatz der Gewerbesteuer in zwei Vergleichsfällen (Hessen und Baden-Württemberg) und jener der Grundsteuer in einem Fall (Hessen) als geringfügig höher.

Vergleicht man die Hebesätze der beiden Realsteuern differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen miteinander, zeigt sich auch hier für 2013, dass bezogen auf die kreisfreien Städte das durchschnittliche Hebesatzniveau in Rheinland-Pfalz mehr oder weniger deutlich unterhalb des Niveaus in den Nachbarländern liegt. Im Fall der kreisangehörigen Städte und Gemeinden lagen die Hebesätze der Gewerbesteuer in Rheinland-Pfalz deutlich unter jenen in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland, während sie – wenngleich wiederum nur geringfügig – über dem Hebesatzniveau der Kommunen der entsprechenden Gebietskörperschaftsgruppen in Baden-Württemberg und Hessen lagen. Ähnlich verhält es sich mit Blick auf die Grundsteuer-B-Hebesätze. Auch hier bewegte sich in 2013 das durchschnittliche Hebesatzniveau der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz zum Teil deutlich unter dem Vergleichsniveau der angrenzenden Nachbarländer. Dies gilt in gleicher Weise für die Gruppe der kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit Ausnahme von Hessen, wo der durchschnittliche Hebesatz mit 336 % unter jenem der rheinland-pfälzischen Kommunen dieser Gebietskörperschaftsgruppe (354 %) lag. Fasst man die Vergleichsergebnisse zusammen, kann aus finanzwissenschaftlicher Sicht fest-

gestellt werden, dass allein aus der Höhe der betrachteten Realsteuerhebesätze sich kein Hinweis auf eine steuerbedingte Abwanderungstendenz rheinland-pfälzischer Unternehmen in die angrenzenden Nachbarländer ableiten lässt, der gegen eine kommunale Politik zusätzlicher Hebesatzsteigerungen ins Feld geführt werden könnte.

Tabelle 11: Gewogene Durchschnittshebesätze von Gewerbesteuer und Grundsteuer B im Vergleich von Rheinland-Pfalz zu den Nachbarländern im Landesdurchschnitt differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen 2013 (in %)

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

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

Neben dem Argument der drohenden Abwanderungseffekte ist auch die von kommunaler Seite häufig geäußerte Befürchtung eines steuerinduzierten Verlustes an Standortattraktivität zu relativieren, wie dies den empirischen Befunden einer Vielzahl von regionalökonomischen Untersuchungen zur unternehmerischen Standortwahl entnommen werden kann.<sup>39</sup> So zeigen etwa die in Tabelle 12 wiedergegebenen Ergebnisse einer entsprechenden Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln zur Relevanz von 29 ausgewählten

<sup>39</sup> Siehe für eine überblicksartige Darstellung der theoretischen wie empirischen Literatur zu diesem Themenkomplex Döring (2014) ebenso wie Döring/Aigner (2010).



Standortfaktoren, die auf einer Skala von „sehr wichtig“ (1,0) bis „eher unwichtig“ (5,0) von 103 bundesweit befragten Wirtschaftsförderungsgesellschaften zu bewerten waren, dass die „Höhe des Gewerbesteuerhebesatzes“ ebenso wie die „Abgabenpolitik der Gemeinde“ mit einem Wert von jeweils 2,8 auf dem vorletzten Rang eingestuft wurden. Lediglich die Qualität der überregionalen Verkehrsanbindung in Bezug auf „Wasserstraßen“ erhielt mit einem Wert von 3,4 eine noch schlechtere Bewertung. Als besonders relevant für die Standortentscheidung von Unternehmen werden demgegenüber Standortfaktoren wie etwa die „Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften“ (1,3), der „Ausbau und Erhalt des Straßennetzes“ (1,5), die „Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Behörden“ (1,6), die „Verfügbarkeit von Gewerbeflächen“ (1,7), die Höhe der „Arbeitskosten“ (1,7) oder die „Nähe zu Absatzmärkten“ (1,7) eingestuft, um nur die wichtigsten Entscheidungs determinanten zu nennen.<sup>40</sup> Komplementär hierzu durchgeführte Befragungen von Unternehmen bestätigten die genannten Befunde.<sup>41</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Untersuchungsergebnisse ist nicht davon auszugehen, dass eine (weitere) Erhöhung insbesondere der Gewerbesteuerhebesätze zu einer massiven Beeinträchtigung der Standortattraktivität der rheinland-pfälzischen Kommunen führen würde. Vielmehr kann auch aus regionalökonomischer Sicht festgestellt werden, dass der empirisch nachrangige Charakter der Gewerbesteuerbelastung für das Standort- bzw. Mobilitätsverhalten von Unternehmen auf nach wie vor gegebene Erhöhungsspielräume in der Hebesatzpolitik verweist. Zudem liegt keinerlei finanzwissenschaftliche Erkenntnis über eine objektiv bestimmbare Obergrenze von Gewerbesteuerhebesätzen vor. Diese Feststellung trifft aber nicht allein auf die Gewerbesteuer zu, sondern gilt in gleicher Weise für die Grundsteuer, die nicht selten als der „schlafende Riese“ unter den Gemeindesteuern bezeichnet wird.

---

<sup>40</sup> Siehe hierzu ausführlich die Studie vom Institut der deutschen Wirtschaft (2003).

<sup>41</sup> Siehe stellvertretend die Studie von Fischer et al. (2007), in der Standortfaktoren wie die „Nähe zu Kunden“ (71 %), die „Qualität des Fachkräfteangebots“ (53 %), das „Preisniveau für Energie/Wasser“ (43 %) oder auch die „Zusammenarbeit mit Behörden“ (28 %) von den befragten Unternehmen alle samt als wichtiger im Vergleich zu den „Kommunalen Steuern“ (27%) eingestuft wurden. Siehe für weitere Untersuchungen Grabow (2005) oder auch Döring/Aigner (2010).

Tabelle 12: Bedeutung unternehmensbezogener Standortfaktoren

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

*Der Befragung zugrundeliegende Bewertungsskala:*

*1 = sehr wichtig bis 5 = eher unwichtig.*

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

Mit dieser Charakterisierung wird auf das Aufkommenspotenzial dieser Steuer (vor allem der Grundsteuer B) für die Kommunen hingewiesen, dass gegenwärtig als nicht annähernd ausgeschöpft gilt.<sup>42</sup> Dies bedeutet aber zugleich, dass mit Blick auf die Kommunen in Rheinland-Pfalz entsprechende Spielräume für weitere Anhebungen der Grundsteuerhebesätze bestehen, so dass die bislang vergleichsweise geringe fiskalische Bedeutung der Grundsteuern A und B für die Finanzierung der kommunalen Haushalte gesteigert werden könnte.

Eine Erhöhung der Grundsteuer hätte im Vergleich zu einer Anhebung der Gewerbesteuer zudem den Vorteil, dass aufgrund der Immobilität der Bemessungsgrundlage grundsätzlich mit keinen Abwanderungseffekten zu rechnen ist. Zwar führt eine Steigerung der Grundsteuerhebesätze unter dem Verteilungsziel zu höheren Belastungen der Besteuerten. Aus Sicht der finanzwissenschaftlichen Theorie der optimalen Besteuerung<sup>43</sup> kann eine stärkere Finanzierung der kommunalen Haushalte über die Grundsteuer jedoch als besonders effizient gelten, da die Besonderheit ihrer Bemessungsgrundlage keine unnötigen Ausweichreaktionen und damit unerwünschte Umgehungshandlungen hervorruft, die – wenn sie auftreten – nicht nur zu fiskalischen Einbußen, sondern – ökonomisch gewichtiger – zu übergreifenden Wohlfahrtsverlusten führen. Mit anderen Worten: Da das „Bodenangebot“ durch die Grundsteuer grundsätzlich unbeeinflusst bleibt, wirkt auch eine Anhebung der Grundsteuerhebesätze weitgehend neutral.

Für den Fall einer Erhöhung der Realsteuern ist schließlich auch zu berücksichtigen, dass die Grundsteuer ebenso wie die Gewerbesteuer hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die lokale Standortattraktivität aus ökonomischer Sicht nicht mit Steuern wie der Einkommen- oder Körperschaftsteuer vergleichbar sind. Verantwortlich hierfür ist, dass alle drei Realsteuern (Gewerbesteuer, Grundsteuer B, Grundsteuer A) im Kern lokale (gruppenmäßige) Äquivalenzsteuern sind, die dazu dienen, seitens der Kommunen bereitgestellte Leistungen (bzw. damit verbundene Ausgaben), die sich wertsteigernd auf die jeweilige Bemessungsgrundlage auswirken, zumindest teilweise fiskalisch abzugelten. So können die Gewerbebetriebe vor Ort ihre Gewinne unter anderen nur mit Hilfe der kommunalen Infrastruktur realisieren, deren Erstellung und Erhaltung

---

<sup>42</sup> Siehe hierzu auch Zimmermann (2009, S. 159) sowie Döring (2003, S. 196f.). Der Grund für die – nicht allein, aber auch in Rheinland-Pfalz – aus fiskalischer Sicht nur unzureichende Ausschöpfung des vorhandenen Einnahmepotenzials stellt die gegenwärtige Ausgestaltung ihrer Bemessungsgrundlage dar. So erfolgt die Erhebung der Grundsteuer auf Basis einer Bewertung des Grundvermögens, die nur in Bruchteilen dessen aktuellen Marktwert widerspiegelt. Dies ist bekanntermaßen darauf zurückzuführen, dass eine umfassende und zeitnahe Bewertung aufgrund des damit verbundenen Erhebungsaufwandes – sieht man einmal von pauschalen (aber nicht wertgerechten) Anpassungen ab – letztmalig im Jahr 1964 durchgeführt wurde.

<sup>43</sup> Siehe stellvertretend Homburg (2010), Cansier (2004) oder auch Reding/Müller (1999).

wiederum Kosten für die Gemeinden verursacht, zu deren Finanzierung die Erhebung der Gewerbesteuer einen entsprechenden Beitrag leisten soll. In ähnlicher Weise dient die Grundsteuer dazu, durch kommunale (Infrastruktur-) Leistungen bedingte Wertsteigerungen von Grund und Boden im Bereich von Unternehmen wie privaten Haushalten zumindest in grober Form abzugelten.<sup>44</sup> Wenn bislang über Kassenkredite finanzierte Angebote im Bereich der kommunalen Infrastruktur zukünftig verstärkt aus einem gesteigerten Realsteueraufkommen finanziert werden, dann dient dies letztlich einer Stärkung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz und wäre unter Effizienzaspekten uneingeschränkt zu begrüßen.

---

<sup>44</sup> Siehe hierzu auch Zimmermann (2009, S. 141ff.) ebenso wie Döring et al. (2012, S. 128).

## 4

### **Vorhandene Einnahmepotenziale im Bereich der sonstigen kommunalen Steuern sowie bei Erwerbseinkünften, Gebühren, Beiträgen und Vermögensveräußerungen**

Auch wenn die Realsteuern aufgrund des Hebesatzrechts die wichtigste kommunale Einnahmenquelle mit eigenem Gestaltungsspielraum darstellen, sind diese dennoch nicht das einzige originäre Finanzierungsinstrument der Haushalte von Städten und Gemeinden. Vielmehr verfügen die Kommunen zum einen über weitere Möglichkeiten der Steuerfinanzierung in Form der örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern (vor allem Vergnügungssteuer, Hundesteuer, Jagdsteuer, Zweitwohnungsteuer). Zum anderen stellt die Entgeltfinanzierung lokaler öffentlicher Leistungen sowohl in Form der Erzielung von Erwerbseinkünften als auch in Gestalt der Erhebung von Gebühren und Beiträgen ein bedeutendes Element der kommunalen Einnahmenpolitik dar. Jenseits dessen bietet darüber hinaus die Veräußerung von Sachvermögen ebenso wie der Rückgriff auf akkumulierte Finanzvermögensbestände von Kommunen und kommunalen Unternehmen eine weitere Einnahmenquelle dar, die zur Finanzierung kommunaler Ausgaben genutzt werden kann. Auch bezogen auf diese weiteren Möglichkeiten der Haushaltsfinanzierung gilt es zu überprüfen, in welchem Umfang die rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden diese weiteren Einnahmepotenziale innerhalb des Betrachtungszeitraums ausgeschöpft haben.

#### 4.1

##### **Entwicklung der örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern im Zeitraum 2007 bis 2013**

Mit Blick auf die Entwicklung der Einnahmen aus örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern der rheinland-pfälzischen Kommunen im Zeitraum von 2007 bis 2013 kann – wie in Tabelle 13 dargestellt – ein Anstieg von 30,5 Mio. Euro auf 61,3 Mio. Euro festgestellt werden, was einer Steigerung von 101,9 % entspricht. Damit ist das Aufkommen dieser Einnahmekategorie im Betrachtungszeitraum deutlich stärker gestiegen, als dies auf das Wachstum der gesamten Einnahmen der Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz zutrifft, die sich von 9.295 Mio. Euro auf 11.626 Mio. Euro (Steigerungsrate 2007-2013: 25,1 %) erhöht haben.<sup>45</sup> Das Anwachsen der Einnahmen aus örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern verteilt sich im Untersuchungszeitraum allerdings weder gleichmäßig auf die einzelnen Jahre noch die Steuerarten und Gebietskörperschaftsgruppen. Vielmehr ist hier erst in den Jahren 2012 und 2013 eine nennenswerte Aufkommenssteigerung zu verzeichnen, die wiederum fast ausschließlich auf erhöhte Einnahmen der

---

<sup>45</sup> Siehe hierzu nochmals die Ausführungen und Daten im Kapitel 2 zur Entwicklung der Gesamteinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen im Betrachtungszeitraum.

Vergnügungssteuer zurückgeführt werden kann. So belief sich das Vergnügungssteueraufkommen in 2012 auf 26,4 Mio. Euro und im Folgejahr auf 39,2 Mio. Euro, während die Einnahmen aus den übrigen Aufwand- und Verbrauchsteuern (Hundesteuer, Jagdsteuer, Zweitwohnungsteuer) nahezu unverändert geblieben sind (siehe Tabelle 14).<sup>46</sup> Die erheblichen Einnahmewachse bei der Vergnügungssteuer in den Jahren 2012 und 2013 überdecken zudem die vergleichsweise geringe Aufkommenssteigerung bei den örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern in den Vorjahren, wobei erst in 2011 (35,2 Mio. Euro) das Einnahmenniveau von 2006 (34,3 Mio. Euro) wieder erreicht bzw. leicht übertroffen wurde. Betrachtet man zudem die Einnahmenentwicklung differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen, geht aus Tabelle 14 hervor, dass das (Bagatellsteuer-)Aufkommen der kreisfreien Städte im Betrachtungszeitraum mit 78 % deutlich stärker angewachsen ist als jenes der kreisangehörigen Städte und Gemeinden (einschließlich Gemeindeverbände) mit lediglich rund 48 %. Die Aufkommenssteigerungen in 2012 und 2013 legen die Schlussfolgerung nahe, dass bei entsprechender Ausgestaltung der kommunalen Einnahmenpolitik bereits zu einem früheren Zeitpunkt allein bezogen auf die Vergnügungssteuer rechnerische Mehreinnahmen in Höhe von rund 63 Mio. Euro im Zeitraum von 2007 bis 2011 möglich gewesen wären.<sup>47</sup>

Tabelle 13: Einnahmen aus örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern der Kommunen in Rheinland-Pfalz 2007-2013

Jahr	Steueraufkommen	Veränderung
	[Mio. Euro]	gegenüber Vorjahr [%]
2007	30,5	-10,8
2008	31,9	4,5
2009	31,6	-0,9
2010	31,7	0,3
2011	35,2	11,0
2012	48,4	37,5
2013	61,6	27,3

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Statistische Berichte 2010-2014), Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (Kassenstatistik der Steuereinnahmen), eigene Darstellung und Berechnung.

<sup>46</sup> Siehe hierzu auch Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2014, S. 21).

<sup>47</sup> Dem genannten Betrag an rechnerischen Mehreinnahmen liegt die einfache Annahme zugrunde, dass die durchschnittliche jährliche Einnahmensteigerung in den Jahren 2012 und 2013 in Höhe von 12,6 Mio. Euro auch schon jeweils in den Jahren 2007 bis 2011 möglich gewesen wäre.

Tabelle 14: Einnahmen der aufkommensstärksten örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern der Kommunen in Rheinland-Pfalz differenziert nach Steuerarten 2007-2013

Steuerarten	2007 Mio. €	2008 Mio. €	2009 Mio. €	2010 Mio. €	2011 Mio. €	2012 Mio. €	2013 Mio. €
Vergnügungssteuer	11,5	11,9	12,4	13,8	14,0	26,4	39,2
Hundesteuer	12,1	12,5	12,6	13,2	13,9	15,2	15,9
Zweitwohnungssteuer	1,1	1,1	1,0	1,2	2,2	2,1	2,1
Jagdsteuer	5,4	4,8	4,9	4,6	4,5	4,5	4,0

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

Tabelle 15: Einnahmen aus örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern der Kommunen in Rheinland-Pfalz differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen 2007-2012 (in Mio. Euro)

Jahr	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie Gemeindeverbände
2007	9,1	21,4
2008	10,3	21,6
2009	9,9	21,7
2010	9,6	22,1
2011	11,4	23,9
2012	16,2	31,6
Veränderungen im Zeitraum 2007-2013	78,0%	47,6%

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Statistische Berichte 2010-2014), eigene Darstellung und Berechnung.

Um den Ausschöpfungsgrad des vorhandenen Einnahmenpotenzials der rheinland-pfälzischen Kommunen im Bereich der örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern näherungsweise abschätzen zu können, ist darüber hinaus ein Vergleich mit dem entsprechenden Aufkommensniveau der westdeutschen Flächenländer hilfreich. Diesbezüglich zeigen die in Tabelle 16 ausgewiesenen Daten zum Pro-Kopf-Aufkommen, dass die Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz trotz der massiven Einnahmensteigerungen in der jüngeren Vergangenheit aktuell lediglich das durchschnittliche Aufkommensniveau der übrigen westlichen Flächenländer im Bereich der Aufwands- und Verbrauchsteuern erreicht haben. Dabei lagen die Einnahmen der rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden mit 15,28 Euro je Einwohner leicht über dem entsprechenden Wert der Vergleichsländer, während sie in 2012 mit 11,75 Euro je Einwohner noch niedriger als das durchschnittliche Einnahmenniveau der westlichen Flächenländer in Höhe von 13,47 Euro je Einwohner ausfielen.

Tabelle 16: Einnahmen aus den aufkommensstärksten örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern in Rheinland-Pfalz differenziert nach Steuerarten im Vergleich zu den übrigen westdeutschen Flächenländern für 2012 und 2013 (in Euro je Einwohner)

Steuerarten	Rheinland-Pfalz		Westdeutsche Flächenländer (ohne Rheinland-Pfalz)	
	2012	2013	2012	2013
Vergnügungsteuer	6,50	9,77	7,96	9,36
Hundesteuer	3,75	4,01	3,70	3,92
Zweitwohnungsteuer	0,50	0,50	1,53	1,57
Jagdsteuer	1,00	1,00	0,28	0,24
<b>Insgesamt</b>	<b>11,75</b>	<b>15,28</b>	<b>13,47</b>	<b>15,09</b>

Quelle: DESTATIS-Daten zu den Vierteljährlichen Kassenergebnissen des öffentlichen Gesamthaushalts 2012 und 2013 (Fachserie 14, Reihe 2), eigene Darstellung.



Die expansive Einnahmenpolitik der Kommunen in Rheinland-Pfalz in den Jahren 2012 und 2013 hat somit lediglich dazu geführt, dass die in Relation zu den übrigen westlichen Flächenländern bestehende „Aufkommenslücke“ im Bereich der Aufwand- und Verbrauchsteuern geschlossen werden konnte. Zudem ist mit Blick auf die nach wie vor vergleichsweise niedrigen Pro-Kopf-Einnahmen der Zweitwohnungsteuer zu prüfen, inwieweit das vorhandene Einnahmepotenzial bereits angemessen ausgeschöpft wurde, auch wenn die diesbezüglich zu erwartenden Mehreinnahmen nur marginal ausfallen dürften.

## 4.2

### **Kostendeckung im Bereich der kommunalen Gebühren- und sonstigen Entgelthaushalte**

Bereits an früherer Stelle wurde bezogen auf die ökonomischen Anforderungen an eine sachgerechte kommunale Einnahmenpolitik darauf hingewiesen, dass eine Ausweitung der Entgeltfinanzierung der öffentlichen Haushalte von Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht nur rechtlich möglich, sondern aus finanzwissenschaftlicher Sicht in Orientierung am fiskalischen Äquivalenzprinzip auch als geboten einzustufen ist. Allerdings hat bereits der Arbeitskreis Strukturanalyse in seinem Bericht gegenüber der Gemeindefinanzreformkommission aus dem Jahr 2011 betont, dass die Kommunen zu meist durch einen „mangelnde[n] Willen und die unzureichende politische Kraft, den Wählerinnen und Wählern kostendeckende Preise abzuverlangen“ gekennzeichnet sind.<sup>48</sup> Zwar sind vergleichsweise geringe Entgelteinnahmen und niedrige Kostendeckungsgrade von Gebühren- und Beitragshaushalten für sich genommen noch kein unmittelbarer Hinweis auf eine unzureichende kommunale Einnahmenpolitik, da für ein vergleichsweise niedriges Aufkommen an Gebühren, Beiträgen und sonstigen Entgelteinnahmen der lokalen öffentlichen Verwaltung und kommunalen Betriebe auch die Ausgestaltung der Gebührenordnungen sowie der Kostenkalkulationsvorgaben in den einzelnen Bundesländern mit verantwortlich sein können.

---

<sup>48</sup> Vgl. Arbeitskreis Strukturanalyse der Gemeindefinanzreformkommission (2011, S. 20). Im Zusammenhang mit diesem Problem wird darüber hinaus festgestellt: „Dies ist eine Konsequenz aus dem gegebenen System der kommunalen Finanzen, in dem jeweils unterschiedliche Personengruppen über die Bereitstellung öffentlicher Leistungen entscheiden, diese nutzen und diese bezahlen. Soll die Gemeinde ein neues Bürgerhaus bekommen, dann muss sie sich dafür entscheiden können mit dem klaren Wissen über die Kosten, die sie als Gemeinde zu tragen hat: über Gebühren oder Eintrittspreise (Entgeltfinanzierung) und nur zu allerletzt über Kreditaufnahme“ (ebenda). Und weiter: „Dass Preiserhöhungsspielräume bestehen, belegt die Fachliteratur zur kommunalen Haushaltskonsolidierung einschließlich der Prüfberichte der Rechnungshöfe. Spielräume bestehen sowohl hinsichtlich der Kostendeckungsgrade als auch insbesondere bei der Ernsthaftigkeit der Einforderung von Entgelten oder Beitreibung offener Forderungen“ (ebenda).

Trotz dieser Einschränkung bezogen auf die Interpretation der vorliegenden Daten fällt dennoch zum einen auf, dass bezogen auf die bereits an früherer Stelle dargestellte Entwicklung der „(Entgelt-)Einnahmen aus Betrieb und Verwaltung“ im Zeitraum von 2007 bis 2013<sup>49</sup> das Aufkommen aus Gebühren und Beiträgen sich spätestens seit 2011 nur noch marginal von 381 Mio. Euro über 382 Mio. Euro (2012) auf 388 Mio. Euro (2013) erhöht hat. Mit Blick auf die übrigen Verwaltungs- und Betriebseinnahmen kann sogar für den gesamten Betrachtungszeitraum eine lediglich geringfügige Steigerung von 419 Mio. Euro auf 424 Mio. Euro festgestellt werden. Zum anderen kann Tabelle 17 entnommen werden, dass zumindest bezogen auf die Jahre 2012 und 2013 und damit aus aktueller Sicht das kommunale 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. Dabei weisen Länder wie Nordrhein-Westfalen oder auch Hessen mehr als doppelt so hohe Pro-Kopf-Einnahmen im Bereich der kommunalen Gebühren- und sonstigen Entgelthaushalte auf, als dies mit Blick auf Rheinland-Pfalz der Fall ist.

Mit Blick auf Abbildung 8 wird deutlich, dass im Vergleich zu den übrigen westlichen Ländern ebenso wie in Relation zu den Flächenländern insgesamt das Pro-Kopf-Aufkommen aus Gebühren, Beiträgen und sonstigen Verwaltungseinnahmen der kommunalen Kern- und Sonderhaushalte in Rheinland-Pfalz in 2012 und 2013 mit sichtbarem Abstand unter den entsprechenden Durchschnittswerten lag. Mit Einnahmen in Höhe von 176,27 Euro je Einwohner in 2013 rangierten die rheinland-pfälzischen Kommunen – trotz der Einnahmensteigerung von 2012 auf 2013 in Höhe von 6,59 % – immer noch mehr oder weniger deutlich unterhalb des entsprechenden Einnahmenniveaus der westdeutschen Kommunen – angeführt von Nordrhein-Westfalen (482,75 Euro je Einwohner) und Hessen (411,45 Euro je Einwohner). Auch in sämtlichen ostdeutschen Ländern realisierten die Kommunen in 2013 im Durchschnitt höhere Gebühren- und sonstige Entgelteinnahmen pro Kopf, als dies für den Durchschnitt der Kommunen in Rheinland-Pfalz im selben Jahr der Fall war. So beläuft sich das entsprechende Pro-Kopf-Aufkommen in Brandenburg auf 306,08 Euro, in Sachsen auf 324,42 Euro, in Sachsen-Anhalt auf 211,29 Euro, in Mecklenburg-Vorpommern auf 205,31 Euro und in Thüringen auf 200,18 Euro je Einwohner.

---

<sup>49</sup> Siehe hierzu nochmals die in Kapitel 2B in Tabelle 1 dargebotenen Daten zur Entwicklung der Einnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen im Betrachtungszeitraum.

Tabelle 17: Gebühren, Beiträge und sonstige Verwaltungseinnahmen der Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz im Ländervergleich für 2012 und 2013 (in Euro je Einwohner)

Länder	2012 [€/E]	2013 [€/E]	Veränderung gegenüber Vorjahr [%]
Baden-Württemberg	263,10	277,43	5,44
Bayern	278,68	289,02	3,71
Brandenburg	296,14	306,08	3,35
Hessen	411,57	411,45	-0,02
Mecklenburg-Vorpommern	200,00	205,31	2,65
Niedersachsen	231,60	233,02	0,61
Nordrhein-Westfalen	493,24	482,75	-2,16
Rheinland-Pfalz	165,37	176,27	6,59
Saarland	136,49	184,66	35,29
Sachsen	302,32	324,42	7,31
Sachsen-Anhalt	204,60	211,29	3,26
Schleswig-Holstein	319,94	302,35	-5,49
Thüringen	188,97	200,18	5,93
Ø Flächenländer West (ohne RLP)	347,43	337,74	-2,78
Ø Flächenländer (ohne RLP)	330,27	334,11	1,16

Die ausgewiesenen Daten umfassen sowohl die entsprechenden Einnahmen der kommunalen Kernhaushalte als auch jene der kommunalen Sonderhaushalte.

Quelle: DESTATIS-Daten zu den Vierteljährlichen Kassenergebnissen des öffentlichen Gesamthaushalts 2012 und 2013 (Fachserie 14, Reihe 2), eigene Darstellung und Berechnung.

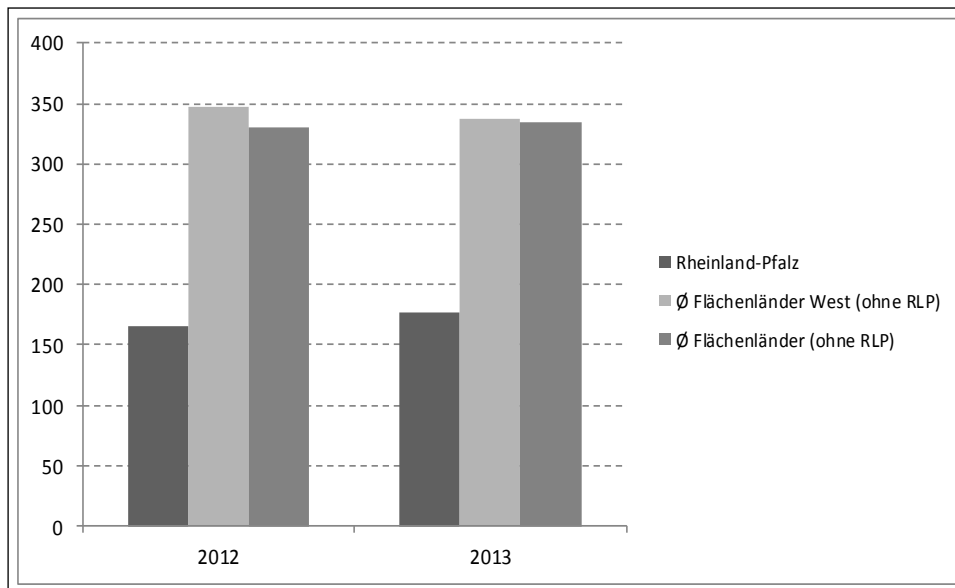


Abbildung 8: Gebühren, Beiträge und sonstige Verwaltungseinnahmen der Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz im Vergleich zum Länderdurchschnitt in 2012 und 2013 (in Euro je Einwohner)

*Die ausgewiesenen Daten umfassen sowohl die entsprechenden Einnahmen der kommunalen Kernhaushalte als auch jene der kommunalen Sonderhaushalte.*

*Quelle: DESTATIS-Daten zu den Vierteljährlichen Kassenergebnissen des öffentlichen Gesamthaushalts 2013 (Fachserie 14, Reihe 2), eigene Darstellung und Berechnung.*

Einen Hinweis darauf, dass eine mögliche Ursache für die vergleichsweise niedrigen Pro-Kopf-Einnahmen der rheinland-pfälzischen Städte, Gemeinde und Gemeindeverbände in einer zu geringen Ausschöpfung des vorhandenen Aufkommenspotenzials liegt, liefert eine Betrachtung der Kostendeckungsgrade der Gebührenhaushalte der Kommunen in Rheinland-Pfalz. So lag – wie aus Tabelle 18 ersichtlich – die Kostendeckung (verstanden als das Verhältnis aus bereinigten Gesamteinnahmen in Relation zu den bereinigten Gesamtausgaben von Verwaltungs- und Vermögenshaushalt) beim Bestattungs- und Friedhofswesens in 2011 und 2012 (lediglich) bei jeweils 78,3 %.<sup>50</sup> Dieser Wert unterschreitet deutlich jenes Niveau an Kostendeckung, welches in anderen Flächenländern zu finden ist. So wiesen beispielsweise die Kommunen in Nordrhein-Westfalen bereits im Jahr 2008 landesweit einen Kostendeckungsgrad im Bestattungs- und Friedhofswesen von 94 % auf.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Siehe hierzu auch Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2014, S. 59), der darauf hinweist, dass sich in den genannten Jahren unter Berücksichtigung des Abschreibungsaufwands der Deckungsgrad in einigen Kommunen sogar unter 50 % bewegte.

<sup>51</sup> Siehe zu den Kostendeckungsgraden der Gebührenhaushalte der nordrhein-westfälischen Kommunen Döring et al. (2012, S. 128ff.). Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2014, S. 59f.) sieht die Ursache für die geringe Kostendeckung vor allem in einem unzureichenden Flächenmanagement der turnusmäßig überprüften Städte, Gemeinden und Gemeindever-

Tabelle 18: Kostendeckungsgrade ausgewählter Gebührenhaushalte der Kommunen in Rheinland-Pfalz 2007-2012 (in %)

Jahr	Bestattungswesen	Abwasserbeseitigung	Abfallbeseitigung
2007	75,9	46,4	36,4
2008	73,8	66,9	70,8
2009	74,0	69,2	88,9
2010	79,2	136,1	86,5
2011	78,3	104,1	76,6
2012	78,3	98,7	104,2

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Statistische Berichte 2010-2014), eigene Darstellung und Berechnung.

Richtet man den Blick auf die Entwicklung der Kostendeckungsgrade ausgewählter Gebührenhaushalte im Zeitverlauf, kann sowohl für das Friedhofs- und Bestattungswesen als auch die Abwasser- und Abfallbeseitigung eine Steigerung des jeweiligen Kostendeckungsniveaus festgestellt werden, die in den beiden zuletzt genannten Bereichen sogar eine Steigerung des Deckungsgrades auf mehr als den doppelten Wert ausmacht. Nichtsdestotrotz ist allerdings auch diesbezüglich anzumerken, dass in anderen Flächenländern die für Rheinland-Pfalz aktuell gelten Deckungsgrade schon weit früher erreicht wurden. So wiesen etwa auch hier die Kommunen in Nordrhein-Westfalen bereits im Jahr 2008 eine durchschnittliche Kostendeckung im Bereich der Abwasserbeseitigung (117,3 %) sowie der Abfallbeseitigung (92,8 %) auf, wie diese sich erst in der jüngeren Vergangenheit auch bei den rheinland-pfälzischen Kommunen findet. Damit scheinen zumindest bezogen auf die

---

bände, welches wiederum als Folge einer nicht hinreichenden Anpassung der Kommunen an die Folgen des demografischen Wandels sowie eines geänderten Bestattungsverhaltens gilt. Wörtlich heißt es dort: „Seit Jahren zeichnen sich Änderungen im Bestattungsverhalten ab. Insbesondere nehmen Urnenbeisetzungen und Bestattung in Baumgrabstellen (sog. Fried- oder Ruhewälder) gegenüber den herkömmlichen Erdbestattung zu. Bedingt durch die demografische Entwicklung ist bei einigen Aufgabenträgern auch die Zahl der Bestattungen rückläufig“ (ebenda). Und weiter: „Bedarfsplanungen, die dem geänderten Bestattungsverhalten Rechnung trugen, lagen zumeist nicht vor. Zum Teil wurden Friedhofsanlagen trotz des Flächenüberhangs sogar erweitert“ (ebenda, S. 61). An anderer Stelle heißt es zudem, dass der hohe Anteil an Überhangflächen in Einzelfällen dazu geführt hat, „die Grabnutzung nach Ablauf der Nutzungsrechte ohne Gebühr weiter zu dulden“ (ebenda, S. 63).

Vergangenheit bestehende Einnahmenspielräume bei einem Teil der Gebührenhaushalte nicht in vollem Umfang ausgeschöpft worden zu sein, während dies bei anderen (Friedhofs- und Bestattungswesen) auch noch für die Gegenwart festgestellt werden kann.

### 4.3

#### **Einnahmen aus kommunaler Wirtschaftstätigkeit und Vermögensveräußerungen**

Bezogen auf die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (darunter vor allem: Konzessionsabgaben, Gewinnanteile aus Unternehmen und Beteiligungen, Mieten und Pachten, Einnahmen aus Verkauf) zeigen die in Tabelle 19 für 2012 und 2013 ausgewiesenen Daten zum Pro-Kopf-Aufkommen, dass die entsprechenden Werte für die Kommunen in Rheinland-Pfalz in beiden Jahren mit 127,34 Euro je Einwohner (2012) sowie 130,89 Euro je Einwohner (2013) sowohl unter dem Durchschnitt der westlichen Flächenländer (135,28 Euro bzw. 135,44 Euro je Einwohner) als auch dem Durchschnitt aller Flächenländer (138,19 Euro bzw. 141,11 Euro je Einwohner) lagen (siehe hierzu auch Abbildung 9). Dabei wies nicht nur ein Teil der westdeutschen Länder sondern ebenso die Mehrheit der ostdeutschen Länder höhere Pro-Kopf-Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit aus, als dies mit Blick auf die Kommunen in Rheinland-Pfalz der Fall war. Hätten die rheinland-pfälzischen Kommunen in 2012 und 2013 die durchschnittlichen Pro-Kopf-Einnahmen der Kommunen der übrigen Flächenländer erzielt, wären folglich in der Summe beider Jahre rechnerische Mehreinnahmen in Höhe von 84 Mio. Euro möglich gewesen. Unabhängig davon, ob diese Mehreinnahmen in Anbetracht der wirtschaftlichen bzw. marktlichen Gegebenheiten auch tatsächlich hätten realisiert werden können, ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht allerdings umstritten, ob eine solche Ausweitung der wirtschaftlichen Tätigkeit von Städten und Gemeinden zur Finanzierung der kommunalen Haushalte vor dem Hintergrund von ordnungspolitischen wie effizienzbezogenen Überlegungen überhaupt wünschenswert ist.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Siehe für eine kritische Bewertung der Ausweitung kommunaler Wirtschaftstätigkeit aus finanzwissenschaftlicher Sicht etwa Döring/Wohltmann (1999) oder auch Döring/Aigner-Walder (2012).

Tabelle 19: Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit der Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz (Kern- und Sonderhaushalte) im Ländervergleich für 2012 und 2013 (in Euro je Einwohner)

Länder	2012	2013	Veränderung gegenüber Vorjahr
	[EUR/E]	[EUR/E]	[%]
Baden-Württemberg	141,77	149,66	5,56
Bayern	136,84	134,75	-1,52
Brandenburg	101,12	105,43	4,26
Hessen	145,06	151,36	4,34
Mecklenburg-Vorpommern	126,99	135,96	7,06
Niedersachsen	108,03	110,41	2,20
Nordrhein-Westfalen	144,25	154,80	7,31
Rheinland-Pfalz	127,34	130,89	2,78
Saarland	98,91	67,60	-31,65
Sachsen	204,45	195,74	-4,26
Sachsen-Anhalt	153,34	123,22	-19,64
Schleswig-Holstein	116,27	118,59	1,99
Thüringen	126,46	131,76	4,19
Ø Flächenländer West (ohne RLP)	135,28	135,44	0,11
Ø Flächenländer (ohne RLP)	138,19	141,11	2,11

Quelle: DESTATIS-Daten zu den Vierteljährlichen Kassenergebnissen des öffentlichen Gesamthaushalts 2012 und 2013 (Fachserie 14, Reihe 2), eigene Darstellung und Berechnung.

Eine weitere Einnahmequelle, die Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden jenseits der Entgelt- und Steuerfinanzierung der kommunalen Haushalte zur Verfügung steht, stellt die Veräußerung von Vermögensgegenständen dar. Mit Blick auf die rheinland-pfälzischen Kommunen und bezogen auf den gesamten Betrachtungszeitraum kann diesbezüglich festgestellt werden, dass die absoluten Einnahmen aus Vermögensveräußerungen in 2012 (218 Mio. Euro) und 2013 (223 Mio. Euro) zwar unterhalb des Niveaus von 2007 (255 Mio. Euro) lagen, im Vergleich zu 2011 (176 Mio. Euro) aber merklich angestiegen

sind.<sup>53</sup> Diesen Mehreinnahmen standen jedoch zugleich Ausgaben für den Erwerb von Vermögen durch die Kommunen in 2012 und 2013 von jeweils 234 Mio. Euro gegenüber, so dass sich in der Saldierung von Veräußerung und Neuerwerb von Vermögen in beiden Jahren keine zusätzlichen Einnahmen für die kommunalen Haushalte ergaben. Damit konnte zumindest mit Blick auf die jüngere Vergangenheit der Verkauf von Vermögen keinen positiven Beitrag zur Finanzierung der kommunalen Haushalte liefern

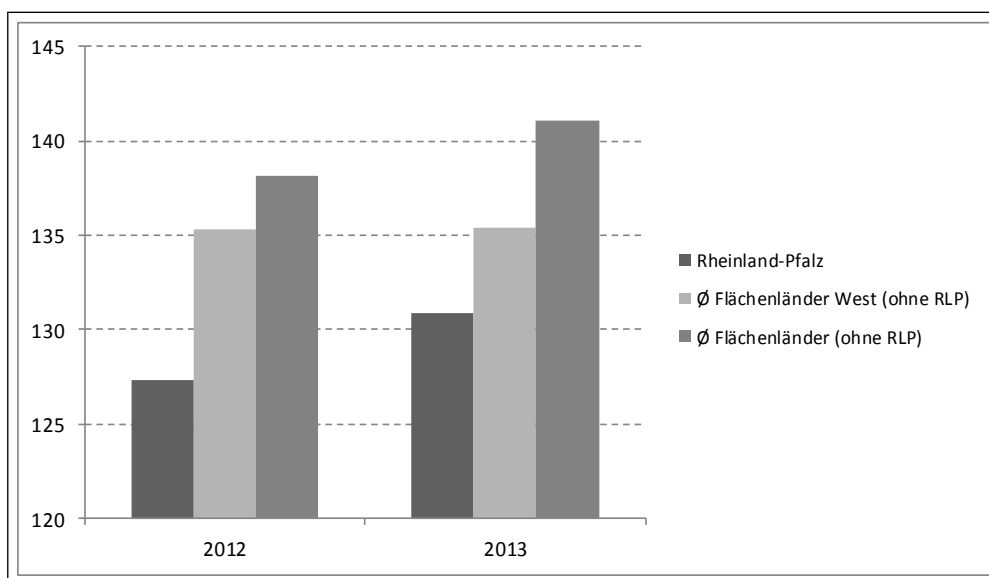


Abbildung 9: Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit der rheinland-pfälzischen Kommunen (Kern- und Sonderhaushalte) im Vergleich zum Länderdurchschnitt in 2012 und 2013 (in Euro je Einwohner)

Quelle: DESTATIS-Daten zu den Vierteljährlichen Kassenergebnissen des öffentlichen Gesamthaushalts 2013 (Fachserie 14, Reihe 2), eigene Darstellung und Berechnung.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht bietet schließlich auch der Rückgriff auf vorhandenes Finanzvermögen eine weitere Möglichkeit zur finanziellen Entlastung der kommunalen Haushalte. Diesbezüglich hat bereits der Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2013) kritisiert, dass bezogen auf die insgesamt 857 kommunalen Unternehmen die bestehenden Ausschüttungsmöglichkeiten nicht hinreichend genutzt werden. In diesem Zusammenhang beziffert der Landesrechnungshof die liquiden Mittel (Bargeldbestände und Sichteinlagen) der

<sup>53</sup> Siehe hierzu nochmals die bereits in Tabelle 1 dargestellte Entwicklung der Einnahmen aus Vermögensveräußerungen der rheinland-pfälzischen Kommunen. Siehe ebenso die DESTATIS-Daten zu den Vierteljährlichen Kassenergebnissen des öffentlichen Gesamthaushalts der Jahre 2012 und 2013 (Fachserie 14, Reihe 2).



kommunalen Betriebe und Einrichtungen, die rein wirtschaftlich tätig sind (d.h. nicht den Wirtschaftszweigen Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung zuzuordnen sind) allein für 2010 auf 914 Mio. Euro, wobei davon ausgegangen wird, dass diese Mittel nicht in vollem Umfang zur Aufgabenerfüllung des jeweiligen Betriebs benötigt werden. Es gilt dabei als „nicht sachgerecht, wenn solche Einrichtungen über hohe Guthabenbestände verfügen, während die Kommunen gleichzeitig hohe Schulden aus Liquiditätskrediten haben“.<sup>54</sup> Vielmehr erfordert – so der Rechnungshof Rheinland-Pfalz weiter – „die Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände [...] die Ausschöpfung aller Einnahmequellen“ (ebenda) und damit auch die Nutzung der vorhandenen Finanzvermögensbestände zur Finanzierung der kommunalen Haushalte.

Tabelle 20: Finanzvermögen in Form von Bargeld und Sichteinlagen der Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz (Kernhaushalte) im Ländervergleich 2013

Länder	Finanzvermögen	
	in Mio. Euro	in Euro je Einwohner
Baden-Württemberg	8.855	835,61
Bayern	8.895	708,82
Brandenburg	1.717	701,67
Hessen	1.945	322,82
Mecklenburg-Vorpommern	591	370,30
Niedersachsen	2.344	300,93
Nordrhein-Westfalen	3.601	205,24
Rheinland-Pfalz	1.044	261,78
Saarland	92	92,83
Sachsen	2.276	563,22
Sachsen-Anhalt	428	251,17
Schleswig-Holstein	1.123	511,61
Thüringen	839	518,86

Quelle: DESTATIS-Daten zum Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts 2013 (Fachserie 14, Reihe 5.1), eigene Darstellung und Berechnung.

<sup>54</sup> Vgl. Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2013, S. 55).

Auch aus aktueller Sicht verfügen die rheinland-pfälzischen Kommunen über ein entsprechendes Finanzvermögen in Form von Bargeldbeständen und Sichteinlagen, wie die in Tabelle 20 ausgewiesenen absoluten Zahlen ebenso wie die Pro-Kopf-Daten belegen. Zwar lag in 2013 der für die Kommunen in Rheinland-Pfalz ausgewiesene Vermögenswert (1.044 Mio. Euro bzw. 261,78 Euro je Einwohner) unter den entsprechenden Werten für Baden-Württemberg (8,855 Mio. Euro bzw. 835,61 Euro je Einwohner), Bayern (8.895 Mio. Euro bzw. 708,82 Euro je Einwohner) oder auch Brandenburg (1.717 Mio. Euro bzw. 701,67 Euro je Einwohner). Nichtsdestotrotz überstieg allein das aus Bargeld und Sichteinlagen bestehende Finanzvermögen der Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz den für 2013 ausgewiesenen negativen Finanzierungssaldo der kommunalen Haushalte (-75 Euro je Einwohner) um den Faktor 3,49 (siehe hierzu nochmals Abbildung 4).

Tabelle 21: Finanzvermögen in Form von Bargeld und Sichteinlagen der Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz (Kernhaushalte) differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen 2013

	Finanzvermögen	
	Mio. Euro	Euro je Einwohner
Kreisfreie Städte	65	65,53
Kreisangehörige Städte und Gemeinden	835	281,71
Landkreise	138	46,55
Kommunen insgesamt	1044	261,78

*Die ausgewiesenen Daten umfassen ausschließlich das entsprechende Finanzvermögen der kommunalen Kernhaushalte.*

*Quelle: DESTATIS-Daten zum Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts 2013 (Fachserie 14, Reihe 5.1), eigene Darstellung und Berechnung.*

Eine allein für Rheinland-Pfalz nach Gebietskörperschaftsgruppen differenzierende Betrachtung zeigt zudem, dass vor allem die kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Vergleich zu den kreisfreien Städten und Landkreisen über hohe Pro-Kopf-Bestände an Bargeld und Sichteinlagen verfügen. Während die kreisfreien Städte und Landkreise gerade einmal entsprechende Finanzvermögensbestände von 65,53 Euro je Einwohner bzw. 46,55 Euro je Einwohner besaßen, belief sich der entsprechende Wert für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden auf 281,71 Euro je Einwohner und lag damit um mehr als das

4-fache (kreisfreie Städte) bzw. um mehr als das 6-fache (Landkreise) über dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Wert der beiden anderen Gebietskörperschaftsgruppen.

Auch wenn der Verkauf von (Sach-)Vermögen ebenso wie der Rückgriff auf vorhandene Finanzvermögensbestände in Form von Bargeld und Sichteinlagen seinem Charakter nach nicht für eine kontinuierliche Ausgabenfinanzierung genutzt werden kann, bleibt dennoch festzuhalten, dass das Ergebnis der Datenauswertung zu diesen Finanzierungsquellen der rheinland-pfälzischen Kommunen als ein weiterer Hinweis auf ein bislang nicht hinreichend ausgeschöpftes Einnahmepotenzial interpretieren werden kann.

## **5**

### **Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse**

#### *Anlass der Untersuchung*

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat 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. Soweit in Anbetracht dessen eine unzureichende kommunale Finanzausstattung das Ergebnis autonomer Haushaltsentscheidungen von Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden ist, sind die damit verbundenen negativen fiskalischen Folgen ausschließlich 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 ableitet, sondern zugleich auch die Forderung nach einer verantwortungsbewussten kommunalen Einnahmenpolitik in Orientierung am Grundsatz der Subsidiarität wie der fiskalischen Äquivalenz. Vor diesem Hintergrund wurde die jüngst geäußerte Kritik der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz, der zufolge die Regelungen des Landesfinanzausgleichsgesetzes 2014 als nicht ausreichend gelten, um die Vorgaben aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahre 2012 zu erfüllen, bezogen auf die Gestaltung der kommunalen Einnahmenpolitik einer finanzwissenschaftlichen Überprüfung unterzogen.

#### *Zielsetzung der Untersuchung*

Ziel der vorliegenden Studie war die Untersuchung der Fragestellung, ob die rheinland-pfälzischen Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände die ihnen im Rahmen eigenverantwortlich gestaltbarer Einnahmequellen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Finanzierung ihrer Haushalte in hinreichendem Umfang in den zurückliegenden Jahren ausgeschöpft haben. Das zentrale Ergebnis dieser Überprüfung lautet: Ausgehend von grundlegenden ökonomischen Anforderungen an eine sachgerechte Einnahmenpolitik von Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden ist auf der Grundlage der umfassend angelegten empirischen Analyse für den Zeitraum von 2007 bis 2013 davon auszugehen, dass die rheinland-pfälzischen Kommunen das vorhandene Potential an eigengestaltbaren Einnahmen zur Finanzierung ihrer Haushalte nicht angemessen ausgeschöpft haben.

### *Untersuchungsschritte im Überblick*

Die finanzwissenschaftliche Überprüfung der kommunalen Einnahmenpolitik in Rheinland-Pfalz erfolgte in drei Arbeitsschritten:

- In einem ersten Schritt wurde die Entwicklung der kommunalen Einnahmen im Zeitraum von 2007 bis 2013 überblickartig betrachtet, wobei ein besonderes Augenmerk auf jenen Einnahmekategorien lag, die der Gestaltungshoheit der Kommunen unterliegen (Realsteuern, örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern, Gebühren und Entgelte, Einnahmen aus Wirtschaftstätigkeit, Vermögensveräußerungen). Ergänzt wurde diese Untersuchung durch eine Analyse ausgewählter Kennzahlen der Einnahmensituation der rheinland-pfälzischen Kommunen für das Jahr 2013 (gesamte Pro-Kopf-Einnahmen, Steueraufkommen pro Kopf, Pro-Kopf-Finanzierungsdefizit) im Vergleich zu den Kommunen der übrigen Flächenländer.
- Im zweiten Schritt erfolgte eine Darstellung der Entwicklung der Realsteuereinnahmen, der Realsteuerkraft sowie der Realsteuerhebesätze der rheinland-pfälzischen Kommunen im Ländervergleich. Um die sich dabei abzeichnende, unzureichende Ausschöpfung des bestehenden Einnahmenpotenzials der Kommunen in Rheinland-Pfalz näherungsweise zu quantifizieren, wurde ein rechnerisches Realsteueraufkommen ermittelt und zum bestehenden Ist-Aufkommen in Differenz gesetzt, um die entgangenen Mehreinnahmen zu quantifizieren. Darüber hinaus wurden die möglichen Gründe für die im Untersuchungszeitraum von den rheinland-pfälzischen Kommunen vorgenommenen Hebesatzänderungen näher untersucht sowie die Option steigender Hebesätze hinsichtlich ihrer Standortwirkungen im Rahmen des interkommunalen Steuerwettbewerbs ausführlich betrachtet.
- In einem dritten Schritt wurde die Entwicklung jener Finanzierungsquelle in die finanzwissenschaftliche Bewertung mit einbezogen, bei denen die Kommunen jenseits der Realsteuerpolitik ebenfalls über weitreichende eigene Gestaltungsmöglichkeiten verfügen. Zu diesen weiterhin untersuchten Einnahmequellen zählten sowohl die örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern als auch Erwerbseinkünfte, Gebühren und Beiträge, sonstige Verwaltungsentgelte sowie Vermögensveräußerungen (einschließlich des Rückgriffs auf vorhandenes Barvermögen), um auch in diesem Bereich aus einer ländervergleichenden Perspektive auf bestehende Defizite im Ausschöpfungsgrad der gegebenen Finanzierungsinstrumente hinzuweisen.

### *Entwicklung der kommunalen Einnahmen im Überblick*

Bezogen auf die Gesamteinnahmen von Städten, Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz, kann im Untersuchungszeitraum ein Anstieg von 9.295 Mio. Euro (2007) auf 11.626 Mio. Euro (2013) festgestellt werden, was einer Steigerung um 25,08 % entspricht. Damit übertrifft die prozentuale Veränderung der gesamten kommunalen Einnahmen zwar den Anstieg der Wirtschaftskraft des Landes Rheinland-Pfalz, die sich – gemessen mithilfe des BIP pro Einwohner – von 2007 bis 2013 um 16,23 % von 26.172 Euro je Einwohner auf 30.420 Euro je Einwohner erhöht hat. Allerdings ist dies nicht auf eine ebenso kontinuierliche wie gleichmäßige Steigerung sämtlicher kommunaler Einnahmen zurückzuführen. So erhöhten sich zum einen die kommunalen Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben von 2007 bis 2013 zwar absolut von 3.010 Mio. Euro auf 3.636 Mio. Euro, die relative Steigerung fiel mit 20,79 % jedoch deutlich geringer aus als die prozentuale Veränderung der kommunalen Gesamteinnahmen. Dies gilt in gleicher Weise für die Entwicklung der Realsteuern, deren Aufkommen sich absolut von 1.281 Mio. Euro auf 1.516 Mio. Euro im Fall der Gewerbesteuer (18,34 %) bzw. von 435 Mio. Euro auf 519 Mio. Euro im Fall der Grundsteuer (19,31 %) im Betrachtungszeitraum erhöht hat. Bei den Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb zeigt sich für den Untersuchungszeitraum sogar ein leichter Rückgang der absoluten Einnahmen von 1.066 Mio. Euro (2007) auf 1.059 Mio. Euro (2013), was einer prozentualen Veränderung von -0,66 % entspricht. Den mit Abstand größten Anstieg bei den kommunalen Einnahmen weisen demgegenüber die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse von Landes- und Bundesebene auf, die sich im Untersuchungszeitraum von 4.400 Mio. Euro (2007) auf 6.654 Mio. Euro (2013) erhöht haben, was eine Steigerung von 40,56 % bedeutet. Die Zuweisungen und Zuschüsse weisen damit im Vergleich zur Aufkommensentwicklung der Realsteuern und bezogen auf die prozentuale Veränderung eine fast doppelt so hohe Steigerungsrate auf.

Zwar kann daraus noch kein unmittelbarer Hinweis auf einen unzureichenden Ausschöpfungsgrad der eigengestaltbaren Einnahmequellen der rheinlandpfälzischen Kommunen abgeleitet werden. Die stark unterschiedliche Entwicklung der verschiedenen Einnahmekategorien hat jedoch dazu beigetragen, dass sich deren Anteile an den kommunalen Gesamteinnahmen im Zeitverlauf merklich verschoben haben. So ist – trotz absoluter Aufkommenssteigerung – der Anteil der kommunalen Steuern und steuerähnlichen Einnahmen an den Gesamteinnahmen von 32,38 % (2007) auf 31,27 % (2013) zurückgegangen, wobei der Gewerbesteueranteil von 13,78 % auf 13,04 % und der Anteil der Grundsteuer von 4,68 % auf 4,46 % gesunken sind. Ebenfalls zurückgegangen ist der Anteil der Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb, der in 2007 noch 11,47 % der Gesamteinnahmen betrug und sich in 2013 nur noch auf 9,11 % belief. Die gleiche Entwicklung kann bei den kommunalen Erlösen aus Vermögensveräußerungen festgestellt werden, deren Anteil an den Gesamt-

einnahmen von 2,74 % auf 1,91 % gesunken ist. Die einzige Einnahmekategorie, deren Anteil sich innerhalb des Untersuchungszeitraums ebenso stetig wie merklich erhöht hat, sind die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse von Landes- und Bundesebene (Steigerung des Anteils an den Gesamteinnahmen von 47,34 % in 2007 auf 53,20 % in 2013). Damit hat die Entwicklung der kommunalen Einnahmen in Rheinland-Pfalz in der jüngeren Vergangenheit einen Verlauf genommen, der nur bedingt mit den ökonomischen Anforderungen an eine angemessene kommunale Einnahmenpolitik in Einklang steht, wonach Zuweisungen und Zuschüssen lediglich ein subsidiärer Charakter und im Unterschied dazu den originären Einnahmequellen (Entgelte und Gebühren, Realsteuern) aus Gründen der fiskalischen Äquivalenz ein Vorrang bei der Finanzierung der kommunalen Haushalte beigemessen wird.

### *Realsteueraufkommen und Realsteuerkraft im Ländervergleich*

Richtet man den Blick zunächst auf die Entwicklung der Gewerbesteuer, hat sich deren Netto-Aufkommen im Betrachtungszeitraum von 314 Euro auf 375 Euro je Einwohner erhöht, was einer Steigerung von 19,28 % entspricht. Das Gewerbesteueraufkommen (netto) der Flächenländer ist im selben Zeitraum lediglich um 11,10 % gewachsen und zwar von 394 Euro auf 437 Euro je Einwohner. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Einnahmen aus der Grundsteuer B. Auch hier ist das Pro-Kopf-Aufkommen in Rheinland-Pfalz von 102 Euro auf 125 Euro je Einwohner gestiegen, was einer Aufkommenserhöhung innerhalb des gesamten Betrachtungszeitraums von 21,70 % entspricht. Diese Steigerungsrate liegt – anders als bei der Gewerbesteuer – aber nur leicht über dem Wachstum der Grundsteuer-B-Einnahmen der Flächenländer insgesamt, die sich im selben Zeitraum um 19,43 % von 119 Euro auf 142 Euro je Einwohner erhöht haben. Ein Aufkommensanstieg findet sich schließlich auch bei der Grundsteuer A (Erhöhung von 4,38 Euro auf 4,71 Euro je Einwohner; 2007-2013: +7,53 %), wobei das Wachstum der Pro-Kopf-Einnahmen hier allerdings hinter der Gesamtentwicklung der Flächenländer zurückgeblieben ist (Steigerung um 8,87 % von 4,62 Euro auf 5,03 Euro je Einwohner).

Die zumindest bezogen auf die Gewerbesteuer und die Grundsteuer B positive Entwicklung des Aufkommens in Rheinland-Pfalz sagt aus finanzwissenschaftlicher Sicht allerdings noch nichts darüber aus, ob die Städte und Gemeinden des Landes das vorhandene Potenzial an Steuereinnahmen hinreichend ausschöpfen. Eine erste Antwort auf diese Frage liefert eine ländervergleichende Betrachtung der Realsteuerkraft beider Steuern für 2012 und 2013. Danach lag – bei insgesamt unterdurchschnittlichen Gewerbesteuereinnahmen im Vergleich zu den Flächenländern insgesamt – im Fall der Gewerbesteuer zumindest die Realsteuerkraft der kreisfreien Städte sowohl in 2012 als auch in 2013 über den entsprechenden Werten der Flächenländer (469 Euro im Vergleich zu 424 Euro je Einwohner in 2012 bzw. 530 Euro im Vergleich zu 429 Euro je Einwohner in 2013). Das gleiche Bild zeigt sich bei der Grundsteuer B

– auch hier lag die Realsteuerkraft der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz in beiden Jahren über den Durchschnittswerten der Flächenländer (2012: 83 Euro gegenüber 76 Euro je Einwohner; 2013: 84 Euro im Vergleich zu 77 Euro je Einwohner). Dies lässt zumindest mit Blick auf die kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz die Schlussfolgerung zu, dass die „relative Steuerschwäche“ nicht vorrangig das Ergebnis einer relativen Wirtschaftsschwäche des Landes ist, sondern in erster Linie auf die Hebesatzpolitik der betrachteten Gebietskörperschaftsgruppe zurückgeführt werden muss.

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

### ***Hebesätze im Ländervergleich und entgangene Realsteuereinnahmen***

Eine Betrachtung der Entwicklung der Realsteuerhebesätze im Ländervergleich zeigt, dass sich das Niveau der Gewerbesteuerhebesätze in Rheinland-Pfalz während des gesamten Betrachtungszeitraums nur geringfügig verändert hat. Erst ab 2011 ist hier eine leichte Anhebung der Hebesätze festzustellen. Zwar gilt dies in gleicher Weise auch für das (gewogene) durchschnittliche Hebesatzniveau der Kommunen der westdeutschen Flächenländer sowie die entsprechende Höhe der Gewerbesteuerhebesätze im Bundesdurchschnitt. Allerdings lagen die Hebesätze der Kommunen in Rheinland-Pfalz deutlich unterhalb des Durchschnittswertes der Kommunen der westdeutschen Flächenländer sowie des gesamten Bundesgebiets. Ein ähnliches Bild zeigt sich bezogen auf die Grundsteuer B, bei der die Hebesätze der rheinland-pfälzischen Kommunen im Zeitraum von 2007 bis 2013 durchgehend deutlich unterhalb des durchschnittlichen Hebesatzniveaus der Kommunen der westlichen Flächenländer sowie des Bundesgebiets insgesamt lagen. Zwar ist in Rheinland-Pfalz der durchschnittliche Hebesatz der Grundsteuer B ab 2011



stetig erhöht worden. Da jedoch sowohl in den westlichen Flächenländern als auch bezogen auf das gesamte Bundesgebiet zeitgleich ebenfalls entsprechende Hebesatzsteigerungen vorgenommen wurden, ist der Abstand des Hebesatzniveaus in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den westlichen Flächenländern sowie in Relation zu den Werten für das gesamte Bundesgebiet mehr oder weniger konstant geblieben. Ein Aufholen der rheinland-pfälzischen Kommunen beim Hebesatzniveau kann lediglich mit Blick auf die Grundsteuer A festgestellt werden, bei der durch entsprechende Hebesatzerhöhungen ab 2011 zumindest der Abstand zu den durchschnittlichen Gewerbesteuer-A-Hebesätzen des gesamten Bundesgebiets verringert werden konnte.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist hier allerdings anzumerken, dass mit Blick auf die kommunale Hebesatzpolitik in Rheinland-Pfalz die relativ stärkste Satzerhöhung bei der aufkommensmäßig mit Abstand schwächsten der drei Realsteuern stattgefunden hat. Eine auch nur ansatzweise Schließung der bestehenden Lücke beim Pro-Kopf-Realsteueraufkommen der rheinland-pfälzischen Kommunen im Vergleich zum Länderdurchschnitt wäre jedoch nur dann möglich gewesen, wenn im Zeitraum von 2007 bis 2013 deutlich stärkere Hebesatzerhöhungen bei der Gewerbesteuer ebenso wie der Grundsteuer B vollzogen worden wären, als dies in Rheinland-Pfalz de facto der Fall war. Um bewerten zu können, ob mit dem tatsächlich erzielten Einnahmen aus Gewerbe- und Grundsteuer zugleich das vorhandene Aufkommenspotential hinreichend ausgeschöpft wurde, bedarf es einer Gegenüberstellung des Ist-Aufkommens der drei Realsteuern mit dem rechnerischen Realsteueraufkommen, welches die rheinland-pfälzischen Kommunen hätten erzielen können, wenn von diesen die jährlichen (gewogenen) bundesdurchschnittlichen Hebesätze angewendet worden wären. Auf Grundlage einer entsprechenden Simulationsrechnung kann für den Zeitraum von 2007 bis 2013 über alle drei Realsteuern hinweg das von den rheinland-pfälzischen Kommunen nicht ausgeschöpfte und damit entgangene (rechnerische) Einnahmepotential auf 1.099 Mio. Euro geschätzt werden.

### *Quantität und mögliche Motive getätigter Hebesatzvariationen*

Eine Auswertung der vorliegenden Hebesatzstatistik für den Zeitraum von 2007 bis 2014 macht deutlich, dass sich mit Blick auf die Anzahl an Hebesatzvariationen der Kommunen in Rheinland-Pfalz zwei Phasen mit einem merklich divergierenden Aktivitätsniveau voneinander unterscheiden lassen. So haben bis 2010 insgesamt lediglich 610 der 2.306 rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden mindestens einen Hebesatz der drei Realsteuern entweder angehoben oder gesenkt. Bezogen auf die Jahre 2007 bis 2010 haben dabei 420 Kommunen den Hebesatz der Gewerbesteuer verändert (darunter in 288 Fällen in Form einer Anhebung). Bei der Grundsteuer B wiederum haben 388 Kommunen den entsprechenden Hebesatz geändert (davon 239 Städte und Gemeinden, die den Satz angehoben haben). Hinsichtlich der

Grundsteuer A kann schließlich bei 410 Städten und Gemeinden eine Veränderung der Hebesätze festgestellt werden, wobei es sich in 232 Fällen um eine Steigerung handelt. Im Unterschied zu dieser ersten Phase, die lediglich durch eine vergleichsweise geringe Zahl an Hebesatzvariationen gekennzeichnet ist, hat die Quantität an Änderungen in der darauffolgenden Phase von 2011 bis 2014 stark zugenommen. So wurde der Hebesatz der Gewerbesteuer im zuletzt genannten Zeitraum von 2.309 Kommunen variiert (darunter 2.294 Hebesatzerhöhungen). Im Fall der Grundsteuer B beläuft sich die Zahl der Städte und Gemeinden mit Hebesatzveränderungen auf 4.346, wobei in 4.330 Fällen der Hebesatz gesteigert wurde. Bei der Grundsteuer A finden sich in dieser zweiten Phase 3.419 Kommunen mit Hebesatzvariationen (darunter 3.388 Fälle in Gestalt einer Erhöhung). Unter Berücksichtigung sämtlicher Hebesatzvariationen für den Zeitraum von 2007 bis 2014 ergibt sich als Gesamteffekt bei der Gewerbesteuer eine durchschnittliche prozentuale Veränderung über alle 2.306 rheinland-pfälzischen Kommunen hinweg in Höhe von 5,1 % (Median: 4,3 %). Der entsprechende Wert für die Grundsteuer B beträgt 16,1 % (Median: 14,1 %) und für die Grundsteuer A 11,2 % (Median: 10,7 %). Diese Werte lassen sich als Ausdruck einer lediglich moderaten Politik der Hebesatzerhöhungen interpretieren, die keinen Hinweis auf das kommunale Bemühen um eine möglichst weitreichende Ausschöpfung des vorhandenen Realsteuerpotenzials enthält.

Fragt man zudem nach der Motivation für die genannte Zahl an Hebesatzsteigerungen der rheinland-pfälzischen Kommunen im Betrachtungszeitraum, können diese nur teilweise als Ausdruck einer Politik der gezielten Einnahmesteigerung interpretiert werden. Vielmehr erfolgten diese in keinem geringen Umfang aufgrund von Veränderungen in den externen Rahmenbedingungen der kommunalen Hebesatzpolitik – namentlich in Form der Einrichtung des Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz im Jahr 2012 sowie in Gestalt einer zweimaligen Anhebung der Nivellierungssätze des kommunalen Finanzausgleichs mit Wirksamkeit ab 2011 bzw. 2014. So lassen sich mit Blick auf 2011 rund 69 % der Hebesatzsteigerungen bei der Grundsteuer B, 66 % bei der Grundsteuer A und knapp 23 % bei der Gewerbesteuer auf die Erhöhung der Nivellierungssätze zurückführen. Für das Jahr 2014 belaufen sich die entsprechenden Anteilswerte der gesamten Hebesatzerhöhungen sogar auf etwas mehr als 88 % bei der Grundsteuer B, 79 % bezogen auf die Grundsteuer A sowie knapp 75 % im Fall der Gewerbesteuer. Mit Blick auf das Jahr 2012 stehen wiederum knapp 74 % der Hebesatzerhöhungen bei der Grundsteuer B, rund 60 % bei der Grundsteuer A und etwas mehr als 35 % im Fall der Gewerbesteuer im direkten Zusammenhang mit der Einrichtung des Kommunalen Entschuldungsfonds. Sowohl die zeitliche Konzentration der Hebesatzerhöhungen mit Blick auf die drei genannten Ereignisse als auch deren Ausmaß legen die Schlussfolgerung nahe, dass die vorgenommenen Steuererhöhungen insbesondere hinsichtlich der Grundsteuer, für 2014 aber

auch bezogen auf die Gewerbesteuer nicht vorrangig „intrinsisch motiviert“ waren, um als Ausdruck einer willentlichen Entscheidung zur weitreichenden Ausschöpfung des eigenen Einnahmepotenzials gelten zu können. Vielmehr lassen sich in Anbetracht dessen die Hebesatzsteigerungen bei den drei Realsteuern zu einem nennenswerten Teil auf externe Anstöße zurückführen, was die Interpretation einer mehrheitlich „extrinsisch motivierten“ Hebesatzpolitik nahelegt.

### *Standorteffekte im interkommunalen Steuerwettbewerb*

Entgegen dem häufig von kommunaler Seite vorgebrachten Argument, das Hebesatzerhöhungen zu negativen Standorteffekten im interkommunalen Steuerwettbewerb führen, ist weder mit Blick auf das bestehende Hebesatzniveau in Rheinland-Pfalz noch unter Einbeziehung von Ergebnissen entsprechender ökonomischer Steuerwirkungsanalysen davon auszugehen, dass eine Steigerung der Realsteuerhebesätze zu einer spürbaren Abwanderung von Unternehmen führen wird. So zeigen finanzwissenschaftliche Untersuchungen, dass sich die steuerpolitische Entscheidung von Kommunen nicht an der Gesamtheit der übrigen Kommunen ausrichtet, sondern vor allem an den Hebesätzen der Kommunen im räumlich nahen Umfeld orientiert. Damit ist die Intensität des interkommunalen Steuerwettbewerbs geographisch stark begrenzt mit der Folge, dass die davon ausgehenden Wirkungen auf die kommunale Steuerpolitik einen geographisch sehr engen Radius aufweisen. D.h. solange auch in der „Nachbarschaft“ einer Gemeinde Kommunen mit vergleichbar hohen Steuer- bzw. Hebesätzen anzutreffen sind, ist ein negativer Wettbewerbseffekt – vor allem in Form entsprechender Abwanderungsbewegungen ortsansässiger Unternehmen – unwahrscheinlich bzw. marginal.

Neben dem Argument der drohenden Abwanderungseffekte ist auch die von kommunaler Seite häufig geäußerte Befürchtung eines steuerinduzierten Verlustes an Standortattraktivität zu relativieren. So ist vor dem Hintergrund vorliegender regionalökonomischer Untersuchungsergebnisse davon auszugehen, dass aufgrund der vergleichsweise geringen Bedeutung, die der Höhe von lokalen Steuern und Abgaben als relevantem Standortfaktor seitens der Unternehmen beigemessen wird, eine (weitere) Erhöhung insbesondere der Gewerbesteuerhebesätze zu keiner nennenswerten Beeinträchtigung der Standortattraktivität der rheinland-pfälzischen Kommunen führen würde. Für den Fall einer Erhöhung der Realsteuern ist schließlich auch zu berücksichtigen, dass die Grundsteuer ebenso wie die Gewerbesteuer hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die lokale Standortattraktivität aus ökonomischer Sicht nicht mit Steuern wie der Einkommen- oder Körperschaftssteuer vergleichbar sind. Verantwortlich hierfür ist, dass alle drei Realsteuern (Gewerbesteuer, Grundsteuer B, Grundsteuer A) im Kern lokale (gruppenmäßige) Äquivalenzsteuern sind, die dazu dienen, seitens der Kommunen bereitgestellte Leistungen (bzw. damit verbundene Ausgaben), die sich wertsteigernd auf die jeweilige Bemessungs-

grundlage auswirken, zumindest teilweise fiskalisch abzugelten. Wenn bislang über Kassenkredite finanzierte Angebote im Bereich der kommunalen Infrastruktur von den rheinland-pfälzischen Städten und Gemeinden zukünftig verstärkt aus einem gesteigerten Realsteueraufkommen finanziert werden, dann dient dies letztlich einer Stärkung der fiskalischen Äquivalenz und wäre unter Effizienzaspekten uneingeschränkt zu begrüßen.

### ***Ausschöpfung weiterer kommunaler Einnahmequelle***

Mit Blick auf die Entwicklung der Einnahmen aus örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern der rheinland-pfälzischen Kommunen im Zeitraum von 2007 bis 2013 kann ein deutlicher Anstieg von 30,5 Mio. Euro auf 61,9 Mio. Euro festgestellt werden, was einer Steigerung von 101,9 % entspricht. Das Anwachsen des örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteueraufkommens verteilt sich allerdings weder gleichmäßig auf den gesamten Untersuchungszeitraum noch auf die einzelnen Steuerarten und Gebietskörperschaftsgruppen. Vielmehr ist hier erst in den Jahren 2012 und 2013 eine nennenswerte Aufkommenssteigerung vor allem bei den kreisfreien Städten zu verzeichnen, die wiederum fast ausschließlich auf erhöhte Einnahmen bei der Vergnügungssteuer zurückzuführen ist. Die Aufkommenssteigerungen in 2012 und 2013 legen zudem die Schlussfolgerung nahe, dass bei entsprechender Ausgestaltung der kommunalen Einnahmenpolitik bereits zu einem früheren Zeitpunkt allein bezogen auf die Vergnügungssteuer rechnerische Mehreinnahmen in Höhe von rund 63 Mio. Euro im Zeitraum von 2007 bis 2011 möglich gewesen wären.

Ebenfalls bezogen auf die Jahre 2012 und 2013 kann festgestellt werden, dass das kommunale 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. Dabei wiesen Länder wie Nordrhein-Westfalen oder auch Hessen mehr als doppelt so hohe Pro-Kopf-Einnahmen im Bereich der kommunalen Gebühren- und sonstigen Entgelthaushalte auf, als dies mit Blick auf Rheinland-Pfalz der Fall ist. Ursächlich für die vergleichsweise geringen Pro-Kopf-Einnahmen sind unter anderen die zum Teil niedrigen Kostendeckungsgrade der kommunalen Gebührenhaushalte in Rheinland-Pfalz, die – wie etwa beim Bestattungs- und Friedhofswesen – entweder aktuell oder zumindest vergangenheitsbezogen deutlich das Niveau an Kostendeckung unterschreiten, welches in anderen Flächenländern zu finden ist.

Vergleichbar dem Gebühren- und Entgeltaufkommen lagen für 2012 und 2013 auch die Pro-Kopf-Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (darunter vor allem: Konzessionsabgaben, Gewinnanteile aus Unternehmen und Beteiligungen, Mieten und Pachten, Einnahmen aus Verkauf) der rheinland-pfälzischen Kommunen mit 127,34 Euro je Einwohner (2012) bzw. 130,89 Euro je Einwohner (2013) sowohl unter dem Durchschnitt der westlichen Flä-

chenländer (135,28 Euro bzw. 135,44 Euro je Einwohner) als auch unter dem entsprechenden Durchschnittswert für sämtliche Flächenländer (138,19 Euro bzw. 141,11 Euro je Einwohner). Aus finanzwissenschaftlicher Sicht bietet zudem der Rückgriff auf vorhandenes Finanzvermögen eine weitere Möglichkeit zur finanziellen Entlastung der kommunalen Haushalte. Aus aktueller Sicht (Stand: 2013) verfügen die rheinland-pfälzischen Kommunen über ein Finanzvermögen in Form von Bargeldbeständen und Sichteinlagen in Höhe von 1.044 Mio. Euro (bzw. 261,78 Euro je Einwohner). Hierbei lag vor allem der entsprechende Wert für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit 281,71 Euro je Einwohner um mehr als das 4-fache (kreisfreie Städte: 65,53 Euro je Einwohner) bzw. um mehr als das 6-fache (Landkreise: 46,55 Euro je Einwohner) über dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Wert der beiden anderen Gebietskörperschaftsgruppen. Auch wenn der Rückgriff auf vorhandene Finanzvermögensbestände in Form von Bargeld und Sichteinlagen seinem Charakter nach nicht für eine kontinuierliche Ausgabenfinanzierung genutzt werden kann, bleibt dennoch festzuhalten, dass das Ergebnis der Datenauswertung zu dieser Finanzierungsquelle der rheinland-pfälzischen Kommunen als ein weiterer Hinweis auf ein bislang nicht angemessen ausgeschöpftes Einnahmepotenzial interpretieren werden kann.

### *Fazit*

Fasst man die Ergebnisse der finanzwissenschaftlichen Bewertung der Einnahmen- und Hebesatzpolitik der rheinland-pfälzischen Kommunen für den Zeitraum von 2007 bis 2013 zusammen, zeigt sich entgegen der jüngsten Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz, 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, Vermögensveräußerungen sowie unter Rückgriff auf vorhandenes Finanzvermögen) 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 im Rahmen der Einnahmenpolitik „ihre Kräfte größtmöglich anspannen“, um den Ausschöpfungsgrad ihrer originären Finanzierungsquellen angemessen zu erhöhen.

## 6

### Literaturverzeichnis

- Arbeitskreis Strukturanalyse der Gemeindefinanzreformkommission (2011): Bericht des Arbeitskreises Strukturanalyse (Stand: 26. Januar 2011, o.O.
- Baretti, C. (2002), Wird kommunale Standortpolitik bestraft? – Die Anreizeffekte des kommunalen Finanzsystems, in: ifo Schnelldienst, Jg. 55, S. 10-16.
- Brennan, G. und J.M. Buchanan (1980): The Power to Tax – Analytical Foundation of a Fiscal Constitution, Cambridge (MA).
- Büttner, T. (2000): Steuerwettbewerb im Föderalstaat – Eine empirische Analyse der kommunalen Hebesatzpolitik, in: Büttner, T. (Hrsg.), Finanzverfassung und Föderalismus in Deutschland und Europa, Baden-Baden, S. 61-87.
- Büttner, T. (2002): Kommunale Zuschläge bei Einkommen- und Körperschaftsteuer – Reformoptionen und Konsequenzen, Referat anlässlich des Symposiums Kommunale Steuer- und Finanzreform zur Feier des 75-jährigen Gründungsjubiläums des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln am 6. Dezember 2002.
- Büttner, T. (2003): Zur Aufkommens- und Budgetwirkung der gemeindlichen Steuerpolitik: Empirische Ergebnisse für baden-württembergische Gemeinden, o.O.
- Caniser, D. (2004): Finanzwissenschaftliche Steuerlehre, Stuttgart.
- Döring, T. (1994): Subsidiaritätsprinzip, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Jg. 23, S. 243-246.
- Döring, T. (1999): Marktwirtschaftliche Ordnung und föderativer Staatsaufbau, in: Mückl, W.J. (Hrsg.), Subsidiarität, Paderborn, S. 63-91.
- Döring, T. (2001): Institutionenökonomische Fundierung finanzwissenschaftlicher Politikberatung – Grundfragen und Anwendungsfall der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems in Deutschland, Marburg.
- Döring, T. (2003): Optionen zur Reform des kommunalen Einnahmesystems – Überblick und ökonomische Bewertung, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 104, S. 193-198.
- Döring, T. (2007): Das Gemeindesteuersystem erneut auf dem Prüfstand – Ökonomische Bewertung der Erfolgsaussichten einer modifizierten Variante des Reformmodells der Stiftung Marktwirtschaft, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 56, S. 25-53.
- Döring, T. (2014): Ziele und Ausgestaltung von Standortpolitik vor dem Hintergrund aktueller ökonomischer Herausforderungen im Standortwettbewerb, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Nr. 14-5, Darmstadt.

- Döring, T. und M. Wohltmann (1999): Ausweitung kommunaler Wirtschaftstätigkeit aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 38, S. 45-64.
- Döring, T. und B. Aigner (2010): Standortwettbewerb, unternehmerische Standortentscheidungen und lokale Wirtschaftsförderung, in: Van der Beek, G., Korn, T. und E. Fischer (Hrsg.): Aktuelle Herausforderungen in der Wirtschaftsförderung – Chancen und Perspektiven in einer sich wandelnden Welt, Lohmar, S. 13-49.
- Döring, T. und B. Aigner-Walder (2012): Economic Activities of German Local Authorities – Critical Notes from a Public Finance Perspective, in: Administration, Vol. 10, S. 7-20.
- Döring, T., Otter, N. und F. Rischkowsky (2012): Kommunale Finanzausstattung zwischen Sachgerechtigkeit und Verteilungskampf, Baden-Baden.
- Feld, L.P. (2000): Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution – Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz, Tübingen.
- Feld, L.P. und G. Kirchgässner (2001): Vor- und Nachteile des internationalen Steuerwettbewerbs, in: Müller, W., Fromm, O. und B. Hansjürgens (Hrsg.), Regeln für den europäischen Systemwettbewerb: Steuern und soziale Sicherungssysteme, Marburg, S. 21-51.
- Fischer, G., Wahse, J., Dahms, V., Frei, M., Riedmann, A. und F. Janik (2007): Standortbedingungen und Beschäftigung in den Regionen West- und Ostdeutschlands, IAB Forschungsberichte 5/2007, Nürnberg.
- Fischer-Menshausen, H. (1956): Das Finanzverfassungsgesetz, in: Die öffentliche Verwaltung, Jg. 9, S. 161-171.
- Fisher, R.C. (2007): State and Local Public Finance, 3. Auflage, Mason et al.
- Göhring, U., Müller, W., Meffert, H. und A. Wagenführer (2011): Der kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz, in: LKRZ – Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Jg. 5, S. 1-5.
- Grabow, B. (2005): Weiche Standortfaktoren in Theorie und Empirie – ein Überblick, in: Thießen, F. et al. (Hrsg.), Weiche Standortfaktoren – Erfolgsfaktoren regionaler Wirtschaftsentwicklung, Berlin, S. 37-52.
- Hansjürgens, B. (2001): Äquivalenzprinzip und Staatsfinanzierung, Berlin.
- Henke, K.-D. (1981): Die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften, in: Pohmer, D. (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs III, Berlin, S. 11-83.
- Henneke, H.-G. (2002): Strukturfragen des kommunalen Finanzausgleich – dargestellt am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 103, S. 145-154.
- Homburg, S. (2010): Allgemeine Steuerlehre, 6. Auflage, München.
- Inman, R.P. (1989): The Local Decision to Tax – Evidence from Large U.S. Cities, in: Regional Science and Urban Economics, Vol. 19, S. 455-491.

- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2003): Standortpolitik – Kosten wiegen am schwersten, in: iwd - Informationsdienst, Nr. 33 (14. August 2003), S. 2.
- Institut Finanzen und Steuern (2015): Grundsteuer und Gewerbesteuer – Update 2014, Entwicklung der Hebesätze der Gemeinden mit 20.000 und mehr Einwohnern im Jahr 2014 gegenüber 2013, Berlin.
- Junkernheinrich, M., Micosatt, G., Holler, B. und J. Blome (2009): Finanzen im Kreis und finanzielle Unterausstattung, Bottrop und Kaiserslautern.
- Ladd, H.F. (1992): Mimicking of Local Tax Burdens among Neighboring Countries, in: Public Finance Quarterly, Vol. 20, S. 450-467.
- Landesregierung Rheinland-Pfalz, Städtetag Rheinland-Pfalz, Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz und Landkreistag Rheinland-Pfalz (2010): Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RLP) – Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände und der rheinland-pfälzischen Landesregierung, Mainz
- Landtag Rheinland-Pfalz (2013): Kleine Anfrage des Abgeordneten Ulrich Steinbach (Bündnis 90/Die Grünen) und Antwort des Ministeriums des Inneren, für Sport und Infrastruktur – Veränderung der Realsteuerhebesätze der Kommunen in Rheinland-Pfalz im Zuge des Beitritts zum Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RLP), Drucksache 16/2822, Mainz.
- Meffert, H. und W. Müller (2008): Kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Stuttgart.
- Meffert, H. und W. Müller (2011): Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz – Fünftes Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes, in: LKRZ – Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Jg. 5, S. 126-130.
- Meffert, H. und W. Müller (2012a): Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz zum kommunalen Finanzausgleich, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 113, S. 121-126.
- Meffert, H. und W. Müller (2012b): Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz – Landesgesetz zur Änderung finanzausgleichsrechtlicher Vorschriften, in: LKRZ - Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Jg. 6, S. 227-231.
- Meffert, H. und W. Müller (2014): Der kommunale Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz – Landesgesetz zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs, in: LKRZ – Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Jg. 8, S. 89-96.
- Ministerium des Inneren, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz (2011): Leitfaden ‚Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP)‘, Mainz.
- Müller, W. und H. Meffert (2011): Der kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 112, S. 28-34.



- Pfennig, G. (1986): Eine neue Finanzverfassung für die EG, in: *Integration*, Jg. 9, S. 143-155.
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2013): *Kommunalbericht 2013*, Speyer.
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2014): *Kommunalbericht 2014*, Speyer.
- Reding, K. (1995): *Kommunaler Finanzausgleich*, in: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover, S. 533-541.
- Reding, K. und W. Müller (1999): *Einführung in die Allgemeine Steuerlehre*, München.
- Saavedra, L. (1999): *A Model of Welfare Competition with Evidence form AFDC*, ZEW Discussion Paper Nr. 99-27, Mannheim.
- Schaltegger, C.A. (2003): *Fiskalischer Föderalismus und Staatstätigkeit*, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 52, S. 84-110.
- Schwarz, K.-A. (1997): *Der kommunale Finanzausgleich – Verfassungsrechtliche Grundlagen und Anforderungen*, in: *Der Gemeindehaushalt*, Jg. 98, S. 25-29.
- Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (2012a): *Urteil vom 14. Februar 2007 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 (GVBl. S. 80) in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 2007/2008 vom 19. Dezember 2006 (GVBl. S. 421) und den Ansätzen für die Finanzausgleichsmasse für das Jahr 2007 (VGH N3/11)*, Koblenz.
- Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (2012b): *Wesentliche Inhalte des Urteils des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 14. Februar 2012 (VGH 3/11)*, 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.

## 7 Anhang

Tabelle 22: Ermittlung der rechnerischen Gewerbesteuermehrereinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen unter Anwendung des jährlichen bundesdurchschnittlichen Hebesatzes 2007-2013

Jahr	Istaufkommen (netto)	Grundbetrag	Ø Hebesatz Deutschland Insgesamt	Rechnerisches Aufkommen (netto)	Differenz aus Spalte 5 und Spalte 2
		[Mio. Euro]	[ %]	[Mio. Euro]	[Mio. Euro]
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
2007	1.274,1	434,3	389	1.353,3	79,2
2008	1.332,6	440,6	388	1.408,7	76,1
2009	1.011,9	336,2	387	1.068,2	56,3
2010	1.180,6	399,2	390	1.261,1	80,5
2011	1.333,1	446,6	392	1.418,0	84,9
2012	1.506,1	491,1	393	1.582,6	76,5
2013	1.497,1	486,5	395	1.575,8	78,7

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

Tabelle 23: Ermittlung der rechnerischen Grundsteuer-B-Mehreinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen unter Anwendung des jährlichen bundesdurchschnittlichen Hebesatzes 2007-2013

Jahr	Istaufkommen (netto)	Grundbetrag	Ø Hebesatz Deutschland Insgesamt	Rechnerisches Aufkommen (netto)	Differenz aus Spalte 5 und Spalte 2
	[Mio. Euro]	[Mio. Euro]	[ % ]	[Mio. Euro]	[Mio. Euro]
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
2007	416,9	123,4	400	493,6	76,7
2008	422,2	124,9	400	499,6	77,4
2009	426,1	126,4	401	506,8	80,7
2010	445,9	130,1	410	533,4	87,5
2011	463,1	130,4	418	545,0	81,9
2012	488,0	132,5	425	563,1	75,1
2013	499,9	133,9	436	583,8	83,9

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

Tabelle 24: Ermittlung der rechnerischen Grundsteuer-A-Mehreinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen unter Anwendung des jährlichen bundesdurchschnittlichen Hebesatzes 2007-2013

Jahr	Istaufkommen (netto)	Grundbetrag	Ø Hebesatz Deutschland Insgesamt	Rechnerisches Aufkommen (netto)	Differenz aus Spalte 5 und Spalte 2
	[Mio. Euro]	[1.000 Euro]	[ % ]	[Mio. Euro]	[Mio. Euro]
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
2007	17,7	6,2	295	18,2	0,5
2008	17,9	6,3	296	18,6	0,7
2009	18,4	6,4	297	19,0	0,6
2010	18,0	6,3	301	18,9	0,9
2011	18,7	6,3	306	19,2	0,5
2012	18,8	6,2	311	19,2	0,4
2013	18,7	6,1	316	18,9	0,2

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

Tabelle 25: Rechnerische Realsteuermehreinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen unter Anwendung des jährlichen durchschnittlichen Realsteuerhebesätze der westlichen Flächenländer (ohne Rheinland-Pfalz) 2007-2013

Jahr	Gewerbesteuer [Mio. EUR]	Grundsteuer B [Mio. EUR]	Grundsteuer A [Mio. EUR]	Summe [Mio. EUR]
2007	87,91	56,96	1,64	146,51
2008	84,94	57,42	1,76	144,12
2009	63,12	59,28	1,63	124,03
2010	92,56	67,99	2,03	162,58
2011	93,9	62,41	1,59	157,90
2012	86,35	56,58	1,41	144,34
2013	88,51	73,43	1,37	163,31
<b>Summe</b>	<b>597,29</b>	<b>434,07</b>	<b>11,43</b>	<b>1.042,79</b>

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

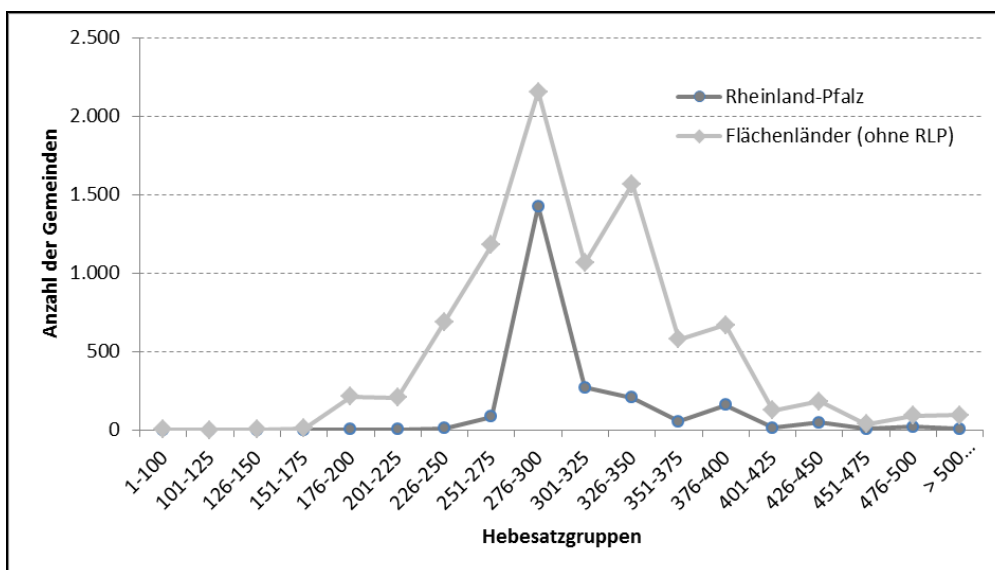


Abbildung 10: Anzahl der Kommunen je Hebesatzgruppe der Grundsteuer A für Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den übrigen Flächenländern 2013

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

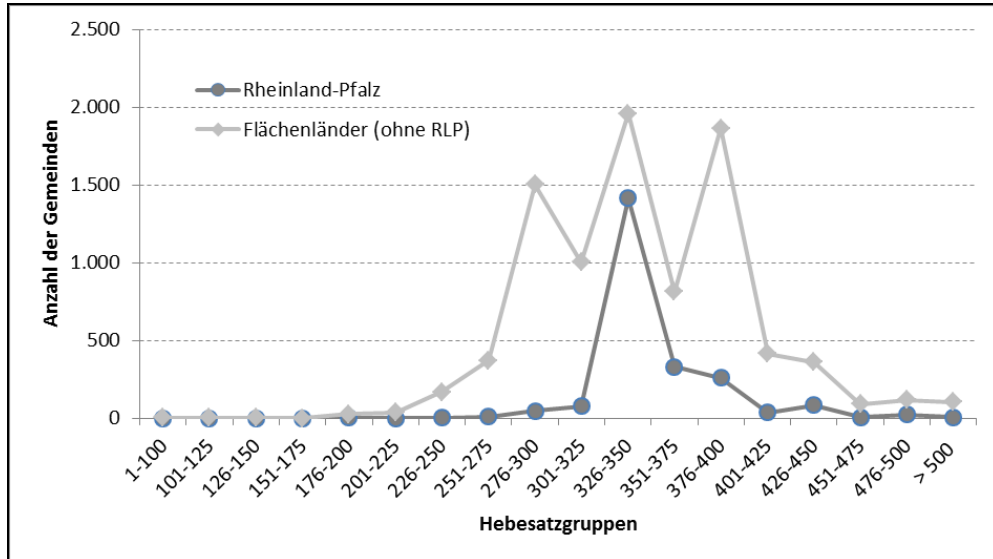


Abbildung 11: Anzahl der Kommunen je Hebesatzgruppe der Grundsteuer B für Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den übrigen Flächenländern 2013

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

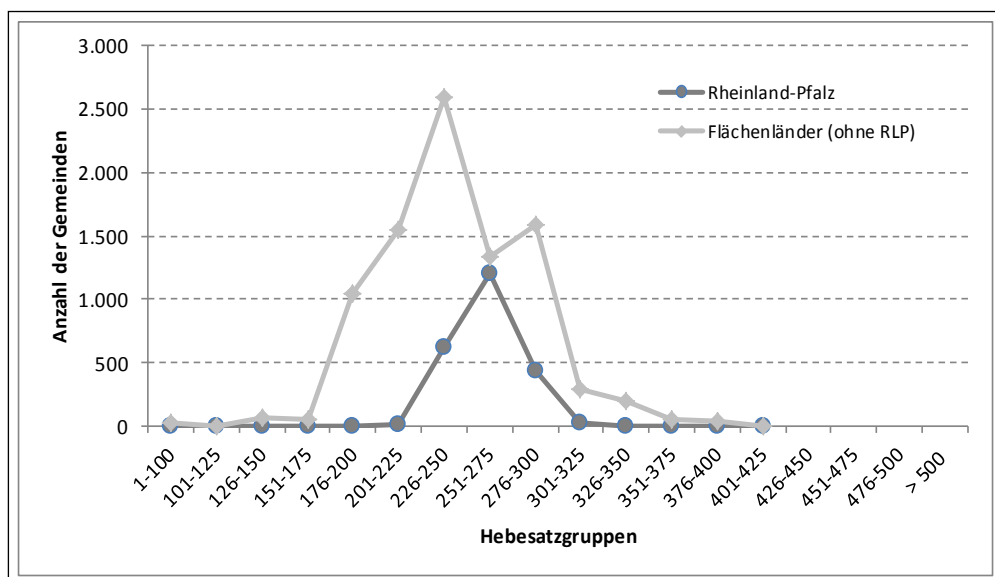


Abbildung 12: Anzahl der Kommunen je Hebesatzgruppe der Gewerbesteuer für Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den übrigen Flächenländern 2013

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