A Kommunale Finanzen im Jahr 2018

B Gemeindesteuern

C Bargeld und Sichteinlagen (liquide Mittel)

D Kassenkredite

E Starke und schwache Städte

BertelsmannStiftung

Inhalt

Zusammenfassung 4

1 Einleitung 5

2 Steuereinnahmen und Hebesätze im Zeitverlauf 7

4 Ausmaß und Entwicklung der Disparitäten auf Kreisebene 15
- 4.1 Steuereinnahmen insgesamt 15
- 4.2 Grundsteuer B 20
- 4.3 Gewerbesteuer 25

5 Zusammenhänge zwischen den Steuerarten 31

6 Fazit 34

Literatur 34

Zusammenfassung

- Steuern sind im Bundesdurchschnitt die wichtigste Einnahmekategorie der Kommunen. Die Steuereinnahmen korrelieren stark mit der Wirtschaftsstruktur. Die Verteilung der Steuern ist gleichsam Indikator als auch Triebfeder interkommunaler Disparitäten.

- Die politische Bedeutung der Gemeindesteuern geht über die fiskalische hinaus. Die Gemeinden definieren über Steuerhoheiten und Hebesätze einen wichtigen Teil ihrer lokalen Autonomie.

- Seit dem krisenbedingten Einbruch 2009 sind die Gemeindesteuern mit 55 Prozent stark angewachsen. Dieser Anstieg basiert primär auf der Gewerbe- und der Einkommensteuer.

- Auf Ebene der Länder weisen weiterhin Bayern, Baden-Württemberg und Hessen die mit Abstand höchste Steuerkraft auf. Am unteren Ende der Verteilung rangieren ebenso mit Abstand vier ostdeutsche Länder. Im Durchschnitt erzielen die ostdeutschen Kommunen nur 63 Prozent der westdeutschen Steuereinnahmen. Nur zwei von 74 ostdeutschen Kommunen erreichen den westdeutschen Durchschnitt.

- Ein großer Teil der Differenz lässt sich auf die Gewerbesteuer zurückführen, die hoch mit der Wirtschaftskraft korreliert. Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern als schwächstes Land erreichen nur 43 Prozent des hessischen Niveaus an der Spitze. Bei der Gewerbesteuer kam es im Vergleich der Jahre 2017 und 2012 kaum zu Erhöhungen der Hebesätze.

- Das Aufkommen der Grundsteuer B weicht in der Verteilung deutlich von der Gewerbesteuer ab. An der Spitze stehen seit vielen Jahren die Gemeinden Nordrhein-Westfalens mit rund dem doppelten Niveau des letztplatzierten Brandenburg. Die Einnahmen sind seit 2012 deutlich gestiegen, was fast allein auf höheren Hebesätzen beruht. Nordrhein-Westfalen und Hessen nahmen starke Anhebungen vor, während die Gemeinden in Schleswig-Holstein, Bayern und Baden-Württemberg unter der Inflationsrate blieben und damit reale Einnahmeverluste verzeichneten.

- Auf Ebene der 397 Kreise und kreisfreien Städte verdeutlicht sich die Steuerschwäche Ostdeutschlands und die Stärke Süddeutschlands. So liegen von den 40 stärksten Kommunen 39 in Westdeutschland und von den 40 schwächsten Kommunen 36 in Ostdeutschland. Der stärkste Kreis München hat je Einwohner das siebenfache Aufkommen des schwächsten Kreises Mansfeld-Südharz (Sachsen-Anhalt).

- Allgemein ist die Mobilität der Kommunen im Zeitvergleich gering. Das stärkste und schwächste Quartil besteht in 2012 und 2017 zu 85 bzw. 84 Prozent aus den gleichen Kommunen. Dies zeigt die Bedeutung der Wirtschaftsstruktur, die mittelfristig kaum wesentlich veränderbar ist.

- Das Aufkommen der Grundsteuer B resultiert aus dem lokalen Messbetrag und dem lokalen Hebesatz. Hohe Hebesätze führen daher nicht automatisch zu hohen Einnahmen. Die 20 Kommunen mit den höchsten Einnahmen liegen in Nordrhein-Westfalen und Hessen. Dies ist nicht zuletzt eine Folge des Haushaltsdrucks.

- Die lokale Relevanz der Grundsteuer B zeigt sich auch an der Aufkommensrelation zur Gewerbesteuer. Im Bundesdurchschnitt beträgt diese 26 Prozent. In den wirtschaftsstarken süddeutschen Kommunen liegt sie unter 10 Prozent.

- Die Gewerbesteuer entwickelt sich parallel zur Wirtschaftslage. Hohe Aufkommen verzeichnet flächendeckend Baden-Württemberg, während in den übrigen westdeutschen Ländern auch steuerschwache Kom-

munen existieren. In Ostdeutschland erreicht nur eine Kommune (Kreis Dahme-Spreewald) das westdeutsche Niveau. Infolge der sehr starken Wirtschaftsstruktur erzielen die süddeutschen Kommunen hohe Aufkommen trotz niedriger Hebesätze.

- Große Teile der lokalen Steuereinnahmen hängen direkt oder indirekt mit der lokalen Wirtschaftsstruktur zusammen. Die Effekte sind dabei teils indirekt (Anteil an der Umsatzsteuer) und gehen weit über die Gewerbesteuer hinaus.

- Die höchste Konzentration der Steuereinnahmen ist bei der Grundsteuer A gegeben (Gini-Koeffizient 0,5), die aber nur in wenigen Kommunen relevante Größenordnungen erreicht. Im Vergleich der Steuerarten zeigt sich, dass die Gewerbesteuer relativ ungleich verteilt ist (Gini-Koeffizient 0,27) und Einkommensteuer und Grundsteuer B einen ausgleichenden Effekt besitzen.

1 Einleitung

Steuereinnahmen sind im Bundesdurchschnitt die größte Einnahmekategorie der Kommunen. Der in Teil A anhand der Kassenstatistik 2018 dargestellte Finanzierungsumfang von rund 40 Prozent unterzeichnet dabei die Bedeutung der Steuern sogar, denn auf Ebene der Gemeinden, welchen die Steuern zufließen, sind es rund 50 Prozent.[1] Die Steuereinnahmen korrelieren im Allgemeinen stark mit der Wirtschaftsstruktur, sodass erhebliche regionale Differenzen auftreten. Sie sind damit nicht nur Indikator, sondern auch Verstärker regionaler Disparitäten, z. B. in Bezug auf Investitionen.[2] Die politische Bedeutung der Gemeindesteuern geht jedoch über die rein fiskalische Funktion hinaus. Die Gemeinden definieren über Steuerhoheiten und Hebesätze auch einen wichtigen Teil ihrer lokalen Autonomie (vgl. Textbox 1).

Dieser Abschnitt des Kommunalen Finanzreports 2019 beschreibt einleitend die wichtigen Steuerquellen und deren bundesweites Aufkommen im Zeitverlauf. Im zweiten Schritt werden die Entwicklungen anhand aggregierter Länderdaten im Vergleich der Jahre 2012 und 2017 vertieft. Der Bezug zum Jahr 2012 bietet sich an, da in diesem Jahr die steuerlichen Verwerfungen der Wirtschaftskrise überwunden waren.

Den größten Teil der Analyse nimmt die Betrachtung auf Ebene der 397 Kreise (Durchschnitte derer Gemeinden) und kreisfreien Städte ein. Ziel ist es hierbei, regionale Disparitäten und deren Entwicklung im Jahresvergleich 2012 zu 2017 abzubilden. Das Kapitel vertieft die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer als wesentliche Gemeindesteuern.

1 Die Rechnungsstatistik beinhaltet eine Unterteilung der wesentlichen Einnahme- und Ausgabekategorien nach Kommunaltypen. Im Jahr 2016 standen den gemeindlichen Steuereinnahmen (kreisangehörig und kreisfrei) von 90 Milliarden Euro bereinigte Einnahmen von 187 Milliarden Euro gegenüber. Vgl. Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte 2016, Tabelle 1.2.2.

2 Bertelsmann Stiftung 2015: 1038.

TEXTBOX 1 **Kommunale Steuern in den Ländern Europas**

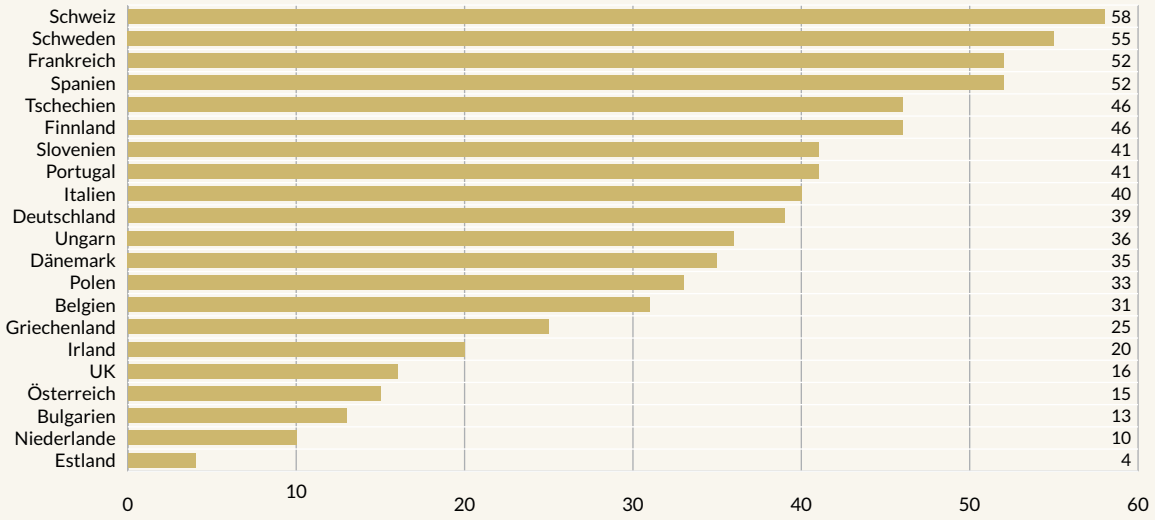
In allen europäischen Ländern besitzen die Kommunen gewisse Selbstverwaltungsrechte. Dies ist nicht zuletzt Resultat der 1985 beschlossenen und heute von 47 Staaten Europas unterzeichneten „Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung". Diese Charta beinhaltet den Anspruch der Kommunen auf eigene Steuern mit Hebesatz (Artikel 9, Absatz 3). Die ökonomische Begründung liegt darin, dezentrale Politik über dezentrale Einnahmensteuerung zu ermöglichen, was allgemein das gesellschaftliche Wohlergehen verbessert (Andersen und Scheller 2012).

Doch obgleich in allen Ländern Kommunalsteuern existieren, sind die praktische Ausgestaltung dieser Steuerrechte und damit die praktischen Implikationen für die lokale Autonomie höchst variabel. Abbildung T1 zeigt als Annäherung dieser großen Heterogenität die Steueranteile der Kommunen an deren Gesamteinnahmen.[3] Jener schwankt enorm zwischen 4 Prozent in Estland und 58 Prozent in der Schweiz. Deutschland liegt im Mittelfeld. Doch diese Zahlen können ein schiefes Bild der tatsächlichen lokalen Steuerrechte vermitteln. So bestehen die kommunalen Ebenen meist aus mehreren Subebenen. Nicht alle Kommunaltypen besitzen Steuerrechte. Entscheidend ist das Zusammenspiel von zumindest drei Aspekten: Welche Steuerarten besitzen die Kommunen? Handelt es sich um eigene oder geteilte Steuern? Wie stark ist die staatliche Regulierung?

Hinter dem Begriff „Kommunalsteuer" verbirgt sich ein weites Spektrum möglicher Steuerarten: Die Einkommensteuer ist verbreitet und deckt z. B. in Finnland 40 Prozent der kommunalen Budgets. Von den Kommunen besteuert werden aber in manchen Ländern auch z. B. Grunderwerb, Erbschaften, Kfz, Rohstoffe, Straßen, Touristik, Unternehmen und vieles mehr. Die populärste Steuer ist die Grundsteuer (property tax). Sie existiert in allen in Abbildung T1 gelisteten Ländern (Claus, Nehls und Scheffler 2016); allerdings in über 60 Varianten, die nicht immer mit dem deutschen Verständnis harmonieren. Die tatsächliche lokale Autonomie resultiert letztlich aus der staatlichen Rechtsetzung: Art des erfassten Grundvermögens, Wertansätze, minimale und maximale Hebesätze oder Verteilung des Aufkommens zwischen den Ebenen sind entscheidende Stellschrauben. Die Grundsteuer ist in vielen Ländern politisch sensibel (Slack und Bird 2014). Irland z. B. schuf sie 1977 ab und führte sie 2013 im Zuge der EU-IWF-EZB-Rettungsprogramme als Folge der Finanzkrise wieder ein.

3 Hintergründe zu den kommunalen Finanzen und Steuerrechten dieser Länder vgl. Geißler, Hammerschmid und Raffer 2019.

ABBILDUNG T1 **Anteil der Steuern an den Gesamteinnahmen der Kommunen, 2016, in Prozent**



Quelle: EUROSTAT

BertelsmannStiftung

2 Steuereinnahmen und Hebesätze im Zeitverlauf

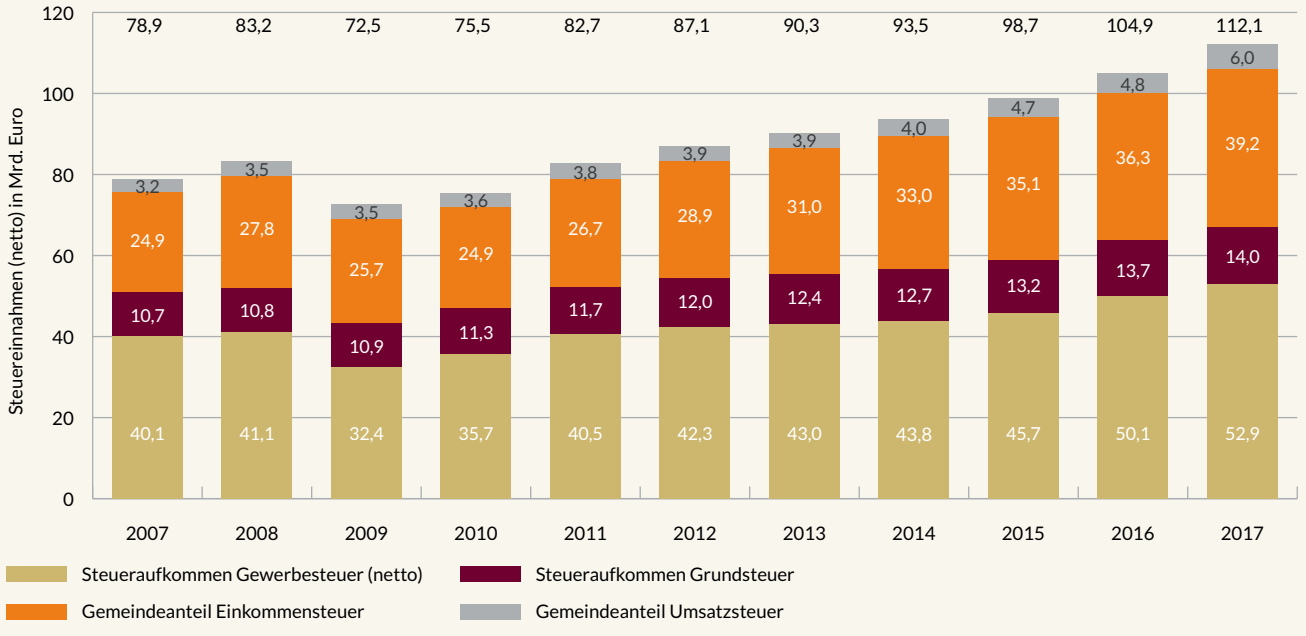
Der wirtschaftliche Einbruch des Jahres 2009 liegt mittlerweile eine Dekade zurück. Spätestens seit dem Jahr 2012 hat die Konjunktur eine historisch außergewöhnliche Dynamik entfaltet, die sich in steigenden Steuereinnahmen widerspiegelt.[4] Ungewöhnlich ist hierbei nicht der jährlich neue Rekord der Steuern (in normalen Zeiten ein Automatismus), sondern deren Wachstum, das weit über den Inflationsraten liegt. Die Zeitreihe in Abbildung 1 macht sowohl den Effekt der Wirtschaftskrise als auch die nachfolgende Erholung deutlich.Die Gemeinden erheben als eigene Steuern die Grundsteuern und die Gewerbesteuer (vgl. Textbox 2). Darüber hinaus stehen ihnen Anteile an den Gemeinschaftssteuern Einkommen- und Umsatzsteuer zu.[5] Für diese beiden Steuerarten besitzen die Gemeinden kein Hebesatzrecht, sodass ihr Einfluss auf das Aufkommen gering ist und sie praktisch eher den Charakter einer ungebundenen Zuweisung besitzen.

Das gesamte Steueraufkommen ist seit dem Einbruch 2009 um 54,6 Prozent gestiegen. Der damalige Einbruch wurde primär durch die Gewerbesteuer verursacht. Diese Steu-

4 In der Historie der Bundesrepublik gab es einst zwei weitere Gemeindesteuern: Bis 1979 erhoben die westdeutschen Gemeinden die Lohnsummensteuer mit Hebesatzrecht. Die Gewerbekapitalsteuer als Teil der Gewerbesteuer wurde ab 1998 abgeschafft. Zur Kompensation deren Aufkommens erhielten die Gemeinden Anteile der Umsatzsteuer. Darüber hinaus erheben Gemeinden und teils auch die Gemeindeverbände weitere, im Aufkommen geringe sonstige Kommunalsteuern, wie z. B. Vergnügungssteuer, Hundesteuer, Jagd- und Fischersteuer.

5 Von der Einkommensteuer erhalten die Gemeinden 15 Prozent des Aufkommens. Von der Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge erhalten die Gemeinden 12 Prozent. Vgl. Bundesministerium der Finanzen 2019.

ABBILDUNG 1 **Entwicklung Steuereinnahmen (netto) der Gemeinden insgesamt**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

TEXTBOX 2 Hintergründe der Grundsteuern und der Gewerbesteuer

In der Analyse der Kommunalfinanzen sind die Grundsteuern A und B sowie die Gewerbesteuer von hoher Bedeutung. Um die Argumentation nachvollziehen zu können, ist ein grundsätzliches Verständnis für die Berechnung und Wirkungsweise dieser Steuern notwendig. Der Steuergegenstand der Grundsteuern A und B ist Grundbesitz. Für die Grundsteuer A werden Grundstücke der Land- und Forstwirtschaft in Betracht gezogen, die Grundsteuer B gilt für anderweitig bebaute und bebaubare Grundstücke und Gebäude. Entsprechend sorgt die Grundsteuer B für ein wesentlich höheres Aufkommen.

Als Bemessungsgrundlage für die Berechnung der jährlichen Steuerschuld dient der Einheitswert, der vom zuständigen Finanzamt festgestellt wird. Eine Änderung der Nutzungsart oder der tatsächlichen Verhältnisse des Grundstückes, etwa durch An- oder Umbau, haben die Anpassung des Einheitswertes zur Folge. Dabei ist zu erwähnen, dass sich die gültigen Einheitswerte auf die Werteverhältnisse zum Zeitpunkt der letzten Hauptfeststellung beziehen, bei der für alle relevanten Grundstücke ein Einheitswert festgestellt wurde. Die letzte Hauptfeststellung fand in den alten Bundesländern 1964 und in den neuen Bundesländern 1935 statt.

Diese fehlenden Aktualisierungen (trotz gesetzlichem Auftrag) führten bereits in den 1990er Jahren zu rechtlichen Zweifeln an der Zulässigkeit dieser Steuer. Im Jahr 2018 erklärte das Bundesverfassungsgericht die Wertansätze für verfassungswidrig und verlangte eine gesetzliche Neuregelung bis Ende 2019. Die Neuregelung der Immobilienwerte ist politisch zwischen den Ländern höchst strittig und war zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts noch nicht abgeschlossen.

Nach der Feststellung des Einheitswertes durch das Finanzamt, wird dieser mit der entsprechenden Grundsteuermesszahl multipliziert, die sich nach der Grundstücksart richtet. So wird beispielsweise zwischen Ein- und Zweifamilienhäusern unterschieden. Außerdem werden in West- und Ostdeutschland unterschiedliche Messzahlen herangezogen, um der Diskrepanz zwischen den Einheitswerten entgegenzuwirken. Im Wesentlichen liegen die Grundsteuermesszahlen zwischen 3 und 10 Promille. Das Ergebnis dieser Rechnung ist der Grundsteuermessbetrag, dessen Entwicklung im Kapitel 4.2 besprochen wird.

Um die endgültige Steuerlast zu bestimmen, muss noch der gemeindespezifische Hebesatz auf den Grundsteuermessbetrag angewendet werden. Dabei ist zu beachten, dass sich die Hebesätze für die Grundsteuer A und B unterscheiden. Statt der gemeindespezifischen Hebesätze werden in der folgenden Analyse hauptsächlich gewogene Hebesätze auf Kreisebene benutzt, um die teils enormen Streuungen auf einzelgemeindlicher Ebene auszublenden. Das Steueraufkommen aus den Grundsteuern A und B geht komplett an die jeweilige Kommune, es muss kein Anteil an Länder oder Bund abgeführt werden.

Die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer ist der Gewerbeertrag. Um diesen zu bestimmen, wird der Gewinn eines Gewerbebetriebs nach Einkommen- und Körperschaftsteuer herangezogen. Dieser wird mit etwaigem Gewinn bzw. Verlust des Vorjahres, gegebenen Hinzurechnungen (die dem Gewinn anteilig Finanzierungsaufwendungen hinzurechnen) und Kürzungen (um realsteuerliche Mehrfachbelastung zu vermeiden) verrechnet. Danach wird ein Freibetrag von 24.500 Euro für Einzelunternehmen und Personengesellschaften bzw. 5.000 Euro für juristische Personen des privaten Rechts und Vereine abgezogen. Der resultierende Gewerbeertrag wird mit der Steuermesszahl von 3,5 Prozent multipliziert, woraus sich der Gewerbesteuermessbetrag ergibt.

Analog zur Grundsteuerberechnung werden gemeindespezifische Hebesätze auf den Gewerbesteuermessbetrag angewendet, woraus sich die endgültige Gewerbesteuerlast ergibt. Anders als bei den Grundsteuern behält die Gemeinde das Gewerbesteueraufkommen nicht komplett, sondern muss eine Gewerbesteuerumlage anteilig an Bund und Land abführen. Diese Regelung wurde 1970 im Tausch für eine Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer eingeführt, um die damals noch höhere Abhängigkeit von der volatilen Gewerbesteuer zu mindern.[1] Über die Zeit kam es zu einer Vielzahl an Änderungen. In den vergangenen Jahren beliefen sich die Umlagen insgesamt auf rund 17–18 Prozent des Aufkommens. Vier Fünftel davon fließen an die Länder.

Seit 1991 bestehen neben der „Normal"-Umlage an Bund und Länder weitere sogenannte „erhöhte" Umlagen in den westdeutschen Ländern. Auf diese Weise beteiligen diese ihre Gemeinden an bestimmten eigenen Belastungen: die Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit" und der 1995 greifenden Neuregelung des föderalen Finanzausgleichs sowie Änderungen in der Verteilung der Umsatzsteuer ab 1998. Die erstgenannte „erhöhte" Umlage läuft bereits 2019 aus, die zweite 2020. Damit verfügen die westdeutschen Gemeinden schrittweise über deutliche Mehreinnahmen (2021 ca. 4 Milliarden Euro), da ein größerer Teil der Gewerbesteuer tatsächlich verbleibt. Die regionalen Disparitäten der Steuerkraft erhöhen sich hierdurch.

1 Zur Geschichte der Gewerbesteuerumlage vgl. Bundesministerium der Finanzen 2019.

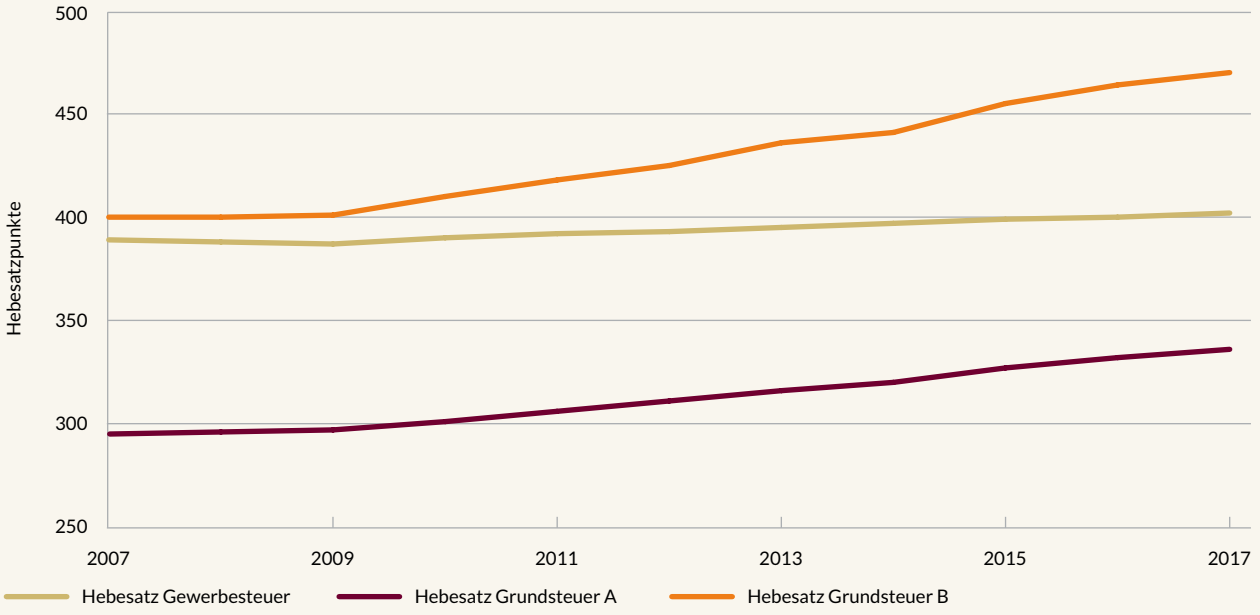
erart korreliert besonders stark mit der örtlichen Wirtschaftsstruktur und Konjunktur, was wiederum auch den starken Wachstumstrend der letzten Jahre erklärt. In der Summe der aufgezeigten Steuereinnahmen nimmt die Gewerbesteuer den größten Teil ein (47 Prozent). Gleichwohl ist ihr Anteil im längerfristigen Bezug zu 2007 leicht gesunken, da Einnahmen aus Umsatzsteuer und Einkommensteuer noch stärker gestiegen sind. Letztere ist die zweitgewichtigste Steuer. Ihr starker Anstieg lässt sich ebenso konjunkturell durch wachsende Löhne und sinkende Arbeitslosigkeit erklären. Der Anteil der Umsatzsteuer ist gering. Ihr Wachstum ist nicht allein konjunkturell bedingt, sondern resultiert auch aus steigenden Anteilen der Gemeinden in der föderalen Steuerverteilung. Von lokalpolitisch höchster Bedeutung ist hingegen die Grundsteuer B. Diese Steuer ist von der Konjunktur vollauf entkoppelt, wie Abbildung 1 zeigt. Der Zuwachs resultiert zum kleineren Teil aus Neubau und zum größeren Teil aus Hebesatzerhöhungen der Gemeinden.

Für die Grundsteuern und die Gewerbesteuer besitzen die Gemeinden das Recht, Steuersätze lokal eigenständig festzulegen. Von diesem Hebesatzrecht haben sie in den vergangenen Jahren insbesondere bei den Grundsteuern Gebrauch gemacht (Abbildung 2). Seit 2009 ist der bundesdurchschnittliche Hebesatz der Grundsteuer B um 18 Prozent gestiegen; jener der Gewerbesteuer fast gar nicht (4 Prozent). Die Ursachen dieser Differenz liegen in den Bemessungsgrundlagen der Steuern (siehe Textbox 2). Die Bemessungswerte der Grundsteuern sind nahezu stabil. Es findet keine automatische Aktualisierung bestehender Immobilien statt. Will die Gemeinde also die Erträge steigern oder zumindest einen Inflationsausgleich erreichen, muss sie die Hebesätze erhöhen. Tatsächlich spiegelt über die Hälfte der Hebesatzanpassungen lediglich einen Inflationsausgleich wider. Die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer ist demgegenüber dynamisch und wächst mit der Konjunktur. Eine Änderung der Steuersätze ist somit weniger dringend.

Doch auch politische Gründe sprechen für die unterschiedlichen Taktiken der Gemeinden. Erhöhungen der Gewerbesteuer gelten als negatives Standortsignal, währenddessen Erhöhungen der Grundsteuer B von den Bürgern im Regelfall hingenommen werden.[6] Das Drohpotenzial der Unternehmen, im Falle von Steuererhöhungen die eigenen gewerblichen Aktivitäten zu verlagern, ist im Vergleich hoch. Denn die Gewerbsteuer einer Gemeinde hängt meist von wenigen Unternehmen ab. Die Grundsteuer verteilt sich hingegen auf eine große Zahl von Bürgern. Und selbst wenn einzelne Bürger die Gemeinde verlassen, muss der jeweilige Eigentümer die Steuer auf die Immobilie dennoch weiterzahlen. Im Falle von Haushaltskrisen liegt daher das Augenmerk der Gemeinden auf der Grundsteuer B.[7] Nicht zufällig setzt deren Anstieg 2009 mit der Wirtschaftskrise ein.

6 Boettcher et al. 2017: 29 f.
7 Bertelsmann Stiftung 2015: 133 f.

ABBILDUNG 2 **Entwicklung der durchschnittlichen Hebesätze bundesweit**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

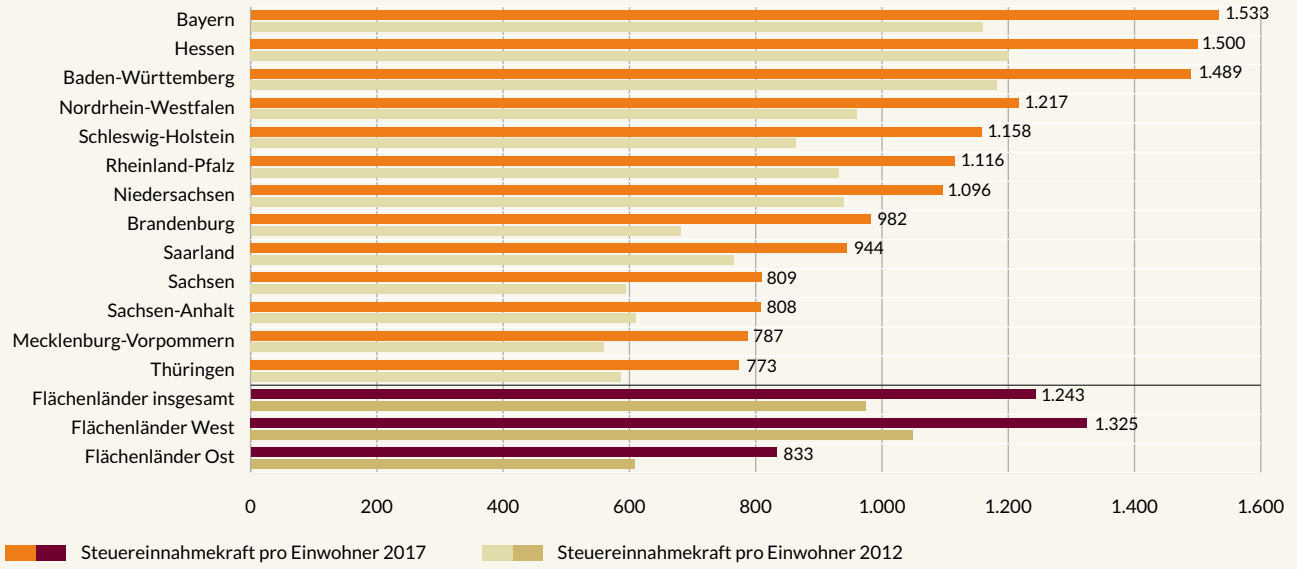
3 Steuereinnahmen und Hebesätze im Ländervergleich

Der bereits erwähnte Anstieg der Steuereinnahmen lässt sich auch aus Abbildung 3 ablesen.[8] Die Gemeinden in allen Ländern konnten von 2012 zu 2017 Zuwächse verzeichnen. Deutlich sind die großen und im Jahresvergleich stabilen Differenzen der Einnahmekraft. Hier tritt nicht nur ein Ost-West-, sondern auch ein Nord-Süd-Bruch auf. Die ostdeutschen Kommunen erreichen weiterhin nur 63 Prozent der westdeutschen Steuereinnahmen. Das prozentuale Wachstum war dort zwar höher, macht jedoch aufgrund niedriger Ausgangswerte einen nominal niedrigeren Anstieg aus. Das Aufholen der Steuereinnahmekraft (und damit der Wirtschaftskraft) ist auch langfristig nicht zu erwarten und wäre bei gleichbleibenden Wachstumsraten auch in der Theorie erst in 25 bis 30 Jahren erreicht.

Das Spitzentrio (Bayern, Hessen, Baden-Württemberg) hat sich nicht verändert, obwohl Bayern nun erstmals die höchste Steuereinnahmekraft aufweist. Bayern verzeichnete absolut das größte Wachstum und setzt sich weiter vom Durchschnitt der restlichen Kommunen ab. Am Ende der Verteilung stehen vier ostdeutsche Länder. Die Spannweite zwischen dem stärksten und schwächsten Land hat sich im Vergleich der beiden Jahre vergrößert (2012 = 641 Euro, 2017 = 760 Euro). Eine historisch durchaus spektakuläre Veränderung hat es jedoch im Jahr 2017 gegeben. Brandenburg hat als erstes ostdeutsches Land ein westdeutsches (Saarland)

8 Die Steuereinnahmekraft zieht bei Gewerbe- und Grundsteuern die jährlich bundesdurchschnittlichen Hebesätze heran, um Verzerrungen infolge unterschiedlicher Steuersatzniveaus zwischen den Ländern zu vermeiden. Neben den so nivellierten Gemeindesteuern werden für die Berechnung der Steuereinnahmekraft die kommunalen Anteile der Einkommen- und der Umsatzsteuer hinzugerechnet und die Gewerbesteuerumlage abgezogen.

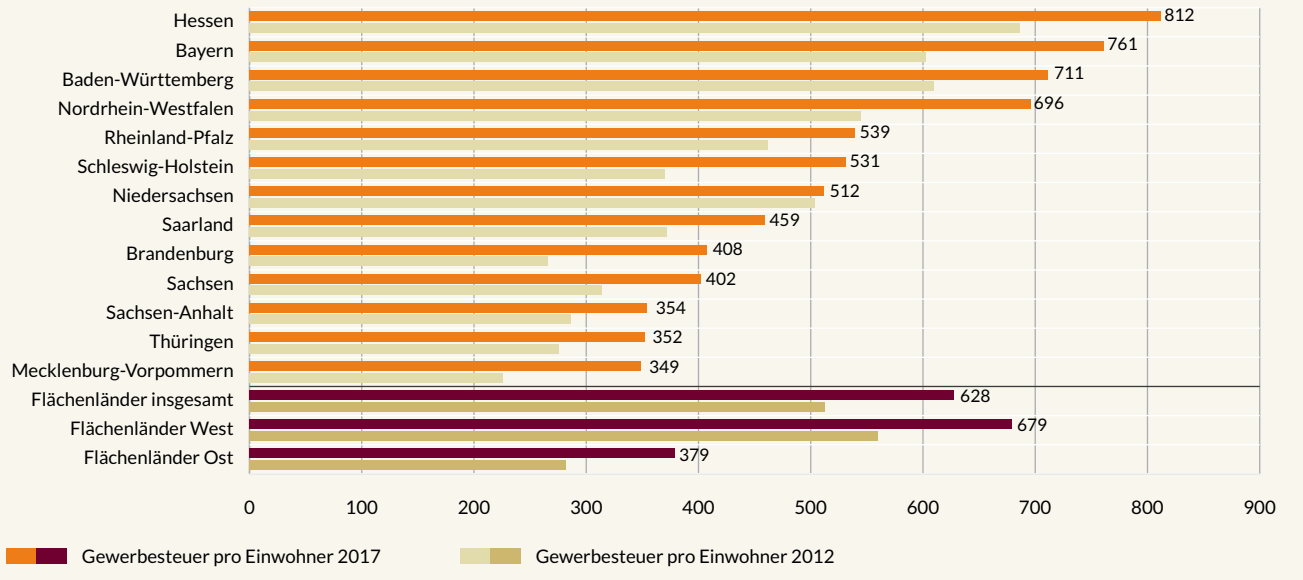
ABBILDUNG 3 **Steuereinnahmekraft im Durchschnitt der Länder, in Euro je Einwohner**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 4 **Einnahmen aus der Gewerbesteuer im Durchschnitt der Länder, in Euro je Einwohner**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

überholt.[9] Damit enteilt Brandenburg zunehmend dem ostdeutschen Durchschnitt. Dies geht gleichermaßen auf das große Wachstum Brandenburgs (bzw. einiger Kommunen) und die seit Jahrzehnten zu beobachtende eher nachlassende Wachstumskraft des Saarlandes zurück.

Die Differenzen der gesamten Steuereinnahmekraft setzen sich auf Ebene der einzelnen Steuerarten fort. Die wichtigste Steuerart ist die Gewerbesteuer. Abbildung 4 zeigt deren tatsächliches Aufkommen im Länderdurchschnitt und Jahresvergleich. Im Detail ergeben sich leichte Veränderungen der Rangfolge. Hessen liegt hier sichtbar vor Bayern, das Saarland wiederum vor Brandenburg. Auch Nordrhein-Westfalen gehört in Bezug auf die Gewerbesteuer zur Spitzengruppe. Danach ist eine deutliche Abstufung auch zu den anderen westdeutschen Ländern erkennbar. Die schwache Wirtschaftsstruktur Ostdeutschlands ist offensichtlich. Hier macht grundsätzlich die Gewerbesteuer einen kleineren Anteil des Steuermix aus als im Westen. Der hohe Wert Hessens ist jedoch mit Vorsicht zu interpretieren. In Hessen liegt eine außergewöhnlich hohe Konzentration der Gewerbesteuer in einer Stadt vor. Frankfurt/Main allein erzielte 2017 rund 34 Prozent des landesweiten Aufkommens. Dies bedeutet, dass der landesdurchschnittliche Wert nicht repräsentativ, sondern von der wirtschaftlichen Lage einer Stadt abhängig ist.

Die Disparitäten bei der Gewerbesteuer zwischen stärkstem und schwächstem Land sind größer als bei den Gesamtsteuern. So erreicht Mecklenburg-Vorpommern nur 43 Prozent des hessischen Wertes. Im Vergleich dazu erreicht Thüringen als schwächstes Land bei der Steuereinnahmekraft insgesamt 50 Prozent des bayerischen Spitzenwertes. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass die übrigen Steuerarten eine gewisse Nivellierung bewirken. Dies ist erklärbar, da keine andere Steuer so sehr von lokalen Wirtschaftsstrukturen abhängt wie die Gewerbesteuer.

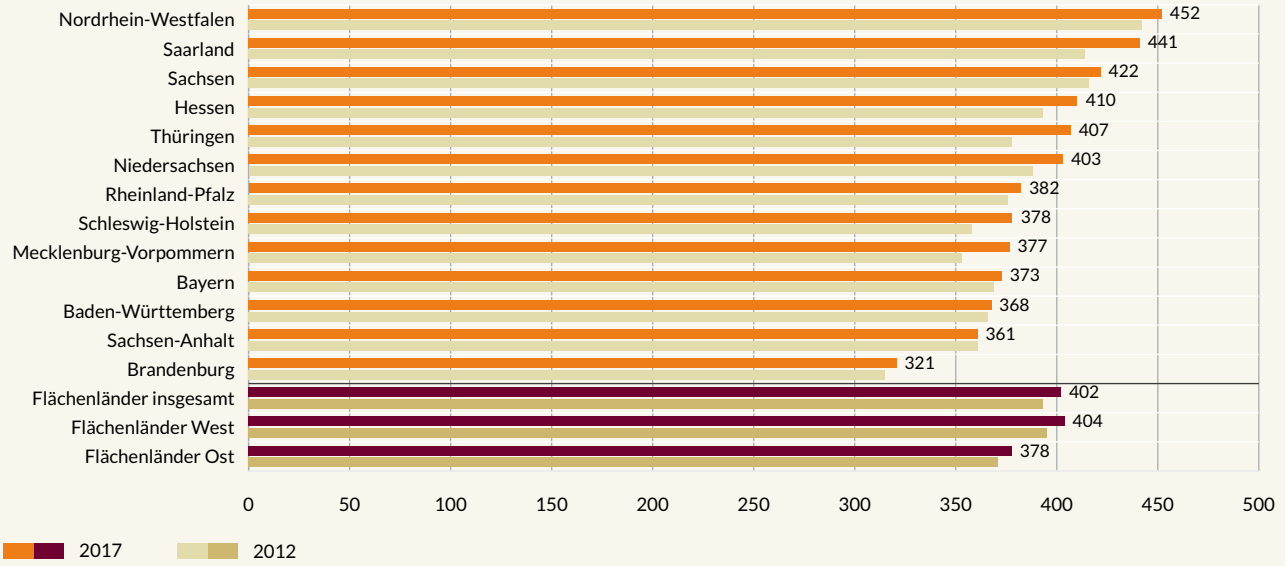
Bei den Wachstumsraten der Gewerbesteuer treten deutliche Unterschiede auf. Im Durchschnitt betrug das Wachstum zwischen 2012 und 2017 gut 22 Prozent. Niedersachsen musste quasi eine Stagnation verzeichnen, was wesentlich aus der (relativen) Krise der Automobilwirtschaft resultiert.[10] Das relativ höhere Wachstum in Ostdeutschland (35 versus 21 Prozent) relativiert sich angesichts der absoluten Werte. Die Wachstumsraten der letzten fünf Jahre fortgeschrieben werden die ostdeutschen Kommunen (hypothetisch) im Jahr 2050 das westdeutsche Niveau bei der Gewerbesteuer erreichen.

Abbildung 5 zeigt die Veränderung der Hebesätze zur Gewerbesteuer. Der Vergleich beider Abbildungen offenbart

9 Dieser Effekt beruht auf der Verwendung standardisierter Hebesätze. Bei den Isteinnahmen und tatsächlichen regionalen Hebesätzen verzeichnet das Saarland noch immer höhere Werte.

10 Das Risiko im Vergleich von Jahreswerten liegt darin, dass diese Jahre zufällige „Ausreißer“ sein können. Im Fall von Niedersachsen war das Aufkommen 2012 ungewöhnlich hoch und 2017 ungewöhnlich niedrig.

ABBILDUNG 5 **Hebesätze der Gewerbesteuer im Durchschnitt der Länder, in Hebesatzpunkten**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

deutlich, dass sowohl das Aufkommensniveau 2017 als auch der Zuwachs seit 2012 nicht aus Anhebungen der Hebesätze resultiert. Im Gegenteil sind diese außerordentlich stabil. Den höchsten Anstieg verzeichnet Thüringen mit 8 Prozent, gefolgt von Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland mit 7 Prozent. In sieben Ländern hingegen bewegte sich der Anstieg im Bereich von nur bis zu 2 Prozent. Steuersenkungen traten im Landesdurchschnitt nicht auf. Wie 2012 lagen die Gemeinden Nordrhein-Westfalens auch 2017 an der Spitze der Hebesätze. Allgemein hat sich die Reihung der Länder, vor allem in der oberen Hälfte, kaum geändert. Am unteren Ende steht Brandenburg. Die Spannweite beträgt 131 Hebesatzpunkte und blieb im Vergleich zu 2012 nahezu gleich (Abbildung 5). Eine klare Ost-West-Differenz besteht nicht. Abbildungen 4 und 5 zeigen noch einmal, dass die Gewerbeerträge und die örtliche Wirtschaftsstruktur entscheidend für die Einnahmen sind. Dies führt dazu, dass z. B. bayerische Gemeinden pro Einwohner höhere Erträge verzeichnen als jene in Nordrhein-Westfalen, obgleich dort die Hebesätze 80 Punkte höher liegen.

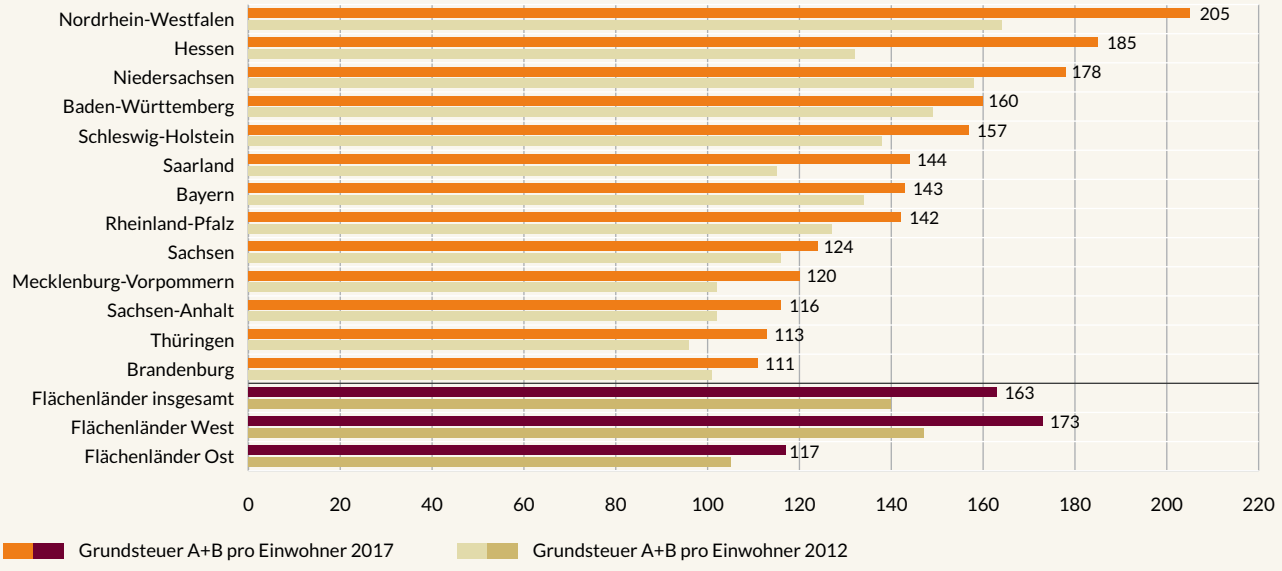
Abbildung 6 zeigt das tatsächliche Aufkommen und Abbildung 7 die Hebesätze der Grundsteuern im Länderdurchschnitt und Jahresvergleich. Die Grundsteuer B ist deutlich weniger bedeutsam als die Gewerbesteuer. Der Anteil am gesamten Steueraufkommen liegt bei 15 Prozent.

Die Reihenfolge der Länder weicht deutlich von der Gewerbesteuer ab. An der Spitze liegt 2017 mit Abstand Nordrhein-Westfalen, auf Platz drei Niedersachsen. Die fünf ostdeutschen Länder liegen am Ende der Verteilung nach Aufkommen. Das Wachstum war im Osten niedriger als in den westdeutschen Ländern. Die höchsten Zuwächse im Aufkommen sind in Hessen (40 Prozent), Nordrhein-Westfalen (25 Prozent) und dem Saarland (26 Prozent) zu verzeichnen. Die Reihenfolge der Länder hat sich seit 2012 deutlich verändert.

Die unterschiedlichen Zuwächse sind dabei fast vollständig Resultat lokaler Erhöhungen der Hebesätze.[11] Dies ist ein Grund für die in Summe überschaubare Wachstumsrate. Offensichtlich waren Erhöhungen insbesondere in Hessen ein Trend. Erklärbar ist dies unter Anderem aus dem Umschuldungsprogramm des Landes „Schutzschirm“, das im Gegenzug für zusätzliche Hilfen Steuererhöhungen der Gemeinden forderte. In Nordrhein-Westfalen stieg das ohnehin bereits hohe Niveau weiter an. Im Resultat ist die Spannweite des Aufkommens 2017 nun deutlich höher als 2012 (100 versus 70 Euro je Einwohner). Treiber des Einnahmewachstums ist somit nicht die Konjunktur, sondern die Haushaltskrise der Kommunen. So verzeichnet Brandenburg pro Einwohner nur 54 Prozent des Aufkommens in Nordrhein-Westfalen. Auffällig gering und letztlich unter der Inflationsrate waren die Zuwächse in Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen; ein weiteres Indiz auf den Zusammenhang zur allgemeinen Haushaltslage.

11 Die Grundbeträge stiegen bundesweit von 2012 auf 2017 um 6 Prozent.

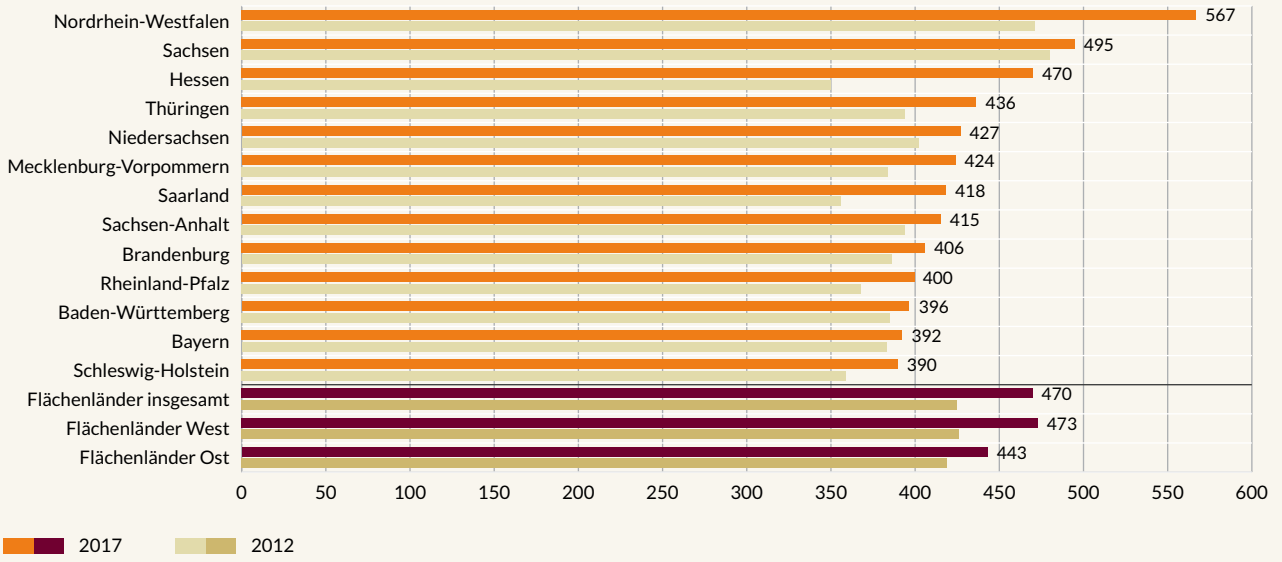
ABBILDUNG 6 **Einnahmen aus den Grundsteuern im Durchschnitt der Länder**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 7 **Hebesätze der Grundsteuer B im Durchschnitt der Länder, in Hebesatzpunkten**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

Der Blick auf die Veränderung der Hebesätze zeigt deren hohe Dynamik, die letztlich auf Entscheidungen der Gemeinden beruht. An der Spitze der Hebesätze stehen, wie bereits 2012, die Gemeinden Nordrhein-Westfalens. Für Hessen ist eine geradezu extreme Entwicklung zu verzeichnen. Lagen die Hebesätze der hessischen Gemeinden 2012 noch auf dem letzten Rang, so stiegen diese binnen fünf Jahren um 34 Prozent. 2017 liegt Hessen auf Rang 3. Es soll jedoch nicht verschwiegen werden, dass die Hebesätze in Hessen viele Jahre auf zu niedrigem Niveau lagen. Ähnlich war die Konstellation im Saarland, das die zweithöchsten Steueranhebungen verzeichnete. Einen ähnlichen externen Druck gab es in Nordrhein-Westfalen. Allerdings traf dieser auf bereits 2012 hohe Hebesätze. Sie stiegen noch einmal um 20 Prozent. Mit großem Abstand und seit vielen Jahren erheben die Gemeinden Nordrhein-Westfalens damit die höchste Grundsteuer B.[12] In sechs Ländern kam es kaum zu spürbaren Steuererhöhungen. Hier blieb die Veränderung der Hebesätze unter der Inflationsrate. Durch den deutlichen Anstieg in Nordrhein-Westfalen ist die Spannweite der landesdurchschnittlichen Hebesätze im Zeitvergleich gestiegen. 2012 betrug sie 130 Punkte zwischen Hessen und Sachsen. Im Jahr 2017 haben sich die Extreme verändert. Die Spannweite beträgt nun 177 Punkte zwischen Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen.

12 Vgl. Holler 2018.

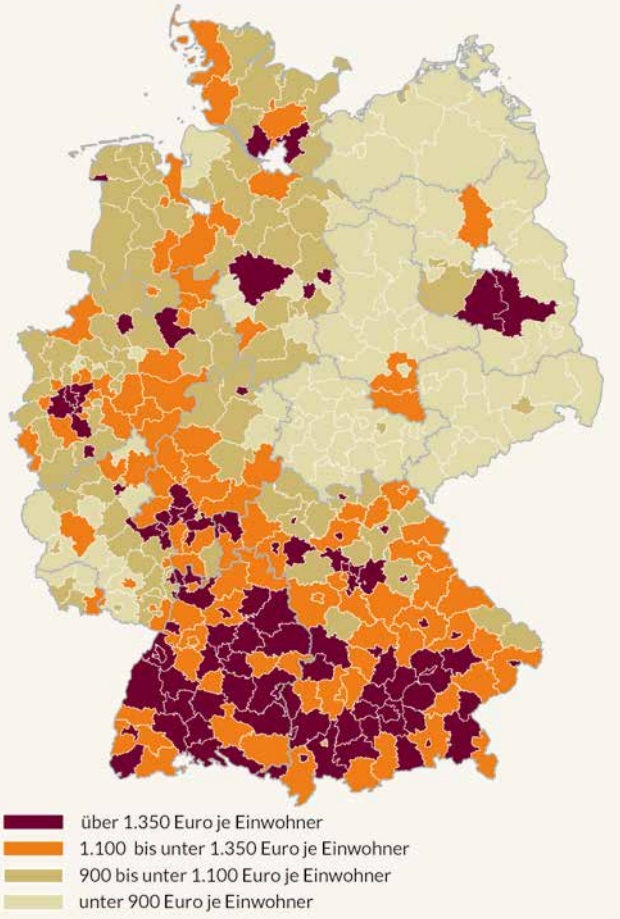
4 Ausmaß und Entwicklung der Disparitäten auf Kreisebene

Die ersten Kapitel befassten sich mit der Entwicklung der Gemeindesteuern bundesweit sowie auf Länderebene. Im dritten Teil werden nun die Gemeinden selbst in den Blick genommen, um Trends und Disparitäten zu beschreiben. Denn die Länderdurchschnitte überdecken ggf. landesinterne regionale Disparitäten und erwecken damit ein falsches Bild der gemeindlichen Steuerkraft. Allerdings wäre die Analyse auf Ebene der rund 11.000 Gemeinden zu kleinteilig, graphisch nicht darstellbar und würde durch extreme Ausreißer einzelner Gemeinden erschwert. Ein valider Kompromiss besteht daher darin, für die kreisangehörigen Gemeinden Kreisdurchschnitte zu betrachten. Im Ergebnis betrachten wir damit 294 Kreise und 103 kreisfreie Städte, also 397 Kommunen. Mit den Kreisdurchschnitten geht eine gewisse „Glättung" der Gemeindewerte einher. Darüber hinaus haben die Größe der Kreise, deren Zuschnitt und die Zahl der integrierten Gemeinden einen Effekt auf die statistisch messbare Disparität. Je kleinteiliger die Kreisstruktur eines Landes, desto stärker treten etwaige Differenzen der Steuerkraft hervor. Das Kapitel betrachtet zuerst die Steuereinnahmen insgesamt und nimmt dann mit der Grundsteuer B und Gewerbesteuer die beiden wichtigsten Steuerarten in den Blick.

4.1 Steuereinnahmen insgesamt

Der bundesweite Durchschnitt der Steuereinnahmekraft beträgt 2017 1.246 Euro je Einwohner. 266 der 397 Kommunen liegen unter diesem Durchschnitt. Bereits an diesem Verhältnis wird deutlich, dass am oberen Rand einige Kommunen mit sehr hoher Steuerkraft liegen, die das bundesweite Bild ein Stück weit beschönigen. Abbildung 8 verdeutlicht noch einmal die bereits anhand der Länderwerte aufgedeckte geringe Steuerkraft in Ost- und die sehr hohe in Süddeutschland. Die Kreiswerte zeigen, dass dieser Zustand tatsächlich relativ flächendeckend auftritt. In Ostdeutschland finden sich nur zwei steuerstarke Kreise, während in Bayern und Baden-Württemberg kein einziger steuerschwacher auftritt. Während in einem Teil Deutschlands steuerstarke Kommunen die Regeln sind, sind es in anderen Teilen Deutschlands steuerschwache. Steuerstarke Kommunen treten des Weiteren gehäuft in Hessen und Nordrhein-Westfalen auf. Für diese Länder gelten jedoch bereits die erwähnten landesinternen Disparitäten. Auch in

ABBILDUNG 8 **Steuereinnahmekraft der Kreise und kreisfreien Städte 2017**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

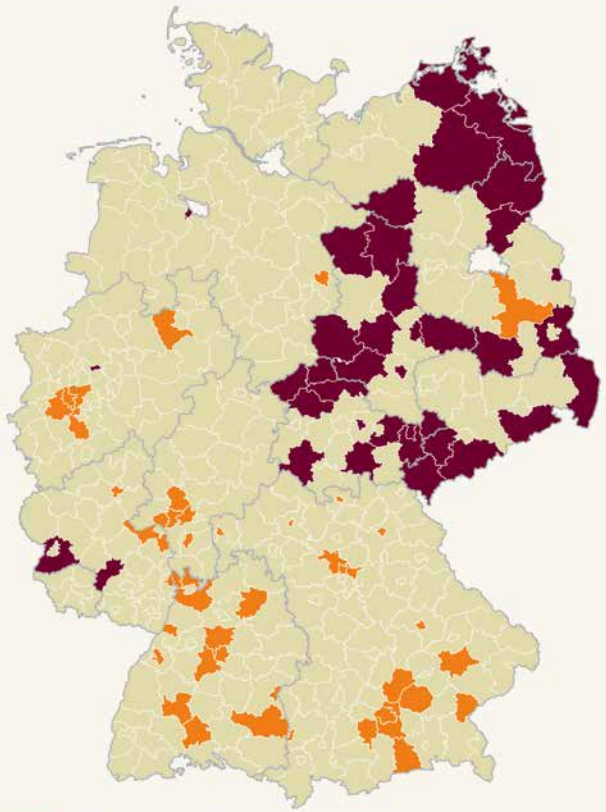
Westdeutschland existieren mit dem Saarland und Rheinland-Pfalz relativ homogene steuerschwache Regionen. Im Saarland überschreitet kein Gesamtkreis den Bundesdurchschnitt, in Rheinland-Pfalz gelingt dies spürbar lediglich fünf von 36 Kommunen.

Im Allgemeinen ist die Steuereinnahmekraft in den (meist großen) kreisfreien Städte höher als im Umland. Die Großstädte nehmen (im Regelfall) die Rolle wirtschaftlicher Zentren ein, die das Umland mitziehen. So liegt die durchschnittliche Steuereinnahmekraft der kreisfreien Städte (1.513 Euro je Einwohner) Westdeutschlands rund 20 Prozent über jener der Kreise (1.257 Euro je Einwohner). In Ostdeutschland tritt dieser Effekt nicht auf. Der Wachstumsmotor „Großstadt" fällt hier weithin aus.

Die auch fast dreißig Jahre nach der Wiedervereinigung weiterhin bestehenden Ost-West-Differenzen der Wirtschafts- und damit Steuereinnahmekraft arbeitet Abbildung 9 heraus. Diese Abbildung zeigt die jeweils 40 (10 Prozent der Grundgesamtheit) der stärksten und schwächsten Kommunen. Von den 40 schwächsten Kommunen liegen 36 in Ostdeutschland; von den 40 stärksten 39 in Westdeutschland.

Abbildung 10 listet die zehn Extremwerte auf. Die zehn stärksten Kommunen liegen fast ausschließlich in Süddeutschland; sechs in Bayern. Die Gemeinden im Kreis Dahme-Spreewald (Brandenburg) haben in den vergangenen Jahren eine beeindruckende ökonomische Entwicklung gezeigt. Ihre Steuerkraft verdoppelte sich seit 2012. Hier

ABBILDUNG 9 **Ost-West-Unterschiede in der Steuereinnahmekraft 2017**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

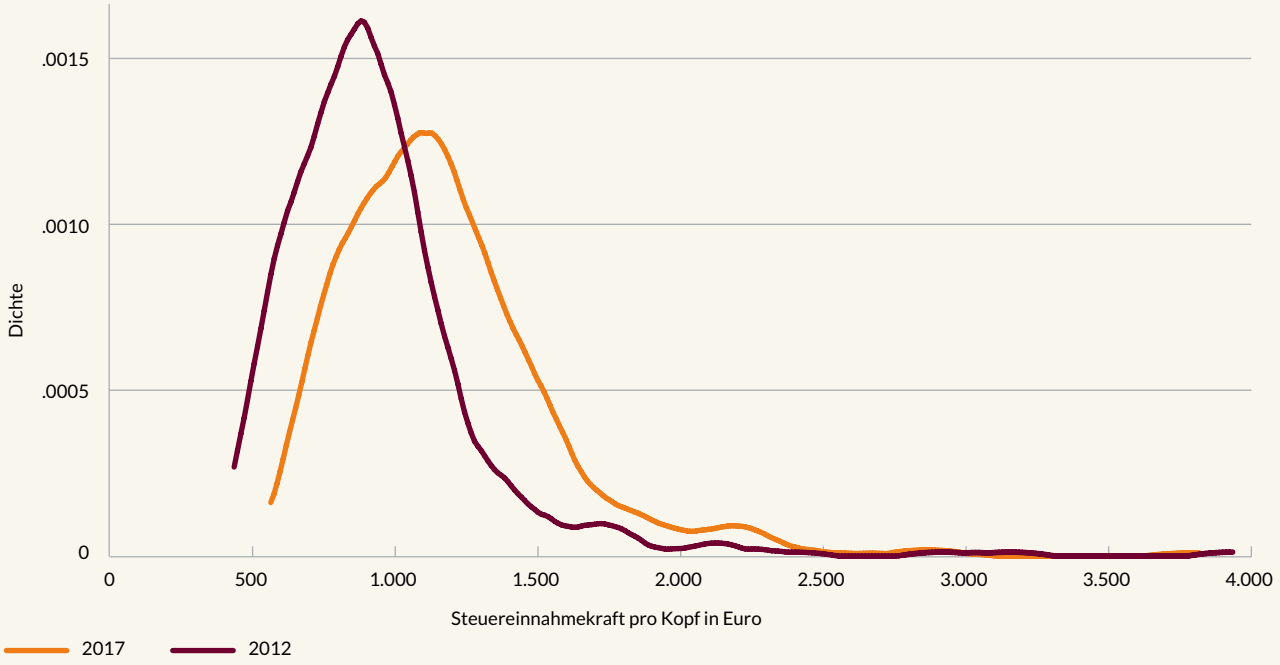
ABBILDUNG 10 **Extremwerte der Verteilung Steuereinnahmekraft (Top 10, Flop 10)**

Rang (Top)	Name	Land	Steuereinnahmekraft (pro Einwohner)	Rang (Flop)	Name	Land	Steuereinnahmekraft (pro Einwohner)
1	München (Landkreis)	BY	3.816	388	Erzgebirgskreis	SN	667
2	Coburg	BY	2.919	389	Nordhausen	THÜ	659
3	Frankfurt am Main	HE	2.810	390	Elbe-Elster	BB	653
4	Main-Taunus-Kreis	HE	2.524	391	Vorpommern-Greifswald	MV	650
5	Dahme-Spreewald	BB	2.343	392	Görlitz	SN	644
6	Dingolfing-Landau	BY	2.304	393	Kyffhäuserkreis	ST	637
7	Mettmann	NRW	2.240	394	Stendal	ST	633
8	München (Stadt)	BY	2.231	395	Altenburger Land	THÜ	631
9	Regensburg	BY	2.197	396	Halle (Saale)	ST	628
10	Altötting	BY	2.196	397	Mansfeld-Südharz	ST	564

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 11 **Verteilung Steuereinnahmekraft 2017 und 2012**



Quelle: Eigene Berechnungen nach Zahlen Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

spiegelt sich die Nähe zur Bundeshauptstadt Berlin wider. Wie außergewöhnlich das Niveau dieses Kreises ist, zeigt, dass der zweitbeste ostdeutsche Kreis erst auf Platz 95 folgt. Dass sich unter den Top-Ten-Kommunen nur vier kreisfreie Städte finden, vermag auf den ersten Blick zu überraschen, ist deren Steuerkraft doch im Durchschnitt höher. Zwei der Kreise grenzen jedoch direkt an die Metropolen München und Frankfurt/Main an, sodass deren Wirtschafts- und Steuerkraft weithin aus diesen resultiert. Der Kreis Dingolfing-Landau wird durch die Automobilindustrie bestimmt. In den Kreisen Mettmann und Altötting war das Jahr 2017 außerordentlich steuerstark. Insgesamt acht der zehn Top-Kommunen fanden sich auch 2015 in dieser Gruppe. Neu sind die Kreise Dahme-Spreewald und Altötting.

Die zehn steuerschwächsten Kommunen liegen weiterhin sämtlich in Ostdeutschland. Die Stabilität der Gruppe gegenüber dem Jahr 2015 ist mit sieben auch hier hoch. Die Spannweite zwischen der stärksten und der schwächsten Kommune beläuft sich auf rund 3.250 Euro, die Steuereinnahmekraft steht damit im Verhältnis von rund 1 zu 7; ähnlich dem Jahr 2015. Auch die betreffenden Kommunen sind die gleichen wie 2015. Im Jahr 2012 betrug diese Relation noch 1 zu 9. Vergleicht man die beiden Gruppen, so wird ersichtlich, dass bei den steuerschwachen Kommunen die Werte der Steuereinnahmekraft kontinuierlich verlaufen. Bei den steuerstarken Kommunen hingegen treten große Sprünge nach oben auf. So liegt der Wert für den Kreis München noch einmal 30 Prozent über der zweitbesten Kommune.

Die Kerndichteschätzung in Abbildung 11 verlässt den Blick auf einzelne Kommunen und stellt die Verteilung und deren Veränderung aller 397 Kommunen dar. Die x-Achse bildet die Steuereinnahmekraft je Einwohner ab, die y-Achse zeigt, welcher Anteil der Kommunen sich bei den einzelnen Werten der Steuereinnahmekraft befindet. Die größte Kumulation findet sich 2017 um den Wert von 1.150 Euro. Links dieses Scheitelpunktes ist die Kurve relativ gestaucht, da viele Kommunen Werte zwischen dem Minimum und dem Scheitelpunkt einnehmen und dieser Bereich begrenzt ist. Rechts hingegen läuft die Kurve sehr weit und sehr flach aus. Dies bedeutet, dass sehr wenige Kommunen sehr hohe Werte aufweisen. Der Vergleich der Linie zu 2012 zeigt, dass der Scheitelpunkt niedriger liegt und die Kurve links nun bei einem höheren Wert beginnt. Die steuerschwachen Kommunen haben einen Zugewinn erfahren, die Ausreißer auf der rechten Seite hingegen nicht. Die maximalen Extremwerte blieben gleich, auch wenn sich die Kommunen ggf. geändert haben. Allgemein verteilen sie sich nun breiter innerhalb der Spannweite.

ABBILDUNG 12 **Extremwerte bei den Veränderungen 2017 zu 2012, in Euro je Einwohner**

Kommunen mit größtem Rückgang der Steuerkraft 2017 zu 2012	Name	Steuer-einnahme-kraft 2017	Verlust Steuerein-nahmekraft von 2012 auf 2017	Kommunen mit größtem Anstieg der Steuerkraft 2017 zu 2012	Name	Steuer-einnahme-kraft 2017	Gewinn Steuerein-nahmekraft von 2012 zu 2017
1	Wolfsburg	2.004	–1.930	1	Kreis Dahme-Spreewald	2.343	1.260
2	Ingolstadt	1.441	–624	2	Kreis Altötting	2.196	1.069
3	Emden	1.441	–287	3	Bayreuth	2.117	945
4	Zweibrücken	1.218	–245	4	Kreis Mettmann	2.240	711
5	Salzgitter	1.042	–230	5	München (Landkreis)	3.816	663
6	Ludwigshafen am Rhein	1.634	–225	6	Kreis Mainz-Bingen	2.176	588
7	Kreis Heilbronn	1.345	–91	7	München (Stadt)	2.231	569
8	Kreis Börde	877	–88	8	Kreis Landshut	1.429	554
9	Aurich	992	–86	9	Kreis Pfaffenhofen an der Ilm	1.543	545
10	Darmstadt	1.581	–84	10	Kreis Freising	1.836	516

Quelle: Eigene Berechnungen nach Zahlen Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1 | BertelsmannStiftung

Entsprechend der geringeren Zuwächse bei Kommunen mit überdurchschnittlicher Steuerkraft hat sich hinsichtlich der Verteilung der Steuerkraft auf die Kommunen zwischen 2012 und 2017 eine geringfügige Angleichung ergeben. Der Gini-Koeffizient als Maß der Ungleichverteilung ist von 0,183 im Jahr 2012 auf 0,168 im Jahre 2017 zurückgegangen.[13]

Das vorliegende Kapitel zu den Gemeindesteuern beschreibt die Werte für das Jahr 2017 und zieht vergleichend jene des Jahres 2012 heran, um zeitliche Trends aufzuzeigen. Die weithin gegebene Abhängigkeit der Steuereinnahmekraft von der lokalen wirtschaftlichen Lage bringt eine gewisse Volatilität der Werte mit sich. Abbildung 12 beinhaltet die jeweils zehn Kommunen mit den größten Zuwächsen und jene mit den größten Verlusten. Spontan fällt auf, dass die Summe der Werte auf Seite der Gewinner deutlich größer ist als jene bei den „Verlierern“ (7.420 versus 3.890 Euro je Einwohner). Letztere Gruppe wird von der Stadt Wolfsburg angeführt, die zwar einen starken Rückgang der Steuereinnahmekraft hinnehmen musste, aber dennoch auf Platz 16 der steuerstärksten Kommunen liegt.

Hier zeigt sich das Risiko in der Betrachtung von Jahreswerten. Für Wolfsburg und den örtlich dominierenden Unternehmen war das Jahr 2012 ein positives Ausnahmejahr, das davor und danach nicht wieder erreicht wurde. Der Rückgang in 2017 ist in gewisser Weise auch eine Normalisierung. Ähnliches gilt für Ingolstadt, das ebenso trotz hoher Verluste noch über dem Durchschnitt liegt.

Die Volatilität der Steuereinnahmekraft resultiert im Grunde hauptsächlich aus Veränderungen der Gewerbesteuer. Da diese Steuer in vielen Gemeinden durch einzelne Unternehmen dominiert wird, sind Ausschläge in beiden Richtungen nicht ungewöhnlich. So zeigte sich bei der Gruppe der Kommunen mit den größten Rückgängen auch, dass sie zum Vergleichszeitpunkt 2012 fast ausschließlich in der Spitzengruppe der Steuereinnahmekraft zu finden waren. Der Verlust im Jahr 2017 war meist nur ein relativer und die Städte gehörten weiterhin zum oberen Viertel. Auch die Gruppe der „Gewinner“ besteht meist nicht aus strukturschwachen Kommunen, die einen fulminanten Aufholprozess durchlaufen. Auch hier sind es meist relativ starke Städte, die weitere sprunghafte und teils auch nur einmalige Mehreinnahmen der Gewerbesteuer verbuchen. Auffällig ist hingegen die regionale Zusammensetzung aus sieben bayerischen Kommunen, die noch einmal die Sonderkonjunktur Süddeutschlands in den vergangenen Jahren belegt.

In diesem Sinne sollen die Kommunen in Abbildung 12 nicht als Beispiele des Aufstiegs oder Niedergangs gelten, sondern eher die hohe Volatilität der Steuereinnahmen aufzeigen, mit der die Kommunen umgehen müssen.

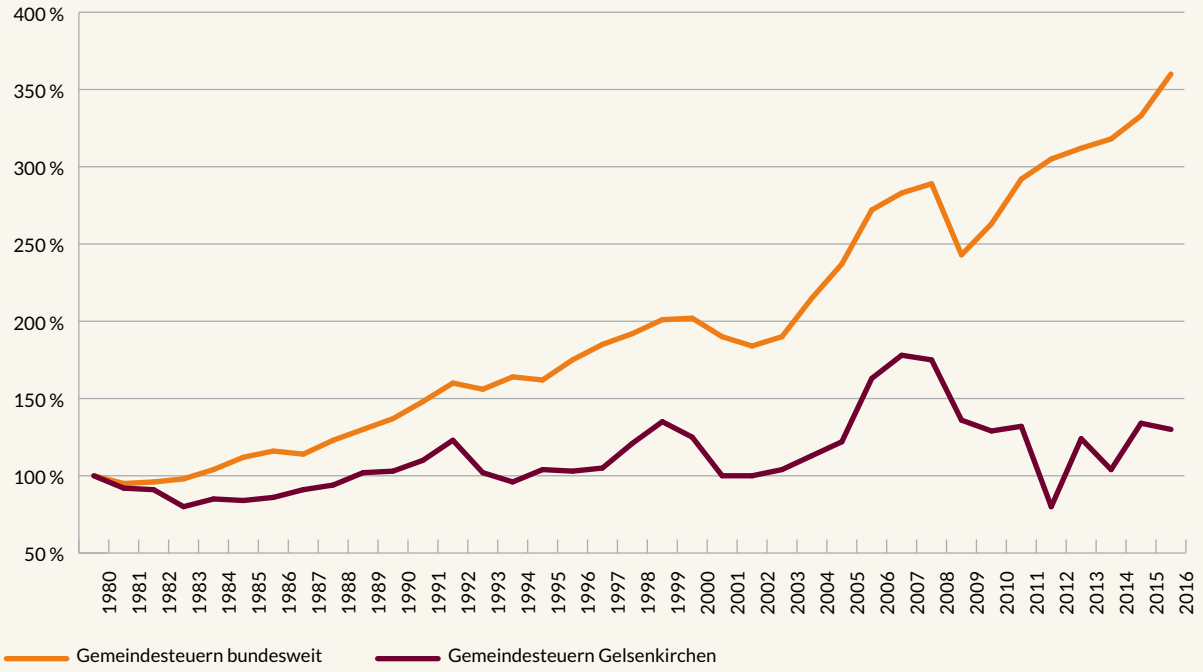
13 Der Gini-Koeffizient misst die Ungleichheit der Verteilung und nimmt Werte zwischen 0 und 1 an. Ein Wert von null würde hier bedeuten, dass alle Kommunen exakt dieselbe Steuerkraft haben. Ein Wert von 1 dagegen, dass die gesamte Steuerkraft aller Kommunen auf eine einzige Kommune konzentriert ist und alle anderen Kommunen keine Steuerkraft aufweisen.

TEXTBOX 3 **Langfristige Steuerentwicklung in Gelsenkirchen**

Die Entwicklung der Gemeindesteuern war in der Summe der Gemeinden in den vergangenen Jahren ausgesprochen positiv. Diese aggregierte, kurzfristige und konjunkturabhängige Betrachtung verdeckt jedoch die teils dramatischen langfristigen Entwicklungen in einzelnen Städten. Diese langfristigen Trends werden heute am Beispiel einiger ehemals bedeutender Wirtschaftsstandorte deutlich, die sich seit Jahrzehnten in einem Prozess des Strukturwandels befinden. Eines der aussagekräftigsten Beispiele hierfür ist die Stadt Gelsenkirchen. In den 1960ern galt sie als „Stadt der 1.000 Feuer". Heute hat Gelsenkirchen die höchste SGB-II-Quote aller deutschen Großstädte. Ein Beispiel: Die Gelsenkirchener Bergwerks AG zählte einst über 60.000 Beschäftigte. Im Jahr 2000 schloss der letzte Betriebsteil. Die Stadt schrumpfte, ausgehend von 390.000 Einwohnern, um ein Drittel. Diese Entwicklung traf den Stadthaushalt über sinkende Einnahmen und steigende (Sozial-)Ausgaben. Zwischen 1995 und 2017 waren infolgedessen alle Haushalte defizitär.

Der dramatische Strukturwandel lässt sich über die Entwicklung der Gemeindesteuer abbilden. Abbildung T3 zeigt den langfristigen Verlauf im Vergleich zum Bundesdurchschnitt. Seit 1980 fällt Gelsenkirchen mehr und mehr zurück. Vor allem der Boom nach der Finanzkrise ging an der Stadt vorbei. Bezogen auf den gesamten Zeitraum von 36 Jahren betrug das nominale Wachstum gerade einmal 30 Prozent. Im Bundesdurchschnitt belief es sich auf 260 Prozent. Zieht man die Inflation heran, so sind die Steuereinnahmen Gelsenkirchens heute ein Drittel niedriger als 1980.

ABBILDUNG T3 **Entwicklung der Gemeindesteuern der Stadt Gelsenkirchen im Vergleich zum bundesweiten Aufkommen, in Prozent**



Quelle: IT.NRW

BertelsmannStiftung

Abbildung 12 zeigt die Extremwerte in der Veränderung der Steuereinnahmekraft. Die allgemeine Mobilität der 397 Kommunen zwischen diesen beiden Jahren stellt die Transitionsmatrix in Abbildung 13 dar. Diese Matrix sortiert die Kommunen in beiden Jahren in je vier Gruppen (Quartile). Die Diagonale zeigt, wie viele Kommunen sich in beiden Jahren im gleichen Quartil befanden. Im untersten, steuerschwächsten Quartil fanden sich 85 Kommunen wieder, die bereits 2012 dort lagen. Am anderen Ende der Verteilung, dem stärksten Quartil, war die Persistenz mit 84 Kommunen fast genauso hoch. Die Gruppe der starken und schwachen Kommunen ist somit sehr stabil. Nur einer Kommune (Burgenlandkreis) aus dem schwächsten Quartil 2012 gelang ein Aufstieg um

ABBILDUNG 13 **Transitionsmatrix der Steuereinnahmekraft 2012 zu 2017**

			Steuereinnahmekraft pro Kopf			
			Verteilung 2017			
			1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	4. Quartil
		Euro je Einwohner	563 bis 916	917 bis 1.119	1.120 bis 1.344	1.345 bis 3.816
Verteilung 2012	1. Quartil	435 bis 719	85	13	1	0
	2. Quartil	720 bis 883	11	64	23	1
	3. Quartil	884 bis 1.071	3	19	62	15
	4. Quartil	1.072 bis 3.934	0	3	13	84

Quelle: Eigene Berechnungen nach Zahlen Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1 | BertelsmannStiftung

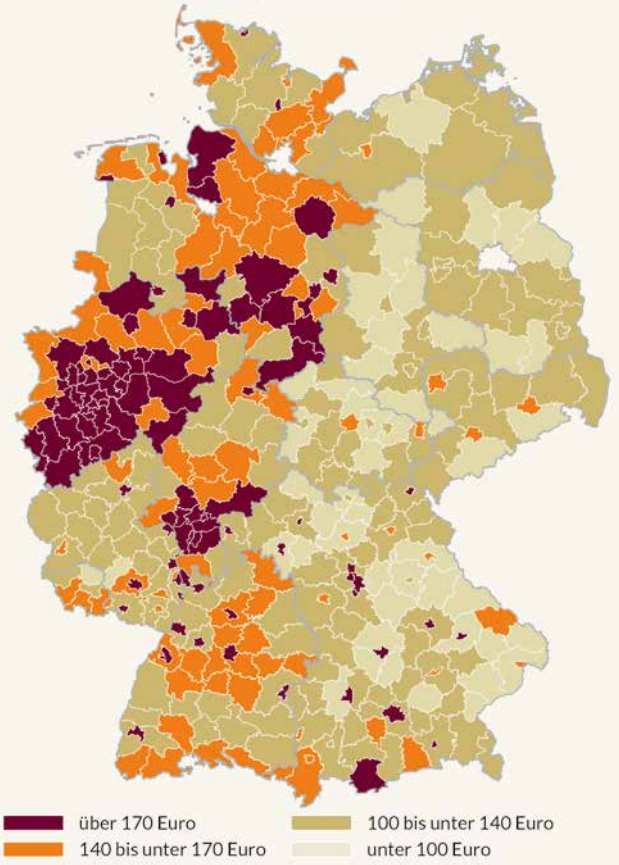
zwei Quartile. Auf der Gegenseite steigen nur drei (Landkreis Aurich, Landkreis Kassel und die kreisfreie Stadt Salzgitter) aus dem stärksten Quartil 2012 um zwei Quartile ab. Diese hohe Stabilität der Verteilung belegt die Effekte der Wirtschaftsstruktur auf die Steuereinnahmekraft, die durch die Kommunen mittelfristig kaum zu verändern ist.

4.2 Grundsteuer B

Die Grundsteuer ist im Volumen des Aufkommens nicht dominant, sie spielt jedoch lokalpolitisch eine wichtige Rolle. Denn sie betrifft direkt oder indirekt alle Bürger und Mehreinnahmen lassen sich praktisch nur über Erhöhungen des Steuersatzes bewirken. In diesem Kapitel stehen das Aufkommen sowie der Einfluss der Variablen Hebesatz und Messbetrag im Fokus. Analyseeinheit sind die Kreisdurchschnitte und kreisfreien Städte.

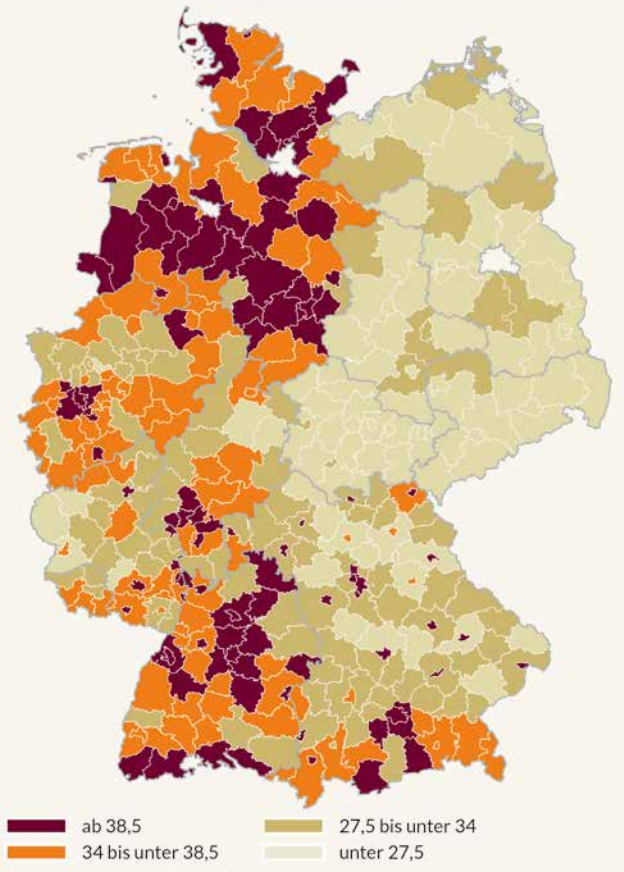
Abbildung 14 zeigt das Aufkommen je Einwohner für diese 397 Kommunen. Offensichtlich ist die Häufung hoher Erträge in Nordrhein-Westfalen und Hessen. Demgegenüber finden sich in Bayern und Ostdeutschland vermehrt Kommunen mit niedrigem Aufkommen. Typischerweise erheben die großen Städte höhere Grundsteuern, was infolge eines breiteren Angebots kommunaler Leistungen und Infrastrukturen nachvollziehbar ist. Dieses Stadt-Land-Gefälle wird in Süddeutschland deutlich. In Ostdeutschland tritt es kaum auf. In Hessen und Nordrhein-Westfalen sind die Einnahmen aus der Grundsteuer auch in den kreisangehörigen Gemeinden hoch. In den westdeutschen Ländern ist eine Relation von 1 zu 2 im Verhältnis der Kommunen mit dem geringsten und dem höchsten Aufkommen üblich. In den ostdeutschen Ländern ist die gemessene Disparität gerin-

ABBILDUNG 14 **Aufkommen Grundsteuer B 2017, in Euro je Einwohner**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1 | BertelsmannStiftung

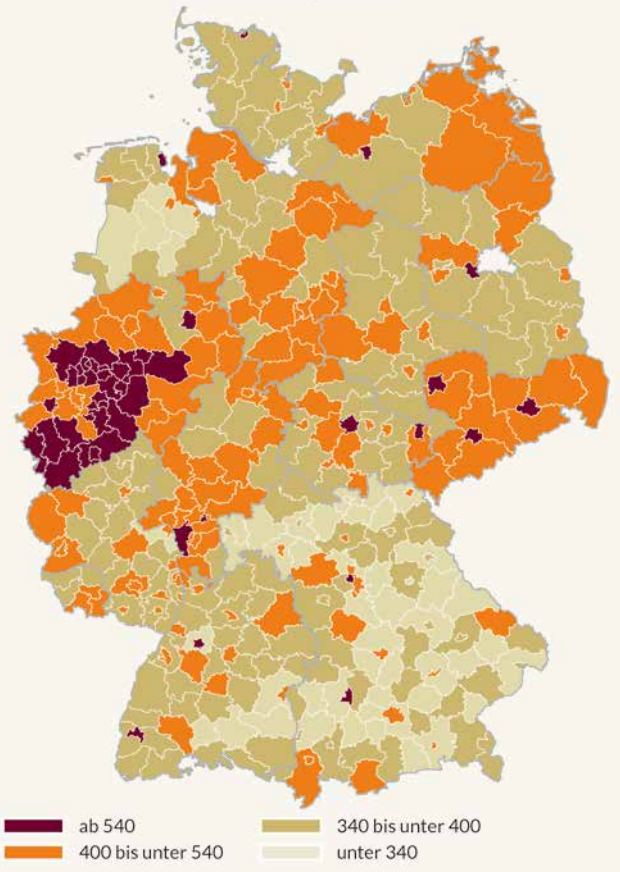
ABBILDUNG 15 **Grundsteuer Messbetrag 2017, in Euro je Einwohner**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 16 **Grundsteuer Hebesatz, in Hebesatzpunkten**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

ger. Dies ist nicht überraschend, da das Niveau der Steuer per se niedriger ist und es kaum Ausreißer nach oben gibt.

Es wurde bereits anhand der Länderwerte deutlich, dass die Gemeinden in Hessen und Nordrhein-Westfalen in den vergangenen Jahren deutliche Mehreinnahmen verbuchten. Tatsächlich offenbart ein Blick auf die größten relativen Zuwächse, dass die 20 Kommunen mit den höchsten Mehreinnahmen in diesen beiden Ländern liegen. Bundesweit verzeichnet ein Zehntel der Kommunen seit 2012 Mehreinnahmen von über 30 Prozent. Demgegenüber erzielt fast die Hälfte aller Kommunen nur sehr geringe Mehreinnahmen von maximal 10 Prozent. Interessanterweise kam es in der Pro-Einwohner-Betrachtung in einigen Städten sogar zu einem Rückgang, was jedoch an stark steigenden Einwohnerzahlen liegt.

Das Aufkommen der Grundsteuer B hängt nicht an der Entwicklung der Wirtschaftsstruktur oder Konjunktur. Entscheidend sind die Messbeträge, die von den Finanzämtern festgestellt werden, und die Hebesätze, die im Ermessen des Gemeinderates stehen.

Die Abbildungen 15 und 16 stellen diese Zahlen auf Gesamtkreisebene dar. Bereits auf den ersten Blick wird deutlich, dass zwischen Hebesatz und Messbetrag kein positiver Zusammenhang besteht. Die Verteilung hoher und niedriger Werte streut unterschiedlich. Ostdeutschland ist geprägt von niedrigen Messbeträgen, was Folge der seit Jahrzehnten ausgefallen Neubewertung der Immobilien ist (Textbox 2). Überhaupt scheint die Verteilung der Messbeträge regional sehr zufällig. Sie bilden weithin nicht die aktuellen Relationen der regionalen Immobilienwerte ab. Höher sind sie, zumindest in Süddeutschland, in den Großstädten. Die Spannweite ist jedoch immens und weit höher als im Aufkommen oder bei den Hebesätzen. Die Messbeträge sind die Baustelle der überfälligen Grundsteuerreform.

ABBILDUNG 17 **Kreisfreie Städte mit dem höchsten und geringsten Aufkommen der Grundsteuer B 2017**

Sortiert nach Pro-Kopf Aufkommen

Rang	Stadt	Grundsteuer pro Einwohner (Euro)	Hebesatz	Rang	Stadt	Grundsteuer pro Einwohner (Euro)	Hebesatz
103	Jena	104	495	10	Flensburg	241	600
102	Halle (Saale)	106	500	9	Wilhelmshaven	246	600
101	Rostock	109	480	8	Stuttgart	247	520
100	Weimar	113	480	7	Baden-Baden	248	490
99	Frankfurt (Oder)	119	480	6	Hagen	258	750
98	Brandenburg an der Havel	119	530	5	Duisburg	268	855
97	Coburg	120	310	4	Leverkusen	280	700
96	Potsdam	123	545	3	Frankfurt am Main	282	500
95	Suhl	124	445	2	Remscheid	286	784
94	Amberg	126	340	1	Bonn	291	680

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

Die Messbeträge als Bestimmungsfaktor des Aufkommens sind durch die Gemeinden nicht beeinflussbar. Die lokale Steuerung des Aufkommens muss über den Hebesatz erfolgen. Jener steht lokalpolitisch im Vordergrund; zu Unrecht, denn die Belastung der Einwohner und das Aufkommen für die Gemeinde bestimmt sich in stärkerem Maße durch die Messbeträge. Abbildung 16 zeigt die Verteilung der Hebesätze. Es gibt keine Ost-West-Differenz, wohl aber eine Nord-Süd. Im Vergleich zum Aufkommen in Abbildung 14 zeigen sich einige Parallelen: Nordrhein-Westfalen hat in der Fläche hohe Hebesätze und ein hohes Aufkommen. Primär in Bayern ist das Gegenteil der Fall. In Ostdeutschland hingegen sind die Hebesätze relativ hoch, das Aufkommen niedrig. Besonders in Sachsen tritt ein Großstadteffekt hoher Hebesätze auf. Grundsätzlich bedeuten hohe Hebesätze jedoch noch kein hohes Aufkommen.

Obgleich der Hebesatz eine lokale Entscheidung ist, sind die Gemeinden darin nicht völlig frei. Es wurde bereits erwähnt, dass die Haushaltslage einen Effekt auf die Steuerpolitik der Gemeinden hat. Eine Anhebung der Hebesätze zur Grundsteuer B ist oft die Antwort auf Haushaltsdefizite. In dauerhaft gesunden Regionen, wie Süddeutschland, ist es hingegen fiskalisch nicht notwendig, dieses Einnahmepotenzial auszuschöpfen. Hebesätze und damit Aufkommen stagnieren dauerhaft, was in Anbetracht der Inflation tatsächlich einen Einnahmeverlust für die Gemeinden bedeutet. In der Praxis wirken jedoch verschiedene und teils widersprüchliche Effekte auf die Hebesatzpolitik der Gemeinden, wie z. B. die bereits erwähnte Haushaltslage, der eigene Finanzbedarf oder die Steuerpolitik der Nachbargemeinden.[14]

Ein zweiter wichtiger Effekt auf die Hebesatzpolitik ist die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, den jedes Land eigenständig regelt. Es finden sich dort stets nivellierte Hebesätze. Die Mechanik dieser Nivellierung kann einen beständigen Hebesatzanstieg auslösen, da der Gemeinde andernfalls Schlüsselzuweisungen entfallen.

Die Abbildungen 17 und 18 erlauben einen Einblick in die Extremwerte und Spannweiten für das Aufkommen der Grundsteuer B und deren Hebesätze. Dies bezieht sich auf die Gruppe der 103 kreisfreien Städte. Das Aufkommen bewegt sich bundesweit zwischen 104 Euro je Einwohner in Jena und 291 Euro je Einwohner in Bonn. Das Verhältnis ist fast eins zu drei. Der Median liegt bei 184 Euro je Einwohner. Auffällig ist die regionale Verteilung dieser Extreme. Unter den zehn aufkommensschwächsten Städten sind neun ostdeutsche. Unter den zehn aufkommensstärksten hingegen keine, dafür fünf aus Nordrhein-Westfalen. Die Volatilität der Kommunen in der Gruppe der aufkommensstarken Kommunen selbst im kurzfristigen Vergleich zu 2015 ist hoch (fünf Änderungen), was die intensive

14 Holler (2018) weist nach, dass eine Erhöhung der fiktiven Hebesätze nur für den kleineren Teil der Gemeinden relevant ist, der unter diesem Hebesatz liegt. Boettcher et a. (2017) untersuchen den Effekt aus der Steuerpolitik der Nachbargemeinden und aus den Kommunalwahlen.

ABBILDUNG 18 **Kreisfreie Städte mit dem höchsten und geringsten Hebesatz der Grundsteuer B 2017**

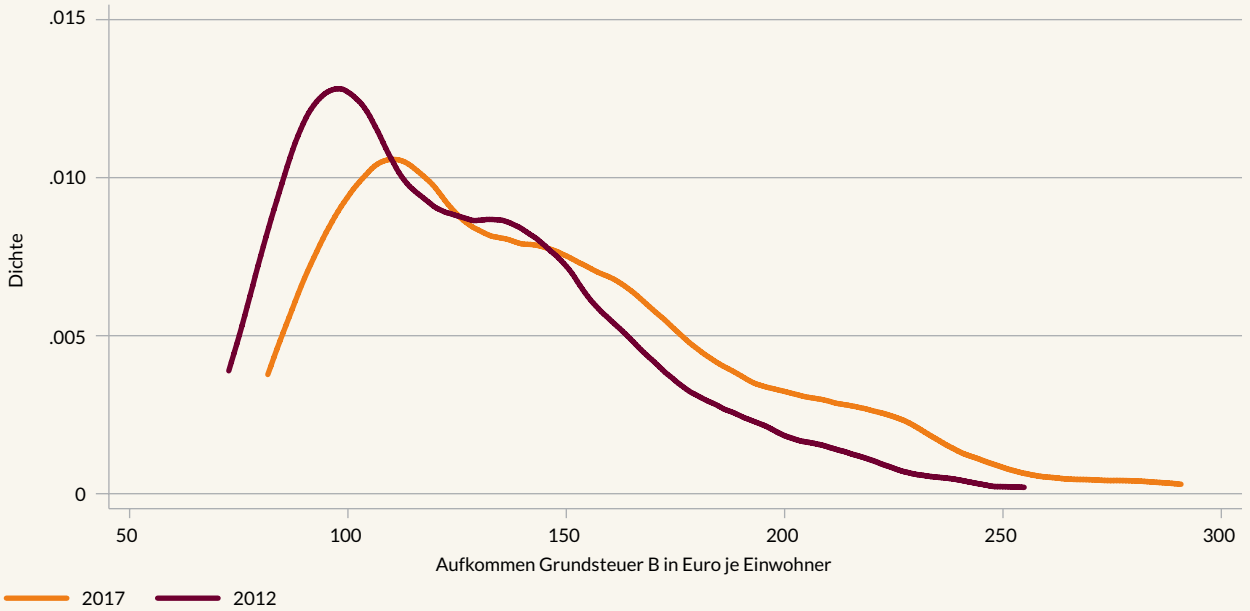
Sortiert nach Hebesätzen

Rang	Stadt	Hebesatz	Grundsteuer pro Einwohner (Euro)	Rang	Stadt	Hebesatz	Grundsteuer pro Einwohner (Euro)
1	Duisburg	855	268	94	Zweibrücken	400	144
2	Remscheid	784	286	94	Weiden in der Oberpfalz	400	166
3	Hagen	750	258	94	Aschaffenburg	400	176
4	Leverkusen	700	280	94	Bayreuth	400	151
5	Bonn	680	291	95	Regensburg	395	185
6	Oberhausen	670	211	96	Straubing	390	176
7	Essen	670	227	97	Passau	390	165
8	Bielefeld	660	232	98	Schweinfurt	385	226
9	Leipzig	650	163	99	Kaufbeuren	385	127
10	Bochum	645	232	100	Ansbach	360	142
				101	Memmingen	350	150
				102	Amberg	340	126
				103	Coburg	310	120

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 19 **Kerndichte Grundsteuer B 2012 und 2017**



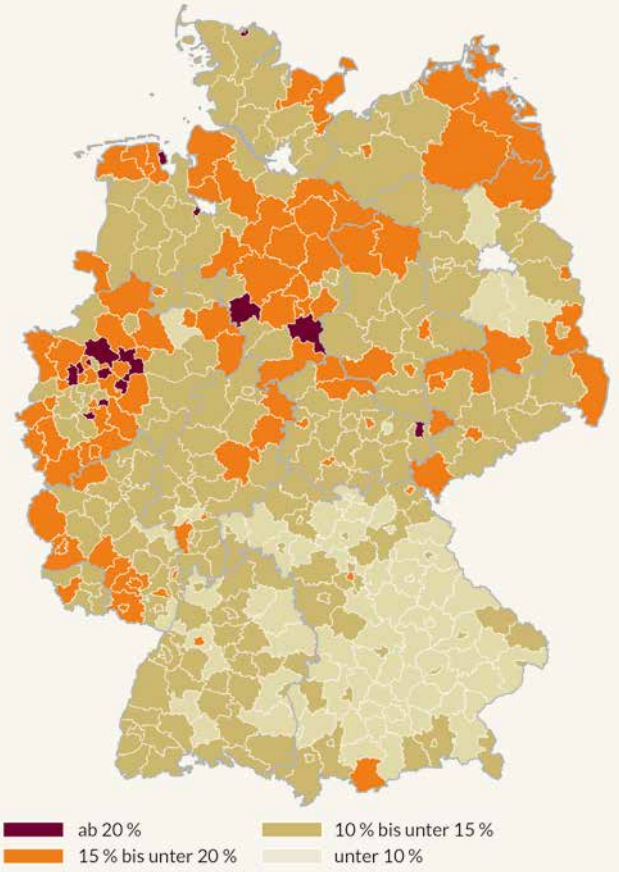
Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

Anhebung der Steuersätze in vielen Städten widerspiegelt. Die Gruppe der Städte mit geringen Grundsteuereinnahmen ist hingegen stabil (acht konstant zu 2015). Vergleicht man diese beiden Gruppen, zeigt sich, dass die Hebesätze durchaus einen Effekt haben. In den Städten mit geringem Aufkommen liegt der Hebesatz im Durchschnitt bei 450 Punkten, in der anderen Gruppe bei 700 Punkten. Gleichwohl besteht kein lineares Verhältnis, so erreicht die Stadt Baden-Baden mit geringerem Hebesatz mehr als doppelt so hohe Einnahmen wie Halle/Saale.

Abbildung 18 weist nun die Extremwerte der Hebesätze zur Grundsteuer B aus. Die kreisfreien Städte bewegen sich zwischen 310 Punkten in Coburg und 855 in Duisburg.[15] Die Spannweite blieb mit 545 Punkten zu 2015 nahezu gleich. Der Median beträgt 400 Hebesatzpunkte. Das regionale Muster spricht widerum eine klare Sprache: Neun von zehn Städten mit den höchsten Hebesätzen liegen in Nordrhein-Westfalen, zwölf der dreizehn Städte mit den geringsten Hebesätzen liegen in Bayern. Die Haushaltslage spiegelt sich wider. Die Städte mit den höchsten Hebesätzen haben (mit Ausnahme Leipzigs) meist auch hohe Einnahmen. Fünf finden sich auch in der Gruppe der zehn Städte mit den höchsten Grundsteuereinnahmen. In den Städten mit geringen Hebesätzen sind im Regelfall auch die Einnahmen unterdurchschnittlich. Die Relation zwischen niedrigen Hebesätzen und niedrigem Steueraufkommen ist für die westdeutschen Städte durchaus gegeben. In den Tabellen wird dies nicht sichtbar, da die außerordentlich niedrigen Grundsteuermessbeträge in Ostdeutschland das Bild verzerren.

ABBILDUNG 20 **Grundsteuer B relativ zu Gesamtsteuereinnahmen (nicht Steuereinnahmekraft) 2017, in Prozent**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

Vergleicht man die Verteilung des Aufkommens der Grundsteuer B auf die Kommunen im Jahr 2017 mit dem Jahr 2012 (vgl. Abbildung 19), so zeigt sich ein relativ gleichmäßiges Anwachsen des Steueraufkommens. Deutlich wird aber auch, dass der Anteil der Kommunen mit einem Aufkommen von mehr als 200 Euro überproportional stark angestiegen ist. Die Ungleichheit in der Verteilung hat entsprechend geringfügig zugenommen, was sich in einem Anstieg des Gini-Koeffizienten von 0,158 auf 0,166 zeigt.

Die Grundsteuer B ist in Relation zum gesamten Steueraufkommen der Gemeinden im Durchschnitt relativ klein (15 Prozent). Da die Gemeinden auf die Einkommen- und Umsatzsteuer jedoch keinen Einfluss haben und die Gewerbesteuer aus der Wirtschaftslage resultiert, ist die politische und fiskalische Bedeutung in vielen Gemeinden durchaus hoch. Ihre Bedeutung resultiert auch aus dem gesamten Steueraufkommen einer Gemeinde und dem daraus folgenden relativen Gewicht der Grundsteuer. Dies variiert erheblich. Abbildung 20 zeigt den Anteil der Grundsteuer B an den gesamten Steuereinnahmen. Aus der Verteilung dieses Anteils lässt sich eine klare These ableiten: Je höher die Wirtschaftskraft, desto geringer ist die Bedeutung der Grundsteuer. Denn eine hohe Wirtschaftskraft (Süddeutschland) bedeutet eine hohe Gewerbesteuer, die die gesamte Steuerkraft dominiert. Die Grundsteuer verliert damit automatisch an Relevanz. Für die wirtschaftsstarken und fiskalisch stabilen Gemeinden Süddeutschlands ist die Grundsteuer nebensächlich, da sie (infolge der Gewerbesteuer) bereits über Bedarf ausgestattet sind. Nur eine bayerische Kommune (Stadt Fürth) überschreitet den Bun-

15 Bei den kreisangehörigen Gemeinden werden teils noch höhere Steuersätze erreicht. So führen in 2017 Bergneustadt (Nordrhein-Westfalen) und Nauheim (Hessen) Hebesätze von über 900 Punkten. Unter den kreisangehörigen Gemeinden gibt es auch solche, die einen Hebesatz von null festsetzen, also gar keine Grundsteuer B erheben. Im Gegensatz zur Gewerbesteuer existiert kein Mindesthebesatz. Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Hebesätze der Realsteuern 2017.

ABBILDUNG 21 **Aufkommen der Grundsteuer B relativ zur Gewerbesteuer 2017, in Prozent**

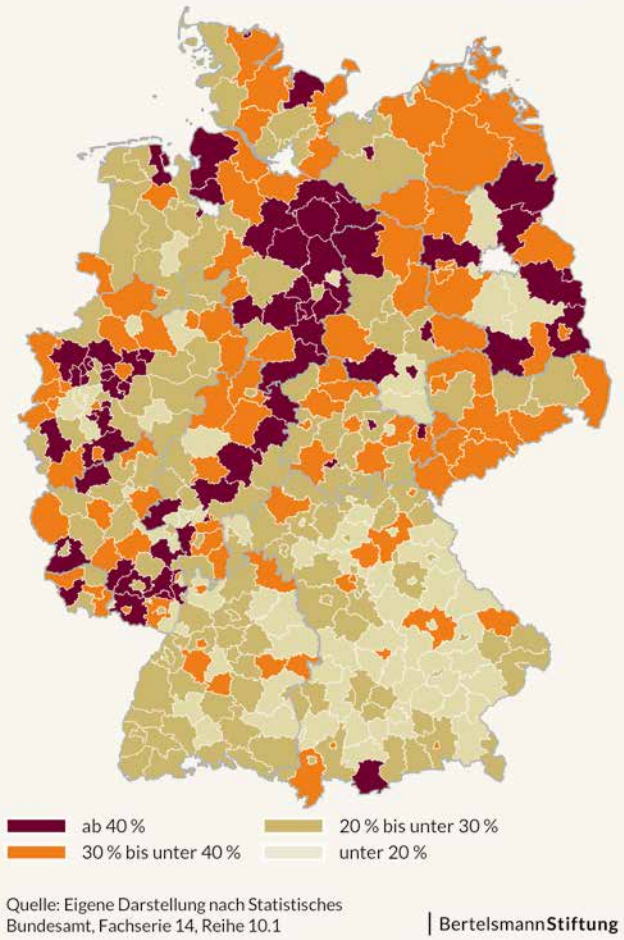
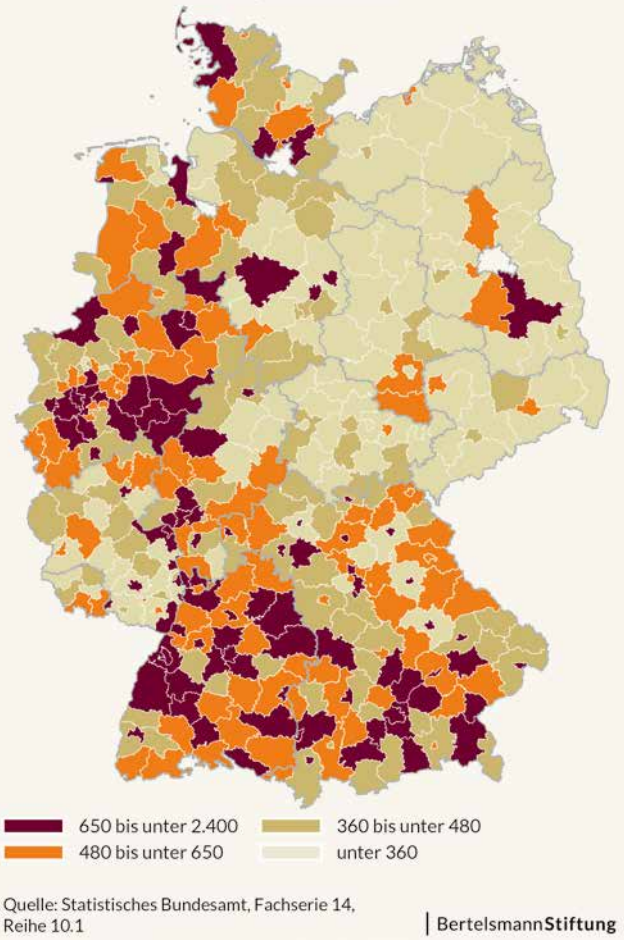


ABBILDUNG 22 **Aufkommen Gewerbesteuer 2017, in Euro je Einwohner**



desdurchschnitt. In Ostdeutschland hingegen ist die Grundsteuer B als Einnahmequelle deutlich wichtiger; vor allem, da die Gewerbesteuer nur spärlich fließt. In den NRW-Kommunen macht sich widerum die Haushaltskrise bemerkbar. Sie führt dazu, die Grundsteuer möglichst weit auszuschöpfen. Die Spannweite dieser Kennzahl ist enorm: Den geringsten Anteil besitzt die Grundsteuer B im Kreis München mit 4,6 Prozent, den höchsten in Duisburg und Wilhelmshaven mit knapp über 23 Prozent. Allgemein liegt der Anteil in 74 Kommunen unter 10 Prozent, in 14 Kommunen über 20 Prozent. Obgleich der Ertragsanteil in Ostdeutschland im Durchschnitt höher ist, ist unter diesen 14 Kommunen nur Gera als ostdeutscher Vertreter.

Abbildung 21 vergleicht nun direkt die Aufkommen aus Grundsteuern und Gewerbesteuer. Im Bundesdurchschnitt belaufen sich die Grundsteuern auf 26,5 Prozent der Gewerbesteuer. Am niedrigsten ist dieses Verhältnis im Gesamtkreis München (5,7 Prozent), am höchsten im Kreis Hameln-Pyrmont (81,9 Prozent). In jeder fünften Kommune (75) ist das Aufkommen der Grundsteuern mit bis zu 20 Prozent der Gewerbesteuer eher überschaubar. In einer fast ebenso großen Gruppe beträgt es jedoch 40 Prozent und mehr und ist damit essenziell für die Haushalte; überproportional sind dies ostdeutsche Kreise. Lagen die Extremwerte von Abbildung 17 noch fast ausschließlich in Westdeutschland, hat sich dies in Abbildung 21 geändert. Grundsätzlich ist die Grundsteuer umso wichtiger, je wirtschaftsschwächer eine Kommune ist.

4.3 Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer ist, auch in wirtschaftsschwachen Regionen, die fiskalisch wichtigste Gemeindesteuer. Im Gegensatz zur Grundsteuer ist ihr Messbetrag volatil zur wirtschaftlichen Lage vor Ort. Im Zeitraum 2012 zu 2017 war bundesweit ein starkes Wachstum zu verzeichnen. In die-

TEXTBOX 4 **Reform der Grundsteuer**

Am 10. April 2018 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass die Grundsteuer nach dem jetzigen Modell nicht mehr weiter erhoben werden kann, da die weitere Anwendung veralteter Einheitswerte mit dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes nicht vereinbar ist.[1] Die derzeit genutzten Werte basieren in Westdeutschland auf den Verhältnissen von 1964, in Ostdeutschland gar auf denen von 1935. Die ursprünglich gesetzlich vorgeschriebene Aktualisierung der Wertverhältnisse in einem sechsjährigen Turnus war bereits vor der ersten Aktualisierung ausgesetzt worden. Auch der Wert von Neubauten wird auf die Verhältnisse dieser Jahre zurückgerechnet.

Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass sich durch die ausgelassenen Aktualisierungen erhebliche Verzerrungen zwischen dem Verkehrswert der belasteten Grundstücke und dem bei der Grundsteuererhebung angelegten Einheitswert ergeben. Diese Verzerrungen führen flächendeckend und zahlreich zu Ungleichbehandlungen bei der Erhebung der Grundsteuer. Das Ausmaß ist so erheblich, dass es mögliche Vorteile aus der Verwaltungsvereinfachung überwiegt.

Angesichts der Bedeutung der Grundsteuer für die Finanzierung kommunaler Haushalte hat das Bundesverfassungsgericht die Grundsteuererhebung jedoch nicht unmittelbar ausgesetzt. Stattdessen hat es den Gesetzgeber verpflichtet, bis zum 31.12.2019 eine Neuregelung zu treffen. Nur nach der Verkündung einer Neuregelung dürfen die jetzigen Regelungen darüber hinaus bis 2024 Anwendung finden. In dieser Übergangszeit sollen die (verwaltungs-)technischen Vorarbeiten für die Anwendung eines neuen Modells umgesetzt werden. Bleibt eine Neuregelung durch den Gesetzgeber aus, so darf die Grundsteuer ab dem Jahr 2020 nicht mehr erhoben werden; mit den entsprechenden Folgen für die kommunalen Haushalte.

Die Grundsteuer gilt als ideale Gemeindesteuer. Im föderalen System stärkt sie die finanzielle Eigenverantwortung der Gemeinden und verleiht der vielbesagten kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 (2) Grundgesetz) Ausdruck. Finanzwissenschaftlich sind vier Argumente für die Grundsteuer erheblich:

1. Der Steuergegenstand (Grundstücke und Gebäude) ist immobil und Ausweichreaktionen sind damit ausgeschlossen.[2]
2. Die Immobilienwerte sind wenig konjunktursensibel und den Gemeinden steht damit eine konjunkturunabhängige, verlässliche Einnahmequelle zur Verfügung.
3. Der Steuerlast verteilt sich breit auf die Bevölkerung. Bei einer adäquaten Berücksichtigung der tatsächlichen Immobilienwerte erfüllt die Grundsteuer das finanzwissenschaftliche Leistungsfähigkeitsprinzip. Immobilienbesitzer mit höheren Immobilienwerten tragen mehr zum Steueraufkommen bei.
4. Bei einer regelmäßigen Wertanpassung der Bemessungsgrundlage stärkt die Grundsteuer darüber hinaus das Äquivalenzprinzip. Wenn es der lokalen Politik über geeignete politische Maßnahmen gelingt, gute öffentliche Infrastruktur bereitzustellen, steigen die Immobilienwerte in der Gemeinde und die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer verbessert sich.

Gegen die Grundsteuer wird angebracht, dass es sich um eine Substanzsteuer handelt und die Belastung unabhängig der Zahlungsfähigkeit des Eigentümers anfällt.

Die Novellierung der Grundsteuer gestaltet sich überraschend schwierig, da unterschiedliche Modelle und politische Ziele über die Feststellung des Einheitswertes konkurrieren. Strittig ist, ob und in welcher Weise der Wert der Immobilie berücksichtigt werden soll. Diskutiert werden drei Modell mit wertbasierter Bemessungsgrundlage:[3]

Das *Verkehrswertmodell* will sich über verschiedene Indikatoren (z. B. Bodenrichtwerte, Kaufpreissammlung, Nutzungsart) dem tatsächlichen Verkehrswert möglichst nähern. Dieses Modell ist statistisch anspruchsvoll und aufwendig. Das *Kostenwertmodell* stellt eine Vereinfachung dessen dar und wurde 2016 von 14 Bundesländern vorgelegt. Auch dieses Modell basiert auf amtlichen Statistiken und Pauschalen (Bodenrichtwerte, pauschale Herstellkosten, Gebäudetyp, Nutzungsart). Grundstück und Gebäude werden getrennt bewertet. Die *Bodenwertsteuer* lässt den Wert der auf dem Grundstück befindlichen Gebäude vollauf außer Acht und bewertet allein den Boden anhand der Bodenrichtwerte. Die Nutzung oder Bebauung des Grundstücks spielt keine Rolle.

Bei der *flächenbasierten Grundsteuer* ist hingegen der reale Wert des Grundstücks und der Gebäude ebenso wie deren Nutzungsart unerheblich. Maßgeblich sind allein die Flächen, die mit einem zentral festgelegten fiktiven Wert multipliziert werden.

1 Bundesverfassungsgericht, Urteile vom 10. April 2018, Az. 1 BvL 11/14, 1 BvR 889/12, 1 BvR 639/11, 1 BvL 1/15, 1 BvL 12/14.

2 Bach 2018.

3 Fuest et al. 2018.

Grundsätzlich stehen sich die Ziele möglichst realer Werte und geringer Verwaltungskosten gegenüber. Der Streit um diese Modelle ist jedoch auch normativ motiviert. Konservative Gruppen sehen in einer wertbasierten Grundsteuer die Vorstufe einer abzulehnenden Vermögensteuer. Ein weiterer Streitpunkt ist die Umlegung der Grundsteuer auf die Mieter. Eine Option, diesen politischen Streit zwischen den Ländern aufzulösen, ist die Freigabe der Grundsteuer für landesrechtliche Öffnungsklauseln. Dann gälten in Deutschland unterschiedliche Regelungen der Wertbemessung.

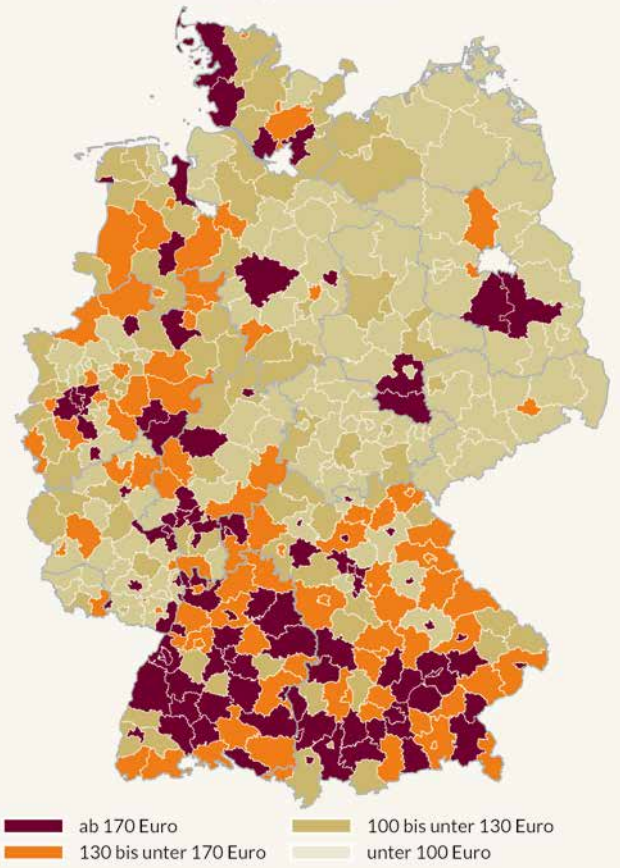
Die Reform soll bundesweit aufkommensneutral sein, doch gibt es keine rechtliche Handhabe für den Bund, dieses Ziel umzusetzen, da die Hebesätze lokal bestimmt werden. Grundsätzlich führt jede Änderung der Bewertung zu Verwerfungen der Steuerbelastung, sowohl zwischen Haushalten als auch zwischen den Gemeinden. Eine weitere Hürde ist der Verwaltungsaufwand der Systemumstellung, denn alle rund 35 Millionen Grundstücke müssen innerhalb der vom Bundesverfassungsgericht bestimmten Frist neu bewertet werden; in den Folgejahren in regelmäßigen Abständen.

Im Ergebnis ist das *Kostenwertmodell* die beste Alternative. In diesem Modell wird unter vertretbarem Verwaltungsaufwand lediglich eine geringe Anzahl von (statistischen) Indikatoren zur Bewertung der Immobilien herangezogen. Zwar wird der tatsächliche Verkehrswert einer Immobilie damit nicht *en detail* bestimmt, aber die Verteilung der Steuerlast wird zumindest in groben Zügen dem Leistungsfähigkeitsprinzip gerecht. Um die Belastungswirkung der Grundsteuerreform abzumildern, sollte zudem darüber nachgedacht werden, die Überwälzung der Grundsteuer auf die Mieter nur noch hälftig zu erlauben. Langfristig kann bei Neuvermietung die Grundsteuer entsprechend der Marktlage zwar trotzdem ökonomisch überwälzt werden, aber im aktuellen Bestand würde eine solche Gesetzesänderung untere Einkommensgruppen in bestehenden Mietverträgen entlasten.

sem Kapitel betrachten wir die Werte des Jahres 2017 bezogen auf die 397 Kreise und kreisfreien Städte sowie den Einfluss der Messbeträge und Hebesätze.

Abbildung 22 zeigt die tatsächlichen Aufkommen aus der Gewerbesteuer in 2017. Eine Häufung starker Kommunen findet sich in Süddeutschland sowie in Nordrhein-Westfalen. Allgemein liegen mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz und dem Saarland keine schwachen Regionen in Westdeutschland vor. Ostdeutschland liegt hingegen, trotz

ABBILDUNG 23 **Messbetrag Gewerbesteuer 2017, in Euro je Einwohner**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

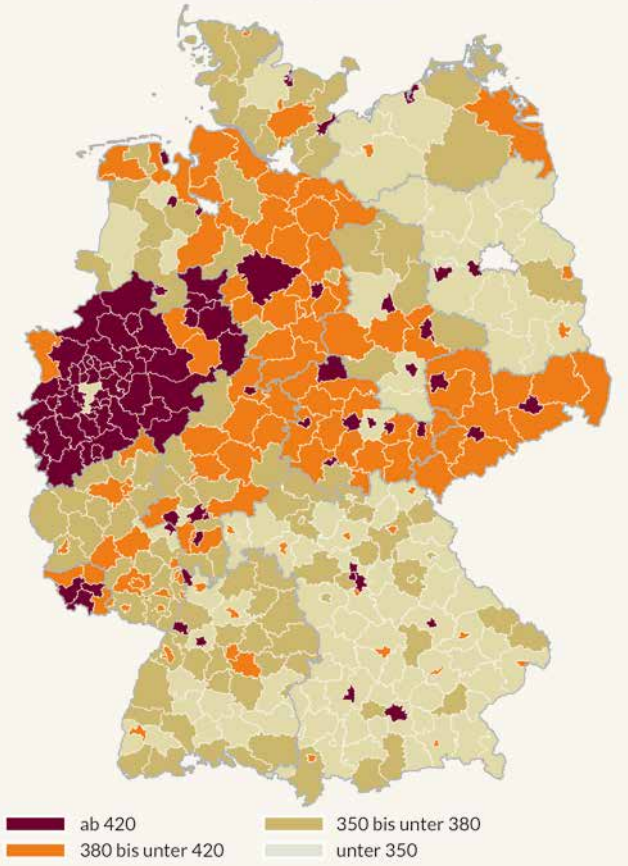
BertelsmannStiftung

bemerkenswerter Fortschritte in einigen Kreisen, in der Fläche noch immer weit zurück. Nur eine Kommune (Kreis Dahme-Spreewald) überschreitet den westdeutschen Durchschnitt. Sichtbar wird auch das im Regelfall höhere Aufkommen der kreisfreien Städte gegenüber dem Umland. Dieser Effekt ist statistisch belegbar: Der Median der Kreise liegt bei 452 Euro je Einwohner, der Median der kreisfreien Städte bei 636 Euro je Einwohner.

Ein homogen starkes Land ist Baden-Württemberg. Keine Kommune liegt im schwächsten Viertel. In den anderen westdeutschen Ländern, selbst in Bayern, ist die landesinterne Streuung dahingegen größer.

Das Aufkommen der Gewerbesteuer resultiert aus zwei Variablen: Gewerbeertrag als Ergebnis der wirtschaftlichen Struktur und Ertragskraft (Messbetrag) sowie der gemeindlich festgesetzte Hebesatz. Abbildung 23 zeigt den Messbetrag. Er kann als Indikator der Wirtschaftsstruktur

ABBILDUNG 24 **Hebesätze Gewerbesteuer 2017, in Hebesatzpunkten**



Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

interpretiert werden. Klar ersichtlich ist die Häufung hoher Werte in Süddeutschland. Ostdeutschland liegt bei diesem Indikator bis auf wenige Ausnahmen deutlich zurück. Allerdings sind in den Grenzregionen die Ost-West-Unterschiede nicht mehr so deutlich. Vielmehr reichen die schwachen Regionen weit nach Niedersachsen und Hessen hinein. Auffallend schwach sind zudem Rheinland-Pfalz und das Saarland.

Die Verteilung der Hebesätze in Abbildung 24 weicht nun deutlich von den beiden vorstehenden beiden Abbildungen ab. Süddeutschland, vor allem Bayern, ist ein Niedrigsteuerland. Nordrhein-Westfalen ist dagegen eine Region fast flächendeckend hoher Steuersätze. Die Landesgrenze ist hier so offensichtlich, dass es für diesen Tatbestand landesinterne Gründe geben muss. Die Haushaltskrise allein kann das Ergebnis nicht erklären, denn diese betrifft bei Weitem nicht alle Kommunen Nordrhein-Westfalens. Festzustellen ist, dass sich diese Situation bereits in den 1990er Jahren gebildet hat und seitdem fortgeschrieben wurde. Eine mögliche Ursache sind lang zurückliegende Wirkungen des kommunalen Finanzausgleichs. Auch in Bezug auf die Hebesätze ist Ostdeutschland keine klar abgrenzbare Region mehr, die Kommunen Sachsens und Thüringens finden sich in der oberen Hälfte der Verteilung. Mit Blick auf die Standortattraktivität und den Aufholprozess ist das eher kontraproduktiv. Bundesweit tritt der Effekt höherer Hebesätze in den kreisfreien Städten auf. Dies führt zu teils erheblichen Stadt-Umland-Differenzen, z. B. in Bayern. Grundsätzlich muss aber hinzugefügt werden, dass die Spreizung der Hebesätze der Gewerbesteuer nicht annähernd so groß ist, wie jene der Grundsteuer B. Gleichwohl besitzt dieser Hebesatz für die Unternehmen eine reale und wesentliche Bedeutung. Denn vereinfacht gesagt ergibt sich die gesamte Steuerbelastung der Unternehmen aus der Summe von Körperschafts- und Gewerbesteuer. Ab einem Hebesatz von 429 Punkten macht die Gewerbesteuer den größeren Teil der Steuerlast aus. Die Steuerbelastung der Unternehmen ist damit in bayerischen Gemeinden deutlich niedriger als in jenen Nordrhein-Westfalens, wo der Durchschnitt der Hebesätze 452 Punkte beträgt. Die Gemeinden können somit, in Abhängigkeit ihrer Haushaltslage, ihre Standortattraktivität maßgeblich selbst beeinflussen. Die eigentlich entscheidende Variable für die Einnahmen ist jedoch der Messbetrag.

Die vorstehenden Abbildungen zeigten die bundesweite regionale Verteilung der Gewerbesteuer. Abbildung 25 verdeutlicht nun die bestehenden Differenzen bei Aufkommen und Hebesätzen anhand der jeweiligen zehn Extremwerte der kreisfreien Städte. Das niedrigste Aufkommen verzeichnen die Städte Halle/Saale und Delmenhorst. Sie erreichen lediglich rund ein Zehntel des Aufkommens in Frankfurt/Main als gewerbesteuerstärkster Stadt. Auffällig ist auch die Steuerschwäche der Nordrhein-Westfalen-Städte Herne und Bottrop trotz rekordhoher Steuersätze. Unter den zehn schwachen Städten sind sieben ostdeutsche; unter den zehn stärksten sind fünf bayerische. Die aufkommensstärkste ostdeutsche Stadt ist Potsdam auf Platz 53 von 103 kreisfreien Städten. Dahingegen liegt nur eine (Heidelberg) der neun kreisfreien Städte Baden-Württembergs in der unteren Hälfte.

Die Werte der Abbildung 26 zeigen die relativ geringe Spannweite und den letztlich begrenzten Effekt der Hebesätze auf das Gewerbesteueraufkommen. Die Spannweite zwischen den Extremen beträgt 240 Punkte und liegt somit weit unter jener für die Grundsteuer B (545 Punkte). Dies zeigt, dass die Sensibilität dieser Größe für die Gemeinden hoch und die Gewerbesteuer nicht der prioritäre Hebel der

ABBILDUNG 25 **Niedrigste und höchste Gewerbesteuer der kreisfreien Städte nach Aufkommen 2017, in Euro je Einwohner**

Sortiert nach Steuereinnahmen Gewerbesteuer

Rang	Stadt	Gewerbesteuer pro Einwohner (Euro)	Hebesatz	Rang	Stadt	Gewerbesteuer pro Einwohner (Euro)	Hebesatz
103	Halle (Saale)	243	450	10	Stuttgart	1.140	420
102	Delmenhorst	244	425	9	Wolfsburg	1.170	360
101	Weimar	257	430	8	Wiesbaden	1.227	454
100	Dessau-Roslau	266	450	7	Schweinfurt	1.341	370
99	Frankfurt (Oder)	271	400	6	Bayreuth	1.542	390
98	Gera	273	470	5	Düsseldorf	1.572	440
97	Suhl	297	424	4	Regensburg	1.574	425
96	Herne	300	500	3	München	1.610	490
95	Bottrop	353	490	2	Coburg	1.849	310
94	Eisenach	353	460	1	Frankfurt am Main	2.345	460

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

ABBILDUNG 26 **Höchste und niedrigste Gewerbesteuer der kreisfreien Städte nach Hebesatz, 2017**

Sortiert nach Hebesatz Gewerbesteuer

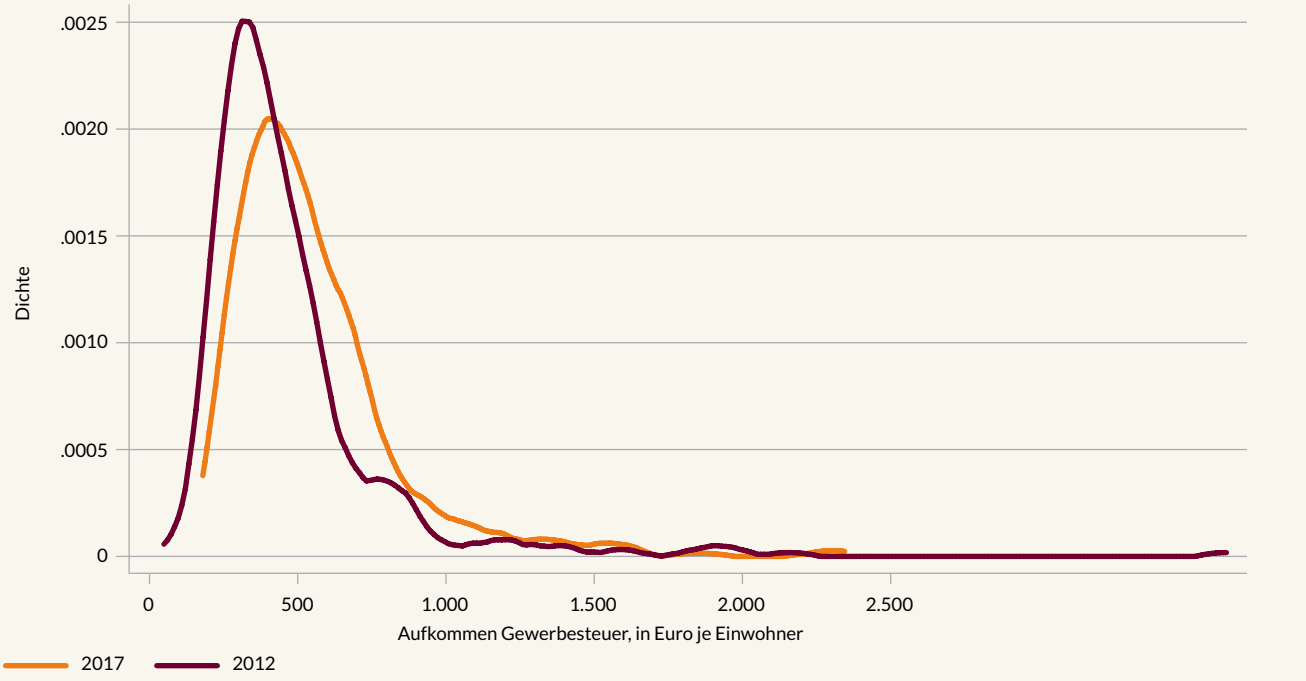
Rang	Stadt	Hebesatz	Gewerbesteuer pro Einwohner (Euro)	Rang	Stadt	Hebesatz	Gewerbesteuer pro Einwohner (Euro)
103	Coburg	310	1849	7	Mönchengladbach	490	658
102	Memmingen	330	954	7	München	490	1610
101	Kaufbeuren	330	370	7	Remscheid	490	538
100	Wolfsburg	360	1.170	7	Bottrop	490	353
99	Ulm	360	1.032	7	Bonn	490	836
98	Ansbach	360	482	7	Wuppertal	490	832
97	Schweinfurt	370	1341	6	Bochum	495	429
96	Weiden in der Oberpfalz	380	590	5	Herne	500	300
95	Amberg	380	706	4	Hagen	520	585
94	Kempten (Allgäu)	387	718	3	Duisburg	520	508
				2	Mülheim an der Ruhr	525	539
				1	Oberhausen	550	383

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

Haushaltskonsolidierung ist. Unter den zwölf Städten mit den höchsten Hebesätzen liegen elf in Nordrhein-Westfalen. Acht der zehn Städte mit den geringsten Hebesätzen liegen in Bayern. Diese Konstellation trat bereits 2015 auf. Die Auswirkungen auf die Standortattraktivität sind offensichtlich. Abbildung 26 zeigt auch das teils absurde Verhältnis zwischen Hebesätzen und Aufkommen. So erreicht die Stadt Coburg mit dem geringsten Hebesatz pro Einwohner fast das fünffache Aufkommen der Stadt Oberhausen mit dem höchsten Hebesatz. Hintergrund sind die großen Differenzen bei den Messbeträgen, resultierend aus der Wirtschaftskraft. Die zehn Städte mit den geringsten Hebesätze erzielen pro Einwohner rund 50 Prozent höhere Erträge als die zehn Städte mit den höchsten Hebesätzen. Der Hebesatz ist somit für strukturschwache Kommunen kein geeignetes Mittel der Einnahmemaximierung.

Vergleicht man die Verteilung des Aufkommens der Gewerbesteuer auf die Kommunen im Jahr 2017 mit dem Jahr 2012 (vgl. Abbildung 27), so zeigt sich einerseits ein Anwachsen der Steueraufkommens für die meisten Kommunen mit einem unterdurchschnittlichen oder durchschnitt-

ABBILDUNG 27 **Kerndichte Gewerbesteuer 2012 und 2017**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

lichen Steueraufkommen. Andererseits zeigen einige Kommunen mit einem stark überdurchschnittlichen Gewerbesteueraufkommen im Jahr 2012 einen leichten bis deutlichen Rückgang für das Jahr 2017, was wie erwähnt auf eine Normalisierung bei Städten mit Automobilbranche zurückzuführen ist. Zusammengenommen haben diese Veränderungen dazu geführt, dass die Ungleichheit in der Verteilung abgenommen hat mit einem Rückgang des Gini-Koeffizienten von 0,30 auf 0,25.

5 Zusammenhänge zwischen den Steuerarten

Die fünf Gemeindesteuern haben eine unterschiedliche Relevanz im Aufkommen und werden von unterschiedlichen Faktoren determiniert. Abbildung 28 untersucht, ob zwischen diesen Steuerarten statistische Zusammenhänge[16] bestehen. Daraus ließen sich Ursachen für eine starke oder schwache Steuerkraft ableiten.

Die unterste Zeile der x-Achse stellt den Zusammenhang der fünf Steuerarten zur Steuerkraft insgesamt dar. Am stärksten ist der Einfluss der Gewerbesteuer. Sie ist die größte Steuer und zeigt infolge ihrer Abhängigkeit von der Wirtschaftsstruktur eine hohe lokale Varianz. Ähnliches gilt, wenn auch in geringerer Stärke, für die Einkommensteuer, denn sie resultiert aus dem örtlichen Einkommen. Bei der Korrelation zwischen Umsatzsteuer und gesamtem Steueraufkommen ist die Ursache der positiven Korrelation auf den ersten Blick unklar. Sie erklärt sich jedoch über den Verteilungsschlüssel der Umsatzsteuer. Jener basiert auf der historischen Verteilung der Gewerbekapitalsteuer, als deren Ersatz die Gemeinden ab 1998 einen Anteil der Umsatzsteuer erhielten. Sie folgt daher deren früheren Aufkommen und damit indirekt dem der heutigen Gewerbesteuer. Die Grundsteuer B zeigt eine sehr geringe Korrelation. Sie ist im Umfang relativ gering und wird durch Variablen bestimmt (Messbetrag, Haushaltskrise), die eher zufällig streuen. Die Grundsteuer A zeigt sogar einen negativen Zusammenhang zur Steuerkraft insgesamt. Ihr Aufkommen ist minimal und lokal durch den Anteil der Landwirtschaft geprägt. Dieser verhält sich offenbar gegensätzlich zur Gewerbesteuer.

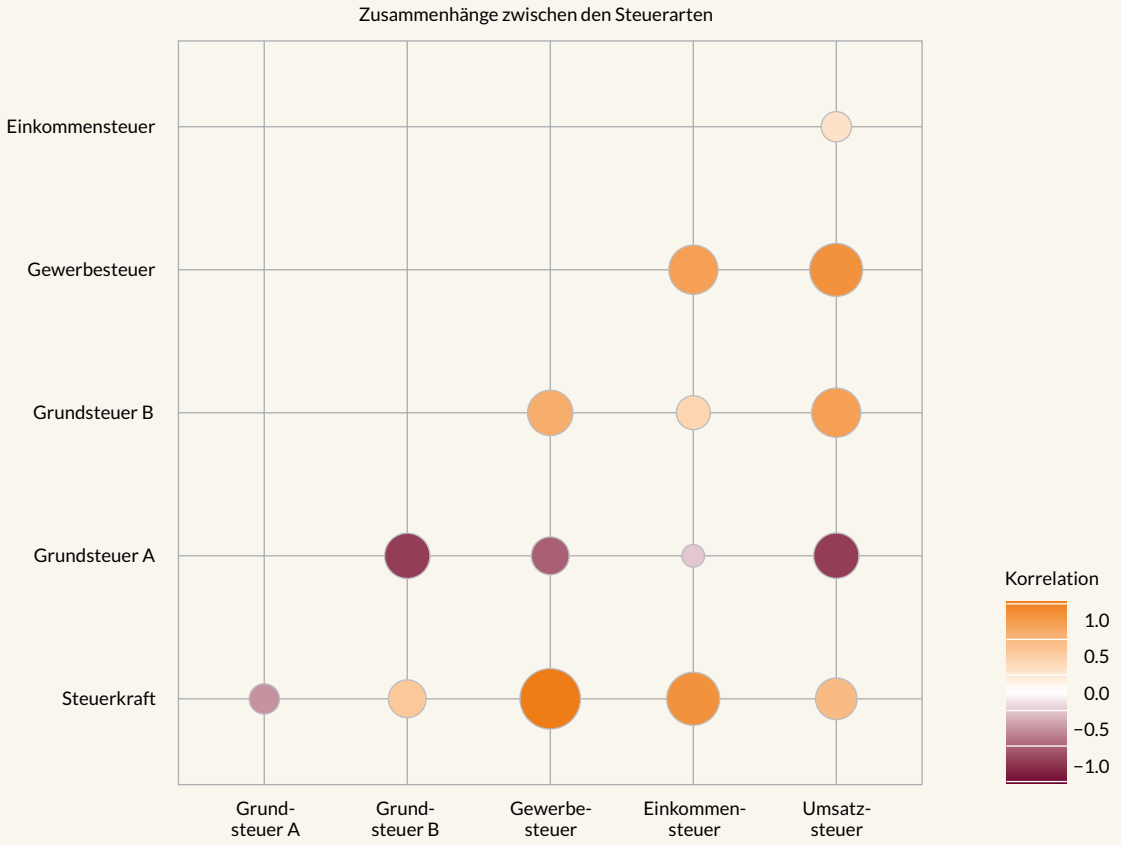
Die Zusammenhänge zwischen Steuerarten und Steueraufkommen insgesamt sind somit relativ ersichtlich. Interessant sind die Korrelationen zwischen den einzelnen Steuerarten. Der größte Effekt tritt auf zwischen Gewerbesteuer und Umsatzsteuer. Die Ursache liegt wie erwähnt im Verteilungsschlüssel der Umsatzsteuer. Da auch der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer von der lokalen Wirtschaftskraft mitbestimmt wird, treten statistische Korrelationen zur Gewerbe- und Umsatzsteuer auf. Sachlich begründet ist der Zusammenhang zwischen Einkommen- und Umsatzsteuer nicht. Denn selbst wenn lokal eine höhere Kaufkraft vorhanden ist, bedeutet dies mitnichten, dass diese auch lokal umgesetzt wird. Darüber hinaus wird die Umsatzsteuer auch nicht lokal erhoben.

Der negative Zusammenhang der Grundsteuer A zu allen anderen Steuerarten zeigt letztlich, welch Exot diese Steuer in den Gemeinden ist. Letztlich ist die Grundsteuer A nur in wenigen ländlichen Gemeinden fiskalisch relevant. In den Großstädten, wo das Steueraufkomen im Durchschnitt höher ist, gibt es hingegen kaum landwirtschaftliche Flächen. Überraschend ist hingegen, dass selbst zur Grundsteuer B der Zusammenhang negativ ist. Eine Erklärung kann im unterschiedlichen Aufkommen der Grundsteuer B zwischen Stadt und Land liegen. Die Grundsteuer B korreliert mit der Haushaltskrise. Jene ist primär ein Großstadtproblem.

Einige Korrelationen bleiben hingegen in der Sache unergründlich; so z. B. die Effekte zwischen Umsatzsteuer und Grundsteuer B. Letztlich lässt sich aus dieser Abbildung eine wichtige Botschaft ablesen: Große Teile der lokalen Steuereinnahmen hängen direkt oder indirekt mit der lokalen Wirtschaftsstruktur zusammen. Die Effekte sind dabei teils indirekt und versteckt. Sie gehen weit über die Gewerbesteuer hinaus.

16 Da die Verteilungen des Steueraufkommens nicht einer Normalverteilung folgen (Kolmogorow-Smirnow-Test), wurde der Rangkorrelationskoeffizient nach Spearman als Zusammenhangsmaß verwendet. Alle berechneten Korrelationen sind signifikant mit $p<0.05$ (nach Holm-Korrektur für multiples Testen).

ABBILDUNG 28 **Korrelationen zwischen den Steuereinnahmen der Kommunen, 2017**



Quelle: Eigene Berechnung nach Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

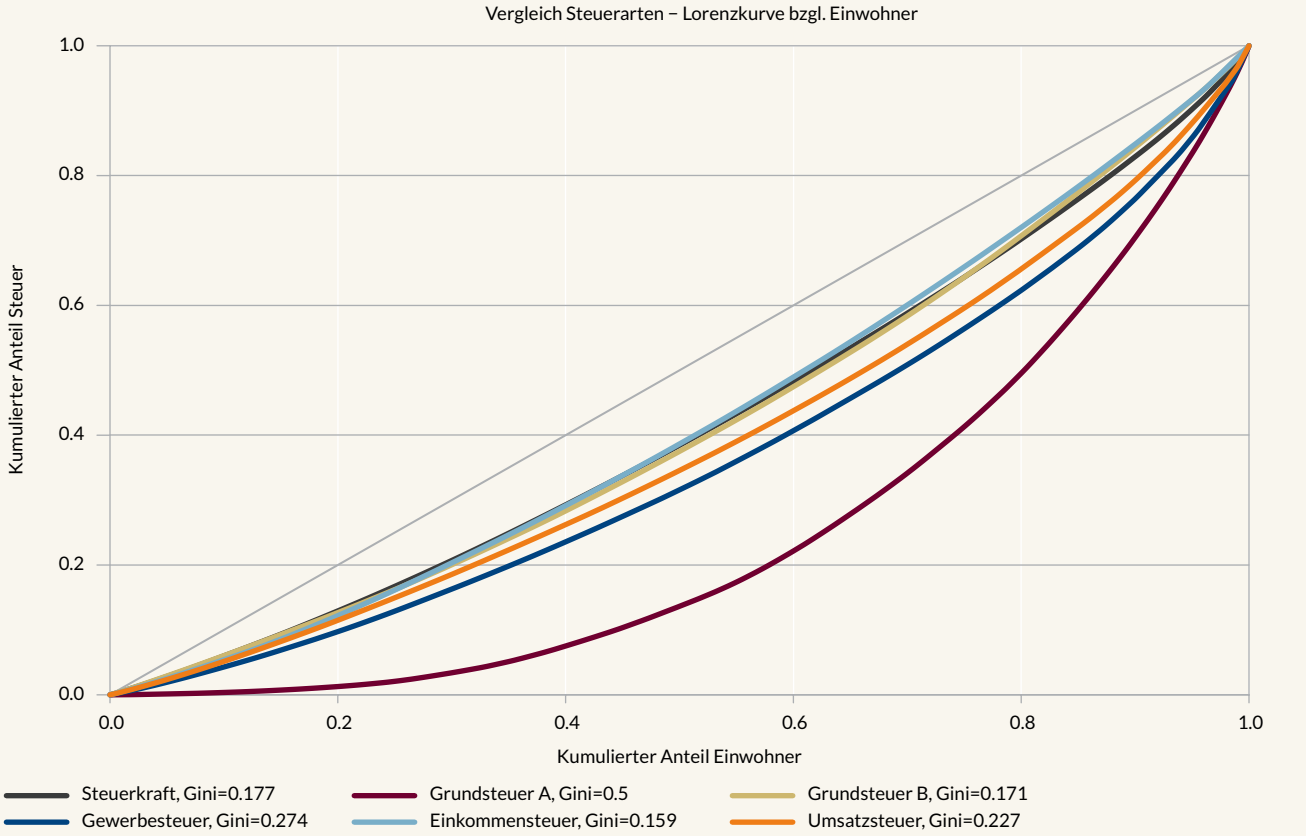
Während Abbildung 28 die Korrelation zwischen den Steuerarten zeigt, stellt Abbildung 29 die Konzentration der Steuern unter den Gemeinden in einer nach Einwohnerzahlen gewichteten Lorenzkurve[17] dar. Eine Lorenz-Kurve bildet die Konzentration bzw. Ungleichverteilung graphisch ab. In diesem Fall gilt: Je weiter die Lorenzkurve einer Steuerart bzw. der Steuerkraft von der Diagonalen abweicht, desto größer ist die Ungleichverteilung, also Konzentration. Wäre das Steueraufkommen gleichmäßig unter den Kommunen aufgeteilt, würde die Lorenzkurve auf der Diagonalen liegen. Im hypothetischen Extremfall, in dem das gesamte Steueraufkommen bei einer einzigen Kommune anfällt, würde die Lorenzkurve auf der Nullinie verlaufen und lediglich ganz am rechten Rand des Graphen auf den Wert 1 hochschießen.

Zusätzlich ist der ebenfalls nach Einwohnerzahlen gewichtete Gini-Koeffizient angegeben. Anzumerken ist, dass Grundlage dieser Abbildung die 397 Kreise und kreisfreien Städte sind. In den Kreisen findet bereits eine Nivellierung über Durchschnitte statt. Die Betrachtung auf Ebene der rund 11.000 Gemeinden selbst würde deutlich höhere Gini-Werte zeigen.

Unter den fünf Steuerarten zeigt allein die Grundsteuer A einen außerordentlich hohen Wert für den Gini-Koeffizienten. Dies spricht dafür, dass nur wenige Gemeinden überhaupt wesentliche Erträge erzielen, diese Steuer also konzentriert anfällt. Betrachtet man die zugehörige Lorenzkurve, so zeigt diese nur einen schwachen Anstieg. Dies bedeutet, dass viele Einwohner in Kommunen leben, die ein im Verhältnis zur Einwohnerzahl eher geringes Aufkommen aufweisen. So trägt die eine Hälfte der Kommunen mit unterdurchschnittlichem Aufkommen in der Grundsteuer A

17 Für eine Lorenzkurve werden zunächst die Datenpunkte (hier: Kommunen) in aufsteigender Reihenfolge gemäß der betrachteten Größe (hier: Steueraufkommen bzw. Steuerkraft) sortiert und für die betrachtete Größe die aufsteigend sortierten Teilsummen berechnet, sog. kumulierte Werte. Während eine ungewichtete Lorenzkurve auf der Abszisse („x-Achse“) den kumulierten Anteil der Datenpunkte an der Gesamtanzahl der Datenpunkte anzeigt, erfolgte hier eine Gewichtung anhand der Einwohnerzahl, sodass die Abszisse („x-Achse“) den kumulierten Einwohneranteil der Kommunen an der Gesamtzahl der Einwohner aller Kommunen angibt. Auf der Ordinate („y-Achse“) wird der kumulierte Anteil am Gesamtaufkommen des jeweiligen Steueraufkommens bzw. der Steuerkraft dargestellt.

ABBILDUNG 29 **Konzentration der Steuereinnahmen im Vergleich**



Quelle: Eigene Berechnung nach Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

nur ca. 13,4 Prozent zum Gesamtaufkommen bei und entsprechend erhebt die andere Hälfte der Kommunen mit überdurchschnittlichem Aufkommen in der Grundsteuer A die restlichen 86,6 Prozent des Gesamtaufkommens.

Eine gewisse Konzentration zeigt auch die Gewerbesteuer mit einem Gini-Koeffizienten von 0,27. Angesichts des starken und direkten Einflusses der lokalen Wirtschaftsstruktur ist dies nicht überraschend.

Eher gering ist die Ungleichverteilung bei Grundsteuer B und der Einkommensteuer. Bei Letzterer begrenzt die Kappung des Gemeindeanteils bei 35.000 Euro zu versteuerndem Single-Einkommen die Bandbreite des individuellen Steueranteils der Kommunen und damit auch die Ungleichverteilung des Steueraufkommens über die Kommunen hinweg.

6 Fazit

Steuern sind im bundesweiten Durchschnitt mit rund 40 Prozent die größte Einnahmeart der Kommunen. Im Zuge der guten Konjunktur stiegen die Steuereinnahmen zwischen 2012 und 2017 um 29 Prozent. An diesem Trend, aber auch an den regionalen Differenzen, zeigt sich die hohe Korrelation zur Wirtschaftskraft. Aus diesem Grund weisen die süddeutschen Länder die mit Abstand höchsten Steuereinnahmen auf und bleiben die ostdeutschen Länder dauerhaft zurück. Der Einfluss der Wirtschaftskraft geht weit über die Gewerbesteuer hinaus. Er erstreckt sich auch auf die Verteilung der Anteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer.

Die regionalen Differenzen beruhen großteils auf der besonders ergiebigen und konjunktursensiblen Gewerbesteuer. Dies führt dazu, dass ein wirtschaftlicher Aufschwung die regionalen Disparitäten eher noch vergrößert.

Die Grundsteuer B stand in den letzten Jahren vermehrt im Fokus der Lokalpolitik. Da sie kaum Ausweichreaktionen hervorruft und ihre Einnahmen vollständig im Gemeindehaushalt verbleiben, haben viele Gemeinden ihre Hebesätze erhöht; nicht zuletzt aus Gründen der Haushaltskonsolidierung. Die Differenzen der Hebesätze und der Pro-Kopf-Belastung sind gewachsen. Bei der Gewerbesteuer gibt es keinen Trend der Steuererhöhungen, da hier die Bemessungsgrundlage volatil ist. Gleichwohl bestehen auch hier deutliche Hebesatzdifferenzen, die sich zu einer Belastung für den Standort entwickeln können. Im Ergebnis ist die Gesamtsteuerbelastung für Unternehmen in Bayern deutlich niedriger, als für jene in Nordrhein-Westfalen.

Literatur

Andersen, George, und Henrik Scheller (2012). Fiskalföderalismus. Eine international vergleichende Einführung. Opladen.

Arnold, Felix, Florian Boettcher, Ronny Freier, René Geißler und Benjamin Holler (2015). Kommunaler Finanzreport 2015. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Arnold, Felix, Ronny Freier, René Geißler und Philipp Schrauth (2015). „Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen“. DIW Wochenbericht 43. 1031–1040.

Bach, Stefan (2018). „Grundsteuerreform. Aufwändige Neubewertung oder pragmatische Alternativen“. DIW aktuell 9. Berlin.

Boettcher, Florian, Ronny Bach, Stefan (2018). „Grundsteuerreform. Aufwändige Neubewertung oder pragmatische Alternativen, René Geißler, Friederike-Sophie Niemann und Moritz Schubert (2017). Kommunaler Finanzreport 2017. Teil C Entwicklung und Verteilung der Gemeindesteuern. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Boettcher, Florian, Ronny Freier, René Geißler und Friederike-Sophie Niemann (2018). „Konsolidierungsprogramme für finanzschwache Kommunen“. Wirtschaftsdienst 8. 592–599.

Bundesministerium der Finanzen (2019). Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969. BMF Dokumentation. Berlin.

Claus, Katrin, Daniela Nehls und Wolfram Scheffler (2016). Grundsteuern in der Europäischen Union. ifst-Schrift 509. Berlin.

Fuest, Clemens, Lea Immel, Volker Meier und Florian Neumeier (2018). Die Grundsteuer in Deutschland: Finanzwissenschaftliche Analyse und Reformoptionen. ifo Institut. München.

Geißler, René, Gerhard Hammerschmid und Christian Raffer (2019). Local Public Finance in Europe. Country Reports. Hertie School of Governance and Bertelsmann Stiftung. Berlin und Gütersloh.

Geißler, René, und Florian Boettcher (2016). „Disparitäten in der Entwicklung der Gemeindesteuern“. Wirtschaftsdienst 3. 212–219.
Holler, Benjamin (2018). „Verteilungswirkung der fiktiven Hebesätze im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich“. Zeitschrift für Kommunalfinanzen 8. 169–174.
Slack, Enid, und Richard M. Bird (2014). The Political Economy of Property Tax Reform. OECD Working Papers on Fiscal Federalism. No. 19. Paris.

Impressum

© 2019 Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich
Dr. René Geißler

Autoren
Dr. Florian Boettcher, Referat für kommunale Finanzen, Ministerium Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen
Prof. Dr. Ronny Freier, Fachbereich Wirtschaft, Informatik, Recht, Technische Hochschule Wildau und Abteilung für öffentliche Finanzen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Dr. René Geißler, Programm LebensWerte Kommune, Bertelsmann Stiftung
Moritz Schubert, Abteilung für öffentliche Finanzen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Prof. Dr. Rainer Stollhoff, Fachbereich Wirtschaft, Informatik, Recht, Technische Hochschule Wildau

Lektorat
Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign
Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis
© metamorworks - stock.adobe.com

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Dr. René Geißler
Senior Expert
Programm LebensWerte Kommune
Telefon +49 5241 81-81467
rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de