

sofia

Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse

Ausschöpfungsgrad der Realsteuern in Rheinland-Pfalz.

Eine finanzwissenschaftliche Folgeunter- suchung für den Zeitraum 2009 bis 2015

Thomas Döring und Franziska Rischkowsky

sofia-Diskussionsbeiträge 17-3, Darmstadt 2017

ISBN: 978-3-941627-62-8

Sofia-Diskussionsbeiträge
zur Institutionenanalyse
Nr. 17-3

ISSN 1437 - 126X

ISBN 978-3-941627-62-8

Ausschöpfungsgrad der Realsteuern in Rheinland-Pfalz

**Eine finanzwissenschaftliche Folgeuntersuchung
für den Zeitraum 2009 bis 2015**

Thomas Döring und Franziska Rischkowsky

Darmstadt September 2017

INHALT

1 Problemstellung und Vorgehensweise.....	5
2 Entwicklung der Realsteuereinnahmen und -hebesätze im Zeitraum 2009 bis 2015	10
2.1 Entwicklung der Einnahmen aus Gewerbesteuer und Grundsteuer im Ländervergleich und deren Ausschöpfungsgrad differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen	10
2.2 Entwicklung der Realsteuerhebesätze im Ländervergleich und Ermittlung des rechnerischen Realsteueraufkommens	16
3 Ökonomische Bewertung der Hebesatzpolitik der rheinland- pfälzischen Kommunen	25
3.1 Anzahl der Veränderungen der Realsteuerhebesätze und deren mögliche Gründe.....	25
3.2 Beurteilung der kommunalen Hebesatzpolitik unter Berücksichtigung von Effekten des interkommunalen Steuerwettbewerbs	35
4 Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse.....	46
5 Literaturverzeichnis	53
6 Anhang.....	58

Tabellen

Tabelle 1: Entwicklung des Realsteueraufkommens der rheinland-pfälzischen Kommunen im Vergleich zu den Flächenländern insgesamt, 2009-2015 (in Euro je Einwohner).....	11
Tabelle 2: Ist-Aufkommen und Grundbetrag von Gewerbesteuer, Grundsteuer B und Grundsteuer A in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den Flächenländern insgesamt differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen in 2014 und 2015 (in Euro je Einwohner)	15
Tabelle 3: Gewogene Durchschnittshebesätze der Realsteuern in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den Flächenländern insgesamt differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen in 2013 und 2015 (in %).....	22
Tabelle 4: Rechnerische Realsteuermehreinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen unter Anwendung der jährlichen bundesdurchschnittlichen Realsteuerhebesätze, 2009-2015 (in Mio. Euro).....	23
Tabelle 5: Anzahl der Realsteuerhebesatzvariationen der rheinland-pfälzischen Kommunen, 2008-2016.....	26
Tabelle 6: Anzahl der Realsteuersatzerhöhungen in 2011 insgesamt und in Orientierung an den Nivellierungshebesätzen des LFAG 2011.....	30
Tabelle 7: Anzahl der Realsteuersatzerhöhungen in 2012 insgesamt und aus Anlass der Einrichtung des Kommunalen Entschuldungsfonds (KEF-RP) in 2012.....	32
Tabelle 8: Anzahl der Realsteuersatzerhöhungen in 2014 insgesamt und in Orientierung an den Nivellierungshebesätzen des LFAG 2014	33
Tabelle 9: Anzahl der Realsteuersatzerhöhungen in 2015 insgesamt und in Orientierung an den Nivellierungshebesätzen des LFAG 2014.....	34
Tabelle 10: Gewogene Durchschnittshebesätze von Gewerbesteuer und Grundsteuer B im Vergleich von Rheinland-Pfalz zu den Nachbarländern im Landesdurchschnitt differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen, 2015 (in %)	38
Tabelle 11: Bedeutung unternehmensbezogener Standortfaktoren.....	41
Tabelle 12: Relevanz von Standortfaktoren nach aggregierten Themenbereichen.....	43
Tabelle 13: Ermittlung der rechnerischen Gewerbesteuer-mehreinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen unter Anwendung des jährlichen bundesdurchschnittlichen Hebesatzes, 2009-2015.....	58
Tabelle 14: Ermittlung der rechnerischen Grundsteuer-B-Mehreinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen unter Anwendung des jährlichen bundesdurchschnittlichen Hebesatzes, 2009-2015	58

Tabelle 15: Ermittlung der rechnerischen Grundsteuer-A-Mehreinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen unter Anwendung des jährlichen bundesdurchschnittlichen Hebesatzes, 2009-2015.....	59
Tabelle 16: Rechnerische Realsteuermehreinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen unter Anwendung des jährlichen durchschnittlichen Realsteuerhebesätze der westlichen Flächenländer (ohne Rheinland-Pfalz), 2009-2015 (in Mio. Euro).....	59
Tabelle 17: Anzahl der Realsteuersatzerhöhungen in 2012 insgesamt und in Orientierung an den Nivellierungshebesätzen des LFAG 2011.....	60

Abbildungen

Abbildung 1: Realsteuerkraft der Kommunen im Ländervergleich, 2015 (in Euro je Einwohner).....	13
Abbildung 2: Gewogene Durchschnittshebesätze der Gewerbesteuer im Ländervergleich, 2009-2015 (in %)	16
Abbildung 3: Anzahl der Kommunen je Hebesatzgruppe der Gewerbesteuer für Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den übrigen Flächenländern, 2015	17
Abbildung 4: Gewogene Durchschnittshebesätze der Grundsteuer B im Ländervergleich, 2009-2015 (in %)	18
Abbildung 5: Anzahl der Kommunen je Hebesatzgruppe der Grundsteuer B für Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den übrigen Flächenländern, 2015	20
Abbildung 6: Gewogene Durchschnittshebesätze der Grundsteuer A im Ländervergleich, 2009-2015 (in %)	20
Abbildung 7: Anzahl der Kommunen je Hebesatzgruppe der Grundsteuer A für Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den übrigen Flächenländern, 2015	21
Abbildung 8: Durchschnittliche Hebesätze der Realsteuern im Ländervergleich, 2015	39

1

Problemstellung und Vorgehensweise

Mit Blick auf Deutschland steht außer Frage, dass die im bestehenden föderativen System enthaltene Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ein hinreichendes Maß an dezentraler Finanzautonomie voraussetzt. Die Bewältigung der den Kommunen im Rahmen der föderalen Zuständigkeitsverteilung zugewiesenen Aufgaben und das Tätigen der damit verbundenen Ausgaben sind ohne eine entsprechende Ausstattung mit Einnahmen, d.h. der Verfügbarkeit über angemessene finanzielle Mittel zur Aufgabenerfüllung, nicht möglich. Diese grundlegende Einsicht spiegelt sich bereits in Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG), wonach den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht gewährleistet sein muss, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Und weiter heißt es dort: „Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“. Dieser im Rahmen der Grundgesetzanpassung von 1994 hinzugefügte Satz stellt nicht allein eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Zuweisung eigener Steuerhoheiten an die kommunale Ebene durch den Bundesgesetzgeber dar. Er ist zugleich auch die grundgesetzliche Basis einer garantierten (vertikalen) Zuweisung von finanziellen Mitteln eines jeweiligen Landes an seine Kommunen und bildet damit den rechtlichen Bezugspunkt für den auf Landesebene bestehenden kommunalen Finanzausgleich¹, dessen Durchführung in den jeweiligen Landesverfassungen – so auch in Rheinland-Pfalz in Art. 49 der Landesverfassung (LV) – geregelt ist.²

Vor diesem Hintergrund hat auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 14. Februar 2012 im Rahmen des Normenkontrollverfahrens betreffend das Landesfinanzausgleichsgesetz in der Fassung des Dritten Landesgesetzes zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 12. Juni 2007 in Verbindung mit dem Landeshaushaltsgesetz 2007/2008 auf die Verpflichtung des Landes aus Art. 49 Abs. 6 LV hingewiesen, über den kommunalen Finanzausgleich eine „angemessene Finanzausstattung“³ der Kommunen zur Erfüllung pflichtiger wie freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben zu gewährleisten. Zugleich wird vom Verfassungsgerichtshof aber auch darauf

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

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

³ Siehe Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (2012a). In dem vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (2012b, S. 2) herausgegeben „Wesentlichen Inhalt“ des Urteils heißt es hierzu wörtlich: „Art. 49 Abs. 6 der Landesverfassung verpflichtet das Land, den Kommunen im Wege des Finanzausgleichs eine angemessene Finanzausstattung zu sichern“.

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

Damit im Einklang steht die ökonomische Interpretation der in Art. 28 Abs. 2 GG festgelegten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, die sich sowohl auf die Befugnis als auch die Möglichkeit zur Finanzierung der Aufgaben von Gemeinden und Gemeindeverbänden als notwendiger Bedingung kommunaler Selbstverwaltungstätigkeit bezieht. Auch aus finanzwissenschaftlicher Sicht enthält diese Garantie eine doppelte Verpflichtung: Zum einen hat eine jeweilige Landesregierung dafür Sorge zu tragen, dass Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden die finanzielle Möglichkeit zu einer eigenverantwortlichen und sachgerechten Verwaltungstätigkeit gegeben wird. Zum anderen verbindet sich mit der den Kommunen durch Art. 28 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 106 Abs. 6 GG zuerkannten Realsteuergarantie die ökonomische Forderung, die daraus resultierende finanzielle Eigenverantwortung im Rahmen der kommunalen Einnahmen- und Hebesatzpolitik auch umfassend auszu-

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

⁵ Siehe stellvertretend für die ökonomische Diskussion zu diesem Thema Zimmermann (2016, S. 240). Siehe grundsätzlich zu den negativen Anreizwirkungen im kommunalen Finanzausgleich auch Büttner (2002) und (2003) sowie Baretta (2002). Siehe für eine vergleichbare Argumentation aus rechtswissenschaftlicher Sicht Henneke (2002, S. 146).

erschöpfen, um dem fiskalischen Äquivalenzprinzip als dem maßgeblichen Kriterium für eine effiziente Ausgestaltung des kommunalen Einnahmensystems hinreichend Rechnung zu tragen. Fiskalische Äquivalenz bedeutet dabei, dass Nutznießer und Kostenträger kommunaler Leistungen möglichst identisch sein sollten.⁶ Nur unter dieser Bedingung kann aus ökonomischer Sicht damit gerechnet werden, dass die Bürger den zusätzlichen Nutzen einer Ausweitung des öffentlichen (hier: kommunalen) Leistungsangebots mit den daraus erwachsenden Finanzierungsnotwendigkeiten (z.B. der Steuerbelastung) gegeneinander abwägen, um ein effizientes Güterangebot zu gewährleisten. Dies setzt nicht nur Anreize für ein kostenbewusstes Verhalten, sondern führt im Ergebnis auch zur Realisierung des Subsidiaritätsprinzips⁷, soweit die Erfüllung kommunaler Aufgaben vorrangig unter Rückgriff auf die eigenen Finanzierungsquellen erfolgt.

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

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

⁷ Siehe für eine ökonomische Deutung des Subsidiaritätsprinzips Döring (1994) und Döring (1999).

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

⁹ Siehe hierzu etwa Zimmermann (2016, S. 117ff. und S. 217).

ler und den Absichten der Kommunalpolitiker zu ermöglichen“.¹⁰ Zugleich würde der aus ökonomischer Sicht als wünschenswert angesehene Grad an örtlicher Radizierbarkeit (Einnahmen aus lokaler Wertschöpfung) steigen, was die Grundlage dafür ist, dass eine Kommune die Pflege der eigenen Einnahmequellen ernst nimmt.¹¹

Vor diesem Hintergrund wurde untersucht, ob die rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden die ihnen mittels der Realsteuern (Gewerbsteuer, Grundsteuer B, Grundsteuer A) zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur eigenverantwortlichen Finanzierung ihrer Haushalte in hinreichendem Umfang in den zurückliegenden Jahren ausgeschöpft haben. In Fortschreibung dieser erstmals im Jahr 2015 erfolgten Überprüfung der Einnahmenpolitik der rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden¹², die auf den Zeitraum 2007 bis 2013 begrenzt war, werden für die vorliegende Analyse die Jahre 2009 bis 2015 als Betrachtungszeitraum zugrunde gelegt, d.h. 2014 und 2015 werden als „echte“ neue Untersuchungsjahre zusätzlich in den Blick genommen. Zugleich wird bei der Betrachtung darauf verzichtet, auch weiterhin die Jahre 2007 und 2008 zu berücksichtigen, was jedoch nur zu marginalen Veränderungen in der finanzwissenschaftlichen Bewertung der kommunalen Realsteuerpolitik geführt hat. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass bei der Auswertung von Hebesatzvariationen der rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden auch Daten aus 2016 in die Untersuchung mit einbezogen wurden.

Um die eigenständige Lesbarkeit der vorliegenden Folgeuntersuchung zu gewährleisten, wurden einzelne Textpassagen aus der 2015er-Studie entweder eins-zu-eins oder nur marginal verändert in die fortgeschriebene Bewertung der Realsteuerpolitik der rheinland-pfälzischen Kommunen übernommen.¹³ Dies betrifft vorrangig sowohl die Ausführungen zum Anlass der Untersuchung in Form des Urteils des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz aus dem Jahr 2012 einschließlich der darin enthaltenen Vorgaben an die Einnahmenpolitik der Kommunen des Landes als auch die Erläuterung der finanzwissenschaftlichen Grundsätze für eine aus ökonomischer Sicht sachgerechte Ausgestaltung der Finanzierung kommunaler Haushalte. Dies gilt ebenso für die theoretische wie empirische Analyse der Hebesatzpolitik der rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden einschließlich der daraus abzuleitenden Schlussfolgerungen hinsichtlich des Grads an „aktiver“ (bzw. eigeninitiativer) Ausschöpfung des lokal vorhandenen Steueraufkommenspotenzials. Eine weitgehende Übereinstimmung zwischen den Ausführungen der 2015er-Studie mit jenen in der vorliegenden Untersuchung findet sich schließlich auch

¹⁰ Vgl. Döring (2003, S. 194). Siehe ebenso Döring (2007, S. 28).

¹¹ Siehe hierzu auch Zimmermann (2016, S. 113 und S. 142).

¹² Siehe hierzu Döring/Rischkowsky (2015a). Siehe ebenso Döring (2015) und Döring (2016).

¹³ Siehe zum Vergleich die Darstellung der Analyseergebnisse in Döring/Rischkowsky (2015b).

dort, wo die potentiellen Auswirkungen steigender Hebesätze im Hinblick auf die zu erwartenden Wirkungen im interkommunalen Steuerwettbewerb sowie bezogen auf die (unternehmensbezogene) Standortpolitik der Kommunen betrachtet werden.

Im Unterschied zu diesen mehr oder weniger unverändert gebliebenen Textpassagen im Verhältnis zur 2015er-Untersuchung ist der vorliegende Beitrag auch durch nennenswerte inhaltliche Überarbeitungen und Erweiterungen gekennzeichnet. Diese ergeben sich zum einen naturgemäß aus der datenbezogenen Fortschreibung der bisherigen Tabellen und Abbildungen einschließlich der damit verbundenen (Neu-)Beschreibung und – wo erforderlich – partiellen (Neu-)Interpretation von aktualisierter Datenlage und empirischen Entwicklungstrends. Zum anderen werden bislang unberücksichtigt gebliebene Daten zusätzlich in die Auswertung mit einbezogen, wie dies etwa auf den Vergleich von Realsteuerkraft und tatsächlichem Realsteueraufkommen zwischen rheinland-pfälzischen und nordrhein-westfälischen Kommunen oder die empirische Auswertung der zeitverzögerten Hebesatzanpassungen an die jeweilige Erhöhung der Nivellierungshebesätze im Rahmen der 2011er- ebenso wie der 2014er-LFAG-Reform zutrifft. Ebenfalls eine inhaltliche Erweiterung der bisherigen Analyse stellt schließlich die Einbeziehung von Untersuchungsergebnissen neueren Datums zur Relevanz verschiedener Standortfaktoren aus Sicht deutscher Unternehmen dar, mittels deren die in der 2015er-Studie enthaltenen Aussagen zur nachrangigen Bedeutung von kommunalen Realsteuererhöhungen für die betriebliche Standortwahl noch besser als bislang schon empirisch fundiert werden können.

2

Entwicklung der Realsteuereinnahmen und -hebesätze im Zeitraum 2009 bis 2015

Die Darstellung der Entwicklung der Realsteuereinnahmen von Städten und Gemeinden des Landes Rheinland Pfalz erfolgt nachfolgend anhand des jeweiligen Pro-Kopf-Aufkommens (einschließlich deren prozentualer Veränderung) im Ländervergleich für den Zeitraum von 2009 bis 2015. Ebenfalls im Ländervergleich werden die Verhältniswerte von Ist-Aufkommen und Realsteuergrundbetrag – differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen und fokussiert auf die Jahre 2014 und 2015 – eingehender untersucht, um den Ausschöpfungsgrad von Gewerbe- und Grundsteuer (A und B) durch die rheinland-pfälzischen Kommunen bewerten zu können. Hierzu dient auch ein Vergleich des Pro-Kopf-Aufkommens von Gewerbe- und Grundsteuer in Rheinland-Pfalz für das Jahr 2015 mit den entsprechenden Werten solcher Länder, die über eine annähernd gleich hohe Realsteuerkraft verfügen.

Es schließt sich eine Analyse des Hebesatzniveaus in Rheinland-Pfalz im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet bzw. den anderen Flächenländern an, was auch eine Ermittlung des rechnerischen Realsteueraufkommens mit einschließt, welches die Kommunen in Rheinland-Pfalz hätten erzielen können, wenn die (gewogenen) bundesdurchschnittlichen Hebesätze angewendet worden wären. Zudem wird in Fortschreibung der 2015-Untersuchung ermittelt, in welchem Umfang die Kommunen in Rheinland-Pfalz in den Jahren 2015 und 2016 ihre Hebesätze verändert haben. Dabei wird zu klären sein, ob das Ausmaß an Hebesatzanpassungen – anders als in der Vergangenheit – Hinweise auf eine stärker intrinsisch motivierte Hebesatzpolitik der rheinland-pfälzischen Kommunen enthält. Schließlich wird am Ende dieses Untersuchungsschritts das von kommunaler Seite häufig gegen nennenswerte Hebesatzerhöhungen vorgebrachte Argument, dass solche Steigerungen zu negativen Anreizwirkungen und unerwünschten Standorteffekten im Rahmen des interkommunalen Steuerwettbewerbs führen, einer kritischen Bewertung unterzogen.

2.1

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

Betrachtet man zunächst die Entwicklung des Realsteueraufkommens insgesamt, zeigt sich mit Blick auf Tabelle 1, dass die Pro-Kopf-Einnahmen der rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden aus Gewerbe- und Grundsteuer im Zeitraum von 2009 bis 2015 gestiegen sind. Zwar konnte dadurch – mit Ausnahme der Grundsteuer A – der Abstand im Vergleich zu den Kommunen anderer Länder verringert werden, ohne dass damit jedoch bislang zum

durchschnittlichen Pro-Kopf-Aufkommen der Flächenländer insgesamt aufgeschlossen wurde.

Tabelle 1: Entwicklung des Realsteueraufkommens der rheinland-pfälzischen Kommunen im Vergleich zu den Flächenländern insgesamt, 2009-2015 (in Euro je Einwohner)

Jahr	Gewerbsteuer (netto)		Grundsteuer B		Grundsteuer A	
	Rheinland-Pfalz	Flächenländer	Rheinland-Pfalz	Flächenländer	Rheinland-Pfalz	Flächenländer
2009	251,81	325,93	106,04	122,23	4,59	4,65
2010	294,56	353,77	111,29	126,95	4,51	4,73
2011	333,35	403,00	115,80	131,60	4,68	4,82
2012	377,56	432,56	122,33	137,48	4,72	4,98
2013	375,36	437,91	125,34	142,19	4,71	5,03
2014	364,12	441,97	129,72	145,71	4,79	5,07
2015	398,24	463,26	134,06	151,32	4,79	5,18
Veränderung 2009-2015	58,15 %	42,13 %	26,42 %	23,79 %	4,35 %	11,39 %

Quelle: DESTATIS – Realsteuervergleich 2009-2015 (Fachserie 14, Reihe 10.1), eigene Darstellung und Berechnung.

Richtet man den Blick zunächst auf die Entwicklung der Gewerbesteuer, hat sich deren Netto-Aufkommen im Betrachtungszeitraum von 251 Euro auf 398 Euro je Einwohner erhöht, was einer Steigerung von 58,15 % entspricht. Berücksichtigt man dabei, dass in den Jahren 2007 und 2008 das Pro-Kopf-Aufkommen noch bei 314 Euro bzw. 329 Euro lag¹⁴, ist die Erhöhung der Gewerbesteuereinnahmen in erster Linie der positiven Aufkommensentwicklung ab 2011 geschuldet, der als Folge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise ein Einbruch der Gewerbesteuereinnahmen in 2009 und 2010 vorausging. Es zeigt sich aber auch, dass das Pro-Kopf-Gewerbesteueraufkommen seitdem nicht stetig angestiegen ist, sondern in seiner Entwicklung Schwankungen unterliegt, wie die entsprechenden Werte für die Jahre 2013 und 2014 zeigen. Im Unterschied dazu hat sich das Gewerbesteueraufkommen (netto) der Flächenländer im selben Zeitraum kontinuierlich von 325 Euro auf 463 Euro je Einwohner erhöht, auch wenn die Steigerungsrate mit 42,13 % unter jener von Rheinland-Pfalz liegt. Nichtsdestotrotz kann damit für den gesamten Zeitraum von 2009 bis 2015 ein Aufholprozess beim Gewerbesteueraufkommen der rheinland-pfälzischen Kommunen festgestellt werden, ohne dass bisher allerdings der entsprechende Durchschnittswert der Flächenländer

¹⁴ Siehe zu den Daten der beiden Jahre auch Döring/Rischkowsky (2015b, S. 10).

insgesamt erreicht worden wäre. Hier hat sich lediglich die bestehende Lücke von 74,12 Euro je Einwohner (2009) auf nunmehr 65,02 Euro je Einwohner (2015) verringert.

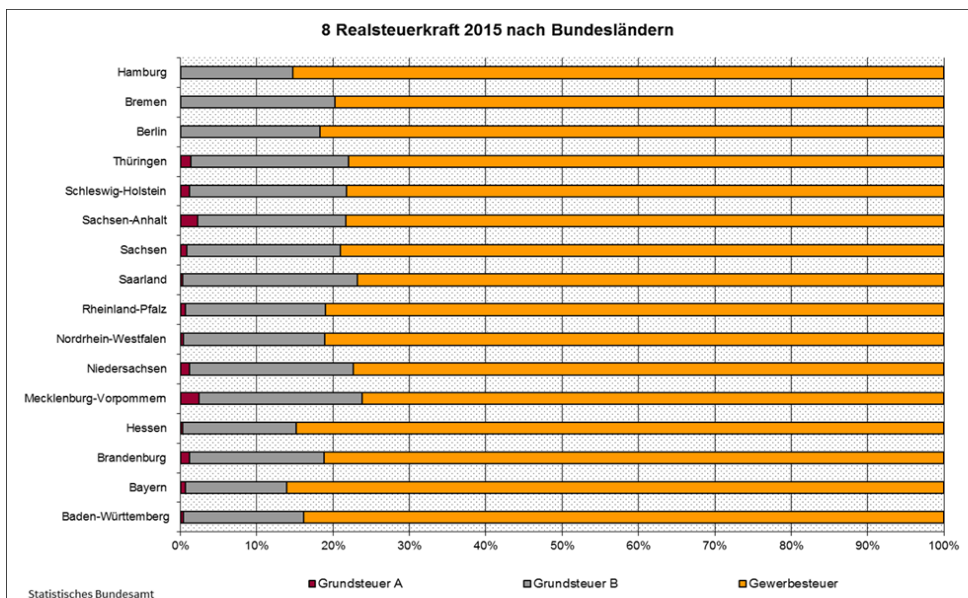
Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Einnahmen aus der Grundsteuer B. Auch hier ist das Pro-Kopf-Aufkommen in Rheinland-Pfalz von 106 Euro auf 134 Euro je Einwohner gestiegen, was einer Aufkommenserhöhung innerhalb des gesamten Betrachtungszeitraums von 26,42 % entspricht. Diese Steigerungsrate liegt – anders als bei der Gewerbesteuer – aber nur leicht über dem Wachstum der Grundsteuer-B-Einnahmen der Flächenländer insgesamt, die sich im selben Zeitraum um 23,79 % von 122 Euro auf 151 Euro je Einwohner erhöht haben. Bezieht man auch hier die entsprechenden Werte für 2007 und 2008 in die Betrachtung mit ein¹⁵, kann festgestellt werden, dass das Pro-Kopf-Aufkommen sowohl in Rheinland-Pfalz als auch bezogen auf die Flächenländer insgesamt durchgehend angestiegen ist, d.h., im Unterschied zur stark konjunkturabhängigen Gewerbesteuer kam es bei der Grundsteuer B zu keinem Einnahmeneinbruch in Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise. Eine positive Steigerungsrate findet sich auch bei der Grundsteuer A (2009-2015: 4,35 %), wobei das Wachstum des Pro-Kopf-Aufkommens hier allerdings auf die „Nachkommastellen“ begrenzt ist (Erhöhung von 4,59 Euro auf 4,79 Euro je Einwohner). Zugleich kann festgestellt werden, dass die Entwicklung der Einnahmen aus der Grundsteuer A in Rheinland-Pfalz hinter der Gesamtentwicklung der Flächenländer (Steigerung um 11,39 % von 4,65 Euro auf 5,18 Euro je Einwohner) zurückgeblieben ist. Damit hat sich beim Aufkommen der Grundsteuer A der Abstand zu den Flächenländern im Betrachtungszeitraum weiter vergrößert.

Die zumindest bezogen auf die Gewerbesteuer und die Grundsteuer B positive Entwicklung des Aufkommens in Rheinland-Pfalz sagt aus finanzwissenschaftlicher Sicht jedoch noch nichts darüber aus, ob die Städte und Gemeinden des Landes das vorhandene Potenzial an Steuereinnahmen auch hinreichend ausgeschöpft haben. Eine erste Antwort auf diese Frage liefert eine ländervergleichende Betrachtung der Realsteuerkraft beider Steuern am aktuellen Rand des Untersuchungszeitraums, wie sie in Abbildung 1 dargestellt ist. Danach verfügten die Kommunen in Rheinland-Pfalz im Jahr 2015 bei beiden Steuern über eine fast identische Realsteuerkraft wie die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen. Vergleicht man demgegenüber das Ist-Aufkommen von Gewerbesteuer und Grundsteuer B in beiden Ländern, zeigt sich jedoch ein deutlicher Unterschied zwischen den jeweiligen Kommunen. Während für Nordrhein-Westfalen in den amtlichen Statistiken zum Realsteuervergleich ein

¹⁵ Siehe Döring/Rischkowsky (2015a, S. 26). Während die Werte für Rheinland-Pfalz 102 Euro je Einwohner (2007) bzw. 104 Euro je Einwohner (2008) lauten, beläuft sich der entsprechende Betrag für die Flächenländer insgesamt auf 119 Euro je Einwohner (2007) bzw. 120 Euro je Einwohner.

Wert von 588 Euro je Einwohner bei der Gewerbesteuer und 191 Euro je Einwohner bei der Grundsteuer B ausgewiesen ist, belaufen sich die entsprechenden Werte in Rheinland-Pfalz auf lediglich 485 Euro je Einwohner (Gewerbesteuer) bzw. 134 Euro je Einwohner (Grundsteuer B).¹⁶ Dies lässt die Schlussfolgerung zu, dass die „relative Steuerschwäche“ nicht vorrangig das Ergebnis einer relativen Wirtschaftsschwäche des Landes ist, sondern in erster Linie auf die Hebesatzpolitik der betrachteten Gebietskörperschaftsgruppe zurückgeführt werden muss.¹⁷

Abbildung 1: Realsteuerkraft der Kommunen im Ländervergleich, 2015 (in Euro je Einwohner)



Quelle: DESTATIS – Realsteuervergleich 2015 (Fachserie 14, Reihe 10.1).

Diese Schlussfolgerung in Form einer unzureichenden Hebesatzpolitik kann noch weiter fundiert werden, wenn man anstelle der Realsteuerkraft des Jahres 2015 das jeweilige Ist-Aufkommen einerseits und die entsprechenden Grundbeträge¹⁸ der Gewerbesteuer sowie der Grundsteuer (A und B) anderer-

¹⁶ Vgl. DESTATIS – Realsteuervergleich 2015 (Fachserie 14, Reihe 10.1).

¹⁷ Zu einem ähnlichen Ergebnis – wenngleich für das Jahr 2012 und differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen – kommt auch der Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2014, S. 22), der entsprechend feststellt: „Der Ländervergleich anhand der Realsteuerkraft zeigt, dass bei den kreisfreien Städten das unterdurchschnittliche Aufkommen nicht primär auf die Wirtschaftskraft, sondern auf unterdurchschnittliche Hebesätze zurückzuführen war“.

¹⁸ Der sogenannte Grundbetrag von Gewerbe- und Grundsteuer wird ermittelt, indem das Brutto-Steueraufkommen der jeweiligen Realsteuer durch den gewogenen durchschnittlichen örtlichen Gewerbesteuerhebesatz dividiert wird.

seits – differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen – für Rheinland-Pfalz in 2014 und 2015 mit den entsprechenden Werten für die Flächenländer insgesamt vergleicht. Für eine Beurteilung des Ausschöpfungsgrades des vorhandenen Realsteuerpotenzials ist es dabei zweckdienlich, nicht die jeweiligen Aufkommens- und Grundbetrags-Werte als solche zu betrachten, sondern das jeweilige Verhältnis der rheinland-pfälzischen Werte zu den entsprechenden Durchschnittswerten der Gesamtheit der Flächenländer. Fällt der jeweilige Verhältniswert des Ist-Aufkommens geringer als der dazugehörige Verhältniswert für den Grundbetrag aus, kann von einer unzureichenden Ausschöpfung des potentiell vorhandenen Aufkommens ausgegangen werden.

Berechnet man für die drei Realsteuern die genannten Verhältniswerte, zeigt sich unter Verweis auf Tabelle 2, dass für 2014 und 2015 der prozentuale Wert des Ist-Aufkommens je Einwohner sowohl mit Blick auf die kreisfreien Städte als auch die kreisangehörigen Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz im Verhältnis zum Ist-Aufkommen je Einwohner der Kommunen dieser Gebietskörperschaftsgruppen der Flächenländer für alle drei Realsteuern niedriger ausfällt als der prozentuale Verhältniswert für die jeweiligen Grundbeträge. Lediglich bei der aufkommensmäßig eher unbedeutenden Grundsteuer A liegt in 2014 der Verhältniswert der Grundbeträge der kreisfreien Städte unter dem errechneten Prozentwert für das Ist-Aufkommen.¹⁹ Abgesehen von der zuletzt genannten Ausnahme ist dies als ein Hinweis darauf zu verstehen, dass nicht nur die Hebesatzpolitik der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz, sondern auch jene der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in den beiden Untersuchungsjahren so gestaltet war, dass sowohl das Einnahmepotenzial der Gewerbesteuer als auch das der Grundsteuer (A und B) nicht in dem Umfang ausgeschöpft wurden, wie dies gemessen am in den Flächenländern insgesamt praktizierten Ausschöpfungsgrad der Realsteuern grundsätzlich möglich gewesen wäre.

¹⁹ Wie Tabelle 2 mit Blick auf die Grundsteuer A entnommen werden kann, betrug das Verhältnis der Grundbeträge der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz in Relation zu den Flächenländern insgesamt 220 %, während sich der entsprechende Verhältniswert für das Ist-Aufkommen dieser Steuer auf 223 % belief.

Tabelle 2: Ist-Aufkommen und Grundbetrag von Gewerbesteuer, Grundsteuer B und Grundsteuer A in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den Flächenländern insgesamt differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen in 2014 und 2015 (in Euro je Einwohner)

2014						
Kreisfreie Städte	Gewerbesteuer		Grundsteuer B		Grundsteuer A	
	Ist-Aufkommen	Grundbetrag	Ist-Aufkommen	Grundbetrag	Ist-Aufkommen	Grundbetrag
Rheinland-Pfalz (RLP)	666,72	164,39	167,66	40,13	1,36	0,44
Flächenländer (FL)	762,59	170,72	191,64	37,69	0,61	0,2
<i>Verhältnis RLP zu FL</i>	87 %	96 %	87 %	106 %	223 %	220 %
2015						
Kreisangehörige Städte und Gemeinden	Gewerbesteuer		Grundsteuer B		Grundsteuer A	
	Ist-Aufkommen	Grundbetrag	Ist-Aufkommen	Grundbetrag	Ist-Aufkommen	Grundbetrag
Rheinland-Pfalz	368,03	100,95	116,54	31,71	5,98	1,91
Flächenländer	445,31	122,03	129,1	33,34	6,69	2,09
<i>Verhältnis RLP zu FL</i>	83 %	83 %	90 %	95 %	89 %	91 %
2015						
Kreisfreie Städte	Gewerbesteuer		Grundsteuer B		Grundsteuer A	
	Ist-Aufkommen	Grundbetrag	Ist-Aufkommen	Grundbetrag	Ist-Aufkommen	Grundbetrag
Rheinland-Pfalz	711,91	171,03	173,99	40,09	1,4	0,44
Flächenländer	780,82	173,22	197,26	37,47	0,61	0,19
<i>Verhältnis RLP zu FL</i>	91 %	98 %	88 %	106 %	229 %	231 %
2015						
Kreisangehörige Städte und Gemeinden	Gewerbesteuer		Grundsteuer B		Grundsteuer A	
	Ist-Aufkommen	Grundbetrag	Ist-Aufkommen	Grundbetrag	Ist-Aufkommen	Grundbetrag
Rheinland-Pfalz	406,42	110,94	120,11	31,91	5,98	1,89
Flächenländer	473,15	128,61	134,61	33,54	6,85	2,09
<i>Verhältnis RLP zu FL</i>	85 %	86 %	89 %	95 %	87 %	90 %

Quelle: DESTATIS – Realsteuervergleich 2014 und 2015 (Fachserie 14, Reihe 10.1), eigene Darstellung und Berechnung.

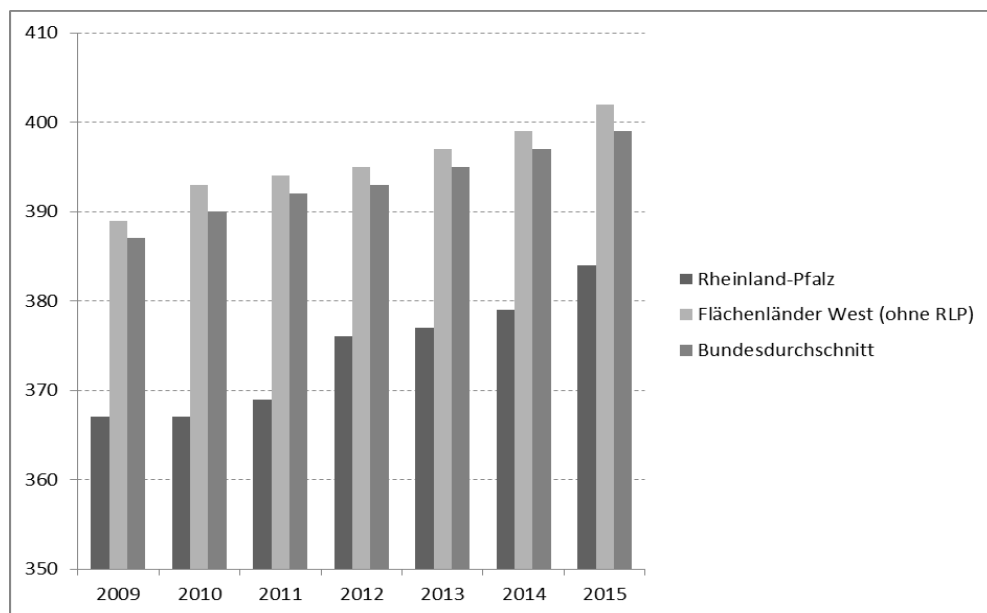
Mit dem Befund, dass das unterdurchschnittliche Realsteueraufkommen der Kommunen in Rheinland-Pfalz primär auf eine unzureichende Hebesatzpolitik zurückzuführen ist, richtet sich der Blick auf die Entwicklung der Realsteuerhebesätze im Untersuchungszeitraum und die (hypothetischen bzw. rechnerischen) Aufkommenseinbußen, zu denen diese Politik der rheinland-pfälzischen Kommunen in den Jahren 2009 bis 2015 geführt hat.

2.2

Entwicklung der Realsteuerhebesätze im Ländervergleich und Ermittlung des rechnerischen Realsteueraufkommens

Eine Betrachtung der Entwicklung der Realsteuerhebesätze im Ländervergleich zeigt, dass zunächst mit Blick auf die in Abbildung 2 dargestellten Hebesätze der Gewerbesteuer sich deren Niveau in Rheinland-Pfalz während des gesamten Betrachtungszeitraums nur moderat verändert hat. Erst ab 2011 ist hier eine deutlichere Anhebung der Gewerbesteuerhebesätze der rheinland-pfälzischen Kommunen festzustellen. Da jedoch das (gewogene) durchschnittliche Hebesatzniveau der Kommunen der westdeutschen Flächenländer (ohne Rheinland-Pfalz) ebenso wie die entsprechende Höhe der Gewerbesteuerhebesätze im Bundesdurchschnitt ebenfalls gestiegen sind, ist festzustellen, dass die Hebesätze der Kommunen in Rheinland-Pfalz nach wie vor sichtbar unterhalb des Durchschnittswertes der Kommunen der westdeutschen Flächenländer sowie des gesamten Bundesgebiets lagen.

Abbildung 2: Gewogene Durchschnittshebesätze der Gewerbesteuer im Ländervergleich, 2009-2015 (in %)

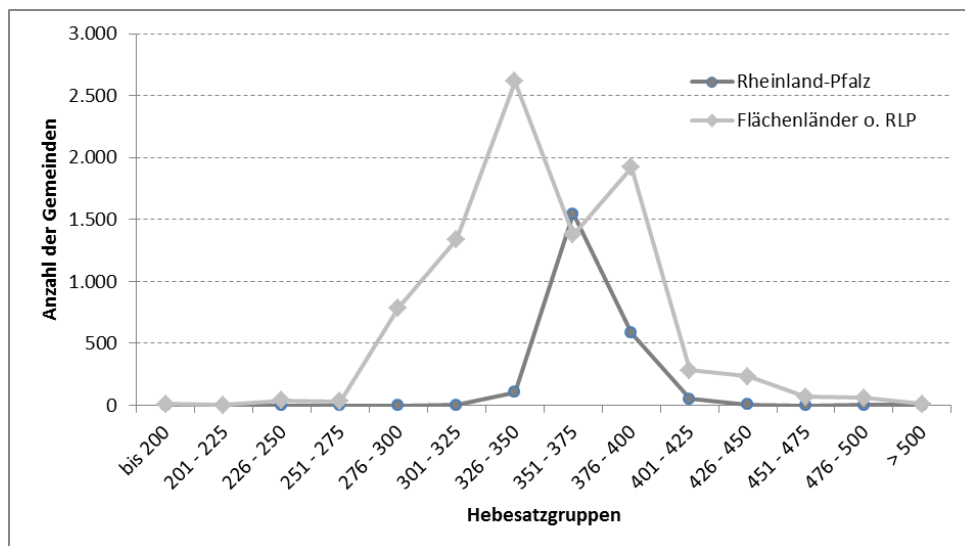


Quelle: DESTATIS – Realsteuervergleich 2009-2015 (Fachserie 14, Reihe 10.1), eigene Darstellung und Berechnung.

Bei alleiniger Betrachtung der Daten für das Jahr 2015 geht aus Abbildung 3 zum einen hervor, dass die Gewerbesteuerhebesätze der rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden nicht so stark streuen, wie dies im Vergleich zu den übrigen Flächenländern der Fall ist. Zum anderen wird bei dieser Darstellung deutlich, dass der Niveauunterschied zwischen den entsprechenden Hebesät-

zen in Rheinland-Pfalz und jenen der anderen Flächenländer etwas geringer als bei der Betrachtung der gewogenen Durchschnittshebesätze ausfällt. Der Grund hierfür ist in der vergleichsweise geringen Ortsgröße der rheinland-pfälzischen Kommunen zu sehen, was bei der für die Realsteueranalyse üblichen Einwohnergewichtung der Hebesätze, wie dies im Rahmen der amtlichen Statistik erfolgt, zu geringeren Werten bei den durchschnittlichen Hebesätzen führt.

Abbildung 3: Anzahl der Kommunen je Hebesatzgruppe der Gewerbesteuer für Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den übrigen Flächenländern, 2015



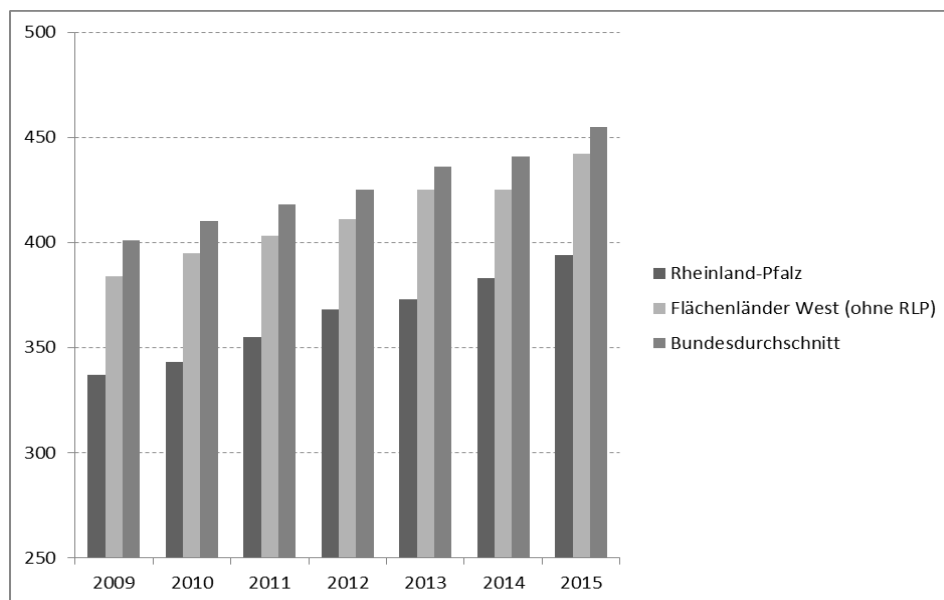
Quelle: DESTATIS-Daten zum Realsteuervergleich 2015 (Fachserie 14, Reihe 10.1), eigene Darstellung und Berechnung.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Betrachtung der Entwicklung der Hebesätze der Grundsteuer B im Ländervergleich, wie diese in Abbildung 4 dargestellt ist. Auch hier lagen die Grundsteuer-B-Hebesätze der rheinland-pfälzischen Kommunen im Zeitraum von 2009 bis 2015 durchgehend deutlich unterhalb des durchschnittlichen Hebesatzniveaus der Kommunen der westlichen Flächenländer sowie des Bundesgebiets insgesamt. Zwar ist in Rheinland-Pfalz der durchschnittliche Hebesatz der Grundsteuer B im Betrachtungszeitraum stetig erhöht worden, was für sich genommen allerdings bei einer Steuer wie der Grundsteuer noch keine Besonderheit darstellt, da ihre Bemessungsgrundlage (Stichwort: Einheitswerte) so gut wie keine Dynamik aufweist. Ohne Hebesatzerhöhungen würden die Grundsteuereinnahmen folglich nahezu stagnieren.²⁰ Da jedoch sowohl in den westlichen Flächenländern als auch

²⁰ Nur die sogenannten Art- und Wertfortschreibungen der über die Bemessungsgrundlage erfassten Grundstücke sorgen für geringe Wachstumsimpulse, sind aber nicht ausreichend, um

bezogen auf das gesamte Bundesgebiet entsprechende Hebesatzsteigerungen vorgenommen wurden, ist der Abstand des Hebesatzniveaus in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den westlichen Flächenländern sowie in Relation zu den Werten für das gesamte Bundesgebiet mehr oder weniger konstant geblieben. Ein diesbezüglich nennenswerter Aufholprozess als Ergebnis einer entsprechenden Hebesatzpolitik der rheinland-pfälzischen Kommunen in ihrer Gesamtheit hat innerhalb des Betrachtungszeitraums folglich nicht stattgefunden.

Abbildung 4: Gewogene Durchschnittshebesätze der Grundsteuer B im Ländervergleich, 2009-2015 (in %)



Quelle: DESTATIS – Realsteuervergleich 2009-2015 (Fachserie 14, Reihe 10.1), eigene Darstellung und Berechnung.

Richtet man auch hier den Blick auf die Häufigkeitsverteilung der Kommunen je Hebesatzgruppe, kann Abbildung 5 entnommen werden, dass – analog zu den Gewerbesteuerhebesätzen – auch bei der Grundsteuer B die Streuung der Hebesätze in Rheinland-Pfalz vergleichsweise geringer als in den übrigen Flächenländern ausfällt. Zudem wird aber auch deutlich, dass anders als bei den Gewerbesteuerhebesätzen die rheinland-pfälzischen Grundsteuer-B-Hebesätze sich in ihrer Höhe deutlich unterhalb des Niveaus jener Hebesätze bewegen, welches die überwiegende Mehrheit der Kommunen in den anderen Flächenländern aufweist. Dies kann als ein weiterer Hinweis dafür angesehen werden,

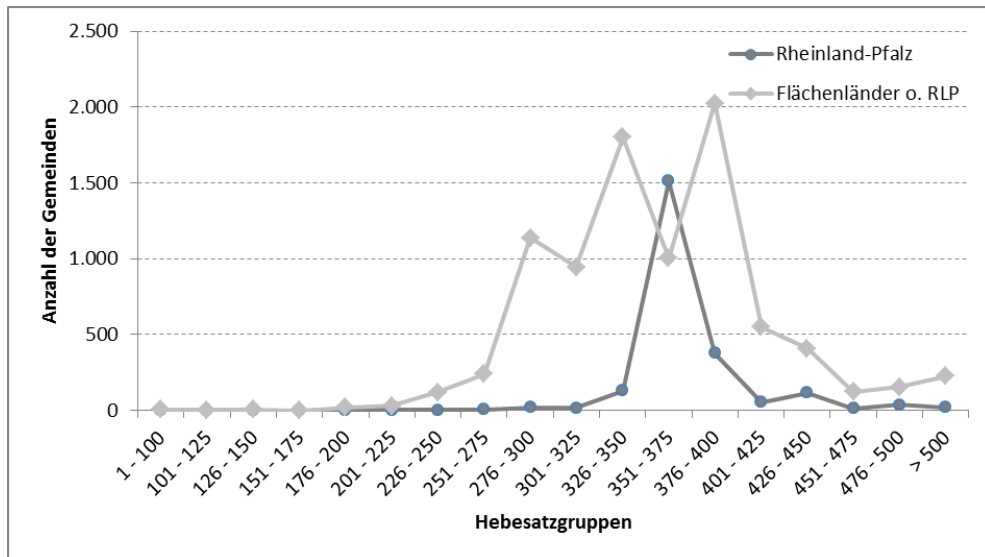
die allgemeine Teuerung (Inflation) oder gar die steigenden Ausgabenanforderungen an die kommunalen Haushalte auszugleichen.

dass sich die Hebesatzpolitik der Städte und Gemeinden in Rheinland-Pfalz nach wie vor von jener in den übrigen Flächenländern unterscheidet.²¹

Ein Aufholen der rheinland-pfälzischen Kommunen beim Hebesatzniveau kann lediglich mit Blick auf die Grundsteuer A festgestellt werden, bei der – wie aus Abbildung 6 ersichtlich – durch entsprechende Hebesatzerhöhungen in 2014 und 2015 zumindest der Abstand zu den durchschnittlichen Grundsteuer-A-Hebesätzen der übrigen westdeutschen Flächenländer sichtbar verringert werden konnte. Dies gilt jedoch nicht in gleicher Weise bezogen auf das Verhältnis zu den bundesdurchschnittlichen Grundsteuer-A-Hebesätzen, wo seit 2011 der Abstand mehr oder weniger konstant geblieben ist. Trotz dieses zumindest partiellen Aufholens bleibt allerdings anzumerken, dass mit Blick auf die kommunale Hebesatzpolitik in Rheinland-Pfalz die relativ stärkste Satzerhöhung bei der aufkommensmäßig mit Abstand schwächsten der drei Realsteuern stattgefunden hat. Eine auch nur näherungsweise Schließung der bestehenden Lücke beim Pro-Kopf-Realsteueraufkommen der rheinland-pfälzischen Kommunen im Vergleich zum Länderdurchschnitt wäre jedoch nur dann möglich gewesen, wenn im Zeitraum von 2009 bis 2015 deutlich stärkere Hebesatzerhöhungen bei der Gewerbesteuer ebenso wie der Grundsteuer B vollzogen worden wären, als dies in Rheinland-Pfalz de facto der Fall war.

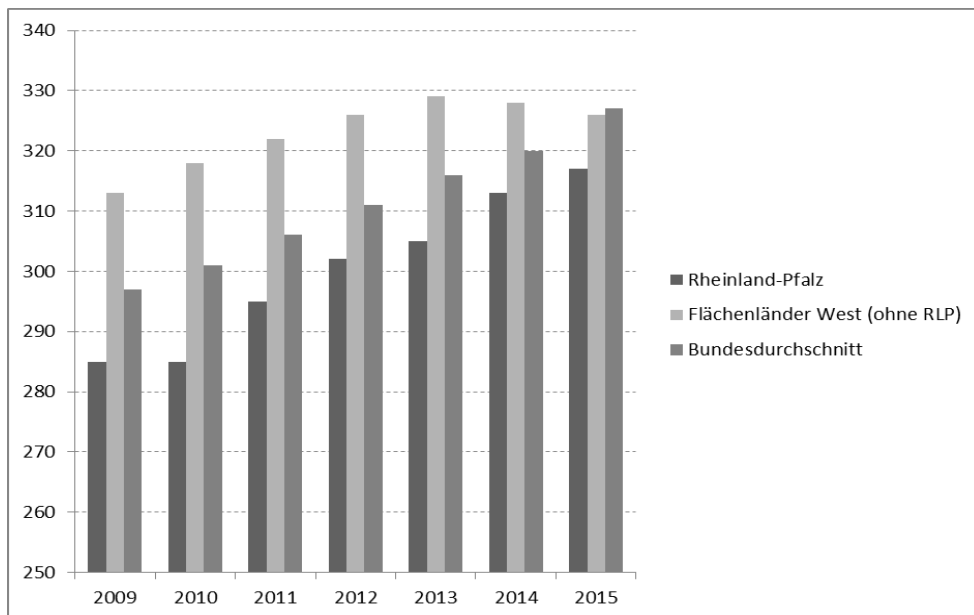
²¹ Ergänzt man die vergleichende Betrachtung der durchschnittlichen Hebesätze um eine Sortierung der Städte und Gemeinden nach Einwohnergrößenklassen, wie dies etwa das Institut Finanzen und Steuern (2016) für die Jahre 2014 und 2015 in einer aktuellen Studie tut, kommt man bezogen auf die Hebesätze der Gewerbesteuer bei den Gemeinden mit 50.000 und mehr Einwohnern zu folgender Bewertung: „Die Grenze zu den Hochsteuerländern wird bei einem Durchschnittshebesatz von 450 % angesetzt. Dazu gehören Bayern, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, das Saarland und Thüringen. In die Kategorie der Länder mit hohen, aber nicht höchsten Hebesätzen gehören solche mit einem Durchschnittshebesatz von 410 bis 450 %. Es sind die Nordländer (Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen), Brandenburg, Berlin, Hessen und Rheinland-Pfalz“ (ebenda, S. 67). Und auch in der Gruppe der Städte und Gemeinden zwischen 20.000 bis 49.999 Einwohner zählt Rheinland-Pfalz nicht zu jenen Ländern mit einem annähernd durchschnittlichen oder sogar überdurchschnittlichen Gewerbesteuerhebesatz (ebenda, S. 71). Hinsichtlich der Hebesatzentwicklung bei der Grundsteuer B fällt die Bewertung des Instituts Finanzen und Steuern (2016, S. 73) mit Blick auf die Städte ab 50.000 Einwohner wie folgt aus: „Trotz des erheblichen Anstiegs beim gewogenen Landesdurchschnitt markiert Rheinland-Pfalz das Land mit dem geringsten durchschnittlichen Hebesatz bei der Grundsteuer B. Der rheinland-pfälzische Satz liegt mittlerweile 122 Prozentpunkte unter dem Bundesdurchschnitt und 136 unter dem von Nordrhein-Westfalen“. Zum gleichen Ergebnis gelangt man, wenn man die Grundsteuer-B-Hebesätze der Städte und Gemeinden zwischen 20.000 bis 49.999 Einwohner bundesweit miteinander vergleicht. Auch hier führt Rheinland-Pfalz die Liste jene Länder an, deren Hebesätze in 2014 wie in 2015 im Ländervergleich deutlich unter dem Bundesdurchschnitt lagen (ebenda, S. 76). Nur die saarländischen Gemeinden dieser Einwohnergrößenklasse wiesen noch niedrigere Hebesätze auf, als dies in Rheinland-Pfalz der Fall ist. Siehe für eine Beurteilung der kommunalen Hebesatzpolitik differenziert nach Einwohnergrößenklassen für die Jahre 2013 und 2014 zudem Institut Finanzen und Steuern (2015).

Abbildung 5: Anzahl der Kommunen je Hebesatzgruppe der Grundsteuer B für Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den übrigen Flächenländern, 2015



Quelle: DESTATIS-Daten zum Realsteuervergleich 2015 (Fachserie 14, Reihe 10.1), eigene Darstellung und Berechnung.

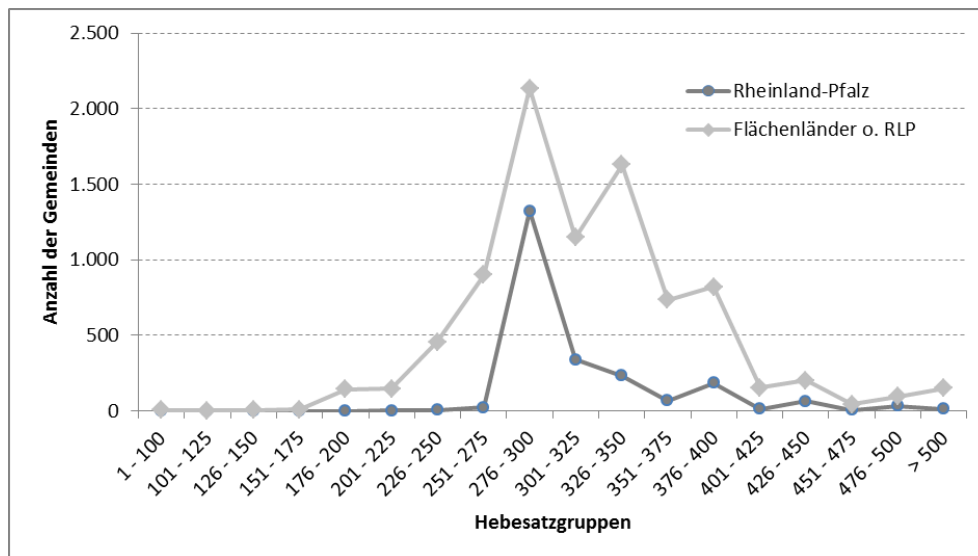
Abbildung 6: Gewogene Durchschnittshebesätze der Grundsteuer A im Ländervergleich, 2009-2015 (in %)



Quelle: DESTATIS – Realsteuervergleich 2009-2015 (Fachserie 14, Reihe 10.1), eigene Darstellung und Berechnung.

Bezieht man auch bei der Grundsteuer A die Daten zur Häufigkeitsverteilung der Kommunen je Hebesatzgruppe aus dem Jahr 2015 in die Betrachtung mit ein, relativiert sich das beim Vergleich der gewogenen Durchschnittshebesätze noch positive Bild insofern, wie die rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden jener Gruppe zuzuordnen sind, die durch ein vergleichsweise niedriges Hebesatzniveau gekennzeichnet sind (siehe Abbildung 7). Der Eindruck einer aufgehenden Entwicklung in den zurückliegenden Jahren konnte hier zum Teil also nur deswegen entstehen, weil auch ein großer Teil der Kommunen in den übrigen Flächenländern über vergleichsweise niedrige Hebesätze bei der Gewerbesteuer A verfügt. Dass hier jedoch deutlich höhere Hebesätze möglich sind, zeigt sich jedoch anhand der nicht gerade geringen Zahl an Kommunen in den mittleren und oberen Hebesatzgruppen.

Abbildung 7: Anzahl der Kommunen je Hebesatzgruppe der Grundsteuer A für Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den übrigen Flächenländern, 2015



Quelle: DESTATIS-Daten zum Realsteuervergleich 2015 (Fachserie 14, Reihe 10.1), eigene Darstellung und Berechnung.

Zu in Teilen abweichenden Vergleichsergebnissen gelangt man, wenn man anstelle des Bezugsmaßstabs „westliche Flächenländer (ohne Rheinland-Pfalz)“ sämtliche Flächenländer in die Untersuchung mit einbezieht und dabei den kürzeren Zeitraum von 2013 bis 2015 sowohl für Rheinland-Pfalz insgesamt als auch differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen betrachtet, wie dies in Tabelle 3 erfolgt, in der die gewogenen Durchschnittshebesätze der drei Realsteuern des Landes (1) mit jenen der Gesamtheit der Flächenländer verglichen und (2) die sich dabei ergebenden Prozent-Punkte-Abweichungen zwischen den Hebesätzen dargestellt werden.

Tabelle 3: Gewogene Durchschnittshebesätze der Realsteuern in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den Flächenländern insgesamt differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen in 2013 und 2015 (in %)

	Rheinland-Pfalz		Flächenländer insgesamt		Abweichung in %-Punkten	
	2013	2015	2013	2015	2013	2015
<i>Insgesamt</i>						
Gewerbsteuer	377	384	391	395	- 14	- 11
Grundsteuer B	373	394	417	437	- 44	- 43
Grundsteuer A	305	317	315	328	- 10	- 11
<i>Kreisfreie Städte</i>						
Gewerbsteuer	408	416	446	451	- 38	- 35
Grundsteuer B	418	434	507	526	- 89	- 92
Grundsteuer A	308	316	305	312	+ 3	+ 4
<i>Kreisangehörige Städte und Gemeinden</i>						
Gewerbsteuer	358	366	363	368	- 5	- 2
Grundsteuer B	354	376	381	401	- 27	- 25
Grundsteuer A	305	317	317	328	- 12	- 11

Quelle: DESTATIS – Realsteuervergleich 2013 und 2015 (Fachserie 14, Reihe 10.1), eigene Darstellung und Berechnung.

Während mit Blick auf alle Kommunen – unabhängig von der Zugehörigkeit zu einer der beiden Gebietskörperschaftsgruppen – die rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden in der jüngeren Vergangenheit bei der Gewerbesteuer die bestehenden Hebesatzunterschiede zum Durchschnittswert der Flächenländer im Zuge ihrer Einnahmenpolitik reduzieren konnten (von -14 auf -11 Prozent-Punkte), sind die entsprechenden Werte bei der Grundsteuer (A und B) mehr oder weniger konstant geblieben. Erfolgt die Betrachtung differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen, zeigt sich wiederum, dass sich bei den kreisfreien Städten in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu jenen der Flächenländer im Zeitraum von 2013 bis 2015 die Hebesatz-Differenz bei der Gewerbesteuer verringert hat (von -38 auf -35 Prozent-Punkte), während sie bei der Grundsteuer B weiter angestiegen ist (von -89 auf -92 Prozent-Punkte). Demgegenüber konnte bei der Grundsteuer A der bestehende „Vorsprung“ marginal vergrößert werden (von +3 auf +4 Prozent-Punkte). Ein etwas anderes Bild zeigt sich bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden des Landes Rheinland-Pfalz, bei denen die Hebesatzunterschiede aller drei Realsteuern verringert werden konnten. Dabei betrug bezogen auf die Gewerbesteuer der

Abstand zu den durchschnittlichen Hebesätzen aller Flächenländer nur noch 2 Prozent-Punkte.

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

Tabelle 4: Rechnerische Realsteuermehreinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen unter Anwendung der jährlichen bundesdurchschnittlichen Realsteuerhebesätze, 2009-2015 (in Mio. Euro)

Jahr	Gewerbesteuer	Grundsteuer B	Grundsteuer A	Summe
2009	56,3	80,7	0,6	137,6
2010	80,5	87,5	0,9	168,9
2011	84,9	81,9	0,5	167,3
2012	76,5	75,1	0,4	152,0
2013	78,7	83,9	0,2	162,8
2014	67,3	78,6	0,4	146,4
2015	62,6	83,3	0,7	146,6
Summe	506,8	571,0	3,7	1.081,5

Quelle: DESTATIS – Realsteuervergleich 2009-2015 (Fachserie 14, Reihe 10.1), eigene Darstellung und Berechnung.

In Tabelle 4 sind die auf dieser Berechnungsgrundlage ermittelten rechnerischen Mehreinnahmen ausgewiesen, die im Zeitraum von 2007 bis 2013 jährlich insgesamt sowie differenziert nach den drei Realsteuern hätten erzielt werden können und die den Kommunen des Landes aufgrund ihrer Hebe-

satzpolitik entgangen sind.²² Danach schwanken die entgangenen jährlichen Realsteuermehreinnahmen zwischen 137,6 Mio. Euro (2009) und 168,9 Mio. Euro (2010). Allein im Fall der Grundsteuer B hätte unter Anwendung der bundesdurchschnittlichen Hebesätze im Betrachtungszeitraum ein rechnerisches Mehraufkommen in Höhe von 571,0 Mio. Euro erzielt werden können, gefolgt von entsprechenden Mehreinnahmen bei der Gewerbesteuer in Höhe von 506,8 Mio. Euro sowie 3,7 Mio. Euro mit Blick auf die Grundsteuer A. Für die Jahre 2009 bis 2015 summiert sich über alle drei Realsteuern hinweg das von den rheinland-pfälzischen Kommunen nicht ausgeschöpfte (rechnerische) Einnahmepotential auf 1.081,5 Mio. Euro. Dieser Betrag entspricht etwas mehr als einem Drittel der aufaddierten jährlichen Finanzierungsdefizite der rheinland-pfälzischen Kommunen innerhalb des Betrachtungszeitraums in Höhe von 2.963 Mio. Euro. Eine entsprechende Ausschöpfung des rechnerisch möglichen Realsteueraufkommens hätte folglich zu einer deutlichen Reduzierung der Kreditfinanzierung der kommunalen Haushalte in dieser Zeit beitragen können.²³

²² Das rechnerische Aufkommen der Grundsteuern A und B lässt sich ermitteln, indem die jeweiligen jährlichen Grundbeträge mit den bundesdurchschnittlichen Hebesätzen des entsprechenden Jahres multipliziert werden. Analog wurde auch das rechnerische Aufkommen der Gewerbesteuer ermittelt, allerdings erfolgte hier zur Berechnung des hypothetischen Nettoaufkommens zudem eine Bereinigung um die (rechnerische) Gewerbesteuerumlage, deren prozentuale Höhe für jedes Jahr aus dem Verhältnis von tatsächlicher Gewerbesteuerumlage und tatsächlichem Bruttoaufkommen der Gewerbesteuer errechnet wurde. Siehe zur Ermittlung des rechnerischen Aufkommens der drei Realsteuern für den Betrachtungszeitraum auch die Tabellen 13, 14 und 15 im Anhang. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass der Ermittlung des rechnerischen Realsteueraufkommens eine statische Betrachtung zugrunde liegt, d.h. etwaige dynamische Effekte aus derartigen Steuererhöhungen wurden nicht berücksichtigt.

²³ Die Anwendung der durchschnittlichen Realsteuerhebesätze der westlichen Flächenländer (ohne Rheinland-Pfalz) führt bezogen auf den Betrachtungszeitraum zu einem etwas geringeren rechnerischen Mehraufkommen in Höhe 1.047,8 Mio. Euro. Siehe hierzu auch die Tabelle 16 im Anhang.

3 **Ökonomische Bewertung der Hebesatzpolitik der rheinland-pfälzischen Kommunen**

Eine ökonomische Bewertung der Hebesatzpolitik der rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden setzt eine genauere Betrachtung der Veränderung der Realsteuerhebesätze im Zeitverlauf voraus. Eine diesbezüglich erfolgte Auswertung der vorliegenden Hebesatzstatistik für den Zeitraum von 2008 bis 2016 macht deutlich, dass sich mit Blick auf die Anzahl an Hebesatzvariationen der Kommunen in Rheinland-Pfalz (mindestens) zwei Phasen mit einem merklich divergierenden Aktivitätsniveau unterscheiden lassen, die zugleich Hinweise auf die möglichen Gründe für die vorgenommenen Hebesatzvariationen liefern.

3.1 **Anzahl der Veränderungen der Realsteuerhebesätze und deren mögliche Gründe**

In einer ersten Phase, die bis 2010 reicht, haben insgesamt lediglich 198 der 2.306 rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden mindestens einen Hebesatz der drei Realsteuern entweder angehoben oder gesenkt. Bezogen auf die Jahre 2008 bis 2010 wurde dabei von 109 Kommunen der Hebesatz der Gewerbesteuer verändert, wobei in 88 Fällen eine Anhebung und in 21 Fällen eine Senkung erfolgte. Bei der Grundsteuer B wiederum haben 116 Kommunen den entsprechenden Hebesatz geändert, darunter 99 Städte und Gemeinden, die den Satz angehoben haben, und 17 Kommunen, die den Satz abgesenkt haben. Hinsichtlich der Grundsteuer A kann schließlich bei 85 Städten und Gemeinden eine Veränderung der Hebesätze festgestellt werden, wobei es sich in 73 Fällen um eine Steigerung und in 12 Fällen um eine Senkung handelt, wie dies in Tabelle 5 entsprechend dargestellt ist.

Im Unterschied zu dieser ersten Phase mit einer vergleichsweise geringen Zahl an Hebesatzvariationen hat die Änderungshäufigkeit in der darauffolgenden Phase des Untersuchungszeitraums stark zugenommen. So änderte allein zum Jahr 2011 die rund dreifache Zahl an Kommunen im Vergleich zu den Vorjahren einen oder mehrere Hebesätze. Unter den insgesamt 1.797 Städten und Gemeinden, die mindestens eine Satzänderung für 2011 vorgenommen haben, variierten 482 Kommunen den Gewerbesteuerhebesatz, wobei 477 den Satz erhöhten und 5 diesen reduzierten. Über alle 2.306 Kommunen des Landes hinweg hat dies jedoch zu einer lediglich geringfügigen durchschnittlichen Hebesatzsteigerung von 1,2 % geführt, während der Median sogar 0 % beträgt.

Tabelle 5: Anzahl der Realsteuerhebesatzvariationen der rheinland-pfälzischen Kommunen, 2008-2016

Gewerbsteuer					
Jahr	Anzahl der Hebesatzvariationen			Prozentuale Veränderung	
	Gesamt	Erhöhung	Senkung	Median	Mittelwert
2008	30	25	5	0,0 %	0,0 %
2009	34	26	8	0,0 %	0,1 %
2010	45	37	8	0,0 %	0,1 %
2011	482	477	5	0,0 %	1,2 %
2012	323	319	4	0,0 %	0,8 %
2013	240	236	4	0,0 %	0,5 %
2014	1.264	1.262	2	1,4 %	2,5 %
2015	399	395	4	0,0 %	0,9 %
2016	140	136	4	0,0 %	0,3 %
Grundsteuer B					
Jahr	Anzahl der Hebesatzvariationen			Prozentuale Veränderung	
	Gesamt	Erhöhung	Senkung	Median	Mittelwert
2008	32	26	6	0,0 %	0,1 %
2009	35	29	6	0,0 %	0,1 %
2010	49	44	5	0,0 %	0,1 %
2011	1.765	1.765	0	6,3 %	6,1 %
2012	790	784	6	0,0 %	3,2 %
2013	382	378	4	0,0 %	1,6 %
2014	1.409	1.403	6	4,9 %	4,5 %
2015	462	457	5	0,0 %	1,7 %
2016	182	180	2	0,0 %	0,6 %
Grundsteuer A					
Jahr	Anzahl der Hebesatzvariationen			Prozentuale Veränderung	
	Gesamt	Erhöhung	Senkung	Median	Mittelwert
2008	22	18	4	0,0 %	0,1 %
2009	25	23	2	0,0 %	0,1 %
2010	38	32	6	0,0 %	0,1 %
2011	1.414	1.412	2	3,6 %	4,3 %
2012	584	581	3	0,0 %	2,4 %
2013	289	280	9	0,0 %	1,1 %
2014	1.123	1.115	8	0,0 %	2,8 %
2015	301	293	8	0,0 %	1,2 %
2016	143	139	4	0,0 %	0,7 %

Quelle: DESTATIS – Arbeitsunterlage zu den Änderungen von Realsteuerhebesätzen (Ausgaben 2007-2016), eigene Darstellung und Berechnung.

Mithilfe der Berechnung des Median lässt sich zusätzlich zur Ermittlung der durchschnittlichen prozentualen Veränderung eine Einschätzung darüber gewinnen, ob über alle Städte und Gemeinden hinweg ein nennenswerter (struktureller) Wandel in der Hebesatzpolitik stattgefunden hat. Weist die „Median-Kommune“ einen Wert von 0% auf, bedeutet dies, dass mehr als die Hälfte aller Kommunen keinerlei Hebesatzvariationen vorgenommen hat, es folglich keinen Hinweis auf einen grundlegenden Wandel in der kommunalen Steuerpolitik gibt. Mit Blick auf die Grundsteuer B hatten für dasselbe Jahr 1.765 Städte und Gemeinden den Hebesatz verändert, wobei es sich bei diesen Variationen ausschließlich um Satzerhöhungen handelte mit einer durchschnittlichen Steigerung um 6,1 % (Median: 6,3 %). Bezogen auf die Grundsteuer A sind 1.414 Hebesatzänderungen zu verzeichnen, bei denen es sich in 1.412 Fällen um eine Anhebung und lediglich in 2 Fällen um eine Absenkung handelte. Die Grundsteuer-A-Hebesätze stiegen zum Jahr 2011 damit im Durchschnitt um 4,3 % (Median: 3,6 %).²⁴

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

²⁴ Zur Erläuterung der Prozentwerte: Beträgt der Hebesatz in der Ausgangssituation 300 % und heben alle Kommunen diesen um 30 Prozentpunkte auf 330 % an, entspricht dies einer Satzänderung von 10 %. Führt nur ein Zehntel der Kommunen die genannte Hebesatzsteigerung durch, entspricht dies einer durchschnittlichen Erhöhung des Hebesatzes um 1 %, fällt die durchschnittliche Hebesatzsteigerung kleiner als 1 % aus, bedeutet dies, dass entweder noch weniger Kommunen eine Hebesatzänderung in der genannten Höhe vorgenommen haben oder dass eine größere Zahl von Kommunen ihre Hebesätze um erheblich weniger als 30 Prozentpunkte erhöht hat.

Grundsteuer A auf 280 (bei 9 Senkungen). Während sich der Gewerbesteuerhebesatz damit im Durchschnitt um geringfügige 0,5 % steigerte, lag der entsprechende Durchschnittswert für die Grundsteuer B bei 1,6 % und für die Grundsteuer A bei 1,1 %. Für alle drei Realsteuern errechnet sich demgegenüber ein Median von 0 %.

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

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

Inwieweit die Daten zu 2015 und 2016 es rechtfertigen, von einer dritten Phase der Hebesatzpolitik im Betrachtungszeitraum zu sprechen, kann zum aktuellen Zeitpunkt nicht abschließend geklärt werden. Auffällig ist jedoch, dass nach den vergleichsweise hohen Fallzahlen an Hebesatzvariationen bei allen drei Realsteuern in 2011, 2012 sowie 2014, in den beiden Folgejahren die Quantität an Hebesatzveränderungen (wieder) deutlich abgenommen hat, auch wenn diese noch über dem Niveau der ersten Phase (2008-2010) lag. So sank in 2015 im Vergleich zu 2014 die Zahl an Kommunen, die ihren Gewerbesteuerhebesatz variiert haben, auf nur noch 399 (Mittelwert: 0,9 %). Gleiches gilt für die Grundsteuer B mit 462 Hebesatzveränderungen (Mittelwert: 1,7 %) sowie die Grundsteuer A mit 301 geänderten Hebesätzen (Mittelwert: 1,2 %). Eine noch geringere Zahl an Hebesatzveränderungen bei allen drei Realsteuern zeigt sich für 2016 (Gewerbesteuer: 140, Grundsteuer B: 182, Grundsteuer A: 143), was sich auch in entsprechend geringeren mittleren Änderungsraten ausdrückt (Gewerbesteuer: 0,3 %, Grundsteuer B: 0,6 %, Grundsteuer A: 0,7 %).

Jenseits der reinen Fallzahl an Hebesatzvariationen und deren prozentualer Veränderung ist für eine finanzwissenschaftliche Bewertung der kommunalen Hebesatzpolitik in Rheinland-Pfalz die Frage nach den möglichen Gründen für die dargestellten Hebesatzänderungen von zentraler Bedeutung. Den Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage bildet der in Tabelle 6 dokumentierte Sachverhalt, dass die größte Anzahl an jeweiligen Hebesatzerhöhungen, welche die rheinland-pfälzischen Kommunen vorgenommen haben, zu den Jahren 2011, 2012 und 2014 erfolgte. Von besonderem Interesse ist hierbei, ob die auffällige Häufung an Hebesatzsteigerungen in den genannten Jahren das Ergebnis einer gezielten Erhöhung des Ausschöpfungsgrades der Realsteuern war oder ob diese Kumulation an Hebesatzsteigerungen auf anreizwirksame institutionelle Veränderungen in den Rahmenbedingungen der kommunalen Einnahmenpolitik zurückgeführt werden muss.

Richtet man in Anbetracht dessen den Blick zunächst auf das Jahr 2011, ist festzustellen, dass zum ersten Januar des genannten Jahres im Zuge einer Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes (LFAG) die Nivellierungssätze auf 352 % für die Gewerbesteuer, 338% für die Grundsteuer B und 285% für die Grundsteuer A angehoben wurden.²⁵ Bei den Nivellierungshebesätzen handelt es sich bekanntermaßen um fiktive Durchschnittshebesätze, unter deren Anwendung die für die Zuweisung von Finanzausgleichstransfers maßgebliche kommunale Steuerkraft ermittelt wird. Übersteigen die Nivellierungshebesätze die tatsächlichen Hebesätze einer Kommune, führt dies zu vergleichsweise geringeren Finanzausgleichszuweisungen, da den entsprechenden Städten und

²⁵ Siehe Fünftes Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz vom 30.12.2010 (RhPFGVBl. S. 566). Siehe hierzu auch Meffert/Müller (2011).

Gemeinden rechnerisch eine höhere Steuerkraft unterstellt wird, als dies tatsächlich der Fall ist. Auf diese Weise soll ein strategisches Verhalten der Kommunen in Form bewusst niedriger Hebesätze, die eine unrealistisch – weil selbst herbeigeführt – geringe Steuerkraft nach sich ziehen würden, vermieden werden. Die Kommunen können jedoch den Verlust an Finanzausgleichszuweisungen vermeiden, indem sie ihre tatsächlichen Hebesätze an die Nivellierungssätze angleichen. Damit geht aus ökonomischer Sicht von einer Erhöhung der Nivellierungssätze ein starker Anreiz zur Erhöhung der bestehenden Realsteuerhebesätze aus.²⁶

Tabelle 6: Anzahl der Realsteuersatzerhöhungen in 2011 insgesamt und in Orientierung an den Nivellierungshebesätzen des LFAG 2011

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

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder – Hebesätze der Realsteuern (Ausgaben 2010 und 2011), eigene Darstellung und Berechnung.

Betrachtet man angesichts dessen die insgesamt 477 Fälle, bei denen rheinland-pfälzische Städte und Gemeinden zum Jahr 2011 den Gewerbesteuerhebesatz angehoben haben, kann – wie in Tabelle 6 ausgewiesen – festgestellt werden, dass davon 107 Kommunen (Anteil: 22,43 %) die vorgenommene Satzänderung lediglich an der Höhe des entsprechenden Nivellierungssatzes ausgerichtet hatten.²⁷ In gleicher Weise entspricht bei den insgesamt 1.765 Städten und Gemeinden, die eine Erhöhung des Grundsteuer-B-Hebesatzes zum Jahr 2011 vorgenommen hatten, im Fall von 1.222 Kommunen (Anteil: 69,23 %) das veränderte Hebesatzniveau entweder genau oder fast genau der Höhe des Nivellierungssatzes. Schließlich trifft dies mit Blick auf die 1.412

²⁶ Vor diesem Hintergrund stellt auch der Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2014, S. 24) fest: „Erhöhungen der Nivellierungssätze in der Vergangenheit hatten regelmäßig dazu geführt, dass überdurchschnittlich viele Kommunen ihre Hebesätze anhoben“. In diesem Zusammenhang stellt auch Wonke (2015, S. 322) fest: „Kommunen, die Hebesätze unterhalb dieses Nivellierungssatzes verwenden, werden im Finanzausgleich finanziell schlechter gestellt. Dementsprechend beinhaltet dieses System einen Anreiz zur Anhebung der kommunalen Hebesätze auf den Nivellierungssatz“.

²⁷ Hierunter werden hier und nachfolgend solche Fälle verstanden, bei denen der Realsteuerhebesatz entweder dem Nivellierungssatz genau angepasst oder auf ein Niveau leicht unterhalb (- 5 Prozent-Punkte) oder leicht oberhalb des Nivellierungssatzes (+ 5 Prozent-Punkte) angehoben wurde.

Städte und Gemeinden mit einer Anhebung des Grundsteuer-A-Hebesatzes auf 926 Kommunen zu (Anteil: 65,58 %).

Eine der Anhebung der Nivellierungssätze vergleichbare institutionelle Veränderung in den anreizwirksamen Rahmenbedingungen der Hebesatzpolitik von Städten und Gemeinden stellt die Einrichtung des Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP) im Jahr 2012 dar.²⁸ Ziel des Fonds, der mit einer Laufzeit von 15 Jahren versehen ist und an dem 822 Städte, Gemeinden und Kreise (Stand: März 2014) teilnehmen, ist die Unterstützung der Kommunen bei der Tilgung bestehender Liquiditätskredite. Zu diesem Zweck verpflichteten sich auf der Grundlage individuell mit der Kommunalaufsicht ausgehandelter Verträge konsolidierungswillige Kommunen zu Maßnahmen, die – neben einer Reduzierung von Ausgaben – auch eine Steigerung ihrer Einnahmen umfassen. Die auf diese Weise auf kommunaler Ebene für einen Schuldenabbau mobilisierten finanziellen Mittel werden landesseitig durch einen Betrag in doppelter Höhe der kommunalen Mehreinnahmen aufgestockt, was für einen nennenswerten Anreiz zur Erhöhung der eigenen Einnahmen von Städten, Gemeinden und Gemeindeverbände sorgt.

Die Einrichtung des Kommunalen Entschuldungsfonds dürfte daher ein möglicher Grund für die große Zahl an Hebesatzsteigerungen bei den Realsteuern zum Jahr 2012 sein. So sind im genannten Jahr unter den insgesamt 319 Städten und Gemeinden mit Gewerbesteuererhöhungen allein 113 Kommunen, deren Satzanhebungen entweder vollständig oder teilweise aus Anlass der Teilnahme am Entschuldungsfonds erfolgt ist.²⁹ Dies entspricht – wie in Tabelle 7 ausgewiesen – einem Anteil von etwas mehr als 35 % der gesamten Gewerbesteuererhöhungen in 2012. Dies trifft in gleicher Weise auf 578 der insgesamt 784 Kommunen zu, die zum Jahr 2012 ihren Grundsteuer-B-Hebesatz angehoben haben, was einen Anteil von rund 74 % bedeutet. Von den 581 Städten und Gemeinden mit einer Erhöhung des Grundsteuer-A-Hebesatzes gehörten schließlich 346 zu jener Gruppe, die am Entschuldungsfonds teilnehmen. Dies entspricht knapp 60 % der Gesamtzahl der erfolgten Hebesatzerhöhungen.

²⁸ Siehe hierzu auch die gemeinsame Erklärung der Kommunalen Spitzenverbände und der Landesregierung Rheinland-Pfalz (2010) sowie den Leitfaden des KEF-RP des Ministeriums des Inneren, für Sport und Infrastruktur (2011). Siehe zudem Göhring et al. (2011) ebenso wie Müller/Meffert (2011) zu den Gründen für die Einrichtung des Fonds und dessen Konzipierung. Siehe für eine Betrachtung der Auswirkungen der Einführung des KEF-RP auf die Veränderung der Realsteuerhebesätze von kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden auch Wonke (2015, S. 320ff.).

²⁹ Siehe hierzu und zu den nachfolgenden Zahlen Landtag Rheinland-Pfalz (2013).

Tabelle 7: Anzahl der Realsteuersatzerhöhungen in 2012 insgesamt und aus Anlass der Einrichtung des Kommunalen Entschuldungsfonds (KEF-RP) in 2012

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

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder – Hebesätze der Realsteuern (Ausgaben 2011 und 2012), Landtag Rheinland-Pfalz (2013), eigene Darstellung und Berechnung.

Auch bezogen auf die große Zahl an Realsteuerhebesatzerhöhungen zum Jahr 2014 kann als ein wesentlicher Grund wiederum auf eine Veränderung der externen Anreizstruktur in Form einer Anpassung der Nivellierungssätze im Zuge der erneuten Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes (LFAG) verwiesen werden.³⁰ So wurde zum 1. Januar 2014 der fiktive Durchschnittshebesatz der Gewerbesteuer von vormals 352 % auf 365 % angehoben, während der Nivellierungssatz der Grundsteuer B von 338 % auf 365 % und jener der Grundsteuer A von 285 % auf 300 % anstieg. Wie in Tabelle 8 dargestellt, erfolgte in 998 der insgesamt 1.262 Fälle die Anhebung des Gewerbesteuerhebesatzes in Orientierung an der Höhe des gestiegenen Nivellierungssatzes (Anteil: 79,08 %). Unter den 1.409 Städten und Gemeinden, die den Grundsteuer-B-Hebesatz zum Jahr 2014 erhöht haben, trifft dies auf 1.127 Kommunen zu (Anteil: 88,32 %). Mit Blick auf die Grundsteuer A sind schließlich 836 von 1.115 Fällen solche, bei denen die Steigerung des Hebesatzes in Einklang mit der Erhöhung des entsprechenden Nivellierungssatzes steht (Anteil: 74,97 %).

³⁰ Siehe Landesgesetz zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs vom 8. Oktober 2013 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz vom 15.10.2013 – RhPFGVBl. S. 349).

Tabelle 8: Anzahl der Realsteuersatzerhöhungen in 2014 insgesamt und in Orientierung an den Nivellierungshebesätzen des LFAG 2014

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

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder – Hebesätze der Realsteuern (Ausgaben 2013 und 2014), eigene Darstellung und Berechnung.

Dass solche Anpassungen der Hebesätze an veränderte institutionelle Rahmenbedingungen bisweilen erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung erfolgen, zeigt die Auswertung der Realsteuersatzerhöhungen für das Jahr 2015. So ist in Tabelle 9 dokumentiert, dass von den insgesamt 395 Fällen des genannten Jahres, bei denen Städte und Gemeinden in Rheinland-Pfalz den Gewerbesteuerhebesatz erhöht hatten, sich in 274 Fällen am im Vorjahr neu festgelegten Nivellierungshebesatz des LFAG 2014 orientiert wurde. Dies entspricht einem Anteil von 69 % der gesamten Gewerbesteuersatzerhöhungen, die von den Kommunen für das Jahr 2015 beschlossen wurden. Etwas geringer sind die entsprechenden Anteilswerte für die Grundsteuer. So waren mit Blick auf die Grundsteuer B von den insgesamt 457 Hebesatzerhöhungen 245 am neu festgesetzten Nivellierungshebesatz ausgerichtet, was einen Anteilswert von 53,61 % der gesamten Steuersatzerhöhungen entspricht. Im Fall der Grundsteuer A erfolgte wiederum bei rund der Hälfte der insgesamt 293 Hebesatzsteigerungen eine Anhebung des Steuersatzes auf das Niveau des betreffenden Nivellierungshebesatzes.

Ein solcher verzögerter Anpassungseffekt findet sich auch im Nachgang der Anhebung der Nivellierungshebesätze des LFAG 2011, wenngleich dieser für das Jahr 2012 schwächer ausgeprägt ist, als dies bezogen auf die Hebesatzveränderungen in 2015 der Fall war. Ein Grund hierfür dürfte sein, dass es durch die Nachwirkung der LFAG-Reform und die Einführung des Kommunalen Entschuldungsfonds (KEF-RP) zur Überlagerung von zwei externen Anstoßeffekten gekommen ist. Dennoch ist auch hier die zeitlich verzögerte Hebesatzerhöhung bei der Gewerbesteuer am deutlichsten zu erkennen. Von den insgesamt 319 Gewerbesteuersatzerhöhungen in 2012 sind 135 Fälle bzw. 42,32 % als an den gestiegenen Nivellierungshebesätzen ausgerichtet zu bewerten. Bei der Grundsteuer B fällt dieser Wert mit 234 von 784 Hebesatz-

steigerungen (29,84 %) geringer ist. Dies gilt ebenso für die Grundsteuer A, bei der 167 von 581 Hebesatzanhebungen (28,74 %) an den Nivellierungshebesätzen ausgerichtet waren.³¹

Tabelle 9: Anzahl der Realsteuersatzerhöhungen in 2015 insgesamt und in Orientierung an den Nivellierungshebesätzen des LFAG 2014

	Hebesatz- erhöhungen insgesamt	... davon ausgerichtet am Nivellierungssatz	Anteil in % aller Erhöhungen
Gewerbsteuer	395	274	69,37
Grundsteuer B	457	245	53,61
Grundsteuer A	293	148	50,51

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder – Hebesätze der Realsteuern (Ausgaben 2014 und 2015), eigene Darstellung und Berechnung.

Fasst man die zurückliegenden Untersuchungsergebnisse zusammen, legen die zeitliche Konzentration der Hebesatzerhöhungen ebenso wie deren Ausmaß die Schlussfolgerung nahe, dass die vorgenommenen Steuersatzanhebungen von den rheinland-pfälzischen Städten und Gemeinden nicht vorrangig „intrinsisch motiviert“ erfolgt sind, um als Ausdruck einer willentlichen Entscheidung zur weitreichenden Ausschöpfung des eigenen Einnahmepotenzials gelten zu können. Vielmehr lassen sich die Hebesatzveränderungen bei den drei Realsteuern zu einem nennenswerten Teil auf externe Anstöße zurückführen, womit sie überwiegend lediglich „extrinsisch motiviert“ waren.³² Dies entspricht jedoch nicht der aus Sicht des Verfassungsgerichts Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 14. Februar 2012 gegenüber den Kommunen formulierten Erwartung, dass diese im Rahmen der Einnahmepolitik „ihre Kräfte größtmöglich anspannen“, um den Ausschöpfungsgrad ihrer originären Einnahmequellen angemessen zu erhöhen. Da von kommunaler Seite in diesem Zusammenhang häufig auf die negativen Anreizwirkungen hoher Realsteuerhebesätze für die Standortpolitik von Städten und Gemeinden verwiesen wird, bedarf es zusätzlich einer genaueren Betrachtung der Effekte des interkommunalen Steuer- und Standortwettbewerbs.

³¹ Vgl. zu den genannten Werten auch die Tabelle 17 im Anhang.

³² Dies erklärt auch, warum in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den übrigen Flächenländern die Streuung der Kommunen über die verschiedenen Hebesatzgruppen hinweg geringer ausfällt, wie sich dies bereits an früherer Stelle in den Abbildung 3, 5 und 7 gezeigt hat.

3.2

Beurteilung der kommunalen Hebesatzpolitik unter Berücksichtigung von Effekten des interkommunalen Steuerwettbewerbs

Grundsätzlich gilt, dass Kommunen – anders als das jeweilige Land, dem sie angehören – vor allem in Form des Hebesatzrechtes über die Möglichkeit verfügen, zusätzliche Ausgaben auf dem Wege der Steuersatzvariation durch zusätzliche eigene Einnahmen zu decken. Unter Bezug auf die drei Realsteuern und hier insbesondere mit Blick auf die Gewerbesteuer wird von kommunaler Seite allerdings häufig argumentiert, dass Städten und Gemeinden aufgrund der Bedeutung des Hebesatzniveaus für die Standortattraktivität für Unternehmen und damit verbundenen potentiellen Abwanderungseffekten eine stetige Anhebung der Gewerbesteuerhebesätze nicht möglich wäre und damit die hieraus resultierenden Einnahmemöglichkeiten erheblich eingeschränkt seien.³³

Zwar weist die dargestellte Datenlage für die rheinland-pfälzischen Kommunen auf eine gestiegene Realsteueranspannung in den zurückliegenden Jahren hin. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht kann jedoch aus diesen Daten nicht geschlossen werden, dass für weitere Steigerungen der Hebesätze zur Realisierung zusätzlicher Einnahmen keinerlei Spielraum vorhanden ist. Vielmehr lassen sich insbesondere für die Gewerbesteuer (aber auch für die Grundsteuer) die beiden Argumente der drohenden Abwanderungseffekte sowie der eingeschränkten Standortattraktivität kritisch hinterfragen. Aus Sicht von ökonomischen Ansätzen des interkommunalen Steuerwettbewerbs trifft in allgemeiner Form zwar zu, dass unterschiedlich hohe Steuerbelastungen zwischen dezentralen Gebietskörperschaften (hier: Kommunen) zu Mobilitätsreaktionen bei den Besteuerten (hier: Unternehmen) in Gestalt der Abwanderung in eine andere Kommune führen können.³⁴ Es wird somit davon ausgegangen, dass Gebietskörperschaften, die in einem Wettbewerb untereinander stehen, versuchen werden, über ein möglichst attraktives Angebot von öffentlichen Leis-

³³ So stellen etwa auch Junkernheinrich et al. (2009, S. 109) in diesem Zusammenhang die These auf: „Höhere Hebesätze der Gewerbesteuer werden jedoch wegen der hohen Mobilität eines Großteils der Gewerbetreibenden Abwanderungseffekte hervorrufen und die Mehreinnahmen wieder deutlich verkleinern. Dem eigentlich notwendigen Ziel, die Steuerbasis zu verbreitern, läuft eine solche Konsolidierungspolitik diametral entgegen. Die Folge wäre ein weiteres Schrumpfen der kommunalen Wirtschaftskraft“. Siehe kritisch hierzu ebenso wie für die nachfolgenden Ausführungen auch Döring et al. (2012, S. 118ff.) am Beispiel Nordrhein-Westfalens.

³⁴ Die Grundlage für diese Überlegungen bildet die sogenannte Fragmentierungshypothese, die auf Überlegungen von Brennan/Buchanan (1980) zurückgeht und die einen dämpfenden Einfluss einer großen Zahl von konkurrierenden Gebietskörperschaften auf die Staatstätigkeit insgesamt behauptet, da der fiskalische Wettbewerb die staatliche Macht zur Steuereinnahmemaximierung zügelt. Danach ist davon auszugehen, dass „the potential for fiscal exploitation varies inversely with the number of competing governmental units in the inclusive territory“. Siehe zum Steuerwettbewerb auch die Beiträge von Feld (2000) sowie Feld/Kirchgässner (2001).

tungen und adäquaten „Steuerpreisen“ mobile Produktionsfaktoren anzuziehen. Dieses strategische Verhalten der politisch verantwortlichen Akteure führt – analog zum Preiswettbewerb auf Gütermärkten – zu einer Orientierung an den Konkurrenten und beschränkt die Möglichkeiten von Steuererhöhungen.

Gegenüber dieser zunächst allgemeinen Feststellung zu den ökonomischen Effekten des interkommunalen Steuerwettbewerbs haben finanzwissenschaftliche Untersuchungen jedoch gezeigt, dass sich die steuerpolitische Entscheidung von Kommunen nicht an der Gesamtheit der übrigen Kommunen ausrichtet, sondern vor allem an den Kommunen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft orientiert ist. Dies begrenzt in geographischer Hinsicht die Intensität des interkommunalen Steuerwettbewerbs stark mit der Folge, dass die davon ausgehenden Wirkungen auf die kommunale Steuerpolitik einen sehr engen räumlichen Radius aufweisen. Solange also auch im näheren Umfeld einer Gemeinde Kommunen mit hohen Steuer- bzw. Hebesätzen anzutreffen sind, ist ein negativer Wettbewerbseffekt – vor allem in Form entsprechender Abwanderungsbewegungen ortsansässiger Unternehmen – unwahrscheinlich bzw. marginal.³⁵

Für Nordrhein-Westfalen ebenso wie für Baden-Württemberg durchgeführte empirische Analysen der kommunalen Hebesatzpolitik bestätigen diese Sicht. So belegen die entsprechenden Untersuchungsergebnisse, dass die Interdependenzen zwischen den örtlichen Hebesätzen räumlich deutlich beschränkt sind, wobei die Wirkungen des Steuerwettbewerbs häufig nicht über einen Radius von 30 km hinausgehen.³⁶ Dieser Effekt gilt für alle Kommunen in gleicher Weise, d.h., der Einfluss der Nachbarschaft fällt für Gemeinden unterschiedlicher Ortsgröße jeweils identisch aus. Zudem konnte festgestellt werden, dass auch innerhalb des genannten Radius von 30 km mit der Entfernung der Steuerwettbewerb zwischen den Kommunen deutlich abnimmt. Dieser empirische Befund legt die Schlussfolgerung nahe, dass der Hebesatz in erster Linie ein aktives Instrument des kommunalen Standortwettbewerbs mit den angrenzenden Nachbarschaftsgemeinden ist, wobei auch innerhalb dieses näheren räumlichen Umfelds „Spielraum in der lokalen Hebesatzpolitik verbleibt“.³⁷ Damit kann aber auch im Umkehrschluss festge-

³⁵ Siehe zur empirischen Analyse entsprechender Nachbarschaftseffekte bei der Wahl der fiskalischen Einnahmenparameter unter anderen die Studien von Inman (1989), Ladd (1992), Saavedra (1999) oder auch Schaltegger (2003).

³⁶ Siehe hierzu die von Büttner (2000) durchgeführte Untersuchung von 396 nordrhein-westfälischen Kommunen im Zeitraum von 1977 bis 1996. Die parallel vorgenommene Untersuchung von 1.111 Kommunen in Baden-Württemberg im Zeitraum von 1981 bis 1996 bestätigt dabei die für Nordrhein-Westfalen gewonnenen Ergebnisse.

³⁷ Vgl. Büttner (2000, S. 78). Zudem zeigt die Untersuchung, dass „in Nordrhein-Westfalen [...] die Kommunen den Hebesatz nach dem budgetären Spielraum setzen, anstatt das Steueraufkommen aus der Gewerbesteuer stets zu maximieren“ (ebenda, S. 75).

stellt werden, dass in der Vergangenheit erhöhte kommunale Hebesätze nicht schon als Beleg dafür gelten können, dass die betroffenen Städte und Gemeinden über keinerlei Spielräume für weitere Hebesatzsteigerungen bei der Gewerbe- und Grundsteuer verfügen. Um dies beurteilen zu können, ist vielmehr die Höhe der Hebesätze der Kommunen in der jeweiligen Nachbarschaft von Bedeutung.

Aus Sicht der rheinland-pfälzischen Kommunen und der dort angesiedelten Unternehmen ist hierbei vor allem das Hebesatzniveau der Kommunen in den unmittelbar angrenzenden Bundesländern von Bedeutung, wenn man unterstellt, dass aufgrund von (steuer-)rechtlichen ebenso wie politisch-kulturellen Unterschieden eine nennenswerte Abwanderung vor allem kleiner und mittlerer Betriebe in die Nachbarländer Frankreich und Luxemburg eher ausgeschlossen werden kann. Vergleicht man in Anbetracht dessen das durchschnittliche Hebesatzniveau von Gewerbesteuer und Grundsteuer B – im Landesdurchschnitt und differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen – von Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland einerseits mit den entsprechenden Durchschnittswerten für Rheinland-Pfalz andererseits, zeigt sich für 2015 das in Tabelle 10 dargestellte Ergebnis. Danach lagen im Betrachtungsjahr die landesdurchschnittlichen Hebesätze der Gewerbesteuer der rheinland-pfälzischen Kommunen – mit Ausnahme von Baden-Württemberg – (zum Teil deutlich) unter dem Hebesatzniveau der Kommunen der Nachbarländer, wobei die Differenz zu den baden-württembergischen Kommunen mit 365 % in Relation zu 384 % als vergleichsweise gering bewertet werden kann. Ein ähnliches Bild zeigt sich mit Blick auf die landesdurchschnittlichen Hebesätze der Grundsteuer B, wo in 2015 lediglich das entsprechende Hebesatzniveau im Saarland (380 %) geringfügig unter jenem der Kommunen in Rheinland-Pfalz (394 %) lag.

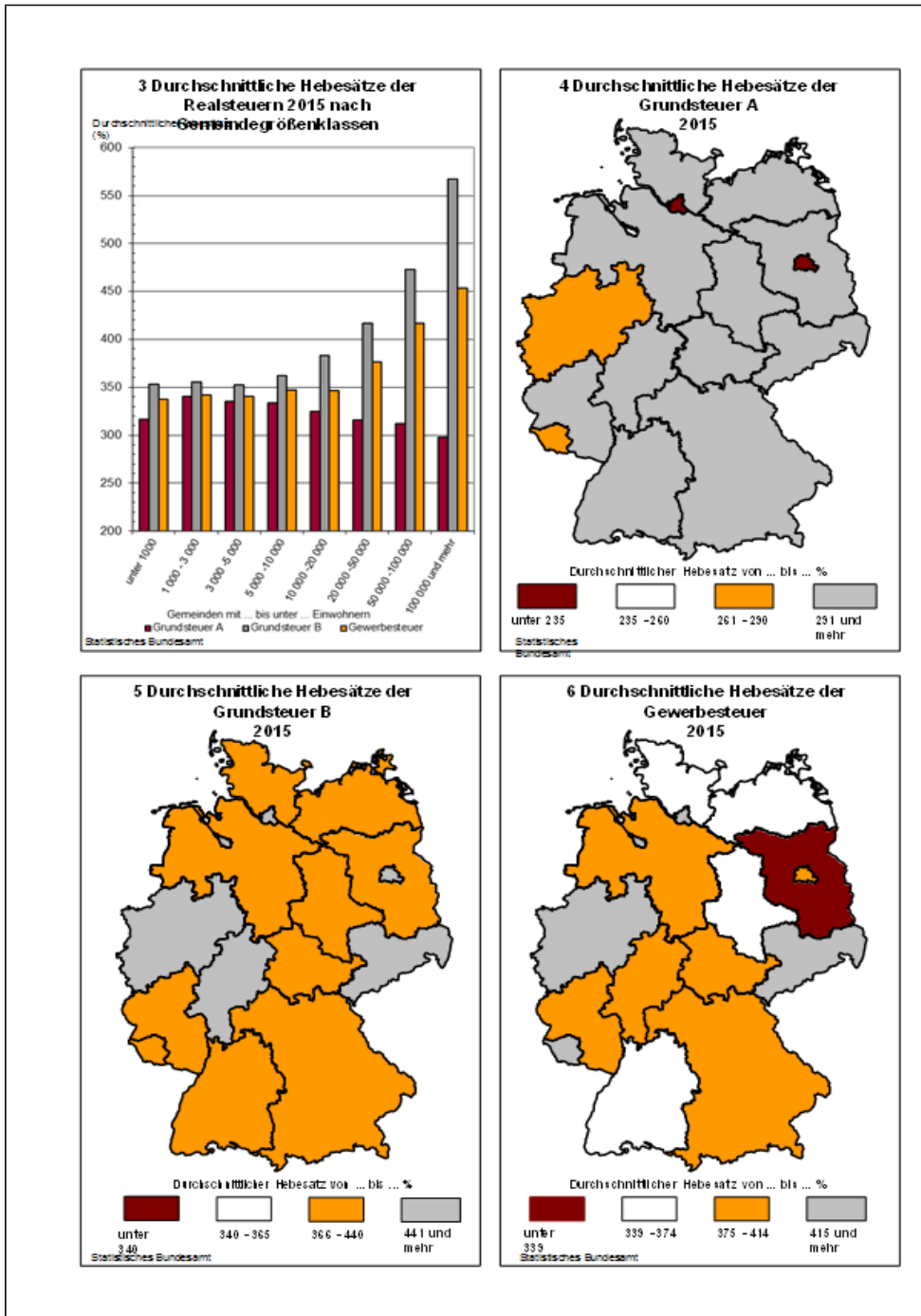
Tabelle 10: Gewogene Durchschnittshebesätze von Gewerbesteuer und Grundsteuer B im Vergleich von Rheinland-Pfalz zu den Nachbarländern im Landesdurchschnitt differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen, 2015 (in %)

Land	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Städte und Gemeinden	Landesdurchschnitt
Baden-Württemberg			
Gewerbesteuer	415	349	365
Grundsteuer B	486	363	388
Hessen			
Gewerbesteuer	454	363	405
Grundsteuer B	504	419	444
Nordrhein-Westfalen			
Gewerbesteuer	475	430	449
Grundsteuer B	591	500	538
Saarland			
Gewerbesteuer	-	422	422
Grundsteuer B	-	380	380
Rheinland-Pfalz			
Gewerbesteuer	416	366	384
Grundsteuer B	434	376	394

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder – Hebesätze der Realsteuern (Ausgaben 2015), eigene Darstellung und Berechnung.

In Abbildung 8 findet sich in Ergänzung zu Tabelle 10 – wenngleich in weniger differenzierter Form – eine graphische Darstellung der kommunalen Hebesatzunterschiede zwischen den genannten Ländern. Vergleicht man die Hebesätze der beiden Realsteuern differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen miteinander (siehe nochmals Tabelle 10), zeigt sich auch hier für 2015, dass bezogen auf die kreisfreien Städte das durchschnittliche Hebesatzniveau der Gewerbesteuer in Rheinland-Pfalz (416 %) deutlich unter dem Niveau in Nordrhein-Westfalen (475 %) und Hessen (454 %) lag und nur marginal höher als in Baden-Württemberg (415 %) ausfiel.

Abbildung 8: Durchschnittliche Hebesätze der Realsteuern im Ländervergleich, 2015



Quelle: DESTATIS – Realsteuervergleich 2015 (Fachserie 14, Reihe 10.1).

Bezogen auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden lagen die Hebesätze der Gewerbesteuer in Rheinland-Pfalz (366 %) deutlich unter jenen in Nordrhein-Westfalen (430 %) und dem Saarland (430 %), während diese – wenngleich wiederum nur geringfügig – über dem Hebesatzniveau der Kommunen der entsprechenden Gebietskörperschaftsgruppen in Hessen (363 %) und Baden-Württemberg (349 %) lagen. Ähnlich verhält es sich mit Blick auf die Grundsteuer-B-Hebesätze. Auch hier bewegte sich in 2015 das durchschnittliche Hebesatzniveau der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz (434 %) zum Teil deutlich unter dem Vergleichsniveau der angrenzenden Nachbarländer (Nordrhein-Westfalen: 591 %, Hessen: 504 %, Baden-Württemberg: 486 %). Dies gilt in gleicher Weise für die Gruppe der kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit Ausnahme von Baden-Württemberg, wo der durchschnittliche Hebesatz mit 363 % leicht unter jenem der rheinland-pfälzischen Kommunen dieser Gebietskörperschaftsgruppe (376 %) lag. Fasst man die Vergleichsergebnisse zusammen, kann aus finanzwissenschaftlicher Sicht festgestellt werden, dass allein aus der Höhe der betrachteten Realsteuerhebesätze sich kein Hinweis auf eine steuerbedingte Abwanderungstendenz rheinland-pfälzischer Unternehmen in die angrenzenden Nachbarländer ableiten lässt, der gegen eine kommunale Politik zusätzlicher Hebesatzsteigerungen ins Feld geführt werden könnte. Auch ist bei den im Ländervergleich niedrigen Realsteuerhebesätzen der rheinland-pfälzischen Kommunen nicht zu erwarten, dass unternehmensbezogene Erweiterungs- und Neuinvestitionen durch zukünftige Hebesatzanhebung in nennenswerter Form verhindert werden könnten.

Neben dem Argument der drohenden Abwanderungseffekte ist auch die von kommunaler Seite häufig geäußerte Befürchtung eines steuerinduzierten Verlustes an Standortattraktivität zu relativieren, wie dies den empirischen Befunden einer Vielzahl von regionalökonomischen Untersuchungen zur unternehmerischen Standortwahl entnommen werden kann.³⁸ So zeigen etwa die in Tabelle 11 wiedergegebenen Ergebnisse einer entsprechenden Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln zur Relevanz von 29 ausgewählten Standortfaktoren, die auf einer Skala von „sehr wichtig“ (1,0) bis „eher unwichtig“ (5,0) von 103 bundesweit befragten Wirtschaftsförderungsgesellschaften zu bewerten waren, dass die „Höhe des Gewerbesteuerhebesatzes“ ebenso wie die „Abgabenpolitik der Gemeinde“ mit einem Wert von jeweils 2,8 auf dem vorletzten Rang eingestuft wurden. Lediglich die Qualität der überregionalen Verkehrsanbindung in Bezug auf „Wasserstraßen“ erhielt mit einem Wert von 3,4 eine noch schlechtere Bewertung. Als besonders relevant für die Standortentscheidung von Unternehmen werden demgegenüber Standortfaktoren wie etwa die „Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräf-

³⁸ Siehe für eine überblicksartige Darstellung der theoretischen wie empirischen Literatur zu diesem Themenkomplex Döring (2014) ebenso wie Döring/Aigner (2010).

ten“ (1,3), der „Ausbau und Erhalt des Straßennetzes“ (1,5), die „Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Behörden“ (1,6), die „Verfügbarkeit von Gewerbeflächen“ (1,7), die Höhe der „Arbeitskosten“ (1,7) oder die „Nähe zu Absatzmärkten“ (1,7) eingestuft – um nur die wichtigsten Entscheidungsde-terminanten zu nennen.

Tabelle 11: Bedeutung unternehmensbezogener Standortfaktoren

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

Der Befragung zugrundeliegende Bewertungsskala: 1 = sehr wichtig bis 5 = eher unwichtig.

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

Komplementär hierzu durchgeführte Befragungen von Unternehmen bestätigten die genannten Befunde.³⁹ Als Beleg dafür kann hier stellvertretend auf die

³⁹ Siehe stellvertretend die Studie von Fischer et al. (2007), in der Standortfaktoren wie die „Nähe zu Kunden“ (71 %), die „Qualität des Fachkräfteangebots“ (53 %), das „Preisniveau für Energie/Wasser“ (43 %) oder auch die „Zusammenarbeit mit Behörden“ (28 %) von den be-

Ergebnisse einer Untersuchung des Instituts der deutschen Wirtschaft aus dem Jahr 2012 verwiesen werden, in deren Rahmen zum einen die Erkenntnisse von mehr als einem Dutzend aktueller Vergleichsstudien zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit und Standortqualität in Form einer Meta-Studie ausgewertet wurden.⁴⁰ Auf dieser Grundlage erfolgte anschließend eine Befragung von über 2.200 deutschen Industrieunternehmen und industrienahen Dienstleistungsunternehmen zur Relevanz von insgesamt 71 Standortindikatoren. Die Ergebnisse der Befragung zu den Standortindikatoren wurden wiederum zu 15 Themenbereichen gebündelt und sind in Tabelle 12 wiedergegeben.

Auch die Ergebnisse dieser Meta-Studie in Verbindung mit der eigenständigen Unternehmensbefragung des Instituts der deutschen Wirtschaft verdeutlichen, dass die steuerlichen Rahmenbedingungen einschließlich entsprechender Steuersenkungen als ein Bestandteil „staatlicher (Wirtschafts-)Förderung“ sowohl aus Sicht der Industrieunternehmen als auch der industrienahen Dienstleistungsunternehmen bei der Standortwahl von lediglich untergeordneter Bedeutung sind.⁴¹ Demgegenüber werden Standortfaktoren wie die ausreichende Versorgung mit Energie und Rohstoffen, ein stabiler staatlicher Ordnungsrahmen (hohe Rechtssicherheit, geringe Korruption, Durchsetzung fairer Wettbewerbsbedingungen), eine funktionierende Bürokratie (vor allem in Form eines unbürokratischen Verhaltens öffentlicher Stellen), eine hinreichende Marktgröße und Kundennähe, gute Arbeitsbeziehungen (flexible Arbeitszeiten, geringe Zahl an Arbeitskämpfen), eine hohe Infrastrukturgüte (bezogen auf Straßenverkehr und Kommunikation) sowie eine ausreichende Ausstattung mit Humankapital (vor allem mit Blick auf die zukünftige Verfügbarkeit von Fachkräften) als besonders relevant eingestuft. Lediglich bezogen auf die Rangfolge dieser sieben genannten Faktoren gibt es Unterschiede in den Bewertungen zwischen den beiden Gruppen von befragten Unternehmen.

fragten Unternehmen alle samt als wichtiger im Vergleich zu den „Kommunalen Steuern“ (27%) eingestuft wurden. Siehe für weitere Untersuchungen Grabow (2005) oder auch Döring/Aigner (2010).

⁴⁰ Siehe Institut der deutschen Wirtschaft/IW Consult (2012). Nach Brenning et al. (2014, S. 20) stellt diese Meta-Studie „eine der belastbarsten als auch umfangreichsten Quellen zur Relevanz von Standortfaktoren dar“.

⁴¹ Auch für die Dezernentin des Deutschen Städtetags, Dörte Diemert, steht fest: „Andere Faktoren, etwa die Verkehrsanbindung, die vorhandene Infrastruktur, das Arbeitskräftepotential oder die Dauer von Genehmigungsverfahren, sind sehr viel wichtiger“, (zitiert nach Mohl 2017).

Tabelle 12: Relevanz von Standortfaktoren nach aggregierten Themenbereichen

Industrieunternehmen		Dienstleistungsunternehmen	
Themenbereich	Wertung in %	Themenbereich	Wertung in %
Energie und Rohstoffe	90,3	Ordnungsrahmen	85,9
Ordnungsrahmen	89,3	Energie und Rohstoffe	77,7
Bürokratie	79,5	Markt und Kunden	76,5
Markt und Kunden	79,0	Infrastruktur	74,5
Arbeitsbeziehungen	78,1	Bürokratie	73,4
Infrastruktur	77,6	Humankapital	69,3
Humankapital	76,4	Arbeitsbeziehungen	68,9
Innovationsumfeld	74,4	Kapitalmarkt	66,8
Kosten	73,5	Kosten	66,3
Wertschöpfungskette	71,3	Innovationsumfeld	61,7
Kapitalmarkt	69,3	Wertschöpfungskette	57,6
Offenheit/Außenhandel	68,0	Offenheit/Außenhandel	51,4
Staatliche Förderung	49,5	Staatliche Förderung	48,2
Regulierung	43,5	Regulierung	43,8
Luft/Bahn/Schifffahrt	39,4	Luft/Bahn/Schifffahrt	43,3
Durchschnitt	70,6	Durchschnitt	64,4

Die Bewertung der Standortfaktoren erfolgte auf einer Skala von „absolut unverzichtbar“ bis „völlig irrelevant“. In der Tabelle sind die Durchschnittsbewertungen angegeben, die sich als gewichtete Mittelwerte der Bewertung (0, 20, 40, 60, 80, 100 Punkte) ergeben.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft/IW Consult (2012), eigene Darstellung.

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

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

Eine Erhöhung der Grundsteuer hätte im Vergleich zu einer Anhebung der Gewerbesteuer zudem den Vorteil, dass aufgrund der Immobilität der Bemessungsgrundlage grundsätzlich mit keinen Abwanderungseffekten zu rechnen ist. Zwar führt eine Steigerung der Grundsteuerhebesätze unter dem Verteilungsziel zu höheren Belastungen der Besteuerten. Aus Sicht der finanzwissenschaftlichen Theorie der optimalen Besteuerung⁴³ kann eine stärkere Finanzierung der kommunalen Haushalte über die Grundsteuer jedoch als besonders effizient gelten, da die Besonderheit ihrer Bemessungsgrundlage keine unnötigen Ausweichreaktionen und damit unerwünschte Umgehungshandlungen hervorruft, die – wenn sie auftreten – nicht nur zu fiskalischen Einbußen, sondern – ökonomisch gewichtiger – zu übergreifenden Wohlfahrtsverlusten führen. Mit anderen Worten: Da das „Bodenangebot“ durch die Grundsteuer grundsätzlich unbeeinflusst bleibt, wirkt auch eine Anhebung der Grundsteuerhebesätze weitgehend neutral.

Für den Fall einer Erhöhung der Realsteuern ist schließlich auch zu berücksichtigen, dass die Grundsteuer ebenso wie die Gewerbesteuer hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die lokale Standortattraktivität aus ökonomischer Sicht nicht mit Steuern wie der Einkommen- oder Körperschaftsteuer vergleichbar sind. Verantwortlich hierfür ist, dass alle drei Realsteuern (Gewerbesteuer, Grundsteuer B, Grundsteuer A) im Kern lokale (gruppenmäßige) Äquivalenzsteuern sind, die dazu dienen, seitens der Kommunen bereitgestellte Leistungen (bzw. damit verbundene Ausgaben), die sich wertsteigernd auf die jeweilige Bemessungsgrundlage auswirken, zumindest teilweise fiskalisch abzugelten. So kön-

⁴² Siehe hierzu auch Zimmermann (2016, S. 156f.) sowie Döring (2003, S. 196f.). Der Grund für die – nicht allein, aber auch in Rheinland-Pfalz – aus fiskalischer Sicht nur unzureichende Ausschöpfung des vorhandenen Einnahmepotenzials stellt die gegenwärtige Ausgestaltung ihrer Bemessungsgrundlage dar. So erfolgt die Erhebung der Grundsteuer auf Basis einer Bewertung des Grundvermögens, die nur in Bruchteilen dessen aktuellen Marktwert widerspiegelt. Dies ist bekanntermaßen darauf zurückzuführen, dass eine umfassende und zeitnahe Bewertung aufgrund des damit verbundenen Erhebungsaufwandes – sieht man einmal von pauschalen (aber nicht wertgerechten) Anpassungen ab – letztmalig im Jahr 1964 durchgeführt wurde. Dies bedeutet aber auch, dass der vergleichsweise geringe Wert der Bemessungsgrundlage entsprechend hohe Hebesätze erfordert, um die Grundsteuer zu einer fiskalisch ergiebigen Steuer zu machen.

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

nen die Gewerbebetriebe vor Ort ihre Gewinne unter anderen nur mit Hilfe der kommunalen Infrastruktur realisieren, deren Erstellung und Erhaltung wiederum Kosten für Städte und Gemeinden verursacht, zu deren Finanzierung die Erhebung der Gewerbebesteuer einen entsprechenden Beitrag leisten soll.

In ähnlicher Weise dient die Grundsteuer B dazu, durch kommunale (Infrastruktur-)Leistungen bedingte Wertsteigerungen von Grund und Boden im Bereich von Unternehmen wie privaten Haushalten zumindest in grober Form abzugelten.⁴⁴ Der Äquivalenzcharakter der Grundsteuer A ergibt sich wiederum aus ihrer Funktion als (Soll-)Ertragssteuer für landwirtschaftliche Betriebe, wobei aus finanzwissenschaftlicher Sicht analog zur Gewerbebesteuer auch hier die Abgeltung der Inanspruchnahme kommunaler Infrastrukturleistungen, die das Betriebsergebnis mit beeinflusst, als ökonomische Begründung für die Steuererhebung gilt.⁴⁵ Wenn bislang über Zuweisungen oder Kassenkredite finanzierte Angebote im Bereich der kommunalen Infrastruktur zukünftig verstärkt aus einem gesteigerten Realsteueraufkommen finanziert werden, dann dient dies letztlich einer Stärkung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz und wäre unter Effizienzaspekten uneingeschränkt zu begrüßen.

⁴⁴ Siehe hierzu auch Zimmermann (2016, S. 153) ebenso wie Döring et al. (2012, S. 128). Für eine kritische Sicht auf eine Rechtfertigung der Grundsteuer unter Verweis auf das Äquivalenzprinzip siehe demgegenüber Reding/Müller (1999, S. 343), die auf den „fiskalischen Zweck“ als vorrangiges Motiv für die Besteuerung von Grundstücken durch die Kommunen verweisen.

⁴⁵ Jenseits dieser äquivalenztheoretischen Begründung verweisen Reding/Müller (1999, S. 343) darauf, dass angesichts der relativen fiskalischen Bedeutungslosigkeit der Grundsteuer A die Vermutung „einer weiteren Form der Subvention des Agrarsektors“ naheliegend ist.

4 Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat in seinem Urteil vom 14. Februar 2012 im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens zum Landesfinanzausgleichsgesetz neben der Verpflichtung des Landes zur Bereitstellung einer „angemessene Finanzausstattung“ der Kommunen zugleich darauf verwiesen, dass als wesentliche Grundlage für einen funktionsfähigen Finanzausgleich die Kommunen ihre eigenen Finanzierungsquellen „angemessen auszuschöpfen“ bzw. hinsichtlich der Einnahmenerzielung „ihre Kräfte größtmöglich“ anzu-spannen haben. Davon ausgehend wurde im Rahmen des vorliegenden Beitrags die Gestaltung der Realsteuerpolitik der rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden einer finanzwissenschaftlichen Überprüfung für den Zeitraum von 2009 bis 2015 unterzogen. Es handelt sich dabei um die Fortschreibung und Aktualisierung einer Analyse aus dem Jahr 2015, deren Ergebnisse wie folgt zusammengefasst werden können:

- Die Untersuchung der Entwicklung der Realsteuereinnahmen im Betrachtungszeitraum hat gezeigt, dass sich das Netto-Aufkommen der Gewerbesteuer von 251 Euro auf 398 Euro je Einwohner erhöht hat, was einer Steigerung von 58,15 % entspricht. Das Gewerbesteueraufkommen (netto) der Flächenländer ist im selben Zeitraum lediglich um 42,13 % gewachsen, und zwar von 325 Euro auf 463 Euro je Einwohner. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Einnahmen aus der Grundsteuer B. Auch hier ist das Pro-Kopf-Aufkommen in Rheinland-Pfalz von 106 Euro auf 134 Euro je Einwohner gestiegen, was einer Aufkommenserhöhung innerhalb des gesamten Betrachtungszeitraums von 26,42 % entspricht. Diese Steigerungsrate liegt – anders als bei der Gewerbesteuer – aber nur leicht über dem Wachstum der Grundsteuer-B-Einnahmen der Flächenländer insgesamt, die sich im selben Zeitraum um 23,79 % von 122 Euro auf 151 Euro je Einwohner erhöht haben. Ein Aufkommensanstieg findet sich schließlich auch bei der Grundsteuer A (Erhöhung von 4,59 Euro auf 4,79 Euro je Einwohner; 2009-2015: +4,35 %), wobei das Wachstum der Pro-Kopf-Einnahmen hier allerdings hinter der Gesamtentwicklung der Flächenländer zurückgeblieben ist (Steigerung um 11,39 % von 4,65 Euro auf 5,18 Euro je Einwohner).
- Die zumindest bezogen auf die Gewerbesteuer und die Grundsteuer B positive Entwicklung des Aufkommens in Rheinland-Pfalz liefert aus finanzwissenschaftlicher Sicht noch keinen Anhaltspunkt dafür, ob die Städte und Gemeinden des Landes das vorhandene Potenzial an Steuereinnahmen hinreichend ausgeschöpft haben. Eine erste Antwort auf diese Frage liefert eine ländervergleichende Betrachtung der Realsteuerkraft sowie des Ist-Aufkommens beider Steuern für 2015. Dabei ist insbesondere der Vergleich mit den Kommunen in Nordrhein-Westfalen

von Interesse. Danach lagen – trotz so gut wie identischer Realsteuerkraft bei Gewerbe- und Grundsteuer B – das jeweilige Ist-Aufkommen beider Steuern in Rheinland-Pfalz erheblich unter den entsprechenden Werten der nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden. So erzielten letztere bei der Gewerbesteuer in 2015 Einnahmen in Höhe von 588 Euro je Einwohner, während das Gewerbesteueraufkommen in Rheinland-Pfalz sich auf lediglich 485 Euro je Einwohner belief. Ein vergleichbares Bild zeigt sich bei der Grundsteuer B (Nordrhein-Westfalen: 191 Euro je Einwohner, Rheinland-Pfalz: 134 Euro je Einwohner). Der Grund für diese deutlichen Differenzen ist vorrangig in einer unterschiedlichen Hebesatzpolitik zu sehen, d.h. angesichts niedrigerer Hebesätze der rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden konnten diese in 2015 im Vergleich zu den Kommunen in Nordrhein-Westfalen das vorhandene Realsteuerpotenzial nicht in gleicher Weise ausschöpfen.

- Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt man bei einer Gegenüberstellung von Ist-Aufkommen und Grundbeträgen der drei Realsteuern. Beschränkt man sich dabei jedoch nicht allein auf die Betrachtung der Aufkommens- und Grundbetrags-Werte als solcher, sondern setzt diese ins Verhältnis zueinander, gelangt man sowohl für die kreisfreien Städte als auch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Rheinland-Pfalz zu der Schlussfolgerung, dass die „relative Steuerschwäche“ nicht vorrangig das Ergebnis einer relativen Wirtschaftsschwäche des Landes ist, sondern in erster Linie auf die Hebesatzpolitik der betrachteten Gebietskörperschaftsgruppe zurückgeführt werden muss. Danach zeigt sich, dass sowohl in 2014 als auch in 2015 der prozentuale Wert des Ist-Aufkommens je Einwohner der Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz im Verhältnis zum Ist-Aufkommen je Einwohner der Kommunen der Flächenländer insgesamt für alle drei Realsteuern niedriger ausfällt als der prozentuale Verhältniswert für die jeweiligen Grundbeträge (Ausnahme: Grundsteuer A der kreisfreien Städte in 2014). Dies ist ein weiterer Hinweis darauf, dass die Hebesatzpolitik der beiden kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen in Rheinland-Pfalz in den beiden Untersuchungs-jahren so gestaltet war, dass sowohl das Einnahmepotenzial der Gewerbesteuer als auch das der Grundsteuer nicht in dem Umfang ausgeschöpft wurden, wie dies gemessen am in den Flächenländern insgesamt praktizierten Ausschöpfungsgrad der Realsteuern grundsätzlich möglich gewesen wäre.
- Eine Betrachtung der Entwicklung der Realsteuerhebesätze im Ländervergleich zeigt, dass sich das Niveau der Gewerbesteuerhebesätze in Rheinland-Pfalz während des gesamten Betrachtungszeitraums nur geringfügig verändert hat. Erst ab 2012 ist hier eine merkliche Anhebung der Hebesätze festzustellen. Trotz dieser Erhöhung lagen die jährlichen Hebesätze der Kommunen in Rheinland-Pfalz innerhalb des gesamten

Betrachtungszeitraums dennoch deutlich unterhalb des (gewogenen) Durchschnittswertes der Kommunen der übrigen westdeutschen Flächenländer sowie des gesamten Bundesgebiets. Ein ähnliches Bild zeigt sich bezogen auf die Grundsteuer B, bei der die Hebesätze der rheinland-pfälzischen Kommunen im Zeitraum von 2009 bis 2015 durchgehend deutlich unterhalb des Niveaus der beiden Referenzwerte lagen. Zwar ist in Rheinland-Pfalz der durchschnittliche Hebesatz der Grundsteuer B im Untersuchungszeitraum stetig erhöht worden. Da jedoch sowohl in den übrigen westlichen Flächenländern als auch bezogen auf das gesamte Bundesgebiet zeitgleich ebenfalls entsprechende Hebesatzsteigerungen vorgenommen wurden, ist der Abstand der Grundsteuer-B-Hebesätze in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den anderen westlichen Flächenländern sowie in Relation zu den Werten für das gesamte Bundesgebiet mehr oder weniger konstant geblieben. Ein Aufholen der rheinland-pfälzischen Kommunen beim Hebesatzniveau ist lediglich mit Blick auf die Grundsteuer A festzustellen, bei der durch entsprechende Hebesatzerhöhungen – wenngleich auch nur im Verhältnis zu den übrigen westlichen Flächenländern sowie allein bezogen auf die Jahre 2014 und 2015 – der Abstand etwas verringert werden konnte.

- Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist bezogen auf das zuletzt genannte Vergleichsergebnis allerdings anzumerken, dass mit Blick auf die kommunale Hebesatzpolitik in Rheinland-Pfalz die relativ stärkste Satzerhöhung bei der aufkommensmäßig mit Abstand schwächsten der drei Realsteuern stattgefunden hat. Eine auch nur ansatzweise Schließung der bestehenden Lücke beim Pro-Kopf-Realsteueraufkommen der rheinland-pfälzischen Kommunen im Vergleich zum Länderdurchschnitt wäre jedoch nur dann möglich gewesen, wenn im Zeitraum von 2009 bis 2015 deutlich stärkere Hebesatzerhöhungen bei der Gewerbesteuer ebenso wie der Grundsteuer B vollzogen worden wären, als dies in Rheinland-Pfalz de facto der Fall war. Ein diesbezüglich nennenswerter Aufholprozess als Ergebnis einer entsprechenden Hebesatzpolitik der rheinland-pfälzischen Kommunen in ihrer Gesamtheit hat innerhalb des Betrachtungszeitraums nicht stattgefunden. Um bewerten zu können, ob mit den tatsächlich erzielten Einnahmen aus Gewerbe- und Grundsteuer zugleich das vorhandene Aufkommenspotenzial hinreichend ausgeschöpft wurde, bedarf es einer Gegenüberstellung des Ist-Aufkommens der drei Realsteuern mit dem rechnerischen Realsteueraufkommen, welches die rheinland-pfälzischen Kommunen hätten erzielen können, wenn von diesen die jährlichen (gewogenen) bundesdurchschnittlichen Hebesätze angewendet worden wären. Auf der Grundlage einer entsprechenden Simulationsrechnung, bei der dynamische Effekte nicht berücksichtigt wurden, was allerdings angesichts der geringen Standortwirksamkeit der Realsteuerhebesätze (siehe hierzu weiter unten) vertret-

bar erscheint, kann für den Zeitraum von 2009 bis 2015 über alle drei Realsteuern hinweg das von den rheinland-pfälzischen Kommunen nicht ausgeschöpfte und damit (rein rechnerisch) entgangene Einnahmepotential auf 1.081 Mio. Euro geschätzt werden.

- Eine Auswertung der vorliegenden Hebesatzstatistik für den Zeitraum von 2008 bis 2016 macht deutlich, dass sich mit Blick auf die Anzahl an Hebesatzvariationen der Kommunen in Rheinland-Pfalz zwei Phasen mit einem merklich divergierenden Aktivitätsniveau voneinander unterscheiden lassen. So haben bis 2010 insgesamt lediglich 610 der 2.306 rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden mindestens einen Hebesatz der drei Realsteuern entweder angehoben oder gesenkt. Bezogen auf die Jahre 2008 bis 2010 haben dabei 420 Kommunen den Hebesatz der Gewerbesteuer verändert (darunter in 288 Fällen in Form einer Anhebung). Bei der Grundsteuer B wiederum haben 388 Kommunen den entsprechenden Hebesatz geändert (davon 239 Städte und Gemeinden, die den Satz angehoben haben). Hinsichtlich der Grundsteuer A kann schließlich bei 410 Städten und Gemeinden eine Veränderung der Hebesätze festgestellt werden, wobei es sich in 232 Fällen um eine Steigerung handelt. Im Unterschied zu dieser ersten Phase, die lediglich durch eine vergleichsweise geringe Zahl an Hebesatzvariationen gekennzeichnet ist, hat die Quantität an Änderungen in der darauffolgenden Phase von 2011 bis 2016 stark zugenommen. So wurde der Hebesatz der Gewerbesteuer im zuletzt genannten Zeitraum von 2.848 Kommunen variiert (darunter 2.825 Hebesatzerhöhungen). Im Fall der Grundsteuer B beläuft sich die Zahl der Städte und Gemeinden mit Hebesatzveränderungen auf 4.990, wobei in 4.967 Fällen der Hebesatz gesteigert wurde. Bei der Grundsteuer A finden sich in dieser zweiten Phase 3.863 Kommunen mit Hebesatzvariationen (darunter 3.820 Fälle in Gestalt einer Erhöhung). Unter Berücksichtigung sämtlicher Hebesatzvariationen für den Zeitraum von 2008 bis 2016 ergibt sich als Gesamteffekt bei der Gewerbesteuer eine aufsummierte durchschnittliche prozentuale Veränderung über alle rheinland-pfälzischen Kommunen hinweg in Höhe von 6,3 % (Median: 4,3 %). Der entsprechende Wert für die Grundsteuer B beträgt 18,4 % (Median: 14,1 %) und für die Grundsteuer A 13,1 % (Median: 10,7 %). Diese Werte sind als Ausdruck einer lediglich moderaten Politik der Hebesatzerhöhungen zu interpretieren, die keinen Hinweis auf ein Bemühen der Städte und Gemeinden in Rheinland-Pfalz um eine möglichst weitreichende Ausschöpfung des vorhandenen Realsteuerepotenzials enthält.
- Fragt man zudem nach der Motivation für die genannte Zahl an Hebesatzsteigerungen der rheinland-pfälzischen Kommunen im Betrachtungszeitraum, können diese nur begrenzt als Ausdruck einer aktiven (eigenmotivierten) Politik der gezielten Einnahmensteigerung bewertet

werden. Vielmehr erfolgten diese in keinem geringen Umfang aufgrund von Veränderungen in den externen Rahmenbedingungen der kommunalen Hebesatzpolitik – namentlich in Form der Einrichtung des Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz im Jahr 2012 sowie in Gestalt einer zweimaligen Anhebung der Nivellierungssätze des kommunalen Finanzausgleichs mit Wirksamkeit ab 2011 sowie ab 2014. So lassen sich für 2011 rund 69 % der Hebesatzsteigerungen bei der Grundsteuer B, 66 % bei der Grundsteuer A und knapp 23 % bei der Gewerbesteuer auf die Erhöhung der Nivellierungssätze zurückführen. Für das Jahr 2014 belaufen sich die entsprechenden Anteilswerte der gesamten Hebesatzerhöhungen sogar auf etwas mehr als 88 % bei der Grundsteuer B, 79 % bezogen auf die Grundsteuer A sowie knapp 75 % im Fall der Gewerbesteuer. Berücksichtigt man zudem, dass ein Teil der Anpassungen an die erhöhten Nivellierungssätze erst zeitverzögert erfolgt, weisen im Nachgang zur 2014er-LFAG-Reform etwas mehr als 69 % der Hebesatzerhöhungen bei der Gewerbesteuer in 2015 diesen Charakter auf, d.h., sie sind ausschließlich durch die Vermeidung von Zuweisungsverlusten und nicht durch eine expansive Realsteuerpolitik motiviert. Die entsprechenden Werte für die Grundsteuer lauten annähernd 54 % (Grundsteuer B) bzw. 51 % (Grundsteuer A) für das Jahr 2015. Im direkten Zusammenhang mit der Einrichtung des Kommunalen Entschuldungsfonds in 2012 stehen wiederum knapp 74 % der Hebesatzerhöhungen bei der Grundsteuer B, rund 60 % bei der Grundsteuer A und etwas mehr als 35 % im Fall der Gewerbesteuer. Sowohl die zeitliche Konzentration der Hebesatzerhöhungen als auch deren Ausmaß legen die Schlussfolgerung nahe, dass die vorgenommenen Steuersatzanhebungen insbesondere hinsichtlich der Grundsteuer, für 2014 und 2015 aber auch bezogen auf die Gewerbesteuer nicht vorrangig „intrinsisch motiviert“ waren, um als Ausdruck einer willentlichen Entscheidung zur weitreichenden Ausschöpfung des eigenen Realsteuerpotenzials gelten zu können. Vielmehr lassen sich in Anbetracht dessen die Hebesatzerhöhungen bei den drei Realsteuern zu einem nennenswerten Teil auf externe Anstöße zurückführen, was die Interpretation einer mehrheitlich „extrinsisch motivierten“ Hebesatzpolitik nahelegt.

- Entgegen dem häufig von kommunaler Seite vorgebrachten Argument, dass Hebesatzerhöhungen zu negativen Standorteffekten im interkommunalen Steuerwettbewerb führen, ist weder mit Blick auf das bestehende Hebesatzniveau in Rheinland-Pfalz noch unter Einbeziehung von Ergebnissen entsprechender empirischer Steuerwirkungsanalysen aus ökonomischer Sicht davon auszugehen, dass eine Steigerung der Realsteuerhebesätze zu einer spürbaren Abwanderung von Unternehmen führen würde. So zeigen finanzwissenschaftliche Untersuchungen, dass sich die steuerpolitische Entscheidung von Kommunen nicht an der Ge-

samtheit der übrigen Kommunen ausgerichtet, sondern vor allem an den Hebesätzen der Kommunen im räumlich nahen Umfeld orientiert ist. Damit muss von einer geographisch stark begrenzten Intensität des interkommunalen Steuerwettbewerbs ausgegangen werden mit der Folge, dass die damit verbundenen Wirkungen auf die kommunale Steuerpolitik einen räumlich sehr engen Radius aufweisen. Anders formuliert: Solange auch in der „Nachbarschaft“ einer Gemeinde Kommunen mit vergleichbar hohen Steuer- bzw. Hebesätzen anzutreffen sind, ist ein negativer Wettbewerbseffekt – vor allem in Form entsprechender Abwanderungsbewegungen ortsansässiger Unternehmen – unwahrscheinlich bzw. marginal und kann folglich angesichts seiner empirisch geringen Wirksamkeit entsprechend vernachlässigt werden. Auch ist bei den im Ländervergleich niedrigen Realsteuerhebesätzen der rheinland-pfälzischen Kommunen nicht zu erwarten, dass unternehmensbezogene Erweiterungs- und Neuinvestitionen durch eine Anhebung der Hebesätze verhindert werden könnten.

- Neben dem Argument der drohenden Abwanderungseffekte ist auch die von kommunaler Seite häufig geäußerte Befürchtung eines steuerinduzierten Verlustes an Standortattraktivität zu relativieren. So ist vor dem Hintergrund vorliegender regionalökonomischer Untersuchungsergebnisse sowohl theoretisch als auch empirisch davon auszugehen, dass aufgrund der vergleichsweise geringen Bedeutung, die der Höhe von lokalen Steuern und Abgaben als relevantem Standortfaktor von Seiten der Unternehmen beigemessen wird, eine (weitere) Erhöhung insbesondere der Gewerbesteuerhebesätze zu keiner nennenswerten Beeinträchtigung der Standortattraktivität der rheinland-pfälzischen Kommunen führen würde. Für den Fall einer Erhöhung der Realsteuern ist schließlich auch zu berücksichtigen, dass die Grundsteuer ebenso wie die Gewerbesteuer hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die lokale Standortattraktivität aus ökonomischer Sicht nicht mit Steuern wie der Einkommen- oder Körperschaftsteuer vergleichbar sind. Verantwortlich hierfür ist, dass aus finanzwissenschaftlicher Sicht alle drei Realsteuern (Gewerbesteuer, Grundsteuer A und B) im Kern lokale (gruppenmäßige) Äquivalenzsteuern sind, die dazu dienen sollen, jene von den Kommunen bereitgestellten Leistungen (bzw. damit verbundenen Ausgaben), die sich wertsteigernd auf die jeweilige steuerliche Bemessungsgrundlage (betrieblicher Ertrag, Wert unbebauter und bebauter Grundstücke) auswirken, zumindest teilweise fiskalisch abzugelten. Wenn bislang mittels finanzausgleichsbedingter Zuweisungen oder auch über Kassenkredite finanzierte Ausgaben im Bereich der kommunalen Infrastruktur von den rheinland-pfälzischen Städten und Gemeinden zukünftig verstärkt aus einem gesteigerten Realsteueraufkommen finanziert werden, dann dient dies

letztlich einer Stärkung der fiskalischen Äquivalenz und wäre unter Effizienzaspekten uneingeschränkt zu begrüßen.

Alles in allem zeigt auch die erneute Analyse der Realsteuerpolitik der rheinland-pfälzischen Kommunen für den Zeitraum von 2009 bis 2015, dass trotz einer feststellbar gestiegenen Realsteueranspannung das Potenzial an eigenen Realsteuereinnahmen bislang noch nicht in vollem Umfang zur Finanzierung der kommunalen Haushalte genutzt wurde. Vielmehr bestehen bei den drei Realsteuern (Gewerbsteuer, Grundsteuer A und B) nach wie vor fiskalische Spielräume in Form entsprechender Hebesatzsteigerungen zur Erhöhung der Einnahmen von Städten und Gemeinden. Dies entspricht jedoch nicht der aus Sicht des Verfassungsgerichts Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 14. Februar 2012 gegenüber den Kommunen formulierten Erwartung, dass diese im Rahmen der Einnahmenpolitik „ihre Kräfte größtmöglich anspannen“, um den Ausschöpfungsgrad ihrer originären Finanzierungsquellen angemessen zu erhöhen.

5

Literaturverzeichnis

- Baretti, C. (2002), Wird kommunale Standortpolitik bestraft? – Die Anreizeffekte des kommunalen Finanzsystems, in: ifo Schnelldienst, Jg. 55, S. 10-16.
- Brennan, G. und J.M. Buchanan (1980): The Power to Tax – Analytical Foundation of a Fiscal Constitution, Cambridge (MA).
- Brenning, L., Deutzenberg, K., Fittkau, J., Schultz, P., Tammer, P. und G. Zinke (2014): Studie über Bestimmungsfaktoren für Unternehmensansiedlungen und -gründungen in Sachsen-Anhalt, Endbericht März 2014, o.O.
- Büttner, T. (2000): Steuerwettbewerb im Föderalstaat – Eine empirische Analyse der kommunalen Hebesatzpolitik, in: Büttner, T. (Hrsg.), Finanzverfassung und Föderalismus in Deutschland und Europa, Baden-Baden, S. 61-87.
- Büttner, T. (2002): Kommunale Zuschläge bei Einkommen- und Körperschaftsteuer – Reformoptionen und Konsequenzen, Referat anlässlich des Symposiums Kommunale Steuer- und Finanzreform zur Feier des 75-jährigen Gründungsjubiläums des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln am 6. Dezember 2002.
- Büttner, T. (2003): Zur Aufkommens- und Budgetwirkung der gemeindlichen Steuerpolitik: Empirische Ergebnisse für baden-württembergische Gemeinden, o.O.
- Caniser, D. (2004): Finanzwissenschaftliche Steuerlehre, Stuttgart.
- Deubel, I. (2004): Vom Beistandspakt zum Stabilisierungsfonds – Ein Beitrag zur Verstetigung der kommunalen Einnahmen, in: Milbradt, G. und I. Deubel (Hrsg.), Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik, Berlin, S. 33-42.
- Döring, T. (1994): Subsidiaritätsprinzip, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Jg. 23, S. 243-246.
- Döring, T. (1999): Marktwirtschaftliche Ordnung und föderativer Staatsaufbau, in: Mückl, W.J. (Hrsg.), Subsidiarität, Paderborn, S. 63-91.
- Döring, T. (2001): Institutionenökonomische Fundierung finanzwissenschaftlicher Politikberatung – Grundfragen und Anwendungsfall der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems in Deutschland, Marburg.
- Döring, T. (2003): Optionen zur Reform des kommunalen Einnahmesystems – Überblick und ökonomische Bewertung, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 104, S. 193-198.
- Döring, T. (2006): Verstetigung des Kommunalen Finanzausgleichs durch Einrichtung eines Stabilisierungsfonds, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Jg. 45, S. 103-120.

- Döring, T. (2007): Das Gemeindesteuersystem erneut auf dem Prüfstand – Ökonomische Bewertung der Erfolgsaussichten einer modifizierten Variante des Reformmodells der Stiftung Marktwirtschaft, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 56, S. 25-53.
- Döring, T. (2014): Ziele und Ausgestaltung von Standortpolitik vor dem Hintergrund aktueller ökonomischer Herausforderungen im Standortwettbewerb, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Nr. 14-5, Darmstadt.
- Döring, T. (2015): Kommunale Realsteuerpolitik auf dem Prüfstand – eine empirische Auswertung am Beispiel Rheinland-Pfalz, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 64, S. 337-361.
- Döring, T. (2016): Kommunale Einnahmenpolitik auf dem Prüfstand - Untersuchungsergebnisse am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen, Jg. 8, Bd. 2, S. 443-458.
- Döring, T. und B. Aigner (2010): Standortwettbewerb, unternehmerische Standortentscheidungen und lokale Wirtschaftsförderung, in: Van der Beek, G., Korn, T. und E. Fischer (Hrsg.): Aktuelle Herausforderungen in der Wirtschaftsförderung – Chancen und Perspektiven in einer sich wandelnden Welt, Lohmar, S. 13-49.
- Döring, T., Otter, N. und F. Rischkowsky (2012): Kommunale Finanzausstattung zwischen Sachgerechtigkeit und Verteilungskampf, Baden-Baden.
- Döring, T. und F. Rischkowsky (2015a): Kommunale Einnahmenpolitik auf dem Prüfstand – Eine finanzwissenschaftliche Analyse am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz, sofia-Studien zur Institutionenanalyse, Nr. 15-2, Darmstadt.
- Döring, T. und F. Rischkowsky (2015b): Finanzwissenschaftliche Bewertung des Ausschöpfungsgrads von Gewerbe- und Grundsteuer in Rheinland-Pfalz, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Nr. 15-3, Darmstadt.
- Feld, L.P. (2000): Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution – Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz, Tübingen.
- Feld, L.P. und G. Kirchgässner (2001): Vor- und Nachteile des internationalen Steuerwettbewerbs, in: Müller, W., Fromm, O. und B. Hansjürgens (Hrsg.), Regeln für den europäischen Systemwettbewerb: Steuern und soziale Sicherungssysteme, Marburg, S. 21-51.
- Fischer, G., Wahse, J., Dahms, V., Frei, M., Riedmann, A. und F. Janik (2007): Standortbedingungen und Beschäftigung in den Regionen West- und Ostdeutschlands, IAB Forschungsberichte 5/2007, Nürnberg.
- Fischer-Menshausen, H. (1956): Das Finanzverfassungsgesetz, in: Die öffentliche Verwaltung, Jg. 9, S. 161-171.
- Fisher, R.C. (2007): State and Local Public Finance, 3.Auflage, Mason et al.

- Göhring, U., Müller, W., Meffert, H. und A. Wagenführer (2011): Der kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz, in: LKRZ – Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Jg. 5, S. 1-5.
- Grabow, B. (2005): Weiche Standortfaktoren in Theorie und Empirie – ein Überblick, in: Thießen, F. et al. (Hrsg.), Weiche Standortfaktoren – Erfolgsfaktoren regionaler Wirtschaftsentwicklung, Berlin, S. 37-52.
- Hansjürgens, B. (2001): Äquivalenzprinzip und Staatsfinanzierung, Berlin.
- Henke, K.-D. (1981): Die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften, in: Pohmer, D. (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs III, Berlin, S. 11-83.
- Henneke, H.-G. (2002): Strukturfragen des kommunalen Finanzausgleichs – dargestellt am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 103, S. 145-154.
- Homburg, S. (2010): Allgemeine Steuerlehre, 6. Auflage, München.
- Inman, R.P. (1989): The Local Decision to Tax – Evidence from Large U.S. Cities, in: Regional Science and Urban Economics, Vol. 19, S. 455-491.
- Institut der deutschen Wirtschaft (2003): Standortpolitik – Kosten wiegen am schwersten, in: iwd - Informationsdienst, Nr. 33 (14. August 2003), S. 2.
- Institut der deutschen Wirtschaft/IW Consult (2012): Die Messung der industriellen Standortqualität in Deutschland, Köln.
- Institut Finanzen und Steuern (2015): Grundsteuer und Gewerbesteuer – Update 2014, Entwicklung der Hebesätze der Gemeinden mit 20.000 und mehr Einwohnern im Jahr 2014 gegenüber 2013, Berlin.
- Institut Finanzen und Steuern (2016): Update Gewerbesteuer und Grundsteuer – Steuerentwicklung, Steuerwettbewerb und Reformblockaden, Berlin.
- Junkernheinrich, M., Micosatt, G., Holler, B. und J. Blome (2009): Finanzen im Kreis und finanzielle Unterausstattung, Bottrop und Kaiserslautern.
- Ladd, H.F. (1992): Mimicking of Local Tax Burdens among Neighboring Countries, in: Public Finance Quarterly, Vol. 20, S. 450-467.
- Landesregierung Rheinland-Pfalz, Städtetag Rheinland-Pfalz, Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz und Landkreistag Rheinland-Pfalz (2010): Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP) – Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände und der rheinland-pfälzischen Landesregierung, Mainz
- Landtag Rheinland-Pfalz (2013): Kleine Anfrage des Abgeordneten Ulrich Steinbach (Bündnis 90/Die Grünen) und Antwort des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur – Veränderung der Realsteuerhebesätze der Kommunen in Rheinland-Pfalz im Zuge des Beitritts zum Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP), Drucksache 16/2822, Mainz.
- Meffert, H. und W. Müller (2008): Kommunaler Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Stuttgart.

- Meffert, H. und W. Müller (2011): Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz – Fünftes Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes, in: LKRZ – Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Jg. 5, S. 126-130.
- Meffert, H. und W. Müller (2012a): Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz zum kommunalen Finanzausgleich, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 113, S. 121-126.
- Meffert, H. und W. Müller (2012b): Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz – Landesgesetz zur Änderung finanzausgleichsrechtlicher Vorschriften, in: LKRZ - Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Jg. 6, S. 227-231.
- Meffert, H. und W. Müller (2014): Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz – Landesgesetz zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs, in: LKRZ - Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Jg. 8, S. 89-96.
- Ministerium des Inneren, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz (2011): Leitfaden ‚Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP)‘, Mainz.
- Mohl, A. (2017): Zankapfel Hebesätze?, in: Der Neue Kämmerer, Heft 1/2017, S. 8.
- Müller, W. und H. Meffert (2005): Stabilisierungsfonds in Rheinland-Pfalz im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 106, S. 56-58.
- Müller, W. und H. Meffert (2011): Der kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 112, S. 28-34.
- Olson, M. (1969): The Principle of 'Fiscal Equivalence' - The Division of Responsibilities between Different Levels of Government, in: American Economic Review, Vol.59 (z), S.479-487.
- Pfennig, G. (1986): Eine neue Finanzverfassung für die EG, in: Integration, Jg. 9, S. 143-155.
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2013): Kommunalbericht 2013, Speyer.
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2014): Kommunalbericht 2014, Speyer.
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2015): Kommunalbericht 2015, Speyer.
- Reding, K. (1995): Kommunaler Finanzausgleich, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 533-541.
- Reding, K. und W. Müller (1999): Einführung in die Allgemeine Steuerlehre, München.
- Saavedra, L. (1999): A Model of Welfare Competition with Evidence form AFDC, ZEW Discussion Paper Nr. 99-27, Mannheim.
- Schaltegger, C.A. (2003): Fiskalischer Föderalismus und Staatstätigkeit, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 52, S. 84-110.

- Schwarz, K.-A. (1997): Der kommunale Finanzausgleich – Verfassungsrechtliche Grundlagen und Anforderungen, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 98, S. 25-29.
- Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (2012a): Urteil vom 14. Februar 2007 in dem Normenkontrollverfahren betreffend §§ 5bis 13 des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415) in der Fassung des Dritten Landesgesetzes zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 12. Juni 2007 (GVBl. S. 80) in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 2007/2008 vom 19. Dezember 2006 (GVBl. S. 421) und den Ansätzen für die Finanzausgleichsmasse für das Jahr 2007 (VGH N3/11), Koblenz.
- Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (2012b): Wesentliche Inhalte des Urteils des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 14. Februar 2012 (VGH N3/11), Koblenz.
- Wonke, C. (2015): Hebesätze der Realsteuern auf neuesten Höchststand – Ergebnisse der Realsteuerstatistik 2014, in: Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz, 4-2015, S. 318-324.
- Zimmermann, H. (2016): Kommunalfinanzen – Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, 3. Auflage, Berlin.

6 Anhang

Tabelle 13: Ermittlung der rechnerischen Gewerbesteuermehrereinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen unter Anwendung des jährlichen bundesdurchschnittlichen Hebesatzes, 2009-2015

Jahr	Istaufkommen		Ø Hebesatz Deutschland insgesamt [%]	Rechnerisches Aufkommen (netto) [Mio. Euro]	Differenz aus Spalte 5 und Spalte 2 [Mio. Euro]
	(netto) [Mio. Euro]	Grundbetrag [Mio. Euro]			
2009	1.011,9	336,2	387	1.068,2	56,3
2010	1.180,6	399,2	390	1.261,1	80,5
2011	1.333,1	446,6	392	1.418,0	84,9
2012	1.506,1	491,1	393	1.582,6	76,5
2013	1.497,1	486,5	395	1.575,8	78,7
2014	1.456,7	469,3	397	1.524,0	67,3
2015	1.601,4	508,6	399	1.664,0	62,6

Quelle: DESTATIS – Realsteuervergleich 2009-2015 (Fachserie 14, Reihe 10.1), eigene Darstellung und Berechnung.

Tabelle 14: Ermittlung der rechnerischen Grundsteuer-B-Mehrereinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen unter Anwendung des jährlichen bundesdurchschnittlichen Hebesatzes, 2009-2015

Jahr	Istaufkommen		Ø Hebesatz Deutschland insgesamt [%]	Rechnerisches Aufkommen (netto) [Mio. Euro]	Differenz aus Spalte 5 und Spalte 2 [Mio. Euro]
	(netto) [Mio. Euro]	Grundbetrag [Mio. Euro]			
2009	426,1	126,4	401	506,8	80,7
2010	445,9	130,1	410	533,4	87,5
2011	463,1	130,4	418	545,0	81,9
2012	488,0	132,5	425	563,1	75,1
2013	499,0	133,9	436	583,8	83,9
2014	518,9	135,5	441	597,5	78,6
2015	539,1	136,8	455	622,4	83,3

Quelle: DESTATIS – Realsteuervergleich 2009-2015 (Fachserie 14, Reihe 10.1), eigene Darstellung und Berechnung.

Tabelle 15: Ermittlung der rechnerischen Grundsteuer-A-Mehreinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen unter Anwendung des jährlichen bundesdurchschnittlichen Hebesatzes, 2009-2015

Jahr	Istaufkommen (netto) [Mio. Euro]	Grundbetrag [Mio. Euro]	Ø Hebesatz Deutschland insgesamt [%]	Rechnerisches Aufkommen (netto) [Mio. Euro]	Differenz aus Spalte 5 und Spalte 2 [Mio. Euro]
2009	18,4	6,4	297	19,0	0,6
2010	18,0	6,3	301	18,9	0,9
2011	18,7	6,3	306	19,2	0,5
2012	18,8	6,2	311	19,2	0,4
2013	18,7	6,1	316	18,9	0,2
2014	19,1	6,1	320	19,5	0,4
2015	19,2	6,1	327	19,9	0,7

Quelle: DESTATIS – Realsteuervergleich 2009-2015 (Fachserie 14, Reihe 10.1), eigene Darstellung und Berechnung.

Tabelle 16: Rechnerische Realsteuermehreinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen unter Anwendung des jährlichen durchschnittlichen Realsteuerhebesätze der westlichen Flächenländer (ohne Rheinland-Pfalz), 2009-2015 (in Mio. Euro)

Jahr	Gewerbsteuer [Mio.€]	Grundsteuer B [Mio.€]	Grundsteuer A [Mio.€]	Summe [Mio.€]
2009	63,1	59,3	1,6	124,0
2010	92,6	67,9	2,0	162,5
2011	93,9	62,4	1,6	157,9
2012	86,4	56,6	1,4	144,4
2013	88,5	73,4	1,4	163,3
2014	78,8	56,9	0,9	136,6
2015	75,1	83,3	0,7	159,1
Summe	578,4	468,8	9,6	1.047,8

Quelle: DESTATIS – Realsteuervergleich 2009-2015 (Fachserie 14, Reihe 10.1), eigene Darstellung und Berechnung.

Tabelle 17: Anzahl der Realsteuersatzerhöhungen in 2012 insgesamt und in Orientierung an den Nivellierungshebesätzen des LFAG 2011

	Hebesatzerhöhungen insgesamt	... davon ausgerichtet am Nivellierungssatz	Anteil in % aller Erhöhungen
Gewerbesteuer	319	135	42,32
Grundsteuer B	784	234	29,84
Grundsteuer A	581	167	28,74

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder – Hebesätze der Realsteuern (Ausgaben 2011 und 2012), eigene Darstellung und Berechnung.