



Untersuchung einer möglichen Steuererhöhungsdynamik im kommunalen Finanzausgleich

Gutachten im Auftrag des
Niedersächsischen Ministeriums
für Inneres und Sport

Hannover, Januar 2021

Bearbeiter:

Dr. Dirk Soyka (Landesamt für Statistik Niedersachsen)

Kapitel 3 Darstellung möglicher Gründe für Hebesatzanpassungen

Maïke Handt und David Zielinski (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport)

Inhalt

1	Einleitung.....	4
2	Entwicklung der Hebesätze für Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer und der jeweiligen Nivellierungssätze seit 1999	4
2.1	Die Steuereinnahmen der niedersächsischen Kommunen	4
2.2	Zeitreihen der Hebesätze von 1999 bis 2019 für Niedersachsen	6
2.3	Realsteuerhebesätze der niedersächsischen Gemeinden im Jahr 2019	7
2.4	Analyse der Änderung der Gewerbesteuerhebesätze von 2018 zu 2019.....	10
2.5	Deskriptive Darstellung der Hebesatzveränderungen in den Gemeinden	13
2.6	Entwicklung der Nivellierungssätze.....	15
2.7	Vergleich mit anderen Ländern und Deutschland insgesamt.....	17
2.8	Fazit.....	20
3	Darstellung möglicher Gründe für Hebesatzanpassungen.....	20
3.1	Vorbereitung der repräsentativen Umfrage.....	20
3.2	Durchführung der Umfrage.....	21
3.3	Ergebnis der Umfrage.....	21
3.4	Fazit des Landesamtes für Statistik Niedersachsen.....	23
4	Die Steuerkraftberechnung im kommunalen Finanzausgleich in Niedersachsen	24
4.1	Darstellung des Problems.....	24
4.2	Berechnung der Steuerkraftmesszahl im kommunalen Finanzausgleich.....	26
4.2.1	Änderung der Hebesätze	27
4.2.2	Änderung des Messbetrages.....	29
4.2.3	Einfluss einzelner Gemeinden auf die Nivellierungssätze.....	30
4.2.4	Auswirkungen der Abschöpfungsquote auf die Gewerbesteuerhebesätze	30
4.3	Fazit.....	31
5	Mögliche Alternativen.....	31
5.1	80 % der Durchschnittshebesätze als Nivellierungssätze	31
5.2	Fixe Nivellierungssätze	33
5.2.1	Regelmäßige Anpassungen der Nivellierungssätze	33
5.2.2	Fixe Nivellierungssätze ohne Anpassungsregelung	36
5.3	Anpassung der Klasseneinteilung	37
5.3.1	Einheitliche Nivellierungssätze	37
5.3.2	Differenziertere Klasseneinteilung	38
5.4	Regelungen in anderen Ländern.....	40
5.5	Fazit.....	41
6	Zusammenfassung und Fazit	41
7	Literaturverzeichnis	42

1 EINLEITUNG

Artikel 106 Abs. 6 Grundgesetz¹ legt fest, dass den Gemeinden in Deutschland das Aufkommen der beiden Grundsteuern und der Gewerbesteuer zusteht, dabei haben sie das Recht, Hebesätze festzusetzen, durch die die Höhe der Einnahmen gesteuert werden kann.

In Niedersachsen sind – wie auch in anderen Ländern – steigende Hebesätze der Realsteuern zu verzeichnen, also eine stärkere Belastung der Steuerpflichtigen. Bei der Suche nach den Gründen für den Anstieg wird gelegentlich auf den kommunalen Finanzausgleich verwiesen. Nach dieser Hypothese führt die Verwendung von durchschnittlichen Hebesätzen – den sogenannten Nivellierungssätzen – bei der Berechnung der Steuerkraft, die in Niedersachsen jedes Jahr neu berechnet werden, dazu, dass Gemeinden, deren Hebesätze unterhalb der Durchschnitte liegen, ihre Hebesätze erhöhen müssten, um im Finanzausgleich nicht benachteiligt zu werden. Diese Anhebungen führen wiederum erneut zu höheren Durchschnitten, so dass eine Spirale nach oben entsteht.

Das niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport hat dem Landesamt für Statistik Niedersachsen einen Auftrag für ein Gutachten erteilt, in dem untersucht werden soll, ob diese Hypothese für den kommunalen Finanzausgleich in Niedersachsen zutrifft. Dazu wird in Kapitel 2 der empirische Befund der Realsteuerhebesätze dargestellt, Kapitel 3 präsentiert die Ergebnisse einer Umfrage unter 27 Kommunen, die das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport durchgeführt hat, und Kapitel 4 untersucht detailliert die Steuerkraftberechnung im kommunalen Finanzausgleich. Abschließend stellt Kapitel 5 einige Alternativen zur Steuerkraftberechnung vor und analysiert ihre Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen.

2 ENTWICKLUNG DER HEBESÄTZE FÜR GRUNDSTEUER A, GRUNDSTEUER B UND GEWERBESTEUER UND DER JEWEILIGEN NIVELLIERUNGSSÄTZE SEIT 1999

In Kapitel 2 wird die Entwicklung der durchschnittlichen Realsteuerhebesätze in Niedersachsen von 1999 bis 2019 analysiert sowie die Veränderungen in den Gemeinden. Danach werden die Nivellierungssätze von 1999 bis 2021 präsentiert. Abschließend werden kurz die Hebesätze der anderen Länder dargestellt.

2.1 DIE STEUEREINNAHMEN DER NIEDERSÄCHSISCHEN KOMMUNEN

Als Realsteuern werden die Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftliche Grundstücke und die Grundsteuer B für bebaute oder bebaubare Grundstücke sowie die Gewerbesteuer für die Besteuerung von Gewerbebetrieben bezeichnet. Die Gewerbesteuer verbleibt nicht vollständig bei den Gemeinden, einen Teil müssen sie als Gewerbesteuerumlage an Bund und Land abführen, vgl. ausführlich Bundesministerium der Finanzen² (2020).

Bei den drei Realsteuern legen die Gemeinden jeweils einen Hebesatz fest, der bei gegebenen Messbetrag das Istaufkommen bestimmt. Bei gegebenem Messbetrag führt ein höherer Hebesatz also zu einem höheren Istaufkommen, kann aber wegen der höheren Steuerbelastung zu Unmut

¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist.

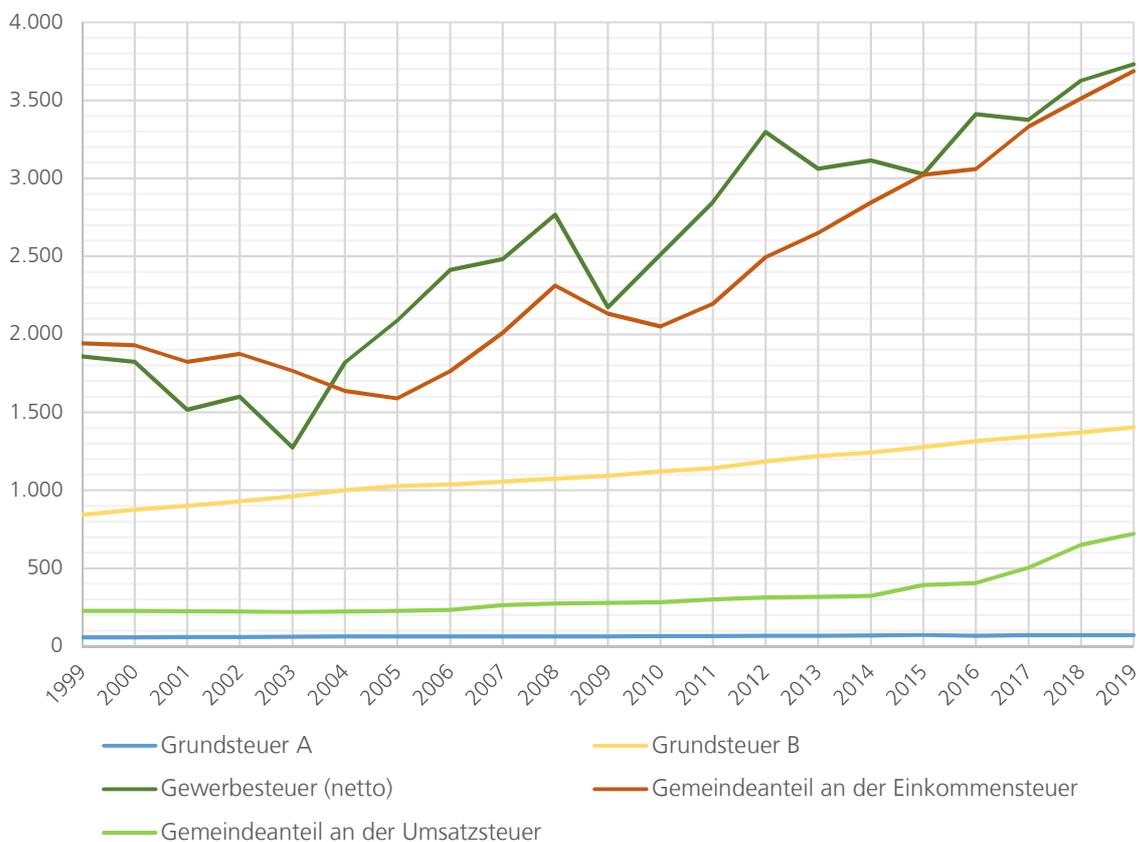
² Bundesministerium der Finanzen (2020), Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969, BMF-Dokumentation.

bei den Bürgerinnen und Bürgern führen oder zu Unternehmen, die ihre Standortentscheidung überdenken.

Neben den drei Realsteuern weisen vor allem die Gemeindeanteile an der Einkommen- und an der Umsatzsteuer ein nennenswertes Aufkommen auf. 2019 hatten diese fünf Steuern zusammen einen Anteil von 98,1 % an den gesamten Steuereinnahmen der niedersächsischen Städte und Gemeinden, für die drei Realsteuern alleine lag der Anteil bei 53,1 %. Weitere kommunale Steuern wie beispielsweise die Hundesteuer oder die Zweitwohnungssteuer spielen – zumindest für die Gesamtheit der Gemeinden – nur eine untergeordnete Rolle, die Situation in den einzelnen Gemeinden kann natürlich von dieser Durchschnittsbetrachtung abweichen. Abbildung 2-1 zeigt das Istaufkommen der fünf Steuern in den Jahren 1999 bis 2019, die Gewerbesteuer ist netto dargestellt, also nach Abzug der Gewerbesteuerumlage.

Abbildung 2-1 Die fünf wichtigsten Steuereinnahmen der Kommunen in Niedersachsen von 1999 bis 2019 nach Steuerarten

Mio. Euro



Seit 2004 war durchgehend die Gewerbesteuer (netto) die aufkommenstärkste Steuer, in den letzten Jahren lag sie aber nur knapp vor dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Danach folgen die Grundsteuer B, der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und die Grundsteuer A. Die Schwankungen des Aufkommens der Gewerbesteuer und des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer sind deutlich größer als die der anderen drei Steuern.

Die Nettoeinnahmen aus der Gewerbesteuer haben sich von 1999 bis 2019 mit einem Zuwachs von 100,8 % verdoppelt, der Anstieg des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer fiel mit 89,9 % etwas niedriger aus. Den stärksten Zuwachs verzeichnete der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer mit 218,7 %. Die Einnahmen aus der Grundsteuer A nahmen nur um 27,2 % zu, die der Grundsteuer B um 66,5 %.

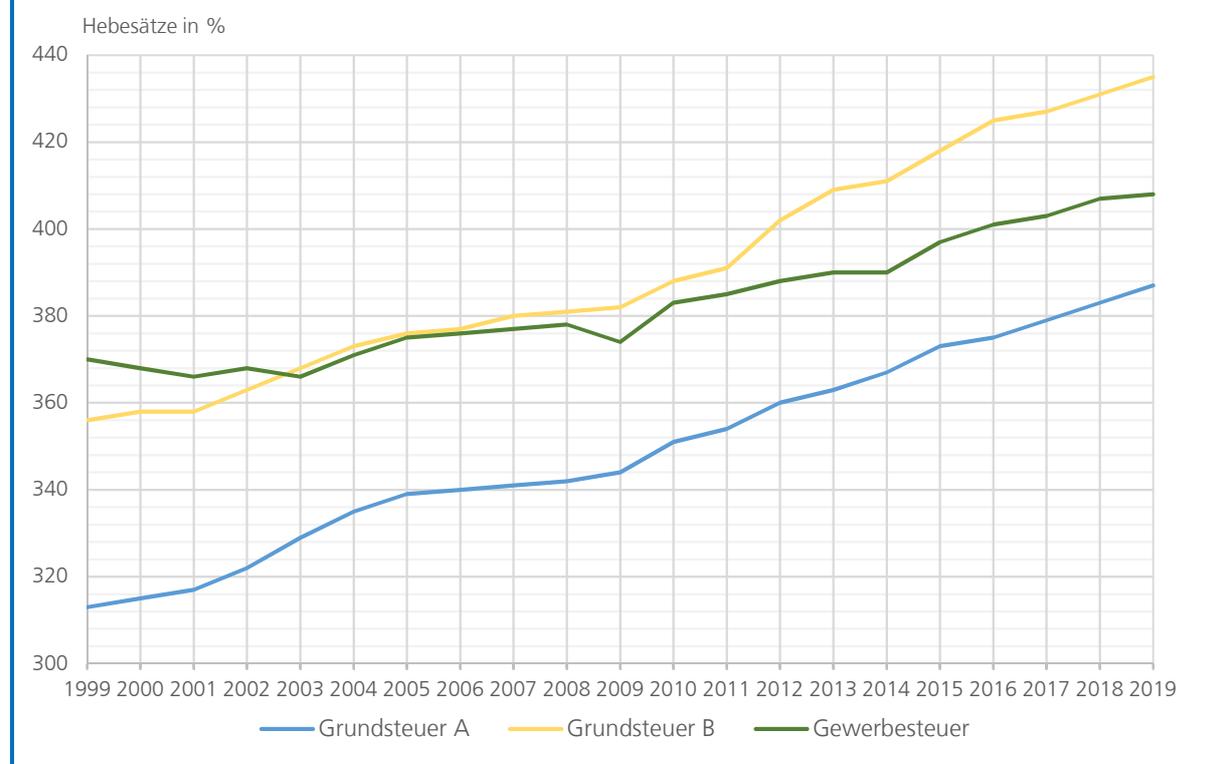
2.2 ZEITREIHEN DER HEBESÄTZE VON 1999 BIS 2019 FÜR NIEDERSACHSEN

Abbildung 2-2 zeigt die Hebesätze der drei Realsteuern von 1999 bis 2019, dargestellt sind die durchschnittlichen Hebesätze für Niedersachsen³. Durchschnittshebesätze werden berechnet als

$$\text{Durchschnittshebesatz} = \frac{\sum \text{Istaufkommen}}{\sum \text{Grundbetrag}} * 100.$$

Die Aggregation erfolgt also gewichtet, Städte und Gemeinden mit hohem Istaufkommen und Grundbetrag haben einen größeren Einfluss auf den Durchschnittshebesatz als diejenigen mit niedrigen Werten. Eine Folge dieses Rechenweges ist, dass sich der Durchschnittshebesatz im Zeitablauf durch Veränderung der Gewichte (also der Grundbeträge bzw. Istaufkommen zueinander) ändern kann, auch wenn alle Hebesätze unverändert bleiben.

Abbildung 2-2 Durchschnittliche Hebesätze der Realsteuern in Niedersachsen von 1999 bis 2019



Die Hebesätze aller Gemeinden werden im Realsteuervergleich erfasst, derzeit liegen die Daten bis 2019 vor, die Daten haben den Gebietsstand⁴ 1. Juli 2017. Die Durchschnittshebesätze aller drei Realsteuern weisen deutliche Anstiege auf, den stärksten der der Grundsteuer B mit 79 Prozentpunkten (vgl. Tabelle 2-1), der der Grundsteuer A etwas geringer. Der Durchschnittshebesatz der Gewerbesteuer ist mit 38 Prozentpunkten deutlich schwächer gestiegen. Hier kommt es in den Jahren 2001, 2003, 2009 und 2014 zu Rückgängen, dies dürfte in erster Linie auf Veränderungen der Gewichte zurückzuführen sein, beispielsweise, wenn in Städten und Gemeinden mit

³ Die Messbeträge der Grundstücke bzw. der Gewerbebetriebe werden in den Finanzämtern – deutschlandweit einheitlich – festgestellt und mit dem in den Gemeinden geltenden Hebesatz multipliziert, daraus ergibt sich die Steuerschuld der Steuerpflichtigen. Betrachtet wird hierbei das Veranlagungsjahr, die tatsächlichen Vorauszahlungen und die Schlusszahlung aufgrund der Veranlagung fallen in unterschiedlichen Kalenderjahren an. Bei der Statistik *Realsteuervergleich* werden die Istaufkommen der Gemeinden in einem Kalenderjahr ermittelt sowie die geltenden Hebesätze. Daraus werden *Grundbeträge* errechnet, es werden also nicht die Messbeträge der einzelnen Steuerpflichtigen erhoben.

⁴ Der Zusammenschluss der Stadt Helmstedt und der Gemeinde Büddenstedt ist berücksichtigt, der Zusammenschluss der Stadt Walsrode und der Gemeinde Bomlitz nicht, da er erst zum 1. Januar 2020 wirksam wurde.

hohen Hebesätzen das Istaufkommen sinkt. Den größten Anstieg gab es im Jahr 2012 bei der Grundsteuer B mit einer Zunahme um 11 Prozentpunkte.

Tabelle 2-1 Deskriptive Analyse der Hebesätze der drei Realsteuern in Niedersachsen von 1999 bis 2019

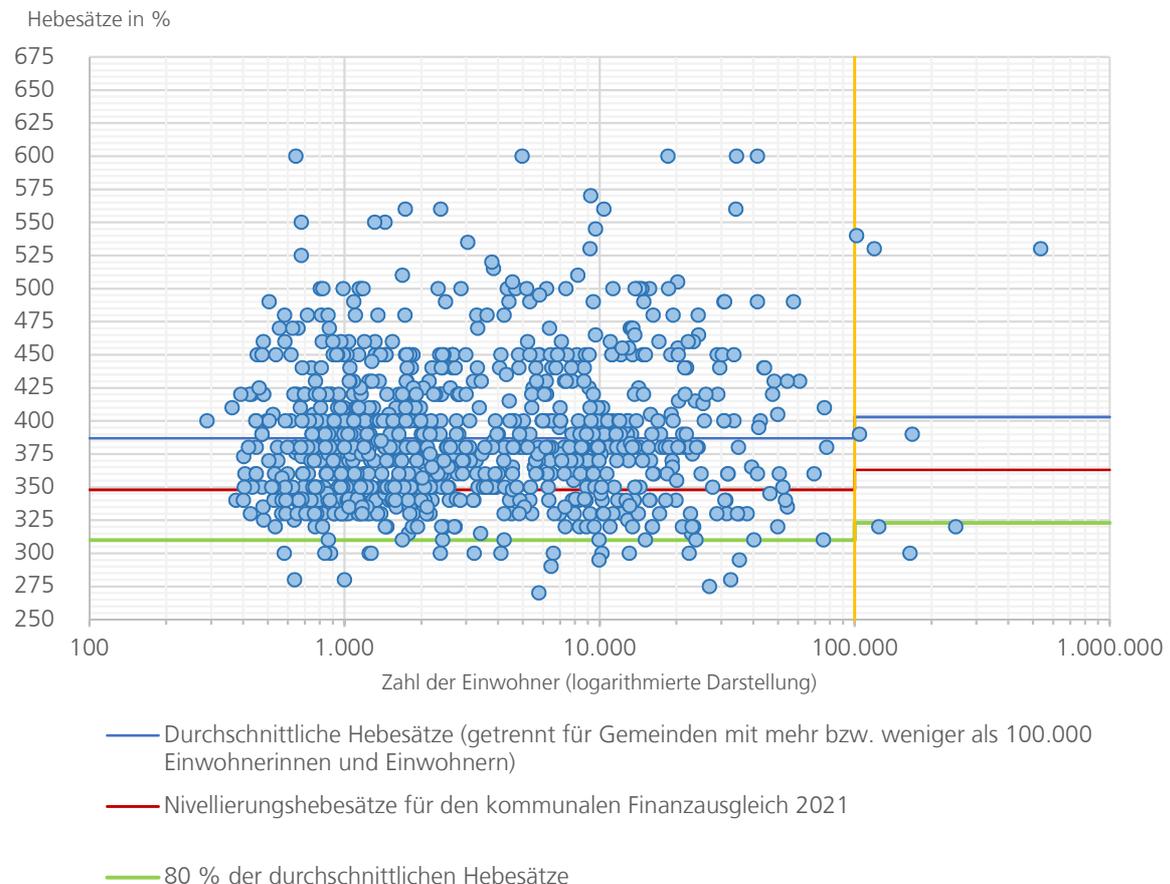
	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
absolute Veränderung in Prozentpunkten			
insgesamt	74	79	38
je Jahr	3,7	4,0	1,9
Extremwerte in Prozentpunkten			
Maximum	7	11	9
Minimum	1	0	-4
relative Veränderung in Prozent			
insgesamt	23,6	22,2	10,3
je Jahr	1,1	1,0	0,5
Anzahl			
Rückgänge	0	0	4
unverändert	0	1	1
Zunahmen	20	19	15

2.3 REALSTEUERHEBESÄTZE DER NIEDERSÄCHSISCHEN GEMEINDEN IM JAHR 2019

Die Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich gehen an Einheits- und an Samtgemeinden. Die Hebesätze der Realsteuern werden von den Gemeinden festgelegt, also auch von den Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinden, für die Samtgemeinden selbst kann dann ein durchschnittlicher Hebesatz errechnet werden. Für die Berechnung der Steuerkraft der Samtgemeinden werden die Steuerkraftzahlen der einzelnen Mitgliedsgemeinden berechnet und dann zur Samtgemeinde aggregiert. Da alle Samtgemeinden weitaus weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner haben, spielt die 100.000 Einwohnergrenze bei der Bestimmung der Nivellierungssätze hierbei keine Rolle.

Abbildung 2-3 bis Abbildung 2-5 stellen in jeweils einem Streudiagramm die Realsteuerhebesätze der Gemeinden sowie die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner für das Jahr 2019 dar. 2019 gab es in Niedersachsen 943 Städte und Gemeinden; die beiden (bewohnten) gemeindefreien Bezirke Lohheide und Osterheide sowie die (nicht bewohnten) gemeindefreien Gebiete werden nicht betrachtet. Die Spannweite der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der niedersächsischen Städte und Gemeinden reicht nach dem Stand vom 30. Juni 2019 von 289 (Gemeinde Damnatz) bis 536.055 (Landeshauptstadt Hannover), die zweitgrößte Stadt ist Braunschweig mit 248.528 Einwohnerinnen und Einwohnern. Bei einer linearen Darstellung wären rd. drei Viertel der Grafik leer, die Achse mit der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner ist daher logarithmiert.

Abbildung 2-3 Hebesätze für die Grundsteuer A der Gemeinden in Niedersachsen im Jahr 2019



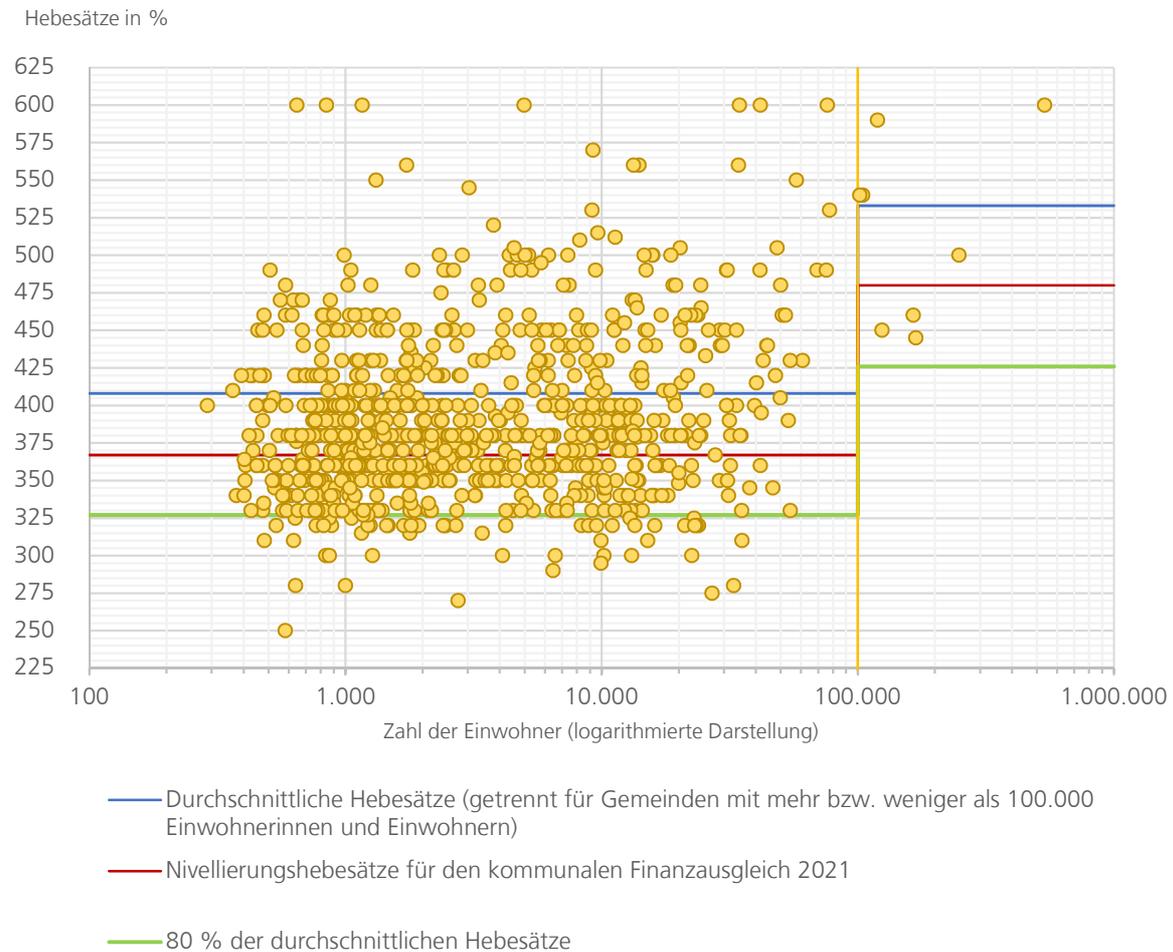
Eingezeichnet sind auch die 100.000 Einwohnergrenze (senkrechte gelbe Linie) sowie die durchschnittlichen Hebesätze (blaue Linie) und die Nivellierungshebesätze⁵ (rote Linie), jeweils getrennt für die Städte und Gemeinden mit mehr bzw. weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Es wird deutlich, dass die Gemeinden sehr unterschiedliche Hebesätze festgelegt haben, die Spannweite reicht von 270 % bis 600 % bei der Grundsteuer A, 250 % bis 600 % bei der Grundsteuer B und – etwas kleiner – von 300 % bis 500 % bei der Gewerbesteuer.

Bei der Grundsteuer A liegt der durchschnittliche Hebesatz der Städte über 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern kaum höher, bei den anderen beiden Realsteuern liegen die Durchschnitte hier deutlich höher als für die Städte und Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

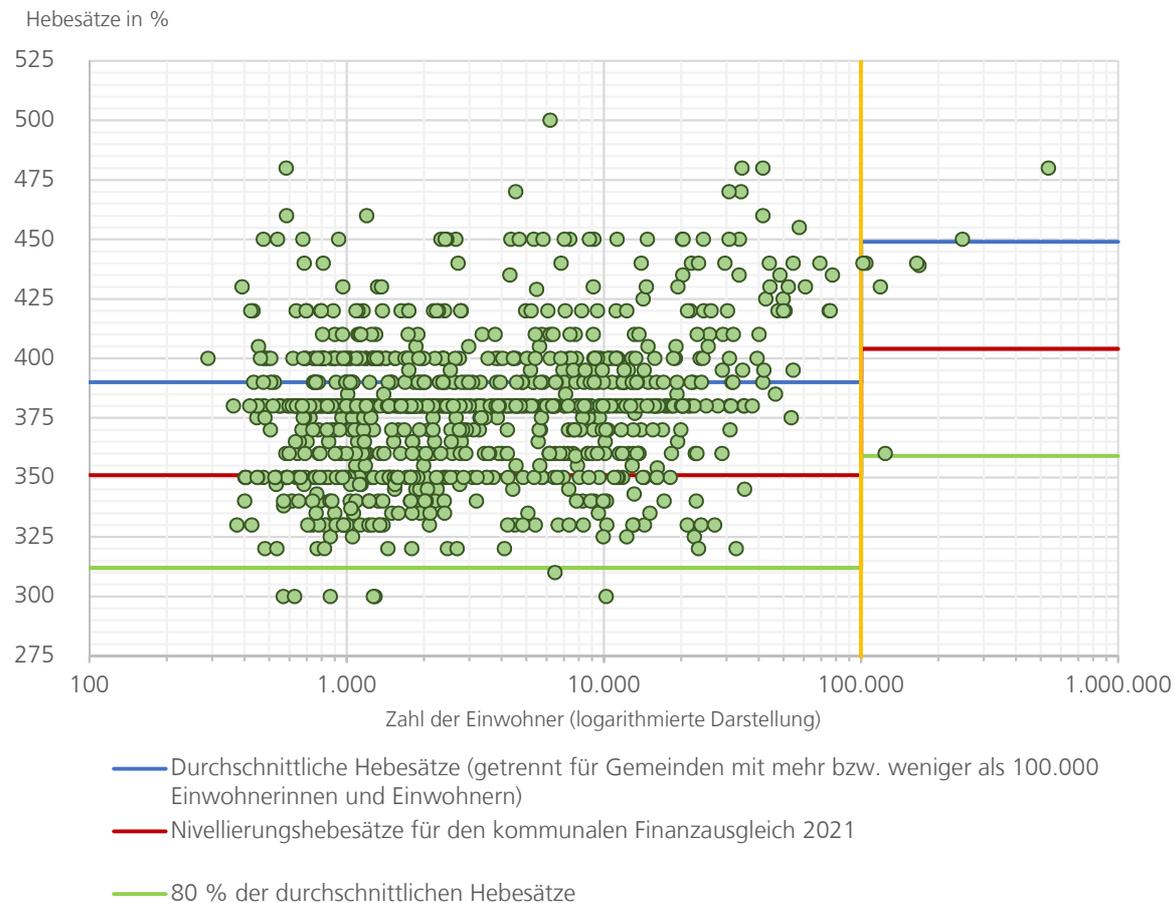
⁵ Zur Berechnung der Nivellierungssätze vgl. im Detail Abschnitt 2.6.

Abbildung 2-4 Hebesätze für die Grundsteuer B der Gemeinden in Niedersachsen im Jahr 2019



Es wird ebenfalls deutlich, dass die Zahl der Gemeinden, die unterhalb der Nivellierungssätze liegen, niedrig ist: Bei der Grundsteuer A sind es 191 (20,3 %), bei der Grundsteuer B 355 (37,6 %) und bei der Gewerbesteuer 213 (22,6 %). In allen drei Abbildungen liegen viele Gemeinden zwischen der blauen Linie (also den Durchschnittswerten) und der roten (den Nivellierungssätzen). Durch die Verwendung von nur 90 % des Durchschnittes als Nivellierungssatz wird also erreicht, dass nur wenige Gemeinden unterhalb des Nivellierungssatzes liegen. Bei einer weiteren Absenkung auf nur noch 80 % (grüne Linie) wäre die Anzahl noch niedriger (vgl. hierzu Abschnitt 5.1). Besonders bei den Hebesätzen der Gewerbesteuer wird deutlich, dass runde Hebesätze von den Gemeinden bevorzugt werden, beispielsweise 380 % von 249 oder 400 % von 92 Gemeinden.

Abbildung 2-5 Hebesätze für die Gewerbesteuer der Gemeinden in Niedersachsen im Jahr 2019



2.4 ANALYSE DER ÄNDERUNG DER GEWERBESTEUERHEBESÄTZE VON 2018 ZU 2019

In diesem Abschnitt soll ermittelt werden, wie das Entscheidungskalkül einer Gemeinde aussehen könnte, die sich aufgrund der Nivellierungssätze veranlasst sieht, ihre Hebesätze zu verändern. Anschließend wird überprüft, inwieweit sich dies in den Daten beobachten lässt.

Woran könnte man erkennen, dass eine Gemeinde wegen der Nivellierungssätze den Hebesatz erhöht? Wie könnte das Kalkül der Gemeinden lauten?

In der zweiten Jahreshälfte 2018 entscheiden die Gemeinden über eine mögliche Hebesatzänderung ab 2019. Im August 2018 wurde der Nivellierungssatz für 2019 – basierend auf dem durchschnittlichen Hebesatz 2017 – berechnet und bekannt gegeben, bei der Gewerbesteuer lag er für die Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern bei 347 %. Der Nivellierungssatz für 2018 betrug 346 %.

Es werden i.d.R. glatte Hebesätze festgelegt, d.h. sie enden auf 0, allenfalls auf 5. Es sind daher eher Sprünge, die alle paar Jahre stattfinden, zu erwarten und keine jährlichen Veränderungen um 2 bis 3 Prozentpunkte. Nach dieser Überlegung würde beispielsweise eine Gemeinde, deren Gewerbesteuerhebesatz um 5 oder 10 Prozentpunkte unter dem Nivellierungssatz liegt, den Hebesatz um 10 bzw. 20 Prozentpunkte erhöhen. Ein Anstieg von beispielsweise 340 % auf 350 % oder 360 % würde zu einem Nivellierungssatz von 347 % passen. Ein Anstieg von 310 % auf 340 % (beide liegen unterhalb des Nivellierungssatzes) oder ein Anstieg von 380 % auf 400 % (beide Hebesätze liegen deutlich über dem Nivellierungssatz) passt nicht zu diesen Überlegungen.

Abbildung 2-6 bis Abbildung 2-8 stellen in Blasendiagrammen die Hebesätze von 2018 und 2019 gegenüber. In dieser – beispielhaften – Darstellung soll deutlich werden, wie sich die Hebesätze in den Gemeinden verändert haben. Abbildung 2-8 für die Gewerbesteuer wird im Folgenden genauer erläutert, die beiden anderen Abbildungen sind genauso zu lesen.

Abbildung 2-6 Gegenüberstellung der Hebesätze der niedersächsischen Gemeinden für die Grundsteuer A in den Jahren 2018 und 2019 - die Fläche der Kreise ist proportional zu der Zahl der Gemeinden -

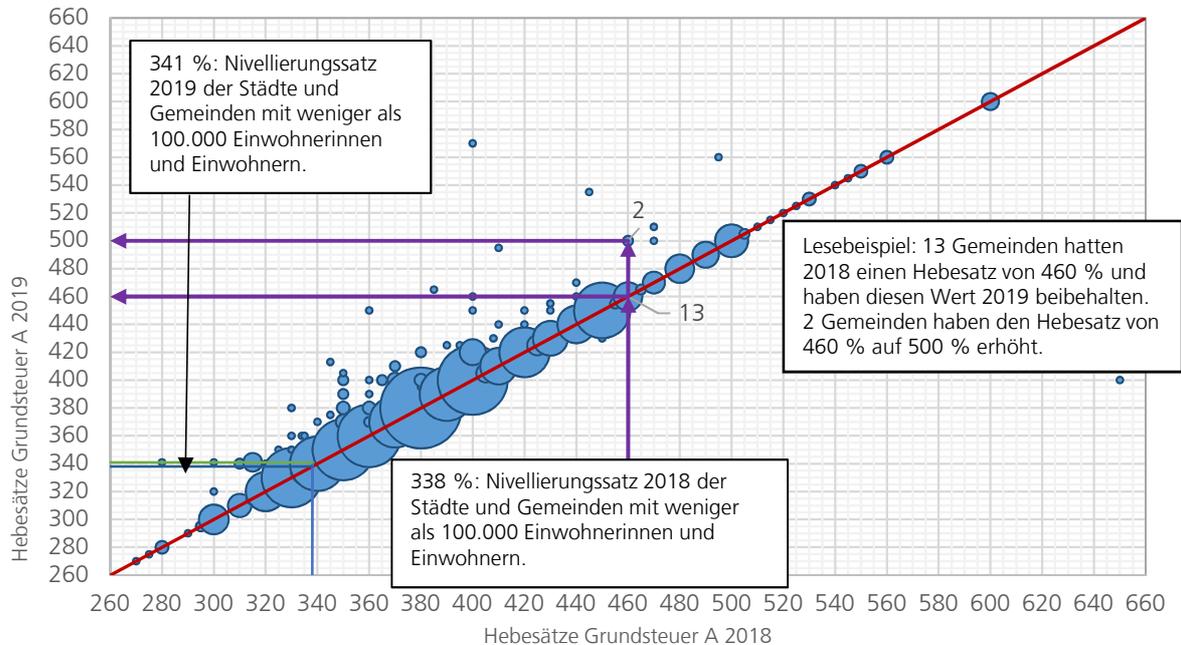


Abbildung 2-7 Gegenüberstellung der Hebesätze der niedersächsischen Gemeinden für die Grundsteuer B in den Jahren 2018 und 2019 - die Fläche der Kreise ist proportional zu der Zahl der Gemeinden -

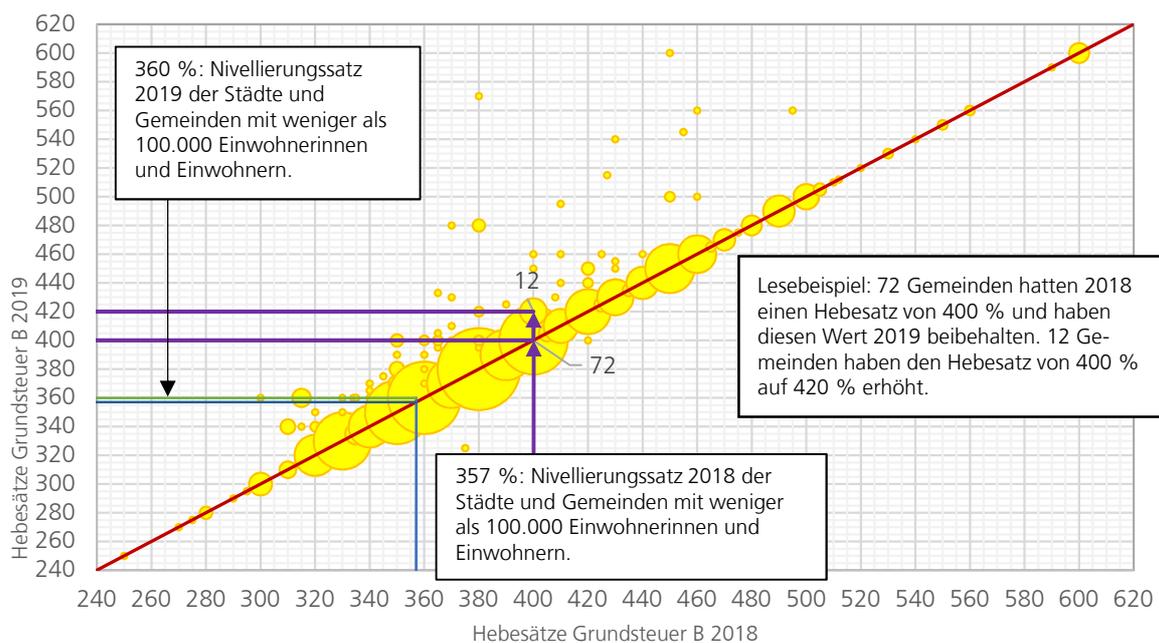
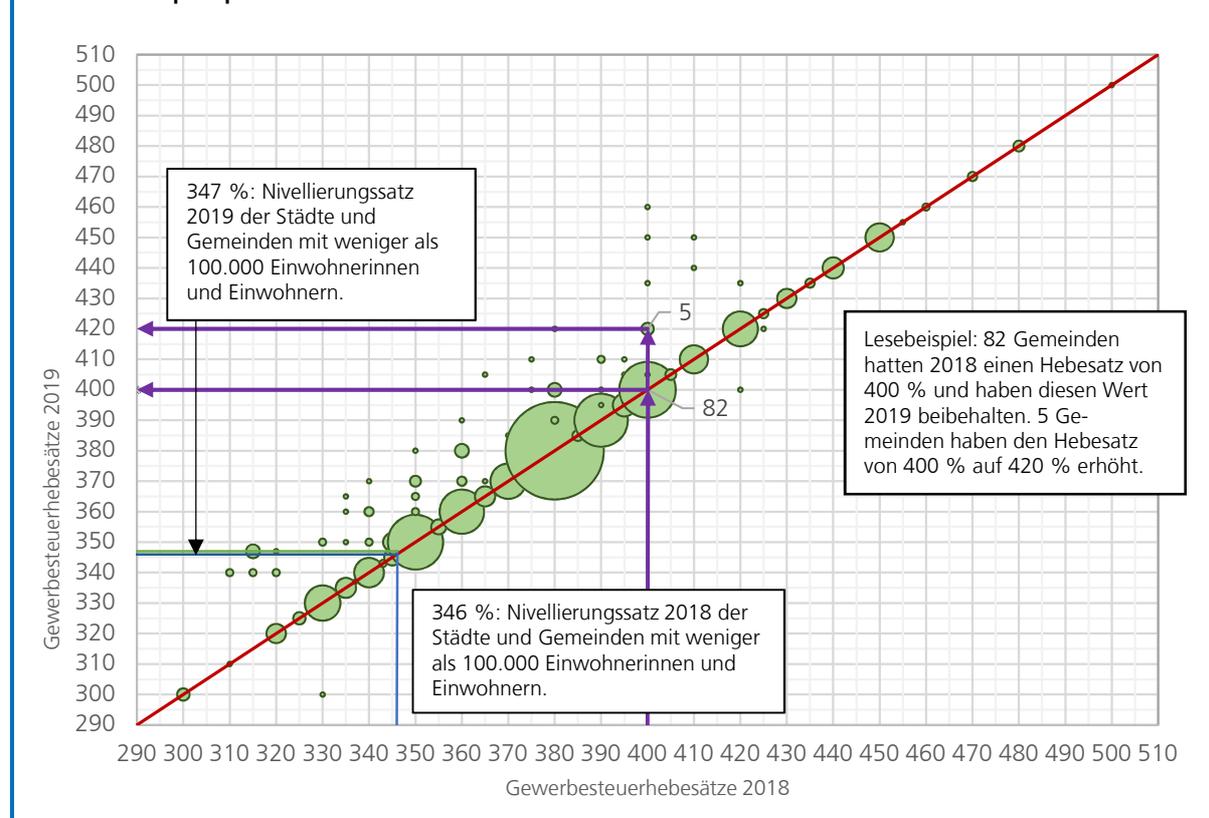


Abbildung 2-8 Gegenüberstellung der Hebesätze der niedersächsischen Gemeinden für die Gewerbesteuer in den Jahren 2018 und 2019 - die Fläche der Kreise ist proportional zu der Zahl der Gemeinden -



Auf der roten Linie, die diagonal von links unten nach rechts oben durch das Diagramm verläuft, liegen Gemeinden, die im Jahr 2019 ihren Hebesatz im Vergleich zu 2018 nicht verändert haben. Da hier teilweise sehr viele Punkte übereinander liegen – was nicht zu erkennen wäre – ist die Fläche der Kreise proportional zur Anzahl der Gemeinden. So gibt es etwa 82 Gemeinden, die 2018 einen Hebesatz von 400 % hatten und diesen 2019 nicht verändert haben. Oberhalb der Diagonalen liegen Gemeinden, die 2019 einen höheren Hebesatz als 2018 hatten. Beispielsweise gibt es 5 Gemeinden, die ihren Hebesatz von 400 % auf 420 % erhöht haben. Drei Gemeinden liegen unterhalb der Diagonalen, dies sind Gemeinden, die ihren Hebesatz abgesenkt haben.

In Niedersachsen gab es am 30. Juni 2019 acht Städte mit 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern und mehr⁶. Die Gruppe ist relativ stabil, lediglich die Städte Hildesheim im Jahr 2014 und Salzgitter in den Jahren 2014 und 2015 wiesen weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner auf. Von 2018 zu 2019 hat nur die Stadt Salzgitter den Gewerbesteuerhebesatz erhöht, es wurden daher nur die Nivellierungssätze der Städte und Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern eingezeichnet.

Es gab in drei Gemeinden Absenkungen und in 86 Erhöhungen. In 28 von 139 Gemeinden mit einem Hebesatz unterhalb des Nivellierungssatzes wurde der Hebesatz auf einen darüberliegenden Wert erhöht. In der Abbildung ist zu sehen, dass die meisten Gemeinden mit Hebesatzerhöhungen – nämlich 52 der 86 Erhöhungen – schon 2018 oberhalb des Nivellierungssatzes lagen, so dass für diese Gemeinden nicht der Anstieg des Nivellierungssatzes die Begründung für die

⁶ Es handelt sich dabei um die Landeshauptstadt Hannover sowie die Städte Braunschweig, Göttingen, Hildesheim, Oldenburg, Osnabrück, Salzgitter und Wolfsburg.

Hebesatzerhöhung sein kann. Schließlich gibt es drei Gemeinden, die auch nach einer Hebesatzerhöhung noch unterhalb des Nivellierungssatzes liegen.

Auch für die 28 Gemeinden mit einem Sprung über den Nivellierungssatz ist die Begründung für die Erhöhung nicht eindeutig, es kommen Erhöhungen von 340 % auf 370 % oder von 335 % auf 365 % vor, also auf Werte, die deutlich oberhalb des Nivellierungssatzes mit 347 % liegen.

2.5 DESKRIPTIVE DARSTELLUNG DER HEBESATZVERÄNDERUNGEN IN DEN GEMEINDEN

Im Folgenden wird die Entwicklung der Hebesätze in allen Gemeinden in Niedersachsen im Zeitraum 1999 bis 2019 untersucht. Wie in Abschnitt 2.3 dargestellt, gab es 2019 in Niedersachsen 943 Städte und Gemeinden (ohne die beiden (bewohnten) gemeindefreien Bezirke Lohheide und Osterheide sowie ohne die (unbewohnten) gemeindefreien Gebiete). Bei Gebietsstandsänderungen können die Hebesätze rückwirkend berechnet werden, aufgrund des gewichteten Durchschnitts ergibt sich allerdings jedes Jahr ein etwas anderer Wert, selbst wenn sich die Hebesätze nicht verändert haben, was zu scheinbaren Hebesatzänderungen führt. Von 1999 bis 2019 gab es 31 Gebietsstandsänderungen, die sich auf die Gemeindeebene ausgewirkt haben und bei denen daher der beschriebene Effekt auftritt. Diese wurden in der folgenden Tabelle 2-2 nicht berücksichtigt, somit werden dort 912 Gemeinden betrachtet.

In Tabelle 2-2 werden im oberen Teil zunächst die Hebesatzveränderungen dargestellt, um Wiederholungen zu vermeiden, konzentriert sich die Kommentierung auf die Gewerbesteuerhebesätze. 912 Gemeinden und ein Zeitraum von 1999 bis 2019 ergeben insgesamt 18.240 Beobachtungen, also Möglichkeiten, den Hebesatz einer Realsteuer zu verändern. Im Betrachtungszeitraum kamen 71 Hebesatzsenkungen und 2.449 Erhöhungen vor, in 15.720 Fällen blieb der Hebesatz unverändert. Rein rechnerisch entspricht dies im Durchschnitt 0,08 Senkungen und 2,69 Erhöhungen je Gemeinde. In lediglich 22 Gemeinden blieb der Hebesatz im betrachteten Zeitraum unverändert. In 152 Gemeinden kam es zu genau einer Erhöhung, in 280 zu zwei usw. Nur 35 Gemeinden haben den Hebesatz sechsmal oder mehr erhöht. Im Durchschnitt betrug die Hebesatzerhöhung 22,4 Prozentpunkte, in 644 der 2.449 Fälle lag die Erhöhung zwischen 1 und 10 Prozentpunkten, in 843 zwischen 11 und 20 usw.

Wie viele Erhöhungen wären zu erwarten, wenn eine Gemeinde ihre Hebesätze an der Entwicklung der Nivellierungssätze orientiert? Es gibt keine Gemeinde mit jährlichen oder zweijährlichen Anpassungen, die der Entwicklung der Nivellierungssätze (vgl. Abschnitt 2.6) folgen. Die Hälfte der Gemeinden weist 2 oder weniger Anpassungen auf, rd. drei Viertel 3 oder weniger. Der Gewerbesteuernivellierungssatz der Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern steigt im Durchschnitt um 2,3 Prozentpunkte im Jahr. Wenn die Hebesatzanpassungen in 10er-Schritten erfolgen, wären Anpassungen alle 4 bis 5, vielleicht 6 Jahre zu erwarten, also 4 bis 5 Erhöhungen im Betrachtungszeitraum, das kommt aber kaum vor.

In den acht Großstädten kam es im Betrachtungszeitraum zu neun Erhöhungen und einer Absenkung, zwei Städte ließen die Hebesätze durchgehend unverändert, und nur die Stadt Wolfsburg liegt stets unterhalb des Nivellierungssatzes.

Tabelle 2-2 Zusammenfassende Darstellung der Veränderungen der Realsteuerhebesätze von 1999 bis 2019 in den niedersächsischen Gemeinden

Merkmal	Grundsteuer A		Grundsteuer B		Gewerbesteuer	
	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %
Zahl der Gemeinden	912	x	912	x	912	x
Veränderung der Hebesätze						
Senkungen	50	0,3	38	0,2	71	0,4
unverändert	15.598	85,5	15.483	84,9	15.720	86,2
Erhöhungen	2.592	14,2	2.719	14,9	2.449	13,4
Beobachtungen	18.240	100,0	18.240	100,0	18.240	100,0
Absenkungen je Gemeinde	0,05	x	0,04	x	0,08	x
Erhöhungen je Gemeinde	2,84	x	2,98	x	2,69	x
Zahl der Gemeinden mit ... Erhöhungen						
0	31	3,4	19	2,1	22	2,4
1	142	15,6	130	14,3	152	16,7
2	256	28,1	237	26,0	280	30,7
3	207	22,7	222	24,3	234	25,7
4	153	16,8	166	18,2	139	15,2
5	71	7,8	85	9,3	50	5,5
6 und mehr	52	5,7	53	5,8	35	3,8
zusammen	912	100,0	912	100,0	912	100,0
Durchschnittliche Veränderung in Prozentpunkten	27,1	x	27,4	x	22,4	x
Erhöhung in Prozentpunkten						
1 bis 10	501	19,3	476	17,5	644	26,3
11 bis 20	837	32,3	913	33,6	843	34,4
21 bis 30	593	22,9	655	24,1	509	20,8
31 bis 40	246	9,5	265	9,7	227	9,3
41 bis 50	199	7,7	214	7,9	149	6,1
mehr als 50	216	8,3	196	7,2	77	3,1
zusammen	2.592	100,0	2.719	100,0	2.449	100,0
Vergleich mit den Nivellierungssätzen						
Beobachtungen	18.240	100,0	18.240	100,0	18.240	100,0
dar. Anzahl Beobachtungen unterhalb Nivellierungssätze	3.183	17,5	4.801	26,3	4.024	22,1
Anzahl der Erhöhungen	2.592	100,0	2.719	100,0	2.449	100,0
dar. Anzahl Sprünge über Niv-Satz	585	22,6	696	25,6	581	23,7
Sprünge über Nivellierungssatz je Kommune						
0	445	48,8	380	41,7	477	52,3
1	354	38,8	375	41,1	311	34,1
2	108	11,8	150	16,4	103	11,3
3	5	0,5	7	0,8	20	2,2
4	0	0,0	0	0,0	1	0,1
zusammen	912	100,0	912	100,0	912	100,0

In den unteren Zeilen von Tabelle 2-2 werden die Hebesätze und die Nivellierungssätze zusammen betrachtet, die Städte Salzgitter und Hildesheim werden hierfür durchgehend als Großstädte eingestuft, ihr Entscheidungskalkül ändert sich nicht, nur weil sie kurzzeitig unterhalb von 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern lagen. In 4.024 der 18.240 Beobachtungen liegen die Gewerbesteuerhebesätze unterhalb der Nivellierungssätze (zu beachten ist, dass hier eine Betrachtung auf Gemeindeebene erfolgt, nicht auf Ebene der Verwaltungseinheiten wie in Tabelle 2-4).

Abschließend werden ganz bestimmte Konstellationen ausgezählt: Es geht dabei um Hebesatzerhöhungen, bei denen der Hebesatz über den Nivellierungssatz gehoben wird. Insgesamt kam es bei der Gewerbesteuer zu 581 derartigen Erhöhungen von 2.449 Erhöhungen insgesamt (23,7 %). Bei der Betrachtung der Verteilung der 581 Sprünge über den Nivellierungssatz auf die 912 Gemeinden ergibt sich folgendes Bild: In 477 Gemeinden kam es nie zu so einem Sprung, in 311 Gemeinden einmal, in 103 zweimal, in 20 dreimal und in einer Gemeinde viermal. Offenbar erhöhen nur wenige Gemeinden regelmäßig ihren Hebesatz von knapp unterhalb auf knapp oberhalb der Nivellierungssätze, bei den Großstädten kam es nie zu einem Sprung.

Für die beiden Grundsteuern ergibt sich kein grundsätzlich anderes Bild. In den acht Großstädten kommt es bei diesen Steuern zu keiner Absenkung und zu 11 (Grundsteuer A) bzw. 15 (Grundsteuer B) Erhöhungen.

Insgesamt findet sich kein Beleg dafür, dass eine nennenswerte Zahl von Gemeinden ihre Hebesätze so ändert, dass sie stets knapp oberhalb der Nivellierungssätze liegen.

2.6 ENTWICKLUNG DER NIVELLIERUNGSSÄTZE

In diesem Abschnitt werden die Nivellierungssätze dargestellt, die sich seit der Reform⁷ des kommunalen Finanzausgleichs im Jahr 1999 ergeben haben. Die Nivellierungssätze werden jeweils im Vorjahr anhand der Daten des Vorjahres berechnet, beispielsweise wurden im August 2019 die Nivellierungssätze des kommunalen Finanzausgleichs 2020 aus den Realsteuerdaten des Jahres 2018 ermittelt. Sie werden also in Niedersachsen in jedem Jahr neu berechnet, was als Verwendung *dynamischer* Hebesätze bezeichnet wird, im Gegensatz zu *fixen* Nivellierungssätzen, die für einen längeren Zeitraum konstant gehalten werden. Bei der Reform des kommunalen Finanzausgleichs ab dem Jahr 1999 wurde festgelegt, dass die Nivellierungssätze getrennt für Städte und Gemeinde mit weniger bzw. mit mehr als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern berechnet werden. Begründet wurde dies in erster Linie mit einer Kontinuität gegenüber der bis dahin geltenden Regelung, vgl. Hardt und Schmidt (1998). Als Nivellierungssätze werden nicht die gewichteten Durchschnitte, sondern nur 90 % davon verwendet. Dadurch wird erreicht, dass sehr viel weniger Verwaltungseinheiten mit ihren Hebesätzen unterhalb der Nivellierungssätze liegen.

⁷ Vgl. Hardt, Ulrike und Jörg Schmidt (1998), Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen - eine Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Innenministeriums, Hannover. Landtagsdrucksache 14/ 440.

Tabelle 2-3 Nivellierungssätze im kommunalen Finanzausgleich Niedersachsen von 1999 bis 2021

Kommunaler Finanzausgleich des Jahres	Grundsteuer A		Grundsteuer B		Gewerbesteuer		
	weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner	100.000 Einwohnerinnen und Einwohner und mehr	weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner	100.000 Einwohnerinnen und Einwohner und mehr	weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner	100.000 Einwohnerinnen und Einwohner und mehr	
1999	275	298	283	416	301	383	
2000	279	309	288	417	305	383	
2001	281	310	290	416	306	379	
2002	283	313	293	419	307	383	
2003	284	313	294	418	308	380	
2004	289	314	299	423	310	382	
2005	296	304	304	422	311	385	
2006	301	319	309	427	314	388	
2007	304	318	314	426	316	388	
2008	306	319	315	425	318	390	
2009	306	324	317	428	318	396	
2010	308	326	318	428	319	388	
2011	310	323	320	428	320	383	
2012	316	325	326	428	327	386	
2013	318	338	329	432	328	383	
2014	322	345	334	460	332	377	
2015	327	334	345	467	337	386	
2016	330	357	345	468	339	380	
2017	336	345	351	465	343	397	
2018	338	337	357	474	346	393	
2019	341	351	360	474	347	402	
2020	345	352	365	474	349	405	
2021	348	363	367	480	351	404	
	absolute Veränderung (in Prozentpunkten)						
insgesamt	73	65	84	64	50	21	
pro Jahr	3,3	3,0	3,8	2,9	2,3	1,0	
	relative Veränderung (in Prozent)						
insgesamt	26,5	21,8	29,7	15,4	16,6	5,5	
pro Jahr	1,1	0,9	1,2	0,7	0,7	0,2	

Tabelle 2-3 zeigt die so berechneten Nivellierungssätze von 1999 bis 2021. Sie haben sich entsprechend der durchschnittlichen Hebesätze entwickelt, wobei die Grenze von 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern zu beachten ist. Hier werden jetzt die Einheits- und die Samtgemeinden betrachtet (Anzahl nach dem Gebietsstand 2020: 405).

Den geringsten Anstieg weist der Nivellierungssatz der Gewerbesteuer für die Städte mit 100.000 und mehr Einwohnerinnen und Einwohnern auf, im Schnitt ist er um 1 Prozentpunkt pro Jahr gestiegen. Den stärksten Anstieg gibt es bei dem Nivellierungssatz der Grundsteuer B für die Städte und Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

In Tabelle 2-4 ist dargestellt, wie viele Städte und Gemeinden jeweils unter den Nivellierungssätzen liegen. Bei den Städten mit 100.000 und mehr Einwohnerinnen und Einwohnern handelt es sich bei der Gewerbesteuer stets um die Stadt Wolfsburg, die unterhalb des Nivellierungssatzes liegt.

Tabelle 2-4 Zahl der Verwaltungseinheiten mit einem Hebesatz unterhalb des Nivellierungssatzes von 1999 bis 2021

Kommunaler Finanzausgleich des Jahres	Grundsteuer A		Grundsteuer B		Gewerbsteuer	
	weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner	100.000 Einwohnerinnen und Einwohner und mehr	weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner	100.000 Einwohnerinnen und Einwohner und mehr	weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner	100.000 Einwohnerinnen und Einwohner und mehr
1999	89	3	135	3	140	1
2000	80	4	114	3	119	1
2001	89	4	132	3	112	1
2002	79	4	121	3	95	1
2003	78	4	120	3	88	1
2004	72	3	108	4	72	1
2005	79	3	120	4	80	1
2006	109	3	110	3	71	1
2007	92	3	112	3	68	1
2008	89	3	107	3	66	1
2009	85	3	110	2	69	1
2010	77	3	100	2	62	1
2011	74	3	93	2	83	1
2012	83	3	115	2	83	1
2013	75	3	105	3	72	1
2014	91	3	116	5	85	1
2015	79	3	150	4	78	1
2016	72	3	140	4	69	1
2017	90	3	142	5	70	1
2018	81	3	137	4	62	1
2019	95	4	133	4	58	1
2020	86	4	138	4	51	1
2021	85	3	127	3	60	1

2.7 VERGLEICH MIT ANDEREN LÄNDERN UND DEUTSCHLAND INSGESAMT

Abschließend werden kurz die Realsteuerhebesätze in den anderen Ländern betrachtet. In Tabelle 2-5 sind die Hebesätze der 16 Länder der Jahre 1999 und 2018 dargestellt, bei den Flächenländern handelt es sich um durchschnittliche Hebesätze, deren Veränderung aus der Gesamtheit der Veränderungen der Hebesätze aller Gemeinden resultiert.

Die Veränderungen sind sehr heterogen, sie reichen von 0 Prozentpunkten Anstieg z.B. für den durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesatz der bayerischen Kommunen bis hin zu 210 Prozentpunkten für den Hebesatz der Grundsteuer B in Berlin.

Bei den Grundsteuern fällt vor allem Berlin sehr auf, mit dem niedrigsten Hebesatz für die Grundsteuer A – die für Großstädte eine eher untergeordnete Bedeutung hat – und dem höchsten für die Grundsteuer B. Die Spannweite der Hebesätze ist bei der Grundsteuer B am größten.

Niedersachsen hat eher hohe durchschnittliche Hebesätze bei den Grundsteuern, bei der Gewerbesteuer liegt das Land dagegen im Mittelfeld: Im Jahr 1999 liegt der durchschnittliche Gewerbesteuerhebesatz in Niedersachsen um 19 Prozentpunkte unter dem Wert von Deutschland, 2018 um 5 Prozentpunkte darüber. In der Rangfolge liegt Niedersachsen in beiden Jahren auf Platz 8, bei der Grundsteuer B hat sich Niedersachsen von Platz 11 auf Platz 8 verbessert.

Tabelle 2-5 Durchschnittliche Realsteuerhebesätze⁸ der 16 Länder 1999 und 2018 im Vergleich

Land*	Grundsteuer A			Grundsteuer B			Gewerbsteuer		
	1999	2018	Veränderung	1999	2018	Veränderung	1999	2018	Veränderung
Baden-Württemberg	320	360	40	334	397	63	358	367	9
Bayern	323	349	26	333	394	61	375	375	0
Berlin	150	150	0	600	810	210	410	410	0
Brandenburg	228	314	86	340	408	68	310	319	9
Bremen	247	250	3	530	687	157	415	469	54
Hamburg	225	225	0	490	540	50	470	470	0
Hessen	263	396	133	331	473	142	406	413	7
Mecklenburg-Vorpommern	231	322	91	339	427	88	321	380	59
Niedersachsen	313	383	70	356	431	75	370	407	37
Nordrhein-Westfalen	202	288	86	401	570	169	423	451	28
Rheinland-Pfalz	271	322	51	319	402	83	369	378	9
Saarland	243	298	55	332	439	107	426	445	19
Sachsen	275	315	40	380	498	118	404	422	18
Sachsen-Anhalt	268	330	62	351	419	68	345	363	18
Schleswig-Holstein	249	327	78	303	393	90	337	380	43
Thüringen	226	299	73	321	435	114	337	408	71
Deutschland	276	339	63	367	472	105	389	402	13
Maximum	323	396	133	600	810	210	470	470	71
Minimum	150	150	0	303	393	50	310	319	0
Spannweite	173	246	133	297	417	160	160	151	71

In Abschnitt 5.4 werden kurz die Regelungen zur Steuerkraftberechnung in den kommunalen Finanzausgleichen der Länder miteinander verglichen, insbesondere im Hinblick auf die Frage, ob fixe oder dynamische Nivellierungssätze verwendet werden. Eine eindeutige Einteilung in zwei Gruppen ist nur schwer möglich, da die Länder teilweise besondere Regelungen aufweisen – beispielsweise verwendet Sachsen fixe Nivellierungssätze für kreisfreie Städte und dynamische für die kreisangehörigen Gemeinden. In Nordrhein-Westfalen enthält das Ausgleichsgesetz fixe Sätze, die aber relativ häufig angepasst werden und daher eher dynamischen Nivellierungssätzen entsprechen. Hinzukommt, dass in einigen Ländern die Regelungen im Betrachtungszeitraum geändert wurden.

Mit Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg haben die vier Länder mit dem niedrigsten Anstieg der Gewerbesteuerhebesätze fixe Nivellierungssätze. Brandenburg hatte allerdings ebenfalls nur einen geringen Anstieg und verwendet dynamische Nivellierungssätze.

Hessen mit fixen Nivellierungssätzen weist starke Anhebungen bei den beiden Grundsteuern auf, bei der Gewerbesteuer ist der Anstieg niedrig. Auch in Rheinland-Pfalz sind die Steigerungen der Grundsteuerhebesätze deutlich höher als bei der Gewerbesteuer. Saarland und Sachsen – beide mit dynamischen Nivellierungssätzen – weisen bei der Gewerbesteuer eine ähnliche Entwicklung wie Sachsen-Anhalt mit fixen Nivellierungssätzen auf. Niedersachsen und Schleswig-Holstein mit

⁸ Statistisches Bundesamt (Destatis), Genesis-Datenbank, Realsteuervergleich, Statistik-Code 71231.

dynamischen Nivellierungssätzen liegen beim Anstieg der Gewerbesteuerhebesätze eher im oberen Bereich.

Holler (2018) formuliert für Nordrhein-Westfalen die Vermutung, dass gestiegene Hebesätze in erster Linie auf schwierige Haushaltslagen der Kommunen zurückzuführen sind⁹. In Tabelle 2-6 sind als grober Indikator für die Finanzlage der Kommunen die Kassenkredite in Euro je Einwohner der Jahre 1999 und 2018 dargestellt.

Tabelle 2-6 Stand der Kassenkredite der Kommunen in den Ländern in den Jahren 1999 und 2018

Land	Kassenkredite in Euro je Einwohner		
	1999	2018	Veränderung
Baden-Württemberg	18	31	13
Bayern	17	14	-3
Brandenburg	51	260	209
Hessen	137	67	-70
Mecklenburg-Vorpommern	15	245	230
Niedersachsen	172	214	42
Nordrhein-Westfalen	109	1.283	1.174
Rheinland-Pfalz	145	1.304	1.160
Saarland	418	1.952	1.535
Sachsen	28	23	-4
Sachsen-Anhalt	20	551	531
Schleswig-Holstein	12	130	118
Thüringen	15	41	25
Deutschland	78	465	387

Für die Stadtstaaten kann nicht unterschieden werden, ob (Kassen-)Kredite für Landes- oder für Kommunalaufgaben aufgenommen wurden, sie werden daher nicht dargestellt.

Die Kommunen in Bayern und Baden-Württemberg haben eher niedrige Kassenkredite. Dies könnte daraufhin deuten, dass die dortigen Kommunen keine Notwendigkeit gesehen haben, die Hebesätze stark zu erhöhen. In Rheinland-Pfalz dagegen ist nur ein geringer Anstieg der Gewerbesteuerhebesätze, aber eine deutliche Zunahme der Kassenkredite zu beobachten.

In Hessen und Niedersachsen sind vergleichsweise moderate Anstiege der Kassenkredite zu verzeichnen. In beiden Ländern profitierten die Kommunen allerdings von Entschuldungsprogrammen. In einer Zwischenbilanz weist das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport darauf hin, dass ein etwas höherer Anstieg der Hebesätze der entschuldeten Gemeinden zu beobachten¹⁰ ist, da sie ein Sanierungskonzept vorlegen mussten und daher veranlasst wurden, eine Erhöhung der Hebesätze zu prüfen (vgl. auch Abschnitt 3.3).

Angesichts der länderspezifischen Regelungen zur Berechnung der Steuerkraft und ihrer Veränderungen im Zeitablauf lassen sich die Länder nur schwer in zwei klar abgrenzbare Gruppen – mit

⁹ Vgl. Holler, Benjamin, Verteilungswirkung der fiktiven Hebesätze im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich, Zeitschrift für Kommunalfinzen Nr. 8, August 2018, S. 170.

¹⁰ Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (2017), Zwischenbilanz der Niedersächsischen Entschuldungsprogramme, Hannover.

fixen bzw. dynamischen Nivellierungssätzen – einteilen. Auch in einigen Ländern mit fixen Nivellierungssätzen werden diese gelegentlich oder sogar häufiger angepasst. Auf die Verwendung von dynamischen Nivellierungssätzen als wichtigen Einflussfaktor auf den Anstieg der Hebesätze kann so kaum geschlossen werden, die finanzielle Situation der Gemeinden dürfte ebenfalls eine gewichtige Rolle spielen. Eine detaillierte Analyse der Haushaltssituation der Kommunen in den einzelnen Ländern – unter Beachtung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen sowie der jeweiligen Regelungen und Mittelausstattung der Finanzausgleichssysteme – würden im Rahmen dieser Untersuchung aber zu weit führen.

2.8 FAZIT

Für alle drei Realsteuern ist im Betrachtungszeitraum 1999 bis 2019 ein Anstieg der Hebesätze zu beobachten. Bei der genaueren Betrachtung der Erhöhungen ergab sich aber, dass bei den weitestmeisten Erhöhungen die Hebesätze schon vorher oberhalb der Nivellierungssätze lagen und daher nicht mit dem kommunalen Finanzausgleich zu begründen sind. Nur wenige Erhöhungen führen zu einem Sprung über die Nivellierungssätze. Es ist aber kaum möglich, anhand der Daten zu ermitteln, ob diese Gemeinden ihren Hebesatz wegen des kommunalen Finanzausgleichs erhöht haben: Auch wenn eine Erhöhung den Nivellierungssatz überschreitet, muss dies nicht bedeuten, dass der Anstieg der Nivellierungssätze die Begründung für die Erhöhung ist.

3 DARSTELLUNG MÖGLICHER GRÜNDE FÜR HEBESATZANPASSUNGEN

In dieser Untersuchung sollen auch mögliche Gründe für Hebesatzanpassungen dargestellt werden, dafür hat das Ministerium für Inneres und Sport auf Grundlage einer repräsentativen Umfrage Daten zur Verfügung gestellt und kommentiert.

3.1 VORBEREITUNG DER REPRÄSENTATIVEN UMFRAGE

Der Finanzausgleich in der heutigen Form einschließlich der Steuerkraftberechnung anhand eines Nivellierungshebesatzes besteht im Wesentlichen seit der Novellierung im Jahr 1999.

Im Rahmen einer repräsentativen Umfrage sind nicht alle, sondern nur ein festzulegender Anteil der Änderungen von Realsteuerhebesätzen in diesem Zeitraum zu betrachten. Repräsentativ ist eine Umfrage dann, wenn eine Stichprobe in ihrer Zusammensetzung und in der Struktur relevanter Merkmale möglichst ähnlich der Grundgesamtheit ist.

Zunächst werden bei der Umfrage nur Kommunen betrachtet, die ihre Hebesätze für Realsteuern lt. Auswertung des LSN angehoben haben, zumal speziell Steuererhöhungen und nicht -senkungen Gegenstand der politischen Diskussion sind.

Weiterhin bietet sich eine Beschränkung des Betrachtungszeitraumes auf 5 Jahre (2014 bis 2018) an. In diesem Zeitraum haben bei einer Betrachtung ab Samtgemeindeebene 267 und somit knapp zwei Drittel der Kommunen ihre Realsteuerhebesätze angehoben, wodurch sich eine umfassende Datenmenge ergibt. Die Begrenzung auf die letzten 5 Jahre der statistisch vorliegenden Daten bietet sich auch vor dem Hintergrund an, dass bei weiter zurückliegenden Jahren – auch im Hinblick auf den Wechsel von Amtsinhabern – das noch vorhandene Hintergrundwissen und folglich die Qualität der Antworten der Befragten abnehmen würden.

Bei Samtgemeinden beschließen die Vertretungen der Mitgliedsgemeinden die Haushaltssatzungen einschließlich Festsetzung der Realsteuerhebesätze. Im Rahmen der Umfrage bietet sich dennoch eine Befragung ab Samtgemeindeebene an, da die Samtgemeindeverwaltungen die Haushalte ihrer Mitgliedsgemeinden zentral vorbereiten und die dortigen politischen Entscheidungsprozesse mitverfolgen.

Von den vorgenannten 267 Kommunen (ab Samtgemeindeebene) wird für einen repräsentativen Überblick eine Abfrage von 10 % (27 Kommunen) als ausreichend betrachtet, wobei sicherzustellen ist, dass die Auswahl möglichst zufällig und hinsichtlich Einwohnergröße sowie örtlicher Lage möglichst weit gestreut erfolgt. Hierfür wurden die Kommunen, welche ihre Hebesätze angehoben haben, nach Einwohnergröße absteigend sortiert und anschließend jede zehnte Kommune ausgewählt. Im Ergebnis weisen die 27 ausgewählten Kommunen unterschiedlichste Größen und Strukturen auf und sind landesweit verteilt (mindestens 6 Kommunen je ehemaligem Regierungsbezirk).

3.2 DURCHFÜHRUNG DER UMFRAGE

Die Umfrage wurde im Zeitraum vom 27. Januar bis zum 17. Februar 2020 fernmündlich mit den jeweils zuständigen Ansprechpartnern (Kämmerer, Fachdienstleiter Finanzen o.ä.) durchgeführt. Von einer schriftlichen standardisierten Umfrage wurde aufgrund der rechtlichen Komplexität des § 11 NFAG abgesehen; die Telefonate ermöglichten adressatengerechte Einleitungen und unmittelbare Reaktionen auf auftretende Fragen und Missverständnisse.

Nach Darlegung der Hintergründe der Umfrage – und erforderlichenfalls Erläuterung der Systematik des § 11 NFAG – wurden die Befragten zunächst selbst gebeten, die Gründe der in den Jahren 2014 bis 2018 durchgeführten Realsteuerhebesatzerhöhungen zu erläutern. Anschließend wurde anhand eines zuvor festgelegten Antwortkataloges eine konkrete Zuordnung vorgenommen, wobei Mehrfachantworten zulässig waren.

Der Antwortkatalog sah folgende Gründe für Hebesatzanhebungen vor:

- Entschuldungsprogramm/ Bedarfszuweisung
- Maßnahme zur Haushaltssicherung (Haushaltssicherungskonzept, sinkende Erträge, steigende Aufwände)
- konkrete Gegenfinanzierung (z.B. Abschaffung Straßenausbaubeiträge)
- dynamischer Nivellierungshebesatz im Finanzausgleich
- sonstiges

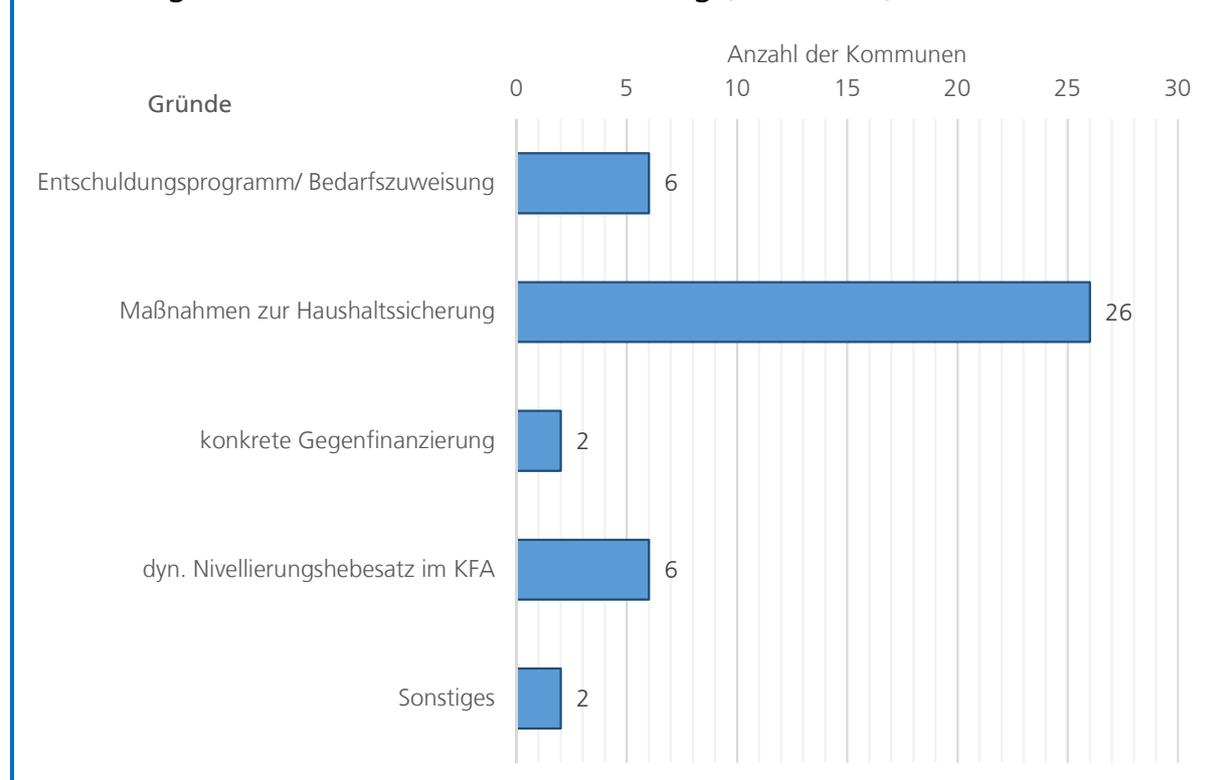
Das Ergebnis der Telefonate wurde dokumentiert und ausgewertet.

3.3 ERGEBNIS DER UMFRAGE

Alle 27 Kommunen wurden erreicht und befragt. Aufgrund der ermöglichten Mehrfachnennungen gab es 42 Nennungen von Gründen.

Zunächst werden in Abbildung 3-1 die Fallzahlen betrachtet. Fast alle Befragten (26) gaben als Grund für die Anhebung „Maßnahme zur Haushaltssicherung“ an. Lediglich eine Kommune verneinte diese Frage, da die Hebungen speziell zur Erzielung von im Entschuldungsvertrag vereinbarten Haushaltsüberschüssen (zum Abbau von Altfehlbeträgen) dienten.

Jeweils sechsmal wurden die Gründe „Entschuldungsprogramm / Bedarfszuweisung“ und „dynamischer Nivellierungshebesatz im Finanzausgleich“ genannt. Lediglich zweimal erfolgten die Hebungen zur konkreten Gegenfinanzierung von Maßnahmen – einmal zur Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen und einmal zur gezielten Finanzierung von notwendigen Vorleistungen für Investitionen. „Sonstiges“ wurde ebenfalls zweimal benannt, davon einmal anlässlich der Hebungen benachbarter Kommunen und einmal aufgrund kommunalaufsichtlicher Erwartungen/Forderungen.

Abbildung 3-1 Gründe für Hebesatzerhöhung (Fallzahlen)

Da die befragten Kommunen bis zu drei Antworten gegeben haben, wird das Ergebnis in Abbildung 3-2 gewichtet dargestellt (eine Stimme je Kommune); dabei erfolgt die Gewichtung der Antworten je Kommune gleichverteilt (100%; 50/50; 33/33/33). Dadurch ist gewährleistet, dass allen Kommunen bei der Beantwortung der gleiche Stellenwert eingeräumt wird.

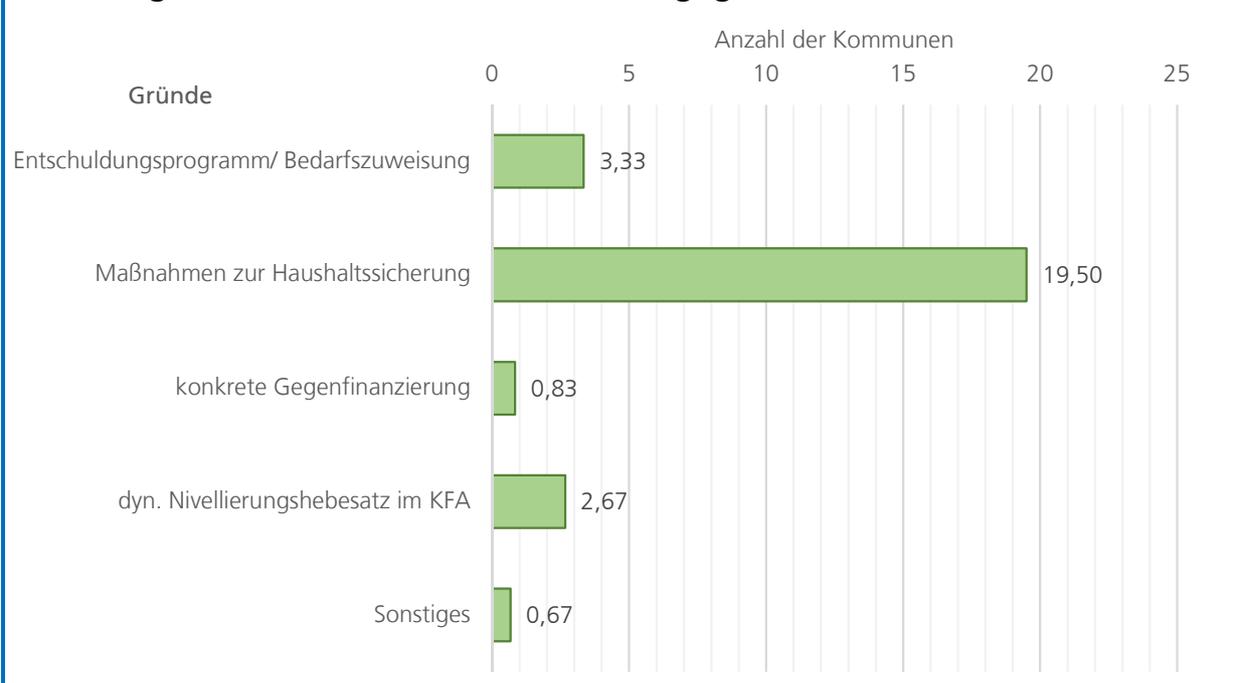
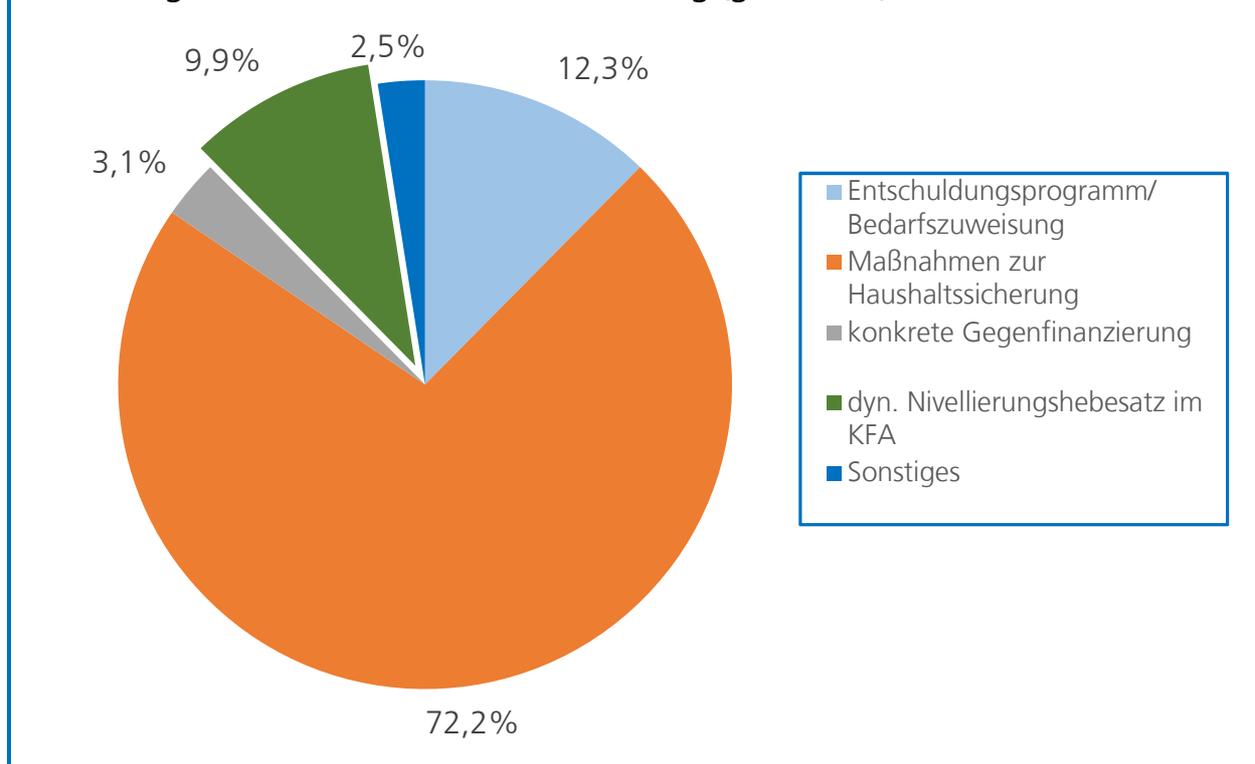
Abbildung 3-2 Gründe für Hebesatzerhöhung (gewichtet)

Abbildung 3-3 Gründe für Hebesatzerhöhung (gewichtet)



Auf dieser Grundlage ergibt die repräsentative Umfrage prozentual betrachtet das in Abbildung 3-3 dargestellte Ergebnis. Mit großem Abstand bilden Maßnahmen zur Haushaltssicherung den Hauptgrund für die Anhebung von Realsteuerhebesätzen in Niedersachsen (72,2%). Es folgen Anhebungen im Hinblick auf Entschuldungsprogramme bzw. Bedarfszuweisungsverfahren mit dem Land (12,3%). An dritter Stelle mit 9,9 % wird der dynamische Nivellierungshebesatz im Finanzausgleich als Grund genannt. Es folgen konkrete Gegenfinanzierungen (3,1%) an vierter Stelle und sonstige Gründe (2,5%) an fünfter Stelle.

3.4 FAZIT DES LANDESAMTES FÜR STATISTIK NIEDERSACHSEN

Nach den Ergebnissen der Umfrage ist der Hauptgrund für Hebesatzerhöhungen zusätzlicher Finanzbedarf: Die Einnahmen aus Hebesatzerhöhungen verbleiben vollständig bei den Gemeinden. Sie müssen als Folge keine höhere Gewerbesteuer- oder Kreisumlage zahlen; zudem bekommen sie auch keine niedrigeren Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben. Teilweise fordert das Land Niedersachsen selbst die Gemeinden dazu auf, zu prüfen, ob eine Hebesatzerhöhung eine geeignete Konsolidierungsmaßnahme sein könnte. In einem Erlass zur Haushaltskonsolidierung heißt es: „Sofern die Aufwandssenkungen und die anderen Ertragssteigerungen in ihrer Gesamtwirkung nicht ausreichen, um den Haushaltsausgleich wiederherzustellen, ist auch eine Erhöhung des Steueraufkommens zu prüfen.“

Von sechs Gemeinden wurde der kommunale Finanzausgleich als Grund für die Hebesatzerhöhung genannt. Teilweise lagen die Hebesätze in diesen Gemeinden allerdings auch vor der Erhöhung schon oberhalb der Nivellierungssätze, so dass der kommunale Finanzausgleich nur ein Grund von mehreren sein kann. Folgerichtig hatten alle diese Gemeinden einen weiteren Grund angegeben.

Hebesatzerhöhungen sind in der politischen Diskussion meist umstritten, auch bei den Bürgerinnen und Bürgern und den Unternehmen können sie zu Unmut führen. Holler (2018) wirft in seiner Untersuchung für Nordrhein-Westfalen die Frage auf, ob der kommunale Finanzausgleich oft nur ein vorgeschobenes Argument zur Begründung der Hebesatzerhöhung ist.

4 DIE STEUERKRAFTBERECHNUNG IM KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICH IN NIEDERSACHSEN

In diesem Kapitel werden die einzelnen Schritte zur Berechnung der Steuerkraftmesszahl dargestellt. Die genaue Betrachtung des Rechenweges wird den Einfluss der Hebesätze einer Gemeinde auf ihre Steuerkraftmesszahl zeigen.

4.1 DARSTELLUNG DES PROBLEMS

Der kommunale Finanzausgleich ist im Niedersächsischen Gesetz über den Finanzausgleich¹¹ (NFAG) geregelt. Danach wird zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben dem Bedarf einer Gemeinde ihre Steuerkraft gegenübergestellt. Für die Steuerkraft werden die fünf in Abbildung 2-1 gezeigten Steuerarten – also die drei Realsteuern sowie die Gemeindeförderung an der Einkommen- und an der Umsatzsteuer – herangezogen. Wie in Abschnitt 2.1 dargestellt wurde, machen diese fünf Steuerarten den weitaus größten Teil der Steuereinnahmen der Gemeinden aus, weitere Steuerarten fließen daher nicht in die Steuerkraftberechnung ein. Die Verwendung des Begriffs *Steuerkraft* deutet bereits daraufhin, dass nicht die tatsächlich realisierten Steuereinnahmen der Kommunen in den kommunalen Finanzausgleich einfließen, sondern fiktive Größen, die – wie Steinrücken¹² (2016) es formuliert – „sich an dem wirklichen Maßstab für steuerliche Leistungsfähigkeit orientieren: dem Steuermessbetrag und nicht an dem ungenauen Indikator der Steuersteuereinnahmen.“ Bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahlen der Realsteuern werden nicht die jeweils geltenden Hebesätze verwendet (das ergäbe die Istaufkommen), sondern Nivellierungshebesätze, die sich – getrennt für die acht Städte mit 100.000 und mehr Einwohnerinnen und Einwohnern sowie die unter dieser Grenze liegenden Städte und Gemeinden – aus 90 % des gewichteten Durchschnitts des Vorjahres berechnen. Tabelle 4-1 zeigt die Angaben für den kommunalen Finanzausgleich des Jahres 2020, Tabelle 2-3 auf Seite 16 die Entwicklung der Nivellierungssätze seit 1999.

Durch die Verwendung von Nivellierungssätzen soll erreicht werden, dass sich die Steuerkraft der Gemeinden durch eine Veränderung der **Hebesätze** nicht verändert. Bei gegebenem Messbetrag soll eine Erhöhung der Hebesätze die Gemeinde im Finanzausgleich nicht reicher, eine Absenkung nicht ärmer machen. Wenn sich dagegen die **Messbeträge** in der Gemeinde ändern – etwa, weil sich neue Unternehmen in der Gemeinde ansiedeln –, soll sich dies durchaus auf die Steuerkraft auswirken.

Die – alternative – Verwendung des Istaufkommens bzw. von 90 % des Istaufkommens als Steuerkraftzahl würde Nivellierungssätze vermeiden, bei der Berechnung der Steuerkraft wäre nur der Hebesatz der Gemeinden relevant. Tatsächlich hätte bei Verwendung der Istaufkommen die Festsetzung der Hebesätze in den Gemeinden unmittelbare Auswirkungen auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen: Hohe Hebesätze bedeuten eine hohe Steuerkraft und ergeben entsprechend niedrigere Schlüsselzuweisungen. Es besteht also die große Gefahr, dass die Gemeinden ihre Steuerzahler durch niedrige Hebesätze schonen und den Steuerausfall – zumindest teilweise – durch höhere Schlüsselzuweisungen ersetzt bekommen. Da alle Gemeinden diesen Anreiz haben, besteht die Gefahr eines Steuersenkungswettlaufs. Die Zuweisungsmasse steht allerdings fest, so dass die niedrigeren Steuereinnahmen zu einem finanziellen Verlust der Gemeinden insgesamt führen.

¹¹ Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) in der Fassung vom 14. September 2007, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. September 2020 (Nds. GVBl. S. 288).

¹² Steinrücken, Torsten (2016), Wie wirken fiktive Hebesätze real? – Überlegungen zum Einfluss fiktiver Hebesätze auf kommunale Schlüsselzuweisungen, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift, Heft 6, Juni 2016.

Tabelle 4-1 Realsteuerhebesätze 2018 als Berechnungsgrundlage für den Finanzausgleich 2020

Kreisfreie Städte, kreisangeh. Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereiche mit ... bis unter ... Einwohnerinnen und Einwohnern	Ist-Aufkommen	Grundbetrag	Hebesatz		Verwaltungseinheiten		
			Durchschnittswert	90 v.H. gem. NFAG	Zusammen	dar. mit Hebesatz unter	
						Durchschnittswert ¹⁾	90 v.H. gem. NFAG ¹⁾
	1 000 €		v.H.		Anzahl		

Grundsteuer A

Gemeinden insgesamt ²⁾	72 074	18 794	383				
Davon							
500 000 und mehr	199	37	530		1	0	0
200 000 - 500 000	170	53	320		1	1	1
100 000 - 200 000	1 055	273	386		6	4	3
100 000 und mehr	1 424	364	391	352	8	5	4
50 000 - 100 000	1 915	514	372		13	8	4
20 000 - 50 000	19 316	4 880	396		82	36	19
10 000 - 20 000	30 536	8 169	374		167	99	43
5 000 - 10 000	17 175	4 425	388		115	62	17
weniger als 5 000	1 708	442	387		20	8	3
weniger als 100 000	70 649	18 430	383	345	397	213	86

Grundsteuer B

Gemeinden insgesamt ²⁾	1 371 578	318 158	431				
Davon							
500 000 und mehr	147 963	24 660	600		1	0	0
200 000 - 500 000	52 110	10 422	500		1	1	0
100 000 - 200 000	159 178	33 195	480		6	4	4
100 000 und mehr	359 250	68 277	526	474	8	5	4
50 000 - 100 000	158 305	33 594	471		13	2	1
20 000 - 50 000	390 822	95 291	410		82	43	20
10 000 - 20 000	328 301	86 126	381		167	125	74
5 000 - 10 000	123 707	32 164	385		115	83	39
weniger als 5 000	11 192	2 706	414		20	9	4
weniger als 100 000	1 012 328	249 881	405	365	397	262	138

Gewerbsteuer

Gemeinden insgesamt ²⁾	4 351 880	1 069 269	407				
Davon							
500 000 und mehr	775 503	161 563	480		1	0	0
200 000 - 500 000	155 769	34 615	450		1	0	0
100 000 - 200 000	546 940	132 698	412		6	6	1
100 000 und mehr	1 478 212	328 876	449	405	8	6	1
50 000 - 100 000	408 701	96 531	423		13	1	0
20 000 - 50 000	1 199 166	302 087	397		82	33	8
10 000 - 20 000	899 224	243 730	369		167	125	28
5 000 - 10 000	336 779	90 120	374		115	73	13
weniger als 5 000	29 797	7 926	376		20	12	2
weniger als 100 000	2 873 668	740 392	388	349	397	244	51

¹⁾ Jeweils bezogen auf die Gemeindegrößenklasse 100 000 und mehr bzw. weniger als 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

²⁾ Ohne gemeindefreie Bezirke Osterheide und Lohheide.

Umgekehrt wäre es für eine Gemeinde schwieriger, ihre Einnahmesituation durch eine Erhöhung der Hebesätze zu verbessern, wenn eine Erhöhung der Isteinnahmen automatisch zu einer Verringerung der Schlüsselzuweisungen führen würde. Das Recht, die Höhe des Hebesatzes festzulegen würde an Wirkung verlieren, die Einnahmen wären weniger gestaltbar. Bei der Verwendung von Nivellierungssätzen – unabhängig davon, wie sie festgesetzt werden – kann eine Gemeinde ihren finanziellen Spielraum durch eine Hebesatzerhöhung steigern.

Es wird immer wieder die Vermutung geäußert, dass dieser Mechanismus Kommunen benachteiligt, deren Hebesätze unterhalb der Nivellierungssätze liegen und denen daher eine Steuerkraft angerechnet wird, die oberhalb ihrer Isteinnahmen liegt. Um diese Benachteiligung zu verhindern, müssten sie ihre Hebesätze erhöhen, was wiederum zu steigenden Nivellierungssätzen in der Zukunft führt, so dass eine Art Spirale entsteht. Zu untersuchen ist also die Frage, ob eine Gemeinde bei steigenden Nivellierungssätzen mehr Schlüsselzuweisungen erhält, wenn sie ihre Hebesätze ebenfalls erhöht. Alternative Formulierungen der Fragestellung lauten:

Steht unter sonst identischen Bedingungen eine Gemeinde oberhalb der Nivellierungssätze besser da als eine unterhalb der Nivellierungssätze? bzw.: Ist eine Gemeinde gezwungen, ihre Hebesätze oberhalb der Nivellierungssätze zu halten, um im kommunalen Finanzausgleich nicht benachteiligt zu werden?

4.2 BERECHNUNG DER STEUERKRAFTMESSZAHL IM KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICH

Für die Berechnung des Messbetrages werden bei den Gemeinden das Steueristaufkommen vom 4. Quartal des Vorvorjahres bis zum 3. Quartal des Vorjahres sowie der Hebesatz des Vorjahres für alle drei Realsteuern abgefragt. Daraus werden die Messbeträge der drei Realsteuern errechnet:

$$\text{Messbetrag} = \frac{\text{Istaufkommen}}{\text{Hebesatz}}$$

Anschließend werden die so berechneten Messbeträge mit den Nivellierungshebesätzen multipliziert:

$$\text{Steuerkraftzahl} = \text{Messbetrag} * \text{Nivellierungshebesatz}.$$

Bei der Gewerbesteuer werden die Messbeträge zusätzlich mit einem vH-Satz multipliziert, um die Gewerbesteuerumlage zu berücksichtigen. Schließlich werden die so berechneten Steuerkraftzahlen sowie 90 % der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer für jede Gemeinde addiert. Die Summe der Steuerkraftzahlen ergibt die Steuerkraftmesszahl. Ein Beispiel¹³ aus dem kommunalen Finanzausgleich 2020 illustriert die Berechnung für eine Gemeinde mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Dabei wird klar, dass die jeweiligen Hebesätze in den Gemeinden keinen Einfluss auf die Steuerkraftzahlen haben, da die Berechnung auf die Messbeträge zurückgeführt wird:

¹³ Vgl. Landesamt für Statistik Niedersachsen, Kommunaler Finanzausgleich 2020, Statistische Berichte Niedersachsen L II S – j / 2020, (erscheint im ersten Halbjahr 2021). Frühere Berichte sind unter www.statistik.niedersachsen.de kostenlos erhältlich.

B. Steuerkraftberechnung**1. Messbeträge (§ 9 NFAG)**

Istaufkommen der Realsteuern im Zeitraum 01.10.2018 bis 30.09.2019		: Hebesatz 2019	
Grundsteuer A	146 183 €	: 413 %	= 35 396 €
Grundsteuer B	3 630 759 €	: 433 %	= 838 513 €
Gewerbsteuer im 4. Quartal 2018	3 521 547 €	: 405 %	= 869 518 €
Gewerbsteuer im 1.- 3. Quartal 2019	11 231 718 €	: 405 %	= 2 773 264 €
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	für Zeitraum 01.10.2018 - 30.09.2019		= 10 678 746 €
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	im Zeitraum 01.10.2018 - 30.09.2019		= 2 179 062 €

2. Steuerkraftzahlen (§ 11 NFAG)

Messbeträge der Realsteuern x 90 % der Durchschnittshebesätze (= Nivellierungssätze) der Gemeinden mit weniger als 100 000 Einwohner/-innen

Bei der Gewerbsteuer werden die Messbeträge wegen der Gewerbesteuerumlage gekürzt.

Grundsteuer A		35 396 €	x	345 %	=	122 116 €
Grundsteuer B		838 513 €	x	365 %	=	3 060 572 €
Gewerbsteuer im 4. Quartal 2018	80 % x	869 518 €	x	349 %	=	2 427 694 €
Gewerbsteuer im 1.- 3. Quartal 2019	81 % x	2 773 264 €	x	349 %	=	7 839 740 €
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer		10 678 746 €	x	90 %	=	9 610 871 €
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer		2 179 062 €	x	90 %	=	1 961 156 €

3. Steuerkraftmesszahl

= Summe der Steuerkraftzahlen der einzelnen Steuerarten

= **25 022 149 €**

Folgende Überlegungen verdeutlichen dies: Gegeben seien zwei vollkommen identische Gemeinden, die sich lediglich im Hebesatz der Grundsteuer A unterscheiden. In Gemeinde I liegt er um 10 Prozentpunkte über dem Nivellierungssatz, in Gemeinde II 10 Prozentpunkte darunter. Dies ergibt zwar ein höheres Istaufkommen der Grundsteuer A in der Gemeinde I, da jedoch die Messbeträge der beiden Gemeinden gleich hoch sind, kommt die Steuerkraftberechnung für beide Gemeinden zu identischen Ergebnissen, sie erhalten daher gleich hohe Schlüsselzuweisungen. Die unterschiedliche Höhe der Hebesätze hat keine Auswirkungen auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen. Folglich bekäme Gemeinde II auch nicht weniger Zuweisungen, wenn sie den Hebesatz auf den Wert der Gemeinde I erhöht. Natürlich wäre dann ihr Istaufkommen höher. Genau das ist das Ziel der Verwendung von Nivellierungssätzen.

4.2.1 Änderung der Hebesätze

Was wäre gewesen, wenn der Hebesatz der Grundsteuer A im Berechnungsbeispiel niedriger gewesen wäre? Der niedrigere Hebesatz hätte zu einem niedrigeren Istaufkommen geführt, der Messbetrag wäre aber unverändert geblieben und somit auch die Steuerkraftmesszahl der Grundsteuer A.

An einem Zahlenbeispiel kann dies anschaulich dargestellt werden. Wenn der Hebesatz der Grundsteuer A um 70 Prozentpunkte niedriger wäre und damit unter dem Nivellierungssatz läge, ergäbe sich folgende Berechnung:

B. Steuerkraftberechnung – Variante Niedrigerer Hebesatz der Grundsteuer A**1. Messbeträge (§ 9 NFAG)**

Istaufkommen der Realsteuern im Zeitraum 01.10.2018 bis 30.09.2019		:	Hebesatz 2019		
Grundsteuer A	121 406 €	:	343 %	=	35 396 €
Grundsteuer B	3 630 759 €	:	433 %	=	838 513 €
Gewerbsteuer im 4. Quartal 2018	3 521 547 €	:	405 %	=	869 518 €
Gewerbsteuer im 1.- 3. Quartal 2019	11 231 718 €	:	405 %	=	2 773 264 €
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	für Zeitraum 01.10.2018 - 30.09.2019			=	10 678 746 €
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	im Zeitraum 01.10.2018 - 30.09.2019			=	2 179 062 €

2. Steuerkraftzahlen (§ 11 NFAG)

Messbeträge der Realsteuern x 90 % der Durchschnittshebesätze (= Nivellierungssätze) der Gemeinden mit weniger als 100 000 Einwohner/-innen

Bei der Gewerbsteuer werden die Messbeträge wegen der Gewerbesteuerumlage gekürzt.

Grundsteuer A			35 396 €	x	345 %	=	122 116 €
Grundsteuer B			838 513 €	x	365 %	=	3 060 572 €
Gewerbsteuer im 4. Quartal 2018	80 % x		869 518 €	x	349 %	=	2 427 694 €
Gewerbsteuer im 1.- 3. Quartal 2019	81 % x		2 773 264 €	x	349 %	=	7 839 740 €
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer			10 678 746 €	x	90 %	=	9 610 871 €
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer			2 179 062 €	x	90 %	=	1 961 156 €

3. Steuerkraftmesszahl

= Summe der Steuerkraftzahlen der einzelnen Steuerarten = **25 022 149 €**

Schon die erste rot markierte Zeile zeigt, dass die Steuerkraftberechnung wie vom Mechanismus des kommunalen Finanzausgleichs vorgesehen auf den niedrigeren Hebesatz reagiert: Die Steuerkraftmesszahl und in der Folge auch die Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben bleiben unverändert, das niedrigere Istaufkommen wird nicht durch höhere Schlüsselzuweisungen – mit entsprechend niedrigeren Zuweisungen für alle anderen Gemeinden – finanziert. Das Ziel der Verwendung von Nivellierungssätzen ist erreicht.

Diese Überlegungen können durch eine mathematische Darstellung verdeutlicht werden: Was passiert, wenn der Hebesatz in einer Gemeinde um a Prozentpunkte niedriger gewesen wäre?

$$\text{Hebesatz}_{\text{neu}} = \text{Hebesatz}_{\text{alt}} - a.$$

Der Messbetrag ändert sich dadurch – zumindest kurzfristig – nicht, der niedrigere Hebesatz führt zu einem niedrigeren Istaufkommen:

$$\text{Istaufkommen}_{\text{neu}} = \text{Messbetrag} * \text{Hebesatz}_{\text{neu}}.$$

Bzw.

$$\begin{aligned} \text{Istaufkommen}_{\text{neu}} &= \text{Messbetrag} * (\text{Hebesatz}_{\text{alt}} - a) \\ &= \frac{\text{Istaufkommen}_{\text{alt}}}{\text{Hebesatz}_{\text{alt}}} * (\text{Hebesatz}_{\text{alt}} - a). \end{aligned}$$

Das Istaufkommen sinkt entsprechend mit der Absenkung des Hebesatzes. Bei der Berechnung der Steuerkraftzahl im Finanzausgleich kürzt sich der neue Hebesatz aber gewissermaßen heraus:

$$\text{Messbetrag}_{\text{neu}} = \frac{\text{Istaufkommen}_{\text{neu}}}{\text{Hebesatz}_{\text{neu}}}$$

$$\begin{aligned}
&= \frac{\left(\frac{\text{Istaufkommen}_{\text{alt}}}{\text{Hebesatz}_{\text{alt}}} * (\text{Hebesatz}_{\text{alt}} - a) \right)}{(\text{Hebesatz}_{\text{alt}} - a)} \\
&= \frac{\text{Istaufkommen}_{\text{alt}}}{\text{Hebesatz}_{\text{alt}}} \\
&= \text{Messbetrag}_{\text{alt}}.
\end{aligned}$$

Die Berechnung der Steuerkraftzahl im kommunalen Finanzausgleich bleibt folglich unverändert.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Höhe der Hebesätze der Gemeinden keinen Einfluss auf ihre Steuerkraftmesszahl hat. Der kommunale Finanzausgleich in Niedersachsen bietet den Gemeinden keine Veranlassung, ihre Hebesätze anzupassen.

4.2.2 Änderung des Messbetrages

Anders wirkt sich eine Änderung des Messbetrages der Realsteuern bei konstanten Hebesätzen aus. Hierdurch wird die Gemeinde steuerstärker bzw. steuerschwächer und soll als Folge entsprechend weniger bzw. mehr Schlüsselzuweisungen bekommen. Auch dies wird als Variante des dargestellten Berechnungsbeispiels verdeutlicht:

B. Steuerkraftberechnung Variante *Höherer Messbetrag der Gewerbesteuer*

1. Messbeträge (§ 9 NFAG)

Istaufkommen der Realsteuern im Zeitraum 01.10.2018 bis 30.09.2019	:	Hebesatz 2019	
Grundsteuer A	146 183 €	: 413 %	= 35 396 €
Grundsteuer B	3 630 759 €	: 433 %	= 838 513 €
Gewerbesteuer im 4. Quartal 2018	3 521 547 €	: 405 %	= 869 518 €
Gewerbesteuer im 1.- 3. Quartal 2019	11 272 218 €	: 405 %	= 2 783 264 €
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	für Zeitraum 01.10.2018 - 30.09.2019		= 10 678 746 €
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	im Zeitraum 01.10.2018 - 30.09.2019		= 2 179 062 €

2. Steuerkraftzahlen (§ 11 NFAG)

Messbeträge der Realsteuern x 90 % der Durchschnittshebesätze (= Nivellierungssätze) der Gemeinden mit weniger als 100 000 Einwohner/-innen

Bei der Gewerbesteuer werden die Messbeträge wegen der Gewerbesteuerumlage gekürzt.

Grundsteuer A	35 396 €	x	345 %	=	122 116 €
Grundsteuer B	838 513 €	x	365 %	=	3 060 572 €
Gewerbesteuer im 4. Quartal 2018	80 % x 869 518 €	x	349 %	=	2 427 694 €
Gewerbesteuer im 1.- 3. Quartal 2019	81 % x 2 783 264 €	x	349 %	=	7 686 008 €
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	10 678 746 €	x	90 %	=	9 610 871 €
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2 179 062 €	x	90 %	=	1 961 156 €

3. Steuerkraftmesszahl

= Summe der Steuerkraftzahlen der einzelnen Steuerarten = **25 050 414 €**

Durch den Zuzug eines Unternehmens im ersten Quartal 2019 steigt der Messbetrag der Gewerbesteuer um 10 000 €. Dadurch steigt das Gewerbesteueristaufkommen um 40 500 € und die Steuerkraftmesszahl um 28 269 €. Der höhere Messbetrag führt zu einer höheren Steuerkraftmesszahl und damit zu niedrigeren Schlüsselzuweisungen. So soll der kommunale Finanzausgleich

aber auch funktionieren: Steuerstarke Gemeinden erhalten weniger Schlüsselzuweisungen als steuerschwache¹⁴.

4.2.3 Einfluss einzelner Gemeinden auf die Nivellierungssätze

Ein etwas anderer Aspekt ergibt sich bei der Frage, ob es für eine Gemeinde von Vorteil sein könnte, ihre Hebesätze so stark zu verändern, dass dies unmittelbaren Einfluss auf die Nivellierungssätze hätte. Falls dies so wäre, könnte sich doch eine unmittelbare Wirkung des kommunalen Finanzausgleichs auf die Hebesätze ergeben.

Für die Städte und Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern zeigt sich aber schnell, dass der Einfluss einer einzelnen Gemeinde zu gering ist, als dass dies realistisch ist. In dieser Gruppe hatte beispielsweise die Stadt Langenhagen den stärksten Einfluss auf den Nivellierungssatz der Gewerbesteuer, aber auch sie müsste den Hebesatz um über 50 Prozentpunkte erhöhen, damit der Nivellierungssatz um einen Prozentpunkt steigt.

Bei den Großstädten ist der Einfluss einer einzelnen Stadt deutlich höher, dies illustriert das Beispiel der Stadt Salzgitter aus dem Jahr 2019: Die Stadt Salzgitter hat 2019 ihren Hebesatz für die Grundsteuer B sehr deutlich von 430 % auf 540 % erhöht, was den deutlichen Sprung des Nivellierungssatzes um sechs Prozentpunkte, der in Tabelle 2-3 zu sehen ist, erklärt.

Wenn eine der acht Großstädte mit 100.000 und mehr Einwohnerinnen und Einwohnern einen Hebesatz deutlich absenkt, kann dies den Nivellierungssatz und damit auch die Steuerkraft der Großstädte signifikant verringern. Dadurch wird den Großstädten im Vergleich zu den Städten und Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern auch in der Summe weniger Steuerkraft angerechnet, mit der Folge, dass die kleineren Städte und Gemeinden weniger Schlüsselzuweisungen erhalten. Wie in Abschnitt 2.5 dargestellt wurde, kam es aber nur bei der Gewerbesteuer zu einer Hebesatzsenkung, die dargestellten Überlegungen veranlassen die Großstädte also offenbar nicht, ihre Hebesätze zu senken.

4.2.4 Auswirkungen der Abschöpfungsquote auf die Gewerbesteuerhebesätze

Enß und Schwager¹⁵ (2006) weisen auf einen anderen Aspekt hin, der die Auswirkungen einer Hebesatzerhöhung auf den Steuermessbetrag aufgreift: Wenn eine Gemeinde ihren Gewerbesteuerhebesatz deutlich erhöht, muss sie damit rechnen, dass einzelne Unternehmen ihre Standortentscheidung überdenken und ggf. ihren Standort verlagern. In diesem Fall würde der Steuermessbetrag der Gemeinde sinken. Der niedrigere Messbetrag führt nun aber im kommunalen Finanzausgleich zu einer niedrigeren Steuerkraft und damit zu höheren Schlüsselzuweisungen (vgl. Abschnitt 4.2.2). Zudem verringert der niedrigere Messbetrag die Kreisumlage und auch die Gewerbesteuerumlage. Sofern nicht zu viele Unternehmen ihren Standort ändern, profitiert die Gemeinde also sowohl von höheren Isteinnahmen als von der niedrigeren Steuerkraftmesszahl. Aus Sicht von Enß und Schwager (2006) entsteht daraus für eine Kommune „ein Anreiz ihre Hebesätze im Vergleich zu(r) Situation ohne Finanzausgleich zu erhöhen.“

¹⁴ Auch die Gewerbesteuerumlage, die die Städte und Gemeinden an Land und Bund abführen müssen, ist unabhängig vom Istaufkommen und damit vom Hebesatz. Der Vervielfältiger (2020: 35 %) wird mit dem Messbetrag multipliziert, der sich als Quotient aus Istaufkommen und Hebesatz ergibt:

$$\text{Messbetrag} = \frac{\text{Istaufkommen}}{\text{Hebesatz}}$$

$$\text{Gewerbesteuerumlage} = \text{Messbetrag} \times \text{Vervielfältiger}.$$

Ein höherer Hebesatz führt also nicht zu einer höheren Gewerbesteuerumlage.

¹⁵ Enß, Petra und Robert Schwager (2006), Kommunaler Finanzausgleich und Gewerbesteuerhebesätze in Niedersachsen, Volkswirtschaftliches Seminar – Universität Göttingen, Diskussionsbeiträge Nr. 127.

Sie argumentieren mit der Abschöpfungsquote, „Sie gibt an, um wie viel die erhaltenen Zuweisungen gekürzt werden, bzw. die Umlagen steigen, wenn die Steuerkraft ebendieser Gebietskörperschaft um einen Euro steigt.“. Folglich wäre bei einer Verringerung der Abschöpfungsquote eine Abschwächung dieses Anreizes zu erwarten. Enß und Schwager (2006) kommen zu dem Ergebnis, dieses Ziel könnte „durch eine verringerte Einbeziehung der Gewerbesteuer in die Steuerkraft erreicht werden.“

Im nächsten Kapitel 5 wird allerdings gezeigt, dass eine abgeschwächte Einbeziehung der Gewerbesteuer in die Berechnung der Steuerkraftmesszahl zu Lasten der steuerschwachen Kommunen ginge. Auch Enß und Schwager (2006) weisen auf diese Auswirkung ihres Vorschlages hin.

4.3 FAZIT

Die Verwendung von Nivellierungssätzen hat einige Vorteile: Die Steuerkraftzahlen und damit die Schlüsselzuweisungen sind unabhängig von den festgelegten Hebesätzen der Gemeinden. Niedrige Hebesätze bzw. Absenkungen der Hebesätze werden nicht durch höhere Schlüsselzuweisungen finanziert, es kommt daher zu keinem Hebesatzsenkungswettlauf. Eine Erhöhung der Hebesätze führt – bei konstanten Messbeträgen – zu höheren Isteinnahmen, die bei der Gemeinde verbleiben. Eine Veränderung des Istaufkommens, die allein durch eine Änderung der Hebesätze entsteht, hat keine Auswirkungen auf die Steuerkraft. Eine Veränderung des Istaufkommens, die durch eine Änderung der Messbeträge entsteht, ändert dagegen auch die Steuerkraft. Ein weiterer Vorteil der niedersächsischen Regelung besteht darin, dass die Nivellierungssätze durch eine Rechenvorschrift festgelegt werden, es sind keine gesetzlichen Anpassungen notwendig.

Ein Nachteil dieser Regelung ist, dass es vorkommen kann, dass die Steuerkraft einer Kommune höher ist als die Isteinnahmen und sich die betroffenen Kommunen – subjektiv – benachteiligt fühlen. Es konnte aber in diesem Kapitel gezeigt werden, dass es – objektiv – zu keiner Benachteiligung kommt.

5 MÖGLICHE ALTERNATIVEN

In diesem Kapitel werden Alternativen zur derzeitigen Regelung sowie ihre Vor- und Nachteile dargestellt. Die Modellrechnungen werden mit Hilfe des kommunalen Finanzausgleichs 2020 untersucht, Vergleichsbasis sind also die tatsächlichen Ergebnisse des Finanzausgleichs 2020.

5.1 80 % DER DURCHSCHNITTSHEBESÄTZE ALS NIVELLIERUNGSSÄTZE

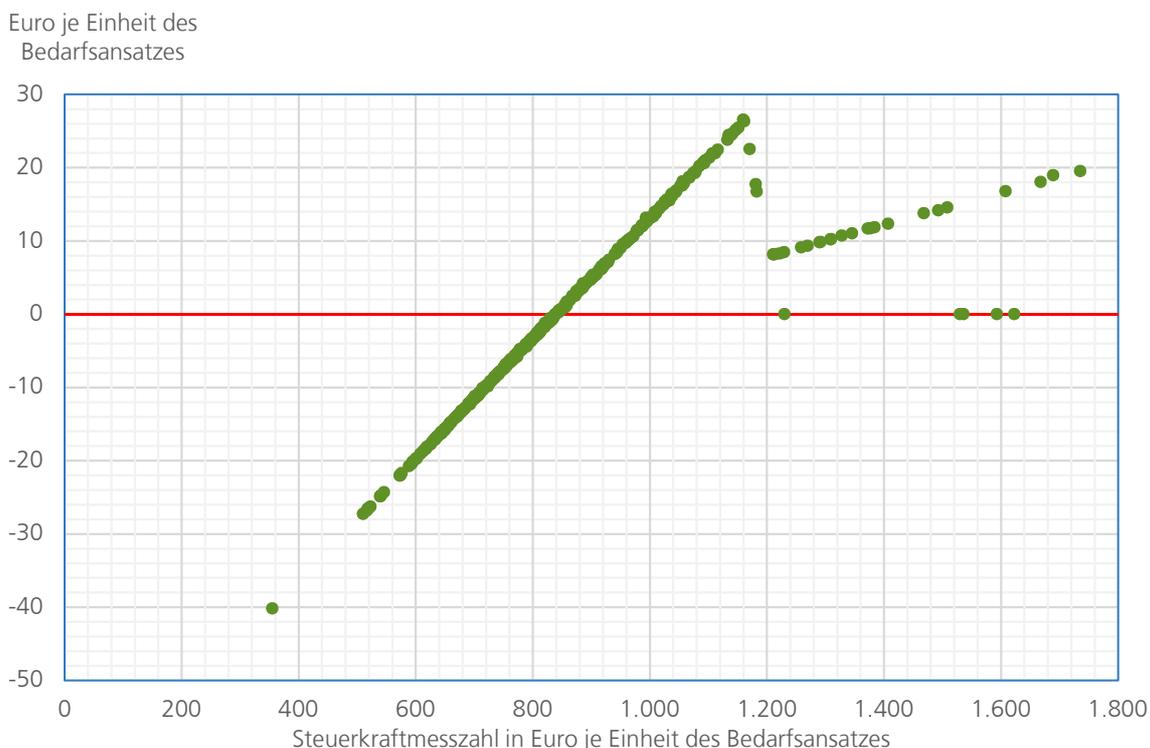
Eine naheliegende Variante wäre, statt 90 % des durchschnittlichen Hebesatzes nur 80 % zu verwenden, konsequenterweise sollten dann auch die Gemeindeanteile an der Einkommen- und an der Umsatzsteuer nur zu 80 % berücksichtigt werden. Tabelle 5-1 zeigt die sich ergebenden Nivellierungssätze. In dieser Variante kommt es nur noch in 40 Fällen dazu, dass Hebesätze der Gemeinden unterhalb der Nivellierungssätze liegen, gegenüber 284 bei der aktuellen Regelung mit 90 % des jeweiligen Durchschnitts. In Abbildung 2-3 bis Abbildung 2-5 war die 80 %-Linie bereits eingetragen worden, dort erfolgte allerdings eine Darstellung auf Gemeindeebene.

Tabelle 5-1 Realsteuerhebesätze 2018 als Berechnungsgrundlage für den Finanzausgleich 2020 – 80 %

Realsteuer	2020 - 80 %			2020 - 90 %		
	Nivellierungs-satz	rechneri-scher Anteil am Durch-schnitt 2018	Verwaltungsein-heiten mit Hebe-satz 2018 unter-halb Nivellie-rungssatz	Nivellie-rungs-satz	rechneri-scher Anteil am Durch-schnitt 2018	Verwaltungsein-heiten mit Hebe-satz 2018 unter-halb Nivellie-rungssatz
Städte mit 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern und mehr						
Grundsteuer A	313	80,0	1	352	90,0	4
Grundsteuer B	421	80,0	0	474	90,0	4
Gewerbe-steuer	360	80,0	0	405	90,0	1
Städte und Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern						
Grundsteuer A	307	80,0	10	345	90,0	86
Grundsteuer B	324	80,0	26	365	90,0	138
Gewerbe-steuer	311	80,0	3	349	90,0	51

Als nächstes wird mit Hilfe einer Modellrechnung dargestellt, welche Auswirkungen eine Absenkung der Nivellierungssätze auf 80 % hätte. Abbildung 5-1 zeigt das Ergebnis in einem Streudiagramm. Dargestellt sind die Gewinne und Verluste in Euro je Einheit des Bedarfsansatzes (also je gewichteten Einwohner) und die Steuerkraftmesszahl ebenfalls in Euro je Einheit des Bedarfsansatzes für alle 405 Verwaltungseinheiten. Steuerstarke Städte und Gemeinden liegen auf der x-Achse weit rechts, steuerschwache links.

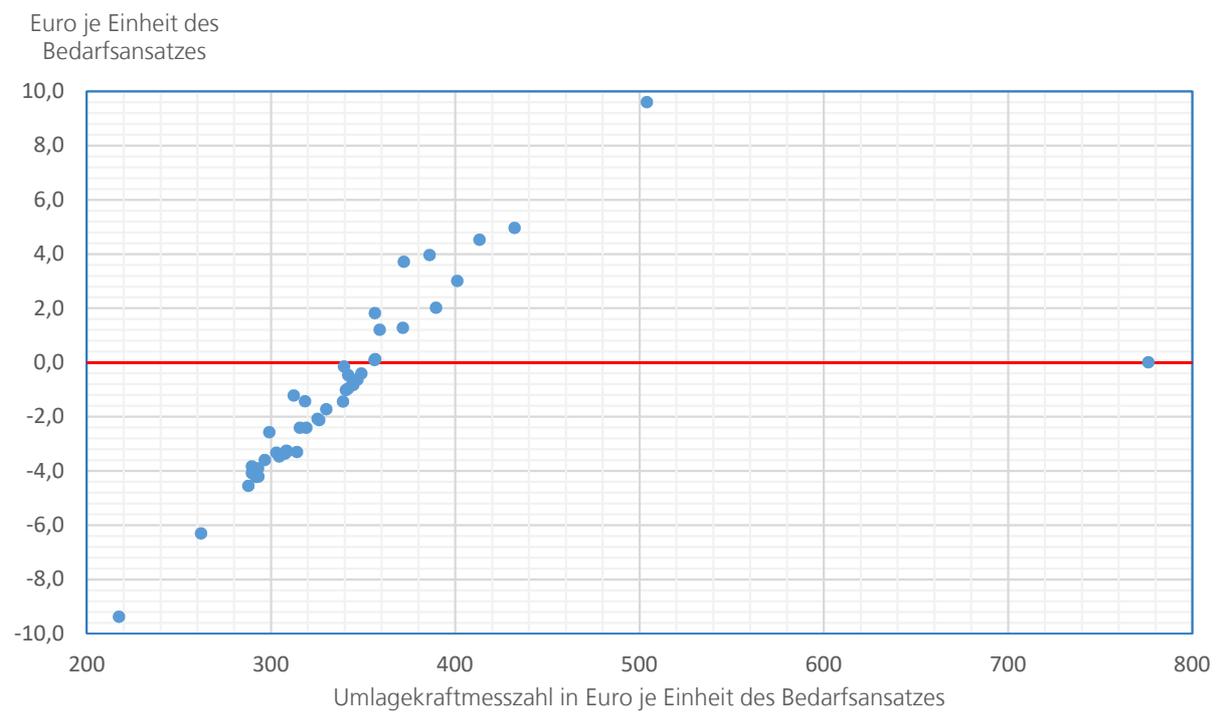
Abbildung 5-1 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2020: Auswirkungen einer 80-prozentigen Berücksichtigung der Steuerkraft – Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben



In der Abbildung sind anhand der Steuerkraft zwei Gruppen unterscheidbar, die erste liegt zwischen rd. 350 € und etwas über 1.150 €. Die zweite folgt danach, hierbei handelt es sich um die abundanten Gemeinden¹⁶. Die abundanten Gemeinden sowie die Gemeinden über rd. 800 € Steuerkraft gehören zu den Gewinnern. Sie profitieren davon, dass ihre hohen Steuereinnahmen nun weniger stark angerechnet werden. Die steuerschwachen Gemeinden sind die Verlierer dieser Variante. Steinrücken (2016) kommt in seiner Untersuchung zu identischen Ergebnissen.

In Abbildung 5-2 sind die Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben zu sehen. Auch hier sind es die finanzschwachen Kommunen, die am meisten verlieren.

Abbildung 5-2 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2020: Auswirkungen einer 80-prozentigen Berücksichtigung der Steuerkraft - Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben



Bei dieser Variante handelt es sich um eine einfach umzusetzende Variante, das Berechnungsverfahren muss nur geringfügig angepasst werden. Allerdings stellt sich die Frage, ob es akzeptiert werden soll, dass steuerschwache Städte und Gemeinden weniger Schlüsselzuweisungen erhalten.

5.2 FIXE NIVELLIERUNGSSÄTZE

Alternativ zu einer jährlichen Neuberechnung der Nivellierungssätze können fixe Sätze verwendet werden. Bei dieser Variante muss entschieden werden, auf welche Werte die Nivellierungssätze festgelegt werden und ob und in welchem Rhythmus sie angepasst werden.

5.2.1 Regelmäßige Anpassungen der Nivellierungssätze

Es könnte ein regelmäßiger Anpassungsmechanismus vorgesehen werden, beispielsweise mit einer Neuberechnung alle 5 oder 10 Jahre. Weitere Varianten sind denkbar, beispielsweise könnten

¹⁶ Abundante Gemeinden sind so steuerstark, dass sie keine Schlüsselzuweisungen erhalten und darüber hinaus eine Finanzausgleichsumlage abführen müssen.

die Nivellierungssätze automatisch neu festgelegt werden, wenn der Anteil 80 % des Durchschnittshebesatzes unterschreitet. Das wäre dann vermutlich unterschiedlich für die drei Realsteuern.

Es ist allerdings fraglich, ob eine Anpassung der Nivellierungssätze in größeren zeitlichen Abständen den gewünschten Effekt hätte: Die Kapitel 2, 3 und 4 haben gezeigt, dass der kommunale Finanzausgleich allenfalls ein – schwacher – Einflussfaktor von mehreren auf die Veränderung der Hebesätze ist. Eine Anpassung der Nivellierungssätze wäre daher in der Regel eine Erhöhung, die Steigerung der Nivellierungssätze würde nun jedoch in größeren Sprüngen geschehen. Einige Kommunen könnten dies zum Anlass nehmen, ihre Hebesätze „wegen des Finanzausgleichs“ zu erhöhen. Der – tatsächlich nicht einmal zutreffende – Mechanismus wäre also nicht durchbrochen.

Variante 1

Auch für diese Variante wird eine Modellrechnung durchgeführt, beispielhaft werden die Nivellierungssätze von 2015 verwendet. Bei dieser Variante kommt es nur noch in 144 Fällen dazu, dass die Hebesätze von Gemeinden unterhalb der Nivellierungssätze liegen. Wie Tabelle 5-2 zeigt, beträgt der rechnerische Anteil der Realsteuern, der berücksichtigt wird, dann nicht 90 %, sondern rd. 85 %, die Gemeindeanteile an der Einkommen- und an der Umsatzsteuer werden weiterhin zu 90 % berücksichtigt.

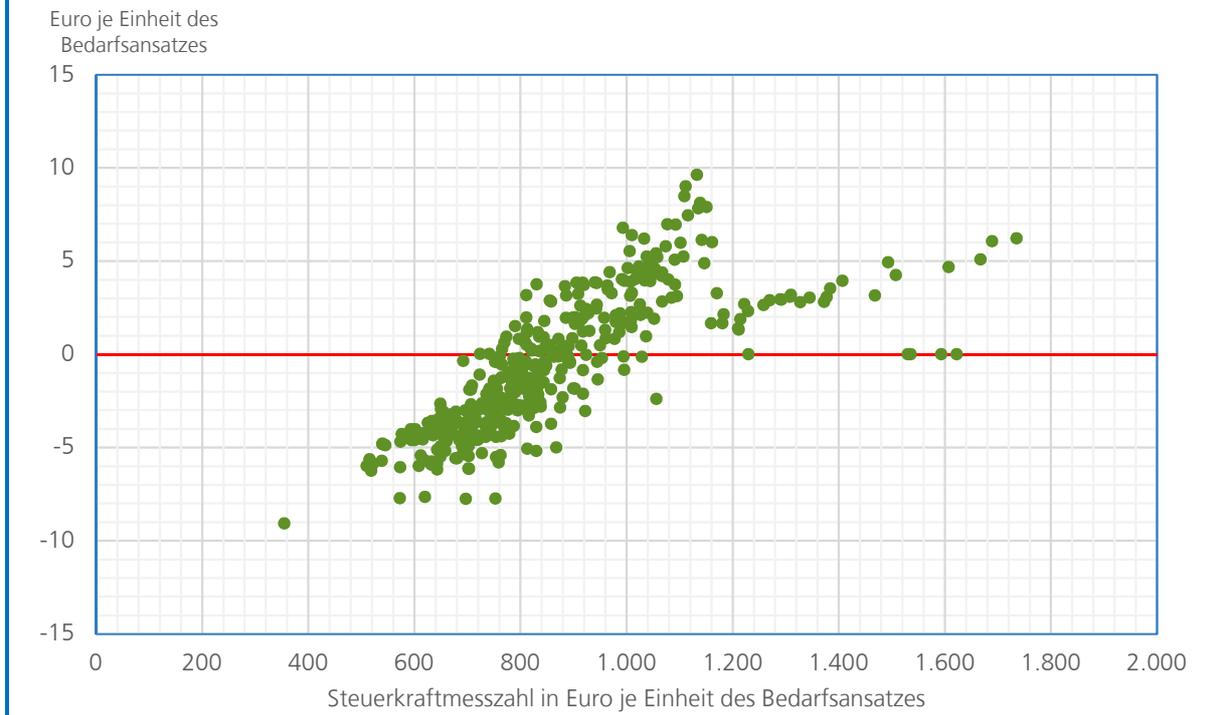
Tabelle 5-2 Nivellierungssätze des kommunalen Finanzausgleichs der Jahre 2015 und 2020 im Vergleich – Variante 90 %

Realsteuer	2015 (Werte aus 2013)			2020 (Werte aus 2018)		
	Nivellierungssatz	rechnerischer Anteil am Durchschnitt 2018	Verwaltungseinheiten mit Hebesatz 2018 unterhalb Nivellierungssatz	Nivellierungssatz	rechnerischer Anteil am Durchschnitt 2018	Verwaltungseinheiten mit Hebesatz 2018 unterhalb Nivellierungssatz
Städte mit 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern und mehr						
Grundsteuer A	334	85,4	3	352	90,0	4
Grundsteuer B	467	88,7	4	474	90,0	4
Gewerbesteuer	386	85,8	1	405	90,0	1
Städte und Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern						
Grundsteuer A	327	85,3	34	345	90,0	86
Grundsteuer B	345	85,1	71	365	90,0	138
Gewerbesteuer	337	86,9	31	349	90,0	51

Die Realsteuern hätten dann also ein niedrigeres Gewicht als die beiden Gemeindeanteile. Das Ergebnis zeigt Abbildung 5-3. Die Auswirkungen sind ganz ähnlich zu der vorherigen Variante, da aber die Steuerarten unterschiedlich stark berücksichtigt werden, ergibt sich eine etwas diffusere Punktwolke. Auch hier profitieren aber die steuerstarken Gemeinden, während die steuerschwachen verlieren. Da die Nivellierungssätze im Beispiel mehr als 80 % des Durchschnitts betragen, sind die Gewinne und Verluste etwas niedriger als in Abbildung 5-1. Die Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben sind vergleichsweise gering – zwischen -1,91 €/ Einheit des Bedarfsansatzes für den Landkreis Lüchow-Dannenberg und +1,60 €/ Einheit des Bedarfsansatzes für die Stadt Braunschweig – und werden daher nicht detailliert dargestellt.

Wenn die Realsteuerhebesätze auch aus anderen Gründen als dem kommunalen Finanzausgleich angehoben werden, bedeutet die Fixierung der Nivellierungssätze auf einen bestimmten Wert, dass ihr Anteil am (dann gestiegenen) Durchschnittshebesatz sinkt.

Abbildung 5-3 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2020: Nivellierungssätze von 2015 – Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben



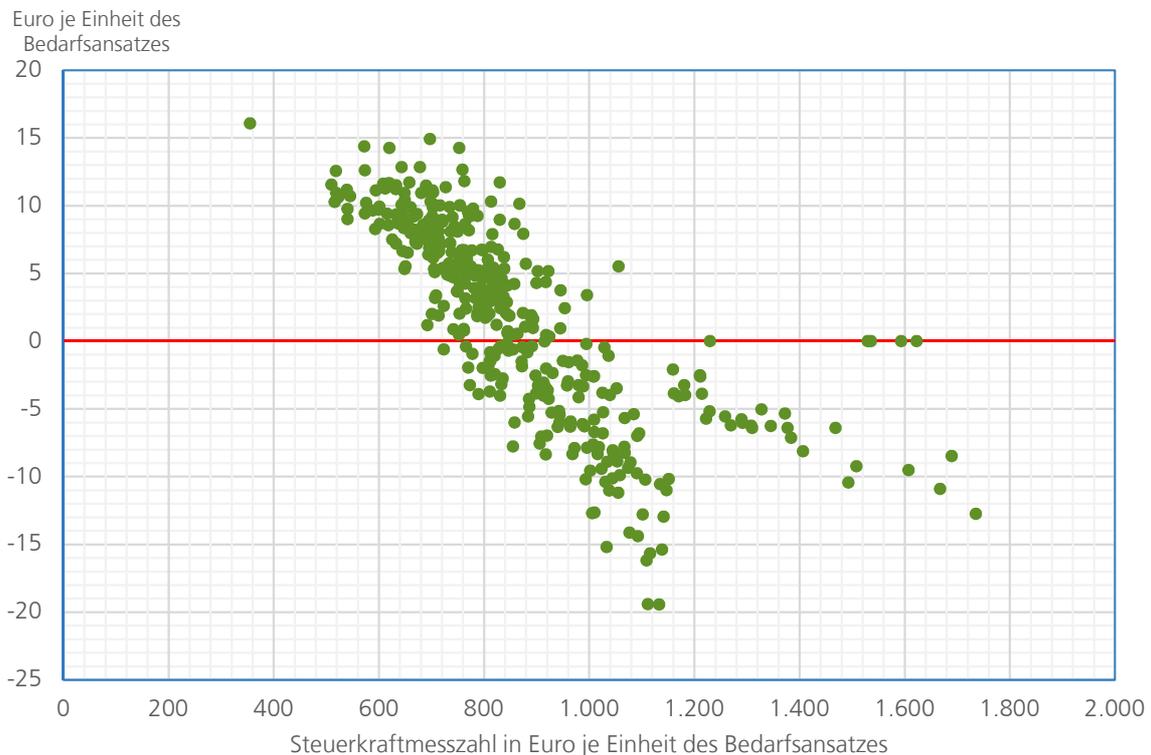
Variante 2

Die steuerschwachen Kommunen würden gewinnen, wenn als fixe Nivellierungssätze mehr als 90 % der Durchschnittswerte verwendet werden, im einfachsten Fall 100 %. In Tabelle 5-3 sind die Durchschnittswerte des Jahres 2015 dargestellt, werden sie im Finanzausgleich 2020 als Nivellierungssätze verwendet, beträgt ihr Anteil mehr als 90 %. Allerdings sind natürlich die so bestimmten Nivellierungssätze deutlich höher als die bisherigen, so dass es nun in 493 Fällen dazu kommt, dass Hebesätze unterhalb der Nivellierungssätze liegen. In Abbildung 5-4 ist zu sehen, dass von dieser Variante tatsächlich die steuerschwachen Gemeinden profitieren.

Tabelle 5-3 Nivellierungssätze des kommunalen Finanzausgleichs der Jahre 2015 und 2020 im Vergleich – Variante 100 %

Realsteuer	2015 (Werte aus 2013)			2020 (Werte aus 2018)		
	100 % Durchschnitt	rechnerischer Anteil am Durchschnitt 2018	Verwaltungseinheiten mit Hebesatz 2018 unterhalb Nivellierungssatz	Nivellierungssatz	rechnerischer Anteil am Durchschnitt 2018	Verwaltungseinheiten mit Hebesatz 2018 unterhalb Nivellierungssatz
Städte mit 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern und mehr						
Grundsteuer A	371	94,9	4	352	90,0	4
Grundsteuer B	519	98,5	5	474	90,0	4
Gewerbesteuer	429	95,3	2	405	90,0	1
Städte und Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern						
Grundsteuer A	363	94,7	139	345	90,0	86
Grundsteuer B	384	94,7	210	365	90,0	138
Gewerbesteuer	375	96,7	133	349	90,0	51

**Abbildung 5-4 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2020:
Durchschnittswerte von 2015 – Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindefaufgaben**



Bei einer stärkeren Berücksichtigung der Steuerkraft – oberhalb von 90 % – gewinnen die steuerschwachen Städte und Gemeinden während die steuerstarken verlieren. Allerdings liegen bei dieser Variante nun sehr viel mehr Gemeinden unterhalb der Nivellierungssätze, so dass das eigentlich verfolgte Ziel verfehlt wird.

5.2.2 Fixe Nivellierungssätze ohne Anpassungsregelung

Im einfachsten Fall werden die Nivellierungssätze im NFAg ohne Regelung zur regelmäßigen Anpassung festgelegt. Diese Regelung entspricht einem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP im Niedersächsischen Landtag¹⁷ vom 3. September 2019, dort werden die Nivellierungssätze von 2019 festgeschrieben. Sie verbleiben dann auf diesem Wert, bis sie durch eine Gesetzesänderung angepasst werden.

Falls Hebesätze dennoch – aus anderen Gründen – steigen, sinkt der Anteil der Realsteuern, der berücksichtigt wird, immer weiter. In Tabelle 5-4 ist dargestellt, welche Werte sich ergeben, wenn die Nivellierungssätze des kommunalen Finanzausgleichs des Jahres 1999 – dem Jahr der Einführung der derzeitigen Regelung – bis heute unverändert geblieben wären.

¹⁷ Vgl. Niedersächsischer Landtag, Gesetzentwurf der Fraktion der FDP, Landtagsdrucksache 18/ 4496.

Tabelle 5-4 Nivellierungssätze des kommunalen Finanzausgleichs der Jahre 1999 und 2020 im Vergleich

Realsteuer	1999 (Werte aus 1997)			2020 (Werte aus 2018)		
	Nivellierungssatz	rechnerischer Anteil am Durchschnitt 2018	Verwaltungseinheiten mit Hebesatz 2018 unterhalb Nivellierungssatz	Nivellierungssatz	rechnerischer Anteil am Durchschnitt 2018	Verwaltungseinheiten mit Hebesatz 2018 unterhalb Nivellierungssatz
Städte mit 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern und mehr						
Grundsteuer A	298	76,2	0	352	90,0	4
Grundsteuer B	416	79,0	0	474	90,0	4
Gewerbesteuer	383	85,1	1	405	90,0	1
Städte und Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern						
Grundsteuer A	275	71,7	0	345	90,0	86
Grundsteuer B	283	69,8	2	365	90,0	138
Gewerbesteuer	301	77,6	2	349	90,0	51

Es kommt nur noch in insgesamt fünf Fällen dazu, dass Hebesätze unterhalb der Nivellierungssätze liegen, allerdings liegen die rechnerischen Anteile am Durchschnittswert für 2020 teilweise deutlich niedriger als 80 %. Auf die Darstellung des Ergebnisses wird verzichtet, da die Abbildung ganz ähnlich wie Abbildung 5-3 aussieht, allerdings liegen die Veränderung hier zwischen -30 und +50 Euro. Hier würden die steuerschwachen Städte und Gemeinden also noch mehr Schlüsselzuweisungen verlieren.

Wenn die Nivellierungssätze endgültig festgelegt werden, entfällt das Problem des sprunghaften Anstiegs. Letztlich ist der Gesetzgeber aber natürlich frei, die Nivellierungssätze anzupassen. Da der Anteil der Nivellierungssätze sich jedes Jahr weiter von den Durchschnittshebesätzen entfernt, fallen bei dieser Variante die Verluste der steuerschwachen Gemeinden – verglichen mit der geltenden Regelung – jedes Jahr etwas höher aus.

5.3 ANPASSUNG DER KLASSENEINTEILUNG

Wie in Abschnitt 2.6 dargelegt wurde, werden die Nivellierungssätze seit der Reform des kommunalen Finanzausgleichs ab dem Jahr 1999 getrennt für Städte und Gemeinde mit weniger bzw. mit mehr als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern berechnet. In diesem Abschnitt wird untersucht, was sich bei einer einheitlichen Festlegung der Nivellierungssätze und – alternativ dazu – bei einer stärkeren Differenzierung der Klassen ergibt.

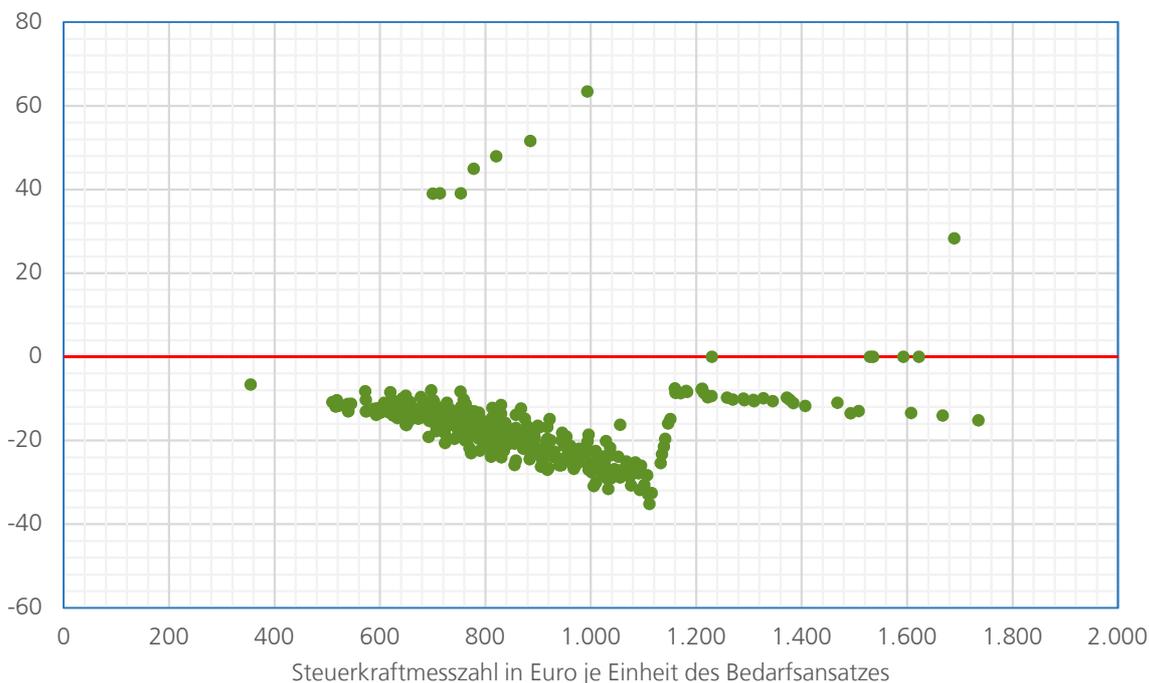
5.3.1 Einheitliche Nivellierungssätze

Tabelle 5-5 zeigt die Ergebnisse einer einheitlichen Festlegung der Nivellierungssätze. Für die Großstädte bedeutet dies eine deutliche Absenkung, für die Städte und Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern steigen die Nivellierungssätze teilweise deutlich. Es kommt also zu der in Abschnitt 4.2.3 dargestellten Verschiebung: Rechnerisch sinkt die Steuerkraft der Großstädte, entsprechend wären auch die acht Großstädte die Gewinner dieser Regelung. Insgesamt liegen nun 419 Verwaltungseinheiten unterhalb der Nivellierungssätze, also sogar mehr als vorher – das angestrebte Ziel wird verfehlt. Die Ergebnisse der Modellrechnung zeigt Abbildung 5-5, die acht Großstädte liegen oberhalb der Nulllinie.

Tabelle 5-5 Einteilung der Städte und Gemeinden in eine Klasse zur Berechnung der Nivellierungssätze

Realsteuer	2020 - Einheitliche Nivellierungssätze			2020 – Zwei Klassen		
	Nivellierungssatz	rechnerischer Anteil am Durchschnitt 2018	Verwaltungseinheiten mit Hebesatz 2018 unterhalb Nivellierungssatz	Nivellierungssatz	rechnerischer Anteil am Durchschnitt 2018	Verwaltungseinheiten mit Hebesatz 2018 unterhalb Nivellierungssatz
Städte mit 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern und mehr						
Grundsteuer A	345	88,2	3	352	90,0	4
Grundsteuer B	388	73,7	0	474	90,0	4
Gewerbesteuer	366	81,3	1	405	90,0	1
Städte und Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern						
Grundsteuer A	345	90,0	86	345	90,0	86
Grundsteuer B	388	95,7	214	365	90,0	138
Gewerbesteuer	366	94,4	115	349	90,0	51

Abbildung 5-5 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2020: Einteilung der Städte und Gemeinden in eine Klasse zur Berechnung der Nivellierungssätze -Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben

Euro je Einheit des
Bedarfsansatzes

5.3.2 Differenziertere Klasseneinteilung

Alternativ zur Verwendung von einheitlichen Hebesätzen könnte die Klassenaufteilung stärker differenziert werden. In Tabelle 5-6 wird gezeigt, welche Nivellierungssätze sich ergeben, wenn die Klasseneinteilung der Einwohnergewichtung auch für die Steuerkraftberechnung übernommen wird.

Mit nun 226 Verwaltungseinheiten liegen etwas weniger unterhalb der Nivellierungssätze. Abbildung 5-6 zeigt die Ergebnisse der Modellrechnung. Es kommt zu sehr heterogenen Auswirkungen

in den einzelnen Klassen, insgesamt zeigt sich ein eher diffuses Bild. In Soyka und Rebeggiani¹⁸ (2011) war vorgeschlagen worden, eine Neuberechnung der Einwohnergewichtung nur kombiniert mit einer Anpassung der Klassen bei der Steuerkraftberechnung vorzusehen. Dies stellt einen sehr komplexen Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich dar mit teilweise gegenläufigen Effekten, zudem bliebe es bei der jährlichen Neuberechnung der Nivellierungssätze.

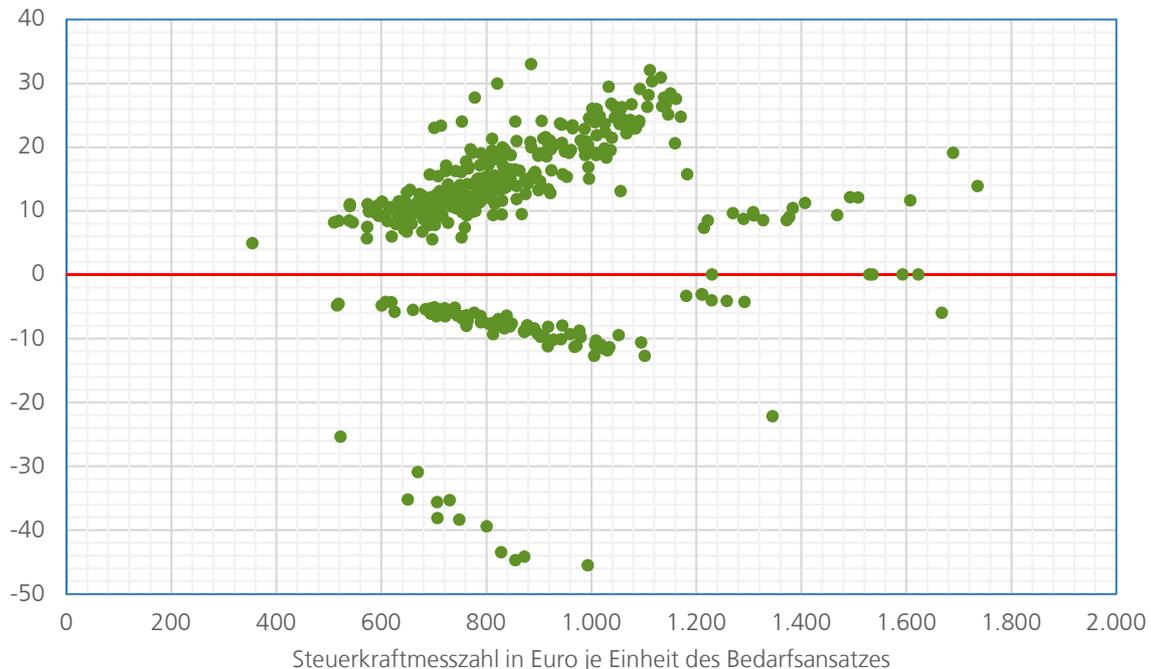
Tabelle 5-6 Einteilung der Städte und Gemeinden in sieben Klassen zur Berechnung der Nivellierungssätze

Realsteuer	Sieben Klassen			2020 – Zwei Klassen		
	Nivellierungssatz	rechnerischer Anteil am Durchschnitt 2018	Verwaltungseinheiten mit Hebesatz 2018 unterhalb Nivellierungssatz	Nivellierungssatz	rechnerischer Anteil am Durchschnitt 2018	Verwaltungseinheiten mit Hebesatz 2018 unterhalb Nivellierungssatz
Städte mit 500.000 Einwohnerinnen und Einwohnern und mehr (1 Kommune)						
Grundsteuer A	477	122,0	0	352	90,0	0
Grundsteuer B	540	102,5	0	474	90,0	0
Gewerbesteuer	432	96,0	0	405	90,0	0
Städte mit 250.000 bis unter 500.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (unbesetzt)						
Städte mit 100.000 bis unter 250.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (7 Kommunen)						
Grundsteuer A	338	86,4	3	352	90,0	4
Grundsteuer B	436	82,8	1	474	90,0	4
Gewerbesteuer	378	84,0	1	405	90,0	1
Städte und Gemeinde mit 50.000 bis unter 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (11 Kommunen)						
Grundsteuer A	335	87,4	1	345	90,0	3
Grundsteuer B	428	105,5	2	365	90,0	1
Gewerbesteuer	381	98,3	1	349	90,0	0
Städte und Gemeinde mit 20.000 bis unter 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (84 Kommunen)						
Grundsteuer A	356	92,9	23	345	90,0	19
Grundsteuer B	371	91,5	53	365	90,0	20
Gewerbesteuer	358	92,3	8	349	90,0	8
Städte und Gemeinde mit 10.000 bis unter 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (166 Kommunen)						
Grundsteuer A	338	88,2	30	345	90,0	41
Grundsteuer B	344	84,8	37	365	90,0	72
Gewerbesteuer	333	85,9	13	349	90,0	26
Städte und Gemeinde mit 0 bis unter 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (136 Kommunen)						
Grundsteuer A	347	90,5	23	345	90,0	23
Grundsteuer B	346	85,3	23	365	90,0	45
Gewerbesteuer	334	86,1	7	349	90,0	17

¹⁸ Soyka, Dirk und Luca Rebeggiani (2011), Überprüfung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen.

Abbildung 5-6 Modellrechnung zum kommunalen Finanzausgleich 2020: Einteilung der Städte und Gemeinden in sieben Klassen zur Berechnung der Nivellierungssätze - Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben

Euro je Einheit des
Bedarfsansatzes



5.4 REGELUNGEN IN ANDEREN LÄNDERN

Der Deutsche Landkreistag veröffentlicht jährlich den Kommunalfinanzbericht¹⁹, zuletzt die Ausgabe für 2020, dort findet sich auch eine Übersicht der Regelungen der Steuerkraftberechnung im kommunalen Finanzausgleich in allen Ländern. Anhand dieser Übersicht wird hier ein kurzer Überblick über die Regelungen gegeben.

In allen 13 Flächenländern werden Nivellierungssätze verwendet. Diese werden unterschiedlich durch die Länder festgelegt, grundsätzlich lassen sich hierbei jedoch zwei Verfahren unterscheiden. In sieben Ländern (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen) werden die fiktiven Hebesätze vom Land bestimmt und bleiben bis zu einer gesetzlichen Anpassung fix. In fünf Ländern (Brandenburg, Niedersachsen, Saarland, Sachsen und Schleswig-Holstein) werden die Nivellierungssätze dynamisch ermittelt, indem ein festgelegter Prozentsatz des gewogenen Landesdurchschnitts der Realsteuerhebesätze (i.d.R. des Vorjahres) die Nivellierungssätze automatisch und regelmäßig anpasst. Neben Niedersachsen werden auch in zwei anderen Ländern (Saarland und Schleswig-Holstein) die Landesdurchschnittshebesätze um einen gewissen Prozentsatz verringert. Eine Sonderrolle nimmt Nordrhein-Westfalen ein, hier enthält das Gemeindefinanzierungsgesetz feste Nivellierungssätze, allerdings wird das Gesetz jedes Jahr neu verabschiedet²⁰, und es existiert eine Rechenvorschrift,

¹⁹ Deutscher Landkreistag, Kommunalfinanzbericht 2019/ 2020 in: Der Landkreis – Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung, Oktober 2020.

²⁰ Vgl. Deutscher Landkreistag (2020), S. 648.

nach der die Nivellierungssätze berechnet werden. Seit 2019 wird der Abschlag sogar nach Realsteuerart differenziert²¹.

Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal in der Festsetzung der fiktiven Hebesätze stellt die Differenzierung zwischen kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden (Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt) bzw. Gemeinden mit mehr bzw. weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (Niedersachsen) dar. In Sachsen wird ein kombiniertes Verfahren angewendet: für kreisangehörige Gemeinden wird der gewogene Landesdurchschnitt verwendet, für die kreisfreien Städte hingegen werden die Nivellierungssätze fix vorgegeben.

Die Häufigkeit der Anpassung bei den gesetzlich geregelten Nivellierungssätze variiert von keiner Anpassung in den letzten 20 Jahren, wie in Baden-Württemberg, bis hin zu relativ häufigen Anpassungen in Nordrhein-Westfalen.

Weitere Ansätze, die Steuerkraftberechnung in Niedersachsen zu modifizieren – über die dargestellten Varianten hinaus – ergeben sich daraus nicht.

5.5 FAZIT

In diesem Kapitel wurden einige denkbare Alternativen zur derzeitigen Regelung zur Berechnung der Steuerkraft vorgestellt und Modellrechnungen dazu durchgeführt. Die Ergebnisse der Kapitel 2, 3 und 4 zeigten, dass die Regelung des kommunalen Finanzausgleich – objektiv – einer Gemeinde kein Argument liefern, ihre Realsteuerhebesätze zu erhöhen. So gesehen versuchen die Varianten ein Problem zu lösen, das es nicht gibt. Veränderungen des Finanzausgleichs führen – bei konstanter Zuweisungsmasse – zu Gewinnern und Verlierern. Die vorgestellten Varianten, die ein möglicherweise – subjektiv – vorhandenes Gefühl verringern, die Hebesätze erhöhen zu müssen, führen dazu, dass die steuerschwachen Gemeinden verlieren.

6 ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT

Dieses Gutachten untersucht die Frage, ob die Verwendung von jährlich Neuberechneten Nivellierungssätzen im kommunalen Finanzausgleich – zumindest tendenziell – dazu führt, dass die Realsteuerhebesätze in Niedersachsen kontinuierlich steigen.

In Kapitel 2 wurde die Entwicklung der Realsteuerhebesätze von 1999 bis 2019 untersucht, dabei zeigte sich ein deutlicher Anstieg der durchschnittlichen Hebesätze. Die Untersuchung der einzelnen Erhöhungen ergab, dass es nur in einem kleinen Teil aller Erhöhungen von ca. einem Viertel zu einem Sprung über die Nivellierungssätze kam.

Dies bestätigte die in Kapitel 3 präsentierte Umfrage bei 27 niedersächsischen Kommunen nach den Ursachen für Hebesatzerhöhungen, dabei waren Mehrfachnennungen möglich. 26 Gemeinden gaben an, dass „Maßnahmen zur Haushaltsicherung“ die Ursache sind. Sechs Gemeinden nannten allerdings auch den kommunalen Finanzausgleich als einen Grund von mehreren.

Wie in Kapitel 4 gezeigt wurde, benachteiligt die Verwendung von Nivellierungssätzen die Städte und Gemeinden, die unterhalb der Nivellierungssätze liegen, nicht. Die Schlüsselzuweisungen sind unabhängig von der Höhe der Hebesätze in den Gemeinden, entscheidend sind die Steuermessbeträge, und die Regelungen zur Berechnung der Steuerkraftmesszahl bieten keinen Anreiz, die Hebesätze zu erhöhen

²¹ Vgl. Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (2019), Erläuterungen zur Gemeindefinanzierung 2020, Aktualisierung November 2019.

Zu Erhöhungen der Hebesätze wegen des kommunalen Finanzausgleichs kann es aber bereits kommen, wenn es nur die Vermutung gibt, dass Hebesätze unterhalb der Nivellierungssätze von Nachteil wären. Wichtig ist daher, die Funktionsweise des kommunalen Finanzausgleichs zu erklären, um diesem Irrtum entgegen zu wirken. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Arbeitsgemeinschaft der Thüringer Industrie- und Handelskammern gemeinsam mit dem Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales ein Argumentationspapier²² veröffentlicht hat, in dem herausgearbeitet wird, dass Hebesätze unterhalb der Nivellierungssätze nicht zu niedrigeren Zuweisungen führen.

Diese Ergebnisse lassen folgenden Schluss zu: Allenfalls ein kleiner Teil der in Abbildung 2-2 zu erkennenden Hebesatzsteigerungen – der auf einer subjektiv empfundenen Benachteiligung beruht und quantitativ nicht zu beziffern ist – ist auf den kommunalen Finanzausgleich zurückzuführen. Andere Gründe für die Erhöhungen überwiegen. Daraus lässt sich kein Grund ableiten, die Steuerkraftberechnung im kommunalen Finanzausgleich zu ändern.

Dennoch wurden in Kapitel 5 einige Alternativen zur derzeitigen Regelung der Steuerkraftberechnung vorgestellt und ihre Auswirkungen anhand von Modellrechnungen mit dem kommunalen Finanzausgleich 2020 präsentiert. Eine Alternative stellt nur dann eine eindeutige Verbesserung dar, wenn sie keine Nachteile aufweist, die überwiegen. Dies gilt für keine der untersuchten Alternativen: Die Verwendung von fixen Nivellierungssätzen führt zu Verlusten bei den steuerschwachen Kommunen, ebenso eine schwächere Berücksichtigung der Steuerkraft, beispielsweise mit nur 80 %.

Eine Empfehlung für eine Änderung des Berechnungsverfahrens der Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich wird daher nicht ausgesprochen.

7 LITERATURVERZEICHNIS

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER THÜRINGER INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMERN UND DES THÜRINGER MINISTERIUMS FÜR INNERES UND KOMMUNALES (ohne Jahr), Gemeinsames Argumentationspapier der Arbeitsgemeinschaft der Thüringer Industrie- und Handelskammern und des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales zur Wirkungsweise der Nivellierungshebesätze im kommunalen Finanzausgleich in Thüringen.

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2020), Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969, BMF-Dokumentation.

DEUTSCHER LANDKREISTAG, Kommunalfinanzbericht 2019/ 2020 in: Der Landkreis – Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung, Oktober 2020.

ENß, PETRA UND ROBERT SCHWAGER (2006), Kommunaler Finanzausgleich und Gewerbesteuerhebesätze in Niedersachsen, Volkswirtschaftliches Seminar – Universität Göttingen, Diskussionsbeitrag Nr. 127.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist

²² Arbeitsgemeinschaft der Thüringer Industrie- und Handelskammern und des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales (ohne Jahr), Gemeinsames Argumentationspapier der Arbeitsgemeinschaft der Thüringer Industrie- und Handelskammern und des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales zur Wirkungsweise der Nivellierungshebesätze im kommunalen Finanzausgleich in Thüringen.

HARDT, ULRIKE UND JÖRG SCHMIDT (1998), Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen - eine Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Innenministeriums, Hannover. Landtagsdrucksache 14/ 440.

HOLLER, BENJAMIN (2018), Verteilungswirkung der fiktiven Hebesätze im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen August 2018.

LANDESAMT FÜR STATISTIK NIEDERSACHSEN (2021), Kommunaler Finanzausgleich 2020, Statistische Berichte Niedersachsen L II S – j / 2020, (erscheint im ersten Halbjahr 2021).

MINISTERIUM FÜR HEIMAT, KOMMUNALES, BAU UND GLEICHSTELLUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (2019), Erläuterungen zur Gemeindefinanzierung 2020, Aktualisierung November 2019.

NIEDERSÄCHSISCHER LANDTAG, Gesetzentwurf der Fraktion der FDP, Landtagsdrucksache 18/ 4496.

Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) in der Fassung vom 14. September 2007, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.09.2020 (Nds. GVBl. S. 288).

NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR INNERES UND SPORT (2017), Zwischenbilanz der Niedersächsischen Entschuldungsprogramme, Hannover.

SOYKA, DIRK UND LUCA REBEGGIANI (2011), Überprüfung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport.

STATISTISCHES BUNDESAMT (DESTATIS), Genesis-Datenbank, Realsteuervergleich, Statistik-Code 71231.

STATISTISCHES BUNDESAMT (DESTATIS), Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 5, 1999 und 2018.

STEINRÜCKEN, TORSTEN (2016), Wie wirken fiktive Hebesätze real? – Überlegungen zum Einfluss fiktiver Hebesätze auf kommunale Schlüsselzuweisungen, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift, Heft 6, Juni 2016.