

ÜBERPRÜFUNG DES KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHS IN HESSEN

GUTACHTEN IM AUFTRAG DES
HESSISCHEN MINISTERIUMS DER FINANZEN (HMDF)

GUTACHTENTEIL
NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE

Leipzig, April 2024

Prof. Dr. Thomas Lenk

Dr. Mario Hesse

Dr. Tim Starke

INHALT

Abbildungsverzeichnis.....	3
Tabellenverzeichnis	3
Abkürzungsverzeichnis.....	4
0 Einführung und Zusammenfassung.....	6
0.1 Gutachtenauftrag und Struktur des Gutachtens	6
0.2 Executive Summary	6
1 Überprüfung der Steuerkraftberechnung im horizontalen Finanzausgleich	7
1.1 Grundmodell des Schlüsselzuweisungssystems	8
1.2 Berechnung der Steuerkraft.....	10
1.3 Funktionsweise der Nivellierungshebesätze	10
2 Höhe der Nivellierungshebesätze	12
2.1 Empirische Untersuchung der Hebesätze in Hessen	12
2.2 Vergleich mit den Hebesätzen im HFAG.....	19
2.3 Entwicklung der Hebesätze in Hessen seit 2014	21
2.3.1 Grundsteuer B	21
2.3.2 Gewerbesteuer	23
2.3.3 Zwischenfazit	25
2.4 Modellrechnungen	25
2.5 Fixe versus dynamische Hebesätze - „Hebesatzspirale“	33
2.6 Geteilte Nivellierungshebesätze als Alternative	35
3 Zusammenfassung der gutachterlichen Empfehlungen	38
4 Literaturverzeichnis	39

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Grundmodell zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich	9
Abbildung 2:	Landesdurchschnittliche Hebesätze der Gewerbesteuer 2015, 2018 und 2022	13
Abbildung 3:	Landesdurchschnittliche Hebesätze der Grundsteuer B 2015, 2018 und 2022	14
Abbildung 4:	Differenzierung der Hebesätze der Gewerbesteuer nach Gemeindetypen und Größenklassen, 2022.....	15
Abbildung 5:	Hebesätze der Gewerbesteuer in den hessischen Gemeinden 2022	17
Abbildung 6:	Differenzierung der Hebesätze der Grundsteuer B nach Gemeindetypen und Größenklassen, 2022.....	18
Abbildung 7:	Hebesätze der Grundsteuer B in den hessischen Gemeinden 2022	18
Abbildung 8:	Fiktive Mehr- bzw. Mindereinnahmen der hessischen Gemeinden infolge der Hebesatzpolitik.....	19
Abbildung 9:	Nivellierungshebesätze und landesdurchschnittliche Hebesätze im Vergleich 2014-2022	20
Abbildung 10:	Verteilung der Gemeinden auf Hebesatzklassen, Grundsteuer B.....	21
Abbildung 11:	Entwicklung der Hebesätze 2014-2022, Grundsteuer B	22
Abbildung 12:	Absolute und relative Veränderung der Hebesätze der Grundsteuer B in den hessischen Gemeinden 2014-2022.....	23
Abbildung 13:	Verteilung der Gemeinden auf Hebesatzklassen, Gewerbesteuer	24
Abbildung 14:	Entwicklung der Hebesätze 2014-2022, Gewerbesteuer.....	24
Abbildung 15:	Absolute und relative Veränderung der Hebesätze der Gewerbesteuer in den hessischen Gemeinden 2014-2022	25
Abbildung 16:	Steuerkraftmesszahlen der kreisangehörigen Gemeinden in Abhängigkeit der Nivellierungshebesätze 2024	29
Abbildung 17:	Veränderung der Schlüsselzuweisungen und der Solidaritätumlage der kreisangehörigen Gemeinden 2024 bei Aktualisierung der Nivellierungshebesätze (Erstrundeneffekte).....	29
Abbildung 18:	Veränderung der Schlüsselzuweisungen der Landkreise 2024 bei Aktualisierung der Nivellierungshebesätze (Bruttoeffekt ohne Auswirkungen bei den erhaltenen und zu entrichtenden Umlagen)	30
Abbildung 19:	Veränderung der Schlüsselzuweisungen der kreisfreien Städte 2024 bei Aktualisierung der Nivellierungshebesätze (Bruttoeffekt ohne Auswirkungen bei den erhaltenen und zu entrichtenden Umlagen)	33
Abbildung 20:	Entwicklung der durchschnittlichen Hebesätze in Abhängigkeit von der Gestaltung des Nivellierungshebesatzes im jeweiligen FAG	34

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Modellrechnungen zu den Nivellierungshebesätzen	26
Tabelle 2:	Aufkommensneutrale Kreis- und Schulumlagesätze der hessischen Landkreise infolge gestiegener Nivellierungshebesätze (Stand: 2024)	32
Tabelle 3:	Modellrechnungen zu geteilten Nivellierungshebesätzen.....	36

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BMZ	Bedarfsmesszahl
bspw.	beispielsweise
ca.	circa
c. p.	ceteris paribus
d. h.	das heißt
EW	Einwohner
etc.	et cetera
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAG-Masse	Finanzausgleichsmasse
Gem	(kreisangehörige) Gemeinde
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GewSt	Gewerbsteuer
GrSt	Grundsteuer
GZ	Grundzentrum
HFAG	Hessisches Finanzausgleichsgesetz
HPB	Hauptproduktbereich
i. d. R.	in der Regel
i. V. m.	in Verbindung mit
kaG	kreisangehörige Gemeinde
KdU	Kosten der Unterkunft
kfS/KFS	kreisfreie Stadt
KT	Konto
LK	Landkreis
LWV	Landeswohlfahrtsverband Hessen
mglw.	möglicherweise
Mio.	Millionen
modif.	modifizierte/r
Mrd.	Milliarde
MZ	Mittelzentrum
Niv.-HS	Nivellierungshebesatz
Nr.	Nummer
oZO	ohne Zentrale Orte-Funktion
OZ	Oberzentrum
PG	Produktgruppe
PP	Prozentpunkt/e
qkm	Quadratkilometer
rd.	rund
S.	Seite
STKMZ	Steuerkraftmesszahl
sog.	sogenannt/sogenannte
UKMZ	Umlagekraftmesszahl
u. a.	unter anderem
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel

Länderkürzel

FL West	Flächenländer West (BW, BY, HE, NI, NW, RP, SL, SH)
FL Ost	Flächenländer Ost (BB, MV, SN, ST, TH)
FL	Flächenländer zusammen
BB	Brandenburg
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HE	Hessen
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen

0 EINFÜHRUNG UND ZUSAMMENFASSUNG

0.1 GUTACHTENAUFTRAG UND STRUKTUR DES GUTACHTENS

Das Gutachten befasst sich mit der Analyse der Nivellierungshebesätze im Rahmen der Berechnung der Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte (§§ 21 Abs. 2 und § 27 Abs. 2 HFAG).

Hierzu erfolgt sowohl eine Auseinandersetzung mit der Funktionsweise und den systematischen Anforderungen an die Nivellierungshebesätze als auch eine empirische Untersuchung der Hebesatzentwicklung in Hessen zwischen 2014 und 2022. Die Gutachterempfehlungen werden darüber hinaus durch Modellrechnungen gestützt, die sich sowohl auf ein fiktives Beispiel als auch auf die konkreten Verhältnisse des HFAG 2024 stützen.

0.2 EXECUTIVE SUMMARY

- Nivellierungshebesätze werden benötigt, um im System der Schlüsselzuweisungen die Steuerkraftmesszahl der Gemeinden zu berechnen (**Abschnitte 1.1 und 1.2**).
- Die Aufgabe von Nivellierungshebesätzen im kommunalen Finanzausgleich ist es, die Steuerkraftdifferenzen zwischen den Gemeinden möglichst realistisch wiederzugeben und dabei gleichzeitig das Hebesatzrecht der Kommunen zu berücksichtigen (**Abschnitt 1.3**).
- Zur Berechnung der Steuerkraft der Gemeinden werden hierfür die Aufkommen aus den einzelnen Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer) nicht auf der Grundlage des individuellen Hebesatzes, sondern auf der Grundlage eines für die jeweilige Säule festgesetzten Nivellierungshebesatzes berechnet. Dieser liegt in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden derzeit für die Grundsteuer B bei 365 Prozent und für die Gewerbesteuer bei 357 Prozent. In der Säule der kreisfreien Städte sind es 492 Prozent (Grundsteuer B) bzw. 454 Prozent (Gewerbesteuer).
- Für eine realistische Abbildung der Steuerkraftdifferenzen ist es erforderlich, dass die Nivellierungshebesätze möglichst genau den tatsächlichen (gewogenen) Landesdurchschnitten entsprechen. Vor diesem Hintergrund wurden die Nivellierungshebesätze für das damalige HFAG 2016 so festgesetzt, dass sie den landesweiten Durchschnitten des Jahres 2014 entsprechen (**Abschnitt 2.2**).
- Zwischenzeitlich haben sich die Landesdurchschnitte sowohl bei der Grundsteuer B als auch bei der Gewerbesteuer erhöht (**Abschnitt 2.3**). Die Nivellierungshebesätze entsprechen nicht mehr den Landesdurchschnitten, was eine Anpassung erforderlich macht. Aus gutachterlicher Sicht wird empfohlen, die Nivellierungshebesätze auf die jeweils aktuellen gewogenen Landesdurchschnitte anzuheben. Für das HFAG 2026 wären dies voraussichtlich die Hebesätze aus dem Jahr 2024. Für das Jahr 2022 liegen folgende aufkommensgewichteten Landesdurchschnitte vor:
 - Kreisangehörige Gemeinden: Gewerbesteuer: 377 Prozent, Grundsteuer B: 508 Prozent
 - Kreisfreie Städte: Gewerbesteuer: 457 Prozent, Grundsteuer B: 526 Prozent
- Sind die Nivellierungshebesätze dauerhaft deutlich niedriger als die Landesdurchschnitte, so profitieren von dieser Regelsetzung vor allem steuerstärkere Gemeinden, während Nachteile

für steuerschwächere Gemeinden entstehen. Dies wird durch Modellrechnungen untersetzt (**Abschnitt 2.4**).

- Die Anpassung der Nivellierungshebesätze sollte zukünftig regelmäßig erfolgen. Hierfür kommt ein Anpassungszyklus von 5-6 Jahren in Betracht. Die Anpassung kann auch automatisch erfolgen.
- Die Anpassung der Nivellierungshebesätze im HFAG hat keine unmittelbaren Effekte auf die Steuereinnahmen in den Gemeinden. Hierfür gelten ausschließlich die gemeindeindividuellen Hebesätze. Die Effekte entfalten sich für die Schlüsselzuweisungen (A und B), wovon besonders die steuerschwächsten Kommunen in Hessen profitieren würden.
- Die Nivellierungshebesätze sind keine landesgesetzlichen oder -politischen Vorgaben für die Hebesatzgestaltung vor Ort. Die Modellrechnungen zeigen, dass sie vor allem dazu dienen, die Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden korrekt abzubilden.
- Durch die Anhebung der Nivellierungshebesätze ist kein allgemeiner Trend zur Hebesatzerhöhung im Sinne einer sog. „Hebesatzspirale“ zu erwarten (**Abschnitt 2.5**).
- Unterschiedliche Hebesätze innerhalb einer kommunalen Säule (sog. geteilte Hebesätze) sind kritisch zu sehen, da sie systematische Brüche verursachen und einen destruktiven Steuerwettbewerb befördern (**Abschnitt 2.6**).

1 ÜBERPRÜFUNG DER STEUERKRAFTBERECHNUNG IM HORIZONTALEN FINANZAUSGLEICH

Der kommunale Finanzausgleich hat das Ziel, die Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände zu erhöhen (fiskalische Funktion), finanzielle Unterschiede zu verringern (redistributive Funktion) und dabei strukturelle Unterschiede hinreichend zu würdigen.¹ Hierbei besteht das Verfahren aus zwei grundlegenden Schritten: Erstens ist die für die Verteilung zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse (FAG-Masse) zu bestimmen, die aus den Haushaltsmitteln des Landes bereitzustellen ist (Verbundgrundlagen gemäß Art. 106 Abs. 7 GG, *vertikale* Komponente des kommunalen Finanzausgleichs). Zweitens sind die Regelungen zu definieren, wie diese FAG-Masse auf die einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbände zu verteilen ist (*horizontale* Komponente des kommunalen Finanzausgleichs). Dazu ist vor allem die Verteilung der sog. Schlüsselmasse von Bedeutung, die nach einem komplexen, regelgebundenen und dynamischen Verteilungsschlüssel vorgenommen wird. Die gutachterliche Untersuchung jener Schlüsselmasse steht im Zentrum des Gutachtens und wird nachfolgend erläutert.

Die Aufteilung der Schlüsselmasse auf die kommunalen Einheiten (kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte, Landkreise) erfolgt gemäß den Regeln des HFAG mittels der Gegenüberstellung von Steuerkraft und Finanzbedarf, wobei mit Hilfe der Betrachtung von Haupt- und Nebenansätzen sowie der Justierung einer Ausgleichsquote über das Maß des Ausgleichs zwischen unterschiedlich steuerstarken Kommunen entschieden wird. Im Folgenden wird die Berechnung der Steuerkraft näher analysiert. Der Fokus liegt hierbei auf der Ausgestaltung der sog. Nivellierungshebesätze. Um deren Bedeutung im Zusammenspiel der Parameter des kommunalen Finanzausgleichs einzuordnen, wird hierfür zunächst das Grundmodell des Schlüsselzuweisungssystems kurz erläutert und danach in einem zweiten Schritt die Nivellierungshebesätze selbst analysiert.

¹ Vgl. Starke (2020), S. 62 f.

1.1 GRUNDMODELL DES SCHLÜSSELZUWEISUNGSSYSTEMS

Die Verteilung der Teilschlüsselmassen innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs erfolgt i. d. R. im Rahmen eines regelgebundenen Systems der Gegenüberstellung von Steuerkraft und Finanzbedarf, die in Abbildung 1 illustriert wird.² Dabei handelt es sich um ein deckungsgleiches Grundschema, das in Hessen sowie allen übrigen Kommunalen Finanzausgleichssystemen der Bundesrepublik Deutschland zum Einsatz kommt³ und bei dem die individuelle Steuerkraft und der individuelle Finanzbedarf jeder kommunalen Einheit⁴ vergleichend gegenübergestellt werden, wobei auf beiden Seiten Standardisierungen erfolgen:

- Die Steuerkraft besteht im Wesentlichen aus den nivellierten Realsteuereinnahmen und den Gemeindeanteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer. Für jede relevante Steuerart wird (im Falle der Grundsteuern A und B sowie der Gewerbesteuer mittels eines Vergleichs mit dem jeweiligen Nivellierungshebesatz) eine Steuerkraftzahl ermittelt. Die einzelnen Steuerkraftzahlen werden addiert und ergeben letztlich die sog. **Steuerkraftmesszahl**. Wichtig ist hierbei, dass der Unterschied zwischen Steuerkraft und Finanzkraft deutlich wird: Während die Steuerkraft die Summe aus den nivellierten Realsteuern und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer darstellt, ist die Finanzkraft die Summe aus der Steuerkraft *und den Schlüsselzuweisungen einer Gemeinde*. Diese Systematik wird auch im weiteren Verlauf des Gutachtens angewendet.
- Im Zuge der Bestimmung des Finanzbedarfs werden standardisierte Bedarfsgrößen gebildet.⁵ Diese bilden nicht den objektiven Bedarf einer jeden Kommune zur Erfüllung ihrer Aufgaben ab, sondern dienen als Rechengröße, um strukturelle Unterschiede zwischen den Einheiten zu würdigen, die sich in unterschiedlichen Ausstattungen mit Schlüsselzuweisungen niederschlagen sollen. Würde auf eine differenzierende Bedarfsmesszahl verzichtet, so bestünde das Schlüsselzuweisungssystem lediglich aus einer sehr pauschalen Angleichung der kommunalen Steuer- bzw. Umlagekraft. Zur Berechnung der Bedarfsmesszahl können unterschiedliche sachliche Indikatoren zum Einsatz kommen, welche Bedarfsunterschiede in einer pauschalen und generalisierten Form repräsentieren. Im Zentrum steht - sowohl in Hessen als auch in allen übrigen Ländern - die (veredelte) Einwohnerzahl der Kommune, der sogenannte Hauptansatz.⁶ Darüber hinaus kann eine unterschiedlich große Zahl an Nebenansätzen verwendet werden, die jeweils mit geeigneten Indikatoren zu unterlegen sind und im Verhältnis zum Hauptansatz (Einwohnerzahl) zu gewichten sind. Diese Ansätze werden schließlich addiert und bilden in der Summe den nicht-monetären Gesamtansatz der Kommune. Das Vorgehen ermöglicht die Zusammensetzung eines Bedarfsansatzes aus Indikatoren mit unterschiedlichen Messniveaus (z. B. Personenzahlen, Flächengrößen, Prozentwerte, Quoten). Der rechnerische Vergleich zwischen Steuerkraft und Finanzbedarf, der für die konkrete Berechnung der Schlüsselzuweisungen erforderlich ist, wird mittels des sog. einheitlichen **Grundbetrags** hergestellt, der mit dem Gesamtansatz jeder Kommune multipliziert wird, wodurch die sog. **Bedarfsmesszahl** (in der Maßeinheit Euro) gebildet wird. Der Grundbetrag repräsentiert somit eine rein rechnerische Größe, die endogen im

² Dabei werden die Begriffe Finanzkraft und Steuerkraft nicht in allen Systemen in der gleichen Abgrenzung genutzt. Für die Gemeindeverbände wird statt der Steuerkraft in der Regel auf die Umlagekraft abgestellt.

³ Vgl. Lenk/Starke/Hesse (2019), S. 344 f.

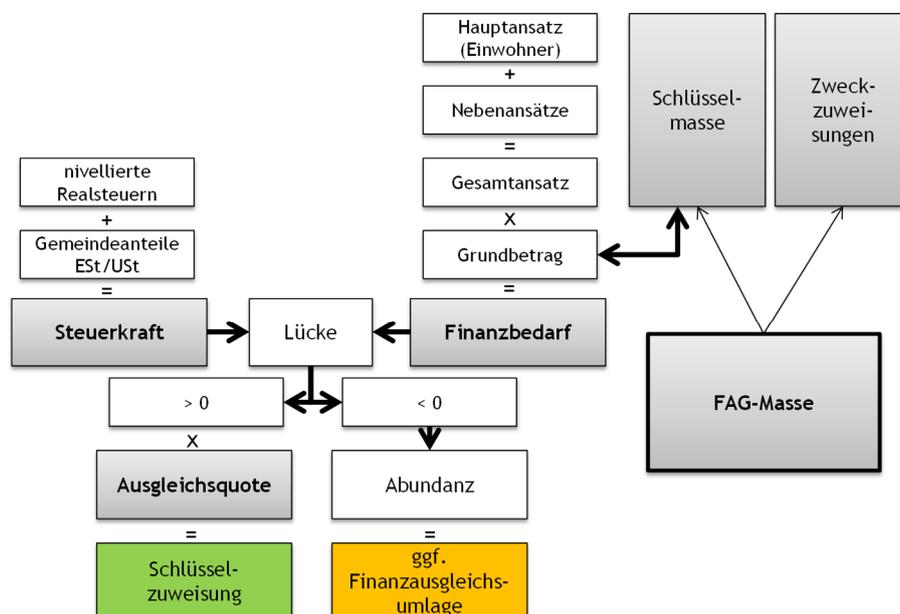
⁴ Kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise, wobei die konkreten Berechnungswege für die kommunalen Gruppen durchaus unterschiedlich ausgestaltet sein können (unterschiedliche Bedarfsindikatoren, unterschiedliche Ausgleichsgrade).

⁵ Vgl. dazu auch Hesse/Starke/Bender (2023).

⁶ Zur kritischen Würdigung des Konzeptes von Hauptansatz und Hauptansatzstaffeln vgl. Starke/Hesse (2022).

Grundmodell zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen in einem iterativen Verfahren so berechnet wird, dass die Schlüsselmasse „bis auf den letzten Euro“ aufgebraucht wird.⁷

Abbildung 1: Grundmodell zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Ergebnis stehen sowohl auf der Seite der Steuerkraft als auch der des Finanzbedarfs monetäre Größen in Euro, auf deren Basis die finanzielle „Lücke“ berechnet werden kann (vgl. Abbildung 1).

- Sofern die individuelle Steuerkraft einer Kommune deren errechneten Finanzbedarf übersteigt, gilt diese als abundant, und erhält keine Schlüsselzuweisungen. Es wird also angenommen, dass die Kommune ihre eigenen (normierten) Bedarfe mittels der ihr zur Verfügung stehenden Steuereinnahmen in ausreichendem Maß selbst finanzieren kann. Abundante Kommunen müssen zudem, unter bestimmten Voraussetzungen, eine Finanzausgleichsumlage entrichten (z. B. in Hessen: Solidaritätsumlage kreisangehöriger Gemeinden nach § 22 HFAG).
- Wenn allerdings der individuelle typisierte Finanzbedarf einer Kommune höher ist als deren Steuerkraft, erhält diese Schlüsselzuweisungen. Die resultierende „Lücke“ zwischen Steuerkraft und Finanzbedarf wird in relativer Höhe, multipliziert mit der Ausgleichsquote, geschlossen.

Dementsprechend werden mit Hilfe der drei Größen Steuerkraft, Finanzbedarf und Ausgleichsquote die relativen Gewichte der Kommunen in einem Dreiecksverhältnis zueinander bestimmt. Zusätzlich bewirkt der Grundbetrag, dass die Schlüsselmasse nach den definierten (Bedarfs-)Gewichten unter den kommunalen Einheiten verteilt wird und sich darüber hinaus Änderungen an der Gesamtschlüsselmasse auf der Seite des Finanzbedarfs der Kommunen auswirken.

Der große Vorteil dieses Vorgehens liegt in der automatischen und dynamischen Anpassung des Verteilungsergebnisses an die Entwicklung der finanziellen und sozioökonomischen

⁷ Vergleiche von Grundbeträgen zwischen Ländern oder im gleichen Land zu unterschiedlichen Zeitpunkten sind insofern irreführend, da sie stets im Zusammenspiel mit der zur Verfügung stehenden Schlüsselmasse sowie den genutzten Bedarfsindikatoren und deren Ausprägungen zu interpretieren ist. Selbst bei völlig unveränderten Bedarfsindikatoren bewirkt eine Änderung bei der Steuerkraftmesszahl eine rechnerische Anpassung des Grundbetrags und damit eine Veränderung der Bedarfsmesszahlen.

Rahmenbedingungen in den Kommunen. Wenn sich die Steuerkraft einer Gemeinde oder ein auf der Bedarfsseite berücksichtigter Indikator im Zeitverlauf ändert, geht dies automatisch in die Berechnung der Schlüsselzuweisungen ein. Die Ausstattung mit Schlüsselzuweisungen passt sich somit, ohne das FAG modifizieren zu müssen, auf die neue Lage an. Dies gilt insbesondere auch dann, wenn sich - wie es in der Praxis üblich ist - die Steuerkraft und maßgebliche Bedarfsgrößen (z. B. Einwohnerzahlen) in praktisch allen Gemeinden und Gemeindeverbänden gleichzeitig, jedoch mit unterschiedlichen Amplituden, ändern. Die Justierung der Parameter des Schlüsselzuweisungssystems ist daher von entscheidender Bedeutung für die Anpassungsfähigkeit und Beständigkeit des gesamten Finanzausgleichssystems.

1.2 BERECHNUNG DER STEUERKRAFT

Die Berechnung der **Steuerkraftmesszahl** wird in Hessen in § 21 HFAG für die kreisangehörigen Gemeinden und § 27 HFAG für die kreisfreien Städte geregelt.⁸ Dabei werden ausschließlich die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie die nivellierten Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer abzgl. der Gewerbesteuerumlage und der Heimatumlage) berücksichtigt, wohingegen örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern (z. B. Hunde- oder Zweitwohnungssteuer) außen vor bleiben.⁹

Ein wichtiger Aspekt besteht darin, ob die Steuereinnahmen in voller Höhe in die Berechnung der Steuerkraftzahlen eingehen. In Hessen ist dies der Fall. Einige Länder weichen jedoch von dieser Regelung ab und nehmen pauschale Abschläge von der Steuerkraftmesszahl vor,¹⁰ wodurch interkommunale Steuerkraftunterschiede unvollständig abgebildet werden. Die nur partielle Berücksichtigung der Steuereinnahmen bewirkt in der Folge bereits eine Nivellierung zwischen steuerstarken und steuerschwachen Kommunen, bevor die eigentliche Berechnung der Schlüsselzuweisungen erfolgt. Durch die verminderte Spreizung der Steuerkraft erhalten im Ergebnis mehr Kommunen Schlüsselzuweisungen, ohne dass sich jedoch der Umfang der Schlüsselmasse erweitert (vgl. Abbildung 1). Somit führt der Anstieg der Anzahl der empfangsberechtigten Kommunen dazu, dass die Kommunen im Durchschnitt geringere Volumina an Schlüsselzuweisungen erhalten. Die vollständige Berücksichtigung der relevanten Steuereinnahmen in der Steuerkraftmesszahl, wie sie in Hessen praktiziert wird, ist demnach positiv zu bewerten und wäre für die zukünftige Weiterentwicklung des HFAG beizubehalten.

1.3 FUNKTIONSWEISE DER NIVELLIERUNGSHebesätze

Die Nivellierungshebesätze der Realsteuern (Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer) erfüllen eine wichtige Funktion im Schlüsselzuweisungssystem.¹¹ Sie kommen bei der Berechnung der Steuer- und Umlagekraft zur Anwendung und tragen der Tatsache Rechnung, dass die Kommunen ihr grundgesetzlich geschütztes Hebesatzrecht bei den Realsteuern wahrnehmen. Um adverse Anreizeffekte zu verhindern, wird die Steuerkraft der kommunalen Realsteuern nicht auf Basis der

⁸ Andere Einnahmearten wie Entgelte, Erwerbseinnahmen oder die Kreditaufnahme entfallen, da sie als Gegenleistung in einem privatwirtschaftlichen Leistungsprozess fungieren bzw. nur eine temporäre Einnahmefunktion besitzen und sie die Kommune später durch Tilgungs- und Zinszahlungen insgesamt stärker belasten.

⁹ Letzteres ist typisch für die Finanzausgleichssysteme in den Ländern, da sonst die Gemeinden, die diese Steuern erheben, einseitig benachteiligt würden. Bleiben die Steuern außen vor, wie es im aktuellen System der Fall ist, so werden die Einnahmen aus den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern weder für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen noch für die Berechnung der Kreisumlage herangezogen und verbleiben folglich in voller Höhe in der Kasse der erhebenden Gemeinde.

¹⁰ Hier ist beispielsweise Niedersachsen zu nennen: Gemäß § 11 Abs. 1 NFAG werden die Messbeträge für die Realsteuern sowie die Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer nur zu 90 % bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahlen berücksichtigt.

¹¹ Vgl. dazu auch Lenk/Starke/Hesse (2023), S. 59-62.

tatsächlichen Hebesätze der Kommunen, sondern auf Basis **genormter**, sog. **Nivellierungshebesätze**, genutzt. Dies geschieht vor dem Hintergrund, Kommunen den Anreiz zu geben, ihr Steuerpotenzial bei den Realsteuern optimal auszuschöpfen. Anderenfalls könnten Kommunen zu strategischem Verhalten verleitet werden und ihre Hebesätze reduzieren, um so höhere Schlüsselzuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich zulasten der übrigen Städte und Gemeinden zu erhalten. Ohne Nivellierung würde die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde sinken, wenn sie ihre Hebesätze absenkt und sie würde als Kompensation mehr Schlüsselzuweisungen zu Lasten der übrigen Kommunen erhalten, da es sich - wie eingangs dargestellt wurde - um ein geschlossenes System handelt. Spiegelbildlich würde bei einer Anhebung der Hebesätze - etwa im Zuge der Haushaltskonsolidierung - die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde steigen und die Mehreinnahmen würden durch Mindereinnahmen bei den Schlüsselzuweisungen kompensiert. Beide skizzierte Varianten stellen Fehlanreize dar, die durch die Nivellierung verhindert werden.

Bei einer fehlenden Hebesatznivellierung wäre ein stetiger Steuerwettbewerb „nach unten“ die wahrscheinliche Folge, mit einer destruktiven Wirkung auf die gesamte gemeindliche Steuerbasis. Durch die Nivellierung in Form der Ansetzung eines einheitlichen Hebesatzes für alle Gemeinden spielt die Wahl des **gemeindeindividuellen** Hebesatzes hingegen **keine** Rolle bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl.¹² Es gibt keine „Versicherung“ der eigenen Hebesatzpolitik durch die Solidargemeinschaft. Aus diesem Grund ist die Hebesatznivellierung in allen kommunalen Finanzausgleichssystemen der Flächenländer verankert und sie spielt auch im bundesstaatlichen Finanzausgleich eine Rolle.¹³

Die mittels den Nivellierungshebesätzen berechnete Steuerkraft weicht für die *einzelne* Gemeinde umso mehr von ihren tatsächlichen Ist-Steuererinnahmen ab, je größer die Differenz zwischen dem jeweiligen kommunalen Hebesatz und dem im FAG festgesetzten Nivellierungshebesatz ist.¹⁴ Für Städte und Gemeinden, deren Hebesatz über dem Nivellierungshebesatz liegt, wird die Steuerkraft mit dem geringeren *fiktiven Hebesatz* berechnet. Dies führt für die Kommune zu einem *fiktiven Steueraufkommen (= Steuerkraft)*, das geringer als das tatsächliche Steueraufkommen ist. Daraus resultieren auch eine geringere Steuerkraftmesszahl in der FAG-Berechnung, als sie ohne die Nivellierung mit einem einheitlichen Hebesatz vorläge und höhere Schlüsselzuweisungen (= „Bonus“). Vice versa verhält es sich mit Städten und Gemeinden, die einen Hebesatz haben, der geringer ist als der Nivellierungshebesatz. Hier wird eine *fiktive Steuerkraft* berechnet, die höher ist als die tatsächlich Vorliegende, was zu geringeren Schlüsselzuweisungen führt (= „Malus“).

Gemeinden mit hohen Hebesätzen werden demnach im Zuge der Berechnungen der Schlüsselzuweisungen „ärmer“ gerechnet als sie tatsächlich sind, die Mehreinnahmen infolge der höheren Hebesätze verbleiben in voller Höhe in den gemeindlichen Kassen. Da die Steuerkraftmesszahl zudem für die Berechnung der Kreisumlage herangezogen wird, werden Mehreinnahmen durch Hebesätze, die über dem Nivellierungshebesatz liegen, auch nicht durch die Kreisumlage anteilig abgeschöpft. Gemeinden mit Hebesätzen unter dem Nivellierungshebesatz werden dagegen „reicher“ gerechnet als sie tatsächlich sind. Der Anteil der Steuerkraft, der nicht durch tatsächliche Ist-Einnahmen gedeckt ist, wird sowohl zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen (und ggf. der Solidaritätsumlage) als auch zur Berechnung der Kreisumlage herangezogen. Auch hier müssen die Folgewirkungen einer unterdurchschnittlichen Anspannung der lokalen Hebesätze demnach aus der eigenen gemeindlichen Kasse getragen werden.

Die Aufgabe und Funktion von Nivellierungshebesätzen ist es folglich, die *Steuerkraftdifferenzen* zwischen den einzelnen Gemeinden im Zuge der Berechnung der Schlüsselzuweisungen korrekt darzustellen. Sie dienen damit als erforderliche Rechengröße, um die individuelle Hebesatzpolitik

¹² Für die Berechnung der Steuerkraftmesszahl wird zunächst das örtliche Ist-Aufkommen durch den örtlichen Hebesatz geteilt. Das Ergebnis ist der Grundbetrag. Dieser wird in einem zweiten Schritt mit dem Nivellierungshebesatz multipliziert.

¹³ Hierzu wird die kommunale Steuerkraft mittels eines bundesweit einheitlichen Hebesatzes berechnet (§ 8 Abs. 2 FAG (Bund)).

¹⁴ Dies gilt für das HFAG sowie analog für die übrigen Finanzausgleichsgesetze der Länder.

angemessen zu berücksichtigen. Die Nivellierungshebesätze sind dagegen ausdrücklich keine landesgesetzliche oder landespolitische Vorgabe, die die Gemeinden „schaffen“ müssen, um ihr Steuerpotenzial auszuschöpfen. Dieser Aspekt wird im nachfolgenden Abschnitt 2 vertieft.

Folglich ergeben sich prima vista auch keinerlei Auswirkungen auf die originäre Einnahmensituation der Gemeinden, wenn die Nivellierungshebesätze im HFAG verändert werden. Das gemeindliche Aufkommen an Gewerbe- und Grundsteuer bleibt unverändert, da hierfür ausschließlich der eigene gewählte Hebesatz einschlägig ist. Es können jedoch Zweitrundeneffekte auftreten, da sich durch die veränderten Nivellierungshebesätze die Steuerkraftmesszahlen verändern, wovon wiederum Effekte auf die Schlüsselzuweisungen ausgehen (siehe Grundmodell in Abschnitt 1.1). Dass sich daraus kein unmittelbarer Anreiz ergibt, den individuellen Hebesatz an den (neuen) Nivellierungshebesatz anzupassen, wird im Abschnitt 2.5 dargelegt.

2 HÖHE DER NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE

Die Wahl der Höhe der Nivellierungshebesätze für die Gewerbesteuer und die Grundsteuern A und B stehen in einem natürlichen Spannungsfeld:

- Auf der einen Seite sollen im Schlüsselzuweisungssystem die **Steuerkraftdifferenzen der Städte und Gemeinden realistisch dargestellt werden**, da sie in einem zweiten Schritt den Bedarfsmesszahlen gegenübergestellt werden, die ebenfalls auf möglichst realistische Weise Bedarfsdifferenzen repräsentieren sollen. Werden die Steuerkraftdifferenzen nicht korrekt wiedergegeben, so schwächt dies auch die Ansätze zur Bedarfsmessung und -differenzierung (z. B. Einwohnerveredelung, Nebenansätze) und die Wirkung der Ausgleichsquote. Um diese realistische Wiedergabe zu sichern, ist auf einen (angemessen gewichteten) Landesdurchschnitt zurückzugreifen.
- Auf der anderen Seite ist für die Wahl der Nivellierungshebesätze zu bewerten, ob sie keine **unangemessenen Referenzgrößen für Gemeinden** im Sinne eines zu hohen Hebesatzes aufstellen. Wenn der Nivellierungshebesatz so hoch ist, dass er den typischen Durchschnitt für die Gemeinden nicht realistisch darstellt, so ist ebenso fraglich, ob die berechnete Steuerkraftmesszahl ein realistisches Bild zeichnet.

Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend die Nivellierungshebesätze im HFAG in drei Schritten untersucht, um der Frage nachzugehen, ob durch deren derzeitige Festlegung ggf. unpassende Anreize gesetzt werden:

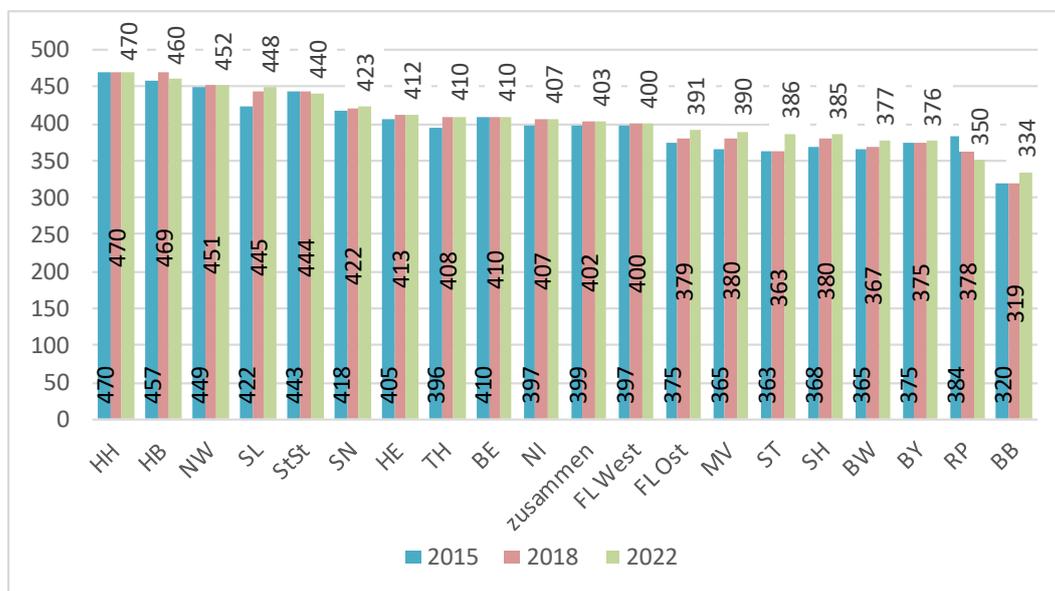
1. Empirische Untersuchung der Hebesätze des Jahres 2022 sowie der Zeitreihe seit 2010 zur Einordnung der realistischen Steuerkraftdifferenzen
2. Vergleich mit den im HFAG gewählten Hebesätzen
3. Modellrechnungen zur Illustration der verursachten Effekte

2.1 EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG DER HEBESÄTZE IN HESSEN

Werden zunächst die Hebesätze der hessischen Kommunen im Ländervergleich betrachtet, so fällt auf, dass für die **Gewerbesteuer** im Jahr 2022 mit durchschnittlich 412 % ein Wert oberhalb des Bundesdurchschnitts (403 %) gemessen werden konnte, der gegenüber 2018 praktisch unverändert und seit 2015 geringfügig angestiegen ist (Abbildung 2). Die überdurchschnittliche Position lässt sich für alle drei Referenzjahre feststellen, auch, wenn als Referenz der Durchschnitt für die westdeutschen

Kommunen herangezogen wird. Nordrhein-Westfalen ist das einzige Nachbarland Hessens, das im Mittel höhere Gewerbesteuer-Hebesätze aufweist.

Abbildung 2: Landesdurchschnittliche Hebesätze der Gewerbesteuer 2015, 2018 und 2022

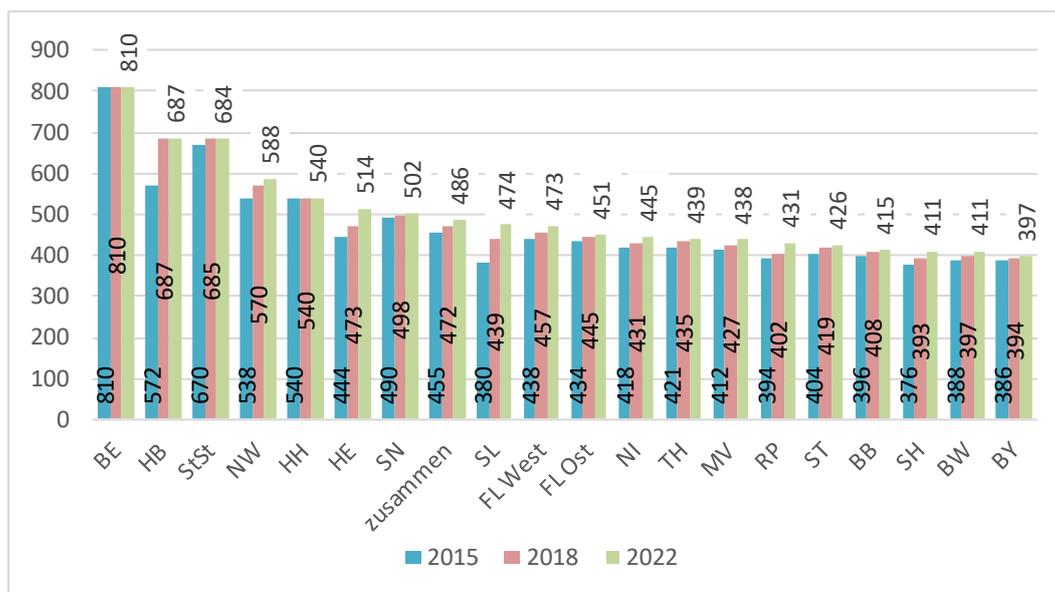


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Für die **Grundsteuer B**¹⁵ lässt sich dieses Bild für 2022 sehr ähnlich zeichnen. Auch hier liegt der hessischen Landesdurchschnitt mit 514 % über dem bundesweiten Mittelwert (486 %) und sehr deutlich oberhalb des Durchschnitts der westdeutschen Flächenländer (473 %). Aus dem Mehrjahresvergleich wird zugleich deutlich, dass die hessischen Kommunen diese Position noch nicht lange innehaben. Stattdessen lagen 2015 die durchschnittlichen Hebesätze mit 444 % noch unter dem Bundesdurchschnitt (455 %) und 2018 etwa gleichauf (473 % gegenüber 472 % bundesweit). Gerade bei dieser Dynamik der Hebesätze ist angesichts der systematischen Wirkungen der Nivellierungshebesätze zu prüfen, ob letztere die aktuellen Steuerkraftunterschiede noch realistisch abbilden, ohne die einnahmenseitig errungenen Konsolidierungserfolge der hessischen Kommunen in Frage zu stellen.

¹⁵ Die Grundsteuer A wird angesichts ihres vernachlässigbaren fiskalischen Volumens hier nicht vertieft betrachtet.

Abbildung 3: Landesdurchschnittliche Hebesätze der Grundsteuer B 2015, 2018 und 2022

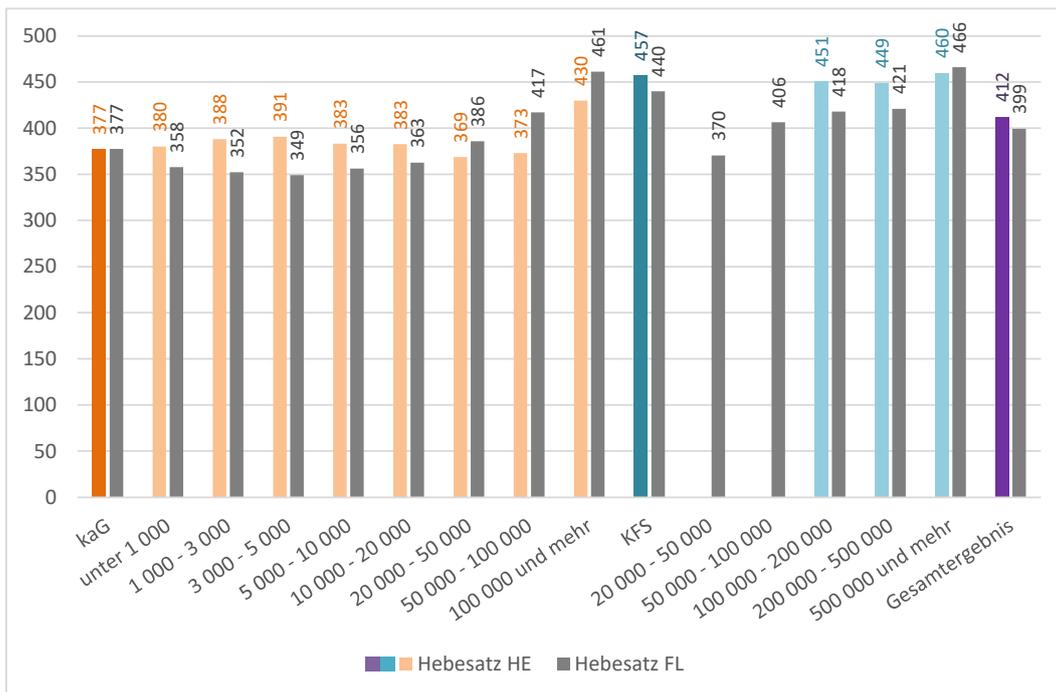


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Bevor ein Vergleich mit den Nivellierungshebesätzen gemäß HFAG erfolgen kann, muss jedoch eine notwendige Differenzierung nach Gemeindetypen vorgenommen werden. Entsprechend dem Drei-Säulen-Modell des Schlüsselzuweisungssystems¹⁶ werden für die kreisangehörigen Gemeinden auf der einen Seite und für die kreisfreien Städte auf der anderen Seite unterschiedliche Nivellierungshebesätze zur Anwendung gebracht. Dies ist sachgerecht, da somit die Steuerkraftunterschiede *innerhalb* einer jeden Säule realistisch abgebildet werden sollen. Da kein direkter Ausgleich *zwischen* den Säulen stattfindet, wäre es systematisch falsch, einen einheitlichen Nivellierungshebesatz anzuwenden.

¹⁶ Dies bedeutet, dass drei Schlüsselmassen vorgesehen sind: für die kreisangehörigen Gemeinden, die Landkreise sowie die kreisfreien Städte.

Abbildung 4: Differenzierung der Hebesätze der Gewerbesteuer nach Gemeindetypen und Größenklassen, 2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Gemäß Abbildung 4 kann der Hebesatz der **Gewerbesteuer** (412 %) in einen Durchschnitt für die kreisangehörigen Gemeinden in Höhe von 377 % und einen Durchschnitt für die kreisfreien Städte in Höhe von 457 % zerlegt werden. Um den zweiten Aspekt des eingangs genannten Spannungsfelds zu bewerten (keine unangemessene Erwartungshaltung bezüglich der Hebesatzgestaltung vor Ort), ist der Zusammenhang der Hebesätze mit der Gemeindegröße zu berücksichtigen, wofür die Gemeinden zusätzlich nach Größenklassen differenziert wurden.

Im *bundesweiten Vergleich* weisen größere Gemeinden (kreisangehörig und kreisfrei) im Durchschnitt höhere Hebesätze auf als kleinere. In den unteren Größenklassen bis zu 10.000 Einwohnern sind nur geringfügige Unterschiede sichtbar; im Mittel lagen die Durchschnitte im Jahr 2022 zwischen 350 % und 360 %. Ab der Einwohnergrößenklasse von über 10.000 Einwohnern steigen die Hebesätze dagegen stetig an und liegen vor allen in den Großstädten (kreisangehörige Städte >100.000 Einwohner und kreisfreie Städte >500.000 Einwohner) deutlich über denjenigen der kleineren Gemeinden.

Höhere Hebesätze korrespondieren dabei regelmäßig mit einer höheren Standortattraktivität und Gewerbedichte.¹⁷ Größere Städte vereinen ein höheres Angebot (qualifizierter) Arbeitskräfte, eine bessere Erreichbarkeit für Waren- und Personenströme, eine ausgebaute technische und soziale Infrastruktur sowie Möglichkeiten der intensiven Vernetzung von Unternehmen. Entsprechend ihrer Attraktivität und ihres relativen Vorteils im Standortwettbewerb können sie somit höhere Hebesätze durchsetzen als kleinere Gemeinden.¹⁸ Gleichzeitig ist jedoch zu beachten, dass das Vorhalten von Infrastruktur und zentralörtlichen Leistungen Kosten induziert, welche nicht automatisch durch höhere Steuereinnahmen kompensiert werden. Durch die Gestaltung des bundesstaatlichen

¹⁷ Dies trifft auch auf die Grundsteuer B zu. Aus Vereinfachungsgründen wird an dieser Stelle die Argumentation vorrangig anhand der Gewerbesteuer geführt.

¹⁸ Es wäre jedoch verkürzt, hieraus ein Äquivalenzprinzip zwischen dem Leistungsangebot und der Hebesatzhöhe abzuleiten. Die angesprochenen Leistungen sind nicht unbedingt *kommunale* Leistungen und die Steuersätze werden zwischen den Unternehmen nicht nach der Inanspruchnahme der Standortfaktoren differenziert. Neben den Vorzügen von Ballungsräumen bringen diese auch Nachteile mit sich, wie höhere Mieten und Pachten oder erhöhte Kriminalität. Das Äquivalenzprinzip kann mit Blick auf die Hebesätze der Gewerbesteuer lediglich indirekt und nur auf die Gesamtheit der Unternehmen am Standort interpretiert werden.

Steuersystems fallen Steuererträge außerhalb der Gemeindegrenzen (z. B. gemeindliche Einkommensteuereinnahmen nach Wohnsitzprinzip, während Einpendlerorte leer ausgehen, Zerlegung der Gewerbesteuer nach Betriebsstätten) oder auf anderen föderalen Ebenen (Bund, Länder)¹⁹ an. Ein höherer Hebesatz kann diese Mehrkosten kompensieren.²⁰ Begrenzt wird die Anhebung vor allem durch den interregionalen Steuerwettbewerb, der bei zu hohen Hebesätzen ein Abwandern von Unternehmen bzw. die Verlagerung von Investitionen nach sich ziehen kann.

Die gewichteten Landesdurchschnitte der Hebesätze sind folglich dadurch geprägt, dass die Gemeinden ihre Hebesätze unterschiedlich stark anspannen und dass die Größenklassen unterschiedlich besetzt sind. Ein Land, das viele größere Städte und Gemeinden im Landesgebiet hat, wird einen höheren Durchschnitt aufweisen als ein Land mit kleinen Gemeinden. Dies gilt selbst dann, wenn jede einzelne Gemeinde genau den Hebesatz der bundesweiten Referenzgruppe wählt.²¹

In *Hessen* lässt sich dieser Zusammenhang nicht durchgängig beobachten. Bis zur Größenklasse von maximal 20.000 Einwohnern liegen die durchschnittlichen Hebesätze der Gemeinden etwa gleichauf und auch erkennbar über den bundesweiten Durchschnitten. In den größeren Städten des kreisangehörigen Raums ist dies nicht der Fall. Hier liegen die Durchschnitte unter den jeweils relevanten bundesweiten Mittelwerten.²² Dazu kommt, dass in den Klassen zwischen 20.000 und 100.000 Einwohnern die durchschnittlichen Hebesätze sogar niedriger liegen als in den kleineren Gemeinden. Dies liegt daran, dass sich einige größere Städte im Umfeld der Metropolen mit niedrigen Hebesätzen positioniert haben, um attraktive Ansiedlungsbedingungen anzubieten (Verbindung aus den Standortvorteilen, die von den Metropolen abstrahlen und niedrige Steuerbelastung für die Unternehmen). Hierzu gehören Eschborn und Neu-Isenburg, die jeweils deutlich überdurchschnittliche Aufkommen aus der Gewerbesteuer aufweisen. Dies wirkt sich auf den aufkommensgewichteten Durchschnitt in der Größenklasse aus. Weiterhin ist erkennbar, dass sich einige größere kreisangehörige Städte genau auf der Höhe des Nivellierungshebesatzes von 357 % positioniert haben, der jedoch unter dem Durchschnitt der kleineren Gemeinden liegt (vgl. Abschnitt 2.2).²³ Hierzu gehören beispielsweise Marburg oder Bad Vilbel. Der Durchschnittswert für die kreisangehörigen Gemeinden liegt demnach mit 377 % zwar rechnerisch gleichauf mit dem bundesweiten Durchschnitt aller kreisangehörigen Gemeinden, es liegt jedoch die beschriebene Zweiteilung innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden vor.

Für die kreisfreien Städte Hessens liegen dagegen die durchschnittlichen Hebesätze nicht nur höher als im kreisangehörigen Raum, sondern, mit Ausnahme Frankfurts, auch über den bundesweiten Referenzwerten. Außerdem ist hier festzustellen, dass sich die Hebesätze der fünf kreisfreien Städte nur unwesentlich voneinander unterscheiden. Hier hat die Nivellierung demnach kaum einen Effekt.

Die räumliche Verteilung bestätigt die Analyse nach Gemeindegrößenklassen. Die Großstädte weisen deutlich höhere Hebesätze auf als die ländlichen Räume (Abbildung 5). Besonders im Umfeld Frankfurts und Wiesbadens lassen sich zudem große Hebesatzgefälle auf engem Raum beobachten. Hier ist es besonders wichtig, dass die Steuerkraftunterschiede im Schlüsselzuweisungssystem realistisch dargestellt werden und die Nivellierungshebesätze keinen destruktiven Steuerwettbewerb befördern.

¹⁹ 85 % des Einkommensteueraufkommens geht an Bund und Länder, nur 15 % an die Gemeinden. Über die Gewerbesteuerumlage sind Bund und Länder an den Einnahmen der Gemeinden aus dieser Steuer beteiligt (rund 9 % der Gesamteinnahmen im Jahr 2022).

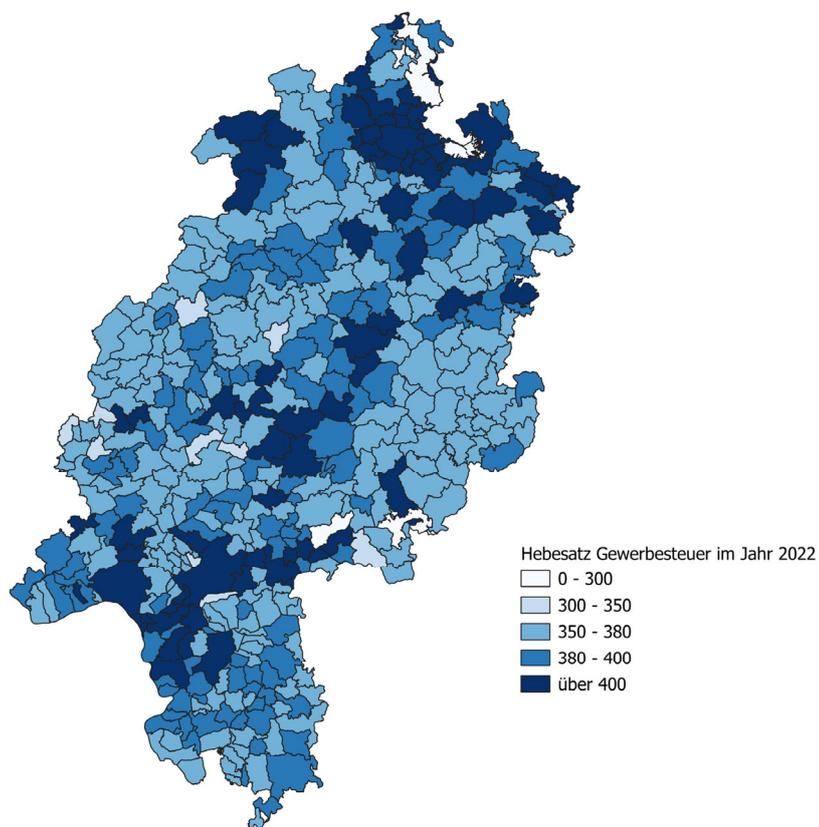
²⁰ Eine andere Möglichkeit der Kompensation ist die Veredelung von größeren Städten und Gemeinden im Sinne einer Hauptansatzstaffel oder eine gezielte Veredelung zentralörtlicher Funktionen.

²¹ In diesem Fall unterscheiden sich die Landesdurchschnitte durch die Mischung der Einwohnergrößen der Gemeinden.

²² Dies gilt sowohl für die bundesweiten Durchschnitte als auch für den Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer ohne Hessen.

²³ Der Anteil dieser Gemeinden liegt weitaus höher als in den kleineren Größenklassen.

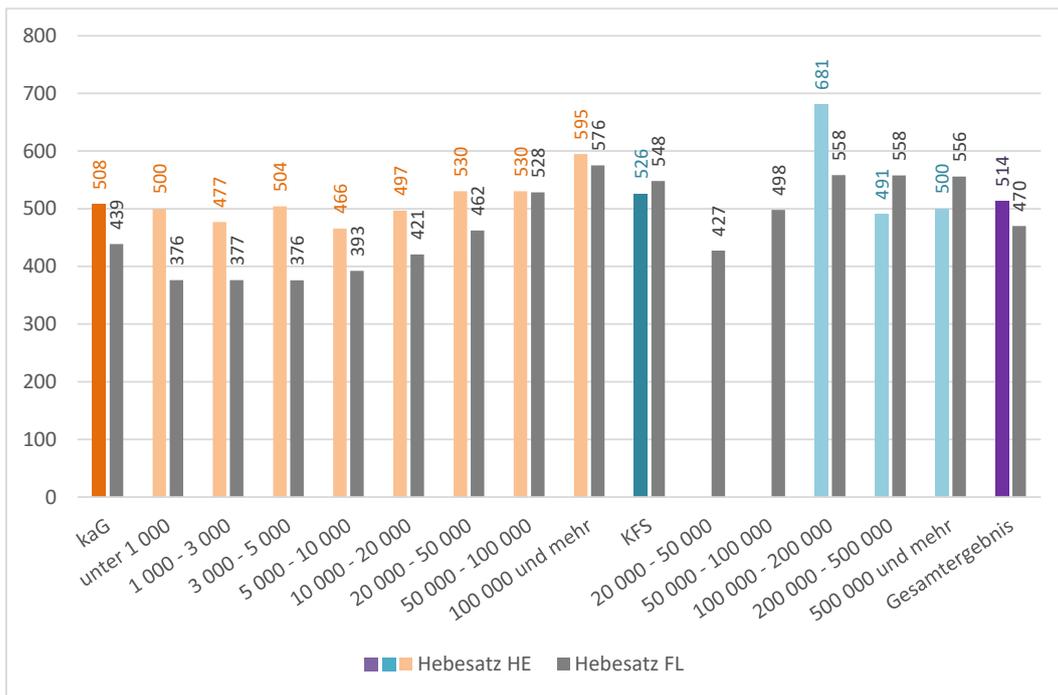
Abbildung 5: Hebesätze der Gewerbesteuer in den hessischen Gemeinden 2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Für die **Grundsteuer B** ist das Bild etwas anders, unterscheidet sich in den Grundzügen aber nicht wesentlich von den Mustern der Gewerbesteuer (Abbildung 6). Auch hier besteht ein positiver Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und den durchschnittlichen Hebesätzen, der mit der Standortattraktivität einher geht. In Hessen ist die Differenzierung wiederum schwächer ausgeprägt als im bundesweiten Durchschnitt, wobei vor allem in den kleineren Gemeinden die Grundsteuer-Hebesätze deutlich höher liegen. In den Gemeinden über 50.000 Einwohnern sind die Differenzen dagegen weniger ausgeprägt. In den kreisfreien Städten liegen die Hebesätze der Grundsteuer B dagegen, mit der Ausnahme Offenbachs (895 %), unter den bundesweiten Referenzwerten.

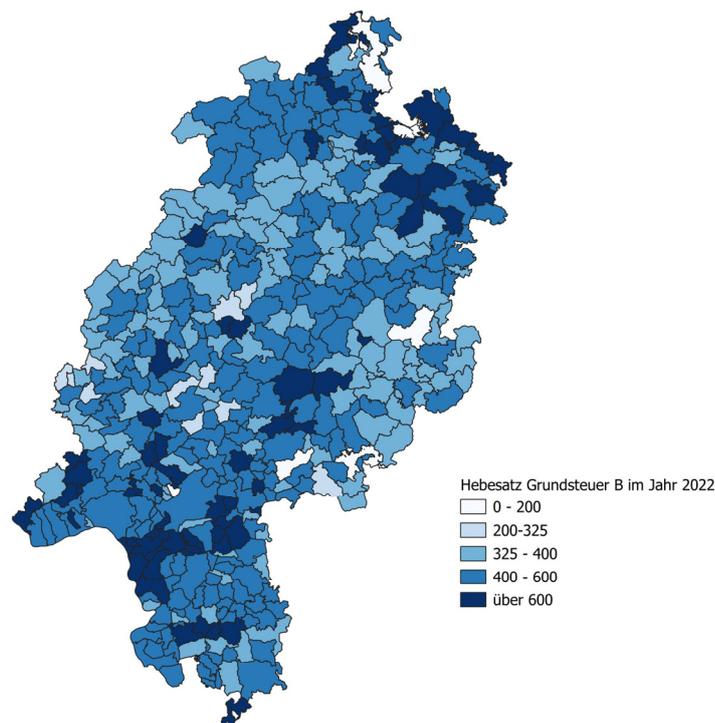
Abbildung 6: Differenzierung der Hebesätze der Grundsteuer B nach Gemeindetypen und Größenklassen, 2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Für die Grundsteuer B ist die räumliche Verteilung vergleichbar mit derjenigen der Gewerbesteuer, wobei auch in vielen kleineren Städten und in ländlichen Räumen vergleichsweise hohe Hebesätze beobachtet werden können (Abbildung 7). Die Großstädte sind hier nicht die „Spitzenreiter“.

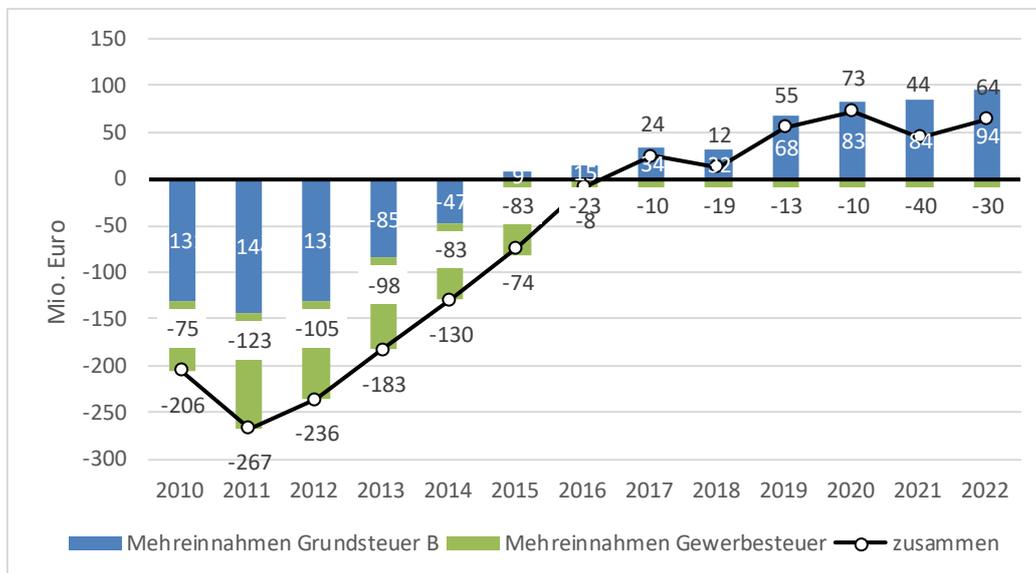
Abbildung 7: Hebesätze der Grundsteuer B in den hessischen Gemeinden 2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Aus den nach Größenklassen differenzierten Hebesatzdifferenzen lässt sich berechnen, welche zusätzlichen Einnahmepotenziale sich die hessischen Städte und Gemeinden durch ihre Hebesatzpolitik erschlossen haben.²⁴ Wie oben beschrieben wurde, wäre hierfür der Vergleich der einfachen Landesdurchschnitte ungeeignet. Die Berechnungen zeigen, dass die hessischen Kommunen zu Anfang der 2010er Jahre sowohl bezogen auf die Gewerbesteuer als auch auf die Grundsteuer B erhebliche Mindereinnahmen durch zu geringe Hebesätze aufwiesen. Dieses Bild hat sich grundlegend gewandelt (Abbildung 8). Seit 2017 führen die hohen Hebesätze bei der Grundsteuer B sogar zu Mehreinnahmen gegenüber den bundesweiten Referenzhebesätzen. Für die Gewerbesteuer bleibt ein leichtes Minus. Mit Blick auf die zweite Anforderung an Nivellierungshebesätze - das Vermeiden unrealistischer Erwartungen an die Hebesatzpolitik - kann hier festgehalten werden, dass die aktuellen Landesdurchschnitte weder eine starke Überanspannung der Hebesätze im bundesweiten Vergleich noch eine unangemessen lockere Hebesatzpolitik (mangelnde Ausschöpfung der Einnahmepotenziale) repräsentieren. Sie sind demnach grundsätzlich gut geeignet, um die Steuerkraftdifferenzen zwischen den Gemeinden realistisch wiederzugeben.

Abbildung 8: Fiktive Mehr- bzw. Mindereinnahmen der hessischen Gemeinden infolge der Hebesatzpolitik



<0 = Mindereinnahmen, >0 = Mehreinnahmen

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

2.2 VERGLEICH MIT DEN HEBESÄTZEN IM HFAG

Gemäß dem HFAG gelten seit 2016 für die Gewerbesteuer Nivellierungshebesätze von 357 % (kreisangehörige Gemeinden) und 454 % (kreisfreie Städte). Für die Grundsteuer B sind 365 % (kreisangehörige Gemeinden) und 492 % (kreisfreie Städte) festgesetzt worden. Diese Werte entsprechen den aufkommensgewichteten Durchschnitts der Gemeindetypen aus dem Jahr 2014.²⁵ Insofern hat das hessische FAG mit seiner Reform 2016 an die sachgerechte Logik angeknüpft, mittels

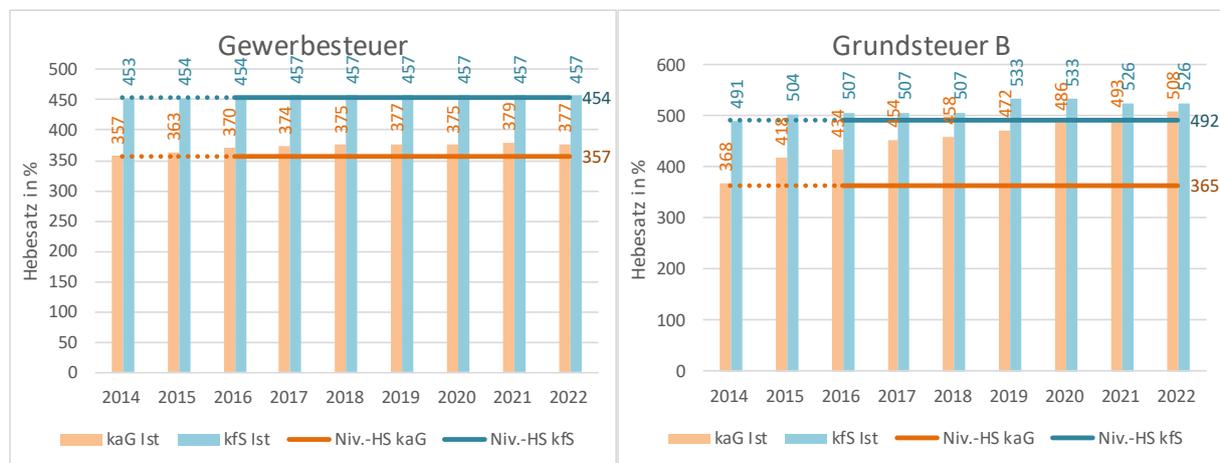
²⁴ Hierzu werden die Hebesatzdifferenzen für jede Größenklasse berechnet und dann mit den relevanten Grundbeträgen multipliziert. Anschließend werden die Werte für die Größenklassen addiert.

²⁵ Die Berechnungen wurden mit Hilfe der Realsteuerstatistik verifiziert.

der tatsächlichen Durchschnitte eine möglichst realistische Abbildung der Steuerkraftdifferenzen zu erreichen.

Seit dem Jahr 2014 haben sich jedoch die Hebesätze der hessischen Kommunen substanziell erhöht, besonders bei der Grundsteuer B, aber auch bei der Gewerbesteuer (Abbildung 9). Hinsichtlich der Gewerbesteuer liegen die Landesdurchschnitte aktuell (2022) in der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden rund 20 Punkte höher als der Nivellierungshebesatz, für die kreisfreien Städte beträgt der Abstand jedoch nur 3 Prozentpunkte. Bei der Grundsteuer B sind die Differenzen noch ausgeprägter: Für die kreisfreien Städte ist der Landesdurchschnitt heute rund 34 Prozentpunkte höher als der Nivellierungshebesatz, für die kreisangehörigen Gemeinden sind es sogar mehr als 140 Punkte. Die gewählten Nivellierungshebesätze können demnach die tatsächlichen interkommunalen Steuerkraftunterschiede zunehmend nicht mehr realistisch wiedergeben.

Abbildung 9: Nivellierungshebesätze und landesdurchschnittliche Hebesätze im Vergleich 2014-2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen (Differenzen durch Rundung). Daten: Statistisches Bundesamt, HFAG.

Sowohl kleinere als auch größere Gemeinden liegen mit ihren durchschnittlichen Hebesätzen gegenwärtig oberhalb der Nivellierungshebesätze. Alle Größenklassen werden demnach effektiv bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl „ärmer“ gerechnet als sie tatsächlich sind - sowohl bei der Gewerbesteuer als auch bei der Grundsteuer B.

Dieser Umstand mag einerseits erstrebenswert erscheinen, da die Hebesatzpolitik der vergangenen 15 Jahre durch Steigerungen und die Annäherung an den Bundesdurchschnitt geprägt war und mittlerweile sogar überdurchschnittliche Hebesätze aufgerufen werden (siehe nochmals Abbildung 4 und Abbildung 6). Andererseits sind die Nivellierungshebesätze für den Ausgleich *innerhalb* Hessens relevant und nicht für den Vergleich nach außen.²⁶ Wenn effektiv fast alle Gemeinden „ärmer“ gerechnet werden, stellt sich die Frage, welche Effekte diese Berechnung noch hat (Abschnitt 2.4). Für die Gewerbesteuer lagen 2022 zwei der fünf kreisfreien Städte leicht unter ihrem Nivellierungshebesatz, bei den über 420 kreisangehörigen Gemeinden sind es lediglich 12 (2,8 %). Bei der Grundsteuer liegen zwei der fünf kreisfreien Städte unter ihrem Nivellierungshebesatz, bei den kreisangehörigen Gemeinden sind es 28 (6,6 %).

²⁶ Dafür sorgt der bundesweite Nivellierungshebesatz im bundesstaatlichen Finanzausgleich, demzufolge die generierten Mehreinnahmen nicht in zusätzlichen Ausgleichszahlungen bzw. geringeren Einnahmen aus der Umsatzsteuer für das Land resultieren.

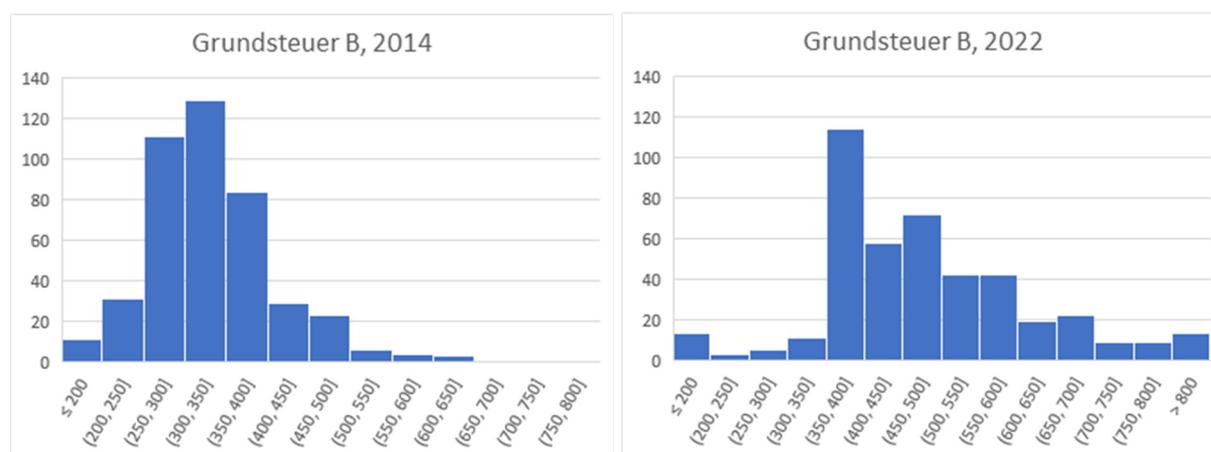
2.3 ENTWICKLUNG DER HEBESÄTZE IN HESSEN SEIT 2014

Angesichts der beschriebenen dynamischen Entwicklung der Hebesätze in Hessen soll eine etwas tiefere Analyse der Zustände aus dem Jahr 2014 (Referenz für die aktuellen Nivellierungshebesätze) und aus dem Jahr 2022 (aktueller Datenrand) erfolgen. Insbesondere für die Grundsteuer B, aber in geringerem Umfang auch für die Gewerbesteuer, sind Steigerungen der Hebesätze zu beobachten gewesen. Mit Hilfe weiterer datengestützter Analysen soll nachgezeichnet werden, ob diese Entwicklungen verbreitet stattgefunden haben (und damit als typisch im Sinne der Steuerkraftberechnung anzusehen sind) oder eher durch wenige atypische Effekte geprägt sind.

2.3.1 GRUNDSTEUER B

Für die Grundsteuer B kann konstatiert werden, dass die Steigerung der Hebesätze breit getragen wurde, wobei sich die typische Varianz zwischen den Ausprägungen im Zeitablauf zudem spürbar erhöht hat (Abbildung 10). Während die meisten Städte und Gemeinden (hier einschließlich der kreisfreien Städte) noch 2014 in einem Band zwischen 250 und 400 Prozent Hebesatz lagen, war die typische Spannweite 2022 weitaus größer (350 bis 600).

Abbildung 10: Verteilung der Gemeinden auf Hebesatzklassen, Grundsteuer B



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

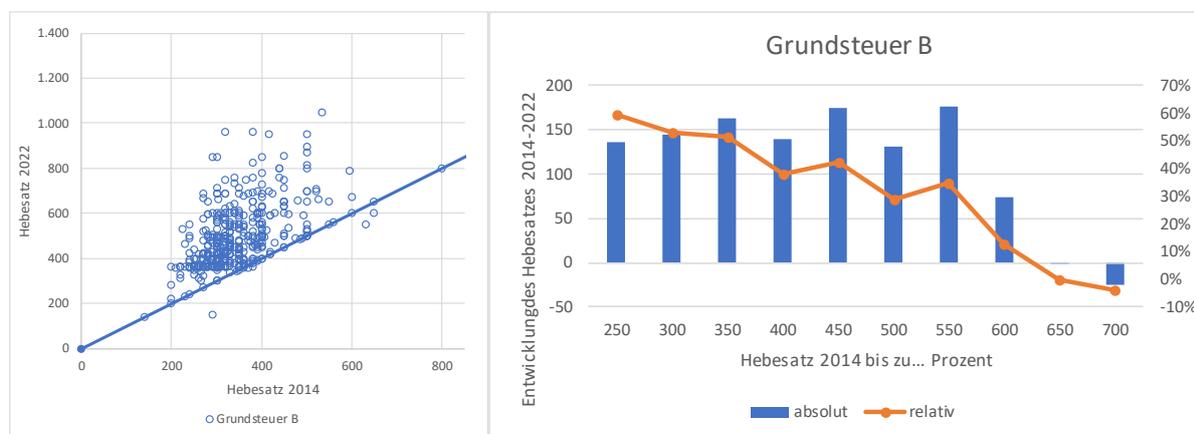
Werden die Hebesätze der Jahre 2014 und 2022 direkt miteinander verglichen,²⁷ so sind auf den ersten Blick gleichmäßige Zuwächse über alle Gemeinden hinweg zu beobachten (Abbildung 11, linke Seite). Punkte oberhalb der Diagonalen weisen Gemeinden aus, in denen der Hebesatz 2022 höher lag als noch 2014, Punkte unterhalb der Diagonalen weisen Rückgänge der Hebesätze aus. Diesen Eindruck bestätigt auch der Blick auf die zusammengefasste Entwicklung nach Hebesatzgruppen (Abbildung 11, rechte Seite). Die *absoluten* Zuwächse sind in allen Teilgruppen etwa gleich hoch - mit Ausnahme derjenigen Gemeinden, die bereits 2014 in der Spitzengruppe lagen und kaum noch Zuwächse oder sogar Rückgänge realisierten. Die Betrachtung der *relativen* Entwicklung weist jedoch darauf hin, dass die Steigerungen in den Gemeinden mit vormals niedrigen Hebesätzen am Maßstab der vorherigen Niveaus gemessen höher waren als in denjenigen mit bereits hohen Hebesätzen. Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass der Durchschnitt für die kreisangehörigen Gemeinden im Jahr 2014 bei 365 Prozent lag. In den Gruppen bis unter 350 Prozent unterscheiden sich die Zuwächse kaum, sodass der Nivellierungshebesatz hier kaum ursächlich für die Steigerungen sein kann. Für die Gemeinden, die bereits 2014 über dem Niveau von 357 Punkten lagen, hätte der Verweis auf den

²⁷ Von Schwankungen und Unregelmäßigkeiten im Zeitablauf wird hierbei abgesehen.

Nivellierungshebesatz keinen zusätzlichen Anreiz zur Steigerung der eigenen Hebesätze entfalten können, da für diese Gemeinden keine „ungenutzten Aufkommenspotenziale“ vorlagen. Die Gruppen der Gemeinden mit mehr als 450 Punkten sind zudem bereits im Jahr 2014 zahlenmäßig so schwach besetzt, dass hieraus kein allgemeiner Effekt abgeleitet werden kann.

Es kann demnach für die Grundsteuer B zusammengefasst werden, dass die Hebesatzsteigerungen einerseits zwar kräftig ausfielen und in der überwiegenden Mehrzahl der Gemeinden stattfanden. Für die Grundsteuer sind die Anhebungen einerseits Ausdruck der Konsolidierungsaktivitäten der hessischen Kommunen (siehe Vergleich zu den übrigen Ländern, Abschnitt 2.1). Andererseits sind sie für diese Steuer auch deswegen typisch, da die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer unelastisch ist, da sie auf die historischen Einheitswerte verweist. Insofern sind ohnehin regelmäßige Hebesatzsteigerungen erforderlich, um den realen (inflationbereinigten) Wert des Steueraufkommens zu erhalten.

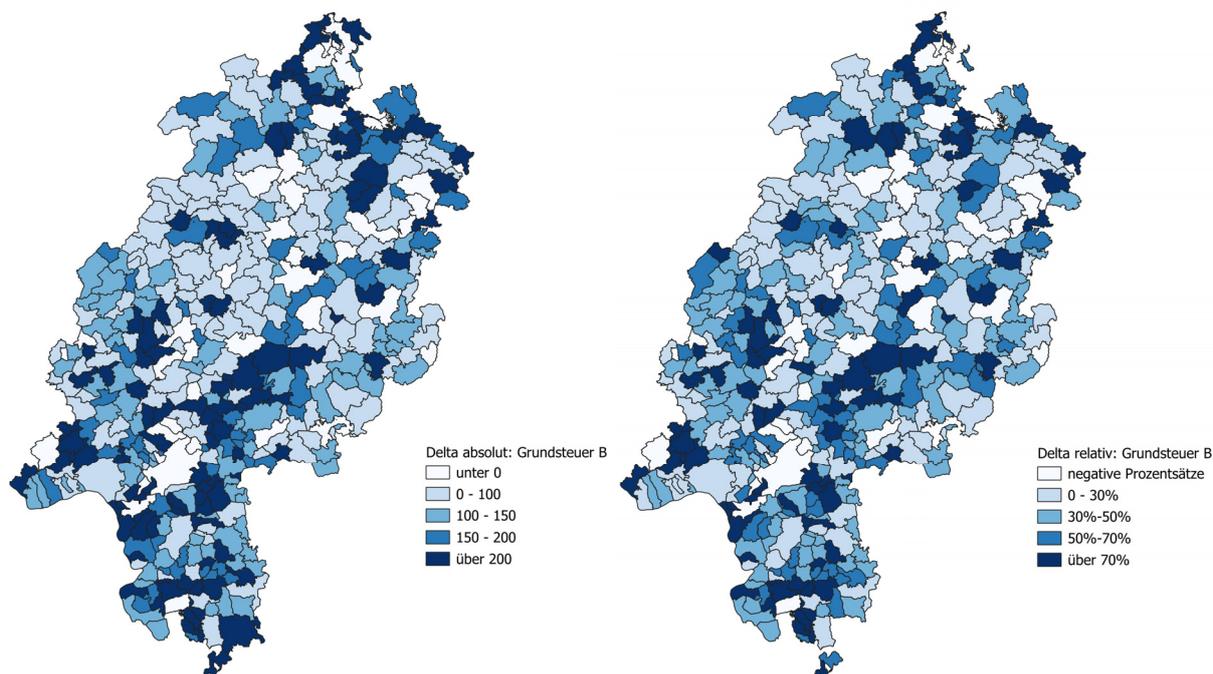
Abbildung 11: Entwicklung der Hebesätze 2014-2022, Grundsteuer B



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Die räumliche Verteilung der Hebesatzveränderungen ist in Abbildung 12 dargestellt. Sie illustriert, dass die Steigerungen in den Großstädten weniger ausgeprägt waren als in den Klein- und Mittelstädten oder dem ländlichen Raum.

Abbildung 12: Absolute und relative Veränderung der Hebesätze der Grundsteuer B in den hessischen Gemeinden 2014-2022

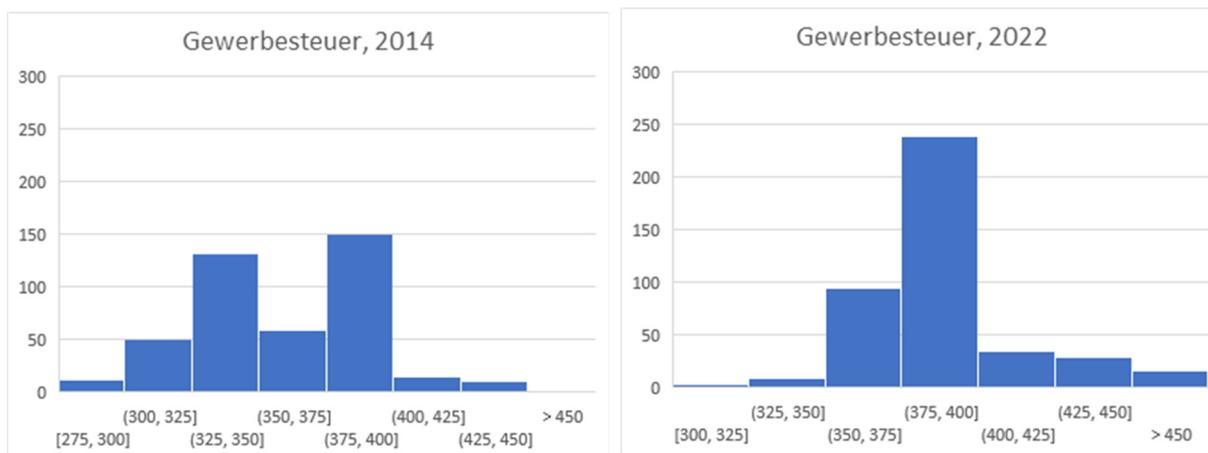


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

2.3.2 GEWERBESTEUER

Ähnlich gestalten sich die Ergebnisse für die Gewerbesteuer. Hier lagen die Steigerungen der Hebesätze deutlich geringer (rund 20 Prozentpunkte für die kreisangehörigen Gemeinden, praktisch unverändert in den kreisfreien Städten). Bezogen auf die Hebesatzklassen führte dies dazu, dass der überwiegende Teil der hessischen Gemeinden und Städte aktuell in einem Korridor zwischen 350 und 400 Prozent liegt, während dieser Korridor 2014 noch breiter war (typischerweise 325 bis 400 Prozent). Da der Nivellierungshebesatz für die kreisangehörigen Gemeinden im gesamten Zeitraum bei 357 Punkten lag und offenbar viele Steigerungen in der Gruppe der Gemeinden mit vormals weniger als 350 Punkten festzustellen sind, kann durchaus ein Anreizeffekt des Nivellierungshebesatzes in der Praxis vermutet werden.

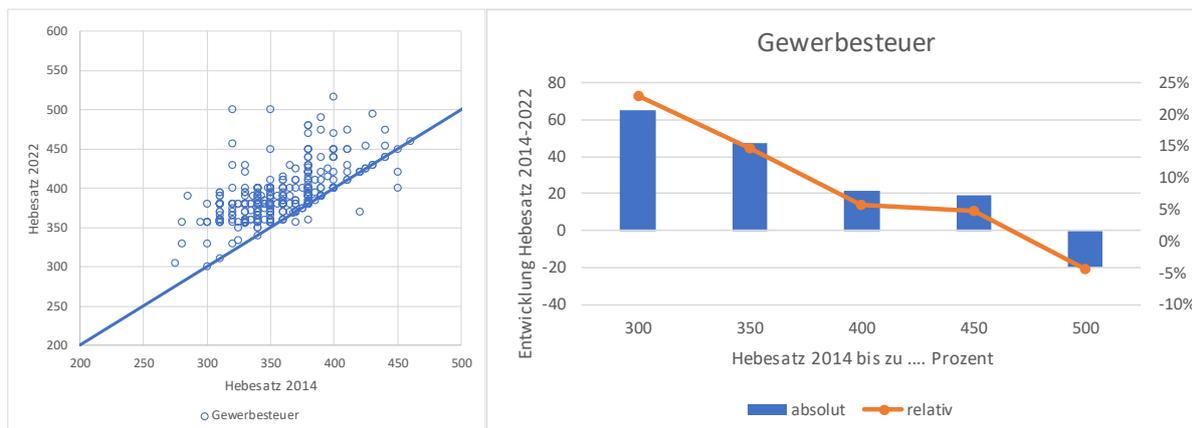
Abbildung 13: Verteilung der Gemeinden auf Hebesatzklassen, Gewerbesteuer



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Diese Vermutung wird auch durch die Gegenüberstellung der Hebesätze aus den Jahren 2014 und 2022 gestützt. Die Hebesatzerhöhungen fielen in den Gemeinden, die im Jahr 2014 im Bereich bis zu 350 Prozentpunkten lagen, absolut und relativ höher aus als in den Gemeinden mit mehr als 350 Prozentpunkten.

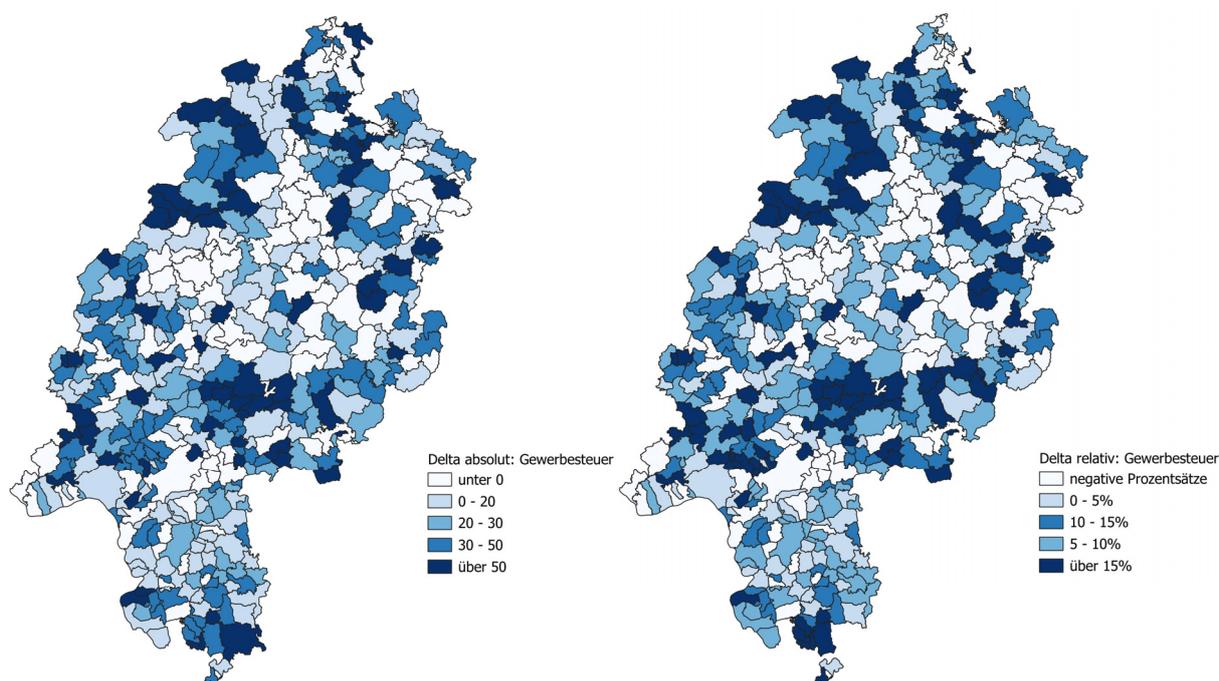
Abbildung 14: Entwicklung der Hebesätze 2014-2022, Gewerbesteuer



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Einen Eindruck der räumlichen Verteilung der Hebesatzsteigerungen vermittelt Abbildung 15. Hieraus wird ersichtlich, dass Hebesatzsteigerungen vor allem im Umfeld der Großstädte stattgefunden haben.

Abbildung 15: Absolute und relative Veränderung der Hebesätze der Gewerbesteuer in den hessischen Gemeinden 2014-2022



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

2.3.3 ZWISCHENFAZIT

Wenngleich kein Automatismus besteht, dass Nivellierungshebesätze auf die einzelgemeindlichen Steuereinnahmen einen Einfluss entfalten, so kann festgehalten werden, dass durchaus Anreizeffekte bestehen, unter dem Durchschnitt liegende Hebesätze auf das Niveau des Nivellierungshebesatzes anzupassen. Oben wurde allerdings bereits gezeigt, dass eine Abhängigkeit von der Größenklasse der Gemeinden besteht (größere Gemeinden können höhere Hebesätze durchsetzen als kleinere Gemeinden). Insofern muss der gewählte Nivellierungshebesatz diese Anreizeffekte berücksichtigen, ohne dabei die Kernfunktion - eine realistische Darstellung der Steuerkraftdifferenzen - aus dem Blick zu verlieren.

2.4 MODELLRECHNUNGEN

Angesichts der systematischen Wirkung der Nivellierungshebesätze in Verbindung mit den empirischen Ergebnissen für Hessen könnte in Erwägung gezogen werden, die Nivellierungshebesätze im HFAG bewusst niedrig anzusetzen, um damit die - offenbar zumindest in der Wahrnehmung vieler Gemeinden wahrgenommenen - „Hürden“ für die Hebesatzgestaltung niedrig zu halten und die Anreize zu einer (wiederkehrenden) Steigerung der Hebesätze zu Lasten der lokalen Einwohner und Gewerbetreibenden zu vermindern.²⁸

²⁸ Zur Rolle der Hebesätze für die Gestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs vgl. außerdem Lenk/Hesse/Starke (2021), S. 65-73.

Tabelle 1: Modellrechnungen zu den Nivellierungshebesätzen

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
	Basis: landesdurchschnittlicher Hebesatz als Nivellierungshebesatz													
	Ist- Aufkommen	Hebesatz	Grundbetrag	nivellierte Steuerkraft	Gewerbesteuer kraft in % des Durchschnitts	andere Steuern	Steuern zahl (STKMZ)	StuKfM in % des Durchschnitts	Ist- Steuererinnahmen in % des Durchschnitts	Finanzbedarf	Schlüsselzu weisungen	Delta Schlüsselzu weisungen		
geringe HS mit Anziehungswirkung	800	230	348	1.113	159%	300	1.413	141,1%	110,0%	1.481	472	51		
GewSt.-schwach, niedriger HS	500	290	172	552	79%	300	852	85,1%	80,0%	1.481	472	472		
GewSt.-schwach, durchschnittlicher HS	600	350	171	549	78%	300	849	84,8%	90,0%	1.481	474	474		
sehr GewSt.-schwach, hoher HS	400	360	111	356	51%	300	656	65,5%	70,0%	1.481	619	619		
Mittel-/Oberzentrum	1.200	410	293	937	134%	300	1.237	123,5%	150,0%	1.481	183	183		
Summe	3.500	1.095	3.505	701	100%	1.500	1.001				1.800	1.800		
Mittelwert	700	328	219	701	100%	300	1.001							
Nivellierungshebesatz			319,5	70,0%		30,0%		70,0%						
	Variante: Setting eines Nivellierungshebesatzes unter dem Landesdurchschnitt													
	Ist- Aufkommen	Hebesatz	Grundbetrag	nivellierte Steuerkraft	Gewerbesteuer kraft in % des Durchschnitts	andere Steuern	Steuern zahl (STKMZ)	StuKfM in % des Durchschnitts	Veränderung in % des Durchschnitts	Ist- Steuererinnahmen in % des Durchschnitts	Finanzbedarf	Schlüsselzu weisungen	Delta Schlüsselzu weisungen	
geringe HS mit Anziehungswirkung	800	230	348	1.043	159%	300	1.343	140,3%	-4,9%	110,0%	1.437	70	37,8%	
GewSt.-schwach, niedriger HS	500	290	172	517	79%	300	817	85,4%	-4,0%	80,0%	1.437	465	-1,5%	
GewSt.-schwach, durchschnittlicher HS	600	350	171	514	78%	300	814	85,1%	-4,0%	90,0%	1.437	467	-1,5%	
sehr GewSt.-schwach, hoher HS	400	360	111	333	51%	300	633	66,2%	-3,4%	70,0%	1.437	603	-2,6%	
Mittel-/Oberzentrum	1.200	410	293	878	134%	300	1.178	123,1%	-4,7%	150,0%	1.437	194	6,0%	
Summe	3.500	1.095	3.286	657	100%	1.500	4.786				1.800	1.800		
Mittelwert	700	328	219	657	100%	300	957							
Nivellierungshebesatz			319,5	68,7%		31,3%		68,7%						

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Welche unerwarteten und adversen Effekte zu niedrige Nivellierungshebesätze allerdings mit sich bringen, wird vor diesem Hintergrund anhand eines typisierten Beispiels mit fünf Kommunen veranschaulicht, das sich auf den Aspekt der Berechnung der Steuerkraftmesszahl konzentriert (Tabelle 1).²⁹ Diese werden in einem zweiten Schritt an den konkreten Verhältnissen des HFAG des Jahres 2024 gespiegelt.

Das Beispiel besteht aus fünf Kommunen mit aufsteigend sortierten Hebesätzen der Gewerbesteuer zwischen 230 und 410 Punkten.³⁰ Des Weiteren unterscheiden sich die Ist-Aufkommen (Pro-Kopf-Werte).³¹ Kommune A verbindet einen niedrigen Hebesatz mit einem hohen Aufkommen und kann daher als „kommunale Steueroase“, beispielsweise im Umfeld einer Großstadt oder als solitärer Ansiedlungsstandort eines oder mehrerer Großunternehmen interpretiert werden. Die Steuerstärke drückt sich durch einen überdurchschnittlichen Grundbetrag aus. Die Kommunen B und C verfügen über eine unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft mit geringen bis mittleren Hebesätzen, während Kommune D zwar eine schwache wirtschaftliche Basis (geringer Grundbetrag), jedoch hohe Hebesätze aufweist (z. B. im Rahmen eines Haushaltssicherungskonzepts oder ein Zentrum in wirtschaftlichen Schwierigkeiten). Die Kommune E ist schließlich ein gewerbliches Zentrum mit hohem Hebesatz aber auch einer starken wirtschaftlichen Basis.

Zur vereinfachten Berechnung der Effekte wird weiterhin angenommen, zwischen den Kommunen werde eine Schlüsselmasse von insgesamt 1.800 Euro/EW verteilt, wobei der Ausgleichsgrad zwischen Steuerkraft- und Bedarfsmesszahl bei 75 % liegt. Daraus ergibt sich im Beispiel jeweils ein rechnerischer Finanzbedarf in Höhe von 1.481 Euro/EW.³² Von weiteren Parametern (Einwohnerveredelung, Nebenansätze etc.) wird abgesehen, da die Wirkung der Nivellierungshebesätze im Vordergrund steht.

- Die **Variante 1** stellt das Basis-Szenario mit einem einheitlichen Nivellierungshebesatz in Höhe des aufkommensgewichteten Landesdurchschnitts dar (320 Punkte). Es ist klar erkennbar, dass die Kommunen A und E überdurchschnittlich gewerbesteuerstark sind, während die Kommunen B, C und D unter dem Durchschnitt liegen. Vereinfachend wird weiterhin angenommen, dass das ausgleichsrelevante Aufkommen anderer Steuern in allen fünf Gemeinden gleich hoch ist (300 Euro/EW). Aus dem Vergleich der Steuerkraftmesszahl mit den Ist-Einnahmen kann der Effekt der Nivellierung abgelesen werden: Gemeinden mit überdurchschnittlichen Hebesätzen profitieren ($STKMZ < \text{Ist-Aufkommen}$), während Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Hebesätzen eine höhere Steuerkraftmesszahl im Schlüsselzuweisungssystem aufweisen als sie tatsächlich an Ist-Einnahmen realisieren konnten.
- In der **Variante 2** wird ein Nivellierungshebesatz künstlich unter den Landesdurchschnitt gesetzt (von 320 auf 300 Punkte). Dies kann als Maßnahme verstanden werden, den Druck auf die Hebesätze insgesamt zu senken oder die Nivellierungshebesätze wurden über einen längeren Zeitraum nicht auf den Landesdurchschnitt angepasst. Zunächst ist erkennbar, dass der niedrigere Nivellierungshebesatz die Relationen zwischen steuerstärkeren und steuerschwächeren Gemeinden mit Blick auf die Gewerbesteuer *nicht* verändert. Die Gemeinde C mit 78 % des Durchschnitts der Gewerbesteuerkraft (Spalte F) hat auch bei einem geringeren Nivellierungshebesatz 78 % des Durchschnitts. Die Relationen zwischen der Gewerbesteuer und anderen Steuern verschieben sich jedoch. Aus einem geringeren Nivellierungshebesatz resultiert ein geringeres Gewicht der Gewerbesteuer (im Beispiel sinkt es von 70 % auf 68,7 %). Dadurch werden gewerbesteuerstarke Standorte bevorzugt. Hohe

²⁹ Die aufgeführte Berechnung des Grundbetrags und der daraus abgeleiteten Schlüsselzuweisungen erfolgt nach dem gleichen iterativen Verfahren, wie es die Systematik des HFAG verlangt. Daher unterscheiden sich die Grundbeträge in der Variante 2 von denen in der Varianten 1.

³⁰ Die Modellrechnung kann identisch für die Grundsteuer B interpretiert werden.

³¹ Von weiteren differenzierenden Parametern, wie der Einwohnerveredelung wird hier abgesehen, um die Effekte der Nivellierungshebesätze klar herausarbeiten zu können.

³² Dieser Wert ist wie im realen Vorbild so durch ein iteratives Verfahren berechnet, dass die Schlüsselmasse vollständig aufgebraucht wird.

Einnahmen aus der Gewerbesteuer gehen nicht mehr in voller Höhe ein, während die Einnahmen aus den anderen Steuern (Gemeindeanteile Einkommen- und Umsatzsteuer) unverändert bleiben. Zusätzlich begünstigen niedrigere Nivellierungshebesätze Kommunen mit hohen eigenen Hebesätzen. Sie werden „ärmer“ gerechnet. Dies mag auf den ersten Blick auch wünschenswert erscheinen, da diese Maßnahme wiederum Druck von der Hebesatzpolitik nimmt. Die Steuerkraftmesszahl sinkt und die Steuerkraftdifferenzen zwischen den Gemeinden werden geringer. Bemerkenswert ist aber, dass der niedrigere Hebesatz das gewerbliche Zentrum E und die Steueroase A besonders stark „entlastet“. Ihre Steuerkraftmesszahl sinkt besonders stark gegenüber dem Basis-Szenario 1 (Spalte J). Hieran ist das spezifische Gewicht der Gewerbesteuer an der Gesamtsumme der jeweiligen gemeindlichen Einnahmen ursächlich. Dort, wo die Gewerbesteuer eine wichtigere Rolle für die Gesamteinnahmen spielt, „schlägt“ eine Senkung des Nivellierungshebesatzes stärker durch. Insofern entlastet der geringere Nivellierungshebesatz zwar das Zentrum, senkt aber auch die „Kosten“ der Positionierung als Steueroase. Dem gegenüber sinken zwar auch die Steuerkraftmesszahlen der in der Mitte positionierten Kommunen, jedoch in etwas geringerem Umfang. Klarer werden die Effekte, wenn sie in ein stark vereinfachtes Modell der Schlüsselzuweisungen überführt werden.³³ Die in der Variante 2 vorgenommene Senkung des Nivellierungshebesatzes resultiert in Zugewinnen an Schlüsselzuweisungen für das gewerbliche Zentrum E sowie die Steueroase A, während die steuerschwächeren Gemeinden B, C und D sogar Verluste bei den Schlüsselzuweisungen hinnehmen müssen (Spalte N). Bei diesen drei Gemeinden wird deren relative Steuerschwäche nicht mehr mit dem Faktor 320 sondern nur noch mit dem Faktor 300 bewertet, sodass letztlich diejenigen Gemeinden verlieren, für die eine Absenkung (oder der Erhalt eines niedrigen Hebesatzes) ggf. ursprünglich entlastend wirken sollte. Es verlieren im Allgemeinen Gemeinden mit einer geringeren gewerbsteuerlichen Basis. Die relative Steuerschwäche bei der Gewerbesteuer geht bei einem reduzierten Nivellierungshebesatz nur noch in einem reduzierten Umfang ein.

Für die konkreten Verhältnisse des HFAG des Jahres 2024 illustriert Abbildung 16 die konkreten Effekte auf die Steuerkraftmesszahl der kreisangehörigen Gemeinden,³⁴ wenn statt der bisherigen, im HFAG vorgegebenen fixen Hebesätze die tatsächlichen Landesdurchschnitte für die einzelnen Realsteuerarten angesetzt werden.³⁵ Da letztere für alle drei Realsteuerarten höher liegen, steigen in allen abgebildeten Gruppen die Steuerkraftmesszahlen in Absolutgrößen und damit auch pro Einwohner. Die Abweichungen vom Durchschnitt werden allerdings größer. Konkret erreichen die steuerschwächsten Gemeinden (unter 60 % der durchschnittlichen Steuerkraftmesszahl vor den Schlüsselzuweisungen A) im Mittel bisher 55,5 % des Durchschnitts, nach der Anhebung der Nivellierungshebesätze sind es nur noch 55,3 %. Ihre Position verschlechtert sich rechnerisch insgesamt um 0,18 % (zur Erinnerung: bei unveränderten Ist-Steureinnahmen). Die steuerstärksten Gemeinden erreichen dagegen bisher 152,9 % des Durchschnitts, nach der Anpassung der Nivellierungshebesätze sind es 153,1 %, die relative Position verbessert sich um 0,22 %. Die Anhebung der Nivellierungshebesätze zeichnet demnach insgesamt sowohl die allgemeine Erhöhung der Hebesätze nach als auch eine leichte Divergenz in der Entwicklung, d. h. die Abstände zwischen den steuerstärkeren und den steuerschwächeren Gemeinden in Hessen haben sich tendenziell vergrößert. Dies bilden die angepassten Nivellierungshebesätze nun realistisch ab. Gleichzeitig sind die Effekte in ihrem Umfang als moderat einzustufen.

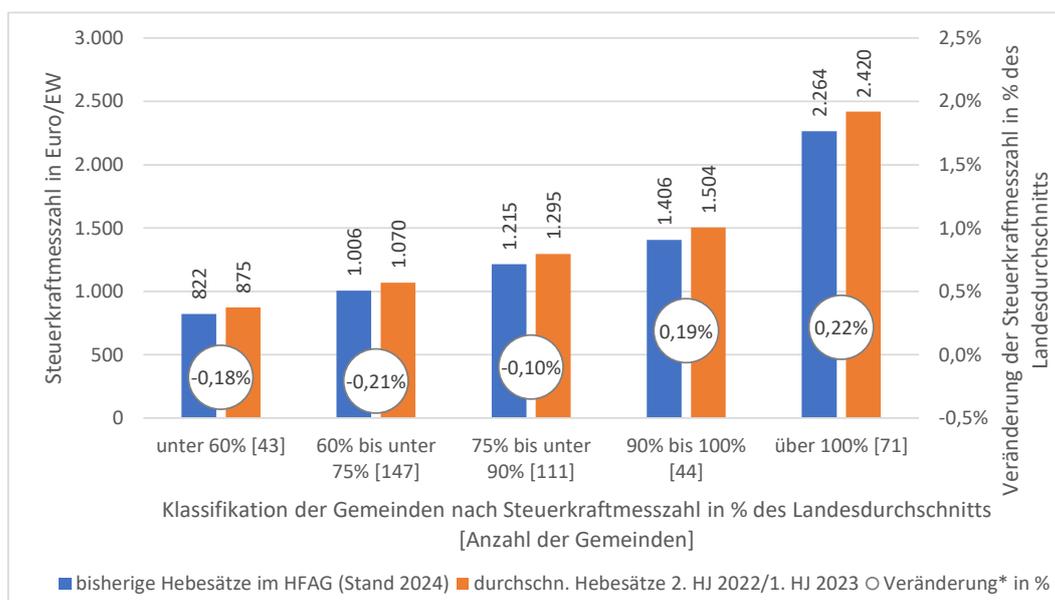
³³ Das Modell entspricht in seiner grundsätzlichen Funktionsweise dem Schlüsselzuweisungssystem, wie es auch in Hessen angewendet wird. Die Vereinfachung besteht darin, gleiche Pro-Kopf-Finanzbedarfe zu unterstellen (unveredelte Einwohnerzahlen, keine Nebenansätze).

³⁴ Dabei wird auf die originäre, nicht durch die Schlüsselzuweisungen A aufgestockte Steuerkraft der Gemeinden abgestellt.

³⁵ Die angepassten Nivellierungshebesätze der kreisangehörigen Gemeinden auf Basis der landesdurchschnittlichen gewogenen Mittelwerte für das 2. Halbjahr 2022 und das 1. Halbjahr 2023 belaufen sich auf folgende Werte:

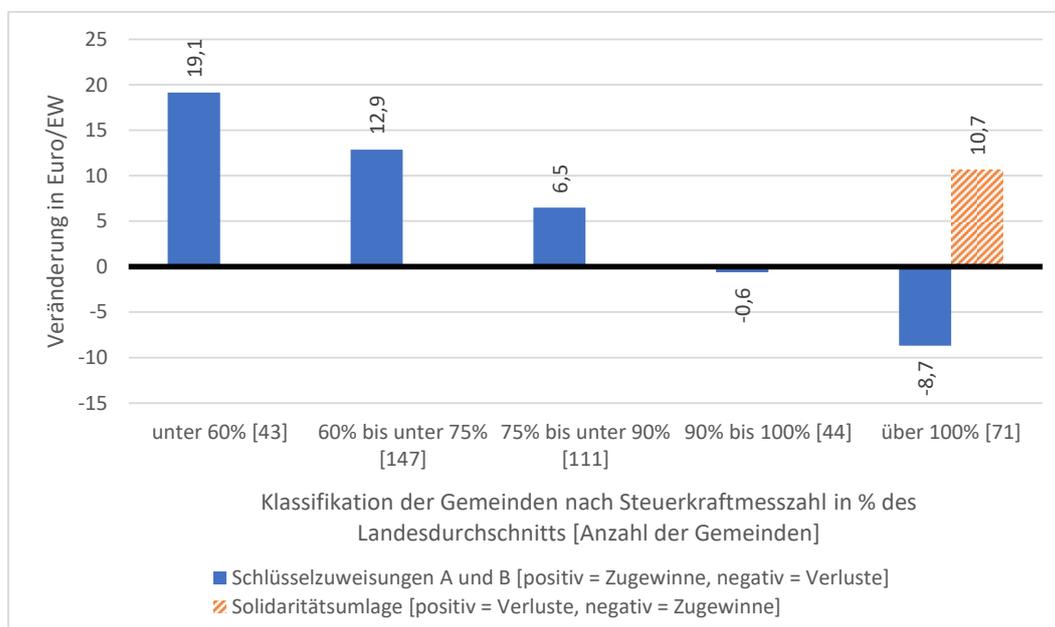
- Grundsteuer A: 440,89 % (alt: 332 %)
- Grundsteuer B: 518,92 % (alt: 365 %)
- Gewerbesteuer: 378,28 % (alt: 357 %)

Abbildung 16: Steuerkraftmesszahlen der kreisangehörigen Gemeinden in Abhängigkeit der Nivellierungshebesätze 2024



* Veränderung der Steuerkraftmesszahl im Verhältnis zum Landesdurchschnitt durch Anpassung des Nivellierungshebesatzes, z. B. für die Gruppe unter 60%: vor der Anpassung: 55,52 %, nach der Anpassung: 55,35 %.
 Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt.

Abbildung 17: Veränderung der Schlüsselzuweisungen und der Solidaritätsumlage der kreisangehörigen Gemeinden 2024 bei Aktualisierung der Nivellierungshebesätze (Erstrundeneffekte)

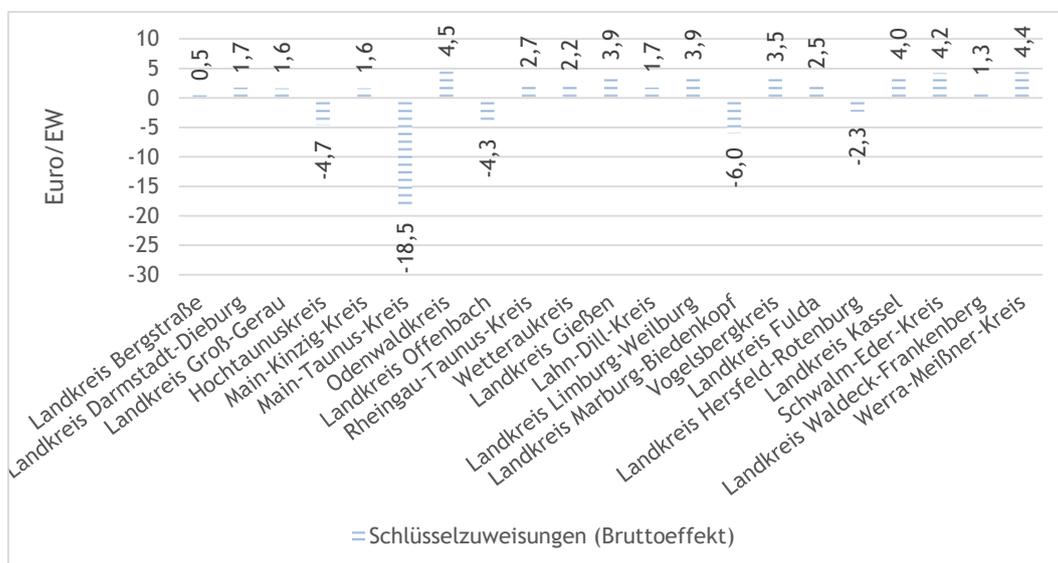


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt.

Die veränderten Steuerkraftmesszahlen wirken sich im Schlüsselzuweisungssystem in Form von zwei Effekten aus: Die *Erstrundeneffekte* beziehen sich auf die Berechnung der Schlüsselzuweisungen A und B sowie der Solidaritätsumlage. Die erhöhte Solidaritätsumlage fließt gemäß der Logik des HFAG direkt in die Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden, was deren Volumen insgesamt erhöht. Abbildung 17 zeigt die Ergebnisse einer Modellrechnung, welche die neu berechneten Steuerkraftmesszahlen in das Schlüsselzuweisungssystem einspeist und die genannten

Erstrundeneffekte daraus wiedergibt. Demnach gewinnen die steuerkraftschwächeren Gemeinden hinzu,³⁶ die steuerkraftstärkeren haben dagegen Mindereinnahmen bei den Schlüsselzuweisungen zu erwarten (-8,7 Euro/EW) bzw. müssen eine höhere Solidaritätsumlage nach § 22 HFAG entrichten: Deren Gesamtvolumen steigt von ursprünglich 130,6 Mio. Euro auf 145,1 Mio. Euro, die Anzahl der abundanten Gemeinden steigt von 25 auf 27. Dabei steigt die zu entrichtende Solidaritätsumlage in den überdurchschnittlich steuerkraftstarken kreisangehörigen Gemeinden um 10,7 Euro/EW.³⁷ Insgesamt werden durch die Aktualisierung der Nivellierungshebesätze rd. 26,9 Mio. Euro von den Gemeinden mit über 90 % der landesdurchschnittlichen, originären Steuerkraft (vor Schlüsselzuweisungen A) zu den weniger steuerkraftstarken Gemeinden umverteilt. Dies zeigt in der Gesamtschau, dass die aktuelle Festsetzung der Nivellierungshebesätze, die teils deutlich unter dem Landesdurchschnitt liegen, die steuerschwächeren Gemeinden in Hessen benachteiligt, während die steuerstärkeren Gemeinden davon profitieren. Dies verdeutlicht, dass die Ergebnisse der schematischen Modellrechnung mit den realen Effekten übereinstimmen.

Abbildung 18: Veränderung der Schlüsselzuweisungen der Landkreise 2024 bei Aktualisierung der Nivellierungshebesätze (Bruttoeffekt ohne Auswirkungen bei den erhaltenen und zu entrichtenden Umlagen)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Zweitrundeneffekte entstehen durch die finanziellen Verbindungen zwischen den Gemeinden und den Landkreisen. Für die hessischen Landkreise selbst ergeben sich aufgrund der höheren Steuerkraftmesszahlen, der veränderten Schlüsselzuweisungen und der erhöhten Solidaritätsumlage der kreisangehörigen Gemeinden insgesamt *drei Effekte*: Erstens steigen die Umlagegrundlagen für die Kreis- und Schulumlage, was im Falle gleichbleibender Umlagesätze zu einer um 147,7 Mio. Euro höheren Kreisumlage (auf dann 2,957 Mrd. Euro) sowie um 76,7 Mio. Euro höheren Schulumlage (auf dann 1,541 Mrd. Euro) führen würde.³⁸ Bei gleichbleibenden Umlagesätzen würde ein Teil der Erstrundeneffekte kompensiert. Folglich ist eine mögliche Absenkung der Umlagesätze zu eruieren, sodass den Landkreisen aus der Anpassung der Nivellierungshebesätze keine automatischen Zugewinne aus der Kreisumlage entstehen. Zweitens ergeben sich veränderte Umlagekraftmesszahlen (gegenüber gleichbleibenden Bedarfsmesszahlen), in deren Folge sich die Verteilung der Schlüsselzuweisungen

³⁶ In der Gruppe der steuerkraftschwächsten kreisangehörigen Gemeinden (STKMZ unter 60 % des Landesdurchschnitts) erhöhen sich die Schlüsselzuweisungen um etwa 2,9 %.

³⁷ Der in Abbildung 17 dargestellte positive Betrag repräsentiert eine gestiegene Last der abundanten Gemeinden. Wichtig ist hierbei, dass sich die Effekte aus Schlüsselzuweisungen und Solidaritätsumlage **nicht** neutralisieren.

³⁸ Dies entspricht den *Zweitrundeneffekten* bei den kreisangehörigen Gemeinden, die durch ihre höheren Umlagen direkt belastet werden.

innerhalb der Teilmasse der Landkreise leicht verändert (Abbildung 18): Dabei verzeichnen der Main-Taunus-Kreis (-18,5 Euro/EW bzw. -4,5 Mio. Euro), die Landkreise Offenbach (-4,3 Euro/EW bzw. -1,6 Mio. Euro) und Marburg-Biedenkopf (-6,0 Euro/EW bzw. -1,5 Mio. Euro), der Hochtaunuskreis (-4,7 Euro/EW bzw. -1,1 Mio. Euro) sowie der Landkreis Hersfeld-Rotenburg (-2,3 Euro/EW bzw. -0,3 Mio. Euro) Verluste an Schlüsselzuweisungen, in den übrigen Landkreisen ergeben sich Hinzugewinne, die zwischen 0,5 Euro/EW (Landkreis Bergstraße) und 4,5 Euro/EW (Odenwaldkreis) liegen. Demnach profitieren insbesondere die Landkreise mit steuerkraftschwächeren Gemeinden von einer Anpassung der Nivellierungshebesätze, da deren Umlagekraftmesszahlen im Verhältnis am geringsten zunehmen. *Drittens* steigen die Umlagegrundlagen der Landkreise für die zu entrichtende Krankenhausumlage nach § 51 HFAG (+5,1 Mio. Euro auf 117,3 Mio. Euro) und die LWV-Umlage nach § 52 HFAG (+53,6 Mio. Euro auf 1,226 Mrd. Euro).³⁹ Neben der Anpassung der Steuerkraftmesszahlen sind hierbei ferner die veränderten Schlüsselzuweisungen der Landkreise, die in die Umlagegrundlagen einbezogen werden, ursächlich für die Verteilungswirkungen.

Die Verschiebung der Schlüsselzuweisungen zwischen den Landkreisen ist eine direkte Folge der erhöhten Nivellierungshebesätze und der dadurch korrekt erfassten Steuerkraftunterschiede zwischen den kreisangehörigen Gemeinden. Eine Neutralisierung dieser Effekte ist ausdrücklich nicht erforderlich. Die Hinzugewinne der Landkreise aus der Kreis- und Schulumlage sind Mehreinnahmen, welche die Kreise nicht selbst - etwa auf der Grundlage einer Erhöhung der Umlagesätze - generieren, sondern die sich durch eine automatische Anpassung innerhalb Schlüsselzuweisungssystemen im HFAG wegen der Erhöhung der Nivellierungshebesätze ergeben. Die Umlagesätze sollten entsprechend aufkommensneutral modifiziert werden, damit die avisierten Veränderungen (Stärkung der steuerkraftschwachen Gemeinden mittels realistischer Darstellung der interkommunalen Steuerkraftunterschiede) in der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden verbleiben. Eine Auflistung der aufkommensneutralen Umlagesätze je Landkreis findet sich dazu in Tabelle 2.

Die Berechnung der aufkommensneutralen Kreisumlagesätze gestaltet sich dabei wie folgt (hinsichtlich der Schulumlagesätze ist die Vorgehensweise identisch): Zuerst wird die Differenz des Bruttoeffektes der Landkreis-Schlüsselzuweisungen zuzüglich des Effektes auf die Kreisumlage und des Bruttoeffektes der Landkreis-Schlüsselzuweisungen ermittelt. Diese Differenz wird anschließend durch die neuen Kreisumlagegrundlagen geteilt. Damit wird garantiert, dass der (intendierte) Effekt auf die Schlüsselzuweisungen der Landkreise, der durch die infolge der Erhöhung der Nivellierungshebesätze korrekt wiedergegebenen Steuerkraftunterschiede der kreisangehörigen Gemeinden entsteht, bei den modifizierten Umlagesätzen erhalten bleibt. Da sich die Umlagesätze der Sonderstatusstädte von denen der übrigen kreisangehörigen Gemeinden unterscheiden, mussten diese separat ermittelt werden: Der obere Teil von Tabelle 2 bezieht sich somit ausschließlich auf die Effekte, Umlagesätze und Umlagegrundlagen der kreisangehörigen Gemeinden in den Landkreisen, der untere Teil auf die Effekte, Umlagesätze und Umlagegrundlagen der Sonderstatusstädte.

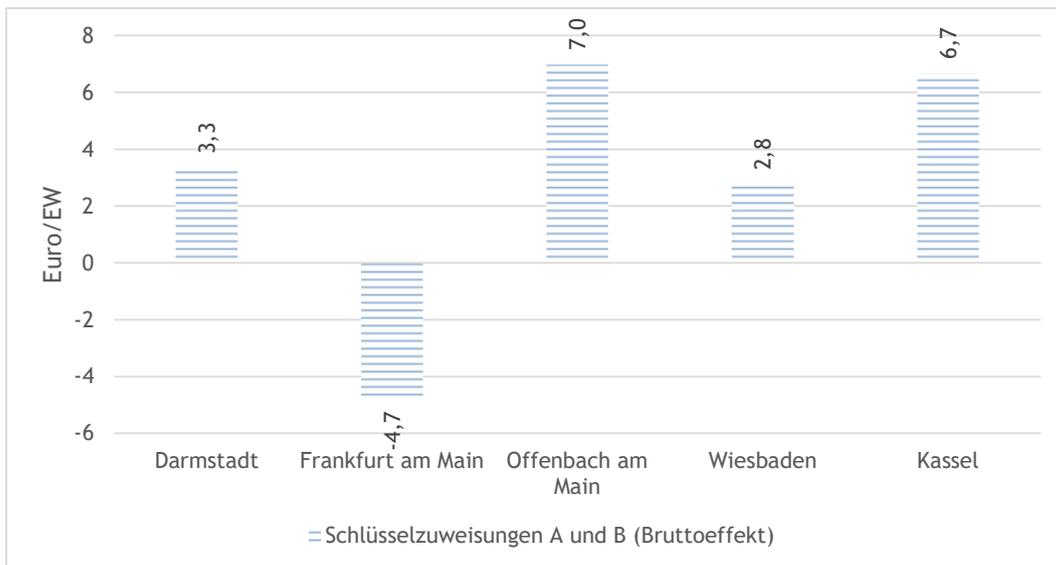
³⁹ Die Umlagegrundlagen sind jeweils die Steuerkraftmesszahlen der kreisangehörigen Gemeinden, welche um die Solidaritätsumlage vermindert werden, sowie die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden und der Landkreise selbst.

Tabelle 2: Aufkommensneutrale Kreis- und Schulumlagesätze der hessischen Landkreise infolge gestiegener Nivellierungshebesätze (Stand: 2024)

Landkreis	Kreisumlagesatz (Stand 2024)	Aufkommensneutrale Veränderung Kreisumlagesatz in Prozentpunkten (PP)	Modif. Kreisumlagesatz	Schulumlagesatz (Stand 2024)	Aufkommensneutrale Veränderung Schulumlagesatz in Prozentpunkten (PP)	Modif. Schulumlagesatz
Kreisangehörige Gemeinden						
Landkreis Bergstraße	31,55%	-1,55 PP	30,00%	20,57%	-1,01 PP	19,56%
Landkreis Darmstadt-Dieburg	36,58%	-1,78 PP	34,80%	20,57%	-1,00 PP	19,57%
Landkreis Groß-Gerau	34,04%	-1,68 PP	32,36%	21,40%	-0,97 PP	20,43%
Hochtaunuskreis	37,34%	-1,89 PP	35,45%	17,77%	-0,90 PP	16,87%
Main-Kinzig-Kreis	34,27%	-1,67 PP	32,60%	15,50%	-0,76 PP	14,74%
Main-Taunus-Kreis	31,05%	-1,71 PP	29,34%	17,20%	-0,95 PP	16,25%
Odenwaldkreis	35,10%	-1,68 PP	33,42%	21,90%	-1,05 PP	20,85%
Landkreis Offenbach	33,32%	-1,72 PP	31,60%	17,61%	-0,91 PP	16,70%
Rheingau-Taunus-Kreis	29,08%	-1,37 PP	27,71%	20,44%	-0,96 PP	19,48%
Wetteraukreis	31,10%	-1,49 PP	29,61%	13,87%	-0,66 PP	13,21%
Landkreis Gießen	32,40%	-1,56 PP	30,84%	18,10%	-0,87 PP	17,23%
Lahn-Dill-Kreis	32,96%	-1,61 PP	31,35%	15,79%	-0,77 PP	15,02%
Landkreis Limburg-Weilburg	31,70%	-1,51 PP	30,19%	17,80%	-0,85 PP	16,95%
Landkreis Marburg-Biedenkopf	29,36%	-1,49 PP	27,87%	20,25%	-1,03 PP	19,22%
Vogelsbergkreis	36,49%	-1,82 PP	34,67%	19,80%	-0,99 PP	18,81%
Landkreis Fulda	30,57%	-1,51 PP	29,06%	17,50%	-0,86 PP	16,64%
Landkreis Hersfeld-Rotenburg	35,00%	-1,78 PP	33,22%	15,83%	-0,81 PP	15,02%
Landkreis Kassel	30,20%	-1,45 PP	28,75%	20,80%	-1,00 PP	19,80%
Schwalm-Eder-Kreis	28,41%	-1,35 PP	27,06%	16,35%	-0,77 PP	15,58%
Landkreis Waldeck-Frankenberg	27,67%	-1,39 PP	26,28%	19,23%	-0,97 PP	18,26%
Werra-Meißner-Kreis	33,45%	-1,60 PP	31,85%	16,16%	-0,77 PP	15,39%
Sonderstatusstädte						
Rüsselsheim am Main	38,81%	-1,96 PP	36,85%	0,00%	0,00 PP	0,00%
Bad Homburg v.d.Höhe	32,22%	-1,98 PP	30,24%	17,77%	-1,09 PP	16,68%
Hanau	36,60%	-1,78 PP	34,82%	0,00%	0,00 PP	0,00%
Gießen	34,07%	-1,63 PP	32,44%	0,00%	0,00 PP	0,00%
Wetzlar	30,43%	-1,51 PP	28,92%	15,79%	-0,78 PP	15,01%
Marburg	35,93%	-2,20 PP	33,73%	0,00%	0,00 PP	0,00%
Fulda	35,55%	-1,80 PP	33,75%	0,00%	0,00 PP	0,00%

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Abbildung 19: Veränderung der Schlüsselzuweisungen der kreisfreien Städte 2024 bei Aktualisierung der Nivellierungshebesätze (Bruttoeffekt ohne Auswirkungen bei den zu entrichtenden Umlagen)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Hessisches Ministerium der Finanzen.

Die Auswirkungen (Bruttoeffekte) der veränderten Nivellierungshebesätze auf die kreisfreien Städte sind indes nur marginal, da die bisher verwendeten Hebesätze gemäß HFAG nicht so stark von den gewogenen Landesdurchschnitten abweichen wie bei den kreisangehörigen Gemeinden.⁴⁰ Die Stadt Frankfurt am Main verliert insgesamt 4,7 Euro/EW an Schlüsselzuweisungen (bzw. 3,6 Mio. Euro), sämtliche anderen kreisfreien Städte gewinnen hinzu.

Neben den Umlagesätzen für die Kreis- und Schulumlage der Landkreise kann erwogen werden, die Umlagesätze für die Krankenhaus- und LWV-Umlage aufkommensneutral abzusenken (derzeit: 1,06 % bzw. 11,085 %), da hierdurch den Landkreisen und kreisfreien Städten zusätzliche finanzielle Lasten bzw. gar Entlastungen infolge der Anpassung der Nivellierungshebesätze entstehen, die durch diese Maßnahme nicht intendiert sind. Weiterhin ist zu erwarten, dass sich noch weitere erhebliche Anpassungserfordernisse von Umlagesätzen aufgrund der potenziellen Reformoptionen bei der Berechnung der Bedarfsmesszahlen oder der Zusammensetzung der Teilschlüsselmassen ergeben werden. Die in Tabelle 2 dargestellten aufkommensneutralen Umlagesätze haben demnach einen vorläufigen Charakter. Sobald sämtliche zu erwartenden Effekte im gutachterlichen Simulationsmodell abgebildet werden können, wird in einer Gesamtbetrachtung eine finale Bewertung der Verteilungswirkungen im HFAG vorgenommen, woraus gutachterliche Handlungsempfehlungen abgeleitet werden.

2.5 FIXE VERSUS DYNAMISCHE HEBESÄTZE - „HEBESATZSPIRALE“

Als Alternative zur Festsetzung von fixen Nivellierungshebesätzen beziehen sich einige Länder (z. B. Sachsen) auf die gewogenen Landesdurchschnitte je Realsteuer. Die Nutzung durchschnittlicher Hebesätze ist grundsätzlich vorzuziehen, da das Ziel der Nivellierung in einer realistischen Darstellung

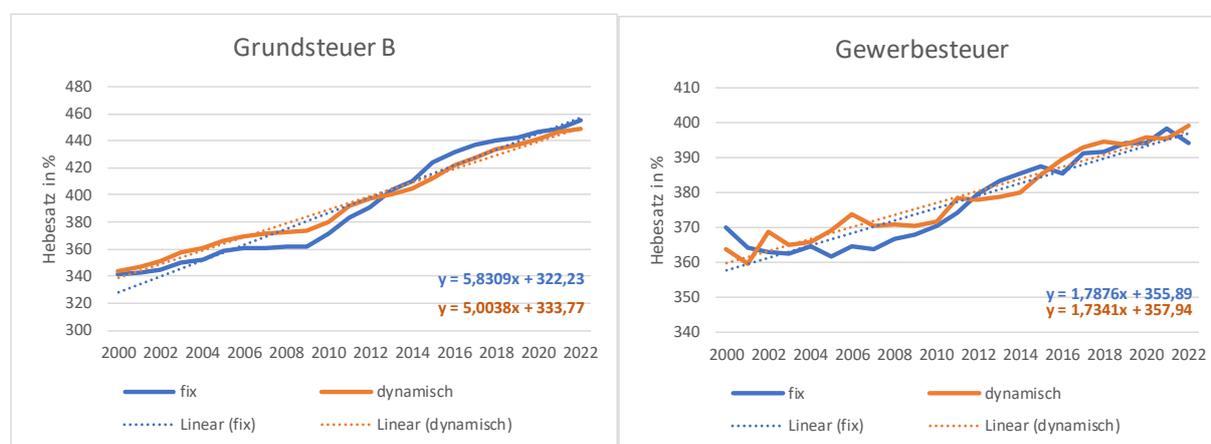
⁴⁰ Die angepassten Nivellierungshebesätze der kreisfreien Städte auf Basis der landesdurchschnittlichen gewogenen Mittelwerte für das 2. Halbjahr 2022 und das 1. Halbjahr 2023 belaufen sich auf folgende Werte:

- Grundsteuer A: 234,46 % (alt: 236 %)
- Grundsteuer B: 526,74 % (alt: 492 %)
- Gewerbesteuer: 456,94 % (alt: 454 %)

der Steuerkraftdifferenzen liegt. Die Nutzung fixer Hebesätze ist insbesondere dann kritisch zu bewerten, wenn diese deutlich unterhalb der gewichteten Landesdurchschnitte liegen. In diesem Fall werden die Steuerkraftdifferenzen zwischen den Städten und Gemeinden unvollständig wiedergegeben und die Ausgleichswirkungen der Schlüsselzuweisungen geschwächt (vgl. Abschnitt 2.4). Die so berechnete Steuerkraft weicht umso mehr von den tatsächlichen Ist-Steuereinnahmen einer jeden Gemeinde ab, je größer die Differenz zwischen dem jeweiligen kommunalen Hebesatz und dem Nivellierungshebesatz ist.

Theoretisch können sich durch die stetige Anpassung an den Nivellierungshebesatz ständig steigende Hebesätze für die gemeindlichen Realsteuern und ein stetig steigender Nivellierungshebesatz ergeben. Dieser als „Hebesatzspirale“ bezeichnete Prozess lässt sich jedoch nur theoretisch nachweisen. In der empirischen Untersuchung hat sich gezeigt, dass die These der Hebesatzspirale nicht bzw. nur zum Teil bestätigt werden kann.⁴¹ Daher kann die bestehende Praxis der Verwendung der landesdurchschnittlich gewichteten Hebesätze weiterhin bestätigt werden.

Abbildung 20: Entwicklung der durchschnittlichen Hebesätze in Abhängigkeit von der Gestaltung des Nivellierungshebesatzes im jeweiligen FAG



fix: BW, BY, HE, NW, RP, MV, ST, TH // dynamisch: NI, SH, SL, BB, SN
 Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Eine aktuelle empirische Untersuchung der Hebesatzentwicklung in den Flächenländern bestätigt die Vermutung, dass die Art und Weise der Ansetzung der Nivellierungshebesätze im FAG keinen nennenswerten Einfluss auf die Dynamik der Hebesätze ausübt. In denjenigen Ländern, die - wie Hessen - feste Prozentsätze im jeweiligen FAG festsetzen, liegt die Dynamik nicht niedriger als in den Ländern, die sich auf Landesdurchschnitte beziehen. Sowohl bei der Grundsteuer B als auch bei der Gewerbesteuer liegen die tatsächlichen Zuwächse zwischen 2000 und 2022⁴² in den Ländern mit fixen Nivellierungshebesätzen sogar etwas höher als in denjenigen Ländern, die eine regelmäßige und regelgebundene Anpassung mit Blick auf den Landesdurchschnitt vorsehen.⁴³ Eine dadurch ausgelöste „Hebesatzspirale“ kann demnach mit Blick auf die Empirie nicht bestätigt werden. Ein diesbezüglicher ggf. unerwünschter Effekt ist nicht zu erwarten.

Aus gutachterlicher Sicht ist der Rückgriff auf fixe Nivellierungshebesätze, die die mittlerweile überholten Landesdurchschnitte des Jahres 2014 repräsentieren, durchaus kritisch zu sehen. **Eine Anpassung der Nivellierungshebesätze auf die Höhe aktualisierter Landesdurchschnitte würde die tatsächliche Hebesatzentwicklung direkter reflektieren.** Hierbei wären allerdings die Effekte der Grundsteuerreform abzuwarten und in die Bestimmung der Nivellierungshebesätze aufzunehmen.

⁴¹ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013), S. 71 ff.

⁴² Zur Entwicklung der Realsteuerhebesätze seit 1980 vgl. Hesse (2019), S. 169-171.

⁴³ Dass für die Gewerbesteuer im Jahr 2022 der Datenpunkt für die „fixen“ Länder höher liegt als für die „dynamischen“, liegt ausschließlich an Rheinland-Pfalz und den dortigen Effekt der Landeshauptstadt Mainz.

2.6 GETEILTE NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE ALS ALTERNATIVE

Wie bereits hergeleitet wurde, dienen die Nivellierungshebesätze der realistischen Abbildung der Steuerkraftdifferenzen zwischen den kommunalen Einheiten innerhalb der aus der Teilschlüsselmassenbildung hervorgehenden drei Säulen. Damit ist eine getrennte Ausweisung der Nivellierungshebesätze (§ 21 HFAG für die kreisangehörigen Gemeinden, § 27 HFAG für die kreisfreien Städte) sachgerecht und nicht zu beanstanden.

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Anspannung der Hebesätze innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden ist dennoch fraglich, ob mit einem System geteilter Hebesätze Vorteile generiert werden könnten. Wie bereits ausgeführt wurde, haben die kleineren Gemeinden ihre Hebesätze im bundesweiten Vergleich stärker angespannt als die größeren Gemeinden (vgl. Abschnitt 2.1). Vor diesem Hintergrund könnte erwogen werden, für die kleineren Gemeinden einen niedrigeren Nivellierungshebesatz anzusetzen als für die größeren. Kleinere Gemeinden würden demzufolge für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen wiederum „ärmer“ gerechnet, größere Gemeinden würden „reicher“ gerechnet. Zwei zentrale Argumente führen jedoch dazu, dass die Nutzung *einheitlicher* Nivellierungshebesätze innerhalb der Säulen sachgerecht ist:

- Die Bedeutung gewerblicher Zentren und räumlicher Steuerwettbewerb sowie
- Verteilungseffekte, welche bei getrennten Hebesätzen negative Anreizeffekte nach sich ziehen.

Es ist bereits der Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und der Anspannung der Hebesätze erläutert worden (vgl. Abschnitt 2.1). Dabei vollzieht sich der steuerliche Standortwettbewerb innerhalb der Säulen. Die Steuerkraftberechnung mit geteilten Hebesätzen innerhalb einer Säule unterstellt eine gewisse Teilung dieses Wettbewerbs: Die größeren Einheiten konkurrieren untereinander, aber nicht mit den kleineren und die kleineren Einheiten konkurrieren untereinander, aber nicht mit den größeren. Bei herausgehobenen Zentren mit einem weitgehend homogenen Aufgabenbestand, wie den kreisfreien Städten, kann diese Vorstellung durchaus tragen. Im hessischen FAG ist dies durch die Bildung einer eigenen Säule für die kreisfreien Städte umgesetzt. Es kann jedoch nicht der Wettbewerb zwischen Mittel- und Grundzentren und ihrem unmittelbaren Umland im kreisangehörigen Raum abgebildet werden, wie er in der Praxis typisch ist. Ebenso wenig wird die Stellung von kreisangehörigen Städten als Gewerbezentren im ländlichen Raum korrekt gespiegelt. Aus diesen Gründen ist die Nutzung geteilter Hebesätze aus systematischer Perspektive kritisch zu sehen.

Ein Blick auf die Daten zeigt jedoch, dass es durchaus Anknüpfungspunkte gibt. Während die kleineren Gemeinden ihre Hebesatzpotenziale voll ausschöpfen und dabei ggf. auch Nachteile im Standortwettbewerb auf sich nehmen, ist im kreisangehörigen Raum vor allem in den Städten ab 20.000 Einwohnern die Ausschöpfung unterdurchschnittlich. Demnach besitzen die größeren kreisangehörigen Städte und Gemeinden innerhalb Hessens einen Wettbewerbsvorteil.

Ein geteilter Hebesatz würde bei einer typischen Verteilung nach Größenklassen und unter der Berücksichtigung der skizzierten Wettbewerbsbedingungen einen niedrigeren Nivellierungshebesatz für kleinere Gemeinden und einen höheren Nivellierungshebesatz für größere Städte und Gemeinden vorsehen. Damit wird der Anpassungsdruck der kleinen Gemeinden an den aus ihrer Sicht „hohen“ Nivellierungshebesatz abgesenkt und gleichzeitig der Bonus der größeren Städte mit hohen Hebesätzen gemindert. Die Wirkungen sollen wiederum mittels der Modellrechnung illustriert werden.

Tabelle 3: Modellrechnungen zu geteilten Nivellierungshebesätzen

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	
	Basis: landesdurchschnittlicher Hebesatz als Nivellierungshebesatz														
		Ist-Aufkommen	Hebesatz	Grundbetrag	nivellierte Steuerkraft	Gewerbesteuerkraft in % des Durchschnitts	andere Steuern	Steuerkraftmesszahl (STKMZ)	STKMZ in % des Durchschnitts	Ist-Steuerentnahmen in % des Durchschnitts	Finanzbedarf	Schlüsselzuweisungen	Delta Schlüsselzuweisungen	Gewicht GEWSt	
geringe HS mit Anziehungswirkung	Gemeinde A	800	230	348	1.113	159%	300	1.413	141,1%	110,0%	1.481	51	78,8%		
GewSt.-schwach, niedriger HS	Gemeinde B	500	290	172	552	79%	300	852	85,1%	80,0%	1.481	472	64,8%		
GewSt.-schwach, durchschnittlicher HS	Gemeinde C	600	350	171	549	78%	300	849	84,8%	90,0%	1.481	474	64,6%		
sehr GewSt.-schwach, hoher HS	Gemeinde D	400	360	111	356	51%	300	656	65,5%	70,0%	1.481	619	54,2%		
Mittel-/Oberzentrum	Gemeinde E	1.200	410	293	937	134%	300	1.237	123,5%	150,0%	1.481	183	75,7%		
Summe		3.500		1.095	3.505		1.500	5.005				1.800			
Mittelwert		700	328	219	701	100%	300	1.001					75%		
Nivellierungshebesatz			319,5	320	70,0%	Anteil Gewerbesteuer:		70,0%							
Variante 3: Differenzierter Nivellierungshebesatz für Kommunen mit niedrigen/hohen Hebesätzen															
		Ist-Aufkommen	Hebesatz	Grundbetrag	nivellierte Steuerkraft	Gewerbesteuerkraft in % des Durchschnitts	andere Steuern	Steuerkraftmesszahl (STKMZ)	STKMZ in % des Durchschnitts	Veränderung	Ist-Steuerentnahmen in % des Durchschnitts	Finanzbedarf	Schlüsselzuweisungen	Delta Schlüsselzuweisungen	Gewicht GEWSt
geringe HS mit Anziehungswirkung	Gemeinde A	800	230	348	957	146%	300	1.257	125,5%	-11,1%	110,0%	1.479	167	227,5%	
GewSt.-schwach, niedriger HS	Gemeinde B	500	290	172	474	72%	300	774	77,3%	-9,1%	80,0%	1.479	529	12,1%	
GewSt.-schwach, durchschnittlicher HS	Gemeinde C	600	350	171	471	72%	300	771	77,1%	-9,1%	90,0%	1.479	531	11,9%	
sehr GewSt.-schwach, hoher HS	Gemeinde D	400	360	111	439	67%	300	739	73,8%	12,7%	70,0%	1.479	555	-10,3%	
Mittel-/Oberzentrum	Gemeinde E	1.200	410	293	1.156	176%	300	1.456	145,5%	17,8%	150,0%	1.479	17	-90,5%	
Summe		3.500		1.095	3.497		1.500	4.997					1.800		
Mittelwert		700	328	219	699	106%	300	999							
Nivellierungshebesatz			274,7	275,0	70,0%	Anteil Gewerbesteuer:		70,0%							
			396,2	395,0											

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

In der an den Beispielrechnungen aus Tabelle 1 ansetzenden **Variante 3** wird daher ein geteilter Hebesatz umgesetzt (Tabelle 3). Dieser richtet sich nach den aufkommensgewichteten Mittelwerten für die Gemeinden A, B und C in der einen Gruppe und (275 Punkte) den Gemeinden D und E in der anderen Gruppe (395 Punkte). Dieser liegt unterhalb bzw. oberhalb des Durchschnittswerts für die Gesamtgruppe (320 Punkte). Der Primäreffekt führt zu Vorteilen für die Gemeinden mit dem abgesenkten Nivellierungshebesatz. Ihre Steuerkraftmesszahl geht zurück, während die Steuerkraftmesszahl der Gemeinden mit dem höheren Nivellierungshebesatz ansteigt (Spalte J). Dieser Effekt kann auf den ersten Blick durchaus vorzugswürdig erscheinen, wenn ländliche strukturschwache Räume finanziell bessergestellt werden sollen. Allerdings werden aus der Modellrechnung auch gravierende Nachteile sichtbar, die sich vor allem auf die Binnenverteilung innerhalb der beiden Gruppen beziehen.

- Erstens ergeben sich teils erratische Sprünge an den Rändern (Vergleich von Gemeinde C und Gemeinde D), zwischen Gemeinden, die sehr ähnliche Hebesätze aufweisen und ggf. auch im räumlichen Wettbewerb ähnliche Positionen innehaben.⁴⁴ Übersetzt in die hessischen Verhältnisse würde somit ein differenzierter Hebesatz tendenziell den kreisangehörigen Städten schaden, die sich knapp oberhalb der Trennungslinie befinden, während kreisangehörige Städte knapp unterhalb der Trennungslinie einen Wettbewerbsvorteil haben.
- Zweitens profitieren nicht die gewerbesteuerschwachen Kommunen, sondern die Effekte sind bei den gewerbesteuerstarken Kommunen am stärksten. Bereits der Vergleich der Gemeinden B und C illustriert dies. Gemeinde C versucht, bei einer vergleichbaren wirtschaftlichen Basis (Grundbetrag), einen höheren Hebesatz durchzusetzen. In einem System mit geteilten Nivellierungshebesätzen sind die Zugewinne an Schlüsselzuweisungen aber geringer als in Gemeinde B, die bei einer praktisch identischen gewerblichen Basis (Grundbetrag) einen geringeren Hebesatz aufruft. Obwohl beide Gemeinden profitieren, sind die Effekte nicht vereinbar mit einem Anreiz, die lokalen Hebesatzpotenziale voll auszuschöpfen. Besonders eindrücklich zeigt sich der Effekt bei der gewerbesteuerstarken Gemeinde A, welche die höchsten Zugewinne erreicht. Diejenigen Gemeinden, die durch besonders niedrige Hebesätze Unternehmen aus anderen Regionen und ggf. auch aus ihrem räumlichen Umfeld anzulocken versuchen, profitieren demnach am meisten von einem geteilten Nivellierungshebesatz.
- Spiegelbildlich verhalten sich die Effekte auf der Verlustseite. Alle Gemeinden in der zweiten Gruppe verlieren durch einen geteilten Hebesatz. Insofern ist das Ergebnis erwartbar, da eben dies mit dem nun höheren Nivellierungshebesatz beabsichtigt wurde. Dabei ist es jedoch insbesondere das gewerbliche Zentrum, welches empfindliche Einbußen bei den Schlüsselzuweisungen zu erwarten hat. Es wird im Beispiel durch den geteilten Hebesatz sogar fast abundant. Besonders erwähnenswert ist die Feststellung, dass die Grundbeträge der Gemeinden A und E recht ähnlich sind, die Effekte des geteilten Hebesatzes auf die Schlüsselzuweisungen aber drastisch ausfallen. In einem System mit einem einheitlichen Nivellierungshebesatz (und sonst gleichen Bedingungen) liegen die Schlüsselzuweisungen der Gemeinde E bei rund 183 Euro/EW, während die Gemeinde A nur 51 Euro/EW erhält. Bei einem geteilten Nivellierungshebesatz ist Gemeinde E fast abundant (nur 17 Euro/EW Schlüsselzuweisungen), während die Gemeinde A nun Schlüsselzuweisungen in Höhe von 167 Euro/EW erhält. Selbst die gewerbesteuerschwächste Gemeinde D (Grundbetrag von nur 111 Euro/EW) verliert bei einem geteilten Hebesatz.

Insgesamt sind daher die Effekte eines geteilten Hebesatzes kritisch zu bewerten - sowohl an den Rändern der Verteilung als auch im „Mittelfeld“ bei unterschiedlicher Ausschöpfung des Hebesatzpotenzials. Ein einheitlicher Hebesatz erhöht dagegen sowohl die Kosten eines destruktiven

⁴⁴ Der Effekt besteht auch, wenn Gemeinde D nicht gewerbesteuerschwach ist, wie im Beispiel unterstellt, sondern höhere Aufkommen hätte. In so einem Fall ist die Sprungstelle sogar noch ausgeprägter.

Steuerwettbewerbs als auch die Anreize, Hebesatzpotenziale auszuschöpfen. Zudem stärkt er die größeren Städte. Insofern ist er klar zu bevorzugen.

Die beschriebenen Effekte der Unterausschöpfung der Hebesätze in den größeren kreisangehörigen Städten könnten durch eine Anhebung der Nivellierungshebesätze auf den aktualisierten Landesdurchschnitt adressiert werden. Damit liegen die größeren kreisangehörigen Städte wieder unter dem Nivellierungshebesatz.

3 ZUSAMMENFASSUNG DER GUTACHTERLICHEN EMPFEHLUNGEN

Für eine realistische Darstellung der Steuerkraftdifferenzen ist es förderlich, wenn die Nivellierungshebesätze der Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer) auf ein Niveau gesetzt werden, das möglichst exakt den jeweiligen Landesdurchschnitten entspricht. Unterbleiben Anpassungen und liegen die Sätze unter den tatsächlichen Landesdurchschnitten, profitieren tendenziell die steuerstärkeren Gemeinden davon, während der Effekt auf die Schlüsselzuweisungen der steuerschwächeren Gemeinden negativ ausfällt.

Im HFAG sollte daher eine regelmäßige Anpassung der Nivellierungshebesätze an den Landesdurchschnitt erfolgen. Dies gilt sowohl für die Säule der kreisangehörigen Gemeinden als auch für die Säule der kreisfreien Städte. Die Anpassung kann auf zwei Wegen erfolgen:

- Eine Variante ist die diskretionäre Anpassung der Nivellierungshebesätze im Rahmen einer regelmäßigen Evaluation des HFAG. Angesichts der Hebesatzentwicklungen der vergangenen 10 Jahre und dem Umfang der fiskalischen Effekte ist ein Rhythmus von ca. 5-6 Jahren angemessen. Damit wird zum einen das System eines festen Prozentsatzes im HFAG erhalten, das ansonsten durch die Angabe „aufkommengewichteter Landesdurchschnitt“ ersetzt werden müsste (ohne Nennung eines konkreten Wertes). Zum anderen ist es ein sachgerechter Mittelweg zwischen einer jährlichen Anpassung, die die höchste Genauigkeit bietet, jedoch gleichzeitig eine jährliche Anpassung des HFAG erfordert, und einer Anpassung in längeren Zyklen (z. B. jede zweite Legislatur), die das Risiko beinhaltet, dass zwischenzeitliche Veränderungen nicht in die Steuerkraftberechnung eingehen und somit die Steuerkraftdifferenzen nicht mehr korrekt wiedergegeben werden (siehe Entwicklung seit 2014).
- Alternativ kann die Anpassung als regelgebundener Mechanismus in den §§ 21 und 27 HFAG umgesetzt werden, indem auf den Landesdurchschnitt verwiesen wird. Dies wird in fünf der 13 Flächenländer bereits umgesetzt. Dies macht die Festlegung eines Überprüfungsrythmus entbehrlich. Um eine gewisse Stabilität und Prognosefähigkeit des HFAG zu erhalten und nicht bei kleineren Änderungen der Landesdurchschnitte, die auch durch Effekte in einzelnen Gemeinden geprägt sein können, Änderungen an der Gesamtmechanik vorzunehmen, kann die Anpassung auf die Überschreitung von Schwellenwerten eingegrenzt werden. So ist es etwa in Sachsen für die Grundsteuer in § 8 Abs. 2 SächsFAG geregelt. Dort wird für die kreisangehörigen Gemeinden die Steuerkraftzahl der Grundsteuer berechnet auf Grundlage der Grundbeträge „*vielfältigt mit dem gewogenen landesdurchschnittlichen Hebesatz, abgerundet auf den nächsten durch 7,5 teilbaren Hebesatz (Nivellierungshebesatz)*“. Erst, wenn der Landesdurchschnitt den nächsten durch 7,5 teilbaren Satz überschreitet, wird der Nivellierungshebesatz angepasst.

4 LITERATURVERZEICHNIS

- Hesse, Mario (2019): Haushaltskonsolidierung in Kommunen - Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Konsolidierungspolitik unter besonderer Berücksichtigung einnahmenseitiger Instrumente, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 243, Berlin.
- Hesse, Mario/Starke, Tim/Bender, Christian (2023): Kommunale Finanzbedarfe - zwischen unmöglicher Bestimmung und praktischer Veredelung, in: Röber, Manfred/Glinka, Philipp/Hesse, Mario/Rottmann, Oliver/Truger, Achim (Hrsg.): Öffentliche Finanzen und Öffentliche Leistungen im Kontext von Fiskalföderalismus, Kommunal Finanzen und Öffentlicher Wirtschaft - Festschrift für Thomas Lenk zum 65. Geburtstag, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 257, Berlin, S. 219-240.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Lück, Oliver (2013): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2021): Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg zum Ausgleichsjahr 2022, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg, Leipzig.
- Lenk, Thomas/Starke, Tim/Hesse, Mario (2019): Kommunaler Finanzausgleich - vertikale und horizontale Verteilung, Strukturprinzipien und Wirkungen, in: Schweisfurth, Tilmann/Wallmann, Walter (Hrsg.): Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 242, S. 325-358.
- Lenk, Thomas/Starke, Tim/Hesse, Mario (2023): Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt, Leipzig, April 2023.
- Starke, Tim (2020): Bestimmung des Finanzbedarfs von Gemeinden und Städten im horizontalen Kommunalen Finanzausgleich mit Fokus auf die demografische Entwicklung, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 248, Berlin [zugleich: Dissertation, Universität Leipzig, 2020].
- Starke, Tim/Hesse, Mario (2022): Edel sei der Einwohner! - Würdigung und Weiterentwicklung der Hauptansatzstaffel im Kommunalen Finanzausgleich, in: Der Gemeindehaushalt, 123. Jahrgang, Heft 4/2022, S. 73-79.