

ZAHLUNGEN DER LÄNDER AN GEMEINDEN  
IN FINANZSTATISTISCHER ABGRENZUNG –  
ECKPUNKTE EINES SCHÄTZMODELLS

FORSCHUNGSVORHABEN FE 5/21 IM AUFTRAG  
DES BUNDESMINISTERIUMS DER FINANZEN

**ABSCHLUSSBERICHT**

PROF. DR. DÉSIÉE I. CHRISTOFZIK

30. JANUAR 2023

Zitiervorschlag:

Christofzik, D. I. (2023): Zahlungen der Länder an Gemeinden in finanzstatistischer Abgrenzung – Eckpunkte eines Schätzmodells. Forschungsvorhaben FE 5/21 im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Abschlussbericht, Januar 2023.

# Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung .....	1
1.1	Ausgangslage und Forschungsbedarf.....	1
1.2	Aufbau des Berichts.....	1
1.3	Anforderungen an das Schätzmodell .....	2
1.4	Datengrundlagen und Datenstand .....	3
2	Analyse der Zeitreihen und Überblick.....	4
2.1	Laufende Zuweisungen.....	4
2.2	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen.....	5
2.3	Sondereffekte .....	6
2.4	Überblick über das Vorgehen .....	7
3	Einfluss der Zahlungen des Bundes an die Länder .....	10
3.1	Laufende Zuweisungen an die Länder .....	10
	Leistungen für Unterkunft und Heizung.....	11
	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und Beteiligung am Barbetrag.....	13
	Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen .....	14
	Sonstige laufende Zuweisungen und Ergebnis.....	14
3.2	Zuweisungen für Investitionen an Länder .....	16
	Kernhaushalt.....	16
	Sondervermögen.....	16
	Zusammenfassung und Ergebnis.....	17
4	Einfluss der Steuereinnahmen der Länder auf die Zahlungen .....	18
4.1	Modelle zur Bestimmung der Finanzausgleichsmassen in den einzelnen Ländern.....	18
4.2	Relevante Steuern und Verbundquoten .....	21
4.3	Bestimmen einer aggregierten Grenzverbundquote .....	23
4.4	Zeitliche Struktur von Anpassungen .....	24
	Verrechnungen.....	24
	Festlegungen.....	25
4.5	Verwendung der Finanzausgleichsmasse.....	27
5	Salden im Verrechnungsverkehr.....	28
6	Zusammenfassung der Ergebnisse, Fazit.....	30

Literatur .....	31
Anhang .....	32
A.1. Tabellenanhang.....	32
A.2. Finanzausgleichsgesetze der Länder.....	33
A.3. Abkürzungen .....	35
Allgemein .....	35
Länder.....	35

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Laufende Zuweisungen der Länder an die Gemeinden/Gv (2016 – 2021) .....	4
Abbildung 2: Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen der Länder an die Gemeinden/Gv (2016 – 2021).....	6
Abbildung 3: Überblick über die Bestimmungsfaktoren.....	9
Abbildung 4: Entwicklung der Bundesbeteiligung KdU: Ist und Soll (2014-2022) .....	11
Abbildung 5: Bundesbeteiligung KdU, Flächenländer: Zeitpunkt und Höhe der Weiterleitungen .....	12
Abbildung 6: Erstattungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.....	13
Abbildung 7: Durch Zahlungen des Bundes erklärbarer Anteil der laufenden Zuweisungen (2016 – 2021) .....	15
Abbildung 8: Durch Zahlungen des Bundes erklärbarer Anteil der Zuweisungen für Investitionen (2016 – 2021).....	17
Abbildung 9: Modelle zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse in den Ländern, Stand 2022 .....	20
Abbildung 10: Salden im Verrechnungsverkehr – laufende Zuweisungen und Zuschüsse.....	28
Abbildung 11: Salden im Verrechnungsverkehr – Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen .....	29
Abbildung 12: Projektion der laufenden Zuweisungen und der Zuweisungen für Investitionen .....	30

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Vereinfachte Darstellung zum Steuerverbund 2022 .....	22
Tabelle 2: Anteile der Steuereinnahmen an den gesamten Steuereinnahmen aller Länder .....	23
Tabelle 3: Grenzverbundquoten .....	24
Tabelle 4: Bemessungszeiträume für die Verbundmasse und Verrechnungszeiträume .....	26
Tabelle 5: Verbuchung der Ausgleichs für Gewerbesteuermindereinnahmen nach Ländern .....	32

## KURZFASSUNG

Im Rahmen der nationalen finanzpolitischen Koordinierung sind regelmäßig Schätzungen zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte notwendig. In diesem Forschungsprojekt wurden Determinanten zur Schätzung der Zahlungen der Länder an die Gemeinden und Gemeindeverbände herausgearbeitet und zu einem vierstufigen Schätzansatz zusammengefasst. Der Ansatz berücksichtigt unter anderem, dass die Projektion zwischen laufenden Zuweisungen auf der einen Seite und Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen auf der anderen Seite differenzieren muss. Zudem wird die Konsistenz zum Bundeshaushalt gewahrt.

Im Bericht werden die einzelnen Komponenten der Zahlungen zunächst anhand des finanzstatistischen Gruppierungsplans analysiert. Die Zusammensetzung und Einflussfaktoren werden herausgearbeitet, wobei auf Sondereffekte eingegangen wird.

Für die im Rahmen des Forschungsprojekts vorgestellte Projektion wurden in einem ersten Schritt alle Zahlungen des Bundes an die Länder dahingehend klassifiziert, ob sie vollständig, teilweise oder ergänzt durch Landeszuweisungen für die Gemeinden und Gemeindeverbände vorgesehen sind. Es wurden die relevanten Titel im Bundeshaushalt und die Sondervermögen anhand der institutionellen Regelungen detailliert ausgewertet. Dieses Vorgehen wird im Bericht erläutert.

In einem zweiten Schritt wird in der Projektion berücksichtigt, dass Länder die Zahlungen an ihre Kommunen in der Regel verzögert anpassen, wenn ihre tatsächlichen Steuereinnahmen von den prognostizierten Steuereinnahmen abweichen. Um das abzubilden und die Schätzung auch unterjährig nach den Steuerschätzungen anpassen zu können, wird eine Korrekturrechnung eingefügt. Anhand einer aggregierten Grenzverbundquote und einer zeitlichen Struktur, die sich jeweils an den institutionellen Regelungen in den Finanzausgleichsgesetzen der einzelnen Ländern orientieren, wird der Betrag abgeschätzt, der jährlich zum Ausgleich von Schätzabweichungen bei den Steuereinnahmen der Länder an die Kommunen gezahlt wird.

In einem dritten Schritt werden Zahlungen, die sich nicht durch Zahlungen des Bundes erklären lassen und die nicht durch Verrechnungen von Schätzabweichungen verursacht sind, anhand der Steuereinnahmen der Länder fortgeschrieben. Dabei wird eine zeitliche Struktur berücksichtigt, die sich an den Regelungen in den jeweiligen Landesgesetzgebungen zur Festlegung der Finanzausgleichsmasse orientiert. Der Bericht analysiert dafür die einzelnen Finanzausgleichsgesetze und leitet daraus die entsprechenden Annahmen ab.

Die Aufteilung in Zahlungen aus Kern- oder Extrahaushalten und in laufende Zahlungen und investive Zahlungen folgt im Anschluss.

Die Auszahlungen der Länder stimmen in der Finanzstatistik nicht mit den entsprechenden Einzahlungen der kommunalen Ebene überein. Die Salden im Verrechnungsverkehr werden deskriptiv dargestellt und die Optionen dargelegt, wie mit diesen Abweichungen in der Projektion umgegangen werden kann.

# 1 EINLEITUNG

## 1.1 Ausgangslage und Forschungsbedarf

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) legt dem Stabilitätsrat im Rahmen der nationalen finanzpolitischen Koordinierung (§ 6 Stabilitätsratsgesetz) regelmäßig Schätzungen zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte vor. Diese Projektionen enthalten eine Schätzung zur Entwicklung der Länderhaushalte, die zum jeweiligen Planungsstand des Bundeshaushalts konsistent ist. Dabei sind die Zahlungen der Länder an Gemeinden und Gemeindeverbände (Gv.) eine wichtige Größe.

Im bisherigen Modell werden Annahmen zum Zusammenhang zwischen den Steuereinnahmen der Länder und den laufenden Zahlungen an die Gemeinden/Gv. im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs getroffen. Darüber hinaus werden durchgeleitete Mittel des Bundes berücksichtigt (beispielsweise die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung).

Historisch ergeben sich jedoch nicht erklärbare Reste. Dies erschwert die Projektion der Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände. Eine genauere Analyse, mit deren Hilfe die unerklärten Reste aufgelöst werden können, soll sowohl zur Verbesserung der Qualität der Länderprojektion als auch der Gemeindeprojektion beitragen.

Ziel dieses Forschungsprojektes ist es, ein Modell zu entwickeln, das zukünftig zur Projektion der Zahlungen der Länder an die kommunalen Gebietskörperschaften verwendet werden kann. Dabei geht es insbesondere darum, die bisherigen unerklärten Reste in der BMF-Projektion aufzulösen und die Zusammenhänge zwischen Steuereinnahmen und Entwicklung der Verbundmasse im kommunalen Finanzausgleich besser abzubilden.

## 1.2 Aufbau des Berichts

Dieser Bericht arbeitet zunächst die Anforderungen an ein solches Prognosemodell heraus (Abschnitt 1.3). Die für die Analyse verwendeten Daten und Datenstände werden in Kapitel 1.4 aufgeführt. Kapitel 2 stellt den Verlauf der zu prognostizierenden Zeitreihen dar und grenzt sie voneinander ab. Darauf aufbauend wird das Vorgehen kurz beschrieben.

Kapitel 3 arbeitet heraus, welchen Einfluss Zahlungen des Bundes an die Länder auf die Zahlungen der Länder an ihre Kommunen haben. Dies wird wieder separat für die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse und die Zuweisungen für Investitionen dargestellt. Die einzelnen Zahlungen des Bundes werden jeweils klassifiziert. Die Annahmen über Zeitpunkt und Höhe der Weiterleitungen sowie die Aufstockung mit Landesmitteln werden erläutert und anhand einiger Beispiele detaillierter dargestellt. Erfasst werden Zahlungen aus dem Kernhaushalt des Bundes und aus dessen Sondervermögen.



Kapitel 4 behandelt die Frage, wie sich die Steuereinnahmen der Länder auf die Zahlungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände auswirken. Da jedes Land eigene Regelungen für seinen jeweiligen kommunalen Finanzausgleich hat (Lenk et al., 2013; Wohltmann, 2022), diesen regelmäßig anpasst und der Betrachtungszeitraum etwa mit der Corona-Pandemie zugleich Ausnahmephasen beinhaltet, die zu zusätzlichen Zahlungen geführt haben, wird hierbei detailliert herausgearbeitet, welche Regelungen in den einzelnen Ländern gelten. Hierfür ist eine detaillierte Auseinandersetzung mit der jeweiligen Landesgesetzgebung notwendig, selbst wenn das spätere Modell keine differenzierte Darstellung nach einzelnen Ländern erfordert. Es wird zunächst hergeleitet, welche Determinanten gemäß Finanzausgleichs- oder Gemeindefinanzierungsgesetz für die Bestimmung Finanzausgleichsmasse in den Flächenländer jeweils entscheidend ist. Bestimmte Steuereinnahmen der Länder sind hier besonders bedeutsam. Die relevanten Steuern unterscheiden sich ebenso wie die den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Verfügung gestellten Anteile zwischen den Ländern. Zudem wird die zeitliche Struktur bei der Festlegung der Ausgleichsmassen und bei der Verrechnung aufgrund von Schätzabweichungen analysiert.

Konzeptionell müssten die in diesem Gutachten behandelten Auszahlungen der Länder gleichzeitig Einzahlungen der kommunalen Ebene sein. In der Finanzstatistik ist dies jedoch in der Regel nicht der Fall. Es treten Salden im Verrechnungsverkehr auf, die verschiedene Gründe haben können. Kapitel 5 diskutiert diese Problematik. In Kapitel 6 werden die Ergebnisse zusammengefasst und ein Fazit gezogen.

### 1.3 Anforderungen an das Schätzmodell

Das Prognosemodell soll unterschiedliche Anforderungen erfüllen. Diese haben Implikationen für das weitere Vorgehen. Sie werden daher im Folgenden aufgeführt und setzen den Rahmen für das Forschungsprojekt:

- Zum einen soll gemäß Auftrag zwischen den laufenden Zuweisungen der Länder auf der einen Seite und den Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen auf der anderen Seite unterschieden werden. Die Differenzierung soll anhand des finanzstatistischen Gruppierungsplans erfolgen.
- Darüber hinaus sollen die Zahlungen der Ländergesamthaushalte (Kernhaushalte und Extrahaushalte) an die Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände betrachtet werden.
- Wichtig für die BMF-Projektion ist die Konsistenz zum Bundeshaushalt. Das gilt für den Planungsstand sowie für vorgesehene Zahlungen des Bundes an die Länder, die – vollständig, teilweise und/oder ergänzt durch Landeszuweisungen – für die kommunalen Gebietskörperschaften vorgesehen sind.
- Ein Schwerpunkt der Analyse sollen zeitliche Verzögerungen (time lags) sein. So soll ermittelt werden, wann und in welchem Umfang Änderungen des Steueraufkommens der Länder an die Kommunen weitergegeben werden, mit welchem zeitlichen Verzug auf Ergebnisse des Arbeitskreis Steuerschätzungen (AKS)

reagiert wird und wann Zahlungen des Bundes an die Länder, die für die kommunalen Gebietskörperschaften vorgesehen sind, weitergeleitet werden.

- Eine differenzierte Fortschreibung nach Ländern ist nicht notwendig. Für die Herleitung der Determinanten ist zwar aufgrund der institutionellen Unterschiede eine gesonderte Analyse auf Länderebene erforderlich. Das Modell aggregiert diese Daten dann jedoch und bezieht sich somit auf die Ländergesamtheit.
- In den vergangenen Jahren haben beispielsweise die Flüchtlings- und die Corona-Krise zu höheren Zahlungen der Länder an ihre Kommunen geführt. Diese Sondereffekte sind zu berücksichtigen.
- Das Modell soll schließlich ausschließlich auf Zahlen zurückgreifen, die dem BMF zur Verfügung stehen, sodass eine Fortschreibung des Modells von Seiten des BMF möglich ist.

## 1.4 Datengrundlagen und Datenstand

Das Modell soll die Zahlungen der Länder an die kommunalen Gebietskörperschaften in finanzstatistischer Abgrenzung schätzen. Dabei soll zwischen den laufenden Zuweisungen der Länder auf der einen Seite und den Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen auf der anderen Seite unterschieden werden. Darüber hinaus sollen die Zahlungen des Gesamthaushalts berücksichtigt werden (Kernhaushalte und Extrahaushalte).

Die hauptsächlichen Datenquellen sind die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts (Fachserie 14 Reihe 2). Dabei werden jeweils die Jahresergebnisse verwendet (1.-4. Vierteljahr einschließlich Auslaufperiode). Sie liegen bis zum Jahr 2021 vor. Teilweise wurden Sonderauswertungen vom BMF zur Verfügung gestellt, wenn die Abgrenzung in den Fachserien nicht hinreichend detailliert war.

An einigen Stellen ist jedoch eine noch tiefere Untergliederung der Zeitreihen notwendig. Für nach Ländern differenzierte Analysen der Ist-Zahlungen werden Daten aus den einzelnen Haushaltsrechnungen der Länder für die Jahre 2018, 2019 und 2020 ausgewertet. Zudem wird auf die Haushaltspläne und Haushaltsrechnungen des Bundes zurückgegriffen.

Für die Analyse zu den Mittelabflüssen aus den Extrahaushalten des Bundes an die Länder wurde eine Sonderauswertung des Statistischen Bundesamts zu den Ausgaben und Einnahmen der Sondervermögen des Bundes nach Arten für die Jahre 2013 bis 2021 genutzt.

Für die Fortschreibung werden darüber hinaus die kassenmäßigen Ist-Steuerereinnahmen sowie die Projektionen des AKS verwendet (Stand: Mai 2022).

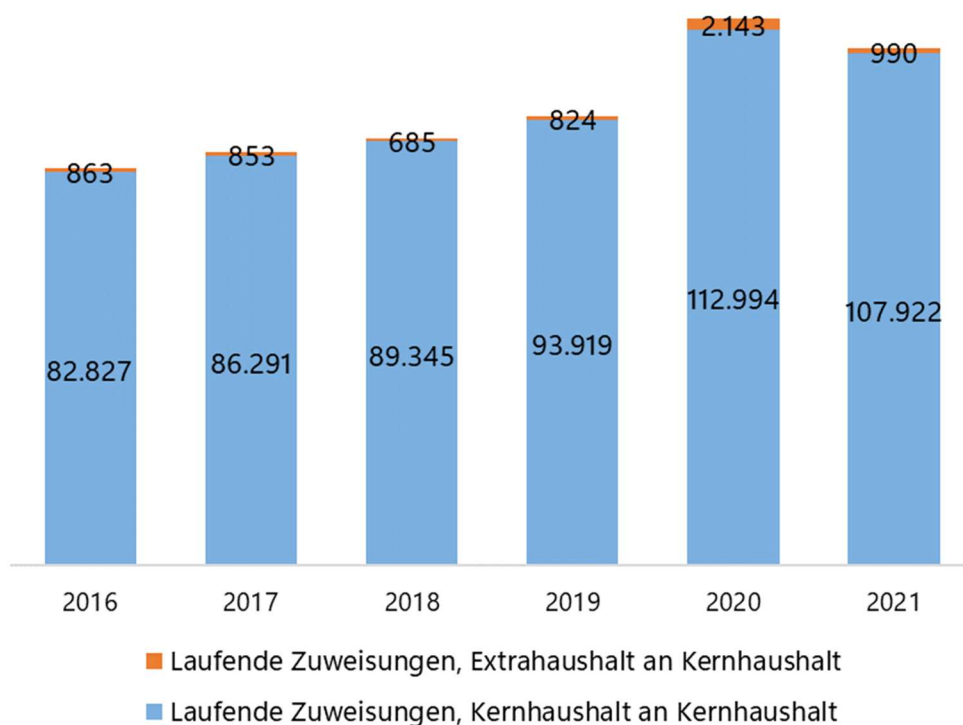
## 2 ANALYSE DER ZEITREIHEN UND ÜBERBLICK

Bevor analysiert wird, welche Faktoren die Zahlungen der Länder an ihre Kommunen beeinflussen, werden zunächst die einzelnen Komponenten dargestellt. Hierbei wird zwischen Kernhaushalten (KHH) und Extrahaushalten (EHH) unterschieden. Zunächst werden die laufenden Zuweisungen der Länder betrachtet, dann die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen. Schließlich wird kurz dargestellt, wie mit den wichtigsten Sondereffekte in der Fortschreibung umgegangen werden kann.

### 2.1 Laufende Zuweisungen

Im Jahr 2021 betragen die laufenden Zuweisungen der Kernhaushalte der Länder an die Kernhaushalte der Gemeinden/Gv. 107.922 Millionen Euro (siehe Abbildung 1). Die entsprechenden Zahlungen der Länder-Extrahaushalte lagen bei 990 Millionen Euro.

ABBILDUNG 1: LAUFENDE ZUWEISUNGEN DER LÄNDER AN DIE GEMEINDEN/GV (2016 – 2021)



Anmerkungen: In Millionen Euro. Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2, jeweils 1.-4. Vierteljahr einschließlich Auslaufperiode, eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.

Ein Vergleich mit dem Vorjahr 2020 zeigt einen Rückgang sowohl bei den laufenden Zahlungen der Kernhaushalte als auch der Extrahaushalte. Grund für den starken Anstieg im Jahr 2020 und den anschließenden Rückgang waren insbesondere krisenbedingte Entlastungen (siehe Abschnitt 2.3 zu den Sondereffekten).

Die laufenden Zuweisungen der Länder an die Gemeinden und Gemeindeverbände bestimmen sich als Summe der folgenden drei Gruppen:

- Gruppe 613: Allgemeine (nicht zweckgebundene) Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände
- Gruppe 623: Schuldendiensthilfen an Gemeinden und Gemeindeverbände
- Gruppe 633: Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände

Eine Auswertung der einzelnen Haushaltsrechnungen der 13 Flächenländer für die Jahre 2019 und 2020 ergab, dass 54,8 % beziehungsweise 52,4 % der laufenden Zuweisungen allgemeine Zuweisungen waren. Die Schuldendiensthilfen machten jeweils einen Anteil von 0,3 % aus. Bei den sonstigen Zuweisungen gab es im Jahr 2020 folglich einen Anstieg von 44,9 % auf 47,3 %. Krisenbedingt wurden mehr zweckgebundene Zuweisungen gezahlt. Zudem enthält diese Gruppe einen Großteil der weitergeleiteten Zahlungen des Bundes, bei denen es ebenfalls eine Anpassung nach oben gab (siehe Abschnitt 3.1).

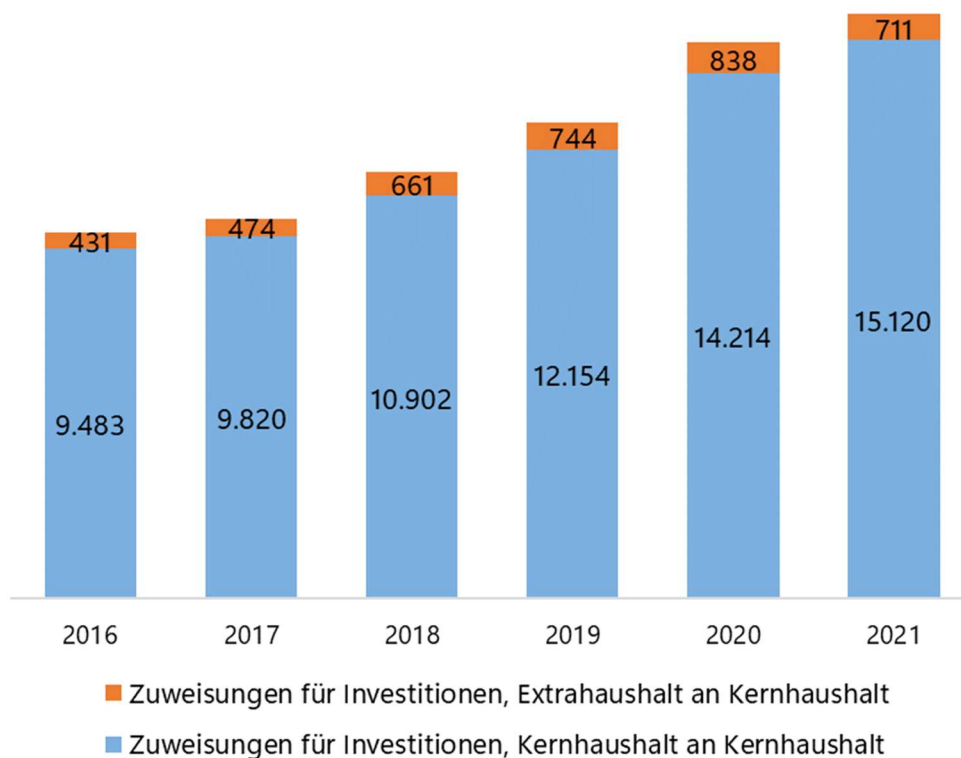
## 2.2 Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

Im Jahr 2021 betragen die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen der Kernhaushalte der Länder an die Kernhaushalte der Gemeinden/Gv. 15.120 Millionen Euro (siehe Abbildung 2). Die entsprechenden Zahlungen der Länder-Extrahaushalte lagen bei 711 Millionen Euro. Die investiven Zuweisungen sind über die vergangenen Jahre hinweg stark angestiegen, im Vergleich zum Jahr 2016 um 60 % und damit doppelt so stark wie die laufenden Zuweisungen.

Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen der Länder an die Gemeinden und Gemeindeverbände entsprechen der Gruppe 883 im finanzstatistischen Gruppierungsplan. Enthalten sind zum einen investiven Mittel, die innerhalb einzelner kommunalen Finanzausgleiche (KFA) verteilt werden. Zudem werden außerhalb der KFA zweckgebundene investive Mittel an die Kommunen gezahlt.

Darüber hinaus erfolgen weitergeleitete Zuweisungen für Investitionen an Länder aus Gruppe 882 des Bundes aus dem Kernhaushalt (beispielsweise Zuweisungen an die Länder zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen oder Finanz- und Strukturhilfen im Rahmen des Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen). Schließlich zielen einige Sondervermögen des Bundes auch auf die Gemeinden und Gemeindeverbände ab. Zu diesen Sondervermögen zählen das Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau, der Kommunalinvestitionsfonds oder das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“. Die durch Zahlungen des Bundes erklärbaren Zahlungen werden in Abschnitt 3.2 näher ausgeführt.

ABBILDUNG 2: ZUWEISUNGEN UND ZUSCHÜSSE FÜR INVESTITIONEN DER LÄNDER AN DIE GEMEINDEN/GV (2016 – 2021)



Anmerkungen: In Millionen Euro. Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2, jeweils 1.-4. Vierteljahr einschließlich Auslaufperiode, eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.

## 2.3 Sondereffekte

Insbesondere krisenbedingte Entlastungen führten in den vergangenen Jahren zu starken Anstiegen der Zahlungen der Länder an die Gemeinden und Gemeindeverbände und dem Rückgang im Jahr 2021. Es ist für die Projektion zu unterscheiden, ob es sich um einmalige Zahlungen handelt (wie etwa der Ausgleich der Gewerbesteuererminderungen im Jahr 2020) oder um strukturelle Entlastungen (wie etwa die höhere Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung). Zudem muss für die Bereinigung bekannt sein, ob die Entlastungen aus Kernhaushalten oder Extrahaushalten, als konsumtive oder investive Zahlungen geleistet wurden.

Jedoch ist es kaum möglich, alle krisenbedingten Entlastungen der Haushalte von Gemeinden und Gemeindeverbände durch Zahlungen von den Ländern erfassen und in der Projektion um diese Entlastungen bereinigen. Sondereffekte entstanden nicht nur durch diskretionäre Entlastungen, sondern beispielsweise auch weil durch die Pandemie Fördervorhaben verzögert umgesetzt und abgewickelt wurden. Zudem wurden Finanzhilfen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs im engeren Sinne (etwa durch Kompensationen für unmittelbar angefallene Pandemiekosten) und durch generelle Aufstockungen der Finanzausgleichsmasse geleistet.

Es ist jedoch ebenfalls nicht sinnvoll, lediglich die Basisjahre 2018 und 2019 fortzuschreiben. Neben einmaligen Entlastungen kam es zu strukturellen Veränderungen. Es bietet sich daher eine Kombination an, bei der größere Einmalzahlungen und strukturelle Veränderungen berücksichtigt werden, jedoch ebenfalls Vorjahreswerte herangezogen werden. Letztlich müssen bei der Bereinigung um Sondereffekte die Möglichkeit, unterschiedliche Determinanten und Sondereffekte berücksichtigen zu können gegen eine zu hohe Komplexität abgewogen werden. Es ist nicht praktikabel, die Daten um sämtliche Sondereffekte oder zeitlich begrenzten Programme zu bereinigen. Bei erheblichen Einmalzahlungen oder Strukturbrüchen ist eine Unterteilung aber sinnvoll. Zudem kann so eine höhere Konsistenz mit dem Bundeshaushalt erreicht werden.

Die Analyse in Kapitel 3 zeigt, dass ein Großteil der Sondereffekte bereits dadurch berücksichtigt wird, dass Zahlungen des Bundes an die Länder, die für Gemeinden und Gemeindeverbände vorgesehen sind, gesondert betrachtet werden. Damit werden etwa der Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen, die Spitzabrechnungen oder Änderungen bei der Beteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung erfasst. Die Analysen in Kapitel 4 verdeutlichen darüber hinaus, dass sich durch die zeitlichen Verzögerungen bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse in einigen Ländern krisenbedingte Rückgänge bei den Steuereinnahmen auch noch in den kommenden Jahren auswirken werden.

## 2.4 Überblick über das Vorgehen

Die oben dargestellten Zahlungen der Länder an ihre Gemeinden und Gemeindeverbände lassen sich recht grob und vereinfachend in drei Blöcke unterteilen (siehe Abbildung 3): die Finanzausgleichsmasse, Zahlungen des Bundes an die Länder, die – vollständig, teilweise und/oder ergänzt durch Landeszuweisungen – für die Gemeinden und Gemeindeverbände vorgesehen sind und eigene Programme der Länder. All diese Blöcke enthalten sowohl laufende Zuweisungen als auch Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen. Da für die Projektion eine Unterscheidung dieser beiden Zeitreihen notwendig ist, reicht eine Ableitung der Größe dieser drei Blöcke nicht aus. Die Finanzausgleichsmasse sowie die Programme der Länder lassen sich zudem nur aufwändig in einem Bottom-up-Ansatz bestimmen. Die Zahlungen des Bundes an die Länder lassen sich zwar aus Haushaltsplan und Haushaltsrechnungen ablesen, nicht aber Umfang und Zeitpunkt der Weiterleitung an die Gemeinden und Gemeindeverbände.

Für die Fortschreibung ist es darüber hinaus vorteilhaft, wenn es Bestimmungsfaktoren gibt, zu denen bereits selbst eine Projektion vorliegt. Aus Konsistenzgründen ist es hilfreich, wenn auf Projektionen zurückgegriffen werden kann, auf welche die Haushaltsplanung aufbaut. Das ist der Fall für die vom Arbeitskreis Steuerschätzungen projizierten Steuereinnahmen, die gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung und natürlich die mittelfristige Finanzplanung des Bundes, welche die Zahlungen des Bundes an die Länder enthält. Sie sind in Abbildung 3 gelb hervorgehoben.

In diesem Gutachten wird aufbauend auf den folgenden Analysen ein vierstufiger Ansatz entwickelt:

- Zunächst werden alle Zahlungen des Bundes an die Länder dahingehend klassifiziert, ob sie vollständig, teilweise und/oder ergänzt durch Landeszuweisungen für die Gemeinden und Gemeindeverbände vorgesehen sind.

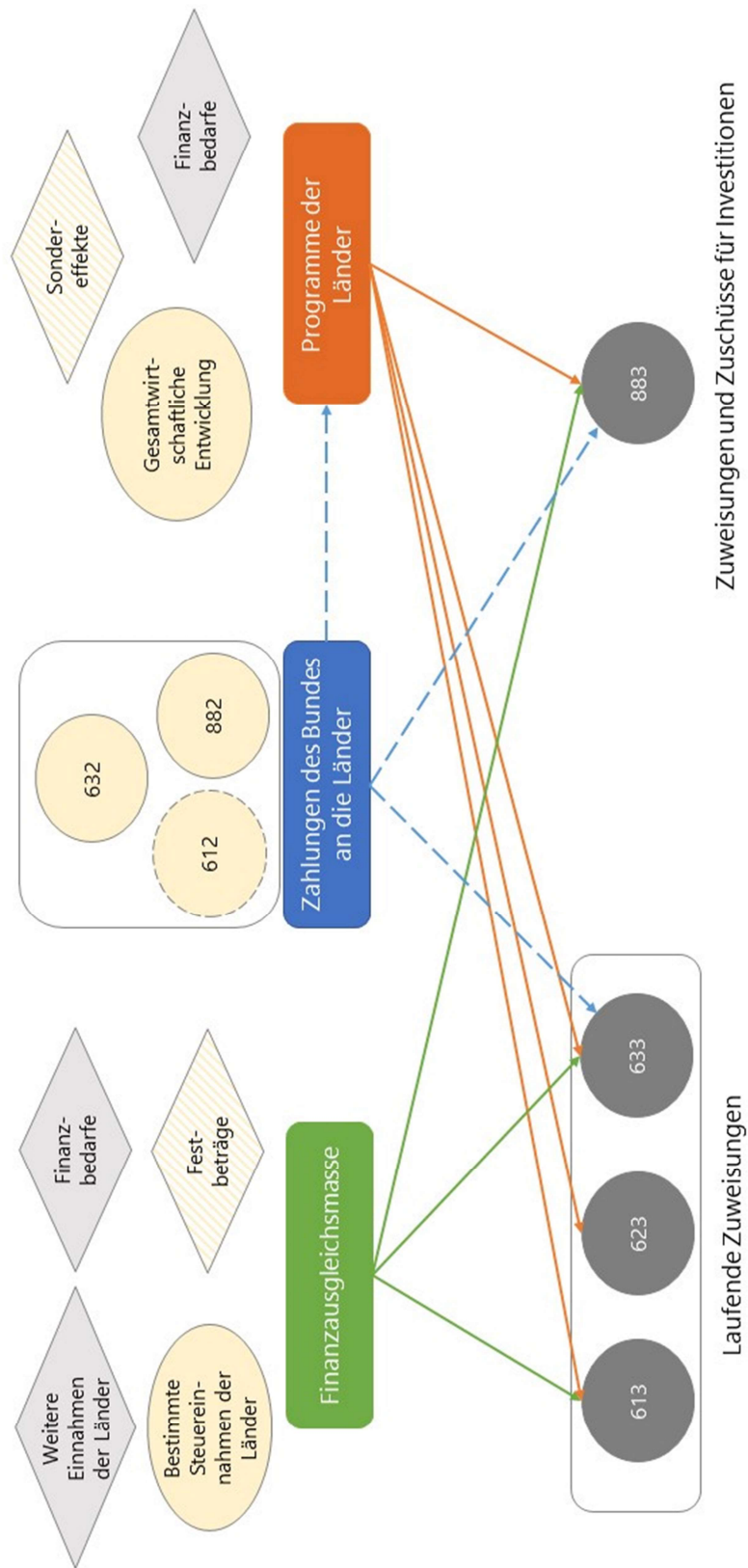
Es werden dann für jeden relevanten Titel im Bundeshaushalt und für die Sondervermögen Faktoren bestimmt, die angeben,

- (i) in welchem Umfang die Zahlungen für die Kommunen vorgesehen sind,
- (ii) in welchem Umfang ein Aufstocken aus Landesmitteln vorgesehen ist und
- (iii) wie groß der Anteil der Stadtstaaten ist.

Zu den Sondervermögen werden ergänzend Annahmen zu den Mittelabflüssen getroffen. Dieses Vorgehen dient dazu, dass die Projektion für diese Zahlungen zugleich konsistent zur mittelfristigen Finanzplanung des Bundes ist.

- Schließlich wird berücksichtigt, dass Länder bei Schätzabweichungen die Finanzausgleichsmasse in der Regel erst verzögert zur Verrechnung nutzen. Um das abzubilden, wird eine Korrekturrechnung eingefügt, die sich jeweils auf die Schätzabweichung im Vergleich zur Novemberschätzung des Vorjahres abstellt. Anhand einer aggregierten Grenzverbundquote und einer zeitlichen Struktur, die jeweils an den institutionellen Regeln in den Finanzausgleichsgesetzen der einzelnen Ländern orientieren, wird der Betrag abgeschätzt, der jährlich zum Ausgleich von Schätzabweichungen bei den Steuereinnahmen der Länder an die Kommunen gezahlt wird.
- Alle Zahlungen, die sich nicht durch Zahlungen des Bundes erklären lassen und die nicht durch Verrechnungen von Schätzabweichungen verursacht sind, werden anhand der Steuereinnahmen der Länder fortgeschrieben. Dabei wird eine Lag-Struktur berücksichtigt, die sich an den Regelungen in der jeweiligen Landesgesetzgebung zur Festlegung der Verbundmasse in den einzelnen Ländern orientiert. Es wird nicht zwischen laufenden Zahlungen und investiven Zahlungen unterschieden. Zum einen wird die größtenteils durch die Steuereinnahmen determinierte Finanzausgleichsmasse auch für investive Zuweisungen verwendet. Zum anderen dürften die Steuereinnahmen, die wiederum unter anderem von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beeinflusst sind, ebenfalls einen Einfluss auf die sonstigen Zahlungen der Länder haben.
- Die Aufteilung in Zahlungen aus Kern- oder Extrahaushalten und in laufende Zahlungen und investive Zahlungen folgt im Anschluss.

ABBILDUNG 3: ÜBERBLICK ÜBER DIE BESTIMMUNGSFAKTOREN



Anmerkungen: Vereinfachte Darstellung. Nummern entsprechen dem Gruppierungsplan Standard nach § 10 Absatz 2 in Verbindung mit § 49a HGrG (Stand: 24. November 2021). 612: Allgemeine Zuweisungen an Länder (derzeit nicht relevant), 613: Allgemeine Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände, 623: Schuldendiensthilfen an Gemeinden und Gemeindeverbände, 632: Sonstige Zuweisungen an Länder, 633: Sonstige Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände, 882: Zuweisungen für Investitionen an Länder, 883: Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände.



## 3 EINFLUSS DER ZAHLUNGEN DES BUNDES AN DIE LÄNDER

In einem ersten Schritt werden die laufenden Zuweisungen und die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen um diejenigen Zahlungen bereinigt, die direkt von Zahlungen des Bundes an die Länder abhängen. Die Grundproblematik ist dabei, dass sich anhand der Zuordnungen in Gruppierungs- und Funktionenplan nicht identifizieren lässt, welche Zahlungen des Bundes an die Länder für die kommunalen Gebietskörperschaften vorgesehen sind. Daher müssen diese Zahlungen einzeln klassifiziert werden. Zudem müssen Annahmen über Zeitpunkt und Höhe der Weiterleitungen getroffen werden. Des Weiteren ist bei manchen Zahlungen vorgesehen, dass die Länder Zahlungen ergänzen. Das wird dann ebenfalls berücksichtigt. Erfasst werden Zahlungen aus dem Kernhaushalt des Bundes und aus dessen Sondervermögen.

Da die Zahlungsausgänge und Zahlungseingänge in den Haushalten der Länder jeweils unterschiedlich ausgewiesen werden und es keine ausreichend detaillierte Statistik gibt, ist ein „Nachverfolgen“ nicht für alle Maßnahmen möglich. Die Annahmen beruhen daher größtenteils auf Gesetzen, Verwaltungsvereinbarungen und weiteren Veröffentlichungen. Es werden im Folgenden drei große Posten näher analysiert, um den Umfang und den Zeitpunkt der Weiterleitung sowie den Anteil der Stadtstaaten her-zuleiten.

### 3.1 Laufende Zuweisungen an die Länder

Die laufenden Zuweisungen des Bundes an die Länder werden in Gruppe 632 ausgewiesen. Im Jahr 2021 wurden im Kernhaushalt 31.717 Millionen Euro aus etwa 100 Titeln gezahlt. Hinzu können allgemeine (nicht zweckgebundene) Zahlungen aus Gruppe 613 kommen. So wurde im Jahr 2020 die Vorsorge für den Ausgleich von Gewerbesteuer-mindereinnahmen der Gemeinden in Höhe von 6.134 Millionen Euro in dieser Gruppe gebucht. Bei den Zahlungen aus den Sondervermögen des Bundes spielen laufende Zuweisungen und Zuschüsse eine untergeordnete Rolle.<sup>1</sup>

Es werden zunächst die folgenden drei Positionen dahingehend analysiert, (i) ob der vollständige Betrag, der vom Bund an die Länder gezahlt wird, für die Kommunen vorgesehen ist, (ii) welcher Anteil an Stadtstaaten gezahlt wird, (iii) ob die Länder eine zusätzliche Zahlung aus Landesmitteln leisten, (iv) ob es im Allgemeinen zu größeren zeitlichen Verzögerungen kommt:

- Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung,

---

<sup>1</sup> In den Jahren 2013 und 2014 wurden zuletzt größere Beträge als laufende Zuweisungen an die Länder gezahlt (aus dem Sondervermögen „Aufbauhilfe 2013“).

- Erstattungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und Beteiligung am Barbetrag
- Vorsorge für den Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden

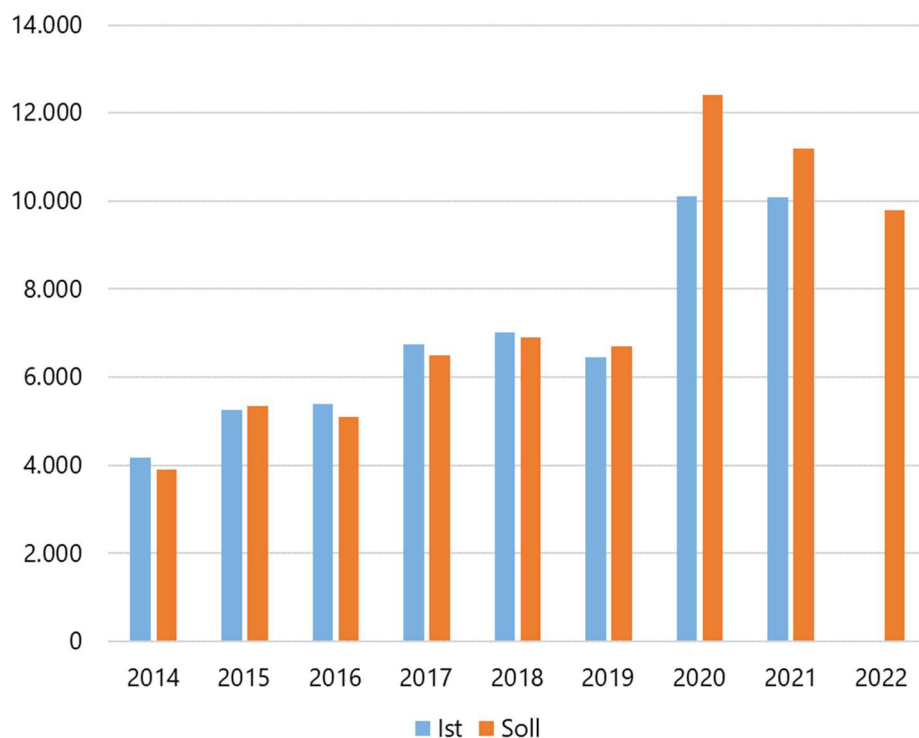
Danach wird darauf aufbauend das Vorgehen für die übrigen Titel erläutert und das Ergebnis dieser Klassifikationen vorgestellt.

## Leistungen für Unterkunft und Heizung

Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an den kommunalen Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung (KdU) nach § 22 Absatz 1 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II). Die Bundesbeteiligung wird an die Länder gezahlt und sollte vollständig an die Kommunen weitergeleitet werden. Eine Aufstockung aus Landesmitteln ist nicht vorgesehen.

Die Bundesbeteiligungen wurden regelmäßig angepasst. So wurde die Komponente zur Kommunalentlastung in den vergangenen Jahren mehrfach erhöht und abgesenkt. Ab dem Jahr 2016 übernahm der Bund die KdU für anerkannte Asyl- und Schutzberechtigte im SGB II.<sup>2</sup> Im Jahr 2021 wurden vom Bund insgesamt 10.089 Millionen Euro gezahlt (Abbildung 4).

ABBILDUNG 4: ENTWICKLUNG DER BUNDESBETEILIGUNG KDU: IST UND SOLL (2014-2022)



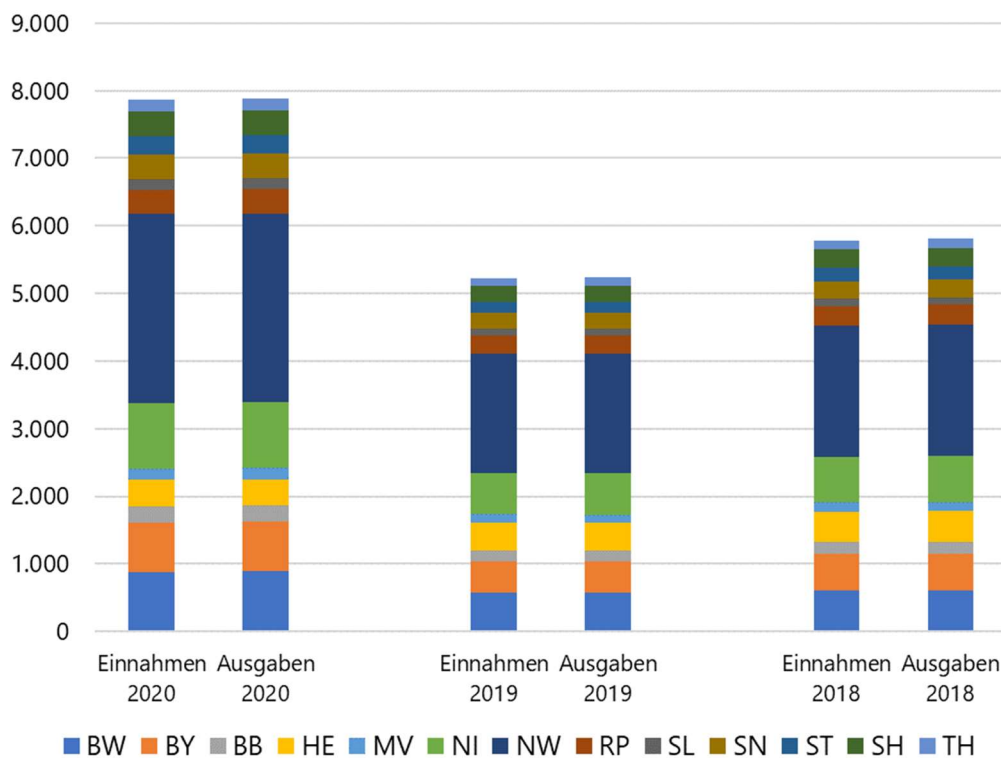
Anmerkungen: In Millionen Euro. Datenquelle: [www.bundshaushalt.de](http://www.bundshaushalt.de). Eigene Darstellung.

<sup>2</sup> Für einen Überblick siehe auch Boettcher et al. (2021).

Aus diesen Daten geht allerdings nicht hervor, ob in der Vergangenheit der vollständige Anteil an die Gemeinden und Gemeindeverbände weitergeleitet wurde, wann die Weiterleitung erfolgte und welcher Anteil an Stadtstaaten ging und damit nicht mehr weiter an Gemeinden und Gemeindeverbände geleitet wurde. Daher wurde in den einzelnen Haushaltsrechnungen der Länder jeweils separat recherchiert, welcher Betrag als Einnahme des Bundes ausgewiesen wird und welcher Betrag als laufende Zuweisung an die Kommunen erfolgte. Die Recherche erfolgte anhand der entsprechenden Funktion, wobei einige Länder in einzelnen Jahren falsche Zuordnungen vorgenommen haben. Dies wurde korrigiert.

Wie in Abbildung 5 ersichtlich wird, ist die Differenz zwischen den Einnahmen der Länder und den Ausgaben der Länder vernachlässigbar. Es lässt sich kein zeitlicher Verzug erkennen und die Bundesmittel wurden in den betrachteten Jahren vollständig weitergeleitet. Der Anteil der Einnahmen der Flächenländer an den Zahlungen des Bundes gemäß der Haushaltsrechnungen des Bundes und der einzelnen Länder lag im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2020 bei 80 % und im Jahr 2020 bei 78 %. Für die Projektion kann demnach angenommen werden, dass nach Abzug eines Anteils von 20 % für die Stadtstaaten der vollständige Betrag, der vom Bund an die Länder gezahlt wird, im selben Jahr an die Gemeinden und Gemeindeverbände weitergeleitet wird. Bei der Zahlung der Länder handelt es sich dabei ebenfalls um zweckgebundene laufende Zuweisungen (Gruppe 633).

ABBILDUNG 5: BUNDESBETEILIGUNG KDU, FLÄCHENLÄNDER: ZEITPUNKT UND HÖHE DER WEITERLEITUNGEN



Anmerkungen: In Millionen Euro. Datenquellen: Haushaltsrechnungen der Länder, eigene Berechnungen. Für HE: Schätzung basiert auf Haushaltsplänen, da Haushaltsrechnungen nicht ausreichend detailliert sind. Eigene Darstellung.

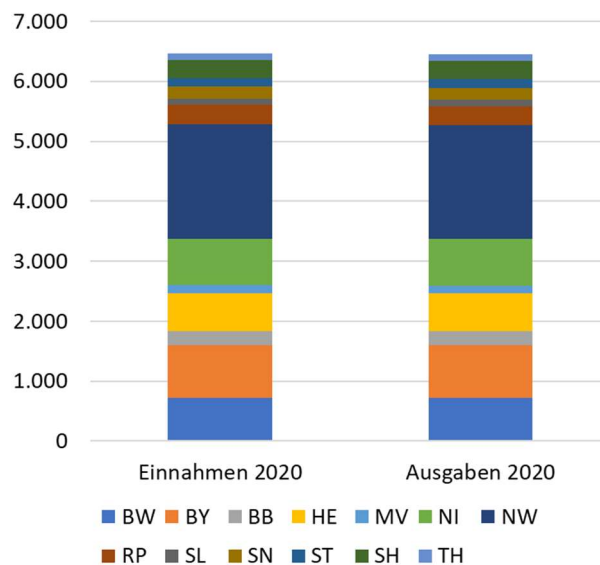
Schließlich wurde ein Vergleich mit den entsprechenden Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände anhand der Rechnungsergebnisse (Fachserie 14 Reihe 3.3.1) vorgenommen. Die Abweichungen stellten sich dabei für die Jahr 2018 und 2019 mit 4 % beziehungsweise 2 % als eher gering heraus. Die Salden im Verrechnungsverkehr werden in Kapitel 5 noch näher diskutiert.

## Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und Beteiligung am Barbetrag

Der Bund erstattet den Ländern die den zuständigen Trägern entstehenden Nettoausgaben für das Vierte Kapitel SGB XII vollständig (§ 46a SGB XII). Die für die Ausführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zuständigen Träger sind in der Regel die Kommunen. Der Bund beteiligt sich nach § 136 SGB XII und § 136a SGB XII zudem an den Aufwendungen für den Barbetrag nach dem Dritten Kapitel SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt). Der Beteiligungsumfang entspricht dem Bundesanteil für die Erhöhung des Vermögensschonbetrages und des Arbeitsförderungsgeldes sowie für die Übernahme der Mehrbedarfe für gemeinschaftliche Mittagsverpflegung in Werkstätten für behinderte Menschen.

Die entsprechenden Ausgaben der Länder lassen sich ebenfalls in den Haushaltsrechnungen nachverfolgen. Sie werden in Funktion 282 (teils auch in Funktion 281) eingeordnet. Auch hier waren teils Korrekturen notwendig aufgrund fehlerhafter Zuordnungen in einigen Ländern. Der Anteil der Einnahmen der Flächenländer an den Zahlungen des Bundes war im Jahr 2020 mit 86 % deutlich höher als bei der Bundesbeteiligung an den KdU. Zwischen den entsprechenden Einnahmen der Länder vom Bund und den Ausgaben ergeben sich auch hier kaum Abweichungen (Abbildung 6).

ABBILDUNG 6: ERSTATTUNGEN DES BUNDES FÜR DIE GRUNDSICHERUNG IM ALTER UND BEI ERWERBSMINDERUNG



Anmerkungen: In Millionen Euro. Datenquellen: Haushaltsrechnungen der Länder, eigene Berechnungen. Für HE: Schätzung basiert auf Haushaltsplänen, da Haushaltsrechnungen nicht ausreichend detailliert. Eigene Darstellung.

## **Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen**

Die größte diskretionäre krisenbedingte Einzelmaßnahme in den vergangenen Jahren war der Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen als auf das Jahr 2020 beschränkte Ausnahmeregelung. Der Bund hat den Gemeinden zu gleichen Teilen mit dem jeweiligen Land für im Jahr 2020 erwartete Gewerbesteuermindereinnahmen einen pauschalen Ausgleich nach Artikel 143h des Grundgesetzes gewährt. Hierzu haben die Länder aus dem Bundeshaushalt einen Betrag in Höhe von insgesamt 6.134 Millionen Euro erhalten (COV19GewStAusjG). An Stadtstaaten wurden 563 Millionen Euro (rund 9 %) gezahlt.

Die Zahlungen an die Kommunen wurden von den Ländern unterschiedlich verbucht. Für die Bereinigung der Zeitreihen ist es wichtig, diese Zuordnung zu kennen. Von den Ländern wurden drei unterschiedliche Ansätze gewählt (Tabelle 5 im Anhang). Einige Länder haben die Zahlungen aus dem Kernhaushalt geleistet und die Zahlungen dabei in Gruppe 613 oder Gruppe 633 verbucht. Andere Länder haben die Zahlungen aus Sondervermögen (Extrahaushalten) geleistet. Sachsen hat sich für eine Kombination entschieden.

Berücksichtigt man diese Zuordnung, kann der Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen den Großteil des Anstiegs der Zahlungen aus Extrahaushalten der Länder im Jahr 2020 erklären (Abbildung 1). Für die Projektion ist daher auch nur ein leicht erhöhtes Niveau zu erwarten. Das zeigt sich auch in den aktuellen Zahlen für 2021.

Der Rest der Entlastung für Gewerbesteuermindereinnahmen in Höhe von rund 10.000 Millionen Euro ist bei den laufenden Zahlungen aus Kernhaushalten zu berücksichtigen. Gemeinsam mit der erhöhten Bundesbeteiligung an den KdU kann diese Entlastung einen großen Teil des deutlichen Anstiegs der laufenden Zuweisungen der Länder an die Kommunen im Jahr 2020 erklären.

## **Sonstige laufende Zuweisungen und Ergebnis**

Für alle weiteren Titel in der Gruppe 632 im Bundeshaushalt wurden jeweils eigene Überlegungen angestellt. Dabei wurde berücksichtigt, dass nicht immer der vollständige Betrag für Kommunen vorgesehen ist und/oder die Länder ebenfalls einen Anteil tragen.

Ein Beispiel für den zweiten Fall sind die Erstattungen im Rahmen des Unterhaltsvorschussgesetzes. Die Aufwendungen werden vom Bund zu 40 %, im Übrigen von den Ländern getragen. Zuständig sind in der Regel die Gemeindeverbände. Bis Juni 2017 beteiligte sich der Bund zu einem Drittel und die Länder zu zwei Dritteln.

Ein Beispiel für den Fall, dass nicht alle Zahlungen des Bundes für Kommunen vorgesehen sind ist der Bundesanteil zur Sicherung und Betreuung der Friedhöfe der ehemaligen jüdischen Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland. Aufgrund der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern sowie den Vertretern der Juden in Deutschland vom 21. Juni 1957 werden die Kosten zur Sicherung und Betreuung der Friedhöfe der ehemaligen jüdischen Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland

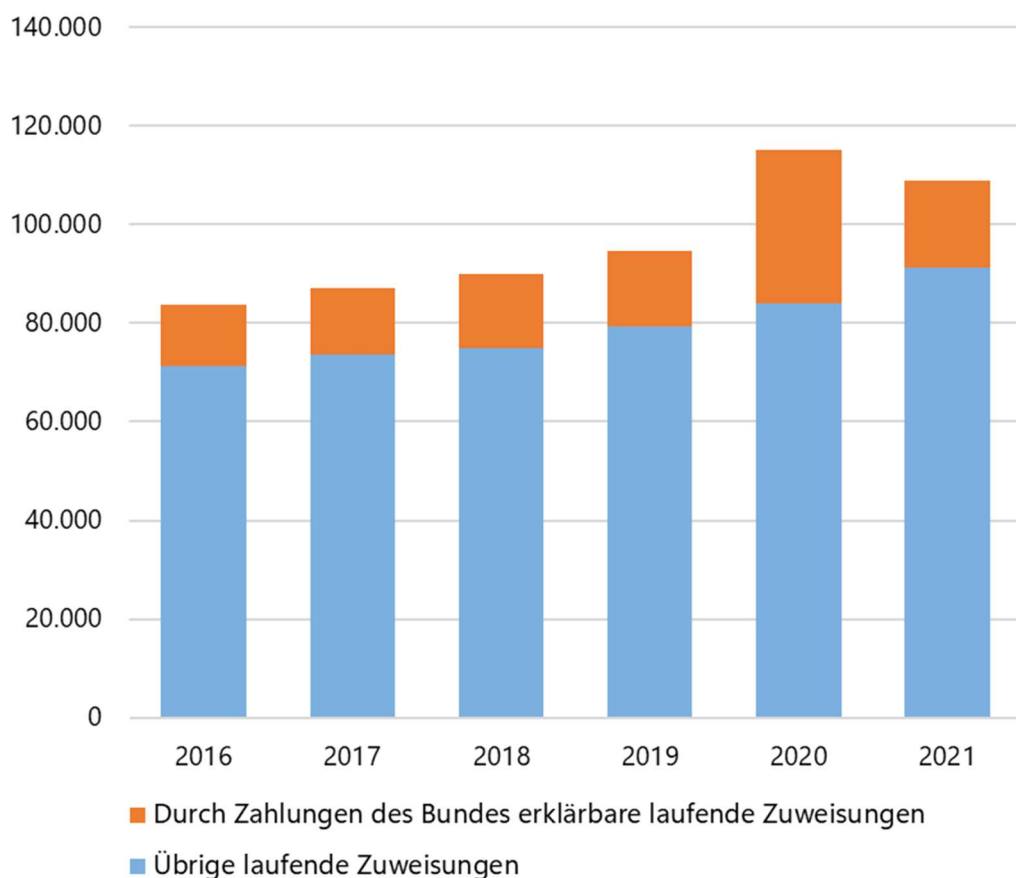
vom Bund und von den Ländern je zur Hälfte übernommen. Teils erstatten die Länder aber an öffentliche Einrichtungen (aus Gruppe 685), daher muss hier ein Abschlag angenommen werden.

Es wurden also zunächst alle Maßnahmen identifiziert, die grundsätzlich die Gemeinden betreffen. Dann wurde aufgrund der institutionellen Ausgestaltungen abgeschätzt, welcher Anteil der Bundeszahlungen für die Kommunen vorgesehen ist, ob und mit welchem Anteil sich die Länder beteiligen und wie hoch der Anteil der Stadtstaaten ist.

Gerade bei den großen Posten (KdU, SGB XII) sollten die unterschiedlichen Anteile der Zahlungen an Flächenländer berücksichtigt werden. Hier wäre zudem eine regelmäßige Überprüfung ratsam.

Dieses Vorgehen ergibt die in Abbildung 7 dargestellte Unterteilung der laufenden Zuweisungen der Länder an die Gemeinden und Gemeindeverbände. Die oberen Balkenabschnitte sind durch Zahlungen des Bundes erklärbar. Der Anstieg im Jahr 2020 ist weitgehend durch die erhöhte (dauerhaft) Bundesbeteiligung an den KdU und den einmaligen Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen bedingt.

**ABBILDUNG 7: DURCH ZAHLUNGEN DES BUNDES ERKLÄRBARER ANTEIL DER LAUFENDEN ZUWEISUNGEN (2016 – 2021)**



Anmerkungen: In Millionen Euro. Eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.

## 3.2 Zuweisungen für Investitionen an Länder

Bei den Zuweisungen für Investitionen, die der Bund an die Länder zahlt, wurde ähnlich vorgegangen. Sie werden in Gruppe 882 ausgewiesen. Im Jahr 2021 wurden im Kernhaushalt 3.371 Millionen Euro aus etwa 50 Titeln gezahlt. Zudem spielen Zahlungen aus den Sondervermögen des Bundes eine wichtige Rolle. Die entsprechenden Mittelabflüsse an die Länder machten im Jahr 2021 2.993 Millionen Euro aus. Insgesamt handelt es sich also um eine deutlich kleinere Position als die konsumtiven Zuweisungen an die Länder. Allerdings sind die Gemeinden und Gemeindeverbände in vielerlei Hinsicht von diesen Zahlungen betroffen. Es wurde vereinfachend unterstellt, dass investive Zuweisungen an die Länder auch als investive Zuweisungen und nicht als laufende Zuweisungen an die Kommunen weitergegeben werden.

### **Kernhaushalt**

Bei den Zahlungen aus dem Kernhaushalt wurden wiederum die einzelnen Titel dahingehend ausgewertet, inwiefern sie für Gemeinden und Gemeindeverbände relevant sind und ob Länder ergänzende Zahlungen leisten. Eine Klassifikation anhand der Förderbedingungen oder sonstiger Regelungen gestaltet sich hier allerdings schwieriger. So sind neben Kommunen oftmals andere Träger förderfähig. Daher müssen jeweils Annahmen getroffen, welchen Anteil die Kernhaushalte der Kommunen bilden. Dabei wurde teilweise auf Auswertungen von Bundesprogrammen zurückgegriffen. Teilweise wurden aber auch pauschale Abschläge vorgenommen. Auch für die Stadtstaaten wurde ein pauschaler Abschlag von 10 % unterstellt, der dem Anteil an den Steuereinnahmen der Länder entspricht. Im Modell kann der Anteil individuell für jeden Titel angepasst werden.

Abbildung 8 stellt das Ergebnis dieser Einordnung dar. Der starke Anstieg im Jahr 2020 ist unter anderem dadurch zu erklären, dass Zahlungen aus Sondervermögen geleistet wurden.

### **Sondervermögen**

Bei den Sondervermögen wurden Daten zu den Mittelabflüssen aus der Vergangenheit ausgewertet. Relevant sind für die Gemeinden und Gemeindeverbände die folgenden Sondervermögen:

- Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau
- Kommunalinvestitionsförderungsfonds (KInvF)
- Sondervermögen "Digitale Infrastruktur"
- Sondervermögen "Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter"
- Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“
- Sondervermögen „Aufbauhilfe 2013“

- Energie- und Klimafonds

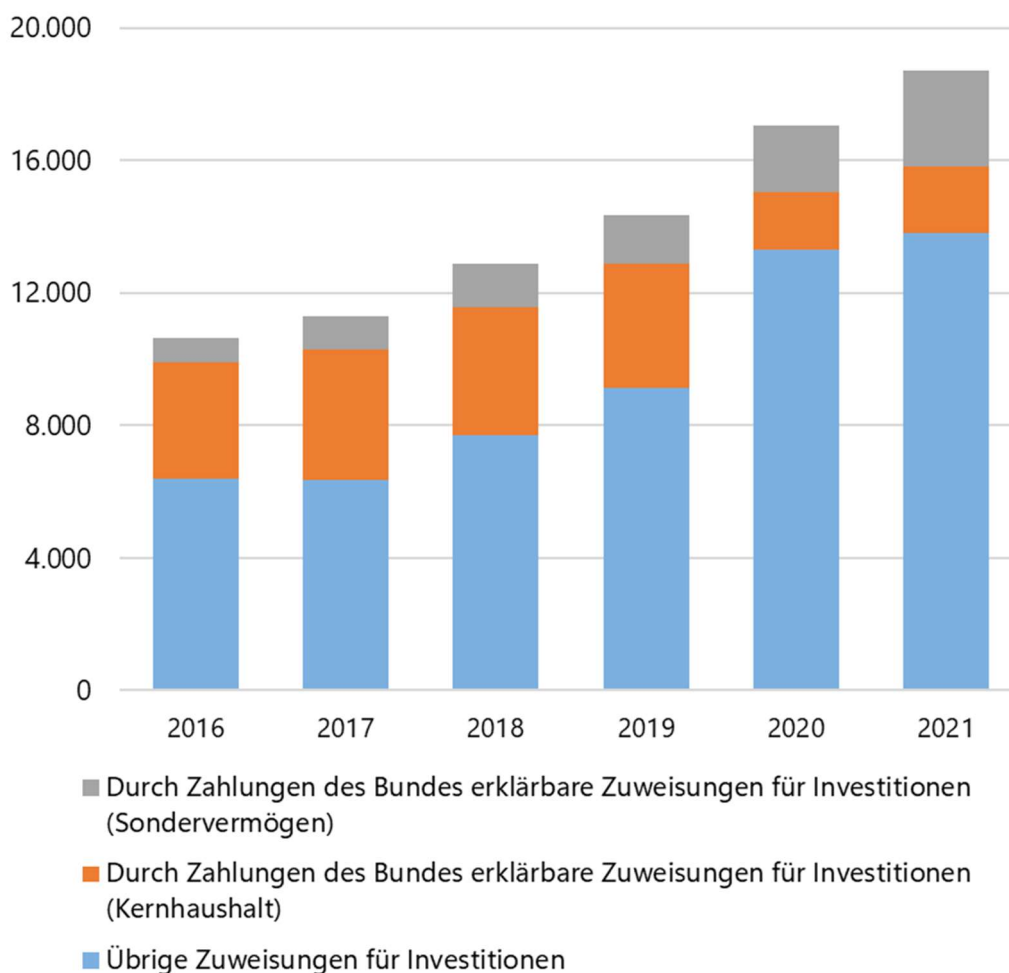
Bei der Projektion müssen abhängig von der Laufzeit Annahmen zum jeweiligen Mittelabfluss getroffen werden. Für die Stadtstaaten wurde auch hier ein pauschaler Abschlag von 10 % unterstellt.

Abbildung 8 weist die – unter den gegebenen Annahmen – durch die Sondervermögen erkläraren Zahlungen der Länder an die Kommunen separat aus.

## Zusammenfassung und Ergebnis

Insgesamt zeigt sich, dass ein beachtlicher Anteil der investiven Zuweisungen der Länder an ihre Gemeinden durch Zahlungen des Bundes an die Länder erklärt werden kann (Abbildung 8).

ABBILDUNG 8: DURCH ZAHLUNGEN DES BUNDES ERKLÄRBARER ANTEIL DER ZUWEISUNGEN FÜR INVESTITIONEN (2016 – 2021)



Anmerkungen: In Millionen Euro. Eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.



## 4 EINFLUSS DER STEUEREINNAHMEN DER LÄNDER AUF DIE ZAHLUNGEN

Ein bedeutsamer Bestimmungsfaktor für die verbleibenden Zahlungen der Länder an ihre Gemeinden und Gemeindeverbände ist die Entwicklung bestimmter Steuereinnahmen. Gemäß Artikel 106 Absatz 7 Grundgesetz steht den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Anteil an den Gemeinschaftsteuern zu (obligatorischer Steuerverbund). Darüber hinaus bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den kommunalen Gebietskörperschaften zufließt (fakultativer Steuerverbund). Der Gestaltungsspielraum der Länder hat dazu geführt, dass sich die landesspezifischen Regelungen stark unterscheiden. Letztlich bestehen 13 verschiedene Varianten. Zudem wurden diese in den vergangenen Jahren häufig angepasst.

Im Folgenden werden daher zunächst die einzelnen Modelle der Länder in ihren Grundzügen dargestellt. Mit Blick auf das Schätzmodell geht es insbesondere darum herauszuarbeiten, an welchen Steuern und mit welchem Anteil die Gemeinden und Gemeindeverbände jeweils beteiligt werden und wie die zeitliche Struktur bei Änderungen von Schätzungen oder Abweichungen der tatsächlichen von den prognostizierten Steuereinnahmen ist. Die Darstellung der Finanzausgleichssysteme muss damit im Rahmen dieser Studie zwangsläufig stark vereinfachend bleiben.

### 4.1 Modelle zur Bestimmung der Finanzausgleichsmassen in den einzelnen Ländern

Für das Schätzmodell spielt der vertikale Teil der kommunalen Finanzausgleiche die wichtigste Rolle. Es geht also zunächst darum, wie sich die originäre Finanzausgleichsmasse (FAM) in den Ländern bestimmt. Die horizontale Verteilung zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden ist für das Schätzmodell nur bedingt von Bedeutung. Die Verwendung der FAM ist für die Schätzung nur insofern relevant als dass zwar der Großteil der Mittel als laufende Zuweisungen gewährt werden, jedoch einige Länder auch Zuweisungen für Investitionen aus der FAM entnehmen. Da das Modell zwischen laufenden Zuweisungen und Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen unterscheidet, wird die Verwendung der FAM in Abschnitt 4.5 grob skizziert.

Zunächst erfolgt ein systematischer Überblick über die wichtigsten Bestandteile des vertikalen Elements der kommunalen Finanzausgleiche für alle Flächenländer.<sup>3</sup> Der Fokus wird auf die folgenden Aspekte gelegt:

- Einordnen der Modelle zur Bestimmung der FAM

---

<sup>3</sup> Die hier aufgeführten Merkmale beschreiben die kommunalen Finanzausgleiche der Länder nur unvollständig. Vielmehr sind die Landesgesetzgebungen diesbezüglich sehr komplex. Wohltmann (2021, 2022) stellt die Finanzausgleichsgesetze mit ihren einzelnen Bestandteilen detailliert dar.

- Bestimmen der relevanten Steuern und deren Verbundquote (sofern anwendbar)
- Bestimmen einer aggregierten fiktiven (Grenz-)Verbundquote
- Bestimmen der zeitlichen Struktur (Lag-Struktur)

In den Ländern haben sich unterschiedliche Modelle zur Festlegung der Finanzausgleichsmasse herausgebildet, die letztlich dadurch gekennzeichnet sind, wie stark und unmittelbar die FAM vom Steueraufkommen der Länder abhängt. Die Abgrenzung der unterschiedlichen Modelle ist daher für die Projektion wichtig.

Vorherrschend waren bei der Bestimmung der FAM ursprünglich Verbundquotenmodelle. In ihrer Reinform werden die Gemeinden (einnahmenbezogen) mit einem festen und fixen Prozentsatz (Verbundquote) an bestimmten Steuereinnahmen der Länder (Verbundgrundlagen) beteiligt. Die FAM folgt dann (zeitverzögert, aber in der Regel symmetrisch) bestimmten Ländereinnahmen. Die steuerliche Leistungsfähigkeit der Kommunen wird dabei nicht berücksichtigt. Solche Verbundquotenmodelle nutzen im Jahr 2022 fünf Länder (Abbildung 9): Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland. Der Anteil der Steuereinnahmen dieser Länder an den gesamten Steuereinnahmen der Flächenländer lag im Jahr 2020 bei rund 70 %.

Als Folge von Urteilen einzelner Verfassungsgerichte, dass bei der Bestimmung der FAM die finanzielle Mindestausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften unzureichend berücksichtigt würde, wurden in einzelnen Ländern Bedarfsmodelle eingeführt. Im Gegensatz zu den Verbundquotenmodellen wird hier (aufgabenbezogen) zuerst an einem zu ermittelnden Bedarf der Kommunen angesetzt. In einigen Ländern ist ein Großteil der FAM betragsmäßig für einige Jahre festgeschrieben und wird dann sporadisch neu ermittelt. Konjunkturell bedingte Mindereinnahmen der Länder beeinflussen die FAM dann in der Regel nicht.<sup>4</sup> Die kommunalen Finanzausgleiche von drei Ländern lassen sich im Jahr 2022 dieser Modellklasse zuordnen: Hessen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Der Anteil der Steuereinnahmen dieser Länder an den Steuereinnahmen der Flächenländer betrug im Jahr 2020 knapp 13 %.

Daneben haben sich verschiedene Mischformen entwickelt, die sich vor allem durch eine variierende Verbundquote auszeichnen. In Brandenburg wird etwa die Angemessenheit der Verbundquote mit Blick auf die Verteilungssymmetrie alle drei Jahre überprüft. In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen bestimmt sich die Verbundquote jährlich nach einem Gleichmäßigkeitsgrundsatz, bei dem die kommunalen Einnahmen mitberücksichtigt werden. Es handelt sich also auch um ein einnahmebezogenes Modell, wobei allerdings die Gesamteinnahmen von Land und Kommunen berücksichtigt werden. Ergänzt wird es durch eine Aufgabenanpassungsklausel. Die Verbundquote errechnet sich im Anschluss. Schleswig-Holstein nimmt eine Regelüberprüfung alle fünf Jahre vor, wobei eine Bedarfsabschätzung vorgenommen wird.

Die zahlreichen Anpassungen und Systemwechsel erschweren eine Fortschreibung anhand von zeitreihenökonomischen Ansätzen. Zu beachten ist weiterhin, dass sich

---

<sup>4</sup> Überwiegend orientiert sich jedoch zumindest entweder die Zwischenfortschreibung des Bedarfs, eine Verstetigungsgröße oder eine andere additive Größe an den Landeseinnahmen.

Neuregelungen abzeichnen, etwa durch die fehlende Verfassungsmäßigkeit des Kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz. Rheinland-Pfalz wird daher zum 1.1.2023 ein bedarfsorientiertes Modell einführen (Christofzik, 2022). Bislang wird ein Verstärkungsmodell genutzt, das am Verbundquotenmodell ansetzt und größere Schwankungen durch einen Korridor begrenzt und gleichzeitig einen Mindestaufwuchs der FAM beinhaltet. Im Folgenden wird auf den aktuellen Rechtsstand zum November 2022 abgestellt.

Abbildung 9 gibt einen Überblick über die Modelle zur Bestimmung der FAM, wobei die Grenzen fließend sind. Letztlich haben die Steuereinnahmen der Länder – nicht nur in den Ländern mit Verbundquotenmodell – weiterhin einen Einfluss auf die Zahlungen an ihre Kommunen.

ABBILDUNG 9: MODELLE ZUR BESTIMMUNG DER FINANZAUSGLEICHSMASSE IN DEN LÄNDERN, STAND 2022



Anmerkungen: Eigene Zuordnung und Darstellung. Ab dem Jahr 2023 wird Rheinland-Pfalz ein Bedarfsmodell nutzen.

## 4.2 Relevante Steuern und Verbundquoten

Ein Großteil der FAM wird durch bestimmte Steuereinnahmen der Länder beeinflusst (Steuerverbund) – entweder direkt bei den Verbundquotenmodellen oder indirekt bei den übrigen Modellen etwa durch Symmetriekomponenten oder durch Zwischenfortschreibungen. Neben den unterschiedlichen Modellen unterscheidet sich die Auswahl der relevanten Steuern, die Höhe der Verbundquote und die zeitliche Anpassung.<sup>5</sup>

Zum obligatorischer Steuerverbund (Artikel 106 Abs. 7 S. 1 GG) zählen die Länderanteile am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer). Bei der Umsatzsteuer gehen Länder unterschiedlich mit erfolgten Anpassungen um (Abzugsbeträge). Auch Umsatzsteuerfestbeträge werden unterschiedlich verrechnet.

Im Rahmen des fakultativen Steuerverbund (Artikel 106 Abs. 7 S. 1 GG) beziehen die Länder unterschiedliche Landessteuern in die Verbundgrundlage ein. Beispielsweise berücksichtigen Brandenburg und Sachsen alle Landessteuern. In Nordrhein-Westfalen wird hingegen nur ein Teil der Grunderwerbsteuer einbezogen.

Die stark vereinfachte Darstellung in Tabelle 1 stellt dar, welche Steuer grundsätzlich für die Bestimmung der FAM relevant ist. Die in den einzelnen Zellen aufgeführte Verbundquote berücksichtigt nicht, dass teils Festbeträge abgezogen oder hinzugerechnet werden. Sie kann also nicht dazu genutzt werden, die FAM anhand dieser Angaben auszurechnen.

Dieser Prozentsatz kann vielmehr als Grenzverbundquote verstanden werden. Erhält ein Land zusätzliches Aufkommen aus einer Steuer, die in den Verbundgrundlagen enthalten ist, sollte dieser Anteil des zusätzlichen Aufkommens bei den Verbundquotenmodellen der FAM zufließen. Eine Anpassung oder Verrechnung erfolgen in den meisten Ländern erst verzögert. Daher wird die zeitliche Struktur in Abschnitt 4.4 näher analysiert.

---

<sup>5</sup> Die Anteile an den Steuereinnahmen sind aber nur ein Bestandteil der Finanzausgleichsmasse. Weitere Komponenten sind in einigen Ländern beispielsweise Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs oder Bundesergänzungszuweisungen. Zudem fließen in einzelnen Ländern von den Kommunen aufzubringende Finanzausgleichsumlagen der FAM zu.

TABELLE 1: VEREINFACHTE DARSTELLUNG ZUM STEUERVERBUND 2022

	BW	BY	BB	HE <sup>1</sup>	MV (2022)	NI	NW	RP <sup>3</sup>	SL	SN (2022)	ST	SH (2022)	TH
Einkommensteuer (Landesanteil)	23%	12,75%	22,43%	(1,03%)	20,53%	15,5%	23%	21%	20,57%	22,98%	> 18%, 2022: Fest- betrag	18,23%	
Körperschaftsteuer (Landesanteil)	23%	12,75%	22,43%	(1,03%)	20,53%	15,5%	23%	21%	20,57%	22,98%		18,23%	
Umsatzsteuer (Landesanteil)	23%	12,75%	22,43%	(1,03%)	20,53%	15,5%	23%	21%	20,57%	22,98%		18,23%	
Gewerbesteuerumlage (Landesanteil)	23%	12,75%	22,43%		20,53%					22,98%			
Erbschaftsteuer			22,43%		20,53%	15,5%		9,5% <sup>4</sup>	20,57%	22,98%		18,23%	Fest- betrag
Grunderwerbsteuer	38,85%	38,1%	22,43%		20,53% <sup>2</sup>	33%	13,14%	18,9% <sup>4</sup>	20,57%	22,98%		18,23%	
Biersteuer			22,43%		20,53%	15,5%			20,57%	22,98%		18,23%	
Wettsteuern			22,43%		20,53%	15,5%			20,57%	22,98%		18,23%	
Alle übrigen Landessteuern (in MV und SL ohne Feuerschutzsteuer)			22,43%		20,53%				20,57%	22,98%		18,23%	

Anmerkungen: Stark vereinfachte Darstellung. Eine farbig hinterlegte Zelle kennzeichnet diejenigen Steuern, die in den einzelnen Ländern grundsätzlich bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse berücksichtigt werden. Die Farbgebung orientiert sich an den Modellen zur Bestimmung der FAM: dunkelblau = Verbundquotenmodell, hellblau = Bedarfsmodell, hellblau = Kombination. Abzugs- und Hinzurechnungsbeträge wurden dabei nicht berücksichtigt. Die Vermögenssteuer wird vernachlässigt. Darüber hinaus fließen meist Anteile bspw. aus dem Länderfinanzausgleich in die FAM ein. 1) Hessen: Finanzkraftzuschlag, der zusätzlich zu einem Festbetrag erbracht wird, wenn Festansatz < Versteigerungsgröße. Bis 2024 Festbetrag. 2) Für Einnahmen über 30 Mill. Euro. 3) Zusätzliche Stabilisierungsrechnung zur Versteigerung der Finanzausgleichsmasse. 4) Nur Teil des Aufkommens. Für Details siehe auch Wohltmann (2021, 2022).

## 4.3 Bestimmen einer aggregierten Grenzverbundquote

Aufgrund der zahlreichen Hinzurechnungs- und Abzugsbeträge ist ein Ermitteln der Finanzausgleichsmasse als Schätzgrundlage nicht praktikabel. Es lässt sich jedoch näherungsweise bestimmen, welcher Anteil von Steuermehreinnahmen oder Steuermindereinnahmen im Sinne einer Grenzverbundquote zu Zahlungen an die Gemeinden führt, wenn sich das Aufkommen einzelner Steuern ändert.

Die einzelnen Steuern und Ländergruppen werden dafür zunächst einmal gesondert betrachtet (Tabelle 2). Dafür werden die folgenden Annahmen getroffen:

- Es wird nur der Anteil der Flächenländer berücksichtigt.
- Bei den Ländern mit Bedarfsmodell wirken sich Steueränderungen nicht unmittelbar aus.
- Der auf die übrigen Länder entfallende Teil des Steueraufkommens wird jeweils mit der (aktuellen = 2022) Verbundquote multipliziert.
- Für die Berechnung der Anteile werden 5-Jahres-Durchschnitte (2016-2020) der kassenmäßigen Steuereinnahmen verwendet.

Ermittelt wurden diese Quoten für die wichtigsten Steuern, die eine Rolle bei der FAM spielen. Für die Projektion wurde jedoch nicht nach unterschiedlichen Steuern unterschieden. Es werden vielmehr die gesamten Steuereinnahmen der Länder für die Fortschreibung verwendet. Sollte eine stärker disaggregierte Schätzung erwünscht sein, könnte an der hier gewählten Aufteilung angesetzt werden.

**TABELLE 2: ANTEILE DER STEUEREINNAHMEN AN DEN GESAMTEN STEUEREINNAHMEN ALLER LÄNDER**

	<b>Anteil Flächenländer</b>	<b>Anteil Bedarfsmodell</b>	<b>Anteil Verbundquotenmodell</b>	<b>Anteil Kombination</b>
Gemeinschaftsteuern (Landesanteil)	92%	13%	62%	17%
Gewerbesteuerumlage (Landesanteil)	93%	12%	70%	11%
Erbschaftsteuer	90%	11%	71%	8%
Grunderwerbsteuer	88%	13%	59%	16%
Alle übrigen Landessteuern	92%	11%	61%	21%

*Anmerkungen: Die Tabelle stellt jeweils den Anteil der Steuereinnahmen an den gesamten Steuereinnahmen aller Länder zum Rechtsstand 2022 dar. Die Anteile wurden anhand von Fünf-Jahres-Durchschnitten (2016-2020) berechnet. Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 4, Kassenmäßige Steuereinnahmen des Bundes, der Länder und der Gemeinden/Gv., Tabellen 1.4a und 1.4b. Eigene Berechnungen.*

Tabelle 3 zeigt die berechneten Grenzverbundquoten als gewichteten Durchschnitt. Erhöht sich das kassenmäßige Aufkommen der Gemeinschaftssteuern (Landesanteil, nach der Steuerverteilung) demnach um 1 Euro, werden näherungsweise 15 Cent über die Finanzausgleichsmasse an die Gemeinden und Gemeindeverbände weitergegeben, bei der Erbschaftsteuer lediglich 2 Cent, bei der Grunderwerbsteuer 19 Cent.

**TABELLE 3: GRENZVERBUNDQUOTEN**

Gemeinschaftsteuern (Landesanteil)	15,44%
Gewerbesteuerumlage (Landesanteil)	7,44%
Erbschaftsteuer	2,37%
Grunderwerbsteuer	19,33%
Alle übrigen Landessteuern	4,42%

*Anmerkungen: Die Tabelle zeigt jeweils die aggregierten Grenzverbundquoten für die einzelnen Steuern zum Rechtsstand 2022 und gewichtet mit Fünf-Jahres-Durchschnitten (2016-2020). Eigene Berechnungen.*

Bezogen auf die gesamten Steuereinnahmen der Länder<sup>6</sup> abzüglich der Regionalisierungsmittel ergibt sich eine Quote von rund 14 %. Diese Grenzverbundquote wird für die Korrekturkomponente im Modell verwendet. Hierbei wird jeweils auf die Schätzabweichung im Vergleich zur Novemberschätzung des Vorjahres abgestellt. Die Abweichungen werden – abhängig von der in Abschnitt 4.4 ermittelten Verzögerung bei der Verrechnung – mit der Grenzverbundquote multipliziert.

## 4.4 Zeitliche Struktur von Anpassungen

Die zeitliche Struktur spielt eine Rolle bei der Festlegung der Zahlungen sowie bei der Verrechnung von Schätzabweichungen.

### Verrechnungen

Bei einem Teil der Länder wird bei der Festlegung der Verbundmasse auf Prognose-daten zurückgegriffen. Eine Spitzabrechnung erfolgt dann überwiegend erst nach zwei Jahren (siehe Tabelle 4). Daher sollte die Prognose verzögerte Verrechnungen berücksichtigen.

Baden-Württemberg gleicht die Zahlungen bei Abweichungen fast unmittelbar aus (Anteil: 14 %), Niedersachsen bereits im Folgejahr (Anteil: 10 %). Ein Anteil von etwa 25 % verrechnet Abweichungen nach zwei Jahren. Über die Hälfte des Steueraufkommens wird durch Länder bestimmt, die entweder Festbeträge nutzen oder mit Ist-Zahlen bei der Festlegung der FAM arbeiten. Hier haben Schätzabweichungen keinen

<sup>6</sup> Da in einigen Ländern beispielsweise auch Bundesergänzungszuweisungen oder Einnahmen aus der Kompensation infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kfz-Steuer auf den Bund in die Verbundmasse einbezogen werden, werden diese ebenfalls berücksichtigt.

Einfluss. Es wird allerdings bei der Festlegung der Zahlungen die zeitliche Verzögerung berücksichtigt.

Im Schätzmodell werden diese zeitverzögerten Verrechnungen wie folgt berücksichtigt: Es wird zunächst unterstellt, dass bei denjenigen Ländern, die bei der Festlegung der Verbundmasse auf Prognosewerte abstellen, die Prognosen aus der November-Schätzung des AKS für das Folgejahr relevant sind. Die Differenz zwischen der Schätzung und den Ist-Zahlen ist die gesamte Schätzabweichung. Sofern die Ist-Zahlen noch nicht vorliegen, wird die Differenz zur aktuellsten Schätzung ermittelt.

Basierend auf dieser Schätzabweichung wird dann abgeschätzt, in welchem Umfang und wann die Abweichung mit Zahlungen an die Kommunen verrechnet wird. Beispielsweise passt Baden-Württemberg bei Abweichungen in der Regel die Zahlungen bereits in der aktuellen Periode an. Um den Effekt dieses Ausgleichs abzuschätzen, wird die Gesamtabweichung mit dem Anteil Baden-Württembergs an den relevanten Steuereinnahmen der Flächenländer berücksichtigt, der wiederum mit der Grenzverbundquote gewichtet wird. Dieser Betrag wird den Gesamtzahlungen zugeschlagen. Analog werden die Verrechnungen derjenigen Länder ermittelt, die im Folgejahr oder im darauffolgenden Jahr einen Ausgleich vorsehen. Bei denjenigen Ländern, die grundsätzlich auch einen Ausgleich im drittfolgenden Jahr zulassen würden, wird unterstellt, dass der Ausgleich dennoch nach zwei Jahren erfolgt.

Im November des Jahres 2020 wurden geringere Steuereinnahmen für das Jahr 2021 erwartet. Dadurch ergibt sich im Jahr 2021 eine positive Schätzabweichung. Diese Schätzabweichung führt dazu, dass die Zahlungen der Länder an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2021, 2022 und insbesondere im 2023 aufgrund der Verrechnungen höher ausfallen.

## **Festlegungen**

Bei der Fortschreibung der übrigen Zahlungen wird diejenige zeitliche Struktur zugrunde gelegt, die bei der Festlegung der FAM gemäß der einzelnen Finanzausgleichsgesetze gilt. Hierbei werden die folgenden Annahmen getroffen

- Bayern und Nordrhein-Westfalen greifen auf Ist-Zahlen aus der Vergangenheit zurück. Der Anteil der Steuereinnahmen dieser beiden Länder liegt bei 39 %. Bei der Festlegung der FAM entsteht also – leicht vereinfachend, da keine Jahresdaten verwendet werden – eine zeitliche Verzögerung von einem Jahr.
- In einigen Ländern wird auf Prognosedaten zurückgegriffen. Baden-Württemberg passt Zahlungen noch im laufenden Haushaltsjahr an. Gemeinsam haben diese Länder einen Anteil von 41 %. Hier zählen also die Steuereinnahmen des aktuellen Jahres. Es kommt zu keiner zeitlichen Verzögerung. Bei Schätzabweichungen findet, wie oben dargestellt, eine spätere Verrechnung statt.
- Bei den restlichen Ländern (20 %) wird angenommen, dass eine zweijährige Verzögerung entsteht. Dahinter verbirgt sich die Annahme, dass auch Festbeträge regelmäßig überprüft werden und die Steuereinnahmen der Länder ebenfalls einen Einfluss auf die neue Festlegung haben.



TABELLE 4: BEMESSUNGSZEITRÄUME FÜR DIE VERBUNDMASSE UND VERRECHNUNGSZEITRÄUME

Land	Bemessungszeitraum für die Verbundmasse	Verrechnung
BW	Prognose (Haushaltsplan)	Zahlungen werden in der laufenden Periode angepasst
BY	Ist-Zahlen (01.10. t-2 bis 30.09. t-1)	-
BB	Prognose (Haushaltsplan)	Ausgleich spätestens im übernächsten Haushaltsjahr (wenn dies das 2. Jahr eines Doppelhaushalts ist, nochmals ein Jahr später).
HE	Festbetrag	-
MV	Prognose (Haushaltsplan)	Ausgleich im folgenden Haushaltsjahr, wenn Abweichung zugunsten der Kommunen (ab 2022: in Ausgleichsfonds), im übernächsten Haushaltsjahr, wenn Abweichung zugunsten des Landes (Corona-Ausnahmeregelung: Ausgleich entfällt für einen Teilbetrag)
NI	Prognose (Haushaltsplan)	Zuweisungsmasse wird im nächsten Haushaltsjahr angepasst.
NW	Ist-Zahlen (01.10. t-2 bis 30.09. t-1)	-
RP	Prognose (Haushaltsplan)	Der Unterschiedsbetrag zwischen den vorläufigen und den endgültigen Landesleistungen ist mit Leistungen spätestens des dritten folgenden Haushaltsjahres zu verrechnen.
SL	Prognose (Haushaltsplan)	Der Unterschiedsbetrag zwischen der vorläufigen und endgültigen Finanzausgleichsmasse ist mit der Finanzausgleichsmasse des zweitfolgenden Jahres zu verrechnen.
SN	Prognose (Haushaltsplan)	Ausgleich spätestens im übernächsten Haushaltsjahr (wenn dies das 2. Jahr eines Doppelhaushalts ist, nochmals ein Jahr später).
ST	Festbetrag	-
SH	Prognose (Haushaltsplan)	Unterschied zwischen den Ansätzen und den Ist-Einnahmen wird spätestens bei der Finanzausgleichsmasse des nächsten Haushaltsjahres berücksichtigt, das dem Zeitpunkt der Feststellung der Ist-Einnahmen folgt (wenn dies das 2. Jahr eines Doppelhaushalts ist, nochmals ein Jahr später).
TH	Festbetrag	-

Anmerkungen: Eigene Recherche und Darstellung.

## 4.5 Verwendung der Finanzausgleichsmasse

Die Finanzausgleichsmasse wird zwar zu einem großen Teil für Schlüsselzuweisungen und sonstige allgemeine Zuweisungen verwendet (Gruppe 613). Daneben wird die Finanzausgleichsmasse aber beispielsweise auch für Vorwegabzüge genutzt, die etwa für zweckgebundene Zuweisungen (Gruppe 633) an die Gemeinden und Gv. weitergegeben werden. Unter anderem sind dies beispielsweise Zuweisungen für Theater und Orchester oder Zuweisungen zur Förderung des Büchereiwesens oder Konsolidierungshilfen wie etwa in Schleswig-Holstein. Teils zählen sie aber auch zu den Zuweisungen für Investitionen (Gruppe 833). Beispiele hierfür sind zum Beispiel pauschale Investitionszuweisungen oder der Fremdenverkehrslastenausgleich in Baden-Württemberg oder die Infrastrukturpauschale für Kinder in Thüringen. Zur Frage, welcher Anteil der FAM für laufende Zuweisungen und welcher Anteil für investive Zuweisungen verwendet wird, existiert keine Statistik.

Wie in Abschnitt 2.4 ausgeführt, wird bei der hier vorgenommenen Fortschreibung daher – mit Ausnahme der Zahlungen, die von Zahlungen des Bundes abhängen – zunächst nicht zwischen laufenden Zahlungen und investiven Zahlungen unterschieden.

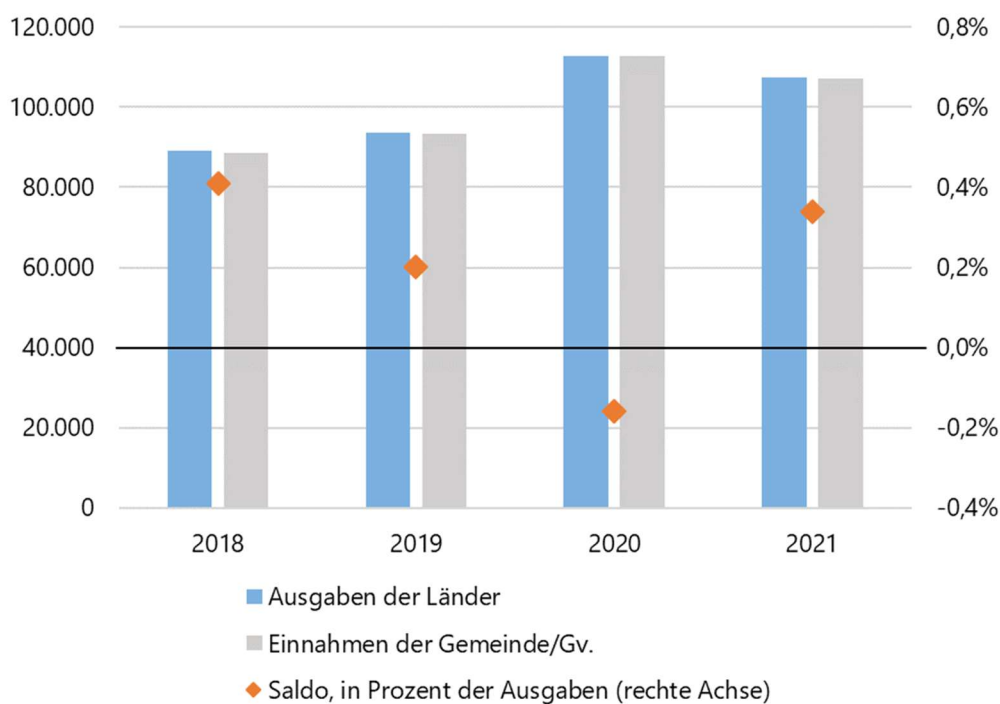
## 5 SALDEN IM VERRECHNUNGSVERKEHR

Bislang wurden lediglich die Zahlungen der Länder an die Gemeinden und Gemeindeverbände betrachtet. Konzeptionell müssten diese Auszahlungen der Länder gleichzeitig Einzahlungen der kommunalen Ebene sein. In der Finanzstatistik ist dies jedoch in der Regel nicht der Fall. Es treten Salden im Verrechnungsverkehr auf, die verschiedene Gründe haben können.

Zum einen können Unterschiede auftreten, wenn die Länder die Zahlungen in anderen Gruppen buchen als die empfangenden Kommunen. Zum anderen können sich die Abrechnungsperioden unterscheiden (Hanke und Baumann, 2015). Im zweiten Fall dürften aber keine dauerhaften systematischen Abweichungen auftreten.

Abbildung 10 zeigt zunächst die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse der Länder und die entsprechenden Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände für die öffentlichen Gesamthaushalte. Es zeigt sich, dass im Aggregat nur kleine Abweichungen zwischen den Ausgaben der Länder und den entsprechenden Einnahmen der Gemeinden/Gv. auftreten. Im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2021 waren die Einnahmen der Gemeinden/Gv. 184 Millionen Euro höher als die entsprechenden Ausgaben. Die durchschnittliche Abweichung liegt bei 0,2 %, wobei die Abweichung im Jahr 2020 auch einmal negativ war.

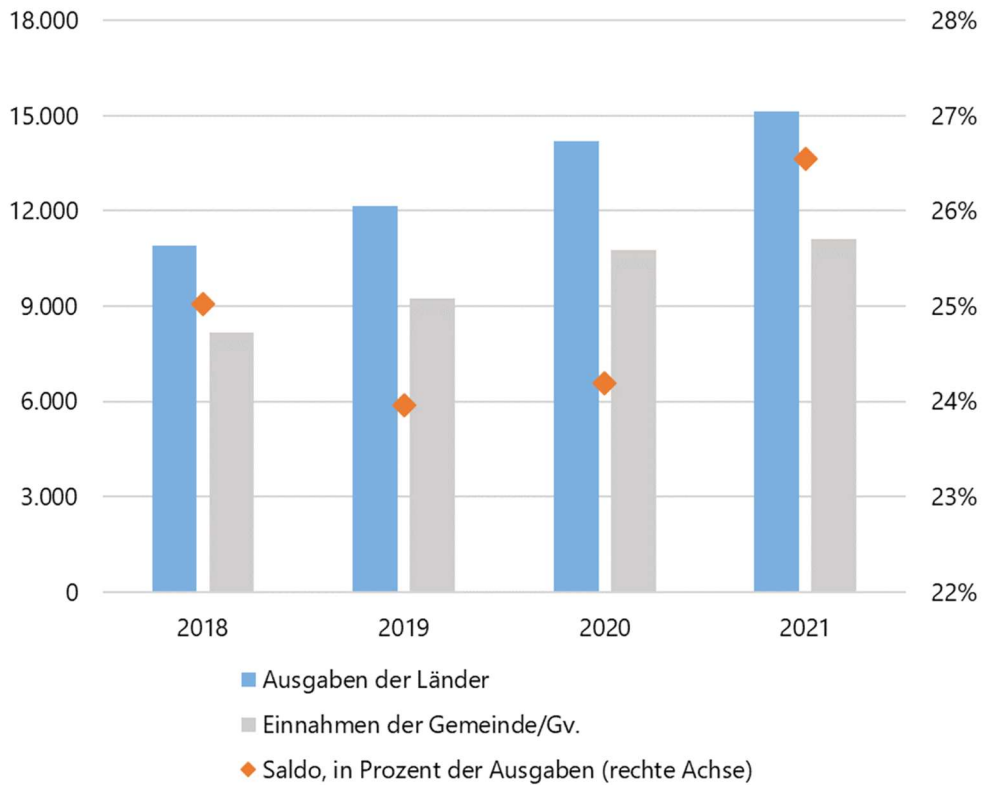
ABBILDUNG 10: SALDEN IM VERRECHNUNGSVERKEHR – LAUFENDE ZUWEISUNGEN UND ZUSCHÜSSE



Anmerkungen: In Millionen Euro. Öffentlicher Gesamthaushalt. Datenquelle: BMF, eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.

Bei den investiven Zuweisungen und Zuschüssen waren die Einnahmen der Gemeinden/Gv. im Gegensatz dazu in der Kassenstatistik systematisch höher als die entsprechenden Ausgaben der Länder. Mit durchschnittlich 25 % (3.273 Millionen Euro) waren sie zudem erheblich.

**ABBILDUNG 11: SALDEN IM VERRECHNUNGSVERKEHR – ZUWEISUNGEN UND ZUSCHÜSSE FÜR INVESTITIONEN**



*Anmerkungen: In Millionen Euro. Öffentlicher Gesamthaushalt. Datenquelle: BMF, eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.*

Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten, mit den Salden in der Projektion umzugehen:

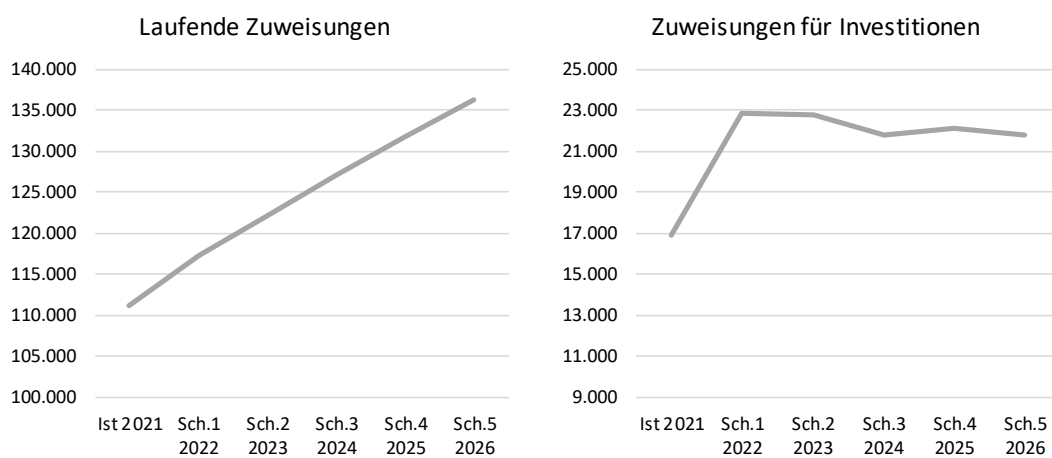
1. Die Abweichungen können fortgeschrieben werden. Dies wäre letztlich im Einklang mit der Finanzstatistik, in der die Salden im Verrechnungsverkehr akzeptiert und ausgewiesen werden (Hanke und Baumann, 2015).
2. Die Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände können um den entsprechenden Betrag korrigiert werden. Dieses Vorgehen würde sich konzeptionell an der Systematik in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen orientieren. Dort erfolgt die Konsolidierung, indem in der Regel die empfangende Seite angepasst wird (Hanke und Baumann, 2015). Nachteil ist hierbei, dass die so ermittelten Zahlungsströme nicht mehr den in den Haushalten und der Finanzstatistik ausgewiesenen Zahlungen entsprechen.

Da die Zahlungen in finanzstatistischer Abgrenzung dargestellt werden, wäre eine Fortschreibung der Abweichung naheliegend.

## 6 ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE, FAZIT

Unter den dargelegten Annahmen ergibt sich die in Abbildung 12 dargestellte Projektion. Sie greift dabei auf die in Abschnitt 1.4 aufgeführten Datenquellen zurück. Basis für die Steuereinnahmen ist die Schätzung des AKS aus dem Mai 2022.

**ABBILDUNG 12: PROJEKTION DER LAUFENDEN ZUWEISUNGEN UND DER ZUWEISUNGEN FÜR INVESTITIONEN**



*Anmerkungen: In Millionen Euro. Öffentlicher Gesamthaushalt. Stand September 2022. Auf Basis der Steuerschätzung aus dem Mai. Eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.*

Die in diesem Bericht herausgearbeiteten unterschiedlichen Determinanten für die Zahlungen der Länder an ihre Gemeinden und Gemeindeverbände bilden die Grundlage für das Modell, das zu dem oben dargestellten Ergebnis führt. Die Annahmen zu den Grenzverbundquoten und zur zeitlichen Struktur sind diesem Bericht entnommen.

Die Annahmen sollten regelmäßig überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Dies ist unverzichtbar, da sich die institutionellen Gegebenheiten in den Ländern immer wieder ändern. Insbesondere ist eine Anpassung von Grenzverbundquoten und Lag-Strukturen notwendig, wenn ein Land das Modell zur Bestimmung der FAM ändert. Dies war in den vergangenen Jahren häufiger der Fall. Ebenso sollten die Klassifikationen der Zahlungen des Bundes jährlich überprüft werden.

Aufgrund der krisenbedingten Sondereffekte und der bereits erfolgten oder geplanten Reformen in einigen Ländern ist eine erste umfassendere Evaluation des Schätzmodells nach Vorliegen der Ist-Zahlen für das Jahr 2023 im Sommer 2024 empfehlenswert. Danach ist eine Überprüfung aller Annahmen im zweijährigen Rhythmus ratsam. Bei den Zahlungen des Bundes sollten dann auch die Anteile der Zahlungen an Stadtstaaten aktualisiert werden.

## LITERATUR

Boettcher, F., Freier, R. und Geißler, R. (2021). Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft – ein „pragmatischer“ Transfer. *Wirtschaftsdienst*, 101(7), 552-558.

Christofzik, D. (2022). Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung des Anhörverfahrens im Innenausschuss des Landtags Rheinland-Pfalz am 5. Oktober 2022 zum Landesgesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften, Vorlage 18/2573, September 2022.

Hanke, B. und Baumann, E. (2015). Volkswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Darstellung der öffentlichen Haushalte: Öffentlicher Gesamthaushalt und Staatskonto. Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis, Gatzer, W./Schweisfurth, T. (Hrsg.), Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, 157-192.

Lenk, T., Hesse, M. und Lück, O. (2013). Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern.

Wohltmann, M. (2021): Der kommunale Finanzausgleich 2020/2021 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise: Rechtliche Grundlagen. *Der Landkreis* 10/2021, 630-663.

Wohltmann, M. (2022): Der kommunale Finanzausgleich 2021/2022 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise: Rechtliche Grundlagen. *Der Landkreis* 10/2022, 569-603.

# ANHANG

## A.1. TABELLENANHANG

TABELLE 5: VERBUCHUNG DER AUSGLEICHE FÜR GEWERBESTEUERMINDEREINNAHMEN NACH LÄNDERN

	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Kernhaushalt	x	x	x	x	x	x	x	-	-	x	x	x	-
Gruppe	633	613	613	?	613	633	633	-	-	613 (Anteil: 226)	633	613	-
Sondervermögen	-	-	-	-	-	-	-	x	x	x (Anteil: 156)	-	-	x
Ist 2020 [in Mio.]	1.881	2.398	186	1.213	120	814	2.720	412	129	312 (382 gemäß HHR)	162	330	165
Zuweisungen des Bundes [in Mio.]*	841	1.052	127	552	108	476	1.381	209	84	275 (119 in KH, 156 SoV)	137 (81 gemäß HHR)	183 (165 gemäß HHR)	146 (63,5 in KH, 82,5 in SoV)

Anmerkungen: In Millionen Euro.

\*Zahlungen gemäß COVID-19-GewStAusglG. Zuweisungen des Bundes an Stadtstaaten i.H.v. 563 Millionen Euro.

## A.2. FINANZAUSGLEICHSGESETZE DER LÄNDER

**Baden-Württemberg:** Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 1. Januar 2000, zuletzt geändert am 21. Dezember 2021. Online verfügbar unter <https://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=FinAusglG+BW&psml=bsbawueprod.psml>

**Bayern:** Bayerisches Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Bayerisches Finanzausgleichsgesetz – BayFAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 2013, zuletzt geändert am 10. Mai 2022. Online verfügbar unter <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayFAG/true>

**Brandenburg:** Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz- BbgFAG) vom 29. Juni 2004, zuletzt geändert am 30. Juni 2022. Online verfügbar unter <https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgfag>

**Hessen:** Hessisches Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Hessisches Finanzausgleichsgesetz - HFAG) vom 23. Juli 2015, zuletzt geändert am 03. Februar 2021. Online verfügbar unter <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/jlr-FinAusglGHE2015V15IVZ>

**Mecklenburg-Vorpommern:** Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) vom 9. April 2020, zuletzt geändert am 30. Juni 2022. Online verfügbar unter <https://www.landesrecht-mv.de/bsmv/document/jlr-FinAusglGMV2020rahmen>

**Niedersachsen:** Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) vom 14. September 2007, zuletzt geändert am 23. September 2022. Online verfügbar unter <https://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=FinAusglG+ND&psml=bsvorisprod.psml&max=true&aiz=true>

**Nordrhein-Westfalen:** Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2022 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 - GFG 2022) vom 17. Dezember 2022. Online verfügbar unter [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_vbl\\_de\\_tail\\_text?anw\\_nr=6&vd\\_id=20094](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_de_tail_text?anw_nr=6&vd_id=20094)

**Rheinland-Pfalz:** Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999, zuletzt geändert am 18. November 2020. Online verfügbar unter <https://landesrecht.rlp.de/bsrp/document/jlr-FinAusglGRP33IVZ>



**Saarland:** Kommunalfinanzausgleichsgesetz (K FAG) vom 12. Juli 1983, zuletzt geändert am 13. Juli 2016. Online verfügbar unter <https://recht.saarland.de/bssl/document/jlr-KFAGSLV26IVZ>

**Sachsen:** Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz – SächsFAG) vom 8. Dezember 1998, zuletzt geändert am 23. April 2021. Online verfügbar unter <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/5402.28#x1>

**Sachsen-Anhalt:** Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 28. März 2017, zuletzt geändert am 04. April 2022. Online verfügbar unter <https://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/bsst/document/jlr-FinAusglGST2017V1IVZ>

**Schleswig-Holstein:** Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG -) vom 12. November 2020, zuletzt geändert am 15. Dezember 2021. Online verfügbar unter <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=FinAusglG+SH&psml=bsshoprod.psml>

**Thüringen:** Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG) vom 31. Januar 2013, zuletzt geändert am 17. Februar 2022. Online verfügbar unter <https://landesrecht.thueringen.de/bsth/document/jlr-FinAusglGTH2013V25IVZ>

[Stand: 11.11.2022]

## A.3. ABKÜRZUNGEN

### Allgemein

AKS	Arbeitskreis Steuerschätzungen
BMF	Bundesministerium der Finanzen
COV19GewStAusglG	Gesetz zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden infolge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder
EHH	Extrahaushalte
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAM	Finanzausgleichsmasse
GG	Grundgesetz
Gv.	Gemeindeverbände
KdU	Kosten der Unterkunft und Heizung
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KHH	Kernhaushalt
SGB	Sozialgesetzbuch
SV	Sondervermögen

### Länder

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