

**Synoptische Darstellung der
kommunalen Finanzausgleichssysteme
der Länder
aus finanzwissenschaftlicher Perspektive**

**Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs
Mecklenburg-Vorpommern**

Prof. Dr. Thomas Lenk

Dipl.-Vw./Dipl.-Kfm. Mario Hesse

M.Sc. Oliver Lück

Leipzig, August 2013

Lenk | Hesse | Lück

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	4
Tabellenverzeichnis	4
Abkürzungsverzeichnis	5
1 Finanzausweisungen an die Kommunen innerhalb und außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs	6
1.1 Grundprinzipien aus verfassungsrechtlicher und finanzwissenschaftlicher Perspektive	6
1.2 Zuweisungen an die Kommunen	11
1.3 Zuweisungen außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs	13
1.4 Zuweisungen innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs	15
1.5 Abgrenzung der Zuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich	16
2 Funktion und Instrumente des Kommunalen Finanzausgleichs	19
2.1 Funktionen des Kommunalen Finanzausgleichs	19
2.2 Vertikale und horizontale Verteilungsparameter im Kommunalen Finanzausgleich	21
3 Bestimmung der vertikalen Verteilung der Finanzausgleichsmasse	23
3.1 Einführung	23
3.2 Verbundquotenmodell	23
3.3 Gleichmäßigkeitsgrundsatz	25
3.4 Bedarfsmodell/ausgabenorientiertes Modell	30
4 Praktische Umsetzung der vertikalen Verteilung im KFA	32
4.1 Verbundgrundlagen und Verbundquote	32
4.2 Effektive Verbundquote	38
4.3 IST-Abrechnung des KFA	40
5 Verwendung und horizontale Verteilung der Finanzausgleichsmasse	41
5.1 Lastenausgleich oder Schlüsselzuweisungen	41
5.2 Nutzung von Lastenausgleichen	43
5.3 Bedarfszuweisungen	47
6 System der Schlüsselzuweisungen	51
6.1 Aufteilung der Schlüsselmasse	51
6.2 Grundmodell Schlüsselzuweisungen	54
6.3 Regelungen zur Berechnung des Finanzbedarfs	57

6.3.1	Sachgerechte Bedarfsbestimmung mittels Hauptansatz und Nebenansätzen/Ergänzungsansätzen	58
6.3.2	Hauptansatz	61
6.3.3	Wirkung eines Nebenansatzes	66
6.3.4	Nebenansätze/Ergänzungsansätze in der Praxis	67
6.4	Regelungen zur Berechnung der Finanz- und Steuerkraft	69
6.4.1	Steuerkraftmesszahl der Gemeinden	69
6.4.2	Nivellierungshebesätze	71
6.4.3	Umlagekraftmesszahl der Landkreise	75
6.5	Regelungen zu den Ausgleichsquoten	77
6.6	Finanzierung durch die Kommunen (Finanzausgleichsumlage)	79
7	Mindestausstattung	81
7.1	Systematik und Wirkungen	81
7.2	Mindestausstattung in der Praxis	84
8	Verfassungsrechtliche Entwicklungstendenzen der kommunalen Finanzausgleichssysteme	86
8.1	Rheinland-Pfalz	86
8.2	Thüringen	87
8.3	Sachsen-Anhalt	90
8.4	Mecklenburg-Vorpommern	92
8.5	Hessen	93
8.6	Brandenburg	94
9	Kommunale Konsolidierungsprogramme	95
9.1	Hessen – „Kommunaler Schutzschirm“	97
9.2	Mecklenburg-Vorpommern – „Kommunaler Haushaltskonsolidierungsfonds“	98
9.3	Niedersachsen – „Zukunftsvertrag – Entschuldungsfonds“	99
9.4	Nordrhein-Westfalen – „Stärkungspakt Stadtfinanzen“	100
9.5	Rheinland-Pfalz – „Kommunaler Entschuldungsfonds“	101
9.6	Saarland – „Kommunaler Entlastungsfonds“	102
9.7	Sachsen-Anhalt – „STARK II“	103
10	Fazit	104
	Literaturverzeichnis	105
	Anhang – Schematische Übersichten	111

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Kommunale Aufgaben nach monistischer und dualistischer Sichtweise	7
Abbildung 2:	Systematisierung der Zuweisungen an die Kommunen	13
Abbildung 3:	Zuweisungen an die Kommunen innerhalb und außerhalb der Finanzausgleichsgesetze 2013	17
Abbildung 4:	Zuweisungen an die Kommunen (inkl. Zweckverbände) innerhalb und außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs (netto) 2013	18
Abbildung 5:	Verbundquote und Gleichmäßigkeitsgrundsatz im Vergleich.....	28
Abbildung 6:	Konjunkturglättende Wirkung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes	29
Abbildung 7:	Entwicklung der Verbundquoten in den ostdeutschen Flächenländern.....	36
Abbildung 8:	Entwicklung der Verbundquoten in den westdeutschen Flächenländern	36
Abbildung 9:	FAG-Masse (netto) in Euro je Einwohner 2013 in den Flächenländern	37
Abbildung 10:	Effektive Verbundquoten 2013	39
Abbildung 11:	Struktur der Zuweisungen innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs (netto) 2013	47
Abbildung 12:	Grundmodell Schlüsselzuweisungen	55
Abbildung 13:	Hauptansatzstaffeln in den Flächenländern 2013.....	62
Abbildung 14:	Hauptansatzstaffeln in den Flächenländern 2013, Ausschnitt bis 100.000 Einwohner und 170 %	63
Abbildung 15:	Entwicklung der durchschnittlichen Hebesätze der Grundsteuer B nach Typ des Nivellierungshebesatzes 2000 bis 2011.....	73
Abbildung 16:	Entwicklung der durchschnittlichen Hebesätze der Gewerbesteuer nach Typ des Nivellierungshebesatzes 2000 bis 2011.....	73
Abbildung 17:	Nivellierungshebesätze 2013 und gemessene Landesdurchschnitte 2011.....	75
Abbildung 18:	Systematische Varianten für eine Mindestausstattung mit Schlüsselzuweisungen.....	82

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2:	Aufgabenstruktur der Kommunen gemäß Gemeindeordnungen der Länder 2013	11
Tabelle 3:	Kommunale Selbstverwaltung und KFA in den Landesverfassungen 2013	11
Tabelle 4:	Institutionelle Zuständigkeit für den Kommunalen Finanzausgleich 2013.....	16
Tabelle 5:	Verfahren zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse.....	23
Tabelle 6:	Verbundgrundlagen 2013	33
Tabelle 7:	Verbundquoten in den Flächenländern 2013	34
Tabelle 8:	Soll-Ist-Abrechnung der Finanzausgleichsmasse 2013	40
Tabelle 9:	Zweckzuweisungen nach Aufgabenbereichen 2013	44
Tabelle 10:	Bedarfszuweisungen 2013	49
Tabelle 11:	Aufteilung der Schlüsselmasse 2013.....	53
Tabelle 12:	Berechnung der Hauptansätze in den Flächenländern 2013.....	65
Tabelle 13:	Berechnung des Hauptansatzes für die Landkreise 2013	66

Tabelle 14:	Nebenansätze bei der Berechnung des Finanzbedarfs 2013	68
Tabelle 15:	Komponenten der Steuerkraftmesszahl 2013	70
Tabelle 16:	Komponenten der Umlagekraftmesszahl 2013	76
Tabelle 17:	Ausgleichsquoten und Mindestausstattung 2013	78
Tabelle 18:	Finanzausgleichsumlagen 2013.....	80
Tabelle 19:	Kommunale Konsolidierungsprogramme 2013	95

Abkürzungsverzeichnis

Länderkürzel

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

Weitere Abkürzungen

BMZ	Bedarfsmesszahl
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAG-Masse	Finanzausgleichsmasse
FKMZ	Finanzkraftmesszahl
kaG	kreisangehörige Gemeinden
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
kfS	kreisfreie Städte
LK	Landkreise
STKMZ	Steuerkraftmesszahl
SZW	Schlüsselzuweisung(en)
v. H.	vom Hundert
VG	Verbandsgemeinden

1 Finanzausweisungen an die Kommunen innerhalb und außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs

1.1 Grundprinzipien aus verfassungsrechtlicher und finanzwissenschaftlicher Perspektive

Im föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland nimmt die kommunale Ebene eine besondere Stellung ein. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive werden die Kommunen nicht als eigenständige staatliche Ebene, sondern als ein Teil der Länder eingestuft. Dennoch spricht das Grundgesetz in Art. 28 Abs. 2 den Gemeinden und Gemeindeverbänden das explizite Recht zu, die örtlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln (sog. Kommunale Selbstverwaltungsgarantie).¹ Dieses grundgesetzlich verankerte Recht führt in der Folge zu einem zweistufigen Staatsaufbau der Bundesrepublik mit einem dreistufigen Verwaltungsaufbau, bestehend aus Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene.

Die kommunale Aufgabenerfüllung wird in unterschiedlichem Maße durch landespolitische Entscheidungen geprägt. Ausgehend von der Zweistufigkeit des Bundesstaates wirken bundesgesetzliche Vorgaben ebenfalls über den Transmissionsweg des Landesrechts. Kommunale Aufgaben werden je nach Gemeindeordnung nach einem monistischen oder dualistischen System strukturiert. Ziel ist dabei, nach der unterschiedlichen Pflichtigkeit der Aufgabenerfüllung zu differenzieren. Die ideengeschichtlich ältere Auffassung des Dualismus geht von einer Unterscheidung zwischen gemeindlichen Aufgaben auf der einen und staatlichen Aufgaben auf der anderen Seite aus.² Dies entspricht auch der grundsätzlichen Sichtweise des Grundgesetzes.³ Abweichend davon wird im 1948 entwickelten sog. „Weinheimer Entwurf“ eine monistische Sichtweise geprägt, welche zunächst von einem einheitlichen Begriff der öffentlichen Aufgaben ausgeht.⁴ Dennoch unterscheidet das monistische Aufgabenmodell, wie stark die kommunalen Aufgaben staatlichen Weisungen unterworfen sind und damit zwischen weisungsfreien Aufgaben und Weisungsaufgaben. Nach der unterschiedlichen Pflichtigkeit können die kommunalen Aufgaben in vier Gruppen⁵ unterteilt werden:⁶

- **Freiwillige (Selbstverwaltungs-)Aufgaben.** Hier können die Kommunen sowohl das **Ob** als auch das **Wie** der Aufgabenerfüllung frei bestimmen. Hierin zeigt sich die unmittelbarste Umsetzung des Art. 28 GG. Beispiele: Kultur, Sport, Wirtschaftsförderung.
- **Pflichtaufgaben nach Weisung/pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben.** Die Erstellung des öffentlichen Angebots (**Ob**) ist hier zwar pflichtig, die Kommunen können jedoch über das **Wie** der Aufgabenerfüllung entscheiden. Hierbei werden insbesondere Qualitätsstandards extern

1 Vgl. Art. 28 Abs. 2 GG.

2 Vgl. Henneke (2000), S. 336; Gern (2003), S. 160.

3 Vgl. Schmidt-Eichstaedt (1983), S. 17-20; Gern (2003), S. 161.

4 Vgl. Henneke (2000), S. 336; Gern (2003), S. 161; Gern (2003) betont auch den Widerspruch zum Grundgesetz.

5 Zur Anzahl der Aufgabentypen herrschen durchaus unterschiedliche Auffassungen. Zimmermann geht von nur drei Aufgabentypen aus, Gern skizziert dagegen fünf. Zimmermann (2009), S. 105; Gern (2003), S. 163.

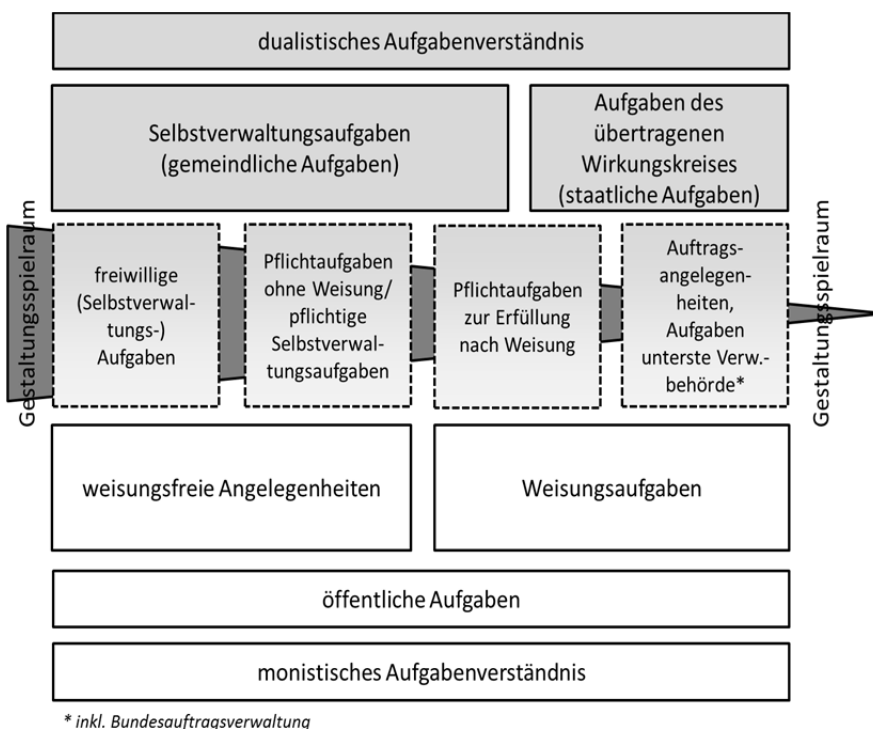
6 Im Folgenden: Gern (2003), S. 162ff.; Henneke (2000), S. 336f.; Zimmermann (2009), S. 105f.

vorgegeben. Für diese Aufgaben besteht lediglich eine Rechtsaufsicht, jedoch keine Fachaufsicht. Beispiele: Abwasserbeseitigung, Schülerbeförderung, Feuerschutz, Schulhausbau, Gemeindestraßen.

- **Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung.** In dieser Aufgabenkategorie sind sowohl das **Ob** als auch das **Wie** der Erfüllung weitgehend durch Landesrecht fixiert. Es existiert eine Fachaufsicht, die über die reine Überprüfung der Rechtmäßigkeit hinausgeht. Hinsichtlich der Rechtsnatur der Pflichtaufgaben nach Weisung sowie deren Einordnung als gemeindliche oder staatliche Aufgaben sind im Schrifttum unterschiedliche Auffassungen zu finden.⁷ Daher ist hier keine eindeutige Zuordnung möglich. HENNEKE bezeichnet die Aufgaben beispielhaft für andere als „Zwischending“.⁸ Beispiele: Sicherheits- und Ordnungsverwaltung, Kosten der Unterkunft nach SGB II.
- **Auftragsangelegenheiten und Aufgaben der untersten Verwaltungsbehörde.** Hierbei handelt es sich eindeutig um übertragene staatliche Aufgaben mit einem umfassenden Weisungsrecht gegenüber den Kommunen. Hierzu zählen z. B. das Pass-, Melde- und Standesamtwesen.

Die nachfolgende Abbildung veranschaulicht die Differenzierung der vier Aufgabentypen aus der Perspektive sowohl der dualistischen als auch der monistischen Sichtweise. Die Übergänge zwischen den Aufgabentypen sind je nach konkreter Ausgestaltung des Landesrechts, insbesondere im Bereich der Pflichtaufgaben mit und ohne Weisungsrecht, fließend.

Abbildung 1: Kommunale Aufgaben nach monistischer und dualistischer Sichtweise



Quelle: Eigene Darstellung, angelehnt an Gern (2003), S. 160ff; Henneke (2000), S. 335ff.; Schmidt-Eichstaedt (1983), S. 15ff.

7 Schmidt-Eichstaedt (1983), S. 20ff; Gern (2003), S. 166ff.; Henneke (2000), S. 337.

8 Henneke (2000), S. 337.

Beide Prinzipien finden sich aktuell in den Gemeindeordnungen verwirklicht, es existiert demnach ein Nebeneinander von monistischer und dualistischer Auffassung der kommunalen Aufgaben der bundesdeutschen Kommunen. Aus der Sichtweise des Grundgesetzes sowie des Bundesverwaltungs- und Bundesverfassungsgerichts ist jedoch der dualistische Ansatz rechtlich verbindlich, sodass auch Gemeindeordnungen nach formal monistischem Modell eine Orientierung am dualistischen System beinhalten und in diesem Sinne, insbesondere hinsichtlich Aufgabenübertragungen, konkretisiert sind.⁹ In der nachfolgenden Tabelle wurden die Regelungen der Gemeindeordnungen in den Ländern nach den beiden Systemen differenziert. Oftmals lässt sich aus den Formulierungen allerdings kein eindeutiger Befund ableiten, weshalb eine tendenzielle Einordnung nebst Nennung des Wortlauts erfolgt.¹⁰

Tabelle 1: Aufgabenstruktur der Kommunen gemäß Gemeindeordnungen der Länder 2013

	monistisch/ dualistisch	gesetzliche Verankerung	Wortlaut
BW	monistisch	§ 2 Abs. 1 GO	(1) Die Gemeinden verwalten in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben allein und unter eigener Verantwortung, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen
BY	dualistisch	Art. 6 GO	(1) Den Gemeinden steht in ihrem Gebiet die Erfüllung aller öffentlichen Aufgaben zu. [...] (2) Die Gemeindeaufgaben sind eigene oder übertragene Angelegenheiten.
BB	monistisch	§ 2 Abs. 1 + 3 BbgKVerf	(1) Die Gemeinde erfüllt in ihrem Gebiet alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung [...] (3) Aufgaben können den Gemeinden durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben oder als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung auferlegt oder übertragen werden. Ausnahmsweise erfüllen die Gemeinden Aufgaben aufgrund gesetzlicher Vorschrift als Auftragsangelegenheiten.
HE	monistisch	§§ 2, 4 HGO	§ 2: Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen, ausschließliche und eigenverantwortliche Träger der öffentlichen Verwaltung. § 4 (1) Den Gemeinden können durch Gesetz Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden [...]
MV	dualistisch	§§ 2, 3 KV M-V	§ 2 (1) Die Gemeinden sind berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. § 3 (1) Den Gemeinden können durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung öffentliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden.
NI	dualistisch	§ 4 NKomVG	Die Kommunen erfüllen ihre Aufgaben im eigenen oder im übertragenen Wirkungskreis.
NW	monistisch	§ 2 GO	Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen, ausschließliche und eigenverantwortliche Träger der öffentlichen Verwaltung.

9 Vgl. Gern (2003), S. 161.

10 Auch im kommunalrechtlichen Schrifttum erfolgt die Einordnung nicht einheitlich, z. B. für Brandenburg oder Hessen. Teilweise ähneln sich die konkreten Formulierungen für beide Typen, die Gesetze enthalten aber spezifische Strukturen für den eigenen und übertragenen Wirkungskreis (z. B. Mecklenburg-Vorpommern).

RP	dualistisch	§ 2 GO	(1) Die Gemeinden können in ihrem Gebiet jede öffentliche Aufgabe der örtlichen Gemeinschaft übernehmen, soweit diese nicht durch Gesetz ausdrücklich anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen wird (freie Selbstverwaltungsaufgaben). Sie erfüllen als Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung die ihnen als solche durch Gesetz übertragenen Aufgaben. (2) Soweit den Gemeinden durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes staatliche Aufgaben übertragen sind (Auftragsangelegenheiten), erfüllen sie diese nach Weisung der zuständigen Behörden.
SL	dualistisch	§§ 5, 6 KSVG	§ 5 (1) Die Gemeinden sind berechtigt und in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, zur Förderung des Wohles ihrer Einwohnerinnen und Einwohner alle öffentlichen Aufgaben zu erfüllen [...] § 6 (1) Die Gemeinden erfüllen die ihnen übertragenen staatlichen Aufgaben nach Weisung der zuständigen Behörden (Auftragsangelegenheiten).
SN	monistisch	§ 2 SächsGemO	(1) Die Gemeinden erfüllen in ihrem Gebiet im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung [...] (2) Die Gemeinden können durch Gesetz zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden (Pflichtaufgaben). (3) Pflichtaufgaben können den Gemeinden zur Erfüllung nach Weisung auferlegt werden (Weisungsaufgaben).
ST	dualistisch	§§ 4, 5 GO LSA	§ 4 (1) Zum eigenen Wirkungskreis (freiwillige Aufgaben und Pflichtaufgaben) gehören alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sowie die Aufgaben, die der Gemeinde durch Gesetz oder sonstige Rechtsvorschrift als eigene zugewiesen sind. § 5 (1) Der Gemeinde können durch Gesetz staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden (Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises).
SH	monistisch	§ 2 GO	(1) Die Gemeinden sind berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung zu erfüllen, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen.
TH	dualistisch	§§ 2, 3 ThürKO	§ 2 (1) Eigene Aufgaben sind alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die in der Gemeinde wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben (Aufgaben des eigenen Wirkungskreises). § 3 (1) Die Gemeinden können durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes verpflichtet werden, bestimmte öffentliche Aufgaben des Staates oder anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts zu erfüllen (Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises).

Quelle: angepasste und aktualisierte eigene Darstellung nach Henneke (2000), S. 331.

Die Struktur der Übertragung von bzw. der Verpflichtung zur Erfüllung von Aufgaben seitens der Länder hat einen Einfluss auf die Rolle des kommunalen Finanzausgleichs. In allen Ländern ist eine dualistische Finanzgarantie installiert. Die erste Säule besteht hierbei aus der Garantie der kommunalen Einnahmehoheit sowie dem Anspruch auf staatliche Finanzaufweisungen, die steuer- bzw. umlagekraftabhängig bereitgestellt werden. Die zweite Säule beinhaltet spezifische Zuweisungen für übertragene bzw. Weisungsaufgaben nach den geltenden Konnexitätsregelungen. Der kommunale Finanzausgleich ist hierbei in der ersten Säule angesprochen.

Je nach Kombination zwischen dieser dualistischen Finanzierungsgarantie und der Aufgabenstruktur kann der kommunale Finanzausgleich unterschiedliche Rollen spielen. In den Systemen mit dualistischer Aufgabenstruktur ist der kommunale Finanzausgleich zunächst für die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises relevant, aber auch für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, welche nicht

durch die gesonderte Kostenerstattungspflicht abgedeckt sind. Dies betrifft insbesondere den Bestand von Altaufgaben, der unter Umständen nicht von den Konnexitätsregelungen (s.u.) erfasst ist. Vor dem Hintergrund einer monistischen Aufgabenstruktur ist der Kommunale Finanzausgleich *gemeinsam* mit dem/den Mehrbelastungsausgleich/-en für die Finanzierung der kommunalen Aufgaben heranzuziehen, wobei sich die Mittel des Mehrbelastungsausgleichs bzw. der Mehrbelastungsausgleichs vorrangig auf die Weisungsaufgaben beziehen.¹¹ Es herrschen jedoch auch hier landesspezifische Regelungen, die beispielsweise eine Finanzierung übertragener Aufgaben durch den KFA ermöglichen (Niedersachsen).

Die Unterschiede zwischen den Konnexitätsregelungen der Länder haben in der jüngeren Vergangenheit abgenommen. Alle Länder haben ein striktes Konnexitätsprinzip bei der Übertragung bzw. der Zuweisung von pflichtigen Aufgaben auf die Kommunen in ihren Verfassungen verankert. Abweichend hat lediglich Niedersachsen ausschließlich die seit 2006 übertragenen Aufgaben eingeschlossen.¹² Bei Mehrbelastungen der Kommunen im Zuge der Übertragung neuer Pflichtaufgaben ist ein aufgabenakzessorischer Ausgleich die Regel, der die „entsprechenden“ Kosten ersetzt. In Sachsen-Anhalt und Thüringen wird ein „angemessener“ Ausgleich geleistet, der sich in Thüringen nur auf die staatlichen Aufgaben bezieht. In Hessen und dem Saarland ist das Konnexitätsprinzip, abweichend von der vorherrschenden Regelung, nicht individuell sondern für die Gesamtheit der Kommunen formuliert. Die verfassungsrechtlichen Regelungen werden in den Gemeindeordnungen der Länder wiederholt und zum Teil konkretisiert. Nur Niedersachsen und Sachsen-Anhalt verzichten auf eine erneute Wiedergabe.

11 Vgl. insbesondere Henneke (2000), S. 339.

12 Die bis dahin übertragenen Aufgaben sollen weiterhin über den Kommunalen Finanzausgleich finanziert werden.

Tabelle 2: Aufgabenstruktur der Kommunen gemäß Gemeindeordnungen der Länder 2013

	Aufgabenstruktur	Konnexitätsprinzip		
		Verankerung in der Landesverfassung	Verankerung in der Gemeindeordnung	Art des Ausgleichs
BW	monistisch	Art. 71 Abs. 3	§ 2 Abs. 2 GO	entsprechend
BY	dualistisch	Art. 83 Abs. 3	Art. 8 Abs. 4 GO	entsprechend
BB	monistisch	Art. 97 Abs. 3	§ 2 Abs. 5 BbgKVerf	entsprechend
HE	monistisch	Art. 137 Abs. 6	§ 3, § 4 Abs. 2 HGO	entsprechend für Gesamtheit
MV	dualistisch	Art. 72 Abs, 3	§ 4 Abs. 2 KV	entsprechend
NI	dualistisch	Art. 57 Abs, 4	-	entsprechend (ab 2006)
NW	monistisch	Art. 78 Abs, 3	§ 3 Abs. 4 GO	entsprechend
RP	dualistisch	Art. 49 Abs, 5	§ 2 Abs. 3 GO	entsprechend
SL	dualistisch	Art. 120	§ 5 Abs. 3 + § 6 Abs. 3 KSVG	entsprechend für Gesamtheit
SN	monistisch	Art. 85 Abs. 2	§ 2 Abs. 2 SächsGemO	entsprechend
ST	dualistisch	Art. 87 Abs, 3	§ 4 Abs. 1 + § 5 Abs. 1 GO	angemessen
SH	monistisch	Art. 49 Abs. 2	-	entsprechend
TH	dualistisch	Art. 93 Abs. 1	§ 3 Abs. 2 ThürKO	angemessen (staatl. Aufgaben)

Quelle: angepasste und aktualisierte eigene Darstellung nach Henneke (2000), S. 331; Henneke (2012), S. 310.

Verbleiben trotz der Konnexitätsregelungen ungedeckte Kosten für übertragene bzw. Weisungsaufgaben, so hat dies wiederum Rückwirkungen auf den Kommunalen Finanzausgleich, an den höhere Finanzierungsansprüche seitens der Kommunen gestellt werden.

Tabelle 2 gibt zur Einordnung einen Überblick über die Konnexitätsregelungen der Länder und weist zur Information auch den Typ der Aufgabenstruktur aus.

1.2 Zuweisungen an die Kommunen

An das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung knüpft sich weiterhin die verfassungsrechtlich vorgegebene Beteiligung der Gemeinden an den Steuereinnahmen. Hierzu zählt neben der Zuordnung der Realsteuern und der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern (Art. 106 Abs. 6 GG) die kommunale Beteiligung an der Einkommen- und Umsatzsteuer (Art. 106 Abs. 5 bzw. 5a GG). Des Weiteren ist im Art. 106 Abs. 7 GG festgeschrieben, dass vom „Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern [...] den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz“ zufließt. Dies bildet die strukturelle Grundlage für die Finanzausgleichsregelungen der Länder.

Ihre Entsprechung finden die Regeln des Grundgesetzes in den Landesverfassungen. So ist in sämtlichen Flächenländern die kommunale Selbstverwaltung verfassungsrechtlich fixiert (Tabelle 3). Außer Bayern haben alle Länder den Kommunalen Finanzausgleich institutionell in der Verfassung veran-

kert.¹³ Die aus den allgemeinen Vorgaben der Verfassungen resultierenden länderspezifischen Regelungen sollen in der vorliegenden synoptischen Studie vergleichend dargestellt werden.

Tabelle 3: Kommunale Selbstverwaltung und KFA in den Landesverfassungen 2013

	Selbstverwaltungsrecht der Kommunen	Verankerung des KFA
BW	Art. 71 Abs. 1	Art. 73 Abs. 3
BY	Art. 11 Abs. 2	-
BB	Art. 97 Abs. 1	Art. 99 S. 2 + 3
HE	Art. 137 Abs. 1	Art. 137 Abs. 5 S. 1
MV	Art. 72 Abs. 1	Art. 73 Abs. 2
NI	Art. 57 Abs. 1	Art. 58
NW	Art. 78 Abs. 1	Art. 79 S. 2
RP	Art. 49 Abs. 1	Art. 49 Abs. 6
SL	Art. 118	Art. 119 Abs. 2
SN	Art. 82 Abs. 2	Art. 87 Abs. 3
ST	Art. 87 Abs. 1	Art. 88 Abs. 2
SH	Art. 46 Abs. 1	Art. 49 Abs. 1
TH	Art. 91 Abs. 1	Art. 93 Abs. 3

Quelle: angepasste und aktualisierte eigene Darstellung nach Henneke (2000), S. 331.

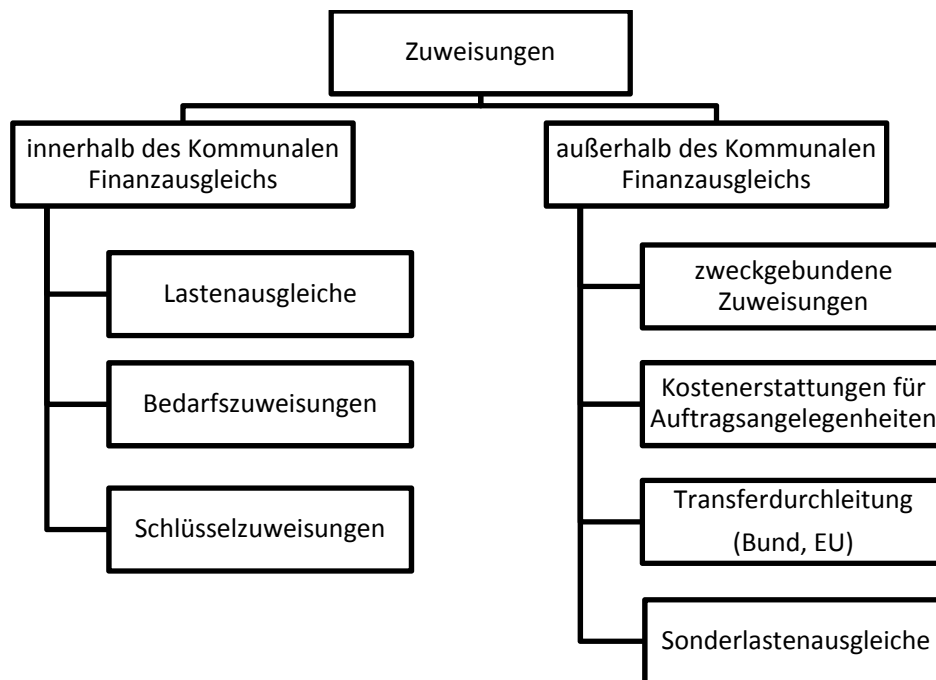
Sollen im Mehrebenensystem der Bundesrepublik Deutschland Aufgaben gemeinsam finanziert werden, so ergeben sich mehrere Ausgestaltungsvarianten. Für die Finanzierung von Aufgaben, die durch die Kommunen durchgeführt werden und für die das Land Finanzmittel bereitstellt, ist jene durch Zuweisungen typisch.¹⁴ Für diesen Finanzierungsweg ergeben sich zwei Optionsstufen:

- Auf einer ersten Stufe ist zu entscheiden, ob eine Finanzierung innerhalb oder außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) erfolgen soll.
- Soll sie innerhalb des Finanzausgleichs erfolgen, muss auf einer zweiten Stufe geprüft werden, ob die Finanzierung innerhalb der Schlüsselmasse gerechtfertigt ist oder ob dem entgegen eine Finanzierung innerhalb des Finanzausgleichs, aber außerhalb der Schlüsselmasse vorzuziehen ist.

Für diese Entscheidungen können finanzwissenschaftliche Grundsätze herangezogen werden, welche Bedingungen für die Wahl des jeweils geeigneten Finanzierungswegs formulieren. Diese Grundsätze werden in den nachfolgenden Kapiteln 1.3 und 1.4 erläutert.

13 In Bayern führt die kommunale Selbstverwaltungsgarantie sowie die Regelungen des Art. 106 Abs. 7 GG in Verbindung mit der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts jedoch zu einer vergleichbaren rechtlichen Basis. Vgl. Henneke (2000), S. 332.

14 Wenn die öffentliche Hand finanzielle Leistungen an Einheiten außerhalb der eigenen Verwaltung ausreicht, ist von **Zuwendungen** als Oberbegriff die Rede. Transfers zwischen der öffentlichen Hand und privatwirtschaftlichen Einheiten werden als **Zuschüsse**, Übertragungen innerhalb des öffentlichen Bereichs als **Zuweisungen** bezeichnet. Diese sind grundsätzlich nicht rückzahlbar. Weitere Zuwendungen innerhalb des öffentlichen Bereichs sind Schuldendiensthilfen, zweckgebundene Darlehen und bedingt und unbedingt rückzahlbare Leistungen. Vgl. Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (2013).

Abbildung 2: Systematisierung der Zuweisungen an die Kommunen

Quelle: Eigene Darstellung.

1.3 Zuweisungen außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs

Eine Finanzierung außerhalb des KFA bietet sich insbesondere bei jenen Zuweisungen an, die als aufgaben- und zweckbezogen zu charakterisieren sind. Dabei kann es sich um verschiedene Formen von Zuweisungen handeln.¹⁵ Typisch sind Kostenerstattungen im Rahmen der landesrechtlichen Konnexitätsregelungen für übertragene Aufgaben bzw. Auftragsangelegenheiten (z. B. Erstattung von Verwaltungsauslagen), direkte Transferdurchleitungen (durchlaufende Finanzmittel des Landes oder des Bundes, z. B. Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft) sowie zweckgebundene Zuweisungen, die auf Fachförderprogrammen nach Förderrichtlinien beruhen (z. B. Straßen- oder Schulhausbauförderung). Bei letzteren ist die Zweckbindung klar erkennbar, die grundsätzlich die Voraussetzung für die Finanzierung aus dem Landeshaushalt sein sollte. Des Weiteren können Mittel als sogenannte Sonderlastenausgleiche gewährt werden, die zwar an bestimmte bedarfsbestimmende Merkmale gebunden sind, allerdings keine enge Zweckbindung aufweisen. Die Mittel aus den Sonderlastenausgleichen haben daher eher den Charakter Allgemeiner Deckungsmittel.

Die Zuweisungen außerhalb des KFA sind äußerst vielgestaltig und finden sich in der Zuständigkeit aller Landesressorts. Aus der Perspektive des Landesgesetzgebers ist diese Art der Zuweisung von Vorteil, wenn ein möglichst großer Steuerungseinfluss auf die Mittelflüsse und deren Verwendung verbleiben soll (sog. „Goldene Zügel“). So sind zum Beispiel auch im Zuge des Vollzuges des laufenden Haushalts noch Änderungs-/Nachsteuerungsmöglichkeiten vorhanden – allerdings mit dem Resultat einer abnehmenden Planungssicherheit für die einzelne Kommune. Daher bietet sich eine Finanzierung außerhalb des FAG vor allem bei zeitlich begrenzten Maßnahmen an. Weiterhin kann ein

15 Vgl. Katz (1985), S. 311.

solcher Finanzierungsweg bei einer gemeinsamen Finanzierung und Durchführung einer Maßnahme durch die Kommunal- und Landesebene geboten sein, um feste Finanzierungsanteile beider Akteure zu erhalten (quotale Förderung). Auch bei Trägerinkongruenzen kann die direkte Mittelzuweisung jenseits des KFA vorzuziehen sein. Auch bei aufgabenakzessorischen Zuweisungen der Länder im Rahmen der Konnexitätsregelungen werden diese regelmäßig außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs gezahlt, wenn bewusst keine Verbindung mit der dortigen Regelbildung hergestellt werden soll.

Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive sind Zuweisungen außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs auch dann nutzbar, wenn die Landesebene definierte meritorische Ziele verfolgen möchte, d. h. durch zweckgebundene Zuweisungen die Bereitstellung bestimmter öffentlicher Leistungen unterstützen möchte.¹⁶ Spiegelbildlich kann beim Einstellen oder bei Verringerung einer zweckgebundenen Förderung auch ein de-meritorischer Effekt hervorgerufen werden. Ambivalent ist in diesem Zusammenhang die Steuerung des kommunalen Handelns durch Landeszuweisungen zu sehen. Eine kraftvolle kommunale Selbstverwaltung zeichnet sich auf der einen Seite durch eigenverantwortliche dezentrale Entscheidungen aus, mit denen die Verwendung allgemeiner Deckungsmittel gesteuert wird. Die Zweckbindung der Landeszuweisungen steht dem entgegen. Auf der anderen Seite hat der Landesgesetzgeber einen nachvollziehbaren Wunsch nach der aktiven Steuerung der Verwendung der durch ihn bereitgestellten Finanzmittel.

Einen Steuerungseffekt kann der Landesgesetzgeber auch durch die Art der Förderung erreichen: Investive Fördermittel unterstützen Investitionen, lassen jedoch die entstehenden Folgekosten außer Acht, was grundsätzlich kritisch zu sehen ist. Im Gegensatz dazu können Fördermittel auch für die laufenden Kosten der Aufgabenerfüllung ausgereicht werden, was eine größere Freiheit in der Verwendung der Mittel ermöglicht.¹⁷

Eine Schwierigkeit im Zusammenhang mit zweckgebundenen Fördermitteln kann in der Erfordernis der kommunalen Kofinanzierung bestehen. Insbesondere für finanzschwache Kommunen können Probleme dabei entstehen, einen investiven Eigenanteil aufzubringen. Insofern ist bei der Gestaltung der Förderprogramme darauf zu achten, dass die Kofinanzierung durch die Kommunen nicht deren Leistungsfähigkeit übersteigt.¹⁸ Zweckungebundene Mittel (Investitionspauschalen) ermöglichen demgegenüber ein Investitionsverhalten gemäß den tatsächlichen finanziellen Möglichkeiten, i. d. R. ohne Eigenmittel.

Grundsätzlich kritisch zu hinterfragen ist, ob durch die zweckgebundene Fördermittelkulisse nicht Fehlallokationen öffentlicher Mittel resultieren. Es ist durchaus denkbar, dass Kommunen bestimmte Investitionsvorhaben forcieren, um eine Kofinanzierung aus Fördermitteln zu nutzen und dafür andere Vorhaben vernachlässigen, die zwar für die örtlichen Verhältnisse wichtiger, jedoch vollständig selbst zu finanzieren wären.

16 Vgl. Zimmermann (2009), S. 218.

17 Zu Zweckzuweisungen für Kommunen äußert sich auch Schwarting insgesamt kritisch; vgl. Schwarting (2001), S. 136f.

18 Vgl. Zimmermann (2009), S. 221.

1.4 Zuweisungen innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs

Für die *Finanzierung im Rahmen des KFA* ist hingegen dann zu sprechen, wenn zuzuweisende Mittel grundsätzlich weisungs- und zweckfrei als allgemeine Zuweisungen zur Verfügung gestellt werden sollen, um vor allem fiskalische und redistributive Funktionen zu erfüllen und damit eine kraftvolle kommunale Selbstverwaltung zu unterstützen. Dies ist regelmäßig bei Schlüsselzuweisungen und Bedarfszuweisungen¹⁹ der Fall, eben jenen Mitteln, die zur Verstärkung der allgemeinen Einnahmekraft der Kommunen und als Ergänzung zu den originär kommunalen Steuereinnahmen dienen sollen. Zudem sind jene Zuweisungen im Rahmen des KFA zu gewähren, denen besondere Bedarfe zu Grunde liegen, die eine größere Zahl von Kommunen betreffen und insofern nicht nur Einzelfälle berühren. Dies kann auf zwei Wege erfolgen: Entweder durch spezifische Sonderlastenausgleiche oder innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems durch spezifische Bedarfsansätze (detaillierte Ausführung im Abschnitt 5.1).

Für die Einbeziehung in den KFA sind insbesondere jene Aufgaben geeignet, bei denen der Ausgleich der Ausgaben nicht hinreichend durch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz gewährleistet ist.²⁰ Jene Aufgaben wären zunächst durch die Nutzer zu finanzieren, insbesondere durch Gebühren bzw. Entgelte (z. B. typisch im Bereich der Wasser- und Abfallwirtschaft aber auch mittels Entgelten für Kindertagesstätten oder Kultureinrichtungen). Sind die Ausgaben durch Entscheidungen der Länder- oder der Bundesebene induziert, ist die Finanzierung im Zuge des Prinzips der (Finanzierungs-) Konnexität durch diejenige staatliche Ebene zu erbringen, der die Entscheidung für Art und Umfang der Bereitstellung der öffentlichen Leistung obliegt. Das Konnexitätsprinzip für übertragene Aufgaben ist in unterschiedlicher Intensität auch in sämtlichen Landesverfassungen verankert²¹ und resultiert zu meist in zweckgebundenen Zuweisungen außerhalb des KFA.

Des Weiteren ist für die Einbeziehung in den KFA eine gewisse Dauerhaftigkeit der Aufgabenerfüllung notwendig. Somit kommen hier insbesondere jene Aufgaben in Betracht, die als „typisch“ für die Kommunen zu charakterisieren sind, z. B. die Unterhaltung der lokalen technischen und sozialen Infrastruktur (Straßen, Schulen, Kindertagesstätten, Kultureinrichtungen) sowie der Aufgaben der untersten Verwaltungsbehörden. Einmalige Finanzierungserfordernisse sind dagegen eher ungeeignet, um im KFA berücksichtigt zu werden. Solche Regelungen würden die Fortschreibungsfähigkeit des KFA unter möglichst konstanten Bedingungen vermindern.

Für die verwaltungsseitige Steuerung des Kommunalen Finanzausgleichs, der erhebliche finanzielle Volumina umfasst (siehe Abschnitt 1.5), ist in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder prinzipiell ein Zusammenwirken der Finanz- und Innenministerien vorgesehen. Bei betreffenden Zweckzuweisungen werden weitere Fachministerien hinzugezogen (z. B. für Schulträgerschaft, Kultur oder Soziales). Um zu ermitteln, welches Ministerium hier eine tatsächlich dominante Stellung innehat, wurden die beobachtbaren Strukturen und Prozesse analysiert und die Ergebnisse in der Tabelle 4 zusammengefasst.²²

19 Vgl. Katz (1985), S. 311.

20 Vgl. Scherf (2003), S. 22.

21 Vgl. Tabelle 2.

22 Nur in wenigen Finanzausgleichsgesetzen finden sich explizite Regelungen dazu. Daher wurden Organigramme der Landesministerien untersucht und zum anderen die Gesetzgebungsprozesse näher

Tabelle 4: Institutionelle Zuständigkeit für den Kommunalen Finanzausgleich 2013

	federführend zuständiges Ministerium	Beirat mit Beteiligung der kommunalen Ebene	
BW	Finanzen	gemeinsame Finanzkommission	§ 34 FAG
BY	Finanzen	Einbeziehung der Spitzenverbände	Art. 23 FAG
BB	Finanzen	FAG-Beirat	§ 21 FAG
HE	Finanzen, Inneres	-	
MV	Inneres	FAG-Beirat	§ 30 FAG
NI	Inneres	-	
NW	Inneres	-	
RP	Finanzen	-	
SL	Inneres	FAG-Beirat	§ 29 FAG
SN	Finanzen	FAG-Beirat	§ 34 FAG
ST	Finanzen	-	
SH	Inneres	FAG-Beirat	§ 36 FAG
TH	Finanzen	FAG-Beirat	§ 33 FAG

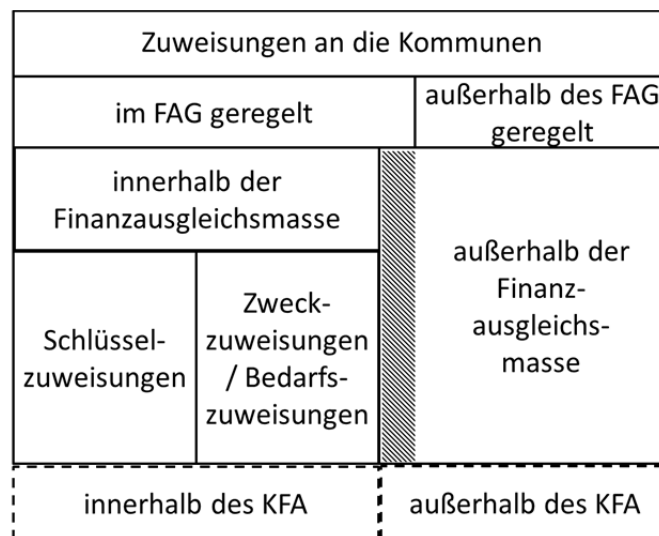
Quelle: Eigene Darstellung.

1.5 Abgrenzung der Zuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich

Bei der Analyse des aktuellen Ist-Standes des Jahres 2013 in den 13 Flächenländern fällt auf, dass zum Teil eine gewisse Unschärfe hinsichtlich der skizzierten dichotomen Aufteilung der Finanzzuweisungen besteht. Typisch ist, dass in den Finanzausgleichsgesetzen, welche die Basis für den Kommunalen Finanzausgleich darstellen, zunächst eine Finanzausgleichsmasse (auch: „Verbundmasse“) definiert wird, die dann im Weiteren auf verschiedene Zuweisungsarten und Verwendungszwecke aufgeteilt wird. Die Gesamtsumme der Zuweisungen im Rahmen des FAG ist damit in der Regel deckungsgleich mit der vorhandenen Finanzausgleichsmasse. Im Umkehrschluss sind Zuweisungen an die Kommunen, die nicht aus der Finanzausgleichsmasse/Verbundmasse finanziert werden sollen, grundsätzlich auch außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes geregelt (Abbildung 3).

Es existiert jedoch in der praktischen Ausgestaltung der Finanzausgleichsgesetze ein Überschneidungsbereich. Zum Teil werden Zweckzuweisungen, die separat aus dem Landshaushalt finanziert werden, im Rahmen des FAG geregelt. Die Mittel zur Finanzierung werden auch nicht über einen „Umweg“ in die Finanzausgleichsmasse gespeist und die Zweckzuweisungen daraus finanziert. Vielmehr sind sie unabhängig von der Finanzausgleichsmasse und gleichwohl im FAG festgeschrieben (schraffierte Fläche in der Abbildung 3).

durchleuchtet (z. B. welches Ministerium ist federführend für die Erarbeitung der Gesetzentwürfe, für die Vergabe externer Gutachten oder entsendet Personal in betreffende Anhörungen der Landtage).

Abbildung 3: Zuweisungen an die Kommunen innerhalb und außerhalb der Finanzausgleichsgesetze

Quelle: Eigene Darstellung.

In den vergangenen Jahren sind regelmäßig insbesondere Mittel zur Unterstützung des Ausbaus der U3-Betreuung auf diesem Wege „in das FAG eingebracht“, aber durch eigene Ansätze aus dem Haushaltsplan finanziert worden. Auch separate Beteiligungen an Steuereinnahmen neben der Verbundmasse werden gelegentlich in einem ähnlichen Verfahren an die Gemeinden weitergegeben.

Im Rahmen der vorliegenden Studie werden Zuweisungen dann als „im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs“ bezeichnet, wenn sie innerhalb der Finanzausgleichsmasse verteilt werden. Spiegelbildlich werden Zuweisungen, die nicht aus der Finanzausgleichsmasse finanziert werden, als „außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs“ eingeordnet.²³ Dies entspricht auch der Praxis in der überwiegenden Zahl der Finanzausgleichsgesetze.

Ein Blick auf die Vergleichsdaten der 13 Flächenländer zeigt enorme Strukturunterschiede hinsichtlich der Aufteilung der Mittelflüsse an die Kommunen auf Zuweisungen innerhalb und außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs. Angegeben sind die Nettozuweisungen der Länder an die Kommunen einschließlich der Zweckverbände für das Jahr 2013 (Stand: Ansätze aus den Haushaltsplänen). Von den Bruttozuweisungen der Länder wurde das Zuweisungsvolumen abgezogen, das von den Gemeinden an die Länder fließt. Die Zuweisungen enthalten auch die vom Bund über die Länder an die Kommunen weitergereichten Kostenbeteiligungen (z. B. Kosten der Unterkunft nach SGB II und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII) sowie Mittel der EU.

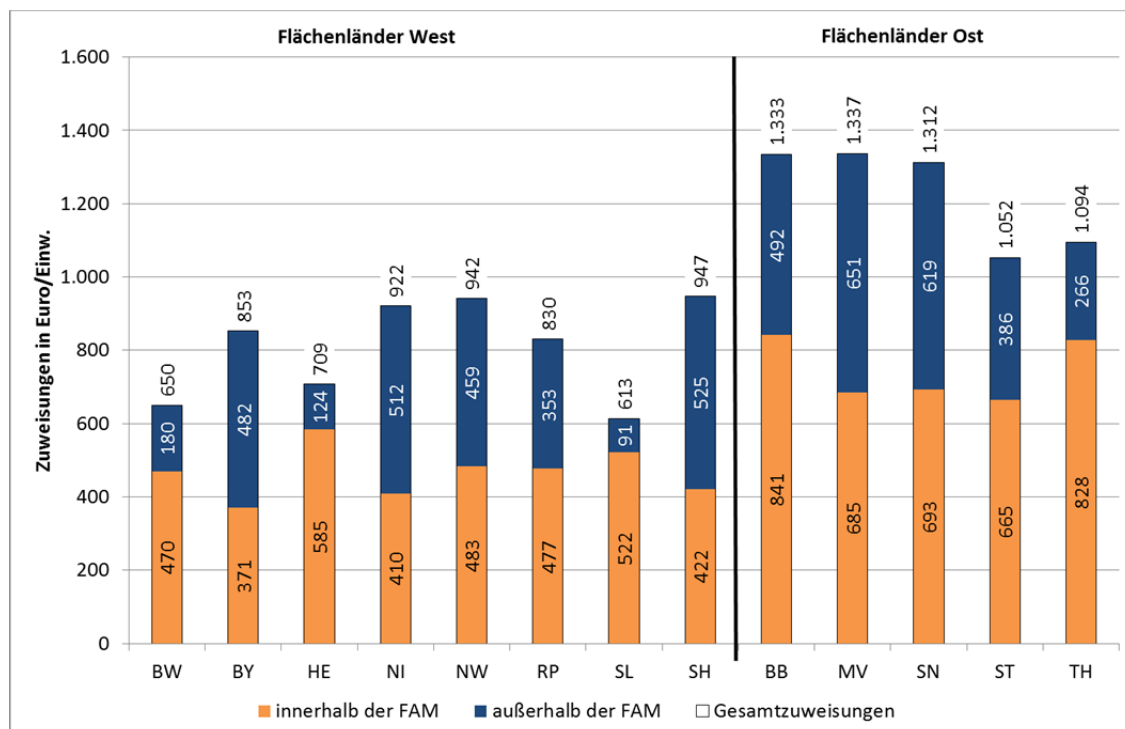
In der Abbildung 4 ist weniger die absolute Höhe der Zuweisungen entscheidend, die für eine aussagekräftige Bewertung auch in den Zusammenhang mit den damit korrespondierend zu finanzierenden Aufgabenanteilen gesetzt werden müssten (sog. Kommunalisierungsgrade).²⁴ Vielmehr sollen die Strukturen betrachtet werden. Hierbei zeigt sich, dass in einigen Ländern (BW, HE, SL, TH) die Zuwei-

23 Abzugrenzen sind zusätzlich die in vielen FAGs zu findenden Regelungen, wonach Einnahmen aus Gebühren und Bußgeldern den Gemeinden zufließen. Diese sind keine Zuweisungen und demnach nicht in der hier verwendeten Systematik inkludiert.

24 Zum Kommunalisierungsgrad vgl. Lenk/Hesse (2011b), S. 20ff.

sungen an die Kommunen im Wesentlichen im Kommunalen Finanzausgleich gebündelt werden. In den übrigen Ländern besteht neben dem KFA eine Fachförderung aus den Landeshaushalten in erheblicher Höhe (zwischen rund 35 % (BB) und rund 55 % (SH) der Gesamtzuweisungssumme. In den ostdeutschen Flächenländern wirken hierbei insbesondere die höheren Zuweisungen des Bundes (insbesondere für die Kosten der Unterkunft nach dem SGB II oder für Investitionen), die von den Ländern weitergereichten Mittel des Solidarpakts II sowie die Fördermittel der EU erhöhend. Der Einfluss der Regelungen im KFA auf die finanzielle Gesamtausstattung der Kommunen ist also von Land zu Land unterschiedlich.

Abbildung 4: Zuweisungen an die Kommunen (inkl. Zweckverbände) innerhalb und außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs (netto) 2013



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Finanzausgleichsgesetze 2013, Haushaltspläne der Länder 2013.²⁵

25 Eine Untersuchung der Haushaltsgesetze und -pläne ist notwendig, um ein aktuelles Bild zu erhalten. Für die Gesamtsumme der Zuweisungen wurden folgende Positionen aus den Gruppierungsübersichten der Haushaltspläne addiert: 613, 623, 627, 633, 637, 883, 887. Davon wurden die Gruppierungen für die Zuweisungen der Gemeinden an die Länder abgezogen: 213, 217, 233, 237, 333, 337. Ein besonderes Gewicht hat diese Bereinigung für Baden-Württemberg, wo rund 30 % der Gesamtzuweisungen durch eine Finanzausgleichsumlage finanziert werden. Der Anteil für die Finanzausgleichsmasse wurde mit Hilfe der Haushaltsansätze und der aktuell gültigen Finanzausgleichsgesetze berechnet. Um die Nettosition zu bestimmen, wurden die Verbundmassen um Zahlungen der Gemeinden bereinigt (insbesondere Finanzausgleichsumlagen (siehe dazu Kapitel 6.6)). Durch die nicht standardisierte Angabe der jeweiligen Daten in den Haushaltsplänen ergeben sich möglicherweise Differenzen zu anderen Veröffentlichungen.

2 Funktion und Instrumente des Kommunalen Finanzausgleichs

2.1 Funktionen des Kommunalen Finanzausgleichs

Der Kommunale Finanzausgleich erfüllt verschiedene Funktionen – sowohl für die Kommunen als auch für die Landespolitik. Für die Kommunen ist in diesem Zusammenhang zunächst bedeutsam, dass die zur Erfüllung ihrer Aufgaben kurz- bis mittelfristig verfügbaren eigenen Einnahmen aus Steuern und zweckgebundenen Nutzungsentgelten/Gebühren oft nicht ausreichend gesteigert bzw. Realsteuerhebesätze und Entgelteinnahmen nicht ausreichend erhöht werden können, um die Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorgeleistungen in einem adäquaten Ausmaß sicherzustellen. Aus diesem Grund erhalten sie zusätzlich Zuweisungen aus den kommunalen Finanzausgleichssystemen. Deren Einrichtung entspricht formal der Umsetzung der Vorgaben des Art. 106 Abs. 7 GG, nach dem *„den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz“* zufließt.

Bei den Zuweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs handelt es sich um finanzielle Transfers, die innerhalb des öffentlichen Sektors stattfinden. Sie beziehen sich auf bereits vereinnahmte Steuereinnahmen des Landes (und je nach Verfahren auch der Kommunen). Alle Finanzausgleichssysteme sind primär vertikale Instrumente, d. h. die erforderlichen Finanzmittel werden grundsätzlich durch das Land für die Kommunen bereitgestellt. Eine Ausnahme hierfür bilden die Umlagen, die im Folgenden einer separaten Betrachtung unterzogen werden (Kapitel 6.6). Die Verteilungswirkungen des Kommunalen Finanzausgleichs sind gleichwohl horizontaler Natur. Der Kommunale Finanzausgleich kann insgesamt als ein **vertikales Ausgleichssystem mit horizontaler Wirkung** charakterisiert werden.

Der Kommunale Finanzausgleich verfolgt verschiedene, miteinander verbundene Ziele, aus denen sich die wesentlichen Funktionen ableiten lassen:²⁶

- Sie verbessern die Finanzausstattung der Kommunen und sorgen durch die Beteiligung an den Einnahmen des Landes für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben (**fiskalische Funktion**). Diese ist eng verbunden mit der im Art. 106 Abs. 7 GG festgeschriebenen Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen der Länder, die die Basis für alle Systeme des Kommunalen Finanzausgleichs in Deutschland bildet.
- Durch interne Verteilungsmechanismen erhalten v. a. finanzkraftschwächere Gemeinden mit hohem (Ausgaben-)Bedarf zusätzliche Mittel, um somit die Bereitstellung von existenziellen öffentlichen Leistungen in allen Kommunen auf einem annähernd gleichen Qualitätsniveau zu gewährleisten (**distributive oder redistributive²⁷ Funktion**). Die interkommunalen Finanzkraftunterschiede werden durch die Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich (und dabei insbesondere durch Schlüsselzuweisungen) angeglichen. Dahinter steht die Vorstellung, dass ein mehr oder weniger vergleichbarer kommunaler Aufgabenumfang auch bei sehr unterschiedlicher originärer Steuerkraft gleichmäßig erbracht werden kann.²⁸

26 Vgl. dazu Lenk (2009), S. 11 ff; Schwarting (2001), S. 126f.; Zimmermann (2009), S. 210ff.

27 Von redistributiver als rückverteilender Funktion wird gesprochen, wenn auf die ursprüngliche Verteilung (Primärverteilung) Bezug genommen werden soll.

28 Vgl. Zimmermann (2009), S. 210.

- Auch **allokative Ziele** können mit dem Finanzausgleich verfolgt werden. Durch die Zuweisungen im Finanzausgleich sollen die Mittel so zugeteilt werden, dass eine möglichst optimale Versorgung mit öffentlichen Gütern gewährleistet ist. Sowohl einer Unter- als auch einer Überversorgung mit öffentlichen Gütern sollte entgegengewirkt werden. Dies ist insbesondere beim regelmäßigen Auftreten externer Effekte, wie sie z. B. in Städten mit zentralörtlichen Funktionen entstehen, von Bedeutung.²⁹ Hier kann der Kommunale Finanzausgleich dabei helfen, die externen Effekte zu internalisieren, in dem etwa diese Städte als Verursacher positiver Effekte (Erbringung von Leistungen über die eigenen Ortsgrenzen hinaus) höhere Zuweisungen erhalten, um diese Effekte aufrecht zu erhalten.
- Zusätzlich kann das Land durch die Gestaltung der Regeln im Finanzausgleich Einfluss auf die Ziele der Kommunalpolitik nehmen, beispielsweise im Bereich der Raumentwicklung (**raumordnerische Funktion**). Diese steht in einem engen Zusammenhang mit der allokativen Funktion des Finanzausgleichs.
- Durch die Regelbindung des Kommunalen Finanzausgleichs resultiert auch eine **Versicherungsfunktion** für die Kommunen. Sie gewährt eine gewisse Stetigkeit der kommunalen Finanzausstattung. Unvorhersehbare Entwicklungen von Finanzbedarf oder Finanzkraft können abgedeckt werden. Diese können z. B. aus stark schwankenden Steuereinnahmen der Gemeinden oder besonderen demografischen Entwicklungen resultieren.
- Zuletzt kann der Kommunale Finanzausgleich auch eine **stabilitätsorientierte Funktion** erfüllen und einen eher antizyklischen Charakter aufweisen. Diese Funktion ist in Systemen mit Gleichmäßigkeitsgrundsätzen (Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern) fest integriert, aber auch Verbundquotensysteme enthalten durchaus antizyklische Ansätze (z. B. Rheinland-Pfalz).

Die fiskalische und die distributive Funktion bilden den Kern der Politik zum Finanzausgleich. Daher sind auch Veränderungen an den Parametern des Finanzausgleichs primär anhand ihrer fiskalischen und Verteilungswirkungen zu bewerten. Der allokativen und raumordnerischen Funktion ist gemeinsam, dass sie vorwiegend aus der Perspektive des Landes bedeutend sind, welches spezifische Vorstellungen der Landesentwicklung in die Regelungen des Finanzausgleichssystems einfließen lassen kann. Für die Kommunen hat die Umsetzung dieser Ziele Auswirkungen auf ihre finanzielle Ausstattung mit Zuweisungen, hat aber auch Einfluss auf die interkommunalen Beziehungen und die Arbeitsteilung zwischen kreisfreien Städten, Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden.

Für eine zielgerichtete Funktionalität des Kommunalen Finanzausgleichs sind weitere Vorgaben einzuhalten:

- **Subsidiarität:** Prinzipiell ergänzt der Kommunale Finanzausgleich die eigenen Einnahmen der Kommunen. Trotz der Ausgleichszahlungen sollen sie zunächst dazu angehalten werden, insbesondere ihre eigenen Steuerquellen und Entgelteinnahmen auszuschöpfen und durch wirtschaftsfreundliche Standortpolitik neue Steuereinnahmepotenziale zu erschließen.
- **Gebot der sachgerechten Bedarfsmessung:**³⁰ Sowohl bei der vertikalen Bemessung der Finanzausgleichsmasse als auch bei der horizontalen Verteilung sind sachgerechte Maßstäbe

29 Vgl. Zimmermann (2009), S. 212f.

30 Abgeleitet aus den Forderungen von Junkernheinrich/Micosatt (1998), S. 11.

für die Festsetzung des Finanzbedarfs und der Finanzkraft der Kommunen (und des Landes) anzuwenden. Diese Abwägung enthält sowohl Regel- als auch Sonderbedarfe.

- **Übernivellierungsverbot:** Durch die Regelungen des Kommunalen Finanzausgleichs sollte sich die Finanzkraftreihenfolge der einzelnen Einheiten nicht verändern. Eine Angleichung der finanziellen Verhältnisse, die auch einen erheblichen Umfang haben kann, ist systematisch sachgerecht, nicht aber eine Übernivellierung. Von diesem Grundsatz kann jedoch dann abgewichen werden, wenn spezifische Einzelaufgaben für eine besondere Ausstattung ausgewählter Kommunen sprechen. In jedem Fall ist ein Verstoß gegen das Übernivellierungsverbot begründungspflichtig.
- **Transparenz:** Nur wenn Gemeinden nachvollziehen können, warum sie Schlüsselzuweisungen in bestimmter Höhe erhalten werden (oder warum dies nicht geschieht), wird das Ergebnis auch politisch anerkannt werden.

Die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich haben in den Ländern einen Anteil zwischen etwa 15 % und 30 % an den jeweiligen bereinigten Gesamteinnahmen der Kommunen. Damit sind die Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes für jede einzelne Kommune bedeutsam und „spürbar“. Dies betrifft aufgrund der vorwiegend subsidiären Ausgestaltung des Systems vor allem finanzschwächere Gemeinden. Aufgrund von Unvollständigkeiten im System der kommunalen Steuern ist eine zusätzliche Finanzierung aus dem Kommunalen Finanzausgleich in allen Flächenländern (und im Stadtstaat Bremen) erforderlich und auch in die Praxis umgesetzt.³¹ Die Rolle des Finanzausgleichs für die Gesamtfinanzierung der Kommunen ist jedoch in den einzelnen Ländern unterschiedlich. So ist sie in den ostdeutschen Flächenländern aufgrund der allgemeinen kommunalen Steuerschwäche ungleich wichtiger als in finanzstärkeren westdeutschen Ländern, die auch entsprechend steuerstärkere Kommunen haben.³²

Trotz seiner Bedeutung soll aber gleichsam konstatiert werden, dass die Regelungen des Kommunalen Finanzausgleichs im Allgemeinen und im Detail nur einen Teil der kommunalen Gesamteinnahmen wirksam beeinflussen können.

2.2 Vertikale und horizontale Verteilungsparameter im Kommunalen Finanzausgleich

Der Kommunale Finanzausgleich hat stets eine vertikale und eine horizontale Komponente, wobei beide Teilaspekte eng verknüpft sind. Vertikale Verteilungsfragen beziehen sich im Wesentlichen auf die Dotation der Finanzausgleichsmasse (Abgrenzung der Verbundgrundlagen, Festlegung des Verbundsatzes, weitere Hinzurechnungen und Kürzungen). Den horizontalen Gestaltungselementen kommt die Rolle zu, die zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse (FAG-Masse) möglichst bedarfsgerecht und anreizkompatibel auf die einzelnen Städte, Gemeinden und Landkreise zu verteilen. Den einzelnen Parametern innerhalb des Finanzausgleichssystems kommt dabei eine zentrale Bedeu-

31 Diese Unvollständigkeiten liegen v.a. in der Berechnung der Bemessungsgrundlage für die Realsteuern sowie im Verteilungsschlüssel für die Gemeinschaftsteuern. Dazu vertiefend NIW (2006), S. 1 ff.

32 Vertiefend dazu Lenk/Hesse (2011b), S. 65 ff. Die kommunalen Finanzdaten zeigen deutliche Unterschiede in den kommunalen Steuereinnahmen zwischen Ost und West, die auch bis zum aktuellen Datenrand Bestand haben.

tung zu. Sie sollen die Bedarfe der Kommunen auf allen Verteilungsebenen sachgerecht bewerten, einander gegenüberstellen und die originären Finanzierungsmöglichkeiten einbeziehen. Dies gilt gleichsam

- für die Aufteilung der Finanzausgleichsmasse auf Lastenausgleiche/Zweckzuweisungen und die Schlüsselmassen,
- die Aufteilung der Schlüsselmasse auf die kommunalen Säulen und
- die Aufteilung der Schlüsselmassen auf die einzelnen Städte, Gemeinden und Landkreise.

Bei diesen Aufteilungen kann eine objektiv „richtige“ Bewertung der Bedarfe, die jedem Einzelfall gerecht wird, kaum erreicht werden.³³ Dafür sind die strukturellen und auf Einzelereignissen basierenden Unterschiede zwischen den Kommunen zu groß. Die fortwährende wissenschaftliche Diskussion um eine bedarfsgerechte Verteilung von Finanzmitteln zwischen staatlichen Ebenen und Gebietskörperschaften soll an dieser Stelle nicht auf theoretischer Ebene vertieft werden. Die Thematik ist außerordentlich vielschichtig und bis heute wurde keine annähernd abschließende Lösung für die individuelle Bedarfsbestimmung öffentlicher Gebietskörperschaften gefunden.

Als Zwischenergebnis der bisherigen (finanz-)wissenschaftlichen Auseinandersetzung zu diesem Thema ist festzuhalten, dass die Normierung von Bedarfen als sachgerechte und praktikable Lösung anerkannt wird. Auch die Verfassungsgerichte der Länder haben dem Landesgesetzgeber einen weiten Spielraum für Pauschalisierung und Typisierung eingeräumt.³⁴

Bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen wird in der Folge eine Bedarfsmesszahl so berechnet, dass sie die durchschnittliche Aufgaben- und Ausgabenbelastung einer einzelnen kommunalen Einheit repräsentiert und Abweichungen vom konkreten Einzelfall bewusst zulässt. Aus der Perspektive des kommunalen Finanzausgleichs ist eine einzelfallorientierte Bedarfsberechnung auch nicht erforderlich, da die zur Verfügung stehende FAG-Masse (vertikale Komponente) ohnehin begrenzt ist und eine Übereinstimmung der resultierenden individuellen Zuweisungen mit den jeweiligen Bedarfen vor Ort nur zufällig gelingen kann. Außerdem ist es auch sachgerecht, die Bedarfe zu normieren, um keine Anreize für ein übermäßiges Ausgabeverhalten zu setzen, das durch ausgleichende Zahlungen aus dem Finanzausgleich befördert würde. Durch die Normierung von Bedarfen kann die durchschnittliche Aufgaben- und Ausgabenbelastung einer Kommune oder eines Typs von Kommunen approximiert werden. Gleichzeitig wird das System damit beherrschbar und auch steuerbar. Der Finanzausgleich wird damit „fortschreibungsfähig“ und muss nicht in jedem Haushaltsjahr wieder vollständig neu gestaltet werden.

Neben den Bedarfen ist auf den genannten Stufen der Verteilung aber auch die eigene finanzielle Kraft hinreichend zu würdigen. Schließlich ist der Finanzausgleich „nur“ eine subsidiäre Finanzierungsquelle der Kommunen. In erster Linie sollen aufgabenbezogene Einnahmen (Gebühren, Leistungsentgelte) und Steuern die primären kommunalen Einnahmequellen darstellen. Kommunen, die ihren standardisierten Ausgabenbedarf zu einem größeren Anteil aus eigenen Steuereinnahmen finanzieren können, sollen entsprechend weniger Zuweisungen aus dem Finanzausgleich erhalten. Auch auf der Einnahmeseite sind Normierungen erforderlich, um eine sachgerechte Gegenüberstel-

33 Vgl. NIW (2006), S. 15 f.

34 Vgl. beispielhaft Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, LVG 57/10 vom 9. Oktober 2012, S. 17-19.

lung zu den Bedarfen zu ermöglichen. Dies kann in erster Linie über die Nivellierungshebesätze bei den Realsteuern erfolgen.

3 Bestimmung der vertikalen Verteilung der Finanzausgleichsmasse

3.1 Einführung

Für die Bestimmung des finanziellen Umfangs der Finanzausgleichsmasse haben sich in den dreizehn Flächenländern verschiedene Modelle etabliert,³⁵ wobei alle Modelle Art. 106 Abs. 7 GG entsprechen müssen (explizite Verbundquote; implizite Verbundquote). Sie bewegen sich zwischen dem hauptsächlich auf die Einnahmen des Landes orientierten, „klassischen“ Verbundquotenmodell und dem auf die tatsächliche Aufgabenbelastung der Kommunen abzielenden Bedarfsmodell. Zwischen diesen beiden Polen existieren in einigen Ländern Mischmodelle, die versuchen, Charakteristika beider Modellvarianten zu integrieren. Dazu zählt unter anderem der Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG), der bislang in Sachsen und in Mecklenburg-Vorpommern Anwendung findet.

Tabelle 5: Verfahren zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse 2013

Bundesland	vertikales Finanzausgleichsmodell
Baden-Württemberg Bayern Brandenburg Hessen Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Schleswig-Holstein Saarland	Verbundquotenmodell
Rheinland-Pfalz (seit 2007)	Verstetigungsmodell
Sachsen (seit 1996) Mecklenburg-Vorpommern (seit 2002)	GMG-Modell
Sachsen-Anhalt (seit 2010) Thüringen (seit 2008) ^a	Bedarfsmodell

a) ab dem Jahr 2014 Übergang zum GMG

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder 2013.

3.2 Verbundquotenmodell

Das Verbundquotenmodell kann als klassische Variante zur Bestimmung des Umfangs der Finanzausgleichsmasse bezeichnet werden, weil sich dies aus Art. 106 Abs. 7 GG direkt ableiten lässt und der

35 Vgl. Wohltmann, (2012), S. 408-411.

überwiegende Teil der Länder³⁶ auf dieses Modell zurückgreift. Das kennzeichnende Merkmal des Verbundquotenmodells ist die einseitige Orientierung an den Einnahmen der Landesebene. Die Verbundgrundlagen bilden in der Regel die Steuereinnahmen der Länder. Die Kommunen werden gemäß Art 106 Abs. 7 GG mit einem gesetzlich bestimmten, jährlich festgelegten Vomhundertsatz (Verbundquote) an diesen Einnahmen beteiligt. In diesem Sinne zielt das Verbundquotenmodell auf eine gewisse Beständigkeit der vertikalen Zahlungen aus dem Finanzausgleich an die Kommunen ab. In der Fachliteratur wird dieses allerdings regelmäßig kritisiert. WOHLTMANN spricht diesem Modell sogar die grundsätzliche Eignung ab, „einen sinnvollen Beitrag zur Lösung des vertikalen Finanzverteilungsproblems zu leisten“³⁷.

Die Kritik manifestiert sich in erster Linie am Fehlen einer adäquaten Berücksichtigung des Gesamtumfangs des kommunalen Aufgabenkatalogs bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse. Allerdings ist dieser auch nur schwer bestimmbar. Eine wesentliche Schwierigkeit liegt im Charakter des kommunalen Aufgabenkanons, der sich aus Aufgaben mit unterschiedlichem Pflichtigkeits- und Freiwilligkeitsgrad zusammensetzt.³⁸ Der tatsächliche kommunale Finanzbedarf wird wenn, dann nur zufällig gedeckt. So muss eine Zunahme der kommunalen Aufgaben nicht zwangsläufig mit einer Steigung der Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich in gleichem Umfang einhergehen. Zwar erlaubt die Festlegung starrer Verbundquoten den Kommunen eine gewisse Planungssicherheit und senkt die Wahrscheinlichkeit für langwierige politische Verhandlungsprozesse, gleichzeitig führt dies jedoch dazu, dass die den Kommunen zur Verfügung gestellten Mittel maßgeblich von der Einnahmesituation des Landes abhängig sind und den konjunkturellen Schwankungen der Landesfinanzen unterliegen.

Das häufige Auseinanderfallen von Aufgabenbelastung und Finanzausstattung beim Verbundquotenmodell bildete in der Vergangenheit regelmäßig die Grundlage für gerichtliche Auseinandersetzungen zwischen Land und Kommunen über die Frage einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung. Aufgrund dessen kam es in einigen Ländern in den letzten Jahren zu Modifikationen des FAG-Modells mit dem Ziel, den tatsächlichen Finanzbedarf zu erfassen. So wurde in Brandenburg das Verbundquotenmodell um eine Aufgabenanpassungsklausel ergänzt. Hierbei wird die Verbundquote alle drei Jahre auf die angemessene Verteilung der vom Land bereitgestellten Finanzmittel und des kommunalen Aufgabenumfangs hin überprüft. Liegt eine Diskrepanz zwischen beiden Größen vor, wird die Verbundquote entsprechend angepasst. Der Überprüfungszeitraum muss dabei nicht zwangsläufig drei Jahre umfassen. Bei besonderen Entwicklungen sieht das Gesetz auch die Möglichkeit eines verkürzten Zeitraums vor.³⁹

36 Das klassische Verbundquotenmodell wird in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und Schleswig-Holstein angewendet.

37 Wohltmann (2012), S. 408.

38 Die Schwierigkeit der Bestimmung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung der Kommunen besteht im Kern in der fehlenden eindeutigen Definition von Leistungs- und Qualitätsstandards für alle kommunalen Aufgaben, von denen die Kommunen einen nicht unwesentlichen Teil durch eigene Entscheidungen steuern können. Originäre Bedarfs- und Kostenabschätzungen sind sicherlich für einzelne Aufgaben durchführbar, der kommunale Finanzausgleich hat sich aber auf die Summe aller (bzw. eine überwiegenden Zahl der) kommunalen Aufgaben zu beziehen, weshalb eine partielle Lösung leider nicht ausreicht.

39 Vgl. BbgFAG vom 29. Juni 2004, § 3 Abs. 5.

In Rheinland-Pfalz fand ab dem Jahr 2007 ebenfalls eine Reform des Verbundquotenmodells statt. Das rheinland-pfälzische Verstetigungsmodell ermittelt die finanziellen Leistungen des Landes aus dem Trend der Landeseinnahmen der vergangenen neun Jahre mit einer Korridorbildung von +/- 3 %. Zusätzlich wird den Kommunen ein kontinuierlicher Anstieg dieser Zahlungen garantiert. Die Verstetigungssumme wächst jährlich mindestens um einen Prozentpunkt im Vergleich zur Summe des Vorjahres.⁴⁰ Zur Gewährleistung dieser garantierten Zahlungen hat das Land einen Stabilisierungsfonds eingerichtet, dem es in konjunkturell guten Zeiten Finanzmittel zuführt, um diese in finanziell schlechteren Zeiten im Bedarfsfall wieder zu entnehmen. Durch dieses antizyklische Handeln soll eine Verstetigung der Finanzausgleichsmasse erreicht werden. Dem Modell mangelt es allerdings ebenso wie den anderen Verbundquotenverfahren an der nicht aufgabenbezogenen Bestimmung der Garantiesumme. Vielmehr wurde die im Jahr 2006 vom Land an die Kommunen gezahlte Finanzausgleichsmasse als Anfangssumme festgelegt und wird seitdem fortgeschrieben.⁴¹ Positiv zu nennen ist jedoch das garantierte Mindestwachstum und die Festlegung eines Korridors für die Schwankungsbreite der FAG-Masse von 3 %. Diese Regelungen gewähren den Kommunen Schutz vor großen diskretionären Eingriffen in die FAG-Masse und geben ihnen somit eine bessere Planungssicherheit.

In Baden-Württemberg ist eine Besonderheit dergestalt festzustellen, dass ein erheblicher Teil der Finanzausgleichsmasse nicht durch den Steuerverbund, sondern durch eine Finanzausgleichsumlage von den Kommunen selbst finanziert wird. Rund 2,8 Mrd. der 7,8 Mrd. Euro werden auf diese Weise aufgebracht, sodass der Nettobeitrag des Landes lediglich 5,0 Mrd. Euro beträgt.⁴²

3.3 Gleichmäßigkeitsgrundsatz

Der vertikale Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG) war mit seiner gesetzlichen Verankerung in Sachsen im Jahr 1996 die erste Alternative zum klassischen Verbundquotenmodell bei der Berechnung des Umfangs der Finanzausgleichsmasse. Das zentrale Merkmal des GMG, der seit dem Jahr 2002 auch in Mecklenburg-Vorpommern genutzt wird, ist die parallele Entwicklung der Landesnettoeinnahmen und der Kommunaleinnahmen.⁴³ Demzufolge soll sich „die Entwicklung der Gesamteinnahmen der sächsischen Kommunen aus Steuern (Realsteuern abzüglich Gewerbesteuerumlage, Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer sowie andere Steuern) sowie den Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich [...] gleichmäßig zur Entwicklung der dem Freistaat Sachsen verbleibenden Finanzmasse aus Steuern sowie dem Länderfinanzausgleich einschließlich Bundesergänzungszuweisungen, abzüglich der den Kommunen zufließenden Finanzmasse im kommunalen Finanzausgleich, also zu seinen Gesamteinnahmen netto gestalten“⁴⁴. Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat sich in seinem Urteil vom 11. Mai 2006 grundsätzlich geäußert, dass es den Gleichmäßigkeitsgrundsatz als ein geeignetes Instrument ansieht, um eine angemessene Finanzaus-

40 Vgl. LFAG RP vom 30. November 1999, § 5a, Abs. 3.

41 Vgl. Wohltmann (2011), S. 496.

42 Zu den Finanzausgleichsumlagen vgl. auch Kapitel 6.6.

43 Zum Gleichmäßigkeitsgrundsatz im Detail vgl. Lenk/Hesse (2011b), S. 5ff.

44 § 2 Abs. 1 SächsFAG.

stattung der Kommunen zu sichern.⁴⁵ Auch der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen verkündete im Urteil Vf. 53-II-97 vom Oktober 2000, dass der Gleichmäßigkeitsgrundsatz nicht gegen die sächsische Verfassung verstößt. Allerdings verwies das Gericht darauf, dass die Grundsätze zur finanziellen Ausstattung der Kommunen regelmäßig überprüft werden müssen, um sich ändernden Anforderungen an das kommunale Aufgabenspektrum gerecht zu werden.⁴⁶

Durch die Berücksichtigung der Landes- und Kommunaleinnahmen bei der Ermittlung der Verbundgrundlagen weist der GMG eine hohe Regelbindung auf. Eine Folge ist, dass die Verbundquote nicht mehr exogen durch das Land bestimmt wird, sondern eine endogene Größe darstellt, die sich aus einem Rechenprozess ergibt, der nur von den Einnahmen des Landes und der Kommunen abhängig ist.⁴⁷ Dadurch werden langwierige vertikale Verhandlungsfragen bezüglich der Festlegung der Verbundquoten vermieden und die Kommunen ein Stück weit von willkürlichen Eingriffen der Landespolitik in das Finanzausgleichssystem geschützt. Allerdings findet auch beim GMG, genauso wie beim Verbundquotensystem, keine Berücksichtigung des tatsächlichen Finanzbedarfs der Kommunen statt. Somit kann der GMG nur unter der Bedingung einer sich nicht verändernden Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen zu einer Stabilisierung der Kommunaleinnahmen aus dem Finanzausgleich beitragen. Da die Auf- und Ausgabenverteilung aber im Zeitablauf gewissen Veränderungen⁴⁸ unterliegt, ist dies nicht gewährleistet. Aus diesem Grund wird sie in Sachsen und in Mecklenburg-Vorpommern in regelmäßigen Abständen überprüft, um gegebenenfalls das Finanzverteilungsverhältnis anzugleichen.

Hierzu ist beispielsweise in Sachsen ein regelgebundenes Prüfverfahren entwickelt worden, das jedoch nicht in einem ebenso regelgebundenen Anpassungsmechanismus mündet, sondern dem Gesetzgeber Raum für eigene Entscheidungen erhält.⁴⁹ Die Überprüfung basiert auf einem ausgabeseitigen Vergleich ausgewählter Positionen der laufenden Rechnung, einem Vergleich von objektiv bedarfsbegründenden Indikatoren sowie einem Vergleich der Deckungsquoten.⁵⁰ Das jeweils im Gesetzentwurf auf ca. 25 Seiten dargelegte Prüfschema ist ohne Zweifel eine hilfreiche Entscheidungsunterstützung für die Beteiligten, es beansprucht aber nicht für sich, eine „angemessene“ oder „notwendige“ Ausstattung zu definieren. Für die Vergangenheit zeigten sich wechselseitige Anpassungsbedarfe⁵¹, die jedoch zugunsten der Verstetigung des Verfahrens nicht in einer Anpassung des Gleichmäßigkeitspfades mündeten. Erst 2013 wurde erstmals seit Einführung des Verfahrens im Jahr 1997 eine geringfügige Anpassung vorgenommen.⁵² Die „objektiv bedarfsbegründenden Indikatoren“ sind personenbezogene Mengendaten, wie bspw. die Zahl der Kinder in Kitas oder die Empfänger der

45 Vgl. Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (2006), LVerfG 1/05; 5/05; 9/05 vom 11. Mai 2006, S. 40.

46 Vgl. Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen (2000), Vf. 53-II-97 vom 20. Oktober 2000, S. 35.

47 Vgl. Lenk/Rudolph (2003), S. 15.

48 So war ein Ergebnis der Gemeindefinanzkommission 2010/2011 die finanzielle Entlastung der Kommunen durch die stufenweise Ausweitung der Beteiligung des Bundes an den Kosten für die Grundversicherung im Alter und die Erwerbsminderung bis zur vollen Erstattung dieser Kosten im Jahr 2014 vgl. BMF (2011): Abschließende Sitzung der Gemeindefinanzkommission am 15. Juni 2011.

49 Vgl. Sächsischer Landtag (2012), S. 59.

50 Vgl. ebenda.

51 Vgl. ebenda, S. 74.

52 Vgl. ebenda, S. 36.

Grundsicherung für Arbeitsuchende auf der kommunalen und die Zahl der Studenten oder Gefangenen in Justizvollzugsanstalten auf der Landesseite.⁵³ Um das entstehende Mengengerüst zu standardisieren, werden die relativen Entwicklungen mit den verursachten Zuschussbedarfen gewichtet und führen somit zu einem gewogenen Indikator, welcher die Entwicklung der Aufgabenbelastung anzeigt.⁵⁴ Dennoch bleibt dieser Indikator nur einer von mehreren Einflussgrößen auf die letztlich politische Entscheidung zur Anpassung der FAG-Masse.

Zusammenfassend lassen sich die Wirkungen des vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatzes wie folgt zusammenfassen:⁵⁵

- Nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz entwickelt sich die FAG-Masse nicht nur ausschließlich auf der Basis der Landeseinnahmen, sondern auf der Basis der gemeinsamen Einnahmen des Landes und der kommunalen Gesamtheit.
- Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz bewirkt, dass sich die Einnahmen *nach* KFA (Land abzüglich KFA und Kommunen zuzüglich KFA) gleichmäßig entwickeln.
- Dennoch orientiert sich die Entwicklung der FAG-Masse schwerpunktmäßig an den Einnahmen des Landes, da sie ein deutlich höheres Gewicht in der Gesamtsumme haben.
- Welche Vor- oder Nachteile sich durch dieses Verfahren für die Ebenen ergeben, hängt von der relativen Entwicklung ihrer Einnahmen ab.
- Durch den hohen Grad an Regelbindung im GMG hat keine Seite überproportional an einer Verbesserung oder Verschlechterung der Finanzlage teil, wodurch vor allem die politischen Kosten durch „Verteilungskämpfe“ vermindert werden. Die Regelbindung des Systems verringert zudem die Zahl der einzelnen Entscheidungen über die Höhe von bestimmten Zuweisungen und kann somit einen Rationalitäts- und Transparenzverlust der Finanzmittelverteilung verringern.

Um die Wirkungen des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes gegenüber dem Verbundquotenverfahren bewerten zu können, sind mehrere Perspektiven von Bedeutung. In der nachfolgenden Tabelle sind zunächst die beiden grundsätzlichen Fälle skizziert, die hinsichtlich der Entwicklung der Einnahmen des Landes und der Kommunen auftreten können.

53 Vgl. ebenda, S. 61f.

54 Vgl. ebenda, S. 62, 72.

55 Vgl. Lenk (2009), S. 8.

Abbildung 5: Verbundquote und Gleichmäßigkeitsgrundsatz im Vergleich

	Verbundquotensystem	Gleichmäßigkeitsgrundsatz
Einnahmen der Kommunen entwickeln sich relativ besser als Einnahmen des Landes	Verbundquote wird nicht automatisch angepasst. Die FAG-Masse wächst mit den Einnahmen des Landes. Es besteht der Anreiz für das Land die Verbundquote zu senken.	Automatische Anpassung der FAG-Masse zulasten der Kommunen, Verbundquote sinkt.
Einnahmen des Landes entwickeln sich relativ besser als Einnahmen der Kommunen	Verbundquote wird nicht automatisch angepasst. Die FAG-Masse wächst mit den Einnahmen des Landes. Kommunen müssen eine Erhöhung der Verbundquote ggf. im politischen Verfahren herbeiführen.	Automatische Anpassung der FAG-Masse zugunsten der Kommunen, Verbundquote steigt.

Quelle: Eigene Darstellung.

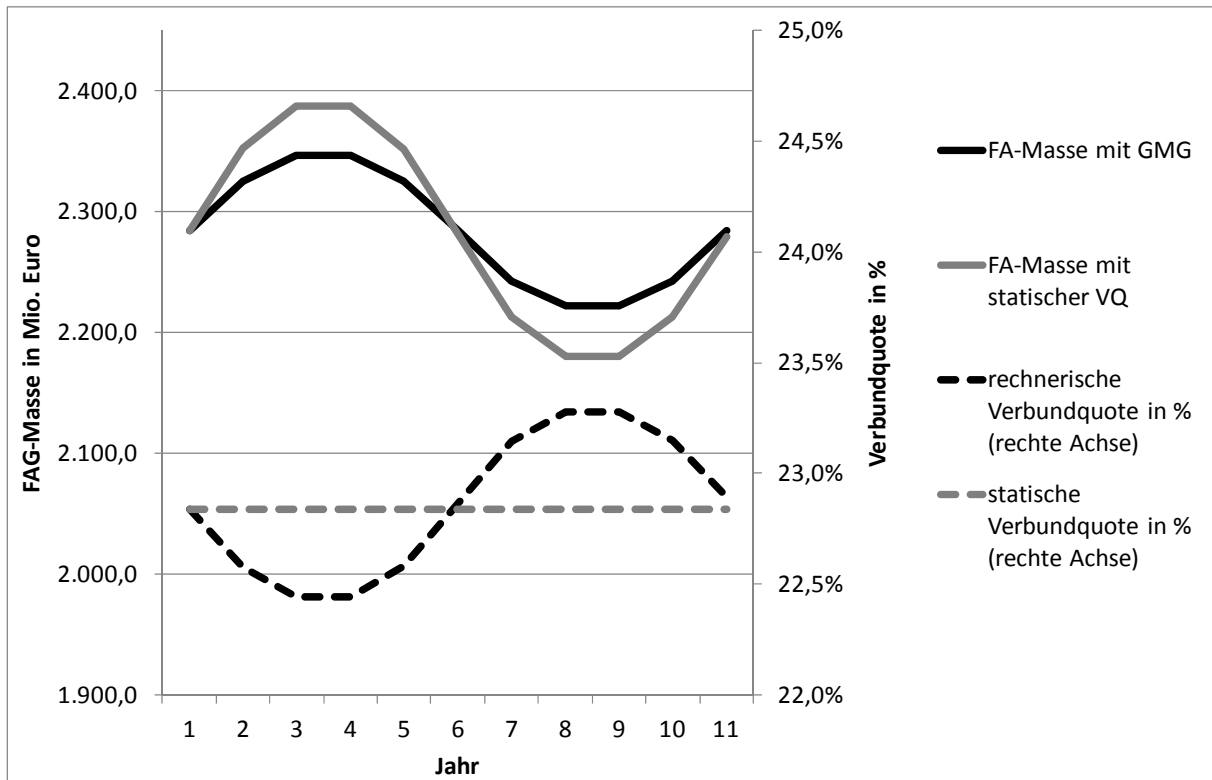
In ihrer grundsätzlichen Wirkung unterscheiden sich die Verfahren nicht: Bei einer schwächeren Entwicklung (oder gar einem Rückgang) der Landeseinnahmen resultiert in beiden Systemen eine schwächere Entwicklung (oder ein Rückgang) der FAG-Masse. Beim GMG ist allerdings der Umfang der Herabsetzung gedämpft und insofern die kommunale Ebene vor einer überproportionalen Belastung geschützt. Im Verbundquotenverfahren ist der Anreiz für das Land hingegen groß, die eigene Position zulasten der Kommunen zu verbessern und eine Absenkung in größerem Umfang vorzunehmen. Im Falle stark steigender Landeseinnahmen werden die Kommunen im Rahmen des GMG ebenso automatisch beteiligt. Im Verbundquotensystem muss die kommunale Ebene eine mögliche Verbundsatzerhöhung erst im politischen Verfahren durchsetzen, wobei die Landespolitik den starken Anreiz hat, Mehreinnahmen für eigene Programme zu verwenden.

Neben dieser politischen Wirkung hat der GMG eine konjunkturglättende Wirkung. Die Steuereinnahmen der Kommunen schwanken grundsätzlich stärker mit der Konjunktur als die Steuereinnahmen der Länder.⁵⁶ In Aufschwungsphasen entwickeln sich die Einnahmen der Kommunen damit relativ stärker als die Einnahmen des Landes, in Abschwungsphasen dagegen relativ schwächer. In einem vereinfachten Beispiel (Abbildung 6) wird ein idealtypischer vollständiger Konjunkturzyklus vorgegeben. In einem System mit statischer Verbundquote schwankt die FAG-Masse (linke Achse) unmittelbar mit den Einnahmen des Landes (= Verbundgrundlagen), die wiederum an die konjunkturelle Entwicklung gekoppelt sind. Im GMG dagegen sinkt die Verbundquote in den ersten Jahren, da die Steuereinnahmen der Kommunen konjunkturtauglicher sind und somit in diesen stärkeren Jahren auch kräftiger anwachsen. Die FAG-Masse wächst demnach weniger stark als im Verbundquotenverfahren. In der Rezession verhält es sich umgekehrt. Da die Einnahmen der Kommunen stärker zurückgehen als die des Landes, werden sie im GMG durch eine steigende rechnerische Verbundquote etwas abgefedert. Die FAG-Masse geht zwar auch hier zurück, allerdings weniger stark als im statischen Verbundquotensystem.

56 Die Daten der Jahre 2000 bis 2012 bestätigen diese Aussage. Eigene Berechnungen auf der Basis bundesweiter Daten ergeben, dass die Steuereinnahmen der Kommunen deutlich stärker um ihren mittelfristigen Wachstumstrend schwanken als die Steuereinnahmen der Länder.

Über den gesamten Konjunkturzyklus hinweg haben beide Systeme das gleiche Ergebnis – die Kommunen erhalten in der Summe die gleiche Finanzausgleichsmasse. Der GMG sorgt aber für eine Abfederung des Zyklus und damit eine stetigere Entwicklung. In den Jahren guter Steuereinnahmen der Kommunen tritt der Finanzausgleich als Finanzierungsinstrument etwas in den Hintergrund, während er in Zeiten wegbrechender Steuereinnahmen der Kommunen tendenziell stärker unterstützend wirkt. Der GMG wirkt damit tendenziell verstetigend auf die Einnahmeseite der Kommunen und unterstützt damit eine gleichmäßige Leistungserbringung im Konjunkturzyklus.

Abbildung 6: Konjunkturlättende Wirkung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes



Quelle: Eigene Darstellung.

Eine zweite Wirkung entfaltet der GMG, wenn die Einnahmen vom Land und der kommunalen Gesamtheit nicht nur unterschiedliche *konjunkturelle* Schwankungen aufweisen, sondern sich *strukturell* unterschiedlich entwickeln. Wachsen die Steuereinnahmen des Landes dauerhaft stärker als die der Kommunen, führt dies zu einer tendenziell steigenden Verbundquote und einem sich stetig erhöhenden Gewicht des kommunalen Finanzausgleichs für die Gesamteinnahmen der Kommunen. Insofern wird vermieden, dass das Land seine Kommunen in der Entwicklung „abhängt“. Anders herum verhält es sich aber auch, wenn die Einnahmen der Kommunen strukturell höhere Wachstumsraten aufweisen als die Steuereinnahmen des Landes. In diesem Fall sinkt die Verbundquote stetig – auch wenn dies mit absolut steigenden FAG-Massen einhergehen kann. Für die Kommunen sinkt die Bedeutung des Finanzausgleichs – er wird nach und nach von den eigenen Steuereinnahmen als Finanzierungsquelle ihrer Aufgaben ersetzt. Dieser mögliche strukturelle Rückzug des Landes aus der Finanzierung der Kommunen ist in einem System, das auf eine gleichmäßige Entwicklung der beiden Ebenen abzielt, systeminhärent. Es ist auch sachgerecht, wenn sich die Einnahmen der Kommunen im Vergleich zu denen des Landes tatsächlich strukturell verbessert haben und sie damit weniger stark auf subsidiäre Schlüsselzuweisungen angewiesen sind. Dass Kommunen dann mehr Aufgaben in

finanzieller Eigenverantwortung übernehmen können, ist nicht zuletzt auch ein Zeichen einer kraftvollen kommunalen Selbstverwaltung. Selbst in einem System mit starren Verbundquoten müsste man bei einer Überprüfung der Quote auf ähnliche Ergebnisse kommen und diese diskretionär absenken, wenn die Eigenfinanzierungskraft der Kommunen deutlich und strukturell zugenommen hat, was allerdings politisch schwer umsetzbar erscheint.

Die konkreten Auswirkungen auf die rechnerischen Verbundquoten in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen sind im Abschnitt 4.1 dokumentiert.

3.4 Bedarfsmodell/ausgabenorientiertes Modell

Im Freistaat Thüringen wurde ein gänzlich neuer Weg beschritten. Auf Grundlage des Urteils 28/03 des Verfassungsgerichtshofes vom 21. Juni 2005⁵⁷ ist der kommunale Finanzausgleich in Thüringen seit dem Jahr 2008 nach bedarfsorientierten Ansätzen geregelt. Der Verfassungsgerichtshof forderte in seinem Urteil vom Gesetzgeber eine gemessen an ihrem tatsächlichen Finanzbedarf adäquate finanzielle Mindestausstattung der kommunalen Ebene. Mit der Umsetzung des Urteils durch den Landesgesetzgeber fand zum ersten Mal eine Bedarfsorientierung bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse Eingang in ein kommunales Finanzausgleichssystem. Der Umfang der Finanzausgleichssumme repräsentiert eine finanzielle Mindestausstattung, die sich unabhängig von der Einnahmesituation des Landes aus den Kosten für die pflichtigen und teilweise auch freiwilligen Aufgaben der Kommunen ableitet.⁵⁸

Im Gegensatz zum Verbundquotenmodell können Kürzungen der FAG-Masse durch das Land nicht ohne konkrete Begründung, die sich argumentativ an der jeweiligen Bedarfssituation orientieren muss, durchgeführt werden. Gründe für die Kürzung der FAG-Masse können so beispielsweise die Reduzierung des von den Kommunen übernommenen Aufgabenkatalogs, das Absenken von Aufgabenstandards oder die Erschließung neuer Einnahmequellen auf kommunaler Seite, wie z. B. die Erhebung neuer Steuern (in jüngerer Vergangenheit etwa Zweitwohnungssteuer oder Tourismusabgabe) oder die Anhebung der Realsteuerhebesätze, sein.⁵⁹ Die im Bedarfsmodell integrierte Standardisierung ist jedoch nicht friktionsfrei. Gerade das Spannungsfeld zwischen Abgrenzung von für alle Kommunen repräsentativer Kostenansätze und der verfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung kann zu Problemen führen. Ferner ist der kommunale Aufgabenkatalog konstant zu halten, um eine Standardisierung zu erreichen.⁶⁰

Die Frage nach der Angemessenheit des Ausgabenniveaus wurde dabei in Thüringen bis 2012 durch die Bildung von Durchschnitts und Benchmarks beantwortet. Die Korridorbildung stellte sicher, dass nur Kostenniveaus zwischen 50 % und 100 % des Landesdurchschnitts je Aufgabe eingehen, sodass systematisch deutlich weniger als 100 % der gesamten kommunalen Ist-Ausgaben als notwendig anerkannt wurden.⁶¹ Mit dem aktuellen Ausgleichsjahr 2013 wurde das Thüringer FAG reformiert.

57 Thüringer Staatsgerichtshof (2005), VerfGH 28/03, verkündet am 21. Juni 2005.

58 Vgl. Thüringer Finanzministerium (2012).

59 Vgl. Wohltmann (2011), S. 491.

60 Vgl. Lenk (2009), S. 29.

61 Vgl. Thüringer Landtag (2012).

Die Korridorbildung entfällt mit dieser Reform. Ab dem Jahr 2014 wird das bedarfsorientierte Verfahren jedoch in ein Verfahren mit Gleichmäßigkeitsgrundsatz bei ausgabeseitiger Überprüfung nach dem sächsischen Vorbild übergehen (sog. „Thüringer Partnerschaftsmodell“).⁶² Eine umfangreiche Prüfung des Aufgabenbestandes wird demnach zukünftig nur noch alle fünf Jahre erfolgen.⁶³

Im Jahr 2010 wurde auch der KFA in Sachsen-Anhalt auf ein bedarfsorientiertes Modell umgestellt. Hierbei wird prinzipiell auf die vollständigen Ist-Kosten der Kommunen zurückgegriffen und einige wenige Bereinigungen durchgeführt.⁶⁴ Eine Unterscheidung in pflichtige und freiwillige Bereiche wird zwar vorgenommen, sie ist aber letztlich für die Dotation der FAG-Masse oder die horizontale Verteilung unerheblich.⁶⁵ Die Bestimmung des FAG-Volumens ist zudem lediglich für das Jahr 2011 erfolgt und wird seither indexiert fortgeschrieben (Verbraucherpreisindex + Index der Einwohnerzahl), was wiederum das Risiko der unangemessenen Weiterentwicklung des Gesamtvolumens beinhaltet.

Auch in den beiden „bedarfsorientierten“ Systemen findet demnach keine originäre Bestimmung eines notwendigen Ausgabevolumens statt, sondern es werden mehr oder weniger umfangreiche Modifikationen an den gemessenen Ist-Ausgaben der Vergangenheit vorgenommen. Die einmal ermittelten Werte werden dann für Folgejahre fortgeschrieben, eine jährliche Neubewertung des gesamten Aufgabenbestands findet nicht statt. Vor diesem Hintergrund offenbart das Bedarfsmodell eine gewisse Strategiefähigkeit. Durch die Zugrundelegung der Ist-Kosten für die Bestimmung der FAG-Masse besteht für die Kommunen der Fehlanreiz ihre Ausgaben in die Höhe zu treiben, um somit zulasten der anderen Kommunen mehr finanzielle Mittel aus dem Kommunalen Finanzausgleich zu erhalten. Hier besteht die theoretische Gefahr eines Ausgabewettbewerbs.

Beachtlich ist, dass die aufgaben- bzw. -ausgabenorientierten Systeme gut mit dem subsidiären Grundcharakter des Kommunalen Finanzausgleichs als Finanzierungsquelle vereinbar sind. Dies liegt in der praktischen Ausgestaltung in den beiden Ländern begründet, die nicht nur die „notwendigen“ Ausgaben der Kommunen bestimmt, sondern konsequent auch deren Steuereinnahmen zur Gegenfinanzierung dieser Ausgaben ansetzt. In Sachsen-Anhalt und Thüringen werden bei der Bestimmung der FAG-Masse neben den tatsächlichen Steuereinnahmen auch noch fiktive Mehreinnahmen angesetzt, die den Kommunen aufgrund ihres unterdurchschnittlichen Hebesatzniveaus „entgehen“.⁶⁶ Aufgrund der Bindung an die Einnahmen des Landes ist den Verbundquotensystemen eine solche regelgebundene subsidiäre Gegenrechnung fremd. Vielmehr sind hier entsprechende Anpassungen nur über den konfliktbeladenen Weg der Kürzung der Verbundquote oder -grundlagen zu erreichen.

Die bisher gesammelten Erfahrungen in beiden Ländern zeigen, dass die praktische Umsetzung eines bedarfsorientierten Systems gelingen kann.⁶⁷ Die größte Schwierigkeit liegt in der nachvollziehbaren und objektiven Bestimmung des tatsächlichen Bedarfs.

62 Vgl. ebenda, S. 57.

63 Vgl. ebenda, S. 7, 130.

64 Vgl. Landtag von Sachsen-Anhalt (2011).

65 Vgl. Deubel (2012), S. 25.

66 Vgl. Landtag von Sachsen-Anhalt (2012), S. 43; Thüringer Landtag (2012), S. 92.

67 Vgl. Wohltmann (2012), S. 409.

4 Praktische Umsetzung der vertikalen Verteilung im KFA

4.1 Verbundgrundlagen und Verbundquote

Die Verbundgrundlagen und die Verbundquote bilden die Basis, aus dessen Zusammenspiel sich die Höhe der Finanzausgleichsmasse ergibt. Dabei steigt (sinkt) das Volumen der FAG-Masse bei wachsenden (sinkenden) Verbundgrundlagen und einer gleichzeitig höheren (niedrigeren) Verbundquote. Entwickeln sich Verbundgrundlagen und Verbundquote unterschiedlich, ist pauschal nicht feststellbar, in welche Richtung sich die FAG-Masse verändert. So kann ihr Volumen trotz wachsender Verbundgrundlagen im Vergleich zum Vorjahr geringer ausfallen, wenn gleichzeitig die Verbundquote gesenkt wird. Die Festlegung der Verbundgrundlagen unterliegt politischen Überlegungen und Interessen. Sie ist deshalb in jedem Land stark landespolitisch geprägt. Generell lassen sich die Verbundgrundlagen in einen obligatorischen und einen fakultativen Steuerverbund subsumieren.

- Der *obligatorische Steuerverbund* umfasst den in Art. 106 Abs. 7 S.1 GG festgelegten Vomhundertsatz am Länderteil des Gesamtaufkommens der Gemeinschaftssteuern (Einkommen-, Umsatz- und Körperschaftsteuer), der von den Ländern an die Kommunen weitergereicht wird. Diese kommunalen Einnahmen sind somit verfassungsrechtlich geschützt. Die Länder können durch die Wahl der Verbundquote lediglich den Umfang festlegen, den sie den Kommunen aus dem Aufkommen der Gemeinschaftssteuern zukommen lassen.
- Der *fakultative Steuerverbund* umfasst die Steuerquellen, an deren Aufkommen die Länder die Kommunen auf freiwilliger Basis partizipieren lassen (Art. 106 Abs. 7 S.2 GG). Zu den wichtigsten zählen in erster Linie die gesamten Landessteuern, aber auch die Gewerbesteuerumlage, die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, die Ausgleichszahlungen für den Übergang der Ertragshoheit der Kfz-Steuer auf den Bund sowie die erhaltenen Bundesergänzungszuweisungen. Auch für die fakultativen Steuern kann das Land über den zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse berücksichtigten Umfang entscheiden.

Tabelle 6 zeigt die Ausgestaltung der Verbundgrundlagen in den einzelnen Ländern. Es wird ersichtlich, dass einige Länder ihre Kommunen fast ausschließlich an den Gemeinschaftssteuern beteiligen, während andere auch Landessteuern und die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich mitsamt den Bundesergänzungszuweisungen in den Steuerverbund einbeziehen. In Thüringen setzen sich die Verbundgrundlagen lediglich aus den Gemeinschaftssteuern zusammen, was jedoch damit zusammenhängt, dass der wesentliche Teil der Zuweisungen bedarfsorientiert verteilt wird und die über das Verbundquotenverfahren gebildete Schlüsselmasse nur eine untergeordnete Bedeutung hat. In allen Ländern außer Sachsen-Anhalt (durch spezifische Form der Dotierung) kommen die Einnahmen bzw. Ausgaben aus dem Länderfinanzausgleich hinzu. Für die Geberländer im Länderfinanzausgleich bedeutet dies eine Beteiligung ihrer Kommunen an den Lasten der Ausgleichszahlungen. Die Finanzausgleichsmasse fällt demzufolge geringer aus. Der Umfang der Berücksichtigung der Umsatzsteuer und der verschiedenen Landessteuern ist in den einzelnen Bundesländern teilweise unterschiedlich ausgestaltet. So wird z. B. in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein der gemeindliche Anteil am Familienleistungsausgleich noch vom Gemeinschaftsanteil der Umsatzsteuer abgezogen.

Der Umfang der Verbundgrundlagen gibt jedoch keinen abschließenden Aufschluss über die Größe der Finanzausgleichsmasse. Diese ergibt sich aus dem Zusammenspiel von Verbundgrundlagen und Verbundquote. Die Verbundquote ist ein vom Land selbstständig festzulegender Vomhundertsatz, mit dem die Verbundgrundlagen multipliziert werden. Bei Verhandlungen zwischen Land und Kommunen über eine Reform oder Neuordnung des Finanzausgleichssystems steht die Verbundquote meist im Fokus und bildet den Ausgangspunkt von zähen, stark von politischen Interessen geprägten Verhandlungen.

Tabelle 6: Verbundgrundlagen 2013

Land	rechtl. Grundlage	allgemeine Verbundgrundlagen								
		obligatorischer Steuererbund			fakultativer Steuerverbund					
		Einkommensteuer	Körperschaftsteuer	Umsatzsteuer	Gewerbesteuerumlage	Landesteuern	Kompensation Kfz-Steuer und LKW-Maut	Einnahmen/Ausgaben LFA	FehlbetragsBEZ n. § 11 Abs. 2 FAG	SonderbedarfsBEZ n. § 11 Abs. 3 FAG
BW	§ 1 FAG-BW	x	x	x	x			x		
BY	Art. 1 Abs. 1 BAY-FAG	x	x	x	x			x		
BB	§ 3 Bbg-FAG	x	x	x	x	x	x	x	x	x
HE	§ 2 Hess-FAG	x	x	x		x		x		
MV	§ 7 FAG M-V	x	x	x	x	x	x	x	x	abzgl. 291,5 Mio € (2013)
NI	§ 1 NFAG	x	x	x		x	x	x	x	
NW	§ 2 GFG 2012	x	x	x		x	x	x	x	
RP	§ 5 LFAG RP	x	x	x		x	x	x	x	
SL	§ 6 KFAG	x	x	x		x	x	x		
SN	§ 2 SächsFAG	x	x	x	x	x	x	x	x	abzgl. 564,5 Mio € (2013)
ST	§ 1 FAG LSA	x	x	x						
SH	§ 5 FAG SH	x	x	x		x	x	x	x	
TH	§ 3 Abs. 1 Thür-FAG	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder 2013.

Die Wahl des Finanzausgleichsmodells hat einen unmittelbaren Einfluss auf die Bestimmung der Verbundquote. In den Bundesländern mit Verbundquotensystem (VQ) werden im Gesetz explizite Verbundquoten als Vomhundertsatz vorgeschrieben. In den Ländern, in denen der Gleichmäßigkeits-

grundsatz angewendet wird, stellt die Verbundquote eine reine Rechengröße dar. Sie ergibt sich ex post und ist maßgeblich von der Entwicklung der Länder- und Kommunaleinnahmen abhängig.⁶⁸

Ein vergleichender Blick auf das Niveau der Verbundquoten zeigt, dass sich dieses im Jahr 2013 im Großteil der Länder zwischen 20 v. H. und 24 v. H. bewegte. Ein deutlicher Ausreißer in dieser Hinsicht ist Bayern. Die dortige Verbundquote liegt mit einem Wert von 12,75 v. H. deutlich unter denen der anderen Bundesländer. Dennoch erlaubt dies nicht den Schluss, dass die bayrischen Kommunen im Ländervergleich nur halb so hohe Zuweisungen erhalten. Tatsächlich ist die Verbundmasse in Bayern die niedrigste der 13 Flächenländer (vgl. Abschnitte 1.5 und 6.2), allerdings mit einem geringeren Abstand zu den übrigen Ländern als dies die Verbundquote unterstellt.

Tabelle 7: Verbundquoten in den Flächenländern 2013

Land	Einkommensteuer	Körperschaftsteuer	Umsatzsteuer	Gewerbesteuerumlage	Grunderwerbsteuer	Kompensationszahlungen für Kfz-Steuer und Lkw-Maut	Sonstige Steuern	Länderfinanzausgleich	Bundesergänzungszuweisungen	- Fehlbetrags-BEZ gem. § 11 II FAG	- Sonderbedarfs-BEZ Ost gem. § 11 III FAG
BW	23,00	23,00	23,00	23,00	-	-	-	23,00	-		
BY	12,75	12,75	12,75	12,75	-	-	-	12,75	-		
HE	23,00	23,00	23,00	-	23,00	-	23,00 ^{b)}	23,00	-		
NI ^f	15,50	15,50	15,50	-	33,00	15,50	15,50	15,50	15,50		
NW	23,00 ^{a)}	23,00 ^{a)}	23,00 ^{a)}	-	23,00 ^{a)}	23,00 ^{a)}	-	23,00 ^{a)}	23,00 ^{a)}		
RP	21,00	21,00	21,00	-	21,00	21,00	21/32,5 ^{c)}	21,00	21,00		
SL	20,555	20,555	20,555	-	20,555	20,555	20,555 ^{d)}	20,555	20,555		
SH	17,74	17,74	17,74	-	17,74	17,74	17,74 ^{e)}	17,74	17,74		
BB	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00		20,00	40,00
MV	22,31	22,31	22,31	22,31	22,31	22,31	22,31	22,31		22,31	22,31
SN	22,19	22,19	22,19	22,19	22,19	22,19	22,19	22,19		22,19	22,19
ST				-	-	-	-	-		-	-
TH				-	-	-	-	-		-	-

a) Der Verbundsatz enthält 1,17%-Punkte zur vorläufigen pauschalen Abgeltung von kommunalen Ausgleichsansprüchen aus der Abrechnung von Einheitslasten.

b) Vermögenssteuer

c) 21 v. H. für die Vermögenssteuer und 32,5 v. H. für die ab 1. Januar 1996 entstandene Erbschaft- und Schenkungsteuer

d) Keine Beteiligung an Feuerschutzsteuer und an 19 v. H. des Landesanteils aus dem Aufkommen an der Grunderwerbssteuer

e) Keine Beteiligung an Totalisatorsteuer

f) Niedersachsen: Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz: <http://www.schure.de/6133011/nfvng.htm>

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder 2013.

68 Vgl. dazu Kapitel 3.3 zum GMG.

Die Verbundquote ist eine relative Größe. Eine niedrige Verbundquote kann durch eine umfangreichere Bemessungsgrundlage kompensiert werden. Tatsächlich liegt die Verbundmasse pro Kopf in Bayern nur 10 % unter der von Niedersachsen, wo eine Verbundquote von 15,5 % festgeschrieben ist (21 % über dem bayerischen Wert). Insofern kann eine endgültige Aussage über die Höhe der Finanzausgleichsmasse nur unter Berücksichtigung beider Größen, der Verbundquote und den Verbundgrundlagen, getroffen werden.

Thüringen und Sachsen-Anhalt haben auf ein sog. Bedarfssystem umgestellt. Bei diesem Modell wird die Höhe der Finanzausgleichsmasse nicht im Wege einer prozentualen Beteiligung (Verbundquote) an den Verbundgrundlagen berechnet, sondern über eine aufgaben- und ausgabenorientierte Bedarfsmessung. Die beiden Länder verzichten daher auf die Ausweisung einer effektiven Beteiligungsquote.⁶⁹ Diese Vorgehensweise ist durchaus umstritten. So verweisen Befürworter eines Ausweises einer Verbundquote, unabhängig vom spezifischen Finanzausgleichsmodell, auf die finanzverfassungsrechtlichen Regelungen in Art. 106 Abs. 7 GG, die die Landesgesetzgeber verpflichten, ihren Gemeinden und Gemeindeverbänden *einen Hundertsatz* vom Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern zuzuteilen.⁷⁰ In Sachsen-Anhalt wurde deshalb für die Haushaltsjahre 2010 und 2011 nachträglich eine Verbundquote von 18 v. H. festgelegt. Die FAG-Masse beläuft sich dennoch abweichend von dieser Verbundquote auf die im Finanzausgleichsgesetz Sachsen-Anhalt festgelegten Ausgleichsbeträge, sodass die Ausweisung der Verbundquote rein formeller Natur ist.⁷¹ Der Thüringer Verfassungsgerichtshof stellte in einem Urteil fest, dass der Landesgesetzgeber nicht verpflichtet ist, eine Verbundquote festzulegen, da sich aus ihr keine Rückschlüsse ziehen lassen, ob eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen vorliegt. Somit ist es aus Sicht des Gerichts eine rein technisch formale Frage, ob die Beteiligung der Kommunen an den Gemeinschaftssteuern nun in einer Quote oder in einer absoluten Zahl angegeben wird.⁷²

Abbildung 7 und Abbildung 8 geben einen Überblick über die Entwicklung der Verbundquote in den einzelnen Bundesländern seit 1995. Es fällt auf, dass sich die Verbundquoten, insbesondere in den westdeutschen Flächenländern, über den gesamten Zeitraum wenig verändert haben. In Hessen, Baden-Württemberg und Bayern sind sie nahezu unverändert. Bei den ostdeutschen Flächenländern ergibt sich ein etwas anderes Bild. In Brandenburg ist eine diskretionäre Verminderung der Verbundquote im Jahr 2005 von rund 25 % auf nur noch 20 % zu beobachten. Dies ist auf die Bildung einer separaten Verbundquote für die Landeseinnahmen aus den Solidarpaktmitteln (SoBEZ nach § 11 Abs. 3 FAG) zurückzuführen, die seither auf 40 % festgelegt ist. Damit liegen die effektiven Verbundquoten in Brandenburg (bezogen auf die Summe der Verbundgrundlagen) derzeit bei etwa 23,5 %. In dem Maße, wie die SoBEZ bis 2019 zurückgehen, schwindet auch die 40 %-ige Beteiligung der kommunalen Ebene. Damit erreicht die Verbundquote bei Fortschreibung der bisherigen Rechtslage bis 2019 die 20 %-Marke.

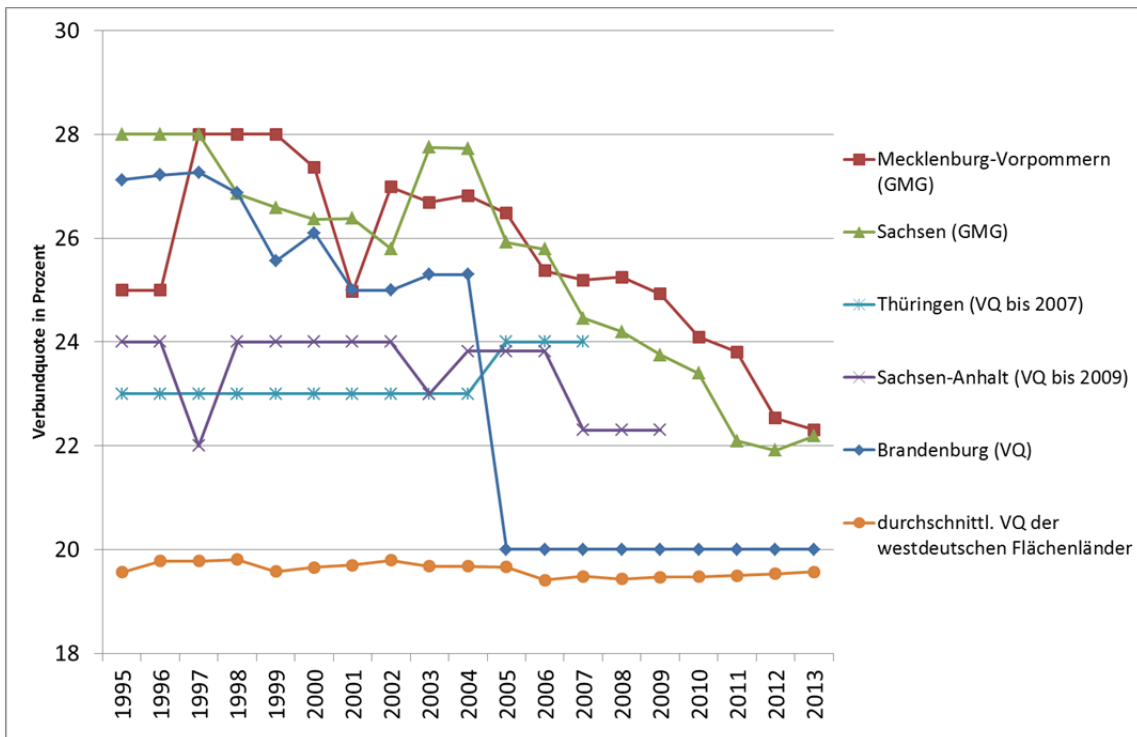
69 In Sachsen-Anhalt sieht § 1 Abs. 2 FAG zwar eine Beteiligung von „mindestens 18 v.H.“ vor, im § 2 Abs. 1 FAG ist dann aber abweichend von diesem Grundsatz die konkrete Finanzausgleichsmasse in Euro für das jeweilige Ausgleichsjahr genannt.

70 Vgl. Meyer (2004), S. 29.

71 Vgl. Wohltmann (2012), S 409.

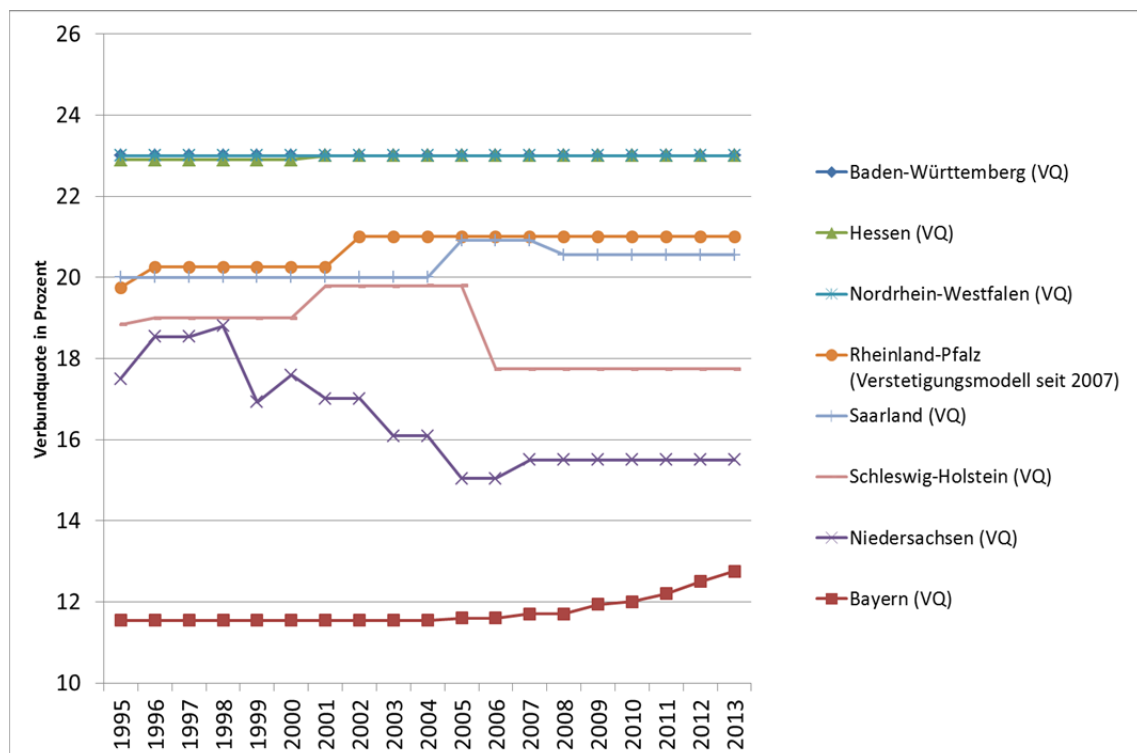
72 Vgl. ThürVG (2011): VerfGH 13/10 vom 2. November 2011, S. 30f.

Abbildung 7: Entwicklung der Verbundquoten in den ostdeutschen Flächenländern



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder 2013.

Abbildung 8: Entwicklung der Verbundquoten in den westdeutschen Flächenländern

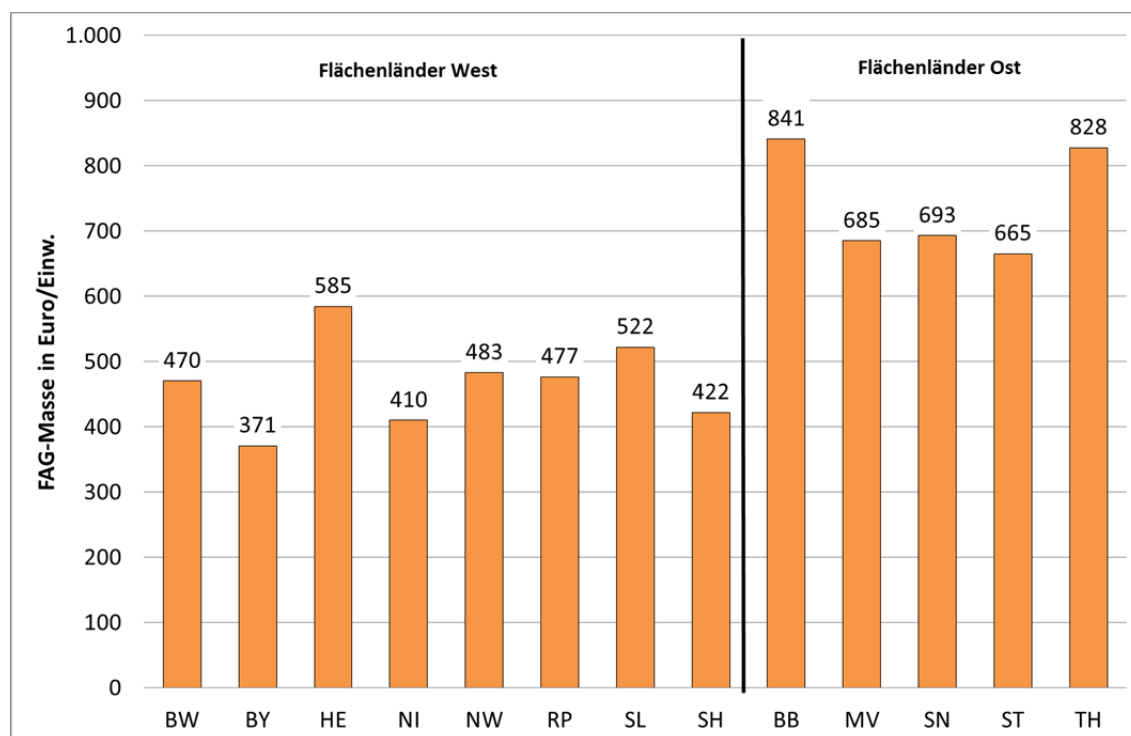


Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder 2013.

In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen, die beide ihr Finanzausgleichssystem im Laufe des untersuchten Zeitraums auf den GMG umstellten, ist zu beobachten, dass die Verbundquote seit dieser Umstellung in beiden Ländern kontinuierlich zurückgegangen ist. In Sachsen gab es nur im Jahr 2003 einen Anstieg der Verbundquote. Dies ist auf die relative Einnahmeentwicklung zwischen Land und Kommunen zurückzuführen und durchaus nicht unbeabsichtigt. Die sinkende Verbundquote signalisiert, dass sich die relevanten Einnahmen der Kommunen seit Mitte der 1990er Jahre grundsätzlich dynamischer entwickelt haben als die relevanten Einnahmen der Länder. So sind in Mecklenburg-Vorpommern zwischen 2001 und 2011⁷³ die Steuereinnahmen des Landes um insgesamt rund 10 % gestiegen, während es bei den Kommunen rund 67 % waren.⁷⁴ Die Verbundquote näherte sich somit langsam aber stetig dem niedrigeren Niveau der westdeutschen Flächenländer an. In Anbetracht der bis 2020 sinkenden Mittel aus dem Solidarpakt und der damit verbundenen finanziellen Herausforderungen für die ostdeutschen Bundesländer scheint diese Entwicklung sachgerecht und folgerichtig.

Auch auf Basis der aktuell verfügbaren Mai-Steuerschätzung 2013 wird für die ostdeutschen Kommunen bis zum Jahr 2017 ein Anwachsen der Steuereinnahmen um rund 20 % gegenüber dem Jahr 2012 prognostiziert, während der voraussichtliche Zuwachs für die ostdeutschen Flächenländer bei nur rund 12,5 % liegt. Zusätzlich werden die Zuweisungen aus dem Solidarpakt (SoBEZ) weiter zurückgehen. Es ist demnach von einer weiteren Absenkung der rechnerischen Verbundquoten im Rahmen des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes auszugehen.

Abbildung 9: FAG-Masse (netto) in Euro je Einwohner 2013 in den Flächenländern



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Finanzausgleichsgesetze 2013, Haushaltspläne der Länder 2013.

73 Dieser Zeitraum ist maßgeblich für die Entwicklung der dargestellten Verbundquoten.

74 Hierbei ist zwar der Effekt der Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2009 bis 2011 als Besonderheit zu nennen, dieser wirkt aber unmittelbar auf die Ausstattung der Finanzausgleichsmasse ein.

Durch die Wahl des Umfangs der Verbundgrundlagen und der Verbundquote wird die Höhe der FAG-Masse bestimmt. Ein Vergleich der FAG-Masse je Einwohner in den einzelnen Bundesländern zeigt, dass diese in den ostdeutschen Bundesländern höher ausfallen als in den westdeutschen. Brandenburg weist mit 841 Euro je Einwohner den höchsten Wert auf. Eine vergleichende Bewertung dieser Zahlen ist jedoch schwierig. Sie kann nur vor dem Hintergrund des Kommunalisierungsgrades in den einzelnen Bundesländern erfolgen. Zudem müssen ebenso die Zuweisungen des Landes an die Kommunen berücksichtigt werden, die außerhalb der FAG-Masse verteilt werden.⁷⁵

4.2 Effektive Verbundquote

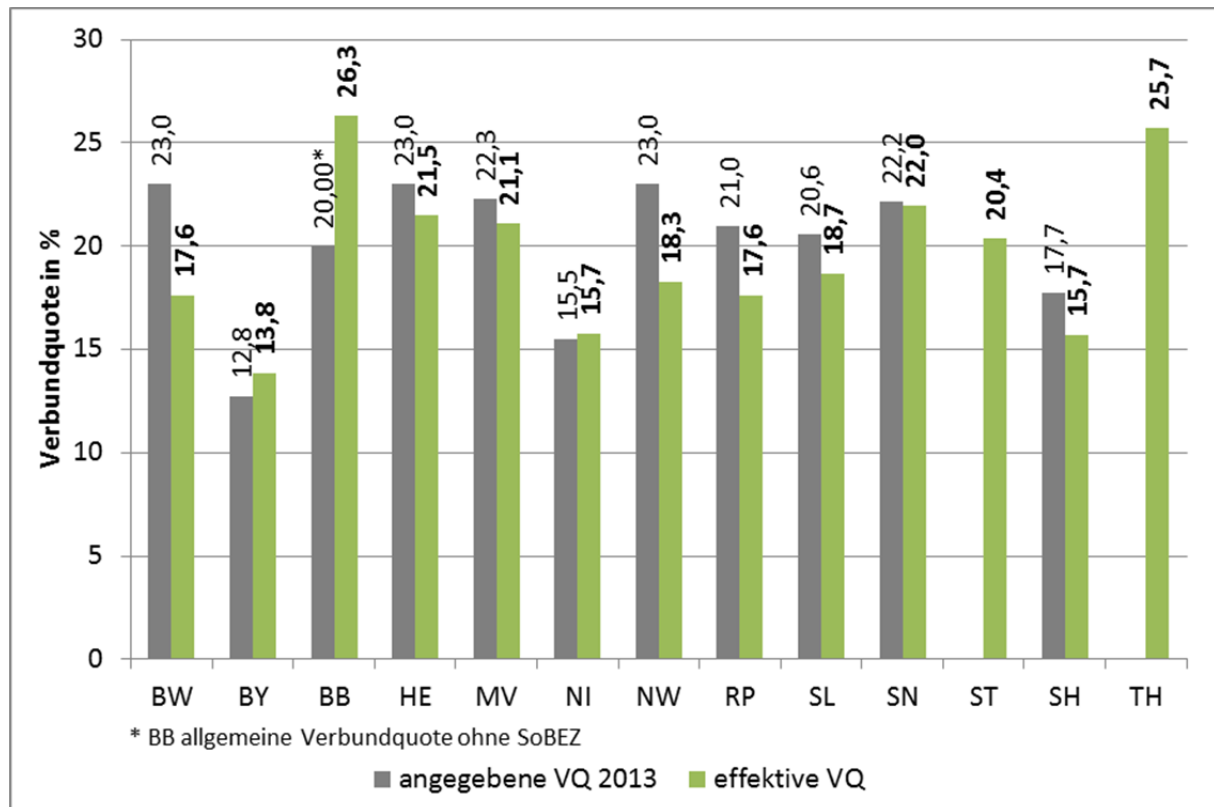
Durch die Divergenzen in den Verbundgrundlagen ist ein horizontaler Vergleich der Verbundquoten zwischen den Ländern verzerrt. Daher soll an dieser Stelle eine standardisierte Verbundquote angegeben werden. Diese wird berechnet, indem die Nettoleistungen im Kommunalen Finanzausgleich (Abbildung 9) ins Verhältnis zu einer standardisierten Einnahmengröße der Länder gesetzt werden. Hieraus soll hervorgehen, welchen Anteil ihrer Steuern und steuerinduzierten Einnahmen die Länder an ihre kommunale Ebene weitergeben. Aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und einheitlichen Vergleichbarkeit wurde eine möglichst breite Verbundgrundlage gewählt, die für alle Länder nach einem einheitlichen Schema berechnet wird. Diese Bemessungsgrundlage liegt in der Regel unterhalb der im Gesetz angegebenen Verbundgrundlage. Die Gründe hierfür sind:

- geringerer Umfang der Verbundgrundlagen im fakultativen Steuerverbund (ungleichmäßige Beteiligung der Kommunen an Landessteuern),
- FAG-Umlagen (diese gelten als Leistungen der Kommunen an die Kommunen und damit nicht als Zuweisungen des Landes) sowie
- Sonderregelungen zur Absenkung der FAG-Masse (so genannte „Konsolidierungsbeiträge“ zu Gunsten der Länderhaushalte).

Damit ist auch die effektive Verbundquote, die sich nun auf umfangreichere als im Gesetz angegebene Verbundgrundlagen stützt, in der Regel kleiner als die im jeweiligen Finanzausgleichsgesetz angegebene Verbundquote. Die effektive Verbundquote kann aber auch oberhalb der angegebenen liegen, wenn zusätzliche Steuerverbünde bestehen, die nicht in der allgemeinen Verbundquote erfasst sind.⁷⁶

75 Vgl. hierzu auch Abschnitt 1.5.

76 Die effektive Verbundquote könnte auch auf Basis einer minimalen Verbundgrundlage erfolgen (ausschließlich obligatorischer Steuerverbund). Hier wären dann aber sowohl Effekte nach oben als auch nach unten auszuweisen, die sich partiell ausgleichen und wiederum eine Intransparenz in die Angabe der effektiven Verbundquote bringen. In diesem Fall wäre die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zwar ebenfalls gegeben, aber die Gründe für die Unterschiede der effektiven Verbundquoten wären nicht mehr eindeutig zu identifizieren, da sich die Effekte ausgleichen.

Abbildung 10: Effektive Verbundquoten 2013

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Finanzausgleichsgesetze 2013, Haushaltspläne der Länder 2013.

Zur Berechnung der in der Abbildung 10 angegebenen effektiven Verbundquoten wurden folgende Einnahmepositionen in die Verbundgrundlagen eingerechnet (Stand: Haushaltsansätze 2013):

- Gesamteinnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Einnahmen (Obergruppe 0),
- Kompensationszahlungen des Bundes für den Übergang der Kfz-Steuer,
- Einnahmen aus dem horizontalen Länderfinanzausgleich (bei den Zahlerländern als Einnahmeminderung angesetzt),
- Allgemeine Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 2 FAG sowie
- Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) nach § 11 Abs. 3 FAG für die ostdeutschen Flächenländer.

In Bayern und Niedersachsen liegt die effektive Verbundquote leicht oberhalb der im FAG formal angegebenen, in den übrigen Ländern liegt sie darunter. Für die beiden Länder mit bedarfsorientierten Systemen sind ebenfalls Quoten angegeben, die diese Systeme mit den verbundquotenbasierten Systemen vergleichbar machen. Bei der Interpretation ist zu beachten, dass in den Ländern neben den Zuweisungen innerhalb des KFA auch Zuweisungen außerhalb des FAG fließen. So konzentrieren sich beispielsweise die Zuweisungen des Freistaates Thüringen an seine Kommunen stark im kommunalen Finanzausgleich. Die höchsten effektiven Verbundquoten erreichen Brandenburg⁷⁷ und Thüringen.

77 Diese liegt in der Abbildung höher als die formale, da letztere sich nur auf die allgemeine Verbundquote bezieht, die durch eine weitere 40 %-ige Verbundquote auf die SoBEZ-Mittel ergänzt wird.

4.3 IST-Abrechnung des KFA

Die Kalkulation des KFA erfolgt in der Regel anhand von Prognosedaten. Um beispielsweise zu den Daten für das Jahr 2013 zu gelangen, sind die im Laufe des Jahres 2012 angefertigten Steuerschätzungen maßgeblich. Die Daten der Mai-Steuerschätzung sind dabei für die Erstellung der Gesetzentwürfe grundlegend, eine Aktualisierung kann – muss aber nicht – auf Basis der November-Steuerschätzung erfolgen. Da eine vollständige Übereinstimmung von Prognose- und IST-Daten im Haushaltsvollzug realistisch nicht erwartet werden kann, sind Regelungen über die Abrechnung der regelmäßig auftretenden Differenzen zu treffen. Der Ausgleich von Differenzen wird in der Regel durch eine nachträgliche Spitzabrechnung vollzogen, der sowohl zu Gunsten als auch zu Lasten der Kommunen gehen kann und in der Regel im übernächsten Haushaltsjahr⁷⁸ kassenwirksam wird (Differenzen im Haushaltsvollzug 2013 sind im Jahr 2014 quantifizierbar und werden im Haushaltsjahr 2015 mit der FAG-Masse verrechnet).

In Bayern und Nordrhein-Westfalen ist keine Spitzabrechnung erforderlich, da die FAG-Masse bereits anhand vergangenheitsorientierter Ist-Daten berechnet wird. Dies ist sicherlich eine verwaltungstechnische Vereinfachung, birgt aber das Risiko einer verzögerten Anpassung der FAG-Masse und damit der Finanzausstattung der Kommunen.

Lediglich in Baden-Württemberg finden sich keine Regelungen zur Spitzabrechnung im Finanzausgleichsgesetz.

Tabelle 8: Soll-Ist-Abrechnung der Finanzausgleichsmasse.

	Spitzabrechnung im Gesetz	Fundstelle
BW	nicht erkennbar	-
BY	nicht erforderlich	Art. 1 Abs. 1 FAG
BB	nachträgliche Spitzabrechnung	§ 3 Abs. 4 FAG
HE	nachträgliche Spitzabrechnung	§ 2 Abs. 4 FAG
MV	nachträgliche Spitzabrechnung	§ 7 Abs. 4 FAG
NI	nachträgliche Spitzabrechnung	§ 1 Abs. 3 FAG
NW	nicht erforderlich	§ 2 Abs. 1 FAG
RP	nachträgliche Spitzabrechnung	§ 5 Abs. 3 FAG
SL	nachträgliche Spitzabrechnung	§ 6 Abs. 4 FAG
SN	nachträgliche Spitzabrechnung	§ 2 Abs. 2 FAG
ST	nachträgliche Spitzabrechnung	§ 2 Abs. 2 FAG
SH	nachträgliche Spitzabrechnung	§ 5 Abs. 3 FAG
TH	nachträgliche Spitzabrechnung	§ 3 Abs. 4 FAG

Quelle: Eigene Darstellung.

78 Bei Doppelhaushalten findet sich regelmäßig auch die Verschiebung um ein weiteres Jahr.

5 Verwendung und horizontale Verteilung der Finanzausgleichsmasse

5.1 Lastenausgleich oder Schlüsselzuweisungen

Im System des Kommunalen Finanzausgleichs lassen sich grundsätzlich zwei Arten von Verteilungsinstrumenten unterscheiden: Lastenausgleiche und Schlüsselzuweisungen. Des Weiteren kann innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems entschieden werden, ob die Mittel stärker pauschalisiert mittels eines Hauptansatzes verteilt werden oder zusätzliche Nebenansätze für spezifische Bedarfstatbestände eingerichtet werden.

Die *Gewährung von Zuweisungen im Rahmen eines Lastenausgleiches* (auch „Zweckzuweisungen“ oder „Sonderlastenausgleich“) wird zumeist dann verfolgt, wenn ein vorgegebenes Sachziel im Vordergrund steht. Dabei handelt es sich um eine gezielte Unterstützung von Kommunen, in denen bestimmte Sonderbedarfe vorliegen und die im Wege des Kommunalen Finanzausgleichs ausgeglichen werden sollen. Kommunalindividuelle, eigene Finanzierungsmöglichkeiten werden hierbei bewusst als nachrangig betrachtet. Die eigene Finanzkraft einer Kommune spielt für die Verteilung eines Lastenausgleichs bzw. einer Zweckzuweisung keine Rolle.⁷⁹ Die vom Landesgesetzgeber intendierte oftmals mit Allokationszielen begründete Steuerung der Mittelverteilung wird in diesem Fall als wichtiger erachtet als die Subsidiarität und distributive Teilziele. Ob die Mittelverteilung effizient erfolgt, hängt von der Übereinstimmung zwischen den Prioritäten des Landes und der Kommune ab, und ist somit keinesfalls automatisch gegeben. Abzugrenzen sind die Lastenausgleiche von den speziellen Bedarfszuweisungen, die lediglich für einen exakt abgegrenzten Teil der Kommunen gewährt werden.

Einige charakteristische Eigenschaften von Zweckzuweisungen stehen jedoch in einem Spannungsverhältnis mit dem Grundcharakter des Kommunalen Finanzausgleichs. So werden die Mittel für Lastenausgleiche von der Finanzausgleichsmasse in der Regel vorab entnommen. Dabei muss festgehalten werden, dass die Finanzausgleichsmasse begrenzt ist und jede Veränderung bei den Zweckzuweisungen und Lastenausgleichen direkte Auswirkungen auf das verfügbare Volumen des Schlüsselzuweisungssystems hat. Die Finanzierung von Lastenausgleichen wird in der Regel durch einen Vorwegabzug aus der Finanzausgleichsmasse realisiert. „Vorweg“ bezeichnet dabei den Umstand, dass die Mittel nicht mehr für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung stehen. Um dies auszugleichen, wird in einigen Fällen die FAG-Masse neben der „normalen“ Dotierung durch zusätzliche Mittel aus dem Landeshaushalt für spezifische Aufgabenbereiche aufgestockt (umfangreich z. B. in Baden-Württemberg). Die Verteilung der Mittel wird dann zwar im Finanzausgleichsgesetz geregelt, die Mittel stammen aber nicht aus der FAG-Masse. Insgesamt haben Lastenausgleiche/Zweckzuweisungen viele Gemeinsamkeiten mit Zuweisungen aus den Fachförderprogrammen des Landes, werden aber aus Mitteln finanziert, die gleichsam für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung stehen könnten. Diese „Steuerung des Landes mit Finanzmitteln der Kommunen“ ist durchaus kritisch zu sehen, weshalb jede Zweckzuweisung im KFA nur auf Basis einer fundierten sachlichen Begründung eingeführt und erhalten werden sollte. Auch bereits eingeführte Zweckzuweisungen müssen regelmäßig neu begründet werden.

79 Die Begriffe „Lastenausgleich“, „Sonderlastenausgleich“ und „Zweckzuweisung“ werden im Text synonym verwendet. Die jeweilige Bezeichnung variiert zwischen den Finanzausgleichsgesetzen. Eine klare Abgrenzung der Zweckbindung der jeweiligen konkreten Zuweisungen lässt sich aus der in den Finanzausgleichsgesetzen genutzten Begrifflichkeit nicht ableiten.

Die Gewährung der *Zuweisungen im Schlüsselzuweisungssystem* ist dem entgegen vorzuziehen, wenn die kommunalindividuelle Finanzkraft bei der Verteilung der Zuweisungen gleichgewichtig zur Bedarfsseite zum Tragen kommen soll. Damit wird die Subsidiarität der Mittelgewährung realisiert und letztlich auch der Finanzausgleich, als primär durch das Schlüsselzuweisungssystem erfüllte Funktion offenbar. Finanzstärkere Kommunen erhalten somit bei gleichem Bedarfsniveau geringere Zuweisungen als finanzschwächere Kommunen – ohne dabei allerdings die Unterschiede in der Finanzkraft überzunivellieren. Gleichzeitig spiegelt sich in diesem Zuweisungsweg die interkommunale Solidarität als Prinzip, soweit dieses durch die Regelsetzung des Landesgesetzgebers zu verfassungswidrig ist, wider. Dies entspricht dem Grundcharakter des kommunalen Finanzausgleichs als Unterstützungssystem der kommunalen Selbstverwaltung. Die Bedarfsmessung erfolgt nach standardisierten Kriterien, wobei die Einwohnerzahl das zentrale Bedarfsinstrument darstellt.

Weiterhin können bei der Bedarfsberechnung Nebenansätze zur Anwendung kommen, wenn die zur Verfügung stehenden Mittel einerseits zwar spezifische Bedarfe berücksichtigen aber andererseits pauschal und nicht streng zweckgebunden zugewiesen werden sollen. Hiermit wird die kommunale Selbstverwaltung hinsichtlich der Mittelverwendung gestärkt. Damit einhergeht – im Vergleich zum vorab beschriebenen Lastenausgleich – ein signifikant geringerer Einfluss des Landesgesetzgebers auf die operative Verwendung der Mittel.

Die Verteilungseffekte und der Mittelzufluss für die einzelne kommunale Einheit sind jedoch aufgrund der Komplexität und der wechselseitigen Zusammenhänge im Schlüsselzuweisungssystem nicht ohne weiteres nachvollziehbar. Dies macht vergleichende Modellrechnungen erforderlich, die jeweils das gesamte Schlüsselzuweisungssystem nachbilden müssen, um adäquate Ergebnisse bereitstellen zu können.

Es ist zu beachten, dass es sich bei Schlüsselzuweisungen um allgemeine Deckungsmittel handelt, die zur allgemeinen Finanzierung kommunaler Aufgaben ohne Zweckbindung dienen. In Bezug auf die jeweils zur Diskussion stehenden Aufgabenbereiche ist daher zu entscheiden, ob es sich bei diesen um allgemeine Aufgaben (i. S. d. Finanzierung durch allgemeine Deckungsmittel) oder vielmehr um bewusst abgegrenzte Aufgaben handelt, die nach dem Willen des Landesgesetzgebers nicht pauschal durch allgemeine Deckungsmittel finanziert werden sollen.

Eine investive Bindung von Schlüsselzuweisungen ist grundsätzlich denkbar, jedoch unter dem Gesichtspunkt der Ausgewogenheit zwischen allgemeiner Aufgabenerfüllung und investiven Erfordernissen zu betrachten.

Allgemeine Schlüsselzuweisungen ohne Zweckbindung steigern prinzipiell die allokative Effizienz der Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen in den Kommunen, da über deren Verwendung vor dem Hintergrund jeweils örtlich vorliegender Präferenzen und Bedarfe dezentral entschieden wird. Eine zielgerichtete Förderung bestimmter Aufgabenbereiche durch den Landesgesetzgeber ist demgegenüber nicht möglich. Insofern können Schlüsselzuweisungen sehr viel besser als zweckgebundene Zuweisungen den verfassungsrechtlichen Anspruch der kommunalen Selbstverwaltung erfüllen, weshalb sie den Schwerpunkt der Mittelverwendung innerhalb der FAG-Masse bilden sollten.

5.2 Nutzung von Lastenausgleichen

In den 13 Flächenländern findet sich eine breite Vielfalt bezüglich der Nutzung zweckgebundener Lastenausgleiche. In der Tabelle 9 sind die in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder geregelten Zweckzuweisungen aufgeführt. Hierbei wurde die Aufstellung auf solche Zuweisungsarten beschränkt, die in wenigstens zwei Ländern zu finden sind. Neben den dargestellten Einzelzuweisungen finden sich in jedem Land spezifische Besonderheiten, sodass in jedem Land weitere, in der Tabelle unter „sonstige“ subsumierte Zuweisungen existieren.

Die Zweckzuweisungen werden grundsätzlich vorab der Finanzausgleichsmasse entnommen. Die in der Tabelle mit einem Sternchen markierten Zweckzuweisungen sind zudem dadurch gekennzeichnet, dass eine zumindest komplementäre Finanzierung aus weiteren Quellen erfolgt, in der Regel aus dem Landeshaushalt. In diesen Fällen wird die Zuweisung zwar im Finanzausgleichsgesetz geregelt, die Mittel stammen aber nur zum Teil aus der FAG-Masse (Vorwegabzug aus der FAG-Masse plus zusätzliche Zuweisung aus einer Haushaltsstelle). Eingeschlossen sind hierbei auch die Fälle, in denen die Finanzierung der Zweckzuweisung vollständig außerhalb der FAG-Masse erfolgt, aber innerhalb des Finanzausgleichsgesetzes geregelt ist. Typischerweise werden hier spezifische Einnahmen des Landes (insbesondere Zuweisungen des Bundes) zweckgebunden an die Gemeinden weitergegeben. Diese Fälle sind in die Tabelle aufgenommen, da die korrespondierenden Mittel, wie die Praxis in anderen Ländern zeigt, grundsätzlich auch in die FAG-Masse integriert werden könnten. Des Weiteren soll die Wirkung der bereits genannten „Goldenen Zügel“ für die Kommunen deutlich werden, die innerhalb der Finanzausgleichsgesetze definiert werden.

In der Darstellung sind auch Zuweisungen enthalten, die als Bedarfszuweisungen gewährt werden, also nicht nach festen Verteilungsschlüsseln, sondern mit Hilfe eines mehr oder weniger umfangreichen einzelfallbezogenen Antragsverfahrens unter Beteiligung der relevanten Ministerien ausgereicht werden.

Sehr regelmäßig vertreten sind Zweckzuweisungen für die Bereiche Kindertagesbetreuung, Schule und Schülerbeförderung. Für Schulen und Kitas werden die Zuweisungen angesichts des aktuell noch bestehenden Ausbaubedarfs vorrangig mit einer investiven Bindung ausgereicht, für die Schülerbeförderung werden sie dagegen für die laufende Aufgabenerfüllung bereitgestellt. In aller Regel findet die Finanzierung durch einen Abzug von der Finanzausgleichsmasse und damit zu Lasten der Schlüsselzuweisungen statt.

Eine zweite regelmäßig auftretende Regelung ist die zu Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (auch „Mehrbelastungsausgleiche“). Damit werden Kommunen für Aufgaben kompensiert, die ihnen von Seiten des Landes zugewiesen wurden bzw. die eine Standarderhöhung erfahren haben. Interessanterweise werden für diese Zwecke nur in zwei Fällen (BY, BB) zusätzliche Mittel aus dem Landeshaushalt mobilisiert. In den übrigen Fällen findet die Finanzierung zu Lasten der Schlüsselmasse statt. Abzugsgrenzen sind die Ausgleichssysteme in Sachsen-Anhalt und Thüringen, bei denen aufgrund der bedarfsorientierten Ausgestaltung die Ausgleiche für übertragene Aufgaben eine herausgehobene Bedeutung besitzen.

Tabelle 9: Zweckzuweisungen nach Aufgabenbereichen 2013

Aufgabenbereich / Land	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST ^a	SH	TH ^a	Häufigkeit
Kindertagesstätten	X	X		X		X	X	X	X	X		X*	X	10
Schulen	X	X	X	X			X	X	X	X			X	9
Schülerbeförderung	X*	X*			X			X			X		X	6
Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	X	X*	X*		X	X			X	X	X		X	9
Investitionspauschale	X	X		X			X		X		X	X*		7
Straßenlasten	X*	X*		X				X		X	X	X		7
ÖPNV	X*	X*		X	X			X	X					6
Wasser-/Abwasserwirtschaft		X*		X*			X	X		X				5
Abfallentsorgung		X*		X				X						3
Krankenhäuser				X				X	X	X				4
Sozialhilfelasten SGB II	X		X*	X							X			4
Sozialhilfelasten SGB VIII				X							X			2
Sozialhilfelasten SGB XII	X	X		X			X				X			5
Kultur (Theater, Orchester, Bibliotheken, Museen u.ä.)			X	X	X			X		X		X		6
Umwelt	X			X				X						3
Wohnraum, Städtebau				X				X	X	X				4
Sportförderung	X			X			X	X						4
Aus-, Fort- und Weiterbildung	X	X											X	3
Datenverarbeitung										X		X*		2
Brandschutz					X*			X*		X		X*		4
zentrale Orte			X		X			X						3
Gebietsreform/Zusammenschlüsse					X			X		X		X*	X	5
Sonstige	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	

* Finanzierung zumindest teilweise durch zusätzliche Mittel außerhalb der FAG-Masse

a) Die Finanzausgleichssysteme in Sachsen-Anhalt und Thüringen sind im Grundsatz bedarfsorientiert, daher haben die Ausgleichs für übertragene Aufgaben eine zentrale Bedeutung.

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder.

Typisch sind auch Zweckzuweisungen für Straßenbaulasten sowie für Infrastrukturlasten, die der Daseinsvorsorge zuzurechnen sind bzw. ihr nahe stehen (Wasser, Abwasser, Abfall, ÖPNV, Krankenhäuser). Mehrheitlich sind diese mit einer investiven Bindung versehen. In sieben Ländern wird den Kommunen im Finanzausgleich eine Investitionspauschale zur Verfügung gestellt, die zwar investiv gebunden aber nicht fest an konkrete Aufgabenbereiche gekoppelt ist. Interessanterweise ist die Investitionspauschale in vielen Ländern nicht komplementär zu speziellen Investitionszuweisungen, sondern unterstützt diese zusätzlich. Für Straßenlastenausgleiche werden teilweise Mittel aus dem Landeshaushalt entnommen, die mit den Kompensationszahlungen an die Länder im Zusammenhang mit dem Übergang der Kraftfahrzeugsteuer an den Bund stehen.

Zu einer weiteren Gruppe können spezielle Zuweisungen für die Belastungen aus kommunalen Sozialausgaben im Rahmen der Sozialgesetzbücher II, VIII und XII zusammengefasst werden. Da Zuweisungen für Kindertagesstätten oftmals separat geregelt sind, verbleiben nur in zwei Fällen weitere Zuweisungsströme für die Jugendhilfe nach dem SGB VIII. In drei Fällen sind sowohl für das SGB II als auch das SGB XII spezielle Zuweisungen für die örtlichen Träger eingerichtet.⁸⁰ Im Falle Brandenburgs werden die Zuweisungen, die das Land aus den sog. „Hartz-IV-SoBEZ“ erhält, über einen Lastenausgleich im BbgFAG an die Kommunen weitergeleitet.⁸¹

Zweckzuweisungen werden allerdings nicht nur für kommunale Aufgabenbereiche gewährt, die vergleichsweise hohe Pflichtigkeitsgrade aufweisen, sondern auch für freiwillige Teile des kommunalen Aufgabenkanons. So existieren Zweckzuweisungen für Kultur-, Umwelt- und Sportförderung sowie für städtebauliche Vorhaben. Auch für die Weiterbildung kommunaler Angestellter und Mandatsträger sowie für Datenverarbeitung und E-Government-Projekte werden teilweise Mittel als Zweckzuweisungen zur Verfügung gestellt.

In vier Ländern sind im Kommunalen Finanzausgleich Zweckzuweisungen für den Brandschutz vorgesehen. Mehrheitlich werden hierfür Teile aus dem Aufkommen der Feuerschutzsteuer zweckgebunden an die Kommunen weitergereicht.

Interessant sind spezielle Zweckzuweisungen für zentrale Orte, die in drei Ländern mit eher ländlichem Charakter zum Einsatz kommen, in denen sich die Zentren nicht durch eine auffällig hohe Einwohnerzahl auszeichnen (BB, MV, RP). Hiermit sollen die zentralörtlichen Funktionen unabhängig von der Finanzkraft unterstützt werden. Da in Mecklenburg-Vorpommern und in Rheinland Pfalz Hauptansätze ohne Einwohnerveredelung genutzt werden, werden die Zentren (Grund-, Mittel- und Oberzentren) über die Zweckzuweisungen für die Übernahme von zentralörtlichen Funktionen entschädigt.

80 Die überörtlichen Träger, die in einigen Ländern eingerichtet sind, werden in der Regel nicht durch den KFA finanziert. Eine Ausnahme bilden die Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen.

81 Die Weitergabe der „Hartz-IV-SoBEZ“ nach § 11 Abs. 3a FAG (Bund) ist in den Ländern sehr unterschiedlich geregelt. Anders als im skizzierten Verfahren in Brandenburg werden die Mittel in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt außerhalb des KFA an die Kommunen zugewiesen, wozu spezielle Ausführungsgesetze zum SGB II dienen. In Thüringen werden die SoBEZ in die Finanzausgleichsmasse integriert und bei den Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben mittels eines Soziallastenansatzes gesteuert.

In fünf Ländern werden aus der FAG-Masse Zweckzuweisungen für Gemeindezusammenschlüsse finanziert. In einem Fall werden diese durch zusätzliche Landesmittel unterstützt. In der Regel handelt es sich dabei um Prämien mit einer festen Zuweisung je Einwohner.

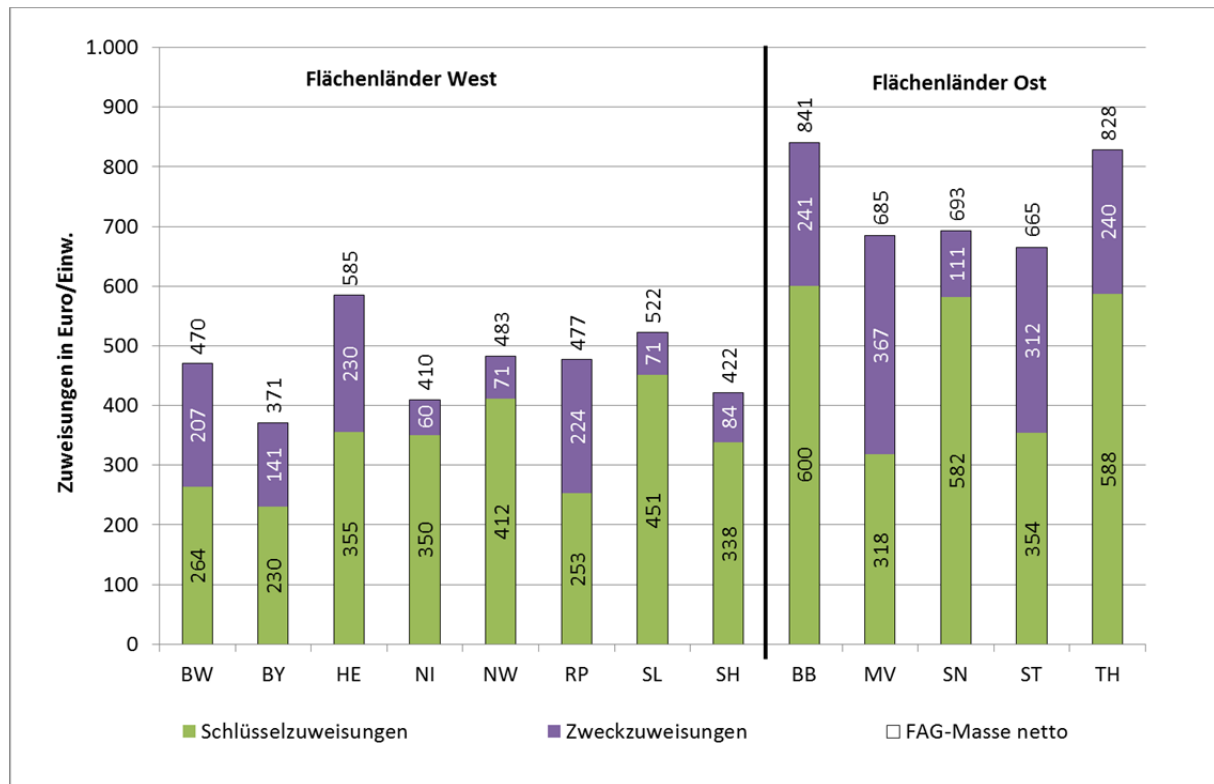
Wie bereits eingangs erwähnt wurde, existieren in jedem Land weitere, fiskalisch in der Regel sehr wenig bedeutsame Zweckzuweisungen für einzelne Aufgaben, die unter der Rubrik „Sonstige“ zusammengefasst sind.

In der Gesamtschau lässt sich feststellen, dass in einigen Ländern offenbar eine Politik verfolgt wird, möglichst viele Teilbereiche der kommunalen Aufgabenerfüllung mit einer separaten Finanzierungsquelle neben den allgemeinen Schlüsselzuweisungen auszustatten (BW, BY, HE, RP, SN). Nur Niedersachsen verzichtet weitgehend auf ein System von Zweckzuweisungen. Im „Mittelfeld“ herrscht eine große Heterogenität der gewählten Zuweisungsarten. Am häufigsten finden sich Lastenausgleiche für Schule und Kitabereich sowie einer Investitionspauschale und einem Mehrbelastungsausgleich für übertragene Aufgaben.

Hinsichtlich der fiskalischen Bedeutung der Zweckzuweisungen und deren Struktur zeigen sich – ebenso wie in der Auswahl der korrespondierenden Aufgabenbereiche – große Unterschiede zwischen den Flächenländern. Einige Länder, wie Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein oder Sachsen weisen eine deutliche Dominanz des Schlüsselzuweisungssystems innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs auf. Andere, wie Bayern, Baden-Württemberg oder Hessen, haben eine Vielzahl von Lastenausgleichen in den Finanzausgleich integriert, die in der Summe bis zu 50 % der gesamten Finanzausgleichsmasse einnehmen. Spiegelbildlich hierzu ist das Volumen der Fachförderung aus den Landeshaushalten tendenziell geringer ausgeprägt. Eine weniger umfangreiche Ressortförderung wird demnach tendenziell durch eine höhere Dotierung der Zweckzuweisungen kompensiert.

Auch in den beiden Ländern mit einem bedarfsorientierten System fließt mehr als die Hälfte der Finanzausgleichsmasse in die Schlüsselmasse. In Sachsen-Anhalt sind es 53 %, in Thüringen sogar 71 %. Dies zeigt, dass die strikte Bedarfsorientierung (auf Basis von modifizierten Ist-Ausgaben) bei der Dotierung der FAG-Masse mit einer Dominanz der finanzkraftabhängig gewährten Schlüsselzuweisungen einher gehen kann. Freilich macht dies eine Steuerung mittels Haupt- und Nebenansätzen erforderlich (Abschnitt 6.3), welche die Bedarfstatbestände sachgerecht widerspiegelt.

Aus den Verhältnissen kann abgelesen werden, wie stark subsidiär der Kommunale Finanzausgleich ausgelegt ist. In Ländern mit einem hohen Anteil von Schlüsselzuweisungen an der Ausgleichsmasse sind die höchsten Ausgleichseffekte zu erwarten. Da Zweckzuweisungen dagegen in der Regel unabhängig von der Steuerkraft verteilt werden, sind die angleichenden Effekte geringer und größere Unterschiede in der Finanzausstattung werden konserviert. Entsprechend dieser strukturellen Unterschiede sind auch die einzelnen Komponenten bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen unterschiedlich im Fokus. Länder mit einem hohen Gewicht der Schlüsselzuweisungen werden sich stärker auf eine zielführende Ausgestaltung der Finanzkraft- und Finanzbedarfsberechnung konzentrieren. Bei einer stärkeren Rolle der Zweckzuweisungen ist zu beachten, dass ähnliche Tatbestände nicht doppelt gefördert werden (über Schlüssel- und Zweckzuweisungen).

Abbildung 11: Struktur der Zuweisungen innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs (netto) 2013

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Finanzausgleichsgesetze 2013, Haushaltspläne der Länder 2013.⁸²

5.3 Bedarfzuweisungen

Die Bedarfzuweisungen zählen zu den allgemeinen Zuweisungen. Sie werden in der Mehrzahl der Länder über einen Ausgleichsstock oder Ausgleichsfonds ausbezahlt. Die Bestimmungszwecke für die Auszahlung dieser Zuweisungen variieren zwischen den einzelnen Bundesländern. Generell werden Bedarfzuweisungen an kommunale Körperschaften gezahlt, die besonderen finanziellen Belastungen und Härten ausgesetzt sind. Ein weiterer wichtiger Grund für die Ausreichung ist die Haushaltskonsolidierung. Daneben existieren in den einzelnen Finanzausgleichsgesetzen noch weitere spezifische Bedarfssituationen, in denen Bedarfzuweisungen gezahlt werden wie z. B. zur Förderung der Verwaltungskooperation (Mecklenburg-Vorpommern), zur Durchführung von Investitionsmaßnahmen (Brandenburg) oder zur Förderung von Maßnahmen zur Bewältigung des demografischen Wandels (Sachsen). Auch wenn die Bedarfzuweisungen formal nicht zweckgebunden sind, ist deren Aus-

⁸² Die Aufteilung basiert im Wesentlichen auf der Berechnung der Schlüsselzuweisungen. Die Zweckzuweisungen ergeben sich als Restante, sodass sie auch die Bedarfzuweisungen/Ausgleichsstöcke enthalten. Angegeben sind die Nettozuweisungen unter Berücksichtigung der „Eigenleistungen“ der Kommunen, die sie über Finanzausgleichumlagen u. ä. erbringen.

zahlung insbesondere wenn sie zur Haushaltskonsolidierung ausgereicht werden, meist an strenge Bedingungen geknüpft.⁸³

Die Mittel für die Bedarfszuweisungen werden in der Regel der Finanzausgleichsmasse vorweg entnommen. Sie können jedoch auch teilweise durch Mittel aus dem Landeshaushalt ergänzt werden. So hat Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2012 einmalige Zuweisungen an den „Kommunalen Aufbaufonds“ und den „Ergänzenden Hilfen zum Erreichen des dauerhaften Haushaltsausgleichs“ geleistet. In den meisten Bundesländern ist die Höhe der Bedarfszuweisungen als absoluter Betrag oder Vomhundertsatz der FAG-Masse im Gesetz festgeschrieben. Von den Ländern mit Absolutangaben stellt Baden-Württemberg mit einem Ausgleichsstock in Höhe von 87 Mio. Euro seinen Kommunen die höchsten Bedarfszuweisungen zur Verfügung. Die Bedeutung der Bedarfszuweisungen im Vergleich zu den Gesamtzahlungen, die im Wege des Kommunalen Finanzausgleichs an die Kommunen fließen, ist jedoch sehr gering.⁸⁴

Die Verteilung und Verwendung der Zuweisungen erfolgt nicht regelgebunden, sondern wird durch die Landesverwaltung festgesetzt. Hier zeichnet oft das Innenministerium im Einvernehmen mit dem jeweiligen Finanzministerium verantwortlich, sofern nicht das Finanzministerium allein für den KFA zuständig ist.

In der praktischen Umsetzung zeichnen sich die Bedarfszuweisungen durch eine enorme Heterogenität aus, die eng mit den jeweiligen strukturellen Herausforderungen in den einzelnen Ländern verknüpft ist. In der nachfolgenden Tabelle 10 sind die jeweiligen Regelungen in den einzelnen Ländern anhand verschiedener Kriterien systematisch dargestellt.

83 Vgl. Schwarting (2006), S. 152.

84 Vgl. Schwarting (2006), S. 152.

Tabelle 10: Bedarfszuweisungen 2013

Land	rechtl. Grundlage	Art der Bedarfszuweisung	Bestimmungszweck	festgelegtes Volumen im FAG	Besonderheit	zuständiges Ministerium
BW	§§ 13 und 14 FAG-BW	Ausgleichsstock	1.) Hilfe zu Errichtung kommunaler Einrichtungen, wenn Leistungsfähigkeit überbeansprucht 2.) Milderung besonderer Belastungen, soweit sie unbillige Härte bedeuten 3.) Hilfe zum Haushaltsausgleich	87 Mio. Euro	Aufteilung der Mittel auf die Regierungsbezirke: 65 % nach der um die Mehrzuweisungen gekürzten Summe der Schlüsselzahlen der Gemeinden im vorangegangenen Jahr 35 % nach der Fläche je Einwohner der Gemeinden, die im vorangegangenen Jahr Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft erhalten haben	Innenministerium, Finanz- und Wirtschaftsministerium
BY	Art 11 BayFAG	Bedarfszuweisungen in Form von Zuweisungen und rückzahlbaren Überbrückungshilfen	außergewöhnliche Lagen und besondere Aufgaben Ausgleich von Härtefällen	-	-	Finanzministerium im Einvernehmen mit Staatsministerium des Innern
BB	§ 16 Bbg-FAG	Ausgleichsfonds	1.) Schuldendiensthilfen wegen Hochverschuldung 2.) die Sicherstellung der Grundausstattung zur Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben 3.) Hilfen für die Durchführung notwendiger und unabweisbarer Investitionsmaßnahmen oder von Investitionsmaßnahmen mit besonderer überörtlicher oder überregionaler Bedeutung 4.) den Ausgleich besonderer Härten in Durchführung dieses Gesetzes und des Gemeindefinanzreformgesetzes 5.) die Unterstützung der Verwaltungsmodernisierung 6.) die Unterstützung bei der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben im Brand- und Katastrophenschutz	45 Mio. Euro (2013 - 2015); 40 Mio. Euro (ab 2016)	Mittel in den Jahren 2013 bis 2015 auch für Aufgabenträger der Trinkwasser- und Abwasserentsorgung	Innenministerium
HE	§ 28 HessFAG	Landesausgleichsstock	1.) Zinsdiensthilfen 2.) Zuweisungen bei außergewöhnlichen Belastungen oder Härten	-	-	Das für die Kommunalaufsicht zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium
MV	§§ 20-22 FAG-MV	Sonderbedarfszuweisungen	für Investitionen bei außergewöhnlichen Lagen oder besonderen Aufgaben Förderung der Verwaltungskooperation oder Verwaltungsfusionen oder bei besonderem öffentlichen Interesse	19 Mio. Euro	-	Innenministerium mit zuständigen Fachministerien
		Kommunaler Aufbaufonds	Zinshilfen und Darlehen für investive Zwecke Zinshilfen und Darlehen für Umschuldungen	7 Mio. Euro	2012 einmalige Zuweisung von 50 Mio. Euro durch das Land	Innenministerium
		Ergänzende Hilfen zum Erreichen des dauerhaften Haushaltsausgleichs	zum Ausgleich unvermeidbarer Finanzmitteldefizite weitergehende Konsolidierungshilfen	15 Mio. Euro	2012 einmalige Zuweisung von 100 Mio. Euro durch das Land	Innenministerium im Benehmen mit der unteren Rechtsaufsichtsbehörde
NI	§ 13 NFAG	Bedarfszuweisungen	bei außergewöhnlicher Lage oder besonderen Aufgaben	1,6 v. H. der Zuweisungsmasse	-	Innenministerium
NW	§§ 19 & 19a GFG 2012	Zuweisungen zur Überwindung außergewöhnlicher unvorhersehbarer Belastungssituationen	1.) Kurortehilfe 2.) Abwassergebührenhilfe 3.) Gaststreitkräftestationierungshilfe 4.) Kulturpflegehilfe 5.) Abmilderung von Härten und außergewöhnlichen/unvorhersehbaren finanziellen Belastungssituationen	29,645 Mio. Euro	-	-
		Zuweisungen zur Abmilderung der Wirkungen der Strukturveränderungen bei der Bedarfsermittlung für die Bemessung der SZW (Abmilderungshilfe)	Abmilderungshilfen im Zusammenhang mit Strukturveränderungen im gemeindlichen Schlüsselzuweisungssystem	-	ab Verlustprozentsatz von 16 v. H. wird Differenz voll ausgeglichen	Ministerium für Inneres und Kommunales; Finanzministerium
RP	§§ 17, 17a, 17b LFAG	Ausgleichsstock	1.) Finanzierung von Maßnahmen, die andernfalls von einer Mehrheit kommunaler Gebietskörperschaften durchgeführt werden, soweit die Umlegung unzumutbar ist 2.) Durchführung von Musterprozessen 3.) Unterstützung bei der Bewältigung außergewöhnlicher Belastungen aus der Wahrnehmung von Auftragsangelegenheiten und Hilfe wegen einer außerordentlichen Lage im Einzelfall	-	-	fachlich zuständiges Ministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium nach Anhörung des Innenausschusses des Landtags
		Zuweisungen zur Förderung freiwilliger Maßnahmen zur Optimierung der kommunalen Strukturen	Optimierung kommunaler Strukturen (Eingemeindungen, Fusionen etc.)	-	-	-
		Zuweisungen aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz	Entschuldungshilfen	-	Entschuldungsfonds läuft von 2012 bis 2026	-

SL	§ 16 KFAG	Ausgleichsstock	1.) Ausgleich für Härten in Auswirkung des Finanzausgleichs 2.) Förderung und Koordinierung des öffentlichen Personennahverkehrs 3.) Zuweisungen zum Ausgleich der laufenden sächlichen Schullasten 4.) Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Kommunen	6,04 v. H. der FAG-Masse	-	-
SN	§ 22 SächsFAG	Zuweisungen zum Ausgleich besonderen Bedarfs	1.) Haushaltskonsolidierung 2.) Überwindung außergewöhnlicher und struktureller Belastungen 3.) Förderung der Einstellung von Studenten des gehobenen Dienstes der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung Meißen 4.) Förderung von Eingliederungen und Vereinigungen von Gemeinden 5.) Aufbau und die Unterhaltung eines kommunalen Basisdatennetzes 6.) vorübergehenden Ausgleich von Schlüsselzuweisungsverlusten im Zuge von Einkreisungen 7.) Unterstützung von vorübergehenden Anpassungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Übernahme der kreislichen Aufgaben 8.) Förderung von Maßnahmen für die Bewältigung des demografischen Wandels	50 Mio. Euro	-	Finanzministerium
ST	§ 17 FAG LSA	Ausgleichsstock	Milderung oder Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen und Notlagen im Haushalt der Kommunen	40 Mio. Euro; 4,26 Mio. Euro (2014)	-	-
SH	§§ 16a, 16b & 17 FAG SH	Konsolidierungshilfen	Haushaltskonsolidierung	60 Mio. Euro (2012 - 2018)	-	Innenministerium
		Fehlbetrags-zuweisungen	Ausgleich von unvermeidlichen Fehlbeträgen oder von unvermeidlichen Jahresfehlbeträgen der abgelaufenen Haushaltsjahre	30 Mio. Euro (2012-2018)	Mindesthöhe der Fehlbeträge von 80.000 Euro	Innenministerium
		Sonderbedarfszuweisungen	vorrangig an kreisangehörige Gemeinden, die im vergangenen Jahr Konsolidierungshilfen nach § 16 a oder Fehlbetragszuweisungen nach § 16 b erhalten haben	-	-	Innenministerium
TH	§ 24 ThürFAG	Landesausgleichsstock	1.) Durchführung der Haushaltskonsolidierung 2.) Überwindung außergewöhnlicher Belastungen 3.) Ausgleich von Härten, die sich in Einzelfällen beim Vollzug des FAG ergeben 4.) Förderung von freiwilligen Gemeindezusammenschlüssen oder Eingliederungen 5.) Förderung von neuen Kooperationen kommunaler Zusammenarbeit	-	-	Das für den kommunalen Finanzausgleich zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerium

Quelle: Eigene Darstellung, Finanzausgleichsgesetze der Länder.

6 System der Schlüsselzuweisungen

6.1 Aufteilung der Schlüsselmasse

Ist die Schlüsselmasse nach den in den vorangegangenen Abschnitten dargestellten Verfahren festgelegt, wird sie im nächsten Schritt auf die einzelnen kommunalen Gruppen (kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte, Gemeindeverbände) aufgeteilt. Hierzu kommen grundsätzlich zwei verschiedene Modi zum Einsatz:

Zum einen kann die **Teilmassenbildung nach Gebietskörperschaftsgruppen** erfolgen (sog. „Säulenmodell“). In der Regel erfolgt hierbei eine Aufteilung auf die Säulen der kreisfreien Städte, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen mit festen Anteilsquoten an der Schlüsselmasse. In einigen Ländern wird eine gemeinsame Schlüsselmasse für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden gebildet (BW, BY, NW). Eine weitere Besonderheit liegt in Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt vor, wo nicht Anteilswerte sondern absolute Euro-Werte im Gesetz angegeben sind. Auf dieser Basis sind in der Tabelle 11 zu Vergleichszwecken die korrespondierenden Anteilswerte berechnet. Die Teilmassenbildung in Sachsen erfolgt mit Hilfe eines weiteren Gleichmäßigkeitsgrundsatzes. Dieser sichert zunächst eine gleichmäßige Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel (Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen) zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum (GMG II.1) und in einer zweiten Stufe die gleichmäßige Entwicklung der Schlüsselzuweisungen zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen.⁸⁵ Auch hier sind zur besseren Vergleichbarkeit die resultierenden Prozentwerte in der Tabelle angegeben.

Dieses Vorgehen hat prinzipiell den Vorteil einer Konzentration der Umverteilungswirkungen in den entsprechenden Säulen. Die Gestaltung der Haupt- und Nebenansätze sowie deren relative Gewichtung kann somit jeweils ihre Wirkung für gut vergleichbare Körperschaften entfalten. Insbesondere die kreisfreien Städte mit besonderen zentralörtlichen Funktionen und urbanen Spezifika lassen sich somit – je nach Struktur im jeweiligen Land – zielgenau berücksichtigen.

Eine zweite Möglichkeit ist die **Teilmassenbildung nach Aufgabengruppen** (sog. „Ebenen-Modell“). Hierbei wird in der Regel eine Teilmasse für gemeindliche Aufgaben und eine zweite Teilmasse für übergemeindliche (=Kreis-)Aufgaben gebildet. In Niedersachsen und Thüringen erfolgt die Verteilung der Schlüsselmasse nach dieser Systematik, in Mecklenburg-Vorpommern ist sie auf die Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte beschränkt. Brandenburg ist insofern eine Besonderheit, als eine Abgrenzung nach gemeindlichen und Kreisaufgaben erfolgt, die kreisfreien Städte aber zusätzlich eine separate „versäulte“ Teilmasse erhalten.⁸⁶ In Schleswig-Holstein wurde ein separater Anteil für spezifische Aufgaben gebildet, die mit zentralörtlichen Funktionen einhergehen und damit überörtliche Wirkung entfalten.⁸⁷

85 Dazu ausführlich und angesichts der demografischen Entwicklungen kritisch: Lenk/Hesse (2011b), S. 14f.; 24ff.

86 Insofern wäre auch eine Zuordnung zum Säulenmodell denkbar. Die weitgehend gemeinsame Behandlung der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden führt allerdings schwerpunktmäßig zur gegenteiligen Auffassung und führt zur vorgenommenen Einordnung.

87 Aufgrund des überörtlichen Wirkungsbereiches erfolgt die Zuordnung zu den Kreisaufgaben und nicht zu den gemeindlichen Aufgaben.

Dieses Vorgehen ist nicht prinzipiell besser oder schlechter als die Verteilung auf Säulen. Vielmehr folgt es einer anderen Herangehensweise. Es geht primär um die Erfüllung von Aufgaben, während der Umstand, welcher Gebietskörperschaftstyp dafür zuständig ist, nachrangig ist. Als wesentliche Wirkung werden die Aufgaben der kreisfreien Städte gedanklich in einen Kreisanteil und einen Gemeindeanteil aufgeteilt. Sie erhalten daher Zuweisungen für beide Aufgabengruppen und sind Teil der interkommunalen Verteilungswirkungen innerhalb beider Aufgabenbereiche. Aufgrund ihrer in der Regel hohen Einwohnerzahl können die kreisfreien Städte in dieser Variante im Zusammenspiel mit den Veredlungsfaktoren sehr große Anteile des Gesamtbedarfs und damit potenziell der Schlüsselzuweisungen konzentrieren. Dies ist bei der Austarierung der Bedarfsansätze im Detail zu beachten.

In der Tabelle 11 sind die tatsächlichen Aufteilungsregelungen für die Schlüsselmasse in den 13 Flächenländern der „Säulen-“ oder „Ebenenlogik“ zugeordnet sowie die konkreten Anteilswerte angegeben. Schwierig bei der Einordnung ist der Umstand, dass Mischmodelle existieren. Ein reines Ebenen-Modell (Spalten rechts) ist in Niedersachsen und Thüringen vorgesehen, in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern nehmen die kreisfreien Städte abweichende Rollen ein. Im Saarland werden nur investive Teile der Schlüsselmasse nach Ebenen verteilt. Bei den Säulenmodellen (Spalten Mitte) sind neben der Verteilung auf drei Säulen (kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte, Landkreise) je nach den jeweiligen Strukturen auch abweichende Konzepte möglich (insbesondere in Nordrhein-Westfalen mit einer Teilmasse für die Landschaftsverbände oder im Saarland, wo es keine kreisfreien Städte gibt).

In Rheinland-Pfalz wird auf die Angabe von festen Quoten oder eine definierte ex-ante-Verteilung (fast) gänzlich verzichtet. Gleichwohl findet systematisch eine Teilversäulung der Schlüsselmasse statt. Die Schlüsselzuweisungen B werden zunächst mit Hilfe von Pro-Kopf-Festbeträgen auf die kommunalen Säulen verteilt, wobei für die kreisangehörigen Gemeinden noch zwischen großen kreisangehörigen Städten auf der einen sowie Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden auf der anderen Seite differenziert wird. Die verbleibende Schlüsselmasse wird danach für alle Kommunen in einer gemeinsamen Teilmasse gebündelt. Die Berechnung des Finanzbedarfs und der Finanzkraft erfolgt dann in einem gemeinsamen Verfahren, wobei wiederum eine Differenzierung nach Kommunaltypen erfolgt (§ 11, 12 LFAG). Diese Systematik ist sicherlich sehr flexibel, jedoch von einer gewissen Intransparenz charakterisiert, die aus der erforderlichen umfangreichen Differenzierung bei der Berechnung resultiert. Interkommunale Verteilungswirkungen durch Veränderungen bei den Bedarfs- und Finanzkraftgrößen sind in ihrer Wirkung ex-ante kaum abschätzbar. Der Anteil der kommunalen Säulen an der Gesamtschlüsselmasse lässt sich für Rheinland-Pfalz nur ex-post bestimmen. Die Vergleichstabelle enthält exemplarisch die Daten des Jahres 2010, die vom Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz veröffentlicht sind.⁸⁸

88 Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2011), S. 13f.

Tabelle 11: Aufteilung der Schlüsselmasse

Land	rechtl. Grundlagen	Aufteilung nach Gebietskörperschaftsgruppen "Säulenmodelle"					Aufteilung nach Aufgaben "Ebenenmodelle"	
		kreisangehörige Gemeinden	kreisfreie Städte	Kreisfreie Städte <u>und</u> kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	Landschaftsverbände	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben
BW	§ 3 FAG BW		4,92 v. H.	74,10 v. H.	20,98 v. H.			
BY	Art. 1 Abs. 3 BayFAG			64 v. H.	36 v. H.			
BB	§ 5 Abs. 2 BBgFAG		4,2 v. H.				67,8 v. H.	28 v. H.
HE	§ 7 FAG HE	45,7 v. H.	20,1 v. H.		34,2 v. H.			
MV	§ 11 Abs. 2 + § 12 Abs. 2 FAG MV	39,557 v. H. (ohne große kaG)	23,330 v. H. (inkl. große kaG)		36,913 v. H.		72,425 v. H. der Schlüsselmasse der KfS	27,575 v. H. der Schlüsselmasse der KfS
NI	§ 3 NFAG						49,2 v. H.	50,8 v. H.
NW ^a	§ 6 GFG 2012			ca. 78,48 v. H.	ca. 11,71 v. H.	ca. 9,81 v. H.		
RP	Stand: 2012	39,0 v. H.	20,8 v. H.		40,2 v. H.			
SL	§ 7 KFAG	67,77 v. H.			23,63 v. H.		2,54 v. H. Investitionsstock 6,04 v. H. Ausgleichsstock	
SN ^b	§ 4 Abs. 3 SächsFAG	34,62 v. H.	41,76 v. H.		23,62 v. H.			
ST ^c	§ 12 Abs. 1 FAG ST	ca. 51,9 v. H.	ca. 28,5 v. H.		ca. 19,6 v. H.			
SH	§ 7 Abs. 2 + § 12 Abs. 1 + § 15 FAG SH	40 v. H.	20,41 v. H.		28,18 v. H.			11,41 v. H. (übergem. Aufgaben)
TH	§ 7 ThürFAG						41,3 v. H.	58,7 v. H.

a) Das GFG 2013 ist zum Zeitpunkt der Untersuchung noch nicht durch den Landtag beschlossen; Im Gesetz sind Absolutwerte angegeben. Die Prozentwerte wurden auf dieser Basis berechnet.

b) Das Gesetz verweist nicht auf explizite Anteile sondern auf die horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsätze (GMG II.1 und II.2)

c) Das Gesetz weist Absolutwerte aus. Die Prozentwerte sind auf dieser Basis berechnet.

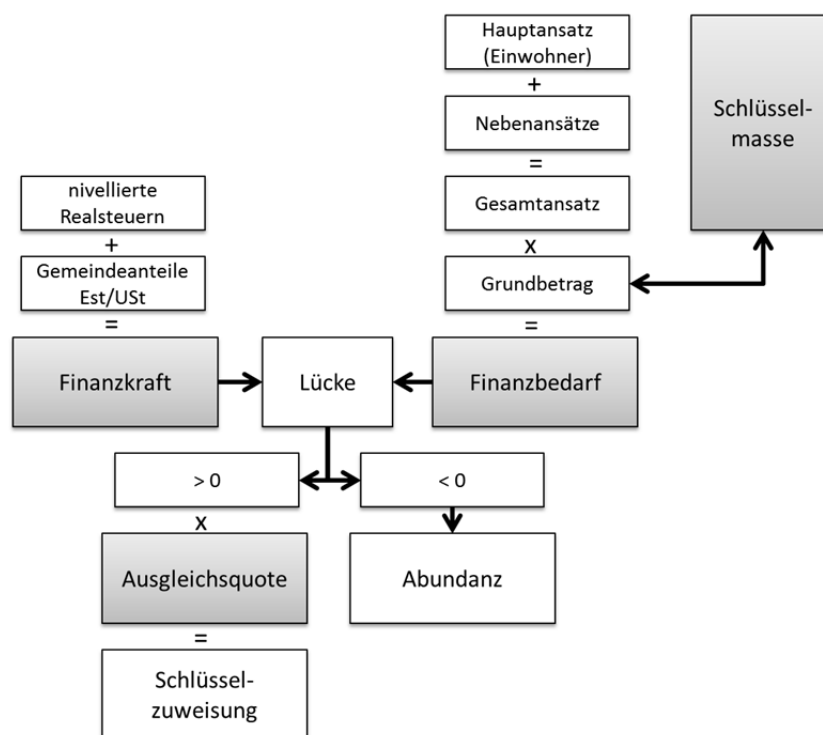
Quelle: Eigene Darstellung, Finanzausgleichsgesetze und Haushaltsgesetze der Länder, Stand 2013.

6.2 Grundmodell Schlüsselzuweisungen

Bei allen Unterschieden in den Detailregelungen folgen alle Schlüsselzuweisungssysteme einem deckungsgleichen Grundschema, das kurz erläutert werden soll. Grundsätzlich wird für jede kommunale Einheit (kreisangehörige Gemeinde, kreisfreie Stadt, Landkreis) ein Vergleich zwischen der individuellen Finanzkraft und dem individuellen Finanzbedarf hergestellt. Resultiert eine Lücke, so wird diese in Höhe der Ausgleichsquote geschlossen und die Kommune erhält Schlüsselzuweisungen. Allen Systemen in den Flächenländern ist dabei gemeinsam, dass sowohl auf der Seite der Finanzkraft/Steuerkraft als auch auf der Seite des Finanzbedarfs Standardisierungen vorgenommen werden, die in den nachfolgenden Kapiteln eingehend untersucht werden. Die Finanzkraft besteht im Wesentlichen aus den nivellierten Realsteuern sowie den Gemeindeanteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer. Auf der Bedarfsseite stehen keine monetären Größen sondern standardisierte Bedarfsgrößen, die sich zum einen auf einen einwohnerbasierten Hauptansatz und zum anderen auf eine unterschiedlich große Zahl von Nebenansätzen stützen. Um rechnerisch den Vergleich zur Finanzkraft herstellen zu können, werden die Bedarfsansätze, die in unterschiedlichen Dimensionen gemessen werden können, addiert und mit einem einheitlichen Grundbetrag in Euro multipliziert. Damit steht auch auf der Bedarfsseite eine Größe in Euro, auf deren Basis die Lücke und damit die Schlüsselzuweisungen berechnet werden können. Der Grundbetrag ergibt sich als rechnerische Größe innerhalb des Systems und wird so festgesetzt, dass die Schlüsselmasse aufgebracht wird. Die drei Größen Finanzbedarf, Finanzkraft und Ausgleichsquote bestimmen in einem Dreiecksverhältnis die relativen Gewichte der Kommunen zueinander, der Grundbetrag sorgt dafür, dass die vorgegebene Schlüsselmasse nach diesen Gewichten verteilt wird.

Ändert sich eine der genannten Größen, also die Schlüsselmasse, die Finanzkraft, der Ausgleichsgrad oder ein bedarfsbestimmender Ansatz, so wirkt sich dies bei Konstanz der übrigen Faktoren immer durch die Anpassung des Grundbetrags aus, der eine endogene Größe des Systems darstellt. Durch Iteration wird das Gleichgewicht zwischen den Größen wiederhergestellt. Der Grundbetrag ändert sich auch, wenn sich die Bedarfsgrößen oder die Finanzkraft einer *einzelnen* Kommune spürbar verändern. Die Änderung erfolgt also stets auf der Bedarfsseite und betrifft alle im Schlüsselzuweisungssystem erfassten Kommunen.

Dieser Zusammenhang ist grundsätzlich auch sachgerecht, da somit gleichzeitig die finanziellen Möglichkeiten aller Beteiligten berücksichtigt werden. Das Schlüsselzuweisungssystem tariert die Ausreichung der Schlüsselzuweisungen so aus, dass die aus Sicht des Gesetzgebers bedeutsamen Finanzbedarfe *relativ zueinander* berücksichtigt werden. Gleichzeitig wird der subsidiäre Charakter des Finanzausgleichs deutlich, indem die Finanzkraft der einzelnen Kommune eine Rolle spielt. Die Finanzlage des Landes ist durch die Festlegung der Finanzausgleichsmasse und damit der vertikalen Verteilungslösung zwischen dem Land und der Kommunalgesamtheit berücksichtigt. Die Schlüsselmasse ist daher zunächst extern vorgegeben.

Abbildung 12: Grundmodell Schlüsselzuweisungen

Quelle: Eigene Darstellung.

Folgende Fälle sind dabei *ceteris paribus* (d. h. unter Konstanz aller übrigen Faktoren) denkbar:

- Die **Schlüsselmasse** steigt. Der Grundbetrag steigt, um die größere verfügbare Finanzmasse mit den konstanten Bedarfsmesszahlen in Einklang zu bringen. Der Finanzbedarf jeder Kommune und die Schlüsselzuweisungen steigen. Knapp abundante Kommunen können zu Zuweisungsempfängern werden. Vice versa verhält es sich bei einer sinkenden Schlüsselmasse (in den ostdeutschen Ländern etwa durch die Arithmetik des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes oder die rückläufigen Solidarpaktmittel denkbar). Kommunen mit sehr geringen Zuweisungsvolumina können dabei abundant werden, obwohl sich an ihrer originären Finanzsituation nichts geändert hat.
- Die gesamthafte **Finanzkraft** der Kommunen steigt, etwa durch höhere Steuereinnahmen oder die Ansetzung höherer Nivellierungshebesätze. Bei gegebener Schlüsselmasse und Ausgleichsquote muss auch der rechnerische Finanzbedarf steigen, damit eine volle Ausschöpfung der Schlüsselmasse erreicht wird. Dies wird durch den steigenden Grundbetrag realisiert. Daraus ergibt sich eine neue „Lücke“ zwischen der höheren Finanzkraft und dem ebenfalls rechnerisch erhöhten Finanzbedarf. Die Auswirkungen auf die einzelgemeindlichen Schlüsselzuweisungen sind davon abhängig, wie groß die individuellen Veränderungen dieser Lücke sind.⁸⁹ Gegensätzlich verhält es sich bei einem gesamthaften Absinken der kommunalen Steuerkraft, etwa durch einen konjunkturellen oder krisenbedingten Einbruch. Auch hier kann es passieren, dass Kommunen abundant werden bzw. ihren Abundanzstatus verlieren.

89 Es kann nicht pauschal festgestellt werden, dass finanzschwächere oder finanzstärkere Kommunen eher profitieren. Dies gilt sowohl für einen gleichen absoluten als auch für einen gleichen relativen Anstieg der Steuerkraft.

- Bei der Modifikation auf der **Bedarfsseite** sind die Wirkungen ähnlich zu denen bei der Finanzkraft. Bei zusätzlich eingebrachten Bedarfseinheiten erfolgt die Anpassung durch eine Absenkung des sich rechnerisch ergebenden Grundbetrags. Verändern sich die Bedarfsmesszahlen überall relativ gleich (z. B. +10 % für alle Kommunen), so ergeben sich keinerlei Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen. Verschiebungen ergeben sich hingegen, wenn die Zunahmen ungleichmäßig erfolgen. Kommunen mit überdurchschnittlicher relativer Zunahme der „Bedarfseinheiten“ profitieren, während Kommunen mit unterdurchschnittlicher relativer Zunahme geringere Zuweisungen erhalten. Auch hierbei sind Veränderungen im Abundanzstatus möglich. Vice versa verhalten sich die Vorgänge bei sinkenden Bedarfsindikatoren, z. B. im Zuge des Einwohnerrückgangs, der zudem in der Regel sehr heterogen verläuft. Hier steigt der Grundbetrag. Kommunen mit einer überdurchschnittlichen Einwohnerentwicklung können selbst bei Schrumpfung somit höhere Schlüsselzuweisungen erhalten. Sehr stark schrumpfende Kommunen wären dagegen negativ betroffen.
- Auch die Regelungen zur **Ausgleichsquote** wirken über den Grundbetrag. Bei einem höheren Ausgleichsgrad müssen die Bedarfe durch einen sinkenden Grundbetrag abgesenkt werden, um die verbleibenden Lücken stärker auffüllen zu können (die Schlüsselmasse bleibt ja konstant). Insgesamt erfolgt eine stärkere Konzentration der Mittel auf die Kommunen mit der „schwächsten“ Finanzkraft-Finanzbedarfs-Relation. Bei einer Erhöhung der Ausgleichsquote kann sich auch die Zahl der abundanten Kommunen erhöhen. Spiegelbildlich verhält es sich bei einer Absenkung der Ausgleichsquote. Hierdurch wird der Empfängerkreis der Schlüsselzuweisungen tendenziell erweitert und die Zuweisungen weniger stark konzentriert.

Kommunen, deren Finanzkraft ihren Finanzbedarf übersteigt, werden als abundant bezeichnet (von lateinisch *abundare* = „reichlich vorhanden sein“). Sie erhalten in der Regel keine Schlüsselzuweisungen. Dennoch darf Abundanz nicht automatisch mit „Reichtum“ einer Kommune gleichgesetzt werden. Sie bezeichnet lediglich eine relative Finanzstärke, bezogen auf den pauschalierten Finanzbedarf und auf das Verhältnis gegenüber den anderen ausgleichsberechtigten Kommunen. Wie gezeigt wurde, kann durch den automatischen Ausgleich zwischen den genannten Größen Abundanz auch bei einer Finanzausstattung eintreten, die nicht durch Überfluss gekennzeichnet ist. So kann eine abundante Kommune im Land A mit den für sie berechneten Größen für Finanzbedarf und Finanzkraft im Land B durchaus zu den Empfängern von Schlüsselzuweisungen gehören. Hierfür können Veränderungen sowohl bei der insgesamt verfügbaren Schlüsselmasse als auch bei Finanzkraft, Finanzbedarf oder Ausgleichsquote ursächlich sein.

Abundanz kann demnach beispielsweise dadurch erwachsen, dass die verfügbare Schlüsselmasse relativ klein, die auszugleichenden Unterschiede aber relativ groß sind. Ist dies kombiniert mit einer relativ hohen Ausgleichsquote, so werden recht viele Kommunen den Status der Abundanz erreichen, auch wenn die tatsächlich erreichte Finanzausstattung keineswegs „reichlich vorhanden“ ist. Umgekehrt können trotz enormer Unterschiede bei einer üppigen Ausstattung der Schlüsselmasse auch sehr finanzstarke Kommunen Schlüsselzuweisungen erhalten. Abundanz kann hierbei durch eine umfangreiche Schlüsselmasse, aber auch durch geringe Ausgleichsquoten und einer Ausgestaltung der Bedarfs- und Finanzkraftberechnung, die Unterschiede weniger stark kontrastiert, verhindert werden. Wie viele Kommunen in einem Land rechnerisch abundant sind, ist neben den originären Finanzkraftunterschieden vor allem von den konkreten Ausgleichsregelungen im kommunalen Finanzausgleich abhängig. Abundanz kann durchaus aktiv durch die Landespolitik gesteuert werden.

Abundante Kommunen werden in einigen Ländern zur Zahlung einer Finanzausgleichsumlage herangezogen, welche den überschießenden Teil der Finanzkraft partiell abschöpft (im Detail im Kapitel 6.6 behandelt). Dies führt zu einer Abschwächung ihrer Finanzkraft, jedoch ändert die FAG-Umlage nicht die Finanzkraftreihenfolge im Vergleich zu den ausgleichsberechtigten Kommunen.

6.3 Regelungen zur Berechnung des Finanzbedarfs

Für den Finanzausgleich stellt die Berechnung des Finanzbedarfs die schwierigste Aufgabe dar, da es keine eindeutigen Bedarfsindikatoren gibt, aus denen der tatsächliche Finanzbedarf der Kommunen quantifizierbar ermittelt werden kann. Dabei scheint dies aus theoretischer Sicht eine durchaus lösbare Aufgabe. Der gesamte kommunale Aufgabenkatalog muss eingegrenzt und anschließend die bei der effizienten Erledigung der Aufgaben entstehenden Kosten den einzelnen Aufgabenbereichen zugeordnet werden. Doch genau dies ist in der praktischen Umsetzung höchst problematisch. Zum einen ist es bis jetzt nicht gelungen, ein gemeindespezifisches Aufgabenfeld festzulegen, das sowohl die pflichtigen Aufgaben umfasst als auch den Kommunen noch genug Flexibilität für die Wahrnehmung von freiwilligen Aufgaben gewährt. Zum anderen fehlt es an einem allgemein gültigen Messkonzept für die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung, das es ermöglicht, die aufgrund unterschiedlicher struktureller oder demografischer Rahmenbedingungen in den einzelnen Kommunen divergierenden Kostenfaktoren gleichsam angemessen zu berücksichtigen.⁹⁰ Aus diesem Grund entfallen die Ist-Kosten der Aufgabenwahrnehmung als geeigneter Bedarfsindikator. Zudem bilden sie nicht unbedingt die notwendigen Ausgaben wider. Einerseits repräsentieren die Ist-Kosten zum Teil eher die Ausgabewilligkeit als die Ausgabennotwendigkeit der Kommunen. Andererseits sind durch sie diejenigen Ausgaben, die zwar notwendig, aber aufgrund der finanziellen Situation der Kommunen nicht umgesetzt werden können, ebenso nicht erfasst.⁹¹

Demzufolge müssen in den Ländern andere Indikatoren zur Bestimmung des Bedarfs herangezogen werden. Dem Landesgesetzgeber obliegt dabei ein weiter Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Art und des Umfangs der Pauschalierung. Dabei sollten diese Indikatoren gewisse Voraussetzungen erfüllen. So sollen sie den Finanzbedarf möglichst eindeutig umfassen und zudem eine hohe Anreizkompatibilität besitzen und zwar insofern, dass Entscheidungsträger sich nicht strategisch verhalten und höhere Zuweisungen auf Kosten der anderen Kommunen beziehen.⁹² Dies berücksichtigend hat sich in den Ländern eine duale Vorgehensweise zur Bestimmung des Finanzbedarfs etabliert, die sich aus einem einwohnerbezogenen Hauptansatz und aus weiteren, andere oft landesspezifische Bedarfsbereiche abdeckenden Neben- bzw. Ergänzungsansätzen zusammensetzt. Hauptansatz und Nebenansätze bilden den Gesamtansatz, der vervielfacht mit dem Grundbetrag die Bedarfsmesszahl ergibt.

Der Begriff des einzelgemeindlichen Finanzbedarfs ist letztlich ein Konstrukt, das für die Funktionalität des Finanzausgleichs benötigt wird. Er ist allerdings nicht zu verwechseln mit dem unmittelbar vor Ort zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittelbedarf. Letzterer ist nach derzeiti-

90 Vgl. Schwarting (2006), S. 155.

91 Vgl. Lenk (2009), S. 12.

92 Vgl. Zimmermann (1999), S. 234.

gem Stand der Wissenschaft nicht hinreichend zu fassen. Die modellhafte Nutzung des Finanzbedarfs ist aber für die Zwecke des Kommunalen Finanzausgleichs eine sachgerechte Approximation.

6.3.1 Sachgerechte Bedarfsbestimmung mittels Hauptansatz und Nebenansätzen/Ergänzungsansätzen

Im System der Schlüsselzuweisungen stellt sich die Frage nach der Anwendung einer sachgerechten Bedarfsberechnung. Wie oben skizziert kann diese kaum die jeweiligen konkreten Ausgabenbedarfe der einzelnen Kommune objektiv abdecken, weshalb eine Normierung unabdingbar ist. Bei der Normierung können unterschiedliche Strukturen und Entwicklungen berücksichtigt werden, sofern sie sich in belastbare Bedarfsindikatoren umwandeln lassen.

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, die Bedarfe möglichst aufgabenübergreifend und pauschal zu berücksichtigen. Hier hat sich in der Anwendungspraxis der Rückgriff auf die Einwohnerzahl als Hauptbedarfsansatz bewährt. Dieses Vorgehen hat den Vorteil einer relativ einfachen Nachvollziehbarkeit des Verfahrens und einer hohen Transparenz in der Bedarfsmessung. Allerdings werden dabei möglicherweise besondere Bedarfe nicht berücksichtigt. Teilweise werden diese durch die Veredelung der Einwohnerzahlen abgedeckt. Dies bedeutet, dass den Einwohnern einer Kommune bzw. der gleichen Gemeindegröße prinzipiell ein gleichwertiges Niveau an öffentlicher Leistungserbringung zugestanden wird, für unterschiedliche Gemeindegrößen jedoch, insbesondere aufgrund zentralörtlicher Funktionen, unterschiedliche Bedarfe unterstellt werden. Bedingung für ein zweckmäßiges Funktionieren des Hauptansatzes mit Veredlungsfaktoren ist neben der politischen Akzeptanz eine hinreichende Übereinstimmung der objektivierten finanziellen Bedarfe mit der (ggf. in Größenklassen unterteilten) Einwohnerzahl. Sollte dies nicht der Fall sein, bedürfen Abweichungen von der gleichen Bedarfsfiktion für gleich große Gemeinden einer entsprechend anforderungsvollen Begründung. Prinzipiell ermöglicht der Einwohner-Hauptansatz sowohl die Verwirklichung horizontaler als auch vertikaler Gerechtigkeitsaspekte:

- Kommunen mit gleicher Einwohnerzahl werden unabhängig von ihren konkreten Ausgabenstrukturen, der Effizienz der öffentlichen Leistungserstellung und den lokalen Präferenzen gleiche Bedarfe zugestanden (horizontale Gerechtigkeit).
- Kommunen mit unterschiedlicher Einwohnerzahl werden unterschiedliche Bedarfe zugerechnet (vertikale Gerechtigkeit).

Auf der anderen Seite sind verschiedene Nebenansätze denkbar. Diese sollen Bedarfsunterschiede berücksichtigen, die von der (veredelten) Einwohnerzahl nicht hinreichend abgedeckt werden. Für die Nutzung eines Nebenansatzes für einen spezifischen Bedarfsfall sollten die folgenden Bedingungen erfüllt sein:

- Primär sollten Nebenansätze für solche Aufgaben entwickelt werden, bei denen hinreichende regionale Disparitäten bestehen, die wiederum durch die Regelungen und distributiven Mechanismen des Kommunalen Finanzausgleichs ausgeglichen werden können. Herrschen geringe oder keine interregionalen Differenzen in den Ausgabenhöhen, die sich aus der Aufgabenwahrnehmung ergeben, kann der Nebenansatz kaum die intendierten redistributiven Effekte bewirken und ist verzichtbar.

- Die Merkmalsausprägungen, die dem Nebenansatz zugrunde liegen, sollten abweichend vom Einwohnerindikator streuen. Ist dies nicht der Fall, so wird der Bedarfstatbestand bereits weitgehend durch den Einwohnerindikator aufgefangen und ein separater Nebenansatz entfaltet eine nur unzureichende Verteilungswirkung.
- Eine gewisse Dauerhaftigkeit der Aufgabenerfüllung ist notwendig. Die Einführung eines Nebenansatzes für absehbar zeitbegrenzte Bedarfsmerkmale ist nicht zweckmäßig. Hier können Zweckzuweisungen eine zielgenauere finanzielle Unterstützung bieten.
- Das Finanzierungsvolumen ist als weiteres Kriterium heranzuziehen. Eine spezifische Regelung als Nebenansatz bietet sich nur dann an, wenn es sich auch dem zu finanzierenden Volumen nach um eine bedeutsame Aufgabe handelt. Dem entgegen können Aufgaben, deren Finanzierungsvolumen sehr begrenzt sind bzw. die weitestgehend durch Gebühren oder spezielle Entgelte gedeckt werden können, keine Bildung eines Nebenansatzes rechtfertigen.
- Weiterhin bieten sich solche Aufgaben an, deren Festlegungen über Art und Umfang der Aufgabenerfüllung im Wesentlichen extern determiniert sind (insbesondere durch Bundes- und Landesgesetze). Diese Voraussetzung ist wichtig, damit vorsätzlich ausgabefreudiges Verhalten — das ggf. über Kreditaufnahme finanziert wird — nicht direkt über den kommunalen Finanzausgleich (teilweise) gegenfinanziert werden kann. Umgekehrt bieten sich Nebenansätze demnach nicht für spezifische Aufgaben an, die im Wesentlichen durch kommunale Entscheidungen selbst steuerbar sind. Im Ergebnis sollen Kommunen, die sich aufgrund der vor Ort herrschenden Präferenzen für die Bereitstellung bestimmter Güter entscheiden, nicht automatisch durch das Land bzw. die übrigen Kommunen kompensiert werden, da dies strategisches Verhalten befördern und den Prinzipien der Solidarität und Subsidiarität zuwider laufen würde. Handelt es sich dagegen um extern determinierte Aufgaben, erhalten die Kommunen mittels eines Nebenansatzes eine zusätzliche Kompensation für Mehrbedarfe, die sie selbst nicht oder kaum aktiv steuern können.

Jeder Nebenansatz kann somit die normierten Bedarfe näher an die tatsächlichen Bedarfe heranzuführen. Nebenansätze können aus dieser Perspektive nur dann sinnvoll eingesetzt werden, wenn die zur Verfügung stehende Datenlage eine gute Zuordnung von Kosten und Fallzahlen ermöglicht und eine hohe Korrelation zwischen diesen beiden Größen herrscht. Jeder Nebenansatz macht das System aber auch komplexer. Das System des kommunalen Finanzausgleichs ist gerade dadurch gekennzeichnet, dass vielschichtige Wechselwirkungen zwischen den Bestimmungsgrößen und Parametern bestehen. Die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Systems leidet also unter einer Anhäufung von Nebenansätzen.

Es ist letztlich aber eine politische Entscheidung, ab welchem Ausmaß von Ausgabe- oder Zuschussbedarfshöhe und -streuung eine Aufnahme als Nebenansatz als gerechtfertigt angesehen wird und wie stark er in das Verteilungssystem eingreifen soll. Hierfür muss sich intensiv mit den jeweiligen Strukturmerkmalen der Kommunen im Land auseinandergesetzt werden. Die Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs muss als ein Mittel verstanden werden, mit dem politische Ziele verfolgt werden. Politische Zielvorgaben werden dabei sowohl auf der Ebene der Landespolitik als auch durch die kommunale Interessenvertretung (einschließlich der Gemeindeverbände) geprägt. Die Vielfalt der strukturellen Merkmale geht folgerichtig mit einer breiten Vielfalt möglicher Ziele einher. Durch bestehende und sich ergebende Zielkonflikte sind hierbei politische Verhandlungsprozesse inhärent. Durch wissenschaftliche Begutachtung können die Parameter auf ihre Wirksamkeit und Wider-

spruchsfreiheit geprüft sowie verschiedene Vor- und Nachteile unterschiedlicher Instrumente zur Erfüllung der unterschiedlichen Ziele herausgearbeitet werden. Ein bezogen auf das Zielsystem objektiv „richtiges“ Finanzausgleichssystem lässt sich jedoch allein aus rein (finanz-)wissenschaftlicher Perspektive nicht ermitteln.

Methodisch sind unterschiedliche Zugänge möglich, um die Unterschiede im (normierten) Finanzbedarf der Kommunen sachgerecht widerzuspiegeln. Dies betrifft sowohl die Gestaltung der Hauptansatzstaffel (Abschnitt 6.3.2) als auch die Gewichtung und interne Struktur der Nebenansätze (Abschnitt 6.3.4). Zunächst kann die Bestimmung ausschließlich auf Basis einer politischen Entscheidung erfolgen. Dies ist jedoch aufgrund der mangelnden empirischen Fundierung als sachgerechtes Verfahren abzulehnen.

Eine weitere Methode besteht in der Differenzierung von kommunalen Ausgabenstrukturen nach Größenklassen oder anderen Kriterien.⁹³ Hierbei werden Zuschussbedarfe gebildet, um die Eigenfinanzeffekte zu berücksichtigen (spezifische Einnahmen durch Aufgabenerfüllung oder spezifische Zuweisungen). Es verbleiben damit diejenigen Ausgaben, die durch Steuereinnahmen und allgemeine Zuweisungen aus dem KFA zu finanzieren sind. Im Zuge der Bestimmung des Hauptansatzes werden für definierte Größenklassen durchschnittliche Zuschussbedarfe gebildet und zueinander ins Verhältnis gesetzt. Die kleinste Größenklasse erhält den Wert 100 zugeordnet, die übrigen Veredlungsfaktoren ergeben sich durch den Vergleich der Zuschussbedarfe der weiteren Größenklassen mit denjenigen der kleinsten. Auf die gleiche Weise kann mit Nebenansätzen verfahren werden. Auch hier werden Zuschussbedarfe für spezifische Aufgaben gebildet und anhand sachlicher Kriterien differenziert. Es ergeben sich wiederum unterschiedliche Veredlungsfaktoren bezogen auf eine normativ auf „100 %“ gesetzte Klasse. Dieses Verfahren sorgt für eine empirische Absicherung und kann die Bedarfe der Kommunen relativ zueinander gewichten. Ausreißer können effektiv eliminiert werden, sodass sich ein „typisches“ Bild der kommunalen Bedarfe ergibt.

Verbreitet ist die methodisch anspruchsvollere Prüfung mittels regressionsstatistischer Modelle.⁹⁴ Auch hier werden Zuschussbedarfe zur Berechnung herangezogen, es erfolgt jedoch keine typisierende Durchschnittsbildung sondern eine statistische Berechnung auf Basis von Einzeldaten. Die Methode der Regressionsanalyse erlaubt dabei umfangreiche Filterverfahren, um Ausreißerdaten zu eliminieren und auch Längsschnittanalysen durchführen zu können. Ziel der Berechnungen ist die Schätzung verschiedener Einflussfaktoren (unabhängige Variablen), wie der Einwohnerzahl, der Fläche der Schülerzahl oder weiterer sozio-ökonomischer und technischer Determinanten auf den Zuschussbedarf als unabhängige Variable. Die Richtung, Stärke sowie die Signifikanz der Zusammenhänge kann berechnet und geprüft werden. Dies führt zu einer deutlichen Objektivierung der relativen Bedarfsbestimmung. Dennoch muss festgehalten werden, dass es sich um ein Schätzverfahren handelt und nicht um ein „objektiv wahres“ Verfahren zur Bedarfsbestimmung. Auch zum Regressionsmodell lässt sich Kritik äußern, beispielsweise an der Vergangenheitsorientierung oder einem inhärenten Zirkelschlussproblem (hohe Ausgaben führen zu hohen Schlüsselzuweisungen, die wiederum hohe Ausgaben ermöglichen).⁹⁵ Letztlich ist auch zu beachten, dass die Komplexität von den

93 Für dieses Verfahren exemplarisch vgl. NIW (2006); praktisch: Sächsischer Landtag (2012), S. 126ff.

94 Für dieses Verfahren exemplarisch vgl. Büttner u.a. (2008); Deubel (2012); Goerl/Rauch/Thöne (2013).

95 Ausführlich vgl. Goerl/Rauch/Thöne (2013), S. 47ff.

Parlamentariern, die in den Landtagen über die Finanzausgleichssysteme abstimmen, auch angenommen und verarbeitet werden muss.

Um einige Schwächen der Regressionsanalyse zu beheben, wird diese laufend weiterentwickelt, jüngst etwa um so genannte „pooled-OLS“-Verfahren oder Paneldatenschätzungen, die einen Rückgriff auf mehrere Jahresscheiben ermöglichen und somit die datenseitige Absicherung stärken.⁹⁶

Trotz der stark formalisierten Regressionsmethode und dem scheinbar objektiven Rechenergebnis darf nicht aus dem Blick fallen, dass hier nicht unerhebliche normative Einfluss vorliegen. Zunächst wird durch die Auswahl der abhängigen Variablen und der unabhängigen Zielgröße eine Wertung vorgenommen. Des Weiteren sind Details der Rechenmethodik und insbesondere Signifikanzniveaus festzulegen, deren Erreichung erforderlich ist. Auch die Frage, ob der gesamte oder der auf Einzelpläne bezogene Zuschussbedarf sachgemäß ist, muss beantwortet werden. Relevant ist auch, ob Zuschussbedarfe des Verwaltungs-, Vermögens- oder Gesamthaushalts⁹⁷ betrachtet werden. Vielfach wird auf die Verwaltungshaushalte zurückgegriffen und somit werden investive Ausgaben per se als nicht notwendig qualifiziert.⁹⁸

Insgesamt kann festgehalten werden, dass regressionsstatistische Untersuchungen eine sachgerechten relativen Bedarfsbestimmung fundiert unterstützen können. Dabei sind jedoch die enthaltenen Werturteile transparent darzustellen. Nicht zuletzt sind die gewonnenen Ergebnisse vor dem Hintergrund der sachlichen Zusammenhänge zu prüfen. Nicht jede Korrelation ist eine hinreichende Grundlage für eine entsprechende Umgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs.⁹⁹

6.3.2 Hauptansatz

Die zentrale Größe zur Bestimmung des Finanzbedarfs ist die Einwohnerzahl. Sie bildet den Hauptansatz in jedem der dreizehn Finanzausgleichssysteme. Dieser Vorgehensweise liegt die Überlegung zugrunde, dass die Pro-Kopf-Ausgaben und somit der Finanzbedarf mit wachsender Einwohnerzahl überproportional ansteigen (BRECHT'sches Gesetz). Dies ergibt sich vor allem aus den zentralörtlichen Funktionen, die größere Kommunen im Gegensatz zu kleinen Städten und Gemeinden übernehmen. In urbanen Zentren werden viele Leistungen bereitgestellt, die nicht nur von den im Stadtgebiet lebenden Personen, sondern auch von Personen aus dem Umland wahrgenommen werden. Diese regionalen externen Effekte führen in den Zentren zu einer übermäßigen finanziellen Belastung. Klassische Beispiele für Leistungen, bei denen regionale externe Effekte auftreten, sind der Betrieb von kulturellen Einrichtungen wie einer Oper oder eines Museums oder die Bereitstellung einer leistungsfähigen technischen Infrastruktur, deren Dimensionierung über die Bedürfnisse der eigenen Wohn-

96 Vgl. Lenk u.a. (2012), S. 28ff.; Goerl/Rauch/Thöne (2013), S. 51ff.

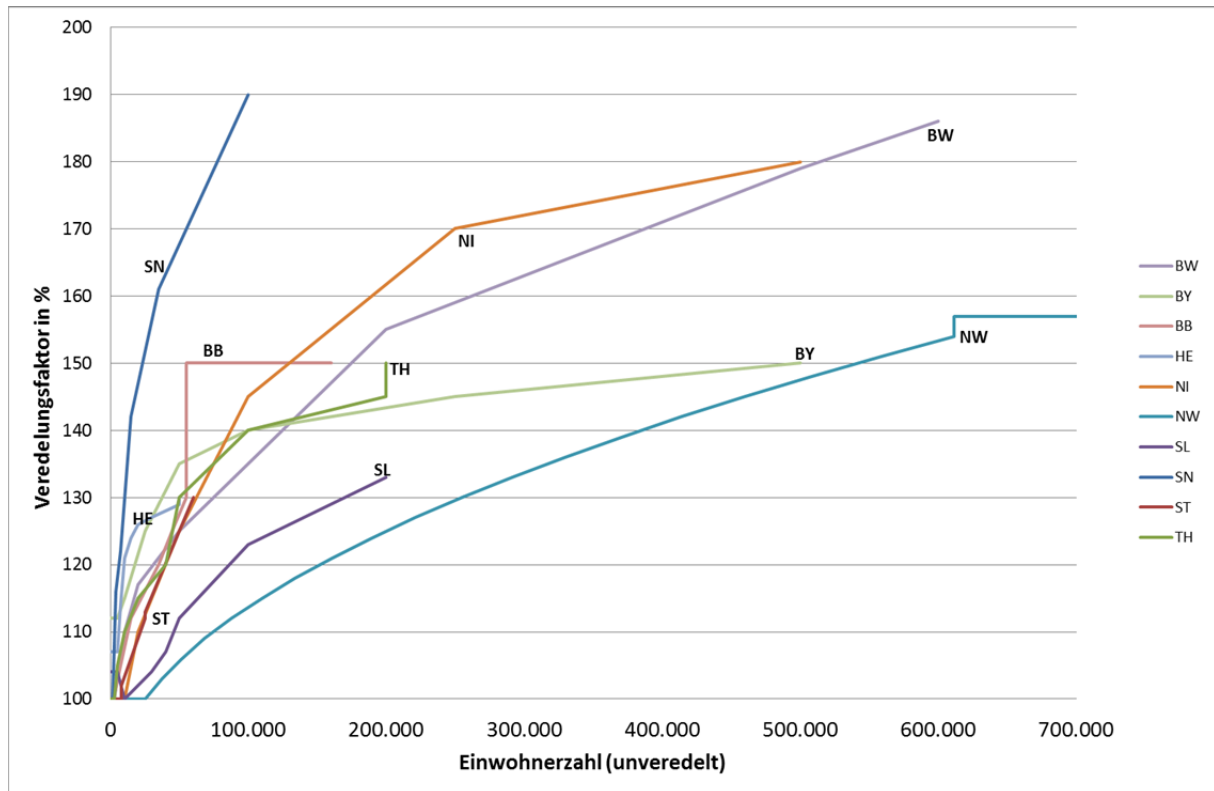
97 In der doppischen Systematik: laufende Rechnung, Investitionsrechnung, Gesamtrechnung.

98 Das NIW spricht sich etwa für die Verwendung der Verwaltungshaushalte aus, ebenso wie das FiFo Köln; vgl. NIW (2006), S. 279; Goerl/Rauch/Thöne (2013), S. 62ff.

99 Als „Negativbeispiel“ kann der Soziallastenansatz in NRW angeführt werden. Hier erhalten die kreisangehörigen Gemeinden Bedarfe für SGB II-Lasten zugerechnet, obwohl sie gar nicht Träger der kommunalen Leistungen sind. Dies sind die Kreise, die sich wiederum über die Kreisumlage einen Teil der Zuweisungen „zurückholen“, was aber durch erhebliche Fehlallokationen begleitet wird.

bevölkerung hinausgeht. Um die großen Städte für die von ihnen ausgehenden „Spill-over-Effekte“ zu entschädigen, werden deren Einwohner „veredelt“. Dies bedeutet, dass mit steigender Einwohnerzahl gleichsam auch der Wert, mit dem jeder Einwohner im Hauptansatz gewichtet wird (der sog. Veredlungsfaktor), zunimmt. Die konkrete Ausgestaltung dieser Hauptansatzstaffeln variiert jedoch stark zwischen den einzelnen Ländern.

Abbildung 13: Hauptansatzstaffeln in den Flächenländern 2013



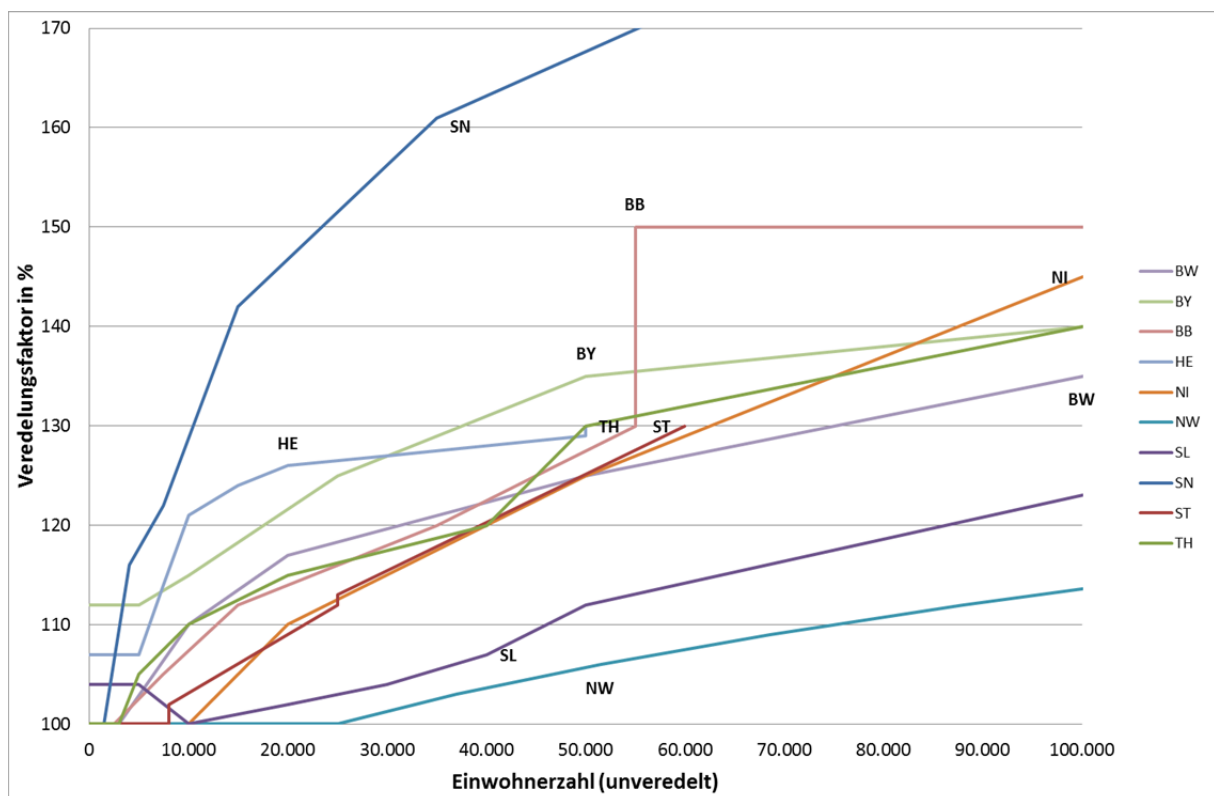
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder.

In Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein existiert zwar ein einwohnerbezogener Hauptansatz, eine Veredelung der Einwohner in Form einer Hauptansatzstaffel findet jedoch in diesen Ländern nicht statt. Die Berechnung der Bedarfsmesszahl erfolgt lediglich durch die Vervielfachung der tatsächlichen Einwohnerzahl mit dem Grundbetrag. Somit wird den größeren Kommunen in diesen Ländern kein überproportionaler Finanzbedarf aufgrund von zentralörtlichen Funktionen zugestanden. In allen anderen Bundesländern wird eine Veredelung des Hauptansatzes durchgeführt. Dennoch gibt es erhebliche Varianzen in der Spreizung der Hauptansatzstaffel (Abbildung 13). Diese sind vor allem durch die Zusammensetzung und Verteilung der Gemeindegrößenklassen innerhalb eines Landes bedingt. Während in Nordrhein-Westfalen eine fast lineare Veredelung erfolgt, wobei eine Differenzierung der Hauptansatzstaffel erst bei Städten mit einer Einwohnerzahl von 25.000 beginnt, endet diese in Hessen bereits bei 50.000 Einwohnern. In gleicher Weise unterscheiden sich die Hauptansatzstaffeln im Ausmaß der maximalen Veredelung. In Hessen und Sachsen-Anhalt ist sie bereits bei 130 v. H. erreicht, während in Sachsen den Kommunen bis 100.000 Einwohnern ein Vomhundertsatz von 190 gewährt wird.

In Bayern, Hessen und dem Saarland ist der kleinste Veredelungssatz größer als 100, sodass in diesen Ländern allen Kommunen, unabhängig von ihrer Größe, ein überdurchschnittlicher Finanzbedarf

zugestanden wird. Im Saarland besteht in dieser Hinsicht die Besonderheit, dass der Verlauf der Staf-felung am Anfang eine leichte „U-Form“ aufweist (vgl. Abbildung 14). Für Kommunen bis 5.000 Einwohnern gilt ein Hundertsatz von 104, der dann allerdings absinkt, sodass er für Kommunen mit 10.000 Einwohnern nur noch 100 beträgt. Von da an besitzt die Hauptansatzstaffel einen stetig steigenden Verlauf.

Abbildung 14: Hauptansatzstaffeln in den Flächenländern 2013, Ausschnitt bis 100.000 Einwohner und 170 %.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder.

Eine „steilere“ Hauptansatzstaffel hat prinzipiell zur Folge, dass größere Bedarfsdifferenzierungen abhängig von der Einwohnerzahl vorgenommen werden. Größeren Städten, die zumeist zentralörtliche Funktionen übernehmen, werden beispielsweise in Sachsen deutlich größere Finanzbedarfe zugeordnet als kleineren Städten und Gemeinden. Somit geht eine „steilere“ Hauptansatzstaffel grundsätzlich mit einer stärkeren Konzentration der Schlüsselzuweisungen auf die größeren Städte einher als bei einer „flacheren“ Ausgestaltung. Hierbei ist aber zu beachten, dass zusätzliche Nebenansätze (Abschnitt 6.3.4) oder Zweckzuweisungen (Abschnitt 5.1) für zentralörtliche Funktionen bestehen können. Wie stark das Finanzausgleichssystem insgesamt zentralörtliche/urbane oder ländliche Strukturen stärker unterstützt, kann nur eine integrierte Betrachtung zeigen.

Weitestgehend harmonisch erfolgt die Festlegung des veredelten Hauptansatzes für die Kommunen, die eine Einwohnerzahl zwischen den festgelegten Einwohnerstufen aufweisen. In fast allen Bundesländern werden diese Zwischenwerte durch lineare Interpolation ermittelt und gerundet. Nur in Hessen findet zwischen den einzelnen Größenklassen keine Interpolation statt. Hier sind die Vomhundertsätze von allen Kommunen in einer Einwohnerstufe gleich.

Einen Sonderfall stellt die Konzeption des Hauptansatzes in Rheinland-Pfalz dar. Er unterscheidet sich zu den anderen Regelungen, da hier eine „negative Veredelung“ in dem Sinne vorliegt, dass den großen Städten kein überdurchschnittlicher, sondern den eher kleinen Städten ein unterdurchschnittlicher Finanzbedarf zugesprochen wird. Die Einwohnerzahl der kreisfreien Städte wird mit 100 v. H. vervielfältigt, die der Landkreise mit einem Vomhundertsatz von 66. Die Einwohner in Verbandsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden und großen kreisangehörigen Städten werden mit lediglich 34 v. H. berücksichtigt. Insofern ist die Spreizung der Hauptansatzstaffel nicht sehr differenziert. Diese Vorgehensweise bevorzugt die kreisfreien Städte in erheblichem Maße und zeigt, dass das Land ihnen generell, unabhängig von der Einwohnerzahl, einen höheren Finanzbedarf zugesteht als den großen kreisangehörigen Städten, verbandsfreien und Verbandsgemeinden.

Im Zuge der Bedarfsberechnung für die Landkreise orientiert sich der Hauptansatz ebenfalls an der Einwohnerzahl. Im Gegensatz zu den Gemeinden findet bei den Landkreisen in der Regel keine Veredelung der Einwohner statt. In neun der dreizehn Flächenländer ergibt sich der Hauptansatz lediglich aus der tatsächlichen Einwohnerzahl (Tabelle 13). In Hessen gilt dies nur für die im Landkreis befindlichen kreisangehörigen Gemeinden mit über 7.500 Einwohnern. Kreisangehörige Gemeinden mit weniger Einwohnern werden mit einem Vomhundertsatz von 105 berücksichtigt. Damit findet eine Veredelung kleinteiliger Gemeindestrukturen auf der Ebene der Landkreise statt. In Bayern zielt der Hauptansatz primär nicht nur auf die Einwohnerzahl, sondern auf die Zusammensetzung der Bevölkerung ab. So erhalten Landkreise bei denen der Anteil der Einwohner von unter 18 Jahren größer ist als im Landesdurchschnitt einen Zuschlag vom Eineinhalbfachen der Prozentpunkte, um die der Anteil der unter 18-jährigen den Landesdurchschnitt übersteigt. In Mecklenburg-Vorpommern werden flächenbezogene Aspekte bei der Bildung des Hauptansatzes berücksichtigt. Die dem Hauptansatz zugrundeliegende Einwohnerzahl eines Landkreises ergibt sich hier aus der Summe von 73 v. H. der Einwohnerzahl und 27 v. H. des Gebietsflächenanteils umgerechnet in Einwohner. Damit wird der in Mecklenburg-Vorpommern sehr stark ausgeprägten Dünnbesiedlung der Landesfläche Rechnung getragen. Rheinland-Pfalz nimmt hier, wie bereits erwähnt, einen Sonderstatus ein, da die Zahl der Einwohner der Landkreise negativ veredelt wird und nur mit 66 v. H. in den Hauptansatz miteingeht.

Vermeehrt genutzt werden so genannte Demografiefaktoren. Sie sollen den Rückgang der maßgeblich auf der veredelten Einwohnerzahl beruhenden Bedarfskomponente in stark schrumpfenden Kommunen abfedern. Hierzu wird ein Mehrjahresdurchschnitt der Einwohnerzahl für drei bis zehn Jahre gebildet, welcher statt der tatsächlichen Einwohnerzahl in die Berechnung eingeht. Die Nutzung einer solchen Modifikation führt zu einer dauerhaften Mittelverschiebung von den Kommunen mit unterdurchschnittlich starker Schrumpfung bzw. Einwohnerwachstum hin zu den besonders stark schrumpfenden Kommunen.

Tabelle 12: Berechnung der Hauptsätze in den Flächenländern 2013

Land	rechtl. Grundlagen	Hauptsatzstaffel			Vomhundertsatz	Modifikation	Demografiefaktor
		von Einwohnerzahl	Vomhundertsatz	bis Einwohnerzahl			
MV	§ 12 Abs. 9 FAG M-V	keine	keine	keine			
SH	§ 9 Abs. 1 FAG SH	keine	keine	keine			
RP	§ 11 Abs. 3 LFAG RP	keine	keine	keine			
HE	§ 10 i.V.m. Anlage 1 Hess-FAG	< 5.000	107	> 50.000	130	Mittelzentrum: mind. 125 v. H. Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums: mind. 130 v. H. Oberzentrum: mind. 140 v. H. Bei Gemeinden, in denen nach dem 31. Dezember 2002 erstmalig eine Justizvollzugsanstalt eröffnet wurde, werden die Häftlinge im Hauptsatz bei EW berücksichtigt	Ist in einer Gemeinde die für die Berechnung des Hauptsatzes maßgebende Einwohnerzahl gegenüber dem vorangegangenen Ausgleichsjahr um nicht mehr als 10 vom Hundert unter die nächstniedrigere Stufe der Anlage 1, Tabelle des Hauptsatzes gesunken, so gilt der Hauptsatz des vorangegangenen auch für das laufende Ausgleichsjahr, dieser Hauptsatz gilt auch für die weiteren Ausgleichsjahre, wenn die Einwohnerzahl einer Gemeinde unter 50000 oder unter 7500 sinkt
SL	§ 12 Abs. 3 KFAG	≤ 5.000	104	≥ 200.000	133	Für Gemeinden ab 10.000 EW gilt nur Hauptsatz von 100	
SN	§ 7 Abs. 3 Sächs FAG i.V.m. Anlage 1	≤ 1.500	100	> 35.000 ≤ 100.000	190	gesonderte Regelung für kreisfreie Städte: Leipzig = 102,5 v. H. Dresden = 102,5 v. H. Chemnitz = 100 v. H.	
ST	§ 13 FAG LSA	≤ 7.999	100	25.000 - 60.000	113 - 130	Mittelzentren: Zentralitätszuschlag von 20 v. H. für kreisfreie Städte ist keine Veredelung vorgesehen; Ansatz = 100 v. H.	Für die Ermittlung des Einwohnerwertes nach § 10 Abs. 2 Nr. 2 Satz 1 gilt die höchste vom Statistischen Landesamt Sachsen-Anhalt aufgrund einer allgemeinen Zählung der Einwohner oder deren Fortschreibung jeweils zum 31. Dezember ermittelte Zahl der Einwohner eines Zeitraumes von fünf Jahren bis einschließlich des vorangegangenen Jahres. Maßgebend ist jeweils der Gebietsstand zum 1. Januar des Festsetzungszeitraumes
BW	§ 7 Abs. 2 FAG-BW	≤ 3.000	100	≥ 600.000	186	Der Zahl der Einwohner wird die Zahl 1) der Familienangehörigen der nicht meldepflichtigen Angehörigen der Stationierungskräfte, 2) der nicht kasernierten Mitglieder der Streitkräfte, 3) der in den zentralen Aufnahmestellen für Flüchtlinge und Aussiedler sowie den Bezirksstellen für Asyl unterbrachte Personen und 4) der auf ihrem Gebiet in Internaten, Heimschulen und Einrichtungen der Jugendhilfe wohnenden Minderjährigen sowie der in Einrichtungen der Sozialhilfe wohnenden Personen bis zum vollendeten 27. Lebensjahr zu drei Vierteln hinzugerechnet, soweit sie dann nicht enthalten ist.	
BB	§ 8 Abs. 2 Bbg-FAG	≤ 2.500	100	≥ 55.000	130	Für kreisfreie Städte werden 150 v. H. angesetzt	Als Einwohnerzahl im Sinne dieses Gesetzes gilt die in der amtlichen Statistik erfasste und auf den 31. Dezember des vorangegangenen Jahres fortgeschriebene Bevölkerung. Abweichend von Satz 1 gilt als maßgebliche Einwohnerzahl die jeweils auf den 31. Dezember fortgeschriebene durchschnittliche Einwohnerzahl des vorangegangenen Jahres und der dem vorangegangenen Jahr vorhergehenden zwei Jahre, wenn diese höher ist.
NI	§ 5 NFAG	< 10.000	100	> 500.000	180		Ist die durchschnittliche Einwohnerzahl der nun vorangegangenen Jahre höher als die nach Satz 1 ermittelte Einwohnerzahl, so tritt zur Ermittlung der Schlusselzuweisungen diese höhere Einwohnerzahl an deren Stelle.
BY	Art. 3 BAY-FAG	≤ 5.000	112	≥ 500.000	150	Hauptsatzes nach Nr. 1 die Personen mit Nebenwohnung sowie drei Viertel der Zahl der nicht kasernierten Mitglieder der Stationierungstreitkräfte und deren Angehörigen in der Gemeinde der Einwohnerzahl der Gemeinde zugerechnet	Bei Gemeinden, deren durchschnittliche Einwohnerzahl der dem maßgeblichen Stichtag entsprechenden Stichtage der zehn vorangegangenen Jahre über der Einwohnerzahl am maßgeblichen Stichtag liegt, wird für die Ermittlung der Ausgangsmesszahl nach Abs. 1 und des Hauptsatzes nach Abs. 1 Nr. 1 die durchschnittliche Einwohnerzahl angesetzt. 2 Satz 1 gilt für die zu berücksichtigende Zahl der nicht kasernierten Mitglieder der Stationierungstreitkräfte und deren Angehöriger entsprechend.
NW	§ 8 Abs. 3 i.V.m. Anlage 2 GFG 2012	≤ 25.000	100	> 611.500	154		Zur Ermittlung und Festsetzung des relevanten Einwohnerwertes wird die aktuelle Zahl der mit Hauptwohnsitz gemeldeten Einwohner nach § 27 Absatz 3 Satz 1 mit der durchschnittlichen Zahl der im Zeitraum nach § 27 Absatz 3 Satz 2 mit Hauptwohnsitz gemeldeten Einwohner verglichen. Der höhere Wert wird angesetzt.
TH	§ 9 Abs. 1 Thür-FAG	≤ 3.000	100	> 200.000	145		

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder.

Tabelle 13: Berechnung des Hauptansatzes für die Landkreise 2013

Land	Hauptansatz für Landkreise	
	Berücksichtigung der Einwohnerzahl zu	Besonderheit
BW	100 v. H.	
BY	100 v. H.	Für Landkreise bei denen der Anteil der unter 18-jährigen über dem Landesdurchschnitt liegt, erhöht sich der Ansatz um das Eineinhalbfache der Prozentpunkte, um die der Anteil den Landesdurchschnitt übersteigt.
BB	100 v. H.	
HE	105 v. H für ka Gemeinden unter 7.500 EW 100 v.H. für alle übrigen ka Gemeinden	
MV	100 v. H.	Die für die Landkreise zu Grunde zu legende Einwohnerzahl ergibt sich aus der Addition von 73 Prozent der Einwohnerzahl mit 27 Prozent der in Einwohnerzahlen je Landkreis umgerechneten Gebietsflächenanteile als Produkt der Gebietsfläche und der durchschnittlichen Einwohnerzahl je Quadratkilometer der Landkreise.
NI	100. v. H.	
NW	100 v. H.	
RP	66 v. H.	
SL	100 v. H.	
SN	100 v. H.	
ST	100 v. H.	
SH	100 v. H.	
TH	100 v. H.	

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder.

6.3.3 Wirkung eines Nebenansatzes

Zur Berechnung des Gesamtansatzes können zusätzlich zum einwohnerbasierten Hauptansatz weitere Neben- bzw. Ergänzungsansätze genutzt werden, mit denen die Belastungen durch weitere spezifische Aufgabenbereiche berücksichtigt werden. Die Nebenansätze sollten eine genügend große Anzahl von Kommunen umfassen und die durch den Nebenansatz bemessenen Bedarfe nicht bereits durch den Hauptansatz abgedeckt werden.¹⁰⁰ Die quantitative Relevanz ist besonders zu beachten, da mit der wachsenden Zahl der berücksichtigten Nebenansätze die Komplexität des gesamten Finanzausgleichssystems steigt und gleichsam die Zielgenauigkeit abnimmt. Ferner ist auf die Abgrenzung zwischen den Nebenansätzen und den Zweckzuweisungen zu achten. Nebenansätze eignen sich am besten, wenn die jeweilige Finanzkraft der Kommune tatsächlich überbeansprucht wird.¹⁰¹ Nebenansätze existieren nicht nur auf der Gemeindeebene (einschließlich kreisfreie Städte), sondern werden ebenso bei der Ermittlung des Finanzbedarfs der Landkreise genutzt.

100 Vgl. Vesper (2006), S. 78.

101 Vgl. Lenk (2009), S. 19.

Bei der Nutzung eines Nebenansatzes und damit eines normierten Finanzbedarfs ist ein mechanistischer Zusammenhang charakteristisch. Der Finanzbedarf – sei er durch den Hauptansatz oder einen Nebenansatz repräsentiert – wird nicht absolut ermittelt, sondern steht in einem Dreiecksverhältnis zur gegebenen Finanzkraft der einzelnen Kommunen, der verfügbaren Finanzausgleichsmasse sowie dem Ausgleichsgrad zwischen beiden Größen (siehe Abschnitt 6.2).

Für die Bewertung der fiskalischen Wirkungen von Nebenansätzen ist der skizzierte Dreieckszusammenhang von zentraler Bedeutung. Ein zusätzlicher Nebenansatz führt für sich genommen zu einer Umverteilung der vorhandenen Schlüsselmasse, wobei es „Gewinner“ und „Verlierer“ gibt. Eine finanzielle Besserstellung aller Gemeinden durch einen Nebenansatz ist dagegen keine realistische Erwartung. Durch die Aufstockung der entsprechenden Teilschlüsselmasse – beispielsweise durch die Aufstockung oder Überführung eines Lastenausgleichs in die Schlüsselmasse – ist es durchaus möglich, die Verlierer der Umverteilung zu kompensieren. Durch die Multidimensionalität des Zuweisungssystems (Finanzkraft, Finanzbedarf, Ausgleichsgrad, verfügbare Schlüsselmasse) können nur konkrete Modellrechnungen belastbare Aussagen zu den Verteilungswirkungen erbringen. Dies ist der „Preis“, der für die fein justierte Normierung des Finanzbedarfs zu zahlen ist.¹⁰²

6.3.4 Nebenansätze/Ergänzungsansätze in der Praxis

Ein Blick auf die Tabelle 14 offenbart die große Bandbreite der Anzahl der in den einzelnen Ländern in den Finanzausgleichsgesetzen verankerten Nebenansätze und der mit ihnen abgedeckten Bedarfsbereiche. Die meisten Nebenansätze (7) sind im Saarland zu verzeichnen. In Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein wird vollkommen auf die Nutzung von Nebenansätzen verzichtet. Eine weitere Variation der landesspezifischen Regelungen ergibt sich hinsichtlich der Aufteilung der Nebenansätze auf die kommunalen Säulen. Während Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt nur Nebenansätze für die Gemeinden eingerichtet haben, werden in Brandenburg und Niedersachsen diese nur für die Landkreise herangezogen. Die Mehrzahl der Länder sieht jedoch für alle kommunalen Körperschaften Nebenansätze vor.

102 Lastenausgleiche sind in diesem Zusammenhang einfacher in ihrer Wirkung nachzuvollziehen, da die damit verbundenen Zuweisungen transparent „on top“ zusätzlich zu den Schlüsselzuweisungen fließen. Zur kritischen Betrachtung der Lastenausgleiche siehe Abschnitt 5.1.

Tabelle 14: Nebenansätze bei der Berechnung des Finanzbedarfs 2013

Nebenansatz	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
zentrale Orte		x		x				x	x				
Schüler/Schülerbeförderung				x		o ^a	xo	xo		xo			
Heilbäder/Kurorte									x				
Fläche			o				x	xo					
Bevölkerungswachstum/Demografie				xo									
(Klein-)Kinder									x		x		x
Streitkräfte	x			x				x	x				
SV.-pflichtige Arbeitnehmer							x						
Straßen						o ^a			x				
Sozialhilfe/Soziallasten		xo				o ^a	x	o ^b	o				o ^a
Grubengemeinden									x				
Strukturschwäche		x											
Studenten	x												
Polizei	x												

x = Nebenansatz für Gemeinden; o = Nebenansatz für Landkreise; xo = Nebenansatz für Gemeinden und Landkreise

a) Der Ansatz wird für Kreisaufgaben gewährt, die von den Landkreisen und den kreisfreien Städte wahrgenommen werden

b) Der Ansatz wird den Landkreisen und auch den kreisfreien Städten gewährt

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder.

Nebenansätze werden gebildet, um weitere Mehrbelastungen, die nicht unmittelbar über die Einwohnerzahl im Hauptansatz berücksichtigt werden können, auszugleichen. Diese einzelnen Bedarfsbereiche sind oft landesspezifisch und sind oft nur in einem Bundesland zu finden (z. B. die Nebenansätze für Grubengemeinden und Kurorte im Saarland oder der Nebenansatz für Strukturschwäche in Bayern).

Häufiger genutzt werden Nebenansätze für Schüler bzw. Schülerbeförderung, für (Klein-)Kinder sowie für Soziallasten. Dies korrespondiert mit den bedeutendsten Positionen in der Ausgabenstruktur der Kommunen, bei denen eine abweichende Streuung von der Einwohnerzahl auch intuitiv überzeugend ist. Auch zentralörtliche Funktionen sind regelmäßig Gegenstand einer zusätzlichen Bedarfsberechnung. Für die Landkreise werden in zwei Ländern explizite Ansätze für Fläche genutzt.

Oftmals entspricht die Einführung von Nebenansätzen der Umsetzung (landes-)politischer Zielsetzungen mit dem Instrumentarium des kommunalen Finanzausgleichs. Eine „harte“ empirische Absicherung ist jedoch nicht immer damit verbunden. Während Nebenansätze für Soziallasten und Kinder bereits empirisch gestützt werden konnten, ist insbesondere die Begründung eines Ansatzes für Fläche bisher nicht gelungen.¹⁰³

103 Für den Soziallastenansatz vgl. Lenk/Hesse/Grüttner/Reichardt (2012), Teil II, S. 104f. und Büttner/Holm-Hadulla/Parsche/Starbatty (2008), S. 110-116; für den Ansatz für Kinder vgl. Deubel (2012), S.144 ff., für den Flächenansatz vgl. Lenk/Hesse/Grüttner/Reichardt (2012), Teil I, S. 27-72 und Deubel (2012), S. 144ff.

6.4 Regelungen zur Berechnung der Finanz- und Steuerkraft

Die Ermittlung der Höhe der Zuweisungen, die die einzelne Kommune im Rahmen des KFA erhält, erfolgt über die Gegenüberstellung von Finanzbedarf und Finanzkraft. Zur Berechnung der Finanzkraft werden vornehmlich die Steuern der Kommunen herangezogen, weshalb auch von der Steuerkraftmesszahl gesprochen wird. Andere Einnahmearten wie Entgelte bzw. 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.¹⁰⁴ Auch für die Steuerkraftmesszahl gilt, dass sich deren Ermittlung in allen dreizehn Flächenländern grundsätzlich ähnelt, im Detail jedoch einige Unterschiede bestehen. Der Finanzbedarf einer Kommune ergibt sich in allen Ländern aus der Steuerkraft- bzw. im Falle der Landkreise aus der Umlagekraftmesszahl.

6.4.1 Steuerkraftmesszahl der Gemeinden

Bei der Berechnung der Finanzkraft auf Gemeindeebene werden generell die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie die kommunalen Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer abzgl. der Gewerbesteuerumlage) berücksichtigt. In einigen Bundesländern werden noch weitere Steuerkraftzahlen wie die Ausgleichsleistungen für die Belastungen aus dem Familienlastenausgleich, erhaltene Schlüsselzuweisungen (Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt)¹⁰⁵ oder die Spielbankabgabe (Niedersachsen) in die Berechnung miteinbezogen.

Bei den kommunalen Realsteuern werden nicht die tatsächlichen Hebesätze der Kommunen, sondern sogenannte Nivellierungshebesätze zur Berechnung der Steuerkraft genutzt. Dies geschieht vor dem Hintergrund, Kommunen den Anreiz zu geben, ihr Steuerpotential bei den Realsteuern optimal auszuschöpfen. Anderenfalls könnten Kommunen zu strategischem Verhalten verleitet werden. Sie könnten dann geneigt sein, ihre Hebesätze zu reduzieren, um so höhere Schlüsselzuweisungen aus dem Finanzausgleich zulasten der anderen Städte und Gemeinden zu erhalten.¹⁰⁶ Durch die Nivellierung spielt jedoch die Wahl des Hebesatzes keine Rolle bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl, da nur die Bemessungsgrundlage in den Ausgleichsprozess einbezogen wird.¹⁰⁷

Es existieren unterschiedliche Ansätze zur Normierung der Hebesätze. Entweder werden gesetzlich festgelegte, fiktive Hebesätze als Vomhundertsätze oder der gewogene Landesdurchschnitt der jeweiligen Hebesätze genutzt. In einzelnen Ländern existieren besondere Regelungen. Im niedersächsischen KFA werden für Kommunen unter und über 100.000 Einwohner zwei gewichtete landesdurchschnittliche Hebesätze für die Realsteuern gebildet. In Schleswig-Holstein findet eine Kombination beider Nivellierungsmethoden statt. Dort werden die Messbeträge der drei Realsteuerarten mit 90 v. H. des gewogenen Durchschnitts des Hebesatzes des vorvergangenen Jahres vervielfacht, jedoch mit der Einschränkung, dass der Hebesatz eine gesetzlich festgelegte Grenze nicht unterschrei-

104 Vgl. Zimmermann (1999), S. 238.

105 Diese Schlüsselzuweisungen werden vorgelagert als Mindestausstattung gewährt, siehe Abschnitt 7.2.

106 Vgl. Scherf, Wolfgang (2000)S. 5.

107 Vgl. Zimmermann (2009), S. 238.

ten darf. Diese liegt bei 260 v. H für die Grundsteuern A und B sowie bei 310 v. H. für die Gewerbesteuer. Interessant sind die zum Teil erheblichen Abweichungen zwischen den Nivellierungshebesätzen und den tatsächlich messbaren Landesdurchschnitten, die im nachfolgenden Abschnitt 6.4.2 thematisiert werden.

Tabelle 15: Komponenten der Steuerkraftmesszahl 2013

Land	Berechnung der Steuerkraftmesszahl der Gemeinden								
	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer vor Abzug der Gewerbesteuerumlage	Gemeindeanteil an der Est.	Gemeindeanteil an der Ust	Ausgleichsleistungen aus dem FLA	Schlüsselzuweisung	Spielbankabgabe	
gesetzlich geregelte fiktive Hebesätze bei Realsteuern									
BW	195 v. H.	185 v. H.	290 v. H.	100 v. H.	80 v. H.	100 v. H.			
BY	250 v. H.	250 v. H.	300 v. H.	100/65 ^a v. H.	100 v. H.	100/65 ^a v. H.			
HE	220 v. H.	220 v. H.	310 v. H.	100 v. H.	100 v. H.	100 v. H.			
NW	209 v. H.	413 v. H.	411 v. H.	100 v. H.	100 v. H.	100 v. H.			
RP	Verbandsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden und große kreisangehörige Städten 34 v. H.; kreisfreie Städte 100 v. H.							A: 100 v. H.	
	285 v. H.	338 v. H.	352 v. H.	100 v. H.	100 v. H.	100 v. H.			
TH	200 v. H. (271 v. H. ab 2015)	300 v. H. (389 v. H. ab 2015)	300 v. H. (357 v. H. ab 2015)	100 v. H.	100 v. H.				
gewogener Durchschnittshebesatz aller Gemeinden bei Realsteuern									
	Berücksichtigung des Hebesatzes zu								
BB	100 v. H.			100 v. H.	100 v. H.	100 v. H.			
MV	100 v. H. ^b			100 v. H.	100 v. H.	100 v. H.			
NI	90 v. H. ^c			90 v. H.	90 v. H.			90 v. H.	
SL	85 v. H.			85 v. H.	85 v. H.		SonderSZW: 85 v. H.		
SN	100 v. H. ^d			100 v. H.	100 v. H.				
ST	100 v. H.			100 v. H.	100 v. H.		A: 100 v. H.		
SH	90 v. H. ^e			100 v. H.	100 v. H.	100 v. H.			

a) wenn Beteiligungsbeträge je Einwohner unter 50 v.H. des Landesdurchschnitts

b) vom gewogenen landesdurchschnittlichen Hebesatz des Vorvorjahres abweichende Hebesätze können durch Rechtsverordnung festgelegt werden; zzgl. Istaufkommen der Ausgleichszahlungen für Grundsteuermindereinnahmen des Vorvorjahres nach Art. 106 Abs. 8 GG

c) Berechnung des gewogenen Durchschnittshebesatzes erfolgt jeweils gesondert für Kommunen kleiner und größer gleich 100.000 EW

d) abgerundet auf den nächsten durch 7,5 teilbaren Hebesatz (Nivellierungshebesatz). Für die kreisfreien Städte gelten festgelegte Vomhundertsätze für die Realsteuern von 315 für die Grundsteuer A, 575 für die Grundsteuer B und 450 für die Gewerbesteuer.

e) Der Hebesatz für die Grundsteuer A und B bzw. Die Gewerbesteuer muss mindestens 260 v. H. bzw. 310 v. H. betragen.

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder.

Prinzipiell erfolgt eine vollständige Einbeziehung der kommunalen Steuereinnahmen in die Berechnung der Finanzkraftmesszahl. Einige Länder weichen jedoch von dieser Regelung ab. In Baden-Württemberg werden die Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer nur mit einem Vomhundertsatz von 80, in Schleswig-Holstein der gewogene durchschnittliche Hebesatz der Realsteuern nur mit einem Vomhundertsatz von 90 in die Ermittlung der Steuerkraftmesszahl einbezogen. In Niedersachsen und dem Saarland werden alle Steuerkraftzahlen mit 90 v. H. bzw. 85 v. H. insgesamt niedriger angesetzt. Die Steuerkraftunterschiede zwischen den Kommunen werden somit absolut betrachtet geringer. Die nur partielle Berücksichtigung der Steuereinnahmen bewirkt in der Folge bereits eine Nivellierung, da die Schlüsselzuweisungen auf Basis der absoluten Lücken berechnet werden. Durch die verminderte Spreizung der Steuerkraft erhalten im Ergebnis mehr Kommunen das Recht auf Schlüsselzuweisungen, ohne dass sich jedoch der Umfang der Schlüsselmasse erweitert. Somit führt der Anstieg der

Anzahl der empfangsberechtigten Kommunen dazu, dass die Kommunen im Durchschnitt geringere Volumina an Schlüsselzuweisungen erhalten.¹⁰⁸

In Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Sachsen-Anhalt werden zudem die Schlüsselzuweisungen zur Herstellung einer Mindestausstattung vor Schlüsselzuweisungen (im Einzelnen im Abschnitt 7 erläutert) in die Finanzkraftmesszahl einbezogen. Dies hat ebenfalls eine Verminderung der relativen Unterschiede und damit eine Entlastung der distributiven Funktion der Schlüsselzuweisungen zur Folge. Wichtig ist, dass die betroffenen Gemeinden ihre deutlich unter dem Durchschnitt liegende Steuerkraft nicht doppelt angerechnet bekommen.

6.4.2 Nivellierungshebesätze

Eine regelmäßig im Rahmen der FAG-Verhandlungen geführte Debatte ist die um die Wahl der richtigen Nivellierungshebesätze für die Realsteuern. Wie bereits dargestellt wurde, lassen sich zwei Verfahren abgrenzen: die diskretionäre (exogene) Setzung eines Nivellierungshebesatzes auf der einen und die Berechnung eines (endogenen) landesdurchschnittlichen Hebesatzes auf der anderen Seite.

Die mittels Nivellierungshebesatz berechnete Steuerkraft weicht umso mehr von der tatsächlichen Steuerkraft einer jeden Gemeinde ab, je größer die Differenz zwischen dem jeweiligen kommunalen Hebesatz und dem Nivellierungshebesatz ist. 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*, das geringer als das tatsächliche Steueraufkommen ist. Daraus resultieren auch eine geringere Steuerkraftmesszahl in der KFA-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“).

Aus dieser grundsätzlichen Funktionsweise resultiert aus theoretischer Sicht ein Anreiz für alle unter dem Nivellierungshebesatz liegenden Gemeinden, ihren Hebesatz zu erhöhen und somit den „Malus“ auszugleichen. Dies führt aber wiederum zu einem steigenden Landesdurchschnitt. Mündet dieser höhere Durchschnittswert wiederum in einem steigenden Nivellierungshebesatz, befindet sich wieder eine größere Zahl von Gemeinden unterhalb dieses Referenzwerts. Entsprechend würde wiederum ein Anreiz zur Erhöhung des Hebesatzes bestehen, der wiederum zur Steigerung des landesdurchschnittlichen Hebesatzes führt. Die Folge wären laut Theorie ständig steigende Hebesätze für die gemeindlichen Realsteuern und ein stetig steigender Nivellierungshebesatz, ein Prozess, der als „*Hebesatzspirale*“ bezeichnet wird.

Dieser zunächst theoretische Anreizeffekt ist den Systemen mit dynamischen Nivellierungshebesätzen inhärent, da der gewogene Mittelwert auch dem Nivellierungshebesatz entspricht und jährlich automatisch eine endogene rechnerische Anpassung des Nivellierungshebesatzes erfolgt. In einem System diskretionär fixierter Nivellierungshebesätze würde er hingegen nicht auftreten, da der ge-

108 Vgl. Lenk, Thomas (2009), S. 25.

wogene Mittelwert und der angewendete Nivellierungshebesatz nicht notwendigerweise übereinstimmen. Dabei muss allerdings beachtet werden, dass auch in dieser Variante für die Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Hebesätzen ein Anreiz zur Hebesatzsteigerung besteht, da auch für sie gilt, dass die rechnerische Realsteuerkraft im KFA höher liegt als ihre tatsächliche. Steigen für eine große Zahl der Gemeinden die Hebesätze, so müssten über kurz oder lang auch Rufe nach einer Erhöhung des Nivellierungshebesatzes laut werden, um dessen Funktion der Darstellung eines repräsentativen Durchschnitts zu erfüllen. Insofern lassen sich ähnliche Effekte wie bei der dynamischen Ausgestaltung vermuten, wenn auch mit größeren Zeitverzögerungen und nicht automatisch. Bleibt der Nivellierungshebesatz dagegen bei sich bewegenden Durchschnitten konstant, besteht das Risiko, die tatsächlichen Unterschiede in den Steueraufkommen nicht sachgerecht wiederzugeben sondern im Vorhinein zu vermindern.¹⁰⁹

Der Anreizeffekt zur Einführung höherer Realsteuerhebesätze kann zusätzlich verstärkt werden, wenn im System dynamischer Nivellierungshebesätze zum gemessenen Mittelwert ein pauschaler Aufschlag addiert wird, bzw. beim System fester Nivellierungshebesätze ein über dem Landesdurchschnitt liegender Nivellierungshebesatz zur Anwendung kommt. In beiden Fällen wird das notwendige Maß der Hebesatzanpassung erhöht, um dem Malus zu entgehen und zusätzlich die Anzahl der Kommunen, deren Hebesatz unterhalb dieses Referenzwertes liegen, erhöht.

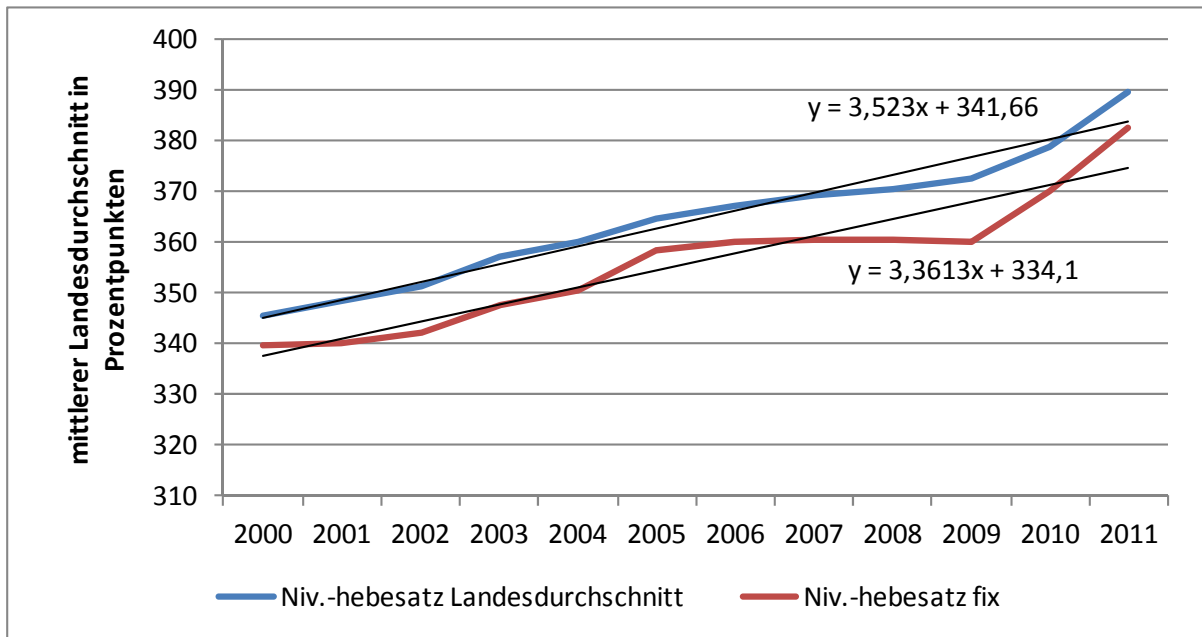
Bei der Abwägung zwischen den Vorteilen (höhere Einnahmen) und Nachteilen (Standortnachteile) höherer Realsteuerhebesätze müsste die Kommune also in jedem Falle mit bedenken, dass hohe Hebesätze eine relative Begünstigung durch die Konstruktion des KFA bedeuten können – nicht aber zwingend müssen. Allerdings ist fraglich, ob dieser letztgenannte Nebeneffekt die relativen Nachteile tatsächlich aufwiegt und auch, ob der zunächst theoretisch hergeleitete Anreiz in dem Kalkül der Gemeinden bei der Entscheidung über die Höhe der Hebesätze tatsächlich eine Rolle spielt. Um dies zu prüfen, wurde die Entwicklung der tatsächlichen Hebesätze in den beiden Ländergruppen zwischen den Jahren 2000 und 2011 untersucht.¹¹⁰ Um den Einfluss von Einzeleffekten im zunächst willkürlich gewählten Zeitraum zu eliminieren, wurde eine lineare Trendberechnung durchgeführt.

Für die Grundsteuer B ist keine Hebesatzspirale feststellbar. In Ländern, bei denen ein gemessener Landesdurchschnitt zum Einsatz kommt (durchschnittlich +3,36%-Punkte), zeigen keine höhere Hebesatzdynamik als Länder mit einem fixen und nur diskretionär angepassten Nivellierungshebesatz (durchschnittlich +3,52%-Punkte). Die Differenz von durchschnittlich 0,16 Hebesatzpunkten pro Jahr ist verschwindend gering.

109 Liegt der Nivellierungshebesatz deutlich unter dem gemessenen landesdurchschnittlichen Hebesatz, so werden die relativen Finanzkraftunterschiede vermindert, die wiederum Grundlage für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen sind. Dies führt zu einer verminderten redistributiven Wirkung des Finanzausgleichs.

110 Es wurden die jeweiligen Hebesätze der Bundesländer ungewichtet gemittelt. Die Grundsteuer A bleibt aufgrund ihrer geringen Bedeutung für das gemeindliche Gesamteueraufkommen bei dieser Betrachtung außen vor.

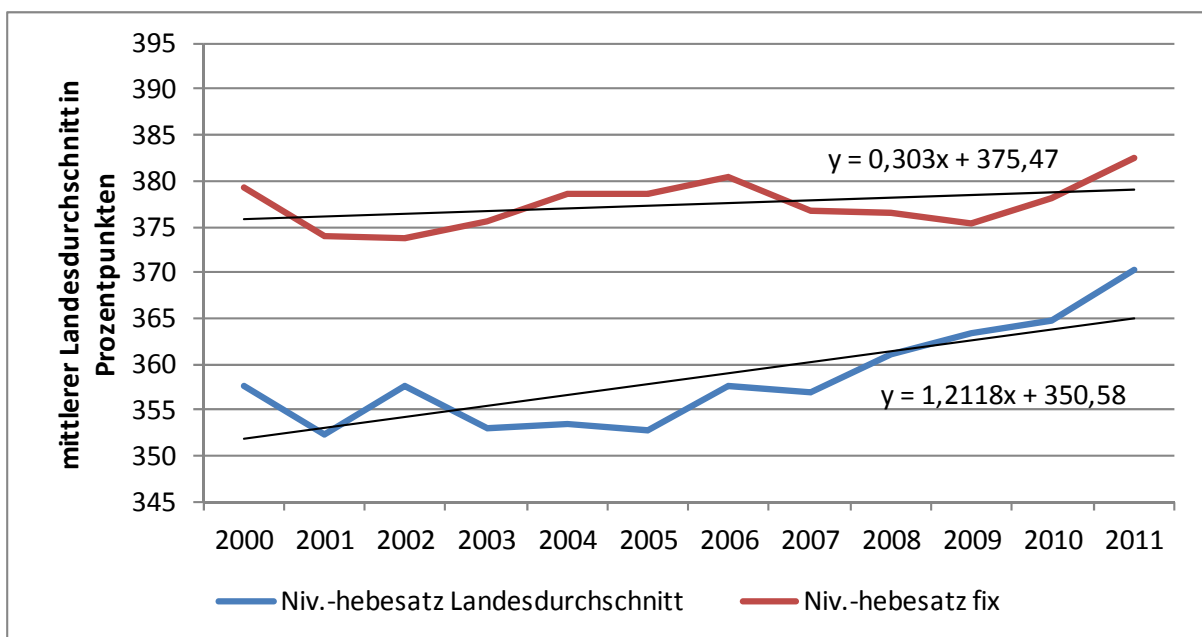
Abbildung 15: Entwicklung der durchschnittlichen Hebesätze der Grundsteuer B nach Typ des Nivellierungshebesatzes 2000 bis 2011



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

Bei der Gewerbesteuer ist durchaus ein Unterschied in der Hebesatzentwicklung festzustellen, der die Theorie der Hebesatzspirale stützt. Während in den Ländern mit fixem Nivellierungshebesatz jährlich eine durchschnittliche Steigerung um 0,3 Hebesatzpunkte gemessen wurde, waren es in der Gruppe mit landesdurchschnittlichen Nivellierungshebesätzen durchschnittlich 1,2 Prozentpunkte. Damit hat sich der Abstand zwischen den beiden Gruppen im betrachteten Zeitraum um rund 10 Hebesatzpunkte vermindert.

Abbildung 16: Entwicklung der durchschnittlichen Hebesätze der Gewerbesteuer nach Typ des Nivellierungshebesatzes 2000 bis 2011



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

Bei den gemessenen Unterschieden muss jedoch beachtet werden, dass eine Reihe weiterer Einflussfaktoren auf die Wahl der Hebesätze wirken. So zählen zu den Ländern mit einem dynamischen Nivellierungshebesatz vergleichsweise strukturschwächere Länder, wie das Saarland, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt oder Sachsen, gegenüber z. B. Hessen, Bayern oder Nordrhein-Westfalen, die fixe Nivellierungshebesätze haben. Die Niveauunterschiede zwischen den beiden Gruppen könnten durch die Bestrebungen strukturschwächerer Regionen erklärbar sein, für Unternehmensansiedlungen attraktiv zu sein als bereits strukturstarke Regionen. Dieser Umstand bremst sicherlich auch eine mögliche noch stärkere Steigerung der Hebesätze.

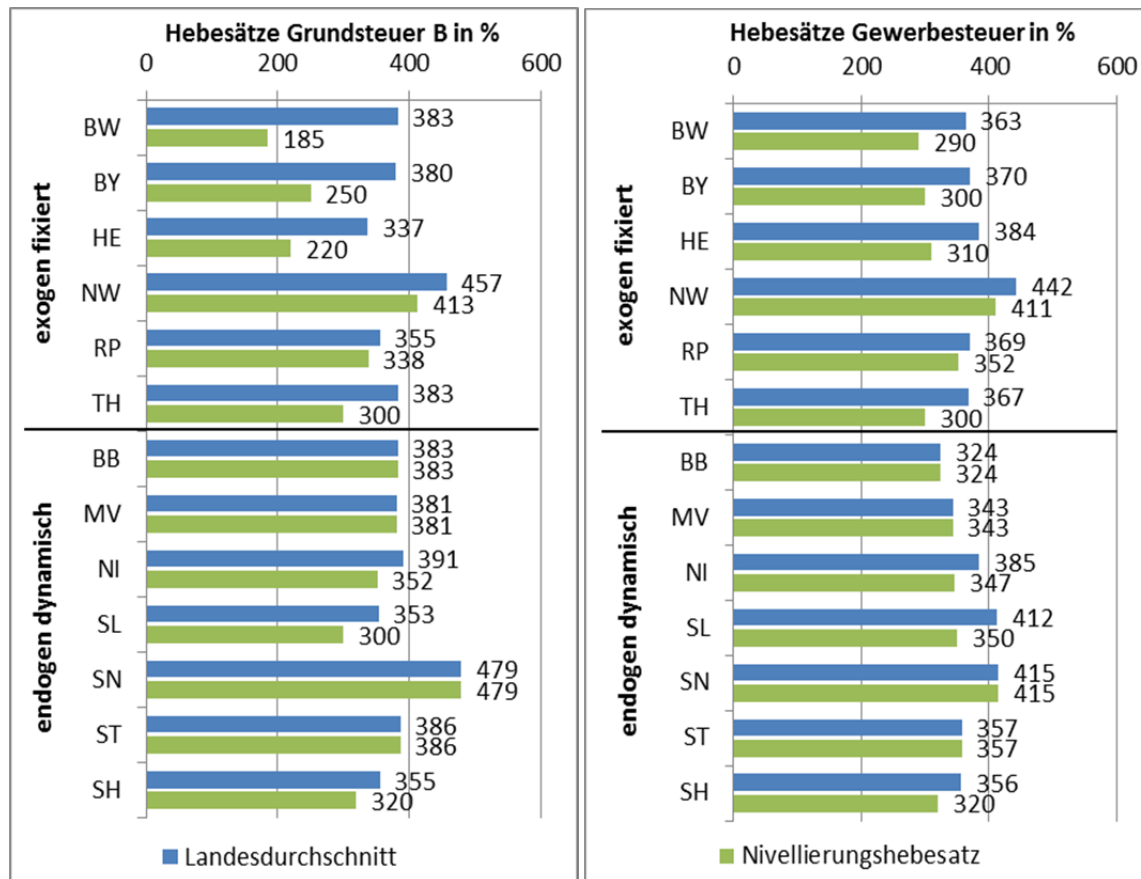
Insgesamt können die Daten die These der Hebesatzspirale für die Grundsteuer B widerlegen. Für die Gewerbesteuer findet sich ein bestätigender Hinweis. Allerdings ist die Wirkung weniger „kraftvoll“ als man es vor dem Hintergrund der theoretischen Anreizwirkungen vermuten würde.

Um die beschriebenen Anreize zu bewerten, ist ein weiterer Blick auf die absolute Höhe der Hebesätze zu werfen.¹¹¹ Ergänzend zu den Angaben der Nivellierungshebesätze in Tabelle 15 sind die gewogenen Landesdurchschnitte des Jahres 2011 angegeben, die im Wesentlichen bestimmend für die Realsteuerkraftberechnung im KFA 2013 sind.¹¹² In der Abbildung 17 sind jeweils beide Werte für die Systeme mit exogen fixierten sowie mit dynamischen Nivellierungshebesätzen angegeben. In letztgenannten stimmen beide Werte im Wesentlichen überein (Ausnahmen bilden die in Tabelle 15 aufgeführten vereinzelt genutzten Verminderungsfaktoren). Insofern können die theoretisch hergeleiteten Anreize auch in der Praxis ihre Wirkung entfalten, wobei der Anreiz zu höheren Hebesätzen durch den Einsatz von Verminderungsfaktoren verringert wird. Erhebliche Unterschiede finden sich dagegen in den Ländern mit exogen vorgegebenen Nivellierungshebesätzen. Diese liegen in Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Thüringen bei der Gewerbesteuer jeweils rund 70 Punkte auseinander, bei der Grundsteuer B sind es sogar zwischen 80 und fast 200 Punkten. In Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz liegen die Werte dagegen noch recht nah beieinander.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Nivellierungshebesätze in neun der 13 Flächenländer unter dem Landesdurchschnitt liegen. Damit ist der Anreiz, Hebesätze über der Nivellierungsmarke zu wählen, nicht gleichbedeutend mit tatsächlich überdurchschnittlichen Hebesätzen. Insbesondere in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Thüringen besteht sogar ein Anreiz, die Hebesätze in Richtung des deutlich niedrigeren Nivellierungssatzes zu senken. In diesen vier Ländern sind die Nivellierungshebesätze weder repräsentativ für die tatsächlichen Verhältnisse – und verzerren damit die damit berechneten Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen –, noch geben sie den Kommunen Anreize zur Wahl hoher Realsteuerhebesätze.

111 Die Grundsteuer A wurde aufgrund ihres vernachlässigbaren Aufkommens nicht betrachtet.

112 In der Regel wird zur Steuerkraftberechnung auf die Daten des vorvergangenen Jahres zurückgegriffen (z. B. in Mecklenburg-Vorpommern). In einigen Ländern werden das II. und IV. Quartal des vorvergangenen sowie das I. und II. Quartal des vergangenen Jahres herangezogen (z. B. Sachsen). Diese Daten lassen sich jedoch aus der amtlichen Statistik nicht rekonstruieren und sind auch nicht ohne Weiteres von den Statistischen Ämtern abfragbar. Insofern ist für den vorliegenden Vergleich ein Rückgriff auf die Datenbasis des Jahres 2011 zweckmäßig.

Abbildung 17: Nivellierungshebesätze 2013 und gemessene Landesdurchschnitte 2011

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

6.4.3 Umlagekraftmesszahl der Landkreise

Die Berechnung der Umlagekraftmesszahl der Landkreise ähnelt im Grundprinzip der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl bei den Gemeinden. Da die Landkreise über keine eigenen Steuerquellen verfügen, wird bei Ihnen grundsätzlich auf die Einnahmen aus der Kreisumlage abgestellt. Dennoch sind die Regelungen in den einzelnen Bundesländern nicht einheitlich (Tabelle 16).

Bei der Ermittlung der Umlagekraft der Landkreise lassen sich die einzelnen Bundesländer, analog zur Berechnung des Finanzbedarfs der Gemeinden, anhand ihres Ansatzes zu Art und Umfang der Berücksichtigung der primären Einnahmekategorie der Landkreise klassifizieren. Im Länderquerschnitt lassen sich zwei verschiedene Ansätze identifizieren. In einer ersten Gruppe, bestehend aus sechs Bundesländern (Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen), wird der gewogene Landesdurchschnitt der Umlagesätze gebildet und dann auf die Umlagegrundlagen angewandt. Niedersachsen ist dabei das einzige Land, das den gewogenen Durchschnitt nur mit einem Vomhundertsatz von 90 und nicht in vollem Umfang in die Berechnung miteinbezieht. In der zweiten Ländergruppe (Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen) ist in den Finanzausgleichsgesetzen ein gesetzlich geregelter, fiktiver Umlagesatz festgeschrieben. Dieser bewegt sich zwischen 30 v. H. in Thüringen und 66 v. H. in Rheinland-Pfalz. In Schleswig-Holstein werden die Umlagegrundlagen in vollem Um-

fang berücksichtigt. Generell kann bei der Berechnung der Umlagekraft der Landkreise auch noch auf weitere Einnahmen als die Umlagegrundgrundlagen zurückgegriffen werden. So werden für die bayrischen Landkreise zusätzlich noch 40 v. H. der Steuerkraftzahlen der gemeindefreien Gebiete und in Baden-Württemberg die kompletten Einnahmen aus der Grunderwerbssteuer und dem Grunderwerbssteuerzuschlag zu den Umlagegrundlagen hinzu gezählt.

Tabelle 16: Komponenten der Umlagekraftmesszahl 2013

Land	rechtliche Grundlage	Berechnung der Umlagekraft-/Finanzkraftmesszahl für Landkreise/Kreisaufgaben	
		Umlagegrundlagen der Kreisumlage	Besonderheit
gesetzlich geregelte fiktive Umlagesätze			
BY	Art. 5 Abs. 4 Bay-FAG	40 v. H.	zzgl. 40 v. H. der Steuerkraftzahlen der gemeindefreien Gebiete
HE	§ 18 Hess-FAG	46 v. H.	
NW	§ 12 GFG 2012	40,58 v. H.	
RP	§ 12 LFAG RP	66 v. H.	keine Berücksichtigung der SZW B
ST	§ 15 FAG LSA	40 v. H.	
SH ^a	§ 14 FAG SH	100 v. H.	
TH ^b	§ 14 Thür-FAG	30 v. H.	
gewogener Landesdurchschnitt des Umlagesatzes			
		gewogener Landesdurchschnitt 2012 ^e	Berücksichtigung des gewogenen Landesdurchschnitts zu
BW	§ 9 FAG BW	33,66 v. H.	100 v. H.
BB	§ 12 Bbg-FAG	45,02 v. H.	100 v. H.
MV	§ 13 Abs. 3 FAG M-V	45,76 v. H.	100 v. H.
NI ^c	§ 8 NFAG	51,24 v. H.	90 v. H.
SL ^d	§ 14 KFAG Abs. 3	60,04 v. H.	100 v. H.
SN	§ 13 SächsFAG	30,46 v. H.	100 v. H.

a) Dies gilt für die Landkreise und die kreisfreien Städte. Die Schlüsselzuweisungen umfassen die allgemeinen und die Sonderschlüsselzuweisungen.

b) Für die kreisfreien Städte berechnet sich die Umlagekraftmesszahl aus 30 v. H. auf ihre Steuerkraftmesszahl und auf ihre Schlüsselzuweisungen im Durchschnitt des vorangegangenen Jahres und der zwei davor liegenden Jahre.

c) Für die kreisfreien Städte erfolgt die Berechnung analog.

d) Berücksichtigung des gewogenen Landesdurchschnitts der Umlagesätze der Kreisumlage und der Regionalverbandsumlage.

e) arithmetisches Mittel der gesamten Kreisumlagehebesätze.

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder.

6.5 Regelungen zu den Ausgleichsquoten

Die Festlegung der Ausgleichsquote zwischen dem Finanzbedarf und der Finanzkraft einer kommunalen Einheit ist der letzte Schritt bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen, bei dem der Gesetzgeber einen Einfluss über die Setzung der entsprechenden Parameter ausüben kann. Für sich genommen ist die Vorgabe der Ausgleichsquote aber wenig aussagekräftig. Wie bereits eingangs des Kapitels zu den Schlüsselzuweisungen ausgeführt wurde, besteht ein enges Dreiecksverhältnis zwischen der Berechnung des Finanzbedarfs, der Berechnung der Finanzkraft und der Setzung der Ausgleichsquote, welches durch den Grundbetrag in die Balance gebracht wird. Ein System mit einem 50 %-igen Ausgleich ist also distributiv nicht zwangsläufig weniger wirksam als ein System mit einem 60 %-igen Ausgleich. Vielmehr kommt es darauf an, wie stark bei der Berechnung von Finanzbedarf und -kraft spreizende bzw. angleichende Wirkungen durch die Parameterauswahl erzielt wurden.¹¹³ Daher müssen zur Bestimmung der effektiven distributiven Wirkungen eines Schlüsselzuweisungssystems konkrete Berechnungen mit allen Eingangsgrößen und Parametern vorgenommen werden, die über standardisierte Beispielrechnungen hinausgehen.

Bei einem gegebenen Schlüsselzuweisungssystem führt die Erhöhung der Ausgleichsquote *ceteris paribus* zu einer Erhöhung der distributiven Wirkung, d. h. die finanzschwächeren Kommunen erhalten zu Lasten der finanzstärkeren (nicht abundanten) Kommunen höhere Zuweisungen. Durch eine steigende Ausgleichsquote werden immer mehr Mittel bei den finanziell schwächsten Kommunen konzentriert. Durch eine höhere Ausgleichsquote sinkt der Grundbetrag und damit steigt die Anzahl der Kommunen, deren Finanzkraft höher liegt als der (jetzt niedrigere) Finanzbedarf. Die Erhöhung der Ausgleichsquote führt demnach auch zu einer Erhöhung der Zahl abundanter Kommunen.¹¹⁴

Eine Ausgleichsquote von 100 % stellt hierbei einen Qualitätssprung dar. Sie führt im Ergebnis zu einer vollständigen Angleichung der Finanzkraft (nach SZW) derjenigen Kommunen, die Schlüsselzuweisungen erhalten (praktisch umgesetzt für Landkreise in Nordrhein-Westfalen). Lediglich für die abundanten Kommunen bleiben Status und Finanzkraftreihenfolge vorhanden.

Technisch sind auch Ausgleichsquoten über 100 % möglich, wenngleich sie im politischen Prozess sicherlich schwierig zu erklären sind. Hieraus resultieren eine Umdrehung der Finanzkraftreihenfolge und damit eine Übernivellierung. Finanzschwächere Kommunen werden damit zunächst innerhalb der Gruppe der SZW-Empfänger absolut besser gestellt als finanziell stärkere und können bei einer besonders hoch liegenden Quote sogar abundante Kommunen „einholen“.

113 Z. B. durch den Grad der Einwohnerveredelung, die Auswahl von Nebenansätzen oder die nur partielle Anrechnung der kommunalen Steuerkraft.

114 Vgl. Abschnitt 0.

Tabelle 17: Ausgleichsquoten und Mindestausstattung 2013

Land	Ausgleichsquote zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft			Mindestausstattung				
	kreisangehörige Gemeinden	kreisfreie Städte	Landkreise	kaG	kfS	LK	Zielgröße	Ausgleichsquote
BW	variabel; Quotient aus Schlüsselmasse u. Gesamtdifferenz ≈ 70		variabel; Quotient aus Schlüsselmasse u. Gesamtdifferenz ≈ 70	X			60 v.H. der individuellen Bedarfsmesszahl	100%
					X		finanzkraftunabhängige Schlüsselzuweisungen f. Stadtkreise	
BY	55		50	X			75 v. H. der landesdurchschnittlichen Steuerkraft, multipliziert mit dem Hauptansatzfaktor der Gemeinde	15%
BB	75	75 ^a	90		X		finanzkraftunabhängige SZW für kfS (Kreisaufgaben)	
HE	50	50	50	X	X	X	80/77 v.H. der individuellen Bedarfsmesszahl	100%
				X	X	X	Mindest-SZW für abundante Kommunen	
MV	60	60	60		X	(X)	finanzkraftunabhängige SZW für kfS und LK mit großen kreisang. Städten	
NI		75		X	X	X	80 v.H. der individuellen Bedarfsmesszahl	100%
NW	90		100 ^b					
RP		50		X	X		75 v.H. der landesdurchschn. Steuerkraft	100%
				X	X	X	finanzkraftunabhängige Schlüsselzuweisungen B	
SL	90		80	X			70 v.H. der landesdurchschn. Steuerkraft	100%
SN	75	75	75					
ST	70	70	80	X			80 v.H. der landesdurchschn. Steuerkraft	80%
SH	50	50	50	X			80 v. H. der individuellen Ausgangsmesszahl als paralleles Verfahren	40%
					X	X	finanzkraftunabhängige SZW für LK und kfS	
TH	80	80	80					

a) Die Ausgleichsquote bezieht sich auf die SZW für Gemeindeaufgaben

b) Die Ausgleichsquote gilt auch für die Landschaftsverbände

Quelle: Eigene Darstellung, Finanzausgleichsgesetze und Haushaltsgesetze der Länder, Stand 2013.

Insgesamt zeigt sich mit Blick auf die aktuellen Finanzausgleichsgesetze der Länder eine ebenso große Vielfalt wie bei den anderen Parametern des Finanzausgleichs. Die Ausgleichsquoten variieren insgesamt zwischen 50 % und 100 %, wobei auch Differenzierungen zwischen den kommunalen Säulen bzw. Aufgaben innerhalb eines Landes vorgenommen werden. In vier der 13 Flächenländer sind Ausgleichsquoten von 50 % bzw. 55 % vorzufinden. Die Mehrheit der Länder weist Ausgleichsquoten zwischen 60 % und 80 % auf, wobei auch einzelne Abweichungen nach oben festzustellen sind. Nur in drei Ländern sind Ausgleichsquoten von mehr als 80 % installiert (NW, BB und SL).

Eine Besonderheit stellt die Ausgleichsquote in Baden-Württemberg dar. Diese wird nicht explizit im Gesetz angegeben, sondern ergibt sich rechnerisch. Hierzu werden zunächst Finanzkraft und Finanzbedarf nach den bereits erläuterten Verfahren berechnet. Die sich ergebende Differenz wird über alle Kommunen hinweg summiert und die zur Verfügung stehende Schlüsselmasse durch diese Summe geteilt. Es ergibt sich ein Prozentwert, der als Ausschüttungsquote bezeichnet wird und letztlich den Ausgleichsgrad definiert. Wie in den allgemeinen Vorbemerkungen zum Schlüsselzuweisungssystem skizziert wurde, ist zur Berechnung des Finanzbedarfs jedoch ein Grundbetrag erforderlich. Dieser ergibt sich in der Regel als interne Rechengröße des Systems. In Baden-Württemberg wird der Grundbetrag dagegen vom Finanz- und Wirtschaftsministerium sowie vom Innenministerium festgelegt.¹¹⁵ Insofern findet eine indirekte Steuerung des Ausgleichsgrades durch den Grundbetrag statt. Die Ausschüttungsquote lag in den vergangenen Jahren bei rund 70 %.¹¹⁶

6.6 Finanzierung durch die Kommunen (Finanzausgleichsumlage)

Neben den vertikalen Zahlungen zwischen Land und den Kommunen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs, treten mit der Festlegung einer Finanzausgleichsumlage in der Mehrzahl der Länder – bis auf Bayern, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und Sachsen-Anhalt – auch horizontale Zahlungsströme zwischen den Kommunen auf. Grundsätzlich wird eine Finanzausgleichsumlage von abundanten Kommunen, also Kommunen, deren Steuerkraftmesszahl größer ist als ihre Bedarfsmesszahl, erhoben. Neben der Angleichung der Finanzkraft durch die Schlüsselzuweisungen für die ausgleichsberechtigten Kommunen wird die Angleichung somit auch für die finanzstärksten Kommunen durch die partielle Abschöpfung ihrer Steuerkraft realisiert. Da die Umlage, außer in Thüringen, zumindest zum Teil in die jeweilige FAG-Masse miteinfließt, leisten die abundanten Kommunen auf diese Weise einen Beitrag zur Finanzierung des kommunalen Finanzausgleichs und einen „doppelten Beitrag“ zur Angleichung der Finanzkraftrelationen. Der Umlagesatz wird in der Regel auf den Differenzbetrag zwischen Finanzkraft- und Finanzbedarfsmesszahl erhoben. Da er sich auf diese relativen Größen bezieht und nur der „überschießende“ Teil der Finanzkraft zur Abschöpfung herangezogen wird, ergibt sich keine Änderung der Finanzkraftreihenfolge zwischen abundanten und ausgleichsberechtigten Kommunen – wohl aber eine stärkere Angleichung ihrer Finanzkraftpositionen. In der praktischen Umsetzung hat sich zudem die Einrichtung eines „Nullbereichs“ etabliert. Damit wird die Finanzkraft nicht ab dem ersten überschießenden Euro zur Umlage herangezogen, sondern erst bei einer deutlich stärkeren Überschreitung.

Momentan gibt es in neun von dreizehn Bundesländern eine FAG-Umlage. Nur in Bayern, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und Sachsen-Anhalt wird derzeit keine FAG-Umlage erhoben. Im Saarland ist zwar laut § 17 K FAG die Erhebung einer FAG-Umlage festgeschrieben. Die Bezeichnung ist jedoch irreführend, da es sich faktisch um eine Krankenhausumlage handelt, durch die die Kommunen an der Deckung der Fördermittel für Krankenhäuser beteiligt werden. Eine ähnliche Krankenhausumlage existiert ebenso in Bayern und Hessen.

115 Vgl. § 7 Abs. 2 FAG BW.

116 Vgl. Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (2012), S. 32.

Für Hessen ist anzumerken, dass dort laut § 40c HessFAG nicht eine Finanzausgleichs-, sondern eine Kompensationsumlage erhoben wird, die faktisch jedoch einer FAG-Umlage sehr nahe kommt¹¹⁷. Sie wird von allen kreisangehörigen Gemeinden gezahlt. Somit wird die Kompensationsumlage nicht nur von abundanten Kommunen erhoben. Die Besonderheit dieser Umlage ist, dass ihr Volumen vorher festgesetzt wird. Das Umlagesoll beträgt 15,2333 v. H. der maßgeblichen Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer. Der Umlagesatz wird jedes Jahr in Abhängigkeit der Umlagegrundlagen (Steuerkraftmesszahl und Gemeindeschlüsselzuweisungen) so festgelegt, dass das gewünschte Umlagesoll erreicht wird.

Tabelle 18: Finanzausgleichsumlagen 2013

Land	rechtl. Grundlage	zahlungspflichtige Körperschaft	Umlagegrundsatz	Verwendung der Umlage
Länder mit FAG-Umlage				
BW	§ 1a i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 2 FAG-BW	alle Gemeinden und Landkreise	22,10 v. H. der Bemessungsgrundlagen (für Gemeinden = Steuerkraftsumme, für Landkreise und Stadtkreise = Teilbetrag der Steuerkraftsumme); Gemeinden zahlen zusätzlich 0,06 v. H. je 1 v. H. um das die Steuerkraft > 60 v. H. der Bedarfskraft (max. aber 32 v. H.)	88,44 v. H. der FAG-Umlage fließen in 2013 der FAG-Masse zu (88,45 v. H. in 2014)
BB	§ 17a Bbg-FAG	kreisangehörige Gemeinden	wenn Steuerkraftmesszahl > 115 v. H. der Bedarfsmesszahl, dann 25 v. H. der Differenz	Betrag in Höhe des Kreisumlagegesetzes des Vorjahres fließt betr. Landkreis im Folgejahr zu; Rest fließt in FAG-Masse des Folgejahres
HE	§ 40c HessFAG	kreisangehörige Gemeinden	Umlagesoll = 15,2333 vom Hundert der maßgeblichen Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer; Umlagegrundlagen sind die Steuerkraftmesszahl und die Gemeindeschlüsselzuweisungen; Umlagesatz ist so festzulegen, dass sich das Umlagesoll ergibt	Zuführung zur FAG-Masse
MV	§ 8 FAG-MV	kreisangehörige Gemeinden	wenn Steuerkraftmesszahl > 115 v. H. der Ausgangsmesszahl, dann 30 v. H. der Differenz	Teilbetrag fließt in Höhe des landesdurchschnittlichen Kreisumlagegesetzes des Vorjahres dem betr. Landkreis zu; Rest fließt in FAG-Masse des Folgejahres
NI	§ 16 i. V. m. § 3 NFAG	Gemeinden	wenn Steuerkraftmesszahl > Bedarfsmesszahl, dann 20 v. H. der Differenz	Zuführung zur Schlüsselmasse für Gemeindeaufgaben
RP	§ 3 Abs. 1 i. V. m. § 23 LFAG	Ortsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städten und kreisfreie Städte	Zahlung wenn Steuerkraftmesszahl > Landesdurchschnitt; bis zu 100 v. H. > Landesdurchschnitt = 10 v. H. über 100 v. H. bis zu 200 v. H. > Landesdurchschnitt = 12 v. H. über 200 v. H. bis zu 300 v. H. > Landesdurchschnitt = 14 v. H. über 300 v. H. bis zu 400 v. H. > Landesdurchschnitt = 16 v. H. über 400 v. H. > Landesdurchschnitt = 18 v. H.	Zuführung zur FAG-Masse
SN	§ 25a SächsFAG	kreisangehörige Gemeinden	wenn Steuerkraftmesszahl > Bedarfsmesszahl, dann 30 v. H. der Differenz im ersten Jahr, 40 v. H. der Differenz im zweiten Jahr und 50 v. H. der Differenz ab dem dritten Jahr	landesdurchschnittlichen Kreisumlagegesetzes fließt dem betr. Landkreis zu; Rest fließt Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden zu
SH	§ 29 FAG SH	Gemeinden	wenn Steuerkraftmesszahl > Ausgangsmesszahl, dann 20 v. H. der Differenz	50 v. H. fließt betr. Landkreis zu, 50 v. H. fließt in Schlüsselmasse der Gemeinden
TH	§ 29 ThürFAG	kreisangehörige Gemeinden	wenn Steuerkraftmesszahl > Bedarfsmesszahl, dann 30 v. H. der Differenz	Aufteilung in Höhe des jeweiligen Kreis- und Schulumlagegesetzes an den betr. Landkreis; Rest fließt Landesausgleichsstock zu
Länder ohne FAG-Umlage				
BY	-	-	-	-
NW	-	-	-	-
SL	-	-	-	-
ST	-	-	-	-

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder.

In Baden-Württemberg ist die FAG-Umlage unabhängig vom Vorliegen der Abundanz von allen Gemeinden und Landkreisen zu zahlen. Ihr Umfang beträgt 22,1 v. H. der Bemessungsgrundlagen, die

117 Vgl. Wohltmann (2012), S. 418. Die Umlage soll die hessischen Kreise für die partielle Reduktion der Grunderwerbsteuer im Steuerverbund (siehe Abschnitt 4.1) kompensieren. Die Kompensation erfolgt durch die kreisangehörigen Gemeinden sowie die kreisfreien Städte (§ 40c FAG HE).

sich für Gemeinden bzw. für die kreisfreien Städte und die Landkreise aus der jeweiligen Steuerkraftsumme bzw. einem Teilbetrag der Steuerkraftsumme ergibt. Abundante Kommunen haben zusätzliche 0,06 v. H. je Prozentpunkt zu zahlen, um den die Steuerkraftsumme 60 v. H. der Bedarfsmesszahl übersteigt. Der Umlagesatz ist jedoch auf maximal 32 v. H. gedeckelt. Der Umfang der FAG-Umlage ist im Vergleich zu den anderen Bundesländern immens. Sie umfasst rund 3,1 Mrd. Euro im Jahr 2013, wovon 88,43 v. H. oder rund 2,8 Mrd. Euro der FAG-Masse zugeführt werden und die übrigen rund 0,3 Mrd. Euro dem Land als allgemeine Deckungsmittel verbleiben.

In Rheinland-Pfalz ist zur Berechnung der FAG-Umlage ausschließlich die Finanzkraft ohne Bezug zum Finanzbedarf maßgeblich. Hierzu werden Kommunen herangezogen, die mindestens 100 % über dem Landesdurchschnitt liegen – allerdings ohne Berücksichtigung unterschiedlicher Gemeindegrößen.

7 Mindestausstattung

7.1 Systematik und Wirkungen

Neben der Veränderung der Ausgleichsquote sind auch andere Verfahrenswege denkbar, um die distributiven Effekte zu steuern. Insbesondere den finanziell schwächsten Kommunen wird in diesem Zusammenhang eine besondere Aufmerksamkeit zuteil. Diese sind deutlich stärker von den Zuweisungen des Finanzausgleichs abhängig als Kommunen mit einem höheren eigenen Finanzierungspotential. Um die schwächsten Kommunen zu unterstützen, ohne dabei die weiter reichenden Wirkungen einer erhöhten Ausgleichsquote hinnehmen zu müssen, ist u. a. denkbar, Mechanismen in das Finanzausgleichssystem zu implementieren, die eine Untergrenze der Ausstattung mit Schlüsselzuweisungen definieren.

Die Bewertung, ob die distributive Wirkung als ausreichend anerkannt wird, ist dabei normativ. Es existiert kein (finanz-)wissenschaftlicher Maßstab für ein gutes oder hinreichend angemessenes Verteilungsergebnis. Die Komponenten, die bei der erforderlichen (politischen) Bewertung eine Rolle spielen, sind die Ausgangsposition der Gemeinden (Finanzkraft/Steuerkraft vor Schlüsselzuweisungen) und das Verteilungsergebnis, welches durch die Schlüsselzuweisungen erreicht wird (Finanzkraft nach Schlüsselzuweisungen). Abzugrenzen sind diese Formen der Mindestausstattung von den bedarfsorientierten Verfahren, die in Sachsen-Anhalt und Thüringen zur Anwendung kommen.¹¹⁸

Um die distributiven Wirkungen des Schlüsselzuweisungssystems zusätzlich zu verstärken sind zwei grundsätzliche Modi möglich, die in insgesamt drei verschiedene Umsetzungsverfahren münden können. Zum einen kann die Mindestausstattung unabhängig von der Finanzkraft realisiert werden. Die Umsetzung erfolgt mittels fester Schlüsselzuweisungen pro Einwohner bzw. mit einer Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach Einwohnerzahl.¹¹⁹ Dieser Modus kann als **absolute Mindestausstattung** aufgefasst werden, da er unabhängig von den finanziellen Verhältnissen der übrigen Kommunen und ohne Rücksicht auf die bestehenden Finanzkraftdifferenzen umgesetzt wird. Auch abundante

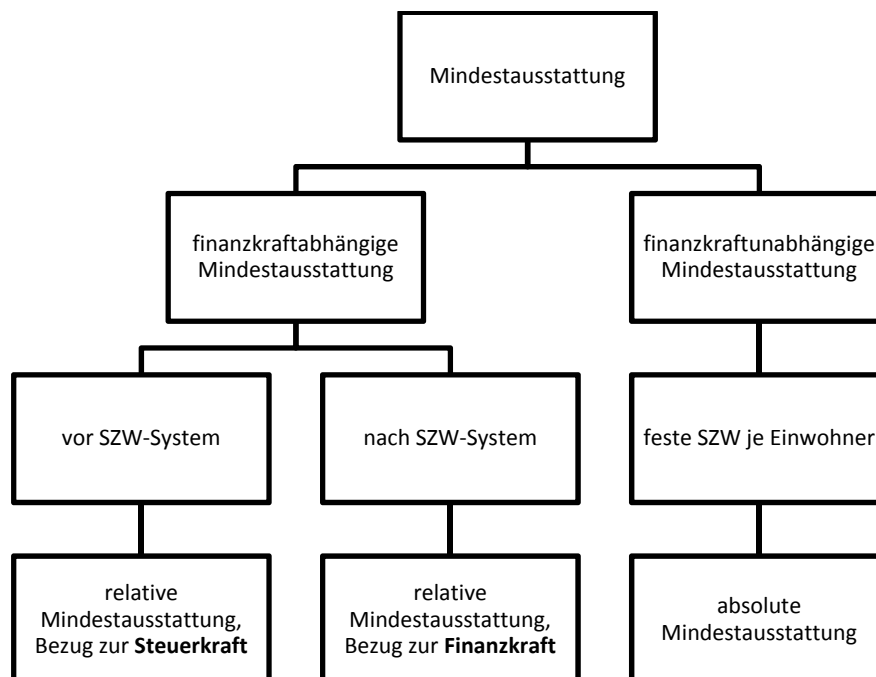
118 Zu den beiden Finanzausgleichssystemen siehe Abschnitt 3.4.

119 Beide Varianten sind technisch identisch und führen zum gleichen rechnerischen Ergebnis.

Kommunen würden in einem solchen Verfahren begünstigt. Die resultierenden Mindestschlüsselzuweisungen können zusätzlich zu den „normalen“ Schlüsselzuweisungen ausgereicht werden oder aber als Mindestgrenze die „normalen“ Schlüsselzuweisungen nach unten begrenzen.

Der zweite Modus besteht in einer Erweiterung des Finanzbedarf-Finanzkraft-Ausgleichs um eine zusätzliche Stufe. Diese kann vorgelagert oder nachgelagert greifen. Ein vorgelagertes System stockt die **Steuerkraft** – gemessen in der Steuerkraftmesszahl (vgl. Kapitel 6.4.1) – auf ein Mindestniveau auf, bevor der Abgleich mit dem Finanzbedarf erfolgt. Damit werden die steuerschwächsten Kommunen zielgerichtet näher an den Landesdurchschnitt gebracht. Der weitere Ausgleich mit Schlüsselzuweisungen wird in der Folge etwas entlastet, da die auszugleichenden Differenzen geringer sind. Ein nachgelagertes System hat zunächst das durch die Schlüsselzuweisungen erreichte Ergebnis für die Nivellierung als Ausgangspunkt – also die **Finanzkraftmesszahl einschließlich Schlüsselzuweisungen**. Somit können die Steuerkraft- und Bedarfsindikatoren des Systems zunächst ihre Wirkung entfalten und nur dann zusätzlich eingegriffen werden, wenn das Verteilungsergebnis nicht den Vorstellungen des Landes über eine angemessene Ausstattung der Kommunen im Verhältnis zueinander entspricht. Für diejenigen Kommunen mit den größten verbliebenen Rückständen wird dann ein zusätzlicher Ausgleich installiert. Beide Verfahren können als **relative Mindestausstattungen** aufgefasst werden, da sie die jeweilige Steuer-/Finanzkraft der Kommune und damit deren Einordnung in der Gesamtheit der Kommunen berücksichtigen. Der Ausgleich muss sich technisch immer an einer Vergleichsgröße und damit relativ orientieren. Es ergibt sich kein Anspruch auf eine konkrete in Euro (oder Euro je Einwohner) festgelegte Finanzausstattung. Abundante Kommunen werden von dieser Form der Mindestausstattung systematisch weitestgehend ausgeschlossen.¹²⁰

Abbildung 18: Systematische Varianten für eine Mindestausstattung mit Schlüsselzuweisungen



120 Die Ausnahme könnte darin bestehen, dass eine Kommune zwar relativ finanzschwach ist, jedoch durch eine sehr geringe Bedarfsmesszahl auch Abundanz aufweist. In der Praxis sollten solche Fälle jedoch kaum anzutreffen sein.

Quelle: Eigene Darstellung.

Für die beiden Verfahren, die als relative Mindestausstattung charakterisiert wurden, sind drei Entscheidungen zu treffen:

- Erstens muss die **Bezugsgröße** gewählt werden, die mit der Mindestausstattung angesprochen sein soll.
- Zweitens ist das **Zielniveau** dieser gewählten Größe zu wählen, die keine Kommune unterschreiten soll.
- Drittens ist der **Ausgleichsgrad** zu wählen, der festlegt, wie stark die sich ergebende Lücke aus der Zielgröße und dem tatsächlich zu beobachtenden Wert ausgeglichen werden soll.

Die für die beiden Varianten relevanten Bezugsgrößen wurden bereits angesprochen – die Steuerkraftmesszahl bzw. die Finanzkraftmesszahl. Diese ergeben sich als logische Konsequenz der Entscheidung, ob die Angleichung vor oder nach dem Wirken der Schlüsselzuweisungen vollzogen werden soll.

Die Festlegung über das jeweilige Zielniveau ist eine politisch zu entscheidende Größe. Es lässt sich aus finanzwissenschaftlicher Sicht keine „richtige“ Größe bestimmen. Vielmehr sind die Verteilungsergebnisse des Schlüsselzuweisungssystems sowie die strukturellen Unterschiede im Land zu würdigen und die Vereinbarkeit mit den Entwicklungszielen des Landes zu prüfen. Auch die letztlich erforderlichen Finanzierungsvolumina spielen eine Rolle. Die relative Mindestausstattung soll das Schlüsselzuweisungssystem am „unteren Ende“ unterstützen, es aber nicht ersetzen oder als vollwertige zweite Säule stützen. Das Ziel könnte z. B. darin bestehen, dass keine Kommune weniger als 80 % der durchschnittlichen Steuerkraft aller Kommunen besitzen sollte. Das dahinterliegende Prinzip bezieht sich auf eine Angleichung der Ausstattung mit Finanzmitteln unabhängig vom konkreten Bedarf. Während sich die Referenzgröße *Steuerkraft* logischerweise auf den Landesdurchschnitt beziehen sollte (bzw. eine Teilgröße), sollte die Referenzgröße *Finanzkraft* (inkl. Schlüsselzuweisungen) individuell interpretiert werden. Es könnte beispielsweise festgelegt werden, dass keine Kommune weniger als 80 % ihrer individuellen Bedarfsmesszahl erreichen soll. Der Bezug auf den Landesdurchschnitt ist hier weniger aussagekräftig.

Für die Variante der Orientierung an der Steuerkraft sind keine Besonderheiten zu beachten. Die Variante mit der Zielgröße „Finanzkraft nach Schlüsselzuweisungen“ ist jedoch mit einer Eigenheit behaftet: der bereits skizzierte mechanistische Zusammenhang bei der Bedarfsberechnung (der Grundbetrag tariert die Summe der individuellen Bedarfe so aus, dass die Schlüsselmasse aufgebraucht wird). Per Definition wird bei einem Ausgleichsgrad von 75 % bei jeder Kommune bereits 75 % des Finanzbedarfs durch Schlüsselzuweisungen gedeckt, auch wenn sie keine Steuereinnahmen hat.¹²¹ Insofern ist per se nur der Bereich oberhalb von 75 % für die weitere Mindestausstattung relevant. Der Grad der Mindestausstattung muss also größer sein als die Ausgleichsquote der Schlüsselzuweisungen.

Eine vollständige Aufstockung auf das Zielniveau würde bedeuten, alle Kommunen unterhalb des definierten relativen Mindestniveaus absolut gleich zu stellen. Da die Unterschiede in der Steuer- und

121 Von der Berücksichtigung von negativen Steuerkraftmesszahlen, wie sie durch Steuerrückzahlungen entstehen können, wird an dieser Stelle abgesehen.

Finanzkraft und die daraus resultierende Finanzkraftreihenfolge aber durchaus (unter Anreizgesichtspunkten) in begrenztem Maße erhaltenswürdig sind, ist eine vollständige Aufstockung grundsätzlich kritisch zu sehen. Daher sollte jeweils ein Ausgleichsfaktor (größer als 0 % und kleiner als 100%) bestimmt werden, der angibt, zu welchem Anteil die Lücke zwischen der tatsächlichen Zielerreichung (Steuerkraft oder Finanzkraft pro Kopf) und dem angestrebten Zielniveau zu schließen ist.¹²²

Die Anreizkompatibilität dieses Verfahrens zum Gesamtsystem der Schlüsselzuweisungen ist gegeben, da die Steuerkraft der Kommunen normiert eingeht, d. h. unter Abstraktion von den jeweiligen Realsteuerhebesätzen und unter Hinzuziehung eines landesdurchschnittlichen Hebesatzes. Es findet durch die relative Mindestausstattung also kein Ersatz für unzureichend ausgeschöpfte Steuerquellen statt.

7.2 Mindestausstattung in der Praxis

In der praktischen Ausgestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs in den 13 Flächenländern finden sich alle drei der skizzierten Grundtypen. In fünf Ländern werden finanzkraftunabhängige absolute Mindestausstattungen definiert, in aller Regel durch die Verteilung nach Einwohnern (BW, HE, MV, RP, SH). Hessen unterhält ein System von Mindestzuweisungen je Einwohner als Untergrenze nur für abundante Kommunen und solche, die ansonsten nur geringere Schlüsselzuweisungen erhalten würden. Alle anderen genannten Länder reichen einen Teil der Schlüsselmasse nach festen Beträgen je Einwohner aus.

In Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Sachsen-Anhalt sind so genannte Schlüsselzuweisungen A vorgesehen, welche die Steuerkraft vor Schlüsselzuweisungen auf ein Mindestniveau anheben. Rheinland-Pfalz und das Saarland haben eine geringere Zielgröße von 70 % bzw. 75 % des Landesdurchschnitts, gleichen die Differenz aber zu 100 % aus. Alle Kommunen unterhalb dieser Grenze verfügen nach den SZW A über die gleiche Pro-Kopf-Steuerkraftmesszahl. Sachsen-Anhalt hat einen etwas anderen Ansatz gewählt: Hier wird ein höheres Zielniveau von 80 % des Landesdurchschnitts definiert, der Ausgleich erfolgt jedoch nur zu 80 %.

In Bayern erfolgt ebenfalls eine an der Steuerkraft orientierte zusätzliche Aufstockung, allerdings *parallel* zur Verteilung der „normalen“ Schlüsselzuweisungen. Zudem wird die Zielgröße Steuerkraftmesszahl zwar am Landesdurchschnitt bemessen, jedoch mit dem individuellen Hauptansatzfaktor multipliziert. Mit der Gemeindegröße wächst demnach – parallel zur Einwohnerveredelung – die Zielmarke für die Mindestausstattung. Der Ausgleich erfolgt lediglich zu 15 %.¹²³

In Baden-Württemberg, Hessen, und Niedersachsen erfolgt eine relative Mindestausstattung nachgelagert zu den Schlüsselzuweisungen. Technisch ist die Ausgestaltung ähnlich: Die Schlüsselzuweisun-

122 So könnte eine Lücke fast vollständig geschlossen werden (bspw. 99,9%). Damit wäre auch sehr nach starker Annäherung an ein Mindestniveau die Finanzkraftreihenfolge eingehalten.

123 Zahlenbeispiel: Kommune mit 300 Euro/Einw. und Veredlungsfaktor 110 %, landesdurchschnittliche Steuerkraftmesszahl: 600 Euro/Einw.; 75 % des Landesdurchschnitts entsprechen 450 Euro/Einw. für die ausgewählte Gemeinde gilt $(450 * 110\% =)$ 495 Euro/Einw. als Mindestgrenze. Der Abstand zur Mindestgrenze beträgt $(495 - 300 =)$ 195 Euro/Einw., die Ausgleichszahlung liegt bei $(195 * 15\% =)$ 29,25 Euro/Einw.

gen sind so aufzustocken, dass mindestens 60 %/77 %/80 % der individuellen Bedarfsmesszahl der Kommune erreicht werden. In Baden-Württemberg ist die Mindestausstattung auf diejenigen Kommunen beschränkt, deren Realsteuerhebesätze mindestens den Nivellierungshebesätzen entsprechen, die also ihr Steuerkraftpotenzial zumindest durchschnittlich ausschöpfen. In Hessen ist die Zielgröße der kreisfreien Städte mit 77 % geringer als die für die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise (jeweils 80 %). In allen drei Fällen erfolgt der Ausgleich zur Zielgröße zu 100 %. Es findet demnach eine Gleichstellung von finanzschwachen Kommunen statt, die sich in ihrer Finanzkraft unterscheiden, ansonsten aber einen identischen Bedarf aufweisen.

Die Mindestsicherung in Schleswig-Holstein ist besonders erläuterungsbedürftig. Hier findet sich ebenfalls eine Orientierung an der individuellen Bedarfsmesszahl. Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen verläuft allerdings in einem parallelen Verfahren. Neben dem Ausgleich zwischen Finanzkraft und 100 % der Bedarfsmesszahl zu 50 % („normale“ Schlüsselzuweisungen) findet ein Ausgleich zwischen Finanzkraft und 80 % der Bedarfsmesszahl zu 40 % statt. Letztlich wird auch hier eine zusätzliche Unterstützung der finanzschwächsten Kommunen realisiert, es handelt sich jedoch um ein sehr intransparentes Verfahren, da weder der Zielwert noch der effektive Ausgleichswert klar werden.

8 Verfassungsrechtliche Entwicklungstendenzen der kommunalen Finanzausgleichssysteme

Die Urteile Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte, die sich mit dem KFA befassen, haben einen maßgeblichen Einfluss auf die Ausgestaltung des jeweiligen kommunalen Finanzausgleichssystems. Um die aktuellen Entwicklungstendenzen in der Rechtsprechung aufzuzeigen, werden die aktuellsten sowie die wichtigsten Urteile der letzten Jahre im folgenden Kapitel kurz dargestellt. Seit dem Jahr 2011 gab es in fünf Bundesländern Entscheidungen zum KFA. In Brandenburg sind momentan noch drei Verfahren zum kommunalen Finanzausgleich anhängig.

8.1 Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz ist der Gesetzgeber durch das Urteil vom 14.02.2012 vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz verpflichtet worden, den kommunalen Finanzausgleich bis spätestens zum 1. Januar 2014 in horizontaler und vertikaler Hinsicht neu zu regeln. Anlass war die Klage des Landkreises Neuwied gegen die aus seiner Sicht nicht aufgabenangemessenen Leistungen, die er im Zuge des Finanzausgleichs erhielt. Die sehr angespannte finanzielle Lage des Landkreises habe vor allem strukturelle Gründe, die in den hohen und stetig wachsenden Soziallasten begründet liegen.¹²⁴

Der Verfassungsgerichtshof befand, dass die momentanen Regelungen des FAG-Gesetzes nicht mit Art. 49 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vereinbar seien. In vertikaler Hinsicht sind die Finanzzuweisungen unter Berücksichtigung der Leistungskraft des Landes zu veranschlagen. Für den vertikalen Finanzausgleich ist der Grundsatz der Verteilungssymmetrie ausschlaggebend, der jedoch in Einzelfällen aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit zu korrigieren ist. Dies trifft insbesondere für finanzielle Schief lagen der Kommunen zu, die sich maßgeblich aus der starken Kostenbelastung durch staatlich überwiesene Aufgaben ergeben. Daher muss das Land die Kommunen unterstützen und eine Mitverantwortung für die Kosten aus Aufgabenübertragungen durch den Bund tragen. In diesem Sinne hat das Land die hohen finanziellen Belastungen der Kommunen durch die rapide steigenden Sozialausgaben nicht angemessen berücksichtigt.¹²⁵ Der bisher im FAG verankerte Soziallastenansatz trägt nicht zur ausreichenden Bewältigung dieser Probleme bei.¹²⁶ Ferner führten die Bestimmungen des FAG-Gesetzes zu einer Ungleichbehandlung der Landkreise und der kreisfreien Städte im Vergleich zu den kreisangehörigen Gemeinden.¹²⁷ Aus diesen Gründen habe der Gesetzgeber den kommunalen Finanzausgleich zu reformieren. Weiter fordert der Verfassungsgerichtshof, dass der Gesetzgeber einen spürbaren Beitrag zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation in Rheinland-Pfalz leisten muss. Dies soll in erster Linie über eine effektivere und deutlich bessere Finanzausstattung der Kommunen, z. B. über die Ausweitung der Verbundgrundlagen oder eine Erhöhung des Verbundsatzes, erfolgen. Ebenso kann durch Regelungen auf der Aufgabenseite (z. B. Aufgabenrückführung, Lockerung von gesetzlichen Standards) die Finanzsituation der Kommunen verbessert wer-

124 Vgl. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (2012), VGH N 3/11 vom 14. Februar 2012, S. 3f.

125 Vgl. ebenda, S. 23.

126 Vgl. ebenda, S. 26.

127 Vgl. ebenda, S. 24.

den.¹²⁸ Vor dem Hintergrund dieses Urteils ist im weiteren Verlauf des Jahres 2013 mit der Veröffentlichung der notwendigen Reformen des KFA zu rechnen.

8.2 Thüringen

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof schuf mit seinem Urteil 28/03 vom 21. Juni 2005 die wesentliche Grundlage für die Einführung des bedarfsorientierten Finanzausgleichsmodells¹²⁹. Der Richterspruch gründete auf einer Klage der SPD-Fraktion des Thüringer Landtags. Die Fraktion wandte sich gegen die Bildung und das damit einhergehende Volumen der FAG-Masse sowie gegen die Ausgestaltung der Regelungen zum Mehrbelastungsausgleich im thüringischen FAG.

Während die Regelungen zum Mehrbelastungsausgleich als verfassungskonform eingestuft wurden, hatten die Einwände gegen die Regelungen zur Bildung und Verwendung der FAG-Masse Bestand. Konkret beanstandete die Beschwerdeführerin, dass diese Regelungen mit dem Art. 93 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen, der den Kommunen eine bedarfsgerechte Finanzausstattung zusichert, nicht vereinbar sind. Die SPD-Fraktion kritisierte, dass bei den Regelungen zur Festsetzung der FAG-Masse die von den Kommunen wahrgenommenen Aufgaben und die damit verbundenen Ausgaben nicht in angemessenem Maße berücksichtigt werden.¹³⁰ Diese mangelnde Herleitung der FAG-Masse verletze letztendlich das verfassungsimmanente Gebot der Transparenz und die Ableitungszusammenhänge des Finanzausgleichsgesetzes.¹³¹

Der Verfassungsgerichtshof verweist in der Begründung des Urteils zunächst darauf, dass der Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG neben der gemeindlichen Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung beinhaltet. Eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen ist nach Ansicht des Gerichts dann gegeben, wenn ihnen neben der Finanzierung der Personal- und Sachausgaben für die Pflichtaufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises ebenfalls noch die Möglichkeit eingeräumt wird, Aufgaben im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten zu bestreiten.¹³² Die Thüringer Verfassung enthält eine dualistische Finanz- und Einnahmengarantie, die sich aus dem Aufgabendualismus der Thüringer Kommunen ergibt. So schreibt zum einen Art 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf vor, dass das Land dafür Sorge zu tragen hat, dass die Kommunen ihre Aufgaben in Selbstverwaltung erfüllen können. Zum anderen setzt Art. 91 Abs. 3 ThürVerf fest, dass den Kommunen für die Erfüllung nach Weisung von übertragenen staatlichen Aufgaben ein angemessener finanzieller Ausgleich gewährt wird.¹³³ Grundsätzlich ist die vertikale Komponente des KFA – also die Verteilung von Finanzmitteln vom Land an die Kommunen – *finanzkraftabhängig und aufgabenorientiert*. In der Folge liegt eine Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts bereits vor, wenn die Wahrnehmung von freiwilligen Aufgaben nicht mehr wahrgenommen werden kann. Hier verweist das Gericht darauf, dass dies den unantastbaren Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungs-

128 Vgl. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (2012), VGH N 3/11 vom 14. Februar. 2012, S. 32f.

129 Vgl. Kapitel 3.4.

130 Vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof (2005), VerfGH 28/03 vom 21. Juni 2005, S. 21.

131 Vgl. ebenda, S. 22.

132 Vgl. ebenda, S. 36.

133 Vgl. ebenda, S. 36.

rechts darstellt und den Umfang der *finanziellen Mindestausstattung* der Kommunen bestimmt.¹³⁴ Aus der Finanzierungsverantwortung für diesen Kernbereich kann sich das Land nicht entziehen. Es hat die Pflicht, diese Mittel unabhängig von der eigenen finanziellen Leistungskraft bereitzustellen. Ist es dazu nicht imstande, bleiben ihm nur die Optionen die Kommune von auferlegten Aufgaben zu entlasten, gesetzliche Vorschriften und Standards abzusenken, auf die Erledigung von bestimmten Aufgaben ganz zu verzichten oder den Kommunen neue Einnahmequellen zu erschließen.¹³⁵ Neben dem Kernbereich umfasst das Finanzausstattungsgebot des Art. 93 Abs.1 Satz1 ThürVerf auch einen Randbereich, der auf die *angemessene Finanzausstattung* der Kommunen abzielt. Diese ist im Gegensatz zu den Aufgaben des Kernbereichs *leistungskraftabhängig* vom Land zu gewähren. Sie ergibt sich aus der Ausgabenbelastung und der Finanzkraft der Kommunen sowie der Leistungskraft des Landes. Im Randbereich sind die verfügbaren Finanzmittel, die über der Bereitstellung der finanziellen Mindestausstattung verfügbar sind, aufgabengerecht an die Kommunen zu verteilen. Somit besitzt das Finanzausstattungsgebot aus der Perspektive des Landes eine *statische* Komponente, die die finanzielle Mindestausstattung zur Erfüllung der Pflichtaufgaben umfasst, und eine *dynamische* Komponente, die abhängig von der Leistungskraft des Landes die Realisierung von freiwilligen Aufgaben sicherstellt.¹³⁶

Vor dem Hintergrund dieser Finanzgarantien der Thüringer Verfassung muss der Landesgesetzgeber bei der Gestaltung des KFA die Aufgabenbelastung und die Finanzkraft in nachvollziehbarer Weise berücksichtigen. Dies gilt sowohl für die vertikale als auch die horizontale Dimension des KFA. Der Landesgesetzgeber hat die Aufgabenbelastung und die Finanzkraft bei der Festlegung der gesetzlichen Regelungen für den KFA jedoch nicht in angemessener Weise miteinbezogen. Dieser Abwägungsausfall führt aus Sicht des Verfassungsgerichtshofs zur Verfassungswidrigkeit der Regelungen zum KFA.¹³⁷ Weiter führt das Gericht aus, dass insbesondere die Bedarfsmesszahl ihre Aufgabe als Instrument zur Bestimmung des Finanzbedarfs der Kommune, nicht erfüllt. Sie stellt im Thüringer KFA nur eine unechte Bedarfsgröße dar, die lediglich die vollständige Ausschöpfung der Schlüsselmasse gewährleistet.¹³⁸ Der realistische Finanzbedarf kann nur bestimmt werden, wenn die tatsächlich durchschnittliche Kostenbelastung der Kommunen durch die Erfüllung von Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises bestimmt und den originären Einnahmen gegenübergestellt wird. Die Nichtvereinbarkeit der vertikalen Mittelverteilung mit der Verfassung führt dazu, dass auch die Regelungen zur horizontalen Mittelverteilung auf einer nicht verfassungsgemäßen Grundlage beruhen.¹³⁹

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat den Landesgesetzgeber in seinem Urteil aufgefordert, die gesetzlichen Regelungen zum KFA spätestens bis zum 31. Dezember 2007 neu zu regeln und verfassungskonform zu gestalten.¹⁴⁰ Der Gesetzgeber kam dieser Aufforderung nach und stellte den Thüringer KFA zum Jahr 2008 auf eine Bedarfsorientierung um.

134 Vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof (2005), VerfGH 28/03 vom 21. Juni 2005, S. 39.

135 Vgl. ebenda, S. 40.

136 Vgl. ebenda, S. 39f.

137 Vgl. ebenda, S. 69f.

138 Vgl. ebenda, S. 71.

139 Vgl. ebenda, S. 72-74.

140 Vgl. ebenda, S. 78.

Dieses Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshof vom 21. Juni 2005 hatte auch Einfluss auf die Ausgestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs in anderen Bundesländern. So waren die in ihm herausgestellten verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Ausgestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs eine der wesentlichen Grundlagen für die Umstellung auf ein bedarfsorientiertes FAG-System in Sachsen-Anhalt.¹⁴¹

Nach der Einführung des Bedarfsmodells kam es in Thüringen zu zwei Klagen gegen diese Neuausrichtung des Kommunalen Finanzausgleichs, die jedoch beide vom Verfassungsgerichtshof abgewiesen wurden. Im Urteil 52/08 beklagten drei Kommunen die Verfassungswidrigkeit der bedarfsorientierten Regelungen, da keine Verbundquote ausgewiesen wurde und das Verfahren zur Berechnung der angemessenen Kosten der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben aus ihrer Sicht fehlerhaft sei. Zudem war bei der Berechnung des Finanzbedarfs der Mindestfinanzbedarf für freiwillige Aufgaben mit 3 % zu niedrig angesetzt.¹⁴² Die Beschwerdeführerinnen sahen in der Konsequenz ihr Recht auf kommunale Selbstverwaltung verletzt. Die Klage wurde vom Gericht abgewiesen mit der Begründung, dass der Verfassungsverstoß von den Kommunen nicht hinreichend dargelegt wurde. Im Speziellen wurde es aber von den beschwerdeführenden Kommunen unterlassen, die Auswirkungen, die die gesetzlichen Regelungen des KFA auf ihre Haushaltssituation haben, konkret darzustellen.¹⁴³

Eine weitere Klage gegen die Grundsätze zur bedarfsorientierten Festlegung der FAG-Masse wies der Thüringer Verfassungsgerichtshof mit seinem Urteil vom 02.11.2011 zurück. Antragstellerin war die FDP-Fraktion im Thüringer Landtag. Sie vertrat die Ansicht, dass die Berechnung der FAG-Masse fehlerhaft sei, da sich der Gesetzgeber bei der Bestimmung der Ausgaben der Kommunen nur an Werten aus der Vergangenheit orientiert habe. Das Verfahren zur Berechnung widerspreche dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Zudem wurde bemängelt, dass im Gesetz keine explizite Verbundquote ausgewiesen wird, dies aber nach Art. 106 Abs. 7 GG geboten sei. Der Verfassungsgerichtshof wies den Antrag zurück.

Zur Frage der Angemessenheit der Finanzausstattung heißt es im Urteil, dass bei der Bestimmung der Ausgleichsmasse die Kostenbelastung und Finanzkraft der Kommunen sowie die Leistungsfähigkeit des Landes berücksichtigt wurden.¹⁴⁴ Der Verfassungsgerichtshof stellt jedoch klar, dass die Ermittlung der Kostenbelastung vom Gesetzgeber eine besondere Beobachtungspflicht und ein hohes Maß an Transparenz verlangt. Änderungen des kommunalen Aufgabenkatalogs müssen demnach durch Gewichtungen und Prognosen in der Fortschreibung der Kostenermittlung berücksichtigt werden. In die Berechnung der Kosten für pflichtige Aufgabenbereiche sollen nur diejenigen Ausgaben miteinschließen, die einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung entsprechen. Diese Anforderungen wurden nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs durch die aktuellen Regelungen des FAG-Gesetzes gewährleistet.¹⁴⁵

Die Festlegung einer Verbundquote wird dem Gesetzgeber durch die Thüringer Verfassung nicht verpflichtend vorgeschrieben. Da die Verfassungsräume von Bund und Ländern eigenständig nebeneinander bestehen, ist die Norm des Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG kein Prüfungsmaßstab vor dem Thü-

141 Vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt (2012), S. 1.

142 Vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof (2010), VerfGH 52/08 vom 18. März 2010, S. 6f.

143 Vgl. ebenda, S. 12f.

144 Vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof (2011), VerfGH 13/10 vom 02. November 2011, S. 19.

145 Vgl. ebenda, S. 20-27.

ringer Verfassungsgerichtshof. Zudem könne die Verbundquote bei Bedarf leicht selbst berechnet werden, sodass die Frage der Ausweisung einer Verbundquote lediglich eine rein formale Angelegenheit darstellt.¹⁴⁶

8.3 Sachsen-Anhalt

In den vergangenen Jahren kam es in Sachsen-Anhalt zu mehreren Kommunalverfassungsbeschwerden, die sich mit dem Kommunalen Finanzausgleichsgesetz beschäftigten. Ein häufiger Gegenstand dieser Klagen waren die Regelungen zur Finanzausgleichumlage. Im Jahr 2005 klagten zwei Kommunen¹⁴⁷, dass die FAG-Umlage die ihrer Ansicht nach nicht mit dem in Art. 2 Abs. 3 und Art. 87 der Landesverfassung Sachsen-Anhalt garantierten Recht auf kommunale Selbstverwaltung vereinbar ist, da sie die Abgabe der FAG-Umlage finanziell stark belaste und sie über ihren Haushalt nicht mehr frei bestimmen können. Der Verfassungsgerichtshof stellte daraufhin fest, dass ein interkommunaler Finanzausgleich, wie er in Form einer FAG-Umlage vorgenommen werden kann, nicht dazu führen darf, dass die abgeschöpfte Gemeinde die gleichen oder sogar weniger Finanzmittel zur Verfügung hat als eine die Umlage empfangende Gemeinde. In diesem Sinne darf es zu keiner Übernivellierung der Finanzkraftrelationen kommen. Da die damalige Ausgestaltung der FAG-Umlage keinen Schutz vor solchen Fällen bot, erklärte das Gericht diese für nicht vereinbar mit der Landesverfassung.¹⁴⁸ Daraufhin wurden die Regelungen zur FAG-Umlage u. a. dahingehend modifiziert, dass sie auf die Steuerkraftmesszahlen der kreisangehörigen Gemeinden anzurechnen ist. Diese Anrechnung sollte im Verhältnis der der FAG-Umlage zugrunde liegenden Steuerarten erfolgen. Die damit verbundenen Auswirkungen auf die Kreisumlage sollten durch die Berücksichtigung des Abzugs der FAG-Umlage bei der Festsetzung der Umlagekraftmesszahl abgemildert werden.¹⁴⁹ Aufgrund einer erneuten Klage gegen diese modifizierte Ausgestaltung der FAG-Umlage, stellte das Landesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 16. Februar 2010 fest, dass auch diese verfassungswidrig ist. Die Regelungen griffen in nicht zulässiger Art und Weise in die Finanzhoheit der Landkreise ein, deren Schutz aufgrund der rechtlichen Eigenständigkeit der einzelnen staatlichen Ebenen jedoch gewährleistet werden muss.¹⁵⁰ In Folge dieses Urteils wurde die FAG-Umlage in Sachsen-Anhalt mit Erlass vom 22. April 2010 vorerst ausgesetzt.¹⁵¹ Laut Erlass wollte der Landesgesetzgeber eine Änderung der Regelungen im Zusammenhang mit der Neuregelung des Finanzausgleichsgesetzes zum 1. Januar 2013 durchführen. Doch auch im aktuellen Finanzausgleichsgesetz vom 18. Dezember 2012 wird weiterhin auf die Erhebung einer FAG-Umlage verzichtet.

Im Oktober 2012 kam es in Sachsen-Anhalt zu zwei weiteren Urteilen im Zuge von Verfassungsbeschwerden gegen einzelne Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs. Im Verfahren LVG 23/10 erklärte das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt die bisherige Einwohnerveredelung für die kreisfreien Städte, die bis dahin nur einen Veredlungsfaktor von 112 v. H. für kreisfreie Städte über

146 Vgl. ebenda, S. 31-33.

147 Vgl. LVG 7/05 & LVG 21/05 vom 13. Juni 2006.

148 Vgl. LVG 21/05 vom 13. Juni 2006.

149 Vgl. Wohltmann (2012), S. 416-418.

150 Vgl. LVG 9/08 vom 16. Februar 2010.

151 Vgl. Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt (2010).

150.000 Einwohner vorsah, für nicht mit der Landesverfassung vereinbar. Das Gericht begründete seine Entscheidung damit, dass die Annahme von überproportional mit der Größe der Einwohnerzahl zunehmenden Ausgaben auf wissenschaftlichen Arbeiten aus den 1930er Jahren beruht, die auf die heutigen Verhältnisse nicht mehr übertragbar sind. Aus einem überproportionalen Anstieg der Ausgaben kann nach Auffassung des Gerichts nicht auf einen überproportionalen Anstieg des Finanzbedarfs geschlossen werden. Auch wenn diese Regelung in anderen Bundesländern Anwendung findet, kann sie nicht einfach auf die Verhältnisse in Sachsen-Anhalt übertragen werden. Eine Analyse der Ausgaben der kreisfreien Städte für ausgewählte Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis ist nach Ansicht des Gerichts nicht geeignet, die Annahme zu bestätigen. Demzufolge wurde der Landesgesetzgeber aufgefordert, die unwirksame Verteilungsregelung zum 1. Januar 2013 zu ändern. Mit dem FAG-Gesetz vom 18. Dezember 2012 wurde dieser Aufforderung Folge geleistet und die Einwohnerveredelung der kreisfreien Städte abgeschafft. Seitdem entspricht der Hauptansatz der drei kreisfreien Städte ihrer unveredelten Einwohnerzahl.¹⁵² Für die kreisangehörigen Gemeinden besteht die Einwohnerveredelung weiter fort. Auf Grundlage des Urteils LVG 23/10 des Landesverfassungsgerichts ist jedoch anzunehmen, dass im Falle einer Klage einer kreisangehörigen Gemeinde gegen diese Regelung, der Landesgesetzgeber erneut gezwungen sein wird, die gesetzlichen Regelungen nachzubessern.

Im Verfassungsbeschwerdeverfahren LVG 57/10 wandten sich die beschwerdeführenden Kommunen gegen die Ermittlung der Finanzausgleichsmasse für die Jahre 2010 und 2011 im FAG-Gesetz vom 16.12.2009. Die Bildung der FAG-Masse orientiert sich an dem durchschnittlichen Finanzbedarf einer Kommune, der aus der durchschnittlichen Kostenbelastung durch die Wahrnehmung von Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises entsteht. An der Ermittlung dieser durchschnittlichen Kostenbelastung beanstandete das Verfassungsgericht, dass der Landesgesetzgeber bei der Berechnung des Aufwands für die Ausgabenerfüllung in den Jahren 2010 und 2011 sich der Annahme bediente, dass sich der Aufwand für alle kommunalen Aufgaben proportional zur Bevölkerungsentwicklung verringert. Bei der Ermittlung des Aufwands verweist das Gericht auf Fixkosten- und Ausgabenremanenzen, die einer proportionalen Entwicklung des Aufwands der Ausgabenerfüllung bei abnehmender Bevölkerungsentwicklung entgegenstehen. Zudem ist zu beachten, dass das Ausmaß dieser Kostenremanenzen in Abhängigkeit vom jeweiligen kommunalen Aufgabenbereich unterschiedlich stark ausfällt. Hier sind dementsprechend differenzierende Berechnung angestellt worden. In der Folge ist die Landesregierung aufgefordert, diese Unzulänglichkeiten bei der Ermittlung des Finanzbedarfs der Kommunen ab dem 01.01.2014 zu ändern. Ferner stellt das Verfassungsgericht für den bedarfsorientierten KFA in Sachsen-Anhalt klar, dass der Gesetzgeber eine typisierende Bedarfsanalyse durchzuführen hat, bei der die Berechnungen des Finanzbedarfs auf der Annahme einer verobjektivierten Gemeinde beruhen, die sparsam und wirtschaftlich haushaltet. Berücksichtigt werden demzufolge nicht alle Ausgaben der Kommune, sondern nur diejenigen, die im Falle einer effizienten Aufgabenwahrnehmung entstehen.¹⁵³

152 Vgl. Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt (2012), LVG 23/10 vom 09 Oktober 2012.

153 Vgl. Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt (2012), LVG 57/10 vom 09 Oktober 2012.

8.4 Mecklenburg-Vorpommern

Mit dem Gesetz zur Neugestaltung des Finanzausgleichgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 10. November 2009 wurde in Mecklenburg-Vorpommern die Einführung einer Umlandumlage ab dem 01.01.2010 eingeführt. Diese Umlage sollte von kreisangehörigen Gemeinden entrichtet werden, die nach dem Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2005 dem Stadt-Umland-Raum einer der Kernstädte im Land als direkte Nachbargemeinde oder benachbarte Gemeinde eingestuft werden. Diese Gemeinden mussten zudem im Zeitraum vom 01.01.1995 bis zum 31.12.2001 ein Bevölkerungswachstum von über 30 v. H. und am 30.06.2001 einen Anteil an Auspendlern in die entsprechende Kernstadt von über 40 v. H. vorweisen. Die Höhe der Umlage sollte 5 v. H. der Steuerkraftmesszahl des Vorjahres und der Schlüsselzuweisungen des Vorjahres betragen. Ziel war es, die Vorteile, die einer Gemeinde im Umland einer Kernstadt entstehen, z. B. durch die Nutzung von Verkehrsinfrastruktur, abzuschöpfen und der Kernstadt zukommen zu lassen.¹⁵⁴

Das Landesverfassungsgericht hat jedoch in seinem Urteil vom 23.02.2012 festgestellt, dass die Einführung dieser Umlandumlage nicht mit verfassungsrechtlichen Vorgaben im Einklang steht und die entsprechende Vorschrift für nichtig erklärt. In der Begründung heißt es, dass ein Instrument mit raumordnerischen Zielen, wie sie mit der Umlandumlage verfolgt wurden, für den horizontalen Finanzausgleich prinzipiell herangezogen werden kann. Es muss jedoch das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung und der Grundsatz der Systemgerechtigkeit gewahrt werden. Demnach müssen die Kriterien zur Bemessung der Grundlage im Zusammenhang mit den mit der Umlage verfolgten Zielen stehen. Dies war jedoch im Fall der Umlandumlage nicht gegeben. So knüpft die Bemessung der Grundlage an die Steuerkraftmesszahl an, die aber mit der Nutzung der Infrastruktur der Kernstädte in keinem Zusammenhang steht. Die der Umlage zugrundeliegende Annahme des Landesgesetzgebers, dass sich einkommensstärkere Bevölkerungsschichten in den Umlandgemeinden ansiedeln, konnte vom Gericht empirisch nicht verzeichnet werden. Zudem traten zwischen den zahlungspflichtigen Gemeinden bei der Berechnung der Umlagebeträge immense Streuungen auf, die nicht mit entsprechenden Vorteilen verknüpft waren.¹⁵⁵

Zwei weitere kommunale Verfassungsbeschwerden richteten sich gegen die Einführung einer Finanzausgleichumlage im § 8 FAG-MV in der ab dem 01.01.2010 gültigen Fassung. Die FAG-Umlage wird von abundanten Kommunen erhoben, deren Steuerkraftmesszahl ihre Ausgangsmesszahl um mehr als 15 v. H. übersteigt. Die Höhe der Umlage beträgt 30 v. H. des Differenzbetrags.¹⁵⁶ In beiden Beschwerdeverfahren klagten die beschwerdeführenden Kommunen, dass ihr Recht auf kommunale Selbstverwaltung gemäß Art. 72 und Art. 73 der Verfassung von Mecklenburg Vorpommern verletzt wird.¹⁵⁷ Im Speziellen wandten sich die beiden Kommunen u. a. gegen die Tatsache, dass die zur Bemessung der Umlage herangezogene Steuerkraftmesszahl auf Grundlage von nivellierten Hebesätzen erfolgt. Die Verfassungsbeschwerden wurden in beiden Fällen zurückgewiesen. Das Landesverfassungsgericht betont, dass der Rückgriff auf nivellierte Hebesätze sachgerecht ist. Er entspricht dem

154 Vgl. Landesverfassungsgericht Mecklenburg Vorpommern (2012), LVerfG 37/10 vom 23 Februar 2012, S. 4f.

155 Vgl. ebenda, S. 21-33.

156 Vgl. dazu auch den Abschnitt 6.6 zur FAG-Umlage.

157 Vgl. Landesverfassungsgericht Mecklenburg Vorpommern (2012), LVerfG 18/10 vom 26. Januar 2012 & LVerfG 33/10 vom 26. Januar 2012.

Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung, da die Entscheidung einer Gemeinde zur Festlegung der Höhe ihrer Hebesätze keinen Einfluss auf den übergemeindlichen Finanzausgleich hat. Den Kommunen wird somit kein Anreiz zu strategischem Verhalten gegeben.¹⁵⁸ Im Gesamturteil des Gerichts ist die gesetzlich geregelte FAG-Umlage mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung vereinbar.

8.5 Hessen

Im Mai 2013 verkündete der Staatsgerichtshof des Landes Hessen sein Urteil im Fall der kommunalen Grundrechtsklage der Stadt Alsfeld gegen das Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011. Dieses sah die Einführung einer Kompensationsumlage vor, durch die die kreisangehörigen Gemeinden an der Finanzierung des Wegfalls der Grunderwerbsteuer aus den Verbundgrundlagen für Landkreise und kreisfreie Städte beteiligt wurden.¹⁵⁹ Diese Änderungen wurden von der Landesregierung damit begründet, dass sich die Steuereinnahmen in den Jahren zuvor zum Vorteil der Kommunen entwickelt hätten, ohne dass sich jedoch der kommunale Aufgabenkatalog verändert habe. Die Stadt Alsfeld klagte mit der Begründung, dass sich ihre finanzielle Situation durch die Bestimmungen des Finanzausgleichsänderungsgesetzes weiter verschlechtern würde, sodass sie nicht mehr in der Lage ist, freiwillige Aufgaben zu finanzieren. Ferner führt die Einführung einer Kompensationsumlage zur Umkehrung des Art. 137 Abs. 5 Satz 1 der Hessischen Verfassung (HV), - der das Land verpflichtet, den Gemeinden und Gemeindeverbänden die erforderliche Geldmittel zur Wahrnehmung der eigenen und übertragenen Aufgaben bereitzustellen – da die Einnahmen aus der Umlage nicht im kommunalen Raum verblieben, sondern dem Land zufließen. Insgesamt verletzen diese Bestimmungen das Recht der Klägerin auf eine angemessene Finanzausstattung und greifen somit in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ein.¹⁶⁰

Der Staatsgerichtshof hat in seinem Urteil Teile des Finanzausgleichsänderungsgesetzes für nicht vereinbar mit der Hessischen Verfassung erklärt und den Landesgesetzgeber aufgefordert bis spätestens zum Jahr 2016 den KFA dementsprechend neu zu regeln. Das Gericht stellt fest, dass das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen nach einer angemessenen Finanzausstattung verlangt. Eine solche ist gegeben, wenn die Kommune neben den Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben wahrnehmen kann.¹⁶¹ Somit bildet der kommunale Aufgabenkatalog den verfassungsrechtlichen Maßstab für eine angemessene Finanzausstattung. Für die Gewährleistung einer adäquaten Erfüllung der kommunalen Aufgaben muss der Landesgesetzgeber den Umfang der notwendigen Finanzmittel kennen. Eine nachvollziehbare Ermittlung des finanziellen Bedarfs der Kommunen fand allerdings durch die Vorschriften des Finanzausgleichsänderungsgesetzes nicht statt, womit diese gesetzlichen Regelungen gegen das Gebot eines aufgabengerechten Finanzausgleichs verstoßen.¹⁶²

158 Vgl. Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (2012): LVerfG 33/10 vom 26. Januar 2012, S. 25-27.

159 Vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen (2013), P.St. 2361 vom 21. Mai 2013, S. 3f.

160 Vgl. ebenda, S. 9f.

161 Vgl. ebenda, S. 23-25.

162 Vgl. ebenda, S. 27.

Die Richter des Staatsgerichtshofs legen dar, dass die Fortschreibung eines historisch gewachsenen Finanzbedarfs eine gründliche Bedarfsanalyse – als Gegenüberstellung von kommunalen Aufgaben und kommunaler Finanzkraft unter Berücksichtigung von dynamischen Anpassungen – nicht ersetzen kann.¹⁶³ Weiter erläutert das Gericht, dass die Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs durchaus umsetzbar ist. Es ist zwar nicht möglich, den Bedarf exakt nach objektiv feststellbaren Kriterien zu bestimmen, aber hier bestehen für den Gesetzgeber durchaus Gestaltungs- und Einschätzungsspielräume, die trotz alledem eine adäquate Ermittlung erlauben. So können z. B. Aufwendungen, die durch eine unwirtschaftliche und nicht sparsamen Haushaltsführung entstehen, bei der Bestimmung des Finanzbedarfs unberücksichtigt bleiben.¹⁶⁴

Die Einführung einer Kompensationsumlage verletzt ebenso das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen. Der Gesetzgeber hat bei Umlagen und Abgaben, die die Kommunen finanziell spürbar belasten, die Auswirkungen auf den Finanzbedarf zu berücksichtigen. Hierfür ist eine Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs vonnöten, die sich nicht nur auf den Bedarf der Gesamtheit der Kommunen beschränkt, sondern zusätzlich noch nach den drei kommunalen Gruppen (kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte, Landkreise) differenziert. Eine solche Bedarfsanalyse fand jedoch nicht statt.¹⁶⁵

Bis zum Beginn des Jahres 2016 verlangt der Staatsgerichtshof eine verfassungskonforme Neuregelung des KFA in Hessen, die das Gebot eines aufgabengerechten Finanzausgleichs erfüllt. Bis dahin bleiben die momentanen Vorschriften jedoch weiterhin anwendbar.¹⁶⁶

8.6 Brandenburg

In Brandenburg gab es im Jahr 2011 drei kommunale Verfassungsbeschwerden gegen das FAG-Gesetz. In zwei dieser Verfahren sind die kreisfreien Städte Brandenburgs Beschwerdeführer. Sie wenden sich gegen die ihrer Ansicht nach unzureichende kommunale Finanzausstattung. Das dritte Verfassungsbeschwerdeverfahren richtet sich gegen die Erhebung einer Finanzausgleichsumlage wie sie in § 17a BbgFAG festgeschrieben ist.¹⁶⁷ In allen drei Beschwerdeverfahren ist jedoch bislang noch kein Urteil gesprochen worden. In Abhängigkeit vom Ausgang dieser drei Verfassungsbeschwerden sind die damit verbundenen Auswirkungen auf den Kommunalen Finanzausgleich in Brandenburg noch abzuwarten.

163 Vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen (2013), P.St. 2361 vom 21. Mai 2013, S. 30.

164 Vgl. ebenda, S. 33.

165 Vgl. ebenda, S. 37ff.

166 Vgl. ebenda, S. 39.

167 Vgl. Verfassungsgericht des Landes Brandenburg (2012).

9 Kommunale Konsolidierungsprogramme

Aufgrund der angespannten Haushaltssituation der kommunalen Ebene, die vor allem durch ein enormes Wachstum der Kassenkredite gekennzeichnet ist, sind in den letzten Jahren in einigen Bundesländern verschiedene Konzepte erarbeitet worden, die die Kommunen auf dem Weg zur Konsolidierung ihrer Finanzen unterstützen sollen. Konkrete Konsolidierungs- und Entschuldungsprogramme wurden bislang in sieben Bundesländern eingerichtet.

Tabelle 19: Kommunale Konsolidierungsprogramme

Land	Bezeichnung Gesetz bzw. Maßnahme	gesetzliche Grundlage	Zielsetzung	vefolgte Maßnahmen	Volumen	Finanzierung
HE	Kommunaler Schutzschirm	Hessisches kommunales Schutzschirmgesetz (SchuSG) i.V.m. Verordnung zur Durchführung des Schutzschirmgesetzes (SchuSV)*	Sicherstellung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit konsolidierungsbedürftiger Kommunen	Ablösung von Investitions- und Kassenkrediten einschließlich solcher Kredite, die für Sondervermögen und Treuhandvermögen aufgenommen worden sind; Gewährung von Zinsdiensthilfen	2,8 Mrd. Euro für Tilgungshilfen; 400 Mio. Euro für Zinsdiensthilfen	durch originäre Landesmittel Auszahlung über Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank); Zinsdiensthilfen auch aus dem Landesausgleichsstock
MV	Kommunaler Haushaltskonsolidierungsfonds	§ 22 FAG-MV i.V.m. Kommunale Haushaltskonsolidierungsfondsverordnung - KHKFondsVO M-V	Befähigung der Kommunen einen dauerhaften HH-Ausgleich eigenständig zu erreichen	Zuweisungen zum Ausgleich unvermeidbarer Finanzmitteldefizite; weitergehende Konsolidierungshilfen durch zweckgebundene nicht rückzahlbare und bedingt rückzahlbare Zuschüsse	jährliche Zuführung von 15 Mio. Euro aus der FAG-Masse; 100 Mio. Euro vom Land als einmalige Zuweisung in 2012	aus FAG-Masse und Landeshaushalt
NI	Zukunftsvertrag - Entschuldungsfonds	§ 14 NFAG	Unterstützung von Landkreisen, Samtgemeinden und Gemeinden, die nicht Mitglied von Samtgemeinden sind bei der nachhaltigen Sicherung ihrer Leistungsfähigkeit	Tilgungshilfen und Zinshilfen von bis zu 75 v. H. für die bis zum 31. Dezember 2009 aufgenommenen Liquiditätskredite	jährliche Zuführung von 70 Mio. Euro	über das Sondervermögen "Entschuldungsfonds"; 35 Mio. Euro vom Land; 35 Mio. Euro von den Kommunen durch Erhebung einer Entschuldungsumlage
NW	Stärkungspakt Stadtfinanzen	Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz)	Ermöglichung eines nachhaltigen HH-Ausgleichs in einer besonders schwierigen HH-Situation	Bereitstellung von Konsolidierungshilfen	jährlich 350 Mio. Euro (Stufe 1) plus Komplementärmittel: 2012 65 Mio. Euro; 2013 115 Mio. Euro; 2014 bis 2020 310 Mio. Euro (Stufe 2)	aus Landeshaushalt (Stufe 1) und FAG-Masse (Stufe 2)
RP	Kommunaler Entschuldungsfonds	Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz und der rheinland-pfälzischen Landesregierung vom 22. September 2010 zum KEF-RP	Deutliche Reduzierung der bis 31. Dezember 2009 aufgelaufenen Liquiditätskredite	Tilgungshilfen und Zinshilfen	3,825 Mrd. Euro; (jährlich 255 Mio. Euro)	1,275 Mrd. Euro aus Landeshaushalt durch Kürzungen in allen Ressorts; 1,275 Mrd. Euro aus FAG-Masse; 1,275 Mrd. Euro durch am Fonds teilnehmende Kommunen
SL	Kommunaler Entlastungsfonds	-	Hilfe bei der Sanierung der kommunalen Haushalte	Ausgabe von finanziellen Mitteln zur HH-Sanierung	17 Mio. Euro jährlich (gesamt 117 Mio. Euro)	Bildung eines Sondervermögens; 2012 einmalige Zuführung von 120 Mio. Euro aus dem Landeshaushalt
ST	STARK II	-	nachhaltige Unterstützung von finanziell stark belasteten Kommunen beim mittelfristigen Schuldenabbau	Ablösung von Darlehen, deren Zinsbindung bis Ende 2016 endet durch zinsgünstige Darlehen und eine Einmaltilgung von 30% der zum Zeitpunkt der Ablösung noch ausstehenden Summe; Restlaufzeit der Darlehen von mind. 5 Jahren; keine Ablösung von Krediten und Darlehen, bei denen die Kommune nicht direkter Schuldner ist	nicht festgelegt	über die Investitionsbank Sachsen-Anhalt, die KfW und die Landwirtschaftliche Rentenbank

noch Tabelle 19: Kommunale Konsolidierungsprogramme

Land	Laufzeit	Abgrenzungskriterien zur Festlegung der förderfähigen Kommunen	Verteilung der Mittel	eigene Konsolidierungsanforderungen	Sanktionen
HE	15. Mai 2014 bis 31. Dezember 2047	durchschnittliche Aufnahme von Kassenkrediten in 2009 und 2010 von mehr als 1.000 Euro; von 2005 bis 2009 im Durchschnitt ein negatives Ordentliches Haushaltsergebnis und Aufnahme von mehr als 470 Euro Kassenkredite pro Kopf; im Durchschnitt von 2005 bis 2009 ein negatives Ordentliches Haushaltsergebnis von mehr als 200 Euro pro Einwohner	Entscheidung durch das Finanzministerium im Einvernehmen mit dem für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerium	Verpflichtung zur Haushaltskonsolidierung zum nächstmöglichen Zeitpunkt und danach jahresbezogen dauerhaft; Erstellung von Fortschrittsberichten	Durchsetzung von Zwangsmaßnahmen; Einstellung der Konsolidierungs- und Zinsdiensthilfen; Rückforderung bereits gezahlter Beträge
MV	1. Januar 2012 bis 31. Dezember 2020	Ausweis eines im Jahresabschluss zum 31. Dezember 2011 oder in der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2012 überdurchschnittlich hohen negativen Saldo der liquiden Mittel und der Kredite zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit für den Bereich der laufenden Ein- und Auszahlungen in der jeweiligen kommunalen Vergleichsgruppe und die eine Finanzierung einer besonderen Aufgabenlast zu leisten hatten	maßgeblich ist prozentuales Verhältnis der angefallenen negativen Salden der liquiden Mittel und der Kredite zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit für den Bereich der laufenden Ein- und Auszahlungen (Defizit) zum 31. Dezember 2011 in der jeweiligen Vergleichsgruppe gemessen am Gesamtbetrag der Defizite aller Kommunen	Festschreibung von konkret abrechenbaren einnahme- und ausgabeseitige Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung in einer Konsolidierungsvereinbarung; Maßnahmen zur demografieabhängigen Infrastrukturanpassung und zur Anpassung des freiwilligen Aufgabenbestandes an die weggefallene oder gefährdete dauernde Leistungsfähigkeit; Erstellung von Fortschrittsberichten	keine Auszahlung der vereinbarten Zuweisungsbeträge
NI	nicht festgelegt	unterdurchschnittliche Steuerkraft in Einwohnergrößenklasse; überdurchschnittliche Aufnahme von Liquiditätskrediten; kein HH-Ausgleich trotz aller Bemühungen; Bereitschaft zur Gebietsänderung; Nachweis des HH-Ausgleichs ohne Gebietsänderung durch Hilfen aus dem Fonds	Entscheidung durch das für Inneres zuständige Ministerium im Benehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden	Abschluss eines Vertrags über zu leistende Konsolidierungsmaßnahmen	Widerrufung des Bewilligungsbescheids für die Zahlung von Zuweisungen
NW	2011 bis 2020	Kommunen, für die sich für das Jahr 2010 oder die mittelfristige Finanzplanung eine Überschuldung ergibt, sind ab 2011 zur Teilnahme verpflichtet (Stufe 1); ab 2012 freiwilliger Beitritt von Kommunen, die 2014 bis 2016 eine Überschuldung erwarten (Stufe 2)	-	Verpflichtung zur Vorlegung eines HH-Sanierungsplans bei der Bezirksregierung; Pflicht zum HH-Ausgleich für verpflichtete Kommunen binnen 5, für freiwillig teilnehmende Kommunen binnen 7 Jahren; ab 2021 HH-Ausgleich dann aus eigener Kraft	Fristsetzung durch Bezirksregierung um Maßnahmen zur HH-Sanierung durchzuführen; werden Maßnahmen nicht ergriffen kann das Innenministerium einen Beauftragten nach § 124 GO NRW bestellen
RP	2012 bis 2028	freiwillige Teilnahme; Abschluss eines Konsolidierungsvertrags zwischen Land und Kommune	durch Aufsichtsbehörde; bei Jahrsleistung von über 2 Mio. Euro zusätzliches Einvernehmen des Finanz- und des Innenministeriums notwendig	jährliche Entschuldungsleistung von einem Drittel, der von ihnen in den Fonds eingebrachten Liquiditätskredite	eventueller Aufschub der Bewilligung der Entschuldungshilfen in den kommenden Jahren
SL	zunächst auf sieben Jahre beschränkt (2013 - 2019)	Aufstellen eines Haushaltssicherungsplans	durch Sanierungsrat beschlossen	Erreichung des Pfads zur Einhaltung der kommunalen Schuldenbremse; strukturelle Haushaltsverbesserung von 10%	-
ST	Kredite mit Laufzeit bis 2016	freiwillige Teilnahme von Kommunen gemäß der "Förderliste STARK II"	gebunden an „Förderliste STARK II“	Abschluss eines Vertrags über Konsolidierungspartnerschaft zwischen Kommune und Investitionsbank; Erstellung jährlicher Fortschrittsberichte	Zinsaufschläge

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Angaben der Finanz- und Innenministerien der Länder, Finanzausgleichsgesetze 2013 (NW: 2012).

Tabelle 19 zeigt eine vergleichende Übersicht der bestehenden Konsolidierungsprogramme. Auf die genaue Ausgestaltung der einzelnen Programme der verschiedenen Länder wird in den folgenden Abschnitten näher eingegangen. Hierbei werden die strukturellen Merkmale kurz umrissen. Aussagen zu Erfolg oder Misserfolg der einzelnen Programme können zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht getätigt werden, da sie mehrheitlich erst in jüngerer Vergangenheit (insbesondere seit 2011) eingerichtet wurden und insofern noch ein hinreichend langer Beobachtungszeitraum fehlt.

9.1 Hessen – „Kommunaler Schutzschirm“

Am 14. Mai 2012 wurde in Reaktion auf die sich verschlechternde finanzielle Situation der hessischen Gemeinden das HESSISCHE KOMMUNALE SCHUTZSCHIRMGESETZ verabschiedet. Dieses Gesetz war die Bekräftigung einer Rahmenvereinbarung, die im Januar 2012 zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden in Hessen geschlossen wurde. Es besitzt Gültigkeit bis zum Ende des Jahres 2047. Die Teilnahme besteht für die Kommunen auf freiwilliger Basis. Die Aufnahme in das Konsolidierungsprogramm musste von den Kommunen bis zum 25. Juni 2012 schriftlich beantragt werden. Das Finanzministerium entscheidet gemeinsam mit dem für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerium über die Gewährung der Anträge.¹⁶⁸

Die Mittel des Schutzschirms sollen zur Ablösung von Investitions- und Kassenkrediten einschließlich solcher Kredite, die für Sondervermögen und Treuhandvermögen aufgenommen wurden, verwendet werden. Dafür steht eine Summe von maximal 2,8 Mrd. Euro für Tilgungshilfen und eine Summe von 400 Mio. Euro für Zinsdiensthilfen zur Verfügung. Diese Mittel werden aus originären Einnahmen vom Land finanziert. Die Auszahlung erfolgt über die WIRTSCHAFTS- UND INFRASTRUKTURBANK HESSEN (WIBank). Von den teilnehmenden Kommunen übernimmt das Land Hessen 46 % (bei den Landkreisen sind es 34 %) der am 31.12.2009 bestehenden Kreditmarktschulden und Kassenkredite der Kernhaushalte mit einer Zinsbindungsfrist bis längstens Ende 2016 und schuldet diese um.¹⁶⁹ Für die mit der Umschuldung verbundenen höheren Zinslasten werden den Kommunen Zinsdiensthilfen gewährt. Zusätzlich zu den Tilgungsraten gewährt das Land eine Zinsverbilligung von einem Prozentpunkt über 30 Jahre. Eine zusätzliche Verbilligung um einen weiteren Prozentpunkt für die ersten 15 Jahre und um einen halben Prozentpunkt für weitere 15 Jahre kann von der Kommune beantragt werden. Die Mittel für diese zusätzlichen Zinsverbilligungen werden dem Landesausgleichsstock entnommen.¹⁷⁰

Die Identifizierung der antragberechtigten Kommunen wird über ein Kennzahlensystem geregelt. Demnach dürfen Kommunen unter den Schutzschirm treten, wenn sie eine der drei nachfolgenden Kriterien erfüllen:

- eine durchschnittliche Kassenkreditaufnahme von mehr als 1.000 Euro pro Einwohner in den Jahren 2009 und 2010,
- ein negatives Ordentliches Haushaltsergebnis im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2009 und eine durchschnittliche Kassenkreditaufnahme von mehr als 470 Euro pro Einwohner in den Jahren 2009 und 2010,
- keine Kassenkredite, aber ein negatives Ordentliches Ergebnis von mehr als 200 Euro pro Einwohner aber im Durchschnitt der Jahre von 2005 bis 2009.¹⁷¹

Die Hilfen werden den Kommunen nur gewährt, wenn sie sich verpflichten, ihren Haushalt zum nächstmöglichen Zeitpunkt und danach jahresbezogen dauerhaft zu konsolidieren. Die dafür notwendigen Maßnahmen sind in einer Vereinbarung mit dem Finanzministerium zu benennen.¹⁷² Die

168 Vgl. § 1 Verordnung zur Durchführung des Schutzschirmgesetzes (SchuSV).

169 Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2013), S. 5.

170 Vgl. § 1 Hessisches kommunales Schutzschirmgesetz. vom 14. Mai 2012.

171 Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2013), S. 3.

172 Vgl. § 3 Hessisches kommunales Schutzschirmgesetz. vom 14. Mai 2012.

Maßnahmen ergeben sich aus dem im Rahmen des Antragsverfahrens erstellten Konsolidierungsprogramms und den Bedingungen der Aufsichtsbehörde aus dem Haushaltsgenehmigungsverfahren. Die an die Kommunen gestellten Anforderungen gelten als erfüllt, wenn sich das ordentliche Ergebnis ab dem Jahr 2013 um einen vereinbarten Betrag verringert, so lange bis der jahresbezogene Ausgleich des ordentlichen Haushaltsergebnisses erreicht ist. Dies ist der Mindestkonsolidierungsbeitrag, den die Kommune zu leisten hat.¹⁷³ Die Kommunen haben zudem alle sechs Monate der Aufsichtsbehörde und dem Finanzministerium über den Fortschritt ihrer Konsolidierungsmaßnahmen Bericht zu erstatten.¹⁷⁴

Bei einem Verstoß gegen die eingegangenen Verpflichtungen können von der zuständigen Aufsichtsbehörde Zwangsmaßnahmen zu deren Durchsetzung angeordnet werden. Wird trotz der ergriffenen Zwangsmaßnahmen der Haushaltsausgleich nicht erreicht, setzt der Regierungspräsident der Kommune eine Frist, diesen zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu realisieren. Nach erfolglosem Ablauf der Frist, kann der Regierungspräsident dann prüfen, die Konsolidierungs- und Zinsdiensthilfen in einem gestuften Verfahren einzustellen und bereits gezahlte Mittel zurückzufordern.¹⁷⁵

9.2 Mecklenburg-Vorpommern – „Kommunaler Haushaltskonsolidierungsfonds“

In Mecklenburg-Vorpommern sind die Regelungen zum „Kommunalen Konsolidierungsfonds“ im § 22 FAG-MV gesetzlich verankert. Zusätzlich ist die nähere Ausgestaltung des Konsolidierungsprogramms in der VERORDNUNG ZUM KOMMUNALEN HAUSHALTSKONSOLIDIERUNGSFONDS MECKLENBURG-VORPOMMERN (KOMMUNALE HAUSHALTSKONSOLIDIERUNGSFONDSVERORDNUNG - KHKFONDSVO M-V) festgelegt. Die Ausgestaltung des Konsolidierungsfonds ähnelt sehr den in Hessen getroffenen Regelungen.

Die durch das Sondervermögen „Kommunaler Haushaltskonsolidierungsfonds Mecklenburg-Vorpommern“ bereitgestellten Mittel, sollen die Kommunen dabei unterstützen, eigenständig und auf Dauer einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Dem Sondervermögen werden jährlich 15 Mio. Euro aus der FAG-Masse zugeführt.¹⁷⁶ 2012 leistete das Land zudem eine einmalige Zuweisung in Höhe von 100. Mio. Euro. Das Innenministerium entscheidet über die Zulassung der eingegangenen Anträge der Kommunen. Der Beirat für den kommunalen Finanzausgleich ist mindestens einmal jährlich über die Verwendung der Mittel zu informieren.¹⁷⁷ Die Auflösung des Fonds ist für den 31. Dezember 2020 terminiert.¹⁷⁸

Förderfähig sind Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden, die in ihrer Vergleichsgruppe im Jahresabschluss zum 31. Dezember 2011 oder in der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2012 einen überdurchschnittlich hohen negativen Saldo der liquiden Mittel und der Kredite zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit für den Bereich der laufenden Ein- und Auszahlungen auswiesen und

173 Vgl. § 5 Verordnung zur Durchführung des Schutzschirmgesetzes (SchuSV).

174 Vgl. § 6 Verordnung zur Durchführung des Schutzschirmgesetzes (SchuSV).

175 Vgl. § 7 Verordnung zur Durchführung des Schutzschirmgesetzes (SchuSV).

176 Vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 1 FAG-MV.

177 Vgl. § 22 FAG-MV.

178 Vgl. § 3 KHKFondsVO M-V.

die die Finanzierung einer großen Aufgabenlast zu tragen hatten.¹⁷⁹ Die Verteilung der Fondsmittel unter den förderfähigen Kommunen orientiert sich maßgeblich am prozentualen Verhältnis der angefallenen negativen Salden der liquiden Mittel und der Kredite zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit für den Bereich der laufenden Ein- und Auszahlungen der jeweiligen Kommune zum 31. Dezember 2011 in ihrer Vergleichsgruppe bezogen auf den Gesamtbetrag der Defizite aller Kommunen.¹⁸⁰

Die Zuweisungen werden höchstens für zwei Jahre in Folge gewährt und dies auch nur, wenn im Finanzplanungszeitraum über drei Jahre hinaus kein neues Finanzmitteldefizit entsteht. Haben Kommunen nach zwei Jahren noch keinen nachhaltig ausgeglichenen Haushalt erreicht, können sie aus dem Haushaltskonsolidierungsfonds weitere Konsolidierungshilfen beantragen, die in Form von zweckgebundenen, nicht rückzahlbaren und bedingt rückzahlbaren Zuschüssen gewährt werden.¹⁸¹

In Mecklenburg-Vorpommern sind die Zuweisungen ebenfalls an bestimmte Bedingungen geknüpft. Von den Kommunen wird verlangt, alle möglichen Anstrengungen zu unternehmen, um ihren Haushalt auszugleichen. Hierfür wird zwischen der jeweiligen Kommune und dem Ministerium für Inneres und Sport eine Konsolidierungsvereinbarung getroffen, in der konkrete Maßnahmen sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabeseite zur Haushaltskonsolidierung festgelegt werden. Überdies sind von der Kommunen weitere Maßnahmen zur demografieabhängigen Infrastrukturanpassung und zur Anpassung des freiwilligen Aufgabenbestandes vorzunehmen. Die gesamten Maßnahmen sind im Haushaltssicherungskonzept einzustellen. Kommunen, die Zuweisungen erhalten, sind dazu verpflichtet, halbjährliche Fortschrittsberichte über die Umsetzung der Konsolidierungsmaßnahmen zu erstellen. Zur Erreichung der Konsolidierungsziele kann bei der zuweisungsempfangenden Kommune ein Berater eingesetzt werden.¹⁸²

Bei Nichteinhaltung der festgelegten Maßnahmen sind dementsprechende Sanktionen vorgesehen. Werden die Ziele aus Gründen, die in der Eigenverantwortung der Kommune liegen, nicht erfüllt, besteht keine Verpflichtung zur Auszahlung der vorgesehenen Konsolidierungshilfen.¹⁸³

9.3 Niedersachsen – „Zukunftsvertrag – Entschuldungsfonds“

Im Rahmen des Zukunftsvertrags zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden wurde die Verankerung des Sondervermögens „Entschuldungsfonds“ im § 14 des Niedersächsischen kommunalen Finanzausgleichsgesetzes festgelegt. Ziel des Entschuldungsfonds ist es, Landkreise, Samtgemeinden und Gemeinden, die nicht Mitglied von Samtgemeinden sind, bei der nachhaltigen Sicherung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit zu unterstützen. Dem Fonds werden jährlich 70 Mio. Euro zugeführt. Zur Finanzierung des Sondervermögens erhebt das Land Niedersachsen von den Landkreisen, den Samtgemeinden und den Gemeinden,

179 Vgl. § 4 KHKFondsVO M-V.

180 Vgl. § 6 KHKFondsVO M-V.

181 Vgl. § 22 FAG-MV.

182 Vgl. § 5 KHKFondsVO M-V.

183 Vgl. § 7 KHKFondsVO M-V.

die nicht Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden sind, eine Umlage mit einem Umlagesoll von 35 Mio. Euro.¹⁸⁴

Mit den Mitteln des Fonds gewährt das Land Tilgungshilfen von bis zu 75 v. H. für die bis zum 31. Dezember 2009 aufgenommenen Liquiditätskredite¹⁸⁵ und gewährt Zinshilfen für ebenjene Kredite. Empfangsberechtigt sind Kommunen, die eine der folgenden Anspruchsvoraussetzungen erfüllen:

- Die Kommune verfügt in ihrer Einwohnergrößenklasse über eine unterdurchschnittliche Steuereinnahmekraft.
- Die Schuldenaufnahme von Liquiditätskrediten ist überdurchschnittlich.
- Die Kommune kann trotz aller Anstrengungen keinen Haushaltsausgleich erreichen.
- Die Kommune hat die Bereitschaft zu einer Gebietsänderung geäußert, die zu einer Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit beiträgt.
- Die Kommune kann vorweisen, ohne eine Gebietsänderung durch die Tilgungs- und Zinshilfen aus dem Fonds ihren Haushalt auszugleichen.

Die Anträge waren von den Kommunen bis zum 31. März 2013 vorzulegen. Die von der Kommune zu leistenden Konsolidierungsmaßnahmen werden in einem Vertrag mit dem Ministerium für Inneres und Sport festgelegt. Dieses entscheidet zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden über die Vergabe der Mittel.¹⁸⁶

9.4 Nordrhein-Westfalen – „Stärkungspakt Stadtfinanzen“

Das Konsolidierungsprogramm für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen wird im GESETZ ZUR UNTERSTÜTZUNG DER KOMMUNALEN HAUSHALTSKONSOLIDIERUNG IM RAHMEN DES STÄRKUNGSPAKTS STADTFINANZEN (STÄRKUNGSPAKTGESETZ) vom 9. Dezember 2011 geregelt. Das Land leistet Konsolidierungshilfe für Kommunen, die sich in einer besonders schwierigen Haushaltssituation befinden. Die Hilfen sollen einen nachhaltigen Haushaltsausgleich ermöglichen. Dafür stellt das Land für den Zeitraum von 2011 bis 2020 jährlich Mittel in Höhe von 350 Mio. Euro zur Verfügung. Zusätzlich werden sogenannte Komplementärmittel bereitgestellt. Diese belaufen sich im Jahr 2012 auf 65 Mio. Euro, im Jahr 2013 auf 115 Mio. Euro und für die Jahre von 2014 bis 2020 auf 310 Mio. Euro. Die Komplementärmittel werden von den Kommunen finanziert. Dazu werden im Jahr 2012 65 Mio. Euro und in den Jahren von 2013 bis 2020 115 Mio. Euro von der FAG-Masse abgezogen. Die Erbringung der restlichen 195 Mio. Euro ab 2014 wird in den jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetzen geregelt.¹⁸⁷

In einer ersten Stufe wurden die Kommunen, für die sich aus dem Haushalt für das Jahr 2010 oder in der mittelfristigen Finanzplanung für 2011 bis 2013 eine Überschuldungssituation ergibt, zur Teilnahme am Stärkungspakt ab dem Jahr 2011 verpflichtet. Dies betraf insgesamt 34 Kommunen.¹⁸⁸ In einer zweiten Stufe konnten ab 2012 Kommunen, die eine Überschuldung in den Jahren 2014 bis 2016 erwarten, dem Pakt auf freiwilliger Basis beitreten. Sie mussten die Konsolidierungshilfen bis

184 Vgl. § 14 N FAG.

185 Liquiditätskredite = Kassenkredite.

186 Vgl. § 14 N FAG.

187 Vgl. § 2 Stärkungspaktgesetz.

188 Vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (2013).

zum 31. März 2012 bei ihrer jeweiligen Bezirksregierung beantragen. 27 Kommunen beantragten die freiwillige Aufnahme in den Stärkungspakt. Der Umfang der Konsolidierungshilfen ergibt sich aus der strukturellen Lücke im Haushalt zuzüglich der Zinslast aus Liquiditätskrediten.¹⁸⁹

An die Zahlung von Mitteln aus dem Stärkungspakt sind bestimmte Bedingungen geknüpft. Alle teilnehmenden Kommunen sind verpflichtet, ihrer Bezirksregierung einen Haushaltssanierungsplan vorzulegen. Demnach müssen pflichtig teilnehmende Kommunen ihren Haushalt binnen fünf und freiwillig teilnehmende Kommunen binnen sieben Jahren ausgleichen. Ab dem Jahr 2021 soll der Haushaltsausgleich dann aus eigener Kraft bewältigt werden.¹⁹⁰ Am Ende der Jahre 2013 (Stufe 1) und 2014 (Stufe 2) finden erste Evaluationen der Wirksamkeit des Stärkungspaktes statt.

Wird kein Haushaltssanierungsplan vorgelegt oder werden die in ihm festgesetzten Vorgaben nicht erreicht, setzt die Bezirksregierung der Kommune eine Frist, in der die Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele des Haushaltssanierungsplans zu erreichen sind. Werden entsprechende Maßnahmen nicht ergriffen, bestellt das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) einen Beauftragten gemäß § 124 GO NRW.¹⁹¹ Aktuell kam es in der Kleinstadt Nideggen zum Einsatz eines sogenannten „Sparkommissars“, da die Bezirksregierung den von der Stadt vorgelegten Sanierungsplan nicht genehmigte.¹⁹²

9.5 Rheinland-Pfalz – „Kommunaler Entschuldungsfonds“

Wie in Hessen und Niedersachsen einigten sich in Rheinland-Pfalz die Landesregierung und die kommunalen Spitzenverbänden auf die Einführung einer kommunalen Konsolidierungshilfe, die in Form eines Entschuldungsfonds zum Abbau von Kassenkrediten implementiert wurde. In Rheinland-Pfalz beziehen sich die Leistungen auf die Liquiditätskredite, die die Kommunen bis zum 31. Dezember 2009 aufgenommen haben. Deren Volumen beläuft sich auf 4,6 Mrd. Euro. Zum 1. Januar 2012 ist der Entschuldungsfonds gestartet. Er ist mit einem maximalen Volumen von 3,825 Mrd. Euro ausgestattet und wird sich über eine Laufzeit von 15 Jahren erstrecken. Jährlich stehen somit 255 Mio. Euro zur Verfügung, um zwei Drittel der bis Ende 2009 aufgenommen Liquiditätskredite zu tilgen und den Zinsdienst zu verringern.¹⁹³

Die Finanzierung des Fonds speist sich aus drei Quellen. Ein Drittel der Fondssumme (1,275 Mrd. Euro) wird aus dem Landeshaushalt durch Kürzungen in allen Ressorts bereitgestellt. Ein weiteres Drittel stammt aus der FAG-Masse des kommunalen Finanzausgleichs. Das letzte Drittel wird faktisch von den am Entschuldungsfonds teilnehmenden Kommunen selbst erbracht. Sie sind verpflichtet, jährliche Entschuldungsleistungen in Höhe eines Drittels der von ihnen in den Fonds eingebrachten Liquiditätskredite selbst zu erbringen. Dieses Ziel soll z. B. durch Steuererhöhungen oder Einsparungen im Haushalt erreicht werden.¹⁹⁴

189 Vgl. §§ 3 & 4 Stärkungspaktgesetz.

190 Vgl. § 6 Stärkungspaktgesetz.

191 Vgl. § 8 Stärkungspaktgesetz.

192 Vgl. Köstler-Messaoudi (2013), S. 4.

193 Vgl. Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz (2011), S. 3.

194 Vgl. ebenda, S. 3.

Den Kommunen in Rheinland-Pfalz steht die Entscheidung zum Beitritt zum Kommunalen Entschuldungsfonds offen. Der Beitritt musste jedoch bis zum 31. März 2013 erfolgen. Zwischen dem Land und den teilnehmenden Kommunen wird jeweils ein individueller Konsolidierungsvertrag geschlossen, der vor allem die Maßnahmen zur Aufbringung des Eigenanteils an den Mitteln des Entschuldungsfonds umfasst. Der Vertrag benötigt zusätzlich einen positiven Beschluss des jeweiligen kommunalen Vertretungsorgans (Rat bzw. Kreistag).¹⁹⁵ Die letztendliche Entscheidung über die Art und das Ausmaß der Konsolidierungsmaßnahmen obliegt der Kommune. Für die empfangenen Zuwendungen ist pauschal vorgesehen, dass 80 v. H. in die Schuldentilgung und 20 v. H. in den Zinsdienst fließen.¹⁹⁶

Rückforderungen von geleisteten Entschuldungshilfen bei Nichterfüllung der im Konsolidierungsvertrag vereinbarten Konsolidierungsziele sind nicht vorgesehen, sofern eine „Nachholung“ der Maßnahmen vereinbart wird. Wenn begründete Zweifel am Erfolg der nachträglichen Maßnahmen bestehen, kann die Aufsichtsbehörde einen teilweisen Aufschub von zukünftigen Zahlungen veranlassen.¹⁹⁷

9.6 Saarland – „Kommunaler Entlastungsfonds“

Im Saarland erfolgte zum 1. Januar 2013 der Beginn des Kommunalen Entlastungsfonds (KELF). Aus dem Fonds sollen jährlich finanziell besonders stark belasteten Kommunen 17 Mio. Euro zur Sanierungshilfe bereitgestellt werden. Die Laufzeit des Fonds ist zunächst auf sieben Jahre beschränkt. Zur Finanzierung hat das Land ein Sondervermögen gebildet, dem aus dem Landeshaushalt des Jahres 2012 einmalig 120 Mio. Euro zufließen.¹⁹⁸ Nachdem im Koalitionsvertrag zunächst vorgesehen war, dass sich die Kommunen ebenfalls an der Finanzierung des Fonds in jährlich gleicher Höhe beteiligen sollten¹⁹⁹, wurde letztendlich davon abgesehen, sodass die Finanzierung nun allein durch das Land getragen wird.

Die nähere Ausgestaltung und die Verteilung der Mittel des Entlastungsfonds werden durch einen eingesetzten Sanierungsrat beschlossen. Er ist mit vier Vertretern der Landesregierung und vier Vertretern des Saarländischen Städte- und Gemeindetags (SSGT) paritätisch besetzt.²⁰⁰ Der Sanierungsrat beschloss noch Ende 2012, dass die Verteilung der 17 Mio. Euro an die Kommunen aufgrund der Schwere des jeweiligen Sanierungsbedarfs erfolgen soll. Der KELF unterstützt nur Kommunen, die verpflichtet sind, einen Haushaltssicherungsplan aufzustellen. Demnach gehen 30 % der Mittel an „einfache Sanierungsfälle“, die anderen 70 % an Kommunen, denen unmittelbar eine Überschuldung droht. Kommunen, die im Jahr 2012 keinen Haushaltssanierungsplan aufstellen mussten, haben keine Berechtigung auf finanzielle Hilfen. Die Mittel sind an den Einsatz zur Sanierung des Haushalts gebunden. Sie dürfen nicht für Mehrausgaben verwendet werden. Die Kommunen sind dazu ver-

195 Vgl. Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz (2011), S. 4.

196 Vgl. ebenda, S. 16.

197 Vgl. ebenda, S. 8.

198 Vgl. Ministerium für Inneres und Sport des Saarlands (2012a).

199 Vgl. Landesverbände Saar von CDU & SPD (2012), S. 53.

200 Vgl. Ministerium für Inneres und Sport des Saarlands (2012a).

pflichtet, den Pfad zur Einhaltung der kommunalen Schuldenbremse des Landes und eine strukturelle Haushaltsverbesserung in Höhe von 10 % zu erreichen.²⁰¹

9.7 Sachsen-Anhalt – „STARK II“

Das Land Sachsen-Anhalt hat in Zusammenarbeit mit der INVESTITIONSBANK SACHSEN ANHALT (IB) ein Teilentschuldungsprogramm (STARK II) für die kommunalen Finanzhaushalte aufgelegt. Ziel dieses Programms ist es, finanziell stark belastete Kommunen beim mittelfristigen Schuldenabbau durch die Teilübernahme von Tilgungsleistungen und die Bereitstellung von zinsgünstigen Krediten nachhaltig zu unterstützen. Die Refinanzierungsmittel werden neben der IB u. a. auch von der KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU (KfW) und der LANDWIRTSCHAFTLICHEN RENTENBANK zur Verfügung gestellt.²⁰²

Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise können STARK II auf freiwilliger Basis beitreten. Die Finanzierungsleistungen des Programms beziehen sich auf die Ablösung von Darlehen, deren Zinsbindung im Zeitraum vom 01.04.2010 bis 31.12.2016 endet. Die Mittel werden in Form von zinsgünstigen Darlehen und einer Einmaltilgung von bis zu 30 v. H. der zum Zeitpunkt der Ablösung noch ausstehenden Darlehenssumme ausgereicht. Die Darlehen müssen eine Restlaufzeit von mindestens fünf Jahren haben. Die Berechtigung zur Antragstellung und die Gesamthöhe der Förderleistungen ist dabei an die „Förderliste STARK II“ gebunden. Vom Programm ausgeschlossen sind Kassenkredite und Darlehen, bei denen die Kommune nicht direkter Schuldner ist.²⁰³ Die derzeitigen von der IB angebotenen Darlehenskonditionen (Stand: Februar 2013) betragen für Annuitätendarlehen und Zinsbindungsfristen von mindestens fünf bzw. zehn Jahren einen nominalen Zinssatz von 1,70 % per annum.²⁰⁴

Der Antrag zur Teilnahme an STARK II ist bei der IB einzureichen. Die Teilnahme am Programm ist auch hier an den Abschluss einer Konsolidierungspartnerschaft zwischen Kommune und Investitionsbank gebunden. Verstöße gegen die vereinbarten Konsolidierungsmaßnahmen können mit Zinsaufschlägen geahndet werden. Durch die Erstellung jährlicher Fortschrittsberichte müssen die Kommunen die sachgerechte Verwendung der Mittel und die Einhaltung der vereinbarten Maßnahmen nachweisen.²⁰⁵

201 Vgl. Ministerium für Inneres und Sport des Saarlands (2012b), S. 1.

202 Vgl. Investitionsbank Sachsen-Anhalt (2011).

203 Vgl. ebenda.

204 Vgl. Investitionsbank Sachsen-Anhalt (2013).

205 Vgl. Investitionsbank Sachsen-Anhalt (2011).

10 Fazit

Die Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich stellen neben den Einnahmen aus Steuern, Gebühren und Beiträgen die maßgebliche Finanzierungsquelle der kommunalen Körperschaften dar. Aus diesem Grund sind die einzelnen Finanzausgleichsgesetze für die Kommunen von unmittelbarer Relevanz. Die Regelungen der dreizehn Flächenländer zum Kommunalen Finanzausgleich zeichnen sich im Detail durch eine enorme Vielfalt aus.

Für die vertikale Verteilung der Finanzausgleichsmasse existieren drei verschiedene Modellvarianten. Dabei bildet das Verbundquotenmodell das klassische Finanzausgleichsmodell, an deren Schwächen der Gleichmäßigkeitsgrundsatz und das Bedarfsmodell ansetzen. Während beim Gleichmäßigkeitsgrundsatz die Entwicklung der Kommunalfinanzen an die Entwicklung der Landesfinanzen gekoppelt wird und die Berechnung der Verbundquote endogen erfolgt, wird beim Bedarfsmodell ein jährlicher Ausgleichsbetrag festgelegt, der sich an den kommunalen Aufgaben und den damit verbundenen Ausgaben orientiert. Trotz dieser Modifikationen weisen auch der Gleichmäßigkeitsgrundsatz und das Bedarfsmodell Schwächen auf. Dennoch hat sich bislang in der Praxis gezeigt, dass diese Modelle für die Verteilung der FAG-Masse geeignet sind. Generell ist die Erfassung des kommunalen Aufgabenbedarfs, aus dem sich eine angemessene Finanzausstattung der kommunalen Ebene ergibt, objektiv sehr schwer zu erfassen und bleibt auch zukünftig eine große Herausforderung.

Die Zuweisungen innerhalb der Finanzausgleichsgesetze erfolgen in allen Bundesländern als allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen. Die wichtigsten allgemeinen Zuweisungen stellen die Schlüsselzuweisungen dar. Sie machen den größten Teil der finanziellen Zahlungen des Landes an die Kommunen über den KFA aus. Aus Sicht der Kommunen ist dies sachgerecht, da sie frei über diese Mittel verfügen können und ihr Recht auf Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG voll gewährleistet wird. Hingegen schränken die zweckgebundenen Zuweisungen die Haushaltsfreiheit der Kommunen ein, können jedoch vom Land gezielt für bestimmte Aufgabenbereiche eingesetzt werden.

Für die Ermittlung der Verteilung der Schlüsselzuweisungen ist der Zusammenhang von Finanzbedarf, Finanzkraft und Ausgleichsquote zentral. Diesem Prinzip wird in allen Ländern Folge geleistet. Der Finanzbedarf wird im Wesentlichen in allen Ländern über einen Hauptansatz und meist mehreren verschiedenen Nebenansätzen ermittelt. Während beim Hauptansatz stets die Einwohnerzahl herangezogen wird, existiert ein breites Spektrum bei den Nebenansätzen. Bei deren Festlegung spielen die räumlichen und strukturellen Spezifika der einzelnen Bundesländer eine entscheidende Rolle.

Bei der Berechnung der Finanzkraft treten Unterschiede in der Auswahl der zugrunde zulegenden Steuern und den Nivellierungshebesätzen der Realsteuern auf.

Die Verschiedenartigkeit der jeweiligen FAG-Regelungen wird zudem durch eine hohe Dynamik der gesetzlichen Regelungen begleitet. Neben den zum Teil jährlichen Modifikationen der jeweiligen Finanzausgleichsgesetze wird dieser Prozess durch die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte begleitet.

Literaturverzeichnis

Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (Hg.): Zuwendung (Zuweisung/Zuschuss). NKFw-Glossar. Online verfügbar unter:

http://www.nkfw.de/own/print/akdb-portal/glossar/details/index.html?L=0&no_cache=1&type=0&uid=307&cHash=129dfc7e82, zuletzt geprüft am 23.05.2013.

Bundesministerium der Finanzen (2011): Abschließende Sitzung der Gemeindefinanzkommission am 15. Juni 2011. Online verfügbar unter

http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinzen/20110615-Gemeindefinzen-Beschluesse-der-Kommission-3-Sitzung.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

Büttner, Thies/Holm-Hadulla Frédéric/Parsche Rüdiger/Starbatty Christiane (2008): Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen. ifo Institut für Wirtschaftsforschung. Online verfügbar unter http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/editors/import/bue/doks/ifogutachten2008.pdf.

Deubel, Ingolf (2012): Der Kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt, Bestandsaufnahme und Perspektiven bis zum Jahr 2020, Bad Kreuznach, in:

http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Ministerium_der_Finzen/Dokumente/FAG/Gutachten_FAG.pdf.

Gern, Alfons (2003): Deutsches Kommunalrecht. 3. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) vom 9. Dezember 2011.

Goerl, Caroline; Rauch, Anna; Thöne, Michael (2013): Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen.

Henneke, Hans-Günter (2012): Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder. Entwicklungen 2011/12. In: Der Landkreis 82 (Juli/August), S. 309–336.

Henneke, Hans-Günter (2000): Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung. Eine systematische Darstellung. 2. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller (Jurathek. Praxis).

Hessisches kommunales Schuttschirmgesetz vom 14. Mai 2012., GVOBl. Hessen 21. Mai 2012, S 128-133.

Hessisches Ministerium der Finanzen (2013): Fragen und Antworten zum kommunalen Schuttschirm Hessen. Online verfügbar unter

http://verwaltung.hessen.de/irj/HMdf_Internet?uid=f9a0ab19-bcce-a21f-012f-31e2389e4818.

Investitionsbank Sachsen-Anhalt (2011): Sachsen-Anhalt STARK II. Das IB Programm zur Teilentschuldung der kommunalen Finanzhaushalte. Vergabegrundsätze. Online verfügbar unter

http://www.ib-sachsen-anhalt.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/pdf/wirtschaft/stark2_vg.pdf.

Investitionsbank Sachsen-Anhalt (2013): Zinsübersicht nach Produkten. STARK II. Online verfügbar unter

http://www.ib-sachsen-anhalt.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/pdf/kommunen/starkII_kondit.pdf.

Junkernheinrich, Martin/Korioth Stefan/Lenk Thomas/Scheller Henrik/Woisin Matthias (Hg.) (2011): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011: BWV, Berliner Wiss.-Verl. (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft).

Junkernheinrich, Martin/Micosatt Gerhard (1998): Sachgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich. Finanzwissenschaftliche Elemente einer Fortentwicklung des sächsischen Finanzausgleichssystems. 1. Aufl. Berlin: Analytica.

Katz, Alfred (1985): § 118. Der Kommunale Finanzausgleich. In: Günter Püttner (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. 2. Aufl. Berlin [u.a.]: Springer (6), S. 303–330.

Köstler-Messaoudi, Lora (2013): Nicht sanierungsfähig. In: HaushaltsZeitung. Zeitschrift für Finanzmanagement in Kommunen, Ländern und öffentlichen Unternehmen, Ausgabe 2, Juni 2013, S. 4.

Landesverbände Saar von CDU und SPD (2012): Koalitionsvertrag für die 15. Legislaturperiode des Landtags des Saarlandes (2012 – 2017).

Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (2006): LVerfG 1/05; 5/05; 9/05 vom 11. Mai 2006.

Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (2012): LVerfG 18/10 vom 26. Januar 2012.

Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (2012): LVerfG 33/10 vom 26. Januar 2012.

Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (2012): LVerfG 37/10 vom 23. Februar 2012.

Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt (2006): LVG 7/05 vom 13. Juni 2006.

Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt (2006): LVG 21/05 vom 13. Juni 2006.

Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt (2010): LVG 9/08 vom 16. Februar 2010.

Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt (2012): LVG 23/10 vom 9. Oktober 2012.

Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt (2012): LVG 57/10 vom 9. Oktober 2012.

Landtag von Sachsen-Anhalt (2011): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und des Verbandsgemeindegengesetzes, LT-Drs. 6/448.

Landtag von Sachsen-Anhalt (2012): Entwurf eines Gesetzes zur Ablösung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze, LT-Drs. 6/1410.

Lange, Joachim (Hg.) (2011): Gemeindefinanzpolitik in der Krise. Steuerreform, Haushaltskonsolidierung und öffentliche Aufgaben ; [Dokumentation einer Tagung der Evangelischen Akademie Loccum vom 3. bis 5. November 2010]. Rehburg-Loccum: Evang. Akad. Loccum.

Lenk, Thomas (2009): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2008/2009. Hg. v. Sächsischer Städte- und Gemeindetag. Dresden (Sachsenlandkurier, 5/2009).

Lenk, Thomas/Hesse Mario (2011a): Zur Lage der Kommunalfinanzen. Eine Bestandsaufnahme unter besonderer Berücksichtigung der Unterschiede zwischen Ost und West. In: Joachim Lange (Hg.): Gemeindefinanzpolitik in der Krise. Steuerreform, Haushaltskonsolidierung und öffentliche Aufgaben ; [Dokumentation einer Tagung der Evangelischen Akademie Loccum vom 3. bis 5. November 2010]. Rehburg-Loccum: Evang. Akad. Loccum, S. 53–73.

Lenk, Thomas/Hesse Mario (2011b): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2010/2011. Hg. v. Sächsischer Städte- und Gemeindetag. Dresden (Sachsenlandkurier, 5/2011).

Lenk, Thomas/Hesse Mario/Grüttner André/Reichardt Tim (2012): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen.

Lenk, Thomas/Rudolph Hans-Joachim (2003): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse - vertikale Verteilungsprobleme zwischen Land und Kommunen. Universität Leipzig. Leipzig (Arbeitspapier, 24).

Lüdeke, Reinar/Steden Werner/Scherf Wolfgang (Hg.) (2000): Wirtschaftswissenschaft im Dienste der Verteilungs-, Geld- und Finanzpolitik. Festschrift für Alois Oberhauser zum 70. Geburtstag / hrsg. von Reinar Lüdeke ... Berlin: Duncker und Humblot.

Meyer, Hubert (2004): Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern. Kommentar. 3. Aufl. Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co. KG.

Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt (2010): Entscheidung des Landesverfassungsgerichts vom 16. Februar 2010 (LVG 9/08) - wg. Sonderabgabe nach dem Finanzausgleichsgesetz. Online verfügbar unter: <http://www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=53041>.

Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz (2011): Leitfaden. "Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP)". Online verfügbar unter <http://www.fm.rlp.de/fileadmin/fm/downloads/finanzen/entschuldungsfonds/LeitfadenKommunalerEntschuldungsfonds.pdf>.

Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt (2012): Begründung zum Gesetzesentwurf Gesetz zur Ablösung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 18. Dezember 2012. Online verfügbar unter: <http://www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=56589>.

Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (2012): Die Gemeinden und ihre Einnahmen. Online verfügbar unter http://www.mfw.baden-wuerttemberg.de/fm7/1106/ST_Gem_2012.pdf.

Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (2013): Stärkungspakt Stadtfinanzen. Online verfügbar unter <http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/kommunale-finanzen/kommunale-haushalte/haushaltssicherung/staerkungspakt-stadtfinanzen.html>.

Ministerium für Inneres und Sport des Saarlands (2012a): Innenministerium und Saarländischer Städte- und Gemeindetag informieren über Sachstand des Kommunalen Entlastungsfonds (KELF). Online verfügbar unter <http://www.saarland.de/96919.htm>.

Ministerium für Inneres und Sport des Saarlands (2012b): Kommunaler Entlastungsfonds (KELF) 2013, Rechnerische Verteilung auf die Gemeinden mit Haushaltssanierungsplan. Online verfügbar unter http://www.saarland.de/dokumente/res_innen/Verteilung_KELF_2013.pdf.

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (NIW) (Hg.) (2006): Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens. Größenklassendifferenzierende Strukturanalyse der kommunalen Finanzaushalte und Prüfung der von zentralen Orten erbrachten Leistungen für das Umland im Freistaat Sachsen. Eine Untersuchung im Auftrag des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich beim Sächsischen Staatsministerium der Finanzen, Endbericht. Hannover.

Püttner, Günter (Hg.) (1985): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. 2. Aufl. Berlin [u.a.]: Springer (6).

Sächsischer Landtag (2012): Gesetzesentwurf der Staatsregierung, Achstes Gesetz zur Änderung des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes, LT-Drs. 5/9951.

Scherf, Wolfgang (2000): Die Bedeutung der Nivellierungshebesätze im kommunalen Finanzausgleich. In: Reinar/Steden Werner/Scherf Wolfgang Lüdeke (Hg.): Wirtschaftswissenschaft im Dienste der Verteilungs-, Geld-

und Finanzpolitik. Festschrift für Alois Oberhauser zum 70. Geburtstag / hrsg. von Reinard Lüdeke ... Berlin: Duncker und Humblot, S. 499–526.

Scherf, Wolfgang (2003): Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzausweisungen. Hg. v. Justus-Liebig-Universität Gießen. Gießen (Arbeitspapier, 66). Online verfügbar unter <http://www.uni-giessen.de/~g21024/download/ap/66.PDF>.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd (1983): Die Rechtsqualität der Kommunalaufgaben. In: Günter Püttner und Michael Borchmann (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. 2. Aufl. Berlin [u.a.]: Springer, S. 9–30.

Schwarting, Gunnar (2001): Der kommunale Haushalt. Haushaltswirtschaft - Haushaltssteuerung - Kassen- und Rechnungswesen. 2. Aufl. Berlin: E. Schmidt.

Schwarting, Gunnar (2006): Der kommunale Haushalt. Haushaltswirtschaft - Haushaltssteuerung - Kassen- und Rechnungswesen. 3. Aufl. Berlin: E. Schmidt.

Staatsgerichtshof des Landes Hessen (2013): P.St. 2361 vom 21. Mai 2013.

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hg.) (2011): Schlüsselzuweisungen 2010. Wiesbaden (Statistische Berichte, L II - j/10). Online verfügbar unter http://www.statistik.rlp.de/fileadmin/dokumente/berichte/L2093_201000_1j_G.pdf.

Thüringer Finanzministerium (2012): Allgemeine Informationen zum kommunalen Finanzausgleich. Online verfügbar unter <http://www.thueringen.de/th5/tfm/haushalt/kfa/allgemein/index.aspx>.

Thüringer Landtag (2012): Gesetzentwurf der Landesregierung, Thüringer Gesetz zur Änderung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen, LT-Drs. 5/5062.

Thüringer Verfassungsgerichtshof (2005): VerfGH 28/03 vom 21. Juni 2005.

Thüringer Verfassungsgerichtshof (2011): VerfGH 13/10 vom 2. November 2011.

Verfassungsgericht des Landes Brandenburg (2012): Bericht über die Arbeit des Verfassungsgerichtes des Landes Brandenburg im Jahre 2011. Online verfügbar unter <http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.276497.de?highlight=finanzausgleich>.

Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (2012): VGH N 3/11 vom 14. Februar 2012.

Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen (2000): Vf. 53-II-97 vom 20. Oktober 2000.

Verordnung zur Durchführung des Schuttschirmgesetzes (SchuSV), vom 21. Juni 2012, GVOBl. Hessen 28. Juni 2012, S. 183-186.

Verordnung zum Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds Mecklenburg-Vorpommern (Kommunale Haushaltskonsolidierungsfondsverordnung - KHKFondsVO M-V), vom 17. Dezember 2012, GVOBl. M-V 2012, S. 580.

Vesper, Dieter (2006): Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs. Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg. Herausgegeben von Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). Berlin.

Wohltmann, Matthias (2011): Bemessung und Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs: Methodische Vorgaben in den Ländern. In: Martin/Korioth Stefan/Lenk Thomas/Scheller Henrik/Woisin Matthias Junkernheinrich (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011: BWV, Berliner Wiss.-Verl. (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft), S. 481–507.

Wohltmann, Matthias (2012): Der kommunale Finanzausgleich 2011/2012 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise: Rechtliche Grundlagen. In: Der Landkreis 82 (Juli/August), S. 406–440.

Zimmermann, Horst (1999): Kommunal Finanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. 1. Aufl. Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 163).

Zimmermann, Horst (2009): Kommunal Finanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. 2. Aufl. Berlin: BWV, Berliner Wiss.-Verlag.

Finanzausgleichsgesetze der Länder

Baden-Württemberg: Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz - FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Januar 2000. Online verfügbar unter <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=FinAusglG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true>.

Bayern: Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz - FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 2010. Online verfügbar unter <http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psml?showdoccase=1&doc.id=jlr-FinAusglGBY2010rahmen&doc.part=X&doc.origin=bs&st=lr>.

Brandenburg: Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz- BbgFAG) vom 29. Juni 2004. Online verfügbar unter http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.24323.de.

Hessen: Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz - FAG -) in der Fassung vom 29. Mai 2007. Online verfügbar unter <http://www.rv.hessenrecht.hessen.de/jportal/portal/t/2c5m/page/bshesprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&doc.id=jlr-FinAusglGHE2007rahmen%3Ajuris-lr00&doc.part=R&doc.price=0.0&doc.hl=1#focuspoint>.

Mecklenburg-Vorpommern: Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) Vom 10. November 2009. Online verfügbar unter <http://www.landesrecht-mv.de/jportal/portal/page/bsmvprod.psml?showdoccase=1&doc.id=jlr-FinAusglGMV2010rahmen&st=lr>.

Niedersachsen: Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) in der Fassung vom 14. September 2007. Online verfügbar unter <http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=FinAusglG+ND&psml=bsvorisprod.psml&max=true>

Nordrhein-Westfalen: Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2012 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 - GFG 2012) vom 28. November 2012. Online verfügbar unter https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=13591&menu=1&sg=0&keyword=GFG.

Rheinland-Pfalz: Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) Vom 30. November 1999. Online verfügbar unter http://www.landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/26vp/page/bsrlpprod.psml/action/portlets.jw.MainAction?p1=0&eventSubmit_doNavigate=searchInSubtreeTOC&showdoccase=1&doc.hl=0&doc.id=jlr-FinAusglGRPrahmen&doc.part=R&toc.poskey=#focuspoint.

Saarland: Kommunalfinanzausgleichsgesetz - KFAG - Gesetz Nr. 1157 vom 12. Juli 1983. Online verfügbar unter http://sl.juris.de/cgi-bin/landesrecht.py?d=http://sl.juris.de/sl/KFAG_SL_rahmen.htm.

Sachsen: Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen Sächsisches Finanzausgleichsgesetz – SächsFAG. Online verfügbar unter <http://www.revosax.sachsen.de/Details.do?sid=8784215709321>.

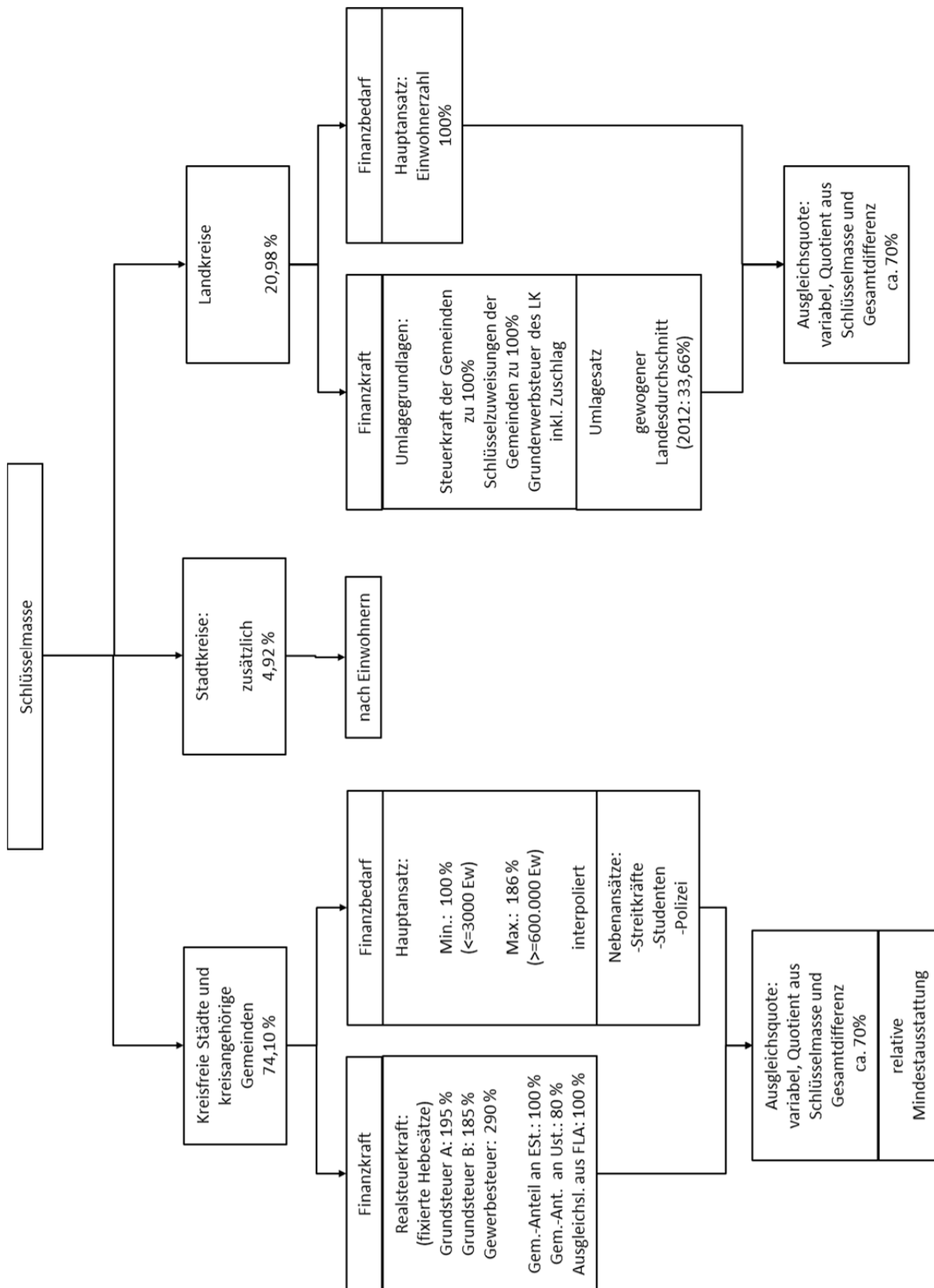
Sachsen-Anhalt: Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 18. Dezember 2012. Online verfügbar unter <http://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/jportal/?quelle=jlink&query=FinAusglG+ST&psml=bssahprod.psml&max=true>.

Schleswig-Holstein: Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG -) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2011. Online verfügbar unter <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=FinAusglG+SH&psml=bsssho-prod.psml&max=true>

Thüringen: Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG) vom 31. Januar 2013. Online verfügbar unter <http://landesrecht.thueringen.de/jportal/?quelle=jlink&query=FinAusglG+TH&psml=bsthueprod.psml&max=true>.

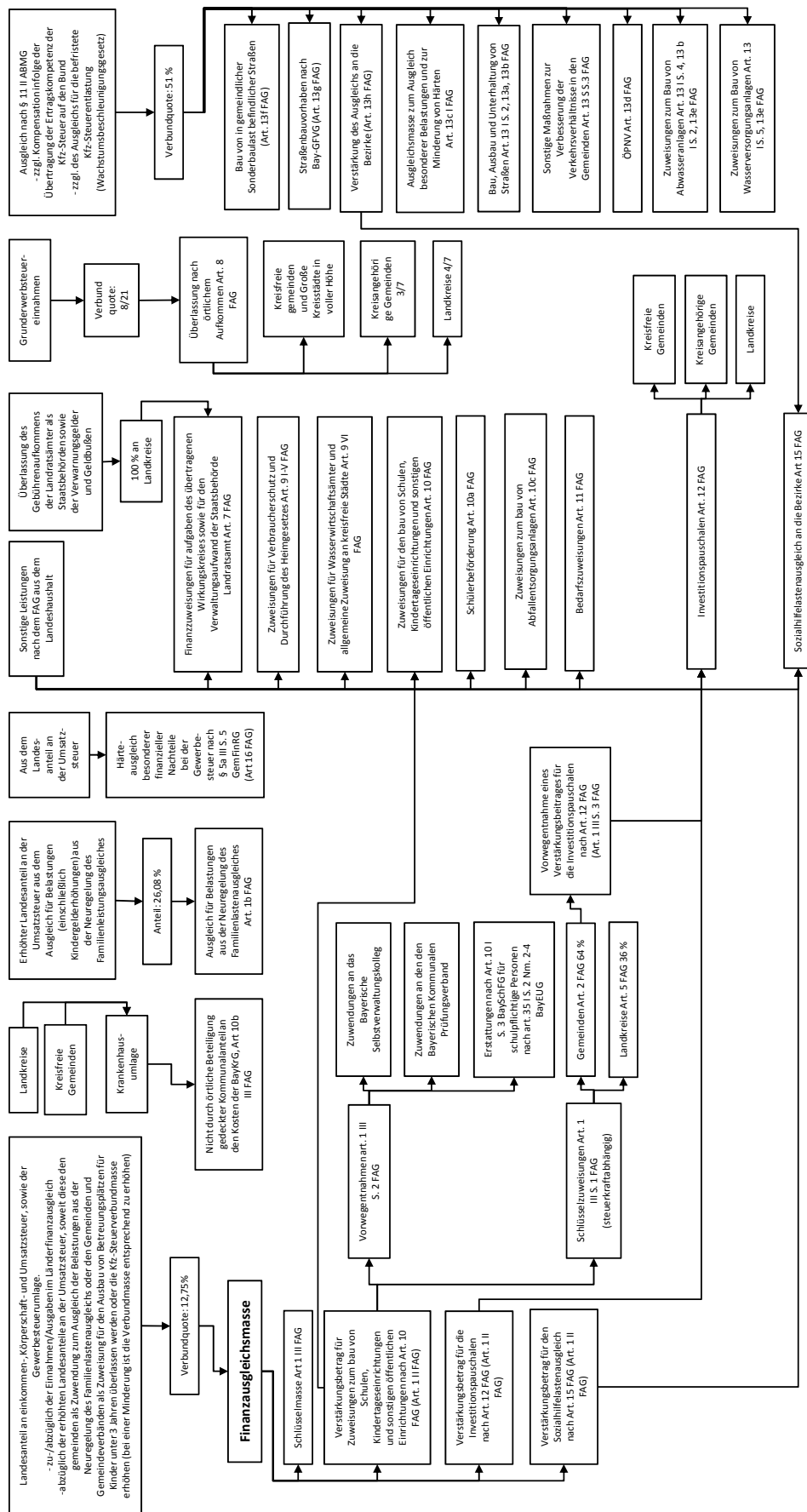
Anhang – Schematische Übersichten

Anhang A: Baden-Württemberg, Gesamtschema	112
Anhang B: Baden-Württemberg, Schlüsselzuweisungen	113
Anhang C: Bayern, Gesamtschema	114
Anhang D: Bayern, Schlüsselzuweisungen	115
Anhang E: Hessen, Gesamtschema	116
Anhang F: Hessen, Schlüsselzuweisungen	117
Anhang G: Niedersachsen, Gesamtschema	118
Anhang H: Niedersachsen, Schlüsselzuweisungen.....	119
Anhang I: Nordrhein-Westfalen (GFG 2012), Gesamtschema	120
Anhang J: Nordrhein-Westfalen (GFG 2012), Schlüsselzuweisungen	121
Anhang K: Rheinland-Pfalz, Gesamtschema.....	122
Anhang L: Rheinland-Pfalz, Schlüsselzuweisungen	123
Anhang M: Saarland, Gesamtschema	124
Anhang N: Saarland, Schlüsselzuweisungen	125
Anhang O: Schleswig-Holstein, Gesamtschema	126
Anhang P: Schleswig-Holstein, Schlüsselzuweisungen.....	127
Anhang Q: Brandenburg, Gesamtschema	128
Anhang R: Brandenburg: Schlüsselzuweisungen.....	129
Anhang S: Mecklenburg-Vorpommern, Gesamtschema	130
Anhang T: Mecklenburg-Vorpommern, Schlüsselzuweisungen.....	131
Anhang U: Sachsen, Gesamtschema	132
Anhang V: Sachsen, Schlüsselzuweisungen.....	133
Anhang W: Sachsen-Anhalt, Gesamtschema	134
Anhang X: Sachsen-Anhalt, Schlüsselzuweisungen	135
Anhang Y: Thüringen, Gesamtschema	136
Anhang Z: Thüringen, Schlüsselzuweisungen.....	137



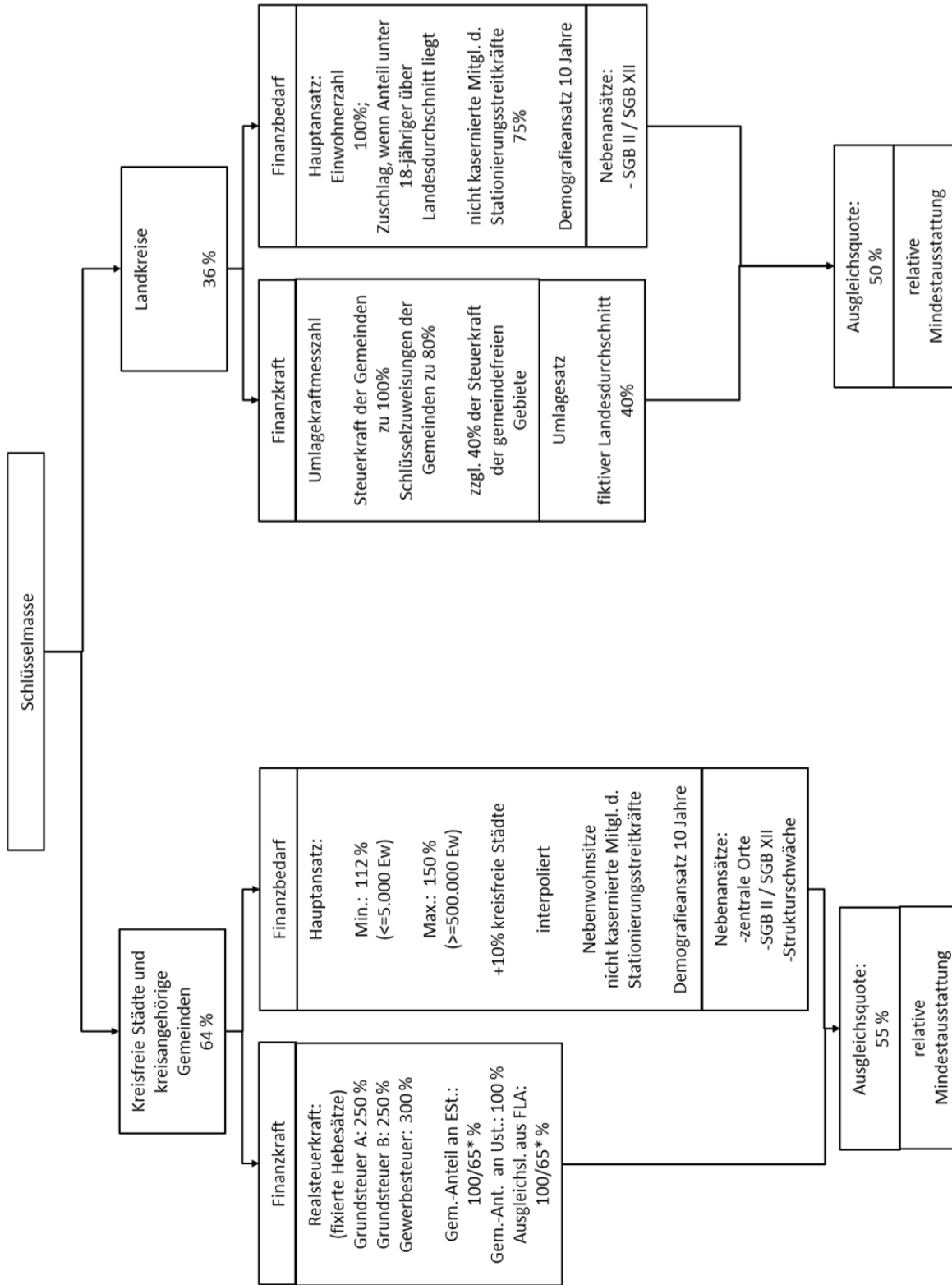
Anhang B: Baden-Württemberg, Schlüsselzuweisungen

Quelle: Eigene Darstellung.



Anhang C: Bayern, Gesamtschema

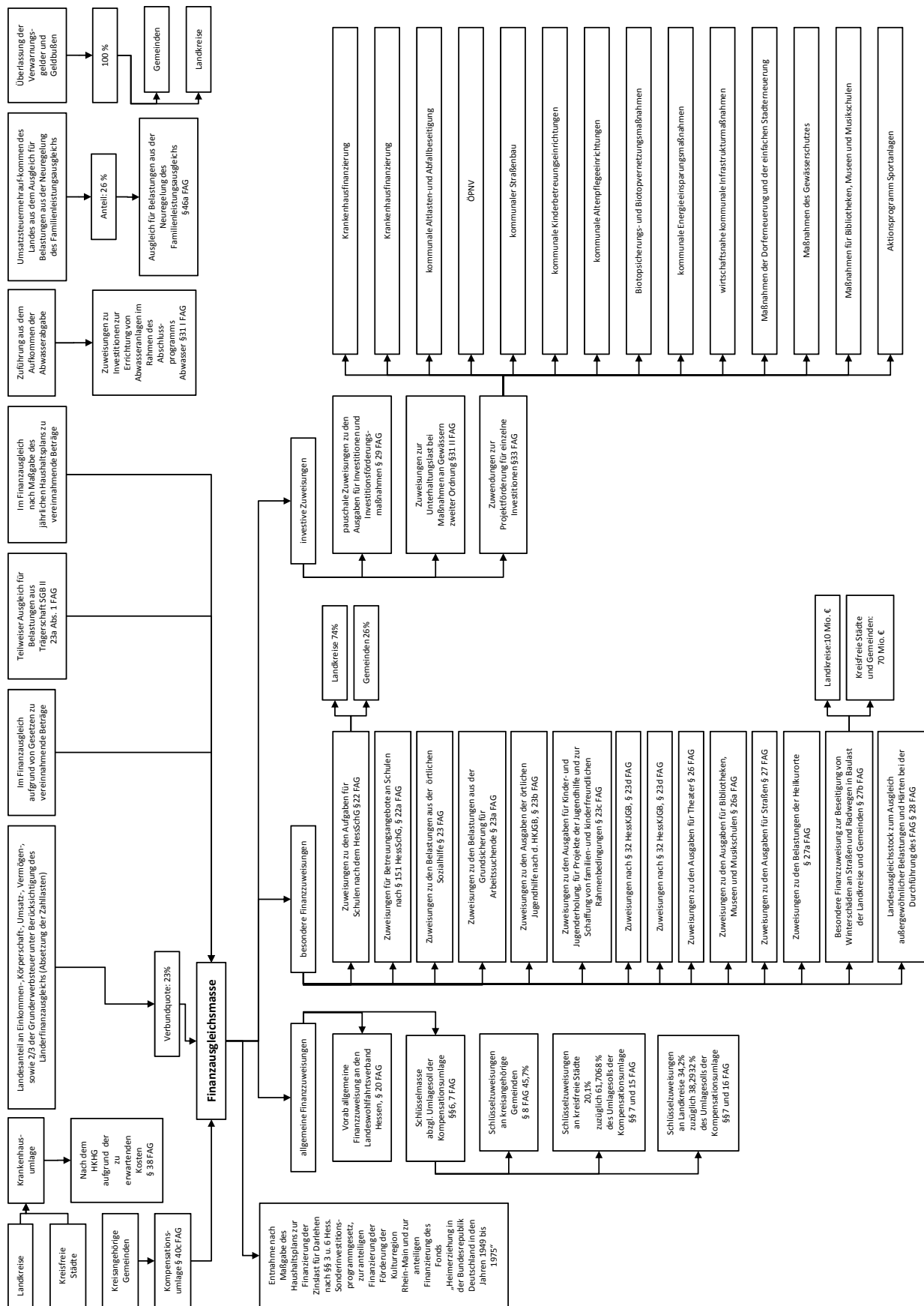
Quelle: Eigene Darstellung nach Wohltmann (2012), S. 447.



*) 65%, wenn Beteiligungsbeträge je Einwohner unter 50% des Landesdurchschnitts liegen

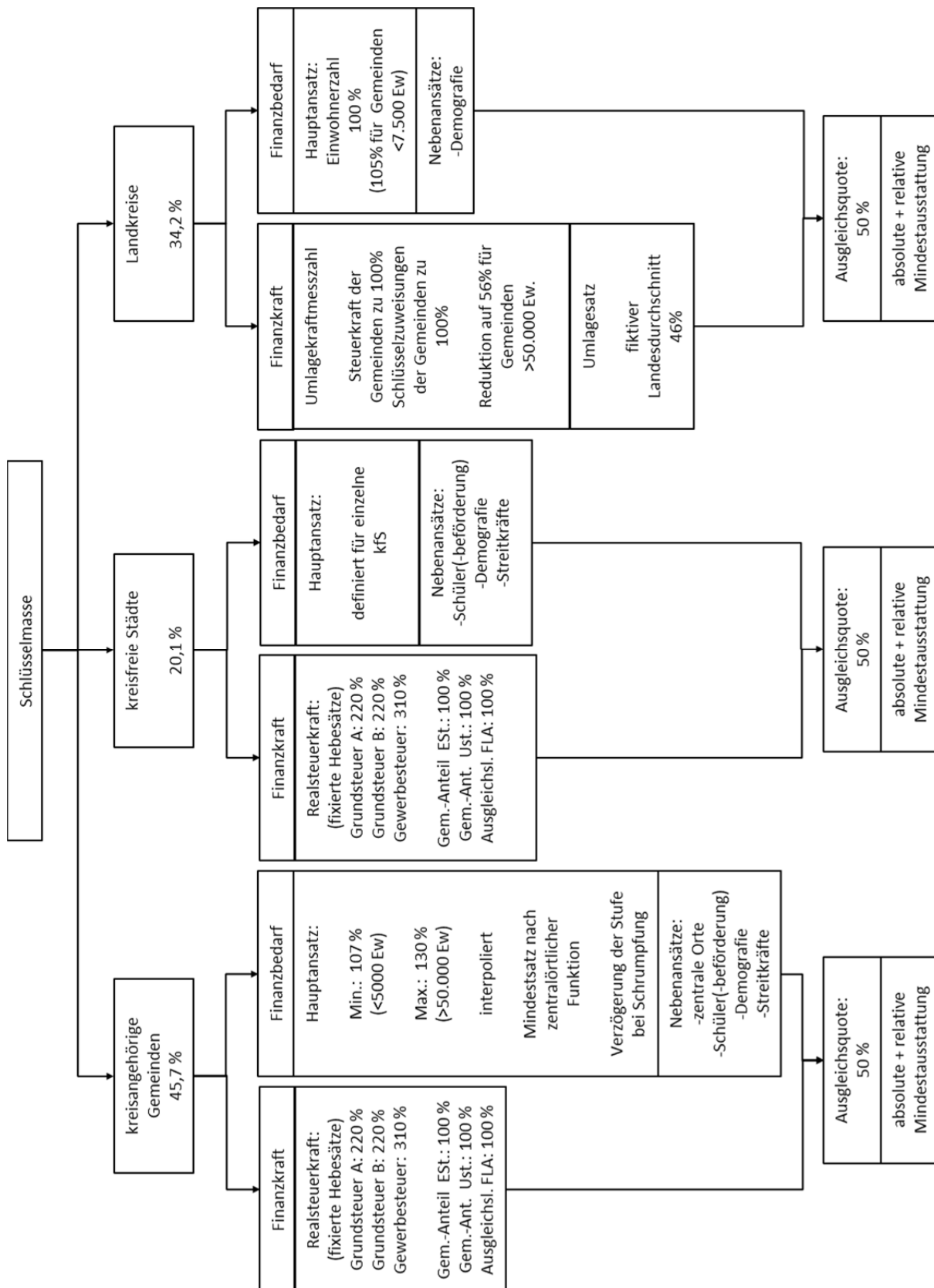
Anhang D: Bayern, Schlüsselzuweisungen

Quelle: Eigene Darstellung.



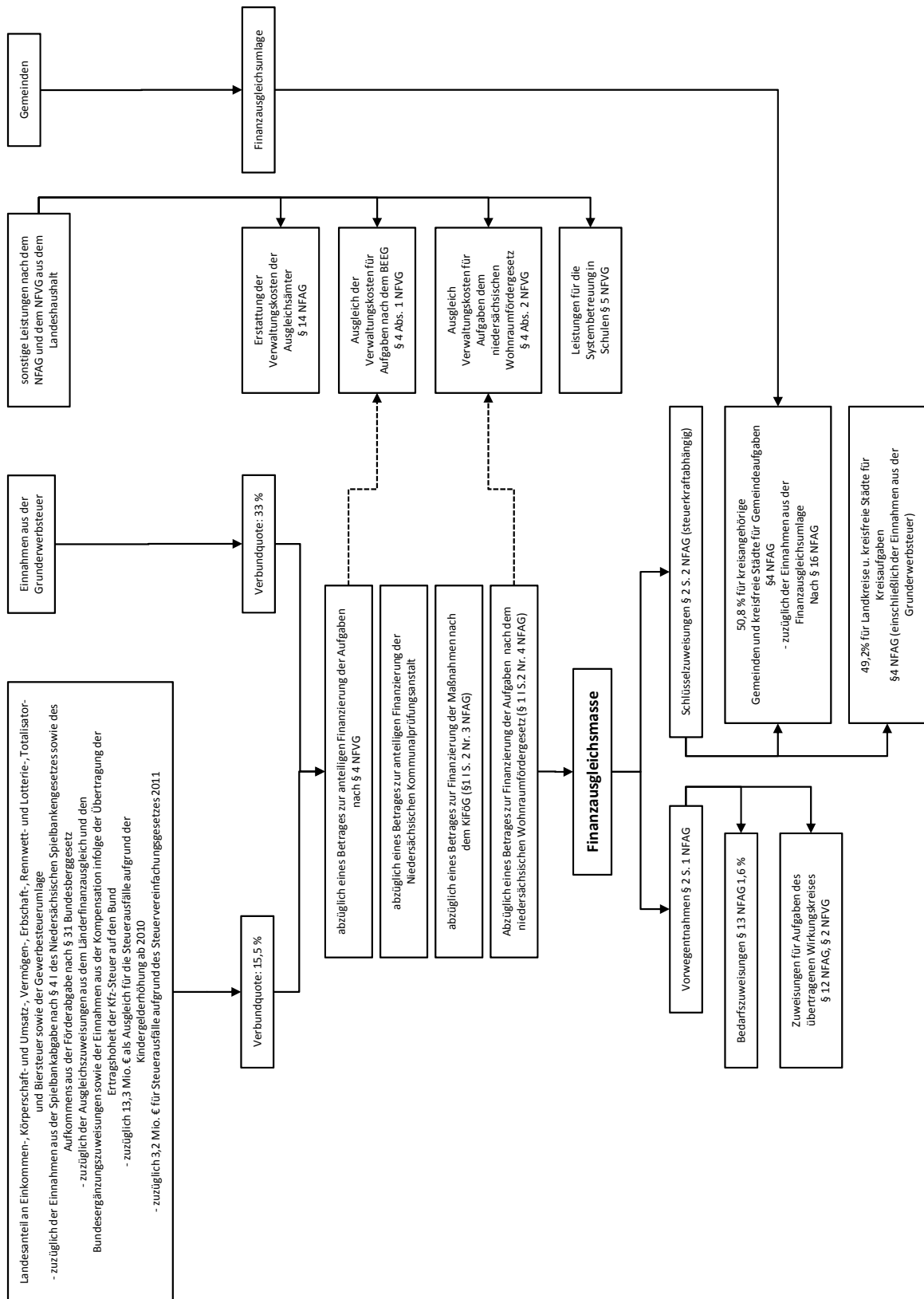
Anhang E: Hessen, Gesamtschema

Quelle: Eigene Darstellung nach Wohltmann (2012), S. 451.



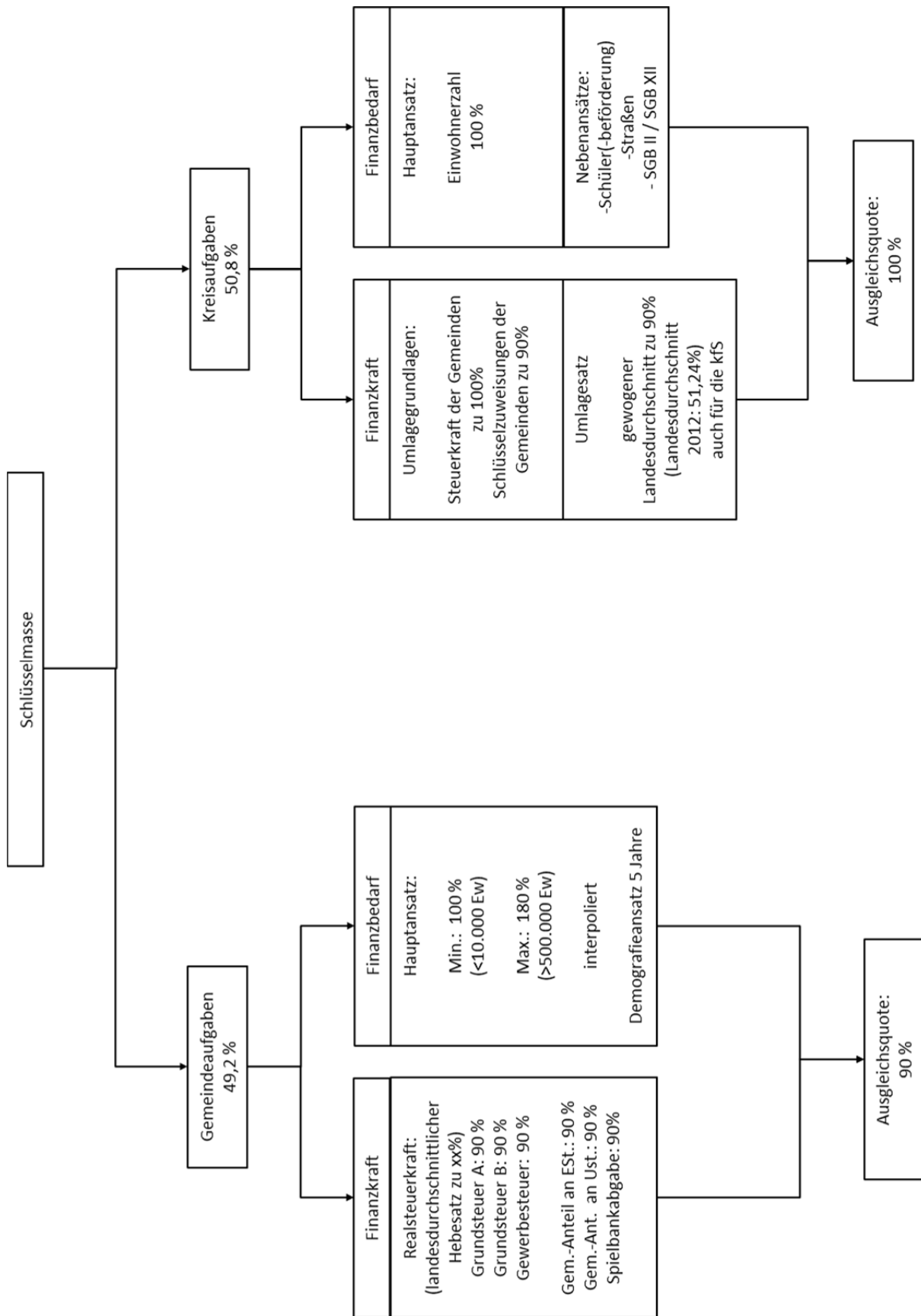
Anhang F: Hessen, Schlüsselzuweisungen

Quelle: Eigene Darstellung.



Anhang G: Niedersachsen, Gesamtschema

Quelle: Eigene Darstellung nach Wohltmann (2012), S. 455.

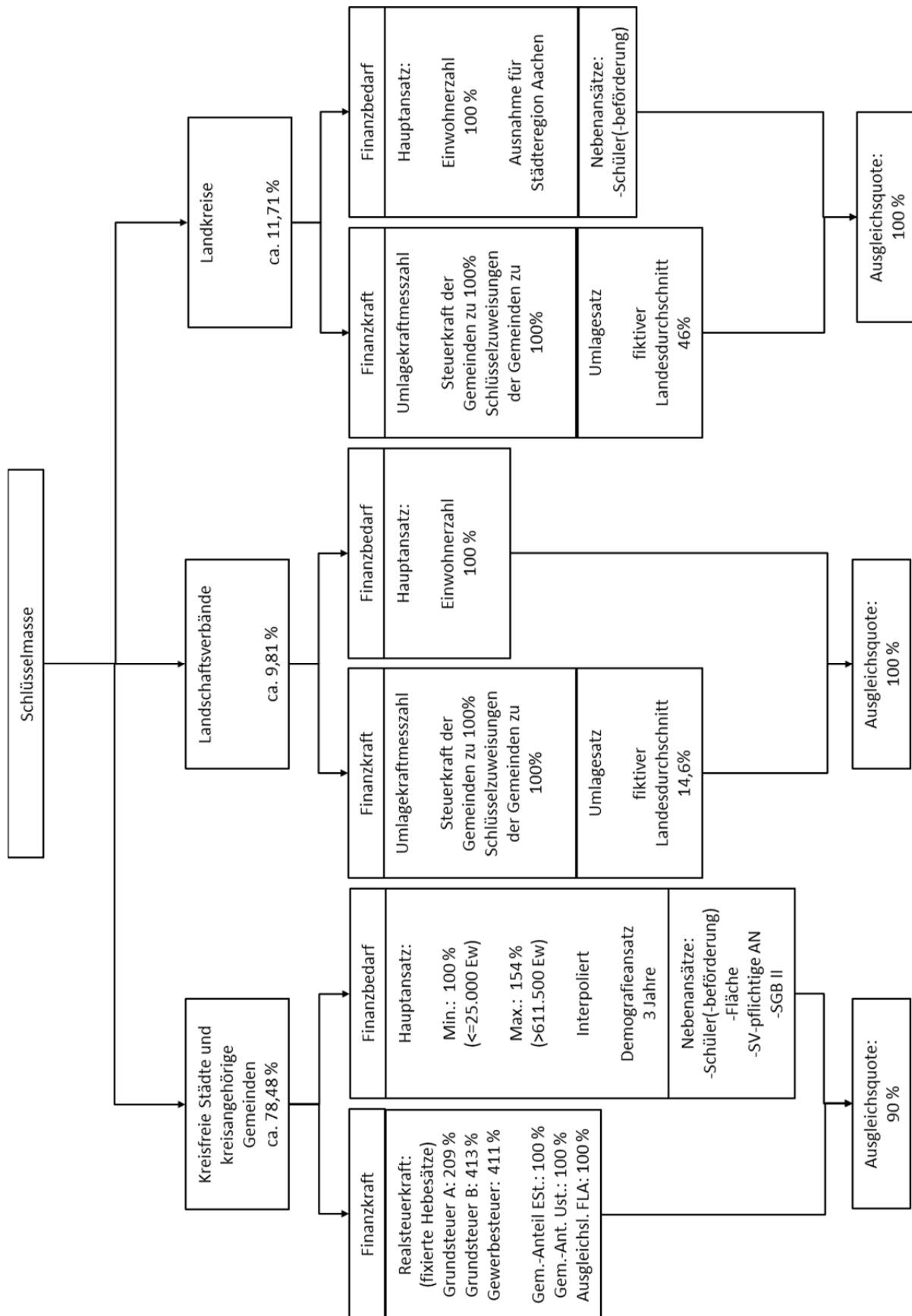


Anhang H: Niedersachsen, Schlüsselzuweisungen

Quelle: Eigene Darstellung.

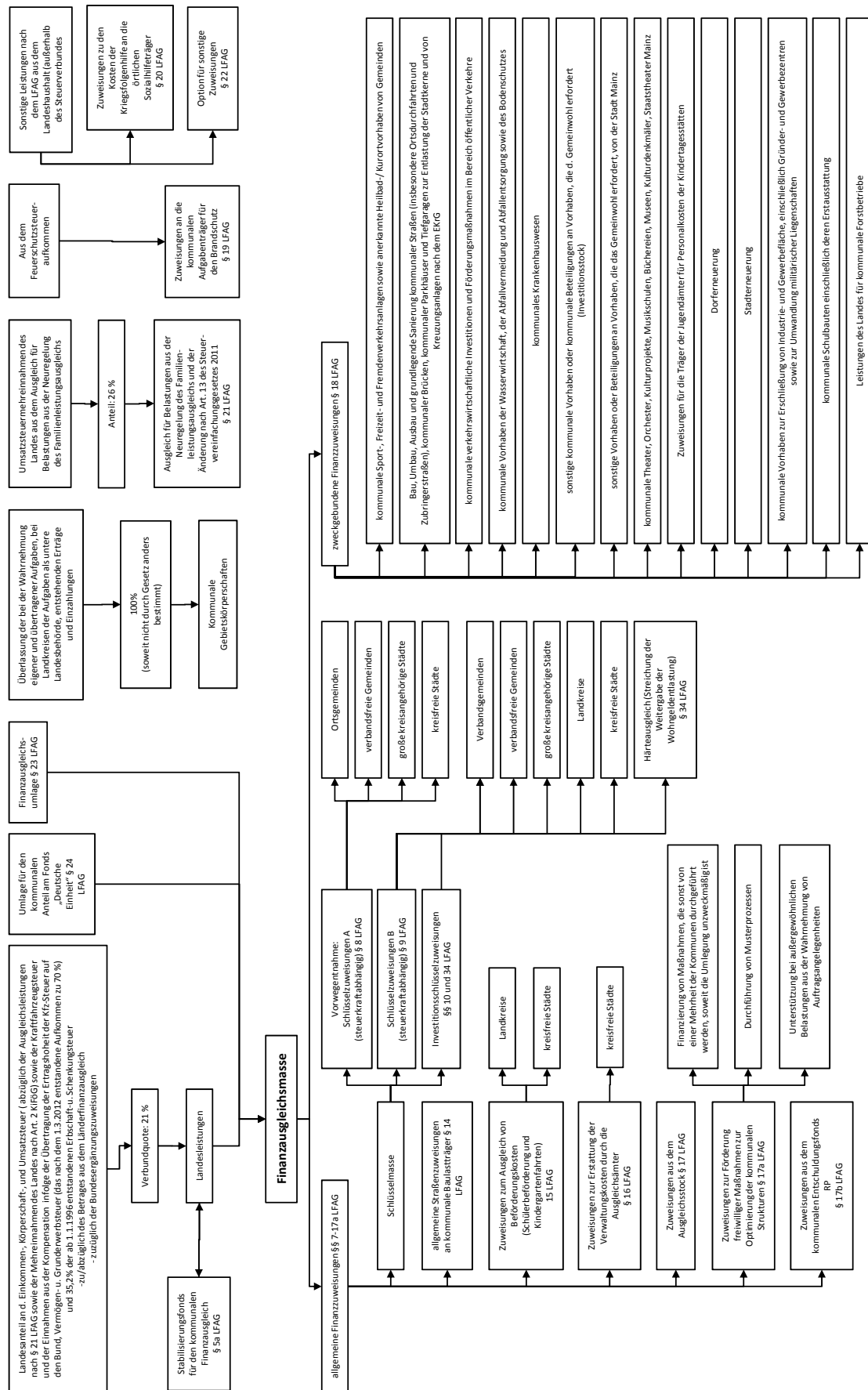


Anhang I: Nordrhein-Westfalen (GFG 2012), Gesamtschema
 Quelle: Eigene Darstellung nach Wohltmann (2012), S. 458.



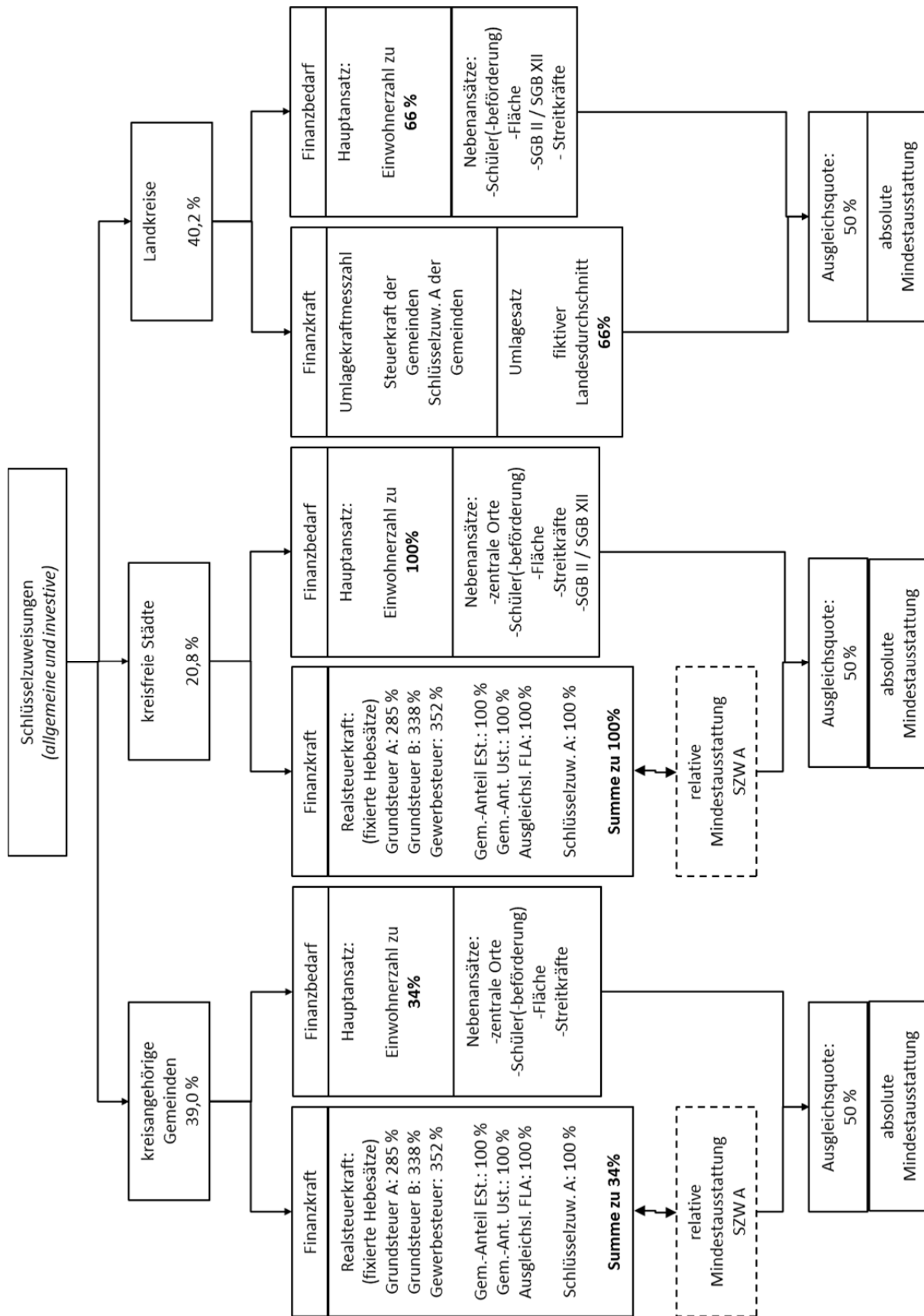
Anhang J: Nordrhein-Westfalen (GFG 2012), Schlüsselzuweisungen

Quelle: Eigene Darstellung.



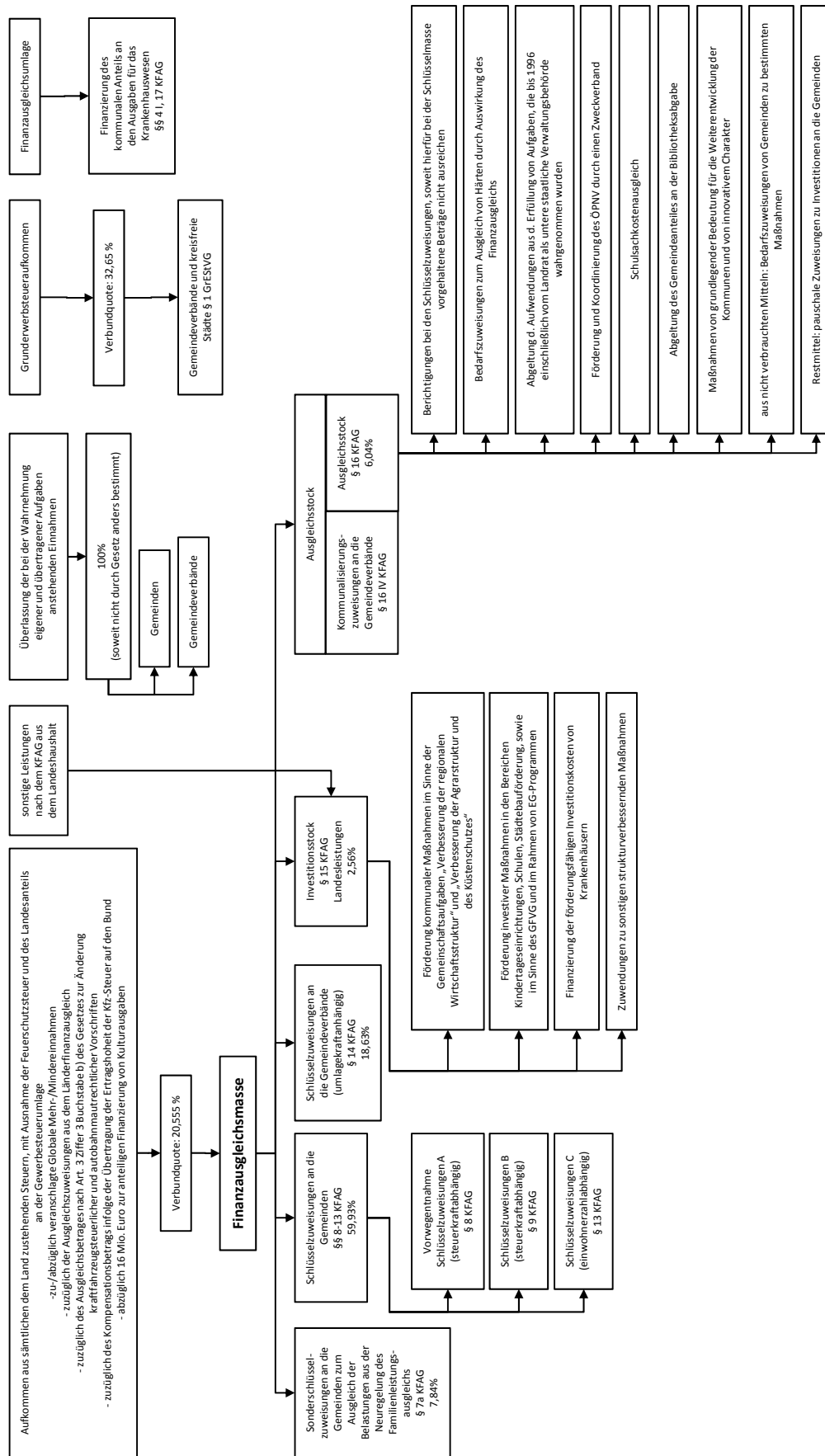
Anhang K: Rheinland-Pfalz, Gesamtschema

Quelle: Eigene Darstellung nach Wohltmann (2012), S. 462.



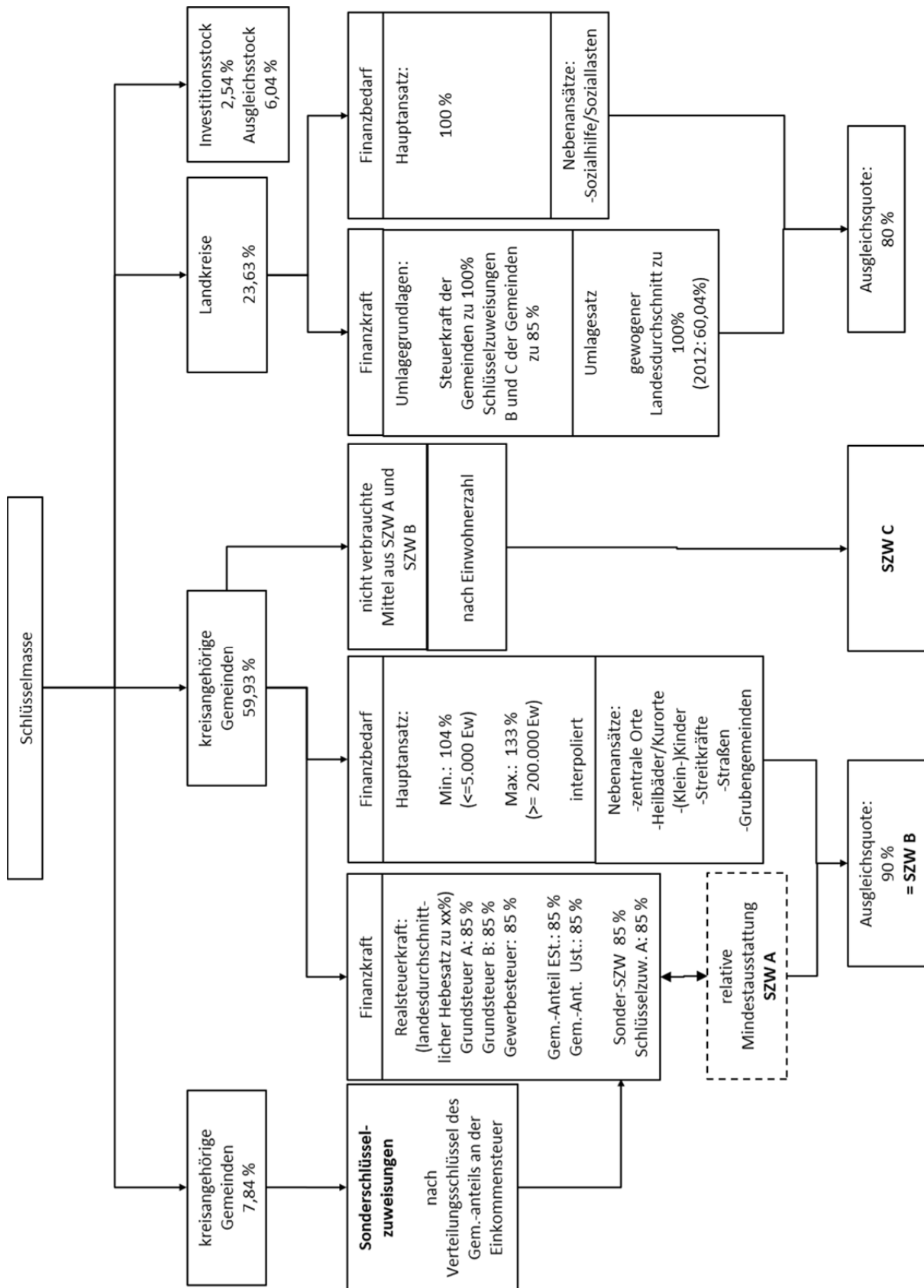
Anhang L: Rheinland-Pfalz, Schlüsselzuweisungen

Quelle: Eigene Darstellung.



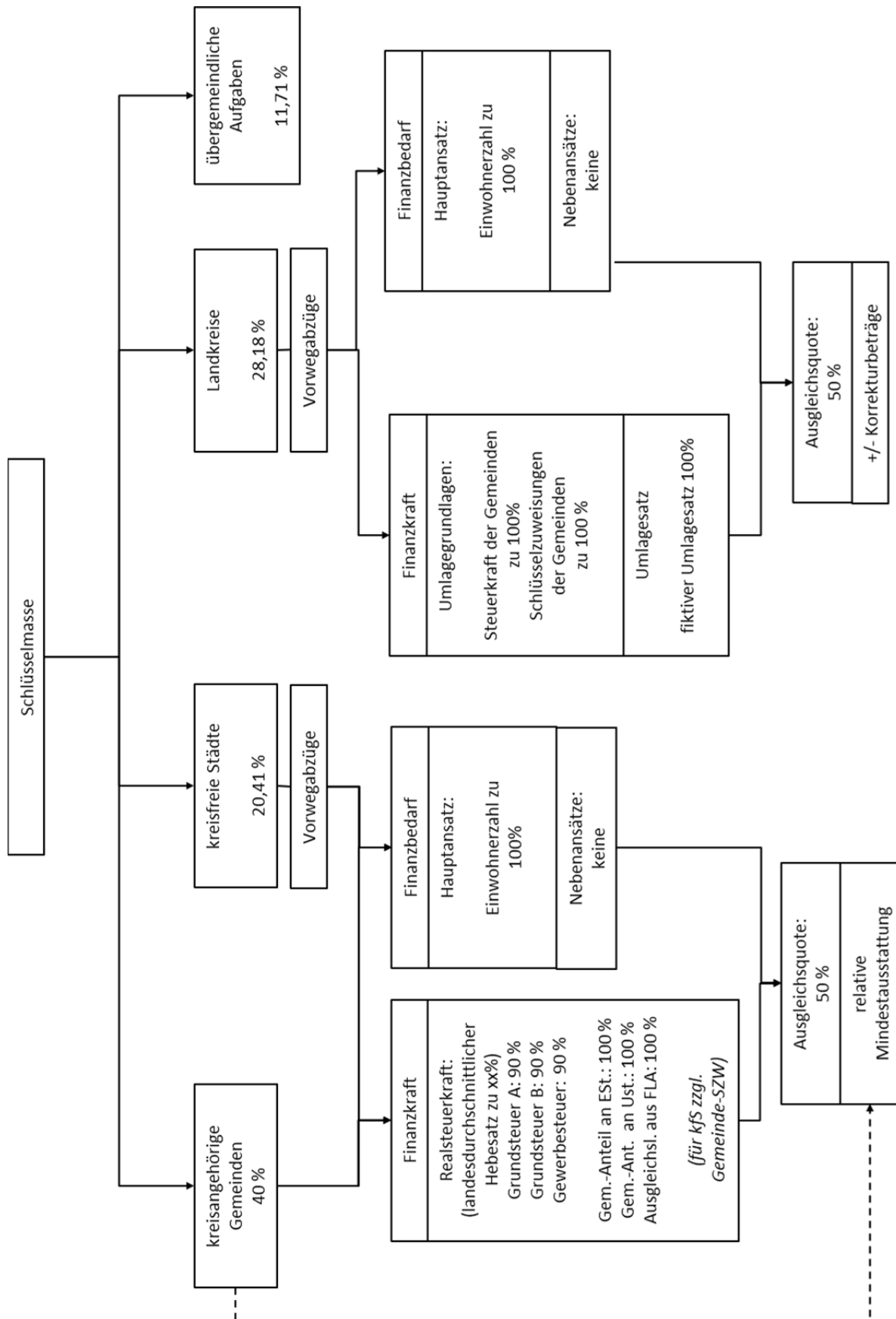
Anhang M: Saarland, Gesamtschema

Quelle: Eigene Darstellung nach Wohltmann (2012), S. 466.

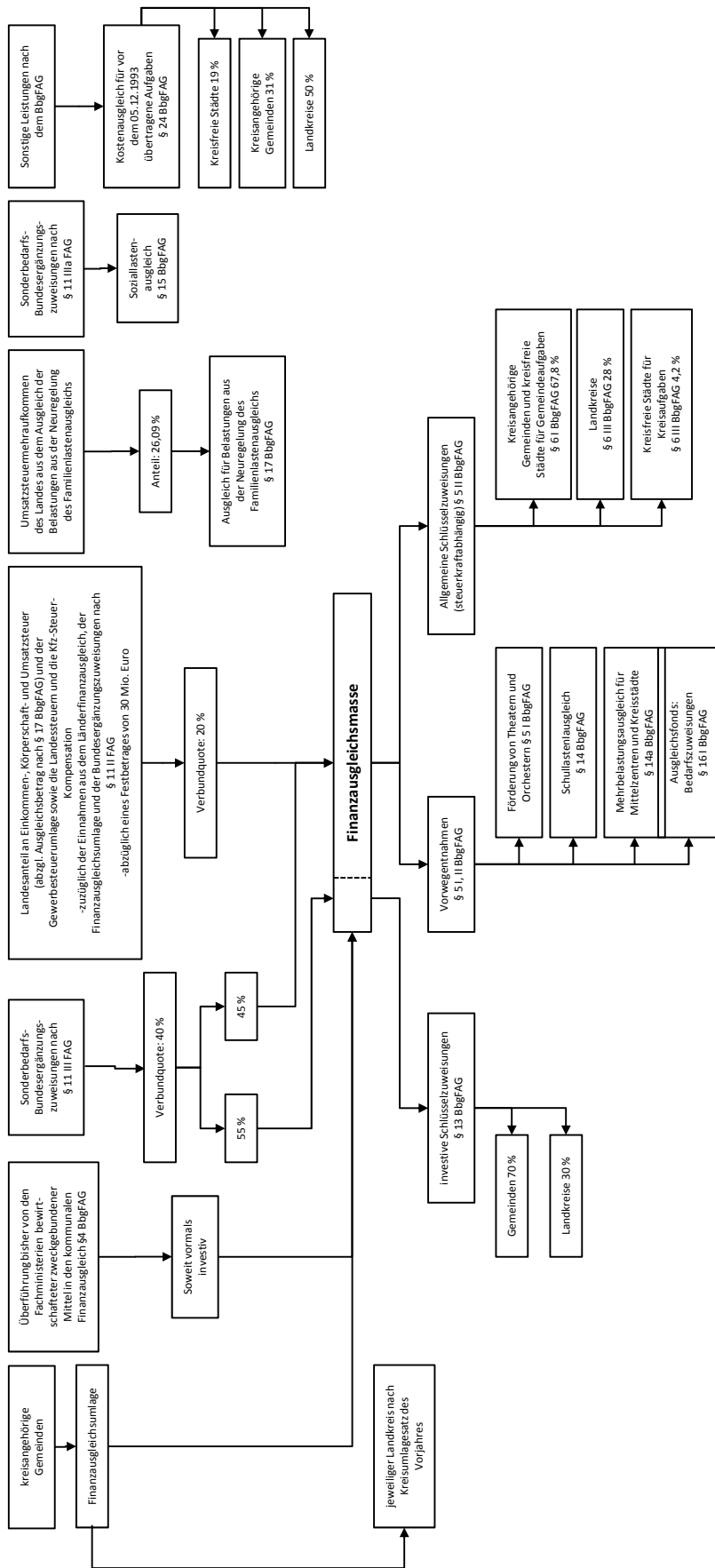


Anhang N: Saarland, Schlüsselzuweisungen

Quelle: Eigene Darstellung.

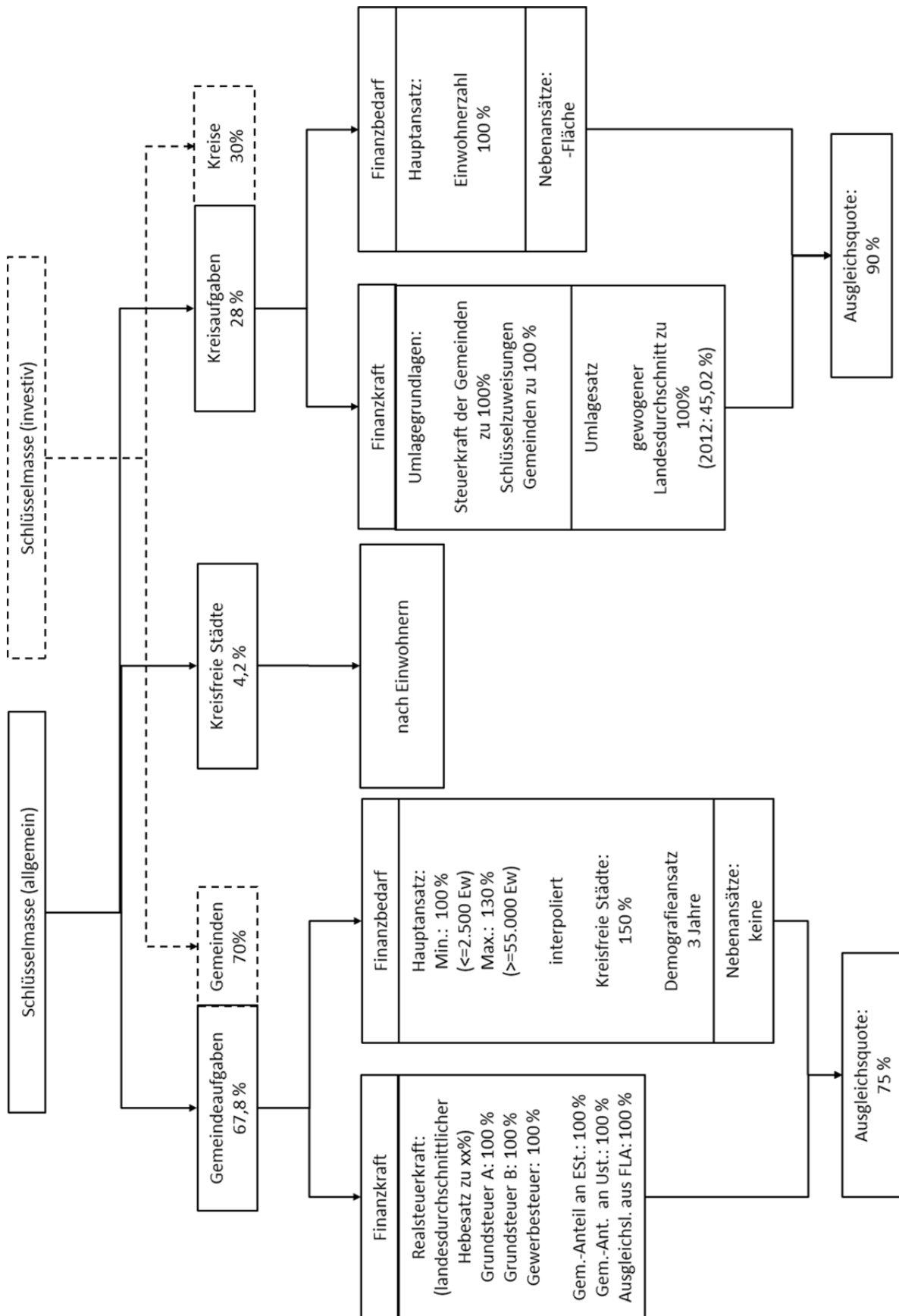


Anhang P: Schleswig-Holstein, Schlüsselzuweisungen
Quelle: Eigene Darstellung.



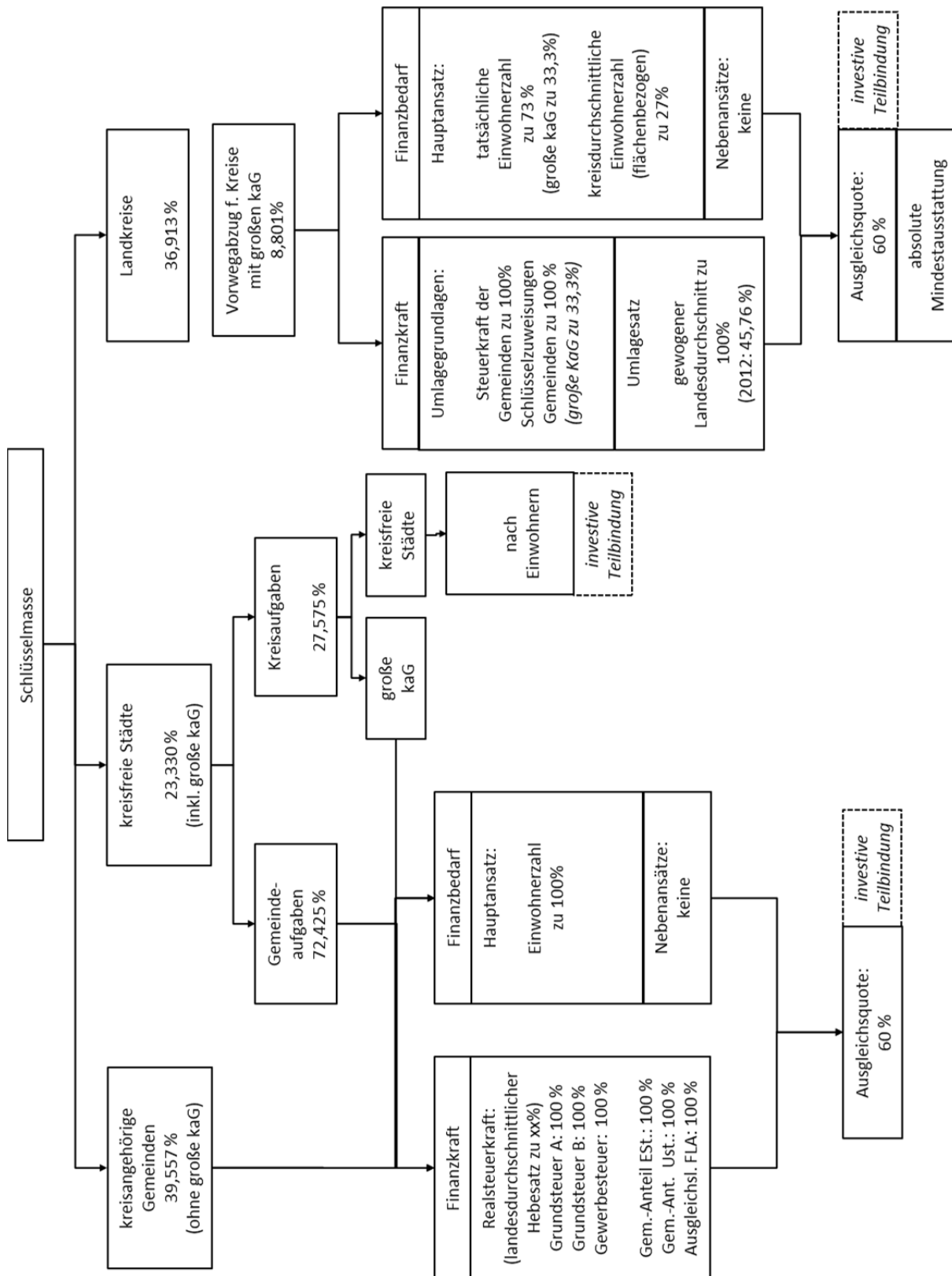
Anhang Q: Brandenburg, Gesamtschema

Quelle: Eigene Darstellung nach Wohltmann (2012), S. 471.



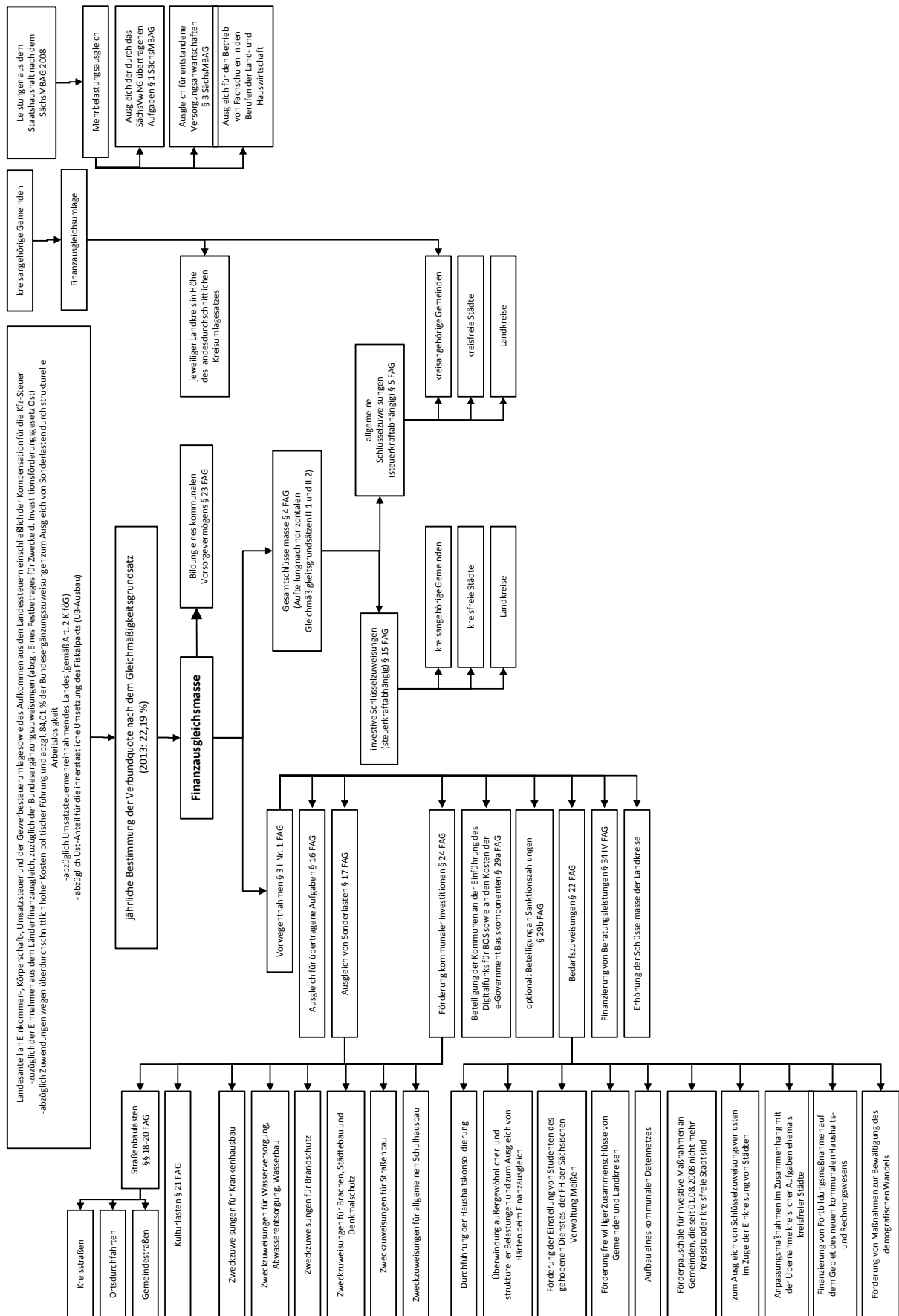
Anhang R: Brandenburg: Schlüsselzuweisungen

Quelle: Eigene Darstellung.



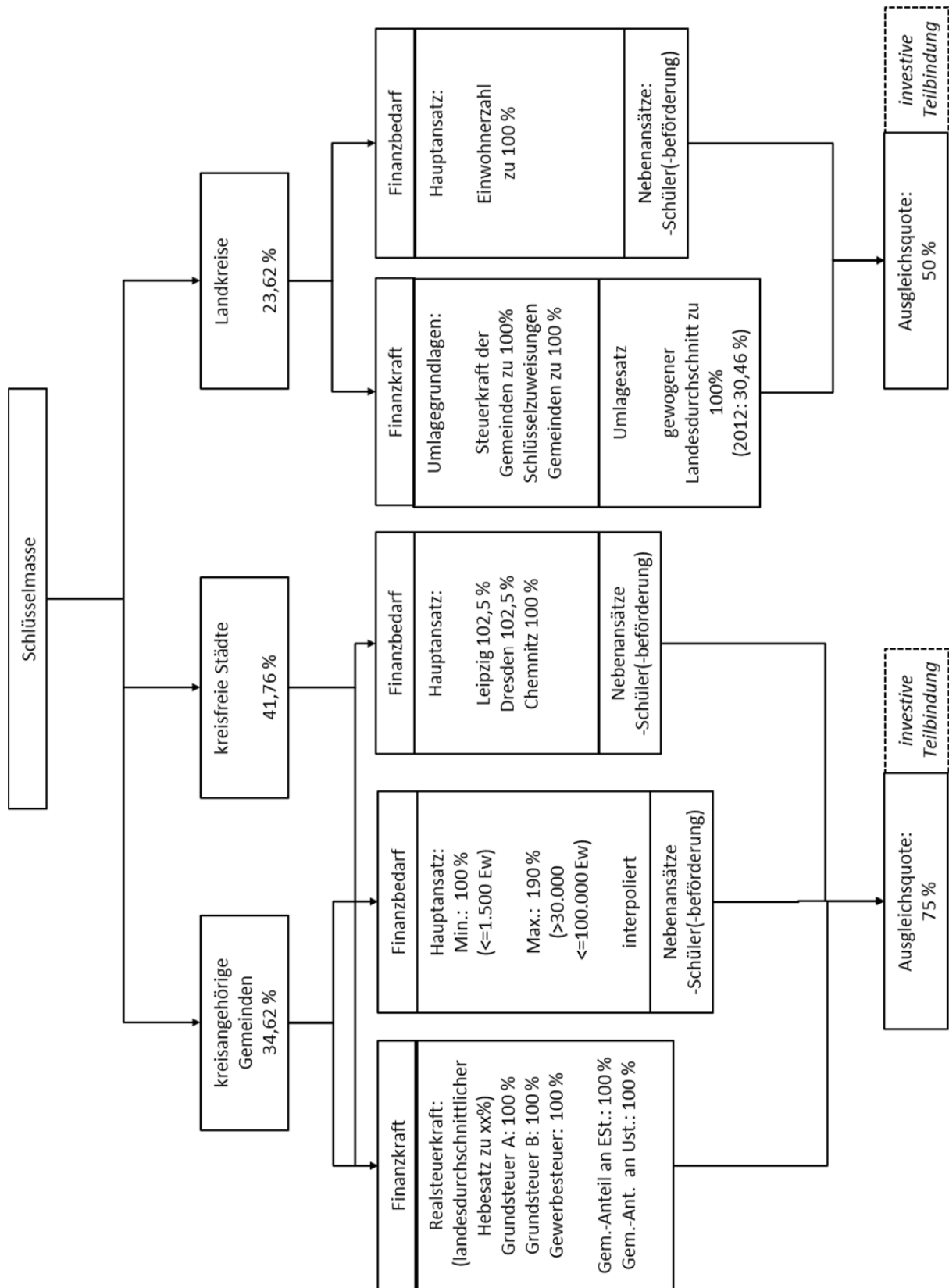
Anhang T: Mecklenburg-Vorpommern, Schlüsselzuweisungen

Quelle: Eigene Darstellung.

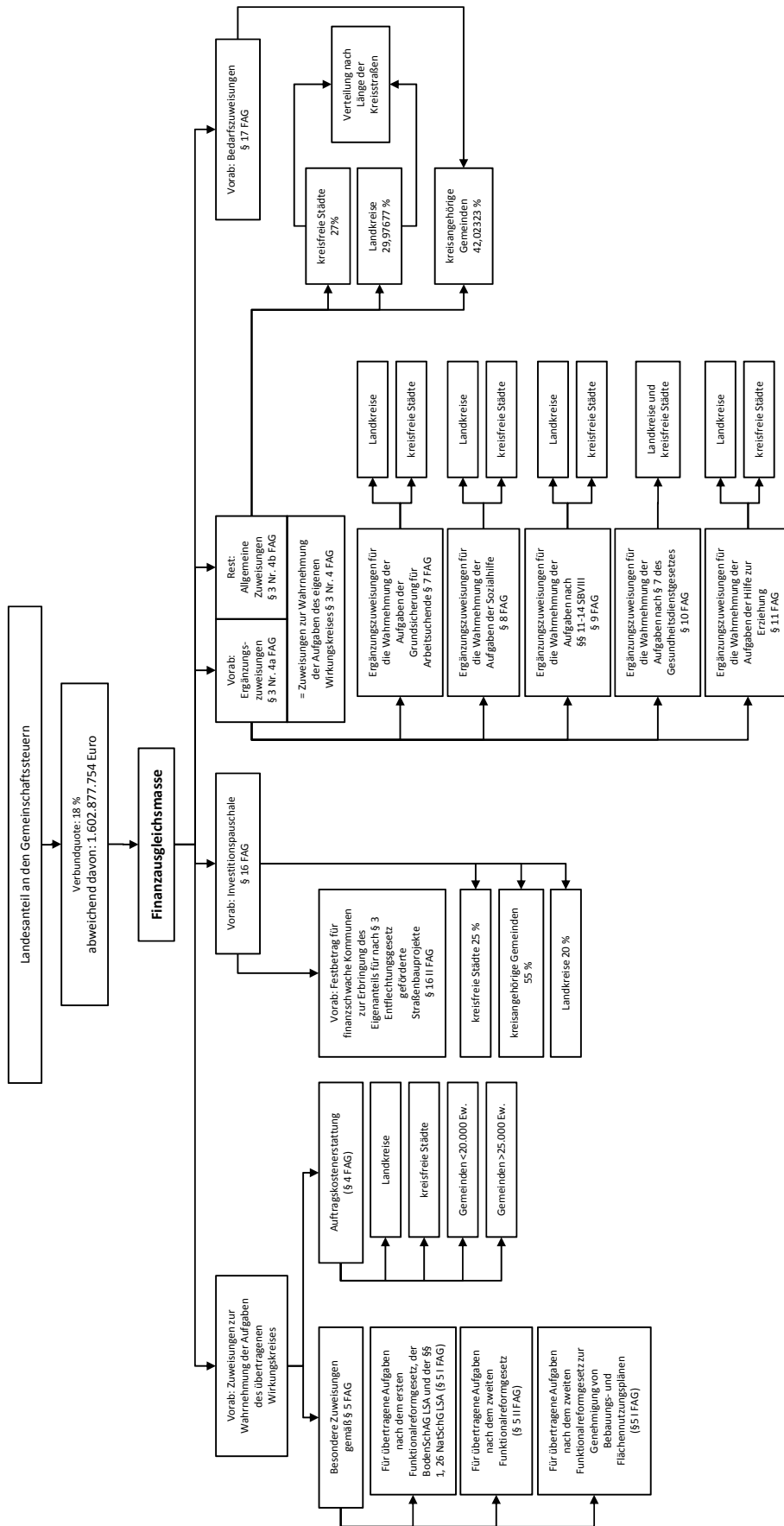


Anhang U: Sachsen, Gesamtschema

Quelle: Eigene Darstellung nach Wohltmann (2012), S. 480.

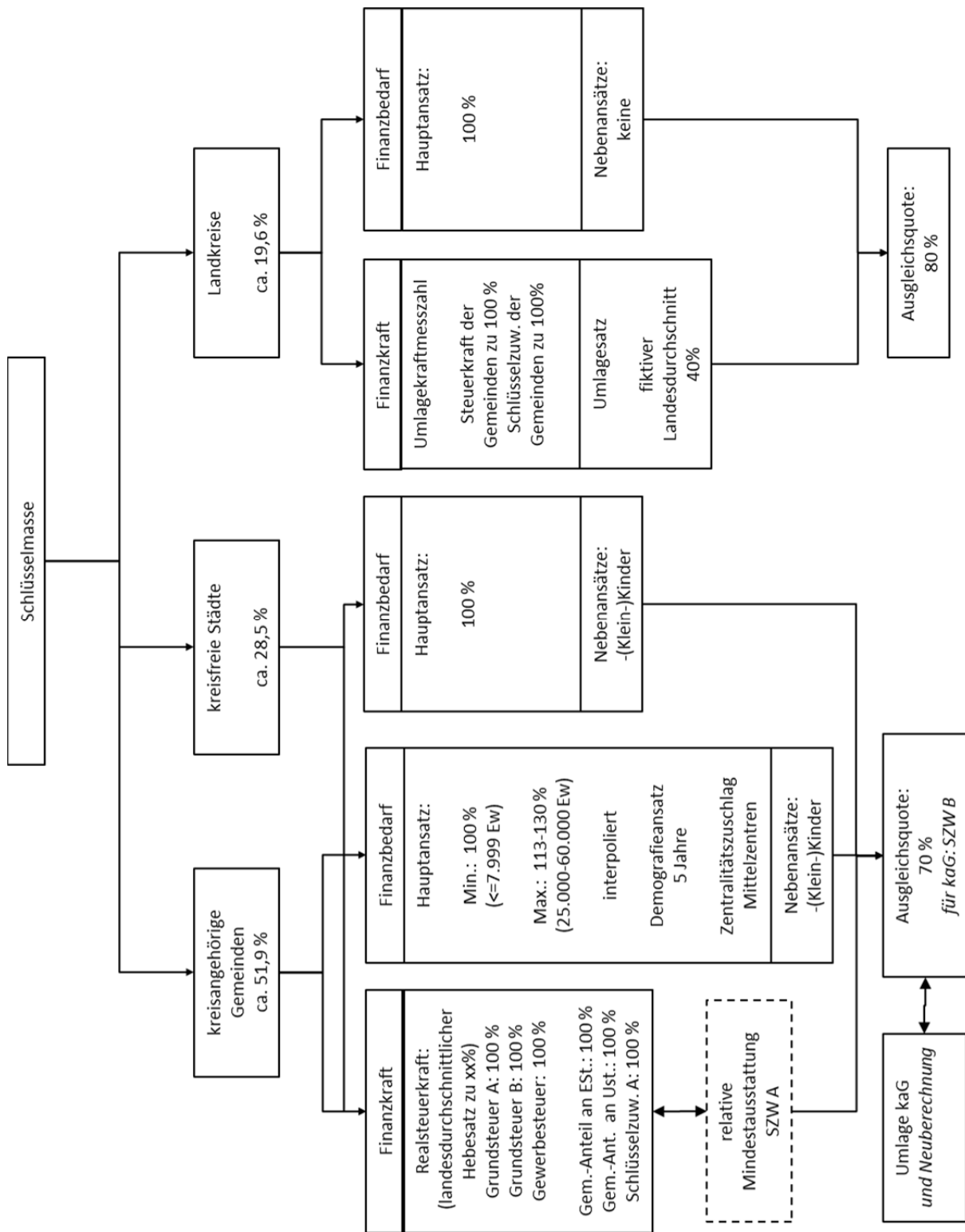


Anhang V: Sachsen, Schlüsselzuweisungen
 Quelle: Eigene Darstellung.



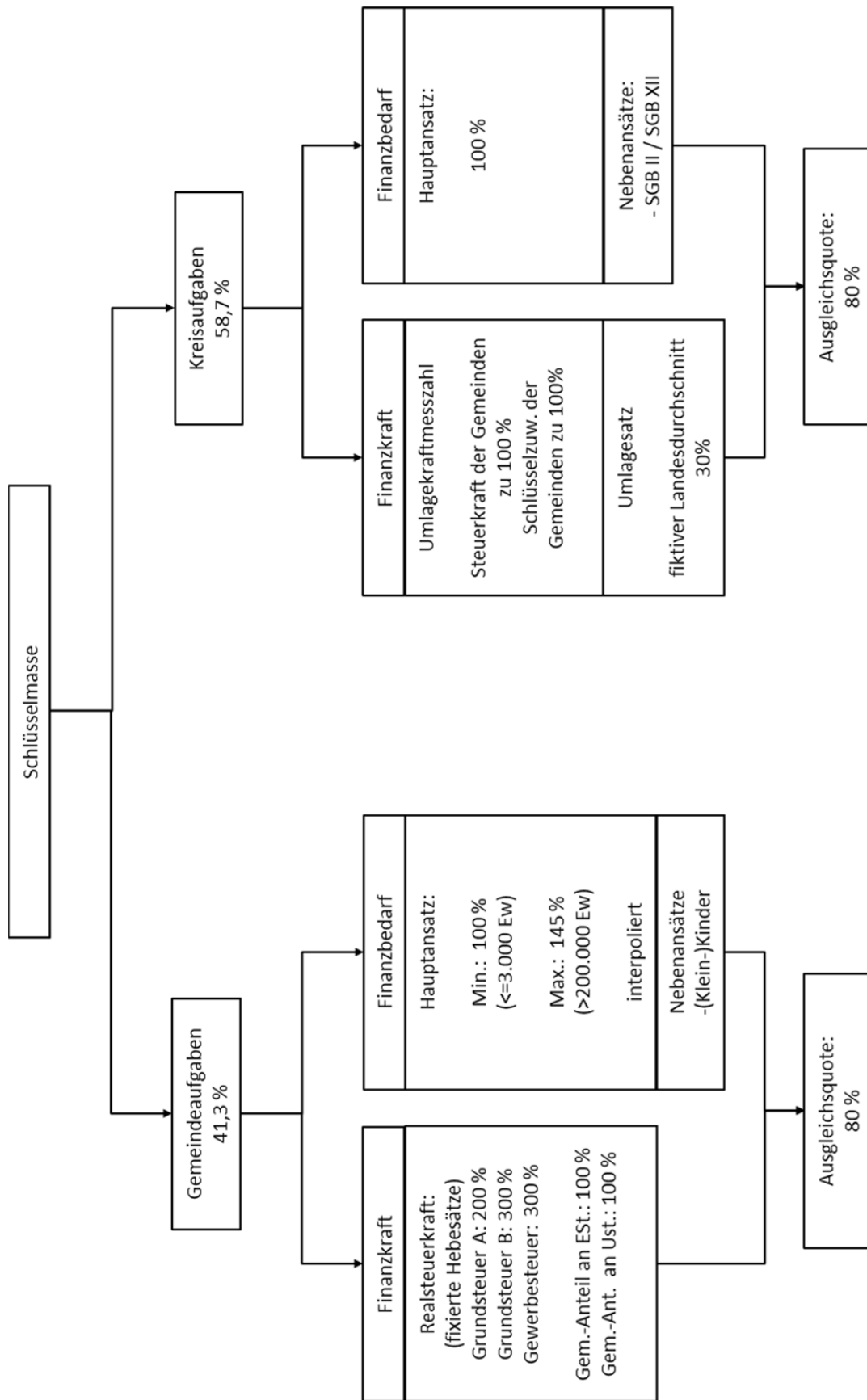
Anhang W: Sachsen-Anhalt, Gesamtschema

Quelle: Eigene Darstellung nach Wohltmann (2012), S. 484.



Anhang X: Sachsen-Anhalt, Schlüsselzuweisungen

Quelle: Eigene Darstellung.



Anhang Z: Thüringen, Schlüsselzuweisungen

Quelle: Eigene Darstellung.