

UNIVERSITÄT LEIPZIG
WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT
Institut für Finanzen
Finanzwissenschaft
PROF. DR. THOMAS LENK

Arbeitspapier Nr. 24

Oktober 2003

Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland

*Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse
– vertikale Verteilungsprobleme zwischen
Land und Kommunen*

Thomas Lenk und Hans-Joachim Rudolph

Prof. Dr. Thomas Lenk
Institut für Finanzen/ Universität
Leipzig
iff_fiwi@wifa.uni-leipzig.de

Dipl.-Vw. Hans-Joachim Rudolph
Deutsches Institut für Wirtschafts-
forschung (DIW Berlin)
hrudolph@diw.de

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Inhaltsverzeichnis.....	2
Tabellenverzeichnis.....	3
Abbildungsverzeichnis	3
Abkürzungsverzeichnis	4
0 Einführung.....	5
1 Verbundquotensysteme	9
2 Systeme mit Gleichmäßigkeitsgrundsatz	15
3 Verbundquotensystem vs. Gleichmäßigkeitsgrundsatz	19
3.1 Beispiel	19
3.2 Formal-mathematische Analyse	22
4 Fazit	25
Literaturverzeichnis.....	26
Gesetzestexte und Entscheidungen	28

Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1-1: Bestimmung der Ausgleichsmasse im KFA 2003	10
Tabelle 1-2: Bestimmung der Finanzausgleichsumlage im kommunalen Finanzausgleich 2003	13
Tabelle 3-1: Referenzszenario.....	20
Tabelle 3-2: Referenzszenario und Variation 1 (Anstieg der kommunalen Einnahmen).....	20
Tabelle 3-3: Referenzszenario und Variation 2 (Anstieg der Verbundgrundlage)	21

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 0-1: Der Aufbau des kommunalen Finanzausgleichs	6

Abkürzungsverzeichnis

AMZ	Ausgangsmesszahl
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BMZ	Bedarfsmesszahl
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EUR	Euro
FAG	Finanzausgleichsgesetz
GMG	Gleichmäßigkeitsgrundsatz
KFA	kommunaler Finanzausgleich
LFA	Länderfinanzausgleich
LFAG	Landesfinanzausgleichsgesetz
Mrd.	Milliarden
SMZ	Steuerkraftmesszahl
VQ	Verbundquote
Mill.	Millionen
ESt	Einkommensteuer
KSt	Körperschaftsteuer
FDE	Fonds „Deutsche Einheit“

Abkürzungen der Bundesländer:

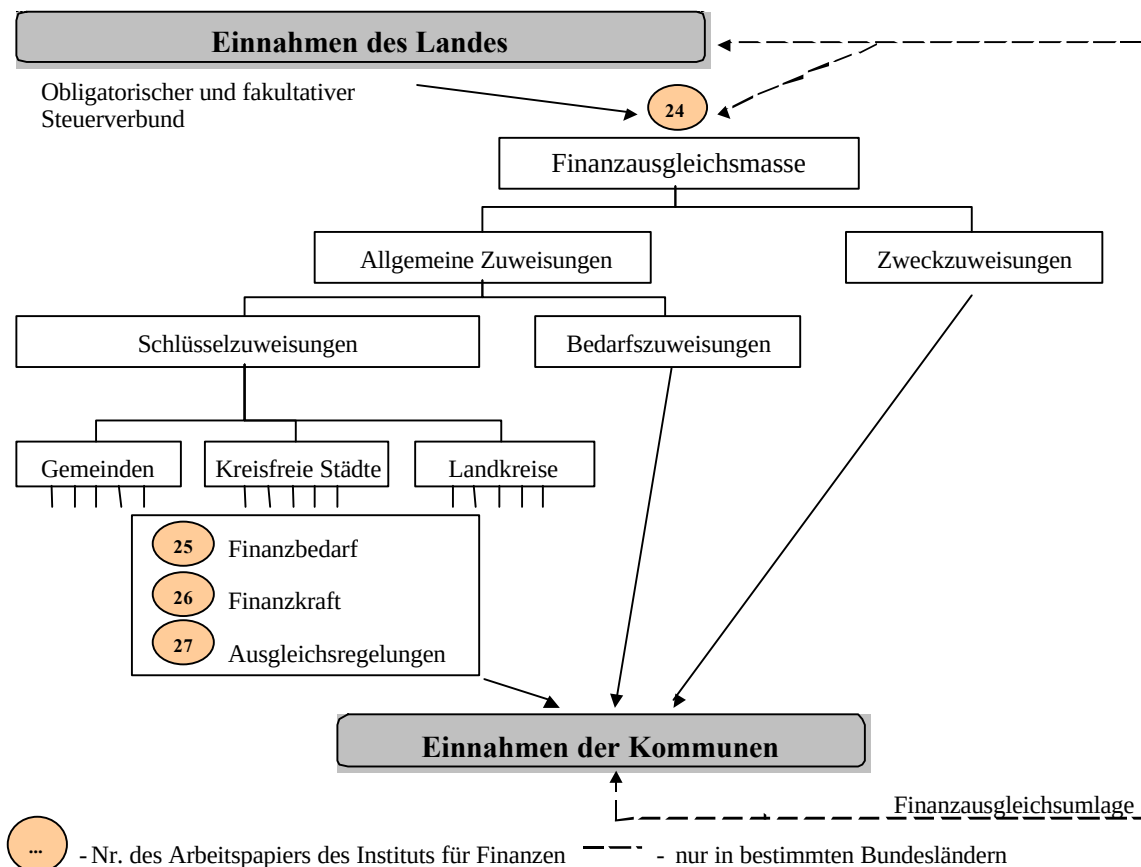
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
BB	Brandenburg
HE	Hessen
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SL	Saarland
SH	Schleswig-Holstein
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen

0 Einführung

Die derzeitige Diskussion um die Reform der Gemeindefinanzen zeigt, dass die Erfüllung der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben mangels ausreichender finanzieller Ausstattung immer stärker eingeschränkt ist. Neben den originären kommunalen Einnahmen (Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer, Grundsteuer, Gewerbesteuer sowie örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern) erhalten die Kommunen von den Ländern Finanzausgleichszuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (KFA). Letztere hatten in der ursprünglichen Konzeption nur einen subsidiären Charakter, der die originäre Finanzausstattung der Kommunen durch vertikale Zuweisungen insgesamt soweit ergänzt, dass diese zur Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben in der Lage sind, und der darüber hinaus durch eine horizontale Differenzierung alloкатive Ineffizienzen der Aufgabenverteilung zu beseitigen sucht sowie redistributive und raumordnungspolitische Zielstellungen verfolgt. Mit Anteilen bei den kommunalen Einnahmen von rd. 30% in den alten Bundesländern und rd. 50% in den neuen Bundesländern kann nicht mehr von einem subsidiären Instrument der Gemeindefinanzierung gesprochen werden. Deshalb erscheint es sinnvoll, die in der Bundesrepublik Deutschland derzeit existierenden kommunalen Finanzausgleichssysteme einer kritischen Analyse zu unterziehen. Obwohl die Regelungen in den Flächenländern dieselben grundlegenden Strukturen aufweisen, differieren sowohl die landesverfassungsrechtlichen Vorgaben als auch die Ausgestaltung der einzelnen Systemelemente zum Teil erheblich. Aus diesem Grunde ergeben sich letztlich 13 verschiedene Finanzausgleichsvarianten, deren Verständnis, Vergleichbarkeit und Bewertung durch die Vielzahl der zu beachtenden Bestimmungen sowie die vielschichtigen Regelungszusammenhänge erschwert wird. Im Rahmen der Arbeitspapiere des Instituts für Finanzen sollen ausgewählte Aspekte der kommunalen Finanzausgleichssysteme einer Systematisierung und kritischen Bewertung unterzogen werden, um zu einer verbesserten Aussagefähigkeit eines – weiterhin problembehafteten – Vergleichs der landesspezifischen Regelungen beizutragen.

Im Gegensatz zum Länderfinanzausgleich beinhaltet der kommunale Finanzausgleich keine *direkten* Ausgleichszahlungen zwischen unterschiedlich finanzkräftigen Gebietskörperschaften, sondern stellt einen vertikalen Finanzausgleich (zwischen Land und Kommunen) mit horizontalem Effekt¹ dar.

Abbildung 0-1: Der Aufbau des kommunalen Finanzausgleichs



Quelle: eigene Darstellung.

Obwohl die landesspezifische Ausgestaltung des KFA stark variiert, lassen sich übergreifend die in Abbildung 0-1 dargestellten allgemeinen Grundstrukturen herausarbeiten. In die Finanzausgleichsmasse fließen Landesmittel des obligatorischen und fakultativen Steuerverbundes sowie in einigen Ländern die von den Kommunen erhobene Finanzausgleichsumlage ein. Diese Finanzmasse bedient verschiedene Zuwei-

¹ BÖTTICHER-MEYERS (1989), S. 207. Diese Aussage vernachlässigt die indirekten Ausgleichszahlungen zwischen

sungsarten, bei denen sich zunächst (zweckfreie) allgemeine Zuweisungen und Zweckzuweisungen gegenüberstehen. Zur ersteren Kategorie zählen neben den Bedarfs- auch die Schlüsselzuweisungen, deren Bedeutung und quantitativ dominierende Stellung eine ausführlichere Erläuterung nahe legen. Nach der Aufteilung der Schlüsselzuweisungen auf die kommunalen Säulen der Gebietskörperschaften, auf die im folgenden nicht näher eingegangen wird, erfolgt die Ermittlung der Zuweisungssumme für die einzelne Empfängerkommune. Die Bestandteile dieses Schlüsselzuweisungssystem stehen im Mittelpunkt der Betrachtungen.

Nach der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse, mit welcher sich der nachfolgende Artikel (Nr. 24) beschäftigt, befassen sich weitere Beiträge mit den drei Komponenten des Schlüsselzuweisungssystems, d.h. mit der Bestimmung des Finanzbedarfs (Nr. 25), der Ermittlung der Finanzkraft (Nr. 26) sowie den Ausgleichsregelungen (Nr. 27).²

Aufgrund der außerordentlich schwierigen Haushaltssituation von Ländern *und* Gemeinden wurde die „Dotierung“ des kommunalen Finanzausgleichs in den letzten Jahren verstärkt diskutiert. Zwar besteht eine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Landesgesetzgebers, subsidiär für eine ausreichende Finanzausstattung der Gemeinden Sorge zu tragen, doch lassen sich daraus ebenso wenig wie aus den Landesverfassungen objektive Kriterien zur richtigen Höhe der Finanzausgleichsmasse bzw. der Verbundquote ableiten. Eine auf Grundlage einer umfassenden Bewertung der Aufgaben- und Einnahmenverteilung basierende normative Entscheidung des Landesgesetzgebers lässt sich daher angesichts der diesem zustehenden Einschätzungsprärogative im Allgemeinen kaum bemängeln.³

Bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse bedienen sich die Bundesländer⁴ zwei verschiedener Verfahren: Neben der Festlegung von Verbundgrundlagen und -quoten (Kapitel 1) kommt in jüngerer Zeit auch der Gleichmäßigkeitsgrundsatz mit einer Endogenisierung der Verbundquoten (Kapitel 2) zur Anwendung, dessen Besonderheiten

den Kommunen, zu denen es im Falle der Ausschüttung einer Finanzausgleichsumlage kommt.

² Die Arbeitspapiere basieren auf Rudolph (2003).

³ PARSCHE/STEINHERR (1995), S. 9.

einer ausführlichen Betrachtung unterzogen werden. Detaillierte Angaben zur aktuellen Ausgestaltung der beiden Verfahren sind Tabelle 1-1 zu entnehmen. In Kapitel 3 werden die fiskalischen Wirkungen des Verbundquotensystems mit dem des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes mit Hilfe eines einfachen Rechenbeispiels verglichen. Abschließend werden die gewonnenen Erkenntnisse in einem Fazit (4) resümiert.

⁴ Im folgenden werden sowohl im Text als auch in den Tabllen für die Bundesländer auch Abkürzungen verwendet. Vgl. dazu das Abkürzungsverzeichnis.

1 Verbundquotensysteme

In elf Bundesländern, d.h. der übergroßen Mehrheit, erfolgt die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse durch die gesetzmäßige Festlegung von Verbundgrundlagen und darauf anzuwendenden Verbundquoten. Im Rahmen des **obligatorischen Steuerverbundes** werden die Kommunen am Landesanteil der Gemeinschaftsteuern beteiligt. Mit der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs sind den Gemeinden ab 1996 Aufkommensverluste aus der Einkommensteuer entstanden, zu deren Kompensation die Bundesländer folgende Regelungen getroffen haben: In acht Ländern wird den Gemeinden ein bestimmter Anteil⁵ des Umsatzsteuermehraufkommens der Länder⁶ vollständig zur Verfügung gestellt und insoweit den Verbundgrundlagen entzogen (in Tabelle 1-1 durch Klammern gekennzeichnet). Im Saarland, wo sich für das genannte Mehraufkommen in etwa eine Verdoppelung der Verbundquote (20 v.H. + 20,87 v.H.) ergibt, sowie in Brandenburg (BB) (Festbetrag: 72,1 Mill. EUR) fließen die Zahlungen hingegen in die Finanzausgleichsmasse ein. Aus systematischen Gründen gilt für diesen gemeindlichen Sonderanteil an den Umsatzsteuermehreinnahmen das Weiterleitungsgebot, weshalb eine Verteilung nach finanzkraft- und finanzbedarfsorientierten Maßstäben ausscheidet. Die Ausgliederung aus der Verbundmasse, die regelmäßig mit einer Verteilung nach dem bei der Zuordnung der Einkommensteueranteile angewendeten Gemeindeschlüssel einhergeht, ist daher zu begründen.⁷ Da die saarländische Regelung eine entsprechende Vorwegentnahme aus der Finanzausgleichsmasse vorsieht, wird gegen den genannten Grundsatz lediglich durch die Aufstockung der Schlüsselmasse in Brandenburg (BB) verstoßen. Verfassungsrechtlich bedenklicher erscheinen die Regelungen des niedersächsischen FAGs, das auf jegliche Differenzierung der Umsatzsteuereinnahmen verzichtet, bei dessen Neukonzeption im Jahre 1999 aber zumindest die bis dahin erfolgten Veränderungen der Umsatzsteuerverteilung Berücksichtigung fanden.

⁵ BW, HE, NW, RP, ST, SH u. TH: 26 v.H.; BY: 26,08 v.H.

⁶ 01.01.1996: 5,5 Prozentpunkte, 01.01.2000: weitere 0,25 Prozentpunkte, 01.01.2002: weitere 0,65 Prozentpunkte

⁷ KIRCHHOF (2001), S. 86f.

Tabelle 1-1: Bestimmung der Ausgleichsmasse im KFA 2003

- alle Angaben in v.H., soweit nicht anders gekennzeichnet -

Bundesland	Landesanteil an Gemeinschaftsteuern				Länderanteil an Gewerbesteuerumlage	Landessteuern							Spielbank- u. Förderabgabe	Länderfinanzausgleich	Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)					Finanzausgleichsumlage
	ESt und KSt	Umsatzsteuer				alle	ohne		Grundwerbsteuer	Vermögenssteuer (bis 1.1.98 entst.)	Kraftfahrzeugsteuer	ab 1.1.96 entstandene Erbschaftsteuer			Fehlbetrags-BEZ, § 11 (2) FAG	Sonderbedarfs-BEZ				
		vollständig	abzgl. unmittelbare Weiterleitung wg. Familienleistungsausgleich	Weiterleitung Mehreinnahmen wg. Familienleistungsausgleich			Feuerschutzsteuer	Feuerschutzsteuer, Totalisatorsteuer								Kosten politischer Führung, § 11 (3) FAG	teilungsbedingte Sonderlasten, § 11 (4) FAG	Übergangs-, § 11 (5) FAG	Haushalts-sanierung, § 11 (6) FAG	
I. Festlegung von Verbundgrundlagen und -quoten																				
BW	23		23	(26)	23	-			(55,5)		(23,39)			23	-					87,53
BY	12		11,54	(26,08)	11,54	-			(8/21)		(63)			11,54	-					
BB	25		25,3	72,1 Mill. € ^a	25,3	25,3								25,3	25,3	-	25,3			
HE	23		23	(26)	23 ^b				23 v. 2/3 (1/3)	23				23	-					
NI		16,09			-		16,09		abw.: 33				16,09	16,09	16,09			16,09		100 ^c
NW	23		23	(26)	-				23 v. 4/7					-	-					
RP	21		21	(26)	-				21			35,2 ^d		21		21		21		100
SL		20		+20,87	-		20							20	-	-		20	-	
ST	23		23	(26)	23			23						23	23	-	23			
SH	20		19,78	(26)	-			19,78					^e	19,78		19,78		19,78		50 ^f
TH	23		23	(26)	23		23							23	23	-	34			
II. Gleichmäßigkeitsgrundsatz																				
MV	26,694470		^g		26,694470	26,694470								26,694470		26,694470 ^h				
SN	27,748822				27,748822	27,748822								27,748822	27,748822 ⁱ		27,748822 ⁱ			

(in Klammern) - außerhalb der Finanzausgleichsmasse, aber im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs

Modifikationen und Erklärung der Fußnoten:

BW ./. 349 Mill. EUR

BY ./. 303,75 Mill. EUR (01.10.2002-30.09.2003) bzw. ./. 101,25 Mill. EUR (01.10.2003-30.09.2004)

BB ./. 8,692 Mill. EUR (Übergang Schulaufsicht auf Land); ^a - Erhöhung der *Schlüssel*masseHE ./. 51,1 Mill. EUR, ./. Landesanteil an Abführung nach Flutopfersolidaritätsgesetz; ^b - aus Vervielfältiger resultierendes Mehraufkommen im Vergleich zu neuen Bundesländern unberücksichtigtNI ^c - Erhöhung der *Schlüssel*masse für *Gemeindeaufgaben*

NW ./. 581 Mill. EUR (Flutopfersolidaritätsgesetz), ./. 2,6 Mill. EUR (Tantiemen an Kommunen); ./. 0,9 Mill. EUR (Erzbistum Paderborn); ./. 162 Mill. EUR (kommunaler Beitrag an einheitsbedingten Gesamtlasten); ./. 5 Mill. EUR (Anschubfinanzierung für Gemeindeprüfungsanstalt, einmalig 2003)

RP + Umlage FDE; ^d - erhöhter Satz zur Kompensation des Wegfalls der Vermögensteuer; 2003-2006: jährliche Garantiesumme der Finanzausgleichsmasse in Höhe von 1.606 Mill. EUR

SL ./. 25 v.H. Fahrtkostenzuschüsse des Landes nach Schülerbeförderungsgesetz; ggf. Erhöhung/Verminderung Finanzausgleichsmasse zur Erreichung einer kommunalen Beteiligung von 38 v.H. an

SH ./. 89 Mill. EUR (Flutopfersolidaritätsgesetz), ./. 38,4 Mill. EUR (pauschale Kürzung), + 7,7 Mill. EUR (Zuführung aus kommunalem Investitionsfonds), + 5,9 Mill. EUR (Förderung des Büchereiwesens); ^e - unmittelbare Weiterleitung der Spielbankabgabe an die Kommunen aufgrund anderweitiger gesetzlicher Zuweisung, vgl. KIRCHHOFF (2001), S. 88; ^f - Erhöhung der *Gemeindeschlüssel*masse

TH + 1,3 Mill. EUR (Winterdienst); ./. 94 Mill. EUR (Flutopfersolidaritätsgesetz); + 204,586 Mill. EUR (2003) bzw. + 160,638 Mill. EUR (2004) als Zuführungen aus Landeshaushalt zwecks konstanter Finanzausgleichsmasse in 2003 u. 2004; Zuwächse der Steuer-verbundmasse ggü. Vorjahr ab 2005 zu 50 v.H. zur Reduzierung der genannten Zuführungen verwendet; Verminderung d. Steuerverbundmasse ggü. Vorjahr ab 2005 zu 50 v.H. durch Erhöhung Zuführungen aus Landeshaushalt ausgeglichen

MV ^g - mind. 26,09; ^h BEZ ./. 356,4 Mill. EUR; weiterhin unberücksichtigt: ESt Land 58 Mill. EUR und Kommunen 10 Mill. EUR, verrechnungsfreier Aufstockungsbetrag 30 Mill. EUR; verrechnungsfreie Finanzausstattung: mind. 1.278 Mill. EURSN ⁱ BEZ ./. 882,0 Mill. EUR (bis 31.12.2001 im Rahmen des Investitionsförderungsgesetzes "Aufbau Ost" [IfG] zur Verfügung gestellte Finanzhilfen, ab 2002 bestimmter Anteil der Sonderbedarfs-BEZ ["IfG-SoBEZ"]); weiterhin unberücksichtigt: Steuereinnahmen des Landes 148 Mill. EUR und der Kommunen 24 Mill. EUR (Mehreinn. nach Flutopfersolidaritätsgesetz)

Der **fakultative Steuerverbund** umfasst eine mögliche Beteiligung der Kommunen am Landesanteil an der Gewerbesteuerumlage, an den Landessteuern, den Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs (LFA), den Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) sowie der Finanzausgleichsumlage. Der Landesanteil an der Gewerbesteuerumlage fließt mehrheitlich (sechs Bundesländer), die Gesamtheit der Landessteuern (häufig ohne die Feuerschutzsteuer⁸) mit Ausnahme von Baden-Württemberg (BW) und Bayern (BY) in die Verbundgrundlagen ein, was angesichts der (in Parlamentsmaterialien vielfach beschworenen) „Gefahren- oder Schicksalsgemeinschaft“⁹ von Ländern und Kommunen auch folgerichtig ist. Lediglich Hessen (HE) und Rheinland-Pfalz (RP) beziehen nur ausgewählte Landessteuern ein. Angesichts der in Baden-Württemberg (BW) und Bayern (BY) etablierten Grunderwerbsteuer-¹⁰ und Kraftfahrzeugsteuer-Verbunde partizipieren die Kommunen aber in jedem Fall zumindest teilweise am Aufkommen der Landessteuern.

Mit Ausnahme Nordrhein-Westfalens sind auch die Zahlungen¹¹ im Rahmen des Länderfinanzausgleichs Bestandteil der Verbundmasse.¹² Die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen gehen stets, die für Sonderbedarfe – ausgenommen diejenigen zur Haushaltssanierung sowie für überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung¹³ – in allen Ländern in die Verbundgrundlagen ein. Sachsen-Anhalt (ST) hat die Verbundquote für Bundesergänzungszuweisungen aufgrund teilungsbedingter Sonderlasten zum 01.01.2003 (nochmals) gesenkt, so dass lediglich in Thüringen ein (für 2003 ebenfalls reduzierter) Sondersatz gilt.

⁸ *Außerhalb* des Steuerverbundes steht das Aufkommen der Feuerschutzsteuer den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten im Saarland (nach Abzug sachbezogener Ausgaben) und in Schleswig-Holstein zu, während die kommunalen Aufgabenträger des Brandschutzes in Rheinland-Pfalz Zuweisungen aus diesem Steuer-aufkommen erhalten.

⁹ KIRCHHOF (2001), S. 88.

¹⁰ Bei der Grunderwerbsteuer ist jedoch ein Trend zur „Verstaatlichung“ zu konstatieren, nachdem Nordrhein-Westfalen (1999) und Rheinland-Pfalz (2002) die Einbeziehung in die Verbundmasse vollzogen haben. Vgl. KARRENBURG/MÜNSTERMANN (2002), S. 32.

¹¹ Eine Beschränkung auf die *Einnahmen* aus dem Länderfinanzausgleich nehmen die Länder NI, RP, ST, SH und TH vor, die im derzeitigen LFA zu der Gruppe der Empfängerländer zählen.

¹² Mit Blick auf die verstärkte Anrechnung der Gemeindeeinnahmen im Zuge der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs ab 2005 gibt es in Ländern mit „reicheren“ Gemeinden wie z.B. Baden-Württemberg Überlegungen, die Kommunen dann stärker an den zu leistenden Zahlungen zu beteiligen. Vgl. WOHLTMANN (2002), S. 104.

¹³ Die Einbeziehung dieses Postens in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz ist systematisch inkonsequent, da diese Mittel allein dem Ausgleich besonderer Kosten *des Landes* dienen. Vgl. KIRCHHOF (2001), S. 88f.

Abgesehen von weiteren Ausnahmen in Niedersachsen (NI) und Rheinland-Pfalz (RP) kommen einheitliche Verbundsätze zur Anwendung, welche sich zwischen 11,54 v.H. (BY) und 25,3 v.H. (BB¹⁴) bewegen. Aus der Höhe der Verbundquote kann jedoch keine unmittelbare Aussage hinsichtlich der Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung in den einzelnen Bundesländern abgeleitet werden. Derartige Schlussfolgerungen erfordern neben der Berücksichtigung der differierenden Verbundgrundlagen insbesondere die Einbeziehung von Leistungen der Länder *außerhalb* der Finanzausgleichsmasse, zu welchen neben den genannten Grunderwerb- und Kraftfahrzeugsteuerverbünden regelmäßig Zahlungen der verschiedenen Landesressorts zählen. Aufgrund der deutlich niedrigeren kommunalen Steuerkraft kommt dem KFA in den neuen Bundesländern zudem immer noch eine größere Bedeutung zu. Trotz relativ weit gefasster Verbundgrundlagen sowie Verbundquoten am oberen Ende des Spektrums beträgt der Steuerverbundanteil am Gesamtausgleichsvolumen dort nur etwa 43 v.H. gegenüber 71 v.H. in den alten Bundesländern¹⁵.

Eine von den Kommunen aufzubringende **Finanzausgleichsumlage** (Details siehe Tabelle 1-2) fließt in Baden-Württemberg größtenteils und in Rheinland-Pfalz (RP) vollständig in die Finanzausgleichsmasse ein, während diese in Niedersachsen (NI) der *Schlüsselmasse* für Gemeindeaufgaben zugeschlagen und in Schleswig-Holstein (SH) hälftig zur Aufstockung der Gemeindeschlüsselmasse und als Zuführung an den jeweiligen Landkreis verwendet wird. Die Berechnung der Zahlungen richtet sich – genau wie im Saarland, das die Umlage zur Deckung des gemeindlichen Anteils der Fördermittel für Krankenhäuser erhebt – nach den verfügbaren Steuereinnahmen (und Schlüsselzuweisungen) bzw. deren Relation zum Finanzbedarf der jeweiligen Kommune. Im Vordergrund der Umlageerhebung steht nicht die Aufbringung bzw. Aufstockung der Finanzausgleichsmasse, sondern eine Verbesserung der Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs.¹⁶

¹⁴ Um die Auswirkungen der aktuellen Steuermindereinnahmen auf die Kommunen abzuschwächen, wurde der Verbundsatz mit Gesetz vom 10.04.2003 von 25 auf 25,3 v.H. angehoben.

¹⁵ KARRENBURG/MÜNSTERMANN (2002), S. 38.

¹⁶ FINANZMINISTERIUM DES LANDES BADEN-WÜRTTEMBERG (Hrsg.) (2000), S. 20.

Tabelle 1-2: Bestimmung der Finanzausgleichsumlage im kommunalen Finanzausgleich 2003

- alle Angaben in v.H. -

Bundesland	Erhebung						Verwendung	
	Umlagesatz auf Bemessungsgrundlage	Bestimmung der Bemessungsgrundlage					Finanzausgleichsmasse	sonstiges
		Einw.	Steuerkraftmesszahl (SMZ)	SMZ ./ AMZ	Schlüsselzuweisungen	Grund-erwerbsteuer		
I. Einwohnerorientierung								
SL	jährlich festgelegt nach zu erzielendem Aufkommen	x					-	zur Deckung des gemeindlichen Anteils der Fördermittel für Krankenhäuser
II. Steuerkraftorientierung								
BW	Landkreise						87,53	12,47: allgemeine Deckungsmittel des Landes (entstanden aus früheren Schul- u. Sachkostenumlagen sowie anstelle einer Krankenhausumlage)
	20,45				x	x		
	Gemeinden							
	20,45, Erhöhung um 0,045 für jeden Prozentpunkt SMZ > 60 v.H. der BMZ, höchstens auf 27,95		x		x			
	Stadtkreise ^a							
	20,45		x		x	x		
	Erhöhung um 0,045 für jeden Prozentpunkt SMZ > 60 v.H. der BMZ, höchstens auf 27,95		x		ohne Schlüsselzuweis. an Stadtkreise: x			
RP	10		über Landesdurchschnitt: x				100	
III. Orientierung an Steuerkraft- und Bedarfsrelation								
NI	20			x			100 ^b	
SH	20			x			50 ^c	50: jeweiliger Landkreis

AMZ - Ausgangsmesszahl, BMZ - Bedarfsmesszahl, SMZ - Steuerkraftmesszahl

Es gelten unterschiedliche Referenzperioden.

^a - Das FAG BW bezeichnet kreisfreie Städte in ihrer Kreisfunktion als Stadtkreise.^b - Gemeindeschlüsselmasse^c - Schlüsselmasse für Gemeindeaufgaben

Quellen: Gesetze der Bundesländer zum kommunalen Finanzausgleich, FINANZMINISTERIUM DES LANDES BADEN-WÜRTTEMBERG (Hrsg.) (2000), S. 20, eigene Darstellung; Stand: April 2003.

Im Gegensatz zu anderen Regelungen des KFAs beinhaltet dieses Instrument eine horizontale Umverteilung, welche *nicht allein* durch vertikale Differenzierung zustande kommt.¹⁷ Bei der Vorgehensweise in Baden-Württemberg besteht aber die Gefahr allokativer Fehlanreize, welche sich sowohl für die sogenannten abun-

¹⁷ BIRKE (2000), S. 95f.; BROER (2000), S. 271.

danten¹⁸ Gemeinden (aufgrund der durch die progressive Wirkung verstärkten Gesamtbelastung) als auch für zuweisungsberechtigte Gemeinden (aufgrund der Einbeziehung zuvor erhaltener Schlüsselzuweisungen) ergeben können.¹⁹ Mit Blick auf die umgekehrte Transferrichtung ist die (zudem auf Einwohner abstellende) Umlageerhebung des Saarlandes zumindest als Bestandteil eines Finanzausgleichsgesetzes abzulehnen.²⁰

In Niedersachsen (NI) und Sachsen-Anhalt (ST) entspricht die Finanzausgleichsmasse dem Betrag, der sich aus der Multiplikation von Verbundquote(n) und Verbundgrundlagen sowie den Ergebnissen der Steuerverbundabrechnung des Vorjahres²¹ ergibt. In allen anderen Ländern kommen darüber hinaus Hinzurechnungen, Abzüge oder Modifikationen zur Anwendung, welche detailliert den Erläuterungen unter Tabelle 1-1 zu entnehmen sind. Ein großer Teil der Abzugsbeträge komplettiert den kommunalen Beitrag zur Finanzierung einigungsbedingter Lasten oder nimmt die nach dem Flutopfersolidaritätsgesetz abzuführenden Beträge vom Steuerverbund aus. Bezüglich weiterer Änderungsposten weist KIRCHHOF²² für Schleswig-Holstein zurecht darauf hin, dass eine Addition bzw. Subtraktion ziffernmäßig exakt benannter Beträge ohne eindeutige Angabe der getätigten Berechnungen systemwidrig und sachlich nicht gerechtfertigt ist. Thüringen ergänzt die Steuerverbundmasse für die Jahre 2003 und 2004 um Zuführungen aus dem Landeshaushalt derart, dass sich eine konstante Finanzausgleichsmasse ergibt. Ab 2005 wird das Land dann zu der bereits bis 2002 gültigen Regelung zurückkehren, wonach sich bei der Finanzausgleichsmasse nur 50 v.H. der rechnerischen Verbundveränderungen auswirken und der Rest mittels Reduzierung bzw. Erhöhung der genannten Zuführungen ausgeglichen wird. Einen Garantiebetrug für die Finanzausgleichsmasse der Jahre 2003 bis 2006 (1,606 Mrd. EUR) sieht auch das kürzlich beschlossene Verstetigungsmodell des Landes Rheinland-Pfalz (RP) vor.²³

¹⁸ Als abundant werden Gemeinden bezeichnet, deren Finanzkraft zur Deckung ihres Finanzbedarfs ausreicht.

¹⁹ BIRKE (2000), S. 188f.

²⁰ KIRCHHOF (2001), S. 82.

²¹ Eine Sonderregelung gilt derzeit im Land Niedersachsen, das Ende 2001 Förderzinseinnahmen in Höhe von 1,3 Mrd. EUR zurückzahlen musste. Eine Erläuterung des Sachverhalts liefert NIEDERSÄCHSISCHES LANDESAMT FÜR STATISTIK (Hrsg.) (2003), S. 6 mit Bezug auf § 1 (4) NFAG.

²² KIRCHHOF (2001), S. 90f.

²³ § 34 Abs. 2 LFAG RP in der am 10.04.2003 geänderten Fassung.

2 Systeme mit Gleichmäßigkeitsgrundsatz

In den Ländern Mecklenburg-Vorpommern (MV) und Sachsen (SN) wird die Finanzausgleichsmasse mittels Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes (GMG) bestimmt. Während festgelegte Beteiligungsquoten eine proportionale Entwicklung von Steuereinnahmen des Landes und Finanzausgleichszuweisungen an die Kommunen sicherstellen, gewährleistet der GMG einen parallelen Verlauf der Landesnettoeinnahmen (nach Abzug der an die Kommunen fließenden Finanzmittel) und der kommunalen *Gesamteinnahmen*.²⁴ Die nach wie vor ausgewiesene Verbundquote resultiert allein aus der Einnahmenentwicklung der beiden Ebenen und stellt somit lediglich das rechnerische Ergebnis der Anwendung des GMG und mithin eine endogenisierte Größe dar. Von der Einnahmenermittlung ausgenommen sind die Leistungen nach dem Flutopfersolidaritätsgesetz sowie auf Landesseite die als „IfG-SoBEZ“²⁵ gewährten Mittel. Die für 2003 errechneten Verbundquoten liegen mit etwa 27 v.H. (zum Teil recht deutlich) über den festen Verbundsätzen der anderen Bundesländer, bei denen jedoch Zuweisungen *außerhalb* der Finanzausgleichsmasse hinzukommen.

Eine Würdigung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes soll mit einigen Bemerkungen zur Historie dieser „finanzausgleichstechnischen Innovation“²⁶ verbunden werden. Mit der erstmaligen Anwendung 1996 und der gesetzmäßigen Verankerung 1998 des GMG hat Sachsen (SN) bundesweit Neuland betreten. Bereits frühzeitig wurde die Erwartung geäußert, dass die Einführung dieses Instruments mittelfristig andere kommunale Finanzausgleichssysteme beeinflussen dürfte.²⁷ Beim Gleichmäßigkeitsgrundsatz handelt es sich um eine finanzausgleichspolitische Formel, die das vertikale Finanzgleichgewicht zwischen Land und Kommunen in Normalphasen in der Balance hält.²⁸ Weitere Vorzüge bestehen in der Beseitigung eines geraumen Maßes an finanzpolitischer Willkür durch das Land sowie einer

²⁴ Die gleichmäßige Einnahmenentwicklung kann jedoch auch ein zusätzlicher Bestandteil bei Anwendung fester Verbundquoten sein. So wird z.B. in Baden-Württemberg ein historisch geprägtes Verteilungsverhältnis der Einnahmen zwischen Land und Kommunen angestrebt. Vgl. BIRKE (2000), S. 94.

²⁵ Es handelt sich um diejenigen Beträge der BEZ, welche den bis 31.12.2001 im Rahmen des Investitionsförderungsgesetzes "Aufbau Ost" (IfG) zur Verfügung gestellten Finanzhilfen entsprechen und ab 2002 in die Sonderbedarfs-BEZ integriert wurden.

²⁶ JUNKERNHEINRICH/MICOSATT (1998), S. 13.

²⁷ Ebd.

²⁸ SCHWEISFURTH/VOß (1998), S. 4.

Stärkung der kommunalen Verhandlungsposition²⁹, welche mit einem Gewinn an Fairness, Verständlichkeit und Transparenz³⁰ einhergehen. Neben der Begünstigung einer stabilisierungspolitischen Zielsetzung durch verstetigte Kommunalfinanzen wird auf die Eignung dieser Methode hingewiesen, eine ermittelte Aufgabenstruktur über wenige Jahre hinweg – unter Verzicht auf jährlich neue Analysen – fortzuschreiben.³¹

Als hauptsächlicher Kritikpunkt gilt übereinstimmend das alleinige Abstellen auf die Einnahmenentwicklung bei weitgehender Ausblendung der Ausgabenseite und des sich daraus ergebenden Finanzbedarfs.³² Die allgemein vorgebrachte Forderung nach einer sachgerechten Aufgaben- bzw. Ausgabenermittlung für die Landes- und Kommunalebene wird i.d.R. unter Verweis auf das Fehlen anerkannter verlässlicher Kriterien zur objektiven Bestimmung des Bedarfs abgelehnt. Dieser Einwand trifft aber nur auf die *einzelne* Gemeinde, nicht jedoch auf die *Gemeindegemeinschaft* zu, für welche durchaus ein Katalog der landesweit typischen Aufgaben ermittelt und einer monetären Bewertung unterzogen werden könnte.³³ In der Kritik steht außerdem die Aufstockung der Verbundmittel aus anderen Mitteln des Landeshaushaltes, was eine Relativierung des Automatismus bedeutet.³⁴ Nicht zuletzt setzt dieses Verfahren aber die – häufig unzureichende – Kenntnis einer „gleichgewichtigen“ Aufteilung der Aufgaben und Finanzierungsmittel voraus, welche zudem an übermäßige Kostensteigerungen im pflichtigen Bereich und die Übertragung neuer Aufgaben anzupassen ist.³⁵ Dementsprechend wurde die Ermittlung der Basisrelation in Sachsen (SN), d.h. die erstmalige Festsetzung des Beteiligungsverhältnisses, auch vielfach kritisiert.³⁶ Aus Sicht der Kommunen wird zudem angezweifelt, ob eine derart enge Koppelung an die finanzielle Entwicklung des Landes und der Verzicht auf die ohnehin stark begrenzten Spiel-

²⁹ LENK/BIRKE (1998), 202. Ähnlich VESPER (2000), S. 149.

³⁰ SCHWEISFURTH/VOß (1998), S. 4.

³¹ BIRKE (2000), S. 115.

³² LENK/BIRKE (1998), S. 201 m.w.N.; SCHWEISFURTH/VOß (1998), S. 4f.; EICHLER (2000), S. 184f.; PARSCHE U.A. (2001), S. 236.

³³ LENK/BIRKE (1998), S. 201f. Hier finden sich weitere Angaben zu Konzeption und Methodik des Verfahrens.

³⁴ VESPER (2000), S. 149f. Dies betrifft derzeit in Mecklenburg-Vorpommern einen verrechnungsfreien Aufstockungsbetrag für Infrastrukturinvestitionen in Höhe von 30 Mill. EUR.

³⁵ VESPER (2000), S. 149f.

³⁶ JUNKERNHEINRICH/MICOSATT (1998), S. 14-22; BIRKE (2000), S. 116f.

räume auf der Einnahmenseite vorteilhaft sind.³⁷ Zu einem Rückgang der Finanzausgleichsmasse sowie der endogenen Verbundquote kommt es beim GMG dann, wenn die originären Steuereinnahmen der Kommunen stärker steigen als die des jeweiligen Landes – so wie es für die neuen Bundesländer in den nächsten Jahren erwartet wird.³⁸ Bei Einbeziehung der Wirkungen des Länderfinanzausgleichs erweist sich für das Land zudem eine Wirtschaftspolitik als vorteilhaft, welche auf eine Finanzkraftstärkung der Gemeinden und eine günstigere Entwicklung der Kommunen- im Vergleich zu den Landeseinnahmen ausgerichtet ist.³⁹ Gegen die Einbeziehung der Kosten des übertragenen Wirkungskreises⁴⁰ in die sächsische Finanzausgleichsmasse und die damit verbundene finanzkraftabhängige Verteilung dieser Finanzmittel wurden neben Zweifeln der Verfassungsmäßigkeit⁴¹ auch finanzwissenschaftliche Bedenken⁴² vorgebracht. Dem nach der Feststellung der Verfassungswidrigkeit im Jahr 2000⁴³ erforderlichen Anpassungsbedarf hat das Land Sachsen (SN) nach entsprechender Begutachtung⁴⁴ Rechnung getragen, indem der Mehrbelastungsausgleich für bereits übertragene Aufgaben ab 2003 im Wege einer finanzkraftunabhängig zu verteilenden Vorwegentnahme aus der Finanzausgleichsmasse erfolgt und die Übertragung neuer Aufgaben eine Aufstockung der Mittel bedingt⁴⁵. Ausgelöst durch einen Prüf- und Reformauftrag des Landesverfassungsgerichtes⁴⁶ und der Empfehlung eines daraufhin in Auftrag gegebenen DIW-Gutachtens⁴⁷ folgend, ist Brandenburg (BB) nach einer mehrjährigen Anwendung des GMGs (1998-2000) im Jahr 2001 wieder zu festen Verbundquoten übergegangen.

³⁷ VESPER (2000), S. 150. So weisen PARSCHE U.A. (2001), S. 236, mit Bezug auf das Saarland darauf hin, dass der GMG in Ländern mit angespannter Haushaltslage ins Leere läuft.

³⁸ EICHLER (2000), S. 185. Gemäß HENNEKE (2002), S. 149, verfolgt das Land Sachsen in diesem Sinne gar die Zielsetzung einer stufenweisen Absenkung der Verbundquote auf 23 v.H.

³⁹ WAGNER (2002), S. 35-37. Begründet liegt dieses Ergebnis darin, dass die gemeindliche Steuerkraft im Länderfinanzausgleich nur teilweise (derzeit: 50 v.H., ab 2005: 64 v.H.) angerechnet, bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse jedoch in voller Höhe berücksichtigt wird.

⁴⁰ Bei der Abgrenzung kommunaler Aufgaben nach deren Rechtscharakter bzw. Pflichtigkeitsgrad ergeben sich Weisungsaufgaben bzw. Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, Pflichtaufgaben sowie freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben. Vgl. Vesper (2000), S. 16f.

⁴¹ GOERLICH (1997).

⁴² LENK/BIRKE (1998), S. 202-204. Während eine Erhöhung der Einheitlichkeit kommunaler Aufgabenerfüllung sowie der horizontalen Verteilungsgerechtigkeit angezweifelt wird, steht eine Beteiligung finanzstarker Kommunen an den Kosten der Auftragsverwaltung im Widerspruch zum Gebot der fiskalischen Äquivalenz.

⁴³ Urteil des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes vom 23.11.2000.

⁴⁴ Rechtswissenschaftlich: GOERLICH (2002), finanzwissenschaftlich: PARSCHE U.A. (2002).

⁴⁵ FAG SN, § 3 (1) 1. a) i.V.m. § 16.

⁴⁶ KARRENBURG/MÜNSTERMANN (2002), S. 42.

⁴⁷ VESPER (2000). Die ausschlaggebenden Kritikpunkte werden auf S. 16 genannt (Fn. 34 u. 35).

Mecklenburg-Vorpommern hat hingegen zum 01.01.2002 einen modifizierten Gleichmäßigkeitsgrundsatz eingeführt: Die Festschreibung einer garantierten verrechnungsfreien Finanzausstattung (1,278 Mrd. EUR) sichert den Kommunen ein bestimmtes Mindestniveau zu⁴⁸, weshalb HENNEKE von einem GMG mit „Ewigkeitsgarantie“⁴⁹ spricht. Der deutliche Rückgang der Steuereinnahmen im vergangenen Jahr hat dazu geführt, dass dieser Passus - entgegen den Erwartungen zum Zeitpunkt der Gesetzgebung – bereits bei der Berechnung der diesjährigen Ausgleichszahlungen zum Tragen kommt.⁵⁰ Mit der Verpflichtung des Landes, die Übertragung neuer Aufgaben nach dem Konnexitätsprinzip durch zusätzliche Ausgleichszuweisungen⁵¹ oder eine Anpassung des Verteilungsverhältnisses der Gesamteinnahmen zu berücksichtigen, wurde den Erfahrungen aus Sachsen (SN) Rechnung getragen.

Begrüßenswert ist die Aufnahme von Regelungen, die mit Blick auf die Entwicklung der Aufgabenverteilung sowie der notwendigen Ausgaben eine regelmäßige, formelungebundene Überprüfung des festgeschriebenen Aufteilungsverhältnisses der Gesamteinnahmen auf Land und Kommunen⁵² vorsehen. Die Ermittlung eines eventuellen Anpassungsbedarfs erfolgt in Sachsen (SN) gemäß § 2 Abs. 1 Satz 7 FAG SN alle zwei Jahre⁵³ sowie in Mecklenburg-Vorpommern (MV) gemäß § 5 Abs. 2 Satz 3 FAG MV alle vier Jahre⁵⁴.

⁴⁸ Nach DIEDRICHS (1998), S. 34, ist es jedoch nicht einsehbar, warum sich – bei vergleichbaren Freiheitsgraden der Ausgabengestaltung – gerade in schwierigen Zeiten der Anpassungsdruck ausschließlich auf den Landeshaushalt konzentriert.

⁴⁹ HENNEKE (2002), S. 149.

⁵⁰ Diese Aussage beruht auf einer Auskunft des Finanzministeriums Mecklenburg-Vorpommern.

⁵¹ Nach dem am 14.04.2003 eingefügten § 2a Abs. 3 FAG MV erhalten die Kommunen für zwischen April 2000 und März 2002 übertragene Aufgaben Ausgleichsleistungen in Höhe von 1,9 Mill. EUR p.a.

⁵² Der kommunale Anteil beträgt derzeit in Mecklenburg-Vorpommern 33,92 v.H. (§ 5 Abs. 2 FAG MV) und in Sachsen 33,7 v.H. [SMF (Hrsg.) (2002)].

⁵³ Nach der erstmaligen Überprüfung für das Ausgleichsjahr 2003 besteht derzeit kein Anpassungsbedarf. Vgl. BEIRAT FÜR DEN KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICH (2002).

⁵⁴ Erstmals für das Ausgleichsjahr 2005.

3 Verbundquotensystem vs. Gleichmäßigkeitsgrundsatz

Um den grundsätzlichen Unterschied zwischen dem Verbundquotensystem und dem System des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes (GMG) zu verdeutlichen, soll im folgenden zunächst ein Rechenbeispiel dienen und darauf aufbauend eine allgemeinere analytische Darstellung.

3.1 Beispiel

Es werden dabei folgende einfachen Prämissen gesetzt:

- Verbundgrundlage (VG) ist die Summe aus Steuereinnahmen des Landes, Beiträgen/Zuweisungen innerhalb des Länderfinanzausgleichs sowie Bundesergänzungszuweisungen.
- Beim GMG werden zusätzlich die Steuereinnahmen der Kommunen in der sogenannten „Gesamtfinanzmasse“ berücksichtigt.

Ausgehend von einer Verbundquote (VQ) von 25% wird für die im Referenzszenario zugrundegelegten Einnahmen von Land und Kommunen zunächst das Finanzmassenteilungsverhältnis für den GMG bestimmt. Gemäß den in Tabelle 3-1 ausgewiesenen Werten ergibt sich ein Finanzmassenanteil von $\frac{2}{3}$ für das Land und $\frac{1}{3}$ für die Kommunen. Beim Referenzszenario führen beide Verteilungssysteme zu dem Ergebnis, dass nach kommunalem Finanzausgleich dem Land 1200 und den Kommunen 600 Geldeinheiten zustehen.

Tabelle 3-1: Referenzszenario

	Referenzszenario	
Steuereinnahmen der Kommunen		200,00
Verbundgrundlagen		1.600,00
Summe der Finanzmasse		1.800,00
Verbundquote	25,0%	
Finanzausgleichsmasse		400,00
Gesamteinnahmen VQS		
Land		1.200,00
Kommune		600,00
Finanzmasse nach GMG		
Land	66,7%	1.200,00
Kommunen	33,3%	600,00
Differenz zwischen GMG und VQS		
Land		
Kommunen		

In der ersten Variation wird unterstellt, dass den Kommunen eine 10%ige Steigerung ihrer Steuereinnahmen gelingt, während die Einnahmen des Landes konstant bleiben.

Tabelle 3-2: Referenzszenario und Variation 1 (Anstieg der kommunalen Einnahmen)

	Referenzszenario		Variation 1	
			komm. Einnahmen steigen um 10 %	
Steuereinnahmen der Kommunen		200,00		220,00
Verbundgrundlagen		1.600,00		1.600,00
Summe der Finanzmasse		1.800,00		1.820,00
Verbundquote	25,0%		25,0%	
Finanzausgleichsmasse		400,00		400,00
Gesamteinnahmen VQS				
Land		1.200,00		1.200,00
Kommune		600,00		620,00
Finanzmasse nach GMG				
Land	66,7%	1.200,00	66,7%	1.213,33
Kommunen	33,3%	600,00	33,3%	606,67
Differenz zwischen GMG und VQS				
Land				13,33
Kommunen				-13,33

Variation 1 zeigt, dass der kommunale Steuerzuwachs beim VQ-System komplett bei den Kommunen verbleibt. Gemäß der Konzeption des GMG partizipiert das Land an diesem Zuwachs entsprechend dem Finanzmassenverteilungsverhältnis mit 2/3 und den Kommunen verbleiben von diesen zusätzlichen Steuereinnahmen nach kommunalen Finanzausgleich lediglich 1/3. Würden die kommunalen Einnahmen entsprechend um 10% sinken, würde dies beim VQ-System voll zu Lasten der kommunalen Haushalte gehen, während die beteiligten Ebenen diesen Einnahmeausfall beim GMG entsprechend ihres Anteils mittragen müssen.⁵⁵

In Variation 2 wird evident, dass die Kommunen beim GMG im Vergleich zum VQ-System stärker an Zuwächsen (und analog an Verringerungen) der Verbundmasse partizipieren (siehe Tabelle 3-3).

Tabelle 3-3: Referenzszenario und Variation 2 (Anstieg der Verbundgrundlage)

	Referenzszenario		Variation 2	
			Verbundgrundlagen steigen um 10 %	
Steuereinnahmen der Kommunen		200,00		200,00
Verbundgrundlagen		1.600,00		1.760,00
Summe der Finanzmasse		1.800,00		1.960,00
Verbundquote	25,0%		25,0%	
Finanzausgleichsmasse		400,00		440,00
Gesamteinnahmen VQS				
Land		1.200,00		1.320,00
Kommune		600,00		640,00
Finanzmasse nach GMG				
Land	66,7%	1.200,00	66,7%	1.306,67
Kommunen	33,3%	600,00	33,3%	653,33
Differenz zwischen GMG und VQS				
Land				-13,33
Kommunen				13,33

⁵⁵ Soll bei einer 10 %igen Steigerung der kommunalen Einnahmen jeweils eine Gleichstellung der Kommunen nach VQS und nach GMG erreicht werden, so ergeben sich durch Rückrechnung der kommunale Finanzkraft nach dem VQS für den GMG veränderte Quoten von 65,9% Landesanteil und 34,1% Kommunalanteil.

Aufgrund proportionaler Entwicklung der Verbundgrundlagen und der kommunalen Einnahmen bei Variation 3 treten hierbei im Vergleich zum Referenzszenario keine Verteilungswirkungen auf .

3.2 Formal-mathematische Analyse

Analytisch beschränken wir uns in einem ersten Schritt auf eine Betrachtung von Absolutgrößen. Dabei bezeichnen

T_K	–	die Gemeindeeinnahmen aus Steuern
T_L	–	die Landeseinnahmen aus Steuern
LFA_L	–	die Landeseinnahmen (bzw. Ausgaben) im Rahmen des LFAs
VG	–	die Verbundgrundlagen, $VG = T_L + LFA_L$
FM	–	die Finanzmasse bei GMG, $FM = T_L + LFA_L + T_K$
v	–	die Verbundquote
g	–	die Quote des kommunalen Anteils an FM bei GMG
E_K	–	die Gesamteinnahmen der Kommunen (nach KFA)

Die Einnahmen der Kommunen lassen sich damit wie folgt darstellen:

$$\text{gemäß GMG:} \quad E_K^{GMG} = g(VG + T_K)$$

$$\text{gemäß VQ-System:} \quad E_K^{VQS} = vVG + T_K$$

Beim GMG werden die Gemeindesteuern mit in die zu verteilende Gesamtfinanzmasse einbezogen und somit steuerliche Mindereinnahmen nicht von den Gemeinden allein getragen. Umgekehrt werden kommunale Steuer(mehr)einnahmen analog teilweise abgeschöpft. Demgegenüber fließen den Gemeinden beim VQ-System ihre eigenen Steuereinnahmen komplett zu; eigene Mindereinnahmen werden nicht abgedeckt.

Zur weiteren Analyse ist zu fragen, wie sich die Parameter v und g zueinander verhalten müssen, damit die Gemeindeeinnahmen beim GMG und VQ jeweils gleich sind, d.h.

$$(1) \quad E_K^{GMG} = g(VG + G) = E_K^{VQS} = vVG + G$$

Umgestellt ergibt sich

$$(2) \quad g = \frac{vVG + G}{VG + G} \quad (\text{entsprechend dazu ist } v = \frac{g(VG + G) - G}{VG})$$

Das heißt bei $E_K^{GMG} = E_K^{VQS}$ gilt

$$(3) \quad g > v$$

Aus Sicht der Kommunen ist es beim GMG vorteilhaft, wenn

$$(4) \quad g > \frac{vVG + G}{VG + G} .$$

In einem zweiten Schritt sollen nun, ausgehend von einer gegebenen Verteilung, die Wirkungen der Veränderung einzelner Variablen auf den GMG und das VQ-System untersucht werden.

Die Gesamteinnahmen der Kommunen sind dabei als eine Funktion in Abhängigkeit der Verbundgrundlage und der kommunalen Steuereinnahmen darzustellen:

$$(4) \quad E_K = f(v; g; VG; G)$$

Verändert sich die Verbundgrundlage VG , das heißt, erfolgen Veränderungen in der Finanzsituation des Landes, so gilt:

$$(5a) \quad \frac{dE_K^{GMG}}{dVG} = g \quad \text{bzw.}$$

$$(5b) \quad \frac{dE_K^{VQS}}{dVG} = v .$$

Falls GMG und VQS zu gleichen Einnahmen der Kommunen geführt hätten ($E_K^{GMG} = E_K^{VQS}$) gilt $g > v$, d.h. eine Veränderung der Verbundgrundlage wirkt sich bei GMG stärker auf die Einnahmen der Kommunen E_K aus als bei VQS.

Betrachtet man Veränderungen der Gemeindeeinnahmen T_K , so ergibt sich

$$(6a) \quad \frac{dE_K^{GMG}}{dT_K} = g \quad \text{bzw.}$$

$$(6b) \quad \frac{dE_K^{VQS}}{dT_K} = 1$$

Da stets $g < 1$ vorausgesetzt werden kann, wirkt sich eine Veränderung bei GMG geringer aus als bei VQS.

Zusammenfassend ist es bei der Betrachtung von Veränderungen aus der kommunalen Sicht der GMG gegenüber dem VQ-System dann positiv zu bewerten, wenn c.p.

- die Verbundgrundlage VG steigt oder
- die Steuereinnahmen der Gemeinde T_K sinken.

Wichtig erscheint an dieser Stelle jedoch darauf hinzuweisen, dass (mittel- bis längerfristig) gesetzlich fixierte Quoten g oder v für die Kommunen immer besser sind, als von einer diskretionären finanzpolitischen Entscheidung der Landesregierungen bzw. –parlamente abzuhängen, da dies eine zentrale Größe für die kommunale Finanzplanung darstellt. In vielen Bundesländern wird jedoch die Verbundquote jährlich neu festgelegt, da die in den kommunalen Finanzausgleich einzustellende Finanzmasse eine wichtige finanzpolitische Manövriermasse darstellt.

4 Fazit

Zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse, d.h. der Bestimmung des Finanzierungsverhältnisses zwischen Land und Kommunen, kommen derzeit zwei verschiedene Verfahren zur Anwendung. Während die Bestimmung einer festen Verbundquote lediglich eine bestimmte Teilhabe am Steueraufkommen des jeweiligen Bundeslandes verbürgt, bewirkt die isolierte Anwendung des einnahmebezogenen Gleichmäßigkeitsgrundsatzes eine Festschreibung des im Zeitpunkt seiner Gültigkeit herrschenden Aufteilungsverhältnisses der Gesamteinnahmen. Insofern vermag keines der Modelle eine befriedigende Lösung der vertikalen Ausgleichsproblematik herbeizuführen. Angesichts diverser Vorteile ist dennoch dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz der Vorzug zu geben, zumal dessen Entwicklung mit der turnusmäßigen Aufgaben- und Ausgabenüberprüfung in die richtige Richtung geht. Eine aus finanzwissenschaftlicher Sicht akzeptable Mittelverteilung zwischen Land und Kommunen kann letztlich aber nur auf Basis einer sachgerechten Aufgaben- und Ausgabenermittlung für beide Ebenen gelingen, die bereits der *erstmaligen* Festlegung des Aufteilungsverhältnisses zugrunde liegt.

Literaturverzeichnis

- BEIRAT FÜR DEN KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICH (2002): Bericht des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich zur Überprüfung der Finanzverteilung nach dem vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG I) für das Finanzausgleichsgesetz (FAG) ab 2003, Dresden, 23.05.2002.
- BIRKE, Anja (2000): Der kommunale Finanzausgleich des Freistaates Sachsen : vertikale und horizontale Verteilungswirkungen im Rahmen eines länderbezogenen Modellvergleichs mit Baden-Württemberg, Schriften des Instituts für Finanzen, Universität Leipzig, Bd. 2, Frankfurt a.M. u.a.O.
- BÖTTICHER-MEYERS, Susanne (1989): Grundmuster des kommunalen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 18 (1989) Heft 4, S. 206-210.
- DIEDRICHS, Dirk (1998): Kommunalen Finanzausgleich 1998 im Freistaat Sachsen, in: Finanzwirtschaft, Zeitschrift zum Haushalts-, Finanz- und Steuerrecht der öffentlichen Verwaltung, 52 (1998), Heft 2, S. 33-38.
- EICHLER, Norbert (2000): Die Probleme des Gemeindefinanzausgleichs im kooperativen Föderalismus: eine ökonomische Analyse am Beispiel des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen, Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 100, Frankfurt am Main u.a.O.
- FINANZMINISTERIUM DES LANDES BADEN-WÜRTTEMBERG (Hrsg.) (2000): Die Gemeinden und ihre Einwohner: Die Finanzbeziehungen zwischen Land und Gemeinden, Stuttgart.
- GOERLICH, Helmut (1997): Aufgabenübertragung und Mehrbelastungsausgleich. Zum Schutz der Kommunen durch Verfassungsgarantien der Sächsischen Verfassung vom 27.05.1992 – entwickelt aus der Prüfung des Finanzausgleichsgesetzes 1997 vom 10.12.1996, unveröffentlichtes Rechtsgutachten, Leipzig.
- GOERLICH, Helmut (2002): Folgerungen aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen vom 23.11.2000 zum FAG 1997 für ein neu zu schaffendes FAG, unveröffentlichtes Rechtsgutachten, Leipzig.
- HENNEKE, Hans-Günter (2002): Strukturfragen des kommunalen Finanzausgleichs - dargestellt am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns, in: der gemeindehaushalt, 103 (2002), Heft 7, S. 145-154.
- JUNKERNHEINRICH, Martin / MICOSATT, Gerhard (1998): Sachgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich: Finanzwissenschaftliche Elemente einer Fortentwicklung des sächsischen Finanzausgleichssystems, 1. Aufl., Berlin.
- KARREMBERG, Hanns / MÜNSTERMANN, Engelbert (2002): Der Gemeindefinanzbericht 2002 im Detail: Städtische Finanzen: Kollaps oder Reformen!, in: der städtetag, Zeitschrift für Kommunale Politik und Praxis, 55 (2002) Heft 4, S. 14-96.

- KIRCHHOF, Ferdinand (2001): Rechtsgutachten zum Kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 15/1003, Tübingen.
- LENK, Thomas / BIRKE, Anja (1998): Ausgewählte Probleme des sächsischen kommunalen Finanzausgleichs aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, in: Finanzwirtschaft, Zeitschrift zum Haushalts-, Finanz- und Steuerrecht der öffentlichen Verwaltung, 52 (1998), Heft 9 u. 10, S. 199-204 u. 221-226.
- NIEDERSÄCHSISCHES LANDESAMT FÜR STATISTIK (Hrsg.) (2003): Kommunalen Finanzausgleich 2003, Statistische Berichte, L II/S – j / 02, Hannover.
- PARSCHE, Rüdiger / STEINHERR, Matthias (1995): Reformvorschläge zum kommunalen Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, in: ifo Schnelldienst, 48 (1995) Heft 28, S. 8-17.
- PARSCHE, Rüdiger u.a. (2001): Anpassung und Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs im Saarland, ifo Forschungsberichte, München.
- PARSCHE, Rüdiger u.a. (2002): Der kommunale Finanzausgleich Sachsen. Prüfung des Änderungsbedarfs für das geltende FAG im Gefolge des Urteils des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen vom 23. November 2000 zum FAG 1997, in: ifo Forschungsberichte Nr. 10, München 2002.
- RUDOLPH, Hans-Joachim (2003): „Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland – Eine vergleichende Systematisierung und Würdigung“, Diplomarbeit am Institut für Finanzen der Universität Leipzig, Mai 2003.
- SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN (SMF) (2002): Pressemitteilung vom 02.07.2002, in: http://www.sachsen.de/de/bf/staatsregierung/ministerien/smf/presse-mitteilungen/2002_138.pdf , 22.02.2003.
- SCHWEISFURTH, Tilmann / VOß, Wolfgang (1998): Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen - eine Bilanz der Jahre 1991-1997, in: Finanzwirtschaft, Zeitschrift zum Haushalts-, Finanz- und Steuerrecht der öffentlichen Verwaltung, 52 (1998), Heft 1 u. 2, S. 1-5 u. 29-33.
- VESPER, Dieter (2000): Kommunalfinanzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg, DIW Beiträge zur Strukturforchung, Heft 185, Berlin.
- WAGNER, Ingo (2002): Wirtschaftlicher Erfolg und die Einnahmen des Freistaates Sachsen unter den Bedingungen des Länderfinanzausgleichs von morgen, in: ifo Dresden berichtet über Konjunktur, Struktur, Wirtschaftspolitik , 9 (2002) Heft 4, S. 28-37.
- WOHLTMANN, Matthias (2002): Fiskalische Entwicklungen und Trends der Kreisfinanzen 2001/2002, in: Der Landkreis, Zeitschrift für Kommunale Selbstverwaltung, 72 (2002) Heft 2/3, S. 72-126.

Gesetzestexte und Entscheidungen

- *Gesetze zum kommunalen Finanzausgleich in alphabetischer Reihenfolge der Bundesländer* -

FAG (BW): Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung vom 01.01.2000 (GBl. BW S. 14), zuletzt geändert am 08.04.2003 (GBl. BW S. 161)

FAG (BY): Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.02.2002 (Bayer. GVBl. S. 78), geändert am 24.12.2002 (Bayer. GVBl. S. 984)

GFG (BB): Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Brandenburg an die Gemeinden und Landkreise in den Haushaltsjahren 2002 und 2003 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2002/2003 – GFG 2002/2003) vom 18.12.2001 (GVBl. I BB S. 306), geändert am 10.04.2003 (GVBl. I BB S. 110)

FAG (HE): Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleich – FAG) in der Fassung vom 08.02.2001 (GVBl. I HE S. 146), zuletzt geändert am 13.12.2002 (GVBl. I HE S. 797, 802)

FAG (MV): Finanzausgleichsgesetz (FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 04.01.2002 (GVOBl. MV S. 19), geändert am 14.04.2003 (GVOBl. MV S. 236)

NFAG (NI): Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) in der Fassung vom 26.05.1999 (Nds. GVBl. S. 117), zuletzt geändert am 28.08.2002 (Nds. GVBl. S. 366)

NVFG (NI): Niedersächsisches Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen (Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz – NVFG) vom 12.03.1999 (Nds. GVBl. S. 79, 106, 360), zuletzt geändert am 28.08.2002 (Nds. GVBl. S. 366)

GFG (NW): Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2003 und zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 2003 (Gemeindefinanzierungsgesetz – GFG 2003) vom 18.12.2002 (GVBl. NW S. 671)

SBG (NW): Gesetz zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 2003 (Solidarbeitragsgesetz – SBG 2003) vom 18.12.2002 (GVBl. NW, S. 680)

LFAG (RP): Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30.11.1999 (GVBl. RP S. 415), zuletzt geändert am 10.04.2003 (GVBl. RP S. 56)

KFAG (SL): Kommunalfinanzausgleichsgesetz (KFAG) vom 12.07.1983 (ABl. S. 462), zuletzt geändert am 12.12.2002 (ABl. SL 2003, S. 11)

FAG (SN): Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Bekanntmachung der Neufassung vom 06.01.2003 (Sächs. GVBl. S. 6)

FAG (ST): Finanzausgleichsgesetz (FAG) in der Neufassung vom 01.07.1999 (GVBl. ST S. 204), zuletzt geändert am 26.02.2003 (GVBl. ST S. 26)

FAG (SH): Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung vom 04.02.1999 (GVBl. SH S. 47), zuletzt geändert am 16.04.2002 (GVBl. SH S. 365) nebst Anwendungsvorschriften für das Haushaltsjahr 2003 im Haushaltsbegleitgesetz 2003 vom 18.12.2002 (GVBl. SH S. 333)

ThürFAG: Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG) vom 09.02.1998 (GVBl. TH S. 15), zuletzt geändert am 11.02.2003 (GVBl. TH S. 92)

- Entscheidungen -

Urteil des *Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen* vom 23.11.2000, Landes- und Kommunalverwaltung (LKV), 11 (2001) Heft 5, S. 223-229.

Nummer	Autor	Titel
1	Prof. Dr. Thomas Lenk	Alternative Modelle für den Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland - Anforderungen und mögliche Ausgleichsmechanismen -
2	Prof. Dr. Thomas Lenk/ Dipl.-Vw. Anja Birke	Entwicklung der öffentlichen Finanzen und der Personalkosten - Auswirkungen auf den Personalbestand
3	Prof. Dr. Thomas Lenk	Arbeit und Wohlstand. Einige Bemerkungen zu J.M. Keynes "Economic Possibilities for the Grandchildren"
4	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dirk Bessau	Das Konzept des Sustainable Development
5	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dipl.-Vw. Dirk Bessau	Umweltökonomische Indikatoren und Instrumente des Sustainable Development
6	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dipl.-Kfm. Volkmar Teichmann	Arrows Unmöglichkeitstheorem
7	Dipl.-Vw. Dirk Bessau / Prof. Dr. Thomas Lenk	Strategisches Innovationsmanagement. Allgemeine Ansätze und besondere Aspekte für Klein- und Mittelunternehmen (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr.3)
8	Dipl.-Vw. Dirk Bessau / Prof. Dr. Thomas Lenk	Innovationsökonomik. Ansätze der Innovationstheorie und der Innovationsforschung (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr.4)
9	Dipl.-Vw. Dirk Bessau / Prof. Dr. Thomas Lenk	Der Innovationsmanager in KMU: Ein Instrument zur Förderung der Innovations-fähigkeit? (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr.5)
10	Dipl.-Kff. Katja Butzmann	Venture Capital zur Finanzierung innovativer KMU (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 6)
11	cand. Dipl.-Kff. Carolin Anders (Diplôme de l'Institut Européen de Négociation-Groupe ESC)	Das Management des externen Wissens: Das Internet als Hilfsmittel bei der Informationsbeschaffung (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 7)
12	Dipl.-Vw. Dirk Bessau / Dipl.-Winf./Dipl.-Vw. Olaf Hirschfeld	Wissen als Produktions- und Wettbewerbsfaktor aus volkswirtschaftlicher und betriebs-wirtschaftlicher Sicht (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 8; in Vorbereitung)
13	Dipl.-Vw. Dirk Bessau / Prof. Dr. Thomas Lenk	Makroökonomische Paradigmen und deren wirtschaftspolitischen Implikationen. Eine Übersicht.
14	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dr. Anja Birke (unter Mitarbeit von Tobias Legutke)	vorläufiger Titel: Solidarpakt-II-Verhandlungen im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich vom 11. November 1999
15	Dipl.-Kff. Carolin Anders	ECOVIN: Projektstand 31.12.99 (dt./engl.), ECOVIN- Arbeitsbericht Nr. 9
16	Cornelia Schwarz	Telearbeit, ECOVIN- Arbeitsbericht Nr. 10
17	Dipl.-Winf./Dipl.-Vw. Olaf Hirschfeld	Workshop-Paper: "Towards a learning society" a seminar on socio-economic research and european policy – Guincho, Lisboa, 28-30 May 2000. ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 11.
18	Dipl.-Winf./Dipl.-Vw. Olaf Hirschfeld	Elemente des Wissensmanagements in Innovationsprozessen in KMU. ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 12.

19	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dipl.-Kff. Carolin Anders / Dipl.-Kff. Katja Butzmann / Dipl.-Vw. Dirk Bessau/ Dipl.-Winf./Dipl.-Vw. Olaf Hirschfeld	Das Ausbildungskonzept „Innovationsmanager in KMU“. ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 13.
20	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dipl.-Kff. Carolin Anders / Dipl.-Vw. Dirk Bessau/ Dipl.-Winf./Dipl.-Vw. Olaf Hirschfeld	Abschlussbericht zum ECOVIN-Projekt. ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 14.
21	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dipl.-Vw. Dirk Bessau	Ökonomische Nachhaltigkeitsprinzipien
22	Anja Birke, Vanessa Hensel, Olaf Hirschfeld, Thomas Lenk	Die ostdeutsche Elektrizitätswirtschaft zwischen Volkseigentum und Wettbewerb
23	Olaf Hirschfeld unter Mitarbeit von Heide Köpping	Verteilung von Mitteln für Lehre und Forschung an der Universität Leipzig 1999
24	Thomas Lenk/ Achim Rudolph	Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse – vertikale Verteilungsprobleme zwischen Land und Kommunen