

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

Arbeitspapier Nr. 26

Januar 2004

Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland

Die Ermittlung der Finanzkraft

Thomas Lenk und Hans-Joachim Rudolph

ISSN 1437-5761

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.....	3
0 Einführung.....	5
0.1 Bedeutung und Aufbau des kommunalen Finanzausgleichs.....	5
0.2 Das Schlüsselzuweisungssystem als Ganzes.....	7
1 Abgrenzung der ausgleichsrelevanten Einnahmen.....	11
2 Erfassungsgrad der Einnahmen ohne Gestaltungsmöglichkeit....	17
3 Erfassungsgrad der Einnahmen mit Gestaltungsmöglichkeit.....	18
3.1 Einheitliche vs. differenzierte Nivellierungssätze.....	19
3.2 Niveaubestimmung der Nivellierungssätze.....	24
3.3 Anpassung an Hebesatzveränderungen.....	29
4 Fazit.....	30
Literaturverzeichnis.....	31
Gesetzestexte und Entscheidungen.....	34

Tabellenverzeichnis

Seite

Tabelle 1-1: Ermittlung der Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich	15
---	----

Abbildungsverzeichnis

Seite

Abbildung 1: Der Aufbau des kommunalen Finanzausgleichs.....	6
Abbildung 2: Verfahren zur Ermittlung der Schlüsselzuweisungen für die einzelne Empfängerkommune	9
Abbildung 3: Durchschnittliche Erfassungsanteile der Realsteuern bei der Finanzkraftermittlung im kommunalen Finanzausgleich	28

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
bzw.	beziehungsweise
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
ESt	Einkommensteuer
f.	folgende
FA	Finanzausgleich
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FLA	Familienleistungsausgleich
Gem.	Gemeinden
GewSt	Gewerbsteuer
GG	Grundgesetz

ggf.	gegebenenfalls
GrSt	Grundsteuer
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KFAG	Kommunalfinanzausgleichsgesetz
kreisang.	kreisangehörige
SBG	Solidarbeitragsgesetz
SMZ	Steuerkraftmesszahl
Sp.	Spalten
USt	Umsatzsteuer
v.H.	vom Hundert
Vgl.	Vergleiche
z.B.	zum Beispiel
Zuw.	Zuweisungen

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

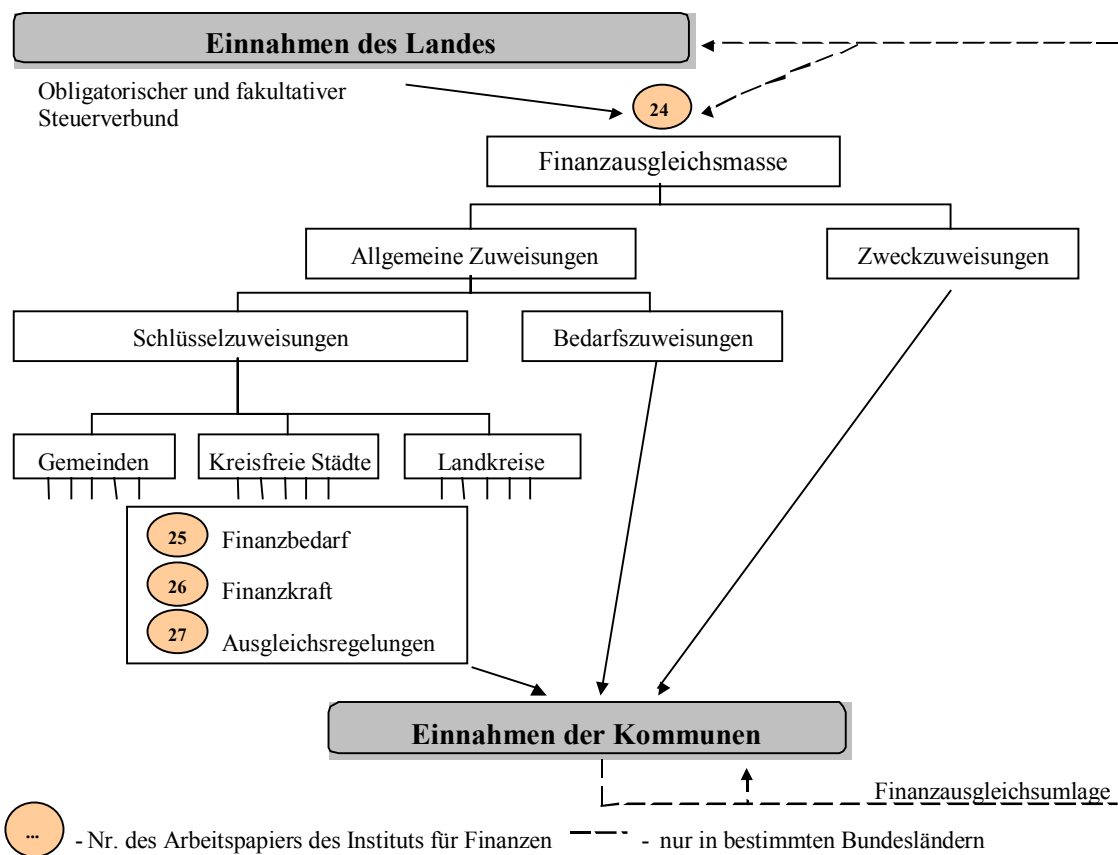
0 Einführung

0.1 Bedeutung und Aufbau des kommunalen Finanzausgleichs

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 allokativen 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 24-27 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. An die Stelle einer finanzbedarfsunabhängigen Verteilung der Steuereinnahmen zwischen den Ländern² tritt die Bestimmung des Finanzbedarfs als wesentliches Element des Ausgleichsverfahrens.

Abbildung 1: Der Aufbau des kommunalen Finanzausgleichs



¹ BÖTTICHER-MEYERS (1989), S. 207. Diese Aussage vernachlässigt die indirekten Ausgleichszahlungen zwischen den Kommunen, zu denen es im Falle der Ausschüttung einer Finanzausgleichsumlage kommt.

² Abgesehen von bestimmten Fällen der Einwohnerveredelung.

Obwohl die landesspezifische Ausgestaltung des KFAs stark variiert, lassen sich übergreifend die in Abbildung 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 Zuweisungsarten, 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.

Nachdem die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse (Nr. 24)³ und des Finanzbedarfs (Nr. 25)⁴ Gegenstand der vorangegangenen Beiträge war, befasst sich dieser Aufsatz mit der Ermittlung der Finanzkraft (Nr. 26). Den Abschluss dieser kurzen Beitragsreihe über die kommunalen Finanzausgleichssysteme wird eine Analyse der Ausgleichsregelungen (Nr. 27) bilden.⁵

0.2 Das Schlüsselzuweisungssystem als Ganzes

Sinnvoll erscheinen zunächst einige Bemerkungen, die das Verfahren zur Ermittlung der Schlüsselzuweisungen in seiner Gesamtheit darstellen und das Zusammenspiel der Systemelemente verdeutlichen. Bei der Bestimmung der Schlüsselzuweisungen für die einzelne Kommune kommt die Grundidee des (kommunalen) Finanzausgleichs zum Tragen, die eine Gegenüberstellung von Finanzbedarf und Finanzkraft einer Gebietskörperschaft sowie einen teilweisen Ausgleich der festgestellten Unterdeckung vorsieht. Vor dem Hintergrund, dass die Finanzausgleichs- bzw. Schlüsselmasse bereits durch die Anwendung des Verbundquotensystems oder Gleichmäßigkeitsgrundsatzes vorgegeben

³ LENK/RUDOLPH (2003a).

⁴ LENK/RUDOLPH (2003b).

⁵ Die Arbeitspapiere basieren auf RUDOLPH (2003).

ist⁶, erfolgt die Umsetzung dieses Drei-Komponenten-Systems mittels eines numerischen Iterationsverfahrens, was allgemein als Indiz für hohe Komplexität und Intransparenz gilt⁷. Zur Veranschaulichung des Schlüsselzuweisungssystems dient Abbildung 2, welche auch die beiden praktizierten Verfahren (a u. b) unterscheidet. Übereinstimmend wird der Finanzbedarf in Form einer Ausgangs- bzw. Bedarfsmesszahl ausgedrückt, die dem Produkt aus Gesamt- bzw. Hauptansatz und Grund(kopf)betrag entspricht. Als finanzkraftbezogenes Pendant fungiert eine Finanzkraft-, Steuerkraft- bzw. Umlagekraftmesszahl. Wenn die für den Finanzbedarf ermittelte Größe diejenige der Finanzkraft übersteigt, sorgen die Schlüsselzuweisungen für einen quotalen Ausgleich der Differenz. Sollte hingegen die Finanzkraft zur Deckung des Finanzbedarfs ausreichen, erhält die in diesem Fall abundante Kommune keine Schlüsselzuweisungen.

a) In allen Bundesländern mit Ausnahme Baden-Württembergs kommt ein gesetzlich festgelegter Ausgleichssatz zur Anwendung, zu dem die Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft abgedeckt wird. Zwecks vollständiger Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden (Teil-)Schlüsselmasse ergibt sich bei der Ermittlung des Finanzbedarfs ein endogenisierter Grundbetrag.

b) Das Land Baden-Württemberg legt hingegen gemäß § 7 Abs. 2 FAG BW einen Grundkopf-betrag so fest, dass dem Finanzbedarf der Gemeinden angemessen Rechnung getragen wird. Die Ausschüttungsquote ergibt sich hierbei endogen und kommt somit ihrer Funktion am nächsten⁸.

Den beiden genannten Verfahren liegt somit eine gegensätzliche Festlegung des aktiv zu bestimmenden Parameters einerseits und der endogenisierten Größe andererseits zugrunde. Da jedoch beide Methoden auf die vollständige Ausschöpfung der Schlüsselmasse und die hieraus resultierende Endogenisierung eines Ausgleichselements abstellen, besitzen die folgenden Ausführungen Gültigkeit für alle Bundesländer. Grundbetrag bzw. Ausschüttungsquote stellen *unechte* Bedarfs- bzw. Ausgleichsgrößen

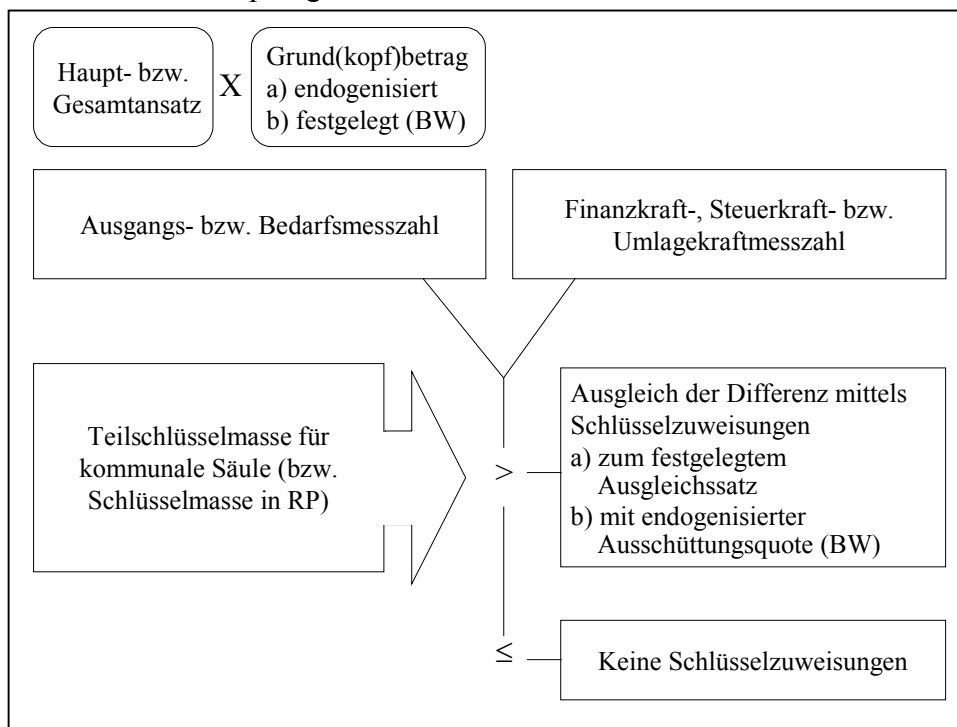
⁶ Für eine ausführliche Erläuterung der beiden Verfahren siehe LENK/RUDOLPH (2003a).

⁷ KUHN (1996), S. 671.

⁸ RUMMEL (1999), S. 195

dar, die sich allein aus der Höhe der zur Verfügung stehenden Schlüsselmasse ergeben.

Abbildung 2: Verfahren zur Ermittlung der Schlüsselzuweisungen für die einzelne Empfängerkommune



Quelle: eigene Darstellung.

Das Fehlen einer systematischen Berücksichtigung der vertikalen Dimension im KFA wird hier besonders deutlich.⁹ Ausschlaggebend für das Volumen der an die einzelne Kommune ausgereichten Schlüsselzuweisungen sind *nicht nur* deren Finanzbedarfs-Finanzkraft-Relation und die vorgesehene Ausgleichsquote, sondern vielmehr die von Vorwegabzügen und Aufteilung auf die kommunalen Säulen abhängende (Teil-)Schlüsselmasse.¹⁰ Hinsichtlich der Verteilungswirkungen begünstigen hohe Ausgleichsquoten bzw. ein niedriger Grund(kopf)betrag finanzschwache Gemeinden, während im umgekehrten Fall finanzstarke Gemeinden bevorteilt werden. Als ausgewogenen Verteilungsmaßstab in diesem Interessenkonflikt sieht bspw. das Land Baden-Württemberg

⁹ WOHLTMANN (2001), S. 100.

¹⁰ Eine Verfassungsklage Thüringer Gemeinden gegen das Drei-Komponenten-System wurde damit begründet, dass die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen aufgrund der genannten Abhängigkeit nicht zu gewährleisten ist. Sofern tatsächlich ein derartiges Finanzierungsdefizit vorliegt, wäre dies jedoch nicht auf das Drei-Komponenten-System, sondern auf die unzureichende Dotierung der allgemeinen Finanzzuweisungen durch das Land zurückzuführen. Vgl. HENNEKE (1999), S. 265f.

eine Ausschüttungsquote von etwa 70 v.H. an.¹¹ Zur Realisierung einer angestrebten Verteilung finden sich bei KUHN¹² die folgenden Bemerkungen: Wenn die vorgesehenen Finanzmittel nicht für einen Ausgleich der Finanzierungsdefizite mit der gewünschten Ausgleichsintensität ausreichen, kann die angestrebte Verteilung nur mittels Erhöhung der Finanzmittel oder Reduzierung der Ausschüttungsquote gesichert werden. Beides sehen die praktizierten Ausgleichssysteme (mit Ausnahme Baden-Württembergs) aber nicht vor, sondern stellen stattdessen auf eine Endogenisierung des Finanzbedarfs ab. Im Falle eines unzureichenden Ausgleichsvolumens können Finanzierungsdefizite daher nicht in dem gewünschten Maße ausgeglichen werden.

¹¹ FINANZMINISTERIUM DES LANDES BADEN-WÜRTTEMBERG (Hrsg.) (2000), S. 27.

¹² KUHN (1996), S. 671.

1 Abgrenzung der ausgleichsrelevanten Einnahmen

Die Ermittlung der Finanzkraft, d.h. einer die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune repräsentierenden Größe, stellt ähnlich wie die Bestimmung der Bedarfskomponente ein relativ aufwändiges Verfahren dar und zählt zu den zentralen Themen der Finanzausgleichsdiskussion. Zwar werden – im Gegensatz zur Bedarfsbestimmung – monetäre Werte gemessen, was eine bessere interkommunale Vergleichbarkeit suggerieren mag. Im Rahmen der Einnahmengestaltung gegebene Entscheidungsspielräume der Kommunen erfordern jedoch eine Normierung, deren Verteilungseffekte möglicherweise stärker ausfallen als diejenigen der Bedarfsermittlung.¹³

Die Erläuterung der diesbezüglichen Regelungen der Finanzausgleichssysteme (Tabelle 1-1 auf S. 15) erfolgt jeweils eingebettet in die Diskussion der beiden folgenden Grundfragen:

- Welche Einnahmen bzw. Einnahmearten einer Kommune sind bei der Bestimmung der Finanzkraft zu berücksichtigen? (1)
- Sollen die ausgewählten Einnahmen vollständig oder nur teilweise einbezogen werden? (2 und 0)

Zur Frage der Einbeziehung kommunaler Einnahmen in die Finanzkraftermittlung existiert zunächst eine verfassungsrechtliche Vorgabe, die sich mit der Einschränkung der Auswahlfreiheit beim *Länder*finanzausgleich befasst. Eine Vernachlässigung einer Einnahmeart ist demnach bei einem nicht ausgleichsrelevanten Volumen, einem örtlich relativ gleichmäßigen Aufkommen oder einem unverhältnismäßig hohen Ermittlungsaufwand hinnehmbar.¹⁴

¹³ HARDT/SCHMIDT (1998), S. 148.

¹⁴ Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24.06.1986. Dazu: LENK (1993), S. 244 ff., ESCHENBACH (1999), S. 60., siehe auch LENK 2001, S. 44 ff.

Bei der weiteren Analyse bietet sich eine Unterscheidung der Gebietskörperschaften nach ihrem kommunalen Status an, so dass eine separate Betrachtung für Gemeinden und kreisfreie Städte einerseits und für Landkreise andererseits erfolgt.

a) Gemeinden und kreisfreie Städte

Bezüglich der gemeindlichen Finanzkraftermittlung herrscht zunächst weitgehende Übereinstimmung darin, Leistungsentgelte, Krediteinnahmen, Vermögenserträge, Zuweisungen Dritter und Erwerbseinkünfte außer Acht zu lassen. Die Einbeziehung von **Gebühren und Beiträgen** verbietet sich, da diese zur Finanzierung individuell oder gruppenmäßig zurechenbarer kommunaler Leistungen nach dem kostenmäßigen Äquivalenzprinzip dienen (Kostendeckungsprinzip)¹⁵ und somit nicht zu einer Verbesserung der allgemeinen Finanzausstattung beitragen. Auch **Einnahmen aus der Kreditaufnahme** geben nicht die eigene *Leistungsfähigkeit*, sondern lediglich die *Kreditfähigkeit* (bzw. –würdigkeit) wieder.¹⁶ Als temporäres Finanzierungsinstrument mit Rückzahlungsverpflichtung stellen sie gerade ein Instrument zum Ausgleich einer *fehlenden* originären Steuerkraft dar.¹⁷ Auch **Vermögenserträge** (wie z.B. Veräußerungsgewinne oder Darlehensrückflüsse) gehen nicht mit einer Erhöhung der Leistungsfähigkeit einher, da die zugrunde liegenden Vorgänge letztlich auf früheren (ggf. bereits einbezogenen) Einnahmen basieren.¹⁸ Die Argumente gegen eine Einbeziehung von **Zuweisungen** differieren nach der kategorialen Einordnung: Eine Berücksichtigung der Schlüsselzuweisungen verbietet sich sachlogisch, da diese ja gerade auf den *Ausgleich* mangelnder Steuerkraft abzielen¹⁹ und die spätere Anrechnung eine Zuweiskürzung zur Folge hätte. Finanzkraftunabhängige Zweckzuweisungen sollen hingegen spezifische Belastungen ausgleichen und erhöhen somit nicht die kommunale Leistungsfähigkeit. Bei deren Anrechnung bestünde zudem die Gefahr, dass Gemeinden auf Zweckzuweisungen verzichten, um eine Substitution der mit einem höherem Freiheitsgrad ausgestatteten Schlüsselzuweisungen zu vermeiden,

¹⁵ Dem Hinweis von BROER (2001), S. 67, wonach im Falle einer *Kostenüberdeckung* eine Finanzkrafterhöhung eintritt, steht das Kostenüberschreitungsverbot entgegen. Vgl. BIRKE (2000), S. 158.

¹⁶ KIRCHHOF (1980), S. 716.

¹⁷ MEYER (1997), S. 394; STEINHERR/PARSCHKE (1998), S. 156.

¹⁸ BROER (2001), S. 66.

¹⁹ SCHERF (2000), S. 503.

womit das Ziel der Zweckzuweisungen konterkariert würde.²⁰ Zwar führen auch **Erwerbseinkünfte** (Unternehmensbeteiligungen, Zinseinkünfte) tatsächlich zu einer Steigerung der Leistungsfähigkeit²¹, aber der infolge der notwendigen internen Verrechnungen unangemessen hohe Erhebungsaufwand sowie die stark eingeschränkten Vergleichsmöglichkeiten sprechen gegen eine Einbeziehung²².

Im Gegensatz zu den bisher genannten Einnahmekategorien steht bei den kommunalen Steuereinnahmen die Erhöhung der Leistungsfähigkeit und damit die prinzipielle Berücksichtigung bei der Finanzkraftermittlung außer Frage. Eine Abweichung von diesem Grundsatz wird lediglich bei den **örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern** akzeptiert, deren kommunale Gestaltungsfreiheit gemäß Art. 106 Abs. 6 GG sehr weitgehend und damit der Verwaltungsaufwand für die erforderliche interkommunale Normierung des Steueraufkommens sehr hoch ist.²³ Eine Vernachlässigung scheint jedoch vor allem mit Blick auf die nachrangige quantitative Bedeutung vertretbar.²⁴ Während die Berücksichtigung der **Realsteuern** (Grund- und Gewerbesteuer) sowie des **gemeindlichen Anteils an den Gemeinschaftsteuern** (Einkommen- und Umsatzsteuer) unstrittig ist, erfordern andere Steuer- und Abgabenarten einige erläuternde Bemerkungen. Sofern die Landesgesetzgebung einen kommunalen Anteil am **Grunderwerbsteueraufkommen** vorsieht, sollte dieser aufgrund seines ausgleichsrelevanten Volumens in die Finanzkraftberechnung einbezogen werden.²⁵ Gleiches gilt für die **Spielbankabgabe** (und Troncabgabe²⁶), wobei hier das Argument einer starken regionalen Streuung hinzukommt. Vor dem Hintergrund einer weitgehenden Steuerbefreiung der Spielbanken stellt diese Abgabe einen (zumindest teilweisen) Ersatz für die Gewerbesteuer dar und sollte wie diese in die Steuerkraftberechnung einfließen.²⁷

²⁰ BROER (2001), S. 66f. Das Substitutionsverhältnis zwischen beiden Zuweisungsarten dürfte allerdings in der Regel ungleich Eins sein.

²¹ HANSMEYER/KOPS (1985), S. 48.

²² BIRKE (2000), S. 159.

²³ BROER (2001), S. 67. Hingegen leitet KIRCHHOFF (1996), S. 106f., aus der breiten Streuung des Aufkommens gerade die Forderung einer Berücksichtigung ab, die trotz der erwähnten Praktikabilitätsprobleme umzusetzen sei.

²⁴ PARSCHE/STEINHERR (1995a), S. 155; HARDT/SCHMIDT (1998), S. 148f.

²⁵ KIRCHHOFF (1985), S. 19; HARDT/SCHMIDT (1998), S. 150. Das entsprechende Steueraufkommen war z.B. in Hessen 1996 mehr als achtmal höher als das der Grundsteuer A. Vgl. BROER (2001), S. 67.

²⁶ Diese wird auf die Trinkgelder der Croupiers (Tronc) erhoben.

²⁷ HARDT/SCHMIDT (1998), S. 149. HENNEKE (1999), S. 265, bezeichnet die Berücksichtigung der Spielbankabgabe in Thüringen als geradezu vorbildlich.

Einbezogen werden sollte auch die **Konzessionsabgabe**, die ein privatrechtliches Leistungsentgelt darstellt, das Versorgungsunternehmen für die Zubilligung des Rechts der Leitungsverlegung auf kommunalen Grundstücken und Straßen an die Gemeinde zu entrichten haben²⁸. Zur Ausgleichsrelevanz und der örtlich starken Differenzierung der Einnahmen aus der Konzessionsabgabe ist nach verschiedenen gesetzlichen Regelungen auch die Normierungsmöglichkeit getreten.²⁹ Auf die Besserstellung jener Gemeinden, welche auf die Abgabenerhebung verzichten und stattdessen eine erhöhte Gewinnbeteiligung an ihren Stadtwerken *ohne Finanzkraftanrechnung* vereinnahmen, ist im Rahmen der Nivellierungsvorschriften (0) einzugehen.

Mit den in Tabelle 1-1 dargestellten Regelungen zur Auswahl der Einnahmearten entsprechen die Finanzausgleichssysteme weitgehend den finanzwissenschaftlichen Anforderungen und Vorgaben der Verfassungsrechtssprechung. Die Realsteuern und die kommunalen Anteile an den Gemeinschaftssteuern zählen ausnahmslos zu den Bestandteilen der angerechneten Finanzkraft. Gleiches gilt für den an die Kommunen weitergeleiteten Anteil der Umsatzsteuermehreinnahmen des Landes, welcher der Kompensation der Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs dient.³⁰ Entsprechend der aufgezeigten Argumentation ist zu bemängeln, dass finanzkraftabhängige Schlüsselzuweisungen in Rheinland-Pfalz (gemäß § 12 Abs. 2 LFAG RP) und dem Saarland (gemäß § 10 KFAG SL) (jeweils Schlüsselzuweisungen A) in die Finanzkraftermittlung einfließen. Nicht zu beanstanden ist hingegen die Berücksichtigung der saarländischen Sonderschlüsselzuweisungen (gemäß § 11 Abs. 2 Nr. 5 KFAG SL), die das Pendant zur o.g. Verfahrensweise bezüglich der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs darstellen. Die geforderte Einbeziehung der Spielbankabgabe

²⁸ Weitergehende Informationen sowie einen Verweis auf die entsprechenden Gesetze und Verordnungen enthält DStGB (2000).

²⁹ BROER (2001), S. 67f. An gesetzlichen Veränderungen führt der Autor die Neugestaltung der Konzessionsabgabenverordnung (1992) sowie die Aufhebung des Neuerhebungsverbot an.

³⁰ Die Lücken in Tabellenspalte 6 resultieren daraus, dass Brandenburg und das Saarland den entsprechenden Anteil im Wege des KFA verteilen, während Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen (jeweils Gleichmäßigkeitsgrundsatz) und Niedersachsen auf eine Separierung der Umsatzsteuermehreinnahmen verzichten.

Tabelle 1-1: Ermittlung der Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich

Bundesland, ggf. Unterteilung	Steuer- bzw. Finanzkraftmesszahl der Gemeinden ^a								Finanzkraft-, Steuerkraft- bzw. Umlagekraftmesszahl der Landkreise ^a					
	GrSt A	GrSt B	GewSt vor Abzug GewSt-Uml. ^b	Gemeindeanteil an der ESt	Gemeindeanteil an der USt	Weiterleitung Mehrw. USt wg. Neu-reg. FLA	Schlüsselzuw.	Spielbankabgabe	SMZ gemeindefreie Gebiete	Grund-erwerbsteuer (Landkreis)	Umlagegrundlagen	Berechnung		
												SMZ	Schlüsselzuw. kreisang. Gem.	weitere Komponenten
Spalte	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
I. gesetzlich geregelte fiktive Hebesätze bei den Realsteuern											Berücksichtigung in Höhe von v.H.			
Hebesätze											Berücksichtigung in Höhe von v.H.			
BW	195	185	290	100	80	100				100	∅	100	100	
BY	250	250	300	100/65 ^c	100	100/65 ^c			40	50	40	100	80	
HE	220	220	310	95	95	95					46	100/50 ^d	95/50 ^d	Ausgleichsbetr. nach SBG 2003
NW	192	381	403	100	100	100					32	100	100 ^e	
RP	kreisangehörige Gemeinden: 36 v.H., kreisfreie Städte: 100 v.H.								Landkreise: 64 v.H.					
	269	317	352	100	100	100	A: 100			ohne Schl.-zuw B: 100		100	ohne B1: 100	
SH ^g	260	260	310	100	100	100				100		100	100	/. FA-Umlage
TH	200	300	300	100	110	100		50		30		100	80	sonst. allg. Zuw.
II. gewogener Landesdurchschnitt der tatsächlichen Hebesätze bei den Realsteuern											Berücksichtigung in Höhe von v.H.			
v.H. d. gewogenen Landesdurchschnitts											Berücksichtigung in Höhe von v.H.			
Hebesätze											Berücksichtigung in Höhe von v.H.			
BB	100			100	100					38		100	100	
	229	343	286											
MV	100			100	100					∅		100	100	
	kreisfr. St.	254	407											
	kreisang. Gem.	233	314	288										
NI ^h	90			90	90			90	100	90 von ∅		100	90	
	<100.000 EW	284	294											
	≥ 100.000 EW	313	418	380										
SL	85		85 ^f	85	85		A: 100, Sonder-: 85			∅		100	85: B,C	/. FA-Umlage
	208	284	362 ^f											
SN	100 ^g			100	100					∅		100	100	
	kreisfr. St.	290	425											
	kreisang. Gem.	280	370	375										
ST	80			80	80	80				30		100	90	
	kreisfr. St.	198	355											
	kreisang. Gem.	221	267	260 ^b										

Der Finanzkraftberechnung [z.B. für das Ausgleichsjahr 2003] legen die Bundesländer unterschiedliche Referenzperioden zugrunde: das vorvergangene Jahr [2001] (BW, BY, BB, MV, NI, SL, ST u. TH), das zweite Halbjahr des vorvergangenen und das erste Halbjahr des vergangenen Jahres [III/2001-II/2002] (HE, NW, SH u. SN) oder das letzte Quartal des vorvergangenen und die ersten drei Quartale des vergangenen Jahres [IV/2001-III/2002] (RP).

- ^a Abweichend von dieser Einteilung Gemeinden vs. Landkreise erfolgt die Finanzkraftermittlung der kreisfreien Städte im Rahmen der separaten Teilschlüssel-masse in SH sowie der Teilmasse für Kreisaufgaben in NI nach der in den Spalten 9 bis 14 abgebildeten Methode für die Landkreise.
- ^b Der nach Zeitraum sowie neuem und altem Bundesgebiet differierende Vervielfältigerwert der Gewerbesteuerumlage sowie dessen landesspezifischer Ansatz bei der Steuerkraftermittlung ist der Anlage (Tabelle 1) zu entnehmen. Mit Ausnahme der Sonderregelungen in Bayern (gemäß Art. 4 Abs. 2 Nr. 3 FAG BY ohne Berücksichtigung der einigungsbedingten Erhöhung des Vervielfältigers) und Niedersachsen (gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 2 Anhebung des einigungsbedingten Erhöhungsanteils um 1/3) wird der in der Referenzperiode geltende Vervielfältiger in Abzug gebracht. Ohne Berücksichtigung bleibt die Gewerbesteuerumlage bislang in Sachsen-Anhalt, wo jedoch nach Auskunft des Innenministeriums eine entsprechende Korrektur ins Auge gefasst ist.
- ^c wenn Beteiligungsbeträge je Einwohner (an der Summe aus Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und der unmittelbaren Weiterleitung von Umsatzsteuererhöhungen aufgrund der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs) < 50 v.H. des Landesdurchschnitts: 65
- ^d Für Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern gilt ein ermäßigter Satz von 50.
- ^e soweit nicht zur Durchführung investiver Maßnahmen zugewiesen
- ^f Abweichend wird in den Jahren 2003 bis 2007 für die Gewerbesteuer ein gewogener Landesdurchschnitt von 427 zugrundegelegt.
- ^g abgerundet auf nächsten durch 5 teilbaren Hebesatz

Quellen: Gesetze der Bundesländer zum kommunalen Finanzausgleich; Angaben der Finanz- bzw. Innenministerien bzw. Statistischen Landesämter der Länder; eigene Berechnungen; eigene Darstellung
Stand: April 2003

Quellen: Gesetze der Bundesländer zum kommunalen Finanzausgleich, Auskünfte der zuständigen Ministerien bzw. Statistischen Ämter der Länder; Stand: April 2003.

erfolgt lediglich in Thüringen (gemäß § 10 Abs. 2 Nr. 6 ThürFAG) und Niedersachsen (gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 5 NFAG). Ein Ansatz der Konzessionsabgabe unterbleibt sogar gänzlich, obwohl sich gerade der Gesetzgeber in den beiden letztgenannten Ländern an den mit der Einbeziehung der Spielbankabgabe aufgestellten strengen Maßstäben messen lassen muss³¹. Prinzipiell wäre auch ein Abzug der Kreisumlage von der gemeindlichen Steuerkraft denkbar, wovon aber kein Bundesland Gebrauch gemacht.

b) Landkreise

Die landkreisbezogene Finanzkraftermittlung muss auf derjenigen für die Gemeinden ansetzen, da die Kreise mangels eigener Steuerquellen auf Schlüsselzuweisungen des Landes und Umlagen von den Gemeinden angewiesen sind. Maßstab muss bei diesen Gebietskörperschaften daher die Umlagekraft sein, welche sowohl die Finanzkraft als auch die erhaltenen Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden umfasst.

In Entsprechung der theoretischen Vorgaben stellt die in den Spalten 9 bis 11 der Tabelle 1-1 dargestellte Finanz- oder vielmehr Umlagekraft in allen Ländern auf die Grundlagen der Kreisumlageerhebung ab, zu deren Bestandteilen durchgängig die Steuerkraftmesszahlen und Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden zählen. Die Einbeziehung der den Landkreisen überlassenen Grunderwerbsteueranteile in Baden-Württemberg und Bayern ist systematisch richtig, wohingegen die Vernachlässigung im hessischen System zu bemängeln ist. Landesspezifische Besonderheiten stellen die Einbeziehung der Steuerkraftzahlen gemeindefreier Gebiete (Bayern und Niedersachsen) sowie der Abzug der Finanzausgleichsumlage (Schleswig-Holstein und Saarland) dar. Über die Landkreise hinaus kommt das dargestellte Verfahren in Niedersachsen und Schleswig-Holstein bezüglich bestimmter Teilmassen auch für die kreisfreien Städte zur Anwendung. Nachvollziehbar ist hierbei zumindest die niedersächsische Regelung, welche die potenzielle Beteiligungsfähigkeit der jeweiligen Stadtgemeinde an den Kosten der Aufgabenerfüllung des Stadtkreises widerspiegelt.³²

³¹ ESCHENBACH (1999), S. 60.

³² HARDT/SCHMIDT (1998), S. 155.

2 Erfassungsgrad der Einnahmen ohne Gestaltungsmöglichkeit

Nach der Auswahl der zu erfassenden Einnahmen sollte das Ziel nun darin bestehen, alle einbezogenen Einnahmekategorien im gleichen Umfang zu berücksichtigen, um etwaige Verteilungswirkungen nicht schon bei der Finanzkraftberechnung zu induzieren.³³ Erwähnung findet aber auch die Überlegung, die Steuerkraft gegenüber anderen Einnahmen wie z.B. Schlüsselzuweisungen nur beschränkt anzusetzen, um Anreize zur Pflege eigener Steuerquellen zu erhöhen.³⁴

Für eine Klassifizierung bietet sich der Grad der Einnahmenautonomie an. Zunächst sollen Einnahmen betrachtet werden, bei denen die Kommune *keinen* direkten Einfluss auf das zu erzielende Aufkommen ausüben kann.

Der Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer sollte genau wie eine eventuelle Grunderwerbsteuerbeteiligung der Kommunen oder die Spielbankabgabe mit den tatsächlichen Ist-Einnahmen angesetzt werden. Von dieser Vorgabe weicht jedoch fast die Hälfte der Bundesländer ab: Während Hessen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und das Saarland³⁵ die genannten Steuereinnahmen mit Abschlägen zwischen 5 und 20 v.H. einbeziehen, differenziert Bayern beim gemeindlichen Einkommensteueranteil³⁶ nach der Relation zum einwohnerbezogenen Landesdurchschnitt. Die Finanzkraftmessung in Thüringen hebt sich durch eine lediglich hälftige Anrechnung der Spielbankabgabe sowie einen Ansatz des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in Höhe von 110 v.H. hervor. Die letztgenannte, verfassungsrechtlich höchst fragwürdige Regelung³⁷ soll kompensieren, dass die Gemeinden auf die – anstelle einer Einführung der Gewerbesteuerumlage gewährte – Umsatzsteuerbeteiligung keine Gewerbesteuerumlage entrichten.³⁸

³³ BROER (2001), S. 68.

³⁴ PARSCHE U.A. (2001), S. 114, 235. Da die Einbeziehung finanzkraftabhängiger Schlüsselzuweisungen aus den o.g. Gründen abzulehnen ist und die saarländischen Sonderschlüsselzuweisungen wie dargelegt zur Steuerkraft zählen, stellt sich diese Entscheidung im derzeitigen KFA jedoch nicht.

³⁵ Eine Ausnahme stellt die vollständige Anrechnung der saarländischen Sonderschlüsselzuweisungen dar.

³⁶ Systematisch nachvollziehbar zählt hierzu auch der an die Gemeinden weitergeleitete Teil der Umsatzsteuermehreinnahmen.

³⁷ HENNEKE (1999), S. 266.

³⁸ THÜRINGER LANDTAG (Hrsg.) (1997), S. 10.

3 Erfassungsgrad der Einnahmen mit Gestaltungsmöglichkeit

Bei anderen Steuer- bzw. Abgabearten können die Gemeinden das erzielte Aufkommen mittels Variation von Hebesätzen beeinflussen. Bezüglich dieser Einnahmen mit kommunaler Steuerungsmöglichkeit besteht ein weitgehender Konsens, dass sich die ermittelte Finanzkraft nicht an der tatsächlichen Hebesatzpolitik, sondern an einer Normierung der Steuersätze orientieren sollte. Die Verwendung einheitlicher Nivellierungssätze verhindert eine Beeinflussung der Ausgleichsleistungen durch steuerpolitische Maßnahmen einzelner Gebietskörperschaften und verringert so die Strategieanfälligkeit des Finanzausgleichsverfahrens.³⁹ Eine Berücksichtigung der tatsächlichen Steuersätze würde außerdem den Verlust eines Teils der Einnahmenautonomie bedeuten, da sich an den lokalen Wünschen und Bedürfnissen orientierte Hebesatzveränderungen und die resultierende Anpassung der Schlüsselzuweisungen in diesem Fall teilweise kompensieren.⁴⁰

Der Pflicht zur Zahlung einer **Konzessionsabgabe** unterliegen neben rein privatwirtschaftlichen auch öffentliche Unternehmen, welche der Kommune ganz oder zum Teil gehören. Diese Konstellation könnte die Gemeinde dazu verleiten, auf die Abgabenerhebung zugunsten einer höheren (bei der Finanzkraftberechnung unberücksichtigt bleibenden) Gewinnausschüttung zu verzichten.⁴¹ Zur Vermeidung dieses strategischen Anreizes wäre ein gemeindeindividuell ermittelter Abschlag auf das Konzessionsabgabenaufkommen oder aber die Anwendung eines normierten Abgabensatzes denkbar, wobei die zweitgenannte Alternative mit der erforderlichen Freistellung des aus der Ausschüttung resultierenden Gewerbesteueraufkommens komplizierte Berechnungen nach sich ziehen würde.⁴²

³⁹ HARDT/SCHMIDT (1998), S. 150; HIDIEN (1999), S. 205.

⁴⁰ PARSCH/STEINHERR (1995a), S. 56f.

⁴¹ Aus diesem Grund fände ESCHENBACH (1999), S. 60, die Einbeziehung dieser Gewinnbeteiligungen in die Finanzkraftermittlung konsequent.

⁴² BROER (2001), S. 72-74.

Eine Beantwortung der Frage nach dem „richtigen“ Nivellierungssatz der **Realsteuern** soll anhand der folgenden Punkte erarbeitet werden:

- Erscheinen für die einzelnen Realsteuern einheitliche Nivellierungssätze für *alle* Gemeinden oder aber eine *Differenzierung* sinnvoll? (3.1)
- Wie soll das Niveau der Nivellierungssätze bestimmt werden? (3.2)
- Auf welche Weise sollte die Anpassung an eine sich im Zeitablauf verändernde Hebesatzgestaltung erfolgen? (3.3)

3.1 Einheitliche vs. differenzierte Nivellierungssätze

Mit Blick auf die relativ breite Streuung der Hebesätze wird insbesondere für die Gewerbesteuer kontrovers diskutiert, ob ein für alle Gemeinden einheitlicher Nivellierungshebesatz oder ein Verfahren der Differenzierung bzw. Staffelung vorzuziehen ist. Statt einer Würdigung als erwünschte Begleiterscheinung der kommunalen Finanzautonomie⁴³ wird die Variation der Steuersätze zumeist als Resultat unterschiedlich verteilter Hebesatzanspannungspotenziale problematisiert.

Die **Möglichkeiten der Hebesatzanspannung** hängen – zumindest bis zu einem gewissen Grade – von den Standortbedingungen einer Gemeinde ab, so dass die Steuerpotenziale unterschiedlich hoch sind.⁴⁴ Einen Einfluss auf die Standortqualität dürften die Zentralität, die Infrastruktur, der Arbeitsmarkt, die Größe des Absatzgebietes und letztlich auch der Gewerbesteuerhebesatz selbst ausüben. Eine empirische Ermittlung der standortbezogenen Unterschiede stößt aber an unüberwindbare Grenzen, da sich die Auswahl eines geeigneten Indikators der Standortqualität sehr schwierig gestaltet bzw. deren Abbildung allenfalls mit sehr komplexen, für den Finanzausgleich unbrauchbaren Indikatorensystemen gelingen kann.⁴⁵ Als möglicher Indikator wird am häufigsten die Gemeindegröße bzw. Einwohnerzahl genannt. Zwar mag der empirische Nachweis einer Korrelation dieser Größe mit dem Gewerbesteuerhebesatz zumindest für Teilbereiche gelin-

⁴³ SCHERF (2000), S. 516.

⁴⁴ HARDT/SCHMIDT (1998), S. 151.

⁴⁵ Ebd.; ähnlich: SCHERF (2000), S. 521.

gen⁴⁶, ein funktionaler Zusammenhang bzw. die hinreichende Zuverlässigkeit des Indikators wird jedoch mehrheitlich bestritten⁴⁷. Während kleinere Orte bspw. aufgrund einer guten (Verkehrs-)Infrastruktur eine hohe Standortqualität aufweisen können,⁴⁸ werden die überdurchschnittlichen Hebesätze der größeren Städte als Ausdruck höherer Bereitstellungskosten für öffentliche Güter angesehen⁴⁹. Einen besseren Indikator für die Standortqualität stellt z.B. der Gewerbesteuergrund- oder -messbetrag je Einwohner dar, welcher unterschiedliche Strukturen und hierbei insbesondere variierende Industrialisierungsgrade repräsentiert⁵⁰. Wenngleich auch dieser mit wachsender Gemeindegröße einen steigenden Verlauf aufweist, ermöglicht er dennoch keine trennscharfe Separierung in Gemeindegrößenklassen.⁵¹

Die **tatsächliche Hebesatzgestaltung** spiegelt hingegen nicht (nur) die Standortbedingungen wider, sondern kann einer Vielzahl von Einflüssen ausgesetzt sein. Ein relativ hohes Niveau an Hebesätzen kann aus Standortvorteilen (z.B. einer Vielzahl bereits angesiedelter Industrie- oder Dienstleistungsunternehmen) resultieren, aber ebenso das Ergebnis einer Schwäche der lokalen Steuergrundlagen darstellen, welche die Gemeinde zu einer starken Hebesatzanspannung zwingt, um überhaupt nennenswerte Einnahmen zur Finanzierung öffentlicher Leistungen zu erzielen.⁵² Offenbar kommt es bei der gemeindlichen Hebesatzpolitik aber auch auf Ausweichmöglichkeiten der Zensiten⁵³ und damit auf die tatsächliche oder vermeintliche Konkurrenzintensität an, was mit Hilfe einer separaten Betrachtung der einzelnen Realsteuern zu verdeutlichen ist. Bei der von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben zu entrichtenden Grundsteuer A lohnt sich aufgrund des geringen Aufkommens⁵⁴ eine starke Hebesatzanspannung zwar letztlich nicht,

⁴⁶ WOHLTMANN (2001), 105. Eine signifikante Korrelation kann hingegen BROER (2001), S. 70, mit hessischen Daten aus dem Jahr 1997 nicht bestätigen.

⁴⁷ PARSCHE/STEINHERR (1995a), S. 67-69; SCHERF (2000), S. 522; VESPER (2000), S. 38f.

⁴⁸ BROER (2001), S. 70.

⁴⁹ Ebd.; KARRENBURG/MÜNSTERMANN (2002), S. 42. Deren methodisch korrekte Berücksichtigung im KFA sollte gemäß WOHLTMANN (2001), S. 105, jedoch auf der *Bedarfsseite* erfolgen.

⁵⁰ SCHERF (2000), S. 518.

⁵¹ BROER (2001), S. 70.

⁵² Ebd.

⁵³ Als Zensit wird der Steuerpflichtige (Steuersubjekt) bezeichnet.

⁵⁴ Im Bundesdurchschnitt entfielen vom Ist-Aufkommen der Realsteuern im Jahr 2000 etwa 75 v.H. auf die Gewerbesteuer, ca. 24 v.H. auf die Grundsteuer B und lediglich knapp 1 v.H. auf die Grundsteuer A. Quelle: STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (Hrsg.) (2002), eigene Berechnungen.

dennoch können größere Städte mit „überzogenen Anforderungen“ aufgrund der Immobilität der Steuerzahler eher gewinnen. Ein Vergleich der beiden anderen, fiskalisch bedeutsameren Realsteuerarten zeigt, dass sich die größeren Städte und Gemeinden bei der Festsetzung des Gewerbesteuerhebesatzes tendenziell zurückhalten. Dieses Verhalten beruht auf der Einschätzung, dass die gemeindliche Hebesatzpolitik von vielen Betrieben zum (letzten) Anlass genommen werden könnte, ihre Standortwahl neu zu überdenken.⁵⁵ Eine auf Einnahmensteigerung abzielende Hebesatzpolitik betreiben die Gemeinden eher über die Ausschöpfung der Grundsteuer B, die auf sonstige Grundstücke erhoben wird und somit immobile Steuerobjekte belastet. Eine Steuererhöhung zieht somit keine Abwanderungsgefahren, sondern allenfalls eine verminderte Zuwanderung und Bautätigkeit nach sich.⁵⁶ Insbesondere in kleineren Gemeinden bestehen außerdem oftmals enge persönliche Verflechtungen zwischen Kommunalpolitikern und den wenigen Gewerbesteuerpflichtigen, so dass die Hebesatzfestlegung möglicherweise keinem rein ökonomischen Kalkül folgt.⁵⁷

Neben den Unsicherheiten hinsichtlich der möglichen und tatsächlichen Hebesatzanspannung führt die **Ausgestaltung einer Differenzierung** zu weiteren Problemen: Eine Staffelung führt bei Über- bzw. Unterschreiten der Grenzwerte zu erheblichen Belastungssprüngen (Sprungstellenproblematik), deren Vermeidung einen weitgehend kontinuierlichen Anstieg des Nivellierungssatzes erfordern würde. Die empirische Grundlage eines solchen Tarifs scheitert jedoch am Fehlen eines durchgängigen Zusammenhangs zwischen Hebesatz und Gemeindegröße.⁵⁸ Ergibt sich im Rahmen einer Größenstaffelung eine Gruppe mit nur wenigen Gemeinden, so wird die Bildung des gewogenen Hebesatzdurchschnitts möglicherweise durch die größte Stadt dominiert. Ein beträchtlicher Informationsverlust sowie entsprechende Verzerrungswirkungen wären die Folge.⁵⁹

⁵⁵ HARDT/SCHMIDT (1998), S. 153. Dem entgegen SCHERF (2000), S. 519-521, dass Produktionsverlagerungen viel stärker aus anderen Standortfaktoren als aus Hebesatzdifferenzen resultieren und sich allgemeine Standortnachteile *eben nicht* durch eine zurückhaltende Hebesatzpolitik kompensieren lassen.

⁵⁶ HARDT/SCHMIDT (1998), S. 151-153.

⁵⁷ SCHERF (2000), S. 521.

⁵⁸ Ebd., S. 517. Dennoch schlagen z.B. PARSCHE/STEINHERR (1995b), S. 15, für Nordrhein-Westfalen einen Schwellenwert von 25.000 Einwohnern vor.

⁵⁹ BROER (2001), S. 70, hat errechnet, dass der gewogene Durchschnitt einer hessischen Gemeindegrößenklasse mit über 100.000 Einwohnern zu knapp 70 v.H. durch die Stadt Frankfurt am Main dominiert würde.

Die Argumentation der **Befürworter einer Differenzierung** lässt sich wie folgt zusammenfassen: Neben den zwischen Gemeindegrößenklassen stark variierenden Anspannungspotenzialen berufen sie sich vor allem auf die systematischen Unterschiede in der Bemessungsgrundlage.⁶⁰ Unterschiedliche Nivellierungssätze seien auf jeden Fall dann erforderlich, wenn sämtliche Städte und Gemeinden aus einer Teilschlüsselmasse bedient werden, da hier ein unmittelbarer Vergleich von Gemeinden aller Größenordnungen erfolgt und eine systematische, gemeindestatusbezogene Über- oder Unterzeichnung der Steuereinnahmen zu befürchten ist.⁶¹ Da relevante Hebesatzunterschiede zwischen kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten vor allem bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer zu beobachten sind, wird eine Differenzierung lediglich für diese beiden Realsteuerarten gefordert.⁶² Im Zusammenspiel von einheitlichem Nivellierungssatz und den überproportionalen Steuergrundbeträgen ergeben sich bei den größeren Gemeinden nicht oder nur unvollständig erfasste Einnahmen, die eine erhebliche Verzerrung der Ausgleichswirkungen zur Folge haben. Dieser mit zunehmender Gemeindegröße eintretende „Veredelungseffekt“ hat bei einer Simulationsrechnung für Nordrhein-Westfalen bis zu 30 Veredelungspunkte mehr betragen, als die tatsächliche Einwohnergewichtung im Rahmen der Hauptansatzstaffel vorsah.⁶³ Weitere denkbare Kriterien für eine gruppenbezogene Einteilung der Nivellierungssätze stellen die Einwohnerdichte sowie die Zentralitätseinstufung bzw. -ausübung dar. Alternativ zu einer (wie auch immer gestalteten) Staffelung schlagen ZIMMERMANN/POSTLEP⁶⁴ vor, die Hälfte der aus einem überdurchschnittlichen Hebesatz resultierenden Realsteuermehreinnahmen anzurechnen und auf diese Weise deutlich geringere Differenzen zwischen tatsächlicher und berechneter Steuerkraft zuzulassen.

⁶⁰ WOHLTMANN (2001), S. 105f. Eine signifikante positive Korrelation zwischen Bemessungsgrundlage und Gemeindegröße stellen auch HARDT/SCHMIDT (1998), S. 158, und SEITZ (2002), S. 20, fest.

⁶¹ HARDT/SCHMIDT (1998), S. 153; SCHERF (2000), S. 505.

⁶² PARSCHE/STEINHERR (1995a), S. 69-74. Während im Jahr 2000 im Bundesdurchschnitt bei der Grundsteuer A kaum ein gemeindestatusbezogener Unterschied festzustellen war, überstieg der gewogene Hebesatzdurchschnitt der kreisfreien Städte denjenigen der kreisangehörigen Gemeinden bei der Grundsteuer B um 35 v.H. und bei der Gewerbesteuer um 26 v.H. Quelle: STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (Hrsg.) (2002), eigene Berechnungen.

⁶³ WOHLTMANN (2001), S. 104f.

⁶⁴ ZIMMERMANN/POSTLEP (1985), S. 7.

Vollkommene Übereinstimmung besteht in der Feststellung, dass einheitliche Nivellierungssätze offensichtlich Unterschiede der Standortqualität und Besteuerungsmöglichkeit ignorieren. Nach überwiegender Auffassung fehlt es einer empirisch abgesicherten Differenzierung jedoch an anerkannten, verlässlichen Kriterien, weshalb ein **einheitlicher Hebesatz** gefordert wird.⁶⁵ Die Festsetzung einer Staffelung der Nivellierungssätze wäre mehr als alle anderen Komponenten des kommunalen Finanzausgleichs einer politischen Gestaltung zugänglich⁶⁶, was eine (implizite) Begünstigung einzelner Gemeindegruppen befürchten ließe⁶⁷. Angesichts der aufgezeigten Schwierigkeiten bei der quantitativen Bestimmung verbleibt dem Gesetzgeber ein größerer Ermessensspielraum, den dieser eben auch durch die Entscheidung für einheitliche Hebesätze ausfüllen kann.⁶⁸

Während die bisherigen Ausführungen von einer einheitlichen Gemeindegemeinschaft ausgingen, stellt sich die Situation bei **getrennten Teilschlüsselmassen** für kreisangehörige Gemeinden einerseits und kreisfreie Städte andererseits grundsätzlich anders dar. Eine **Differenzierung** derart, dass die Nivellierungssätze für beide Gruppen *getrennt* gebildet werden, bietet sich bei dieser Konstellation nicht nur an, sondern erscheint geradezu zwingend.

Für die einzelnen Realsteuern weisen die **Finanzausgleichsregelungen der Länder** (Sp. 1-3 der Tabelle 1-1, S. 15) überwiegend einheitliche Nivellierungssätze aus. Eine Differenzierung nach dem Gemeindestatus nehmen die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt vor und setzen damit die (bei der Aufteilung der Schlüsselmasse eingeführte) Trennung zwischen kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten auch bei der Finanzkraftberechnung konsequent fort. Auf Unverständnis stößt hingegen die hessische Regelung, nach der *trotz* separater Schlüsselmassen ein gemeinsamer, lediglich auf den Hebesätzen der kreisangehörigen Gemeinden basierender Nivellierungssatz zur Anwendung kommt. Wenn innerhalb der Gruppe der kreisfreien Städte die

⁶⁵ PARSCHE/STEINHERR (1995a), S. 69; HARDT/SCHMIDT (1998), S. 153; SCHERF (2000), S. 521; VESPER (2000), S. 39.

⁶⁶ HARDT/SCHMIDT (1998), S. 153.

⁶⁷ SCHERF (2000), S. 521.

⁶⁸ JUNKERNHEINRICH/MICOSATT (1997), S. 136. Auch der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen (Urteil vom 09.07.1998) hält den Verzicht angesichts der aufgezeigten Unsicherheiten für sachlich vertretbar. Dazu auch: SCHERF (2000), S. 514f.

(real-)steuerstarken Kommunen begünstigt werden sollen, erscheinen transparentere Instrumente geeigneter. In Anlehnung an die gemeindestatusbezogene Einteilung hat sich Niedersachsen für die Abgrenzung bei 100.000 Einwohnern entschieden, wobei die Einwohnerzahlen der Gemeinden in absehbarer Zeit keinen Gruppenwechsler erwarten lassen⁶⁹ und sich die Sprungstellenproblematik in den derzeitigen Finanzausgleichssystemen somit vorerst nicht stellt⁷⁰. Angesichts der konkreten Ermittlungsvorschrift, wonach sich die anzusetzenden Grundbeträge mittels Teilung des Ist-Aufkommens durch die festgesetzten Steuersätze berechnen, wurden in bislang vier Bundesländern Regelungen für den Fall eines gemeindlichen Steuerverzichts getroffen.⁷¹

3.2 Niveaubestimmung der Nivellierungssätze

Nach der Diskussion einer möglichen Differenzierung der Nivellierungssätze sowie einer Darstellung der uneinheitlichen Vorgehensweise der Bundesländer richtet sich der Blick nun auf die konkrete Ermittlung der anzuwendenden Werte. Die Vermeidung von Willkür spricht zunächst gegen ein Verfahren, bei dem die Nivellierungssätze nach grob umrissenen Maßstäben immer wieder neu politisch festgelegt werden. Eine bessere Lösung lässt eine von vornherein exakt bestimmte und unbeeinflussbare Größe erwarten. Der Basiszeitraum der Niveaubestimmung sollte dabei der für die Finanzkraftermittlung ausschlaggebenden Referenzperiode entsprechen.

a) Gemeinden

Bei den Einnahmen der Gemeinden bietet sich als Bezugsbasis v.a. der **gewogene Landesdurchschnitt der Hebesätze** an. Während an dieser Stelle noch große Einigkeit herrscht, gehen die Ansichten bei der Frage auseinander, ob der (bei der Gewerbesteuer noch um den Umlagevervielfältiger zu bereinigende) Nivellierungssatz unter diesem Landesdurchschnitt liegen oder aber mit diesem identisch

⁶⁹ Eine Berücksichtigung dieser Tatsache fand bereits bei der Erarbeitung dieses Staffelvorschlages statt. Vgl. HARDT/SCHMIDT (1998), S. 153.

⁷⁰ Von der Anwendung einer verfassungsmäßig beanstandeten Sprungstelle bei 150.000 Einwohnern ist Rheinland-Pfalz mittlerweile abgerückt. Vgl. PARSCHE/STEINHERR (1995b), S. 13f.

⁷¹ Während Baden-Württemberg, Brandenburg und Schleswig-Holstein in diesem Fall den einwohnerbezogenen Landesdurchschnitt ansetzen, stellt Rheinland-Pfalz auf die vom Finanzamt festgesetzten Messbeträge ab. Die Einführung einer sogenannte Missbrauchsklausel plant nach einer Auskunft des dortigen Finanzministeriums auch Mecklenburg-Vorpommern für 2004.

sein sollte. Die Befürworter des letztgenannten Verfahrens heben als steuer-systematischen Vorteil heraus, dass eine Ungleichbehandlung der Realsteuern gegenüber den gemeindlichen Einkommen- und Umsatzsteuereinnahmen und damit eine implizite Gewichtung zur Umsetzung strukturpolitischer Ziele vermieden wird.⁷² So sollte die Begünstigung landwirtschaftlich geprägter Gemeinden nicht mittels unvollständiger Erfassung der Einnahmen aus der Grundsteuer A erfolgen, sondern über eine transparentere Alternative wie z.B. direkte Zuweisungen.⁷³ Die Forderung einer lediglich teilweisen Anrechnung der Realsteuereinnahmen zielt gleichfalls auf die angesprochenen Verzerrungswirkungen ab, die jedoch als Gegengewicht innerhalb eines zu „einwohnerlastig“ konzipierten Finanzausgleichs verstanden werden.⁷⁴ Eine „gewerbefreundliche Lösung“, d.h. ein Abschlag bei der Festlegung des nivellierten Gewerbesteuerhebesatzes, könnte dem Anreiz zur Stärkung der gemeindeeigenen Wirtschafts- und Steuerkraft sowie einer verstärkten Berücksichtigung der besonderen Bedarfe von Betriebsgemeinden dienen.⁷⁵ Ein *dauerhaft konstanter* relativer Vergünstigungseffekt tritt jedoch nur ein, wenn sich der prozentuale Abschlag auf den landesdurchschnittlichen Hebesatz *nach* Abzug des Vervielfältigers der Gewerbesteuerumlage bezieht.⁷⁶

Zwar findet die Erfassung der Finanzkraft unabhängig von der Höhe des normierten Hebesatzes im prozentual gleichen Umfang statt, aber Gemeinden mit höheren Steuermesszahlen bzw. -grundbeträgen realisieren bei niedrigeren Nivellierungssätzen absolut einen größeren Vorteil. Diese Begünstigung finanzstarker Kommunen ist umso höher, je niedriger der angewandte Satz (unter dem Landesdurchschnitt) liegt.⁷⁷ Die gewerbesteuerstarken Gemeinden sind aufgrund ihres höheren Hebesatzes sowie ihrer überproportionalen Bemessungsgrundlage im Vorteil (Niveaueffekt) und profitieren zudem von einem überdurchschnittlichen Anteil der Gewerbesteuerkraft an der Gesamtsteuerkraft (Struktureffekt).⁷⁸

⁷² HARDT (1988), S. 49-51; BROER (2000), S. 70; SCHERF (2000), S. 504.

⁷³ BROER (2001), S. 70.

⁷⁴ SCHERF (2000), S. 508.

⁷⁵ Ebd. Selbst bei Akzeptanz derartiger Sonderbedarfe gehört deren Abgeltung systematisch richtig auf die Bedarfsseite des KFA.

⁷⁶ SCHERF (2000), S. 509.

⁷⁷ POSTLEP (1985), S. 219; MICOSATT (1990), S. 57.

⁷⁸ Eine modellbezogene Ableitung der Ergebnisse liefert SCHERF (2000), S. 509, der auch für die Benennung der beiden Effekte verantwortlich zeichnet. Ähnlich: WOHLTMANN (2001), S. 106.

Angesichts des Verbots der Übernivellierung sowie des bereits genannten Anreizgedankens zur Pflege der gemeindlichen Steuerquellen kann diese Begünstigung bis zu einem gewissen Grad sogar angestrebt sein, woraus HARDT/ SCHMIDT⁷⁹ einen optimalen Anrechnungssatz von 90 v.H. ableiten.

Es gibt weitere dem Ausgleichsziel entgegenstehende Wirkungen einer Hebesatznormierung, welche durch einen Abschlag bei der landesdurchschnittsorientierten Normierung verstärkt werden. Die Berücksichtigung der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe führt zu dem grotesken Ergebnis, dass für die Gemeinde mit einem höheren Hebesatz eine niedrigere Gewerbesteuerkraft berechnet wird als für eine ansonsten vollkommen identische Vergleichsgemeinde. Die stärkere Reduzierung des Steuermessbetrages als Folge der höheren Hebesatzanspannung führt außerdem zu einem geringeren Betrag bei der Abführung der Gewerbesteuerumlage.⁸⁰

Ein unter dem Landesdurchschnitt liegender Ansatz tangiert auch die Finanzbeziehungen zwischen den verschiedenen kommunalen Säulen, weil mit der Unterbewertung der Realsteuern auch die Umlagegrundlagen der Kreisumlage geschmälert werden. Bei Unterstellung eines konstanten erforderlichen Umlageaufkommens ergeben sich höhere nominale Umlagesätze, was finanzpsychologisch als nachteilig erscheint.⁸¹ Die bereits aus der Nivellierung resultierende Bildung von umlagefreien Spitzen kommt den steuerstarken Gemeinden außerdem umso mehr zu Gute, je niedriger der fiktive Hebesatz ausfällt. Mit der Konterkariierung des angestrebten Ausgleichszwecks der Kreisumlage setzen sich die Verzerrungswirkungen des KFA i.e.S. somit bei den angeschlossenen Finanzsystemen fort.⁸²

Eine umfassende Würdigung der dargestellten Argumentationslinien spricht für eine möglichst realistische, d.h. vollständige Erfassung der Realsteuern, die auch mit Blick auf die Relation zu den (ebenfalls zu 100 v.H. anzusetzenden) Einkom-

⁷⁹ HARDT/SCHMIDT (1998), S. 154, stellen diese Empfehlung für Niedersachsen auf.

⁸⁰ WOHLTMANN (2001), S. 106.

⁸¹ SCHERF (2000), S. 512.

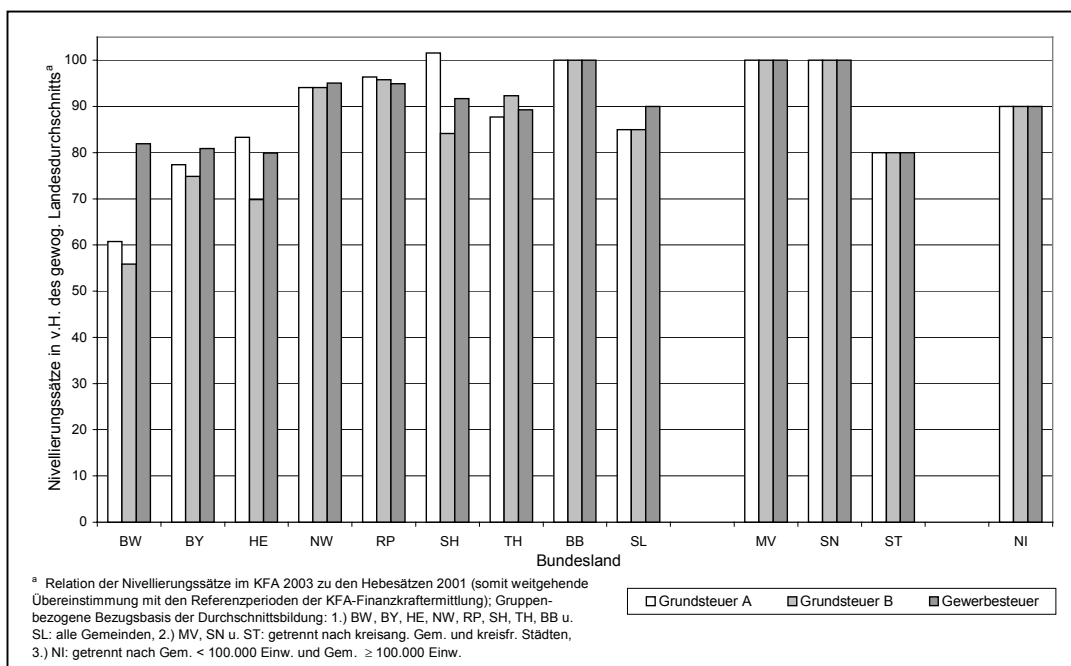
⁸² WOHLTMANN (2001), S. 107.

men- und Umsatzsteueranteilen geboten erscheint. Das Landesergebnis der gewogenen Durchschnittsbildung sollte daher ohne Modifikationen angesetzt werden.

Bei der **landesspezifischen Festlegung** des Niveaus der nivellierten Hebesätze sind gemäß Tabelle 1-1 (S. 15, Sp. 1-3) zunächst zwei verschiedene Verfahren zu konstatieren. Danach schreibt jeweils etwa die Hälfte der Länder die Nivellierungshebesätze selbst (Gruppe I) oder aber einen auf den Landesdurchschnitt anzuwendenden v.H.-Satz (Gruppe II) im Gesetz fest. Innerhalb der zweiten Gruppe kommen in Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und dem Saarland dieselben Anrechnungssätze zur Anwendung, mit denen bereits die bisher genannten Finanzkraftkomponenten einfließen. Ein aussagekräftiger Vergleich der Erfassungsgrade erfordert bei den Ländern, welche die Höhe der Normierungssätze unmittelbar in ihren Gesetzen vorgeben (I), die zusätzliche Angabe einer Relation zum jeweiligen gewogenen Landesdurchschnitt. Diese Informationen liefert die graphische Darstellung in Abbildung 3. Bei den neun Bundesländern im linken Bereich der Abbildung, welche bei den einzelnen Realsteuern auf eine Differenzierung verzichten, reicht der Erfassungsgrad von etwa 56 v.H. (Grundsteuer B in Baden-Württemberg) bis knapp über 100 v.H. (Grundsteuer A in Schleswig-Holstein). Angesichts der quantitativen Dominanz der Gewerbesteuer sind insbesondere deren Erfassungsanteile von Interesse: Sie verteilen sich relativ gleichmäßig auf Werte zwischen 80 und 100 v.H. Alle Angaben zu diesen Ländern beziehen sich auf den Landesdurchschnitt *sämtlicher* Gemeinden, so dass die effektive Anrechnung des Aufkommens der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer bei den größeren bzw. kreisfreien Städten im Durchschnitt deutlich niedriger ausfallen dürfte.⁸³ Im rechten Teil der Abbildung sind zunächst die Quoten abgebildet, die Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt separat auf kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte anwenden. Bis auf Sachsen-Anhalt (90 v.H.) erfolgt ein Ansatz in voller Höhe. Niedersachsen ermittelt die Nivellierungssätze hingegen nach Gemeindegröße (Einwohnerschwelle: 100.000) und gewährt einen Abschlag von 10 v.H.

⁸³ Siehe Fn.62.

Abbildung 3: Durchschnittliche Erfassungsanteile der Realsteuern bei der Finanzkraftermittlung im kommunalen Finanzausgleich



Quellen: STATISTISCHES BUNDESAMT (2002), eigene Darstellung; Stand: April 2003.

b) Landkreise

Entsprechend der Ausführungen für die Gemeindeebene empfiehlt sich bei den Landkreisen die Verwendung des **gewogenen Landesdurchschnitts der Kreisumlagesätze**. Während die Finanzausgleichssysteme in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und dem Saarland dieser Forderung vollständig nachkommen, erfolgt in Niedersachsen ein Abschlag in Höhe von 10 v.H. (siehe Sp. 9-11 der Tabelle 1-1 auf S. 15). Weniger akzeptabel erscheint die Regelung von sechs weiteren Bundesländern, die – unabhängig von der tatsächlichen Entwicklung der Umlagesätze – für die Berücksichtigung der Umlagegrundlagen im Gesetzestext Werte zwischen 30 v.H. (Sachsen-Anhalt) und 46 v.H. (Hessen) festschreiben. Gänzlich abzulehnen sind schließlich die Bestimmungen in Rheinland-Pfalz und in Schleswig-Holstein, wo die Umlagegrundlagen den Landkreisen in voller Höhe⁸⁴ angerechnet werden.

⁸⁴ Ausnahme: Schlüsselzuweisungen B in Rheinland-Pfalz.

3.3 Anpassung an Hebesatzveränderungen

Wenn das Niveau der Nivellierungssätze einmal bestimmt ist, stellt sich im dynamischen Kontext die Frage einer Anpassung an eine veränderte Hebesatzgestaltung. Der angestrebte Erfassungsgrad der Realsteuern sollte dabei im Zeitverlauf konsequent eingehalten werden. Da eine jährliche gesetzmäßige Neufestsetzung dem Sinn einer nachhaltigen Regelung durch ein Dauergesetz entgegensteht, bietet sich eine regelgebundene Dynamisierung der Nivellierungshebesätze an. Als Basiszeitraum für die Durchschnittsberechnung kommt z.B. das vorvergangene Jahr in Frage, wobei sich kurzfristige Schwankungen (z.B. zur Finanzierung einmalig auftretender Defizite) sehr stark auf die erfasste Finanzkraft und damit auch auf die Planbarkeit der Schlüsselzuweisungen auswirken können. Vor diesem Hintergrund wird die Normierungssatzbildung auf Basis des gleitenden Durchschnitts der letzten fünf Jahre vorgeschlagen,⁸⁵ was derzeit jedoch kein Bundesland explizit umsetzt. Die Länder mit Gewährung eines bestimmten Abschlags (Gruppe II in Tabelle 1-1 auf S. 15) nehmen allesamt Bezug auf einen (landesspezifisch definierten⁸⁶) 12-Monats-Zeitraum, der zugleich die Referenzperiode für die Finanzkraft darstellt. Aus der Gruppe mit Festlegung des konkreten Nivellierungssatzes (I) sei beispielhaft das Land Nordrhein-Westfalen herausgegriffen, wo die fiktiven Realsteuerhebesätze derzeit dem gewogenen Landesdurchschnitt des Jahres 1999 (!) abzüglich eines Abschlags von 5 v.H. entsprechen⁸⁷ und damit die geforderte zeitliche Kongruenz verletzt wird.

⁸⁵ BROER (2001), S. 72.

⁸⁶ Die detaillierten Referenzzeiträume werden in den Erläuterungen unter Tabelle 1-1 aufgelistet.

⁸⁷ INNENMINISTERIUM DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (Hrsg.) (2003).

4 Fazit

Ebenso wie von der Bestimmung des Finanzbedarfs gehen auch von der Ermittlung der Finanzkraft vielfältige (Verteilungs-)Wirkungen aus. Als Komponenten der Finanzkraft der Gemeinden sind deren Anteile am Einkommen- und Umsatzaufkommen, die Realsteuern, eine Konzessionsabgabe sowie ggf. eine Grunderwerbsteuerbeteiligung und die Spielbankabgabe einzubeziehen. Bei den Landkreisen sollten die Kreisumlage sowie die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden berücksichtigt werden. Während die kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder diese Forderung noch weitgehend erfüllen, kann die mitunter unvollständige Anrechnung der einzelnen Bestandteile nicht befriedigen. Im Sinne einer Gleichgewichtung aller Einnahmekategorien sollten *alle* Finanzkraftelemente in voller Höhe einfließen. Eine Besonderheit ergibt sich bei den Einnahmen mit Gestaltungsmöglichkeit, die sich den Kommunen vor allem bei den Realsteuern und der Kreisumlage eröffnet. Hier sollten normierte Sätze zur Anwendung kommen, die dem gewogenen Landesdurchschnitt der aus der jeweiligen Teilschlüsselmasse zu bedienenden Kommunen entsprechen. Mangels verlässlicher Kriterien ist darüber hinaus auf eine Differenzierung zu verzichten.

Literaturverzeichnis

- 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-MEYNERS, Susanne (1989): Grundmuster des kommunalen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 18 (1989) Heft 4, S. 206-210.
- BROER, Michael (2001): Die Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich. Einige Hinweise auf die zu erfassenden Einnahmearten sowie deren Umfang am Beispiel Hessens, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift, Zeitschrift für das gesamte Gemeindeabgabewesen, 50 (2001) Heft 4, S. 63-74.
- DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (DStGB) (2000): Fragen und Antworten zu Konzessionsabgaben und Konzessionsverträgen in der Elektrizitätsversorgung, Dokumentation Nr. 13, http://www.dstgb.de/index_inhalt/homepage/artikel/dokumentation/konzessionsabgabe_und_elektrizitaetsversorgung/doku13.pdf, 29.03.2003.
- ESCHENBACH, Jürgen (1999): Die Neukonzeption des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen - Neuanfang oder fortgesetzter Verfassungsbruch?, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF), 49 (1999) Heft 3 u. 4, S. 53-60 u. 80-83. .
- FINANZMINISTERIUM DES LANDES BADEN-WÜRTTEMBERG (Hrsg.) (2000): Die Gemeinden und ihre Einwohner: Die Finanzbeziehungen zwischen Land und Gemeinden, Stuttgart.
- HANSMEYER, Karl-Heinrich / KOPS, Manfred (1985): Finanzwissenschaftliche Grundsätze für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, in: HOPPE, Werner (Hrsg.), Reform des kommunalen Finanzausgleichs, Schriftenreihe des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Bd. 4, Köln u.a.O., S. 31-60.
- HARDT, Ulrike (1988): Kommunale Finanzkraft – Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich, Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 38, Frankfurt a.M.
- HARDT, Ulrike / SCHMIDT, Jörg (1998): Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Innenministeriums, Hannover, in: <http://www.niw.de>, 03.03.2003.
- HENNEKE, Hans-Günter (1999): Ausgewählte Verfassungsfragen des kommunalen Finanzausgleichs am Beispiel des ThürFAG, in: der gemeindehaushalt, 100 (1999) Heft 12, S. 265 - 269.
- HIDIEN, Jürgen W. (1999): Handbuch Länderfinanzausgleich, 1. Aufl., Baden-Baden.

- INNENMINISTERIUM DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (Hrsg.) (2003): Eckdaten zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2003, unveröffentlichte Dokumentation.
- JUNKERNHEINRICH, Martin / MICOSATT, Gerhard (1997): Reform des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen, Gutachten im Auftrag des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes und des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Bochum.
- KARREBERG, 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, Paul (1980): Der Finanzausgleich als Grundlage kommunaler Selbstverwaltung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), 95 (1980) Heft 17/18, S. 711-719.
- KIRCHHOFF, Ulrike (1996): Die rheinland-pfälzische Gemeinden im System des Finanzausgleichs, Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 77, Berlin u.a.O.
- KUHN, Thomas (1996): Mechanismen des kommunalen Finanzausgleichs, in: Das Wirtschaftsstudium (wisu), Zeitschrift für Ausbildung, Examen und Weiterbildung, 25 (1996) Heft 7, S. 666-674.
- LENK, Thomas (1993): Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs, Baden-Baden
- LENK, Thomas (2001): Aspekte des Länderfinanzausgleichs – Tarifgestaltung, Gemeindefinanzkraft, Fonds „Deutsche Einheit“, in: Hielscher, Udo/Lenk, Thomas (Hrsg.) Schriften des Instituts für Finanzen, Frankfurt am Main
- LENK, Thomas/ RUDOLPH, Hans-Joachim (2003a): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse – vertikale Verteilungsprobleme zwischen Land und Kommunen, in: Universität Leipzig, Instituts für Finanzen – Finanzwissenschaft (Hrsg.), Nr. 24.
- LENK, Thomas/ RUDOLPH, Hans-Joachim (2003b): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung des Finanzbedarfs, in: Universität Leipzig, Instituts für Finanzen – Finanzwissenschaft (Hrsg.), Nr. 25.
- MEYER, Hubert (1997): Grundstrukturen und Entwicklungen im kommunalen Finanzausgleich der neuen Bundesländer, in: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV), 7 (1997) Heft 11, S. 390-397.
- MICOSATT, Gerhard (1990): Raumwirksamkeit einer Reform des kommunalen Finanzausgleichs. Zur regionalen Inzidenz der Reformvorschläge der Expertengruppe beim Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik e.V., 4/1990, Bochum.
- PARSCHE, Rüdiger / STEINHERR, Matthias (1995a): Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen: Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, ifo Studien zur Finanzpolitik, 59, München.

- PARSCHE, Rüdiger / STEINHERR, Matthias (1995b): 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.
- POSTLEP, Rolf-Dieter (1995): Zur Berücksichtigung raumordnerischer Belange im Kommunalen Finanzausgleich, in: Informationen zur Raumentwicklung, 53 (1995) Heft 8/9, Die Reform der Kommunal Finanzen, S. 597-603.
- RUDOLPH, Hans-Joachim (2003): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland - Eine vergleichende Systematisierung und Bewertung, Diplomarbeit, Leipzig
- RUMMEL, Bernd (1999): Kommunalen Finanzausgleich in Deutschland, in: der gemeindehaushalt, 100 (1999) Heft 9, S. 193-206.
- SCHERF, Wolfgang (2000): Die Bedeutung der Nivellierungshebesätze im kommunalen Finanzausgleich, in: LÜDEKE, Reinar / SCHERF, Wolfgang / STEDEN, Werner (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaft im Dienste der Verteilungs-, Geld- und Finanzpolitik, Festschrift für Alois Oberhauser zum 70. Geburtstag, Berlin, S. 499-524.
- SEITZ, Helmut (2002): Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 899, Berlin.
- STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (Hrsg.) (2002): Statistik regional, Daten und Informationen der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Ausgabe 2002, CD-ROM.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2002): Gewerbesteuerhebesatz 2001 um 4 Prozentpunkte gesunken, Pressemitteilung vom 08.08.2002, in: <http://www.destatis.de/presse/deutsch/pm2002/p2770061.htm>, 28.03.2003.
- STEINHERR, Matthias / PARSCHE, Rüdiger (1998): Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich des Landes Rheinland-Pfalz, ifo Studien zur Finanzpolitik 66, München.
- THÜRINGER LANDTAG (Hrsg.) (1997): Gesetzentwurf der Landesregierung zum ersten Gesetz zur Änderung des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes, Drucksache 2/2366 vom 04.11.1997.
- VESPER, Dieter (2000): Kommunalfinanzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg, DIW Beiträge zur Strukturforchung, Heft 185, Berlin.
- WOHLTMANN, Matthias (2001): Systematische Mängel im System des kommunalen Finanzausgleichs. Ein Problemaufriss aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF), 51 (2001) Heft 5, S. 98-108.
- ZIMMERMANN, Horst / POSTLEP, Rolf-Dieter (1985): Probleme des kommunalen Finanzausgleichs - Überblick und Einordnung der Untersuchungsergebnisse, in: o.Hrsg., Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 159, Hannover, S. 1-13.

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 in chronologischer Reihenfolge -

Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24.06.1986, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, hrsg. von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 72 (1987), Tübingen, S. 330-436.

Urteil des Verfassungsgerichtshofes Nordrhein-Westfalen vom 09.07.1998, VerfGH 16/96 und 7/97, zitiert nach SCHERF (2000), S. 515.

**Arbeitspapiere des Instituts für Finanzen/ Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig,
Prof. Dr. Thomas Lenk (Stand 26.1.2004)**

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
25	Thomas Lenk/ Achim Rudolph	Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung des Finanzbedarfs Dezember 2003
26	Thomas Lenk/ Achim Rudolph	Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Ermittlung der Finanzkraft.
27	Thomas Lenk/ Achim Rudolph	Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft.
28	Matthias Klumpp/ Thomas Lenk	Description and Measurement of Competition in Higher Education Markets - the Example of Australia