

Lenk, Thomas; Glinka, Philipp

**Article**

## Gute Absichten, riskante Wirkung: Zur Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im bundesstaatlichen Finanzausgleich ab 2020

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Lenk, Thomas; Glinka, Philipp (2017) : Gute Absichten, riskante Wirkung: Zur Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im bundesstaatlichen Finanzausgleich ab 2020, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 70, Iss. 11, pp. 41-48

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165921>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Thomas Lenk und Philipp Glinka\*

# Gute Absichten, riskante Wirkung: Zur Berücksichtigung der Gemeinde- finanzkraft im bundesstaatlichen Finanzausgleich ab 2020

Die Gemeinden sind Bestandteile der Länder. Im bundesstaatlichen Finanzausgleich werden wesentliche Teile ihrer Einnahmen – im Begriff der Gemeindefinanzkraft – den Ländern angerechnet und somit auch kommunale Finanzkraftunterschiede dem Ausgleichssystem unterzogen. Mit der beschlossenen Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen ändert sich jedoch die konkrete Berücksichtigung kommunaler Einnahmen im Finanzausgleich zwischen den Ländern. Ab 2020 erhöht sich der Einbeziehungsgrad von derzeit 64% auf 75%. Darüber hinaus erhalten Länder mit besonders finanzkraftschwachen Kommunen im neuen Finanzausgleichssystem zusätzlich sog. Gemeindesteuerkraftzuweisungen. Die Gesamtwirkung der verschiedenen Ausgleichsinstrumente birgt bei der festgelegten parametrischen Ausgestaltung jedoch erhebliche Risiken. Denn in bestimmten Fällen kommt es zu einer Überkompensation von originären Einnahmeeffekten auf der Gemeindeebene. Das heißt, eine Erhöhung der Gemeindefinanzkraft kann für das Land zu rückläufigen Effekten auf den Ausgleichsstufen führen, die den originären Einnahmezuwachs sogar übersteigen und folglich im Gesamtsaldo einen Einnahmerückgang für das Land – einschließlich der kommunalen Ebene – bedeuten. Länder mit positiven Finanzkrafteffekten auf der Gemeindeebene hätten somit finanzielle Nachteile; negative Finanzkrafteffekte würden hingegen durch das System finanziell »belohnt« – zulasten aller anderen Länder und des Bundes. Das Wirkungsrisiko, das von dieser Systemstruktur ausgeht, wäre vermeidbar gewesen.

## DER NEUE BUNDESSTAATLICHE FINANZAUSGLEICH – EIN ERKÄMPFTER KOMPROMISS

Die Koalition im Bundestag aus Union und SPD hat sich u.a. auf eine weitreichende Änderung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen verständigt. Der Bundestag hat dem geplanten Reformpaket am 1. Juni 2017 mit den erforderlichen Mehrheiten zugestimmt. Am 2. Juni folgte die Abstimmung im Bundesrat mit gleichem Votum. Der überwiegende Teil der gefassten Regelungen wird mit dem 1. Januar 2020 wirksam. Der Neuordnung gehen eine lange Phase der Verhandlungen sowie ein schwieriger, von einem komplexen Interessengeflecht geprägter Einigungsprozess voraus. Die Konsensdetails, die nun ratifiziert wurden, zeichnen sich weitestgehend bereits im zeitlichen Vorfeld zu der parlamentarischen Umsetzung ab und sind entsprechend umfassend bewertet und kritisiert worden. Jüngstes

Beispiel ist der Band mit dem Titel »Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder in der Bundesrepublik Deutschland« (Schweisfurth und Voß 2017), der neben allgemeinen normativen und positiven Analysen finanzwirksamer Regelungen auch Beschreibungen und Bewertungen des vorgelegten Reformsystems zum bundesstaatlichen Finanzausgleich enthält.

Angesichts der zahlreichen Konfliktlinien überrascht ein wechselhafter und langwieriger Verlauf der Verhandlungen nicht. Eine Verständigung unter den Ländern auf eine gemeinsame Position gegenüber dem Bund war lange Zeit nicht abzusehen. Die Historie zeigt eine äußerst mühsame Kompromissfindung, beginnend im Jahr 2012 mit einigen parteipolitischen Positionspapieren. Im weiteren Verlauf, insbesondere ab der Jahresmitte 2014 wurden die Verhandlungen über die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen konkreter: Arbeitsgruppen wurden gebildet, Themenschwerpunkte gesetzt, Lösungsmodelle vorgelegt und wieder verworfen. Eine wesentliche Rolle spielte zunächst das sog. Schäuble-Scholz-Papier, das im Herbst 2014 vorgelegt wurde und einen ersten Versuch darstellte, die Lösungsfindung entscheidend voranzutreiben. Der Vorschlag konnte sich nicht durchsetzen. Es folgten

\* Prof. Dr. Thomas Lenk ist Prorektor für Entwicklung und Transfer der Universität Leipzig und Direktor des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management. Philipp Glinka (M.Sc.) ist dort wissenschaftlicher Mitarbeiter mit dem Forschungsschwerpunkt »Bund-Länder-Finanzbeziehungen«. Die Autoren haben die Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs durch zahlreiche Gutachten, Beiträge und Kommentare umfassend begleitet.

weitere Positionspapiere und Alternativkonzepte im Jahr 2015, u.a. von Baden-Württemberg oder vom Bundesfinanzministerium. Zudem wurde auf der Grundlage des Schäuble-Scholz-Papiers ein modifizierter Vorschlag präsentiert und wenig später ein weiteres Modell von den CDU-geführten Ländern vorgelegt. Ein vorläufiger Durchbruch in den Verhandlungen gelang den Ländern am 3. Dezember 2015, als sich die Regierungschefs aller Länder überraschend auf ein gemeinsames Kompromissmodell verständigten.<sup>1</sup> Dieses Modell wurde schließlich Bestandteil der finalen Einigung der Länder mit dem Bund.<sup>2</sup>

Im Rahmen des Reformprozesses, der inhaltlich-diskursiv bereits weit vor Beginn der politischen Beratungen einsetzte, war u.a. die Frage von gesteigertem Interesse, in welchem Maße die kommunale Finanzkraft im künftigen Finanzausgleich zwischen den Ländern einbezogen, d.h. der Finanzkraft der Länder angerechnet werden soll. Der konkrete Grad der Einbeziehung kommunaler Steuereinnahmen und folglich der Berücksichtigung kommunaler Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern wirkt sich unmittelbar auf die Höhe des erforderlichen Ausgleichsvolumens aus und ist für die Länder und den Bund von hoher finanzieller Bedeutung.

#### KOMMUNALE STEUEREINNAHMEN IM BUNDES-STAATLICHEN FINANZAUSGLEICH – HISTORISCHE UND GEGENWÄRTIGE REGELUNGEN

Die finanziellen Verflechtungen zwischen der Landes- und der kommunalen Ebene sind weitreichend. Diese Sachlage folgt einer zweigliedrig angelegten Staatsstruktur, die den Kommunen zwar das Recht auf Selbstverwaltung zusichert, sie jedoch zugleich als staatsorganisatorischen Bestandteil der Länder definiert. Sowohl bei der verfassungsrechtlichen Verteilung der Aufgaben als auch bei der Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern ist dieses Verständnis vom Status der Kommunen der Verfassung inhärent (vgl. Wieland 2015, S. 23 f.). Eine eigene staatliche Ebene neben Bund und Ländern sind die Kommunen folglich nicht, wenngleich sie wesentliche Funktionen in der staatlichen Aufgabenerfüllung wahrnehmen.

Ihr verfassungsrechtlicher Charakter als Bestandteil der Länder findet an verschiedenen Stellen des Grundgesetzes explizit wie implizit seinen Ausdruck, in Bezug auf finanzpolitische Aspekte etwa in Art. 106 Abs. 9 GG: »Als Einnahmen und Ausgaben der Länder ... gelten auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gemeindeverbände).« Zudem impliziert Art. 106 Abs. 7 GG die Pflicht der Länder, einen landesinternen kommunalen Finanzausgleich zu implementieren und selbstständig zu regeln. Finanzielle Interdependenzen

zwischen beiden Ebenen äußern sich schließlich in einer umfassenden Umlage- und vor allem Zuweisungspraxis – innerhalb und außerhalb der kommunalen Finanzausgleichsgesetze.<sup>3</sup> Eine Berücksichtigung kommunaler Einnahmen im bundesstaatlichen Finanzausgleich, der vertikal zwischen Bund und Ländergemeinschaft sowie horizontal zwischen den einzelnen Ländern erfolgt, erscheint angesichts dieser rechtlichen und finanziellen Verbundenheit beider Ebenen grundsätzlich angemessen. Folgerichtig setzt die Finanzverfassung den hierfür maßgebenden Rahmen: Art. 107 Abs. II Satz 1 GG fordert, dass beim Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder »... Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen ...« seien. Ein grundsätzliches Berücksichtigungsgebot lässt sich daraus zweifelsfrei ableiten.

Bei der Frage, in welchem Maße kommunale Einnahmen im Bund-Länder-Finanzausgleich berücksichtigt werden sollen, lässt die Verfassung jedoch einen nicht unerheblichen Interpretations- und Gestaltungsspielraum. Politisch wurde sie bereits im Rahmen früherer Reformen umfassend erörtert. Die gesetzlichen Lösungen waren in der Geschichte der Bundesrepublik durchaus verschieden. Das Finanzausgleichsgesetz 1955<sup>4</sup> sah in § 5 Abs. 5 eine Herabsetzung der Gemeindesteuerkraft auf 50% vor. Eine höhere Einbeziehung erfolgte erst durch das seit 2005 geltende Finanzausgleichsgesetz<sup>5</sup>, das mit wenigen Änderungen der Erstfassung bis heute wirksam ist. Demnach werden alle ausgleichserheblichen<sup>6</sup> kommunalen Steuereinnahmen derzeit gleichermaßen zu 64% in den Länderfinanzausgleich (und bei der Berechnung der anschließenden allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen) einbezogen. Die gesetzliche Grundlage hierfür ist § 8 Abs. 3 FAG. Zusätzlich erhalten die neuen Länder (einschließlich Berlin) nach § 11 Abs. 3 FAG bis zum Jahr 2019 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ), die u.a. zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft zur Verfügung gestellt werden.<sup>7</sup> Die Erforderlichkeit dieser zusätzlichen Mittel erwächst erkennbar und unmittelbar aus der unvollständigen Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft im Länderfinanzausgleich. So bemerkte die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zu den Fortschrittsberichten »Aufbau Ost«: »Da die kommunale Finanzkraft nicht vollständig in den Länderfinanzausgleich einbezogen wurde, hatte der Gesetzgeber die Notwendigkeit eines gesonderten Ausgleichs gesehen und den Weg über die

<sup>3</sup> Für einen Überblick über die verschiedenen Zuweisungskanäle und -formen siehe u.a. Lenk und Hesse (2015, S. 71 ff.).

<sup>4</sup> Gesetz über den Finanzausgleich unter den Ländern (Länderfinanzausgleichsgesetz) vom 27. April 1955 (BGBl. I S. 199).

<sup>5</sup> Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956).

<sup>6</sup> Hierzu gehören nach § 8 FAG die Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer und der Einkommensteuer sowie die Steuerkraftzahlen der Grundsteuern und der Gewerbesteuer, vermindert um die geleistete Gewerbesteuerumlage.

<sup>7</sup> Die Mittel sind Bestandteil des Solidarpakts II, der den wirtschaftlichen, infrastrukturellen und finanziellen Aufholprozess der ost-deutschen Länder zwischen 2005 und 2019 unterstützen soll.

<sup>1</sup> Für weitere Details zum Einigungsprozess der Länder siehe Buscher (2016).

<sup>2</sup> Für eine umfassende Bewertung des neuen Finanzausgleichsmodells durch die Autoren siehe Lenk, Glinka und Rottmann (2017) sowie Lenk und Glinka (2016).

den Länderfinanzausgleich ergänzenden SoBEZ auch zum Zwecke eines Ausgleichs unterproportionaler kommunaler Finanzkraft beschränkt. Die Gewährung von SoBEZ zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft erfolgt damit ersatzweise für die nicht vollständige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich. Sie wäre bei vollständiger Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in die Bemessungsgrundlage des Finanzausgleichs und einer weniger massiven kommunalen Finanzschwäche der neuen Länder nicht erforderlich.« (Bundesministerium der Finanzen 2010, S. 7)

Eine Herabsetzung der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich – zunächst unabhängig von ihrer konkreten Höhe – findet ihre ideelle Grundlage im sogenannten »Werbungskostenargument«. Dieses Argument erschließt sich aus einer von Popitz dargelegten Kausalität zwischen den Lasten und den Besteuerungsmöglichkeiten einer Gemeinde. Demnach werden Teile der kommunalen Einnahmen für bestimmte Ausgaben, etwa für Infrastrukturinvestitionen, eingesetzt, die eine Entstehung oder Erweiterung von künftigen Besteuerungsobjekten erst ermöglichen oder fördern (vgl. Popitz 1932, S. 114 ff.). Dieser innere Zusammenhang zwischen kommunalen Ausgaben, die nicht für die allgemeine Aufgabenerfüllung verwendet werden, und dem künftigen Besteuerungsobjekt wurde i.d.R. als Anlass und Rechtfertigung für den Abschlag von der Gemeindefinanzkraft angeführt.

In umfassender Weise hat sich das Bundesverfassungsgericht mit der Herabsetzung der Gemeindefinanzkraft befasst. Das Gericht befand 1992: »*Mithin lässt sich Art. 107 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 GG für die Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft ein Reduzierungsgebot nicht entnehmen; vielmehr weist die Vorschrift darauf hin, dass die kommunale Finanzkraft grundsätzlich, d.h. sofern dem nicht besondere Gründe entgegenstehen, voll einzubeziehen ist.*«<sup>8</sup> Die vom Gesetzgeber getroffene Abschlagsregelung (seinerzeit noch i.H.v. 50%) sei jedoch nicht verfassungswidrig: »*Die Bemessung dieses Abschlags einheitlich mit 50 v.H. für Grundsteuern und Gewerbesteuer hält sich noch in den Grenzen des Vertretbaren.*«<sup>9</sup> Die Kürzung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer<sup>10</sup> sei »*zwar nicht aus den vorstehend genannten Gründen, wohl aber als pauschale Berücksichtigung des gemeindlichen Finanzbedarfs [zu] rechtfertigen.*« Es sei nach Auffassung des Gerichts jedoch nicht zu beanstanden, »... *wenn der Gesetzgeber auch eine pauschale Form der Bedarfsberücksichtigung in Anknüpfung an die Einnahmen aus dem gemeindlichen Einkommensteueranteil wählt, solange nicht hinreichende und zuverlässige Kriterien zur Bestimmung des Finanzbedarfs der Gemeinden entwickelt sind, die eine Pauschalierung dieser Art und Höhe nicht mehr als vertretbar erscheinen lassen.*«<sup>11</sup> Darüber hinaus erteilte

das Gericht dem Gesetzgeber einen umfassenden Prüfauftrag: »*Diese Prüfung hat sich zum einen darauf zu erstrecken, wie weit die ... zugrunde gelegten Kriterien angesichts der heutigen Verhältnisse noch tragfähig sind oder einer Modifizierung oder Fortentwicklung bedürfen, zum anderen darauf, ob und inwieweit andere strukturelle Merkmale, wie etwa Deglomerationsnachteile, die Zahl der Arbeitslosen, der Anteil von alten Menschen und Kindern sowie von Sozialhilfeempfängern geeignet sind, zu einem abstrakten Mehrbedarf bei der Erledigung der Aufgaben zu führen.*« Die entsprechenden Regelungen im Finanzausgleichsgesetz seien »... *je nach den Ergebnissen ... neu zu fassen.*«<sup>12</sup> Eine weitere Beurteilung der Regelungen durch das Bundesverfassungsgericht erfolgte 1999, mit der das Gericht u.a. seinen Prüfauftrag hinsichtlich der Berücksichtigung von Finanzkraft und Finanzbedarf der Kommunen erneuerte – insbesondere deshalb, »*weil sich das System der Gemeindefinanzen gegenüber dem Jahr 1992 entscheidend geändert habe.*«<sup>13</sup>

Nach der semantischen Logik der nunmehr geltenden Gesetzgebung handelt es sich beim Abschlag von der Gemeindefinanzkraft um eine Form der Berücksichtigung von kommunalen Finanz- und abstrakten Mehrbedarfen. § 8 Abs. 4 MaßStG<sup>14</sup> – mit der Entwicklung eines Maßstäbengesetzes wurde der Gesetzgeber vom Bundesverfassungsgericht 1999 beauftragt<sup>15</sup> – fordert erkennbar anlehnend an die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung: »*Sofern eine umfassende Abbildung des kommunalen Finanzbedarfs ... nicht möglich ist, muss dem insoweit nicht berücksichtigten abstrakten Mehrbedarf durch einen Abschlag von den ... ausgleichserheblichen Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände Rechnung getragen werden.*« Grundsätzlich wird die Einwohnerzahl als zentrales Bedarfskriterium herangezogen. Eine Modifizierung aufgrund abstrakter Mehrbedarfe beschränkt sich für die Gemeindeebene auf die Stadtstaaten sowie drei dünnbesiedelte Länder in Ostdeutschland.<sup>16</sup> Das erkennbare Hauptvehikel zur kommunalen Bedarfsberücksichtigung im bundesstaatlichen Finanzausgleich ist die Herabsetzung der kommunalen Finanzkraft. Weil zuverlässige und objektivierbare Indikatoren zur präzisen Quantifizierung des Finanzbedarfs – ihnen wird durch das Maßstäbengesetz Vorrang eingeräumt – noch

<sup>12</sup> BVerfGE 86, 148, Rd.-Nr. 267.

<sup>13</sup> BVerfGE 101, 158, Rd.-Nr. 260.

<sup>14</sup> Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (BGBl. I S. 2302).

<sup>15</sup> Vgl. BVerfGE 101, 158, Rd.-Nr. 304.

<sup>16</sup> Diesen Ländern werden auf der Gemeindeebene (bzw. den Stadtstaaten auch auf der Länderebene) abstrakte Mehrbedarfe aufgrund von strukturellen Eigenarten zuerkannt, indem ihre Einwohnerzahlen höher gewichtet werden (Berlin, Hamburg und Bremen jeweils mit dem Faktor 1,35; Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt mit den Faktoren 1,05, 1,03 sowie 1,02). Die Begründung dieser »Einwohnerveredelungen« stützt sich im Falle der Stadtstaaten auf das sog. Brechtsche Gesetz, nachdem mit zunehmender Agglomeration auch die Ausgaben pro Kopf ansteigen, sowie im Falle der dünnbesiedelten Länder auf die überdurchschnittlich hohen Kosten der Leistungsbereitstellung über große Flächen bei verhältnismäßig geringer Bevölkerungsdichte.

<sup>8</sup> BVerfGE 86, 148, Rd.-Nr. 221.

<sup>9</sup> BVerfGE 86, 148, Rd.-Nr. 255.

<sup>10</sup> Eine kommunale Beteiligung am Umsatzsteueraufkommen erfolgte erst ab 1998.

<sup>11</sup> BVerfGE 86, 148, Rd.-Nr. 259.

immer nicht vorliegen, wird bis heute auf einen »Ersatz«, nämlich pauschale und für alle Länder gleichartige Lösungen abgestellt.<sup>17</sup> Das fortwährende Fehlen einer nachvollziehbaren empirischen und differenzierenden Grundlage führt jedoch auch dazu, dass der konkret gewählte Abschlag von der Gemeindefinanzkraft stets und wesentlich im politischen Ermessen liegt und das Ergebnis eines Kompromisses aus unterschiedlichen Interessen, aber ohne hinreichende sachliche Fundierung ist.

### **DAS SACHLICHE GEBOT DER VOLLSTÄNDIGEN EINBEZIEHUNG DER GEMEINDEFINANZKRAFT**

In der Wissenschaft besteht (mittlerweile) hingegen weitgehender Konsens darüber, dass nur eine vollständige Einbeziehung der ausgleichserheblichen kommunalen Steuereinnahmen im Bund-Länder-Finanzausgleich sachlich angemessen ist.<sup>18</sup> Dies hat verschiedene Gründe. Zum einen ist das Werbungskostenargument nur wenig überzeugend. Seine Gültigkeit setzt voraus, dass die Gemeinden zu einer zielgenauen Beeinflussung ihrer eigenen Finanzkraft weitgehend in der Lage sind. Tatsächlich zeigt sich jedoch, dass die kommunale Einnahmenentwicklung insbesondere von für die einzelne Gemeinde externen und überregionalen Faktoren beeinflusst wird. Selbst wenn dem Werbungskostenargument weiterhin gefolgt wird, erscheinen die in der bisherigen Finanzausgleichsgestaltung durch den Gesetzgeber gewählten Abschläge als unangemessen deutlich (vgl. Lenk, Glinka und Sunder 2015, S. 58 ff.). Während sich eine Wechselbeziehung zwischen Lasten und Besteuerungsobjekt bei den Realsteuern argumentativ aber noch grundsätzlich nachvollziehen lässt, entbehrt ein gleich hoher Abschlag von den kommunalen Einnahmen aus der Umsatzsteuer und der Einkommensteuer jeder Grundlage.

Vieles spricht dafür, auf eine Herabsetzung der Gemeindefinanzkraft gänzlich zu verzichten. Folgt man nämlich der beschriebenen verfassungsrechtlichen Logik, nach der die Kommunen Bestandteile der Länder sind, wäre eine Ungleichbehandlung von Landes- und Gemeindesteuereinnahmen ein offener, sachlich nicht zu erklärender Widerspruch mit verzerrenden Folgewirkungen. Dieser zunächst ideell-intuitiv hergeleitete Befund konkretisiert sich mit Blick auf die Verantwortlichkeit der Länder für eine adäquate Finanzausstattung der Kommunen. Eine solche Gewährleistungspflicht ergibt sich daraus, dass Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG den Kommunen zwar finanzielle Eigenverantwortung garantiert, die Möglichkeit der Erschließung eigener Finanzquellen durch die Kommunen selbst

jedoch stark limitiert ist. Das begrenzt die Fähigkeit der Gemeinden, sowohl ihre Selbstverwaltung als auch ihre finanzielle Eigenverantwortung – beides besitzt in der Bundesrepublik Verfassungsrang – bei einem Mangel an finanziellen Mitteln selbst aufrechtzuerhalten. Auch wenn eine Pflicht der Länder, für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen zu sorgen, durch die Verfassung nur sehr vage und implizit umschrieben wird, entspricht sie der vorherrschenden Fachmeinung und ist durch die Rechtsprechung allgemein anerkannt (vgl. Koriath und Müller 2016, S. 398 f. sowie Lange 2015, S. 8 ff.).

Für die Länder ergeben sich aus dieser Pflicht unterschiedlich hohe Belastungen. In Abhängigkeit von der Finanzkraft ihrer kommunalen Ebene verbleiben ihnen mehr oder weniger finanzielle Mittel zur Aufgabenerfüllung im eigenen Haushalt. Werden vor dem Hintergrund der beschriebenen Gewährleistungspflicht zwei Länder miteinander verglichen, die sich bei sonst gleichen Bedingungen und Merkmalen nur in der Finanzausstattung ihrer Kommunen unterscheiden, ist das Land mit den schwächeren Kommunen im Nachteil – je stärker die Herabsetzung der Gemeindefinanzkraft im bundesstaatlichen Finanzausgleich ist, desto unvollständiger wird dieser Nachteil durch das Ausgleichssystem berücksichtigt und entsprechend korrigiert.

Ähnliche Folgerungen müssen mit Blick auf die Heterogenität der Länder hinsichtlich ihrer Kommunalisierungsgrade<sup>19</sup> gezogen werden. Wird ein grundsätzlich gleicher Bestand an zu erbringenden öffentlichen Aufgaben unterschiedlich zwischen der Landes- und der kommunalen Ebene aufgeteilt, ergeben sich daraus entsprechend verschiedene Erfordernisse bei der Verteilung der Einnahmen zwischen den Ebenen. Wird unterstellt, dass die Einnahmenverteilung grundsätzlich der Aufgaben- und Ausgabenverteilung folgt und das Prinzip der Entscheidungskonnexität<sup>20</sup> in den Landesverfassungen stärker verankert ist als im Bund-Länder-Verhältnis, wird ein Land mit einem hohen Kommunalisierungsgrad seine kommunale Ebene stärker mit finanziellen Mitteln ausstatten müssen als ein weniger kommunalisiertes Land. Ist der Kommunalisierungsgrad hingegen in zwei Ländern gleich, ist das Land im Vorteil, dessen Kommunen originär finanzstärker sind.

Soll eine Gleichbehandlung aller Länder im Finanzausgleichssystem trotz bestehender Heterogenitäten in Bezug auf die landesinterne Verteilung von Aufgaben, finanziellen Lasten und Einnahmen zwischen Landes- und kommunaler Ebene sichergestellt sein, muss die innerhalb des Landes insgesamt zur Verfügung ste-

<sup>17</sup> U. a. weist Rensch (2014) auf die Schwierigkeit der kommunalen Bedarfsbestimmung hin und gibt zugleich Anregungen für eine stärker differenzierende Lösung.

<sup>18</sup> Neben den Gutachtenergebnissen von Lenk, Glinka und Sunder sowie Wieland siehe u. a. auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014, S. 329 f.), Deutsche Bundesbank (2014, S. 49 ff.).

<sup>19</sup> Der Kommunalisierungsgrad gibt den Anteil kommunaler Ausgaben an der (um Zinsausgaben und Zahlungen an den öffentlichen Bereich bereinigten) Summe aus kommunalen und Landesausgaben an. Er kann als Indiz für die Bedeutung der kommunalen Ebene bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben innerhalb eines Landes herangezogen werden.

<sup>20</sup> Auch Gesetzgebungskonnexität: Finanzwirtschaftliches Gebot, nachdem einer Übertragung von Aufgaben auch ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die Mehrbelastungen folgen muss.

hende Finanzmasse, d.h. die Summe aus Landes- und Gemeindefinanzkraft, vollständig einbezogen werden (siehe auch Lenk und Glinka 2015). Dies lässt sich mit einer Herabsetzung der Gemeindefinanzkraft – unabhängig vom konkreten Ausmaß – nicht vereinbaren.

**MODIFIZIERUNGEN BEI DER BERÜCKSICHTIGUNG DER GEMEINDEFINANZKRAFT DURCH DAS NEUE FINANZAUSGLEICHSSYSTEM**

Mit dem neuen Finanzausgleichssystem, das ab dem Jahr 2020 gelten wird, kommt es zu einer veränderten Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft. Deren Einbeziehung erfolgt im Reformsystem zu 75% und ist folglich 11 Prozentpunkte höher als im Status quo. Dennoch bleiben 25% der kommunalen Finanzkraft unberücksichtigt und werden den systemischen Ausgleichsmechanismen (d.h. der horizontalen Ausgleichsstufe und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen) nicht unterzogen. Zugleich wird mit den sog. Gemeindesteuerkraftzuweisungen ein gänzlich neues Instrument geschaffen, das besonders stark ausgeprägte kommunale Finanzkraftschwächen zusätzlich durch Bundesmittel ausgleichen soll. Die verfassungsrechtliche Grundlage für dieses Instrument ist der neue Art. 107 Abs. 2 GG.<sup>21</sup> Darin heißt es: »Das Gesetz kann auch bestimmen, dass der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt. Zuweisungen können ... auch solchen leistungsschwachen Ländern gewährt werden, deren Gemeinden (Gemeindeverbände) eine besonders geringe Steuerkraft aufweisen (Gemeindesteuerkraftzuweisungen) ...« Die einzelgesetzliche Konkretisierung ist § 11 Abs. 5 des neuen Finanzausgleichsgesetzes.<sup>22</sup> Demnach erhalten leistungsschwache Länder Bundesergänzungszuweisungen, deren originäre, also vor Finanzausgleich bestehende kommunale Finanzkraft geringer ist als 80% des Durchschnitts. Die Lücke bis zu diesem Wert wird zu 53,5% geschlossen. Damit bestehen im neuen Finanzausgleichssystem zwei parallele und dynamische<sup>23</sup> Ausgleichskanäle, die jeweils kommunale Finanzkraftschwächen berücksichtigen: zum einen der horizontale Finanzausgleich sowie die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, zum anderen die Gemeinde-

steuerkraftzuweisungen. Beide Kanäle beziehen sich auf die originären ausgleichserheblichen kommunalen Steuereinnahmen.

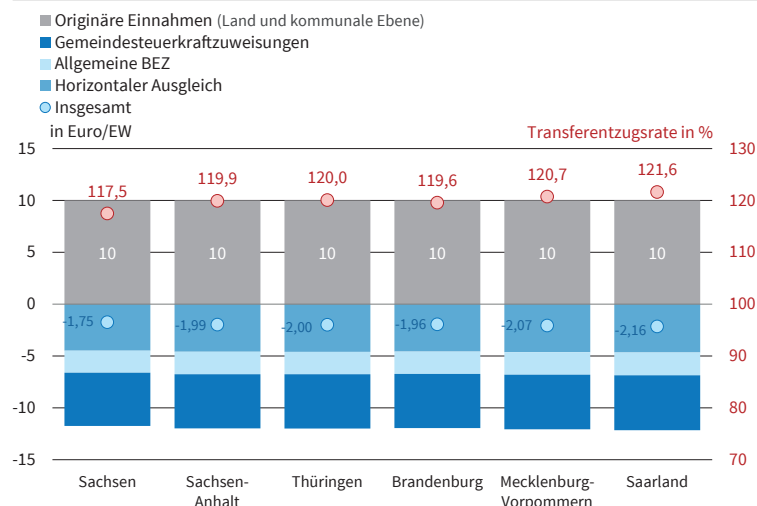
**DAS FINANZIELLE WIRKUNGSPOTENZIAL DER NEUEN DUALISTISCHEN GEMEINDEFINANZKRAFTBERÜCKSICHTIGUNG**

Eine möglichst umfassende Berücksichtigung der kommunalen Steuereinnahmen erscheint hinsichtlich der beschriebenen verfassungsrechtlichen und finanzpolitischen Gegebenheiten und dem konkreten Verhältnis zwischen Ländern und Kommunen sachlich geboten. Deshalb muss eine Ausweitung der regelgebundenen Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft zunächst positiv bewertet werden. Allerdings birgt das vorgelegte neue Gesamtkonstrukt auch Risiken. Im Konkreten kann das Zusammenwirken von horizontalem Ausgleich, allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und Gemeindesteuerkraftzuweisungen zu besonders negativen Anreizen führen, die kommunale Finanzkraft aus eigener Kraft zu erhöhen. Dies wird deutlich, wenn originäre Einnahmeneffekte auf der Gemeindeebene mit den Anschlusseffekten auf den Ausgleichsstufen des neuen Finanzausgleichssystems saldiert werden.

Nach der aktuellen Steuerschätzung<sup>24</sup> werden im Jahr 2020, wenn das neue Finanzausgleichsgesetz erstmals wirksam sein wird, alle ostdeutschen Flächenländer sowie das Saarland Empfänger von Gemeindesteuerkraftzuweisungen sein. Fällt die Gemeindefinanzkraft für eines dieser Länder bei sonst gleich bleibenden Bedingungen höher aus als derzeit geschätzt, kommt es insgesamt zu einem Einnahmerückgang. Dies sei in Abbildung 1 illustriert. Hier wird unterstellt, dass die ausgleichserheblichen Gemeindefinanzkraften um jeweils 10 Euro/EW höher ausfallen als

<sup>24</sup> Steuerschätzung vom Mai 2017.

Abb. 1  
Effekte bei einer Erhöhung der Gemeindefinanzkraft i.H.v. 10 Euro/EW, 2020  
Landes- und kommunale Ebene



Quelle: Datengrundlage: Steuerschätzung Mai 2017; Berechnung der Autoren.

© Ifo Institut

<sup>21</sup> Vgl. Bundesregierung (2017a, S. 8). Zum Redaktionsschluss dieses Beitrags noch nicht ratifiziert.

<sup>22</sup> Vgl. Bundesregierung (2017b, S. 22). Zum Redaktionsschluss dieses Beitrags noch nicht ratifiziert.

<sup>23</sup> Die Dynamik bezieht sich darauf, dass beide Instrumente finanzkraftabhängig und ihrem Volumen nach folglich beweglich sind. Dies steht im Gegensatz zu Festbeträgen.

nach der aktuellen Steuerschätzung. Daraufhin kommt es zu sichtbar rückläufigen Effekten auf den Ausgleichsstufen des Finanzausgleichssystems. In der Summe wird die zusätzliche Einnahmenerhöhung nicht nur vollständig abgeschöpft, sondern die Einnahmen, die der Landes- und kommunalen Ebene insgesamt zur Verfügung stehen, reduzieren sich sogar darüber hinaus. Je nach betrachtetem Land werden zwischen 117,5% (Sachsen) und 121,6% (Saarland) der originären Finanzkrafterhöhung abgeschöpft. Dem jeweiligen Land verbleiben also insgesamt weniger Mittel als im Vergleichsfall ohne die originäre Finanzkrafthö-<sup>25</sup> Gleiches gilt spiegelbildlich für den Fall einer originären Einnahmenreduzierung. Würde die Gemeindefinanzkraft im Jahr 2020 in einem der betrachteten Länder geringer ausfallen als derzeit geschätzt, während sich die Werte aller anderen Länder nicht ändern, hätte das einzelne Land finanzielle Vorteile, was über die verschiedenen Ausgleichsmechanismen zulasten der Ländergesamtheit und des Bundes ginge.

Eine solche Erhöhung der Gemeindefinanzkraft – der Ausgangsimpuls der Betrachtung – ist auf verschiedenen Wegen möglich. Zu beachten ist, dass die in Abbildung 1 dargestellten Berechnungen einer Ceteris-paribus-Annahme unterliegen, d.h. nur die Gemeindefinanzkraft des jeweils betrachteten Landes sich ändert; alle weiteren Bedingungen bleiben hingegen konstant, hierzu zählt die Finanzkraft des Landes sowie die Finanzkraft aller weiteren Länder und ihrer Kommunen.

Mit den Gemeindeanteilen an der Lohn- und der veranlagten Einkommensteuer, der Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge (im Folgenden: Abgeltungsteuer) sowie der Umsatzsteuer werden die Kommunen jedoch an wichtigen Steuerquellen beteiligt, die dem Bund, den Ländern und der kommunalen Ebene gemeinschaftlich zustehen.<sup>26</sup> Eine Erhöhung der Gemeindefinanzkraft aufgrund von Mehreinnahmen aus diesen Verbundsteuern würde folglich auch mit

einer Erhöhung der Landesfinanzkraft einhergehen. Bei der Umsatzsteuer sind die Verflechtungen noch komplexer. Aufgrund der vom örtlichen Aufkommen abweichenden Zuordnungskriterien auf der Landes- und der Gemeindeebene wäre eine Erhöhung der kommunalen Einnahmen aus der Umsatzsteuer in einem Land mit Mehreinnahmen der Landesebene, aller weiteren Länder und deren Kommunen verbunden. Diese Effekte müssen bei der Berechnung der Transferentzugsraten, die sich jeweils auf die Mehreinnahmen der Landes- und der kommunalen Ebene beziehen, berücksichtigt werden. Zudem ist die Landesebene an den Gewerbesteuereinnahmen der Gemeinden über eine Umlage beteiligt.

Die in Abbildung 1 dargestellten Transferentzugsraten werden durch die folgende Tabelle noch einmal differenziert nach den jeweiligen Steuerarten ausgewiesen, die Bestandteil der Gemeindefinanzkraft sind. Die Berechnungen stellen wieder – auf der Grundlage des Jahres 2020 – die Transferentzugsraten dar, die sich für ein Land bei einer Erhöhung der Gemeindefinanzkraft von 10 Euro/EW ergeben. Dabei wird unterstellt, dass diese Erhöhung ausschließlich von der jeweils betrachteten Steuerart ausgeht und alle weiteren Steuern in ihrem Aufkommen konstant bleiben.

Es zeigen sich nun erhebliche Unterschiede zwischen den Steuerarten. Auffallend ist, dass Transferentzugsraten von über 100% ausschließlich im Bereich der ausgleichserheblichen Gemeindesteuern entstehen, d.h. bei einer Erhöhung der Steuerkraftzahlen für die Grundsteuern sowie die Gewerbesteuer auftreten. Aufgrund der Gewerbesteuerumlage, die Bund und Länder an den Gewerbesteuereinnahmen der Kommunen beteiligt, fallen die Werte hier etwas geringer aus als bei einer Erhöhung der Grundsteuerkraft; es kommt dennoch erkennbar zu einer Überkompensation des finanziellen Ursprungseffekts.

Weniger deutliche Effekte sind im Bereich der Gemeinschaftssteuern zu verzeichnen. Mehreinnahmen für die Kommunen ergeben sich hierbei aus dem kommunalen Anteil am Gesamtaufkommen der jeweiligen Steuer, das Bund, Ländern und Kommunen gemeinschaftlich zusteht. Aufgrund dieses Steuerverbands ist eine alleinige Erhöhung der kommunalen Finanzkraft nicht möglich, ohne dass richtungsgleiche Effekte auf den anderen föderalen Ebenen entstehen.

<sup>25</sup> Zu einem solchen Befund kommen auch Büttner und Görbert (2016), die Simulationsrechnungen auf der Basis der Finanzausgleichsdaten für das Jahr 2014 durchgeführt haben.

<sup>26</sup> Die vertikale Verteilung zwischen den Ebenen ist wie folgt geregelt: Lohn- und veranlagte Einkommensteuer 42,5% Bund, 42,5% Länder, 15% Kommunen; Abgeltungsteuer: 44% Bund, 44% Länder, 12% Kommunen; Umsatzsteuer im Jahr 2020: Bund rd. 52,8% – Festbetrag i.H.v. rd. 6,7 Mrd. Euro; Länder rd. 45,2% + Festbetrag i.H.v. rd. 4,3 Mrd. Euro; Kommunen rd. 2% + Festbetrag i.H.v. 2,4 Mrd. Euro.

Tab. 1  
**Transferentzugsraten (Landes- und kommunale Ebene) bei einer Erhöhung der Gemeindefinanzkraft i.H.v. 10 Euro/EW, differenziert nach Steuerart, 2020**

Steuerart	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Saarland
Lohn- und veranlagte Einkommensteuer	95,8	97,9	98,0	97,6	98,6	99,4
Abgeltungsteuer	94,4	96,5	96,6	96,2	97,2	98,0
Grundsteuerkraft	117,5	119,9	120,0	119,6	120,7	121,6
Gewerbesteuerkraft	115,7	118,2	118,4	117,8	118,9	119,8

Anmerkungen: Bei den Grundsteuern und der Gewerbesteuer werden jeweils die für den bundesstaatlichen Finanzausgleich relevanten Steuerkraftzahlen herangezogen. Das heißt, dass die Realsteuereinnahmen um die Hebesatzunterschiede bereinigt sind. Bei der Gewerbesteuer ist zudem die Gewerbesteuerumlage berücksichtigt, die zu einer Verringerung der Mehreinnahmen auf der Gemeindeebene führt.

Quelle: Darstellung und Berechnungen der Autoren. Datengrundlage: Steuerschätzung vom Mai 2017.

Folglich verzeichnen – wieder beispielhaft im Falle der Einnahmenerhöhung – nicht nur die Kommunen eines Landes originäre Mehreinnahmen, sondern zugleich auch die Landesebene sowie der Bund. Die Transferentzugsraten für das Land (Landes- und kommunale Ebene in der Summe) sind zwar auch im Falle der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer sowie der Abgeltungsteuer<sup>27</sup> hoch, jedoch bleiben Abschöpfungen von über 100% der zusätzlichen Einnahmen aus. Das bedeutet: Einnahmenerhöhungen sind in der Summe aller Zahlungsströme lohnenswert et vice versa bringen Einnahmereduzierungen im Gesamtsaldo keine finanziellen Vorteile für die betrachteten Länder.

## FAZIT

Insgesamt bestehen an der gewählten Konstruktion zur Berücksichtigung kommunaler Finanzschwächen erhebliche Sachzweifel. Die Wirkungen der Ausgleichsstufen in ihrer Gesamtheit setzen für Empfänger der neu geschaffenen Gemeindesteuerkraftzuweisungen zweifelsfrei Anreize, ihre Gemeindefinanzkraft zu reduzieren. Inwieweit diese Anreize auf theoretische Betrachtungen von Systemwirkungen beschränkt bleiben und in welchem Maße sie künftig praxisrelevant sein könnten, wird sich erst noch herausstellen müssen. Im Bereich der Gemeinschaftssteuern ist der Spielraum zur aktiven Steuerung der Gemeindefinanzkraft sicher eher begrenzt. Zudem wirkt allein ihr Charakter als Verbundsteuern regulierend, wie sich gezeigt hat. Kompensationseffekte von originären Finanzkraftveränderungen, hervorgerufen durch das veränderte Aufkommen einer Gemeinschaftsteuer, sind zwar (mit Ausnahme der Umsatzsteuer) hoch, bleiben jedoch geringer als der Ursprungseffekt selbst.

Bei den reinen Gemeindesteuern zeigen sich hingegen sehr deutliche, vor allem aber überkompensatorische Gegenläufe zum finanziellen Ausgangsimpuls. Erhöhungen der Gewerbesteuerkraft werden zwischen 115,7% (Sachsen) und 119,8% (Saarland) abgeschöpft; Erhöhungen der Grundsteuerkraft sogar zwischen 117,5% und 121,6%. Die Gesamteinnahmen innerhalb des Landes, also die zur Verfügung stehende Summe aus Landes- und kommunalen Einnahmen nach allen Finanzausgleichsstufen, verringern sich im Saldo. Einnahmemaximierend hingegen ist eine größtmögliche Reduzierung der Realsteuerkraft. Zwar sind die ausgleichserheblichen kommunalen Steuerkraftzahlen hebesatzneutral, weshalb das zentrale Instrument der Kommunen zur Beeinflussung ihrer Realsteuereinnahmen mit Blick auf Zahlungsströme im bundesstaatlichen Finanzausgleich ohne Wirkung ist. Dennoch existieren

im Rahmen politischer Entscheidungen verschiedene Kanäle zur Beeinflussung der Gemeindefinanzkraft, insbesondere bei der Erschließung und Gestaltung von Flächen zu Gewerbe- oder Wohnzwecken. Welche Handlungen im Konkreten und unter Berücksichtigung von weiteren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Sekundäreffekten für Kommunen und Land lohnenswert sind, müssen weiterführende individuelle Analysen aufzeigen. Allein das konstruktionsbedingte Risiko jedoch, das dem neuen System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs a priori anhaftet, hätte vermieden werden können, indem die Gemeindesteuerkraftzuweisungen nicht in Abhängigkeit von der originären Gemeindefinanzkraft, sondern als Festbeträge implementiert worden wären. Auch alternative finanzkraftabhängige Ausgestaltungsformen sind denkbar und politisch bereits diskutiert worden.<sup>28</sup> Die beste aller Lösungen wäre jedoch eine vollständige Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft bereits im horizontalen Ausgleich. Finanzkraftunterschiede auf der Gemeindeebene würden damit vollständig unter den Ländern sowie durch die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen ausgeglichen. Jegliche zusätzlichen Instrumente zum Ausgleich von besonderen Gemeindefinanzkraftschwächen wären – wie von der Bundesregierung im Jahr 2010 zutreffend festgestellt (vgl. Bundesministerium der Finanzen (2010, S. 7) – nicht erforderlich.

## LITERATUR

- Büttner, Th. und T. Görbert (2016), »Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs: Umverteilungs- und Verbleibseffekte«, *Wirtschaftsdienst* (11), 818–824.
- Bundesministerium der Finanzen (2010), *Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten »Aufbau Ost« der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, Berichtsjahr 2009*, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2016), *Forderungen des Bundes, Positionspapier des Bundes vom 21. April 2016, Reaktion auf die am 3. Dezember 2015 vorgelegte Position der Länder zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, Berlin.
- Bundesregierung (2017a), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g), Bundesdrucksache 18/11131.
- Bundesregierung (2017b), Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, Bundestagsdrucksache 18/11135.
- Buscher, D. (2016), »Dokumentenanhang«, in: M. Junkernheinrich, St. Koriath, Th. Lenk, H. Scheller und M. Woisin (Hrsg.), *Verhandlungen zum Finanzausgleich, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2016*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, 273–330.
- Deutsche Bundesbank (2014), »Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen«, *Monatsbericht* September, 35–54.
- Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992, zitiert als: BVerfGE 86, 148.
- Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999, zitiert als: BVerfGE 101, 158.
- Koriath, St. und M.W. Müller (2016), »Haften die Länder bei kommunalen Haushaltsnotlagen?«, in: M. Junkernheinrich, St. Koriath, Th. Lenk,
- <sup>28</sup> Die Genese der Verhandlungen über die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zeigt, dass auch anderen Varianten der zusätzlichen Berücksichtigung von kommunalen Finanzkraftschwächen im politischen Gespräch waren (siehe u.a. Buscher (2016) sowie Bundesministerium der Finanzen 2016).

<sup>27</sup> Eine Erhöhung der Gemeindefinanzkraft aufgrund höherer Einnahmen aus der Umsatzsteuer wird hier als Variante nicht ausgewiesen, weil sowohl die Zuordnung des Länder- als auch die des Gemeindeanteils am Umsatzsteueraufkommen horizontal auf die einzelnen Ebenenglieder nach gesonderten Kriterien erfolgt. Weil das örtliche Aufkommen als Zuordnungskriterium entsprechend nicht gilt, entfällt die Möglichkeit einer Erhöhung der Gemeindefinanzkraft in nur einem Land bei gleichzeitiger Ceteris-paribus-Annahme.



H. Scheller und M. Woisin (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2016*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, 395–406.

Lange, K. (2015), *Verfassungsrechtliche Grundlagen der Finanzierung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen*, Gutachten im Auftrag des Städtetages Nordrhein-Westfalen, des Landekreistages Nordrhein-Westfalen und des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen, Köln und Düsseldorf.

Lenk, Th. und Ph. Glinka (2015), »Die Gemeindefinanzkraft im Länderfinanzausgleich – Das verfassungsrechtliche Berücksichtigungsgebot aus finanzwissenschaftlicher Perspektive«, in: M. Junkernheinrich, St. Koriath, Th. Lenk, H. Scheller und M. Woisin (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, 319–330.

Lenk, Th. und Ph. Glinka (2016), »Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen: Der hohe Preis der politischen Einigkeit«, *ifo Schnelldienst* 69(24), 9–12.

Lenk, Th., Ph. Glinka und O. Rottmann (2017), *Schwarz, Rot, Geld. Neuer bundesstaatlicher Finanzausgleich ab 2020*, Analyse des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. an der Universität Leipzig in Kooperation mit der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Leipzig, Berlin.

Lenk, Th., Ph. Glinka und M. Sunder (2015), *Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich*, erstellt für die Finanzministerien der Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen, Leipzig.

Lenk, Th. und M. Hesse (2015), »Gemeindefinanzbericht Sachsen 2014/2015«, in: Sächsischer Städte- und Gemeindegtag (Hrsg.), *Sachsenland-Kurier* 5/15, Dresden.

Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2017), *Regionalisierte Steuerschätzung vom Mai 2017*, Stuttgart.

Popitz, J. (1932), *Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden*, Liebmann, Berlin.

Renzsch, W. (2014), »... hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen.«, Zu einigen Problemen bundesgesetzlich konstituierter Lasten der Gemeinden im Finanzausgleich«, *ifo Schnelldienst* 67(1), 37–42.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014), *Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahresgutachten 2014/15*, Wiesbaden.

Schweisfurth, T. und W. Voß (2017), *Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin.

Truger, A. und D. Vesper (2014), *Zur Reform des Länderfinanzausgleichs, eine Notwendigkeit?*, Gutachten im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung, Berlin.

Wieland, J. (2015), *Das verfassungsrechtliche Gebot der vollständigen Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich*, Rechtsgutachten, erstellt für die Finanzminister der Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen, Speyer.