

Eck, Alexander; Thater, Christian

Article

Elemente kommunaler Finanzausgleichssysteme in Deutschland

ifo Dresden berichtet

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Eck, Alexander; Thater, Christian (2013) : Elemente kommunaler Finanzausgleichssysteme in Deutschland, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 20, Iss. 2, pp. 33-35

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/170031>

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.

Elemente kommunaler Finanzausgleichssysteme in Deutschland

Alexander Eck und Christian Thater*

Einleitung

Die Kommunen in Deutschland haben das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln [GG Art. 28 (2)]. Allerdings sind die Kommunen hinsichtlich der Finanzkraft sehr heterogen. Um diese Unterschiede zumindest partiell auszugleichen, haben alle Flächenländer in Deutschland kommunale Finanzausgleichssysteme (KFA) etabliert. Diese unterscheiden sich zwischen den einzelnen Bundesländern erheblich. Dieser Artikel soll einen Überblick liefern, wie die Höhe der Zuweisungen an den kommunalen Sektor in den einzelnen Ländern bestimmt wird und wie diese Mittel anschließend auf die Kommunen verteilt werden.¹

Höhe der Zuweisungen vom Land an den kommunalen Sektor

Die Vorgabe für den KFA stellt Art. 106 (7) GG dar, welcher vorsieht, dass den Gemeinden ein Teil der Steuereinnahmen aus Gemeinschaftsteuern und Landessteuern zufließt. Die genaue Ausgestaltung ist jedoch den Ländern überlassen. In Deutschland haben sich zur Bestimmung der Zuweisungen von den Ländern an die untergeordneten Gebietskörperschaften drei Systeme durchgesetzt. Im *Verbundquotensystem*, das in neun Ländern Anwendung findet, steht den Gebietskörperschaften ein gesetzlich festgelegter Anteil der Landeseinnahmen zu. Die Gemeinden partizipieren somit von der Entwicklung auf Landesebene; die eigene steuerliche Leistungsfähigkeit wird dabei nicht berücksichtigt.² Die Länder Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen haben sich für ein System mit *Gleichmäßigkeitsgrundsatz* entschieden. Die den Kommunen zustehende Finanzausgleichsmasse wird dabei so bestimmt, dass sich die kommunalen Einnahmen zuzüglich Finanzausgleichsmasse im selben Maße wie die Landeseinnahmen (abzüglich der Finanzausgleichsmasse) entwickeln. Land und Gemeinden tragen damit die Chancen und Risiken der wirtschaftlichen Entwicklung gemeinsam. Thüringen und Sachsen-Anhalt schließlich verwenden einen *Bedarfsansatz* zur Bestimmung der Höhe der Finanzausgleichsmasse. Hierbei wird den Kommunen eine „ausreichende“ Finanzmittelausstattung zur Erfüllung ihrer Aufgaben zugesichert. Problematisch ist je -

doch die Bestimmung des objektiven Finanzbedarfs zur Erfüllung dieser Aufgaben [vgl. ZIMMERMANN (2009)].

Verteilung der Mittel auf die Kommunen

Nachdem die Höhe der gesamten Finanzausgleichsmasse ermittelt wurde, müssen die Finanzmittel auf die einzelnen Gebietskörperschaften verteilt werden. Durch den KFA soll den Gemeinden die Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben sowie eines Mindestmaßes freiwilliger Aufgaben ermöglicht werden; Prioritäten können sie dabei selbst setzen. Diese dezentrale Festlegung des Aufgabenumfangs wird allgemein positiv bewertet, da vor Ort die Präferenzen der Bürger besser eingeschätzt und die Bedarfe genauer ermittelt werden können [OATES (1972)]. Den Gemeinden ist somit mit einem hohen Anteil nicht zweckgebundener Zuweisungen am besten gedient, da durch eine solche Verteilung der Mittel eine effiziente sowie eigenverantwortliche Aufgabenerfüllung begünstigt wird [vgl. auch HARDT und SCHILLER (2006)].

Die Verteilung der Finanzmittel auf die Gemeinden erfolgt auf Basis der Einwohnerzahlen, welche ein einfaches Bedarfsmaß darstellen (Hauptansatz). In einem solchen System kann jedoch nicht jeder besondere Bedarf angemessen ausgeglichen werden. Um besondere geographische oder soziale Gegebenheiten berücksichtigen zu können, werden den Gemeinden deshalb darüber hinaus Mittel zugewiesen. Dabei werden zwei Ansätze unterschieden: Zum einen wird besonderen Belastungen Rechnung getragen, indem die im Hauptansatz ermittelten Bedarfe weiter erhöht werden (Nebenansätze). Diese Bedarfe werden danach mit der eigenen Steuerkraft verglichen und ein Teil der Abweichungen ausgeglichen (steuerkraftabhängiger Ausgleich). Zum anderen werden steuerkraftunabhängige Zuweisungen für bestimmte Ausgleichstatbestände vergeben. Die Unterscheidung, welche Tatbestände steuerkraftabhängig und welche steuerkraftunabhängig ausgeglichen werden, obliegt dabei den Ländern. Tabelle 1 stellt die verschiedenen Nebenansätze und steuerkraftunabhängigen Zuweisungen in den deutschen Flächenländern dar.

* Alexander Eck und Christian Thater sind Doktoranden der Dresdner Niederlassung des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Tabelle 1: Hauptansatz, Nebenansätze und steuerkraftunabhängige Zuweisungen in den kommunalen Finanzausgleichssystemen

		Brandenburg	Baden-Württemberg	Bayern	Hessen	Mecklenb.-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Hauptansatz mit Einwohnerstaffelung ^a		X	X	X	X ^b		X	X		X	X	X		X
Nebenansätze (steuerkraftabhängig)	Strukturschwäche (Arbeitslosigkeit)			X				X						
	Soziallasten ^c			X			X		X	X				
	Stationierungsstreitkräfte		X	X	X				X	X				
	Bevölkerungsveränderung			X	X			X						
	Schülerzahl				X		X	X	X		X			
	Studentenzahl		X											
	Zentralität ^d			X	X			X ^j	X	X	X	X	X	X
	Fläche							X	X					
	Kinder									X				
	Straßenlasten						X			X				
	Grubengemeinden									X				
	Kurorte									X				
Steuerkraftunabhängige Zuweisungen ^e	Zentralität	X				X							X	
	Schullastenausgleich	X	X		X			X		X			X	X
	Soziallastenausgleich	X	X	X	X	X		X				X	X	X
	Fremdenverkehrslastenausgleich (inkl. Kurorte)		X		X			X	X					
	Gesundheitswesen ^f			X					X			X		
	Ausbildungskosten ^g		X											X
	Kinderbetreuung		X						X				X	X
	Straßenlastenausgleich		X	X	X	X			X		X		X	
	Schülerbeförderung		X	X		X			X					X
	Bau öffentlicher Einrichtungen			X	X			X	X	X			X	X
	Jugendhilfe				X							X	X	
	Personennahverkehr		X	X	X	X			X	X			X	
	Kulturlastenausgleich	X			X	X			X		X		X	
	Landesausgleichsstock ^h	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Investitionshilfen		X		X			X		X	X	X	X	
	Zuweisungen für übertragene Aufgaben ⁱ		X	X		X	X			X	X	X		X

a) Einwohnerstaffelung: Einwohnerstärkere Kommunen bekommen höhere Bedarfe je Einwohner zugewiesen. – b) In Hessen gelten für zentrale Orte, abweichend zur Hauptansatzstaffel, Mindestwerte für die Einwohnerwerterm bei Unterschreitung bestimmter Einwohnerzahlen. – c) Z. B. Sozialhilfe, Grundsicherung für Arbeitssuchende usw. – d) Kompensation für die Bereitstellung überörtlicher Aufgaben. – e) Aufgrund der Vielzahl von Regelungen zu steuerkraftunabhängigen Zuweisungen sind in der Tabelle nur die wichtigsten dargestellt. – f) Inkl. Veterinärämter. – g) Z. B. Aus- und Fortbildung kommunaler Mitarbeiter. – h) Z. B. Entschuldungshilfen, Konsolidierungshilfen. – i) Von höheren föderalen Ebenen.

Quellen: Finanzausgleichsgesetze der Länder, Darstellung des ifo Instituts nach Lenk und Rudolph (2004).

Die Herangehensweise der Bundesländer beim Ausgleich besonderer Gegebenheiten unterscheidet sich deutlich. In Niedersachsen, Brandenburg und Sachsen werden vergleichsweise wenige Ausgleichstatbestände gesondert berücksichtigt, wohingegen besonders Rheinland-Pfalz, Hessen, Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen eine Vielzahl an zusätzlichen Ausgleichen bereitstellen. Die Länder unterscheiden sich auch darin, ob sie die besonderen Gegebenheiten eher steuerkraftabhängig oder -unabhängig ausgleichen. Lediglich Nordrhein-Westfalen und das Saarland haben sich hier dafür entschieden, besondere Gegebenheiten in der Mehrzahl steuerkraftabhängig über Nebenansätze auszugleichen.

Referenzen

HARDT, U. und D. SCHILLER (2006): Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens, Gutachten im Auftrag des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich beim Sächsischen Staatsministerium der Finanzen, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover, 2006.

LENK, T. und H.-J. RUDOLPH (2004): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland: Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft, Arbeitspapiere des Instituts für Finanzen/ Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig Nr. 27.

OATES, W. E. (1972): Fiscal Federalism, Hartcourt, New York.

WOHLTMANN, M. (2011): Bemessung und Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs: Methodische Vorgaben in den Ländern, in JUNKERNHEINRICH, M., KORIOH, S., LENK, T., SCHELLER, H. und M. WOISIN (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin.

ZIMMERMANN, H. (2009): Kommunalfinanzen – Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, 2. Auflage, BWV Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin.

¹ Der Fokus liegt dabei auf der Finanzmittelausstattung der (kreisangehörigen) Städte und Gemeinden.

² Rheinland-Pfalz nutzt ein Verstetigungsmodell, das keine feste Verbundquote vorsieht. Vielmehr garantiert das Land ein stetiges Wachstum der den Kommunen zustehenden Finanzausgleichsmasse. Aufgrund der Ausgestaltung kann dieses Modell jedoch als Variation des Verbundquotenmodells bezeichnet werden [vgl. WOHLTMANN (2011)].