ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Wohltmann, Matthias

Book Part

Kommunaler Finanzausgleich

Provided in Cooperation with:
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Wohltmann, Matthias (2018) : Kommunaler Finanzausgleich, In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, ISBN 978-3-88838-559-9, ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 1145-1157,
https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55991068

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/225767

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.

https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

AKADEMIE FÜR
RAUMFORSCHUNG UND
LANDESPLANUNG

Matthias Wohltmann

Kommunaler Finanzausgleich

S. 1145 bis 1157

URN: urn:nbn:de:0156-55991068

CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Matthias Wohltmann

Kommunaler Finanzausgleich

Gliederung

1 Funktionen
2 Rechtlicher Rahmen
3 Ausgestaltung
Literatur

Der kommunale Finanzausgleich hat die Funktion, die systematisch auf Unterdeckung angelegte kommunale Finanzausstattung so aufzustocken, dass allen Kommunen neben der Erfüllung der Pflichtaufgaben die Wahrnehmung nicht kreditfinanzierter freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben ermöglicht wird. Er ist aufgabenbezogen auszugestalten und nur unter Einsatz zusätzlicher Finanzmittel für die Erreichung anderer Politikziele instrumentalisierbar.

1 Funktionen

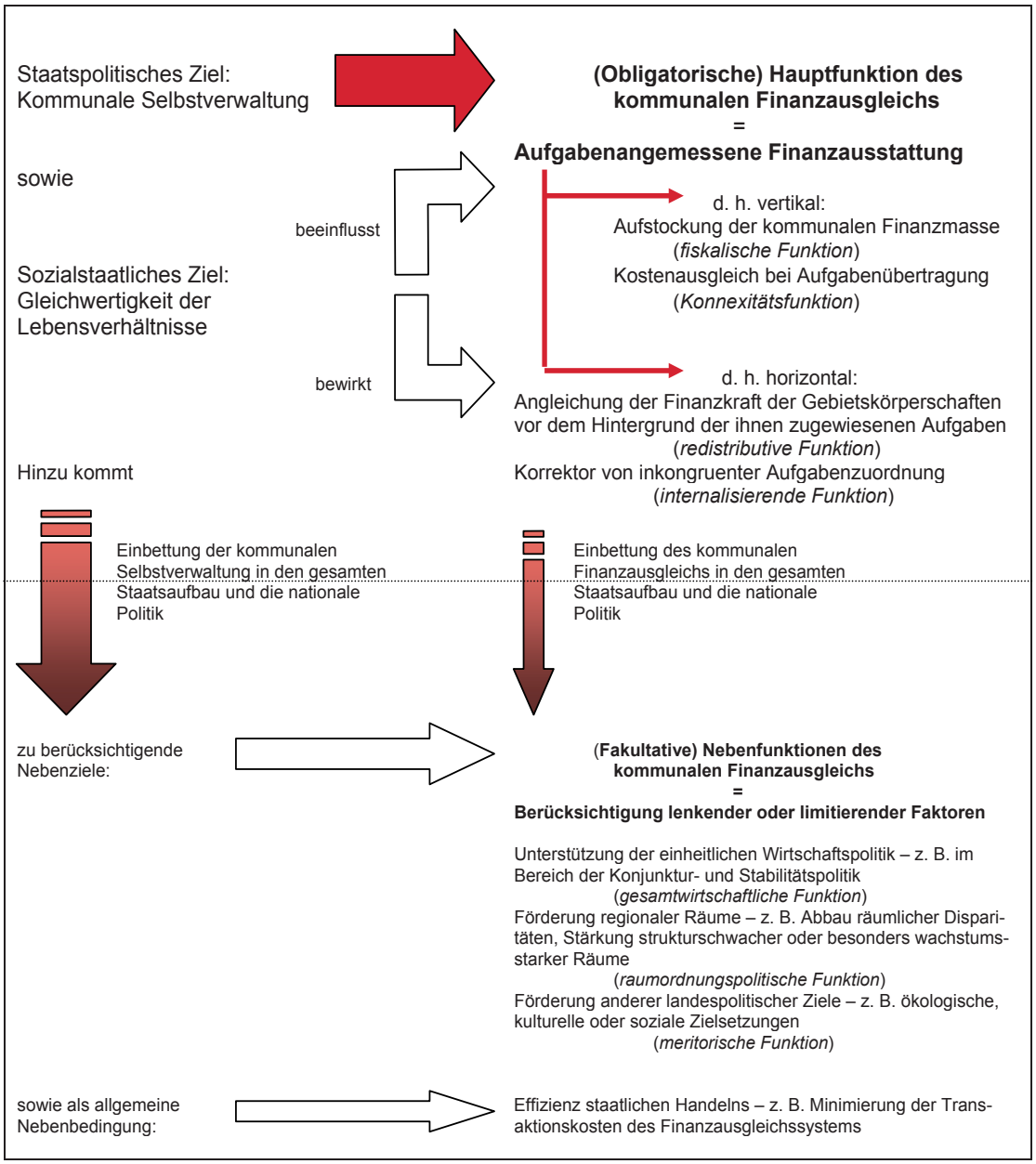
In jedem vertikal und horizontal gegliederten Staatswesen ist ein in der Regel auf mindestens zwei Stufen angesiedelter Finanzausgleich im weiteren Sinne (= Verteilung der originären Einnahmen und ergänzende (Um-)Verteilung) nötig, um allen öffentlichen Einheiten eine aufgabenadäquate Finanzausstattung zu sichern.

In Deutschland ist hinsichtlich der Verteilung der originären Einnahmen auf die öffentlichen Gebietskörperschaften (▷ *Gebietskörperschaft*) das System der ▷ *Kommunalfinanzen* systematisch auf Unterdeckung angelegt, sodass es regelmäßig einer Aufstockung der Finanzmittel durch eine andere Ebene bedarf. Dem kommunalen Finanzausgleich kommt in seiner an erster Stelle stehenden, vertikal ausgerichteten fiskalischen Funktion die Aufgabe zu, die dem aus der Aufgabenbelastung resultierenden kommunalen Finanzbedarf gegenüberstehende Finanzkraft einer Kommune so zu ergänzen und aufzustocken, dass für alle Städte, Kreise und Gemeinden die finanzielle Möglichkeit für eine eigenverantwortliche und sachgerechte Verwaltungstätigkeit gegeben ist.

Zweite, simultan zu lösende Aufgabe des Finanzausgleichs als notwendigem Komplementärsystem zur originären Finanzausstattung der Kommunen ist es, horizontal ausgleichend das sich aus den Unzulänglichkeiten des kommunalen Steuersystems ergebende interkommunale Wohlstandsgefälle, nicht jedoch die autonom zu verantwortenden Unterschiede in der Finanzausstattung, tendenziell abzumildern. Dabei ist gemeinde- bzw. kreisindividuell eine angemessene Zuteilung der Zuweisungen so vorzunehmen, dass sich bei allen Kommunen ein möglichst angeglichenes Verhältnis zwischen Ausgabebedarf und Einnahmemöglichkeiten ergibt.

In der Regel werden dem kommunalen Finanzausgleich neben der fiskalischen und der ausgleichenden Funktion nachgeordnet zudem eine raumordnungspolitische Funktion (▷ *Raumordnung*) sowie – vor allem in früheren Schriften – eine gesamtwirtschaftliche Funktion im Sinne der Unterstützung und Instrumentalisierung für die Wirtschaftspolitik zugesprochen (vgl. Schwarz 1997; Reding 1995). Gelegentlich wird zudem eine sogenannte meritorische Funktion erwähnt, was die Inanspruchnahme des kommunalen Finanzausgleichs zur Förderung eigener landespolitischer Ziele umschreibt (zu den Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs im Überblick s. Abb. 1).

Abbildung 1: Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs in einem föderativen Staatswesen



Quelle: Wohltmann 2002

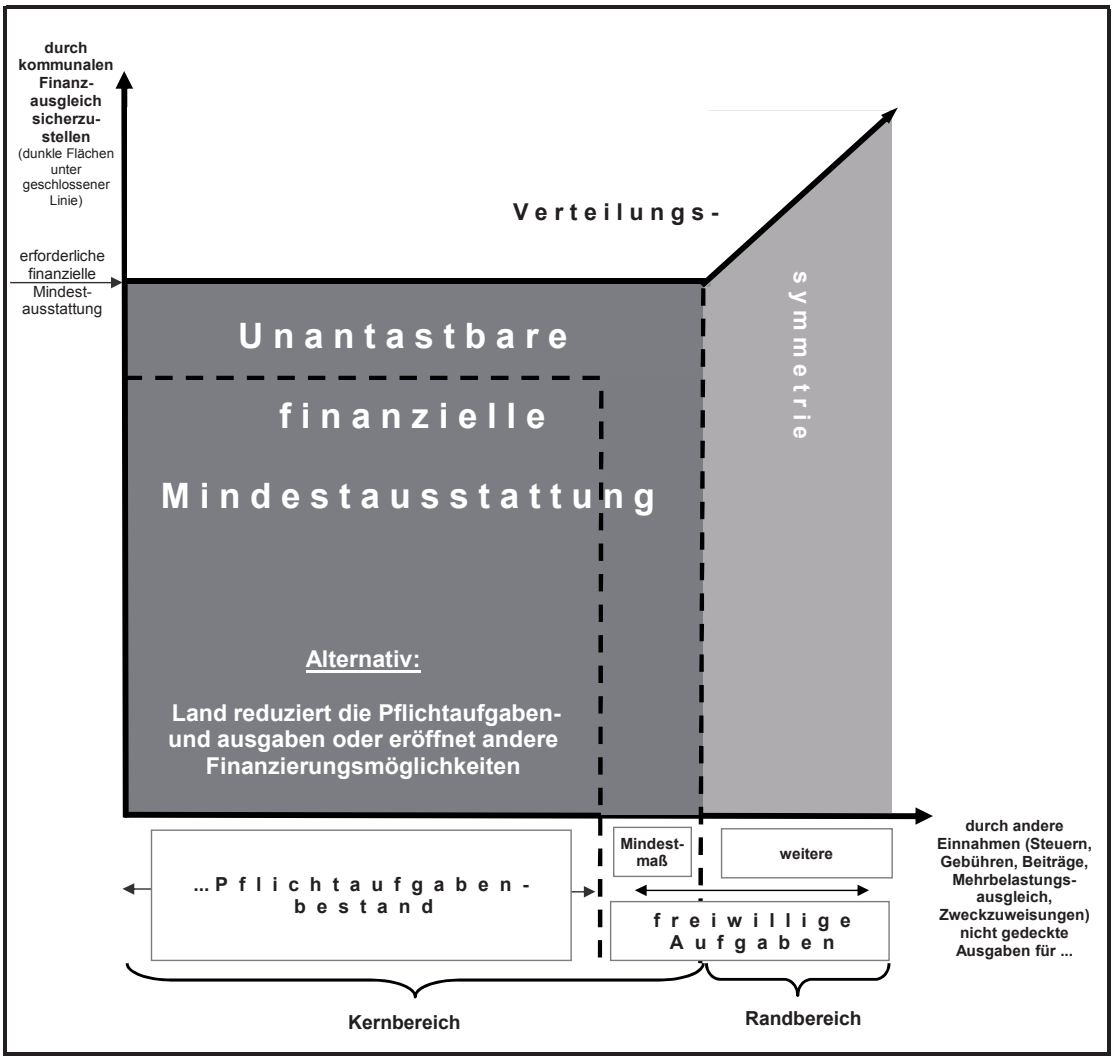
2 Rechtlicher Rahmen

Das Grundgesetz (GG) garantiert mit Art. 28 Abs. 2 den Städten, Kreisen und Gemeinden aufgrund der verfassungsrechtlich verbürgten eigenen Aufgabenkompetenz nicht nur entsprechende Finanzierungsbefugnisse, sondern auch entsprechende Finanzierungsmöglichkeiten als unerlässliche Bedingung der Möglichkeit tatsächlicher kommunaler Selbstverwaltung (▷ *Kommunale Selbstverwaltung*) über die bloße Sicherstellung des administrativen Vollzugs staatlich determinierter Entscheidungen hinaus. Es setzt damit zugleich der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs – neben dem in Verbindung mit Art. 3 GG herleitbaren Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung, der Willkürfreiheit sowie dem Verbot der Nivellierung – methodisch-inhaltlich den allgemeinsten, aber auch äußersten Rahmen. Danach muss die finanzielle Ausstattung der Kommunen zumindest so bemessen sein, dass die Kommunen neben den pflichtigen auch noch ein Mindestmaß an freiwilligen Angelegenheiten erfüllen können („unantastbare finanzielle Mindestausstattung"). Diese kommunalindividuell sicherzustellende finanzielle Mindestausstattung, die sich nicht auf einen bestimmten historisch überkommenen Aufgabenbestand oder besonders herausgehobene kommunale Aufgaben, sondern auf die Möglichkeit zur nicht kreditfinanzierten Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben bezieht, umfasst den Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts, ist als absolut geschützte Untergrenze nicht verhandelbar und unterliegt keinen Relativierungen durch andere öffentliche Belange. Damit wird keineswegs ein Vorrang der kommunalen Aufgaben oder eines Teils von ihnen vor denen des Landes statuiert, da sich die Handlungsmöglichkeiten des Landesgesetzgebers nicht in seiner Funktion als Finanzausgleichsgesetzgeber erschöpfen. Über die Mindestausstattung hinaus ist angesichts der identischen demokratischen Legitimation der jeweiligen Volksvertretungen das Gebot der grundsätzlichen Gleichwertigkeit der Aufgaben von Bund, Land und Kommune zu beachten (zusammenfassend s. Abb. 2). Hier stehen dem Landesgesetzgeber zwar größere Gestaltungsspielräume unter Beachtung des Übermaßverbotes sowie des Gebots der Folgerichtigkeit und Widerspruchsfreiheit zu, wobei eine symmetrische Teilhabe („Verteilungssymmetrie") an finanziellen Möglichkeiten jedoch sicherzustellen ist.

Adressat der Verpflichtung sind die Länder. In dem zweistufigen Staatsaufbau ist durch die staatsorganisatorische Einbindung der Kommunen in ihre Länder bereits grundgesetzlich eine qualitative und quantitative Garantenstellung und Finanzverantwortung der Länder angelegt, die sich nicht nur auf das insoweit gerade indifferente Gebot des Steuerverbunds nach Art. 106 Abs. 7 GG beschränkt. Sie wird durch die landesverfassungsrechtlichen Vorschriften zur Finanzausstattung der Kommunen ausgeformt. Soweit sie mit den methodisch-inhaltlichen Anforderungen von Art. 28 Abs. 2 GG („finanzielle Mindestausstattung") übereinstimmen, entfalten sie dieselbe Wirkung, soweit sie weniger gewährleisten, ergänzt Art. 28 Abs. 2 GG ihre Wirkung. Etwaige Leistungsfähigkeitsvorbehalte zugunsten des Landes können daher erst oberhalb der stets zu gewährleistenden Mindestausstattung greifen. Enthalten die Landesverfassungen weitergehende Gewährleistungen, wie dies etwa für Konnexitätsprinzipien (▷ *Konnexitätsprinzip*) und das Recht auf Erhebung eigener Steuern und Abgaben gilt, steht Art. 28 Abs. 2 GG diesen nicht entgegen. Sie haben darüber hinaus sowohl materiell-rechtliche Bedeutung (Bindung der Landesstaatsgewalt) als auch prozessuale, da die Einhaltung der Garantien vor den Landesverfassungsgerichten durchgesetzt werden kann. Dies ist wichtig, weil die Kommunen keine eigenständige staatliche Ebene darstellen, die – dem Verhältnis von Bund und Ländern entsprechend – rechtlich und

politisch gleichberechtigt mit den Ländern über die kommunale Finanzausstattung verhandeln könnte. Sie sind vielmehr in einem Unterordnungsverhältnis vom Landesgesetzgeber abhängig, der über die kommunale Finanzausstattung entscheiden kann, ohne dass es der Zustimmung der Kommunen bedarf. Sie sind daher in einem besonderen Maße auf einen rechtlichen Rahmen angewiesen, der ihnen einen ausreichenden und auch durchsetzbaren Schutz etwa vor tagespolitischer Willkür und finanzpolitischem Opportunismus bietet und ihre gleichberechtigte Stellung im mehrstufigen Verwaltungsaufbau des Staates gewährleistet.

Abbildung 2: Mindestausstattung und darüber hinausgehende Verteilungssymmetrie



Quelle: Henneke 2016

Instrumentell-methodisch schreibt schließlich Art. 106 Abs. 7 GG eine Teilhabe der Kommunen an den Steuereinnahmen der Länder vor.

3 Ausgestaltung

Ausgeformt werden die Anforderungen durch die auf Dauer angelegten Landesfinanzausgleichsgesetze (FAG) oder wie in Nordrhein-Westfalen durch ein jährlich neu zu erlassendes Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG).

3.1 Dotierung

In einem ersten Schritt ist überall die Aufgabe der Dotierung der Finanzausgleichsmasse zu lösen. Der dabei gebotene Umfang der kommunalen Finanzausstattung ist allerdings zwischen den Ländern und Kommunen hoch umstritten, wobei Einigkeit darin besteht, dass es eine einzige richtige Finanzverteilung nicht gibt. Das bedeutet jedoch keinesfalls umgekehrt, dass die gesamte Finanzmittelverteilung dem politischen Belieben unterliegt. Systematisch setzen vielmehr sowohl die grundgesetzlichen als auch landesverfassungsrechtlichen Vorgaben dem politischen Entscheidungsprozess einen festen Rahmen und setzen erste Ankerpunkte für ein gerechtes, transparentes und überschaubares System der Finanzverteilung. Die Aufstockungsmasse des kommunalen Finanzausgleichs ist daher zumindest so zu bemessen, dass die finanzielle Mindestausstattung aller Kommunen sichergestellt ist und darüber hinausgehend dem Gebot der Verteilungssymmetrie Rechnung getragen wird. Eine diesen methodischen Vorgaben genügende Zuweisung von Finanzmitteln an die Kommunen setzt die Analyse und Beobachtung aller Determinanten des kommunalen Finanzausgleichs (Aufgabenbestand, Finanzkraft und Leistungskraft) insgesamt sowie nach kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen differenziert voraus.

In der Praxis der Länder haben sich verschiedene Methoden und Modelle entwickelt, wie der Umfang der kommunalen Finanzausgleichsmasse bestimmt wird (vgl. Wohltmann 2016a). Sie bewegen sich auf einer Skala, die durch die Pole des einnahmeseitig geprägten einfachen Verbundquoten-Modells einerseits sowie des aufgabenabhängig ausgestalteten Bedarfsmodells andererseits gekennzeichnet werden kann. Eine (noch) überwiegende Anzahl von sechs Ländern folgt dem Verbundquoten-Modell, nach dem sich die Finanzausgleichsmasse aus der Multiplikation der (länderindividuell unterschiedlichen bestimmten) Verbundgrundlagen mit einer Verbundquote ergibt. Obligatorisch haben die Länder dabei die Einnahmen aus den Gemeinschaftssteuern zugrunde zu legen; fakultativ können sie darüber hinaus auch die Ländersteuern und Finanzausgleichseinnahmen in den Verbund einbeziehen. Kennzeichnend für dieses Modell ist seine reine Orientierung an den Einnahmen des Landes.

Das Bedarfsmodell setzt demgegenüber systematisch an den Aufgaben der Kommunen an und leitet aus diesen unter Berücksichtigung der kommunalen Einnahmen bzw. Einnahmemöglichkeiten die Höhe der Finanzausgleichsmasse ab. Art. 106 Abs. 7 GG und der gebotene Anteil an den Steuereinnahmen des Landes stehen dem Modell nicht entgegen: Eine Verbundquote muss nicht zwingend die Ausgangsgröße des Finanzausgleichs sein; sie kann sich genauso gut auch erst als Ergebnis ergeben. Praktiziert wird das Modell in Hessen, Sachsen-Anhalt und in Thüringen. Die Umsetzungen zeigen, dass das Modell entgegen kritischen Stimmen aus der Finanzwissenschaft (z. B. Döring 2007), die sich an dem (in der Praxis nie so verfolgten) unmöglichen Ziel der Bestimmung der einzig richtigen Finanzausstattung abarbeiteten, durchaus umsetzbar ist. Anders als bisweilen behauptet, muss die Bedarfsbestimmung auch nicht auf der Basis objektiver im Sinne

unumstößlicher, exakt messbarer sowie orts- und zeitübergreifend gültiger Maßstäbe erfolgen. Eine sachlich begründete und politisch willkürfreie Abschätzung des kommunalen Ausgabebedarfs ist jenseits dieser Maßstäbe methodisch durchaus möglich und auch keineswegs völliges Neuland. Die Erfahrungen aus Hessen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zeigen aber auch, dass die Annahmen und Rechenoperationen bei der Bedarfsanalyse und ihre Implikationen einer genauen Beobachtung bedürfen. Die Bedarfsfeststellungen dürfen zudem nicht in zu kurzen Abständen oder sogar jährlich neu vorgenommen werden, da dies dazu führt, dass kommunale Sparerfolge, Steuermehreinnahmen oder auch Entlastungsmaßnahmen des Bundes sehr zeitnah zu Gunsten des Landes abgeschöpft werden.

Zwischen den beiden Polen haben sich in der Praxis der vergangenen Jahre verschiedene Mischmodelle etabliert: Bei dem in Brandenburg praktizierten Verbundquoten-Modell mit Aufgabenanpassungsklausel etwa wird die Angemessenheit der Verbundquote in einem regelmäßigen Abstand überprüft. Das in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern angewandte Modell des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes mit Aufgabenanpassungsklausel hingegen ist einerseits orientiert am Ziel einer gleichmäßigen Entwicklung der Gesamteinnahmen der Kommunen aus Steuern und den Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich, andererseits an der dem Land verbleibenden Finanzmasse aus Steuern sowie an dem Länderfinanzausgleich einschließlich etwaiger Bundesergänzungszuweisungen, abzüglich der den Kommunen zufließenden Finanzmasse im kommunalen Finanzausgleich. Den Modellen ist gemeinsam, dass sie nur die Möglichkeit einer aufgabenorientierten Nachsteuerung vorsehen, bei der die Veränderung der Ausgabelasten und der Einnahmen innerhalb eines bestimmten Zeitraums betrachtet wird, nicht aber die einer aufgabenorientierten Gesamtbedarfsermittlung. Auch das in Rheinland-Pfalz seit dem Haushaltsjahr 2003 praktizierte Verstetigungsmodell muss aufgrund der fehlenden Bedarfsanalyse wie die vorgenannten Mischmodelle vorrangig als Variation des Verbundquoten-Modells verstanden werden. In dem Modell tritt die Verbundquote zugunsten einer garantierten Mindestausstattung zurück, die innerhalb eines Wachstumskorridors mit einer bestimmten Zuwachsrate fortgeschrieben wird. Der Verbundquote kommt in diesem System nur noch die Funktion zu, das Ausmaß der Zu- und Abflüsse aus einem Stabilisierungsfonds zur Verstetigung der Finanzausgleichsmasse zu bestimmen. Die mit dem Verstetigungsmodell garantierte Mindestausstattung ist jedoch aufgrund der fehlenden Bedarfsanalyse nicht mit der verfassungsrechtlich zu gewährleistenden Mindestausstattung gleichzusetzen.

3.2 Verteilung

In einem zweiten Schritt sind Verteilungsmechanismen zu finden, die sicherstellen, dass nicht nur die kommunale Ebene über eine insgesamt ausreichende Finanzausstattung verfügt, sondern auch der individuelle Anspruch der einzelnen Stadt oder Gemeinde oder des einzelnen Kreises auf aufgabenadäquate Finanzausstattung gewährleistet wird. In den Systemen des kommunalen Finanzausgleichs der einzelnen Länder kommen dabei unterschiedliche Zuweisungstypen zum Einsatz. Zunächst lässt sich zwischen finanzkraftabhängigen und finanzkraftunabhängigen Zuweisungen unterscheiden. Aufgrund der distributiven Funktion des kommunalen Finanzausgleichs dominieren Erstere und decken je nach Land 41 % (Bayern) bis 87 % (Niedersachsen) der insgesamt zur Verfügung gestellten Finanzausgleichsmasse ab (Stand: 2016). Sie werden als ungebundene allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung gestellt und in der Regel als Schlüsselzuweisungen bezeichnet. In allen Ländern bis auf Rheinland-Pfalz werden dabei zunächst

Teilschlüsselmassen gebildet, die sich entweder auf Gebietskörperschaftsgruppen beziehen oder nach Aufgaben (Kreis- und Gemeindeaufgaben) differenzieren. Die adäquate Teilschlüsselmassenabgrenzung ist von hoher Bedeutung, da sie mögliche Umverteilungseffekte begrenzt oder aber auch ausdehnt. Die anschließende Teilschlüsselmassenausstattung muss nach einheitlichen und sachlich vertretbaren Kriterien und ebenso wie die Bemessung der Finanzausgleichsmasse selbst grundsätzlich aufgabenbelastungsbezogen erfolgen.

Innerhalb der Teilschlüsselmasse erfolgt die Verteilung nach einem Schlüssel, der so bemessen wird, dass die Differenz aus der Gegenüberstellung von normierter Finanzkraft (Steuer- oder Umlagekraftmesszahl) und normiertem Bedarf (Ausgangsmesszahl oder Bedarfsmesszahl) unter Zugrundelegung eines landesgesetzlich festgelegten Ausgleichsgrads in einem iterativen Verfahren derart angeglichen wird, dass die gesamte Teilschlüsselmasse ausgeschöpft wird.

Sowohl der einzustellende Finanzbedarf als auch die zu berücksichtigende Steuerkraft sind dabei grundsätzlich so vollständig und exakt wie möglich zu erfassen, sodass die Verteilungsfragen so weit wie möglich allein durch die Ausgestaltung der Ausgleichsregelungen selbst gelöst und nicht etwa durch die Art der Berechnung von Finanzbedarf und Steuerkraft bereits Umverteilungswirkungen erzielt werden. Das wäre mit dem Gebot der Systemgerechtigkeit unvereinbar und würde gegen das Gebot der Transparenz verstoßen. Hinzu kommt, dass allokative Verwerfungen, die im kommunalen Finanzausgleich im engeren Sinne angelegt sind, sich über die angeschlossenen Finanzsysteme (z. B. Kreisumlage) fortpflanzen und dort zu weiteren Fehlallokationen führen, deren Ursachen auf den ersten Blick kaum identifizierbar zu sein scheinen.

Die Ausgangs- oder Bedarfsmesszahl ergibt sich aus der Multiplikation des Gesamtansatzes mit dem sogenannten Grundbetrag, der im kommunalen Finanzausgleich als lediglich unechte Bedarfsgröße die Funktion hat, für eine vollständige Ausschöpfung der Schlüsselmasse zu sorgen. Es wird also im derzeitigen System des kommunalen Finanzausgleichs ein wie auch immer anerkannter Bedarf der Kommune ihrer Finanzkraft gar nicht gegenübergestellt. Vielmehr übernimmt die Berücksichtigung des Bedarfs im praktizierten System des kommunalen Finanzausgleichs lediglich die Rolle einer rein horizontal ausgerichteten Verteilungsgröße und hat nur die Funktion einer Rechengröße. Der Umfang des vertikalen Ausgleichs beschränkt damit die Wirkungen des horizontalen Ausgleichs nicht nur, sondern dominiert sie in einem gewissen Maße sogar, was der ursprünglichen Intention dieser Art von Zuweisungen („vertikaler Ausgleich mit horizontalem Effekt“) entgegenläuft, die auf eine simultane Lösung beider Verteilungsprobleme setzt. Es ist offensichtlich, dass im Endeffekt die erreichte Verteilung ein ganz anderes Aussehen annimmt, als es die ursprünglichen Formeln und Verteilungsvorschriften suggerieren, da die maßgebliche Stellgröße eben letztlich die Bemessung der Finanzausgleichsmasse ist. Insgesamt gesehen büßt das Verteilungsverfahren somit viel an Transparenz ein.

Die erste Bezugsgröße zur Verteilung der Finanzausgleichsmasse ist in allen Bundesländern der Einwohner, der zugleich auch den Ausgangspunkt für die Bildung des Verteilungsindikators stellt (Hauptansatz). Da die Einwohner letztlich die Bedarfsverursacher oder Leistungsnutzer sind, sind sie immer auch erste Bezugsgröße der Finanzausstattung, der Aufgabenerfüllung und der Ausgabetätigkeit. Überdies gilt, dass die Ansprüche der Bürger an kommunale Leistungen prinzipiell gleich sind. Eine von vornherein differenzierte Versorgung mit öffentlichen Gütern ist mit den herrschenden politischen Wertvorstellungen nicht vereinbar. Die Grundthese lautet deshalb zunächst: Einwohner gleich Einwohner.

Sonderbedarfe müssen über gesonderte Ansätze erfasst oder als sogenannter Nebenansatz in Einwohnergrößen transformiert und/oder pauschal über eine sogenannte Veredelung der Einwohner (Hauptansatzstaffel) berücksichtigt werden. Die pauschale Einwohnerveredelung ist dabei ein in Einwohnergrößen transformiertes Aggregat mehrerer Bedarfsindikatoren (multifunktionaler Bedarfsindikator). Die dabei implizit vorgenommene Standardisierung und Gewichtung der eingehenden Indikatoren mit ihren unterschiedlichen Skalen bleibt jedoch weitgehend im Dunkeln; selbst die Fülle der hinter dem veredelten Einwohner stehenden Finanzbedarfsformen und der mit seiner Anwendung verbundenen Pauschalierung von Unterschieden in der Mengen- und Kostenkomponente vieler kommunaler Aufgaben bleibt äußerst intransparent und ist vermutlich vielfach dem Gesetzgeber selbst nicht präsent. Mit Blick auf die interkommunale Gleichbehandlung ist die pauschale Einwohnerveredelung daher problematisch und rechtfertigungsbedürftig.

Weitgehender Konsens besteht dahin gehend, dass die historisch bedeutendste Begründung agglomerationsbedingter Mehrbedarfe, das Brecht-Popitzsche Gesetz, in ihrem Leitbild des „kanalisierten Einwohners", der im Gegensatz zum Bewohner ländlicher Gegenden eine anspruchsvollere Bedürfnisstruktur aufweist, nicht haltbar, methodisch problematisch und empirisch nicht belegt ist (Kastin 2011; Falken-Großer 2010). Den immer wieder bemühten zentralörtlichen Lasten (vgl. z. B. Broer 2012) ist entgegenzuhalten, dass demgegenüber „Spill-inns" etwa in Form von Arbeitskräften oder Kaufkraft, die den Wirtschaftsstandort und auch die Steuerkraft der Agglomeration (▷ *Agglomeration, Agglomerationsraum*) stärken, und generell den Agglomerationsnachteilen entgegenstehende Agglomerationsvorteile gegenübergestellt werden müssen. Auch die allokationspolitisch motivierte Begründung, dass andernfalls kein optimales Angebot bestimmter zentralörtlicher Leistungen (▷ *Zentraler Ort*) sicherzustellen wäre (z. B. Kastin 2011), überzeugt nicht, da jedenfalls mit ungebundenen Schlüsselzuweisungen das aufgrund der Berücksichtigung nur der eigenen („verzerrten") Präferenzen suboptimale Angebot gerade nicht korrigiert werden kann. Schließlich vermag auch die Rechtfertigung mit den „Ballungsgebieten als Wachstumsfaktoren" (Zimmermann 2013) nicht den Ansatz der Einwohnerveredelung zu begründen. Nicht die öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft, um deren Finanzierung es beim kommunalen Finanzausgleich geht, ist der Wachstumsfaktor, sondern es sind die dort ansässigen Unternehmen und ihr Umfeld. Die pauschale Gleichsetzung von Großstadt und Wachstumszentrum ist zudem gerade bei der ausgeprägt dezentralen Aufstellung der deutschen Wirtschaft verfehlt.

Eine zusätzliche Förderung der großen Ballungszentren würde ohnehin zur Verstärkung der Agglomerationsprobleme führen und insoweit die Gefahr einer sich selbst verstärkenden Förderspirale mit unterschiedlichen Begründungsansätzen bergen. Schließlich gehen mit einer geringen Siedlungsdichte und der Flächenhaftigkeit Mehrbedarfe bei Aufgabenfeldern wie Naturschutz, Landwirtschaftswesen, Veterinärwesen, Jagdwesen, Straßenaufsicht, Abfallwirtschaft, untere Wasserbehörde, Schulträgerschaft, Krankenhausträgerschaft, Rettungswesen, Schülerbeförderung, öffentlicher Personennahverkehr sowie allgemein die Trägerschaft überörtlicher Einrichtungen einher, die Berücksichtigung finden müssen. Bei alledem ist es transparenter und einfacher, von vornherein die entsprechenden Bedarfsfaktoren mit dem Namen zu nennen und über einen Ergänzungsansatz in Einwohner zu transferieren oder aber über einen Sonderbedarfsansatz zu berücksichtigen.

Auch die Ermittlung der Steuerkraftmesszahlen ist im kommunalen Finanzausgleich nicht einfach. Eine gerechte und transparente Verteilung der zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmittel setzt eine möglichst vollständige, exakte und sachgerechte Bestimmung der Einnahmekraft der Kommune voraus. Jede nicht oder nur unvollständig erfasste Einnahme bzw. Einnahmeart führt zu einer ungleichgewichtigen Aufkommensverteilung. Insoweit fokussieren sich die Kritikpunkte an der derzeitigen Finanzkraftbemessung auf die Beschränkung auf die wichtigsten kommunalen Steuereinnahmen sowie vor allem auf die Sachgerechtigkeit der Nivellierungshebesätze bei den Realsteuern (statt der tatsächlichen Hebesätze wird in der Regel ein landeseinheitlicher Nivellierungshebesatz angesetzt). Vor dem Hintergrund der Forderung nach einer möglichst realitätsnahen Abbildung der tatsächlichen Steuerkraft der Gemeinde im kommunalen Finanzausgleich wäre ein einheitlicher normierter Hebesatz nur dann vertretbar, wenn jede Gemeinde die gleiche Möglichkeit hätte, diesen Hebesatz gegenüber ihren Unternehmen durchzusetzen.

Werden jedoch die tatsächlichen Hebesätze für die einzelnen Gemeindegrößenklassen in den einzelnen Bundesländern betrachtet, so zeigt sich, dass mit zunehmender Einwohnerzahl der Kommune systematisch auch die Hebesatzanspannung ansteigt. Gerade in Ländern mit einer Teilschlüsselmasse, die sowohl die kreisangehörigen Gemeinden als auch die kreisfreien Städte umfasst, schlägt dieser Effekt fiskalisch deutlich auf die Schlüsselzuweisungen durch, sodass der Ansatz differenzierter Nivellierungshebesätze angezeigter wäre. Auch unter Äquivalenzgesichtspunkten ist zu fordern, dass höhere Bedarfe oder höhere Kosten der Bedarfsdeckung in größeren Gemeinden über die Steuersätze auch an die Bürger und Unternehmen weitergegeben und dies auch bei der Steuerkraftermittlung in Ansatz gebracht wird. Finanzausgleichspolitische Gründe können nicht dagegen ins Feld geführt werden. Die Berücksichtigung einer Bedarfskomponente bei der Steuerkraftfeststellung führt vielmehr im Zusammenspiel mit der Einwohnerveredelung bzw. Sonderansätzen für Zentrale Orte in der Konsequenz dazu, dass der gleiche Sachverhalt gleich zweimal im kommunalen Finanzausgleich mit gleichgerichtetem Effekt berücksichtigt wird.

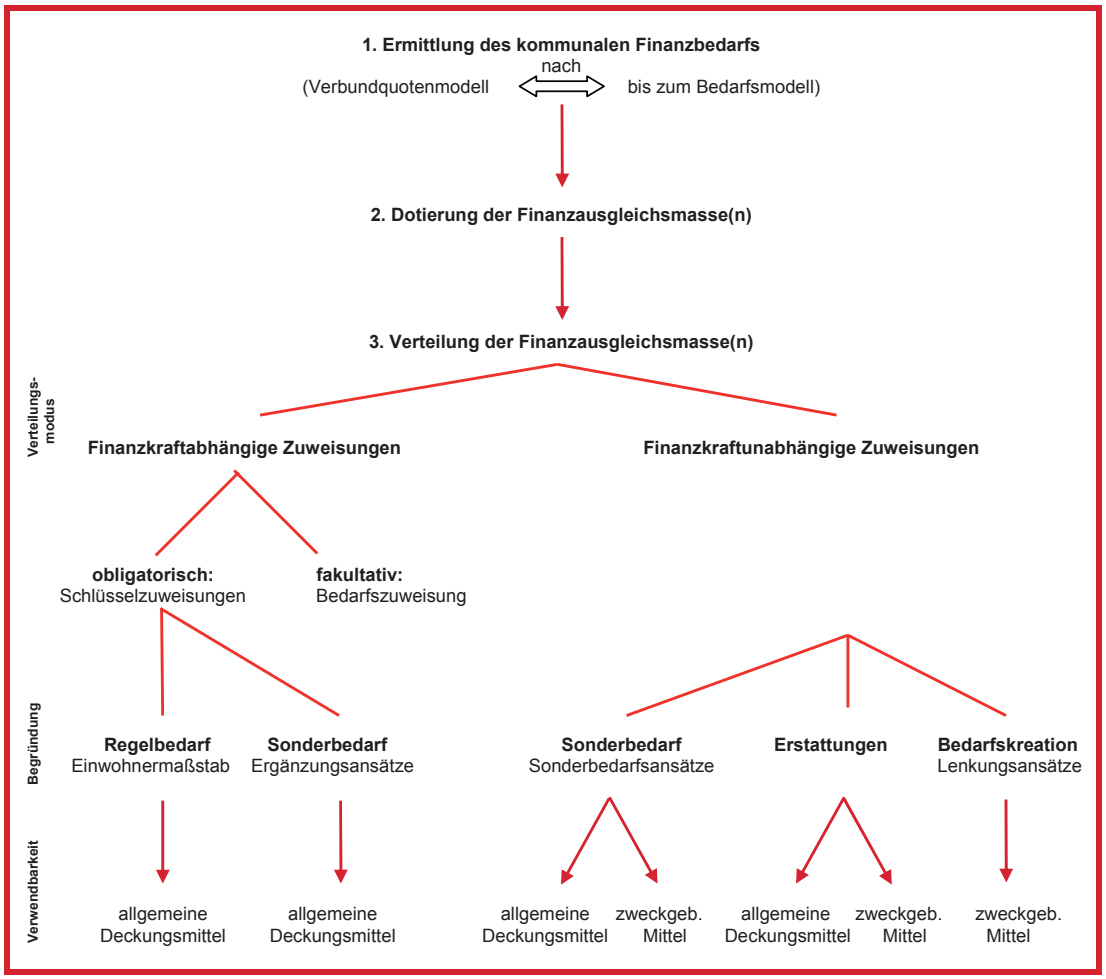
Allgemeine Deckungsmittel lasen sich im kommunalen Finanzausgleich nicht nur finanzkraftabhängig als Schlüsselzuweisungen, sondern auch finanzkraftunabhängig als Ergänzungs- oder Sonder(bedarfs)zuweisung verteilen. Sie werden dann in der Regel vom Gesetzgeber betraglich oder als Anteilsmenge an der Finanzausgleichsmasse festgelegt und nach einem den Sonderbedarf abbildenden Indikator verteilt. Typische Aufgabenfelder, die durch einen Sonderansatz im kommunalen Finanzausgleich Berücksichtigung finden, sind die sozialen Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II und dem SGB XII, der Jugendhilfebereich einschließlich der Kinderbetreuung sowie die Schul- und ▷ *Verkehrsinfrastruktur*.

Den allgemeinen Deckungsmitteln im kommunalen Finanzausgleich stehen die zweckgebundenen Zuweisungen gegenüber, die unter Selbstverwaltungsgesichtspunkten stets schlechter zu beurteilen sind. Soweit sie Sonderbedarfe der Kommunen betreffen, soll die Zweckbindung sicherstellen, dass die Mittel kommunal auch tatsächlich für die entsprechende Aufgabe verwendet werden. Im Übrigen sind zweckgebundene Zuweisungen das typische Instrument des meritorisch lenkend eingreifenden Landegesetzgebers. Gerade sie stehen systematisch nachrangig zu den übrigen Zuweisungen, da zunächst die angemessene Finanzausstattung zu sichern ist und erst darüber hinaus Mittel für Lenkungszwecke eingesetzt werden können. Der verschiedentlich zu hörenden Forderung nach Instrumentalisierung des kommunalen Finanzausgleichs für politische Vorhaben wie etwa die Förderung raumordnerischer Ziele oder ökologischer Belange o. Ä. sind daher enge Grenzen gesetzt.

Es ist offenkundig, dass die Finanzausgleichssysteme nicht jede Unwägbarkeit und erst recht nicht außergewöhnliche Belastungssituationen a priori antizipieren und abdecken können. Die Finanzausgleichsgesetze der Länder sehen daher zur Bewältigung solcher atypischen Situationen einen Ausgleichsstock und die Gewährung von Bedarfszuweisungen vor, mit denen auf die Ausnahmesituation flexibel und angemessen reagiert werden kann.

Zusammenfassend und vereinfacht lässt sich die Systematik des kommunalen Finanzausgleichs wie folgt schematisch illustrieren (zu den Systemen der einzelnen Länder vgl. Wohltmann 2016b):

Abbildung 3: Dotierung und Verteilung des kommunalen Finanzausgleichs



Quelle: Eigene Darstellung

3.3 Fortentwicklung

Mögliche Fortentwicklungen der Systeme des kommunalen Finanzausgleichs zeichnen sich insbesondere mit Blick auf die demografischen Herausforderungen (▷ *Demografischer Wandel*) sowie auf die zunehmende fiskalische Ungleichheit (▷ *Disparitäten, räumliche*) zwischen den Kommunen ab, die durch die finanzkraftunabhängig zu gewährenden Mehrbelastungsausgleiche verstärkt wird. Ersteres erfordert, über den Ansatz des Einwohners als Bedarfsindikator und etwaige Modifikationen nachzudenken. Letzteres weist mehr und mehr den Weg zu Finanzausgleichssystemen, die nicht nur Zuweisungen verteilen, sondern auch überschäumende Finanzkraft abschöpfen und der Zuweisungsmasse zusätzlich zuführen.

Literatur

Broer, M. (2012): Kommunaler Finanzausgleich und zentralörtliche Aufgaben – Problem und Lösungsmöglichkeiten am Beispiel Niedersachsens. In: Zeitschrift für Kommunalfinanzen 62 (11), 241-248.

Döring, T. (2007): Zur Forderung nach einer kommunalen Mindestausstattung. In: Wirtschaftsdienst 87 (1), 40-47.

Falken-Großer, C. (2010): Aufgabenorientierung in der Finanzbedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich. Modell für eine sachgerechte Finanzmittelverteilung am Beispiel des Freistaates Sachsen. Berlin.

Henneke, H.G. (2016): Verfassungsfragen der Kommunalfinanzen. In: Der Landkreis 86, 386-413.

Kastin, S. (2011): Die Finanzierung von Agglomerationen über die Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main.

Reding, K. (1995): Kommunaler Finanzausgleich. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 533-541.

Schwarz, K.-A. (1997): Der kommunale Finanzausgleich – Verfassungsrechtliche Grundlagen und Anforderungen. In: Der Gemeindehaushalt 98, 25-29.

Wohltmann, M. (2002): Rechtsfragen einer Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs. In: Zeitschrift für Umweltrecht 13 (Sonderheft), 169-179.

Wohltmann, M. (2016a): Der kommunale Finanzausgleich 2015/2016 unter Berücksichtigung der Landkreise: Rechtliche Grundlagen. In: Der Landkreis 86, 501-546.

Wohltmann, M. (2016b): Der kommunale Finanzausgleich 2015/2016 unter Berücksichtigung der Landkreise: (Fiskalische) Entwicklung in den Ländern. In: Der Landkreis 86, 547-590.

Zimmermann, H. (2013): Die Notwendigkeit der Einwohnerwertung. In: Wirtschaftsdienst 93 (8), 534-538.

Weiterführende Literatur

Henneke, H.-G. (2012): Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder: Darstellung. Wiesbaden.

Bearbeitungsstand: 11/2016