

Lenk, Thomas; Rudolph, Hans-Joachim

**Working Paper**

## Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland: Die Bestimmung des Finanzbedarfs

Arbeitspapier, No. 25

**Provided in Cooperation with:**

University of Leipzig, Institute of Public Finance and Public Management

*Suggested Citation:* Lenk, Thomas; Rudolph, Hans-Joachim (2003) : Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland: Die Bestimmung des Finanzbedarfs, Arbeitspapier, No. 25, Universität Leipzig, Institut für Finanzen, Finanzwissenschaft, Leipzig

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/52363>

**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.*

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

Arbeitspapier Nr. 25

Dezember 2003

**Die kommunalen Finanzausgleichssysteme  
in der Bundesrepublik Deutschland**

*Die Bestimmung des Finanzbedarfs*

**Thomas Lenk und Hans-Joachim Rudolph**

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

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

# Inhaltsverzeichnis

	Seite
Inhaltsverzeichnis.....	2
Tabellenverzeichnis.....	3
Abbildungsverzeichnis.....	3
Abkürzungsverzeichnis.....	4
0 Einführung.....	5
1 Die Bestimmung des Finanzbedarfs.....	11
1.1 Einwohnerfokussierung statt Bezug auf originäre Aufgaben.....	11
1.2 Hauptansatzstaffel vs. Zentrale-Orte-Ansatz.....	12
1.2.1 Die Hauptansatzstaffel.....	12
1.2.2 Der Zentrale-Orte-Ansatz.....	17
1.3 Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Rahmen von Ergänzungsansätzen.....	18
1.4 Ausgestaltung in den Bundesländern.....	19
1.4.1 Einwohnerveredelung.....	19
1.4.2 Andere Instrumente zur Sonderbedarfsberücksichtigung.....	27
1.5 Fazit.....	32
Literaturverzeichnis.....	34
Gesetzestexte und Entscheidungen.....	39

## Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1-1: Bestimmung des Finanzbedarfs im kommunalen Finanzausgleich .....	20
Tabelle 1-2: Hauptansatzstaffeln zur Finanzbedarfsermittlung der Gemeinden im kommunalen Finanzausgleich.....	24
Tabelle 1-3: Berücksichtigung von Sonderbedarfen im kommunalen Finanzausgleich .....	29

## Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 0-1: Der Aufbau des kommunalen Finanzausgleichs .....	6
Abbildung 0-2: Verfahren zur Ermittlung der Schlüsselzuweisungen für die einzelne Empfängerkommune .....	9
Abbildung 1-1: Gewichtung von Einwohnern der Gemeinden bzw. kreisange- hörigen Gemeinden im kommunalen Finanzausgleich .....	26

## Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
AL	Arbeitslosigkeit
bzw.	beziehungsweise
FAG	Finanzausgleichsgesetz
GBL	Gesetzesblatt
ggf.	gegebenenfalls
GVBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
rd.	rund
SV	Sozialversicherung
v.H.	vom Hundert
vgl.	vergleiche

### Abkürzungen der Bundesländer:

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

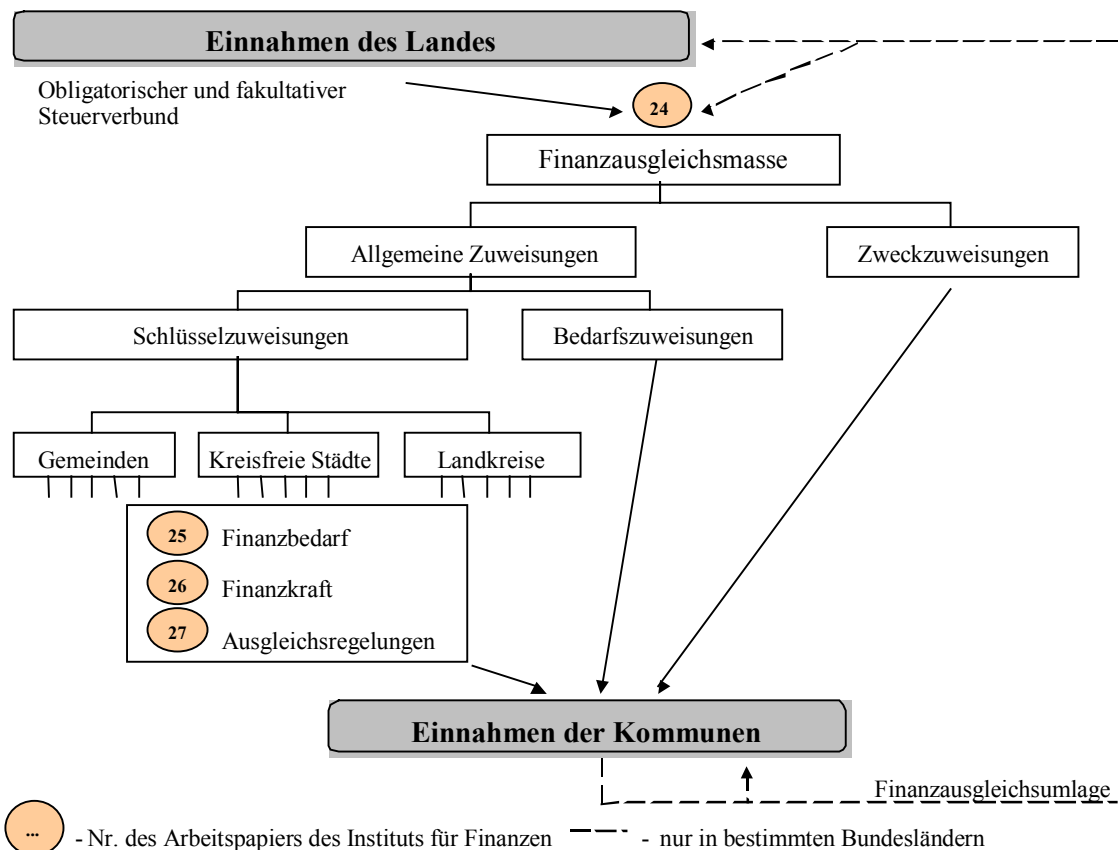
## 0 Einführung

Die derzeitige Diskussion um die Reform der Gemeindefinanzen zeigt, dass die Erfüllung der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben mangels ausreichender finanzieller Ausstattung immer stärker eingeschränkt ist. Neben den originären kommunalen Einnahmen (Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer, Grundsteuer, Gewerbesteuer sowie örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern) erhalten die Kommunen von den Ländern Finanzausgleichszuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (KFA). Letztere hatten in der ursprünglichen Konzeption nur einen subsidiären Charakter, der die originäre Finanzausstattung der Kommunen durch vertikale Zuweisungen insgesamt soweit ergänzt, dass diese zur Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben in der Lage sind, und der darüber hinaus durch eine horizontale Differenzierung allokativer 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 Effekt<sup>1</sup> dar. An die Stelle einer finanzbedarfsunabhängigen Verteilung der Steuereinnahmen zwischen den Ländern<sup>2</sup> tritt die Bestimmung des Finanzbedarfs als wesentliches Element des Ausgleichsverfahrens.

Abbildung 0-1: Der Aufbau des kommunalen Finanzausgleichs



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

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

<sup>2</sup> Abgesehen von bestimmten Fällen der Einwohnerveredelung.

bene 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 Gegenstand des Beitrags Nr. 24<sup>3</sup> war, befassen sich die folgenden Aufsätze mit den drei Komponenten des Schlüsselzuweisungssystem: Einer Analyse der Finanzbedarfsermittlung in diesem Artikel (Nr. 25) folgen Beiträge zur Ermittlung der Finanzkraft (Nr. 26) und den Ausgleichsregelungen (Nr. 27).<sup>4</sup>

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 ist,<sup>5</sup> erfolgt die Umsetzung dieses Drei-Komponenten-Systems mittels eines numerischen Iterationsverfahrens, was allgemein als Indiz für hohe Komplexität und Intransparenz gilt<sup>6</sup>. Zur Veranschaulichung des Schlüsselzuweisungssystem dient Abbildung 0-2, welche auch die beiden praktizierten Verfahren (a und b) unterscheidet. Überein-

---

<sup>3</sup> LENK/RUDOLPH (2003).

<sup>4</sup> Die Arbeitspapiere basieren auf RUDOLPH (2003).

<sup>5</sup> Für eine ausführliche Erläuterung der beiden Verfahren siehe LENK/RUDOLPH (2003).

<sup>6</sup> KUHN (1996), S. 671.



stimmend 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.

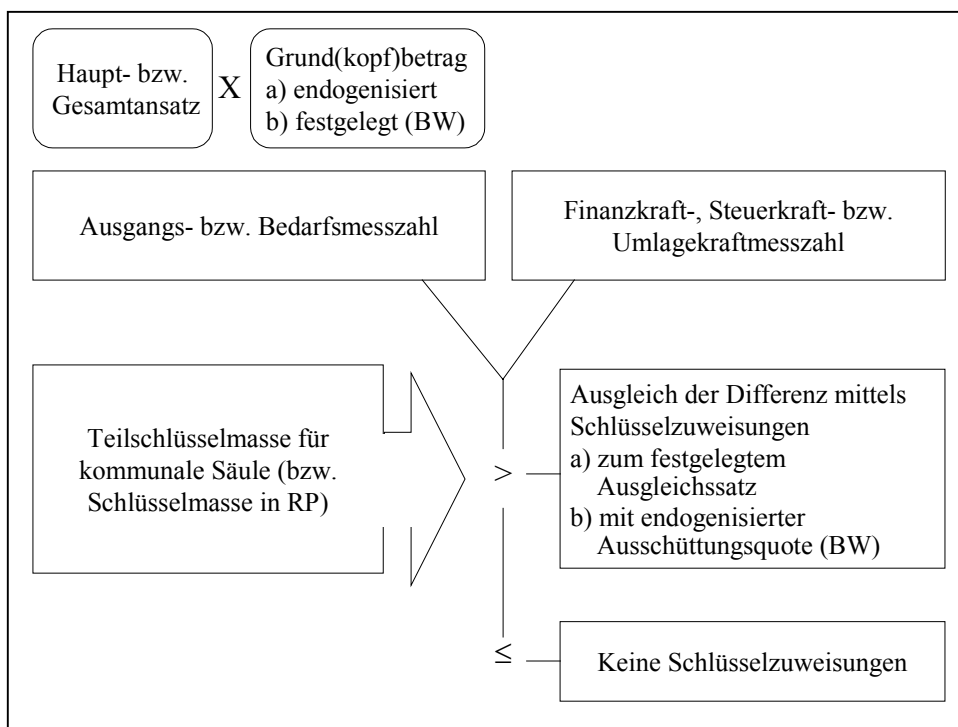
b) Das Land Baden-Württemberg legt hingegen gemäß § 7 Abs. 2 FAG BW einen Grundkopfbetrag so fest, dass dem Finanzbedarf der Gemeinden angemessen Rechnung getragen wird. Die Ausschüttungsquote ergibt sich hierbei endogen und kommt somit ihrer Funktion am nächsten.<sup>7</sup>

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

---

<sup>7</sup> RUMMEL (1999), S. 195

Abbildung 0-2: 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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 eine Ausschüttungsquote von etwa 70 v.H. an.<sup>10</sup> Zur Realisierung einer angestrebten

<sup>8</sup> WOHLTMANN (2001), S. 100.

<sup>9</sup> 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 (1999b), S. 265f.

<sup>10</sup> FINANZMINISTERIUM DES LANDES BADEN-WÜRTTEMBERG (Hrsg.) (2000), S. 27.

Verteilung finden sich bei KUHN<sup>11</sup> 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!

---

<sup>11</sup> KUHN (1996), S. 671.

# 1 Die Bestimmung des Finanzbedarfs

Eine Analyse der Bedarfsbestimmung als ersten Bestandteil des Drei-Komponenten-Systems geht zunächst von den grundsätzlichen Alternativen Aufgaben- vs. Einwohnerbezug aus. Zur Umsetzung der Entscheidung für die zweitgenannte Bezugsgröße stehen im folgenden die Instrumente Hauptansatzstaffel, Zentrale-Orte-Ansatz und Ergänzungsansätze zur Verfügung. Eine ausführliche Abwägung der jeweiligen Vor- und Nachteile zielt darauf ab, einem aus finanzwissenschaftlicher Sicht optimalen System zur Bestimmung des Finanzbedarfs näher zu kommen. Diesem Ergebnis ist schließlich die Ausgestaltung in den einzelnen Bundesländern gegenüberzustellen.

## 1.1 Einwohnerfokussierung statt Bezug auf originäre Aufgaben

Die Messung des finanziellen Bedarfs der einzelnen Kommunen dürfte den finanzwissenschaftlich wohl umstrittensten Teil der Finanzausgleichsgesetzgebung darstellen. Auf Basis theoretischer Überlegungen erscheint die Ermittlung **originärer Aufgaben** und der zu ihrer Erfüllung erforderlichen Durchschnittsausgaben als sinnvollste Vorgehensweise zur Finanzbedarfsmessung, wie sie sich etwa in dem Konzept des normierten Finanzbedarfs oder dem Modell des originären Finanzbedarfs zu Durchschnittskosten widerspiegelt.<sup>12</sup> Damit könnte ein strategischer Anreiz zur Ausdehnung des kommunalen Aufgabenvolumens zwecks zusätzlicher Zuweisungen vermieden werden.<sup>13</sup> Die Ermittlung bzw. Festlegung eines allgemein anerkannten, quasi normierten Gemeindeaufgabenkatalogs sowie dessen Umfangs, Qualität, Intensität und Kostenniveaus stellt jedoch ein bislang nicht zu bewältigendes Hindernis dar. Wenngleich die *tatsächliche* Verwendung der Finanzmittel davon unberührt bleibt, steht dem auch das verfassungsmäßig verbürgte Recht auf kommunale Selbstverwaltung entgegen<sup>14</sup>. Von der Gemeinde nicht beeinflussbare Kostenfaktoren – wie z.B. topografische Lage,

---

<sup>12</sup> WOHLTMANN (2001), S. 100 m.w.N.

<sup>13</sup> HANSMEYER/KOPS (1985), S. 37-40; LENK/BIRKE (1998), S. 222.

<sup>14</sup> Nach der Auffassung von MICOSATT (1990), S. 30, würden die Gemeinden die Festsetzung eines vollzugsverbindlichen Aufgabenkatalogs als Eingriff in ihre Selbstverwaltung zurückweisen.

Sozialstruktur und demografische Entwicklung – müssten in jedem Fall gesondert Berücksichtigung finden.<sup>15</sup>

In den kommunalen Finanzausgleichssystemen entspricht der „Finanzbedarf“ daher nicht den tatsächlichen, geschätzten oder geplanten Kosten respektive Ausgaben des kommunalen Güterangebots, sondern stellt als Second-Best-Lösung auf die Anzahl der **Einwohner**<sup>16</sup> ab. Diesem Ansatz liegt die Auffassung zugrunde, dass der Einwohner einer Kommune letztlich Bedarfsverursacher oder Leistungsnutzer der kommunalen Leistungen ist und insofern auch als Bezugsgröße von Finanzausstattung, Aufgabenerfüllung und Ausgabentätigkeit gelten kann.<sup>17</sup> Problematisch erscheint die Einwohnerfokussierung hinsichtlich der zu erwartenden demografischen Entwicklung, bei der das Problem der (kommunalen) Kostenremanenz in den Mittelpunkt rückt. Vor allem im Bereich der Versorgungsinfrastruktur (z.B. Entsorgungsleistungen, Straßennetz) sowie der kommunalen Einrichtungen bleiben die Gesamtkosten aufgrund von Unteilbarkeiten und fixen Kosten der Leistungserstellung auch im Falle eines Bevölkerungsrückganges konstant.<sup>18</sup>

## 1.2 Hauptansatzstaffel vs. Zentrale-Orte-Ansatz

### 1.2.1 Die Hauptansatzstaffel

Im Zentrum der einwohnerbezogenen Finanzbedarfsermittlung steht die Frage, ob hierbei eine sogenannte Hauptansatzstaffel, d.h. ein mit der Gemeindegröße ansteigender Faktor zur Gewichtung bzw. Veredelung der Einwohnerzahlen, zur Anwendung kommen sollte. Als Produkt der politischen Verhältnisse und überkommener Traditionen stößt dieses Verfahren in der finanzwissenschaftlichen Literatur überwiegend auf Ablehnung.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> HANSMEYER/KOPS (1985), S. 38.

<sup>16</sup> Als Einwohner gelten dabei (zunächst) diejenigen Bürger, die ihren Hauptwohnsitz in einer Gemeinde angemeldet haben. Die Bundesländer haben hierzu unterschiedliche Stichtagsregelungen getroffen: 31.12. des vorvergangenen Jahres (BY, BB, HE, MV, NW, SL, SN, ST, TH) oder 31.3. (SH) bzw. 30.6. (BW, NI, RP) des Vorjahres.

<sup>17</sup> HARDT/SCHMIDT (1998), S. 117.

<sup>18</sup> LENK/BIRKE (1998), S. 223; VESPER (2000), S. 31; KARREBERG/MÜNSTERMANN (2002), S. 37. Speziell die Auswirkungen des starken Bevölkerungsrückgangs in den neuen Bundesländern analysiert SEITZ (2002a).

<sup>19</sup> KUHN (1995), S. 108; WOHLTMANN (2001), S. 102.

Die wesentlichen Kritikpunkte setzen zunächst an der Gültigkeit der beiden **Grundthesen** an. Prinzipiell werden gleiche (wenn auch nicht identische) Ansprüche der Bürger an kommunale Leistungen postuliert, weshalb der **POPITZschen**<sup>20</sup> Argumentation zu widersprechen ist.<sup>21</sup> Diese geht von einem „kanalisierten“ (d.h. städtischen) Einwohner, daraus resultierenden Anspruchsunterschieden zwischen Stadt- und Landbevölkerung sowie einer zwangsläufig (über-)proportionalen Verknüpfung von Leistungsangebot und Gemeindegröße aus. Nach den herrschenden (verfassungs-) politischen Wertvorstellungen<sup>22</sup> erscheint eine von vornherein differenzierte Versorgung mit öffentlichen Gütern ungerechtfertigt, so dass zunächst der Grundsatz „Einwohner ist gleich Einwohner“ gilt.<sup>23</sup>

Mit dem „Gesetz von der progressiven Parallelität zwischen öffentlichen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung“ hat **BRECHT**<sup>24</sup> eine weitere konzeptionelle Begründung für die Einwohnerveredelung geliefert. Hieran ist vor allem die sehr grobe Untersuchungsmethode bemängelt, die heutigen Maßstäben an empirisches Arbeiten nicht mehr standhält. Während das BRECHTSche Gesetz im *gesamten* Wertebereich Größennachteile unterstellt, ist in der stadt- und regionalökonomischen, aber auch in der finanzwissenschaftlichen Literatur am weitesten die Ansicht verbreitet, dass eine wachsende Einwohnerzahl lediglich bis zu einer *optimalen Stadtgröße* mit derartigen Skaleneffekten einhergeht. Im Rahmen seiner empirischen Untersuchungen konnte SEITZ<sup>25</sup> den entsprechenden J-förmigen Kostenverlauf bestätigen. Als Konsequenz aus diesem Ergebnis akzeptiert er zwar den höheren Finanzbedarf größerer Städte, problematisiert aber die praktizierte Asymmetrie bezüglich der spiegelbildlich gelagerten Sonderbedarfe. Der für die Aufgabengesamtheit ermittelte Kostenverlauf korrespondiert mit den Kostenfunktionen verschiedener kommunaler Aufgabenbereiche, welche aus produktionstechnischen Gründen degressive Durchschnittskostenverläufe (z.B. Abwasserentsorgung, Schulgebäude) oder Kostensprünge bei Überschreiten einer bestimmter Einwohnerzahl

---

<sup>20</sup> POPITZ (1932), S. 280ff.

<sup>21</sup> KIRCHHOFF (1996), S. 94; HARDT/SCHMIDT (1998), S. 117; LENK/BIRKE (1998), S. 222; HENNEKE (1999b), S. 265.

<sup>22</sup> So sehen Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 u. 106 Abs. 3 Nr. 2 GG die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet vor.

<sup>23</sup> HARDT/SCHMIDT (1998), S. 117; EICHLER (2000), S. 57.

<sup>24</sup> BRECHT (1932), S. 6.

aufweisen.<sup>26</sup> Auch Aufgabenfelder wie Naturschutz, Straßenaufsicht, Rettungswesen, Schülerbeförderung oder ÖPNV, bei denen eine abnehmende *Siedlungsdichte* mit steigenden Kosten einhergeht, tragen zur Erklärung des J-förmigen Kostenverlaufs bei.<sup>27</sup> Der Gültigkeit der beiden, auch verfassungsmäßig beanstandeten<sup>28</sup> Grundthesen stehen zudem die seinerzeit unbekannt, aber heute umso gewichtigeren Suburbanisierungstendenzen entgegen, welche mit einer Entkoppelung von Einwohnerballung und Gemeindegröße einhergehen.<sup>29</sup>

Weitere Einwände richten sich gegen den Versuch einer empirischen Unterlegung der Hauptansatzstaffel, mittels regressionsanalytischer Methoden Erklärungsgrößen für Gemeindeausgaben mit Zuschussbedarf zu ermitteln<sup>30</sup>. Entgegen der impliziten Annahme repräsentieren die durch die Einnahmenseite determinierten Gemeindeausgaben *nicht* den **objektiven Aufgabenbedarf**. Aufgrund der mangelnden Unterscheidung zwischen gemeindespezifisch notwendigen und autonom beeinflussbaren Ausgaben (sowie deren Intensität) gehen einerseits Ausgaben mit verschwenderischem Charakter in die Bedarfsmessung ein, während andererseits notwendige, jedoch mangels ausreichender Finanzausstattung unterlassene Ausgaben unberücksichtigt bleiben.<sup>31</sup> Darüber hinaus reflektieren die in der Vergangenheit getätigten Ausgaben vor allem den Umfang der verfügbaren Finanzmittel und damit der erhaltenen Zuweisungen, so dass sich die Problematik eines **Zirkelschlusses** ergibt.<sup>32</sup>

---

<sup>25</sup> SEITZ (2002b), S. 19, 116f. Der Autor wendet sich – neben der Regressionsanalyse – verstärkt den technischen Bedingungen der öffentlichen Leistungserstellung selbst zu und umgeht damit das noch zu erläuternde Problem des Zirkelschlusses. Dazu auch: WOHLTMANN (2001), S. 103f.

<sup>26</sup> LENK/BIRKE (1998), S. 222; VESPER (2000), S. 32.

<sup>27</sup> HENNEKE (1996), S. 79.

<sup>28</sup> Die (fortdauernde) Gültigkeit der empirischen Voraussetzungen sowie normativen Grundaussagen der BRECHT/POPITZschen Thesen hat das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung vom 27.05.1992, S. 233-236, ausdrücklich in Frage gestellt und dem Gesetzgeber einen Auftrag zur Überprüfung und ggf. Korrektur erteilt. Dazu auch MEYER (1997), S. 394.

<sup>29</sup> LENK/BIRKE (1998), S. 224. Die Autoren weisen darauf hin, dass v.a. im Umland von Großstädten gelegene kleinere Gemeinden eine hohe Siedlungsdichte mit den hieraus resultierenden Mehrausgaben aufweisen.

<sup>30</sup> Während PARSCHE/STEINHERR (1995a) S. 8f., eine derartige empirische Begründung für die Hauptansatzstaffel in Nordrhein-Westfalen liefern, scheitert der regressionstechnische Ansatz für das Saarland an statistischen Restriktionen (zu geringe Anzahl an Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern), vgl. PARSCHE U.A. (2001), S. 35-38, 233.

<sup>31</sup> JUNKERNHEINRICH (1992), S. 244; LENK/BIRKE (1998), S. 222; VESPER (2000), S. 32; WOHLTMANN (2001), S. 102.

<sup>32</sup> LENK/BIRKE (1998), S. 222; VESPER (2000), S. 32. Dass der Zuschussbedarf tatsächlich in einem derart starken Maße von den Schlüsselzuweisungen der Vergangenheit geprägt ist, wird von PARSCHE/STEINHERR (1995b), S. 11f. mit Verweis auf die *Steuerkraftabhängigkeit* der Schlüsselzuweisungen in Frage gestellt.

Gegen die Anwendung der Hauptansatzstaffel spricht außerdem die Verschärfung des bereits aufgezeigten Problems der **Kostenremanenz**, welche durch einen überproportionalen Rückgang des errechneten Finanzbedarf bei sinkender Bevölkerung eintritt.<sup>33</sup> Ein weiteres Manko stellen die im Falle einer **kommunalen Neugliederung** eintretenden Verteilungswirkungen dar. Obwohl sich bei der Zusammenlegung von Kommunen im Rahmen einer Gemeindegebietsreform<sup>34</sup> die tatsächliche Einwohnerzahl nicht ändert, steigt die Zahl der „veredelten“ Einwohner und damit der fiktive Finanzbedarf der Gemeindengesamtheit. Vor dem Hintergrund einer konstanten Schlüsselmasse verschieben sich die Bedarfsrelationen zugunsten der fusionierten Gemeinden, weshalb die unbeteiligten Kommunen Einbußen bei den Schlüsselzuweisungen hinnehmen müssen.<sup>35</sup>

Auch die **allokationstheoretische Begründung** der Einwohnerveredelung als Entschädigung für die Kosten der Bevölkerungsballung kann nicht überzeugen. Abgelehnt wird ein derartiger Ausgleich mit Verweis auf die Funktion von Ballungsnachteilen (Verkehrs- und Immissionsbelastung, ansteigende Kriminalitätsrate) als automatischen Stabilisator des räumlichen Differenzierungsprozesses.<sup>36</sup> Die zusätzlichen Mittel aus der Einwohnerwertung ermöglichen den Kernstädten sogar einen Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, wodurch Pendlerintensität und Suburbanisierung weiter gefördert werden.<sup>37</sup> Neben dem fehlenden Nachweis derartiger Ballungsoptima ist dem jedoch entgegenzusetzen, dass die Alternative wohl kaum im Ignorieren gewachsener Strukturen und förmlichen „Aushungern“ größerer Gemeinden bestehen könne<sup>38</sup>.

Ein letzter Kritikbereich zielt auf Argumente, welche (neben den Grundlagenthesen) einer normativen Rechtfertigung der Einwohnerveredelung dienen sollen. **Zentralörtliche Funktionen**, wie z.B. Einrichtungen im Kultur-, Gesundheits-, Ausbildungs- oder Hochschulbereich werden danach vor allem von den einwohnerstarken Gemeinden

---

<sup>33</sup> Siehe Erläuterung auf Seite 12.

<sup>34</sup> Bereits deren Zielstellung einer Einsparung von Verwaltungskosten steht im Widerspruch zu der genannten BRECHTSchen Grundthese. Vgl. MICOSATT (1990), S. 36.

<sup>35</sup> LENK/BIRKE (1998), S. 222f.; VESPER (2000), S. 32. Eine auf Sachsen bezogene Untersuchung der Verteilungswirkungen liefern LENK/BIRKE (2003).

<sup>36</sup> HANSMEYER (1980), S. 116 u. 129; JUNKERNHEINRICH (1991a), S. 71.

<sup>37</sup> VESPER (2000), S. 33f.; KARRENBERG/MÜNSTERMANN (2002), S. 37.

<sup>38</sup> ZABEL (1983), S. 451.



wahrgenommen, ohne dass sich die Umlandgemeinden an den hieraus resultierenden Kosten beteiligen (Nutzen-„spill overs“ bzw. externe Effekte).<sup>39</sup> Indem Nutzer- und Kostenzahlerkreis dieser staatlichen Leistungen auseinanderfallen, kommt es zu einer Verletzung des Prinzips der fiskalischer Äquivalenz. Die zentralen Orte beziehen lediglich den Bedarf ihrer eigenen Einwohner in ihre Überlegungen ein, woraus eine gesamtgesellschaftlich suboptimale Bereitstellung öffentlicher Güter resultiert. Bei unzureichender Abbildung der Zentralörtlichkeit durch die Gemeindegröße<sup>40</sup> muss die Hauptansatzstaffel jedoch bei der Internalisierung dieser Kosten scheitern. Darüber hinaus scheinen mit Blick auf die vom Umland in die Stadt fließenden Nutzen- und Kaufkraftströme<sup>41</sup> Zweifel angebracht, welcher der beiden Effekte überwiegt. Der äußerst schwer quantifizierbare Saldo dieser komplexen Leistungsverflechtungen dürfte aber kaum der Struktur der Einwohnerveredelung entsprechen, so dass es sowohl zum Ausgleich als *auch zur Verstärkung* der externen Effekte kommen kann.<sup>42</sup>

Während die Befürworter der Hauptansatzstaffel deren **Akzeptanz** und vor allem **Praktikabilität** hervorheben<sup>43</sup>, dürfte die Vielzahl der dargestellten Einwände diese zweifellos vorhandenen Anwendungsvorteile mehr als aufwiegen. Auch unter dem Aspekt der Transparenz erscheint die Regelvermutung einer Gleichgewichtung von Einwohnerzahlen bei gleichzeitiger Nachweispflicht für ausnahmsweise anzuerkennende Sonderbedarfe von Vorteil.<sup>44</sup>

---

<sup>39</sup> KIRCHHOF (1996), S. 23, entgegnet jedoch, dass zentralörtliche Aufgaben größerer Städte weitgehend durch Sonderzuweisungen des Bundes und des Landes aufgefangen werden.

<sup>40</sup> So weisen LENK/BIRKE (1998), S. 223f., für Sachsen ein erhebliches Auseinanderfallen von Gemeindegröße und Einstufung in der Hierarchie der zentralen Orte nach. Nach einer Untersuchung von VESPER (2000), S. 152, korrespondiert die Gemeindegröße dagegen in Brandenburg recht gut mit der Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen.

<sup>41</sup> Der Bayerische Verfassungsgerichtshof konzentriert sich auf monetäre Effekte und nennt die Stärkung der Wirtschafts- und Steuerkraft durch die Einpendler, die Kaufkraftzuflüsse und städtischen Einnahmen durch Einkäufe aus dem Umland sowie die verbesserte Auslastung städtischer Einrichtungen durch Mitbenutzung, vgl. WOHLTMANN (2001), S. 103. Unter Nutzungsgesichtspunkten sind ebenso die Erholungs- und die ökologische Ausgleichsfunktion relevant. Eine ausführliche Wirkungsbetrachtung verschiedener Punkte der Stadt-Umland-Problematik liefert BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN (Hrsg.) (1992), S. 8.

<sup>42</sup> DIETRICH (1997), S. 142; LENK/BIRKE (1998), S. 224.

<sup>43</sup> Nach KARRENBERG/MÜNSTERMANN (2002), S. 28, stellt die klassische Hauptansatzstaffel zwar keine Optimallösung, aber beileibe auch kein finanzausgleichspolitisches „Fossil“ ohne Existenzberechtigung dar. Vgl. auch STEINHERR (1998b), S. 3-6; VESPER (2000), S. 151.

<sup>44</sup> HENNEKE (1998), S. 1166f., führt weiter aus, dass die von einem solchen System für den politischen Entscheidungsprozess und für die breite Akzeptanz im kommunalen Bereich ausgehenden Wirkungen gar nicht hoch genug veranschlagt werden können.

### 1.2.2 Der Zentrale-Orte-Ansatz

Angesichts einer Gesamtwürdigung der vorgetragenen Kritikpunkte sowie der seit Jahrzehnten anhaltenden Diskussionen um die Hauptansatzstaffel muss es verwundern, dass sich die wissenschaftlich zumeist befürwortete<sup>45</sup> Alternative – der Zentralitäts- bzw. Zentrale-Orte-Ansatz – bislang nicht durchsetzen konnte. Der allgemein anerkannte, teilweise sogar in den Mittelpunkt der Überlegungen gerückte Ausgleich zentralörtlicher Funktionen orientiert sich hierbei an der von den Landesentwicklungsplänen bzw. -programmen aufgestellten Hierarchie der zentralen Orte.<sup>46</sup> Deren Klassifizierung beinhaltet die Festlegung siedlungsstruktureller Aufgaben sowie Aussagen über den lokalen Infrastrukturbedarf.<sup>47</sup> Hinsichtlich der Eignung dieses Instruments zur Berücksichtigung raumordnerischer Belange ist zunächst anzumerken, dass aus theoretischer Sicht ein *interkommunaler* Ausgleich vorzuziehen wäre, da aufgrund des alleinigen Einkommenseffektes allgemeiner Zuweisungen<sup>48</sup> nur entsprechende Ausgleichszahlungen zwischen den betroffenen Gemeinden eine Korrektur der durch die Nutzen-, „spill overs“ verzerrten Preise gewährleisten. In der Praxis scheiterte diese Lösung bislang an der mangelnden Offenlegung der Präferenzen der Umlandgemeinden sowie den zu erwartenden hohen Verhandlungskosten<sup>49</sup>, wengleich erste Ansätze neuerdings praktiziert bzw. diskutiert werden<sup>50</sup>. Aber selbst bei Entscheidung für die Zuweisungsvariante stellt sich die Frage, ob die angestrebten Wirkungen nicht besser mittels *Zweckzuweisungen* zu erreichen sind. Weil allgemeine Zuweisungen kein Garant für eine tatsächliche Ausdehnung des entsprechenden Güterangebots der zentralen Orte darstellen, wird vielfach für eine Zweckbindung der Mittel plädiert. Zu den Vorschlägen für die konkrete Ausgestaltung zählen auch eine Eigenbeteiligung

---

<sup>45</sup> HANSMEYER (1980), S. 120f.; JUNKERNHEINRICH (1992), S. 150-153; ECKEY (1995), S. 593; ELTGES (1995), S. 634; LENK/BIRKE (1998), S. 226; PARSCHE U.A. (2001), S. 234.

<sup>46</sup> Diese enthält i.d.R. die Festlegung von Ober-, Mittel- und Grundzentren sowie des jeweiligen Verflechtungsbereiches, d.h. wie vielen Umlandeinwohnern die zentralörtlichen Funktionen angeboten werden. Ggf. erfolgt auch die Benennung von Orten ohne zentralörtliche Funktion.

<sup>47</sup> VESPER (2000), S. 34. Obwohl diese Klassifikation neben der empirischen Zentralität v.a. die landesplanerischen Zielvorstellungen abbildet, erscheint der Rückgriff darauf mangels eines besseren Zentralitätsindikators vertretbar. Vgl. STEINHERR (1998b), S. 5.

<sup>48</sup> KUHN (1997), S. 225; LENK/BIRKE (1998), S. 226.

<sup>49</sup> MÄDING (1995), S. 613; LENK/BIRKE (1998), S. 226; VESPER (2000), S. 34f. Eine Internalisierung dieser Kosten vermag jedoch auch die Hauptansatzstaffel nicht zu leisten, siehe LENK (1998), S. 26.

<sup>50</sup> SCHELPMEIER (1998), S. 306, erwähnt als praktizierte Beispiele die Gastschülerbeiträge in Bayern sowie den Schullastenausgleich in Schleswig-Holstein. In Mecklenburg-Vorpommern gibt es Überlegungen, von den „Speckgürtelgemeinden“ eine Umlage zugunsten der zentralen Orte zu erheben. Siehe hierzu KARRENBERG/MÜNSTERMANN (2002), S. 44.

(idealerweise in Höhe des internen Nutzens)<sup>51</sup>, die Investitionsbindung<sup>52</sup> oder aber – mit Blick auf die Gemeindeautonomie – die zumindest teilweise Vergabe als allgemeine Schlüsselzuweisungen<sup>53</sup>.

### **1.3 Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Rahmen von Ergänzungsansätzen**

Die Abgeltung besonderer Bedarfe mittels Gewährung von Neben- bzw. Ergänzungsansätzen<sup>54</sup> kann grundsätzlich auf einer Pauschalabgeltung, auf- bzw. ausgabenspezifischen Indikatoren oder aber den jeweiligen Ausgaben selbst basieren. Zwecks Einbeziehung in die Finanzbedarfsermittlung erfolgt bei allen Varianten abschließend eine Umrechnung in Einwohnerzahlen.

Um der Kritik an der Hauptansatzstaffel und deren mangelnden Berücksichtigung relevanter bedarfsverursachender Faktoren (zumindest teilweise) zu entsprechen, werden problem- und aufgabenbezogene Einzelindikatoren bestimmt und mittels Normierung, Standardisierung und Gewichtung aggregiert.<sup>55</sup> Mit diesem häufig angewandten Verfahren lässt sich auch eine größere Bedarfsgerechtigkeit<sup>56</sup> erzielen. Sofern ein direkter Ausgaben- bzw. Zuschussbedarfsbezug möglich und sinnvoll erscheint, kann auf diese Weise das Manko eines zu vagen Zusammenhangs zwischen gewähltem Indikator und zu berücksichtigenden Kosten<sup>57</sup> vermieden werden. Die Anrechnung von Nebenansätzen kann zusätzlich oder in Relation zum Hauptansatz erfolgen. Der letztere Fall bedeutet eine Teilhabe an der erfolgten Veredelung<sup>58</sup> und damit eine Wirkungsverstärkung der Hauptansatzstaffel, welche als Vermischung unterschiedlicher Elemente grundsätzlich abzulehnen ist.

---

<sup>51</sup> ECKEY (1995), S. 588.

<sup>52</sup> VESPER (2000), S. 34, begründet dies mit der Gefahr einer konsumtiven Verwendung. Die Zentralität eines Ortes manifestiere sich v.a. im Angebot an überörtlichen Infrastruktureinrichtungen, weshalb die Investitionsbindung für die neuen Bundesländer angesichts des in diesem Bereich vorhandenen Nachhol- und Modernisierungsbedarf eine noch stärkere Bedeutung besitzt.

<sup>53</sup> HANSMEYER (1980), S. 142.

<sup>54</sup> Rheinland-Pfalz: Leistungsansätze.

<sup>55</sup> JUNKERNHEINRICH (1991), S. 72-77; VESPER (2000), S. 35. Das regressionsanalytische Vorgehen für Niedersachsen stellen HARDT/SCHMIDT (1998), S. 125-147, dar.

<sup>56</sup> EICHLER (2000), S. 58f.

<sup>57</sup> WAHL (1992), S. 125.

<sup>58</sup> RUMMEL (1999), S. 195.

Trotz einer Vielzahl denkbarer Nebenansätze ist mit Blick auf deren gegenseitige Beeinflussung, die fragwürdige Verbesserung des Gesamtsystems, den zusätzlichen Berechnungsaufwand sowie die Strategie- und Streit anfälligkeit des Verfahrens vor einer Überfrachtung des kommunalen Finanzausgleichs mit derartigen Sonderbedarfen zu warnen.<sup>59</sup> Es sollten nur exogen bestimmte, möglichst viele Gemeinden betreffende, quantitativ bedeutsame Bedarfe Berücksichtigung finden, die bei Anwendung einer Hauptansatzstaffel durch diese nicht adäquat abzubilden sind.<sup>60</sup>

## 1.4 Ausgestaltung in den Bundesländern

Die folgenden Erläuterungen konzentrieren sich auf den Haupt- bzw. Gesamtansatz, der neben dem (mit Ausnahme Baden-Württembergs) endogenisierten Grundbetrag den zweiten Multiplikatoren zur Bestimmung des Finanzbedarfs darstellt. Es handelt sich hierbei um einen Hauptansatz<sup>61</sup>, der sich in der Mehrzahl der Bundesländer mit Neben- bzw. Ergänzungsansätzen zu einem Gesamtansatz summiert. Wie bereits angedeutet, erfolgt die Ermittlung von Bedarfsrelationen zwischen den Kommunen *nicht* mittels objektiver Messung, sondern ist vielmehr von der landespolitischen Einschätzung der gegenwärtigen Situation sowie Vorstellungen über die wünschenswerte zukünftige Entwicklung der Kommunalhaushalte geprägt.<sup>62</sup> Tabelle 1-1 enthält die detaillierten Regelungen der einzelnen Finanzausgleichssysteme, die im Folgenden hinsichtlich einer praktizierten Einwohnerveredelung sowie der Berücksichtigung von Sonderbedarfen untersucht werden.

### 1.4.1 Einwohnerveredelung

Nach dem Kriterium der Einwohnerveredelung sind gemäß Tabelle 1-1 zunächst zwei Gruppen zu unterscheiden (I. vs. II.).

I. Auf eine Hauptansatzstaffel und damit die Höhergewichtung von Einwohnern größerer Gemeinden verzichten Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz<sup>63</sup> und

---

<sup>59</sup> PARSCH/STEINHERR (1995a) S. 18f; HARDT/SCHMIDT (1998), S. 110; VESPER (2000), S. 37.

<sup>60</sup> VESPER (2000), S. 37f., \*\*\*

<sup>61</sup> Niedersachsen: Gemeindegrößenansatz.

<sup>62</sup> PARSCH/STEINHERR (1995b), S. 9.

<sup>63</sup> Die „Aufteilung“ der Einwohner zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen resultiert aus dem Verzicht auf Bildung separater Teilmassen für kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise.

Tabelle 1-1: Bestimmung des Finanzbedarfs im kommunalen Finanzausgleich

Bundesland	kreisangehörige Gemeinden				kreisfreie Städte				Landkreise							
<b>I. Verzicht auf Einwohnerveredelung</b>																
	Hauptansatz				Ergänzungsansätze				Hauptansatz				Ergänzungsansätze			
MV	Einwohner				keine				Einwohner				keine			
RP	36 v.H. der Einwohner				1. Stationierungsstreitkräfte 2. Zentrale Orte 3. Soziallasten 4. Schulansatz 5. Flächenansatz 6. Ansatz für Bäder				100 v.H. der Einwohner				1. Stationierungsstreitkräfte 2. Zentrale Orte 3. Soziallasten 4. Schulansatz 5. Flächenansatz 6. Ansatz für Bäder			
SH	Einwohner				keine <sup>a</sup>				Einwohner <sup>b</sup>				keine <sup>a</sup>			
<b>II. Einwohnerveredelung</b>																
<b>IIa. bei Teilschlüsselmassen für kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise</b>																
	Hauptansatzstaffel				Modifikation	Ergänzungsansätze	Hauptansatz	Ergänzungsansätze	Hauptansatz	Ergänzungsansätze	Hauptansatz	Ergänzungsansätze				
	Einwohner	v.H.-Satz	Einwohner	v.H.-Satz												
HE	< 5.000	4	≥ 50.000	130	1. Mittelzentrum: mind. 125 2. Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums: mind. 130 3. Oberzentrum: mind. 140 4. Sonderregelung bei Einwohnerrückgang (um max. 10 v.H., unter nächstniedrigere Stufe: Hauptansatz des letzten Jahres gilt weiter)	1. Stationierungsstreitkräfte 2. Bevölkerungszuwachs > 10 v.H. in den letzten 10 Jahren 3. Schüler 4. Gemeinden > 50.000 Einwohner: + 15 v.H. des Hauptansatzes	Darmstadt und Offenbach am Main je 100, Wiesbaden und Kassel 102, Frankfurt am Main 109	1. Stationierungsstreitkräfte 2. Bevölkerungszuwachs > 10 v.H. in den letzten 10 Jahren 3. Schüler	für kreisang. Gemeinden < 7.500 Einwohner: 105 v.H., für übrige Gem.: 100 v.H.	keine						
SL	≤ 5.000	104	200.000	133	keine	1. Nicht kasernierte Stationierungsstreitkräfte 2. Kinder bei überdurchschn. Geburtenrate 3. Straßen 4. Grubengemeinden für Bergschäden 5. Kurorte 6. Zentrale Orte (Mittelz.: + 6 v.H., Oberz.: + 2 v.H. der Einwohner des Verflechtungsbereiches (einschl. zentraler Ort)	(nicht vorhanden)		Einwohner	Soziallastenansatz						
SN	≤ 1.500	100	55.000	160	keine	Schüleransatz	Dresden, Leipzig je 125 v.H., Chemnitz 122 v.H., Zwickau 115 v.H., Plauen u. Görlitz je 105 v.H., Hoyerswerda 100 v.H.	Schüleransatz	Einwohner	Schüleransatz						
ST	≤ 5.000	100	60.000	125	keine	keine	< 150.000 Einw.: 100 v.H., ≥ 150.000 Einw.: 112 v.H.	keine	Einwohner	Flächenansatz						

Fortsetzung Tabelle 1-1:

Bundesland	alle Gemeinden					kreisfreie Städte		Landkreise		Sonstige			
	Hauptansatzstaffel				Modifikation	Ergänzungsansätze	Hauptansatz	Ergänzungsansätze	Hauptansatz	Ergänzungsansätze	Hauptansatz		
	Einwohner	v.H.-Satz	Einwohner	v.H.-Satz									
<b>IIb. bei Teilschlüsselmassen für alle Gemeinden, kreisfreie Städte u. Landkreise</b>													
BW	≤ 3.000	100	> 600.000	186	keine	1. Grundwehrdienstleistende und Kasernierte 2. Polizeibeamte in Gemeinschaftsunterkünften 3. Studierende (+ 15 v.H. des Hauptansatzes)	– (keine Gegenüberstellung von Finanzbedarf und Finanzkraft, Verteilung nach Einwohnern)	Einwohner	keine	LWV: Einwohner			
BB	≤ 2.500	100	> 55.000	128	1. Kreisfreie Städte: 138 v.H. 2. Mittelzentrum: mind. 118 v.H. 3. Grundzentrum: mind. 113 v.H. 4. Kleinzentrum: mind. 103 v.H. 5. Große kreisangehörige Städte: mind. 123 v.H	Soziallasten nach Dauer der Arbeitslosigkeit	Einwohner	keine	Einwohner	Flächenansatz			
NI	< 10.000	100	> 500.000	180	keine	keine	Einwohner	Sozialhilfelaistenansatz	Einwohner	Sozialhilfelaistenansatz			
<b>IIc. bei Teilschlüsselmassen für alle Gemeinden u. Landkreise</b>													
BY	≤ 5.000	108	500.000 je weitere 100.000	150 + 1	keine	1. nicht kasernierte Stationierungskräfte 2. <u>nur für kreisfreie Städte:</u> Sozialhilfeansatz 3. Ansatz für Strukturschwäche (überdurchschn. viele Arbeitslose) 4. Nebenwohnung 5. Kreisfreie Städte: + 10 v.H. des Hauptansatzes	je nach Anteil Einw. < 18J.: unter Landesdurchschnitt: 100, über Landesdurchschnitt: +1,5faches der übersteigenden Prozentpunkte	Einwohner	Schüleransatz	1. nicht kasernierte Stationierungstreitkräfte u. deren Angehörige 2. Sozialhilfeansatz			
NW	≤ 25.000	100	634.000	157	keine	1. Schüler 2. Soziallasten nach Dauer der Arbeitslosigkeit 3. Zentralität nach Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten					Einwohner	keine	LV: Einwohner
TH	≤ 3.000	100	> 200.000	150	keine	Kreisfreie Städte: + 5 Prozentpunkte <sup>b,c</sup>					Einwohner	keine	

Die Hinweise in den folgenden Fußnoten beziehen sich nicht auf die unmittelbare Bedarfsermittlung, sondern betreffen den Gesamtzusammenhang.

<sup>a</sup> - Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben an zentrale Orte

<sup>b</sup> - umfangreiche Vorab- u. Abzugsbetragsregelungen

<sup>c</sup> - Vorweg-Schlüsselzuweisungen an zentrale Orte

Quellen: Gesetze der Bundesländer zum kommunalen Finanzausgleich, Tabelle in Anlehnung an HENNEKE (2000), S. 376f.; Stand: April 2003.

Schleswig-Holstein, welche sich *stattdessen* für die Anwendung des Zentrale-Orte-Ansatzes (mehr dazu unter 1.4.2 a) entschieden haben.

II. Die anderen zehn Bundesländer veredeln die tatsächlichen Einwohnerzahlen im Wege einer Hauptansatzstaffel, deren Spreizung in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen hat<sup>64</sup>. Nach einigen allgemeinen Erläuterungen zur Ausgestaltung dieses Instruments folgt eine Betrachtung, die an der von den Ländern praktizierten Teilschlüsselmassenbildung für kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise ansetzt. Die Unterschiede bei der landesspezifischen Ausprägung der Einwohnergewichtung werden dabei mit Hilfe einer tabellarischen Auflistung der Werte (Tabelle 1-2) sowie einer graphischen Darstellung des Verlaufs (Abbildung 1-1) verdeutlicht.

Die Hauptansatzstaffeln beinhalten die für die jeweilige Gemeindegröße in Ansatz zu bringenden Gewichtungsfaktoren, aus denen sich die (den Finanzbedarf repräsentierenden) Einwohnerzahlen ergeben. Bei Werten, die zwischen den im Gesetz genannten Gemeindegrößen liegen, verwenden fast alle Länder das Verfahren der linearen Interpolation<sup>65</sup> und gewährleisten damit eine relativ stetige Gewichtungsskala. Aufgrund der resultierenden Veredelungssprünge ist hingegen die Geltung eines Hauptansatzes bis zum Erreichen der nächsten Stufe abzulehnen, wie sie in Hessen (gemäß Anlage 1 Satz 1 zum FAG HE) für den gesamten und in Sachsen-Anhalt (gemäß Anlage zu § 7 Abs. 2 FAG ST) für einen ausgewählten Einwohnerbereich (5.001 bis 9.999 Einwohner) Anwendung findet (in Tabelle 1-2 durch die Einrahmung eines konkreten Wertes verdeutlicht). Die Hinzugewinnung eines einzigen (z.B. 10.000sten hessischen Gemeinde-) Einwohnern kann hier eine deutliche Höhergewichtung *aller* Einwohner zur Folge haben, womit das Prinzip der Systemgerechtigkeit verletzt und der Anreiz zum Erreichen der nächsten Größenklasse weiter (unsinnig) verstärkt wird. Offensichtlich in der Absicht des Gesetzgebers liegt diese unstetige Einwohnergewichtung in Sachsen-Anhalt, das über die o.g. Regelung hinaus bei einer Gemeindegröße von 10.000 bzw. 25.000

---

<sup>64</sup> PARSCHE/STEINHERR (1995b), S. 27; EICHLER (2000), S. 57.

<sup>65</sup> Das exakte rechnerische Ergebnis übernehmen lediglich BY u. TH, während in allen anderen Ländern eine weitere Modifikation erfolgt: Rundung auf eine Dezimalstelle (ST, NI, SL) oder *Aufrundung* auf eine (BB, NW) bzw. zwei Dezimalstellen des Hauptansatzes (SN) oder aber auf EUR 0,10 des Kopfbetrages (BW).

Einwohnern einen Veredelungssprung von 2 bzw. 3 Prozentpunkten vorsieht. Einzigartig in Deutschland ist die – einen J-förmigen Kostenverlauf berücksichtigende – Regelung des Saarlandes, nach der die Gemeindegrößen von 5.000 und 30.000 Einwohnern gleich gewichtet werden und dazwischen eine Reduzierung des Vervielfältigers erfolgt. Die Länder Bayern und Hessen beginnen ihre (im gesamten Wertebereich wachsende) Hauptansatzstaffel mit einem Wert ungleich 100, was mit Blick auf die theoretische Vorgehensweise (Ermittlung der Zuschussbedarfsrelationen, Ausrichtung der Gewichtungsskala an den kleineren Gemeinden) verwundert.

Je nach landesspezifischer Regelung listet Tabelle 1-2 die Hauptansatzstaffelung für die *kreisangehörigen* (IIa.) oder für *alle* (IIb. und IIc.) Gemeinden auf.

IIa. Zur ersten Gruppe mit separaten Teilschlüsselmassen für kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise zählen Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und das Saarland. Während in der Regel Werte für Gemeindegrößen bis etwa 60.000 Einwohner ausreichend sind, weisen die kreisangehörigen Gemeinden des Saarlandes (aufgrund der kommunalen Gliederung ohne kreisfreie Städte) zum Teil deutlich höhere Einwohnerzahlen. Einer Beurteilung der Umverteilungswirkungen, welche sich bei dieser Teilschlüsselmassenbildung lediglich *innerhalb* des kreisangehörigen Raumes entfalten, dient ein Blick auf die Veredelungsspanne: Selbst bei Beachtung des äußerst niedrigen Skalenanfangs (1.500 Einwohner) fällt die Umverteilungintensität in Sachsen (Spreizung 100-160 v.H.) deutlich höher aus als im Rest der Gruppe (etwa 100-130 v.H.).<sup>66</sup>

IIb-c. Gänzlich andere Wirkungen resultieren aus der Anwendung für sämtliche Gemeinden, da eine zunehmende Spreizung der Hauptansatzstaffel in diesem Fall zu einer Umverteilung vom kreisangehörigen Raum zu den kreisfreien Städten führt.<sup>67</sup> Die Einbeziehung der Großstädte erfordert eine deutlich umfangreichere Staffe- lung, deren letz-

---

<sup>66</sup> Bspw. übersteigt der Hauptansatzstaffelwert einer Gemeinde mit 49.999 Einwohnern denjenigen einer Gemeinde mit 4.999 Einwohnern in SN um 36, in ST um 23, in HE um 21 und in SL um 8 v.H..

<sup>67</sup> HENNEKE (1999a), S. 197f.



Tabelle 1-2: Hauptansatzstafeln zur Finanzbedarfsermittlung der Gemeinden im kommunalen Finanzausgleich

- Angaben in v.H. -

Gemeinden mit ... Ein- wohnern	IIa. für kreisangehörige Gemeinden				für alle Gemeinden							
					IIb. mit zusätzl. Teilschlüsselmasse für kreisfreie Städte			IIc. ohne				
	HE <sup>a</sup>	SL	SN	ST	BW <sup>b</sup>	BB	NJ <sup>c</sup>	BY	NW	TH		
1.500			100 <sup>d</sup>									
2.500						100 <sup>d</sup>						
3.000					100 <sup>d</sup>					100 <sup>d</sup>		
4.000			112									
5.000	107 <sup>d</sup>	107/114	104 <sup>d</sup>	114,9	100 <sup>d</sup>	100/103	102,9	101,5	100	108 <sup>d</sup>	100	105
7.500	114			122	103			103				
10.000	121	114/121	100	126,5		103/105	110	104,7	100 <sup>d</sup>	115	100	110
12.500	124			131								
15.000					105 bis			108				
17.500	126			138	115							
20.000		126/127	102	138,7		111,7	117	110,5	110	121,7	100	115
25.000	127			140					125	100 <sup>d</sup>		
30.000			104									
35.000								118				
37.500	129										103	
40.000			107	150	118 bis							120
45.000					125			123				
50.000	130	129/130	112	156,7		123	125	125,5	125	135	105,5	130
52.500											106	
55.000				160			128	128				
60.000												
70.500											109	
90.500											112	
100.000			123				135		145	140	113,3	140
113.000											115	
139.000											118	
167.000											121	
197.500											124	
200.000			133				155		161,7	143,3	124,2	145
230.500											127	> 200.000: 150
250.000									170	145		
266.000											130	
304.500											133	
345.000											136	
388.500											139	
434.500											142	
482.500											145	
500.000							179		180	150	146,0	
533.500										+ 1 je weitere 100.000 EW	148	
587.000											151	
600.000						186					154	
634.000											> 634.000: 157	

Die Auflistung der kursiven Werte erfolgt aus Vergleichsgründen. Abgesehen von der Ergänzung der 100 im oberen Bereich, wurden diese Angaben mittels linearer Interpolation (gerundet auf eine Dezimalstelle) ermittelt.

<sup>a</sup> - Mit Ausnahme des letzten Wertes (130) beziehen sich alle Angaben auf bis zu ... Einwohnern.

<sup>b</sup> - Gewichtung des *Kopfbetrages*

<sup>c</sup> - Die zusätzliche Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben steht zunächst kreisfreien Städten und Landkreisen zur Verfügung.

<sup>d</sup> - Der erste Wert der Hauptansatzstafel gilt jeweils bis zu ... Einwohnern.

Quellen: Gesetze der Bundesländer zum kommunalen Finanzausgleich, eigene Darstellung; Stand: April 2003.

ter Wert in Baden-Württemberg, Niedersachsen und Thüringen in etwa mit der Einwohnerzahl der bevölkerungsstärksten Gemeinde<sup>68</sup> zusammenfällt. Weit außerhalb

<sup>68</sup> Hierbei handelt es sich um Stuttgart (ca. 590.000 Einwohner), Hannover (ca. 520.000 Einwohner) und Erfurt (ca. 200.000 Einwohner). Quelle: STATISTISCHES BUNDESAMT (2003), Stand: 31.12.2001.

des (aktiven) Fortschreibungsbereiches der Hauptansatzstaffel liegen hingegen die Einwohnerzahlen der größten kreisfreien Städte in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Brandenburg<sup>69</sup>, so dass für diese Städte (lediglich) der höchstgenannte Gewichtungsfaktor zum Ansatz kommt und somit eine eingeschränkte Einwohnerveredelung gilt.<sup>70</sup> Die Spreizung der Hauptansatzstaffeln in den sechs Ländern dieser Gruppe reicht von 100-128 v.H. in Brandenburg bis 100-186 v.H. in Baden-Württemberg.

I Ib. In Brandenburg und Baden-Württemberg gibt es Teilschlüsselmassen für (sämtliche) Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise, so dass die kreisfreien Städte aus zwei „Töpfen“ bedient werden. Zu dieser Gruppe zählt letztlich auch Niedersachsen, das Schlüsselmassen für Gemeinde- und für Kreisaufgaben ausreicht.

I Ic. Angesichts einer fehlenden zusätzlichen Teilschlüsselmasse für kreisfreie Städte wäre in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen eine größere Spreizung bei der Hauptansatzstaffel zu erwarten, was sich mit Blick auf Tabelle 1-2 und Abbildung 1-1 aber nicht bestätigen lässt.

Aufgrund der tendenziell höheren Dotierung der Gemeindegemeinschaften verstärken sich die bereits bei I Ia. genannten Effekte.

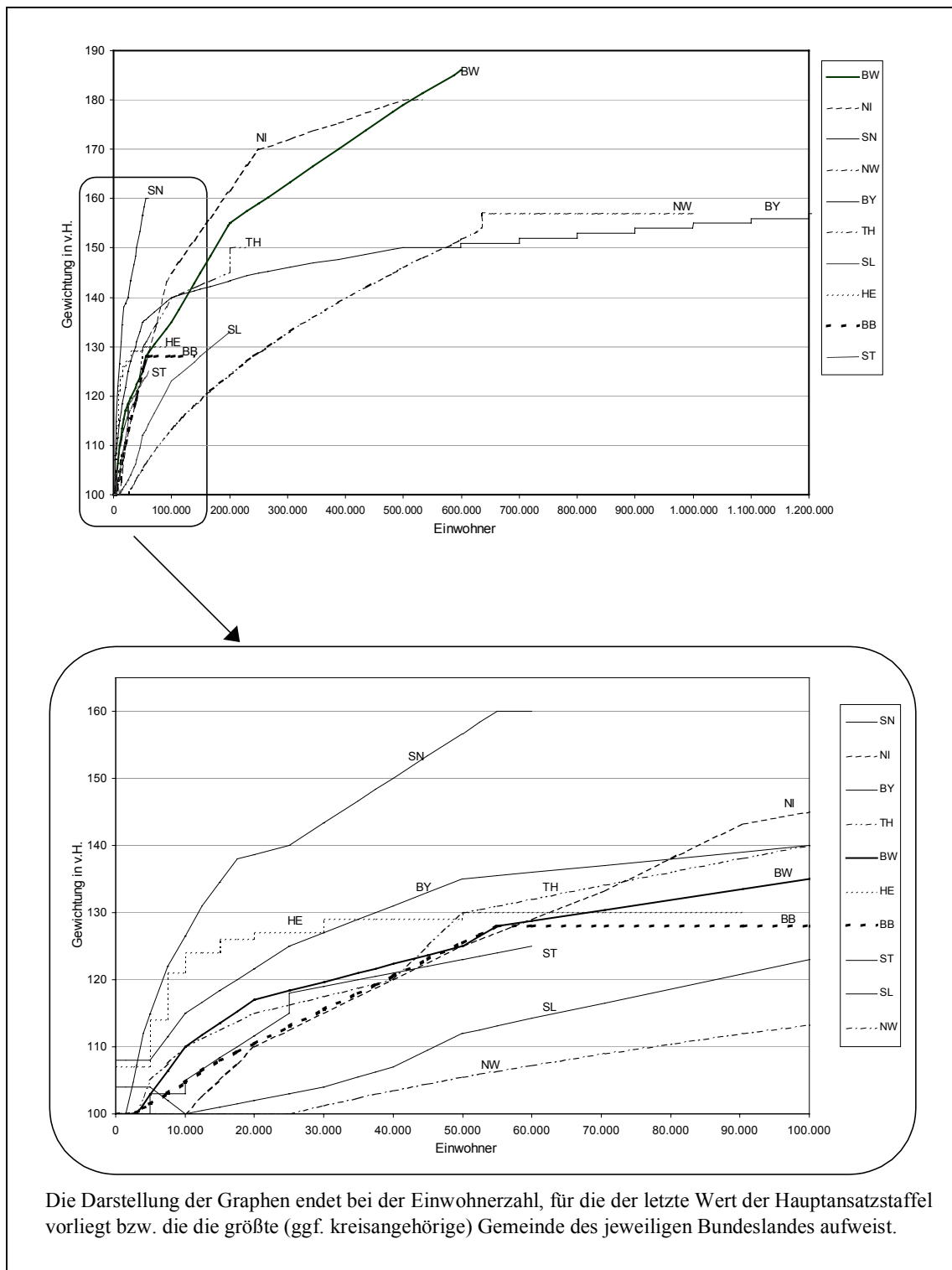
Die Auswertung einer graphischen Abbildung der Gewichtungsfaktoren in Abbildung 1-1 erbringt zunächst, dass sich diese i.d.R. aus Teilabschnitten mit einer proportionalen Steigung zusammensetzen, deren Aneinanderreihung einen degressiv wachsenden Tarif ergibt. Darüber hinaus lassen sich Extrempositionen ausmachen: Im Bereich bis 100.000 Einwohnern (untere Abbildung) weist Sachsen die mit Abstand stärkste Spreizung auf, während Nordrhein-Westfalen und das Saarland in dieser Gemeindegrößen

---

<sup>69</sup> Die Einwohnerzahlen liegen in München bei ca. 1,2 Mill., in Köln bei ca. 970.000 und in Potsdam bei etwa 130.000. Quelle: STATISTISCHES BUNDESAMT (2003), Stand: 31.12.2001.

<sup>70</sup> Diese Aussage vernachlässigt, dass in Bayern ab 600.000 Einwohnern eine relativ geringe Steigerung des Gewichtungsfaktors erfolgt. In Brandenburg erhält die Landeshauptstadt Potsdam darüber hinaus eine Vorwegentnahme aus der Finanzausgleichsmasse in Höhe von etwa 2,6 Mill. EUR.

Abbildung 1-1: Gewichtung von Einwohnern der Gemeinden bzw. kreisangehörigen Gemeinden im kommunalen Finanzausgleich



Quellen: Gesetze der Bundesländer zum kommunalen Finanzausgleich, eigene Darstellung; Stand: April 2003

klasse einen zusätzlichen Finanzbedarf von lediglich 13 bzw. 23 Prozentpunkten berücksichtigen. Mit steigender Gemeindegröße reduziert sich die Anzahl der Länder mit entsprechenden Werten in der Hauptansatzstaffel. Bei Ausweitung des Blickfeldes auf etwa 200.000 Einwohner (obere Abbildung) sind noch sechs Bundesländer zu berücksichtigen, von denen Niedersachsen die höchsten Veredlungsfaktoren gewährt. In diesem Gemeindegrößenbereich gilt die Einwohnergewichtung ausnahmslos für sämtliche Gemeinden (vgl. Tabelle 1-2), bei denen mit Ausnahme des Saarlands letztlich nur die kreisfreien Städte relevant sein dürften. Bei etwa einer halben Million Einwohnern verbleiben schließlich (in der Reihenfolge einer abnehmenden Einwohnerveredelung) Niedersachsen, Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen. Trotz der bis etwa 500.000 Einwohner zum Teil stark divergierenden Verläufe gewähren die Systeme in Bayern und Nordrhein-Westfalen ihren Großstädten über 600.000 Einwohnern annähernd dieselbe Einwohnerveredelung.

#### 1.4.2 Andere Instrumente zur Sonderbedarfsberücksichtigung

Während die Ergänzungsansätze bereits Tabelle 1-1 zu entnehmen waren, bietet Tabelle 1-3 einen systematischen Überblick der Berücksichtigung von Sonderbedarfen innerhalb *und* außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems. Dabei erweist sich eine Unterteilung in die Abgeltung zentralörtlicher Funktionen einerseits sowie weiterer Sonderbedarfe andererseits als sinnvoll.

##### a) Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen (im engeren Sinne<sup>71</sup>)

Da die alleinige Ausrichtung an Einwohnerwerten typische Aufgaben und daraus resultierende besondere Kostenlasten oftmals nicht adäquat widerspiegelt, werden bei der Vergabe der Schlüsselzuweisungen ergänzend aufgabenbezogene Ansätze berücksichtigt oder Vorwegabzüge und Zweckzuweisungen für Sonderbedarfe in den Finanzausgleich aufgenommen.<sup>72</sup> Die bedeutsamste Gruppe befasst sich mit der Abgeltung **zentralörtlicher Funktionen bzw. Belastungen**, wobei die Bundesländer mit Verzicht auf eine Einwohnergewichtung hierzu verschiedene Instrumente einsetzen: Der Abgeltung übergemeindlicher Aufgaben zentraler Orte dienen ein aus der Finanzausgleichs-

---

<sup>71</sup> Anders als bei der hier verwendeten Abgrenzung wird gelegentlich auch die Abgeltung von Soziallasten, die Gewährung von Investitionszuschüssen, vgl. SCHELPMEIER (1998), S. 305, oder sogar die Hebesatzpauschalierung, siehe ECKEY (1995), S. 592, als Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen eingeordnet.

masse entnommener Vorwegabzug in Mecklenburg-Vorpommern, ein Ergänzungsansatz in Rheinland-Pfalz<sup>73</sup> sowie eine separate Teilschlüsselmasse in Schleswig-Holstein. Aber auch mit Hauptansatzstaffeln ausgestattete Finanzausgleichssysteme enthalten Elemente im Sinne des Zentralitätsgedankens, welche *ergänzend* zur Einwohnerveredelung Anwendung finden: Während die Vorwegentnahme aus der Gemeindeschlüsselmasse (Thüringen), der Ergänzungsansatz für zentrale Orte (Saarland)<sup>74</sup> sowie Mindestwerte für die Einwohnergewichtung (Brandenburg und Hessen) auf die landesplanerische Zentralitätseinstufung selbst abstellen, handelt es sich bei den Nebenansätzen für Schüler (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen), Studenten (Baden-Württemberg) oder sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (Nordrhein-Westfalen)<sup>75</sup> um sogenannte „aufgabenspezifische Zentralitätsansätze“<sup>76</sup>, in denen zentrale Orte *expressis verbis* keine Erwähnung finden.<sup>77</sup> Während die Zentralitätswirkung einer Vorwegentnahme oder Teilschlüsselmasse für zentrale Orte über den Umfang der bereitgestellten Mittel unmittelbar und gezielt steuerbar ist, gehen alle anderen Regelungen zu Lasten der sonstigen aus der jeweiligen Teilschlüsselmasse zu bedienenden Gebietskörperschaften.

---

<sup>72</sup> MEYER (1997), S. 394.

<sup>73</sup> Gemäß § 11 Abs. 4 Nr. 2 LFAG RP werden die Einwohner des *gesamten* Verflechtungsbereich (d.h. einschließlich des zentralen Ortes) mit einem bestimmten v.H.-Satz hinzugerechnet, wobei nach Empfehlung des ifo Instituts, vgl. STEINHERR (1998a), S. 21, eine Differenzierung nach Nah-, Mittel- und Regionalbereich erfolgt.

<sup>74</sup> Im Gegensatz zu Rheinland-Pfalz (siehe Fn. 73) wird nach § 12 Abs. 4 Nr. 6 K FAG SL ein bestimmter Anteil der *Umland*einwohner (Verflechtungsbereich abzüglich zentraler Ort) addiert. Die damit verbundene Abgrenzung zwischen der Last aus der Funktionserfüllung für das Umland und der – bereits in der Hauptansatzstaffel berücksichtigten – Last aus der Größe des Zentrums ist mit SCHELPMEIER (1998), S. 303, zu begrüßen. Als Kompensation für den Wegfall der Einwohnerveredelung fordern hingegen PARSCHE U.A. (2001), S. 87f. u. 234, für die saarländischen Mittelzentren und das Oberzentrum Saarbrücken, die Zentrumseinwohner selbst als mitzuversorgende Einwohner einzubeziehen.

<sup>75</sup> Nach EICHLER (2000), S. 59, soll damit die Schaffung und Erhaltung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen belohnt werden. Mangels exakter Messung der durch die Beschäftigten hervorgerufenen Kosten liegt diesem Ansatz ein mittels Regressionsanalyse ermittelter Zusammenhang zwischen Beschäftigten und Gemeindegeldzuschussbedarfen zugrunde. Vgl. hierzu: PARSCHE/STEINHERR (1995a), S. 48-50.

<sup>76</sup> SCHELPMEIER (1998), S. 301.

<sup>77</sup> In diesem Sinne unterscheidet VOLMERIG (1991), S. 56-62, Nebenansätze mit *expliziter* vs. *impliziter* Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen.

Tabelle 1-3: Berücksichtigung von Sonderbedarfen im kommunalen Finanzausgleich

Bundesland	Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen							Begünstigung kreisfreier bzw. großer kreisang. Städte			Weitere Sonderbedarfe																									
	Hauptansatzstaffel	separ. Schlüsselmasse für zentr. Orte	Modifikationen bzw. Ergänzungsansätze					Teilschlüsselmasse für kreisfreie Städte		kreisfreie Städte	kreisang. Gem. > 50.000 Einw.	Soziallasten						personenbezogen					nicht personenbezogen													
			Zentrale Orte	Schüler/ Schulweg	Studenten	SV-pflichtig Beschäftigte	Theater, Orchester	ÖPNV	zusätzlich			separat	Sozialhilfe	AL nach Dauer	überdurchschn. AL	ausländ. Stationierungstreitkräfte		Kinder	Bevölk. zu-wachs	Grundwehrdienstleistende	Polizei-beamte in Gemein-schafts-unterk.	Per-sonen mit Neben-wohnung	Flücht-linge	Asyl-be-werber	Stra-ßen	Frem-den-ver-kehr <sup>a</sup>	Flä-che	Ju-gend-hilfe	Berg-schä-den							
																kaser-niert	nicht kaser-niert																			
BW	●			○	●(15)				●			○			●(15)			●(15)	●(15)								○									
BY	●			○					●+10			● <sup>b</sup>		● <sup>c</sup>		●(75)				●(100)																
BB	●		●:mind.	○			○		●	●:138			●																				● <sup>d</sup>			
HE	●		●:mind.	●(15)	○		○	○			●+15	○			●(100)			●									○	○			○					
MV		○		○			○	○				○														○			● <sup>d</sup>							
NI	●											●																								
NW	●			●		●(15)	○						●											○			○									
RP			● <sup>e</sup>	●			○	○				●			●(35)									○	●	○		● <sup>f</sup>								
SL	●		● <sup>g</sup>	○				○							●(100)	●										○	○							● <sup>h</sup>		
SN	●			●				○ <sup>i</sup>						●											○											
ST	●			○			○	○				○												○	○		● <sup>d</sup>	○								
SH		●		○			○	○				○													○											
TH	●	●		○						●+ 5		○																								

- - innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems (mittels separater Teilschlüsselmasse, Hauptansatzstaffel, Ergänzungsansatz oder Modifikation)
  - :mind. - Mindestvervielfältiger im Hauptansatz in v.H.
  - : ... - Vervielfältiger im Hauptansatz in v.H.
  - (...) - v.H.-Berücksichtigung als Ergänzungsansatz
  - +... - Erhöhung des Hauptansatzes um einen ... v.H.-Anteil (Prozent)
  - + 5 (*kursiv*) - Erhöhung des Hauptansatzes um v.H. (Prozentpunkte)
- - außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems

<sup>a</sup> - z.B. Bäder, Heilorte, Kurorte oder Übernachtungen  
<sup>b</sup> - nur kreisfreie Städte  
<sup>c</sup> - Nebenansatz für Strukturschwäche  
<sup>d</sup> - nur Landkreise  
<sup>e</sup> - Verflechtungsbereich  
<sup>f</sup> - Landkreise und Gemeinden  
<sup>g</sup> - Umland (Verflechtungsbereich abzgl. zentraler Ort)  
<sup>h</sup> - für Grubengemeinden  
<sup>i</sup> - Kulturlastenausgleich (derzeit Neuregelung für 2004 diskutiert)  
<sup>j</sup> - Vorwegentnahme aus Gemeindegemeinschaftsschlüsselmasse  
<sup>k</sup> - inkl. Museen, Musikschulen

Mit Blick auf das Drei-Komponenten-System der Schlüsselzuweisungen (Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft) bedeutet die Berücksichtigung zentralörtlicher Belastungen im Rahmen von Hauptansatzstaffel oder Nebenansätzen (Symbol ● in Tabelle 1-3) letztlich eine *finanzkraftabhängige* Abgeltung dieser Sonderbedarfe. Der Forderung, dieses Verfahren durch einen *einwohner- bzw. ausgabenbezogenen* Ausgleich zu ersetzen<sup>78</sup>, kommt die Mehrzahl der Finanzausgleichssysteme durch Sonderlastenausgleiche *außerhalb* des Schlüsselzuweisungssystems (Symbol ○ in Tabelle 1-3) zumindest teilweise nach.

Im Rahmen der Finanzbedarfsermittlung bzw. des Schlüsselzuweisungssystems kommt es darüber hinaus zu einer Begünstigung der **kreisfreien Städte**, die sich nur bedingt mit dem Konzept der zentralen Orte deckt. Neben der zusätzlichen bzw. separaten<sup>79</sup> Zuweisung von Teilschlüsselmassen (sieben Bundesländer) kommen ein über dem höchsten Staffelnwert liegender Hauptansatz (Brandenburg) sowie ein Einwohnerzuschlag (Bayern und Thüringen) zur Anwendung. Einzigartig ist die prozentuale Einwohnerhinzurechnung für **kreisangehörige Gemeinden** in Nordrhein-Westfalen, die den Besonderheiten des bevölkerungsreichsten und -dichtesten Bundeslandes geschuldet sein dürfte.

#### b) weitere Sonderbedarfe

Die Finanzausgleichsregelungen beziehen mehr als 15 weitere Sonderbedarfe ohne Zentralitäts-, Gemeindestatus- oder Gemeindegrößenbezug ein, deren landesspezifische Auswahl die normative Entscheidung des Gesetzgebers noch deutlicher zum Ausdruck bringt. Für eine Gruppierung dieser Bedarfe erscheint das Kriterium des Personenbezugs am zweckmäßigsten.

Bei den **personenbezogenen** Sonderbedarfen werden lediglich die Soziallasten übergreifend berücksichtigt (Ausnahmen: Saarland und Sachsen), in etwa der Hälfte der Fälle in Form von Nebenansätzen.<sup>80</sup> Deren konkrete Ausgestaltung reicht vom Abstellen auf die Anzahl der Sozialhilfeempfänger oder besser den

---

<sup>78</sup> ERBGUTH (1996), S. 909-911.

<sup>79</sup> Eine Bevorteilung liegt hier nur bei einer *überproportionalen* Dotierung dieser Teilschlüsselmasse vor.

<sup>80</sup> Eine detaillierte Übersicht der Soziallastenansätze im KFA liefert HENNEKE (2003c), S. 264.

Zuschussbedarf bei den Sozialhilfeausgaben<sup>81</sup> bis zur Zugrundelegung des indirekten Indikators Arbeitslosigkeit, nach Dauer gestaffelt oder in Relation zum Landesdurchschnitt. Fünf der acht alten Bundesländer gewähren Ergänzungsansätze für ausländische Stationierungstreitkräfte, wobei bezüglich der Merkmale „kaserniert“ und „nicht kaserniert zzgl. Angehörige“ alle denkbaren Ausprägungen existieren. Neben den neuen Bundesländern verzichten Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein auf einen derartigen Nebenansatz. Berücksichtigung in Form von Ergänzungsansätzen finden weiterhin eine überdurchschnittliche Geburtenrate (Saarland), ein starker Bevölkerungszuwachs (Hessen)<sup>82</sup>, Grundwehrdienstleistende und Polizeibeamte in Gemeinschaftsunterkünften (beides Baden-Württemberg) sowie Personen mit Nebenwohnung (Bayern). Belastungen aufgrund der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (Sachsen-Anhalt) oder dem Flüchtlingsaufnahme- bzw. Landesaufnahmegesetz (Nordrhein-Westfalen) werden hingegen im Rahmen eines Sonderlastenausgleichs abgegolten.

Bei den **nicht personenbezogenen** Sonderbedarfen sind (in der Reihenfolge der Häufigkeit ihres Auftretens) das Straßennetz, der Fremdenverkehr, die Fläche, die Jugendhilfe und Bergschäden von Grubengemeinden zu nennen. Während Ergänzungsansätze zur Berücksichtigung von Straßen, Fremdenverkehr und Bergschäden jeweils nur in einem Bundesland zu finden sind, stellt dies bei dem aus der Fläche resultierenden Mehrbedarf den Regelfall dar. In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern<sup>83</sup> und Sachsen-Anhalt<sup>84</sup> kommt dieser Ansatz ausschließlich bei der Finanzbedarfsermittlung der Landkreise<sup>85</sup>, in Rheinland-Pfalz dagegen bei allen kommunalen Gebietskörperschaften zur Anwendung. Der Berücksichtigung des Flächenindikators liegt die Erkenntnis zugrunde, dass zahlreiche Kreisaufga-

---

<sup>81</sup> Dieses Verfahren wird bspw. im Land Niedersachsen praktiziert, siehe NIEDERSÄCHSISCHES LANDESAMT FÜR STATISTIK (Hrsg.) (2003), S. 13.

<sup>82</sup> POSTLEP (1995), S. 101, weist zurecht darauf hin, dass dieser Ansatz im Hinblick auf das Stadt-Umland-Verhältnis kontraproduktiv sein könnte, da er das Umland der Kernstädte fördert.

<sup>83</sup> Eine Besonderheit stellt die Regelung des § 8 Abs. 3 Satz 2 FAG MV dar, nach der sich die für die Finanzbedarfsermittlung zu Grunde zulegende Einwohnerzahl des Landkreises zu 73 v.H. aus der tatsächlichen Einwohnerzahl und zu 27 v.H. aus der (in Einwohner umgerechneten) Fläche ergibt.

<sup>84</sup> Die Gewichtung des Flächenindikators wurde seit 1997 schrittweise zurückgeführt und entspricht seit 2002 der Einwohnergewichtung.

<sup>85</sup> Dass die Fläche bei Landkreisen, nicht aber bei kreisfreien Städten berücksichtigt wird, ist nach Auffassung von MEYER (1997), S. 394, verfassungsrechtlich bedenklich.



ben mit zunehmender Fläche unabweisbare Kosten hervorrufen und gerade *nicht* in direkter Relation zur Einwohnerzahl stehen.<sup>86</sup> Die in Rheinland-Pfalz erfolgte Ausdehnung auf die Gemeindeebene wird mit kommunalen Aufgabenbereichen begründet, deren Verwaltungs- und Sachaufwand mit abnehmender Besiedlungsdichte steigt.<sup>87</sup> Über die Beziehung zwischen Aufgabe und Fläche bzw. Einwohnerdichte hinaus kommt der Fläche selbst eine ökologische Ausgleichsfunktion<sup>88</sup> zu, welche bereits als Nutzengegenstrom zu den zentralörtlichen Funktionen Erwähnung gefunden hat.

Während sich die Einführung neuer und die Abschaffung bestehender Nebenansätze lange Zeit in etwa die Waage gehalten hat<sup>89</sup>, ist in jüngerer Zeit ein Trend zur Verringerung der Anzahl derartiger Systemelemente zu konstatieren. Dies ist zu begrüßen, da nicht jede Aufgabe Ergänzungszuweisungen oder einen Sonderlastenausgleich auslösen kann<sup>90</sup>. Je mehr Sonderbedarfe über Ansätze innerhalb oder Transfers außerhalb des KFA abgegolten werden, um so schwerer wird es zudem fallen, die Hauptansatzstaffel insgesamt und in ihrer Intensität zu begründen.<sup>91</sup>

## 1.5 Fazit

Bei der Bestimmung des Finanzbedarfs handelt es sich um ein zentrales, in vieler Hinsicht problembehaftetes Element des kommunalen Finanzausgleichs. Statt des Bezugs auf die originären Aufgaben der Kommunen stellen die derzeitigen Regelungen auf Gemeindeeinwohner ab und nehmen dabei eine Gewichtung mit wachsender Gemeindegröße vor. Während sich die Anwendung derartiger Hauptansatzstaffeln hauptsächlich auf die zweifellos gegebenen Praktikabilitätsvorteile stützt und die umfangreiche Verfahrenskritik weitgehend ausblendet, haben den Wechsel zur vermutlich besseren Alternative, dem Zentrale-Orte-Ansatz, erst drei Bundesländer vollzogen. Ergänzende zentralitätsbezogene Instrumente

---

<sup>86</sup> HENNEKE (2002), S. 147.

<sup>87</sup> STEINHERR (1998a), S. 23.

<sup>88</sup> Diese umfasst Vorranggebiete und regionale Grünzüge und dient den Zielen Biotopschutz, Wassergewinnung, Grundwassersicherung, Erholung, Klima und Luftzirkulation. Siehe hierzu ECKEY (1995), S. 586 u. 594; auch: WOHLTMANN (2001), S. 104.

<sup>89</sup> Eine Auflistung für die Jahre 1966, 1973, 1978 und 1986 liefert VOLMERIG (1991), S. 60.

<sup>90</sup> KATZ (2000), S. 238.

<sup>91</sup> HENNEKE (1999b), S. 265.

---

sind gleichwohl in allen Finanzausgleichssystemen zu finden. Die Berücksichtigung weiterer Sonderbedarfe sollte in Form von (möglichst wenigen) Ergänzungsansätzen oder besser noch mittels finanzkraftunabhängiger Instrumente außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems erfolgen.

## Literaturverzeichnis

- BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN (Hrsg.) (1992): Finanzausgleichsrelevante Probleme zwischen Stadt und Umland, München.
- BÖTTICHER-MEYNERS, Susanne (1989): Grundmuster des kommunalen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 18 (1989) Heft 4, S. 206-210.
- BRECHT, Arnold (1932): Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig
- DIETRICH, Bernhard (1997): Einwohnerveredelung und Finanzausgleich: Eine interdisziplinäre Bestandsaufnahme, Aachen.
- ECKEY, Hans-Friedrich (1995): Möglichkeiten der Anpassung und Veränderungen des Kommunalen Finanzausgleichssystems für raumordnerische Zielsetzungen, in: Informationen zur Raumentwicklung, 53 (1995) Heft 8/9, S. 583-596.
- EICHLER, Norbert (2000): Die Probleme des Gemeindefinanzausgleichs im kooperativen Föderalismus: eine ökonomische Analyse am Beispiel des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen, Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 100, Frankfurt am Main u.a.O.
- ELTGES, Markus (1995): Raumordnungspolitische Bewertung des kommunalen Finanzausgleichs, in: Informationen zur Raumentwicklung, 53 (1995) Heft 8/9 Die Reform der Kommunalfinanzen, S. 627-638.
- ERBGUTH, Wilfried (1996): Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen durch den kommunalen Finanzausgleich, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft, 49 (1996) Heft 20, S. 906-911.
- FINANZMINISTERIUM DES LANDES BADEN-WÜRTTEMBERG (Hrsg.) (2000): Die Gemeinden und ihre Einwohner: Die Finanzbeziehungen zwischen Land und Gemeinden, Stuttgart.
- HANSMEYER, Karl-Heinrich (1980): Der kommunale Finanzausgleich als Instrument zur Förderung zentraler Orte, in: POHMER, Dieter (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. 96/II, Berlin, S. 83-150.
- 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 / 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 (1996): Fläche als Bedarfsindikator für den kommunalen Finanzausgleich, in: KIRCHHOF, Ferdinand / MEYER, Hubert (Hrsg), Kommunal- Finanzausgleich im Flächenbundesland, Kommunalrecht – Kommunal- verwaltung, Bd. 20, 1. Aufl., Baden-Baden, S. 71-82.
- HENNEKE, Hans-Günter (1998): Kennt Finanznot kein Verfassungsgebot? VerfGH NW läßt verfassungsrechtliche Garantien zu soft law degenerieren, in: Deut- sches Verwaltungsblatt (DVBl), 113 (1998) Heft 21, S. 1158-1167.
- HENNEKE, Hans-Günter (1999a): Der kommunale Finanzausgleich 1999 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise, in: Der Landkreis, 69 (1999), Heft 3, S. 188-198.
- HENNEKE, Hans-Günter (1999b): Ausgewählte Verfassungsfragen des kommunalen Finanzausgleichs am Beispiel des ThürFAG, in: der gemeindehaushalt, 100 (1999) Heft 12, S. 265 - 269.
- HENNEKE, Hans-Günter (2000): Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung : eine systematische Darstellung, Jurathek: Praxis, 2. Aufl., Heidelberg.
- HENNEKE, Hans-Günter (2002): Strukturfragen des kommunalen Finanzausgleichs - dargestellt am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns, in: der gemeindehaus- halt, 103 (2002), Heft 7, S. 145-154.
- HENNEKE, Hans-Günter (2003): Belastungsausgleich für übertragene Aufgaben und für Sozialhilfeausgaben im kommunalen Finanzausgleich 2003, in: Der Landkreise, in: Der Landkreis, Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung, 73 (2003) Heft 2/3, S. 261-267.
- JUNKERNHEINRICH, Martin (1991): Alternative Methoden zur Bestimmung des kommunalen Ausgabenbedarfs, in: o.Hrsg., Die Bedarfsermittlung im kom- munalen Finanzausgleich: Ergebnisse eines Erfahrungsaustausches von Prak- tikern und Wissenschaftlern, 1. Aufl., Berlin, S. 63-83.
- JUNKERNHEINRICH, Martin (1992): Ortsgröße, Kommunale Sonderbedarfe und Schlüsselzuweisungssystem, in: Städte- und Gemeinderat, Die Fachzeitschrift für Kommunal- und Landespolitik in Nordrhein-Westfalen, 46 (1992) Heft 9, S. 237-260.
- KARREBERG, Hanns / MÜNSTERMANN, Engelbert (2002): Der Gemeindefinanz- bericht 2002 im Detail: Städtische Finanzen: Kollaps oder Reformen!, in: der städtetag, Zeitschrift für Kommunale Politik und Praxis, 55 (2002) Heft 4, S. 14-96.
- KATZ, Alfred (2000): Gemeindefinanzsystem an der Schwelle zum 21. Jahrhun- dert - Situation und Entwicklungsziele der kommunalen Finanzpolitik, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), 53 (2000) Heft 6, S. 235 - 239.
- KIRCHHOFF, Ulrike (1996): Die rheinland-pfälzische Gemeinden im System des Finanzausgleichs, Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 77, Berlin u.a.O.
- KUHN, Thomas (1995): Theorie des kommunalen Finanzausgleichs: Allokative und distributive Aspekte, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, Bd. 109, Heidelberg.

- KUHN, Thomas (1996): Mechanismen des kommunalen Finanzausgleichs, in: Das Wirtschaftsstudium (wisu), Zeitschrift für Ausbildung, Examen und Weiterbildung, 25 (1996) Heft 7, S. 666-674.
- KUHN, Thomas (1997): Der kommunale Finanzausgleich – Argument für eine Reform, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (AFK), 36 (1997) Heft II, S. 211-332.
- LENK, Thomas (1998): Zur Adäquanz der Hauptansatzstaffel im sächsischen kommunalen Finanzausgleich, Finanzwissenschaftliches Gutachten im Auftrag der SPD-Fraktion im Sächsischen Landtag, Unveröffentlichtes Manuskript, Birkenau.
- LENK, Thomas / BIRKE, Anja (1998): Ausgewählte Probleme des sächsischen kommunalen Finanzausgleichs aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, in: Finanzwirtschaft, Zeitschrift zum Haushalts-, Finanz- und Steuerrecht der öffentlichen Verwaltung, 52 (1998), Heft 9 u. 10, S. 199-204 u. 221-226.
- LENK, Thomas / BIRKE, Anja (2003): Verteilungswirkungen der Gemeindegebietsreform auf die Einwohnergewichtung im sächsischen kommunalen Finanzausgleich, in: Sachsenlandkurier, 14 (2003) Heft 1, S. 4-8.
- LENK, Thomas/ RUDOLPH, Hans-Joachim (2003): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland – Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse – vertikale Verteilungsprobleme zwischen Land und Kommunen, in: Universität Leipzig, Institut für Finanzen – Finanzwissenschaft (Hrsg.), Nr. 24, 2003
- MÄDING, Heinrich (1995): Überlegungen zur Eignung des kommunalen Finanzausgleichs zur Förderung raumordnungspolitischer Konzepte, in: Informationen zur Raumentwicklung. 53 (1995) Heft 8/9 Die Reform der Kommunal Finanzen, S. 605-618.
- 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.
- NIEDERSÄCHSISCHES LANDESAMT FÜR STATISTIK (Hrsg.) (2003): Kommunaler Finanzausgleich 2003, Statistische Berichte, L II/S – j / 02, Hannover.
- 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.

- POPITZ, Johannes (1932): Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin, zitiert nach: HARDT/SCHMIDT (1998), S. 117.
- 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.
- SCHELPMEIER, Holger (1998): Finanzausgleich für zentrale Orte ? Die Berücksichtigung zentralörtlicher Aufgaben und Belastungen im Kommunalen Finanzausgleich, in: Raumforschung und Raumordnung, 56 (1998) Heft 4, S. 299-306.
- SEITZ, Helmut (2002a): Kommunal Finanzen bei schnell schrumpfender Bevölkerung in Ostdeutschland: Eine politikorientierte deskriptive Analyse, Berlin/Frankfurt (Oder), in: <http://www.makro.euw-frankfurt-o.de/declinfinale.pdf>, 25.03.2003,
- SEITZ, Helmut (2002b): Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 899, Berlin.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2003): Gemeindeverzeichnis, [http://www.destatis.de/gv/suche\\_gv2000.htm](http://www.destatis.de/gv/suche_gv2000.htm), 25.03.2003.
- STEINHERR, Matthias (1998a): Kommunalen Finanzausgleich: Balanceakt zwischen Verteilungs- und Allokationszielen. Das Beispiel Rheinland-Pfalz, in: ifo Schnelldienst, 51 (1998) Heft 8, S. 15-24.
- STEINHERR, Matthias (1998b): Kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen: Verfassungsgericht weist Bedenken gegen Hauptansatzstaffel zurück, in: ifo Schnelldienst, 51 (1998) Heft 27, S. 3-6.
- VESPER, Dieter (2000): Kommunal Finanzen und kommunalen Finanzausgleich in Brandenburg, DIW Beiträge zur Strukturforchung, Heft 185, Berlin.
- VOLMERIG, Rolf-Dieter (1991): Kommunalen Finanzausgleich und zentrale Orte in Schleswig-Holstein. Eine Evaluierung des Systems am Beispiel der Bevölkerungsentwicklung in zentralen Orten und Vergleichsgemeinden, Berliner geographische Studien, Bd. 32, Berlin.
- WAHL, Jürgen (1992): Perspektiven für einen reformierten kommunalen Finanzausgleich nicht nur in den neuen Bundesländern, in: WEGNER, Eckhard (Hrsg.), Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Marburg, S. 107-131.
- WOHLTMANN, Matthias (2001): Systematische Mängel im System des kommunalen Finanzausgleichs. Ein Problemaufriss aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Zeitschrift für Kommunal Finanzen (ZKF), 51 (2001) Heft 5, S. 98-108.

---

ZABEL, Gerhard (1983): Ist die Hauptansatzstaffel noch zeitgemäß?, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1983 Heft 6/7 Räumliche Perspektiven des kommunalen Finanzsystems, S. 445-460.

## 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 -