

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

**Arbeitspapier Nr. 27**

**Januar 2004**

**Die kommunalen Finanzausgleichssysteme  
in der Bundesrepublik Deutschland**

*Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf  
und Finanzkraft*

Thomas Lenk und Hans-Joachim Rudolph

ISSN 1437-5761

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

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

# Inhaltsverzeichnis

	Seite
Inhaltsverzeichnis.....	2
Tabellenverzeichnis.....	3
Abbildungsverzeichnis.....	3
Abkürzungsverzeichnis.....	4
0 Einführung.....	5
0.1 Bedeutung und Aufbau des kommunalen Finanzausgleichs .....	5
0.2 Das Schlüsselzuweisungssystem als Ganzes .....	7
1 Die Ausgleichsregelungen .... <b>Fehler! Textmarke nicht definiert.</b>	
1.1.1 Theoretische Vorgaben.....	11
1.1.2 Die praktische Ausgestaltung in den Bundesländern .....	14
1.1.3 Fazit .....	17
Literaturverzeichnis.....	18
Gesetzestexte.....	20

## **Tabellenverzeichnis**

Seite

Tabelle 1-1: Ausgleichsregelungen im kommunalen Finanzausgleich.....	14
--	----

## **Abbildungsverzeichnis**

Seite

Abbildung 1: Der Aufbau des kommunalen Finanzausgleichs.....	6
Abbildung 2: Verfahren zur Ermittlung der Schlüsselzuweisungen für die einzelne Empfängerkommune .....	9
Abbildung 3: Ausgleichstarifverläufe für die Berechnung der Gemeindeschlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich.....	16

## Abkürzungsverzeichnis

KFA	Kommunaler Finanzausgleich
rd.	rund
S.	Seite
v.H.	vom Hundert
Vgl.	Vergleiche
i.d.R.	in der Regel
z.B.	zum Beispiel
v.a.	vor allem
kreisang.	kreisangehörige
ca.	circa
f.	folgende

### Abkürzungen der Bundesländer:

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

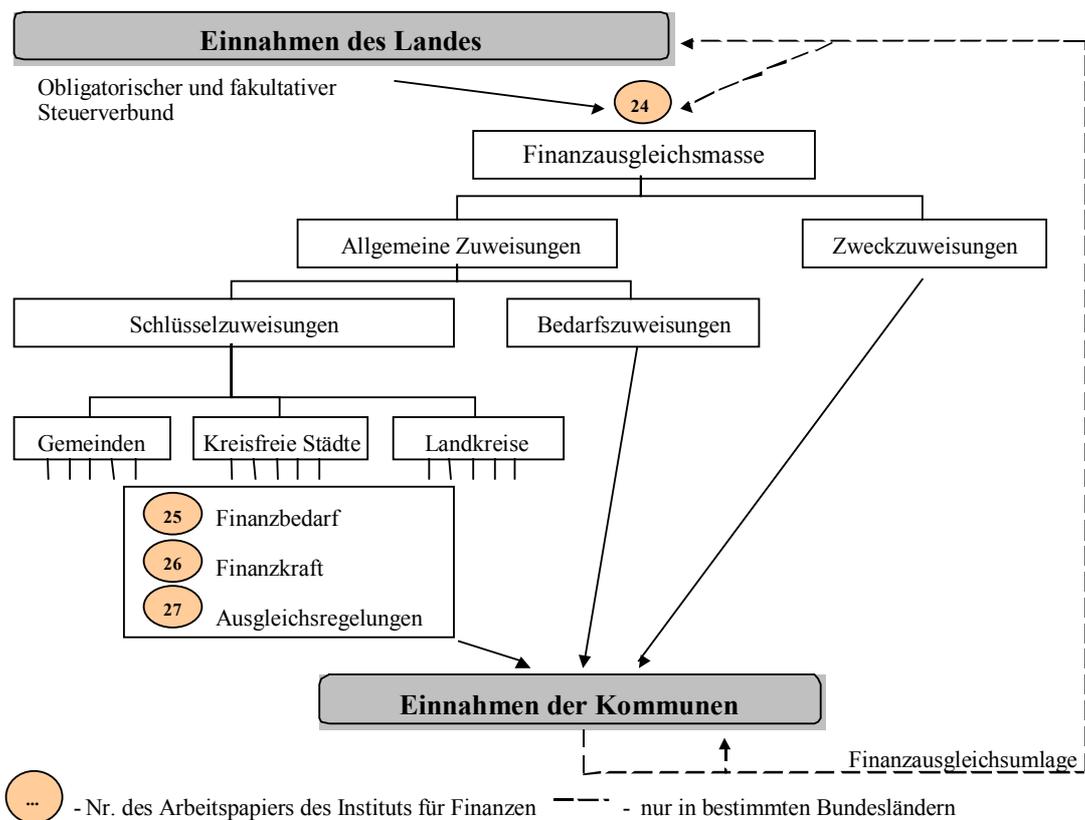
## **0 Einführung**

### **0.1 Bedeutung und Aufbau des kommunalen Finanzausgleichs**

Die derzeitige Diskussion um die Reform der Gemeindefinanzen zeigt, dass die Erfüllung der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben mangels ausreichender finanzieller Ausstattung immer stärker eingeschränkt ist. Neben den originären kommunalen Einnahmen (Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer, Grundsteuer, Gewerbesteuer sowie örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern) erhalten die Kommunen von den Ländern Finanzausgleichszuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (KFA). Letztere hatten in der ursprünglichen Konzeption nur einen subsidiären Charakter, der die originäre Finanzausstattung der Kommunen durch vertikale Zuweisungen insgesamt soweit ergänzt, dass diese zur Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben in der Lage sind, und der darüber hinaus durch eine horizontale Differenzierung 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 1: Der Aufbau des kommunalen Finanzausgleichs



Obwohl die landesspezifische Ausgestaltung des KFA stark variiert, lassen sich übergreifend die in Abbildung 1 dargestellten allgemeinen Grundstrukturen herausarbeiten. In die Finanzausgleichsmasse fließen Landesmittel des obligatorischen und fakultativen Steuerverbundes sowie in einigen Ländern die von den Kommunen erhobene Finanzausgleichsumlage ein. Diese Finanzmasse bedient verschiedene Zuweisungsarten, bei denen sich zunächst (zweckfreie) allgemeine Zuweisungen und Zweckzuweisungen

<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.

gegenüberstehen. Zur ersteren Kategorie zählen neben den Bedarfs- auch die Schlüsselzuweisungen, deren Bedeutung und quantitativ dominierende Stellung eine ausführlichere Erläuterung nahe legen. Nach der Aufteilung der Schlüsselzuweisungen auf die kommunalen Säulen der Gebietskörperschaften, auf die im folgenden nicht näher eingegangen wird, erfolgt die Ermittlung der Zuweisungssumme für die einzelne Empfängerkommune. Die Bestandteile dieses Schlüsselzuweisungssystem stehen im Mittelpunkt der Betrachtungen.

Nachdem die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse (Nr. 24)<sup>3</sup>, des Finanzbedarfs (Nr. 25)<sup>4</sup> und der Finanzkraft (Nr. 26)<sup>5</sup> Gegenstand der vorangegangenen Beiträge war, befasst sich dieser Aufsatz mit den Ausgleichsregelungen bei mangelnder Deckung des Finanzbedarfs durch die ermittelte Finanzkraft (Nr. 27). Er stellt damit zugleich den Abschluss dieser kurzen Beitragsreihe über die kommunalen Finanzausgleichssysteme dar.<sup>6</sup>

## 0.2 Das Schlüsselzuweisungssystem als Ganzes

Sinnvoll erscheinen zunächst einige Bemerkungen, die das Verfahren zur Ermittlung der Schlüsselzuweisungen in seiner Gesamtheit darstellen und das Zusammenspiel der Systemelemente verdeutlichen. Bei der Bestimmung der Schlüsselzuweisungen für die einzelne Kommune kommt die Grundidee des (kommunalen) Finanzausgleichs zum Tragen, die eine Gegenüberstellung von Finanzbedarf und Finanzkraft einer Gebietskörperschaft sowie einen teilweisen Ausgleich der festgestellten Unterdeckung vorsieht. Vor dem Hintergrund, dass die Finanzausgleichs- bzw. Schlüsselmasse bereits durch die Anwendung des Verbundquotensystems oder Gleichmäßigkeitsgrundsatzes vorgegeben ist<sup>7</sup>, erfolgt die Umsetzung dieses Drei-Komponenten-Systems mittels eines numerischen Iterationsverfahrens, was allgemein als Indiz für hohe Komplexität und Intransparenz gilt<sup>8</sup>. Zur Veranschaulichung des Schlüsselzuweisungssystem dient Abbildung 2, welche auch die beiden praktizierten Verfahren (a u. b) unterscheidet. Übereinstimmend

---

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

<sup>4</sup> LENK/RUDOLPH (2003b).

<sup>5</sup> LENK/RUDOLPH (2004).

<sup>6</sup> Die Arbeitspapiere basieren auf RUDOLPH (2003).

<sup>7</sup> Für eine ausführliche Erläuterung der beiden Verfahren siehe LENK/RUDOLPH (2003a).

<sup>8</sup> KUHN (1996), S. 671.

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.

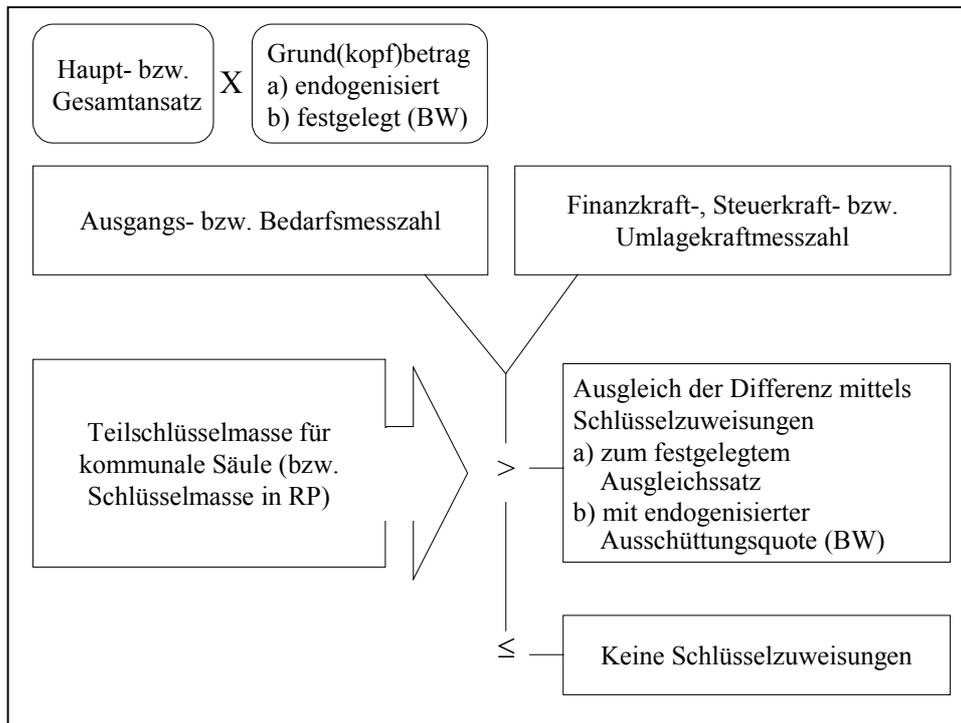
b) Das Land Baden-Württemberg legt hingegen gemäß § 7 Abs. 2 FAG BW einen Grundkopfbetrag so fest, dass dem Finanzbedarf der Gemeinden angemessen Rechnung getragen wird. Die Ausschüttungsquote ergibt sich hierbei endogen und kommt somit ihrer Funktion am nächsten<sup>9</sup>.

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>9</sup> RUMMEL (1999), S. 195

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



Quelle: eigene Darstellung.

Das Fehlen einer systematischen Berücksichtigung der vertikalen Dimension im KFA wird hier besonders deutlich.<sup>10</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>11</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>12</sup> Zur Realisierung einer angestrebten

<sup>10</sup> WOHLTMANN (2001), S. 100.

<sup>11</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 Finanzaufweisungen durch das Land zurückzuführen. Vgl. HENNEKE (1999), S. 265f.

<sup>12</sup> FINANZMINISTERIUM DES LANDES BADEN-WÜRTTEMBERG (Hrsg.) (2000), S. 27.

Verteilung finden sich bei KUHN<sup>13</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>13</sup> KUHN (1996), S. 671.

## 1 Theoretische Vorgaben

Auf Basis der ermittelten Größen für Ausgangs- bzw. Bedarfsmesszahl (Finanzbedarf) und Finanzkraft-, Steuerkraft- bzw. Umlagekraftmesszahl (Finanzkraft) bestimmt ein Ausgleichsmodus, inwieweit Schlüsselzuweisungen die Differenz zwischen beiden Größen verringern. Solange der Wert der Finanzkraft mindestens demjenigen des Finanzbedarfs entspricht, erhält die in diesem Fall abundante Kommune i.d.R. keine Schlüsselzuweisungen. Anderenfalls reichen die (fiktiven) Einnahmen offenbar nicht zur Deckung des (ebenfalls fiktiven) Bedarfs aus und machen eine Aufstockung der Finanzmittel erforderlich. Wie bereits Finanzbedarfs- und Finanzkraftermittlung zählen auch die Ausgleichsregelungen zu den zwischen Land und Gemeinden politisch umkämpften Parametern des kommunalen Finanzausgleichs. Sinnvoll erscheint daher eine umfassende Analyse dieses Systembestandteils, die zunächst bei den theoretischen Vorgaben für derartige Ausgleichsregelungen ansetzt und anschließend die praktische Ausgestaltung in den einzelnen Bundesländern in den Mittelpunkt rückt.

Die Festlegung der Ausgleichsintensität, als deren Maß die Ausgleichsquote (bzw. der Ausgleichssatz) fungiert, bewegt sich im Spannungsfeld von Allokation und Redistribution. **Allokative Erfordernisse** sprechen gegen einen hohen Ausgleichsgrad von z.B. 90 v.H., da dieser die Unterschiede in der Finanzausstattung nicht nur „angemessen“ verringert, sondern nahezu einebnet. Aufgrund dieser weitgehenden Nivellierung geht für zuweisungsberechtigte Kommunen der Anreiz zur Pflege und Ausschöpfung bestehender sowie zur Erschließung neuer Finanzquellen verloren, da sich eine Steigerung der Steuereinnahmen nicht in einer nennenswerten Erhöhung der gesamten Finanzausstattung (Finanzkraft und Schlüsselzuweisungen) niederschlägt. Die nahezu vollständige Minderung der Schlüsselzuweisungen schränkt außerdem den Autonomiegrad der Gemeinden in unzulässiger Weise ein.<sup>14</sup> Unter dem Anreizaspekt wird des Weiteren eine Regelung problematisiert, bei der ergänzend zum Ausgleichssatz eine sogenannte So-

---

<sup>14</sup> VESPER (2000), S. 40. Ähnlich: BROER (2000), S. 247.

ckelgarantie gewährt wird. Bis zu einem bestimmten Teilbetrag des Finanzbedarfs (Mindestgarantiebetrags) erfolgt hierbei eine *komplette* Aufstockung der vorhandenen Finanzmittel, was der Gewährung eines Existenzminimums für besonders steuerschwache Kommunen<sup>15</sup> gleichkommt. Wenn eine Vielzahl von Gemeinden von einer solchen Sockelgarantie profitiert, kommt es nach Ansicht von BROER<sup>16</sup> zu einer verfassungswidrigen Nivellierung der Steuerkraftunterschiede, da alle vorher zwischen diesen Gemeinden bestehenden Finanzkraftunterschiede eingeebnet werden. Dem widerspricht INHESTER<sup>17</sup> mit dem generellen Hinweis, dass die angenäherte *fiktive* Finanzausstattung keine Nivellierung der *tatsächlichen* Finanzausstattung der Kommunen zur Folge habe.

Mit Blick auf die **redistributive Funktion** des kommunalen Finanzausgleichs erscheinen hingegen möglichst hohe Werte für Ausgleichsquote und Sockelgarantie sinnvoll. Von niedrigen Ausgleichsquoten gehen dagegen nachteilige Wirkungen v.a. für die finanzschwachen Gemeinden im strukturschwachen Raum aus während insbesondere finanzstarke Kernstädte davon profitieren.<sup>18</sup> Nicht zu vernachlässigen ist in diesem Zusammenhang die Bedeutung der Dotierung der Schlüsselmasse, da diese den Kreis der zuweisungsberechtigten Gemeinden und die Zuweisungshöhe determiniert. Eine Analyse der Umverteilungswirkungen muss daher die Veränderung beider Einflussgrößen im Blick haben<sup>19</sup>: Bei einer Entwicklung in derselben Richtung und Intensität dürfte sich das Umverteilungsmaß kaum verändern. Sobald jedoch die Schlüsselmasse im Vergleich zu einer Ausgleichssatzerhöhung lediglich *unterproportional zunimmt* oder konstant bleibt, kommt es zu einer Verschiebung der Grenze zwischen zuweisungsberechtigten und abundanten Gemeinden, wovon die besonders finanzschwachen Kommunen profitieren.<sup>20</sup> Eine (verstärkt in Rezessionszeiten zu beobachtende) *Absenkung* der Schlüsselmasse bei unveränderter Ausgleichsquote hat in der

---

<sup>15</sup> INHESTER (1998), S. 178.

<sup>16</sup> BROER (2000), S. 247f.

<sup>17</sup> INHESTER (1998), S. 178.

<sup>18</sup> ZIMMERMANN/POSTLEP (1985), S. 8.

<sup>19</sup> Die distributiven Ergebnisse hängen weiterhin vom Ungleichheitsgrad der Ausgangsverteilung sowie der Höhe der Nivellierungssätze ab. Vgl. EICHLER (2000), S. 69; KUHN (1995), S. 142-148.

<sup>20</sup> Über die Verringerung des Grundbetrages und eine Reduzierung der Ausgangsmesszahl werden weitere Gemeinden als abundant eingestuft, so dass sich die Zuweisungen für die nach wie vor zuweisungsberechtigten Gemeinden erhöhen. Diesen Fall behandeln BROER (2000), S. 247, und VESPER (2000), S. 39f.

komparativ-statischen Betrachtung eindeutig regressive Effekte zur Folge.<sup>21</sup> Bei einem *Rückgang* des Schlüsselvolumens, der *prozentual stärker* als die gleichzeitige *Ausgleichssatzerhöhung* ausfällt, haben sogar alle bisher zuweisungsberechtigten Gemeinden absolute Einbußen zu verzeichnen.<sup>22</sup> Entgegen der mit einer Anhebung der Ausgleichsquote verbundenen Intention kommt es in den genannten Fällen zu einer wachsenden Ungleichheit der Verteilung, weshalb eine hohe Ausgleichsquote *allein* keine aussagekräftige Beurteilung der redistributiven Wirkungen zulässt.

Da der Suche nach der „besten“ Lösung des aufgezeigten Zielkonflikts zwischen Allokation und Redistribution nicht zuletzt eine normative Komponente inneohnt, ist die Entscheidung für eine bestimmte Ausgleichsquote weder durch das System selbst zu bestimmen noch durch ein finanzwissenschaftliches Gutachten<sup>23</sup> festzulegen, sondern durch den Landesgesetzgeber zu treffen, welcher seiner Auffassung einer Gewichtung der beiden Ziele auf diese Weise Ausdruck verleiht.

---

<sup>21</sup> KUHN (1996), S. 672. BIZER/SCHOLL (1999) weisen im Rahmen einer komparativ-statischen Analyse regressive Effekte bei einem Rückgang der Schlüsselmasse und konstanter Ausgleichsquote (1995 in Brandenburg) sowie bei einer Ausgleichssatzerhöhung und nahezu unveränderter Schlüsselmasse (1994 in Sachsen) nach.

<sup>22</sup> KUHN (1995), S. 138-142.

<sup>23</sup> Während die zahlenmäßig benannten Vorschläge von 50 v.H. [BROER (2000), S. 247] bis 80 v.H. [Hardt/Schmidt (1998), S. 156, für Niedersachsen] reichen, plädieren PARSCHE U.A. (2002), S. 112 bei einem sächsischen Ausgleichssatz von 75 v.H. für eine tendenzielle Absenkung.

## 2 Die praktische Ausgestaltung in den Bundesländern

Eine detaillierte Auflistung der Ausgleichsregelungen in den Bundesländern enthält Tabelle 2-1, die eine Sortierung nach absteigender Höhe der Ausgleichsquote (Werte zwischen 100 und 50 v.H.) aufweist.

### a) Gemeinden

Die folgenden Ausführungen beziehen sich zunächst auf die Gruppe der Gemeinden, bevor anschließend die Abweichungen bei den Regelungen für kreisfreien Städte und Landkreise erläutert werden. Wie oben dargelegt, erfordert eine vergleichende Wertung der Ausgleichsintensität auf jeden Fall die Einbeziehung der Sockelgarantie, die den Kommunen in fünf Bundesländern eine bestimmte Finanzbedarfsdeckung zusichert. Während die Sockelgarantie im Saarland und in Rheinland-Pfalz jedoch als *Vorwegausgleich* gewährt und

Tabelle 2-1: Ausgleichsregelungen im kommunalen Finanzausgleich

- alle Angaben in v.H. der positiven Differenz Finanzbedarf ./ Finanzkraft -

Bundesland	Ausgleichsquote		Sockelgarantie		Besonderheiten	Ausgleichsquote	Sockelgarantie (nach Schlüsselzuw.)	Besonderheiten	Ausgleichsquote	Sockelgarantie (nach Schlüsselzuw.)	Besonderheiten
			Vorwegausgleich	nach Schlüsselzuw.							
	alle	kreisang.	Gemeinden			kreisfreie Städte			Landkreise		
NW	90								100		
SL		90	70						80		
BB		80				80			100		
NI		75		80		75 <sup>a</sup>	80 <sup>a</sup>		75	80	
SN		75				75			75		
BW	ca. 70 <sup>b</sup>			60		(Verteilung nach Einwohnern)			ca. 70 <sup>b</sup>		
ST		70				70			70		
TH		70							70		
MV		65				65			65		
BY		55							50		
RP		50		73	zzgl. nach Einw.				50		zzgl. nach Einw.
SH		50			zzgl. Gemeindegunderschl.zuw.: 40 <sup>c</sup>	50			50		
HE			50	80	Mindestschlüsselzuw. <sup>d</sup>	50	77	Mindestschlüsselzuw.	50	80	Mindestschlüsselzuw.

<sup>a</sup> - Die bei den kreisfreien Städten genannten Regelungen finden bei der Verteilung der Teilmasse für Gemeinde- und für Kreisaufgaben Anwendung.

<sup>b</sup> - Für die endogenisierte Ausschüttungsquote wird ein Wert von 70 v.H. angestrebt (2002 vorauss.: Gemeinden 70,3 v.H., Landkreise 71,3 v.H.).

<sup>c</sup> - § 8 Abs. 2 in Verb. mit § 9 Abs. 2 bis 4 FAG SH sieht einen 40prozentigen Ausgleich der auf einen Teilbetrag der Ausgangsmesszahl (2003: 474 von 706 EUR, d.h. ca. 67 v.H.; Festlegung durch das Innenministerium bis 80 v.H.) bezogenen Unterdeckung vor, so dass der übersteigende Finanzbedarf bis zu dieser Schwelle zu insgesamt 90 v.H. befriedigt wird. KIRCHHOF (2001), S. 110, regt die Ergänzung durch ein gesetzliches Minimum der Aufstockung an.

<sup>d</sup> - gestaffelt nach Einwohnerzahl u. Zentralitätseinstufung

Quellen: Gesetze der Bundesländer zum kommunalen Finanzausgleich, Auskünfte des Finanzministeriums Baden-Württemberg sowie des Innenministeriums Schleswig-Holstein; Stand: April 2003.

mittels anschließend gezahlter Schlüsselzuweisungen weiter aufgestockt wird, beziehen sich die Regelungen in Baden-Württemberg, Niedersachsen und Hessen auf den Zustand *nach* Verteilung der ausgleichssatzbezogenen Schlüsselzuweisungen. Die baden-württembergische Garantieregelung (60 v.H.) läuft bei einer derzeitigen Ausschüttungsquote von etwa 70 v.H. ins Leere, wohingegen die niedersächsischen Kommunen bei originären Bedarfsdeckungsquoten von unter 20 v.H. profitieren, was eher theoretische Bedeutung haben dürfte. Als Alternative zu der vor bzw. nach den regulären Schlüsselzuweisungen gewährten Sockelgarantie beinhaltet der schleswig-holsteinische Gesetzestext eine dritte Grundsicherungsvariante für die Kommunen, nach der die Unterdeckung bis zu einem Teilbetrag (2003: etwa 67 v.H.) der Ausgangsmesszahl um weitere 40 v.H. und damit insgesamt zu 90 v.H. ausgeglichen wird<sup>24</sup>. Neben Schleswig-Holstein haben auch die anderen beiden Länder mit dem derzeit niedrigsten Ausgleichssatz von 50 v.H. *ergänzende* Regelungen getroffen: Während die Gemeinden in Rheinland-Pfalz zusätzliche Pro-Kopf-Zuweisungen erhalten, profitieren vor allem die abundanten hessischen Kommunen von einwohnerbezogenen Mindestbeträgen (gestaffelt nach Einwohnerzahl und Zentralitätseinstufung)<sup>25</sup>. Mit dem letztgenannten Verfahren erhalten – als bundesweites Unikum – auch abundante Gemeinden Schlüsselzuweisungen, womit eine deutliche Schlechterstellung der im letzten Ausgleichsjahr noch zuweisungsberechtigten Gemeinden vermieden wird<sup>26</sup>.

Eine größere Aussagekraft besitzt indes ein Vergleich, der die Wirkungen von Ausgleichssatz und Sockelgarantie in ihrer *Kombination* erfasst. Hierfür dient die graphische Darstellung der Ausgleichstarifverläufe in Abbildung 3.

---

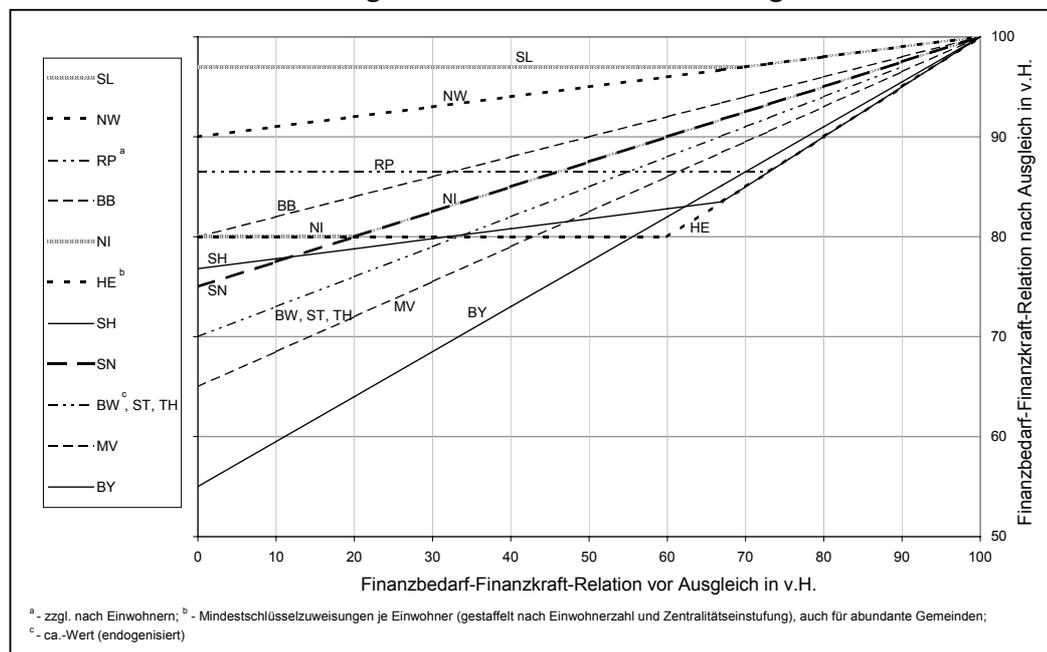
<sup>24</sup> Der Teilbetrag der Ausgangsmesszahl wird mittels Festlegung von Beträgen definiert, welche der Fn. c in Tabelle 2-1 zu entnehmen sind. Eine Erläuterung dieser bundesweit einzigartigen Regelung liefert auch KIRCHHOF (2001), S. 109f.

<sup>25</sup> Diese Regelung begünstigt aber auch Gemeinden mit einem sehr geringen ausgleichssatzbezogenen Zuweisungsanspruch.

<sup>26</sup> BROER (2000), S. 248. Gedacht ist speziell an den o.g. Fall, dass eine Gemeinde aufgrund einer Erhöhung des Ausgleichssatzes oder eines Rückganges der Schlüsselmasse neu-abundant wird.

Während die Extrempositionen über weite Teile des Tarifs vom Saarland (mit einer Mindestdeckung des Finanzbedarfs nach Schlüsselzuweisungen von 97 v.H.) und von Bayern (mit der ausschließlichen Anwendung eines Ausgleichssatzes von 55 v.H.) eingenommen werden, konzentrieren sich die übrigen Finanzausgleichssysteme auf einen Bereich des effektiven Ausgleichs zwischen 70 und 80 v.H. Bei den vier tatsächlich wirksamen Sockelgarantieregelungen sind deutliche Unterschiede hinsichtlich der originären Finanzkraft zu erkennen, bis zu der eine Komplettaufstockung erfolgt. Während in Niedersachsen nur besonders finanzschwache Gemeinden (bis zu einer Bedarfsdeckungsquote von 20 v.H.) begünstigt werden, dürften die Regelungen in Hessen (60 v.H.), dem Saarland (70 v.H.) und Rheinland-Pfalz (73 v.H.) bedeutend öfter in Anspruch genommen werden und das Nivellierungsproblem damit in den Vordergrund rücken.

Abbildung 3: Ausgleichstarifverläufe für die Berechnung der Gemeindegemeinschaften im kommunalen Finanzausgleich



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

## b) Kreisfreie Städte

In den Bundesländern mit einer separaten Teilschlüsselmasse für kreisfreie Städte orientieren sich die Vorschriften meist an den Regelungen für Gemeinden. Ausnahmen stellen die einwohnerbezogene Verteilung der Schlüsselmasse in Baden-Württemberg sowie die Sockelgarantie in Hessen dar, die mit 77 v.H. etwas geringer als die entsprechende Gemeinderegelung (80 v.H.) ausfällt.

### c) Landkreise

Eine bedeutsame Abweichung liegt hingegen beim Ausgleich der Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanz- bzw. Umlagekraft der Landkreise vor. Einzigartig über alle kommunalen Säulen und Bundesländer hinweg wird diese Unterdeckung bei den brandenburgischen und nordrhein-westfälischen Landkreisen vollständig ausgeglichen. In Bayern wiederum kommt ein leicht reduzierter Ausgleichssatz (50 statt 55 v.H.) zum Zuge.

## 3 Fazit

Wie die Finanzbedarfs- und Finanzkraftermittlung prägt auch die dritte Komponente des Schlüsselzuweisungssystems, die Ausgleichsregelungen, die Gesamtwirkungen des kommunalen Finanzausgleichs in entscheidendem Maße. Für die Abwägung allokativer Überlegungen (Anreizproblematik) einerseits und der angestrebten Umverteilung andererseits kann die Finanzwissenschaft zwar Anhaltspunkte liefern, eine normative Entscheidung des Gesetzgebers jedoch nicht vorwegnehmen. Wenig überrascht daher die Vielfalt der Landesregelungen, die beim Ausgleichssatz eine Spannbreite von 50 v.H. bis 90 v.H. (im Einzelfall sogar 100 v.H.) aufweisen. In einigen Bundesländern tritt das Instrument der Sockelgarantie hinzu, so dass es dort bis zu einer gewissen Stufe zu einer vollständigen Angleichung zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft kommt.

## Literaturverzeichnis

- BIZER, Kilian / SCHOLL, Rainer (1999): Regressive Effekte im kommunalen Finanzausgleich der neuen Länder? Eine empirische Untersuchung der Finanzausgleichssysteme Brandenburgs und Sachsens, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 218 (1999), Heft 5 u. 6, S. 695-711.
- BÖTTICHER-MEYERS, Susanne (1989): Grundmuster des kommunalen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 18 (1989) Heft 4, S. 206-210.
- BROER, Michael (2000): Der Ausgleichsmechanismus im kommunalen Finanzausgleich - Wirkungen am Beispiel der kreisangehörigen Gemeinden in Hessen, in: Zeitschrift für Kommunal Finanzen (ZKF), 50 (2000) Heft 11 u. 12, S. 247-252 u. 271-275.
- 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.
- FINANZMINISTERIUM DES LANDES BADEN-WÜRTTEMBERG (Hrsg.) (2000): Die Gemeinden und ihre Einwohner: Die Finanzbeziehungen zwischen Land und Gemeinden, Stuttgart.
- HARDT, Ulrike / SCHMIDT, Jörg (1998): Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Innenministeriums, Hannover, in: <http://www.niw.de>, 03.03.2003.
- HENNEKE, Hans-Günter (1999): Ausgewählte Verfassungsfragen des kommunalen Finanzausgleichs am Beispiel des ThürFAG, in: der gemeindehaushalt, 100 (1999) Heft 12, S. 265 - 269.
- INHESTER, Michael (1998): Kommunaler Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung, Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft, Bd. 117, Berlin.
- KIRCHHOF, Ferdinand (2001): Rechtsgutachten zum Kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 15/1003, Tübingen.
- 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.

- LENK, Thomas/ RUDOLPH, Hans-Joachim (2003a): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse – vertikale Verteilungsprobleme zwischen Land und Kommunen, in: Universität Leipzig, Institut für Finanzen – Finanzwissenschaft (Hrsg.), Nr. 24.
- LENK, Thomas/ RUDOLPH, Hans-Joachim (2003b): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung des Finanzbedarfs, in: Universität Leipzig, Institut für Finanzen – Finanzwissenschaft (Hrsg.), Nr. 25.
- LENK, Thomas/ RUDOLPH, Hans-Joachim (2004): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Ermittlung der Finanzkraft, in: Universität Leipzig, Institut für Finanzen – Finanzwissenschaft (Hrsg.), Nr. 26.
- PARSCHE, Rüdiger u.a. (2002): Der kommunale Finanzausgleich Sachsen. Prüfung des Änderungsbedarfs für das geltende FAG im Gefolge des Urteils des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen vom 23. November 2000 zum FAG 1997, in: ifo Forschungsberichte Nr. 10, München 2002.
- RUDOLPH, Hans-Joachim (2003): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland - Eine vergleichende Systematisierung und Bewertung, Diplomarbeit, Leipzig
- RUMMEL, Bernd (1999): Kommunaler Finanzausgleich in Deutschland, in: der gemeindehaushalt, 100 (1999) Heft 9, S. 193-206.
- VESPER, Dieter (2000): Kommunalfinanzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg, DIW Beiträge zur Strukturforchung, Heft 185, Berlin.
- WOHLTMANN, Matthias (2001): Systematische Mängel im System des kommunalen Finanzausgleichs. Ein Problemaufriss aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF), 51 (2001) Heft 5, S. 98-108.
- ZIMMERMANN, Horst / POSTLEP, Rolf-Dieter (1985): Probleme des kommunalen Finanzausgleichs - Überblick und Einordnung der Untersuchungsergebnisse, in: o.Hrsg., Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 159, Hannover, S. 1-13.

## Gesetzestexte

- *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)

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

Nummer	Autor	Titel
1	Prof. Dr. Thomas Lenk	Alternative Modelle für den Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland - Anforderungen und mögliche Ausgleichsmechanismen -
2	Prof. Dr. Thomas Lenk/ Dipl.-Vw. Anja Birke	Entwicklung der öffentlichen Finanzen und der Personalkosten - Auswirkungen auf den Personalbestand
3	Prof. Dr. Thomas Lenk	Arbeit und Wohlstand. Einige Bemerkungen zu J.M. Keynes "Economic Possibilities for the Grandchildren"
4	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dirk Bessau	Das Konzept des Sustainable Development
5	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dipl.-Vw. Dirk Bessau	Umweltökonomische Indikatoren und Instrumente des Sustainable Development
6	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dipl.-Kfm. Volkmar Teichmann	Arrows Unmöglichkeitstheorem
7	Dipl.-Vw. Dirk Bessau / Prof. Dr. Thomas Lenk	Strategisches Innovationsmanagement. Allgemeine Ansätze und besondere Aspekte für Klein- und Mittelunternehmen (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr.3)
8	Dipl.-Vw. Dirk Bessau / Prof. Dr. Thomas Lenk	Innovationsökonomik. Ansätze der Innovationstheorie und der Innovationsforschung (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr.4)
9	Dipl.-Vw. Dirk Bessau / Prof. Dr. Thomas Lenk	Der Innovationsmanager in KMU: Ein Instrument zur Förderung der Innovations-fähigkeit? (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr.5)
10	Dipl.-Kff. Katja Butzmann	Venture Capital zur Finanzierung innovativer KMU (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 6)
11	cand. Dipl.-Kff. Carolin Anders (Diplôme de l'Institut Européen de Négociation-Groupe ESC)	Das Management des externen Wissens: Das Internet als Hilfsmittel bei der Informationsbeschaffung (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 7)
12	Dipl.-Vw. Dirk Bessau / Dipl.-Winf./Dipl.-Vw. Olaf Hirschfeld	Wissen als Produktions- und Wettbewerbsfaktor aus volkswirtschaftlicher und betriebs-wirtschaftlicher Sicht (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 8; in Vorbereitung)
13	Dipl.-Vw. Dirk Bessau / Prof. Dr. Thomas Lenk	Makroökonomische Paradigmen und deren wirtschaftspolitischen Implikationen. Eine Übersicht.
14	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dr. Anja Birke (unter Mitarbeit von Tobias Legutke)	vorläufiger Titel: Solidarpakt-II-Verhandlungen im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich vom 11. November 1999
15	Dipl.-Kff. Carolin Anders	ECOVIN: Projektstand 31.12.99 (dt./engl.), ECOVIN- Arbeitsbericht Nr. 9
16	Cornelia Schwarz	Telearbeit, ECOVIN- Arbeitsbericht Nr. 10
17	Dipl.-Winf./Dipl.-Vw. Olaf Hirschfeld	Workshop-Paper: "Towards a learning society" a seminar on socio-economic research and european policy – Guincho, Lisboa, 28-30 May 2000. ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 11.
18	Dipl.-Winf./Dipl.-Vw. Olaf Hirschfeld	Elemente des Wissensmanagements in Innovationsprozessen in KMU. ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 12.

19	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dipl.-Kff. Carolin Anders / Dipl.-Kff. Katja Butzmann / Dipl.-Vw. Dirk Bessau/ Dipl.-Winf./Dipl.-Vw. Olaf Hirschfeld	Das Ausbildungskonzept „Innovationsmanager in KMU“. ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 13.
20	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dipl.-Kff. Carolin Anders / Dipl.-Vw. Dirk Bessau/ Dipl.-Winf./Dipl.-Vw. Olaf Hirschfeld	Abschlussbericht zum ECOVIN-Projekt. ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 14.
21	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dipl.-Vw. Dirk Bessau	Ökonomische Nachhaltigkeitsprinzipien
22	Anja Birke, Vanessa Hensel, Olaf Hirschfeld, Thomas Lenk	Die ostdeutsche Elektrizitätswirtschaft zwischen Volkseigentum und Wettbewerb
23	Olaf Hirschfeld unter Mitarbeit von Heide Köpping	Verteilung von Mitteln für Lehre und Forschung an der Universität Leipzig 1999
24	Thomas Lenk/ Achim Rudolph	Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse – vertikale Verteilungsprobleme zwischen Land und Kommunen
25	Thomas Lenk/ Achim Rudolph	Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung des Finanzbedarfs Dezember 2003
26	Thomas Lenk/ Achim Rudolph	Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Ermittlung der Finanzkraft.
27	Thomas Lenk/ Achim Rudolph	Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft.
28	Matthias Klumpp/ Thomas Lenk	Description and Measurement of Competition in Higher Education Markets - the Example of Australia