

---

# Umlagen im kommunalen Finanzausgleich

---

Dem Fachbereich Wirtschaftswissenschaften  
der Justus-Liebig-Universität Gießen  
zur Erlangung des akademischen Grades eines

Dr. rer. pol.  
eingereichte Dissertation

von

Diplom-Volkswirtin Kerstin Kümpel

55116 Mainz

Betreuer: Prof. Dr. Wolfgang Scherf

Zweitkorrektur: Prof. Dr. Dr. h. c. Armin Bohnet (em.)



# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Problemstellung und Aufbau der Arbeit</b>	<b>1</b>
1.1. Fragestellung und Begrifflichkeiten . . . . .	1
1.2. Gang der Untersuchung . . . . .	5
<b>2. Die ökonomische Theorie des Föderalismus</b>	<b>8</b>
2.1. Das Allokationsziel als normative Grundlage . . . . .	8
2.2. Gestaltungsmaxime . . . . .	10
<b>3. Die kommunale Ebene in Deutschland</b>	<b>13</b>
3.1. Stellung im föderalen System und Verwaltungsaufbau . . . . .	13
3.2. Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden . . . . .	17
<b>4. Der kommunale Finanzausgleich</b>	<b>23</b>
4.1. Grundstruktur des kommunalen Finanzausgleichs . . . . .	23
4.2. Ziele des Finanzausgleichs . . . . .	25
4.3. Elemente des kommunalen Finanzausgleichs . . . . .	26
4.3.1. Die Finanzausgleichsmasse . . . . .	26
4.3.2. Die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen . . . . .	29
<b>5. Die Abundanzumlage (Finanzausgleichsumlage)</b>	<b>37</b>
5.1. Ziele und Konzeption . . . . .	38
5.1.1. Finanzausgleich ohne Abundanzumlage . . . . .	38
5.1.2. Ziele der Abundanzumlage . . . . .	40
5.1.3. Das Konzept der Abundanzumlage . . . . .	42
5.1.4. Wechselwirkungen im Finanzausgleich . . . . .	46

---

5.2.	Systematisierung der Abundanzumlagen . . . . .	47
5.2.1.	Umlagegrundlagen . . . . .	49
5.2.1.1.	Bemessungsgrößen . . . . .	49
5.2.1.2.	Relation von Steuerkraft und Bedarf . . . . .	50
5.2.1.3.	Bemessungszeitraum . . . . .	52
5.2.2.	Umlagetarif . . . . .	53
5.2.2.1.	Proportionaler und indirekt progressiver Umlagetarif	54
5.2.2.2.	Mehrstufiger Umlagetarif . . . . .	61
5.2.3.	Umlageschuldner . . . . .	67
5.2.4.	Verwendung des Umlageaufkommens . . . . .	69
5.2.4.1.	Überführung in die (Teil-) Schlüsselmasse . . . . .	70
5.2.4.2.	Beteiligung der Landkreise . . . . .	72
5.2.4.3.	Verwendung als Bedarfszuweisung und Konsolidie- rungshilfe . . . . .	75
5.2.5.	Vergleichende Bewertung . . . . .	78
5.3.	Sonderfälle . . . . .	82
5.3.1.	Baden-Württemberg . . . . .	82
5.3.1.1.	Ermittlung der Umlagegrundlage . . . . .	83
5.3.1.2.	Ermittlung des Umlagesatzes . . . . .	86
5.3.1.3.	Kombinierte Ausgleichseffekte in der Praxis . . . . .	89
5.3.1.4.	Verwendung des Umlageaufkommens . . . . .	92
5.3.1.5.	Zwischenfazit . . . . .	96
5.3.2.	Rheinland-Pfalz . . . . .	96
5.3.2.1.	Steuerkraft als Umlagegrundlage . . . . .	97
5.3.2.2.	Ermittlung des Umlagesatzes . . . . .	100
5.3.2.3.	Ausgleichswirkungen der Umlage . . . . .	102
5.3.2.4.	Zwischenfazit . . . . .	110
5.3.3.	Nordrhein-Westfalen . . . . .	111
5.3.3.1.	Die Verschuldung der Kommunen . . . . .	112
5.3.3.2.	Konzeption der Umlage . . . . .	115
5.3.3.3.	Ausgleichswirkungen der Umlage . . . . .	118
5.3.3.4.	Zwischenfazit . . . . .	123

---

5.3.4.	Sachsen-Anhalt . . . . .	124
5.3.4.1.	Konzeption der Umlage . . . . .	124
5.3.4.2.	Ausgleichswirkung der Umlage . . . . .	125
5.3.4.3.	Zwischenfazit . . . . .	127
5.4.	Vergleichende Bewertung . . . . .	129
<b>6.</b>	<b>Die Kreisumlage</b>	<b>132</b>
6.1.	Die Landkreise . . . . .	133
6.1.1.	Struktur und Aufgaben der Landkreise . . . . .	133
6.1.2.	Ausgaben und Einnahmen der Landkreise . . . . .	135
6.2.	Ziele und Konzeption der Kreisumlage . . . . .	139
6.2.1.	Umlagegrundlagen . . . . .	140
6.2.2.	Umlagesatz . . . . .	142
6.3.	Der kreisinterne Finanzausgleich . . . . .	149
6.3.1.	Konzeption . . . . .	149
6.3.2.	Kreisumlage und Schlüsselzuweisungen . . . . .	151
6.3.3.	Entwicklung der Kreisumlagesätze 2015-2018 . . . . .	154
6.4.	Kreisumlage und Abundanzumlage . . . . .	157
6.4.1.	Wechselwirkungen . . . . .	157
6.4.2.	Länderanalyse . . . . .	161
6.5.	Die Verbandsgemeindeumlage . . . . .	169
6.5.1.	Kennzeichen, Ziele und Konzeption . . . . .	169
6.5.2.	Kritische Analyse . . . . .	174
6.5.2.1.	Splitting des Umlagesatzes . . . . .	174
6.5.2.2.	Wechselwirkung im kommunalen Finanzausgleich . . . . .	178
6.5.2.3.	Sonderumlagen in Rheinland-Pfalz . . . . .	183
6.5.3.	Zusammenfassung . . . . .	186
6.6.	Die Amtsumlage in Schleswig-Holstein . . . . .	187
6.7.	Kreisumlage und Soziallasten . . . . .	190
6.7.1.	Entwicklung der Sozialausgaben . . . . .	190
6.7.2.	Alternativen zur Finanzierung der Soziallasten . . . . .	196
6.7.2.1.	Stärkung der Finanzausstattung der Landkreise . . . . .	197
6.7.2.2.	Berücksichtigung im Finanzausgleich . . . . .	205

---

6.7.2.3. Zwischenfazit . . . . .	220
6.8. Fazit . . . . .	222
<b>7. Die Gewerbesteuerumlage</b>	<b>225</b>
7.1. Grundlagen . . . . .	225
7.1.1. Ziele und Entwicklung . . . . .	225
7.1.2. Konzept . . . . .	227
7.2. Kritische Analyse . . . . .	228
7.2.1. Der Vervielfältiger der Gewerbesteuerumlage . . . . .	228
7.2.2. Die Gewerbesteuerumlage im kommunalen Finanzausgleich .	232
7.2.3. Auswirkungen auf die Landkreise . . . . .	233
7.3. Fazit . . . . .	235
<b>8. Grenzbelastung der Kommunen</b>	<b>239</b>
8.1. Umlagenbelastung und Standortpolitik . . . . .	239
8.2. Das Konzept der Abschöpfungsquoten . . . . .	241
8.2.1. Modell . . . . .	242
8.2.2. Abschöpfungsquoten der hessischen Kommunen . . . . .	243
8.2.3. Determinanten der Abschöpfung . . . . .	252
8.3. Fazit . . . . .	259
<b>9. Zusammenfassung und Schlussbemerkungen</b>	<b>262</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>XXIV</b>
<b>A. Anhang</b>	<b>XXV</b>
<b>B. Erklärung zur Selbstständigkeit</b>	<b>XXXII</b>

# Abbildungsverzeichnis

4.1. Der kommunale Finanzausgleich . . . . .	24
4.2. Ausgleichswirkung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs .	34
5.1. Ausgleichswirkung der Abundanzumlage mit proportionalem Tarif .	44
5.2. Steuereinnahmen der Gemeinden in Euro je Einwohner 2017 und 2018. . . . .	51
5.3. Ausgleichswirkung der Abundanzumlage mit indirekt progressivem Tarif . . . . .	55
5.4. Verteilung der kommunalen Steuerkraft/ Einwohner in Euro, Mecklenburg- Vorpommern 2017 . . . . .	57
5.5. Verteilung des Umlageaufkommens in Mecklenburg-Vorpommern 2019	58
5.6. Ausgleichswirkung der Abundanzumlage mit regressivem Tarif . . .	60
5.7. Ausgleichswirkung der Abundanzumlage mit Stufentarif . . . . .	62
5.8. Umlagepflichtige Gemeinden gestaffelt nach Umlagesatz, Sachsen 2009-2017 . . . . .	65
5.9. Systematisierung der Umlageschuldner nach Ländern . . . . .	67
5.10. Verwendung des Umlageaufkommens in den Ländern (a) . . . . .	70
5.11. Verwendung des Umlageaufkommens in den Ländern (b) . . . . .	73
5.12. Ausgleichswirkungen der Schlüsselzuweisungen, Baden-Württemberg 2017. . . . .	85
5.13. Ausgleichswirkungen des Finanzausgleichs in Baden-Württemberg .	87
5.14. Ausgleichseffekte des kommunalen Finanzausgleichs, Baden-Württemberg 2017 . . . . .	90
5.15. Verteilung des kommunalen Steueraufkommens, Baden-Württemberg 2017 . . . . .	94

---

5.16. Verteilung des Aufkommens der Finanzausgleichsumlage, Baden-Württemberg 2017 . . . . .	95
5.17. Verteilung der Steuereinnahmekraft in Rheinland-Pfalz 2017 . . . . .	98
5.18. Ausgleichswirkungen des Finanzausgleichs, Rheinland-Pfalz 2017 . . . . .	105
5.19. Ausgleichswirkungen des Finanzausgleichs bei durchschnittlicher und unterdurchschnittlicher Steuerkraft, Rheinland-Pfalz 2017 . . . . .	106
5.20. Ausgleichswirkungen des Finanzausgleichs - I in Rheinland-Pfalz 2017	109
5.21. Ausgleichswirkungen des Finanzausgleichs - II in Rheinland-Pfalz 2017 . . . . .	111
5.22. Finanzierungssalden der Kommunen je Einwohner 2013-2014 . . . . .	113
5.23. Kommunale Kassenkredite je Einwohner 2017 . . . . .	114
5.24. Ausgleichswirkung der Solidaritätsumlage in NRW . . . . .	119
5.25. Ausgleichseffekte des KFA für die abundanten Gemeinden, NRW 2016	121
5.26. Ausgleichswirkungen des Finanzausgleichs, Sachsen-Anhalt 2018 . . . . .	127
6.1. Kreisumlagesätze 2015 - 2017 in v.H. . . . .	155
6.2. Verbandsgemeindeumlagesätze Sachsen-Anhalt 2018 in v.H. . . . .	172
6.3. Verbandsgemeindeumlagesätze, Rheinland-Pfalz 2018 in v.H. . . . .	173
6.4. Kreis- und Verbandsgemeindeumlagesätze, Rheinland-Pfalz 2018 in v.H. . . . .	181
6.5. Amtsumlagesätze, Schleswig-Holstein 2018 in v.H. . . . .	189
6.6. Anteil der Landkreise an der Schlüsselmasse, Hessen 1996-2017 . . . . .	203
8.1. Abschöpfungsquoten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, Hessen 2018 . . . . .	247
8.2. Zusammensetzung der Abschöpfungsquoten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, Hessen 2018 . . . . .	248
8.3. Zusammensetzung der Abschöpfungsquoten der kreisfreien Städte, Hessen 2018 . . . . .	251
8.4. Abschöpfungsquoten und Gewerbesteuerhebesätze der kreisangehörigen Gemeinden, Hessen 2018 . . . . .	256
8.5. Abschöpfungsquoten der Kommunen nach Einwohnern, Hessen 2018. Oben: tatsächlicher Gewerbesteuerhebesatz, unten: landesdurchschnittlicher Gewerbesteuerhebesatz . . . . .	258

# Tabellenverzeichnis

1.1. Umlagen in den Ländern . . . . .	2
3.1. Administrative Gliederung in den Ländern 2019 . . . . .	15
3.2. Ausgaben der Kommunen 2015 - 2018 . . . . .	19
3.3. Einnahmen der Kommunen 2015 - 2018 . . . . .	20
5.1. Finanzausgleichsumlagen in den Ländern, 2019* . . . . .	48
5.2. Verteilung des Umlageaufkommens 2012-2016 . . . . .	78
5.3. Vergleichende Bewertung der Finanzausgleichsumlagen . . . . .	79
5.4. Kombinierte Ausgleichwirkungen von Schlüsselzuweisungen und Finanzausgleichsumlage, Baden-Württemberg 2017 . . . . .	91
5.5. Vergleich Finanzausgleichsumlage und direkte Abundanzumlage, Baden-Württemberg 2017 . . . . .	93
5.6. Steuerkraftumlage und Abundanzumlage, Rheinland-Pfalz 2017 . .	101
5.7. Schlüsselzuweisungen und Finanzausgleichsumlage . . . . .	108
6.1. Ausgaben der Landkreise 2015-2018 . . . . .	135
6.2. Einnahmen der Landkreise 2015-2017 . . . . .	137
6.3. Umlagegrundlagen der Kreisumlage in den Ländern, Stand 2018 . .	141
6.4. Systematisierung der Kreisumlagesätze in den Ländern, Stand 2018	143
6.5. Kreisumlage und Abundanzumlage in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder, 2018 . . . . .	161
6.6. Sozialausgaben der Landkreise 2015 - 2018 . . . . .	191
6.7. Berücksichtigung von Soziallasten in den FAG der Länder; 2018 . .	208
6.8. Verortung der Ergänzungsansätze für Soziallasten in den Ländern, 2018 . . . . .	213
7.1. Entwicklung des Vervielfältigers in den westdeutschen Ländern. . .	230

---

8.1. Abschöpfungsquoten kreisangehörige Gemeinden Hessen 2018 in v.H.	246
8.2. Abschöpfungsquoten kreisangehöriger Gemeinden - Metropolregion FrankfurtRheinMain, Hessen 2018 in v.H. . . . .	249
8.3. Abschöpfungsquoten kreisfreien Städt, Hessen 2018 in v.H. . . . .	250
A.1. Berücksichtigung als Zweckzuweisungen in den Finanzausgleichsge- setzen der Länder, 2018 . . . . .	XXX
A.2. Berücksichtigung als Ergänzungsansatz in den Finanzausgleichsge- setzen der Länder, 2018 . . . . .	XXX
A.3. Umlagen in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder, 2019 . . . . .	XXXI

# Abkürzungsverzeichnis

ALG II	Grundsicherung für Arbeitssuchende
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
BayFAG	Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und den Gemeindeverbänden, Bayern
BayGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
BB	Brandenburg
BbgFAG	Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und den Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz)
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
BezO	Bezirksordnung für den Freistaat Bayern
BezO Pfalz	Bezirksordnung für den Bezirksverband Pfalz
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMZ	Bedarfsmesszahl
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
Dt.	Deutsche
Destatis	Statistisches Bundesamt
EstSt	Einkommensteuer
FAG-BW	Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich, Baden-Württemberg
HFAG	Hessisches Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs
FAG M-V	Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
FAG-SH	Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein

---

FAG-ST	Finanzausgleichsgesetz, Sachsen-Anhalt
FKPG	Föderales Konsolidierungsprogramm
FM	Finanzministerium
GemO BW	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
GFG	Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr (Gemeindefinanzierungsgesetz)
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GKZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GO LSA	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
GVRs	Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart
GrdSt	Grundsteuer
HE	Hessen
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HMdF	Hessisches Ministerium der Finanzen
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KFAG	Kommunalfinanzausgleichsgesetz, Saarland
krfr.	kreisfreie
KInvFG	Kommunalinvestitionsfördergesetz
KV M-V	Kommunalverfassung für das Landes Mecklenburg-Vorpommern
LFAG	Landesfinanzausgleichsgesetz, Rheinland-Pfalz
LK	Landkreis
LKT	Landkreistag
LVerbO	Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
MdI	Ministerium des Innern und für Sport
MetropolG	Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften
MIK	Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NFAG	Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich
NI	Niedersachsen
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz

---

NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SächsFAG	Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz)
SächsKomZG	Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TFM	Thüringer Finanzministerium
TH	Thüringen
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung
UL	Umlage
USt	Umsatzsteuer
VG	Verbandsgemeinde
VGemO	Verwaltungsgemeinschaftsordnung für den Freistaat Bayern
VGH	Verfassungsgerichtshof
VwMiStufG HE	Gesetz über den Landeswohlfahrtsverband Hessen

# Variablenverzeichnis

$\emptyset$	Durchschnitt
$AQ$	Abschöpfungsquote
$a$	Ausgleichssatz
$A$	Ausgaben
$b$	Umlagesatz der Landkreise
$BMZ$	Bedarfsmesszahl
$E$	Einnahmen
$d$	Deckungsquote
$g$	Anteil der Gemeinden an der Schlüsselmasse
$h$	Hebesatz
$h^n$	Nivellierungssatz
$h^{Gew}$	Hebesatz der Gewerbesteuer
$h^{GrA}$	Hebesatz der Grundsteuer
$h^{GrB}$	Hebesatz der Grundsteuer
$G$	Gemeinde
$GB$	Grundbetrag
$GA$	Gesamtansatz
$GewSt$	Gewerbesteuer
$GrESt$	Grunderwerbsteuer
$FAG$	Finanzausgleichsgesetz
$FK$	Finanzkraft
$FMZ$	Finanzkraftmesszahl
$K$	Landkreis
$k_A$	Kommunalisierungsgrad der Ausgaben
$k_E$	Kommunalisierungsgrad der Einnahmen
$l$	Anteil der Landkreise an der Schlüsselmasse

---

<i>MFK</i>	Mindestfinanzkraft
<i>Mio</i>	Million
<i>S</i>	Kreisfreie Stadt
<i>SMZ</i>	Steuerkraftmesszahl
<i>SKS</i>	Steuerkraftsumme
<i>StdKr</i>	Stadtkreis
<i>SZW</i>	Schlüsselzuweisung
<i>StMB<sup>G</sup></i>	Steermessbetrag der Gewerbesteuer
<i>StMB<sup>GrA</sup></i>	Steermessbetrag der Grundsteuer A
<i>StMB<sup>GrB</sup></i>	Steermessbetrag der Grundsteuer B
<i>u</i>	Umlagesatz
<i>U</i>	Umlage
<i>U<sup>Amt</sup></i>	Amtsumlage
<i>u<sup>Amt</sup></i>	Umlagesatz der Amtsumlage
<i>U<sup>FA</sup></i>	Finanzausgleichsumlage
<i>u<sup>FA</sup></i>	Umlagesatz der Finanzausgleichsumlage
<i>U<sup>FK</sup></i>	Finanzkraftumlage
<i>U<sup>FRM</sup></i>	Verbandsumlage Regionalverbandes Frankfurt/ RheinMain
<i>u<sup>FRM</sup></i>	Umlagesatz der Verbandsumlage Regionalverbandes Frankfurt/ RheinMain
<i>U<sup>Gew</sup></i>	Gewerbsteuerumlage
<i>u<sup>Gew</sup></i>	Umlagesatz der Gewerbsteuerumlage
<i>U<sup>K</sup></i>	Kreisumlage
<i>u<sup>K</sup></i>	Kreisumlageumlagesatz
<i>U<sup>VB</sup></i>	Verbandsgemeindeumlage
<i>u<sup>VB</sup></i>	Umlagesatz der Verbandsgemeindeumlage
<i>UG</i>	Umlagegrundlage
<i>UG<sup>Amt</sup></i>	Amtsumlagegrundlagen
<i>UG<sup>FA</sup></i>	Finanzausgleichsumlagegrundlagen
<i>UG<sup>FRM</sup></i>	Umlagegrundlage der Verbandsumlage Regionalverbandes Frankfurt/ RheinMain
<i>UG<sup>Gew</sup></i>	Gewerbsteuergrundlagen
<i>UG<sup>K</sup></i>	Kreisumlagegrundlagen
<i>UG<sup>VB</sup></i>	Verbandsgemeindeumlagegrundlagen
<i>UMZ</i>	Umlagekraftmesszahl

---

<i>VB</i>	Verbandsgemeinde
<i>v.H.</i>	Prozent
<i>Y</i>	Freibetrag
<i>z<sub>A</sub></i>	Zentralisierungsgrad der Ausgaben
<i>z<sub>E</sub></i>	Zentralisierungsgrad der Einnahmen
<i>ZW</i>	Nettozuweisung
<i>ZZW</i>	Zweckzuweisung

# 1. Problemstellung und Aufbau der Arbeit

## 1.1. Fragestellung und Begrifflichkeiten

Die finanzwissenschaftliche Forschung befasst sich seit Jahren intensiv mit dem Themenkomplex des Fiskalföderalismus. Während die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern in den letzten 20 Jahren in mehr oder weniger regelmäßigen Abständen angepasst wurden, ist eine Reform der Kommunal Finanzen bisher ausgeblieben. Aktuell hat die Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ das Thema Kommunale Altschulden in den Fokus des politischen Interesses gerückt. Als Lösung steht eine einmalige Unterstützung des Bundes im Raum. Strukturelle und nachhaltige Maßnahmen, die am vertikalen Finanzausgleich und damit der originären Finanzausstattung von Ländern und Kommunen ansetzen, sind dagegen nicht vorgesehen. Gleichzeitig fordert ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom April 2018 die Reform der Grundsteuer. Ein Vorhaben, das die Finanzwissenschaft seit Jahrzehnten diskutiert und das nun aufgrund der ausgewiesenen Verfassungswidrigkeit der Grundsteuer vorangebracht wird.

Die vorliegende Arbeit widmet sich einem nicht unerheblichen Teilinstrument des kommunalen Finanzausgleichs - den Umlagen -, das sowohl in der finanzwissenschaftlichen Literatur, als auch in der Statistik und aktuellen Forschung zumeist ausgeblendet wird, und versucht einen Beitrag zu leisten, diese Lücke zu schließen.

Umlagen sind genau wie Zuweisungen ein fester Bestandteil eines jeden Finanzausgleichssystems. Bei beiden Instrumenten handelt es sich um Zahlungen, die von einer staatlichen Ebene an eine andere transferiert werden und denen keine Gegenleistung gegenübersteht. Der Unterschied liegt in der Richtung des Zahlungsstroms. Zuweisungen werden von einer oberen an eine untere Ebene geleitet, die

Tabelle 1.1.: Umlagen in den Ländern

	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Bund	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Land	x		x	x	x	x		x		x	x	x	x
Kommunen	x	x	xx	xxxxxx	x	xx	xxx	xxx	xxx	xx	xx	xx	xx
Insgesamt	3	4	5	8	3	5	4	5	4	4	4	4	4

zum Teil über die Verwendung der Mittel bestimmt. Umlagen fließen dagegen innerhalb des Sektor Staat von „unten nach oben“, wobei der Zahler keinen Einfluss auf die Verwendung des Aufkommens hat.<sup>1</sup>

In allen Finanzausgleichsgesetzen der 13 Flächenländer finden sich mehr oder weniger viele Umlagen. Dabei ist zwischen Bundes- und Landesumlagen sowie kommunalen Umlagen zu unterscheiden. Tabelle 1.1 gibt einen Überblick über die Umlagen in den einzelnen Flächenländern.

Die Gewerbesteuerumlage basiert auf einer bundesgesetzlichen Regelung und wird daher in allen Ländern erhoben. Daneben sind die Länder gemäß Art. 106 Abs. 6 S.6 GG befugt, eigene Umlagen zu erheben. Diese Möglichkeit nutzen mittlerweile 11 der 13 Flächenländer und haben in diesem Sinne eine Finanzausgleichsumlage eingeführt. Zudem kennen die Finanzausgleichsgesetze auch kommunale Umlagen. Dazu zählen neben der Kreisumlage, die in allen Flächenländern von den Landkreisen erhoben wird, auch diverse landestypische Umlagen. Spitzenreiter unter den Ländern ist 2019 das Land Hessen mit insgesamt acht Umlagen, die allerdings nicht alle gleichzeitig anfallen.

Als Element des kommunalen Finanzausgleichs sollen Umlagen dazu beitragen, dessen Funktionen zu unterstützen. Daher werden Umlagen zum einen aus fiskalischen und zum anderen aus distributiven Gründen erhoben. Werden Aufgaben von einer übergeordneten Ebene statt von den einzelnen Gemeinden übernommen, dient eine Umlage zumeist zur Finanzierung dieser Aufgabe.<sup>2</sup> Je nach Verwaltungsgliederung der Länder können in einem Land auch mehrere solcher Umlagen existieren. Dazu zählen die Amtsumlagen in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, Bezirks- und Bezirksverbandsumlagen in

<sup>1</sup> Vgl. Zimmermann (2016), S. 228 [241].

<sup>2</sup> Vgl. Scherf (2010), S. 5 [153].

Bayern und Rheinland-Pfalz, die Samtgemeindeumlage<sup>3</sup> in Niedersachsen sowie die Umlage für Verwaltungsverbände und -gemeinschaften in Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Die in allen Flächenländern vertretene und damit bekannteste Umlage aus dieser Kategorie ist die Kreisumlage.

Die distributive Funktion des kommunalen Finanzausgleichs wird durch die Finanzausgleichsumlage, eine Landesumlage, gestärkt. Diese soll dazu beitragen die Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen zu verringern. Da allerdings die Umlageschuld der meisten kommunalen Umlagen von der Finanzkraft der Kommunen abhängt, erfüllen diese Umlagen ebenfalls ein solches verteilungspolitisches Ziel.<sup>4</sup>

Gleichzeitig ist bei der Ausgestaltung der Umlagen genau wie bei Zuweisungen darauf zu achten, die allokativen Ziele des kommunalen Finanzausgleichs nicht abzuschwächen. Trotz bestehender Umlagebelastung sollte eine Kommune immer noch den Anreiz haben, sich um die Pflege der eigenen Steuerquellen zu bemühen.

Die finanzwissenschaftliche Literatur befasst sich kaum mit diesem Finanzierungsinstrument. Bisher finden sich vor allem juristische Abhandlung zu dem Thema, die sich in der Regel mit der Verfassungsmäßigkeit einzelner Umlagen beschäftigen. So liefert Moers (2014) eine umfassende rechtswissenschaftliche Abhandlung zur Abundanzumlage, während Koblenzer und Günther (2014) sich mit den „verfassungsrechtlichen Grenzen [...] durch Umlagen am Beispiel der Solidaritätsumlage“ in Nordrhein-Westfalen auseinandersetzen.<sup>5</sup> Darüber hinaus sind Umlagen zumeist nur Teil einer Gesamtbetrachtung der Finanzausgleiche der Länder. In den Gutachten von Büttner, et al., Thöne, et al. und Lenk, al. finden sich Ausführungen zu den Umlagen in den einzelnen Ländern, wobei sich diese zumeist auf die Kreisumlage beschränken.<sup>6</sup> Dagegen mangelt es an einer umfassenden finanzwissenschaftlichen Gesamtbetrachtung des Themas, eine Forschungslücke, die die vorliegende Arbeit zu schließen versucht.

Hierzu konzentrieren sich die Ausführungen in den Kapiteln 5, 6 und 7 auf die

---

<sup>3</sup> Samtgemeinden zählen zu den Gemeindeverbänden unterhalb der Kreisebene. Siehe dazu auch Abschnitt 3.1.

<sup>4</sup> Vgl. Meffert (2017), S. 197 [109].

<sup>5</sup> Vgl. Moewes (2014) [124], Koblenzer und Günther (2014) [86].

<sup>6</sup> Vgl. Thöne, et al. (2015) [208], Büttner, et al. (2012) [25], Büttner, et al. (2010) [24]. Büttner, et al. (2012) [25], Lenk, et al. (2017) [102].

Umlagen, die in den jeweiligen Finanzausgleichsgesetzen der Länder konstituiert und damit Teil des kommunalen Finanzausgleichs sind. Ziel ist, zunächst einen Überblick über die grundlegenden Konzepte der Umlagen zu schaffen, um anschließend zu überprüfen, ob die Umlagen in ihrer angewandten Ausprägung noch dazu beitragen können, die ihr originär zugesprochenen Ziele zu erreichen.

So dient die Abundanzumlage unstrittig einer Stärkung der distributiven Funktion des Finanzausgleichs. Fraglich ist hingegen, ob und inwieweit die in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder angewandten Sonderformen diese Funktion erfüllen können, oder ob die Umlagen stattdessen sogar andere Ziele und Anforderungen des Finanzausgleichs konterkarieren. Vor diesem Hintergrund ist auch die These zu überprüfen, inwiefern die Kommunen durch die Kumulation verschiedener Umlagen tatsächlich belastet werden. Lohnt es sich für eine Gemeinde überhaupt noch selbstständig Einnahmen zu generieren, wenn diese zugleich über zahlreiche Umlagen wieder abgeschöpft werden? Nachdem sich Baretto (2002) der Frage der Abschöpfung bereits genähert hat, wurde das Thema auch von Enß und Schwager (2006) aufgegriffen, wobei deren Fokus allerdings auf den Anreizeffekten der Realsteuerhebesätze liegt.<sup>7</sup>

In diesem Zusammenhang soll auch überprüft werden, wie sich die einzelnen Umlagen in das Gesamtkonstrukt des Finanzausgleichs einbetten und ob durch mögliche Wechselwirkungen mit anderen Finanzausgleichsinstrumenten und anderen Umlagen Verzerrungen innerhalb des Systems auftreten können. Grundsätzlich spielt bei dieser Analyse die bestehende Komplexität des Fiskalföderalismus eine erhebliche Rolle. Die Finanzströme im Bundesstaat werden immer undurchdringlicher und gerade im Fall der Gewerbesteuerumlage stellt sich die Frage, ob diese Problematik aufgrund der Umlage noch weiter verschärft wird, beziehungsweise ob diese Umlage nicht im Sinne eines transparenten Finanzausgleichs sogar verzichtbar ist.

Die vorliegende Arbeit stellt es sich zur Aufgabe, die bestehenden Umlagen einer grundlegenden und zugleich detaillierten Untersuchung zu unterziehen. Sei es hinsichtlich der Erfüllung der ihr zugeschriebenen Ziele, ihrer Stellung im Finanzausgleich oder sogar ihrer Daseinsberechtigung.

---

<sup>7</sup> Vgl. Baretto (2002) [3], Enß und Schwager (2006) [41].

## 1.2. Gang der Untersuchung

Um Umlagen als Finanzierungsinstrument hinreichend bewerten zu können, ist es zunächst unabdingbar das Gesamtkonstrukt vorzustellen, in das die Umlagen eingebettet sind. Als Basis für die anschließende Analyse fasst das erste Kapitel der Arbeit die maßgeblichen finanzwissenschaftlichen Grundlagen zur Theorie des Föderalismus zusammen. Aus der Frage, warum ein Staat überhaupt eine eigenständige kommunale Ebene benötigt, ergibt sich die Frage, wie eine solche ausgestaltet sein sollte und wie diese einen Beitrag zur Erfüllung der gesamtstaatlichen Ziele leisten kann. Dementsprechend wird zunächst die Stellung der kommunalen Ebene als Teil des föderalen Staatsaufbaus in Deutschland erläutert. Dem folgt als Einstieg in das Thema vertikaler Finanzausgleich ein Überblick über die Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen der kommunalen Ebene.

Das zweite Kapitel schließt nahtlos an und stellt die Grundzüge des kommunalen Finanzausgleichs in Deutschland vor, wobei die Verteilung der Einnahmen innerhalb der kommunalen Ebene als vertikaler Ausgleich mit horizontalem Effekt, im Vordergrund der Betrachtung steht. Daher werden zunächst die Struktur und die Ziele des Systems erläutert, um die einzelnen Komponenten vorzustellen und anschließend die Ausgleichswirkung des horizontalen Finanzausgleichs zu erläutern.

Der dritte Teil stellt den Hauptteil der vorliegenden Arbeit dar. Obwohl in den einzelnen Ländern zahlreiche Umlagen Anwendung finden, konzentrieren sich die Ausführungen auf diejenigen Umlagen, die in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder konstituiert und damit auch Teil des kommunalen Finanzausgleichs sind.<sup>8</sup> In diesem Sinne wird in Kapitel 5 die Abundanzumlage, in den Ländern zumeist „Finanzausgleichsumlage“ genannt, einer eingehenden Analyse unterzogen.

Die Grundlage bildet eine theoretische Einführung in das finanzwissenschaftliche Grundkonzept der Abundanzumlage. Dem folgt eine umfassende Analyse der einzelnen Umlagekomponenten, da in den Finanzverfassungen der Flächenländer zahlreiche Variationen hinsichtlich der Umlagegrundlagen, des Tarifs, dem Kreis der Umlageschuldner und der Verwendung des Umlageaufkommens angewendet werden. Da jede Abweichung vom Grundkonzept der Umlage die Wir-

---

<sup>8</sup> Für eine Übersicht der in den Ländern angewandten Umlage siehe auch Tabelle A.3 im Anhang.

kung der Umlage beeinflusst, werden alle Komponenten systematisch hinsichtlich ihrer Ausgleichswirkung und der Einbettung in den Finanzausgleich auf mögliche unerwünschte Verzerrungen überprüft. Der eingehenden Untersuchung der grundsätzlichen Konzeption der Abundanzumlage folgt eine Analyse der Umlagen in den Ländern Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt, da diese Sonderfälle unter den Ländern darstellen. Während in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz die Umlagegrundlagen von denen der anderen Länder abweichen, ist die Umlagegrundlage in Nordrhein-Westfalen nahezu die einzige Komponente, die mit dem Grundkonzept der Abundanzumlage übereinstimmt. Obwohl die sogenannte „Solidaritätsumlage“ bereits 2018 wieder abgeschafft wurde, wird ihr ein separater Abschnitt gewidmet, da sich deren Effekte auf den Finanzausgleich besonders gut aufzeigen lassen.

Kapitel 6 widmet sich der Kreisumlage. Als kommunale Umlage ist sie in allen Flächenländern ein fester Bestandteil des kommunalen Finanzausgleichs. Analog zum Verfahren bei der Abundanzumlage beginnt auch dieser Abschnitt mit einer Darstellung der theoretischen Grundlagen des Konzepts der Kreisumlage und des kreisinternen Finanzausgleichs. Wie auch im vorangegangenen Kapitel finden sich in den Ländern unterschiedliche Ausprägungen von Umlagegrundlagen und Umlagesätzen, die einer dezidierten Betrachtung unterzogen werden. Darauf aufbauend folgt eine Untersuchung der Stellung der Kreisumlage im kommunalen Finanzausgleich, wobei der Fokus auf der Beziehung zur Abundanzumlage liegt. Dem schließt sich eine Analyse der Verbandsgemeindeumlage an. Diese Umlage wird in einigen Ländern angewendet deren Verwaltungsstruktur Gemeindeverbände unterhalb der Landkreise vorsieht. In Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt erfüllt sie dementsprechend ähnliche Aufgaben wie die Kreisumlage.

Den Abschluss des Kapitels bildet das Thema Kreisumlage und Sozillasten. Dabei steht die Frage im Vordergrund, in welchem Umfang die Kreisumlage zur Finanzierung der Sozialausgaben beitragen kann, die die Landkreise in den letzten Jahren immer stärker belasten und mittlerweile fast 40 Prozent der Kreisausgaben binden.

In Kapitel 7 erfolgt eine Auseinandersetzung mit der Gewerbesteuerumlage. Anders als die Kreisumlage und die Abundanzumlage beruht die Umlage nicht nur auf einer bundesrechtlichen Regelung und wird damit in allen 16 Ländern erhoben;

sie stellt auch ein dem Finanzausgleich vorgelagertes Finanzierungsinstrument dar. Einer Einleitung zur Entstehung der Umlage folgt die Analyse, die sich vor allem mit der Entwicklung des Vervielfältigers und der Rolle der Umlage innerhalb der föderalen Finanzbeziehungen kritisch auseinandersetzt.

Das letzte Kapitel 8 setzt sich mit der Kumulationswirkung der in der Arbeit vorgestellten Umlagen auseinander. Nachdem zunächst das finanzwissenschaftliche Konzept der Grenzbelastung vorgestellt wird, folgt am Beispiel des Landes Hessen die kritische Analyse mithilfe des Modells der Abschöpfungsquoten. Da das Land 2018 mit acht Umlagen eine Spitzenposition unter den Ländern einnimmt, ist es besonders geeignet, um die Belastungswirkung der Umlagen zu überprüfen und schließlich zu diskutieren.

## 2. Die ökonomische Theorie des Föderalismus

Hinter einem funktionsfähigen kommunalen Finanzsystem und dem Ziel, dieses zu verbessern, steht immer das Prinzip einer eigenständigen dezentralen Ebene. Im Folgenden soll zunächst auf Basis der Theorie des Föderalismus überprüft werden, wie sich die Existenz einer solchen kommunalen Ebene begründen lässt. Wird die Gemeinde schließlich als eigenständige Staatsebene akzeptiert, ergibt sich unmittelbar die Frage, wie diese Ebene ausgestaltet sein sollte. Anschließend werden die Struktur der kommunalen Ebene in Deutschland und deren Finanzsituation dargestellt, um darauf aufbauend das Konzept des kommunalen Finanzausgleichs als Grundlage der Analyse im Hauptteil zu erläutern.

### 2.1. Das Allokationsziel als normative Grundlage

Welche Staatsebene über Umfang und Struktur der öffentlichen Güter entscheidet, sie anbietet und die Finanzierungslast trägt, ist die zentrale Frage bei der Ausgestaltung eines föderalistischen Systems. Einen grundlegenden Ansatz bietet die wohlfahrtsökonomische Allokationstheorie, die den optimalen Einsatz knapper Ressourcen zur Befriedigung der Bürgerpräferenzen als ein Ziel staatlichen Handelns bestimmt. Eine allgemeine Form des Allokationsziels beschreibt das Pareto-Kriterium, nach dem ein Zustand der Ressourcenverteilung dann optimal ist, wenn durch eine Umverteilung kein Individuum besser gestellt werden kann, ohne ein anderes schlechter zu stellen. Aus statischer Perspektive ist eine pareto-optimale Allokation gegebener Ressourcen dann erreicht, wenn sich die Produktion an den Präferenzen der Bürger ausrichtet (Struktureffizienz) und wenn diese zu den nied-

rigstmöglichen Kosten erfolgt (Kosteneffizienz).<sup>1</sup>

Für ein dezentrales Angebot an öffentlichen Leistungen sprechen zunächst die in einem modernen demokratischen Staat sehr heterogenen Präferenzen der Bürger. Im Gegensatz zu einem Zentralstaat sind kleine Selbstverwaltungseinheiten voraussichtlich besser in der Lage, auf die lokalen und individuellen Bedürfnisse einzugehen.<sup>2</sup> Dieser Aspekt ist auch als „Dezentralisierungstheorem“ bekannt.<sup>3</sup>

Ein weiteres zentrales Argument ist der durch den Föderalismus entstehende Wettbewerb zwischen den dezentralen Gebietskörperschaften, die regional differenzierte, an die Präferenzen der Bürger angepasste öffentliche Leistungen anbieten. Die Bürger können aus den verschiedenen angebotenen „Paketen“ das günstigste für sie auswählen. Zugleich haben sie die Möglichkeit, sich einer aus ihrer Sicht ineffizienten Kombination von Steuern und öffentlichen Leistungen zu entziehen, indem sie über eine „Abstimmung mit den Füßen“ ihren Wohnort verlagern.<sup>4</sup> Nicht zuletzt fördert die Konkurrenz zwischen den Gebietskörperschaften Innovationen und kann damit das Angebot an öffentlichen Leistungen im föderalen System verbessern.<sup>5</sup>

Allerdings ergeben sich aus der dezentralen Bereitstellung öffentlicher Güter auch Nachteile, die ein zentrales Eingreifen erfordern. Anknüpfend an den Teil des Allokationsziels, der auf eine Bereitstellung zu den niedrigstmöglichen Kosten abzielt, ist der Aspekt der Größendegression zu beachten. Sinken bei der Produktion eines öffentlichen Gutes mit zunehmender Produktionsmenge die Kosten pro Outputmenge, liegen positive Skalenerträge, sogenannte „economies of scale“ vor. Dann kann es zwar effizient sein, wenn Gemeinden ein bestimmtes öffentliches Gut differenziert anbieten, die eigenständige Produktion des Gutes ist jedoch nicht mehr sinnvoll. Ein Beispiel dafür bietet die kommunale Abfallwirtschaft.

Ein weiteres Argument für eine zentrale Bereitstellung öffentlicher Güter ergibt sich aus deren spezieller Eigenschaft der Nichtrivalität im Konsum. Entstehen durch die zusätzliche Nutzung eines Gutes nämlich keine Mehrkosten in Form von Überfüllungskosten, so kann es durchaus sinnvoll sein, die Produktion eines öf-

---

<sup>1</sup> Vgl. Postlep (1992), S. 54 [140].

<sup>2</sup> Vgl. Hausner (2005), S. 56 [58].

<sup>3</sup> Vgl. Oates (1972), S. 35 [131].

<sup>4</sup> Vgl. Tiebout (1956), S. 422 [219].

<sup>5</sup> Vgl. Apolte (2008), S. 24 [2].

fentlichen Gutes auf eine übergeordnete Ebene zu verlagern. Allerdings können durch die stärkere Zentralisierung auch Mehrkosten wie Fahrtkosten oder zusätzlicher Zeitaufwand entstehen. Hinzu kommen spezielle Ballungskosten wie Luftverschmutzung oder steigende Kriminalität.<sup>6</sup>

Auch die Größe der Nutzergruppe charakterisiert die öffentlichen Güter. Hier setzt das Konzept der „externen Effekte“ an. Diese entstehen immer dann, wenn die Handlungen eines Wirtschaftssubjekts Auswirkungen auf die Wohlfahrt anderer haben, ohne dass ersteres diese Auswirkungen berücksichtigt.<sup>7</sup> Räumliche externe Effekte (Spillover-Effekte), speziell Nutzenspillovers auf der Ausgabenseite einer Gebietskörperschaft, entstehen, wenn ein öffentliches Gut auch von Gebietsfremden genutzt wird, jedoch ohne dafür eine Kompensation zu leisten.<sup>8</sup>

Treten dagegen die Externalitäten auf der Einnahmeseite auf, liegen sogenannte Kostenspillovers auf. Dabei belasten Gebietskörperschaften z.B. in Form von „Steuerexporten“ andere mit einem Teil der Kosten für die von ihnen angebotenen öffentlichen Leistungen. So kann eine Gebietskörperschaft z.B. eine Hotelsteuer erheben, die vor allem die Touristen aus dem Nachbarland zahlen müssen.<sup>9</sup> Bei Nutzenspillovers kann es aufgrund der Diskrepanz zwischen Kostenträger und Nutzern zu einer Unterversorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern kommen, da die anbietende Gebietskörperschaft nur die Nutzung durch die eigenen und nicht durch gebietsfremde Bürger in ihre Angebotsentscheidung einkalkuliert. Gleichzeitig haben die angrenzenden Gebietskörperschaften kaum Anreize, die öffentliche Leistung selbst bereitzustellen. Sie antizipieren das Verhalten der anderen und verhalten sich dadurch als Free-Rider.<sup>10</sup>

## 2.2. Gestaltungsmaxime

Ein effizientes föderales System ist durch das Vorliegen von institutioneller Kongruenz charakterisiert. Diese entsteht durch die eindeutige Zuordnung von Rechten in der Form, dass die Kreise der Nutzer, Entscheidungs- und Kostenträger zusam-

<sup>6</sup> Vgl. Zimmermann (2009), S. 24 f.[241], Vgl. Scherf (2011), S. 458 [155].

<sup>7</sup> Vgl. Alt (2012), S. 23 [1].

<sup>8</sup> Vgl. Cornes, R., Sandler, T. (1996), S. 33 [30].

<sup>9</sup> Vgl. Kirchgässner (2006), S. 195 [84], Dahlby (1996), S. 398 f.[31].

<sup>10</sup> Vgl. Buchanan (1968), S. 87 [17].

menfallen.<sup>11</sup>

Zunächst impliziert ein solches System eine festgelegte Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Ebenen. Laut dem Subsidiaritätsprinzip sollte dabei der unteren Ebene bei der Aufgabenausführung grundsätzlich der Vorrang gewährt werden. Jede Abweichung von diesem Prinzip muss stets begründet werden, so dass zuerst nachgewiesen werden muss, dass diese Ebene nicht in der Lage ist, eine Aufgabe zufriedenstellend zu erfüllen. Die Beweislast trägt dabei die nächsthöhere Ebene.<sup>12</sup> Hinter dem aus der katholischen Soziallehre stammenden Prinzip<sup>13</sup> stehen die bereits erläuterten Überlegungen zur Dezentralisierung.

Auch das Konzept der fiskalischen Äquivalenz setzt an den allokativen Vorteilen eines dezentralen Staatsaufbaus an. Der erstmals 1969 von Olson geprägte Begriff beschreibt die Übereinstimmung des Nutzer- und Kostenträgerkreises eines öffentlichen Gutes.<sup>14</sup> Dieser Zustand führt zu einer effizienten Verteilung, denn nur wenn Entscheidungs-, Kosten- und Nutzenträger einer Maßnahme übereinstimmen, werden bei einer zu tätigen Ausgabe, immer auch die daraus entstehenden Kosten und Nutzen in das Entscheidungskalkül einbezogen.<sup>15</sup>

Einen weiteren Grundsatz bildet die Zusammenführung von Aufgaben- und Ausgabenkompetenz. Das Konnexitätsprinzip bindet die Kosten an die Entscheidungsträger und trennt zwischen zwei unterschiedlichen Ausprägungen.<sup>16</sup> Art. 104a Abs. 1 GG konstituiert nach gängigem juristischen Sprachgebrauch Vollzugskausalität. „Bund und Länder tragen [damit] gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben.“ Dahinter steht der Grundgedanke, dass die Verwaltung einer Aufgabe Kosten verursacht. Solange Gesetzgebung und Gesetzesvollzug in einer Hand liegen, erscheint diese Lastenverteilung unproblematisch. Allerdings liegt die Vollzugs- und Kostenverantwortung meist nicht beim Bund,

<sup>11</sup> Vgl. Blankart (2012), S. 627 f.[9].

<sup>12</sup> Vgl. Feld (2008), S. 38 [43], Blankart (2012), S. 625 [9].

<sup>13</sup> Für weitere Informationen zur Verbindung von Katholischen Soziallehre siehe Spieker (1994), Katholische Soziallehre und soziale Marktwirtschaft, in: ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd.45, S. 169-194

<sup>14</sup> Vgl. Olson (1969), S. 482 ff.[133].

<sup>15</sup> Vgl. Olson (1986), S. 123 [134], Zimmermann (2009), S. 20 [241].

Zu den verschiedenen Formen des Äquivalenzprinzips siehe auch Brümmerhoff (2014), S. 233 [16] (nutzenmäßige Äquivalenz), Fuest (2005), S. 25 [44] (marktmäßige Äquivalenz), Vgl. Haller (1981), S. 36 f.[53] (individuelle und gruppenmäßige Äquivalenz).

<sup>16</sup> Vgl. Wrede (2002), S. 19 [239].

sondern bei den Ländern und damit bei den Kommunen.<sup>17</sup>

Hinzu kommt, dass in der Regel nicht der Vollzug einer Aufgabe selbst Kosten verursacht, sondern jene höchstens zutage fördert. Kausal ist stattdessen derjenige, der die Entscheidung für eine bestimmte Handlungsoption trifft, die anschließend zur Kostenentstehung führt. Sinnvoller erscheint daher die Interpretation als Gesetzeskausalität, nach der diejenige Ebene, die über eine Ausgabe bestimmt, auch die Finanzierungsverantwortung trägt.

Als Ursache der Kostenentstehung gilt die Aufgabenübertragung per Gesetz. Denn erhält eine Kommune konkrete Vorgaben zur Durchführung einer bestimmter Aufgabe, wird damit implizit auch der Kostenumfang vorgegeben und es bleibt wenig eigener Ermessensspielraum. Anders verhält es sich bei den Aufgaben, die den Kommunen zwar übertragen werden, für die sie jedoch auch kostendeckende Gebühren und Beiträge von Dritten erhalten. Hier sollte die Finanzierungsverantwortung bei den Kommunen angesiedelt sein.<sup>18</sup>

Eine vollständige Umsetzung des Prinzips ist in der Realität oft nicht möglich. Stattdessen nehmen die einzelnen Ebenen zumindest Teilverantwortungen wahr, die auch deren Autonomiegrad widerspiegeln.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Art. 84 GG, Art 85 GG, vgl. Döring (2004), S. 609-610 [38].

Näheres zum mehrgliedrigen Verwaltungsaufbau siehe Abschnitt 3.1.

<sup>18</sup> Vgl. Kirchhof (1997), S. 56 [85].

<sup>19</sup> Vgl. Bergmann (1999), S. 635 [6].

Näheres zu den Aufgaben der Gebietskörperschaften siehe Abschnitt 3.2.

# 3. Die kommunale Ebene in Deutschland

Einleitend wird zunächst die Stellung der kommunalen Ebene im föderalen System der Bundesrepublik und ihre administrative Gliederung dargestellt. Dem folgt eine Übersicht der kommunalen Aufgaben und der damit einhergehenden Ausgaben, sowie der dazu notwendigen Einnahmen. Da ein Schwerpunkt der Arbeit auf der Analyse der Finanzbeziehungen innerhalb der kommunalen Ebene liegt, werden die Landkreise als wichtigste Form der Gemeindeverbände in Kapitel 6 zur Kreisumlage auch noch gesondert betrachtet.

## 3.1. Stellung im föderalen System und Verwaltungsaufbau

Als staatsrechtliche Vereinigung mehrerer Gliedstaaten ist die Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 20 Abs. 1 GG ein Bundesstaat, der sich in zwei Stufen, den Bund und die Länder aufteilt. Die Gemeinden und Gemeindeverbände der kommunalen Ebene sind zwar eigene Verwaltungskörperschaften, sogenannte Gebietskörperschaften, jedoch insgesamt ein Bestandteil der Länder. Art. 106 Abs. 9 GG ordnet daher die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände den Ländern zu.<sup>1</sup> Administrativ gliedert sich die kommunale Ebene 2018 in 294 Landkreise, 11.014 kreisangehörige Gemeinden und 107 kreisfreie Städte.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Henneke (2012), S. 33 f.[61].

<sup>2</sup> Aufgrund mehrerer Gebietsreformen hat sich die Anzahl der Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden in den letzten 25 Jahren um rund 30 Prozent verringert. (Vgl. Destatis (2015), S. 29 [182].

Art. 28. Abs. 1 GG garantiert den Kommunen<sup>3</sup> das Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Im Rahmen ihres Aufgabenbereichs haben sie entsprechende Verwaltungsfunktionen inne und verfügen über eine eigene, im Vergleich zu Bund und Ländern gleichwertige, demokratische Legitimation. Als Körperschaft des öffentlichen Rechts haben sie das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft mit hoheitlicher Gewalt selbst zu ordnen, sofern ein Gesetz nicht einen anderen Träger bestimmt (Grundsatz der Allzuständigkeit).<sup>4</sup> Dahinter steht das zuvor erläuterte Subsidiaritätsprinzip. Darüber hinaus greift die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung die bereits diskutierten Vorteile eines dezentralisierten Staatsaufbaus wieder auf. Es sind die Bürgernähe und föderaler Wettbewerb, die zu einem verbesserten Angebot an öffentlichen Leistungen beitragen können.<sup>5</sup>

Grundsätzlich lassen sich zwei Kategorien von Gemeinden unterscheiden. Diejenigen Gemeinden, die einem Kreis angehören und die kreisfreien Gemeinden. In allen Bundesländern finden sich zudem verschiedene Ausprägungen innerhalb der kreisangehörigen Gemeinden, die sich an deren Größe ausrichten.<sup>6</sup> Dazu zählen zum Beispiel die kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern in Hessen, die sogenannten „Sonderstatusstädte“, oder die mittelgroßen und großen kreisangehörigen Städte in Nordrhein-Westfalen mit mehr als 25.000 bzw. 60.000 Einwohnern.<sup>7</sup> Bei den kreisfreien Städten gibt es lediglich Unterschiede hinsichtlich der Begrifflichkeiten. Baden-Württemberg und Bayern bezeichnen diese als Stadtkreise bzw. kreisfreie Gemeinden.<sup>8</sup>

Neben der bedeutendsten Form des Gemeindeverbandes, den Landkreisen, existieren von Land zu Land unterschiedliche Formen, die sich grob in zwei Gruppen gliedern lassen. Die Gemeindeverbände unterhalb der Kreisebene und die Gemein-

---

<sup>3</sup> Der Begriff Kommune umfasst sowohl die Gemeinden als auch die Gemeindeverbände und wird im Folgenden synonym verwendet.

<sup>4</sup> Vgl. Guckelberger (2006), S. 218 [50].

<sup>5</sup> Vgl. Peffekoven (1996), S. 29 [137].

<sup>6</sup> So steht hinter dem alltäglich verwendeten Begriff „Stadt“ allein die Bezeichnung für eine Gemeindetyp, der durch seine Größe charakterisiert wird.

<sup>7</sup> Vgl. Burgi (2008), S. 39 [23]

§ 4 a HGO, § 4 GO NRW.

<sup>8</sup> Der Einfachheit halber wird im Rahmen dieser Arbeit einheitlich der in den restlichen Flächenländern verwendete Begriff der kreisfreien Stadt genutzt.

§ 3 GemO BW, Art. 5, 5a BayGO.

deverbände oberhalb der Kreisebene.

Tabelle 3.1.: Administrative Gliederung in den Ländern 2019

Bundesland	kreisfreie Städte/ Stadtkreise	Landkreise	insg.	Gemeinden verbands- freie	verbands- angehörige	Gemeindeverbände
BW	9	35	1 101	190	911	Verwaltungsgemeinschaften
BY	25	71	2.056	1.074	982	Verwaltungsgemeinschaften
BE	1	-	1	1	-	-
BB	4	14	417	147	270	Ämter
HB	2	-	2	2	-	-
HH	1	-	1	1	-	-
HE	5	21	423	423	-	-
MV	2	6	750	40	710	Ämter
NI	8	37	945	290	653	Samtgemeinden
NW	22	31	396	396	-	-
RP	12	24	2.304	42	2.262	Verbandsgemeinden
SL	-	6	52	52	-	-
SN	3	10	421	238	183	Verwaltungsgemeinschaften/ -verbände
ST	3	11	218	104	114	Verwaltungsgemeinschaften
SH	4	11	1.106	86	1.020	Ämter
TH	6	17	821	103	718	Verwaltungsgemeinschaften
Insgesamt	107	294	11.014	3.189	7.823	

Quelle: Eigene Zusammenstellung, Destatis 2019 [181].

Tabelle 3.1 gibt einen Überblick über die administrative Gliederung und die verschiedenen Ausprägungen der ersten Gruppe, bei der sich Gemeinden gemäß dem Subsidiaritätsprinzip zu einem besseren Angebot an öffentlichen Leistungen oder zur Reduzierung von Verwaltungsaufwand zusammenschließen und mehrstufige Organisationseinheiten bilden.<sup>9</sup>

Diese mehrstufigen Zusammenschlüsse sind in fast allen Ländern das Ergebnis der kommunalen Gebietsreformen der 70er Jahre. Ziel war es, größere Verwaltungseinheiten zu schaffen, um die zugewiesenen Aufgaben möglichst effizient durch-

<sup>9</sup> Vgl. Zimmermann (2009), S. 58 [241].

führen zu können.<sup>10</sup> Insgesamt kann zwischen drei Grundmodellen unterschieden werden. Zum einen den Verbandsgemeinden und Samtgemeinden als zweistufig aufgebaute Gemeinden. In Rheinland-Pfalz bilden mehrere Ortsgemeinden zusammen eine Verbandsgemeinde, während sich in Niedersachsen die benachbarten Gemeinden eines Landkreises zu einer Samtgemeinde zusammenschließen können.<sup>11</sup> In beiden Fällen übernehmen die Gemeindeverbände anstelle der verbandsangehörigen Gemeinden die gesetzlich zugewiesenen Selbstverwaltungsaufgaben der örtlichen Gemeinschaft.<sup>12</sup>

Im Gegensatz dazu übernehmen die Ämter in Schleswig-Holstein, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern als Körperschaften des öffentlichen Rechts lediglich Verwaltungsaufgaben für ihre Mitglieder.<sup>13</sup> Die dritte Ausprägungsform des Gemeindeverbands unterhalb der Kreisebene sind die Verwaltungsgemeinschaften in Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.<sup>14</sup> Sie sind wie die Ämter für verwaltungstechnische Hilfsaufgaben zuständig.<sup>15</sup>

Die zweite Gruppe bilden die Gemeindeverbände oberhalb der Kreisebene. Bei dieser Art von Gemeindeverband kooperieren mehrere Kreise oder kreisfreie Städte, um Aufgaben der untergeordneten Gemeinden bzw. Kreise zu übernehmen. Meist besteht das Aufgabengebiet aus fest definierten Aufträgen. Die bayerischen Bezirksverbände, der Landeswohlfahrtsverband Hessen und die Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen<sup>16</sup> sind Beispiele für diese Art von Zusammenschlüssen.<sup>17</sup>

---

<sup>10</sup> Vgl. Bogumil (2008), S. 222 [12].

<sup>11</sup> § 64 Abs. 1 GemO, § 97 NKomVG

<sup>12</sup> Vgl. Oster (2010), S. 223 f.[136]. Eine detaillierte Aufzählung der Aufgaben der Kommunen findet sich im nächsten Abschnitt.

<sup>13</sup> § 1 Abs. 1 AO, § 133 BbgKVerf, §125 KV M-V

<sup>14</sup> § 59 GemO BW, Art. 1. Abs. 1 VGemO, §§ 3, 36 SächsKomZG, § 75 GO LSA, § 46 ThürKO

<sup>15</sup> Vgl. Bogner (2007), S. 254 ff.[11].

<sup>16</sup> Art. 1 BezO, § 1 VwMiStufG HE, § 1 LVerbO

<sup>17</sup> Vgl. Thieme (2007), S. 156 [206].

## 3.2. Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden

Mit der kommunalen Selbstverwaltung wird den Gemeinden das Recht eingeräumt, bestimmte Aufgaben eigenständig durchzuführen. Aus diesen Aufgaben ergeben sich naturgemäß Ausgaben, die eine Gemeinde nur dann tätigen kann, wenn sie hinreichend mit finanziellen Mitteln ausgestattet ist. Im Folgenden werden zunächst die verschiedenen Aufgabentypen vorgestellt, um darauf aufbauend die Grundlagen die Einnahmen der Gemeinden zu erläutern. Der Fokus liegt dabei auf den kreisangehörigen Gemeinden.

Kommunen haben nicht nur das Recht auf eigene Zuständigkeiten. Laut Grundgesetz sind die Länder für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben, die Gesetzgebung und die Ausführung der Bundesgesetze zuständig.<sup>18</sup> Da die Kommunen staatsrechtlich Teil der Länder sind, ist der Landgesetzgeber somit primär für die Ausgestaltung der kommunalen Aufgaben verantwortlich. In Einzelfällen kann auch der Bund im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz, den Kommunen die Durchführung bestimmter Aufgaben vorschreiben. Die konkreten Regelungen über die Aufgaben der Gemeinden und Kreise finden sich in den jeweiligen Kommunalverfassungen.<sup>19</sup>

Im Wesentlichen lassen sich die kommunalen Aufgaben in drei Gruppen systematisieren.<sup>20</sup> Bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ist den Gemeinden nicht nur überlassen, ob, sondern auch wie sie eine Aufgabe wahrnehmen. Zu diesen Aufgaben der Daseinsvorsorge, die als der Gemeinde direkt zugehörig gelten, zählen die Sportförderung, die kommunale Wirtschaftsförderung oder kulturelle Einrichtungen wie Theater und Museen. Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben sind dagegen solche, die per Gesetz übertragen werden. Das „Wie“ liegt dagegen im Ermessen der Kommune. Beispiele hierfür sind der Feuerschutz, die Abwasserwirtschaft und

---

<sup>18</sup> Art. 30, 70, 83 GG

<sup>19</sup> Vgl. Henneke (2012), S. 75 f.[61].

<sup>20</sup> Diese Einteilung folgt dem monistischen Aufgabenmodell. Während das dualistische lediglich zwischen gemeindlichen Aufgaben und Staatsaufgaben unterscheidet, macht das monistische System die Einordnung der Aufgaben vor dem Hintergrund der kommunalen Finanzautonomie deutlicher. Theoretisch sind die Kommunen bei den freiwilligen Aufgaben tatsächlich autonom. Tatsächlich aber nimmt der staatliche Einfluss auch auf diese Aufgaben immer mehr zu. (Vgl. Henneke (2012), S. 76 f.[61]).

Abfallentsorgung sowie die kommunale Infrastruktur und der Bau und Betrieb von Schulen. Auch die Sozialhilfe und die Grundsicherung für Arbeitssuchende fallen in diese Kategorie.<sup>21</sup>

Die letzte Gruppe ist die der Fremdverwaltungsaufgaben. Diese Auftragsangelegenheiten (Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis) werden den Kommunen gesetzlich übertragen, das „Ob“ und „Wie“ liegt fest Sie gelten damit als staatliche Aufgaben. Die Organisations- und Personalhoheit bei der Durchführung von Wahlen, oder Standesamts- und Passangelegenheiten verbleibt auf der kommunalen Ebene.<sup>22</sup> Zu den Bundesauftragsangelegenheiten zählen neben der Ausführung von Verteidigungsaufgaben auch die von Geldleistungsgesetzen wie BAföG, Wohngeld und Leistungen nach dem Häftlingsschutzgesetz.<sup>23</sup>

Wie Tabelle 3.2 zeigt, sind die Ausgaben der Kommunen in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. 2018 liegt der Anteil der Ausgaben für soziale Leistungen fast genauso hoch wie der für Personal, so dass die Hälfte der Gesamtausgaben auf diese beiden Ausgabenposten fällt.<sup>24</sup> Der zweitgrößte Posten „Laufender Sachaufwand“ ist ähnlich wie Personal mit rund 51 Mio. Euro eine Ausgabenart, die in der Verwaltung regelmäßig anfällt und im Gegensatz zu Investitionsausgaben nicht vermögenswirksam. Zu diesem Posten zählen die Kosten für die Bewirtschaftung von Grundstücken sowie für Geräte und die Zahlung von Mieten und Pachten.<sup>25</sup>

Dank des anhaltend niedrigen Zinsniveaus haben sich die Zinszahlungen der Kommunen in den letzten Jahren kontinuierlich verringert. Mittlerweile spiegelt

---

<sup>21</sup> Vgl. Vogelsang u.a. (2005), S. 50 ff.[222], Scherf (2011), S. 503 [155].

Eine dezidierte Analyse erfolgt im Kapitel 6, das sich speziell mit der Situation der Landkreise auseinandersetzt.

<sup>22</sup> Vgl. Rauber (2011), S. 200 [142].

<sup>23</sup> Vgl. Bednarz (2010), S. 47 f.[4].

Die letzte länderübergreifende empirische Studie über die Anteile der einzelnen Gruppen an den Gesamtaufgaben stammt aus dem Jahr 1982. Damals wurden die Anteile der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben auf 43 Prozent, die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben auf 17 Prozent und die der Fremdverwaltungsaufgaben auf 12 Prozent geschätzt. Allerdings handelte es sich dabei nur um eine sehr grobe Schätzung. Hinzu kommt, dass 28 Prozent der insgesamt kommunal durchgeführten Aufgaben keiner der genannten Kategorien zugeordnet werden konnten. Vgl. Postlep (1987), S. 64 ff.[139]. Mittlerweile ist davon auszugehen, dass der Anteil der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben auf 10 Prozent gesunken ist. Vgl. Wallerath (2001), S. 55 [225]. Eine Studie für das Land Thüringen schreibt diesen sogar nur 6 Prozent zu. Vgl. Thüringer Innenministerium (2007), S. 14 [216].

<sup>24</sup> Näheres zum Anstieg der sozialen Leistungen im Kapitel 6.7.

<sup>25</sup> Vgl. Karrenberg/ Münstermann (1998), S. 458 [80].

Tabelle 3.2.: Ausgaben der Kommunen 2015 - 2018

	2015	2016	2017	2018
	in Mrd. Euro			
Personal	54,1	56,8	59,4	62,1
Sachaufwand	46,1	48,9	50,1	51,1
Soziale Leistungen	53,4	59,2	59,3	59,1
Zinsen	3,3	3,1	2,8	2,5
Investitionen	22,1	23,7	24,3	27,6
Sonstige Ausgaben	40,9	42,9	42,4	42,9
Insgesamt	218,8	234,6	238,3	245,3

Eigene Zusammenstellung und Berechnung in Anlehnung an Destatis (2016-20) [188].

sich die günstige Lage auf dem Kapitalmarkt auch langsam in der Investitionstätigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände wieder. Nachdem die Sachinvestitionen 2015 mit 22,1 Mrd. Euro nur knapp über dem Wert von 2011 von 21,9 Mrd. Euro lagen, sind sie dank der positiven konjunkturellen Entwicklung 2018 auf 27,6 Mrd. Euro gestiegen.<sup>26</sup>

Tabelle 3.3 gibt einen Überblick über die Entwicklung der kommunalen Einnahmen von 2015 bis 2018. Die Kommunen beziehen ihre Einnahmen aus verschiedenen Quellen, die sich grundsätzlich in „Einnahmen aus eigenen Quellen“ und „Einnahmen von anderen Ebenen“ einteilen lassen. Den größten Anteil an der ersten Kategorie nehmen 2018 die Steuern mit 42,1 Prozent ein, die in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen sind.

Gemäß Art. 106 Abs. 5 GG sind die Gemeinden über das Verbundsystem am Aufkommen der drei ertragreichsten Steuern, den Gemeinschaftssteuern beteiligt. Somit erhalten sie zum einen 15 Prozent von der Einkommensteuer, die auf Basis des örtlichen Aufkommens auf die einzelnen Gemeinden verteilt wird. Aufgrund der positiven Konjunktorentwicklung in den letzten Jahren ist dieser Betrag kontinuierlich gestiegen und liegt 2018 bei 41,2 Mrd. Euro, was einem Anteil von 38 Prozent an den gesamten Steuereinnahmen der Gemeinden entspricht. Darüber hinaus stehen ihnen 12 Prozent von der Abgeltungssteuer und 2,2 Prozent der

<sup>26</sup> Siehe dazu auch KfW (2018), S. 19 ff.[83].

Tabelle 3.3.: Einnahmen der Kommunen 2015 - 2018

	2015	2016	2017	2018
	in Mrd. Euro			
Steuern	84,9	89,9	95,9	111,2
- GrdSt	11,9	12,2	12,5	14,2
- GewS	34,9	38,2	40,1	46,8
- ESt-Anteil	32,5	33,4	36,3	41,2
- USt-Anteil	4,3	4,4	5,5	7,4
- sonstige Steuern	1,3	1,6	1,5	1,6
Finanzzuweisungen	86,0	96,0	98,1	101,4
- laufende Zuweisungen	78,1	88,6	90,1	92,6
- Investitionszuweisungen	7,9	7,4	8,0	8,9
Gebühren	17,9	18,5	19,2	20,0
Sonstige Einnahmen	30,9	37,9	32,0	31,3
Insgesamt	219,6	242,3	245,2	263,9

Eigene Zusammenstellung und Berechnung in Anlehnung an Destatis (2016-20) [184].

Umsatzsteuer zu, die im Gegensatz zur Einkommensteuer nach einem orts- und wirtschaftsbezogenem Schlüssel auf die Gemeinden verteilt werden. 2018 entspricht dies 7,4 Mrd. Euro und einem Anteil von 6,7 Prozent an den gesamten Steuereinnahmen der Gemeinden.

Von fiskalisch weitaus größerer Bedeutung sind die sogenannten Realsteuern. Deren Aufkommen steht genauso wie das der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern nach Art. 106 Abs. 6 GG den Gemeinden zu. Mit 46,8 Mrd. und einem Anteil von 42,1 Prozent an den Steuereinnahmen 2018 ist die Gewerbesteuer<sup>27</sup> dabei die bedeutendste Steuer für die Gemeinden. Die Besteuerung des Gewerbeertrags folgt dem Prinzip des internen Interessenausgleichs. Dieses stellt darauf ab, dass ein Gemeindesteuersystem mögliche Interessenkonflikte zwischen den beiden größten sozialen Gruppen einer Gemeinde, der Wohnbevölkerung und der örtlichen Produktion, berücksichtigen sollte. Indem das Gewerbe stärker zur Finanzierung der kommunalen Ausgaben herangezogen wird, sollen die etwaigen Nachteile aus

<sup>27</sup> Seit 1969 müssen die Gemeinden einen Teil der Gewerbesteuer über eine Umlage an Bund und Länder abführen. Eine detaillierte Analyse erfolgt in Kapitel 7.

Lärm- oder Geruchsbelästigung für die Wohnbevölkerung kompensiert werden.<sup>28</sup>

Neben dem hohen Aufkommen ist die Gewerbesteuer jedoch vor allem aus Gründen der Finanzautonomie besonders wichtig für die Gemeinden, denn ihnen steht neben der Ertragshoheit laut Grundgesetz auch das Recht zu, einen Hebesatz auf die Steuer festzusetzen. Dieser ist in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen und lag 2018 im Bundesdurchschnitt bei 402 Prozent.<sup>29</sup> Die zweite Realsteuer ist die Grundsteuer. Ihr Anteil an den Gesamteinnahmen ist mit 12,8 Prozent deutlich geringer. Besteuert wird der Einheitswert des Grundbesitzes wobei nach land- und forstwirtschaftlichem Grundbesitz (Grundsteuer A) und Betriebs- und Wohngrundstücken (Grundsteuer B) differenziert wird. Auch hier haben die Gemeinden ein Hebesatzrecht inne. Die Durchschnittshebesätze lagen 2018 für die Grundsteuer A bei 339 Prozent und 472 Prozent für die Grundsteuer B.<sup>30</sup>

Den geringsten Anteil an den Gemeindesteuern in Höhe von 1,4 Prozent nehmen die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern ein. Das Aufkommen aus der Hunde-, Vergnügungs-, Jagd-, Pferde-, Fischerei-, Getränke- und Zweitwohnungsteuer belief sich 2018 auf insgesamt 1,6 Mrd. Euro.<sup>31</sup>

Anders als bei Steuereinnahmen folgt die Erhebung von Gebühren und Beiträgen, sogenannten Entgeltabgaben, dem Äquivalenzprinzip. Die Abgabe ist also mit dem Erhalt einer Leistung verknüpft.<sup>32</sup> Bei preisähnlichen Benutzungsgebühren (z.B. Müllabfuhr, Marktstandgebühr, Abwassergebühr) ist genauso wie bei steuerähnlichen Verwaltungsgebühren (z.B. Gebühren für Auskünfte und Amtshandlungen, Gerichtsgebühren) eine Erhöhung seitens der Kommunen nur eingeschränkt möglich. Begrenzt durch die Kommunalabgabengesetze, die bestimmte Kostendeckungsgrade vorschreiben, kann eine Erhöhung allein aufgrund von Kostensteigerung erfolgen. Über eine Vollkostendeckung hinaus dürfen keine Gebühren erhoben werden.<sup>33</sup>

Insgesamt hat sich Anteil an den Gesamteinnahmen in den letzten drei Jahren kaum verändert und lag mit im Schnitt 8 Prozent. Während Gebühren die tatsäch-

---

<sup>28</sup> Vgl. BMF (1982), S. 383 f.[5].

<sup>29</sup> Destatis (2019), S. 39 [186].

<sup>30</sup> Destatis (2019), S. 39 [186].

<sup>31</sup> Destatis (2014) [191].

<sup>32</sup> Vgl. Haller (1981), S. 29 f.[53].

<sup>33</sup> Vgl. Karrenberg/ Münstermann (1998), S. 453 f.[80].

liche individuelle Inanspruchnahme einer Leistung voraussetzen, können Beiträge bereits für die potentielle Möglichkeit der Inanspruchnahme erhoben werden. Darüber hinaus kann das Entgelt für eine solche Leistung nicht individuell, sondern nur gruppenmäßig zugeordnet werden. Ein Beispiel hierfür sind die Erschließungsbeiträge in Baugebieten.<sup>34</sup>

Nicht aufgeführt in Tabelle 3.3 ist die Kreditaufnahme der Gemeinden. Diese zählt wie die Aufnahme von Darlehen, die Entnahme von Rücklagen und die Abwicklung von Überschüssen zu den „Besonderen Finanzierungsvorgängen“ und wird in der Finanzstatistik separat ausgewiesen.<sup>35</sup>

Die Aufnahme von Krediten ist zum einen nur langfristig mit Bindung an Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen möglich, oder aber zur Überbrückung von kurzfristigen Liquiditätsengpässen in Form von Kassenkrediten.<sup>36</sup> Letztere werden jedoch zunehmend zur längerfristigen Finanzierung genutzt. 2014 lag dieser Teil des Kreditvolumens bei einem Höchststand von 48,0 Mrd. Euro und ist, nachdem einige Länder Entschuldungsprogramme durchgeführt haben, 2018 auf 35,7 Mrd. Euro gesunken.<sup>37</sup>

Die zweite Kategorie bilden die „Einnahmen aus anderen Quellen“, die sich zum Großteil aus den laufenden allgemeinen Zuweisungen von Bund und Ländern und Investitionszuweisungen zusammensetzen. Auf beide Gruppen geht der nächste Abschnitt detailliert ein.

---

<sup>34</sup> Vgl. Scherf (2011), S. 505 [155], Zimmermann (2009), S. 127 [241].

<sup>35</sup> Das Statistische Bundesamt folgt mit dieser Aufstellung dem System der Kameralistik, das den Finanzierungssaldo ohne solche lediglich vermögenswirksamen Kreditmarkttransaktionen ermittelt. Die losgelöste Betrachtung des Kreditflusses ist besonders geeignet, die Verschuldungssituation der Gemeinden merklicher darzustellen. (Vgl. Junkernheinrich (2001), S. 104 [76]).

<sup>36</sup> Wixforth (2009), S. 72 f.[229].

<sup>37</sup> Allein Hessen konnte mit dem Entschuldungsprogramm der HESSENKASSE und dem Kommunalen Schutzschirm seinen Kassenkreditbestand seit 2012 um über 7 Mrd. Euro reduzieren. Vgl. Destatis (2019), S. 16, 191 [185].

## 4. Der kommunale Finanzausgleich

Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln vor allem allgemeine Grundlagen erläutert wurden, schafft Kapitel 2.3. die entscheidende Basis für die Analyse im Hauptteil der Arbeit. Indem Ziele, Aufbau und Systematik des kommunalen Finanzausgleichs zielführend erläutert werden, können die einzelnen Umlagen im Hauptteil in das Gesamtkonzept „kommunaler Finanzausgleich“ eingeordnet und konkret auf Zielerreichung, Schwachstellen und Ausgleichsmechanismen sowie Wechselwirkungen mit anderen Finanzierungsinstrumenten untersucht werden.

### 4.1. Grundstruktur des kommunalen Finanzausgleichs

Der kommunale Finanzausgleich ist ein mehrstufiges komplexes Konstrukt. Abbildung 4.1 gibt einen Überblick über die grundlegende Struktur des kommunalen Finanzausgleichs und greift viele Elemente des in Kapitel 3.2 beschriebenen kommunalen Finanzsystems wieder auf.

Die Aufteilung der öffentlichen Aufgaben und Ausgaben auf die verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen wird als passiver Finanzausgleich bezeichnet. Diese Zuordnung ist, wie bereits dargelegt, die Voraussetzung für die Verteilung der Einnahmen, den sogenannten aktiven Finanzausgleich. Dieser lässt sich in einen originären und einen ergänzenden Teil aufgliedern. Im originären Finanzausgleich erfolgt die langfristige Zuteilung der Steuern auf die einzelnen Gebietskörperschaftsebenen sowie die Zuordnung der Gemeinschaftssteuern. Der ergänzende Finanzausgleich dient dazu, diese Verteilung zu korrigieren, indem die sich bereits im

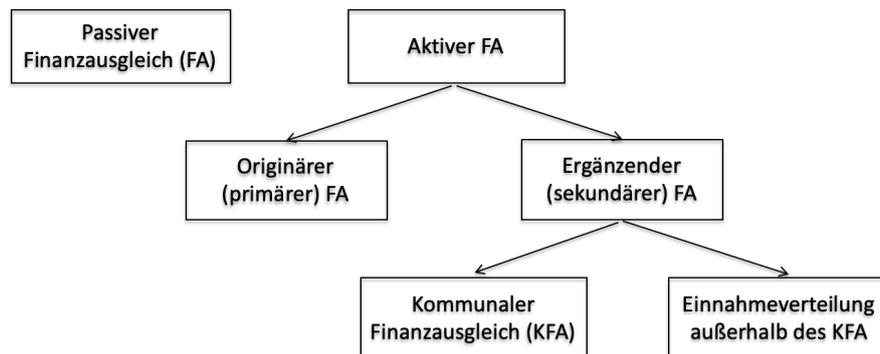


Abbildung 4.1.: Der kommunale Finanzausgleich

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Zimmermann (2009), S. 208 [241].

öffentlichen Sektor befindlichen Einnahmen umverteilt werden. Hierbei gilt grundsätzlich, dass je weniger die originären Einnahmequellen ausreichen, um den Finanzbedarf der Kommunen zu befriedigen, desto größer das Aufkommen des nachgelagerten sekundären Finanzausgleichs ist. Umgekehrt kann eine aufgabengerechte originäre Finanzausstattung die Notwendigkeit eines ergänzenden Ausgleichs für die Kommunen verringern.<sup>1</sup>

Der Ausgleich erfolgt in der Regel über vertikale Zuweisungen von oben nach unten. Mit einem Anteil von rund 22 Prozent<sup>2</sup> an den Gesamteinnahmen stellen diese „Einnahmen aus anderen Quellen“ 2017 einen wichtigen Finanzierungsposten für die Gemeinden dar. Dabei machen die ungebundenen Zuweisungen, die Schlüsselzuweisungen, den eigentlichen kommunalen Finanzausgleich aus. Außerhalb dieses formalisierten horizontalen Finanzausgleichs werden darüber hinaus auch Zweckzuweisungen, die an bestimmte Zwecke und Auflagen gebunden sind, und andere Formen von Zahlungen verteilt.<sup>3</sup>

Eine besondere Form der Einnahmenverteilung außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs stellen Umlagen dar. Die Analyse der Gewerbesteuerumlage, der Kreisumlage und der Abundanzumlage in den Kapiteln 5, 6 und 7 bilden den Kern der vorliegenden Arbeit.

<sup>1</sup> Vgl. Hansmeyer, Kops (1985), S. 4 [55].

<sup>2</sup> Destatis (2018) [188].

<sup>3</sup> Vgl. Scherf (2011), S. 463 [155], Zimmermann (2009), S. 209 [154].

## 4.2. Ziele des Finanzausgleichs

Der kommunale Finanzausgleich verfolgt nicht nur für die Gemeinden, sondern auch für die jeweiligen Länder verschiedene Ziele, aus denen sich die wesentlichen Funktionen ableiten lassen.

Die fiskalische Funktion kommt vor allem im Volumen des Finanzausgleichs zum Ausdruck. Ziel ist es, die Finanzausstattung der kommunalen Ebene so zu verbessern, dass sie in der Lage ist, ihre kommunalen Aufgaben zu erfüllen.<sup>4</sup> Die fehlende Übereinstimmung von Einnahmemöglichkeiten und zugeordneten Ausgaben ist im Allgemeinen ein Zeichen für das Vorliegen eines vertikalen fiskalischen Ungleichgewichts.

Die distributive Funktion spiegelt sich vor allem in der Struktur des Finanzausgleichs wieder.<sup>5</sup> Gleichwertige Lebensverhältnisse im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG werden allerdings nicht als ein gleiches Angebot an öffentlichen Leistungen verstanden. Vielmehr soll der kommunale Finanzausgleich im Rahmen seiner distributiven Funktion dazu beitragen, dass die Kommunen trotz der bestehenden Finanzkraftunterschiede „ziemlich vergleichbare Leistungen zu ziemlich vergleichbaren Steuersätzen anbieten können“.<sup>6</sup> Ein unterschiedlich hohes Pro-Kopf-Steueraufkommen allein begründet demnach noch keinen Ausgleich. So kann zum Beispiel einem hohen Steueraufkommen einer „reichen“ Kommune gleichzeitig ein hoher Ausgabebedarf gegenüberstehen. Oder die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe führt je nach Größe und Standort der Gemeinde zu unterschiedlichen Kosten bei gleicher Finanzkraft. Die Ausgleichsberechtigung und damit auch die Bezeichnung „arme“ oder „reiche“ Kommune, kann daher immer nur in Bezug auf den Vergleich der Indikatoren Finanzkraft und Finanzbedarf erfolgen.<sup>7</sup>

Das Ziel, über den kommunalen Finanzausgleich die finanziellen Mittel so zu verteilen, dass es zu einer möglichst optimalen Bereitstellung öffentlicher Güter kommt (allokative Funktion), greift die Aspekte aus Abschnitt 2.1 auf und unterstützt die Internalisierung externer Effekte. Darüber hinaus kann der Finanzausgleich für das Land eine meritorische Funktion einnehmen. Indem der Geldgeber über die len-

---

<sup>4</sup> Vgl. Lenk (2013), S. 19 [101].

<sup>5</sup> Vgl. Schwarting (2010), S. 149 [169].

<sup>6</sup> Kanadische Verfassung 1867 to 1982, Section 36 (2)., Strohner, Schuh (2012), S. 932 [203].

<sup>7</sup> Vgl. Zimmermann (2009), S. 201 f.[241].

kende Funktion von Zweckzuweisungen im Sinne einer raumordnungspolitischen Funktion Einfluss auf die Kommunalpolitik nimmt, kann er auch gleichzeitig sicher gehen, dass die Verwendung der finanziellen Mittel in seinem Interesse liegt.<sup>8</sup> Zuletzt kann der kommunale Finanzausgleich über eine Verstetigung der Einnahmen im Konjunkturverlauf eine stabilisierungspolitische Funktion für die Gemeinden einnehmen.

Neben den dargelegten Funktionen muss ein Finanzausgleichssystem weitere Bedingungen erfüllen, um sachgerecht und effizient zu wirken. Auch hier gilt das Prinzip der Subsidiarität, und zwar insofern, dass der Finanzausgleich nur ergänzend zu den eigenen originären Einnahmen wirken soll. Im Vordergrund eines Ausgleichs-systems sollen demnach vor allem die eigenen Finanzierungsmöglichkeiten stehen.<sup>9</sup> Darüber hinaus ist in den Landesfinanzausgleichsgesetzen ein Verbot der Übernivellierung konstituiert. Demnach soll der Finanzausgleich Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen zwar verringern, aber nicht die Finanzkraftreihenfolge verändern oder gar umkehren.<sup>10</sup> Die Anwendung sachgerechter Maßstäbe und ein transparentes System können schließlich dazu beitragen, die politische Anerkennung zu gewährleisten.<sup>11</sup>

### 4.3. Elemente des kommunalen Finanzausgleichs

In den 13 Flächenländern gelten 13 unterschiedliche Finanzausgleichsgesetze. In der Regel folgen sie allerdings dem gleichen Schema, das im Folgenden dargestellt werden soll.

#### 4.3.1. Die Finanzausgleichsmasse

In einem ersten Schritt erfolgt die Festlegung der Finanzausgleichsmasse, aus der die Mittel für den Finanzausgleich zur Verfügung gestellt werden. Um diese zu ermitteln, kann ein Land zwischen zwei grundlegende Modellen wählen, zwischen

---

<sup>8</sup> Vgl. Rehm (2010), S. 289 [143].

<sup>9</sup> Vgl. Lenk, et al. (2012), S. 74 [103].

<sup>10</sup> Vgl. Scherf (2003), S. 19 [162].

VerfGH Thüringen, Urteil vom 02.11.2011 - VerfGH 13/10.

<sup>11</sup> Vgl. Lenk (2013), S. 20 ff.[101].

dem „klassischen“ Verbundmodell und dem Bedarfsmodell. Allen Ländern gleich ist jedoch die Anwendung von Art. 106 Abs. 7 GG, der die Beteiligung der Gemeinden am Länderanteil aus den Gemeinschaftssteuern (obligatorischer Steuerverbund) vorgibt.

Das Verbundquotenmodell, das 2017 von sieben Ländern verwendet wird, ist eine direkte Umsetzung dieser Rechtsvorschrift und orientiert sich an den Einnahmen der Länder. Zusätzlich zum obligatorischen Steuerverbund können die Länder die kommunalen Gebietskörperschaften über den fakultativen Steuerverbund an ihren Einnahmen aus den Ländersteuern (Grunderwerbsteuer, Erbschaftsteuer) beteiligen.<sup>12</sup> Zusammen bilden die Einnahmen die Verbundmasse. Der Anteil der kommunalen Beteiligung, die Verbundquote, wird in den Landesverfassungen individuell festgelegt und soll sich an der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen orientieren.<sup>13</sup> 2017 liegen die Verbundquoten zwischen 12,75 Prozent in Bayern und 23 Prozent in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen.<sup>14</sup> Ein hohe Verbundquote allein sagt jedoch noch nichts über die Kommunalfreundlichkeit eines Landes aus, dies lässt sich nicht ohne einen Blick auf Verbundgrundlagen und die Aufgabenverteilung beurteilen.<sup>15</sup>

Die Kritik am Verbundquotensystem hinsichtlich der fehlenden Berücksichtigung der tatsächlichen Bedarfe der Gebietskörperschaften hat zur Entwicklung des Bedarfsmodelles geführt, dass die Höhe der Finanzausgleichsmasse unter Berücksichtigung der kommunalen Einnahmen bzw. Einnahmepotentiale aus den Aufgaben der Kommunen ableitet. Anwendung findet es seit 2010 in Sachsen-Anhalt, seit 2012 in Thüringen und seit 2016 auch in Hessen.<sup>16</sup> Daneben existieren Mischmodelle wie der Gleichmäßigkeitsgrundsatz in Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen, der im Sinne einer gleichmäßigen Entwicklung von Kommunal- und Landeseinnahmen, die Höhe der Finanzausgleichsmasse entsprechend anpasst.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Bis auf Hessen und Nordrhein-Westfalen leisten alle Länder Kompensationszahlungen für den Wegfall der Einnahmen aus der Kfz-Steuer an ihre Gemeinden. Zudem beziehen die Nehmerländer meist ihre Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleichs mit ein. Dagegen ist die Beteiligung an den Einnahmen aus der Gewerbesteuerumlage eine Ausnahme, die in Kapitel 7 umfassend analysiert wird.

<sup>13</sup> Vgl. Scherf (2011), S. 509 [155].

<sup>14</sup> Vgl. Finanzausgleichsgesetze der Länder: §§ 2 Abs. 1 BayFAG, § 2 GFG 2016.

<sup>15</sup> Vgl. Büttner, et al. (2008), S. 35 [27].

<sup>16</sup> §§ 5-9 HFAG, 2 FAG-ST, 3 ThürFAG.

<sup>17</sup> Für weitere Informationen siehe auch Lenk (2017), S. 136 [102].

Im Gegensatz zur konstanten Verbundquote, die eine Stetigkeit der Zahlungen an die Kommunen bewirken soll, berücksichtigt das Konzept des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes auch die Entwicklung der kommunalen Einnahmen. Das Versteigungsmodell in Rheinland-Pfalz erweitert das bestehende Verbundquotenmodell derart, dass ein stetiges Wachstum der Finanzausgleichsmasse garantiert wird.<sup>18</sup> Da die Mehrheit der Länder immer noch dem Verbundquotenmodell folgt, orientieren sich auch die folgenden Ausführungen an diesem Modell.

Aus der Finanzausgleichsmasse werden die Zuweisungen an die einzelnen Gebietskörperschaften gezahlt. 2017 flossen in den Flächenländern rund 48 Prozent in Zweckzuweisungen.<sup>19</sup> Diese werden unabhängig von der Finanzkraft oder dem Finanzbedarf einer Kommune nach bestimmten, in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder festgelegten Bedingungen gezahlt. Indem das Land Einfluss auf die Mittelverwendung ausübt, können so struktur- und konjunkturpolitische oder andere landespolitische Ziele umgesetzt werden. Im Vordergrund steht somit die Erzielung von Lenkungswirkungen.<sup>20</sup>

Von Seiten der Länder wird bei diesen Zuweisungen neben dem Lenkungszweck oft das grundsätzliche Allokationziel betont. So sollen durch die spezifischen Eingriffe Wohlfahrtssteigerungen entstehen, indem nicht nur gemeindeübergreifende Interessen berücksichtigt werden, sondern die Kommunen verstärkt Anreize erhalten um bestimmte Projekte oder Vorhaben zu initialisieren.<sup>21</sup> Allerdings ist es aufgrund von Informationsproblemen kaum möglich, diese zu identifizieren oder gar zu beziffern. Zudem führt bei einer gegebenen Finanzausgleichsmasse jede zu-

---

<sup>18</sup> Vgl. Meffert (2017), S. 83 ff.[109], Wohltmann (2011), S. 482-507 [231].

<sup>19</sup> Vgl. BMF (2018), S. 154 [19].

<sup>20</sup> Vgl. Falken-Großer (2008), S. 53 [42].

Dabei werden drei Kategorien unterschieden. Zum einen die Kostenerstattung für Auftragsangelegenheiten, Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, um die Kommunen für Ausgaben zu kompensieren, die ihnen ländersseitig zugewiesen wurden. Den Großteil nehmen mit ca. 85 Prozent an den gesamten Zweckzuweisungen die Sonderlastenausgleiche für die Bereiche Schule (Schülerbeförderung), Kinderbetreuung, Infrastruktur oder Sozialhilfe ein. Zum letzten Bereich zählen alle Ausgaben, die auf den Sozialgesetzbücher II, VIII, XII basieren. Ein relativ geringen Anteil haben dagegen die auftragsgebundenen Zuweisungen für konkrete Vorhaben im Interesse des Landes. Neben diesen drei Arten können aber auch Zweckzuweisungen für die Übernahme von freiwilligen Aufgaben, wie die der Kultur- und Umweltförderung gewährt werden. Vgl. Heilmann (2006), S. 16 [59], Lenk (2013), S. 43 f.[101], Deutscher Städtetag (2015), S. 47 [37].

<sup>21</sup> Vgl. Lenk (2017), S. 22 [102].

sätzliche Zweckzuweisung zu einer Reduzierung der Schlüsselmasse für allgemeine Zuweisungen, da Zweckzuweisungen der Verbundmasse vorab entnommen werden. Wie in Abschnitt 3.2 bereits aufgezeigt wurde, leiden die kommunalen Investitionen oft unter den Konsolidierungsbemühungen der Kommunen. Um dem entgegen zu wirken, kann gerade im Bereich Infrastruktur gezielte Investitionsanregung durch Zweckzuweisungen, zum Beispiel in Form von allgemeinen Investitionspauschalen, dazu beitragen, die bestehenden Defizite zu vermeiden oder auszubessern.<sup>22</sup>

Mit 50,9 Prozent wurde 2017 knapp die Hälfte der Finanzausgleichsmasse für allgemeine Zuweisungen verwendet. Mit nur einem halben Prozent nehmen dabei die Bedarfszuweisungen für Kommunen, die besonderen Belastungen ausgesetzt sind und deren Genehmigung an strenge Bedingungen geknüpft ist, eine untergeordnete Rolle ein.<sup>23</sup> Der Großteil der allgemeinen Zuweisungen fließt in die Schlüsselzuweisungen, deren Anteil an den gesamten Zuweisungen mit 40,0 Prozent knapp unter dem der Zweckzuweisungen liegt.<sup>24</sup>

### 4.3.2. Die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen

In einem ersten Schritt erfolgt zunächst die Aufteilung der Schlüsselmasse. Dies wird in den Bundesländern nach zwei grundsätzlichen Verfahren durchgeführt. Beim Säulen-Modell werden den verschiedenen Gebietskörperschaftsgruppen feste Quoten der Schlüsselmasse zugewiesen. Meist werden in einem Drei-Säulen-Modell jeweils Teilschlüsselmassen für kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise gebildet. Eine Ausnahme bildet Bayern, das mit dem Zwei-Säulen-Modell, lediglich zwischen Landkreisen und einer gemeinsamen Teilschlüsselmasse für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städten unterscheidet.<sup>25</sup>

Die zweite Variante ist die Aufteilung nach Aufgabengruppen, die den Aspekt der Bedarfsermittlung schon an dieser Stelle miteinbezieht. Das Zwei-Ebenen-Modell unterscheidet zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben. Kreisfreie Städte erhalten dabei Zuweisungen aus beiden Schlüsselmassen.<sup>26</sup> Eine Ausnahme bildet

<sup>22</sup> Vgl. Büttner, et al. (2008), S. 180 ff.[27], Lenk (2013), S. 41 [101].

<sup>23</sup> Vgl. BMF (2018), S. 154 [19], Lenk (2013), S. 47 f.[101].

<sup>24</sup> Vgl. BMF (2018), S. 154 [19].

<sup>25</sup> Art. 1 Abs. 3 BayFAG

<sup>26</sup> Vgl. Cordes (2012), S. 64 f.[29].

das Land Rheinland-Pfalz, in dem das sogenannte „Einwohner-gleich-Einwohner-Prinzip“ gilt. Dieses Prinzip greift das Problem der unterschiedlichen Gewichtung der einzelnen Teilschlüsselmassen auf, indem dort die Schlüsselzuweisungen einheitlich nach Einwohnern verteilt werden.<sup>27</sup>

Obwohl jedes Land über ein eigenes Finanzausgleichsgesetz verfügt, folgt die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen stets dem gleichen Grundprinzip. Der Finanzbedarf einer Kommune wird der Finanzkraft gegenübergestellt und die Differenz in Höhe einer Ausgleichsquote mit Schlüsselzuweisungen aufgefüllt. Übersteigt dagegen die Finanzkraft den Bedarf oder stimmen beide überein, so gilt eine Gebietskörperschaft als abundant und erhält keine Schlüsselzuweisungen.

Da der Finanzbedarf einer Kommune nicht individuell beziffert werden kann, wird der Bedarf mit Hilfe des Indikators „Bedarfsmesszahl“ (*BMZ*) zum Ausdruck gebracht. Diese ergibt sich aus der Multiplikation von „Grundbetrag“ (*GB*) und „Gesamtansatz“ (*GA*). Der Grundbetrag ist eine Rechengröße innerhalb des Finanzausgleichssystems, die dafür sorgt, dass die Schlüsselmasse vollständig auf die kommunalen Gebietskörperschaften verteilt wird. Unter der Grundannahme, dass die Schlüsselmasse vom Land festgelegt wird und damit exogen ist, wird daher eine Änderung der Größen Finanzkraft, Finanzbedarf und Ausgleichsquote *ceteris paribus* über die Anpassung des endogenen Grundbetrags kompensiert.<sup>28</sup>

Der Gesamtansatz setzt sich aus dem „Hauptansatz“ und den „Ergänzungsansätzen“ zusammen.<sup>29</sup> Im Mittelpunkt des Hauptansatzes steht die Einwohnerzahl einer Kommune. Meist werden die Einwohner mit wachsender Einwohnerzahl stärker gewichtet. Diese nach Ortsgröße gestaffelten Prozentsätze sind in den jeweiligen Finanzausgleichsgesetzen festgelegt. Mit der sogenannten „Einwohnerveredelung“ soll den mit zunehmender Gemeindegröße steigenden Pro-Kopf-Ausgaben für öffentliche Leistungen Rechnung getragen werden. Darüber hinaus kann auch eine weitere Veredelung vorgenommen werden, die nicht auf Größenklassen, sondern auf zentralörtlichen Funktionen einer Gemeinde für ihr Umland basiert.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Vgl. Scherf (2003), S. 8 f.[162]

Zu den Problemen der Teilschlüsselmassenbildung vor dem Hintergrund des kreisinternen Finanzausgleichs siehe Abschnitt 6.7.2.2.

<sup>28</sup> Vgl. Lenk et al. (2013), S. 54 [101].

<sup>29</sup> Vgl. Thöne (2013), S. 27 f.[207].

<sup>30</sup> Vgl. Büttner, et al. (2008), S. 73 [27], Schwarting (2010), S. 87[169].

Ähnlich wie bei der Stadtstaatenwertung im Länderfinanzausgleich geht diese These auf das

In den meisten Ländern werden zusätzliche Sonderbedarfe über Ergänzungsansätze abgegolten. Zum einen über „aufgabenspezifische Zentralitätsansätze“ wie die Soziallasten- und Schüleransätze und zum anderen in Form von „personenbezogenen“ Sonderbedarfen wie die Ansätze für demographische Entwicklung oder ehemals für ausländische Stationierungskräfte.<sup>31</sup>

Die Finanzkraft einer Kommune kommt in der Steuerkraftmesszahl zum Ausdruck. Im wesentlichen werden hier die Einnahmen aus den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie das Steueraufkommen aus den Realsteuern, der Grund- und der Gewerbesteuer, erfasst.<sup>32</sup> Bei der Einkommen- und Umsatzsteuer werden in der Regel die tatsächlichen Einnahmen berücksichtigt. Das Aufkommen aus den Realsteuern wird jedoch nicht in tatsächlichem Umfang angerechnet.<sup>33</sup> Stattdessen werden normierte Hebesätze, die sogenannten Nivellierungshebesätze angewandt, um die Steuerkraft zu bestimmen.

Im Sinne der interkommunalen Gleichbehandlung ist die Ausgleichsberechtigung im Finanzausgleich damit unabhängig von den autonomen Entscheidungen der Kommunen. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass Gemeinden zum Beispiel bewusst aus Gründen der Standortpolitik einen niedrigen Gewerbesteuer-Hebesatz wählen, dadurch eine niedrige Steuerkraft generieren, die dann im Finanzausgleich

---

Brechtsche Gesetz zurück. Auch Popitz bestätigte diesen Zusammenhang. Im Gegensatz zu ländlichen Gemeinden hätten einwohnerstarke Kommunen höhere Ausgaben für die Aufrechterhaltung und Pflege ihrer Infrastruktur zu tragen, um die Einwohner mit Licht, Luft und Nahverkehr zu versorgen. Vgl. Popitz (1932), S. 279 f.[138] Empirisch ist diese These von pauschal mit der Gebietskörperschaftsgröße steigenden Pro-Kopf-Ausgaben allerdings nicht haltbar. Zwar steigen gewisse öffentliche Ausgaben tatsächlich mit steigender Einwohnerzahl, jedoch stehen diesen gleichermaßen Ausgaben gegenüber, die mit steigender Bevölkerungszahl sinken. Dazu zählen unter anderem die Kosten für Verwaltung und politische Führung. Siehe dazu auch Söllner (2001) [171].

<sup>31</sup> Vgl. Vesper (2004), S. 13 [220], Kastin (2010), S. 107 f.[81].

Ergänzungsansätze für Stationierungskräfte finden aktuell nur noch in den Ländern Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern und dem Saarland Anwendung, da sich dort weiterhin militärische Stützpunkte befinden. § 11 Abs. 4 S. 1 LFAG, Art. 3 Abs. 1 BayFAG, § 7 Abs. 3 S. 1 FAG-BW, § 12 Abs. 4 S. 1 KFAG.

Zum Teil werden jedoch auch außerhalb des finanzkraftabhängigen Schlüsselzuweisungssystems Zuweisungen für Sonderbedarfe ausgegeben. Diese Zahlungen für Asylbewerber, Kultur, Straßen oder ÖPNV werden der Finanzausgleichsmasse bereits vorab entnommen. Siehe dazu auch Abschnitt 6.7.2.2 im Kapitel 6 zur Kreisumlage.

<sup>32</sup> In der Steuermesszahl wird nur Netto-Gewerbesteueraufkommen erfasst, also das Aufkommen abzüglich der Gewerbesteuerumlage.

In Niedersachsen fließt zusätzlich die Spielbankabgabe mit ein. § 11 Abs. 1 Satz 5 NFAG.

<sup>33</sup> Vgl. Büttner, et al. (2012), S. 135 [25].

durch höhere Schlüsselzuweisungen ausgeglichen wird. Die Nivellierungssätze beugen dieser Finanzierung auf Kosten anderer Kommunen vor und erzeugen folgende Systematik: Entscheiden sich Gemeinden für einen höheren Hebesatz, können sie die Mehreinnahmen für sich vereinnahmen, während Mindereinnahmen infolge niedrigere Hebesätze von den Gemeinden zu tragen sind. Gemäß dem Prinzip der gruppenmäßigen Äquivalenz sind somit nur diejenigen von der individuellen Hebesatzpolitik und damit dem Leistungsangebot einer Gemeinde betroffen, die dieses auch nutzen.<sup>34</sup>

Eine Einbeziehung von Gebühren und Beiträgen ist nicht vorgesehen. Deren Erhebung erfolgt wie in Abschnitt 3.2 dargelegt dem Äquivalenzprinzip, da es sich hierbei um Entgelte für teils individuelle, teils gruppenmäßig zurechenbare Leistungen handelt.<sup>35</sup> Hinzu kommt, dass Leistungsentgelte in der Regel kostendeckend erhoben werden und auch aus diesem Grund nicht in die Steuerkraftberechnung einfließen sollten. Kommunale Aufwand- und Verbrauchsteuern erhöhen zwar die Leistungsfähigkeit einer Kommune, jedoch wäre der Verwaltungsaufwand einer Normierung aufgrund der ausgeprägten Gestaltungsfreiheit nicht angemessen.<sup>36</sup>

Mit der Festlegung der Ausgleichsquote zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft legen die Länder die Höhe des auszugleichenden Anteils fest. Sie ist davon abhängig, ob allokativen oder distributiven Ziele im Vordergrund der politischen Entscheidung stehen: Sollen allokativen Wirkungen erzielt werden, so dass für die Kommunen Anreize bestehen, die eigenen Steuerquellen zu pflegen und damit ihre Einnahmen zu erhöhen, ist dazu ein niedriger Ausgleichssatz am besten geeignet. Mit einem hohen Ausgleichssatz wird den Kommunen dagegen der politisch anerkannte Finanzbedarf in großem Maß im Sinne des Distributionsziels zugestanden.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Vgl. Scherf (2000), S. 5 [149].

<sup>35</sup> Eine Konsequenz dieser Argumentation wäre es, auch die Grunderwerbsteuer in die Steuerkraftmesszahl miteinzubeziehen. Bis 2002 ist Rheinland-Pfalz dieser Forderung nachgekommen. Aktuelle wird die die Steuer von keinem Land mehr bei der Finanzkraftmessung berücksichtigt. Vgl. Broer (2001), S. 67 [14].

<sup>36</sup> Vgl. Lenk, Rudolph (2004), S. 12 f.[105].

<sup>37</sup> Vgl. Hansmeyer, Kops (1985), S. 56 [56].

In den meisten Ländern liegen die Ausgleichsquoten zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft zwischen 60 Prozent und 80 Prozent. Diejenigen Länder mit niedrigen Quoten stehen den Kommunen aber gleichzeitig eine Mindestausstattung zu, so dass der tatsächliche Ausgleichsgrad ähnlich hoch ist. Vgl. Finanzausgleichsgesetze der Länder: Art.1 Abs. 3 BayFAG, § 7 HFAG, §§ 8, 11 Abs. 3 LFAG, § 7 Abs. 2 i.V.m. § 12 FAG-SH.

In manchen Ländern wird den Kommunen zusätzlich eine „Sockelgarantie“ in Form eines mindestens zu erreichenden Prozentsatzes der durchschnittlichen Finanzkraft gewährt. Mit dieser Mindestfinanzausstattung soll gewährleistet werden, dass auch finanzschwache Kommunen ihren Einwohnern eine grundlegende Versorgung mit öffentlichen Leistungen anbieten können.<sup>38</sup>

Formell lassen sich die grundlegenden Zusammenhänge wie folgt darstellen. Grundannahme ist ein vertikaler Finanzausgleich mit horizontalem Effekt. Das Land hebt also die Finanzkraft der Kommunen an, indem es Schlüsselzuweisungen zahlt, die die Finanzkraftdifferenzen der Kommunen reduzieren.

Der Finanzbedarf bzw. die Bedarfsmesszahl ( $BMZ$ ) als relative Größe wird als Verhältnis des Bedarfs einer Gemeinde zu den Bedarfen der restlichen Kommunen ausgedrückt und ergibt sich aus der Multiplikation des Grundbetrags  $GB$  mit dem Gesamtansatz  $GA$ .<sup>39</sup>

$$BMZ_{\emptyset} = GA_{\emptyset} \cdot GB \quad (4.1)$$

Im Grundmodell wird als Bedarf, wie in Gleichung 4.1, der durchschnittliche Pro-Kopf-Bedarf der Gemeinden verwendet. Daraus ergeben sich die Schlüsselzuweisungen als Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft multipliziert mit dem Ausgleichssatz ( $a$ ):<sup>40</sup>

$$SZW = a(BMZ_{\emptyset} - SMZ) \quad (4.2)$$

Um die Schlüsselmasse vollständig aufzubrechen, muss der Grundbetrag so angepasst werden, dass eine Gemeinde mit durchschnittlicher Steuerkraft  $SMZ_{\emptyset}$  eine durchschnittliche Zuweisung  $SZW_{\emptyset}$  erhält, so dass sie nach Finanzausgleich mit einer mittleren Finanzkraft ausgestattet ist. Für die Schlüsselzuweisungen folgt

<sup>38</sup> Der Umfang einer solchen Mindestausstattung wird kontrovers diskutiert. Der Hessische Staatsgerichtshof sieht in der Garantie einer Mindestausstattung eine Finanzausstattung, die über die effiziente Wahrnehmung von Pflichtaufgaben hinausgeht. Ansonsten käme es zu einer Beschränkung der kommunalen Selbstverwaltung. Viel eher sei die kommunale Mindestfinanzausstattung erfüllt, wenn „die eigenen kommunalen Erträge sowie eine angemessene Ausnutzung bislang ungenutzter Ertragspotenziale und die Leistungen aus dem kommunalen Finanzausgleich ausreichen, um die Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß freiwilliger Aufgaben wahrzunehmen.“(Vgl. Hessischer Rechnungshof( 2015), S. 134 [64].)

<sup>39</sup> Vgl. Scherf (2016), S. 207 [158].

<sup>40</sup> Vgl. Scherf (2015), S. 5 ff.[156].

daraus:

$$SZW_{\emptyset} = a(BMZ_{\emptyset} - SMZ_{\emptyset}) \quad (4.3)$$

Durch Auflösen nach der Bedarfsmesszahl und Einsetzen in 4.2 ergibt sich Gleichung 4.4, die die beiden Elemente des Finanzausgleichs klar voneinander abgrenzt. Zum einen die für alle gleich hohe Pro-Kopf-Schlüsselzuweisung  $SZW_{\emptyset}$  als vertikale und zum anderen der Ausgleich der Steuerkraftdifferenzen  $a(SMZ_{\emptyset} - SMZ)$  als horizontale Komponente:

$$SZW = SZW_{\emptyset} + a(SMZ_{\emptyset} - SMZ) \quad (4.4)$$

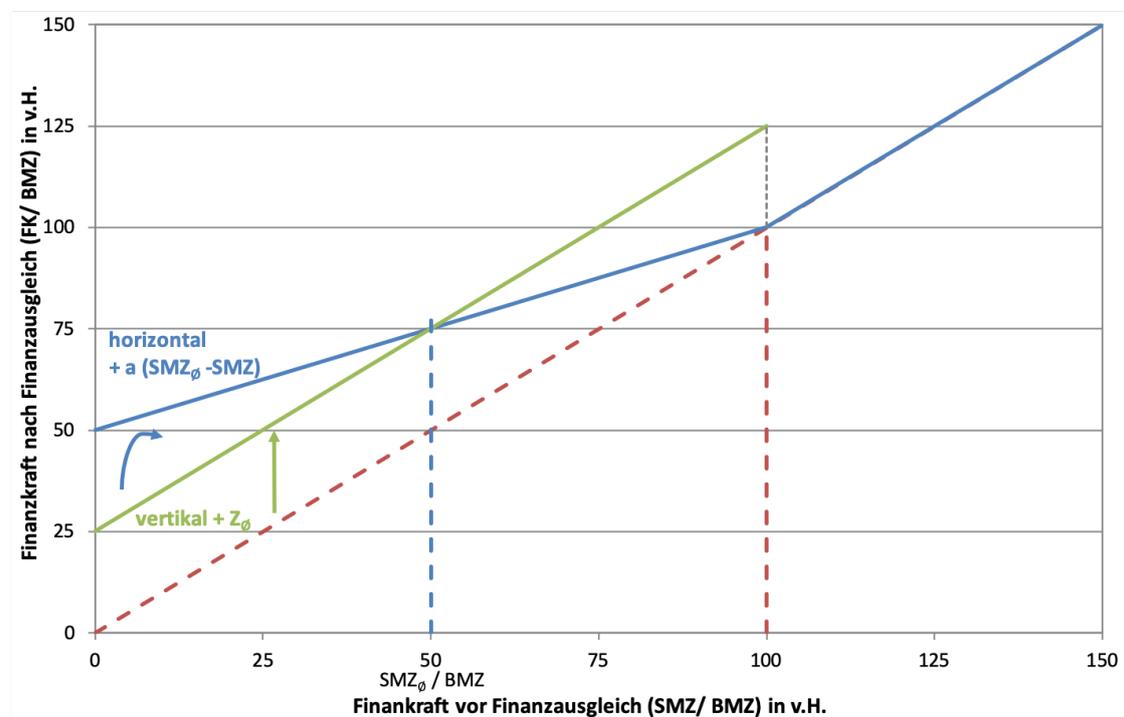


Abbildung 4.2.: Ausgleichswirkung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 4.2 illustriert die Finanzkraft der Gemeinden vor und nach Verteilung der Schlüsselzuweisungen durch das Land. Die rot gestrichelte 45°-Linie

stellt die Situation vor Finanzausgleich dar. Ihre Parallelverschiebung auf die grüne Linie zeigt die vertikale Aufstockung, während die blaue Linie die Finanzkraft nach horizontaler Umverteilung symbolisiert. Beide Linien schneiden sich bei der durchschnittlichen Steuerkraftmesszahl (relativ zur Bedarfsmesszahl). Links vom Schnittpunkt erfolgt eine horizontale Aufstockung, rechts davon eine Abschöpfung gemäß Gleichung 4.4 um  $[a(SMZ_\emptyset - SMZ)]$ . Bei  $BMZ = 100$  endet die Ausgleichszone und der Abundanzbereich beginnt.

Im Grundmodell ist weder eine Abundanzumlage noch eine garantierte Mindestfinanzkraft enthalten. Die Abundanzumlage soll die überdurchschnittlich finanzstarken Gemeinden in den horizontalen Ausgleich integrieren. Sie wird später noch ausführlich diskutiert (5. Eine „Sockelgarantie“ würde das Volumen der Schlüsselzuweisungen reduzieren, die zum normalen Ausgleichsatz vergeben werden können. Der effektive Ausgleichseffekt fällt entsprechend kleiner aus, was bei konstantem Ausgleichsatz eine Reduktion der Bedarfsmesszahl bzw. des Grundbetrags impliziert.<sup>41</sup>

Wie eingangs erwähnt, wird in einem Finanzausgleichssystem, in dem die Schlüsselmasse als exogene Größe vom Land festgelegt ist, die Veränderung eines einzelnen Faktors bei Konstanz der anderen Größen immer durch eine Anpassung des Grundbetrags ausgeglichen. Durch Einsetzen von 4.1 in Gleichung 4.3 und Auflösen nach dem Grundbetrag lassen sich die Wirkungszusammenhänge der für die Ausgleichsintensität relevanten Parameter Schlüsselmasse, Finanzkraft und Ausgleichsquote in Gleichung 4.5 ablesen.

$$GB = \frac{SMZ_\emptyset}{GA_\emptyset} + \frac{SZW_\emptyset}{aGA_\emptyset} \quad (4.5)$$

Der Grundbetrag nimmt damit zu, wenn die durchschnittliche Steuerkraft der Gemeinden zum Beispiel durch gestiegene Steuereinnahmen oder eine Erhöhung der Nivellierungssätze ansteigt:  $\partial GB / \partial SMZ_\emptyset > 0$ . Denn bei konstanter Schlüsselmasse muss sich auch der Finanzbedarf der Gemeinden, ausgedrückt in einem steigenden Grundbetrag, erhöhen. Nur so kann die Schlüsselmasse weiterhin ausgeschöpft werden. Die Unterschiede zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf verändern sich dadurch im Durchschnitt nicht.

---

<sup>41</sup> Vgl. Scherf (2016), S. 198 [158].

Auch eine Erhöhung der Schlüsselmasse pro Kopf wird über einen Anstieg des Grundbetrags ausgeglichen:  $\partial GB/\partial SZW_{\theta} > 0$ . Das größere Volumen an Zuweisungen wird so über den gestiegenen Bedarf verteilt, wobei alle Gemeinden absolut gleich stark profitieren.

Dagegen wird eine Erhöhung der Ausgleichsquote über einen sinkenden Grundbetrag aufgefangen:  $\partial GB/\partial a < 0$ . Die Bedarfe müssen über den Grundbetrags abgesenkt werden, damit die zur Verfügung stehende konstante Schlüsselmasse weiter ausreicht. Insgesamt erhöht der Anstieg der Ausgleichsquote die distributiven Wirkungen des Finanzausgleichs. Denn während die finanzschwachen Gemeinden profitieren, steigt die Anzahl der Gemeinden, die nun aufgrund des gesunkenen Finanzbedarfs als finanzstark gelten und nicht mehr ausgleichsberechtigt sind.<sup>42</sup>

Die Ausführungen zeigen, dass sich hinsichtlich der Ausgestaltung einer einzelnen Komponente im horizontalen Finanzausgleich nur bedingt eine Aussage über die Wirkung im KFA treffen lässt. Auch bei der im Hauptteil folgenden Analyse der Umlagen, die das Grundmodell erweitern, sind daher immer die Wechselwirkungen mit den anderen Finanzausgleichselemente zu beachten.

---

<sup>42</sup> Vgl. Scherf (2015), S. 5 ff.[156], Lenk, et al. (2013), S. 55 ff.[101].

Die Frage nach der konkreten Ausgestaltung des Ausgleichtarifs wird in Kapitel 5 vor dem Hintergrund der Finanzausgleichsumlage ausführlich analysiert.

# 5. Die Abundanzumlage (Finanzausgleichsumlage)

Deutschlandweit verstärken sich die Finanzkraftdisparitäten auf kommunaler Ebene.<sup>1</sup> Auf der einen Seite bestimmt die defizitäre Finanzlage zahlreicher Kommunen die aktuelle Diskussion um eine angemessene Finanzausstattung der kommunalen Ebene. Auf der anderen Seite rückt die Begrenzung der finanziellen Handlungsfähigkeit durch Umlagen, vor allem durch Abundanzumlagen, zunehmend in den Vordergrund, so dass immer mehr finanzstarke Kommunen mit Klagen vor den Verwaltungsgerichten drohen.<sup>2</sup> Daher beschränkt sich die wissenschaftliche Diskussion zumeist auf juristische Aspekte im Sinne einer Verfassungsmäßigkeit der Umlage. In diesem Kapitel liegt der Fokus dagegen auf der finanzwissenschaftlichen Analyse der Abundanzumlage. Als Finanzierungsinstrument verstärkt sie in der Regel die Schlüsselmasse und damit die Nivellierungsfunktion des kommunalen Finanzausgleichs. Daher wird die Abundanzumlage auch als Finanzausgleichsumlage bezeichnet.<sup>3</sup>

Der Begriff „abundant“ stammt vom lateinischen Wort „abundantia“ (Überfluss, Reichtum, Übermaß). Per finanzwissenschaftlicher Definition ist eine Gemeinde abundant, wenn ihre Steuerkraft den Finanzbedarf übersteigt.<sup>4</sup> Im folgenden Kapitel soll die Abundanzumlage nicht losgelöst, sondern als Finanzierungsinstrument

---

<sup>1</sup> Für eine umfassende Analyse der kommunalen Finanzsituation siehe auch Bertelsmann (2019), S. 6 ff.[7].

<sup>2</sup> Gemeinde Liebenwalde VfGBbg: 53/11 vom 6.08.2013,  
Gemeinde Schmiedefeld Thüringer VerfGH 5/12 vom 16.04.2014,  
Gemeinde Sössen VverfG LSA 9/08 vom 16.02.2010,  
Ankündigung von zehn hessischen abundanten Kommunen in einer gemeinsamen Pressemitteilung vom 19.01.2016 (Vgl. Mohl (2016) [125]).

<sup>3</sup> Für eine juristische Aufbearbeitung der Fragestellung siehe u.a. Moewes (2014) [124].

<sup>4</sup> Vgl. Scherf (2011), S. 510 [155].

innerhalb des Gesamtkonstrukts „kommunaler Finanzausgleich“ erörtert werden. Den Grundstein dazu legen die ersten beiden Abschnitte, die zunächst die systematischen Mängel eines Finanzausgleichs ohne Umlage darstellen, um daraus die Ziele der Abundanzabschöpfung abzuleiten. Darauf aufbauend wird ein theoretisches normatives Konzept einer Abundanzumlage entwickelt, das der fiskalischen und der distributiven Zielsetzung des Finanzausgleichs angepasst ist. Dieses Konzept dient als Bewertungsmaßstab für die Analyse im zweiten Teil des Kapitels, in der die Ausgestaltungsmöglichkeiten der einzelnen Umlagekomponenten hinsichtlich der Wechselwirkungen mit anderen Ausgleichselementen und ihrer Funktionalität kritisch analysiert werden. Der letzte Abschnitt des Kapitels befasst sich mit den Umlagekonzepten der Länder Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. Die dort in den Finanzverfassungen konstituierten Umlagen stellen Sonderfälle dar, da sie erheblich von den Konzeptionen der restlichen Länder abweichen. Sie erfordern daher eine explizite Analyse.

## 5.1. Ziele und Konzeption

### 5.1.1. Finanzausgleich ohne Abundanzumlage

Ein vertikales Ausgleichssystem mit horizontalem Effekt ohne Umlage, wie in Abschnitt 4.3.2 und den Gleichungen 5.1, 5.2 dargestellt, bevorzugt abundante Gemeinden. In diesem Fall erhalten Gemeinden, deren Bedarfsmesszahl ( $BMZ$ ) die Steuerkraftmesszahl ( $SMZ$ ) überschreitet, Schlüsselzuweisungen ( $SZW$ ), die die Differenz zwischen den beiden Größen nach Maßgabe des Ausgleichssatzes ( $a$ ) ausgleichen. Abundante Gemeinden erhalten keine Schlüsselzuweisungen.

$$SZW = \begin{cases} a(BMZ_i - SMZ_i) & \text{für } BMZ_i > SMZ_i \\ 0 & \text{für } BMZ_i \leq SMZ_i. \end{cases} \quad (5.1)$$

Dementsprechend erhöht sich die Finanzkraft ( $FK$ ) der nicht-abundanten Gemeinden um die erhaltenen Zuweisungen:

$$FK = \begin{cases} SMZ_i + a(BMZ_i - SMZ_i) & \text{für } BMZ_i > SMZ_i \\ SMZ_i & \text{für } BMZ_i \leq SMZ_i. \end{cases} \quad (5.2)$$

In einem solchen System werden Finanzkraftunterschiede nicht durchgängig ausgeglichen, da nur diejenigen Gebietskörperschaften am Finanzausgleich teilnehmen, deren Finanzbedarf über der Steuerkraft liegt. Dass abundante Gemeinden zwar keine Schlüsselzuweisungen erhalten, aber auch nicht abgeschöpft werden, führt zu asymmetrischen Nivellierungseffekten:<sup>5</sup>

Diese entstehen zum einen dadurch, dass die Ausgleichseffekte des Finanzausgleichs begrenzt werden. Ohne einen horizontalen Ausgleich bleiben die Disparitäten im oberen Finanzkraftbereich vollständig erhalten, während die Unterschiede im unteren Bereich nur eingeschränkt abgebaut werden können. Denn die relativ geringere Schlüsselmasse begrenzt eine fiskalische Unterstützung, während über einen reduzierten Grundbetrag die distributiven Ausgleichseffekte verringert werden. Steuerschwache Gemeinden werden damit im Vergleich zu einem System mit Umlage schlechter gestellt. In einigen Ländern verschärft sich diese Problematik dadurch, dass allen Gemeinden unabhängig von der Finanzkraft Mindestschlüsselzuweisungen gewährt werden.

Zum anderen unterliegen nicht-abundante Gemeinden auch einer höheren Grenzbelastung. Wie Gleichung 5.1 verdeutlicht, verlieren sie bei einem Anstieg der eigenen Steuerkraft Zuweisungen nach Maßgabe des Ausgleichstarifs. Steuerstarke, abundante Kommunen können einen Steuerkraftanstieg in gleicher Höhe dagegen vollständig für sich behalten. Ihre Grenzbelastung liegt bei Null. Die allokativen Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen liegen bei abundanten Kommunen damit deutlich höher, und über den gesamten Finanzausgleich hinweg ergeben sich asymmetrische Anreizwirkungen.

Eine Abschöpfung der Abundanz in Form einer Umlage kann diese verzerrenden Effekte ausgleichen und die Symmetrie im Finanzausgleich wiederherstellen. Ähnlich wie bei einem rein horizontalen Finanzausgleich, der z.B. beim Länderfinanzausgleich praktiziert wird und allein auf Zahlungen der teilnehmenden Gebietskörperschaften beruht, werden die steuerschwachen Gemeinden durch die Schlüssel-

---

<sup>5</sup> Vgl. Scherf (2015), S. 9 f.[156].

zuweisungen finanziell unterstützt, während die steuerstarken Kommunen an der Umverteilung beteiligt werden, sei es durch reduzierte Schlüsselzuweisungen oder sogar durch Abschöpfungen.<sup>6</sup>

### 5.1.2. Ziele der Abundanzumlage

Die Abundanzumlage verfolgt keine speziellen Ziele, sondern soll sich stattdessen symmetrisch im Finanzausgleich integrieren und zu dessen Zielerreichung beitragen. Daher gelten hier die (klassischen) fiskalischen, distributiven und allokativen Finanzausgleichsfunktionen.

Die fiskalische Funktion für die Gemeinden scheint zunächst plausibel. Die Abundanzumlage soll die finanzielle Situation der relativ steuerschwachen Kommunen verbessern, indem die abundanten steuerstarken Kommunen einen Beitrag zur Finanzierung des kommunalen Finanzausgleichs leisten. Aus diesem Ziel lässt sich jedoch zugleich auch eine fiskalische Funktion für die Länder ableiten. Wenn ein Land aufgrund der zusätzlichen Einnahmen aus der Umlage seinen eigenen Anteil an der Finanzausgleichsmasse reduziert, ergibt sich für die Gemeinden kein positiver Effekt. Das Land hingegen profitiert im Rahmen seiner Einsparung. Gerade in Ländern, die durch starke Finanzkraftdisparitäten geprägt sind und deren Finanzausgleichsmasse über ein Verbundmodell gebildet wird, kann ein Land das Umlageaufkommen nutzen, um sich selbst aus der Finanzierung zurückzuziehen.<sup>7</sup> Denn oft fehlen solchen Ländern die Mittel um die regionalen Unterschiede auszugleichen; ein Problem, das sich in konjunkturell schlechten Zeiten durch die Bindung der Verbundmasse an die Steuereinnahmen des Landes verschärft.<sup>8</sup> Im Falle einer Reduktion der Landesmittel wird nur ein Privileg für abundante Gemeinden abgeschafft; die Situation der finanzschwachen Gemeinden ändert sich nicht.

Neben der fiskalischen Funktion zielt eine Abundanzumlage vor allem auf die Verstärkung der distributiven Effekte des Finanzausgleichs. In einem System ohne Umlage erfolgt die Angleichung von Finanzkraftunterschieden allein über die Schlüsselzuweisungen. Dagegen trägt eine Abundanzumlage im Idealfall zweifach zum Abbau solcher Disparitäten bei. Zum einen über die Abschöpfung der über-

---

<sup>6</sup> Vgl. Scherf (2003), S. 6 [162].

<sup>7</sup> Für weitere Erläuterungen zum Verbundmodell siehe Kapitel 4.3.2.

<sup>8</sup> Vgl. Boettcher (2014), S. 49 [10].

schießenden Steuerkraft abundanter Gemeinden und zum anderen durch die Aufstockung der finanzschwachen Gemeinden, wenn das Umlageaufkommen anschließend der Schlüsselmasse zugeführt wird.<sup>9</sup> Über den Abbau von Finanzkraftunterschieden kann so eine stärkere Angleichung des Verhältnisses von angebotener Gütermenge und Höhe der Finanzierungsbeiträge innerhalb der kommunalen Ebene initiiert werden.

Ziel des Finanzausgleichs ist, wie in Kapitel 4 erläutert, dass Kommunen relativ vergleichbare Leistungen zu relativ vergleichbaren Preisen anbieten. Steht der geringen Finanzkraft einer Gemeinde gleichzeitig ein hoher Bedarf gegenüber, hat sie jedoch keine Möglichkeit, mit einer steuerstarken Gemeinde über ein entsprechendes Angebot an öffentlichen Leistungen in Wettbewerb zu treten. Tauchen solche Unterschiede bei Gemeinden auf, die räumlich nah beieinander liegen, verschärft sich die Problematik. Gerade dort kann eine Abundanzumlage, die die Finanzkraft der steuerschwachen Gemeinden aufstockt, gezielt wirken und zur systematischen, gleichmäßigen Nivellierung von Finanzkraftunterschieden beitragen.<sup>10</sup>

Die alloкатive Funktion des Finanzausgleichs besteht darin, zu einer optimalen Verteilung der Ressourcen innerhalb der kommunalen Ebene beizutragen, die den Nutzen der Bürger aus den Leistungen der Gebietskörperschaften maximiert. Diese Funktion soll auch nach der Umlageerhebung bestehen bleiben, indem den finanzstarken Gemeinden nach der Abschöpfung ein möglichst hoher Anreiz zur Pflege und Ausschöpfung der eigenen Steuerquellen verbleibt.<sup>11</sup> Hinter dem Ausdruck „Pflege der eigenen Steuerquellen“ steht das in Kapitel 2.1 erläuterte Prinzip der Subsidiarität. Gemäß seiner fiskalischen Funktion unterstützt der kommunale Finanzausgleich die finanzschwachen Kommunen. Dennoch sollen sie angeregt werden, zunächst die eigenen Steuerquellen auszuschöpfen und durch eine wirtschaftsfreundliche Standortpolitik neue Einnahmepotenziale zu erschließen.<sup>12</sup> Dazu bietet zunächst das in Art. 28 Abs. 2 konstituierte Hebesatzrecht den Gemeinden grundsätzlich die Möglichkeit, die eigenen Steuersubjekte leistungsorientiert zu belasten.

Unter die Bezeichnung „Pflege der eigenen Steuerquellen“ lassen sich allerdings auch die je nach Steuerart verschiedenen Maßnahmen subsumieren, mit denen eine

---

<sup>9</sup> Vgl. Lenk (2013), S. 79 [101].

<sup>10</sup> Vgl. Boettcher (2014), S. 50 [10].

<sup>11</sup> Vgl. Strotmeier (2009), S. 169 [204].

<sup>12</sup> Vgl. Lenk (2013), S. 20 [101], (2012), S. 8 [100].

Gemeinde ihre Steuereinnahmen positiv beeinflussen kann. Hinsichtlich der Gewerbesteuererinnahmen kann eine Kommune die Standortbedingungen für die ortsansässigen Unternehmen verbessern.<sup>13</sup> Zum Beispiel durch die Bereitstellung einer möglichst gut erschlossenen Verkehrs- und IT-Infrastruktur oder deren Ausbau. Mehr Einwohner und damit steigende Einnahmen aus der Einkommensteuer können die Gemeinden erzielen, wenn sie für die Bürger attraktive Lebensverhältnisse schaffen und damit ein für sie günstiges Verhältnis von öffentlichen Leistungen und Finanzierungsbeiträgen anbieten.<sup>14</sup>

Für die Erhebung einer Abundanzumlage bedeutet dies, dass finanzstarke Kommunen trotz der Belastung durch die Umlage noch angehalten werden sollen, ihre originären Einnahmen auszuschöpfen und neue Steuereinnahmequellen zu attrahieren. Denn während sich in einem System ohne Umlage lediglich negative Anreizeffekte für die nicht-abundanten Gemeinden ergeben können, sind durch die Abschöpfung auch die finanzstarken Gemeinden betroffen.

Bei der Ausgestaltung der Umlage ist daher der grundsätzliche Zielkonflikt zwischen der distributiven Funktion in Form eines Abbaus von interkommunalen Finanzkraftunterschieden und der allokativen Funktion, die allen Gemeinden ausreichend positive Anreize zur eigenständigen Generierung von Einnahmen bieten soll, zu berücksichtigen.<sup>15</sup>

### 5.1.3. Das Konzept der Abundanzumlage

Aus den im vorangegangenen Abschnitt dargestellten Zielen lässt sich ein theoretisches normatives Konzept der Abundanzumlage ableiten, dass als Finanzierungs- und Verteilungsinstrument die Mängel eines Systems ohne Umlage aufgreift und abbaut. Entscheidend für die Umverteilungswirkung ist die Ausgestaltung der Umlage.<sup>16</sup>

Eine erste Bedingung für die zielführende Wirkung einer solchen Umlage ist, dass es gelingt, die abundanten Gemeinden symmetrisch in das System des Finanzaus-

---

<sup>13</sup> Wie in Kapitel 2.1 erläutert, ist ein Vorteil der Dezentralisierung, dass sich aus dem Wettbewerb um Steuerquellen bzw. Einwohner Effizienzsteigerungen im öffentlichen Sektor ergeben.

<sup>14</sup> Vgl. Fricke (2006), S. 20 [8].

<sup>15</sup> Für eine ausführliche Erläuterung des Zielkonflikts zwischen allokativer und distributiver Funktion siehe auch Kapitel 4.3.2.

<sup>16</sup> Vgl. Scherf (2015), S. 10 [156].

gleichs zu integrieren. Um symmetrische Ausgleichseffekte zu erzielen, sollte die Umlagrundlage sich daher grundsätzlich am Schlüsselzuweisungssystem orientieren. Für die Mehrzahl der Länder impliziert dies Abundanz gemäß der finanzwissenschaftlichen Definition eine den Finanzbedarf übersteigende Finanzkraft.<sup>17</sup>

Das Umlageaufkommen  $U_i$  ergibt sich aus der Multiplikation des Umlagesatzes  $u$  mit der Umlagegrundlage  $UG_i$  und ist in Gleichung 5.3 dargestellt.

$$U_i^{FA} = \begin{cases} u^{FA} \cdot UG_i^{FA} & \text{für } SMZ_i > BMZ_i \\ 0, & \text{für } SMZ_i \leq BMZ_i \end{cases} \quad (5.3)$$

Im Gegensatz zur Bemessungsgrundlage Abundanz lässt sich eine Entscheidung über die „optimale“ Höhe des Umlagesatzes nicht ohne weiteres treffen. Die Ausgleichsintensität der Abundanzumlage bzw. der Umlagetarif folgt wie der einer Abwägung zwischen distributiver und allokativer Zielsetzung und liegt damit im Ermessen der politischen Entscheidungsträger. Ein hoher Umlagesatz entfaltet starke distributive Ausgleichswirkungen und reduziert die Finanzkraftunterschiede. Allerdings kann sich dann in Verbindung mit anderen Umlagen eine kumulierte Belastung ergeben, die gegen das Verbot der Übernivellierung verstößt.<sup>18</sup> Die Erhebung der Umlage darf folglich keine Änderung der Finanzkraftreihenfolge nach Finanzausgleich initiieren, so dass eine steuerstarke Gemeinde hinsichtlich des Verhältnisses von Finanzkraft zu Finanzbedarf durch die Abschöpfung der Abundanz schlechter gestellt wird als eine zuvor relativ steuerschwächere Gemeinde.<sup>19</sup>

Gleichzeitig vergrößert eine übermäßige Abschöpfung der abundanten Gemeinden die negativen Anreizeffekte des Finanzausgleichs im Sinne des bereits beschriebenen Zielkonflikts zwischen distributiver und allokativer Funktion. Nur wenn ihnen bei steigenden Steuereinnahmen ein ausreichender Anteil an Einnahmen erhalten bleibt, besteht auch nach Finanzausgleich noch das Interesse, die eigenen und zugewiesenen Steuerquellen zu pflegen und auszuschöpfen.<sup>20</sup> Distributive Ziele

<sup>17</sup> Abweichungen von diesem Prinzip werden in Kapitel 5.3 diskutiert.

<sup>18</sup> Siehe dazu auch Kapitel 6.4.

<sup>19</sup> Vgl. Obermann (2011), S. 293 f.[132], Junkernheinrich (1998), S. 12 [75]. Zur Problematik der Grenzbelastung von Umlagen siehe auch Kapitel 6.4.

<sup>20</sup> Vgl. Hansmeyer, Kops (1985), S.54 ff.[56].

In einem Schlüsselzuweisungssystem mit niedrigem Ausgleichstarif können dadurch vor allem für strukturschwache Gemeinden auch negative allokativen Effekte auslöset werden. Vgl.

sprechen demnach für einen hohen Umlagesatz, während aus allokativer Sicht eher ein niedriger Umlagesatz zielführend erscheint.

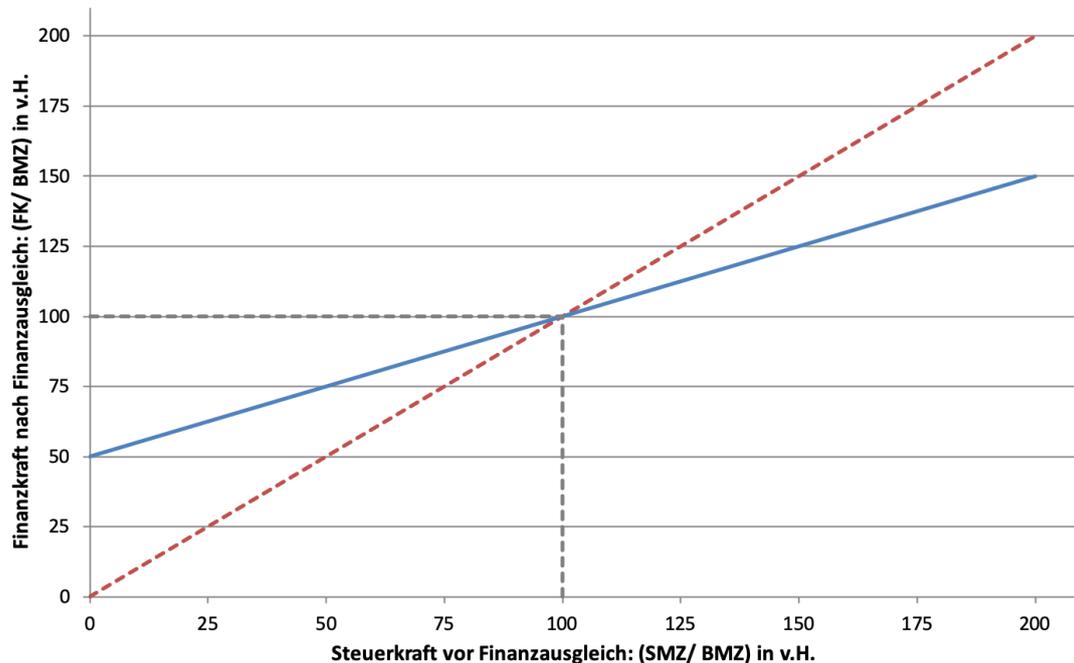


Abbildung 5.1.: Ausgleichswirkung der Abundanzumlage mit proportionalem Tarif  
Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Scherf (2003), S. 21 [162].

Um über den Finanzausgleich gleichmäßige Ausgleichseffekte zu erzielen, sollten Zuweisungsempfänger insgesamt im gleichen Maße aufgefüllt, wie Umlageschuldner abgeschöpft werden. Dazu bietet es sich an, für den gesamten Finanzausgleich einen linearen Tarif anzuwenden. Abbildung 5.1 zeigt beispielhaft die Ausgleichswirkungen eines solchen proportionalen Tarifs in Höhe von 50 Prozent anhand der Finanzkraft nach Finanzausgleich in Relation zur Steuerkraft vor Finanzausgleich.<sup>21</sup> Um die Ausgleichseffekte der Gemeinden unabhängig von deren Größe oder finanziellem Gewicht darzustellen, werden Finanzkraft und Steuerkraft jeweils in Bezug zur Bedarfsmesszahl gesetzt. Die rot-gestrichelte 45°-Linie stellt die

Boettcher (2015), S. 52 [10].

<sup>21</sup> Im Folgenden werden in Abschnitt 5.2.2 auch die Ausgleichswirkungen anderer Umlagetarife erörtert.

Situation ohne Finanzausgleich dar, während die 100-Prozent-Grenze den Punkt markiert, an dem die Steuerkraft einer Gemeinde den Finanzbedarf übersteigt und sie vom Zuweisungsempfänger zum Umlageschuldner wird.<sup>22</sup>

Die Differenz zwischen der blauen und der 45°-Linie zeigt jeweils den Nettoeffekt des Ausgleichstarifs: links von der 100-Prozent-Marke die Auffüllung mit Schlüsselzuweisungen und rechts von der 100-Prozent-Marke die Abschöpfung mit der Umlage. Im vorliegenden Fall gelten für alle Gemeinden die gleichen Grenzbelastungen und insofern die gleichen Anreizeffekte. Das System garantiert symmetrische Nivellierungseffekte. Die Kommunen werden in gleichem Maße mit Zuweisungen aufgefüllt, wie durch die Umlage abgeschöpft. Ohne Abundanzumlage läge die Grenzbelastung für abundante Gemeinden dagegen bei Null. Ein Euro zusätzliche Steuerkraft änderte nichts an ihrer Situation, da sie bereits vor dem Anstieg der Steuerkraftmesszahl keine Schlüsselzuweisungen erhalten hätten, aber auch nichts abführen müssten.

Es erscheint zielführend, die Umlageerhebung der Verteilung der Schlüsselzuweisungen konzeptionell anzupassen. Allerdings lässt sich dieses Prinzip nicht auf die Landkreise übertragen. Dabei kann das rein praktische Argument, dass die Anzahl der abundanten Landkreise sehr gering ausfallen würde, nicht recht überzeugen.<sup>23</sup> Vielmehr ist ausschlaggebend, dass Landkreise nicht über eigene Steuerkraft verfügen. Eine Abundanzumlage wäre dort im Prinzip eine zusätzliche Umlage auf die Steuerkraft und die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden. Darüber hinaus steht ihnen im Rahmen des kreisinternen Finanzausgleichs mit der Kreisumlage ein eigenes Ausgleichsinstrument zur Verfügung. Kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte verfügen dagegen über kein zusätzliches Ausgleichsinstrument.<sup>24</sup> Allerdings ist bei der konkreten Ausgestaltung zu beachten, dass durch die Abundanzumlage der kreisinterne Finanzausgleich beeinflusst werden kann.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Scherf (2016), S. 5 [158]. Dieses Diagramm wird im Folgenden stets zur Darstellung der Ausgleichseffekte verwendet.

<sup>23</sup> Vgl. Deutscher Landkreistag (2015), S. 406 [63].

<sup>24</sup> Vgl. Schmidt (2014), S. 65 [166]. Für die Übernahme von Kreisaufgaben und die daraus entstehenden Kosten haben sie die Möglichkeit, über die Kreisumlage ihre Finanzen eigenständig und gezielt zu steuern. Eine umfassende Analyse des kreisinternen Finanzausgleichs findet sich in Kapitel 6.3.1.

<sup>25</sup> Vgl. dazu Abschnitt 6.4.

Um die erwünschten distributiven und fiskalischen Ziele zu erreichen, sollte die überschüssige abgeschöpfte Finanzkraft in die aus Landesmitteln finanzierte Schlüsselmasse überführt werden. Dadurch steigt der Grundbetrag, und die Nivellierungseffekte zugunsten der steuerschwachen Gemeinden werden verstärkt. Die gleiche Wirkung lässt sich erzielen, wenn das zusätzliche Volumen der Schlüsselmasse zur Reduktion des Ausgleichs- oder Umlagesatzes genutzt wird, was die Grenzbelastung aller Gemeinden senken würde. In jedem Fall tragen die abundanten Gemeinden dann über die Abschöpfung der überschießenden Steuerkraft und den damit verbundenen höheren Zuweisungen an finanzschwache Gemeinden zum Abbau von Finanzkraftunterschieden bei.<sup>26</sup>

#### 5.1.4. Wechselwirkungen im Finanzausgleich

Die Abundanzumlage ist nur eine von vielen Komponenten im komplexen Finanzausgleichssystem. Um in den nächsten Abschnitten die Ausgestaltung der Umlagen in den Ländern zu analysieren, ist es daher notwendig, zuvor mögliche Interdependenzen mit den anderen Instrumenten aufzuzeigen. Nur dann kann beurteilt werden, ob und inwiefern sich das Finanzierungsinstrument systematisch in das Gesamtsystem eingliedert.

#### Schlüsselmasse und Ausgleichsquote

Wie in Abschnitt 4.3.2 des Grundlagenkapitels bereits erläutert, erhält in einem Finanzausgleichssystem, das den beabsichtigten horizontalen Ausgleich mit vertikalen Zuweisungen und Abundanzumlagen anstrebt, auch eine durchschnittlich steuerstarke Gemeinde die mittleren (Pro-Kopf-) Schlüsselzuweisungen:

$$\begin{aligned} SZW_{\emptyset} &= a (BMZ_{\emptyset} - SMZ_{\emptyset}) \\ &= a (GB \cdot GA_{\emptyset} - SMZ_{\emptyset}) \end{aligned} \tag{5.4}$$

Auflösen nach dem Grundbetrag ergibt:

---

<sup>26</sup> Vgl. Lenk (2013), S. 79 [101].

$$GB = \frac{SMZ_0}{GA_0} + \frac{SZW_0}{aGA_0} \quad (5.5)$$

Der Grundbetrag nimmt zu, wenn (1) die Schlüsselmasse und damit die mittlere (Pro-Kopf-) Schlüsselzuweisung steigt und (2) wenn der Ausgleichssatz sinkt. Der Abundanzstatus einer Gemeinde hängt vom Verhältnis ihrer Steuerkraft- und Bedarfsmesszahl ab. Die Abundanzgrenze liegt bei 100 Prozent. Eine Gemeinde, die bisher abundant war, kann diesen Status verlieren, wenn der Grundbetrag und damit auch ihre Bedarfsmesszahl zunimmt. Die Anzahl der abundanten Gemeinden geht also tendenziell zurück, wenn die Schlüsselmasse steigt bzw. wenn der Ausgleichssatz sinkt. Umgekehrt kann eine bislang zuweisungsberechtigte Gemeinde abundant werden, wenn der Ausgleichssatz steigt oder die Schlüsselmasse sinkt.<sup>27</sup>

Kritiker von Abundanzumlagen sehen in diesem Fall die Gefahr einer „Doppelbelastung“ für abundante Gemeinden. Zum einen durch den Verlust an Schlüsselzuweisungen und zum anderen durch die Abschöpfung der entstandenen Steuerkraftüberschüsse.<sup>28</sup> Dies stellt jedoch eine recht einseitige Betrachtung der Belastungswirkungen dar. Denn unter Berücksichtigung der asymmetrischen Grenzbelastungen in einem System ohne Abundanzumlage wird deutlich, dass die Umlage vielmehr bestehende Privilegien abundanter Kommunen abbaut, anstatt diese zu diskriminieren.

## 5.2. Systematisierung der Abundanzumlagen

Seit 2016 haben 11 von 13 Flächenländern eine Finanzausgleichsumlage in ihren Finanzausgleichsgesetzen aufgenommen. Lediglich das Saarland und Bayern verzichten auf Abschöpfung der relativ steuerstarken Kommunen. Tabelle 5.1 gibt eine Übersicht über die elf verschiedenen Regelungen und systematisiert die einzelnen Ausprägungen nach den Kategorien Umlagegrundlagen, Umlagetarif, Schuldner und Verwendung des Umlageaufkommens.

Zum Beispiel verwendet Hessen als Umlagegrundlage den Vergleich von Steuerkraft und Finanzbedarf und wendet zur Ermittlung der Umlage einen gestaffelten

---

<sup>27</sup> Vgl. Lenk (2013), S. 56 [101].

<sup>28</sup> Vgl. Boettcher (2014), S. 51 [10].

Tabelle 5.1.: Finanzausgleichsumlagen in den Ländern, 2019\*

	BW	BB	HE	MV	NI	NW*	RP	SN	ST	SH	TH
<b>Umlagegrundlagen</b>											
- SMZ/BMZ		x	x	x	x	x		x		x	x
- andere	x						x		x		
<b>Umlagesatz</b>											
- proportional		x		x	x				x		
- gestaffelt	x		x				x	x		x	x
- andere						x					
<b>Schuldner</b>											
- Gemeinden	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
- Landkreise	x		x								
- kreisfr.Städte	x		x				x				
- sonst.GemVerb							x				
<b>Verwendung</b>											
- FAG-Masse	x	x	x				x				
- Teilmasse				x	x			x	x	x	
- BedarfsZW											x
- Konsolidierungshilfen						x					
- Sonstiges	x	x		x				x		x	x

Quelle: Finanzausgleichsgesetze der Länder.

In Nordrhein-Westfalen wurde die Finanzausgleichsumlage zum 01.01.2018 abgeschafft.

Umlagetarif an. Darüber hinaus verpflichtet das Land alle Gebietskörperschaften zur Umlagezahlung und überführt das Aufkommen in die jeweiligen Teilschlüsselmasse.

Trotz der Vielzahl an Ausgestaltungsmöglichkeiten lassen sich mehrere Grundtypen in den Finanzausgleichsgesetzen identifizieren. In Folgenden werden verschiedene Varianten der Kategorien Umlagegrundlagen, Tarif, Schuldner und Verwendung des Umlageaufkommens vor dem Hintergrund der angestrebten fiskalischen, distributiven und allokativen Ziele analysiert. Als Bewertungsmaßstab gilt das in Kapitel 5.1 aufgestellte Konzept. Der Ausgangspunkt für die Bewertung ist stets ein Finanzausgleich mit einer Abundanzumlage gemäß dem Konzept aus Abschnitt 5.1.3.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Über die Eingliederung in das Gesamtkonstrukt kommunaler Finanzausgleich können aufgrund der komplexen länderspezifischen Regelungen nur bedingt Aussagen getroffen werden.

### 5.2.1. Umlagegrundlagen

Die Bemessungsgrundlage der Abundanzumlage steht im Mittelpunkt des folgenden Kapitels. Dazu werden die im Grundlagenteil 4.3.2 im Rahmen der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen erläuterten Begriffe Steuerkraft und Finanzbedarf zunächst hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Abundanz untersucht, um im Anschluss andere Ausgestaltungsmöglichkeiten der Bemessungsgrundlage zu erörtern.

#### 5.2.1.1. Bemessungsgrößen

2019 finden sich in den Ländern zwei unterschiedliche Ausprägungen zur Ermittlung der Umlagegrundlagen. Einmal Länder, die sich ausschließlich an den Einnahmen der Gemeinden orientieren und diejenigen, die auch Bedarfsgrößen miteinbeziehen. Der Großteil der Länder hat sich für die zweite Variante entschieden und verwendet als Umlagegrundlage die finanzwissenschaftlich definierte Form von Abundanz gemäß der Bedingung  $SMZ_i > BMZ_i$ .

Zur ersten Gruppe gehören die Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. Während in Baden-Württemberg ein Teil der Steuerkraftmesszahl und der Schlüsselzuweisungen, also die Finanzkraft, als Bemessungsgrundlage dient, bezieht sich in Rheinland-Pfalz die Umlagegrundlage nur auf die Höhe der Steuerkraft, konkret auf die Differenz zur landesdurchschnittlichen Steuerkraft.<sup>30</sup>

Eine Erhöhung der Umlagegrundlagen im Sinne von steigenden Steuereinnahmen kann zum einen auf eine günstige Wirtschaftslage zurückgehen. Zum anderen kann auch eine Erhöhung der Nivellierungssätze ausschlaggebend für den Anstieg der Steuerkraft sein. Steigende Nivellierungssätze führen dazu, dass die Gemeinden „reicher“ gerechnet werden, so dass ihre Umlageschuld ansteigt.

Je nach Ausgestaltung kann die Umlagegrundlage im Vergleich zu einer Relativierung mit den Bedarfen relativ größer ausfallen. Dann erscheint es vor allem für Länder mit steuerstarken Gemeinden lohnend, eine solche Umlage einzusetzen, da sie das hohe Aufkommen nutzen können, um sich fiskalisch zu entlasten. Wird das Aufkommen der Schlüsselmasse zugeführt, können die distributiven Effekte in

---

<sup>30</sup> Da die Finanzausgleichsumlagen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz in den nächsten Kapiteln individuell analysiert werden, stehen hier die Einnahmen der Gemeinden und deren grundsätzlicher Einfluss auf die Abundanzumlage im Fokus.

den Ländern voll wirken und die Umlage kann insgesamt zielgerichtet eingesetzt werden.<sup>31</sup>

Allerdings widerspricht dies dem Grundkonzept des horizontalen Finanzausgleichs. Für die Höhe der Schlüsselzuweisungen ist stets ausschlaggebend ob und inwiefern, die Finanzkraft einer Kommune ausreicht, um deren Finanzbedarf zu decken.<sup>32</sup> Eine abundante Kommune verfügt über eine Finanzkraft, die mindestens dem Finanzbedarf entspricht und erhält daher keine Zuweisungen. Eine Abundanzumlage schöpft diese Kommunen ab und verstärkt damit die distributive Funktion des Finanzausgleichs.

Bezieht sich die Umlagegrundlage dagegen lediglich auf die Finanzkraft einer Kommune, erfolgt ein Bruch in der Systematik des Finanzausgleichs. Dadurch kann die mit der Umlage intendierte distributiven Funktion zwar erfüllt werden, jedoch schließt sich diese anders als bei einer Abundanzumlage nicht übergangslos an das Zuweisungssystem an.<sup>33</sup>

Abbildung 5.2, die die Steuereinnahmen der Kommunen pro Einwohner für 2017 und 2018 abbildet, unterstützt diese These nur zum Teil. Alle Flächenländer konnten aufgrund der günstigen konjunkturellen Lage einen Anstieg ihrer Steuereinnahmen von 2017 und 2018 verzeichnen. Mit 1.602 Euro pro Kopf nimmt Hessen 2018 erneut die Spitzenposition unter den Ländern ein, dicht gefolgt von Bayern mit 1.543 Euro pro Kopf und Baden-Württemberg mit 1.492 Euro pro Kopf. Vor diesem Hintergrund erscheint die Entscheidung des Landes Baden-Württembergs, eine derart ertragreiche Bemessungsgrundlage nicht durch den Finanzbedarf zu relativieren und sich stattdessen vollumfänglich auf die Steuereinnahmen der Gemeinden zu konzentrieren, ebenso nachvollziehbar, wie die der relativ steuerschwachen Länder, eine andere Umlagegrundlage zu wählen.

#### 5.2.1.2. Relation von Steuerkraft und Bedarf

Die in Kapitel 4.3.2 beschriebenen Wirkungen von Finanzkraft und Finanzbedarf auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen beeinflussen die Abundanz einer Gemein-

---

<sup>31</sup> Allerdings besteht bei einem hohen Umlageaufkommen auch immer die Gefahr, dass die Länder die fiskalische Funktion der Umlage für sich selbst nutzen. Siehe dazu Kapitel 5.3.1.

<sup>32</sup> Vgl. Lenk, Rudolph (2004), S. 11 [104].

<sup>33</sup> Eine umfassende Analyse der Ausgleichswirkung solcher Umlagen findet sich in 5.3.1.

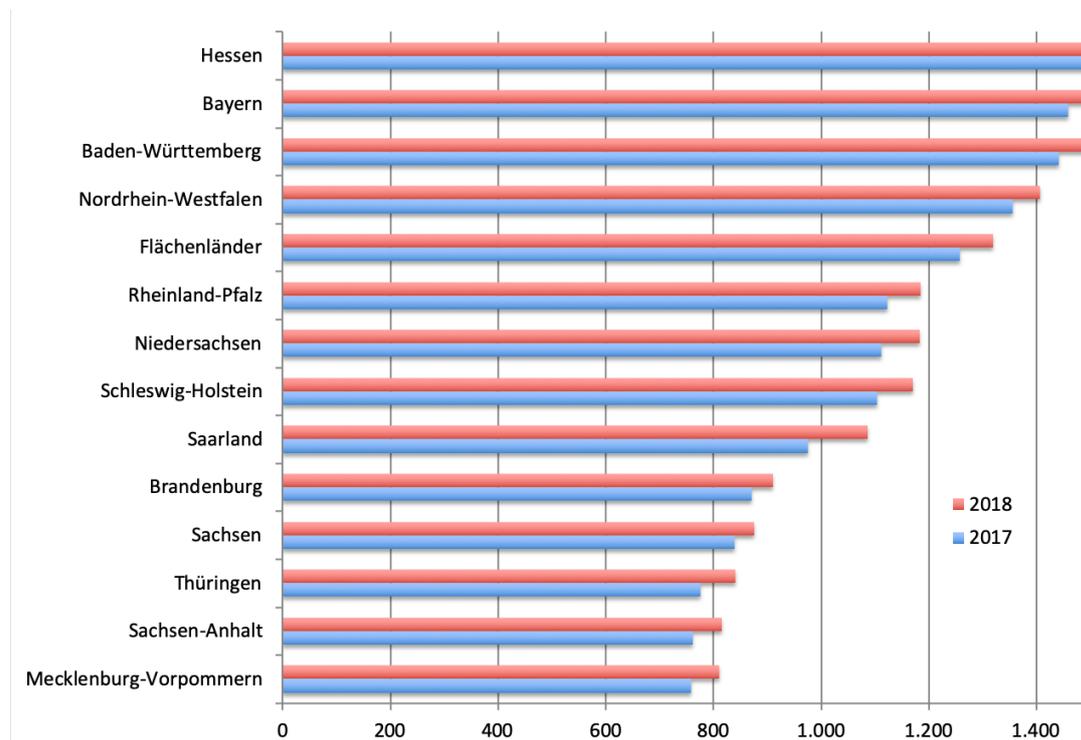


Abbildung 5.2.: Steuereinnahmen der Gemeinden in Euro je Einwohner 2017 und 2018.

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung, Daten: Statistisches Bundesamt (2015) [181], [191], Bevölkerungsstand in GENESIS-Online (2016) [187].

de in gegensätzlicher Richtung. Gleich ist dagegen der Grundsatz, dass nur das Verhältnis der beiden Größen Aussagen über Zuweisungsberechtigungen oder Zahlungsverpflichtungen zulässt.

Eine Erhöhung der Steuerkraft, induziert durch Anstieg der eigenen Steuereinnahmen oder Anhebung der Nivellierungssätze, lässt bei unveränderter Schlüsselmasse über einen steigenden Grundbetrag auch den gemessenen Finanzbedarf der Gemeinden ansteigen. Dadurch bleibt die insgesamt durch Schlüsselzuweisungen zu füllende „Lücke“ im Finanzausgleich erhalten. Verändert sich dadurch die individuelle Finanzkraft-Finanzbedarf-Relation der Gemeinden, kann es zu Umverteilungswirkungen auf der kommunalen Ebene kommen. Eine bisher knapp umlagepflichtige Gemeinde kann ihren Abundanzstatus verlieren und zum Zuweisungsempfänger werden. Umgekehrt verhält es sich bei einem Rückgang der Steuerkraft.

Über einen sinkenden Grundbetrag konzentrieren sich die Zuweisungen auf diejenigen Gemeinden mit einem besonders ungünstigen Verhältnis von Steuerkraft und Finanzbedarf. Die Anzahl der abundanten Gemeinden kann in diesem Fall ansteigen.

Während ein Anstieg der Einnahmen isoliert betrachtet die Bemessungsgrundlage erhöht, besteht zwischen Bedarf und Abundanz grundsätzlich kein negativer Zusammenhang. Der Finanzbedarf ergibt sich aus dem Gesamtansatz, das ausschlaggebende Kriterium ist dabei die Einwohnerzahl. Modifiziert wird dieser Zusammenhang durch eine Einwohnerveredelung oder Nebenansätze, die auch auf der Einwohnerzahl beruhen. Steigt der Bedarf aller Gemeinden relativ gleich an, wird dies im Gesamtsystem über einen sinkenden Grundbetrag kompensiert, und an der Verteilung der Schlüsselzuweisungen oder der Anzahl an abundanten Gemeinden ändert sich nichts.

Wächst der Bedarf gemessen an der Einwohnerzahl jedoch ungleichmäßig, dann ergeben sich ebenfalls horizontale Verteilungseffekte innerhalb der Gemeindeebene. Gemeinden deren Bedarf nur unterdurchschnittlich ansteigt, können ihre Zuweisungsberechtigung verlieren und zu Umlageschuldern werden. Umgekehrt profitieren bei einem Absinken des Finanzbedarfs über den steigenden Grundbetrag auch Gemeinden, deren Bedarfsrückgang relativ gering ausfällt. Waren sie bisher knapp umlagepflichtig, kann es sein, dass sie nun Zuweisungen erhalten und ihren Abundanzstatus verlieren.

Mit der Einbeziehung von Bedarfselementen führt eine Abundanzumlage nicht nur konsequent die Systematik des kommunalen Finanzausgleichs fort, sondern berücksichtigt implizit auch distributive Aspekte bei der Umlageerhebung. Da in diesem Fall die individuelle Situation der Gemeinden, ausgedrückt im Verhältnis von Finanzkraft und Finanzbedarf, ausschlaggebend für die Höhe der Umlage ist, werden horizontale interkommunale Umverteilungseffekte verstärkt.

### **5.2.1.3. Bemessungszeitraum**

Neben Unterschieden bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage für die Abundanz bestehen unter den Ländern auch Differenzen im Bemessungszeitraum der Umlagegrundlagen.

In der Regel basiert der kommunale Finanzausgleich auf Steuerdaten des Vorjahres oder des vorangegangenen Jahres. Dies erscheint sinnvoll, da der kommunale Finanzausgleich auf diese Weise zeitnah auf Veränderungen in den Bemessungsgrundlagen reagiert und damit Einnahmeschwankungen außerhalb des Finanzausgleichs für die Kommunen im Sinne einer Stabilisierungsfunktion zeitnah auffangen kann. In der Mehrzahl der Länder sehen die Finanzausgleichsgesetze vor, dass sich das Kriterium der Abundanz auf denselben Zeitraum wie die Schlüsselzuweisungen bezieht. Eine Ausnahme bilden Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Dort wird auch die fiskalische Situation in die Abundanzermittlung miteinbezogen, die mehr als ein Jahr zurückliegt.<sup>34</sup>

Neben den allgemeinen Folgen für die Haushaltsplanung der Kommunen ergeben sich durch die Ausweitung des Bemessungszeitraums auch Effekte hinsichtlich der Wirksamkeit der Umlage. Reicht es nicht aus, dass eine Gemeinde im aktuellen Finanzausgleichsjahr abundant ist, sondern muss die Steuerkraft in mehreren aufeinanderfolgenden Jahren den Bedarf übersteigen, verringert sich die Wahrscheinlichkeit, umlagepflichtig zu werden. Dementsprechend reduzieren sich auch die möglichen Ausgleichseffekte der Umlage, da relativ weniger zusätzliche Mittel an finanzschwache Kommunen verteilt werden können, um die bestehenden Finanzkraftdisparitäten abzubauen.

### 5.2.2. Umlagetarif

Neben der Abundanzmessung ist der Umlagesatz der zweite Faktor, der die Wirkung der Umlage maßgeblich beeinflusst. Auch hierzu finden sich in den Landesgesetzen unterschiedliche Regelungen. Grundsätzlich lassen sich dabei zwei Typen unterscheiden: proportionale und mehrstufige Umlagesätze. Daneben existieren in einigen Ländern noch Mischformen oder Umlagesätze mit Obergrenze. Eine Beschränkung auf die Länder, die als Bezugsgröße die überschüssige Steuerkraft wählen, ergibt hinsichtlich der Höhe des Umlagesatzes folgendes Bild: 2018 liegen die Umlagesätze zwischen 10,3 Prozent in Nordrhein-Westfalen und 40 Prozent in Schleswig-Holstein. In der Regel werden die Umlagesätze zwischen 20 und 30

---

<sup>34</sup> Im Kapitel 5.3 werden diese beiden Sonderfälle detailliert erörtert.

Prozent festgelegt.<sup>35</sup>

Ein reiner Vergleich der Umlagehöhen ist vor dem Hintergrund der von Land zu Land unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen allerdings nur bedingt aussagekräftig. Für eine vollständige Wirkungsanalyse eines Umlagesatzes reicht eine solche isolierte Betrachtung nicht aus. Vielmehr muss der Umlagesatz immer in Verbindung mit der Ausgleichsquote des Schlüsselzuweisungssystems betrachtet werden, um ein aussagekräftiges Urteil zu fällen. Im Folgenden liegt der Schwerpunkt zunächst auf den unterschiedlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten. Anschließend wird anhand von Länderbeispielen der grundsätzlichen Einfluss des Umlagetarifs auf die Umlageerhebung und das Umlageaufkommen exemplarisch aufgezeigt wird.

### 5.2.2.1. Proportionaler und indirekt progressiver Umlagetarif

Die Finanzverfassungen von Niedersachsen und Schleswig-Holstein sehen eine „direkte“ Abundanz vor, die mit Hilfe eines proportionalen Umlagesatzes abgeschöpft wird.<sup>36</sup> Für jede Höhe der Abundanz gilt damit ein einheitlicher Umlagesatz  $u_i$ , so dass der Umlagebetrag und die Abundanz als Bemessungsgrundlage in diesem Fall proportional ansteigen. Die Steuerkraft, die den Finanzbedarf übersteigt wird, wie Gleichung 5.6 zeigt, unmittelbar anteilig abgeschöpft.

$$U_i^{FA} = \begin{cases} u^{FA} \cdot UG_i^{FA} & \text{für } SMZ_i > BMZ_i \\ 0 & \text{für } SMZ_i \leq BMZ_i \end{cases} \quad (5.6)$$

Demgegenüber steht eine „indirekte“ Abundanz, die aktuell in den Finanzausgleichsgesetzen von Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen gilt.<sup>37</sup> Diese Länder verwenden auch einen proportionalen Tarif, allerdings wird die

<sup>35</sup> MIK NRW (2014), S. 2 [120], § 25a SächsFAG, § 21 FAG-SH. In Nordrhein-Westfalen wird anders als in den anderen Ländern der Umlagesatz jährlich neu im Gemeindefinanzierungsgesetz festgelegt und ergibt sich aus einem vorher bestimmten Umlageaufkommen. Eine tiefergehende Analyse folgt in Abschnitt 5.3.3.

<sup>36</sup> § 16 NFAG, § 2 Abs. 4 Stärkungspaktgesetz, § 12 Abs. 3 S. 1 FAG-ST. Auch in Schleswig-Holstein gilt die direkte Abundanzabschöpfung, allerdings handelt es sich bei dem Umlagetarif um einen mehrstufigen Umlagetarif, der in Abschnitt 5.2.2.2 diskutiert wird. § 21 Abs. 1 S. 1 FAG-SH.

<sup>37</sup> § 17a Abs. 1 S. 1 BbgFAG,  
§ 8 Abs. 1 FAG M-V,  
§ 29 Abs. 1 ThürFAG. Eine Analyse der Umlage in Thüringen erfolgt in Kapitel 5.2.4.

überschüssige Steuerkraft erst abgeschöpft, wenn die Finanzkraft-Finanzbedarf-Relation einen bestimmten Wert überschreitet. Bezogen auf den Umlagesatz drückt sich diese Form von Abundanz in einem Freibetrag  $FB$  aus, der, wie Gleichung 5.7 darstellt, vor der Umlageerhebung von der Bemessungsgrundlage abgezogen wird:

$$U_i^{FA} = \begin{cases} u_i^{FA} \cdot (UG_i^{FA} - FB) & \text{für } UG_i^{FA} > FB \\ 0 & \text{für } UG_i^{FA} \leq FB \end{cases} \quad (5.7)$$

In Kombination mit dem proportionalen Umlagesatz ergibt sich ein indirekt progressiver Tarif. Die Wirkung des Freibetrags zeigt Abbildung 5.3.

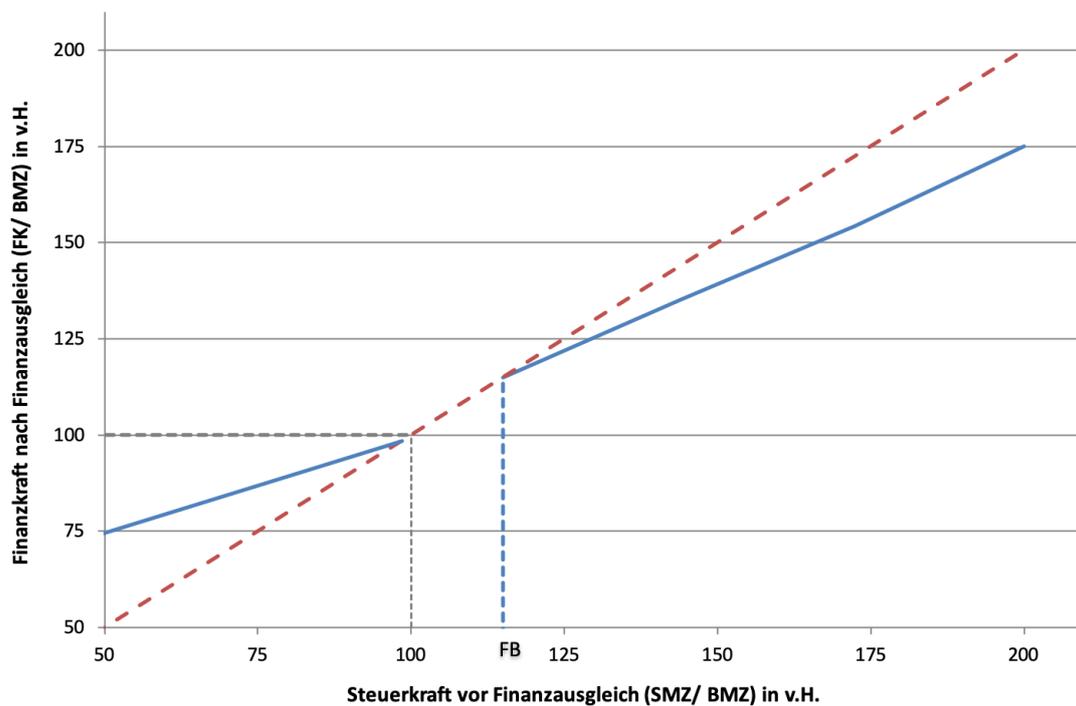


Abbildung 5.3.: Ausgleichswirkung der Abundanzumlage mit indirekt progressivem Tarif

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Scherf (2003), S. 21 [162] und Homburg (2010), S. 64 [70].

Ab der 100-Prozent-Grenze bis zum Freibetrag  $FB$  zahlen abundante Gemeinden keine Umlage, der Umlagesatz liegt bei Null. Ab dem Überschreiten unterlie-

gen die Gemeinden mit der den Freibetrag  $FB$  überschießenden Steuerkraft der Umlagepflicht, die proportional wächst. Da die durchschnittliche Abschöpfung mit der Bemessungsgrundlage steigt, ergibt sich eine indirekte Progression. Weil den abundanten Gemeinden ein Teil der überschüssigen Steuerkraft verbleibt, fallen die negativen Anreizeffekte hinsichtlich der Pflege der Steuerquellen im Vergleich zur „direkten“ Abundanz geringer aus.

Bei gleichem Umlagesatz ist die Belastung bei dieser Variante für die steuerstarken Gemeinden relativ geringer. Im Ergebnis tritt das distributive Ziel der Umlage in den Hintergrund, da aufgrund des relativ geringeren Umlageaufkommens auch die positiven Nivellierungswirkungen abgeschwächt werden und die finanzschwachen Gemeinden weniger von der Umlage profitieren. Vor diesem Hintergrund ist es fraglich, warum gerade Länder mit besonders finanzschwachen Kommunen, die von den stärkeren distributiven Effekten einer direkten Abundanzumlage profitieren würden, den abundanten Gemeinden einen Freibetrag gewähren.

Beispielsweise ist Mecklenburg-Vorpommern das Land mit den geringsten kommunalen Pro-Kopf-Steuerereinnahmen unter den Flächenländern (Abbildung 5.2). Abbildung 5.4 zeigt die Verteilung der Steuerkraft in Mecklenburg-Vorpommern auf die Kommunen im Jahr 2017, die Grundlage für den Finanzausgleich im Jahr 2019 ist. Bei fast drei Vierteln der Gemeinden liegt die Steuerkraft pro Einwohner unter 700 Euro und damit deutlich unter den durchschnittlichen Pro-Kopf-Steuerereinnahmen der Kommunen der Flächenländer von 1.258 Euro. Da das Land sich für einen proportionalen Umlagetarif mit Freibetrag (indirekte Abundanz) entschieden hat, werden 2019 lediglich rund zwei Drittel der abundanten Gemeinden zur Umlagezahlung verpflichtet.

Bei einer Abschöpfung der Steuerkraft, die die Ausgangsmesszahl um mehr als 15 Prozent übersteigt, und einem Umlagesatz in Höhe von 30 Prozent ergibt sich im Kommunalen Finanzausgleich 2019 ein Aufkommen von 13,7 Mio. Euro. Damit trägt die Umlage mit nur 0,68 Prozent zur Finanzausgleichsmasse bei und eignet sich kaum zur Reduktion von Finanzkraftdisparitäten.<sup>38</sup>

Um ein nennenswertes Aufkommen aus der Umlageerhebung zu erzielen, er-

---

<sup>38</sup> Eigene Berechnung in Anlehnung an das Statistische Landesamt Mecklenburg-Vorpommern (2019) [177].

In Mecklenburg-Vorpommern wird nur ein Teil des Umlageaufkommens in die Finanzausgleichsmasse überführt. Mehr zu dieser Thematik findet sich in Abschnitt 5.2.4.

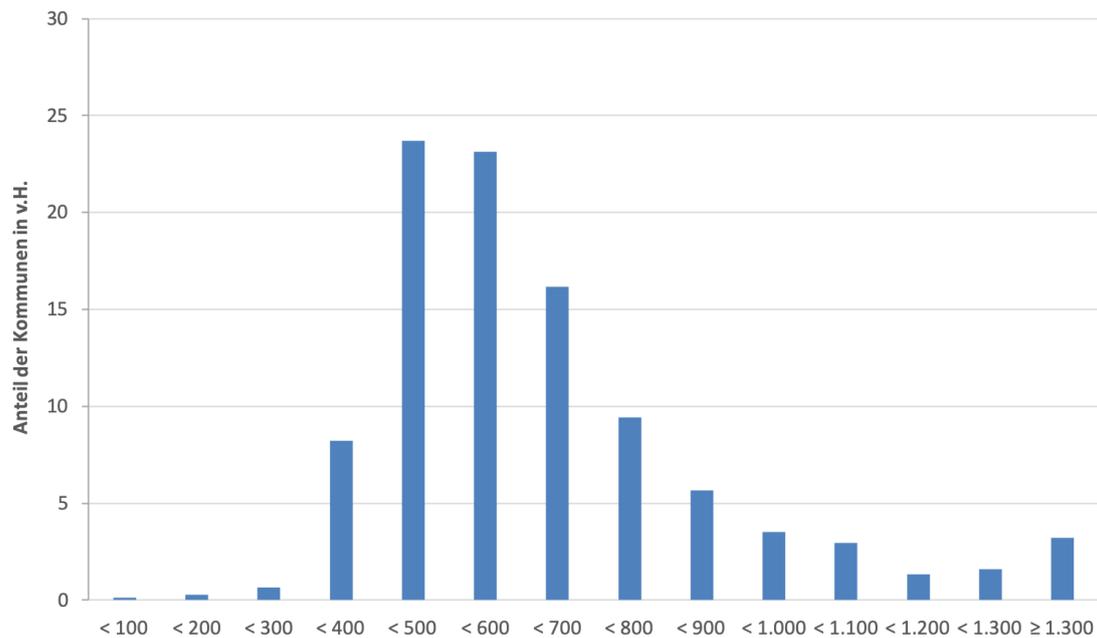


Abbildung 5.4.: Verteilung der kommunalen Steuerkraft/ Einwohner in Euro, Mecklenburg-Vorpommern 2017

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung, Daten: Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern (2018) [178].

scheint es angebracht, die überschießende Steuerkraft vollständig abzuschöpfen. Von einer Erweiterung auf die direkte Abundanzabschöpfung wären zwar 19 weitere Gemeinden betroffen, das Umlageaufkommen würde bei gleichem Tarif jedoch nur um 3,4 Mio. Euro auf 17,1 Mio. Euro ansteigen. Der Anteil an der Finanzausgleichsmasse erhöht sich somit um rund 0,2 Prozentpunkte auf 0,85 Prozent.<sup>39</sup>

Abbildung 5.5 vergleicht die Verteilung des Umlageaufkommens nach geltendem Recht, indirekte Abundanz mit Gewährung eines Freibetrags und direkte Abundanz. Wie die blauen Balken veranschaulichen, kommen im kommunalen Finanzausgleich 2019 mit der Gewährung eines Freibetrags die steuerstärksten 20 Prozent der Gemeinden für rund 65 Prozent des Umlageaufkommens auf. Eine Ausweitung

<sup>39</sup> Eigene Berechnungen, Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2019) [178], IM-MV (2016), S. 3 [123].

Laut Finanzausgleichsgesetz geht das Umlageaufkommen erst im Folgejahr in die Finanzausgleichsmasse ein.

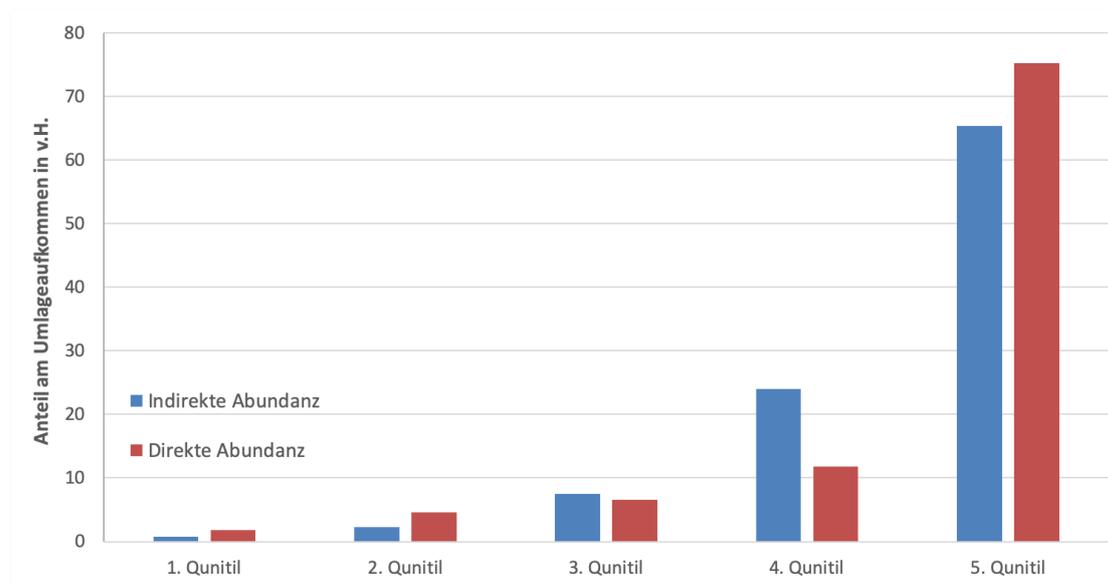


Abbildung 5.5.: Verteilung des Umlageaufkommens in Mecklenburg-Vorpommern 2019

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung, Daten: Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern (2018) [178].

auf eine direkte Abundanz, dargestellt durch die roten Balken, verbreitert zwar die Bemessungsgrundlage, jedoch ist die Umlagekraft der zusätzlichen abgeschöpften Umlagezahler zu gering, um etwas an dieser Verteilung zu ändern. Der Anteil der steuerstärksten 20 Prozent der Gemeinden am Aufkommen steigt lediglich auf rund 75 Prozent an. Dass eine Abschaffung des Freibetrags nur ein geringes zusätzliches Aufkommen generieren kann und sich dadurch entsprechend vernachlässigbare Effekte auf die horizontale Verteilung ergeben, geht folglich auf die Verteilung der Steuerkraft zurück.

Ein vergleichbares Bild zeigt sich auch in Brandenburg, dass bei demselben Grenzwert von 115 Prozent abschöpft, allerdings die abundanten Gemeinden mit einem geringeren Umlagesatz von 25 Prozent belastet. Eine Ausweitung der Umlage auf die gesamte überschüssige Steuerkraft betrifft im Finanzausgleich 2018 lediglich zwei zusätzliche Gemeinden. Insgesamt wären 15 der 417 Gemeinden von der direkten Abundanzumlage betroffen, und das Aufkommen würde sich von 52,1 Mio. Euro auf 55,3 Mio. Euro erhöhen. Gemessen an der Gesamtschlüsselmasse

würde dies einem Anteil von 1,5 Prozent entsprechen, so dass sich auch in Brandenburg ein relativ geringer Zuwachs ergäbe, der die Ausgleichseffekte der Umlage nur bedingt verstärken könnte.<sup>40</sup>

Insgesamt kann ein Tarif ohne Freibetrag über ein höheres erzielbares Umlageaufkommen den distributiven Charakter der Abundanzumlage betonen. Im Fall von Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg würden sich jedoch nur sehr geringe Einnahmeerhöhungen für die Länder bzw. vernachlässigbare Erhöhungen der Schlüsselmasse ergeben, da der Anteil des Umlageaufkommens an der gesamten Schlüsselmasse jeweils verschwindend gering ist. Aufgrund des geringen Aufkommens können sich auch nur bedingt horizontale Ausgleichseffekte entfalten.

Vielmehr scheinen in diesen strukturschwachen Regionen vor allem die allokativen Ziele des Finanzausgleichs im Vordergrund zu stehen, um sich die wenigen steuerstarken Gemeinden zu erhalten und weitere Unternehmensabwanderungen zu verhindern.<sup>41</sup> Dennoch kann die Umlage in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern als gerecht gelten. Denn auch wenn nur wenige Kommunen von ihr betroffen sind, werden im Vergleich zu einem System ohne Abundanzabschöpfung die Ausgleichseffekte des Finanzausgleichs gestärkt.

In allen Ländern, die einen proportionalen Umlagesatz nutzen, verhält sich dieser allerdings nicht symmetrisch zum Ausgleichstarif. Stattdessen liegt die Abschöpfungsquote unter der Zuweisungsquote bei den Schlüsselzuweisungen. Über den gesamten Tarifverlauf ergeben sich daher regressive Wirkungen.

In Abbildung 5.6 lässt sich dies daran erkennen, dass die blaue Linie des Umlagetarifs rechts von der 100-Prozent-Marke zwischen der 45°-Linie und der gestrichelten blauen Linie verläuft. Letztere bildet einen durchgängig linearen Tarif ab. Dadurch entsteht de facto ein Tarif mit zwei Proportionalzonen. Bei einem Steuerkraftzuwachs in absolut gleicher Höhe verlieren steuerschwache Gemeinden in der ersten Zone links von der 100-Prozent-Marke deutlich stärker an Zuweisungen als

<sup>40</sup> Eigene Berechnungen in Anlehnung an Ministerium der Finanzen Brandenburg (2019) [112].

<sup>41</sup> Obwohl sich die beiden Länder mittlerweile von der Wirtschaftskrise erholt haben, sind sie im Vergleich zum Bundesdurchschnitt immer noch als strukturschwach zu bezeichnen. So leiden beide Länder unter einer Überalterung der Bevölkerung, einer geringen Arbeitsproduktivität, schwachem Wirtschaftswachstum und einem hohen Auspendlerüberschuss, d.h. der Anteil der Sozialversicherungsbeschäftigten übersteigt den Anteil der Erwerbstätigen. (Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2015), S. 10 ff.[177], Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2015), S. 35 [89], Destatis (2015), S. 34 ff.[173]).

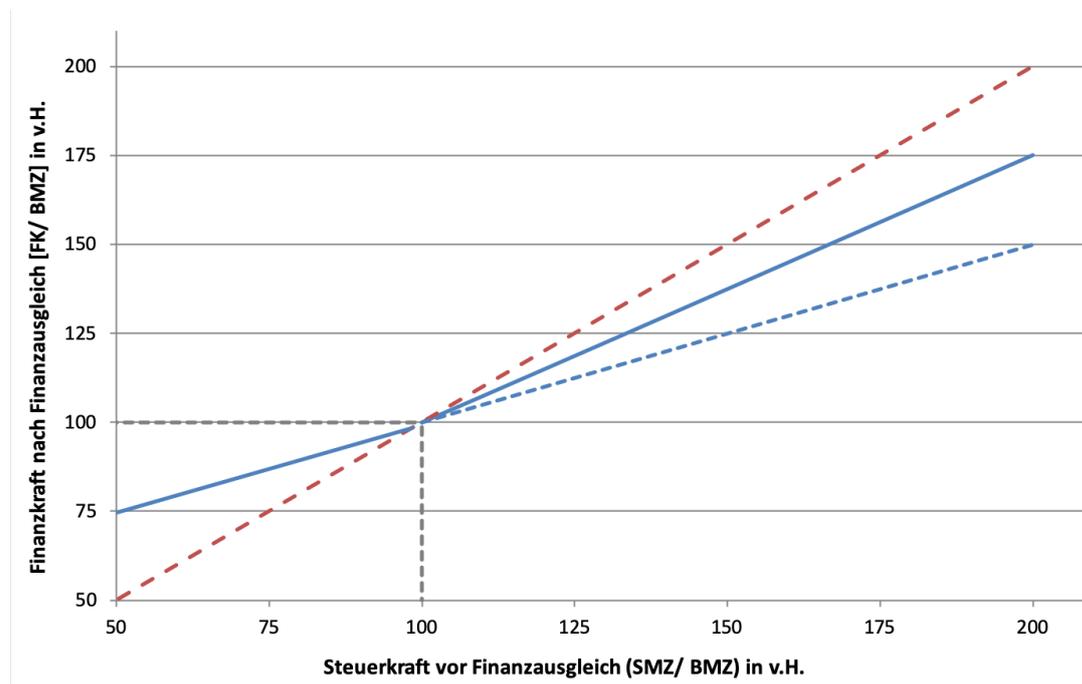


Abbildung 5.6.: Ausgleichswirkung der Abundanzumlage mit regressivem Tarif  
 Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Scherf (2015), S. 21 [156].

abundante Gemeinden über die Umlage in der zweiten Zone abgeschöpft werden.

Indem die Länder auf eine einheitliche Nivellierung zugunsten der steuerstarken Gemeinden verzichten, werden die Steuerkraftunterschiede im oberen Finanzkraftbereich abgemildert, bleiben aber prinzipiell bestehen.<sup>42</sup> Es herrschen immer noch asymmetrische horizontale Verteilungswirkungen, da die steuerstarken Gemeinden nur begrenzt in den Finanzausgleich einbezogen und dadurch geschont werden. Soll sich die Abundanzumlage also systematisch in den Finanzausgleich eingliedern und sollen ungleiche Belastungen möglichst vermieden werden, ist von einem asymmetrischen Tarif abzusehen. Insgesamt stellt jedoch ein Finanzausgleich, der finanzstarke Kommunen mit einer Abundanzumlage weniger stark abschöpft als er finanzschwache mit Schlüsselzuweisungen unterstützt, im Vergleich zu einem System ohne Abundanzumlage immer noch eine Verbesserung dar.

<sup>42</sup> Vgl. Scherf (2015), S. 10 [156].

### 5.2.2.2. Mehrstufiger Umlagetarif

Während eine Hälfte der Länder einen proportionalen Tarif wählt, legen die anderen Länder einen mehrstufigen Umlagetarif fest, der sich aus verschiedenen Zonen zusammensetzt. In Sachsen steigt der Umlagesatz mit der Erhebungsdauer der Umlage, dagegen ist in den restlichen Ländern die zunehmende Bemessungsgrundlage ausschlaggebend für den stufenweisen Anstieg des Tarifs. Allen Ländern ist gemein, dass selbst der maximale Umlagesatz unter der Ausgleichsquote für die Schlüsselzuweisungen liegt. Zugleich finden sich in den Landesverfassungen deutliche Unterschiede hinsichtlich des konkreten Tarifverlaufs.<sup>43</sup>

Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein wählen je einen Umlagetarif mit einem innerhalb der Stufen konstanten Grenzumlagesatz, der über den gesamten Tarifverlauf ansteigt. Gleichung 5.8 zeigt einen solchen mehrstufigen Tarif an einem Beispiel mit drei Stufen. Ab Überschreiten der Abundanzgrenze gilt in der ersten Stufe ein Umlagesatz von 15 Prozent. Übersteigt die Steuerkraft das 1,5-fache der Bedarfsmesszahl, gilt in der zweiten Stufe ein Umlagesatz von 25 Prozent. Ab einem Steuerkraft-Finanzbedarf-Verhältnis von 2 ist der Umlagesatz in der dritten Stufe auf 35 Prozent fixiert.

$$u_i^{FA} = \begin{cases} 0,15 & \text{für } 1 < SMZ_i/BMZ_i \leq 1,5, \\ 0,25 & \text{für } 1,5 < SMZ_i/BMZ_i \leq 2 \\ 0,35 & \text{für } SMZ_i/BMZ_i \geq 2 \end{cases} \quad (5.8)$$

Aufgrund des über die Stufen hinweg steigenden Grenzumlagesatzes nimmt auch der Durchschnittsumlagesatz zu, und so ergibt sich über den Tarifverlauf eine direkt progressive Abschöpfung. Innerhalb der Stufen liegt eine indirekte Progression vor, da der Durchschnittsumlagesatz dort bei einem konstanten Grenzumlagesatz

<sup>43</sup> § 17a Abs. 1 BbgFAG, §§ 22, 28, 34 HFAG, § 8 Abs. 2 FAG M-V, § 3 Abs. 1 i.V.m. § 23 LFAG, § 25a SächsFAG, § 21 Abs. 1 S. 2 FAG-SH. Nach der Einführung 2009 galt in Mecklenburg-Vorpommern bis 2011 ein mit der Zeit ansteigender Umlagesatz, der den Gemeinden zur Eingewöhnung dienen sollte, so dass sie in dieser Übergangsphase Zeit hatten, sich auf die Erhöhung einzustellen. (Landtag MV (2009), Drucksache 5/2685 vom 05.07.2009, Aufhebung ab 2012, (2011) Drucksache 5/4240 vom 22.03.2011.)

ebenfalls anwächst.<sup>44</sup>

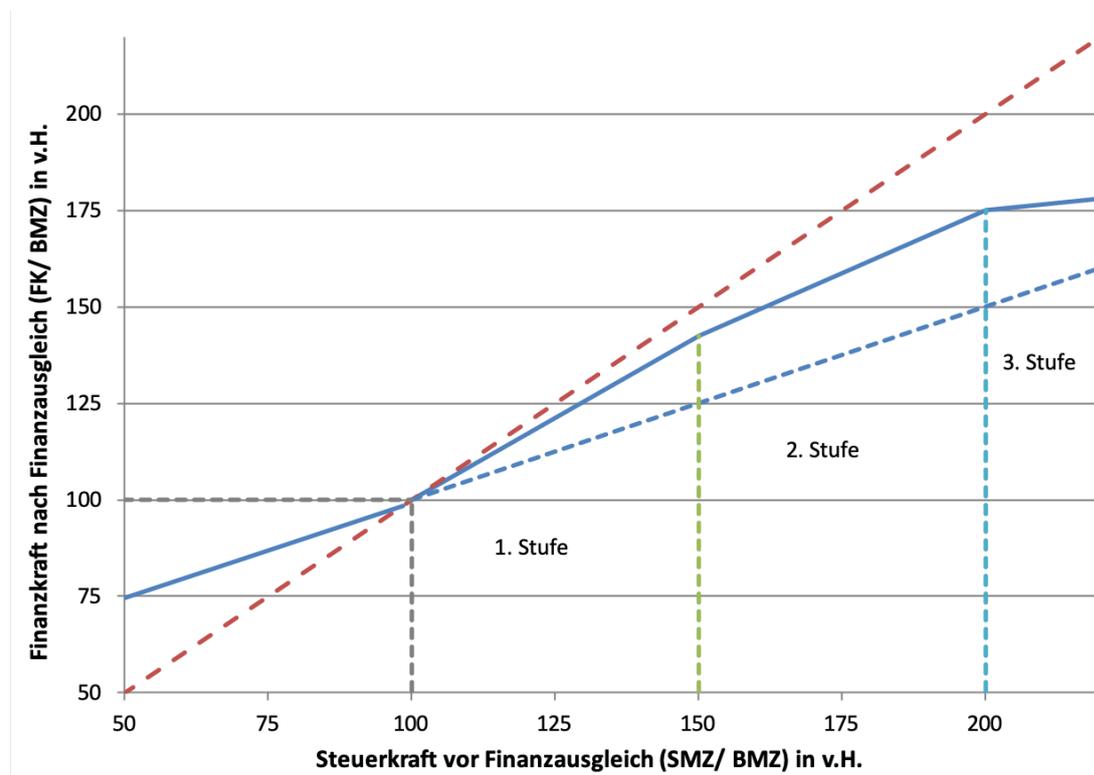


Abbildung 5.7.: Gleichgewichtswirkung der Abundanzumlage mit Stufentarif

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Scherf (2015), S. 21 [156].

Dies entspricht einem Stufengrenzsatztarif, der in Abbildung 5.7 beispielhaft illustriert ist. Der abgebildete Umlagetarif weist drei Stufen auf. Beim Wechsel von einer Stufe zur nächsthöheren ergibt sich ein „Knick“ im Tarif, der die Finanzkraftreihenfolge vor und nach der Umlageerhebung allerdings nicht ändert. Eine Übernivellierung ist somit ausgeschlossen.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Vgl. Scherf (2011), S. 185 [155].

<sup>45</sup> Eine Voraussetzung ist darüber hinaus, dass die Grenzumlagesätze unter 100 Prozent liegen. Ein Stufendurchschnittssatztarif wirkt zwar ebenfalls progressiv, allerdings treten aufgrund eines innerhalb der Stufen konstanten Durchschnittsumlagesatzes Sprungstellen im Tarif auf, so dass es bei einem Stufenwechsel zu einer Übernivellierung kommen kann. Negative Anreize für die Gemeinden, die kein zusätzliches Steueraufkommen generieren, um nicht in die nächsthöhere Stufe zu rutschen, sind die Folgen einer solchen Tarifgestaltung. Vgl. Homburg (2010), S. 76 f.[70].

Thüringen wendet seit 2017 statt einem indirekt progressiven Tarif ebenfalls einen mehrstufigen Tarif an, der zusätzlich einen Freibetrag enthält.<sup>46</sup> Eine Kommune wird umlagepflichtig, sobald die Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl um 15 Prozent überschreitet. Von dort an steigt der Umlagetarif in zwei Stufen mit der Bemessungsumlage Abundanz an. Eine weitere Besonderheit ist der innerhalb der ersten Stufe steigende Grenzumlagesatz. In der Eingangsstufe beträgt der Umlagesatz 20 Prozent und steigt linear an, bis die Steuerkraft die 1,15 fache Bedarfsmesszahl übersteigt. Von dort an liegt der „Spitzenumlagesatz“ konstant bei 40 Prozent.

Im Thüringer Finanzausgleichsgesetz wird der Umlagesatz in § 29 ThürFAG wie folgt dargestellt:

1. Stufe:

$$0,2UG + 0,1UG^2/BMZ \quad (5.9)$$

2. Stufe:

$$0,4UG - 0,1BMZ \quad (5.10)$$

Diese Darstellung erscheint recht komplex, lässt sich allerdings durch Einsetzen wie folgt umstellen. Der Umlagesatz beträgt damit

$$u_i^{FA} = \begin{cases} 0, & \text{für } BMZ_i > SMZ_i \leq 1,15BMZ \\ 0,2SMZ_i/BMZ_i - 0,03, & \text{für } 1,15BMZ > SMZ_i \leq 2,25BMZ_i \\ 0,4, & \text{für } SMZ_i < 2,25BMZ_i \end{cases} \quad (5.11)$$

Hinter einem mit der Bemessungsgrundlage steigenden Umlagesatz steht die Intention, besonders finanzstarke Einheiten grundsätzlich stärker zur Finanzierung öffentlicher Leistungen heranzuziehen. Dieses Vorgehen soll das aus der Individualbesteuerung bekannte Leistungsfähigkeitsprinzip in die Prinzipien der Umlageerhebung miteinbeziehen.<sup>47</sup> In vielen Ländern wird das Prinzip auch bei den Schlüsselzuweisungen berücksichtigt, indem die besonders finanzschwachen Kom-

<sup>46</sup> Siehe dazu auch Steinbeis Forschungszentrum (2017), S. 117 ff.[202].

<sup>47</sup> Vgl. Hesse (2014), S. 2 [62].

munen über eine Mindestfinanzkraftgarantie relativ stärker unterstützt werden.<sup>48</sup> In diesem Fall ergibt sich analog zur Umlage ein mehrstufiger Zuweisungstarif.<sup>49</sup>

Das Land Sachsen legt in seiner Finanzverfassung ebenfalls einen Stufentarif mit steigenden Umlagesätzen fest. Bemessungsgrundlage ist das Vorliegen von Abundanz im klassischen Sinne. Das Kriterium für den Anstieg des Umlagesatzes ist allerdings nicht der Anstieg der Bemessungsgrundlage, sondern die Dauer der Erhebung. So liegt der Umlagesatz im ersten Jahr der Abundanz bei 30 Prozent, im darauffolgenden Jahr bei 40 Prozent und steigt ab dem dritten Jahr Abundanz in Folge auf 50 Prozent an. Seit 2017 sind die zweite und dritte Stufe von 40 auf 35 Prozent bzw. von 50 auf 40 Prozent abgesenkt worden.<sup>footnote</sup> Vgl. Änderung des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes vom 15.12.2016 (SächsGVBl. S. 639). Aus dieser Konstruktion können sich im Vergleich zu einem proportionalen Umlagesatz über ein mit den Jahren steigendes Umlageaufkommen durchaus positive fiskalische Effekte für das Land ergeben. Allerdings verstößt diese Art der Umlagesatz-Staffelung gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip, da auch bei einem gleichbleibenden Verhältnis von Steuerkraft und Bedarfsmesszahl die Abschöpfung im Folgejahr steigt. Es ist sogar möglich, dass eine Gemeinde trotz eines Rückgangs der Bemessungsgrundlage im Folgejahr einen höheren Umlagesatz zahlen muss, wenn die Höhe der Abundanz marginal sinkt, diese aber weiterhin in der derselben Stufe liegt.

Faktisch ergibt sich eine Tendenz zur Abschöpfung in Höhe von 50 Prozent wie Abbildung 5.8 zeigt. Der Großteil der abundanten Gemeinden unterliegt nach einer einmaligen Überschreitung der Abundanzschwelle dauerhaft der vollen Umlage. Bei 33 der 71 zwischen 2009 und 2017 abundanten Gemeinden liegt die Abundanz nur temporär vor. In den acht Jahren nach der Einführung hat die Anzahl der Gemeinden mit dem höchsten Umlagesatz von 50 Prozent kontinuierlich zugenommen. In diesem Sinne haben sich auch die Anteile der Gemeinden mit einem Umlagesatz von 30 Prozent und 40 Prozent entwickelt, abhängig davon, wie viele Gemeinden

---

<sup>48</sup> Lenk (2012b), S. 78 [103].

<sup>49</sup> Eine Mindestfinanzkraftgarantie kann zum einen über eine Vorabzuweisung erfolgen, die die Steuerkraft einer Gemeinde vor dem Vergleich mit dem Bedarf auf eine bestimmte Mindesthöhe aufstockt. Zum anderen können in einem nachgelagerten System die Schlüsselzuweisungen für finanzschwache Gemeinden so aufgestockt werden, dass ein bestimmter Prozentsatz der Bedarfsmesszahl erreicht wird. Vgl. Lenk (2013), S. 81 ff.[101].

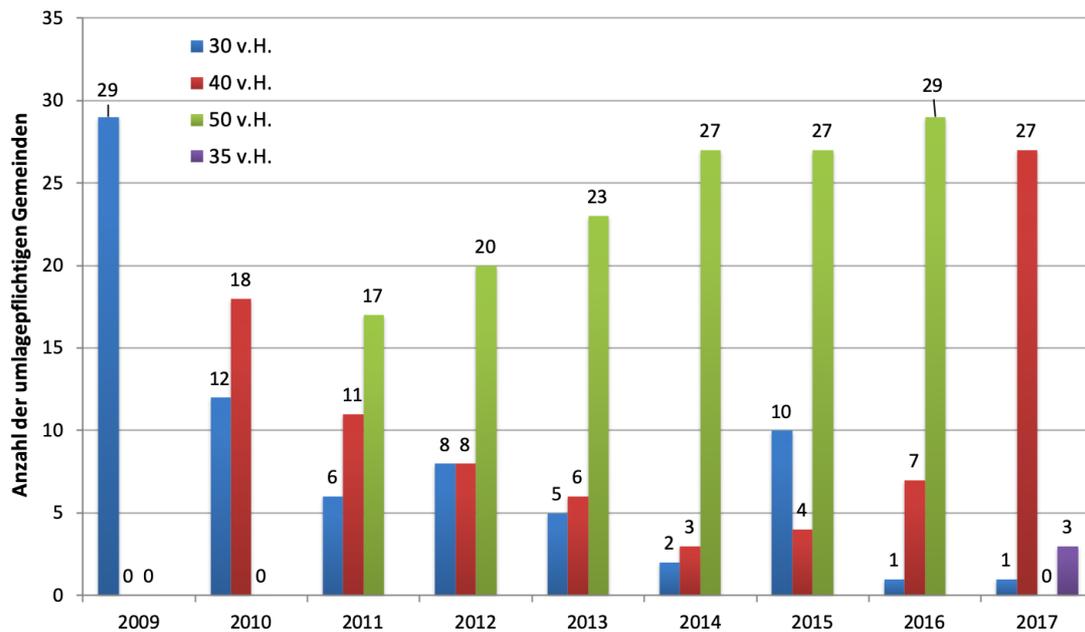


Abbildung 5.8.: Umlagepflichtige Gemeinden gestaffelt nach Umlagesatz, Sachsen 2009-2017

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung, Daten: Sächsischer Landtag (2009-2016), Drucksache 4/14435 vom 15.01.2009, 5/4575 vom 19.01.2011, 5/9990 vom 29.08.2012, 5/11178 vom 20.02.2013, 5/13529 vom 10.02.2014, 06/1619 vom 01.06.2015, 06/3774 vom 27.01.2016.

in die nächste Umlagestufe gewechselt sind. Insgesamt steigt die Anzahl der abundanten Gemeinden bis 2013 von 29 auf 36 Gemeinden an und nimmt nach einem kurzfristigen Rückgang anschließend weiter zu. Dagegen geht die Anzahl der Gemeinden, die die Abundanzschwelle erstmals überschreiten, mit einem Ausreißer im Jahr 2015 stetig zurück.

Aus dieser Entwicklung lässt sich jedoch kaum auf gezielte Maßnahmen der Gemeinden zur Umlagevermeidung schließen, die durch allokativen Fehlanreize ausgelöst wurden. Denn als Teil des Gesamtkonzepts Finanzausgleich wird der Abundanzstatus einer Gemeinde auch durch Veränderungen der Schlüsselmasse beeinflusst. Steigt diese an, wird der Anstieg über einen erhöhten Grundbetrag verteilt, so dass die Finanzbedarfe und die Schlüsselzuweisungen steigen. Eine bisher noch knapp abundante Gemeinde kann somit zum Schlüsselzuweisungsempfänger werden und die Anzahl der abundanten Gemeinden in einem Land zurückgehen. Eine

Verringerung der Schlüsselmasse bewirkt dementsprechend eine Zunahme an abundanten Gemeinden. Ein Blick auf den kommunalen Finanzausgleich in Sachsen unterstützt diese These. Seit Einführung der Umlage haben sich die Schlüsselmasse und die Anzahl der abundanten Gemeinden bis auf Ausnahmen in den Jahren 2011 und 2015 gegenläufig entwickelt.<sup>50</sup>

Die Staffelung des Umlagesatzes in Sachsen soll dazu dienen, die Abschöpfung der betroffenen Gemeinden bis zum Höchstsatz von mittlerweile 40 Prozent abzumildern.<sup>51</sup> Vor dem Hintergrund eines möglichst transparenten und einfach ausgestalteten Finanzausgleichs lässt sich diese zeitliche Progression allerdings kaum rechtfertigen. Darüber hinaus stellt die Staffelung der Umlagesätze nach der Erhebungsdauer einen Bruch in der Systematik des Finanzausgleichssystems dar, da bei den Schlüsselzuweisungen ein konstanter Ausgleichstarif verwendet wird.<sup>52</sup>

In allen Ländern, die einen Stufentarif nutzen, wächst der Umlagesatz jeweils bis zu einer bestimmten Grenze. Dabei legen Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, die einen dynamischen Umlagesatz verwenden, in den Finanzverfassungen explizit mit „maximal [...] 25 Prozent“ und „höchstens [...] 32 Prozent“ eine Obergrenze fest. Ziel ist es zum einen, die Grenzbelastung durch die Umlage selbst einzuschränken, um gerade für die steuerstarken Kommunen alloкатive Anreize aufrecht zu erhalten. Zum anderen spielt auch die kumulierte Belastung eine Rolle, die sich in Kombination mit anderen landestypischen Umlagen für die Gemeinden ergeben kann. Um nicht gegen das Übernivellierungsverbot zu verstoßen, begrenzen die Länder daher die Umlagewirkung und nehmen dafür eingeschränkte distributive Ausgleichswirkungen in Kauf. Der Sonderfall eines „gewogenen Umlagesatzes“ der sich an ein vorgeschriebenes Umlagevolumen anpasst und in Nordrhein-Westfalen Anwendung findet, wird in Kapitel 5.3.3 explizit analysiert.

---

<sup>50</sup> Vgl. Finanzministerium Sachsen (2008-2016) [172], Sächsischer Landtag (2009-2016), Drucksache 4/14435 vom 15.01.2009, 5/4575 vom 19.01.2011, 5/9990 vom 29.08.2012, 5/11178 vom 20.02.2013, 5/13529 vom 10.02.2014, 06/1619 vom 01.06.2015.

<sup>51</sup> Siehe dazu auch Sächsischer Landtag (2008), Plenarprotokoll 4/125 vom 10.12.2008, zur Drucksache 4/13937, S. 10446.

<sup>52</sup> § 9 SächsFAG.

### 5.2.3. Umlageschuldner

Neben der Definition von Abundanz und der Ausgestaltung des Umlagesatzes gibt es ein weiteres Merkmal, nach dem sich die geltenden Umlagen unterscheiden lassen. Abbildung 5.9 zeigt, welche Gebietskörperschaftstypen in den jeweiligen Ländern zur Umlagezahlung verpflichtet werden. Die engste Definition wird in Gruppe eins angewendet. Dort sind nur die abundanten kreisangehörigen Gemeinden zur Zahlung der Umlage verpflichtet. In der zweiten Gruppe zählen zusätzlich die kreisfreien Städte zu den Schuldnern, während in der dritten Ländergruppe alle Gebietskörperschaftstypen zur Umlagezahlung verpflichtet sind.

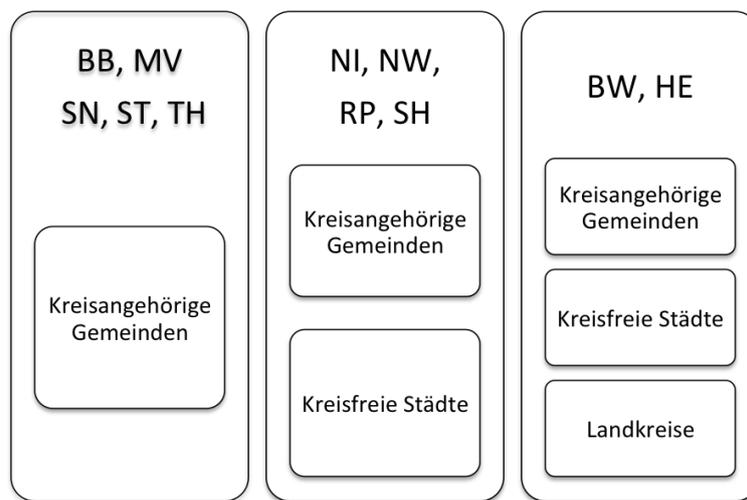


Abbildung 5.9.: Systematisierung der Umlageschuldner nach Ländern

Quelle: Finanzausgleichsgesetze der Länder.

Werden abundante kreisfreie Städte in den Ländern der ersten Gruppe (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen) von der Umlagepflicht befreit, ergeben sich ungleichmäßige Ausgleichswirkungen in Form von unterschiedlichen Grenzbelastungen.<sup>53</sup> Denn während bei einer Erhöhung der Steuerkraft die Grenzbelastung für finanzstarke kreisfreie Städte bei Null liegt, müssen finanzschwache mit einem Rückgang an Schlüsselzuweisungen rechnen. Den positiven allokativen Effekten für die abundanten stehen unter Umstän-

<sup>53</sup> § 17 a Abs. 1 S. 1 BbgFAG, § 8 Abs. 1 FAG M-V, § 12 Abs. 3 S. 1 FAG-ST, § 25 a Abs. 1 SächsFAG, § 29 Abs. 1 S. 1 ThürFAG.

den negative Anreizeffekte für die nicht-abundanten Kommunen gegenüber. Auch aufgrund des potenziellen Umlageaufkommens der abundanten kreisfreien Städte, das in diesem Fall nicht zur Verringerung der Finanzkraftdisparitäten zur Verfügung steht, ist von einer Begrenzung des Schuldnerkreises auf die kreisangehörigen Gemeinden abzuraten.

Ein Blick auf die Finanzsituation der kreisfreien Städte im Jahr 2014 zeigt allerdings, dass es sich in der ersten Gruppe um ein eher theoretisches Problem handelt. Bei drei der vier kreisfreien Städte in Brandenburg liegt die Steuerkraft pro Einwohner unter dem Landesdurchschnitt von 698 Euro.<sup>54</sup>

In den anderen vier Ländern zählen die kreisfreien Städte zwar zu den steuerstärksten Gemeinden, jedoch steht der Finanzkraft auch immer ein hoher Finanzbedarf gegenüber, so dass alle Kommunen Zuweisungsempfänger sind und es sehr unwahrscheinlich erscheint, dass eine davon mittelfristig umlagepflichtig wird.<sup>55</sup> Die hohen Bedarfe auf Seiten der kreisfreien Städte lassen sich auch darauf zurückführen, dass ihnen im Vergleich zu kreisangehörigen Gemeinden zumeist ein relativer hoher Anteil an der Gesamtschlüsselmasse zugesprochen wird. Dies spiegelt sich in der Dotierung der jeweiligen Teilschlüsselmasse wieder, die entweder nach Gebietskörperschaftstyp oder nach Aufgabengruppe gebildet wird.<sup>56</sup> Darüber hinaus kann auch ein stark ausgeprägter vertikaler Finanzausgleich in den Ländern die beschriebenen Effekte verstärken.

Die Länder Baden-Württemberg und Hessen aus der dritten Gruppe verpflich-

---

<sup>54</sup> Brandenburg: 567 Euro/ EW, Cottbus: 738 Euro/ EW, Frankfurt Oder: 561 Euro/ EW, Potsdam: 692 Euro/ EW, Landesdurchschnitt: 698 Euro/EW.  
Quelle: Finanzministerium Brandenburg (2016) [112].

<sup>55</sup> Rostock: 762 Euro/ EW, Schwerin: 838 Euro/ EW, Landesdurchschnitt: 562 Euro/EW.  
Quelle: Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern (2016) [178].  
Erfurt: 833 Euro/ EW, Gera 648 Euro/ EW, Jena: 869 Euro/ EW, Suhl: 768 Euro/ EW, Weimar 608 Euro/ EW, Eisenach: 745 Euro/ EW, Landesdurchschnitt: 629 Euro/EW.  
Quelle: Statistisches Landesamt Thüringen (2016) [215], [214].  
Chemnitz: 852 Euro/ EW, Dresden: 842 Euro/ EW, Leipzig: 929 Euro/ EW, Landesdurchschnitt: 709 Euro/EW. Quelle Statistisches Landesamt Sachsen (2015) S. 5, 18 ff.[198].  
Dessau-Roßlau 705 Euro/ EW, Halle (Saale): 609 Euro/ EW, Magdeburg: 803 Euro/ EW, Landesdurchschnitt: 706 Euro/ EW. Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2015), S. 8, 12 f.[201].

<sup>56</sup> In Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern wurden im Rahmen von Finanzausgleichsreformen 2011 und 2012 die Anteile der kreisfreien Städte erhöht. Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drucksache 5/4240 vom 22.03.2011, S. 9, Thüringer Landtag, Drucksache 5/5062 vom 08.10.2012, S. 9.

ten auch die Landkreise zur Umlagezahlung und schaffen damit eine sehr breite Bemessungsgrundlage.<sup>57</sup> In Baden-Württemberg lässt sich der große Kreis der Umlageschuldner aus der Gesamtkonzeption der Umlage ableiten.<sup>58</sup> Warum Hessen dagegen ebenfalls die Landkreise zur Umlagezahlung verpflichtet, ist nicht klar ersichtlich. Aufgrund der defizitären Finanzlage ist nicht anzunehmen, dass einer der Landkreise mittel- bis langfristig nicht mehr auf Schlüsselzuweisungen des Landes angewiesen sein wird.<sup>59</sup> Während in den neuen Bundesländern also der Kreis der Umlagepflichtigen aus Mangel an abundanten kreisfreien Städten eingeschränkt wird, nimmt Hessen die Landkreise per Gesetz zwar mit auf, tatsächlich kommen diese aufgrund ihrer Finanzsituation jedoch als Schuldner nicht in Frage.

In den Ländern der zweiten Gruppe beschränkt sich der Kreis der Umlageschuldner auf die abundanten kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte.<sup>60</sup> Indem die Kommunen damit gleichermaßen am Zuweisungssystem als auch an der Umlageerhebung teilnehmen, findet in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz eine systematische Fortführung des kommunalen Finanzausgleichs statt.

#### 5.2.4. Verwendung des Umlageaufkommens

Die Verwendung des Umlageaufkommens hat neben der fiskalischen Wirkung auch erheblichen Einfluss auf die angestrebte Angleichung von Finanzkraftunterschieden. Insgesamt finden sich drei Grundkonzepte, die zum Teil von den Ländern kombiniert werden. So wird die abgeschöpfte Umlage entweder über die Finanzausgleichsmasse bzw. die jeweilige Teilschlüsselmasse (1) in den kommunalen Finanzausgleich geleitet, an den zugehörigen Landkreis (2) oder in eine Konsolidierungshilfe (3) überführt. Nur fünf Länder haben sich konkret für eine dieser Verwendungsmöglichkeiten entschieden. Die anderen wählen jeweils eine Kombination der drei Grundmodelle. Im Folgenden werden die Regelungen in den Ländern vor

<sup>57</sup> § 1 a FAG-BW, § 22, § 28, § 34 HFAG.

<sup>58</sup> Der Sonderfall Baden-Württemberg wird in Kapitel 5.3.1 detailliert erörtert.

<sup>59</sup> Mit einem Anteil von 45 Prozent an den 2014 auf Landkreisebene insgesamt aufgenommenen Kassenkrediten nehmen die hessischen Kommunen hinsichtlich der Verschuldung eine Spitzenposition ein. Darüber hinaus weisen 13 von 21 Kreisen einen defizitären Haushalt auf. Destatis (2015), S. 158 [185], Regionaldatenbank Deutschland (2016) [174].

<sup>60</sup> § 16 NFAG, § 2 Abs. 4 S. 1 Stärkungspaktgesetz, § 3 Abs. 1 LFAG, § 21 Abs. 1 S. 1 FAG-SH.

dem Hintergrund der Ziele der Abundanzumlage bewertet.

### 5.2.4.1. Überführung in die (Teil-) Schlüsselmasse

Abbildung 5.10 illustriert die Verteilung des Umlageaufkommens nach dem ersten Konzept und unterscheidet die Länder dabei zusätzlich nach dem in der Finanzverfassung konstituierten Modell zur Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse. Beim Zwei-/Drei-Säulen-Modell wird die Schlüsselmasse nach Gebietskörperschaftsgruppen und beim Zwei-/ Drei-Ebenen-Modell nach Aufbengruppen verteilt.<sup>61</sup>

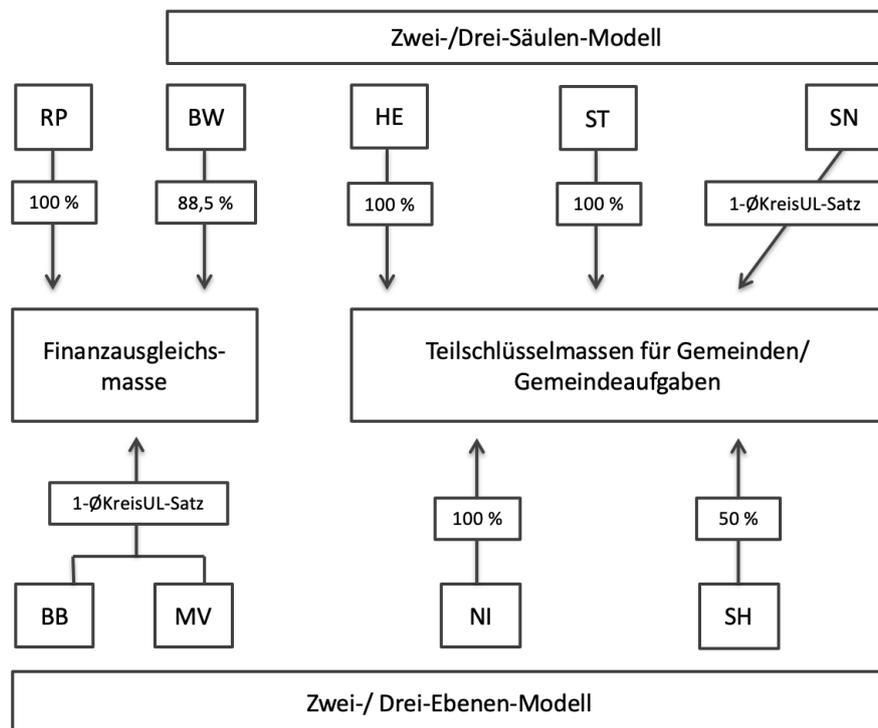


Abbildung 5.10.: Verwendung des Umlageaufkommens in den Ländern (a)  
Quelle: Eigene Darstellung nach den Finanzausgleichsgesetzen der Länder.

In Rheinland-Pfalz gilt das Einwohner-gleich-Einwohner-Prinzip. Die Schlüsselmasse wird nach einem einheitlichen System auf die Einwohner der Gebietskörperschaften verteilt.<sup>62</sup> Durch die vollständige Überführung des Umlageaufkommens in

<sup>61</sup> Vgl. dazu Kapitel 4.3.2.

<sup>62</sup> Vgl. Scherf (2015), S. 7 [156].

die Finanzausgleichsmasse gemäß § 3 Abs. 1, LFAG können sich über den gesamten Finanzausgleich hinweg symmetrische Ausgleichswirkungen entfalten. Wie in Abschnitt 5.1 erläutert, ergeben sich aus dem Anstieg der Schlüsselmasse positive Verteilungswirkungen, die über einen steigenden Grundbetrag vor allem finanzschwachen Gemeinden zugute kommen. Das distributive Ziel des Finanzausgleichs wird durch die zusätzlichen horizontalen Umverteilungseffekte gestärkt. Baden-Württemberg führt dagegen 2019 nur 85,13 Prozent des Aufkommens in die Finanzausgleichsmasse zurück, der Rest fließt in den Landeshaushalt.<sup>63</sup> Da es sich bei den beiden Ländern um Sonderfälle handelt, werden diese anschließend in den Abschnitten 5.3.1 und 5.3.2 analysiert.

Auch Hessen, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen haben sich für eine vollständige Überführung des Umlageaufkommens in die Schlüsselmasse entschieden. Allerdings wird in den drei Ländern die Gesamtschlüsselmasse in verschiedene Teilschlüsselmassen aufgeteilt. Dementsprechend verwenden alle drei Länder das abgeschöpfte Umlageaufkommen für die Aufstockung der dazugehörigen Teilschlüsselmasse. In den ersten beiden Ländern wird die Gesamtschlüsselmasse nach dem Drei-Säulen-Modell aufgeteilt. Dazu werden drei Teilschlüsselmassen für kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise anhand fester Verteilungsquoten gebildet.<sup>64</sup> Auch auf diesem Weg können die Finanzkraftunterschiede zwischen den Gebietskörperschaften verringert werden. Voraussetzung für einen symmetrischen Ausgleich ist allerdings, dass der Kreis der Umlagepflichtigen nicht begrenzt wird.

In Hessen fließt die Umlage jeweils in die Teilschlüsselmasse, zu der die abundante Gebietskörperschaft gehört, und kann dort zu einer Verringerung der Finanzkraftunterschiede beitragen.<sup>65</sup> Sachsen-Anhalt verpflichtet dagegen nur kreisangehörige Gemeinden zur Umlagezahlung, demnach wird nur diese Teilschlüsselmasse aufgestockt. Konkret fließt die Umlage in die Schlüsselzuweisung B, die allein den kreisangehörigen Gemeinden zur Verfügung steht.<sup>66</sup> Die Begrenzung der Umlagepflicht erscheint im vorliegenden Fall unproblematisch, weil in Sachsen-Anhalt die

---

<sup>63</sup> 2019 fließen entsprechend 14,87 Prozent des Umlageaufkommens in den Landeshaushalt. § Abs. 1 S. 2 FAG-BW, Wiedmann, Pfeiffer (2013), S. 46 [226].

<sup>64</sup> Vgl. Cordes (2012), S. 64 f.[29].

Dagegen unterscheidet das GFG Nordrhein-Westfalen nur zwei Teilmassen und legt für deren Höhe absolute Werte fest. § 6 GFG.

<sup>65</sup> §§ 22, § 28,34 HFAG.

<sup>66</sup> § 12 Abs. 2 S. 5, Abs. 3 S. 2 SächsFAG.

kreisfreien Städte zu den finanzschwachen Gemeinden zählen und daher nicht als Umlageschuldner in Frage kommen.<sup>67</sup> Die Finanzverfassung teilt ihnen daher ein Drittel der Schlüsselmasse zu.<sup>68</sup> Da kreisfreie Städte Gemeinde- und Kreisaufgaben übernehmen, ist die Ungleichbehandlung in der Verwendung der Umlage nicht begründet.

In Niedersachsen ähnelt die Regelung der in Hessen, mit dem Unterschied, dass die Gesamtschlüsselmasse nicht nach Gebietskörperschaftsgruppen, sondern in Gemeinde- und Kreisaufgaben aufgeteilt wird.<sup>69</sup> Die von abundanten kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten erhobene Umlage wird vollständig in die Teilmasse für Gemeindeaufgaben überführt, aus der beide Gebietskörperschaftsgruppen Schlüsselzuweisungen erhalten. Somit nehmen alle Gemeinden sowohl über Zuweisungen, als auch über die Abundanzumlage am Finanzausgleichssystem teil, und Finanzkraftunterschiede können zumindest innerhalb der Teilschlüsselmasse abgebaut werden. Eine klare Abgrenzung für die kreisfreien Städte hinsichtlich der distributiven Effekte ist allerdings eher im Drei-Säulen-Modell zu erreichen.

Sachsen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein überführen dagegen nur einen Teil des Umlageaufkommens in den kommunalen Finanzausgleich, sie kombinieren die Konzepte (1) und (2). Im folgenden Abschnitt wird die Weiterleitung des Aufkommens an die Landkreise erörtert.

#### 5.2.4.2. Beteiligung der Landkreise

Abbildung 5.11 zeigt, welche Länder einen Teil des Umlageaufkommens zur Unterstützung der Landkreise verwenden. Dazu zählt neben den bereits im vorangegangenen Abschnitt erwähnten Ländern auch Thüringen. Anders als Sachsen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein teilt das Land das Einkommen der Umlage allerdings nicht zwischen Finanzausgleichsmasse (1) und Landkreisen (2) auf, sondern nutzt einen Teil der Mittel aus der Abundanzumlage für zusätzliche Bedarfszuweisungen.

---

<sup>67</sup> Vgl. dazu Kapitel 5.2.3.

<sup>68</sup> An die kreisangehörigen Gemeinden gehen gemäß § 12 Abs. 1 FAG-ST 48,5 Prozent und an die Landkreise 21,8 Prozent.

<sup>69</sup> § 3 S. 2 Nr. 2 NFAG

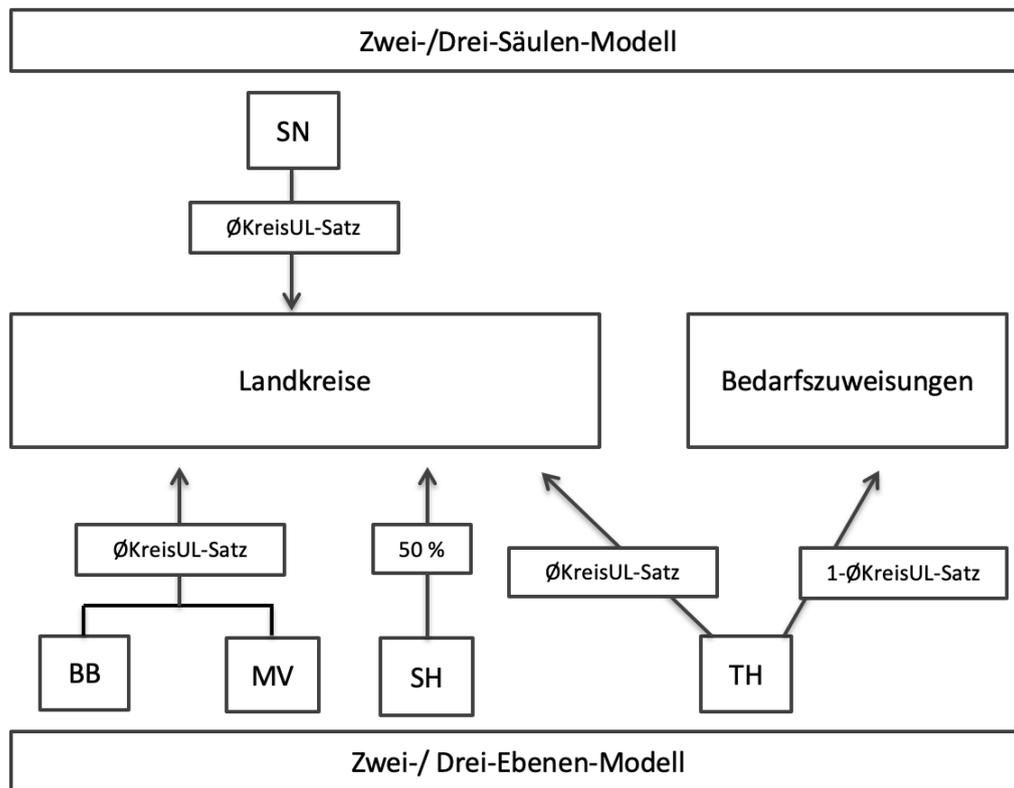


Abbildung 5.11.: Verwendung des Umlageaufkommens in den Ländern (b)  
 Quelle: Eigene Darstellung nach den Finanzausgleichsgesetzen der Länder.

In Schleswig-Holstein werden die Schlüsselzuweisungen nach Gemeinde- und Landkreisaufgaben sowie nach übergeordneten Aufgaben für zentrale Orte in drei Schlüsselmassen aufgeteilt. Anders als in Niedersachsen werden hier jedoch nur 50 Prozent des Umlageaufkommens der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben zugeführt. Die restlichen 50 Prozent fließen an den Landkreis, in dem die abundante Gemeinde ansässig ist.<sup>70</sup> Damit taucht hier eine ähnliche Problematik wie in Niedersachsen auf. Kreisfreie Städte erhalten Schlüsselzuweisungen aus allen drei Teilschlüsselmassen, da sie Landkreis- und Gemeindeaufgaben sowie als zentrale Orte übergeordnete Aufgaben übernehmen.<sup>71</sup> Indem sie bei Abundanz zur

Vgl. Lenk (2013), S. 51 [101].

<sup>70</sup> § 21 Abs. 1 FAG-SH.

<sup>71</sup> Vgl. Schmidt (2014), S. 207 f.[165].

Zahlung der Umlage verpflichtet sind, werden Finanzkraftunterschiede in den oberen Finanzkraftklassen abgebaut. Da aus dem Umlageaufkommen jedoch lediglich die Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben aufgestockt wird, können Finanzkraftunterschiede unter den finanzschwächeren Gemeinden nicht gleichermaßen reduziert werden. Eine vollständige symmetrische horizontale Umverteilung findet nicht statt. Allerdings handelt es sich, wie im Fall des auf die kreisangehörigen Gemeinden begrenzten Schuldnerkreises, auch in diesem Fall um ein hypothetisches Problem.<sup>72</sup>

Insgesamt hat sich fast die Hälfte der Länder dafür entschieden, zumindest einen Teil des Umlageaufkommens an den Landkreis weiterzuleiten, in dem die abundante Gemeinde ansässig ist. Damit wählen sie eine Kombination der Konzepte (1) und (2). Neben Schleswig-Holstein handelt es sich bei den restlichen Ländern um vier der fünf neuen Bundesländer, die alle nur die kreisangehörigen abundanten Gemeinden zur Umlagezahlung verpflichten.<sup>73</sup>

Hinter der Beteiligung der Landkreise steht die Intention, diese für den Abzug der Abundanzumlage bei der Berechnung der Kreisumlage zu entschädigen.<sup>74</sup> Während Brandenburg und Thüringen den Landkreis in der Höhe des jeweiligen Kreisumlagesatzes beteiligen, verwendet Sachsen den landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatz. Eine weitere Variante findet sich in Mecklenburg-Vorpommern, das sich auf den landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatz des Vorjahres bezieht. Abgesehen von den hier entstehenden zeitlichen Verzerrungen ist auch das Grundkonzept kritisch zu betrachten. Denn entgegen der distributiven Zielsetzung des Finanzausgleichs profitieren bei einer solchen Regelung allein die dem Landkreis angehörige benachbarten Gemeinden einer abundanten Gemeinde vom Umlageaufkommen. Die restlichen finanzschwachen Gemeinden des Landes bleiben außen vor, und je nach der regionalen Verteilung der abundanten Gemeinden wird ein

---

<sup>72</sup> Die kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein liegen hinsichtlich ihrer Steuerkraft pro Einwohner allesamt unter dem Landesdurchschnitt und zählen damit zu den Schlüsselzuweisungsempfängern. Flensburg: 715 Euro/EW, Kiel: 723 Euro/EW, Lübeck: 769 Euro/EW, 757 Euro/EW, Landesdurchschnitt: 829. Quelle: (Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein (2015), S. 6 [176].

<sup>73</sup> § 17a Abs. 3 S. 2 und 3, § 1 Abs. 4 BbgFAG, § 8 Abs. 2 S. 2 und 3, FAG M-V, § 25a Abs. 2 S. 3 SächsFAG, § 29 Abs. 3 S. 1 ThürFAG.

<sup>74</sup> Eine umfassende Abhandlung dazu siehe in Kapitel 6.4.

symmetrischer Abbau der landesweiten Finanzkraftdisparitäten erschwert.<sup>75</sup>

Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern überführen jeweils den Restbetrag des Umlageaufkommens in die Finanzausgleichsmasse, während in Sachsen das Aufkommen nach Abzug der Landkreisbeteiligung in die Teilschlüsselmasse der Gemeinden fließt. Wie bereits erläutert, werden damit die gewünschten symmetrischen Ausgleichwirkungen abgeschwächt, da nur ein Teil der abgeschöpften Steuerkraft genutzt wird, um die finanzschwachen Gemeinden finanziell zu stärken. Hinzu kommt die in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern geltende indirekte Abundanzabschöpfung, die zusammen mit der Steuerschwäche der Gemeinden dafür sorgt, dass generell ein relativ niedriges Aufkommen und damit entsprechend geringe distributive Anpassungen generiert werden.<sup>76</sup> Die nur teilweise Überführung in die Teilschlüsselmasse trägt dazu bei, dass die Ausgleichseffekte in den beiden Ländern erneut geschmälert werden. Insgesamt werden 2015 in Brandenburg 60,3 Prozent und in Mecklenburg-Vorpommern 53,2 Prozent des Umlageaufkommens in die Finanzausgleichsmasse überführt, so dass der Einfluss der Umlage auf die Finanzausgleichsmasse mit 1,12 Prozent bzw. 0,36 Prozent sehr gering ausfällt.<sup>77</sup>

#### 5.2.4.3. Verwendung als Bedarfszuweisung und Konsolidierungshilfe

Während die meisten Länder sich für eine Kombination der Konzepte (1) und (2) entscheiden, wählen Nordrhein-Westfalen und Thüringen eine andere Verwendung für das Umlageaufkommen. Da Nordrhein-Westfalen mit der Konzeption seiner Umlage grundsätzlich einen Sonderweg unter den Ländern einschlägt, wird dieses Modell im weiteren Verlauf der Arbeit (5.3.3) eingehend analysiert.

Nachdem in Thüringen zunächst ein Teil des Aufkommens nach Maßgabe des jeweiligen Kreisumlagesatzes an die Landkreise weitergeleitet wird, in denen die abundanten Gemeinden angesiedelt sind (3), fließt der Restbetrag in den Landesausgleichsstock. Dieser wurde mit dem FAG 1991 eingeführt und soll als „finanzieller Puffer“<sup>78</sup> für besonders finanzschwache Kommunen in außergewöhnlichen Lagen dienen. Die Unterstützung der Kommunen erfolgt in Form von Bedarfs-

---

<sup>75</sup> Vgl. Buettner (2010), S. 13 f.[26].

<sup>76</sup> Vgl. dazu ausführlich Abschnitt 5.2.1.

<sup>77</sup> Finanzministerium BB (2016) [112], Finanzministerium MV (2015), S. 3 [178].

<sup>78</sup> Innenministerium Thüringen (2007), S. 30 [216].

zuweisungen.<sup>79</sup> Bedarfszuweisungen zählen zu den allgemeinen Zuweisungen und sollen spezielle, außergewöhnliche Bedarfe ausgleichen und für „Härtefälle“ eingesetzt werden, bei denen auch nach der Verteilung der Schlüsselzuweisungen ein hoher ungedeckter Finanzbedarf verbleibt.<sup>80</sup> Zwar liegt bei dieser Form der Zuweisung keine formelle Zweckbindung vor, allerdings ist die Auszahlung oft an strikte Auflagen gebunden.<sup>81</sup>

Thüringen sieht neben dem Ausgleich für außergewöhnliche Belastungen bei der Erfüllung von Pflichtaufgaben laut Art. 24 auch eine Verwendung des Ausgleichsstocks und damit des Umlageaufkommens für Haushaltskonsolidierung, freiwillige Zusammenschlüsse und die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit vor. Indem Bedarfszuweisungen explizit beantragt werden müssen, kommt es zunächst zu einem Bruch in der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs. Denn dort werden Schlüsselzuweisungen per Gesetz und damit automatisch an finanzschwache Kommunen verteilt und finanzstarke Gemeinden über die Abundanzumlage abschöpft.<sup>82</sup>

Wird das Umlageaufkommen nicht mehr allein zur Aufstockung finanzschwacher Kommunen verwendet, kann es dementsprechend auch nicht vollständig zum Abbau von Finanzkraftunterschieden dienen. Das Land Thüringen profitiert zudem von der Regelung, da die Umlage den ansonsten durch Landesmittel finanzierten Ausgleichsstock aufstockt und damit den Landesanteil reduziert. Im Durchschnitt fließen seit Einführung der Umlage rund 59 Prozent des Aufkommens in den Ausgleichsstock. 2018 sind das 7,4 Mio Euro des Umlageaufkommens von insgesamt 12,4 Mio. Euro. Für das Gesamtvolumen des Landesausgleichsstocks von 55,9 Mio. Euro bedeutet dies eine Beitrag der Finanzausgleichsumlage von 13,2 Prozent.<sup>83</sup> Grundsätzlich wird mit der Transferierung in den Landesausgleichsstock und einer möglichen Verwendung für Gemeindezusammenschlüsse oder Haushaltssanierungen verhindert, dass die Abundanzumlage ihrer originären Funktion nachkommt, distributive Ausgleichseffekte zu stärken.

---

<sup>79</sup> §§ 29 Abs. 3 S. 5, 24 Abs. 1 S. 2. ThürFAG.

<sup>80</sup> Münstermann (1975), S. 153 [128].

<sup>81</sup> Vgl. Lenk (2013), S. 47 f.[101].

<sup>82</sup> Vgl. Kuhn (1988), S. 11 [88].

<sup>83</sup> Eigene Berechnung in Anlehnung an Statistisches Landesamt Thüringen (2016) [213], Finanzministerium TH (2016), HH-Pläne der laufenden Jahre [212].

Die durch die Verwendung für Bedarfszuweisungen ohnehin begrenzte Verteilungswirkung der Umlage wird durch die Neuregelungen des Finanzausgleichsgesetzes seit 2016 noch weiter beschränkt. Ausgangspunkt für die Änderungen war die Finanzausgleichsreform von 2013. Damals wurde bei der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse ein Systemwechsel vom Bedarfsmodell auf den Gleichmäßigkeitsgrundsatz, hier Partnerschaftsgrundsatz genannt, vorgenommen, um die Entwicklung der Landes- und Kommunaleinnahmen gleichmäßig aufeinander abzustimmen.<sup>84</sup> Im Rahmen der nun regelmäßig vorzunehmenden Revision wurde die für 2016 veranschlagte Finanzausgleichsmasse von geplanten 1.603 Mio. auf 1.901 Mio. erhöht und damit auch der Ausgleichsstock auf insgesamt 47 Mio. Euro aufgestockt.<sup>85</sup> Diese positive Entwicklung der Finanzausgleichsmasse hat die Landesregierung für eine konzeptionelle Änderung bei der Abundanzumlage genutzt.

Seit 1. Januar 2016 wird wie in Abschnitt 5.2.2.2 erläutert abundanten Gemeinden ein Freibetrag (indirekte Abundanz) bei der Ermittlung der Umlageschuld gewährt. Damit verringert sich im Vergleich zur direkten Abundanzabschöpfung in den Vorjahren nicht nur die Anzahl der umlagepflichtigen Gemeinden, sondern auch das Umlageaufkommen. Insgesamt ist die Anzahl der umlagepflichtigen Gemeinden 2016 bei indirekter Abundanz um ein Drittel von 69 auf 45 gesunken. Das Aufkommen ging dagegen nur um 21,1 Prozent von 13,9 Mio. Euro auf 11,3 Mio. Euro zurück.

Unter allen umlagepflichtigen Gemeinden fanden sich die größten Rückgänge bei den unteren 20 Prozent auf der Skala der „reichen“ Gemeinden. Der Großteil ihrer abundanten Steuerkraft fiel nach der neuen Regelung unter den Freibetrag und war somit nicht mehr umlagepflichtig.

Da in Thüringen die reichsten 25 Prozent der abundanten Gemeinden für knapp drei Viertel des gesamten Aufkommens aufkommen hat die Einführung eines Freibetrags, der die Anzahl der Umlagepflichtigen im unteren Viertel der Umlageverteilung begrenzt, nur zu geringen fiskalischen Einbußen geführt.

Die Auswirkungen werden eher in der Aufteilung des verbliebenen Aufkommens deutlich. Tabelle 5.2 illustriert, wen der Rückgang des Umlageaufkommens traf.

---

<sup>84</sup> Vgl. Thüringer Landtag, Anhang Drucksache 5/5062 vom 08.12.2012, S. 23.

<sup>85</sup> Vgl. Thüringer Landtag, Drucksache 6/1097 vom 23.09.2015, S. 18 ff., MIK Thüringen (2015), S. 6 ff.[217].

Tabelle 5.2.: Verteilung des Umlageaufkommens 2012-2016

	2013	2014	2015	2016
	Mio Euro			
FAG-Umlage	10,4	9,6	13,9	11,3
Anteil LK	4,3	3,9	5,7	4,6
Anteil LAS	6,0	5,7	8,2	6,6
LAS laut Haushaltsplan*	17,5	16,8	47,0	47,0

Quelle: Eigene Berechnung, Daten: Statistisches Landesamt Thüringen (2016) [213], TFM (2016), Thüringer Finanzministerium, HH-Pläne der laufenden Jahre.

\* Nicht enthalten sind in diesen Beträgen die übertragenen Reste aus den Vorjahren, der Anteil der FAG-UL und eventuelle Rückzahlungen. Tatsächlich lagen die Mittel 2013 bei 33,7 Mio. Euro und 2015 bei 30,2 Mio. Euro.

Während der Rückgang des Umlageanteils am Landesausgleichsstock durch die Erhöhung des Landesanteils um 17 Mio. Euro ausgeglichen wurde, erfuhren die Landkreise keinerlei Kompensation für ihren gesunkenen Anteil an der Umlage. Ob sich mittelfristig Anpassungen über den kreisinternen Finanzausgleich in Form von erhöhten Kreisumlagesätzen ergeben werden, bleibt abzuwarten.

Insgesamt erfüllt die Finanzausgleichsumlage in Thüringen den vom Land intendierten Zweck einer fiskalischen Unterstützung des Landesausgleichsstocks. Zum zielgerichteten Abbau von Finanzkraftunterschieden zwischen den Gemeinden kann die Umlage auch deshalb nur begrenzt beitragen.

### 5.2.5. Vergleichende Bewertung

Eine Abundanzumlage soll zum Abbau von Finanzkraftdisparitäten beitragen und dadurch die Ausgleichseffekte des Finanzausgleichs stärken. Im Idealfall geschieht dies, ohne dabei den abundanten Kommunen den Anreiz zu nehmen, sich um ihre eigenen Einnahmequellen zu bemühen und die bestehende Finanzkraftreihenfolge in einem Land zu verändern. Um die gewünschten gleichmäßigen horizontalen Ausgleichseffekte zu erzielen, ist eine Konzeption erforderlich, die sich maßgeblich am geltenden Schlüsselzuweisungssystem orientiert. Indem die Umlage die gleichen Akteure einbezieht und sich an den gleichen Parametern bemisst wie das Schlüsselzuweisungssystem, kann sich die Abundanzumlage symmetrisch in den

Finanzausgleich integrieren, wenn das abgeschöpfte Aufkommen in die Finanzausgleichsmasse überführt wird.

An diesen zu Beginn in Kapitel 5.2.1 aufgestellten Anforderungen lassen sich die aktuell in den Ländern geltenden Implementierungen des Konzepts Abundanzumlage abschließend vergleichen. Tabelle 5.3 gibt einen Überblick über die Ergebnisse der vorangegangenen Abschnitte. Entsprechend der Bearbeitung in den einzelnen Abschnitten wird den Kategorien Umlagegrundlage, Umlagesatz, Schuldner und Verwendung jeweils als Ausdruck der Bewertung ein +, / oder – zugeordnet. Ausgenommen von dieser vergleichenden Bewertung sind die Sonderfälle Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, die im Folgenden separat analysiert werden.

Tabelle 5.3.: Vergleichende Bewertung der Finanzausgleichsumlagen

	BB	HE	MV	NI	SN	ST	SH	TH
Umlagegrundlage	/	+	/	+	+	–	+	/
Umlagesatz	/	+	/	+	–	+	+	/
Schuldner	/	/	/	+	/	/	/	/
Verwendung	–	+	–	/	–	–	–	–

Quelle: Eigene Darstellung, + positiv, / theoretischer Mangel, – tatsächlicher Mangel.

Insgesamt kommen die seit dem 1. Januar 2016 geltende hessische „Solidaritätsumlage“ und die Finanzausgleichsumlage aus Niedersachsen dem „idealen“ Konzept am nächsten. Beide Länder definieren Abundanz symmetrisch zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen als Verhältnis von Steuerkraft und Bedarf. Während die Konzepte auch hinsichtlich des gewählten Umlagesatzes und der Umlageschuldner überzeugen, wählt Hessen zudem mit der Überführung des Umlageaufkommens in die jeweilige Teilschlüsselmasse einen Weg, der die distributiven Effekte zielgerichtet wirken lässt. In Niedersachsen sind die Verteilungswirkungen für die kreisfreien Städte nicht eindeutig abgrenzbar, was im dort geltenden Zwei-Ebenen-Modell zur Verteilung der Finanzausgleichsmasse begründet ist. Die kreisfreien Städte erhalten Zuweisungen aus zwei Teilschlüsselmassen, aufgestockt wird allerdings nur diejenige für Gemeindeaufgaben.<sup>86</sup>

<sup>86</sup> Vgl. §§ 4, 16 NFAG.

Die Mängel in den anderen Ländern lassen sich in zwei Kategorien unterscheiden. Zum einen in Mängel, die sich theoretisch aus der Konzeption der Umlage ergeben, aber faktisch aufgrund der Finanzsituation in den einzelnen Ländern nicht auftreten. Zum anderen konzeptionelle Defizite, die tatsächlich zu Verzerrungen führen und eine gleichmäßige Nivellierung von Finanzkraftunterschieden verhindern.

Demnach liegt die Abundanzumlage aus Schleswig-Holstein auf dem 3. Rang. Der Abundanzstatus wird wie in Hessen und Niedersachsen definiert, und der Stufentarif soll positive Anreize für die abundanten Gemeinden sicherstellen. Auch der Kreis der Umlageschuldner ist mit kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten zielführend gewählt. Lediglich die hälftige Verteilung des Aufkommens an die Gemeinden und den jeweiligen Landkreis kann die distributiven Ausgleichseffekte verzerren.

Das Konzept aus Sachsen überzeugt nur bedingt. Hier ist lediglich die Abundanzmessung systematisch, während die formale zeitliche Progression des Umlagetarifs allein zur Intransparenz des Systems beiträgt. Die Verteilung des Aufkommens kann zu ähnlichen asymmetrischen Ausgleichseffekten wie in Schleswig-Holstein führen. Die Begrenzung des Schuldnerkreises ist dagegen ein Mangel, mit derzeit nur theoretischen Bedeutung.

Die Länder Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern sind beide gut miteinander vergleichbar, da sich die Konzeption der Umlagen stark ähnelt. Fiskalische Einbußen aufgrund des Freibetrags bei der Abundanzmessung und dem begrenzten Kreis der Umlageschuldner sind dort nur theoretischer Natur. Dagegen ergeben sich aufgrund der Überführung eines Teils des Umlageaufkommens an den Landkreis, in dem die abundante Gemeinde ansässig ist, die bereits beschriebenen Defizite. Ein symmetrischer Abbau von Finanzkraftdisparitäten auf der Gemeindeebene kann dadurch nicht erzielt werden.

Grundsätzliche Mängel bei der Verwendung des Umlageaufkommens zeigen sich in Sachsen-Anhalt und Thüringen. In Sachsen-Anhalt werden die kreisfreien Städte von den positiven Verteilungswirkungen der Umlage ausgeschlossen, obwohl sie zu finanzschwächeren Kommunen zählen. Das Aufkommen fließt dort vollständig den Gemeinden zu, und eine Kompensation über eine Berücksichtigung der Finanzschwäche bei der Aufteilung der Schlüsselmasse findet nicht statt. Ein weiterer konzeptioneller Schwachpunkt ist die Abundanzmessung. Das Schlusslicht

bildet Thüringen, dessen Finanzausgleichsumlage in den Kriterien Abundanzmessung, Umlagesatz und Umlageschuldner von der Zielkonzeption abweicht. Im letzten Kriterium Verwendung der Umlage kumulieren die negativen Wirkungen einer Teil-Beteiligung der Landkreise am Umlageaufkommen mit der Verwendung als Bedarfszuweisung. Es erfolgt eine partielle Zweckentfremdung der Abundanzumlage, die nun nicht mehr dem Abbau von Finanzkraftunterschieden zugute kommt, sondern auch für andere Zwecke verwendet werden kann. Die Gewährung auf Antrag durchbricht zudem die Systematik des Finanzausgleichs, in dem Schlüsselzuweisungen per Gesetz gewährt werden.

Dass in vereinzelt Fällen die Probleme nur theoretischer Natur sind und aufgrund der aktuellen Finanzlage der Kommunen de facto nicht auftreten, ändert nichts an den betreffenden Länderkonzeptionen. Wenn sich Variablen im Finanzausgleichssystem verändern, die auch nur mittelbar Einfluss auf die Abundanzumlage haben, können sich im Zusammenspiel der einzelnen Komponenten Wechselwirkungen ergeben, aus denen die beschriebenen Verzerrungen der horizontalen Ausgleichswirkungen resultieren können.

### 5.3. Sonderfälle

Im vorangegangenen Kapitel wurden die in den Ländern geltenden Umlagenkonzepte vor dem Hintergrund des in Abschnitt 5.1.3 aufgestellten Konzepts der Abundanzumlage untersucht. Obwohl sich die Regelungen hinsichtlich der Ausgestaltung der einzelnen Umlagekomponenten unterscheiden, folgen sie dennoch dem gleichen Grundkonzept. Das nächste Kapitel widmet sich dagegen Umlagen, die im Ländervergleich einmalig sind. Dazu zählen Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz aufgrund der Gestaltung der Umlagegrundlage und Nordrhein-Westfalen aufgrund der Verwendung des Umlageaufkommens.

Wegen der besonderen Konzeption in diesen Ländern ist es für eine umfassende Analyse der Ausgleichswirkungen notwendig, auch die Wechselwirkungen mit anderen Finanzausgleichselementen, speziell dem Zuweisungssystem, in die Überlegungen miteinzubeziehen. Daher werden die einzelnen Komponenten hier nicht separat betrachtet, sondern, wie auch im vorangegangenen Kapitel 5.2, als Teil des Gesamtkonstrukts kommunaler Finanzausgleich betrachtet.

#### 5.3.1. Baden-Württemberg

Wie in Kapitel 5.2.1 erläutert, nehmen die baden-württembergischen Kommunen bei einem Vergleich der Pro-Kopf-Steuerereinnahmen einen Spitzenplatz unter den Ländern ein. Daher erscheint es nachvollziehbar, dass sich die Umlage aus § 1a FAG-BW in ihrer Funktion als Finanzierungsinstrument explizit auf diese Steuerstärke konzentriert. Die weitere Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage, des Umlagetarifs und der Verwendung sind darüber hinaus deutschlandweit einmalig.<sup>87</sup> Ob und inwiefern dieses Konzept auch dazu beitragen kann, Finanzkraftdisparitäten zwischen den Gemeinden zu reduzieren, und welche Wirkungen sich über den gesamten Finanzausgleich hinweg ergeben, steht im Fokus der folgenden Ausführungen.

---

<sup>87</sup> Vgl. Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2017), S. 23 [116].

### 5.3.1.1. Ermittlung der Umlagegrundlage

Die Bemessungsgrundlage der Umlage vernachlässigt Bedarfselemente und berücksichtigt ausschließlich die Finanzkraft der Kommunen. Folglich ist Abundanz als den Finanzbedarf übersteigende Steuerkraft keine Voraussetzung für die Erhebung der Umlage. Stattdessen sind alle Gemeinden, kreisfreien Städte, in Baden-Württemberg Stadtkreise genannt, und auch die Gemeindeverbände per se umlagepflichtig.

Die Finanzkraft kommt in der sogenannte Steuerkraftsumme zum Ausdruck, deren Zusammensetzung sich, wie Gleichung 5.12 abbildet, je nach Gebietskörperschaftsgruppe  $i$  unterscheidet.

$$\sum_{i=1}^N SK_t^i = \begin{cases} SMZ_t^i + SZW_{t-2}^i, & i \in G \\ SZW_{t-2}^i + SK_{t-2}^{GrEst}, & i \in K \\ SMZ_t^i + SZW_{t-2}^i + SK_{t-2}^{GrEst}, & i \in StdKr \end{cases} \quad (5.12)$$

Laut § 38 FAG-BW setzt sich die Steuerkraftsumme bei Gemeinden aus der Steuerkraftmesszahl  $SMZ_t$  und den Schlüsselzuweisungen des zweitvorangegangenen Jahres  $SZW_{t-2}$  zusammen. Dass die Landkreise wie in allen Ländern nur über relativ geringe Einnahmen verfügen, wird berücksichtigt, indem mit den kreiseigenen Schlüsselzuweisungen des zweitvorangegangenen Jahres  $SZW_{t-2}$  sowie den Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer  $SK_{t-2}^{GrEst}$  nur ein Teil deren Steuerkraftsumme einbezogen wird. Die laut § 38 Abs. 2 Nr. 1 ebenfalls zur Steuerkraftsumme zählende Steuerkraftsumme der kreisangehörigen Gemeinden bleibt außen vor.<sup>88</sup> Da Stadtkreise Gemeinde- und Kreisaufgaben übernehmen, sind sie sowohl als Gemeinde als auch als Landkreis zur Umlagezahlung verpflichtet.<sup>89</sup> Die Bemessungsgrundlage variiert je nach Höhe des Umlagesatzes zwischen einer vollständigen Anrechnung der Steuerkraftsumme und einer Teilanrechnung. Dargestellt ist hier die volle Anrechnung, die äquivalent zu den Landkreisen die Schlüsselzuweisungen des zweitvorangegangenen Jahres  $SZW_{t-2}^{Gem}$  sowie die Einnahmen aus der Grunder-

<sup>88</sup> Als eines der wenigen Länder beteiligt Baden-Württemberg gemäß § 11 Abs. 2 FAG-BW die Landkreise mit 38,85 Prozent an dem im Kreisgebiet anfallenden Steueraufkommen aus der Grunderwerbsteuer.

<sup>89</sup> Vgl. Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2017), S. 23 [116].

werbsteuer und zusätzlich die Steuerkraftmesszahl miteinbezieht.<sup>90</sup> Im Folgenden konzentriert sich die Analyse auf die Gemeinden, da die Wirkungen für Landkreise und Stadtkreise recht ähnlich sind.

Wie Gleichung 5.12 zeigt, hängt die Bemessungsgrundlage damit positiv von der aktuellen Steuerkraft und von der Finanzsituation der Vergangenheit, ausgedrückt in den Schlüsselzuweisungen des zweitvorangegangenen Jahres, ab.<sup>91</sup> Diese nehmen im Durchschnitt lediglich 25 Prozent der Umlagegrundlagen ein. Dieser deutliche Fokus auf die Einnahmen der Kommunen deutet darauf hin, dass die Konzeption der Umlagegrundlage sich stark an einer fiskalischen Funktion des Finanzausgleichs im Interesse des Landes ausrichtet. Ein Umstand, der durch den breiten Kreis an Umlageschuldern aus Gemeinden und Gemeindeverbänden unterstützt wird. Für wen die Umlage schließlich eine fiskalische Funktion erfüllt, für das Land oder die Kommunen, ist an dieser Stelle jedoch noch nicht absehbar.

Mit der Konzentration auf die Einnahmen der Kommunen orientiert sich die Ermittlung der Umlagegrundlage anders als in der Mehrzahl der Länder nicht an der Systematik des Schlüsselzuweisungssystems. Um die Folgen dieses Bruchs in der Systematik des Finanzausgleichs beurteilen zu können, wird im Folgenden das Konzept der Schlüsselzuweisungen kurz erläutert. Zuweisungen erhalten nach § 5 Abs. 2 FAG-BW grundsätzlich alle Gemeinden mit mangelnder Steuerkraft. Ist die Steuerkraftmesszahl geringer als die Bedarfsmesszahl, wird die Differenz, genannt Schlüsselzahl, in Höhe der Ausschüttungsquote  $a$  ausgeglichen. Für die Schlüsselzuweisungen gilt für eine Kommune mit  $SMZ_i < BMZ_i$ :

$$\begin{aligned} SZW_i &= a(BMZ_i - SMZ_i) \\ FK_i &= SMZ_i + a(BMZ_i - SMZ_i) \end{aligned} \tag{5.13}$$

Die Ausschüttungsquote liegt 2017 bei ca. 70 Prozent und wird im Gegensatz

<sup>90</sup> §§ 5 6 7a, 11 FAG-BW. Zusätzlich zu den Zuweisungen aus der eigenen Teilschlüsselmasse gehen auch Schlüsselzuweisungen aus der Teilmasse für Gemeinden nach mangelnder Steuerkraft  $Z_{i-2}^{Gem}$  in die Steuerkraftsumme ein. (Vgl. § 38 Abs. 2 FAG-BW). Die Teilschlüsselmasse der Stadtkreise wird nach der Einwohnerzahl verteilt.

<sup>91</sup> Tatsächlich bezieht sich die Steuerkraftmesszahl ebenfalls auf Steuereinnahmen des zweitvorangegangenen Jahres, gilt allerdings als Bezugsgröße für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen im aktuellen Jahr. § 6 FAG-BW.

zu den anderen Ländern jährlich neu ermittelt. Sie ergibt sich aus dem Verhältnis von Schlüsselmasse und Schlüsselzahlen aller Gemeinden.<sup>92</sup>

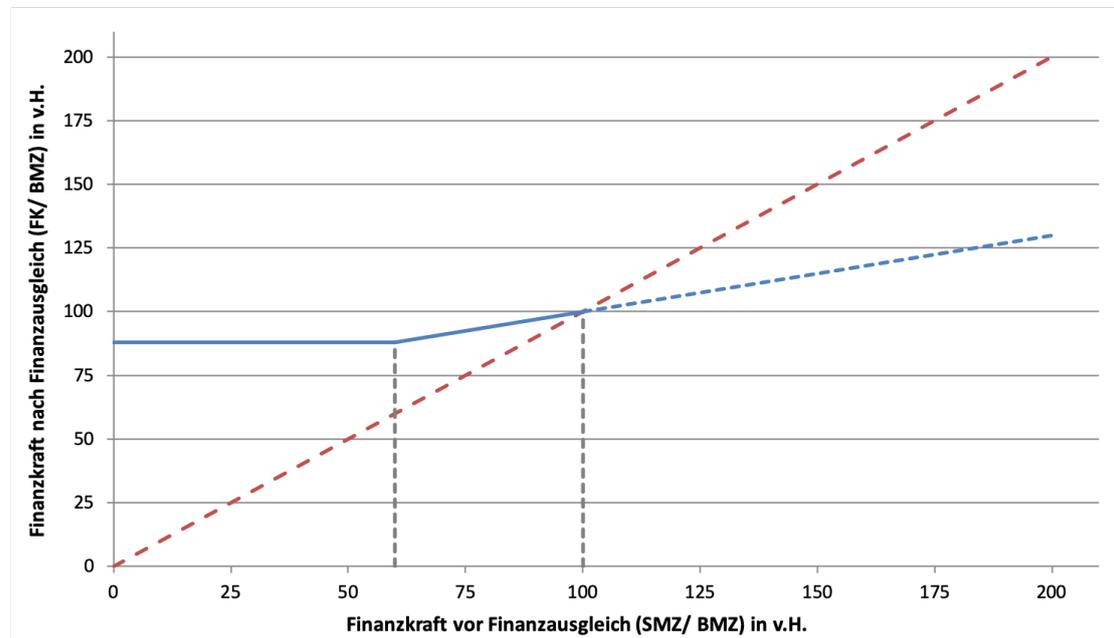


Abbildung 5.12.: Ausgleichswirkungen der Schlüsselzuweisungen, Baden-Württemberg 2017.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Scherf (2015), S. 21 [156], Daten: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2016) [193].

Beträgt die Steuerkraftmesszahl weniger als 60 Prozent der Bedarfsmesszahl, gilt eine Gemeinde als besonders finanzschwach und erhält über eine Mehrzuweisung nach § 5 Abs. 3 FAG-BW eine sogenannte Sockelgarantie. In diesem Fall wird die Schlüsselzahl vollständig ausgeglichen.<sup>93</sup> Zusammen mit den Zuweisungen nach mangelnder Steuerkraft aus Gleichung 5.13 ergibt sich für eine solche Gemeinde mit  $SMZ_i < 0,6BMZ_i$  eine Mindestfinanzkraftgarantie  $SZW_i^{MFK}$  in Höhe von 88 Prozent der  $BMZ$ :

<sup>92</sup> Vgl. Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2018), S. 1 [116].

<sup>93</sup> 30 Prozent der Differenz stammen aus den Schlüsselzuweisungen nach § 5 Abs. 3 FAG-BW, während der Rest aus den Schlüsselzuweisungen nach § 5 Abs. 2 FAG-BW beglichen wird. Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2017), S. 33 [116].

$$\begin{aligned}SZW_i^{MFK} &= 0,88 BMZ_i - SMZ_i \\FK_i &= 0,88 BMZ_i\end{aligned}\tag{5.14}$$

Im Jahr 2017 unterlag über ein Drittel der 1.101 Gemeinden der Sockelgarantie. Abbildung 5.12 bildet die vom Schlüsselzuweisungssystem induzierten Ausgleichswirkungen ab. Der Tarif verläuft bis zur Grenze von 60 Prozent der Steuerkraft parallel zur Ordinate (Mindestfinanzkraftgarantie) und steigt dann proportional an.

### 5.3.1.2. Ermittlung des Umlagesatzes

Mit der Konzeption des Umlagesatzes wird versucht, die verzerrenden Wirkungen der einzelnen Umlagegrundlagen aufzufangen. Wie Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein wählt Baden-Württemberg einen mehrstufigen Tarif mit Obergrenze, der relativ finanzstarke Kommunen stärker belastet als finanzschwache.<sup>94</sup> Eine Eigenart ist allerdings, dass die Entwicklung des Umlagetarifs nicht an die Umlagegrundlage gekoppelt ist. Stattdessen orientiert sich der Tarif wiederum am Schlüsselzuweisungssystem, so dass Gemeinden, die vom Zuweisungssystem gleich behandelt werden, auch mit demselben Umlagesatz abgeschöpft werden.

$$u^{FA} = \begin{cases} 0,221 & \text{für } SMZ_i \leq 0,6 BMZ_i \\ 0,221 + 0,06 \frac{(SMZ_i - 0,6 BMZ_i)}{100} & \text{für } 0,6 BMZ_i < SMZ_i \leq 2,25 BMZ_i \\ 0,32 & \text{für } SMZ_i > 2,25 BMZ_i. \end{cases}\tag{5.15}$$

Gleichung 5.15 stellt die Entwicklung des Umlagesatzes  $u$  für die einzelnen Tarifstufen dar. In der ersten Stufe gilt für alle Kommunen unabhängig von ihrer individuellen Situation ein Mindest-Umlagesatz von 22,1 Prozent und der Umlagebetrag wächst proportional mit der Finanzkraft der Kommunen. Übersteigt die Steuerkraftmesszahl 60 Prozent der Bedarfsmesszahl, erhöht sich der Umlagesatz

<sup>94</sup> Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2017), S. 23 [116].

anschließend für jeden zusätzlichen Prozentpunkt um 0,06 Prozent. Die Umlageschuld steigt damit in der zweiten Stufe überproportional mit der Steuerkraftsumme, so dass der gebrochen lineare Tarif eine progressive Wirkung entfaltet. Als Obergrenze ist ein Umlagesatz von 32 Prozent festgelegt, der gilt, sobald die Steuerkraftmesszahl das 2,25-fache der Bedarfsmesszahl übersteigt. Die Grenze von 60 Prozent, ab der Kommunen als relativ finanzstark gelten und progressiv abgeschöpft werden, ist äquivalent zu der im Schlüsselzuweisungssystem, ab der Gemeinden keine Sockelgarantie mehr erhalten.

Abbildung 5.13 vergleicht die Finanzkraft vor mit der Finanzkraft nach Schlüsselzuweisung und Umlage. Während die blaue Linie die kombinierten Ausgleichswirkungen von Zuweisungen und Umlage aufzeigt, stellt die rot-gestrichelte 45°-Linie die Situation vor Finanzausgleich dar.

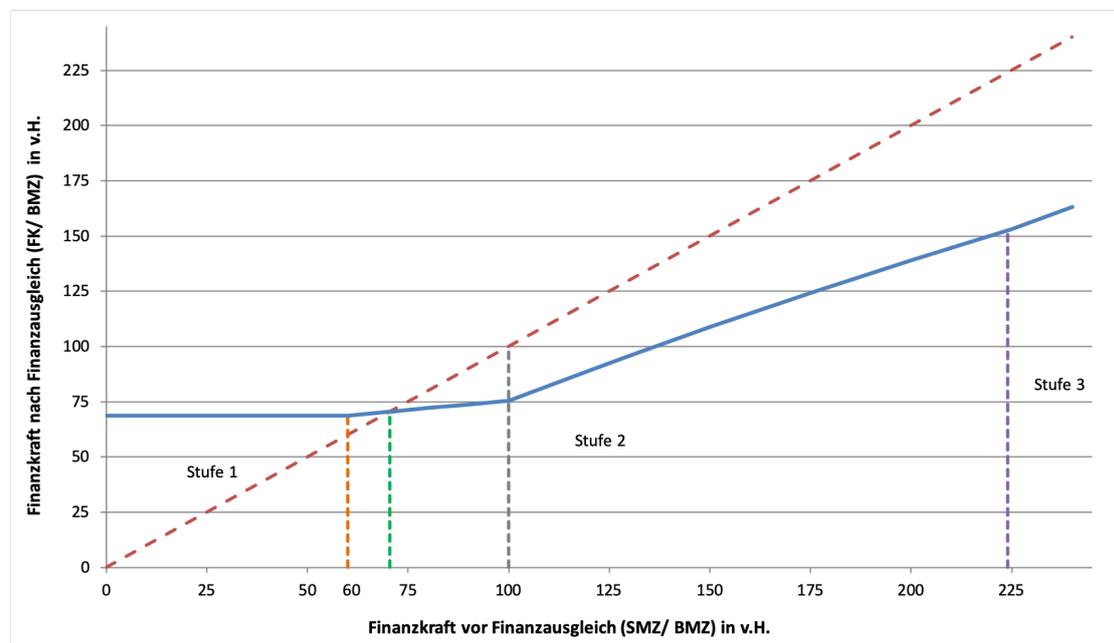


Abbildung 5.13.: Ausgleichswirkungen des Finanzausgleichs in Baden-Württemberg

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Scherf (2015), S. 2 [156]. Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2016) [193] und FAG-BW.

In den ersten beiden Stufen erhalten Gemeinden Schlüsselzuweisungen und sind gleichzeitig umlagepflichtig. Die Steuerkraft hat damit Einfluss auf beide Finanz-

ausgleichsinstrumente. Die Ermittlung der Umlageschuld basiert ebenfalls auf diesen beiden Komponenten, so dass ein Anstieg der Steuerkraft gegenläufige Wirkungen auf die Umlagegrundlage verursacht. Zum einen direkt positiv über den Anstieg der Steuerkraftsumme und zum anderen indirekt negativ, da eine Erhöhung der Steuerkraft die Schlüsselzuweisungen senkt und die „Steuerkraftsumme“ somit sinkt.

In Stufe 1 erhalten alle Gemeinden die Sockelgarantie in Höhe von 88 Prozent der Bedarfsmesszahl. Ein Anstieg der Steuerkraft führt demnach zu einem gleich starken Verlust an Schlüsselzuweisungen. Dem induzierten Rückgang der Steuerkraftsumme steht der direkt positive Effekt der steigenden Steuerkraft gegenüber. Im Saldo ist die Umlage in der ersten Tarifzone unabhängig von der Steuerkraft einer Gemeinde, da beide Effekte sich gegenseitig aufheben. Insgesamt unterliegen die besonders finanzschwachen Gemeinden einer vollständigen Nivellierung. Die Grenzbelastung liegt bei 100 Prozent und der Tarif verläuft parallel zur Abszisse.

In Zone 2 erhalten Gemeinden mit einer Steuerkraft größer als 60 Prozent der Bedarfsmesszahl Schlüsselzuweisungen, solange die Finanzkraft den Finanzbedarf übersteigt, und werden zugleich mit einem linear-progressiv Tarif abgeschöpft. Die Differenz aus Zuweisungen und Umlage, die Nettozuweisung, ist eingangs positiv, d.h. die Abschöpfung durch die Umlage ist insgesamt geringer als die Auffüllung mit Schlüsselzuweisungen. In der Abbildung wird dies durch den Abstand zwischen dem blauen Tarif und der 45°-Linie illustriert.

Laut § 5 FAG-BW beziehen Gemeinden keine Zuweisungen mehr, sobald die Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl übersteigt. Sie gelten im klassischen Sinne als abundant. Abbildung 5.13 zeigt dagegen, dass die Grenze, ab der die Nettozuweisungen für die Gemeinden einen negativen Wert einnehmen, deutlich unter der 100-Prozent-Marke liegt. Bereits bei einem Steuerkraft-Finanzbedarf-Verhältnis von 71,9 Prozent, ausgedrückt durch den Schnittpunkt von blauer Linie und 45°-Linie, übersteigen die Umlagezahlungen die erhaltenen Zuweisungen. Gemeinden, die oberhalb dieser Grenze liegen, werden folglich netto belastet. Ab dem Überschreiten der 100-Prozent-Marke erhalten Gemeinden keine Schlüsselzuweisungen mehr, sondern werden nur noch über den mit der Steuerkraft linear steigenden die Umlagesatz abgeschöpft. In der 3. Tarifzone liegt der Umlagesatz konstant bei 32 Prozent.

Insgesamt gehen von dem System aufgrund der speziellen Konzeption der Umlage nur relative geringe positive Anreizeffekte aus. Während die Sockelgarantie in der ersten Stufe jeglichen Anreiz zur Pflege der eigenen Steuerquellen oder Attrahierung von Gewerbe unterbindet, geht die Umlagebelastung in der zweiten Stufe deutlich zurück und es lohnt sich eher zusätzliche Einnahmen zu erschließen.<sup>95</sup> In der Spitze liegt die Grenzbelastung bei 32 Prozent. Dies erscheint zunächst gering, jedoch ist zu beachten, dass ein Teil der Gemeinden in Baden-Württemberg keine Zuweisungen enthält, selbst wenn ihre Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl nicht erreicht. Ein zusätzlicher Euro an Steuerkraft bedeutet damit keinen Verlust an Schlüsselzuweisung, sondern einen Entzug an Steuerkraft durch die Umlage. Insgesamt ergibt sich damit im Vergleich zu den restlichen Ländern eine relativ kräftige Abschöpfung der Gemeinden.

### 5.3.1.3. Kombinierte Ausgleichseffekte in der Praxis

Abbildung 5.14 zeigt einen Ausschnitt aus den Ausgleichswirkungen von Schlüsselzuweisungen und Finanzausgleichsumlage im Finanzausgleichs 2017 für alle 1.101 Gemeinden in Baden-Württemberg. Zwar lässt sich im Trend ein Tarif wie in Abbildung 5.13 erkennen, ebenso deutlich fallen jedoch auch die Ausreißer in der Grafik auf. Diese zeigen die Gemeinden, die wie Essingen und Sasbach unter die verzerrenden Wirkungen des Finanzausgleichs fallen und von einer Änderung der Finanzkraftreihenfolge betroffen sind.

Bei den beiden extremen Ausreißern nach unten im oberen Drittel handelt es sich um die Gemeinden Eppelheim und Neidlingen. Im Gegensatz zu der Mehrzahl der Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl überschreitet, haben diese beiden im zweitvorangegangenen Jahr Schlüsselzuweisungen erhalten. Somit erreicht Eppelheim eine Finanzkraft nach Finanzausgleich in Höhe von 74,0 Prozent und Neidlingen 103,1 Prozent. Ohne den Einfluss der vergangenheitsbezogenen Variablen (Schlüsselzuweisungen) würden sich die Kommunen mit einer Finanzkraft von 82,5 Prozent und 109,9 Prozent symmetrisch in den Tarifverlauf

---

<sup>95</sup> Im Gegensatz dazu steht die Grenzbelastung bei den Schlüsselzuweisungen. Bei einem Steuerkraftanstieg verlieren Gemeinden, die nicht unter die Sockelgarantie fallen, 70 Prozent an Schlüsselzuweisungen.

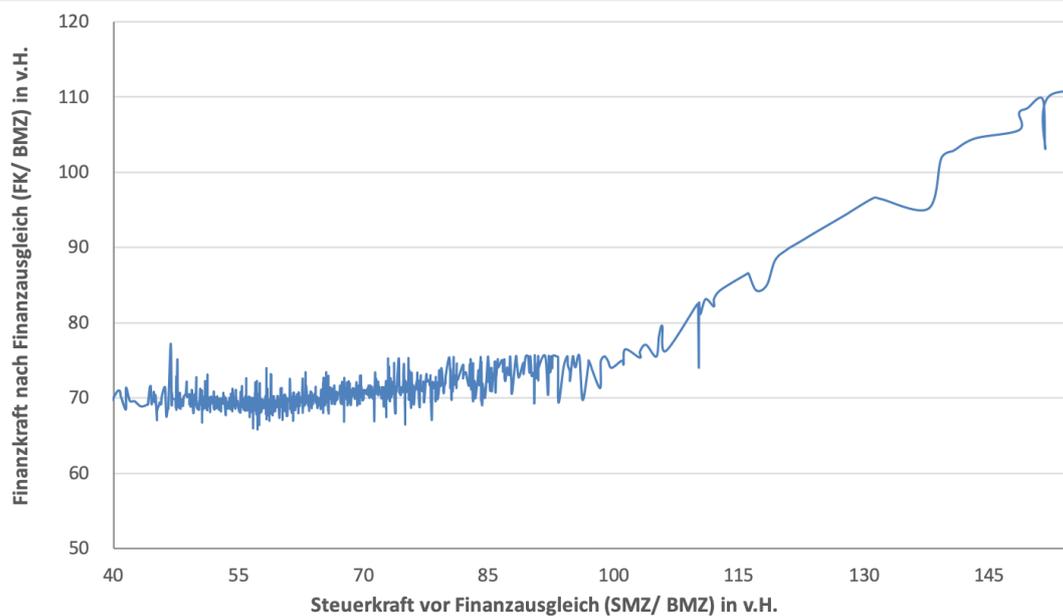


Abbildung 5.14.: Ausgleichseffekte des kommunalen Finanzausgleichs, Baden-Württemberg 2017

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018) [193].

integrieren.<sup>96</sup> Ein Grund hierfür können geringe Realsteuereinnahmen in der Vergangenheit sein, die als Ausdruck einer temporären Finanzschwäche mit relativ hohen Schlüsselzuweisungen ausgeglichen wurden. Diese Zuweisungen werden in der aktuellen Periode als Finanzkraft angerechnet und erhöhen die Umlagegrundlage, so dass sich daraus eine relativ hohe Umlageverpflichtung ergibt.

Auch wenn diese Verzerrungen sich mittelfristig ausgleichen, wird das Ziel einer Angleichung von Finanzkraftunterschieden durch die temporäre Übernivellierung getrübt.<sup>97</sup>

Dass die Ermittlung der Umlagegrundlagen von der Systematik des Schlüsselzuweisungssystems abweicht, kann über den gesamten Finanzausgleich hinweg zur Ungleichbehandlung einzelner Gebietskörperschaften und damit zu Verzerrungen

<sup>96</sup> Bei beiden Gemeinden gingen Schlüsselzuweisungen aus 2015 mit 14 Prozent in die Steuerkraftsumme ein. Quelle: Eigenen Berechnungen, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018) [193].

<sup>97</sup> Eigene Berechnungen, Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018) [193].

führen. So erhalten zwei Gemeinden, die vor Finanzausgleich unterschiedlich steuerstark sind, doch aufgrund entsprechend hoher Bedarfe das gleiche ungünstige Verhältnis von Steuerkraft und Finanzbedarf aufweisen, relativ gleiche Zuweisungen. Hinsichtlich der Abschöpfung erfolgt dagegen eine Ungleichbehandlung. Da die Umlage allein auf der Einnahmenseite ansetzt, wird die Gemeinde mit der höheren Steuerkraft stärker belastet.

Diese Problematik wird zusätzlich verstärkt, da sich der Bemessungszeitraum der Umlagegrundlage über mehrere Jahre erstreckt. So wird die Finanzkraft zweier Gemeinden mit gleichem Finanzkraft-Finanzbedarf-Verhältnis im aktuellen Finanzausgleich relativ gleich hoch über Zuweisungen aufgefüllt. Gleichzeitig kann es sein, dass eine von beiden aufgrund vergleichsweise höherer Schlüsselzuweisungen in der Vergangenheit aktuell stärker über die Umlage belastet wird. Diese standen der Gemeinde zu, wenn sie zum damaligen Zeitpunkt finanzschwach im Sinne eines ungünstigen Verhältnisses von Steuerkraftmesszahl und Bedarfsmesszahl war.

Tabelle 5.4.: Kombinierte Ausgleichswirkungen von Schlüsselzuweisungen und Finanzausgleichsumlage, Baden-Württemberg 2017

	SK vor FAG in v.H.	SMZ	$SZW_{t-2}$ in Mio. Euro	SKS	Anteil $SZW_{t-2}$ an SKS in v.H.	UL in Mio. Euro	FK nach FAG in v.H.
Essingen	83,1	7,0	2,1	9,1	23,2	2,1	69,5
Sasbach	83,1	5,8	0,3	6,1	4,2	1,4	74,6

Quelle: Eigene Berechnung, Daten: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018) [193].

Tabelle 5.4 illustriert die aufgezeigten Verzerrungen anhand der Ausgleichswirkungen für die Gemeinden Essingen und Sasbach. Beide weisen vor dem Finanzausgleich ein Verhältnis von Steuerkraftmesszahl und Bedarfsmesszahl in Höhe von 83,1 Prozent auf und erhalten Schlüsselzuweisungen, um den Fehlbetrag anteilig auszugleichen. Dass Essingen in der Vergangenheit mehr Schlüsselzuweisungen erhalten hat - der Anteil der  $SZW_{t-2}$  liegt mit 23,2 Prozent höher als der in Sasbach in Höhe von 4,2 Prozent - wirkt sich heute auf die Höhe der Abschöpfung aus. Über eine höhere Umlagezahlung verliert Essingen 18,5 Prozentpunkte von der gesetzlich festgelegten Sockelgarantie von 88 Prozent und erreicht nach Finanzausgleich eine

Finanzkraft von 69,5 Prozent. Sasbach dagegen erzielt aufgrund der geringeren Zuweisungen im zweitvorangegangenen Jahr nach Finanzausgleich eine Finanzkraft in Höhe von 74,6 Prozent. Dadurch verändert sich die Finanzkraftreihenfolge; ein klarer Verstoß gegen das Übernivellierungsverbot.

#### 5.3.1.4. Verwendung des Umlageaufkommens

Wie in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern fließt ein Teil des Umlageaufkommens in die Finanzausgleichsmasse und soll dort positive Ausgleichswirkungen entfalten, von denen vor allem finanzschwache Kommunen profitieren. Außergewöhnlich ist in Baden-Württemberg aber nicht nur die Höhe dieses Anteils. Das Finanzausgleichsgesetz legt 2017 einen Anteil von 85,13 Prozent des Umlageaufkommens für die Verstärkung der Finanzausgleichsmasse fest. Der Restbetrag in Höhe von rund 14,9 Prozent wird in den Landeshaushalt überführt.<sup>98</sup> Bei einer Finanzausgleichsmasse von 9,5 Mrd. Euro ergibt sich 2017 ein Anteil von 28,5 Prozent, den die Kommunen selbst zum Finanzausgleich beisteuern.<sup>99</sup> Tatsächlich findet damit eine Umverteilung einer lediglich virtuellen Finanzausgleichsmasse statt, die zwar den finanzschwachen Gemeinden zugute kommt, ihnen allerdings zuvor teilweise entzogen wurde; ein Umstand, der die ausgeprägte fiskalische Zielsetzung der Umlagekonzeption unterstreicht.

Die Simulation einer Abundanzabschöpfung im eigentlichen Sinne macht schließlich offenkundig, für wen die Umlage einen positiven fiskalischen Nutzen bringt.

Tabelle 5.5 vergleicht die Aufkommenswirkung der baden-württembergischen Umlage in der ersten Zeile mit einer Abschöpfung der abundanten Gemeinden in Zeile zwei. Im Status Quo erzielt die Umlage ein Aufkommen von 3,6 Mrd. Euro, wovon 3,1 Mrd. Euro in die Finanzausgleichsmasse fließen. Damit finanzieren die Gemeinden über ein Drittel der Ausgleichsmasse selbst. Eine Abundanzumlage mit einem proportionalen Umlagetarif in Höhe von 30 Prozent reduziert zunächst die Anzahl der Umlageschuldner von 1043 auf 61 Kommunen.<sup>100</sup> Das Umlageaufkommen verringert sich um 96 Prozent auf 137,6 Mio. Euro. Aufschluss über diesen

<sup>98</sup> § 1 Abs. 1 S. 2 FAG-BW. Der Anteil wird jährlich neu festgelegt.

Vgl. Wiedemann (2012), S. 46 [226].

<sup>99</sup> Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2014), S. 20 [118].

<sup>100</sup> Da die Anzahl der Umlageschuldner stark zurückgeht, wurde als Kompensation ein im Ländervergleich relativ hoher Umlagesatz gewählt.

Tabelle 5.5.: Vergleich Finanzausgleichsumlage und direkte Abundanzumlage, Baden-Württemberg 2017

	Gemeinden	Aufkommen	FAG-Masse in Mio. Euro	Anteil FAG-Masse in v.H.
FAG-UL	1.043	3.621,9	9.471,6	38,2
Abundanz-UL	61	137,6		1,2

Quelle: Eigene Berechnung, Daten: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2016) [193], Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2014), S. 20 [118].

starken Rückgang gibt ein Blick auf die Verteilung der Umlagegrundlage und des Umlageaufkommens.

Wie Abbildung 5.15 verdeutlicht, hat Baden-Württemberg viele steuerstarke Gemeinden und das Aufkommen ist damit breiter gestreut als zum Beispiel in Brandenburg, Thüringen oder Mecklenburg-Vorpommern (vgl. Kapitel 5.2.1). Aufgrund der Zusammensetzung der Umlagegrundlage verhält es sich mit der Verteilung des Umlageaufkommens in Abbildung 5.16 ähnlich. Mehr als 60 Prozent der Gemeinden zahlt aktuell eine Umlage zwischen 750.000 Euro und 2,5 Mio. Euro. Zum Vergleich, der Anteil der 61 abundanten Kommunen am gesamten Umlageaufkommen beläuft sich lediglich auf 9,5 Prozent. Die Umlage wird damit hauptsächlich von den Kommunen im mittleren Finanzkraftbereich getragen. Dementsprechend stark fiel der Rückgang des Aufkommens aus, wenn sich die Umlagepflicht auf die „reichsten“ Kommunen beschränken würde.

Der Anteil an der Finanzausgleichsmasse würde bei einer reinen Abundanzumlage ebenfalls stark sinken. Bei einer Beteiligung mit 85,1 Prozent am Umlageaufkommen von insgesamt 137,6 Mio. Euro beliefte sich dieser auf nur noch 117,2 Mio. Euro bzw. 1,2 Prozent. Bei einer im Haushaltsplan 2017 angesetzten Finanzausgleichsmasse von 9,5 Mrd. Euro ergäbe sich ein Differenzbetrag von über 2,9 Mrd. Euro im Vergleich zur Finanzausgleichsumlage. Ein Fehlbetrag, der zur Fortführung des Haushalts ausgeglichen werden müsste.

Bei einer solchen Umstellung könnte eine Anpassung an die gesunkene Finanzausgleichsmasse innerhalb des Finanzausgleichs beispielsweise über die Reduktion der Ausgleichseffekte in Form einer Anpassung des Grundbetrags erfolgen. Dass

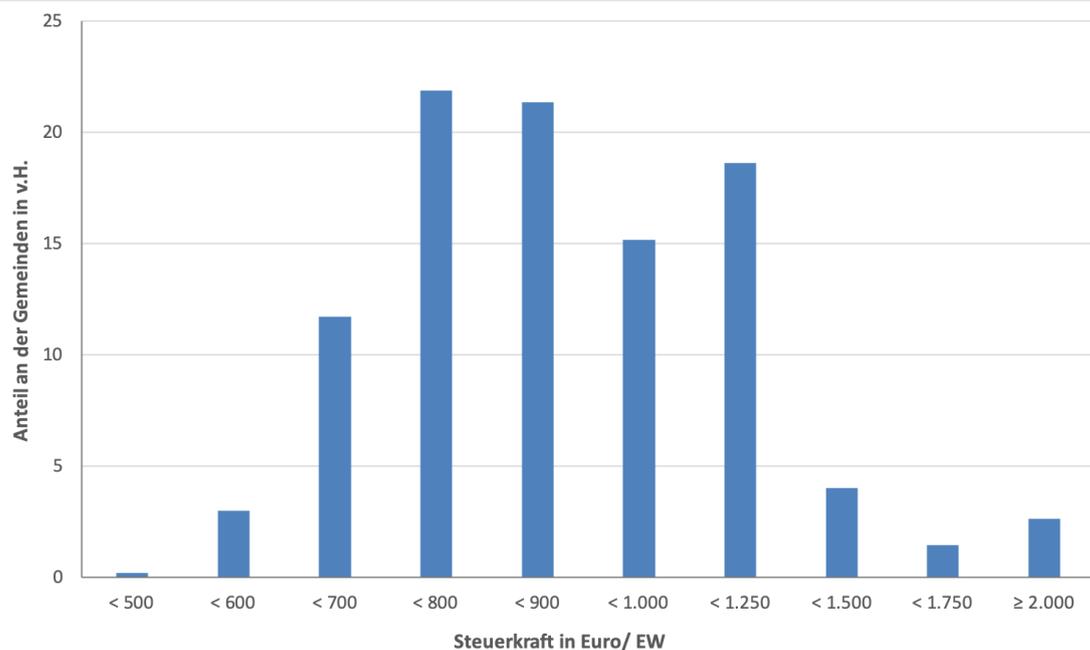


Abbildung 5.15.: Verteilung des kommunalen Steueraufkommens, Baden-Württemberg 2017

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018) [193].

dieser im baden-württembergischen Finanzausgleich vom Finanz- und Wirtschaftsministerium festgelegt wird und sich, nicht wie im Regelfall, als systeminterne Rechengröße ergibt, ist eine weitere landestypische Besonderheit. Die Anpassungsgröße stellt hier die Ausgleichsquote dar, die in der Regel als fester Satz im Finanzausgleichsgesetz konstituiert ist. In Baden-Württemberg ergibt sich die Quote rechnerisch aus dem Verhältnis von Schlüsselmasse zu den Schlüsselzahlen der Kommunen. Die jeweiligen Schlüsselzahlen werden als Differenz zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf wiederum vom Grundbetrag beeinflusst. Eine Verringerung der Ausgleichseffekte kann damit nicht über eine Absenkung des Grundbetrags erreicht werden.<sup>101</sup>

Eine andere Möglichkeit besteht darin, dass das Land über eine Anpassung der Verbundgrundlagen oder der Verbundquote selbst für den allerdings enormen

<sup>101</sup> Vgl. Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2017), S. 32 [116].

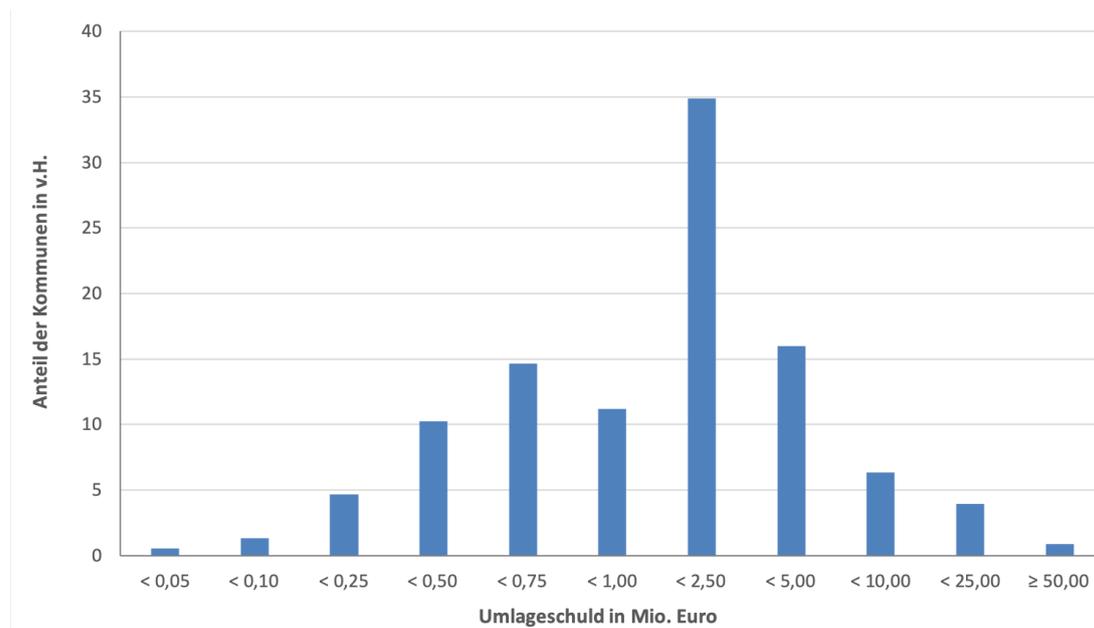


Abbildung 5.16.: Verteilung des Aufkommens der Finanzausgleichsumlage, Baden-Württemberg 2017

Quelle: Eigene Darstellung nach Statistischem Landesamt Baden-Württemberg (2018 [193]).

Fehlbetrag aufkommt. Die Verbundquote gibt an, inwieweit ein Land die Kommunen an seinen Steuereinnahmen beteiligt, wobei die Höhe sich nach der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen richten sollte.<sup>102</sup> Der Umfang der Finanzausgleichsmasse bestimmt sich in Baden-Württemberg aus zwei Komponenten; nach dem Verbundquotenmodell und der Finanzausgleichsumlage. Während die Verbundquote pauschal festgelegt wird und seit 1967 23 Prozent beträgt, wird die Beteiligung am Umlageaufkommen jährlich angepasst, um sich der aktuellen Aufgabenverteilung und gegebenenfalls der Entwicklung der Landes- und Kommunalfinanzen anzupassen.<sup>103</sup>

Es scheint daher, als ziele die fiskalische Funktion der Umlage verstärkt auf eine Entlastung des Landeshaushalts ab. Die Gemeinden profitieren nur vermeintlich von einer Aufstockung der Finanzausgleichsmasse, da ihnen die umverteilten Finanzmittel zuvor entzogen wurden. Dass rund 15 Prozent des Umlageaufkommens

<sup>102</sup> Vgl. Scherf (2011), S. 509 [155].

<sup>103</sup> Vgl. Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2017), S. 23 f.[116].

in den Landeshaushalt fließen, kann die Problematik darüber hinaus verstärken. Ist die kommunale Ebene allerdings bedarfsgerecht ausgestattet, ist diese Vorgehensweise nicht grundsätzlich zu bemängeln.<sup>104</sup>

#### 5.3.1.5. Zwischenfazit

Die in Baden-Württemberg geltende Umlage kann trotz der erzielten Reduktion der Finanzkraftdisparitäten nicht überzeugen und genügt den in Kapitel 5.1.3 definierten Ansprüchen an eine Abundanzumlage nicht. Die unter den Ländern einmalige Ausgestaltung der Umlage lässt sich aus Sicht des Landes damit begründen, dass der Finanzierungsanteil des Landes deutlich ausgeweitet werden müsste, um ähnlich hohe distributive Effekte zu erzielen. Gleichzeitig würden dann auch die diejenigen Gemeinden profitieren, die bereits verhältnismäßig steuerstark sind.<sup>105</sup> Die positiven distributiven Ausgleichseffekte würden jedoch durch eine im Ländervergleich relativ kräftige Abschöpfung der Kommunen erkauft.

Grundsätzlich scheint bei der Konzeption der Umlage vor allem das fiskalische Ziel im Vordergrund zu stehen. Dies zeigt sich sowohl bei der Gestaltung der Umlagegrundlage, die jede Gebietskörperschaft per se abschöpft, als auch bei der Verwendung. Hinzu kommen die zahlreichen Verknüpfungen, Zirkelbezüge und Teilanrechnungen von Variablen, die zwar die gewünschten Ausgleichseffekte erzielen, jedoch gleichzeitig ein intransparentes und unnötig komplexes Finanzausgleichssystem erzeugen. Insgesamt entspricht das Konzept in Baden-Württemberg nicht dem einer Abundanzumlage, sondern einer allgemeinen Finanzkraftumlage.

#### 5.3.2. Rheinland-Pfalz

Wie in jedem Flächenland verfolgt der kommunale Finanzausgleich auch in Rheinland-Pfalz fiskalische und distributive Ziele. Eine landestypische Besonderheit ist allerdings, dass die üblichen Finanzkraftunterschiede aufgrund der besonders kleingliedrigen Verwaltungsstruktur aus 2.293 Gemeinden in verstärkter Form auftreten. Der rheinland-pfälzische Finanzausgleich ist in seiner gesamten Konzeption

<sup>104</sup> Eine bedarfsgerechte Finanzausstattung der Kommunen liegt vor, wenn sich der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen mit dem der Ausgaben deckt. Dazu siehe ausführlich Scherf (2015), S. 24 ff.[157].

<sup>105</sup> Hesse (2014), S. 8 [62].

daher besonders auf den Abbau der bestehenden Finanzkraftdisparitäten ausgerichtet.<sup>106</sup> Ob und inwiefern auch das Instrument Finanzausgleichsumlage von distributiven Zielen geprägt ist, soll im Folgenden analysiert werden.

2017 waren auf der untersten Verwaltungsebene 2.262 Ortsgemeinden zu 129 Verbandsgemeinden als Gemeindeverbände unterhalb der Kreisebene zusammengeschlossen. 30 Gemeinden gehören keiner Verbandsgemeinde an und gelten als verbandsfrei.<sup>107</sup> Neben den Verbandsgemeinden unterscheidet die Gemeindeordnung zusätzlich zwischen großen kreisangehörigen und kreisfreien Städten.<sup>108</sup>

### 5.3.2.1. Steuerkraft als Umlagegrundlage

Abbildung 5.17 zeigt die bestehenden Finanzkraftunterschiede in Form der Verteilung der Steuerkraft auf die Kommunen, ausgedrückt in der Steuerkraftmesszahl je Einwohner.<sup>109</sup>

Bei einer mittleren Steuerkraft der Ortsgemeinden in Höhe von 635 Euro verfügen dort mehr als 80 Prozent über eine Steuerkraft unter 750 Euro pro Einwohner und liegen damit unter dem Durchschnitt der Gemeinden in den Flächenländer von 834 Euro. Die verbandsfreien Gemeinden und großen kreisangehörigen Städte sind finanziell besser aufgestellt. Bei knapp 81 Prozent liegt die Steuerkraft pro Einwohner über dem Länderdurchschnitt. Die Steuerkraft der kreisfreien Städte beträgt im Mittel 1.026 Euro pro Einwohner.

Besonders auffällig sind die Finanzkraftdisparitäten auf Ebene der Ortsgemeinden mit einer Spanne von 128 bis zu 5.527 Euro pro Einwohner. Diese Unterschiede sind vor allem auf die Einnahmen aus der Gewerbesteuer zurückzuführen. Zusammen mit der heterogenen Einwohnerstruktur der Ortsgemeinden ergeben sich teilweise ungewöhnlichen Steuerkraft-Einwohner-Kombinationen. So zählen einige sehr kleine Ortsgemeinden aufgrund günstiger Standortbedingungen oder eines einzigen ansässigen Unternehmens zu den reichsten Gemeinden des Landes.

<sup>106</sup> Vgl. Büttner, et al. (2013), S. 291 [25].

<sup>107</sup> 2015 lebten in 71 Prozent der Ortsgemeinden weniger als 1.000 Einwohner. Statistisches Landesamt RP (2016), S. 11 [197], Oster (2010), S. 256 f.[136].

<sup>108</sup> §§ 6, 7 GemO RP.

<sup>109</sup> Die Steuerkraftmesszahl ergibt sich laut § 13 LFAG aus den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer zuzüglich dem mit den landesdurchschnittlichen Hebesätzen nivellierten Realsteueraufkommen, abzüglich der Gewerbesteuerumlage.

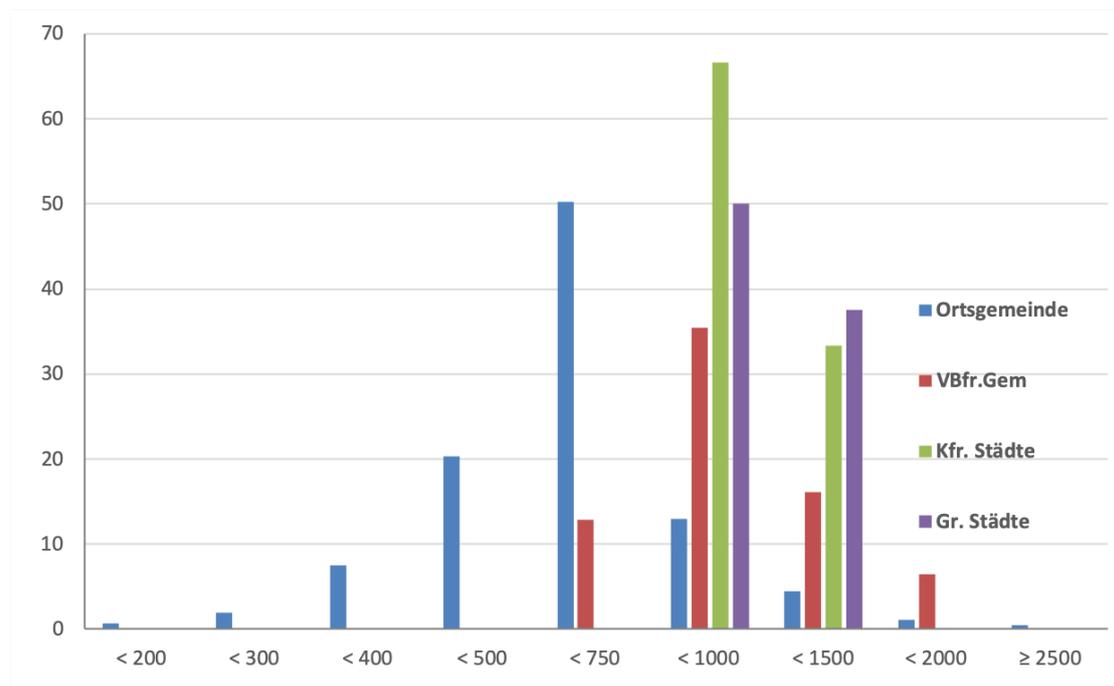


Abbildung 5.17.: Verteilung der Steuereinnahmekraft in Rheinland-Pfalz 2017

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2019) [197].

Beispielsweise hat die Ortsgemeinde Lautzenhausen zwar nur 368 Einwohner, zur Gemarkung gehört jedoch der Flughafen Frankfurt Hahn, so dass sich ihre Steuerkraft pro Einwohner auf 4.441 Euro bei einem Gewerbesteueranteil von rund 70 Prozent beläuft. Ein noch extremeres Beispiel ist die Ortsgemeinde Strickscheid, in der 32 Einwohner auf ein Unternehmen treffen. Der Gewerbesteueranteil liegt dementsprechend bei 92,2 Prozent und die Gemeinde nimmt landesweit den zweiten Platz hinter Ingelheim am Rhein, der mit Abstand steuerstärksten Kommune in Rheinland-Pfalz, ein.<sup>110</sup> Die große kreisangehörige Stadt Ingelheim verfügt über eine Steuerkraft pro Einwohner von 6.750 Euro bei über 25.000 Einwohnern.

Die vorliegenden hohen Steuerkraftdisparitäten und die Tatsache, dass in kleinen Ortsgemeinden die Gewerbesteuererinnahmen oft von nur einem Unternehmen abhängen und gerade diese Steuer im Konjunkturverlauf starken Schwankungen

<sup>110</sup> Die Gemeinde Ingelheim am Rhein ist unter anderem Hauptsitz des größten deutschen Pharma-Unternehmens Boehringer Ingelheim.

unterliegt, verdeutlicht die Notwendigkeit eines Finanzausgleichs mit ausgeprägten distributiven Effekten. Denn während die Steuereinnahmen in einigen Wirtschaftszweigen und an infrastrukturell günstig gelegenen Standorten über die Jahre hinweg relativ konstant geblieben sind, hat sich die Finanzsituation in vielen Kommunen seit 2010 deutlich verändert.<sup>111</sup>

Während finanzschwache Gemeinden regulär über Schlüsselzuweisungen unterstützt werden, soll die Finanzkraftumlage die Finanzkraft im oberen Bereich der Finanzkraftverteilung abschöpfen und damit die Ausgleichseffekte des Zuweisungssystems verstärken.<sup>112</sup> Indem das Aufkommen nach § 5 LFAG vollständig in die Finanzausgleichsmasse überführt und über Schlüsselzuweisungen an finanzschwache kommunale Gebietskörperschaften verteilt wird, können diese Effekte voll wirken. Die Umlage erfüllt damit eine fiskalische Funktion für die finanzschwachen Gemeinden und entfaltet über einen steigenden Grundbetrag gleichzeitig horizontale Ausgleichswirkungen

Der breite Kreis der Umlageschuldner unterstützt diese positiven distributiven Effekte. Umlagepflichtig sind seit dem Jahr 2000 sowohl Ortsgemeinden als auch verbandsfreie Gemeinden, großen kreisangehörige Städte und kreisfreie Städte. Damit sind Landkreise und Verwaltungsgemeinden von der Umlage ausgenommen, die mit der Kreis- und der Verbandsumlage über eigene Ausgleichselemente verfügen. Im Ergebnis sind auf diese Weise alle Kommunen gleichermaßen am Schlüsselzuweisungssystem wie auch an der Umlageerhebung beteiligt.

Aufgrund der relativ geringen Finanzkraft der rheinland-pfälzischen Kommunen hat sich die Landesregierung gegen eine Abundanzumlage entschieden. Stattdessen beziehen sich die Umlagegrundlagen ähnlich wie in Baden-Württemberg nicht auf das Verhältnis von Finanzkraft und Finanzbedarf, sondern allein auf die Einnahmen einer Gemeinde. Relevant ist hier ein Vergleich der Steuerkraft einer Gemeinde mit der Steuerkraft aller anderen Kommunen, so dass als Bemessungsgrundlage gemäß § 23 LFAG die den Landesdurchschnitt übersteigende Steuerkraft fungiert. Formal ergibt sich die Höhe der Finanzausgleichsumlage gemäß Gleichung 5.16 aus dem Produkt der Umlagegrundlage  $UG_i^{FA}$  und dem Umlagesatz  $u^{FA}$ :

<sup>111</sup> So hat die Ortsgemeinde Kirchheimbolanden über den ortsansässige Automobilzulieferer vom wirtschaftlichen Aufschwung der letzten Jahre in Form einer Verdopplung der Steuerkraft profitieren können. Quelle: Statistisches Landesamt (2016) [197].

<sup>112</sup> Vgl. Meffert (2017), S. 199 [109].

$$U_i^{FA} = \begin{cases} u^{FA} \cdot UG_i^{FA} & \text{für } SMZ_i \geq SMZ_0 \\ 0 & \text{für } SMZ_i < SMZ_0 \end{cases} \quad (5.16)$$

### 5.3.2.2. Ermittlung des Umlagesatzes

Der Umlagesatz unterlag seit der Einführung 1985 zahlreichen Änderungen. Bis 1999 wurde er jährlich neu ermittelt, um ein vorher festgelegtes Umlageaufkommen zu erreichen. Die historisch gewachsene kumulierte Umlagenbelastung durch Kreisumlage, Verbandsgemeindeumlage (landesdurchschnittlich 36,7 Prozent), Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ und Finanzausgleichsumlage (16 Prozent) nahm jedoch derartige Ausmaße an, dass in Ortsgemeinden vereinzelt eine Grenzbelastung von 90 Prozent zu verzeichnen war. Aus diesem Grund wurde der Umlagesatz mit der Finanzausgleichsreform von 1999 auf 10 Prozent begrenzt.<sup>113</sup>

Aufgrund der großen Anzahl an steuerschwachen Kommunen blieben die Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage allerdings hinter den Erwartungen zurück. Mit einem Aufkommen von 55 Mio. Euro trug die Umlage im Jahr 2010 nur 3 Prozent zur Finanzausgleichsmasse bei. Daher erfolgte 2011 eine erneute Anpassung in Form von progressiven Umlagesätzen.<sup>114</sup> Das Ergebnis ist in der Gleichung 5.17 abgebildete progressive Stufengrenzsatztarif mit Obergrenze. Überschreitet das Steueraufkommen den Landdurchschnitt, gilt eingangs ein Umlagesatz von 10 Prozent, der mit steigender Bemessungsgrundlage in fünf Stufen auf maximal 18 Prozent ansteigt. Bei einem Steuerkraftanstieg verlieren Gemeinden in der ersten Stufe davon 10 Prozent. Diese Abschöpfung kann in Stufe 5 bis zu 18 Prozent erreichen.

<sup>113</sup> Vgl. Meffert (2017), S. 201 [109].

<sup>114</sup> Vgl. Büttner, et al. (2013), S. 292 [25].

$$u^{FA} = \begin{cases} 0,1 & \text{für } SMZ_0 < SMZ_i \leq 2 SMZ_0 \\ 0,12 & \text{für } 2 SMZ_0 < SMZ_i \leq 3 SMZ_0 \\ 0,14 & \text{für } 3 SMZ_0 < SMZ_i \leq 4 SMZ_0 \\ 0,16 & \text{für } 4 SMZ_0 < SMZ_i \leq 5 SMZ_0 \\ 0,18 & \text{für } SMZ_i > 5 SMZ_0. \end{cases} \quad (5.17)$$

Mit steigendem Grenzulagesatz gehen für die Kommunen die Anreize zurück, ihre eigenen Steuerquellen zu pflegen oder sich um neue zu bemühen. Büttner sieht in dieser Staffelung in einem Gutachten von 2012 das Finanzausgleichsziel konterkariert, die kommunale Autonomie zu stärken. Denn diese negativen Anzeffekte würden die Entscheidungsfreiheit von Kommunen beschränken, die sie gerade durch ihre besondere Steuerstärke erlangt hätten.<sup>115</sup> Die Analyse der Ausgleichswirkungen über den gesamten Finanzausgleich hinweg wird diese These im Folgenden jedoch relativieren.

Tabelle 5.6.: Steuerkraftumlage und Abundanzumlage, Rheinland-Pfalz 2017

	Gemeinden	Aufkommen in Mio. Euro	FAG-Masse	Anteil FAG-Masse
Steuerkraft-UL	228	75,6	2.751,9	2,8
Abundanz-UL	3	11,6		0,4

Quelle: Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz [197], Mdl Rheinland-Pfalz (2018), FM Rheinland-Pfalz (2017), S. 55 [113].

Tabelle 5.6 stellt einen Vergleich der Aufkommenswirkungen der rheinland-pfälzischen Umlage mit einer Abundanzumlage dar. Insgesamt beläuft sich das Umlageaufkommen 2017 auf 75,6 Mio. Euro und trägt mit 2,8 Prozent zur Finanzausgleichsmasse bei.<sup>116</sup> Unter den 228 Umlageschuldern sind fünf kreisfreie

<sup>115</sup> Vgl. Buettner (2013), S. 292 [25].

<sup>116</sup> Damit ist der Anteil seit 2010 weiter gesunken. Ein Grund hierfür ist eine Aufstockung der Finanzausgleichsmasse im Rahmen der Reform des kommunalen Finanzausgleichs 2013 in Höhe von 25 Prozent um rund 500 Mio. Euro. Gase (2014), S. 176 [45].

Städte, zehn verbandsfreie Gemeinden, sechs große kreisangehörige Städte und 200 Ortsgemeinden.

Bei einem Wechsel der Umlagegrundlage von der den Landesdurchschnitt überschneidenden Steuerkraft auf eine direkte Abundanzabschöpfung und unter Beibehaltung desselben 5-stufigen progressiven Tarifs würde sich die Zahl der Umlageschuldner erheblich reduzieren. Wie in Tabelle 5.6 zusammengefasst, fielen in diesem Fall lediglich drei Gemeinden unter den Abundanzstatus, so dass sich das Umlageaufkommen auf 11,6 Mio. Euro verringern und der Umlageanteil an der Finanzausgleichsmasse auf 0,42 Prozent zurückgehen würde.<sup>117</sup>

Die Simulation einer Umstellung auf die klassische Abundanzabschöpfung zeigt insgesamt, dass eine solche Art der Umlagenerhebung die Ausgleichseffekte im Vergleich zur aktuellen Regelung erheblich reduzieren würde.

### 5.3.2.3. Ausgleichswirkungen der Umlage

Wie bereits im Kapitel 5.3.1 am Beispiel Baden-Württembergs kritisiert, berücksichtigt die Finanzausgleichsumlage aufgrund ihrer Einnahmenorientierung nicht die Bedarfe der Kommunen. Vielmehr wird die individuelle Finanzsituation einer Kommune mit der aller Kommunen verglichen. Darüber hinaus weicht die Systematik der Umlageerhebung damit zum Teil von der Verteilung der Schlüsselzuweisungen ab, so dass eine Kommune sowohl Umlagezahler als auch Zuweisungsempfänger sein kann. Im Folgenden wird überprüft, ob ähnliche verzerrende Effekte wie in Baden-Württemberg auftreten können.

Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz unterscheidet insgesamt zwischen vier verschiedenen Formen von Schlüsselzuweisungen. Zunächst dienen die Schlüsselzuweisungen A ( $SZW_A$ ) nach § 8 LFAG als Vorwegausgleich für besonders steuerschwache Gebietskörperschaften und sichern diesen vorab eine Mindestfinanzkraft in Höhe von 78,5 Prozent der landesdurchschnittlichen Steuerkraft  $SMZ_\emptyset$ .<sup>118</sup> Mit der Orientierung an der landesdurchschnittlichen Steuerkraft verhält sich die Verteilung der  $SZW_A$  symmetrisch zur Erhebung der Umlage. Da die

<sup>117</sup> Eigene Berechnungen nach Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, MdI RP (2018) [197] und FM RP (2017), S. 55 [113]. Die abundanten Kommunen sind allesamt Industriestandorte: verbandsfreien Gemeinden Mohrbach (Papier Mettler) und Wörth am Rhein (Daimler) und große kreisangehörige Stadt Ingelheim am Rhein (Boehringer Ingelheim).

<sup>118</sup> Vgl. Büttner (2013), S. 128 [25], Scherf (2011), S. 15 [154].

umlagepflichtigen Kommunen per Definition aufgrund ihrer relativen Steuerstärke allerdings keine  $SZW_A$  erhalten, sind Verzerrungen hinsichtlich dieser Zuweisungen ausgeschlossen. Für eine steuerschwache Kommune mit  $SMZ_i < 0,785SMZ_0$  gilt:

$$\begin{aligned}SZW_A &= 0,785 SMZ_0 - SMZ_i \\FK_A &= 0,785 SMZ_0\end{aligned}\tag{5.18}$$

Von Belang sind dagegen die Schlüsselzuweisungen B, die gemäß § 9 Abs. 1 LFAG alle Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, kreisangehörige große Städte und kreisfreie Städte nach zwei verschiedenen Kriterien erhalten. Zum einen erhält jede Gemeinde einen nach Gebietskörperschaft gestaffelten Pro-Kopf-Betrag als Schlüsselzuweisungen B1 ( $SZW_{B1}$ ). Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen B2 ( $SZW_{B2}$ ) richtet sich dagegen nach der Differenz von Finanzkraft und Finanzbedarf.<sup>119</sup> Liegt die Finanzkraft einer Kommune, ausgedrückt in der Finanzkraftmesszahl  $FMZ_i$  als Summe aus Steuerkraft und Schlüsselzuweisung A (5.18), unter dem Finanzbedarf  $BMZ_i$ , erhält sie laut § 9 Abs. 2 S. 2 LFAG 60 Prozent des Differenzbetrags in Form von  $SZW_{B2}$ . Unter der vereinfachenden Annahme, dass die durchschnittliche Steuerkraft als Bezugsgröße für die  $SZW_A$  gleichzeitig der Bedarfsmesszahl entspricht, beträgt für die besonders finanzschwachen Kommunen mit  $SMZ_i < 0,75SMZ_0$  und  $FMZ_i < BMZ_i$  die Schlüsselzuweisung B2:

$$\begin{aligned}SZW_{B2} &= 0,6 (BMZ_i - FMZ_i) \\&= 0,129BMZ_i.\end{aligned}\tag{5.19}$$

Danach verfügen diese über eine Finanzkraft von:

<sup>119</sup> Die Ermittlung des Finanzbedarfs folgt in Rheinland-Pfalz dem sogenannten „Einwohnergleich-Einwohner-Prinzip“. Demnach werden im Hauptansatz die Bedarfe der Einwohner gleich hoch angesetzt. Eine Staffelung erfolgt je nach Gebietskörperschaftsgruppe, jedoch nicht wie üblich nach deren Größe im Sinne einer klassischen Hauptansatzstaffel. Vgl. Scherf (2011), S. 16 f.[154]. Bei Landkreisen werden 66 Prozent angerechnet, bei Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden und große kreisangehörige Städte 34 Prozent und bei kreisfreie Städte bei Prozent § 12 LFAG.

$$FK_i = 0,914BMZ_i. \quad (5.20)$$

Die Mindestfinanzkraftgarantie nach  $SZW_A$  und  $SZW_{B2}$  liegt demnach insgesamt bei 91,4 Prozent.

Kommunen, deren Steuerkraft die durchschnittliche Steuerkraft überschreitet, erhalten im Bereich  $0,785SMZ_0 < SMZ_i \leq BMZ_i$  nur noch Schlüsselzuweisung B2:

$$\begin{aligned} SZW_{B2} &= 0,6 (BMZ_i - FMZ_i) \\ FK_{B2} &= 0,4 SMZ_i + 0,6BMZ_i \end{aligned} \quad (5.21)$$

Darüber hinaus umfasst die Schlüsselmasse noch die Schlüsselzuweisungen C zum Ausgleich von Soziallasten und die Investitionsschlüsselzuweisungen nach § 9a und § 10 LFAG.<sup>120</sup>

Das Grundkonzept des kommunalen Finanzausgleichs veranschaulicht Abbildung 5.18. Die blaue Linie zeigt die allgemeinen Ausgleichseffekte der Schlüsselzuweisungen  $SZW_A$  und  $SZW_{B2}$  und der Umlage, während die 45°-Linie die Situation vor Finanzausgleich abbildet.

Der erste, parallel zur Abszisse verlaufende Tarifabschnitt kombiniert die Mindestfinanzkraftgarantie der steuerkraftabhängigen  $SZW_A$  mit den bedarfsabhängigen  $SZW_{B2}$ . Die Grenzbelastung liegt bei 100 Prozent. Ein Anstieg der eigenen Steuerkraft führt zu einem Verlust an Zuweisungen in gleicher Höhe. Überschreitet die Steuerkraft den Grenzwert von 75 Prozent der landesdurchschnittlichen Steuerkraft (gelb-gestrichelte Linie), werden die Gemeinden weiterhin mit  $SZW_{B2}$  aufgestockt und die Grenzbelastung sinkt auf 50 Prozent.

Die Umlage kommt in dieser Darstellung einer klassischen Abundanzumlage gleich. Ab dem Grenzwert von 100 Prozent (grün-gestrichelte Linie) erhalten Gemeinden folglich keine Zuweisungen mehr, sondern werden nur noch mit der Umlage abgeschöpft. Die Belastung steigt progressiv, mit steigendem Umlagesatz jedoch

<sup>120</sup> Da für die Analyse der Umlagewirkungen vor allem bedarfsabhängige Zuweisungen relevant sind, konzentriert sich die Analyse im folgenden auf die  $SWZ_{B2}$ . Da Investitionszuweisungen nach demselben Schema verteilt, kann auf eine explizite Analyse verzichtet werden.

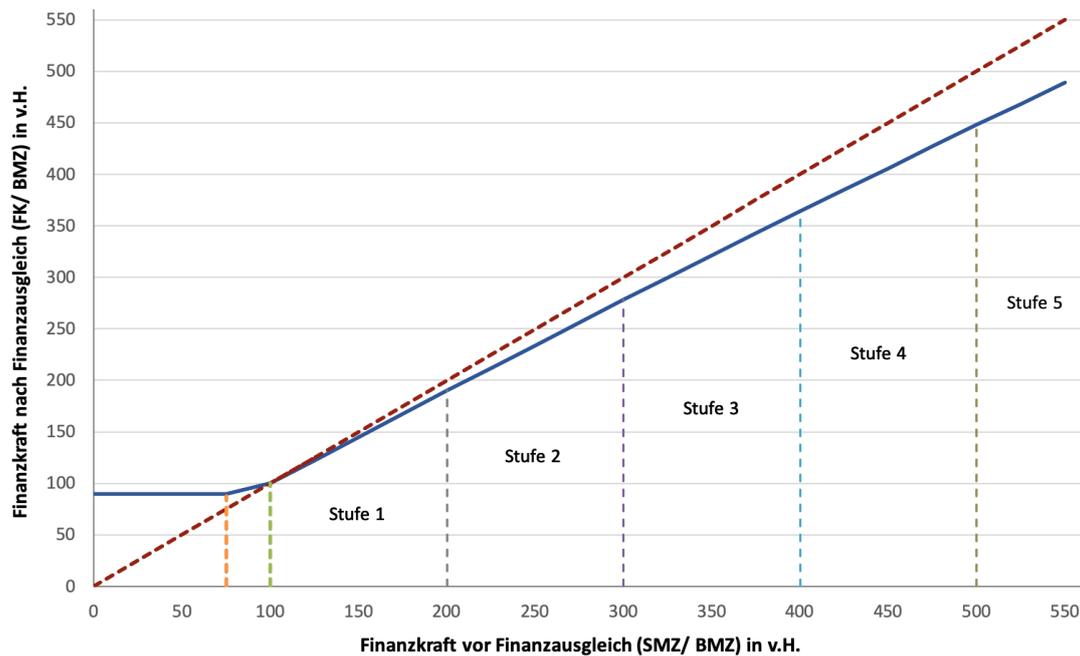


Abbildung 5.18.: Ausgleichswirkungen des Finanzausgleichs, Rheinland-Pfalz 2017

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Scherf (2015), S. 21 [156], Eigene Berechnungen, Daten: Mdi Rheinland-Pfalz (2016) und LFAG [115].

nur bis maximal 18 Prozent. Die Aussage, dass mit der progressiven Gestaltung des Umlagesatzes besonders negative allokativen Effekte für die steuerstarken Gemeinden einhergehen können, trifft mit Blick auf den gesamten Tarifverlauf nicht zu. Denn während für nicht abundante Gemeinden als Empfänger von  $SZW_{B2}$  ein Anstieg der Steuerkraft zu einem 50-prozentigen Verlust an Schlüsselzuweisungen führt, verlieren steuerstarke Gemeinden höchstens 18 Prozent.

Die dargestellten grundlegenden Ausgleichsmechanismen sind jedoch erheblich vom Verhältnis von landesdurchschnittlicher Steuerkraft und Finanzbedarf abhängig. Je nachdem, wie hoch der Durchschnittswert der Steuerkraft ausfällt, können Zuweisungs- und Umlageeffekte auch kombiniert auftreten.

Abbildung 5.19 zeigt den Einfluss unterschiedlich hoher Werte für die Durchschnittssteuerkraft auf die Ausgleichswirkung des kommunalen Finanzausgleichs. Während die blaue Linie (Fall A) analog zu Abbildung 5.18 eine durchschnittliche Steuerkraft abbildet, die dem Finanzbedarf entspricht ( $SMZ_{\emptyset} = BMZ_i$ ),

zeigt die grüne Linie (Fall B) eine durchschnittliche Steuerkraft, die unterhalb des individuellen Finanzbedarfs liegt ( $SMZ_{\emptyset} < BMZ_i$ ):

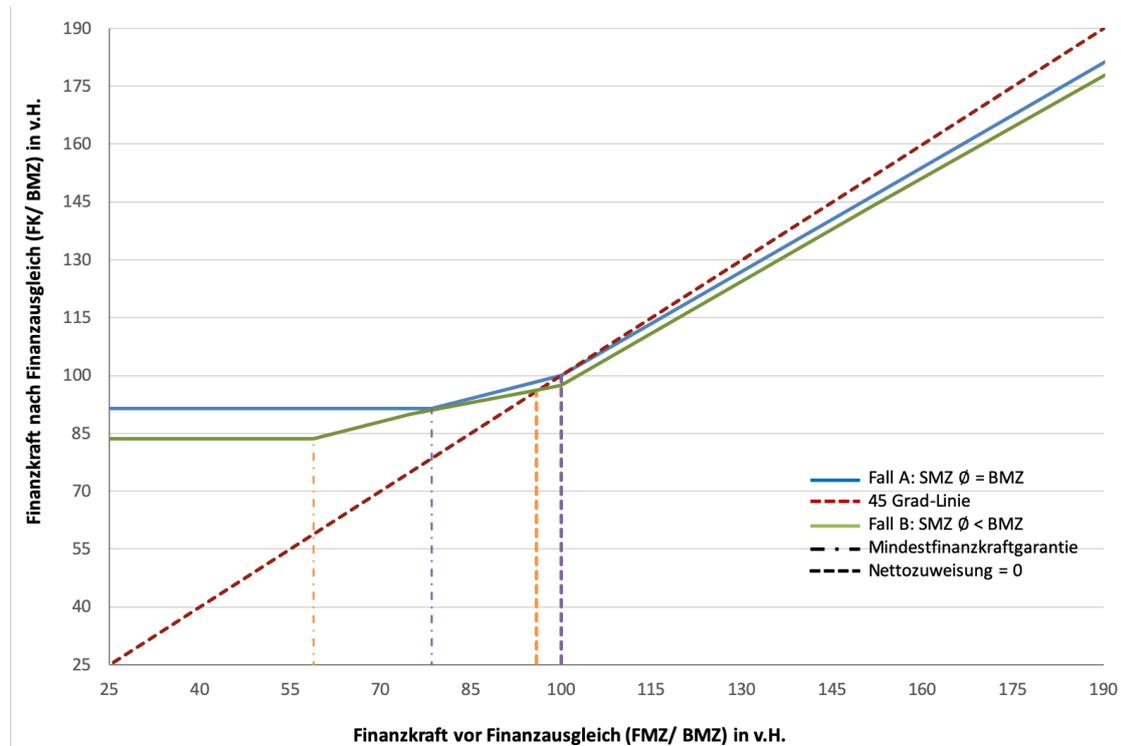


Abbildung 5.19.: Ausgleichswirkungen des Finanzausgleichs bei durchschnittlicher und unterdurchschnittlicher Steuerkraft, Rheinland-Pfalz 2017

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Scherf (2015), S. 21 [156], Eigene Berechnungen, Daten: Mdi Rheinland-Pfalz (2016) und LFAG [115].

Der Tarifverlauf lässt sich grundsätzlich in drei Zonen einteilen; Mindestfinanzkraftgarantie, positive Nettozuweisungen und ab dem Schnittpunkt der Linien mit der 45°-Linie negative Nettozuweisungen.

In der ersten Zone, in der die beiden Linien parallel zur Abszisse verlaufen, wird den Kommunen eine Mindestfinanzkraftgarantie gewährt. Unter der beispielhaften Annahme, dass diese 90 Prozent der durchschnittlichen Steuerkraft beträgt, erhalten Kommunen diese Aufstockung umso „länger“  $SZW_A$  je höher die durchschnittliche Steuerkraft ausfällt. Die grüne Linie verläuft daher nicht nur unterhalb der blauen Linie, sondern der Übergang zur zweiten Zone, dargestellt durch die

Drehung der beiden Linien nach links oben, erfolgt im Fall B bei einem geringeren Finanzkraft-Finanzbedarfsverhältnis.

In der zweiten Zone erhalten die Kommunen ab der Punkt-Strich-Linie nur noch die bedarfsabhängigen  $SZW_{B2}$ . Ausschlaggebend für den Übergang zur dritten Zone ab der gestrichelten Linie ist die Nettozuweisung  $ZW_i$  als Differenz zwischen Schlüsselzuweisung und Finanzausgleichsumlage. In der Abbildung, markiert durch den jeweiligen Schnittpunkt der beiden Linien mit der 45°-Linie, liegt die Nettozuweisung bei Null.

Aufgrund des negativen Zusammenhangs von  $SMZ_\emptyset$  und Umlage  $U_i^{FA}$  aus Gleichung 5.16 ergibt sich eine positive Abhängigkeit von Nettozuweisungen ( $ZW_i$ ) und landesdurchschnittlicher Steuerkraft.

$$\begin{aligned} ZW_i &= a(BMZ_i - SMZ_i) - u(SMZ_i - SMZ_\emptyset) \\ \partial ZW_i / \partial SMZ_\emptyset &> 0 \end{aligned} \quad (5.22)$$

Im Fall A wird der Übergang bei der 100-Prozent-Grenze (violett gestrichelte Linie) erreicht. Die abundanten Kommunen erhalten keine Schlüsselzuweisungen mehr, sondern werden nur noch durch die Umlage abgeschöpft.

Die durchschnittliche Steuerkraft im Fall B liegt unter dem Finanzbedarf. Daher ist es möglich, dass Kommunen aufgrund ihrer relativ hohen Steuerkraft bereits umlagepflichtig sind und gleichzeitig noch Schlüsselzuweisungen erhalten. Sobald die Umlagezahlung die Höhe der Zuweisungen übersteigt, nehmen die Nettozuweisungen gemäß Gleichung 5.22 einen negativen Wert an.

$$BMZ_i > SMZ_\emptyset \begin{cases} UG_i^{FA} > 0 & \text{für } SMZ_i \geq SMZ_\emptyset \\ SZW_i = 0 & \text{für } SMZ_i > BMZ_i \end{cases} \quad (5.23)$$

Wie in Abbildung 5.19 dargestellt, liegt der Übergang in die dritte Zone als Schnittpunkt der grünen Linie mit der 45°-Grad-Linie noch vor der 100-Prozent-Grenze (violett gestrichelte Linie).

Die fiskalischen Effekte und die damit verbundenen horizontalen Umverteilungswirkungen der Umlage sind insgesamt umso größer, je geringer das Verhältnis von landesdurchschnittlicher Steuerkraft zu Finanzbedarf ist. Da in diesem Fall die

Tabelle 5.7.: Schlüsselzuweisungen und Finanzausgleichsumlage

	$SZW_{B1}$	$SZW_{B2}$	$UL_{FAG}$	SZW & UL
Verbandsfreie Gem.	22	20	9	7
Gr. kreisangehörige Städte	8	7	4	3
kreisfreie Städte	12	12	7	7
insgesamt	42	39	20	17

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2018), LFAG.

Wahrscheinlichkeit steigt, als nicht-abundante Kommune umlagepflichtig zu sein, sind Kommunen zunehmend bei einem Steuerkraftanstieg von den kumulierten Belastungen aus Umlageabschöpfung und Zuweisungsverlust betroffen. Für diese Gemeinden sinken die Anreize, sich um die eigenen Steuerquellen zu bemühen oder gar neue zu attrahieren.

Ein Blick auf den Finanzausgleich im Jahr 2017 zeigt, dass die Konzeption des rheinland-pfälzischen Ausgleichssystems zielgerichtet an die Finanzsituation der Gemeinden angepasst ist.<sup>121</sup> Um die Ausgleichseffekte zu analysieren, sind von den 2.302 Kommunen besonders diejenigen von Interesse, die  $SZW_{B2}$  erhalten und deren Steuerkraftmesszahl gleichzeitig den Landesdurchschnitt übersteigt.<sup>122</sup> Wie die Übersicht in Tabelle 5.7 veranschaulicht, zählen dazu insgesamt sieben verbandsfreie Gemeinden, drei große kreisangehörige Städte und sieben kreisfreie Städte.<sup>123</sup>

Die durchschnittliche Steuerkraft pro Einwohner 2017 liegt 965,96 Euro unter dem durchschnittlichen Finanzbedarf von 1140,2 Euro. Dadurch werden die Netozuweisungen bereits bei einem Finanzkraft-Finanzbedarf-Verhältnis von 93,79 Prozent und damit bereits vor der 100 Prozent-Schwelle negativ. Abbildung 5.20

<sup>121</sup> Im Jahr 2017 lag der Ausgleichssatz der Schlüsselzuweisungen B2 noch bei 50 Prozent. Die Erhöhung auf 60 Prozent ab 2019 ändert nichts an der im Folgenden analysierten grundlegenden Systematik des rheinland-pfälzischen Finanzausgleichs.

<sup>122</sup> Zwar erhalten umlagepflichtige Kommunen auch  $SZW_{B1}$ , doch da es sich hierbei um einen Pauschalbetrag handelt, wird dieser unabhängig von der Finanzsituation gezahlt.

<sup>123</sup> Gemäß § 11 Abs. 5 LFAG erhalten auch Ortsgemeinden mit Leistungsansätzen für zentrale Orte oder Stationierungskräfte  $SZW_{B2}$ . Da es sich dabei jedoch nur um eine prozentuale Beteiligung an den Schlüsselzuweisungen für die jeweiligen Verbandsgemeinden handelt, werden diese im folgenden nicht explizit berücksichtigt.

zeigt diesen Zusammenhang für die sieben verbandsfreien Gemeinden und drei großen kreisangehörigen Städte.<sup>124</sup> Ab dem Schnittpunkt der blauen Linie mit der 45°-Linie überwiegt der negative Effekt der Umlage die Auffüllung mit  $SZW_{B2}$ , die Gemeinden werden nur noch abgeschöpft.<sup>125</sup>

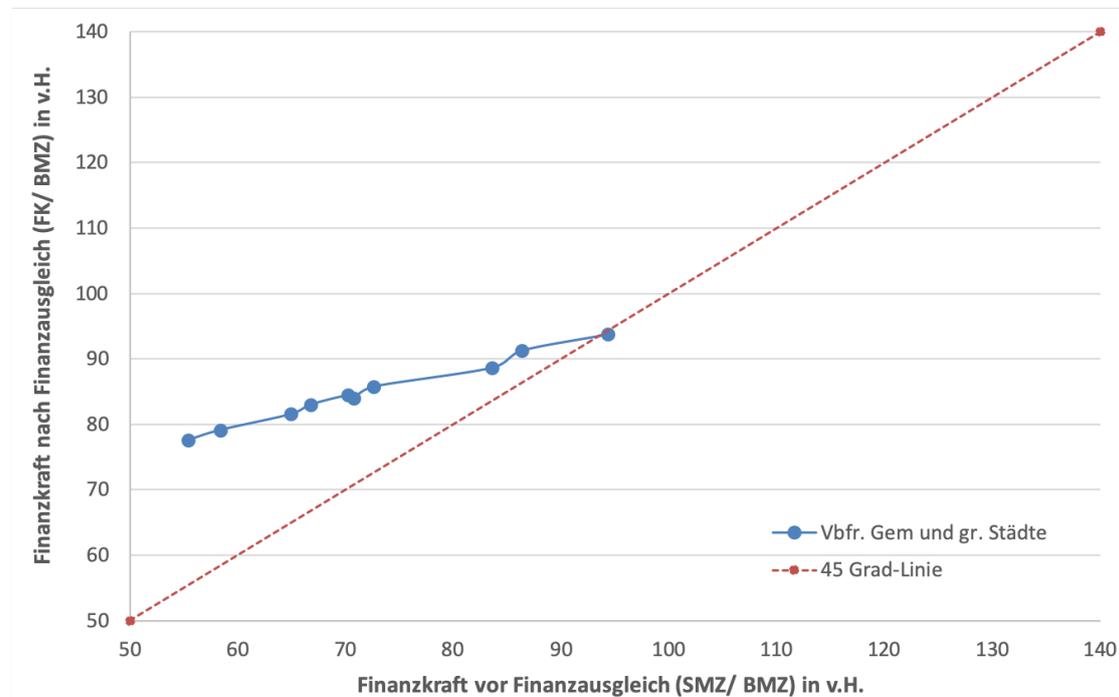


Abbildung 5.20.: Ausgleichswirkungen des Finanzausgleichs - I in Rheinland-Pfalz 2017

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2018), MdI Rheinland-Pfalz (2018) [115].

Abbildung 5.20 veranschaulicht ebenfalls, ob sich, wie in Kapitel 5.3.1 dargestellt, Ungleichbehandlungen der Kommunen ergeben. Eine im Vergleich zum Landesdurchschnitt steuerstarke Kommune ist einerseits zur Umlagezahlung verpflichtet. Steht der Finanzkraft ein mindestens gleich hoher Finanzbedarf gegenüber, erhält sie gleichzeitig  $SZW_{B2}$ . Dagegen erhält eine relativ steuerschwache Kommu-

<sup>124</sup> Diese Gebietskörperschaftsgruppen können zusammengefasst werden, da das Finanzausgleichsgesetz sie hinsichtlich der Ermittlung von Finanzbedarf und Finanzkraft gleich behandelt. §§ 11 Abs. 3 S. 1, 12 Abs. 2 S. 1 LFAG.

<sup>125</sup> Eigene Berechnungen nach Statistischem Landesamt RP (2016) [197].

ne mit dem gleichen ungünstigen Finanzkraft-Finanzbedarf-Verhältnis ebenfalls  $SZW_{B2}$ , zahlt jedoch keine Umlage. Die beiden Gemeinden werden auf Zuweisungsebene gleich behandelt, jedoch unterschiedlich abgeschöpft. Die Folgen dieses Systembruchs sind allerdings nicht vergleichbar mit denen in Baden-Württemberg. Während es dort aufgrund der Inkonsistenz mit dem Schlüsselzuweisungssystem und der unterschiedlichen Bemessungszeiträume kurzfristig sogar zu einem Verstoß gegen das Übernivellierungsverbot kommt, fallen die Wirkungen hier weniger drastisch aus. Vielmehr folgt die Umlage mit der Orientierung am Landesdurchschnitt dem gleichen Schema wie die Schlüsselzuweisungen und verwendet lediglich eine andere Bemessungsgrundlage.

Die Umlageerhebung orientiert sich nicht an einem eigens definierten Wert, sondern vergleicht die individuelle Finanzsituation einer Kommune mit der Finanzlage aller anderen und wählt damit einen Maßstab, der vor allem das Distributionsziel des Finanzausgleichs stärkt.<sup>126</sup> Wie der Verlauf der blauen Linie in Abbildung 5.20 zeigt, werden im Ergebnis steuerstarke Kommunen stärker in das System integriert, indem sie entsprechend ihrer steuerlichen Leistungsfähigkeit mehr Umlage zahlen müssen. Dass auch diesen Gemeinden Schlüsselzuweisungen in Form von  $SZW_{B1}$  zustehen, relativiert den Effekt der Abschöpfung wiederum.<sup>127</sup>

Werden, wie in Abbildung 5.21 dargestellt, auch diejenigen verbandsfreien Kommunen und großen kreisangehörigen Städte in die Betrachtung mit aufgenommen, die statt  $SZW_{B2}$  zu erhalten Umlage zahlen, ergibt sich ein anderes Bild. Insgesamt ergeben sich keine wesentlichen verzerrenden Effekte im Finanzausgleich und vor allem das Problem einer Übernivellierung ist im Vergleich zu Baden-Württemberg nicht entscheidend. Gleiches gilt für die Nettoeffekte bei den kreisfreien Städten. Auch hier verändert sich die Finanzkraftreihenfolge durch die kombinierten Effekte von Zuweisungen und Umlage nicht.

#### 5.3.2.4. Zwischenfazit

Insgesamt ist die Finanzausgleichsumlage zielführend in den kommunalen Finanzausgleich integriert. Zwar bezieht sich die Bemessungsgrundlage auf eine andere Größe als das Schlüsselzuweisungssystem, dennoch entstehen durch die Kombinati-

<sup>126</sup> Vgl. Moeves (2014), S. 168 [124].

<sup>127</sup> Vgl. Buettner (2013), S. 292 [25].

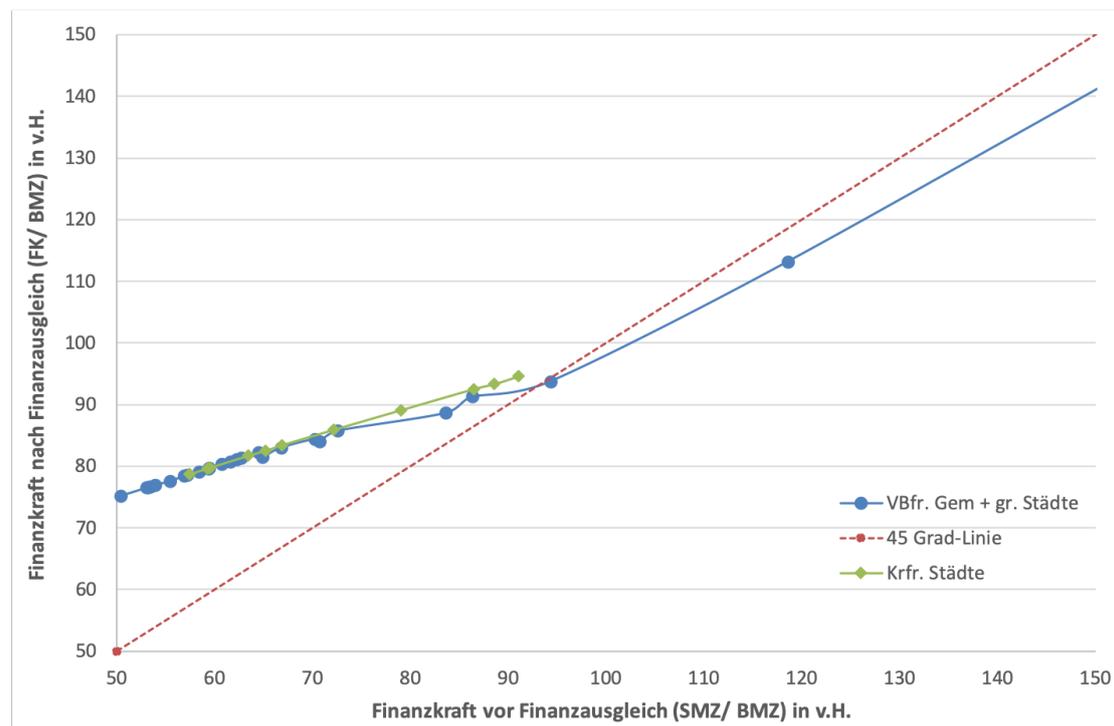


Abbildung 5.21.: Ausgleichswirkungen des Finanzausgleichs - II in Rheinland-Pfalz 2017

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen, Daten: Mdi Rheinland-Pfalz (2018) [115].

on von Umlage und Zuweisungen symmetrische Ausgleichseffekte, die finanzstarke Kommunen progressiv abschöpfen und damit gemäß ihrer Leistungsfähigkeit relativ stärker am Ausgleich beteiligen. Indem das Aufkommen anschließend vollständig in die Finanzausgleichsmasse überführt wird, profitieren die finanzschwachen Gemeinden. Die Umlage erfüllt demnach nicht nur ein fiskalisches Ziel, sondern entfaltet darüber hinaus positive distributive Effekte auf der Gemeindeebene und kann zur politischer Akzeptanz des Systems beitragen.<sup>128</sup>

### 5.3.3. Nordrhein-Westfalen

Während in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz vor allem der Abbau von Steuerkraftunterschieden im Vordergrund des Finanzausgleichs steht, steht in Nord-

<sup>128</sup> Vgl. Buettner (2013), S. 291 [25].

rhein-Westfalen die allgemein prekäre Finanzsituation der Kommunen im Fokus der Finanzpolitik. Vor diesem Hintergrund wurden in Nordrhein-Westfalen in den letzten Jahren umfangreiche Gutachten erstellt, die sich mit der Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs und der Stabilisierung der kommunalen Haushalte beschäftigen.<sup>129</sup> Ein Ergebnis war die Einführung einer Abundanzumlage, genannt „Solidaritätsumlage“ im Jahr 2014, die beide Ziele verknüpfen sollte. Im Rahmen des Regierungswechsels von 2017 wurde die Umlage mit Wirkung zum 1. Januar 2018 allerdings wieder abgeschafft und auch kein Ersatz für die Umlage eingeführt. Bis dahin war die Konstruktion der nordrhein-westfälische Solidaritätsumlage im Ländervergleich einmalig. Unabhängig von der politischen Entscheidung wird daher im Folgenden analysiert, ob eine solche Umlage ein geeignetes Finanzierungsinstrument darstellt und welche Effekte sich daraus für die kommunale Ebene ergeben. Die Ausführungen beziehen sich daher auf den Zeitraum der Umlage von 2014 bis 2017.

### 5.3.3.1. Die Verschuldung der Kommunen

Trotz der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung seit 2013 blieb die Finanzlage der Kommunen zunächst weiterhin angespannt. 2014 trugen vor allem die steigenden Ausgaben für Sozialleistungen dazu bei, dass der Finanzierungssaldo aus dem Jahr 2013 von +1,1 Mrd. Euro auf -0,7 Mrd. Euro sank, um 2015 dank der gestiegenen Steuereinnahmen erneut auf 3,2 Mrd. Euro anzusteigen.<sup>130</sup>

Abbildung 5.22 zeigt die Entwicklung der Finanzierungssalden der Kommunen in den Flächenländern von 2013 bis 2014. Nicht in allen Ländern profitierten gleichermaßen von der stabilen konjunkturellen Lage. In den Kommunen im Saarland, in Hessen, in Rheinland-Pfalz und in Nordrhein-Westfalen reichten die zur Verfügung stehenden Einnahmen nicht aus, um daraus die laufenden Aufgaben zu finanzieren.<sup>131</sup>

<sup>129</sup> Siehe dazu Junkernheinrich, et al. (2014) [79], Buettner, et al (2008) [27], Thöne, et al. (2013) [207].

<sup>130</sup> Vgl. Deutscher Städtetag (2016), S. 7 [37], Destatis (2014-16) [184].

<sup>131</sup> Die prekäre Situation im Saarland ist in der Strukturschwäche des Landes begründet. Das früher stark von der Montanindustrie abhängige Land leidet finanziell unter den Kosten der strukturellen Anpassungsprozesse, während die traditionell steuerschwachen Kommunen vor allem durch hohe Sozialausgaben belastet werden. Hinzu kommt die starke Exportorientierung des Gewerbes, das von der wirtschaftlich schwachen Lage der Nachbarländer zusätzlich

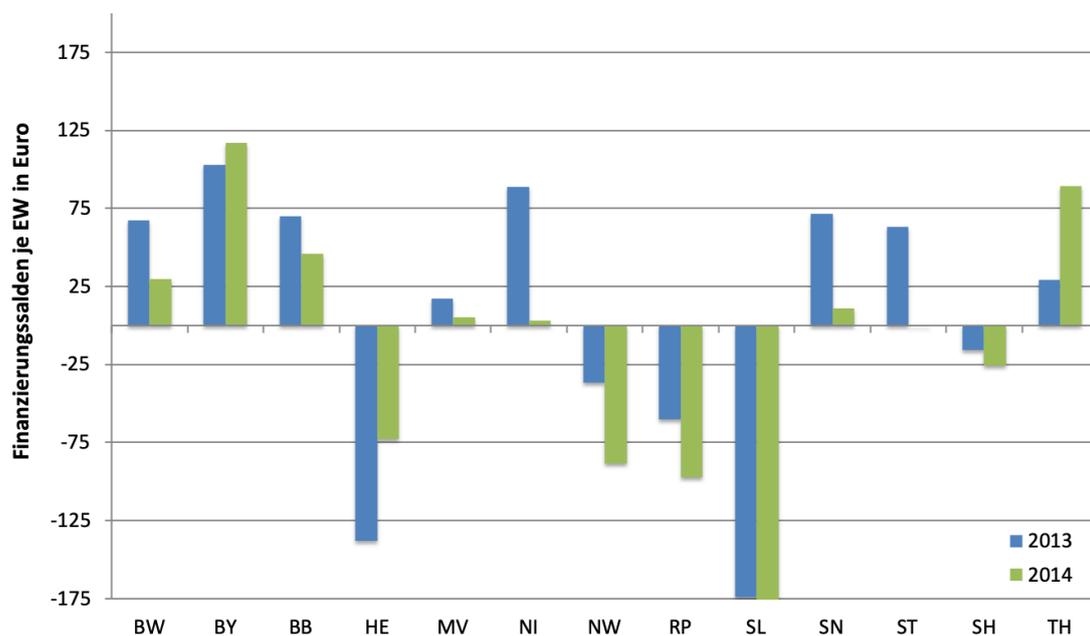


Abbildung 5.22.: Finanzierungssalden der Kommunen je Einwohner 2013-2014

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung, Daten: Statistisches Bundesamt [184], [183].

Zwar war der negative Finanzierungssaldo je Einwohner in Nordrhein-Westfalen seit 2010 deutlich zurückgegangen, lag aber dennoch 2013 und 2014 mit -33,2 Euro und -88,3 Euro unter dem der Flächenländer von 19,5 bzw. -9,2 Euro.<sup>132</sup> Insgesamt wies 2014 über die Hälfte der nordrhein-westfälischen Gemeinden Finanzierungsdefizite auf.<sup>133</sup>

Um dennoch ihren Ausgabenverpflichtungen nachzukommen, nutzten die Kommunen zunehmend kommunale Kassenkredite, deren Umfang seit 1991 stetig zugenommen hat, obwohl diese Form der Kreditfinanzierung eigentlich nur zur kurzfristigen Deckung von Liquiditätsengpässen dienen soll.<sup>134</sup> Abbildung 5.23 stellt

beeinträchtigt wird. Quelle: Bertelsmann Stiftung (2015), S. 1 [46], Woisin (2015), S. 208 [237].

<sup>132</sup> Anfang 2010 lag das Finanzierungsdefizit der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen im Schnitt bei 133,46 Euro je Einwohner. Eigene Berechnungen nach Destatis (2011-2016) [184] [183].

<sup>133</sup> Eigene Berechnung in Anlehnung an Landesdatenbank NRW (2016) [92].

<sup>134</sup> Vgl. Junkernheinrich et al. (2011), S. 20 [78], Schwarting (2011), S. 69 f.[169].

die Verschuldung mit Liquiditätskrediten je Einwohner 2014 dar, dabei sind die Länder mit den höchsten Kassenkreditbeständen je Einwohner rot markiert. Auch hier nahm Nordrhein-Westfalen eine Spitzenposition unter den Ländern ein. Die Verschuldung lag mit 1.483 Euro mehr als doppelt so hoch wie der Durchschnittswert der Flächenländer von 642 Euro. Insgesamt entfielen 2014 auf das Land rund 54 Prozent der Liquiditätskredite aller deutschen Kommunen.<sup>135</sup>

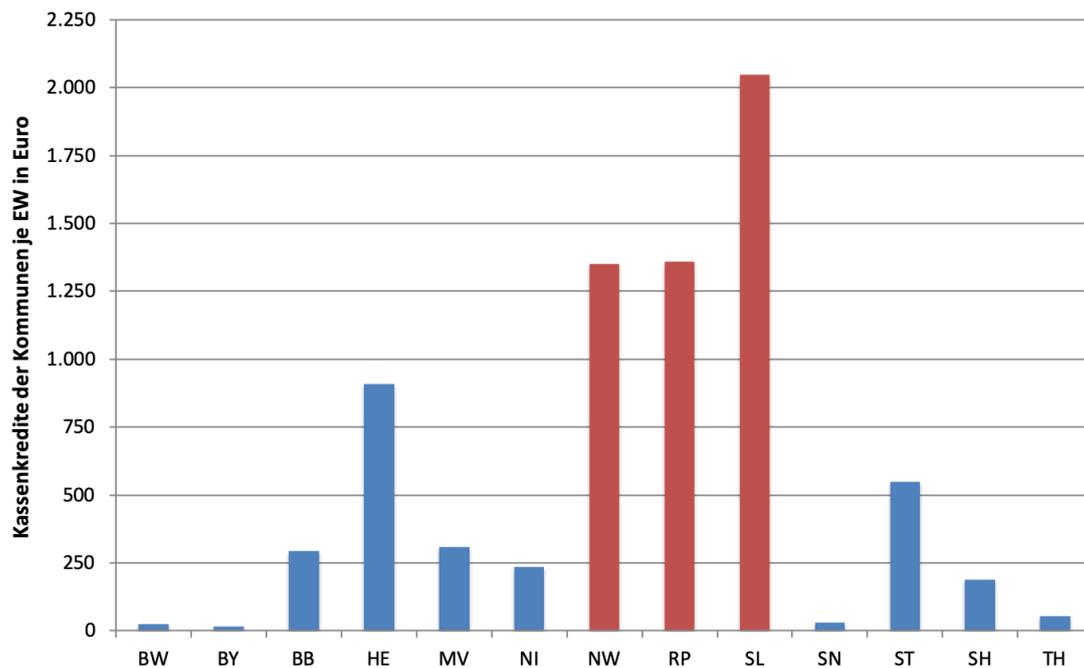


Abbildung 5.23.: Kommunale Kassenkredite je Einwohner 2017

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung, Daten: Statistisches Bundesamt [183], [185].

Dementsprechend waren 2015 insgesamt 105 Gemeinden zur Aufstellung eines genehmigungspflichtigen Haushaltssicherungskonzepts (HSK) verpflichtet worden. Acht Gemeinden führten einen vorläufigen Haushalt ohne genehmigtes Konzept, einen sogenannten Nothaushalt.<sup>136</sup>

<sup>135</sup> Destatis (2017).

<sup>136</sup> MIK NRW (2016) [114]. Laut § 76 GO müssen Gemeinden, die im Haushaltsjahr nicht genug Rücklagen gebildet haben oder deren mittelfristige Finanzplanung nicht genug Rücklagen vorsieht, ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen, dass von der Kommunalaufsicht gemäß

Zur Unterstützung der zahlreichen Kommunen in Haushaltsschieflage stellte die Landesregierung bereits 2011 eine Konsolidierungshilfe in Höhe von 5,4 Mrd. Euro zur Verfügung. Der „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ erstreckt sich über die Jahre 2011 bis 2020. Eine Teilnahme war für diejenigen Kommunen verpflichtend, aus deren Planungsdaten von 2010 sich eine Verschuldung für die Jahre 2010 bis 2013 ergeben hat. Freiwillig war die Teilnahme dagegen ab 2012 für Kommunen deren Planungsdaten von 2010 eine Verschuldung für die Jahre 2014 bis 2016 prognostiziert haben. Voraussetzung für den Erhalt der Mittel ist die Einhaltung von strikten Verwendungsvorgaben und die Aufstellung eines Haushaltssanierungsplans, der von der Bezirksregierung genehmigt werden muss und anschließend kontrolliert wird.<sup>137</sup>

Finanziert wurde die Konsolidierungshilfe aus dem Landeshaushalt und von den Kommunen selbst (Komplementäranteil). Während das Land jährlich 350 Mio. Euro beisteuerte, setzte sich der Komplementäranteil aus einem Vorwegabzug aus der Finanzausgleichsmasse und einer speziell für diesen Anlass 2014 eingeführten Umlage, der Solidaritätsumlage, zusammen. Es war vorgesehen, diese nicht für die ganze Laufzeit des Stärkungspaktes zu erheben, sondern nur für die Jahre 2014 bis 2022. Da der Stärkungspakt bereits 2020 ausläuft, wird das Umlageaufkommen in den letzten zwei Jahren vollständig in den Landeshaushalt überführt. Der Anteil der Umlage am Stärkungspakt ist per Gesetz auf jährlich 90,8 Mio. Euro festgelegt worden. Von 2020 bis 2022 soll die Umlage darüber hinaus 70 Mio. Euro im Jahr generieren.<sup>138</sup>

### 5.3.3.2. Konzeption der Umlage

Während die begrenzte Laufzeit der Umlage nur eine von vielen Eigenarten des Konzepts darstellte, wurde mit der Bemessungsgrundlage Abundanz ein grundlegendes finanzwissenschaftliches Prinzip gewählt. Zur Zahlung der Umlage waren demnach Kommunen verpflichtet, deren Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl

---

§ 120 GO genehmigt werden muss. Ohne eine entsprechende Genehmigung befindet sich die Gemeinde nach § 82 GO im Nothaushalt.

<sup>137</sup> Vgl. Stärkungspaktgesetz vom 09.12.2011.

<sup>138</sup> Vgl. MIK NRW (2013), S. 1 [121], Stärkungspaktgesetz vom 09.12.2011.

überschreitet.<sup>139</sup> Gleichung 5.24 zeigt die formale Ermittlung der zum 1. Januar 2018 abgeschafften Umlage.

$$U_i^{FA} = \begin{cases} u^{FA} \cdot UG_i^{FA} & \text{für } (SMZ_i/BMZ_i) > 1 \\ 0 & \text{für } (SMZ_i/BMZ_i) \leq 1 \end{cases} \quad (5.24)$$

Damit war die Umlage analog zum Schlüsselzuweisungssystem konzipiert, das in Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu anderen Ländern recht einfach strukturiert ist. Schlüsselzuweisungen erhält jede Gemeinde laut § 7 GFG 2016, deren Bedarfsmesszahl die Steuerkraftmesszahl übersteigt. Der Differenzbetrag wird, wie Gleichung 5.25 dargestellt, zu 90 Prozent ausgeglichen.<sup>140</sup> Für eine Gemeinde mit  $SMZ_i < BMZ_i$  gilt demnach:

$$\begin{aligned} SZW_i &= 0,9 (BMZ_i - SMZ_i) \\ FK_i &= 0,1 SMZ_i + 0,9 BMZ_i \end{aligned} \quad (5.25)$$

Insgesamt sorgte die Orientierung der Umlagegrundlagen an der Verteilung der Schlüsselzuweisungen Transparenz und schuf die Basis für eine systematische Einbindung der Umlage in den Finanzausgleich.

Da Nordrhein-Westfalen nicht zwischen kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten unterscheidet, erfahren diese, anders als in anderen Ländern, keine gesonderte Behandlung. Zudem steht ihnen auch keine eigene Schlüsselmasse zu. Auch hinsichtlich der Umlageerhebung wurden die Kommunen entsprechend gleich behandelt. Dass das Finanzausgleichsgesetz alle Gemeinden als Umlageschuldner verpflichtete, die nicht am Stärkungspakt teilnahmen, ist insgesamt positiv zu beurteilen.

Eine weitere Besonderheit war der Bemessungszeitraum der Umlage, der die Bedingung aus Gleichung 5.24 einschränkte. So reichte es nicht aus, im aktuel-

<sup>139</sup> In Nordrhein-Westfalen wird die Bedarfsmesszahl wie in einigen andern Ländern auch Ausgleichsmesszahl genannt. Um die Konsistenz mit den vorangegangenen Kapiteln fortzuführen, wird im Folgenden weiterhin der Begriff Bedarfsmesszahl verwendet.

<sup>140</sup> Bei einer isolierten Betrachtung der Ausgleichsquote nimmt Nordrhein-Westfalen zusammen mit dem Saarland eine Spitzenposition unter den Ländern ein. Zum Vergleich, die geringste Ausgleichsquote für Gemeinden liegt mit 55 Prozent in Bayern. § 9 Abs. 2 KFAG SL, § 2 Abs. 2 S. 2 BayFAG.

len Finanzausgleichsjahr besonders finanzstark zu sein. Voraussetzung war vielmehr eine sogenannte nachhaltige Abundanz. Eine Gemeinde musste zusätzlich in den vergangenen vier Jahren mindestens zwei Jahre lang abundant gewesen sein, um umlagepflichtig zu werden. Während die Verwendung von gleitenden Durchschnittswerten bei der Ermittlung der Umlagegrundlagen als Kriterium für eine nachhaltige Abundanz nachvollziehbar gewesen wäre, wurden mit dieser Variante sowohl mögliche fiskalische als auch distributive Effekte von vornherein reduziert, da sich die Wahrscheinlichkeit verringerte, umlagepflichtig zu werden.

Insgesamt waren im Zeitraum 2007 bis 2017 rund 38 Prozent der 396 Gemeinden mindestens einmal abundant. 70 Prozent dieser 151 Gemeinden waren sogar mehr als drei Jahre lang abundant, jedoch lediglich 50 Prozent in drei aufeinanderfolgenden Jahren. Von den 25 nordrhein-westfälischen Kommunen, die über den gesamten Betrachtungszeitraum abundant waren, trugen 2016 allein die fünf Gemeinden Halle (Westf.) , Langefeld, Verl, Ratingen und die Landeshauptstadt Düsseldorf rund 37 Prozent des Umlageaufkommens. Auch die restlichen 20 Gemeinden zählten zu den finanzstärksten des Landes. Da sich die Finanzkraft dort unabhängig vom Konjunkturzyklus durchgehend positiv entwickelte, schien die Abundanz auf einer strukturellen Stärke der jeweiligen Kommunen zu beruhen.

2016 waren von den 94 abundanten Gemeinden, die nicht am Stärkungspakt teilnehmen, nur 79 zur Zahlung der Abundanzumlage verpflichtet.<sup>141</sup>

Auch der Umlagesatz war eine landestypische Eigenart, da er variabel gestaltet war und jährlich neu festgelegt wurde. Er ergab sich, wie Gleichung 5.26 aufzeigt, aus dem Verhältnis des jährlich zu erzielenden Umlageaufkommens in Höhe von 90,8 Mio. Euro zur Summe der überschießenden Steuerkraft in den abundanten Gemeinden:

$$u^{FA} = U^{FA} / \sum_{i=1}^n i(SMZ_i - BMZ_i) \quad (5.26)$$

Um noch ausreichende allokativen Anreize für die abundanten Gemeinden zu erhalten, wurde eine Obergrenze von maximal 25 Prozent festgelegt. Seit der erstmaligen Erhebung der Umlage 2014 lag der Umlagesatz mit 11,86 Prozent deutlich unter dieser Grenze und ist anschließend sogar gesunken. Nach 7,97 Prozent im

<sup>141</sup> Eigene Berechnung in Anlehnung an MIK NRW (2015-2016) [120].

Jahr 2015 lag der Satz 2017 zuletzt bei 9,95 Prozent<sup>142</sup>

Indem das Aufkommen im Voraus festgelegt wurde und das Finanzausgleichsgesetz nachhaltige Abundanz forderte, war allerdings nicht nur der Umlagesatz flexibel, sondern auch die Anzahl der Umlageschuldner und deren Zusammensetzung konnten sich jährlich verändern.<sup>143</sup> Dadurch wurde die mittelfristige Planung für Land und Kommunen erschwert, so dass von der Umlage keine stetigen und zuverlässigen Effekte ausgehen konnten.<sup>144</sup>

### 5.3.3.3. Ausgleichwirkungen der Umlage

Abbildung 5.24 vergleicht die Ausgleichwirkungen von Schlüsselzuweisungen und Umlage über den gesamten Tarifverlauf. Angenommen wird dabei, dass der Ausgleichstarif bei 90 liegt und der maximale Umlagesatz in Höhe von 25 Prozent gilt.<sup>145</sup>

Die aus dem Zuweisungssystem resultierende Grenzbelastung liegt für nicht-abundante Kommunen bei 90 Prozent, während abundante Kommunen bei einem Anstieg ihrer Steuerkraft „nur“ mit einem maximalen Verlust von 25 Prozent der zusätzlichen Einnahmen, dargestellt durch die blaue Linie, rechnen müssen. Die Tatsache, dass der Umlagesatz in den Jahren 2014 bis 2017, wie die grüne Linie zeigt, lediglich bei rund 10 Prozent lag, verdeutlicht die ungleichmäßigen Anreizeffekte des Finanzausgleichs. Während die Grenzbelastung der Schlüsselzuweisungen für einen zusätzlichen Euro an Einnahmen bei 90 Prozent liegt, fällt die Abschöpfung der abundanten Gemeinden wesentlich geringer aus. Insgesamt überlagern die distributiven Ausgleichseffekte die allokativen Effekte, da das System in Nordrhein-Westfalen aufgrund der Systematik des Zuweisungssystems von einer hohen Nivellierung im Bereich der finanzschwachen Gemeinden gekennzeichnet ist.<sup>146</sup>

Der Hauptkritikpunkt an der Solidaritätsumlage liegt allerdings in ihrer Verwendung. Zunächst konnte für die Jahre 2021 bis 2022 nicht ausgeschlossen werden, dass die Umlage lediglich fiskalische Effekte zugunsten des Landes erzielte, da das

<sup>142</sup> Arbeitskreis GFG MIK (2014-2016) [120].

<sup>143</sup> RWI (2013), S. 3 [145].

<sup>144</sup> Vgl. Thormann (2014), S. 1552 [210].

<sup>145</sup> §§ 7 Abs. 1 GFG 2016, 2 Abs. 4 Stärkungspaktgesetz.

<sup>146</sup> In Anlehnung an Strotmeier (2009), S. 169 [204].

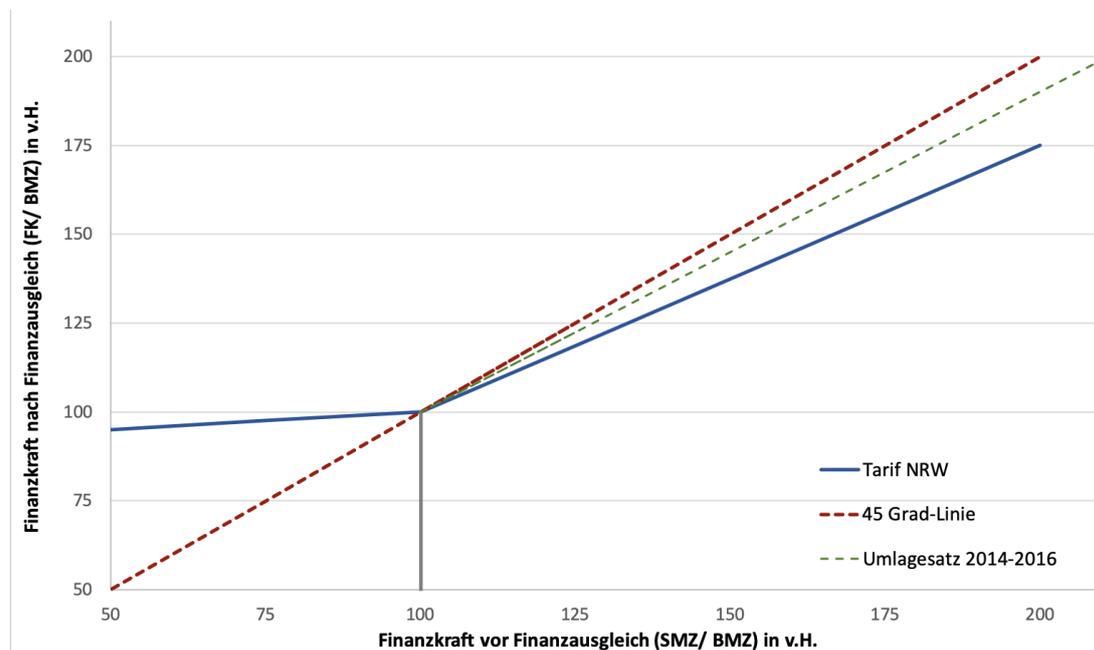


Abbildung 5.24.: Ausgleichswirkung der Solidaritätsumlage in NRW

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung Scherf (2015), S. 21 [156], Eigene Berechnung, Daten: GFG 2017 und Stärkungspaktgesetz.

Aufkommen in diesem Zeitraum vollständig in den Landeshaushalt überführt werden sollte und über die weitere Verwendung der 140 Mio. Euro nichts bekannt war. Dementsprechend wären in diesen zwei Jahren keine positiven distributiven Effekte für die finanzschwachen Kommunen zu erwarten gewesen.

Auch in den Jahren 2014 bis 2017 (geplant war bis 2020) ist das Aufkommen nicht in die Finanzausgleichsmasse geflossen, sondern diente allein der Finanzierung des Stärkungspaktes Stadtfinanzen. Damit wurden die horizontalen Ausgleichseffekte, die erreicht worden wären, wenn die Abschöpfung der abundanten Gemeinden den finanzschwachen Gemeinden zugute gekommen wäre, von vornherein reduziert. Allerdings war ein solcher Ausgleich von Finanzkraftdisparitäten auch gar nicht Ziel des Gesetzgebers. Vielmehr beabsichtigte das Land Nordrhein-Westfalen die gezielte Unterstützung einiger ausgewählter Kommunen, woraus sich zahlreiche konzeptionelle Probleme ergaben.

Ein erster systematischer Bruch entstand, indem für die Kriterien zur Auswahl

von Umlageschuldner und Begünstigten unterschiedliche Prinzipien zugrunde gelegt wurden. Denn das Umlageaufkommen unterstützte nicht diejenigen Kommunen, die ein negatives Verhältnis von Steuerkraft und Finanzbedarf aufwiesen, also gemäß Finanzausgleich finanzschwach sind. Stattdessen war der haushaltsrechtliche Status relevant. Konkret profitierten Kommunen, die nicht über genug Eigenkapital verfügten, um ihre Verbindlichkeiten zu decken, deren Haushalt also im Sinne der doppischen Buchführung überschuldet war.<sup>147</sup>

Das Kriterium zur Zahlung der Umlage war dagegen Abundanz, die wie in den Kapiteln 5.2.1 und 5.1.4 erläutert, auf dem Zusammenwirken der Faktoren Steuerkraft, Finanzbedarf, Schlüsselmasse und Ausgleichsquote beruht.<sup>148</sup>

Die tatsächliche Finanzsituation einer Gemeinde, die sich aus der individuellen Entscheidung über die Verwendung der zur Verfügung stehenden Einnahmen ergibt, kann durchaus von der im Finanzausgleich dargestellten abweichen. Unterstützt wurden somit nicht finanzschwache Kommunen im Sinne des Finanzausgleichsgesetzes, sondern Kommunen in einer prekären Haushaltsslage, die auf einer Definition aus dem betrieblichen Rechnungswesen basiert.

Aus dieser Diskrepanz zwischen den Teilnehmern am Umverteilungsprozess erschließt sich ein weiteres Problem, da es durchaus möglich ist, dass finanzwissenschaftlicher und haushaltsrechtlicher Status zugleich auftreten. Eine Kommune kann sowohl abundant als auch im haushaltsrechtlichen Sinne überschuldet sein. Vor diesem Hintergrund ist es zwar positiv zu beurteilen, dass überschuldete Kommunen von der Umlagepflicht befreit waren, doch gleichmäßige Nivellierungseffekte konnte die Umlage nicht entfalten. Darüber hinaus erscheint es grundsätzlich widersprüchlich, dass eine abundante Gemeinde an einem Konsolidierungsprogramm teilnimmt.

Abbildung 5.25 zeigt die Ausgleichswirkungen der Solidaritätsumlage im Jahr 2016. Die deutlich erkennbaren Sprünge im Tarifverlauf treten immer dann auf, wenn eine Kommune zwar relativ finanzstark, aber nicht umlagepflichtig war, weil sie über zu wenig Eigenkapital verfügte oder die Bedingung der nachhaltigen Abundanz nicht erfüllte.

Weil sich dadurch die nicht umlagepflichtigen Kommunen gegenüber den Umla-

<sup>147</sup> Vgl. Rehm (2008), S. 51 [144].

<sup>148</sup> Vgl. Junkernheinrich (2011), S. 248 [78].

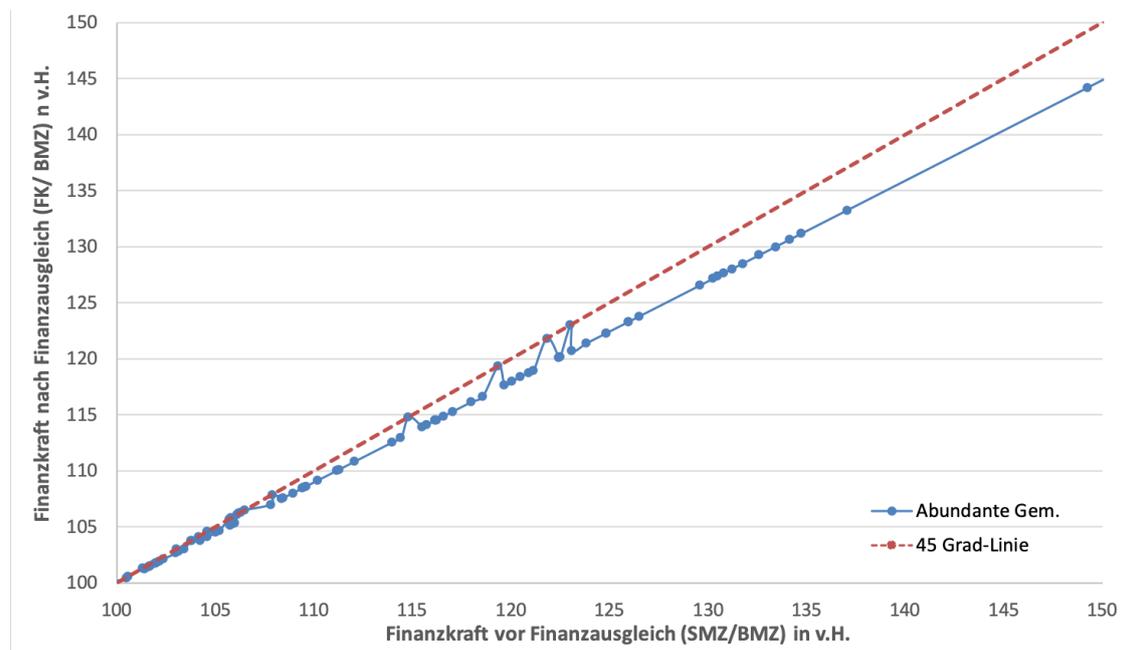


Abbildung 5.25.: Ausgleichseffekte des KFA für die abundanten Gemeinden, NRW 2016

Eigene Darstellung, Eigene Berechnung, Daten: MIK Nordrhein-Westfalen (2018) [120].

geschuldnern relativ besser stellten, kam es unweigerlich zu einer Veränderung der Finanzkraftreihenfolge. 2016 nehmen fünf abundanten Gemeinden am Stärkungspakt teil und waren damit von der Umlagepflicht befreit, während 14 Gemeinden das Kriterium der dauerhaften Abundanz nicht erfüllten. Insgesamt stellten sich dadurch 19 abundanten Kommunen besser, während sich für 12 Kommunen die Finanzkraftposition nach Finanzausgleich verschlechterte und damit das Überniveillierungsverbot verletzt wurde.<sup>149</sup> Diese hätte verhindert werden können, wenn zunächst alle abundanten Gemeinden zur Zahlung verpflichtet gewesen wären, um das Aufkommen anschließend in die Finanzausgleichsmasse zu überführen. Bei einer entsprechenden Reduktion des Landesanteils und Verwendung der frei werdenden Mittel für Konsolidierungshilfen wäre die zu verteilende Ausgleichsmasse

<sup>149</sup> Eine Studie des RWI Essen bemängelt diese negativen Effekte bereits 2013. Im Rahmen einer Modellrechnung zeigt das Forschungsinstitut, dass sich durch die Umlage 2014 die relative Finanzkraftposition von 51 Gemeinden verschlechterte. RWI (2013), S. 8 [145].

konstant geblieben und die Finanzkraft-Reihenfolge unverändert.

Hinzu kommt, dass eine Teilnahme am Stärkungspakt für Kommunen mit angespannter Haushaltslage nur die letzte Stufe in einer Reihe von Konsolidierungsbemühungen darstellte. Einige abundante Kommunen waren zwar noch nicht in einer Überschuldungssituation, wiesen aber bereits strukturelle Finanzierungsdefizite und eine hohe Verschuldung mit Kassenkrediten auf. Für diese Kommunen schien die Versicherungsfunktion des Finanzausgleichs zu versagen. Da sie sich bereits in der Haushaltssicherung befanden, schrieb ihnen die Gemeindeordnung vor, ihren Haushalt zu konsolidieren. Gemäß dem Finanzausgleichsgesetz galten sie jedoch aufgrund der überdurchschnittlichen Finanzkraft als abundant und erhielten keine Schlüsselzuweisungen.<sup>150</sup> 2016 trifft diese Situation auf 19 der 99 abundanten Kommunen zu, von denen sich 17 in der Haushaltssicherung befanden und zwei einen nicht genehmigten Haushalt führten.<sup>151</sup>

Auch an dieser Stelle machte sich erneut die Diskrepanz zwischen der haushaltsrechtlichen Abbildung der Finanzsituation, die auf ein übermäßiges Ausgabenverhalten der Gemeinden zurückgeht und der Definition einer angemessenen Finanzausstattung im finanzwissenschaftlichen Sinne bemerkbar. Die Solidaritätsumlage verknüpfte zwei Zustände, die auf unterschiedlichen Bezugsgrößen beruhen und verursachte dadurch verzerrende Effekte.<sup>152</sup>

Schlussendlich trug auch die zum Teil nur freiwillige Teilnahme am Stärkungspakt dazu bei, dass ein gleichmäßiger horizontaler Ausgleich nicht möglich war. 2017 nahmen 34 Kommunen verpflichtend und lediglich 27 Kommunen freiwillig teil, um vom Umlageaufkommen zu profitieren. Die restlichen 301 nicht abundanten und damit im Sinne des Finanzausgleichsgesetzes finanzschwachen Kommunen blieben unberücksichtigt. Dieses Prinzip mag zwar der Zielsetzung des Konsolidierungsprogrammes entsprechen, das für eine Unterstützung eine gewisse Eigeninitiative der Gemeinden forderte, folgte jedoch nicht der Intention einer Abundanzumlage.

---

<sup>150</sup> Vgl. Buettner (2008), S. 195 [27].

<sup>151</sup> Vgl. MHKBG (2019), S. 127 ff.[119].

<sup>152</sup> Vgl. dazu mit ähnlicher Argumentation Deubel (2013), S. 4 [34].

#### 5.3.3.4. Zwischenfazit

Wie die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, orientiert sich die Konzeption des Finanzausgleichs meist an einem übergeordneten Ziel der Landespolitik, dem auch die Ausgestaltung der Abundanzumlagen angepasst ist. Die Konzeption der Solidaritätsumlage war auf die angespannte Haushaltslage der nordrhein-westfälischen Kommunen gerichtet und ordnete sich damit diesem Ziel unter. Vor dem Hintergrund des für diese Kommunen eingerichteten Stärkungspaktes erfüllte sie für einen eingeschränkten Teilnehmerkreis eine fiskalische Funktion, da ihr Aufkommen bis auf die letzten zwei Jahre der Laufzeit der Finanzierung des Konsolidierungsprogrammes diente. Dieser Umstand sollte jedoch nicht den Eindruck erwecken, dass Kritik an der Konzeption unangebracht oder sogar obsolet sei. Denn der Bewertungsmaßstab für die vorangegangene Analyse war nicht die Erfüllung der von der Landesregierung intendierten Ziele, sondern die in Kapitel 5.1.3 aufgestellten Kriterien zur Bewertung von Abundanzumlagen. Vor diesem Hintergrund ergibt sich unweigerlich ein abweichendes Urteil.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist es die originäre Funktion der Umlage, die finanzschwachen Kommunen über die Beteiligung finanzstarker Kommunen am Finanzausgleich fiskalisch zu unterstützen und damit gleichmäßige horizontale Ausgleichseffekte zu erzielen. In Nordrhein-Westfalen verband die Solidaritätsumlage aufgrund der besonderen Konzeption zwei Sachverhalte, die an unterschiedlichen Bezugsgrößen anknüpfen. Die Folgen sind verzerrende Wirkungen auf der kommunalen Ebene, die sich unter anderem in einem Verstoß gegen das Übernivellierungsverbot äußerten. Allerdings gilt es zu beachten, dass sich trotz der Zweckbindung des Umlageaufkommens im Vergleich zu einem System ohne Abundanzumlage aus der Haushaltskonsolidierung der finanzschwachen Gemeinden auch positive Effekte auf den Finanzausgleich ergeben können. Vor diesem Hintergrund wäre auch eine temporäre Übernivellierung unter Umständen hinnehmbar. Allerdings verhindern die variable Höhe des Umlagesatzes und der befristete Erhebungszeitraum eine nachhaltige und zuverlässige Lenkungswirkung der Umlage. Zusammenfassend ist das nordrhein-westfälische Konzept als nicht gelungen zu bewerten.

### 5.3.4. Sachsen-Anhalt

2004 erstmalig eingeführt, wurde die Regelung zur Erhebung der Finanzkraftumlage in Sachsen-Anhalt mehrfach geändert. Nachdem das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt die Umlage 2006, 2010 und 2014 für verfassungswidrig erklärt hat<sup>153</sup>, gilt die aktuelle Regelung seit 2017 und stellt in mehrfacher Hinsicht einen Sonderfall unter den Ländern dar.

#### 5.3.4.1. Konzeption der Umlage

Anders als in allen anderen Ländern, die eine Finanzausgleichsumlage anwenden, weist das Finanzausgleichsgesetz in Sachsen-Anhalt eine solche Umlage nicht explizit aus. Stattdessen ist in § 12 Abs. 4 FAG-ST die Rede von „negativen Schlüsselzuweisungen“, während in der Gesetzesbegründung der Begriff „Finanzkraftumlage“ verwendet wird. Umlageschuldner sind die kreisangehörigen Gemeinden, während das Umlageaufkommen in deren Teilschlüsselmasse fließt. Einmalig ist auch das komplexe Verfahren zur Erhebung der Umlage, das sich aus mehreren Schritten zusammensetzt und auf den ersten Blick keine eindeutige Aussage zur Umlagegrundlage und Ausgestaltung des Tarifs zulässt. Stattdessen sieht das Finanzausgleichsgesetz ein gemeinsames Verfahren für die Erhebung der Finanzkraftumlage und die Verteilung der Schlüsselzuweisungen vor. Im Ergebnis wird für jede Gemeinde ein Betrag ermittelt, der entweder als Schlüsselzuweisung ausgezahlt oder als Umlage von der Gemeinde abgeführt werden muss.

Dazu wird im ersten Schritt im Rahmen einer Hilfsrechnung eine Rechengröße  $RG_i$  gebildet. Diese ergibt sich aus der Summe der Steuerkraftmesszahl und 70 Prozent der Differenz von Bedarfsmesszahl und Steuerkraftmesszahl. Bei abundanten Gemeinden entspricht die Rechengröße der Steuerkraftmesszahl.

$$RG_i = \begin{cases} SMZ_i + 0,7(BMZ_i - SMZ_i) & \text{für } SMZ_i < BMZ_i \\ SMZ_i & \text{für } SMZ_i > BMZ_i \end{cases} \quad (5.27)$$

Anschließend wird für jede Gemeinde die Summe aus Rechengröße und Steuerkraftmesszahl gebildet, um davon 10 Prozent als fiktive Umlagemasse der Schlüs-

<sup>153</sup> LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 13.06.2016, AZ LVG 7/05, Urteil vom 16.02.2010, LVG 9/08, Urteil vom 26.11.2014, LVG 10/13.

selmasse zuzurechnen. Die Umlagemasse einer Gemeinde  $UM_i$  beträgt:

$$UM_i = 0,1RG_i \quad (5.28)$$

Aus der neuen, gestiegenen Schlüsselmasse ergibt sich über den ebenfalls gestiegenen Grundbetrag jeweils eine neue Bedarfsmesszahl ( $xBMZ_i$ ), die sich als Vielfaches der ursprünglichen Bedarfsmesszahl darstellen lässt. Nach Daten des Ministeriums für Finanzen Sachsen-Anhalt beträgt  $x$  für den Kommunalen Finanzausgleich im Jahr 2019 rund 1,043.<sup>154</sup> Mithilfe der neuen Bedarfsmesszahl wird im zweiten Schritt eine Art vorläufige Schlüsselzuweisung ( $SZW^*$ ) mit einem Ausgleichstarif von 90 Prozent berechnet.<sup>155</sup>

$$SZW_i^* = 0,9(1,043BMZ_i - SMZ_i) \quad (5.29)$$

Liegt diese Schlüsselzuweisung über dem Anteil an der fiktiven Umlagemasse, erhält die Gemeinde eine reale Schlüsselzuweisung ( $SZW_i$ ). Übersteigt die fiktive Umlagezahlung dagegen die zuvor ermittelte Schlüsselzuweisung, muss die Gemeinde den Betrag, die Finanzkraftumlage  $U^{FK}$ , als „negative Schlüsselzuweisung“ an das Land abführen.

#### 5.3.4.2. Ausgleichswirkung der Umlage

Das ausschlaggebende Kriterium für die Umlagepflicht in Sachsen-Anhalt ist nicht die Abundanz einer Gemeinde. Stattdessen ist die Höhe der Steuerkraft der einzelnen Gemeinde und die aller Gemeinden entscheidend. Die Steuerkraft der Gemeinden beeinflusst die Höhe der fiktiven Umlagemasse und damit die Höhe der neuen Bedarfsmesszahl. Je steuerstärker die Gemeinden sind, desto mehr wird im Rahmen der Hilfsrechnung in die Umlagemasse überführt und erhöht damit die fiktive Schlüsselmasse, wovon vor allem die relativ steuerschwachen Gemeinden profitieren. Die Steuerkraftmesszahl der einzelnen Gemeinde entscheidet darüber, ob die Gemeinde Zuweisungsempfänger oder Umlageschuldner ist. Unter Berück-

<sup>154</sup> Dieser Wert ändert sich jährlich. Die Systematik des Finanzausgleichs und der dargestellten Zusammenhänge bleibt dagegen unverändert.

<sup>155</sup> 2017 betrug der Ausgleichstarif noch 80 Prozent und wurde im Jahr 2018 auf 90 Prozent angehoben. § 12 Abs. 4 S. 3 FAG-SH.

sichtigung von 5.27, 5.28 und 5.29 lässt sich der Tarif für Schlüsselzuweisung und Umlage ermitteln.

Zunächst gilt für eine Gemeinde mit  $SMZ_i < BMZ_i$ :

$$\begin{aligned} SZW_i^* - 0,1 [SMZ_i + 0,7(BMZ_i - SMZ_i)] > 0 &\rightarrow SZW_i \\ SZW_i^* - 0,1 [SMZ_i + 0,7(BMZ_i - SMZ_i)] > 0 &\rightarrow U_i^{FK} \end{aligned} \quad (5.30)$$

Durch die fiktive Erhöhung der Schlüsselmasse und dem damit verbundene Anstieg des Bedarfs können auch vor Finanzausgleich abundante Gemeinden im zweiten Rechenschritt eine vorläufige Schlüsselzuweisung erhalten.

Wenn deren Höhe die fiktive Umlagezahlung überschreitet, kann die Gemeinde trotz Abundanz im Ergebnis eine Schlüsselzuweisung erhalten. Es kommt demnach darauf an, ob die Steuerkraft einer Gemeinde auch die neue Bedarfsmesszahl überschreitet. Gleichermaßen kann auch eine nicht abundante Gemeinde Umlagepflichtig werden. Demnach berechnet sich die Höhe der Schlüsselzuweisungen oder der Finanzkraftumlage für Gemeinden mit  $BMZ_i < SMZ_i \leq 1,043BMZ_i$  wie folgt:

$$\begin{aligned} SZW_i^* - 0,1SMZ_i < 0 &\rightarrow SZW_i \\ SZW_i^* - 0,1SMZ_i > 0 &\rightarrow U_i^{FK} \end{aligned} \quad (5.31)$$

Sobald die Steuerkraft auch die neue Bedarfsmesszahl übersteigt, die Kommune sowohl vor Finanzausgleich als auch im Zwischenschritt abundant ist, erhält sie keine Zuweisung mehr, sondern zahlt nur noch die Finanzkraftumlage. Für  $SMZ_i > 1,043BMZ_i$  gilt entsprechend:

$$-0,1SMZ_i = U_i^{FK} \quad (5.32)$$

Abbildung 5.26 illustriert die Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs in Form der blauen Linie, während die 45 Grad-Linie die Situation vor Finanzausgleich abbildet. Der Schnittpunkt der beiden Linien liegt noch vor der Abundanzgrenze. Aus Gleichung 5.30 lässt sich der Grenzwert für die Steuerkraftmesszahl ermitteln, ab der eine Gemeinde umlagepflichtig wird. 2019 liegt dieser Wert bei rund 93,4 Prozent. Die Umlage ist damit keine Abundanzumlage. Zahlungspflichtig sind nicht

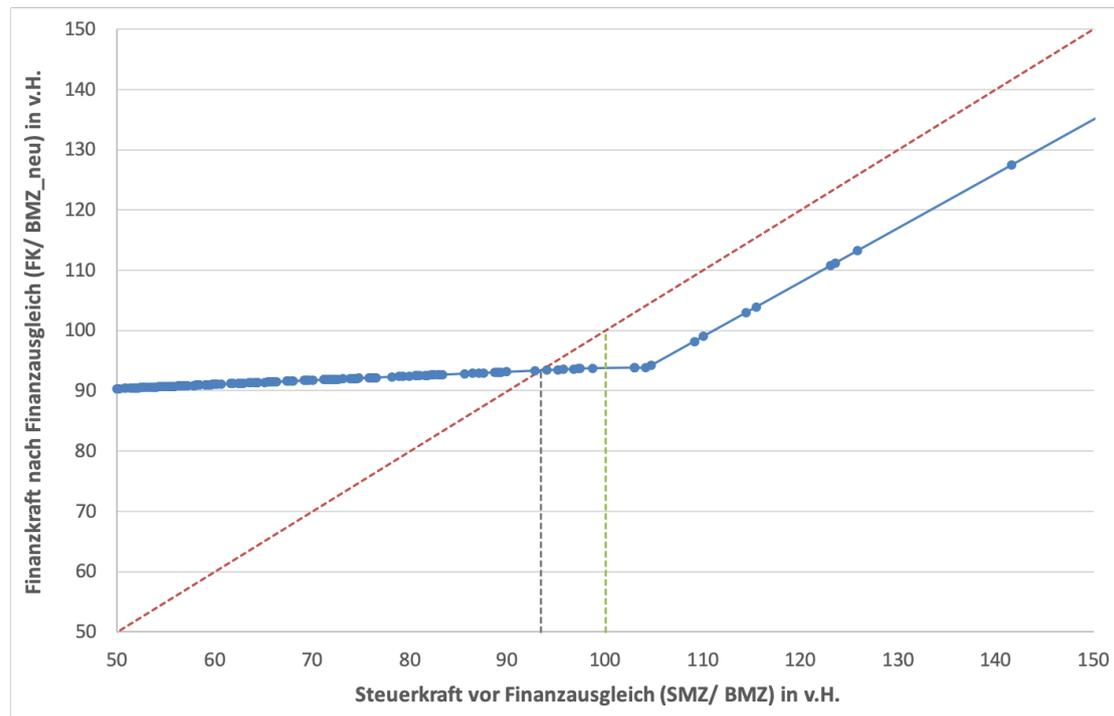


Abbildung 5.26.: Ausgleichswirkungen des Finanzausgleichs, Sachsen-Anhalt 2018

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung Scherf (2015), S. 21 [156], Eigene Berechnung, Daten: § 12 FAG-ST.

Gemeinden, deren Steuerkraft die Bedarfsmesszahl übersteigt, sondern nur die relativ steuerstarken Gemeinden.<sup>156</sup>

$$\begin{aligned}
 SMZ_i &> 0,94BMZ_i - SZW_i \\
 SMZ_i &>, 0,94BMZ_i - U_i^{FK}
 \end{aligned}
 \tag{5.33}$$

### 5.3.4.3. Zwischenfazit

Der horizontale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt ist durch eine starke Ausgleichsfunktion geprägt. Entsprechend hoch ist die Nivellierung von Steuerkraftunterschieden, auf die das System ausgerichtet ist. Indem die Finanzkraftumlage bei den kreisangehörigen Gemeinden am Kriterium der Steuerstärke ansetzt und

<sup>156</sup> Vgl. Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt (2017), S. 43 [172].

das Umlageaufkommen wieder deren Teilschlüsselmasse zugeführt wird, werden die distributiven Effekte des Finanzausgleichs gestärkt. In diesem Sinne erfüllt die Umlage durchaus ihren intendierten Zweck.

Lediglich das relativ komplexe und intransparente Verfahren zur Erhebung der Umlage stellt einen Mangel dar. Obwohl die Komplexität des Verfahrens im Kontext der vorangegangenen Verfassungsbeschwerden zu betrachten ist und in diesem Sinne sicher vor allem auf die Bemühung zurückgeht, eine möglichst rechtskonforme Lösung herbeizuführen, ist ein Vergleich zu anderen Finanzausgleichsumlagen angezeigt.

Die Finanzausgleichsumlage in Rheinland-Pfalz ist ebenfalls dahingehend konzipiert, Steuerkraftdisparitäten zu verringern. Das Verfahren, das über dem Landesdurchschnitt liegende Steueraufkommen mit einem mehrstufigen Tarif abzuschöpfen, ist im Vergleich zur Regelung in Sachsen-Anhalt jedoch deutlich nachvollziehbarer gestaltet.

Wird in Sachsen-Anhalt eine Finanzkraftumlage nach rheinland-pfälzischem Vorbild angewendet<sup>157</sup>, steigt sowohl die Anzahl der umlagepflichtigen Gemeinden zunächst von 28 auf 64, als auch das Aufkommen. Während die Finanzkraftumlage im Jahr 2019 ein Aufkommen von rund 30,5 Mio. Euro generiert, beträgt das Aufkommen der Finanzausgleichsumlage rund 36,2 Mio. Euro. Die Ausgleichswirkung und Unterstützung der relativ steuerschwachen Gemeinden wäre damit ebenfalls höher. Gleichzeitig kann es zu den in Abschnitt erläuterten Ungleichbehandlungen kommen. Im Rahmen der Schlüsselzuweisungen würden Gemeinden gleich behandelt, während sie aufgrund ihrer Steuerkraft unterschiedlich abgeschöpft würden. Mit dem einheitlichen Tarif, der Zuweisung und Umlage kombiniert ist dieses Problem in Sachsen-Anhalt ausgeschlossen.

Auch der Vergleich mit einer Abundanzumlage stellt nicht unmittelbar eine Verbesserung dar. Bei einem Ausgleichstarif von 10 Prozent wären noch 21 Gemeinden zur Umlagezahlung verpflichtet. Das Aufkommen läge dementsprechend bei nur noch 16,5 Mio. Euro. Es zeigt sich, dass die Finanzkraftumlage in Sachsen-Anhalt mit ihrem gebrochen-linearen Tarif zielgenau konzipiert ist, da weder eine Abundanz- noch eine reine Steuerkraftumlage annähernd ähnliche Ausgleichswir-

---

<sup>157</sup> Umlage mit mehrstufigem Tarif in Kombination mit einem Ausgleichstarif von 70 Prozent bei den Schlüsselzuweisungen.

kungen erzielen können.

## 5.4. Vergleichende Bewertung

Hauptkritikpunkt an dem Finanzierungsinstrument Abundanzumlage ist vornehmlich eine „zu starke“ fiskalische Belastung der Gemeinden. Berücksichtigt man allerdings, dass ohne eine Abschöpfung der Abundanz die finanzstarken Kommunen vom Finanzausgleich ausgeschlossen sind und im Gegensatz zu finanzschwachen Kommunen bei einem Zuwachs an Steuerkraft keiner Grenzbelastung unterliegen, ist diese Betrachtungsweise recht einseitig.

Tatsächlich können Abundanzumlagen durchaus dazu beitragen, diesen Systembruch aufzugreifen und das distributive Ziel des Finanzausgleichs, d.h. die fiskalische Unterstützung finanzschwacher Gemeinden zum Abbau von Finanzkraftdisparitäten, zu unterstützen. Ausschlaggebend dafür ist eine zielführende Konzeption. Die Orientierung am Schlüsselzuweisungssystem mit der Umlagegrundlage Abundanz ist ein erster Schritt, dem sich der Großteil der Länder anpasst.

Die Ausgestaltung des Umlagetarifs sollte vor allem auf den Abbau von unsystematischen Ausgleichswirkungen ausgelegt sein. Ziel ist es, eine symmetrische Nivellierung über den gesamten Finanzausgleich zu schaffen, was mit einem durchgehend linearen oder mit einem nichtlinearen, aber symmetrischen Tarif gelingt. Zu diesem Schritt konnte sich allerdings bisher kein Land durchringen. Stattdessen wählen alle Länder einen Umlagesatz, der unter der Ausgleichsquote des Schlüsselzuweisungssystems liegt. Sie gewähren damit den abundanten Kommunen implizit höhere allokativen Anreize, sich weiter um die gemeindeeigenen Steuerquellen zu bemühen. Dadurch werden allerdings die Möglichkeiten für einen symmetrischen Ausgleich bereits eingeschränkt.

Weitere Hindernisse liegen zumeist in der Begrenzung des Schuldnerkreises auf die kreisangehörigen Gemeinden und vor allem in der Verwendung des Umlageaufkommens. Mit dem Ziel, die Landkreise für eine Reduktion der Kreisumlagegrundlagen zu entschädigen, führen fünf Länder zumindest einen Teil an die Gemeindeverbände ab. Dies begrenzt nicht nur die Ausgleichswirkung der Umlage, die sich nur bei einer Weiterleitung in die Schlüsselmasse vollständig entfalten kann, sondern kann darüber hinaus auch zu unerwünschten Umverteilungswirkun-

gen innerhalb des betroffenen Landkreises führen, die im folgenden Kapitel zur Kreisumlage noch genauer erläutert werden.

Insgesamt weisen die Umlagen in allen Ländern konzeptionelle Schwächen auf, wobei die Umsetzungen in Hessen und Niedersachsen dem Konzept aus Abschnitt 5.1.3 am nächsten kommen. Dies gilt auch für die Umlage in Rheinland-Pfalz. Ähnlich wie die Umlage in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen kann man die Konzepte allerdings nur bedingt mit denen der anderen Flächenländer vergleichen. Die rheinland-pfälzische Umlage weicht zwar mit der Bemessungsgrundlage der den Landesdurchschnitt überschießenden Steuerkraft vom Zielkonzept ab, allerdings ist diese Ausgestaltung an die Finanzlage der Kommunen angepasst. Zusammen mit dem progressiven Umlagetarif und der vollständigen Überführung des Aufkommens in die Finanzausgleichsmasse kann die Umlage distributive Ausgleichseffekte entfalten, ohne gegen das Verbot der Übernivellierung zu verstoßen. Ähnlich verhält es sich mit der Finanzkraftumlage in Sachsen-Anhalt, die auf die Abschöpfung von relativ steuerstarken Gemeinden ausgerichtet ist und sich damit konsequent in den kommunalen Finanzausgleich des Landes einordnet.

Eine andere Situation zeigt sich im Nachbarland Baden-Württemberg. Dort ist die Umlage ebenfalls auf die Finanzsituation der Kommunen hin konzipiert. Im Gegensatz zu Rheinland-Pfalz sind diese im Durchschnitt relativ steuerstark und die Steuerkraftunterschiede recht hoch. Um die Streuung zu reduzieren, ist die fiskalische Funktion der Umlage sehr ausgeprägt. Alle Gemeinden und Gemeindeverbände sind zur Umlagezahlung verpflichtet. Damit gelingt zwar der angestrebte Abbau der Finanzkraftunterschiede, doch zu dem Preis einer relativ kräftigen Abschöpfung der Kommunen und eines intransparenten und unnötig komplexen Systems.

Die Solidaritätsumlage in Nordrhein-Westfalen dient, wie der Titel vermuten lässt, zwar der Unterstützung von Kommunen, jedoch nicht der laut Finanzausgleichsgesetz finanzschwachen. Zielgruppe sind vielmehr besonders hoch verschuldete Kommunen. Durch die vollständige Verwendung des Aufkommens zur Finanzierung eines Konsolidierungsprogrammes erfüllt die Umlage durchaus den intendierten landespolitischen Zweck. Die Funktion eines möglichst symmetrischen Abbaus von Finanzkraftunterschieden wird dagegen nicht erfüllt. Stattdessen kommt es aufgrund der Umlagegrundlage (dauerhafte Abundanz) und der Ausnahmere-

gelungen teilweise zur Übernivellierung. Das entspricht, ähnlich wie die baden-württembergische Regelung, nicht dem Konzept einer Abundanzumlage im eigentlichen Sinne.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Umlagen zumeist dem von der jeweiligen Landesregierung gewünschten Zweck nachkommen. Allerdings können die Abundanzumlagen in den neuen Ländern vor allem aufgrund des geringen Aufkommens nur geringfügige distributive Effekte entfalten. Gerade in einem steuerstarken Land wie Hessen ist dagegen mit einer positiven Wirkung zu rechnen, vor allem in Verbindung mit der Überführung des Aufkommens in die Teilschlüsselmasse. Insgesamt sind die Regelungen in Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen aus finanzwissenschaftlicher Sicht als relativ gelungen zu beurteilen. Dagegen können die Umlagen in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Thüringen aufgrund ihrer konzeptionellen Mängel nicht überzeugen.

## 6. Die Kreisumlage

Neben der Gewerbesteuerumlage, die bundesrechtlich geregelt ist, ist die Kreisumlage die einzige Landesumlage, die in allen 13 Flächenländern erhoben wird. Sie dient der aufgabengerechten Verteilung der Einnahmen zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden und ist ein ständiger Streitpunkt zwischen den beiden Gebietskörperschaftsgruppen. Während sich die Gemeinden zu stark belastet fühlen, beklagen Landkreise vor allem ihre beschränkten Einnahmeautonomie bei einem gleichzeitig ständig wachsendem Aufgaben- und Ausgabenpektrum. Vor dem Hintergrund dieses Konflikts beschäftigt sich das folgende Kapitel mit der grundlegenden Systematik der Kreisumlage als Finanzierungsinstrument der Landkreise und analysiert dessen Ausgleichs- und Wechselwirkung im kommunalen Finanzausgleich.

Der erste Teil des Kapitels bildet die Einführung für die anschließende Analyse des kreisinternen Finanzausgleichs. Dazu erfolgt zunächst ein Überblick über die Finanzsituation der Landkreise als Gemeindeverband. Aufbauend auf ihrer Aufgabenstruktur und den sich daraus ergebenden Ausgaben werden im nächsten Abschnitt Ziele und Konzeption der Kreisumlage als Finanzierungsinstrument vorgestellt. Neben dem Konzept spielen vor allem die Einbettung der Umlage in den kommunalen Finanzausgleich und die Wirkungszusammenhänge mit anderen Finanzierungsinstrumenten wie Schlüsselzuweisungen und Abundanzumlagen eine Rolle.

Da sich in den einzelnen Flächenländern durchaus unterschiedliche Ausprägungen bei der Ausgestaltung von Umlagegrundlagen, Umlagesatz und Behandlung im Finanzausgleich finden, folgt der theoretischen Abhandlung jeweils eine Analyse der praktischen Umsetzung in den Ländern.

Der Exkurs in Abschnitt 6.5 beschäftigt sich mit dem Konstrukt der Verbandsgemeindeumlage. Als Gemeindeverband unterhalb der Kreisebene ist die Umlage

analog zur Kreisumlage konzipiert. Die Ausgleichs- und Wechselwirkungen dieses zusätzlichen Finanzstroms im Gesamtkonzept des kommunalen Finanzausgleichs bedürfen allerdings einer separaten Betrachtung, die auch die Umsetzung und unterschiedlichen Ausprägungen in den einzelnen Ländern miteinbezieht.

Der letzte Teil 6.7 beschäftigt sich mit dem größten Ausgabenposten der Landkreise, den Sozialausgaben. Begonnen mit Arbeitsmarktreform haben diese in der Flüchtlingskrise seit 2015 erheblich zugenommen. Trotz der Transferzahlungen des Bundes scheinen die Landkreise zunehmend mit Aufgabenerfüllung finanziell überfordert. Als einziges flexibles Einnahmeargument hat sich die Kreisumlage dieser Entwicklung angepasst und ist in den letzten Jahren stetig angestiegen. Nach einem Überblick über die Entwicklung und die Zusammensetzung der Sozialausgaben folgt daher eine Erörterung, welche Alternativen den Landkreisen zur Verfügung stehen, um der zunehmenden Belastung zu begegnen.

## 6.1. Die Landkreise

### 6.1.1. Struktur und Aufgaben der Landkreise

Rechtlich sind Landkreise zugleich Gebietskörperschaft und Gemeindeverband. Im föderalen Verwaltungsaufbau nehmen sie den Posten als untere staatliche Verwaltungsbehörde ein.<sup>1</sup> Wie den Gemeinden steht ihnen gemäß Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG auch das Recht auf Selbstverwaltung zu, um „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft [...] in eigener Verantwortung zu regeln“. Eine allgemeine Abgrenzung zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben ist nicht möglich. Schon innerhalb der einzelnen Länder divergiert die Leistungsfähigkeit und damit die Aufgabenübernahme der einzelnen Gemeinden zwischen den Landkreisen sehr stark, so dass sich daraus kaum ein allgemeines Prinzip ableiten lässt.

Grundsätzlich gilt das Subsidiaritätsprinzip, das jede Aufgabe zunächst der Gemeindeebene zuordnet. In den jeweiligen Landes- und Kreisverfassungen der Länder werden den Kreisen dann Aufgaben per Gesetz zugewiesen, wobei Kreisangelegenheiten der überörtlichen Gemeinschaft und Gemeinden Aufgaben der

---

<sup>1</sup> Eine Ausnahme von dieser Regelung sind die Länder Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Vgl. Henneke (2012), S. 78 [61].

örtlichen Gemeinschaft erfüllen sollen.<sup>2</sup> Aufgaben der überörtlichen Gemeinschaft lassen sich in übergemeindliche, ergänzende und ausgleichende Aufgaben unterscheiden.

Zu den übergemeindlichen Aufgaben zählen zunächst Bau und Unterhaltung von Kreisstraßen, Landschaftsplanung oder Naturschutz. Bei diesen Aufgaben der allgemeinen Daseinsvorsorge überschreitet der Wirkungs- und Nutzerkreis der Aufgaben den einer einzelnen Gemeinde.<sup>3</sup> Die ergänzenden Aufgaben betreffen Aufgabenbereiche, die einzelne Gemeinden nicht selbstständig erfüllen können. Gerade kulturelle Einrichtungen wie Theater, Museen und Musikschulen, Alten- und Jugendheime und Versorgungsunternehmen sind erst ab einer bestimmten Nutzerzahl in der Lage, wirtschaftlich zu arbeiten. Vor allem kleine Gemeinden sind jedoch nicht leistungsfähig genug, diese öffentlichen Leistungen effizient anzubieten.<sup>4</sup> Hinter dieser Zuteilung stehen die in Kapitel 2.1 dargelegten Argumente zu räumlichen Spillover-Effekten und economies of scale, die für eine zentrale Bereitstellung eines öffentlichen Gutes sprechen.

Im Rahmen der ausgleichenden Aufgaben übernehmen die Landkreise eine Ausgleichsfunktion, indem sie finanzschwache Gemeinden dabei unterstützen, ein zumindest ähnliches Angebot an öffentlichen Leistungen wie in den anderen kreisangehörigen Gemeinden anzubieten. Diese Form der Aufgaben ist allerdings nicht in allen Landkreisordnungen vorgesehen. Übergeordnetes Ziel ist es dabei, eine gewisse Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nach Art. 72 Abs. 2 GG zu sichern.<sup>5</sup>

Zu diesen sogenannten kreisintegralen Aufgaben kommen noch die Existenzaufgaben, die sich aus dem Bestand und der Funktion des Landkreises ergeben, wie zum Beispiel Organisation, Personal- und Vermögensverwaltung. Ein weiterer Aufgabentyp sind die Aufgaben, die Kreise als untere Verwaltungsbehörde des Landes erfüllen. Dazu gehören die Kommunalaufsicht oder die Tätigkeit der Kreispolizeibehörde.<sup>6</sup>

Die meisten übergemeindlichen Aufgaben werden den Kreisen per Gesetz zugeteilt. Während Sozial- und Jugendhilfe sowie Bauaufsicht zu den pflichtigen Selbst-

<sup>2</sup> Vgl. Von der Heide (1998), S. 126 f.[223], Rehm (2010), S. 83 [143].

<sup>3</sup> Vgl. Scherf (2011), S. 507 [154], Zimmermann (2009), S. 88 [241].

<sup>4</sup> Vgl. Rehm (2010), S. 84 f.[143], Wagener (1982), S. 5 [224].

<sup>5</sup> Vgl. Zimmermann (2009), S. 88 [241], Henneke (2000), S. 388 f.[60].

<sup>6</sup> Vgl. Von der Heide (1998), S. 129, Junkernheinrich (2011), S. 27 [77].

Tabelle 6.1.: Ausgaben der Landkreise 2015-2018

	2015	2016	2017	2018
	in Mrd. Euro			
Personal	10,8	11,2	11,8	12,3
Sachaufwand	10,0	10,9	10,8	10,9
Soziale Leistungen	24,2	27,2	27,3	26,5
Zinsen	0,5	0,5	0,5	0,4
Investitionen	2,6	2,5	2,3	3,5
sonst. Ausgaben	15,9	17,1	18,1	19,0
Insgesamt	64,1	69,3	70,8	72,7

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnung. Daten: Destatis[188], Landkreistag (2019), S. 509 ff.[236].

verwaltungsaufgaben zählen, sind Weiterbildung, Kultureinrichtungen, Sportstätten und auch Alten- und Jugendheime den freiwilligen Aufgaben zuzuordnen.<sup>7</sup> Wie eingangs erwähnt, lässt sich die Aufgabenteilung nicht vereinheitlichen. Zum einen unterscheidet sich die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden, zum anderen entscheidet auch individuelle Abstimmungen zwischen dem Kreis und seinen kreisangehörigen Gemeinden über die Aufgabenteilung.

### 6.1.2. Ausgaben und Einnahmen der Landkreise

Mit der Entwicklung der öffentlichen Aufgaben von einer reinen Verwaltungstätigkeit hin zur Daseinsvorsorge sind auch die Aufgaben der Landkreise immer zahlreicher geworden. Dementsprechend sind auch die Ausgaben der Landkreise in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen.<sup>8</sup> Tabelle 6.1 zeigt die Entwicklung von 2015 bis 2018.

Insgesamt liegen die Ausgaben der deutschen Landkreise 2018 bei rund 72,7 Mrd. Euro. Den größten Anteil an den Ausgaben der Landkreise nehmen seit Jahren die Sozialausgaben ein. Nach einem Höchststand im Jahr 2016 mit 39,2 Prozent ist diese Quote 2018 leicht auf 36,5 Prozent gesunken.<sup>9</sup> Den zweitwichtigsten Posten bilden

<sup>7</sup> Vgl. Oster (2010), S. 264 [136].

<sup>8</sup> Vgl. Henneke (2012), S. 501 [61].

<sup>9</sup> Eine umfassende Analyse zu den Sozialausgaben der Kreise findet sich in Abschnitt 6.7.

die Ausgaben für Personal und laufenden Sachaufwand, die 2018 zusammen bei rund 23 Mrd. Euro liegen.

Wie die Gemeinden profitieren die Landkreise ebenfalls vom historisch niedrigen Zinsniveau, sodass dieser Ausgabenposten in einem Zeitraum von sieben Jahren seit 2011 um gut 45 Prozent gesunken ist. Die Zinsbelastung liegt 2018 bei lediglich 0,4 Mrd. Euro und soll 2019 weiter zurückgehen, was einem Anteil von 0,6 Prozent an den Gesamtausgaben entspricht. Dagegen hat die Investitionstätigkeit der Landkreise erneut zugenommen. Ursächlich sind vor allem Bundes- und Länderprogramme zur Stärkung der Investitionstätigkeit.<sup>10</sup> Der mit 19 Mrd. Euro relativ große Posten „sonstige Ausgaben“ umfasst auch die Zahlungen an den öffentlichen Bereich. Dazu gehören die Umlagezahlungen an höhere Kommunalverbände und Zweckverbände, die zumeist Aufgaben der allgemeinen Daseinsvorsorge übernommen haben.

Die bundesweiten Einnahmen der Landkreise liegen 2018 bei 75,2 Mrd. Euro und sind seit 2015 dank der positiven Konjunkturentwicklung und erhöhter Bundeszuweisungen weiter angestiegen. Insgesamt können die Landkreise einen positiven Finanzierungssaldo erreichen. Der Anstieg der Steuereinnahmen wirkt sich nicht direkt positiv auf die Landkreise aus, denn anders als die Gemeinden können die Landkreise ihre Ausgaben nicht zum Großteil aus ihren originären Einnahmen decken.<sup>11</sup>

Wie Tabelle 6.2 zeigt ist der Anteil der Steuern an den Gesamteinnahmen vernachlässigbar. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass den Landkreisen im originären Finanzausgleich fast keine eigenen Steuereinnahmen zugeordnet werden. Nur sechs der dreizehn Flächenländer beteiligen die Landkreise über den fakultativen Steuerverbund an den Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer.<sup>12</sup> Darüber hinaus erheben einige Landkreise eine Jagdsteuer, die allerdings kein nennenswertes Aufkommen generieren kann. Auch die Einnahmen aus Gebühren und Entgelten sowie

<sup>10</sup> Siehe dazu auch KInvFG vom 24.6.2015.

<sup>11</sup> Vgl. Günther (1980), S. 25 [51].

<sup>12</sup> BW (§ 11 Abs. 2 BW FAG: 38,85 Prozent), BY (Art. 8 Abs 2, 3: Aufteilung des Aufkommens innerhalb des LK: 4/7 an Landkreis, 3/7 an Gemeinden), NI (§ 1 Abs. 2 : 33 Prozent für Teilschlüsselmasse von Gem+LK), NRW (§ 2 Abs. 1 Satz 2: 4/7 des Aufkommens x Verbundquote in FAG-Masse), RP (§ 5 Abs. 1 Satz 2e: 70 Prozent x Verbundquote in FAG-Masse: fakultativer Steuerverbund), SH (§ 3 Abs. 2 Satz 1 Aufkommen geht zu 100 Prozent in Verbundgrundlagen ein. Der Verbundsatz liegt bei 17,83 Prozent.)

Tabelle 6.2.: Einnahmen der Landkreise 2015-2017

	2015	2016	2017	2018
	in Mrd. Euro			
Steuern	0,0	0,0	- 0,0	-0,0*
Finanzzuweisungen	55,9	62,6	63,3	66,9
<i>Kreisumlage</i>	<i>26,1</i>	<i>27,6</i>	<i>28,6</i>	<i>29,9</i>
<i>laufende Zuweisungen</i>	<i>28,6</i>	<i>33,5</i>	<i>33,2</i>	<i>35,6</i>
<i>Investitionszuweisungen</i>	<i>1,3</i>	<i>1,6</i>	<i>1,5</i>	<i>1,4</i>
Gebühren	3,4	3,6	3,7	3,7
Sonstige Einnahmen	4,4	4,9	5,4	3,7
Insgesamt	63,7	71,0	72,3	75,2

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnung, Daten: Destatis[188], Landkreistag (2019), S. 509 ff.[236].

\* Aufgrund einer Umgestaltung der Einheitslastenabrechnung sind die Landkreise in NRW zu Steuerrückzahlungen verpflichtet worden, so dass sich für 2017 insgesamt ein negativer Werte bei den Steuereinnahmen der Landkreise ergibt. Destatis (2018), S. 32 [191].

die sonstigen Einnahmen können 2018 mit einem Aufkommen von jeweils 3,7 Mrd. Euro nicht wesentlich zur Finanzierung der Kreisausgaben beitragen.

Stattdessen finanzieren sich die Kreise zu rund 89 Prozent über Zuweisungen. Hinter diesem erheblichen Anteil steht zum einen die positive Entwicklung der Steuereinnahmen von Ländern und Gemeinden, die indirekt auf die Einnahmen der Landkreise wirkt. Zum anderen haben Bund und Länder im Rahmen der gestiegenen Ausgaben für Flüchtlinge ihre Kompensationszahlungen erhöht. Rund die Hälfte der 66,9 Mrd. Euro sind Zuweisungen der Länder für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises oder aus dem kommunalen Finanzausgleich.<sup>13</sup>

Im Gegensatz zu den Gemeinden kommt dem kommunalen Finanzausgleich für die Landkreise eine deutlich größere fiskalische Bedeutung zu. Denn ohne die Zuweisungen wäre es den Kreisen nicht möglich, den ihnen zum Großteil per Bundes- oder Landgesetz zugewiesenen Aufgaben nachzukommen. Der Finanzausgleich stellt ihnen daher gemäß dem Konnexitätsprinzip die entsprechenden

<sup>13</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2016), S. 1 f. Drucksache 18/9980 vom 17.10.2016, Drucksache 18/10264.

Eine detaillierte Erläuterung folgt in Abschnitt 6.7.

Einnahmen zur Verfügung.<sup>14</sup> Zusätzlich zur Unterstützung der Kreisfinanzen soll der Finanzausgleich aber auch zum Abbau von Finanzkraftunterschieden zwischen den Landkreisen dienen und damit eine distributive Funktion erfüllen.<sup>15</sup> Dazu hat die Mehrzahl der Länder bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen eine eigene Teilschlüsselmasse vorgesehen.<sup>16</sup> Je nachdem, welches Modell zur Verteilung der Schlüsselmasse in den Ländern Anwendung findet, handelt es sich dabei entweder um eine Teilschlüsselmasse für Landkreise (Drei-Säulen-Modell) oder um eine Teilschlüsselmasse für Landkreisaufgaben (Zwei-Ebenen-Modell).<sup>17</sup>

Die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen folgt bei den Kreisen grundsätzlich dem gleichen Muster wie bei den Gemeinden und entspricht einer Gegenüberstellung von Finanzkraft und Finanzbedarf. Anstelle der Steuerkraftmesszahl tritt hier die sogenannte Umlagekraftmesszahl ( $UMZ_i$ ) als Produkt aus Umlagegrundlagen  $UG_i$  und Umlagesatz  $b$ .<sup>18</sup> Die Umlagegrundlage entspricht der Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden als Summe aus Schlüsselzuweisungen und Steuerkraft.

$$UMZ_i = b \cdot UG_i \text{ für } UG_i = \sum_{i=1}^n (SMZ_i + SZW_i) \quad (6.1)$$

In sieben der dreizehn Flächenländer entspricht der Umlagesatz dem gewichteten Landesdurchschnitt der Kreisumlagesätze aus dem vorangegangenen oder zweitvorangegangenen Jahr. Dagegen haben sich fünf Länder dazu entschieden, einen konkreten Prozentsatz gesetzlich festzulegen. Wie auch bei der Ermittlung der Steuerkraft der Kommunen, wird durch die Nivellierung der Kreisumlagesätze der horizontale Finanzausgleich unabhängig von der Umlagesatzpolitik der Landkreise.<sup>19</sup>

Übersteigt der rechnerische Finanzbedarf ( $BMZ_i$ ) eines Landkreises die Umlagekraftmesszahl, wird die Differenz, wie Gleichung 6.2 darstellt, in der Regel nach

<sup>14</sup> Vgl. Leidinger (1985), S. 343 [99].

<sup>15</sup> Vgl. Wolff (1990), S. 50 [238].

<sup>16</sup> Eine Ausnahme bildet Rheinland-Pfalz, das als einziges Land seine Schlüsselmasse nach dem Einwohner-gleich-Einwohner-Prinzip verteilt und die Umlagekraftmesszahl nicht explizit ausweist.

<sup>17</sup> Vgl. Lenk (2013), S. 51ff.[101].

<sup>18</sup> Vgl. Schweisfurth, et al. (2015), S. 553 [170].

<sup>19</sup> Vgl. Thöne, et al. (2015), S. 15 [209].

Maßgabe der Ausgleichsquote ( $a$ ) mit Zuweisungen aufgefüllt.<sup>20</sup>

$$SZW_i = a (BMZ_i - UMZ_i) \text{ für } UMZ_i < BMZ_i \quad (6.2)$$

Die Schlüsselzuweisungen sollen auch dazu beitragen, dass sich die Landkreise nicht ausschließlich über die Zuweisungen der Gemeinden mittels der Kreisumlage finanzieren müssen. Der Anteil der Kreisumlage liegt 2015 bei 26,0 Mrd. Euro und damit 41,7 Prozent der Gesamteinnahmen. Mit dieser Umlage, die einmal als eine Art Restfinanzierungsmittel konzipiert war und heute eines der wichtigsten Finanzierungsinstrumente der Kreise darstellt, beschäftigt sich die Analyse in den folgenden Kapiteln.<sup>21</sup>

## 6.2. Ziele und Konzeption der Kreisumlage

Eine isolierte Betrachtung der einzelnen Umlagekomponenten lässt nur bedingt Rückschlüsse auf die in den einzelnen Ländern geltenden Umlagen zu. Im folgenden Abschnitt werden daher zunächst die unterschiedlichen Ausprägungen von Umlagegrundlagen und Umlagesatz betrachtet, um anschließend das sich daraus ergebende jeweilige Gesamtkonzept zu beurteilen.

Laut den in den Landkreisordnungen oder Finanzausgleichsgesetzen der Länder konstituierten Grundsätzen der Einnahmenbeschaffung ist die Kreisumlage nur ein nachgeordnetes Finanzierungsinstrument. Zunächst sind die Bedarfe mit Entgelten und Gebühren zu decken. Dann folgen die Steuereinnahmen und erst wenn diese nicht ausreichen, können die nötigen Einnahmen mit der Erhebung einer Kreisumlage generiert werden.<sup>22</sup> Doch tatsächlich stellt die Kreisumlage die wichtigste Einnahmequelle der Landkreise dar, da sie diese im Gegensatz zu den laufenden Zuweisungen, die rund die Hälfte der Kreiseinnahmen ausmachen, selbst beeinflussen können. Indem die Einnahmen aus der Umlage es den Kreisen ermöglichen, ihre Aufgaben zu erfüllen, übernimmt die Kreisumlage zunächst eine fiskalische

---

<sup>20</sup> Vgl. Buettner (2008), S. 166 f.[27].

Eine Ausnahme bildet Nordrhein-Westfalen. Dort wird die Differenz zwischen Umlagekraftmesszahl und Bedarfsmesszahl gemäß § 10 GFG 2016 vollständig aufgefüllt.

<sup>21</sup> Vgl. Henneke (2012), S. 503 [61], Günther (1980), S. 33 [51].

<sup>22</sup> Vgl. Günther (1980), S. 34 [51].

Funktion.<sup>23</sup>

Darüber hinaus erfüllt die Umlage auch eine distributive Funktion. Allerdings nicht im Sinne eines Ausgleichs von Finanzkraftunterschieden zwischen den Landkreisen, sondern als vertikales Verteilungsinstrument der Einnahmen im kreisangehörigen Raum. In seiner Funktion als Gemeindeverband übernimmt der Landkreis Aufgaben der Gemeinden. Die Erhebung der Kreisumlage orientiert sich damit tendenziell am Äquivalenzprinzip, soweit die kreisangehörigen Gemeinden für die in Anspruch genommenen Leistungen zur Finanzierung herangezogen werden.<sup>24</sup> Ziel ist eine aufgabengerechte Verteilung der im Kreis zur Verfügung stehenden Mittel zwischen Gemeinden und Landkreis.<sup>25</sup>

### 6.2.1. Umlagegrundlagen

Die Ermittlung des Umlageaufkommens erfolgt analog zur Berechnung der Abundanzumlage in Kapitel 5 anhand der Multiplikation von Umlagegrundlagen  $UG_i^K$  und Umlagesatz  $u^K$  in Gleichung 6.3:

$$U_i^K = u^K \cdot UG_i^K \quad (6.3)$$

Die Umlagegrundlagen setzen sich dabei in allen Ländern nach dem gleichen Grundprinzip, der Summe aus der Steuerkraftmesszahl ( $SMZ_i$ ), und dem Anteil  $g$  der kreisangehörigen Gemeinden an den Finanzaufweisungen ( $SZW_i$ ), zusammen. Wie Gleichung 6.4 veranschaulicht, greifen die Kreise damit auf die Finanzkraft ihrer Gemeinden zu.<sup>26</sup>

$$UG_i^K = SMZ_i + g \cdot SZW \quad (6.4)$$

Dabei gilt, dass die Schlüsselzuweisung sich aus dem Anteil der Gemeinden ( $g$ ) und dem Anteil der Landkreise ( $l$ ) zusammensetzt:

$$SZW = g \cdot SZW + l \cdot SZW \text{ mit } 1 = g + l \quad (6.5)$$

Tabelle 6.3 fasst die in den Ländern geltenden unterschiedlichen Ausprägungen dieses allgemeinen Konzepts zusammen.

<sup>23</sup> Vgl. Meyer (1998), S. 473 f.[110].

<sup>24</sup> Vgl. Junkernheinrich (2011), S. 32 f.[77].

<sup>25</sup> Vgl. Scherf (1998), S. 27 f.[148].

<sup>26</sup> Vgl. Scherf (2011), S. 508 [154].

Tabelle 6.3.: Umlagegrundlagen der Kreisumlage in den Ländern, Stand 2018

	BB	BW	BY	HE	MV	NI	NW	RP	SH	SL	SN	ST	TH
SMZ	x	x	x	x*	x	x	x	x	x	x	x	x	x
$SZW_i^G$													
-Vollanrechnung	x	x		x*	x		x	x	x		x	x	x
-Teilanrechnung**			80			90				85			

Quelle: Eigene Darstellung, Finanzausgleichsgesetze der Länder.

\* Für kreisangehörige Gemeinden in Hessen mit mehr als 50.000 Einwohnern, den sogenannten „Sonderstatusstädten“ werden lediglich 56,5 Prozent der Umlagegrundlagen angesetzt. § 50

Abs. 2 HFAG

\*\* in v.H.

Während in den meisten der 13 Flächenländer beide Größen vollständig angerechnet werden, geht in Bayern und in Niedersachsen mit jeweils 80 Prozent und 90 Prozent nur ein Teilbetrag der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen in die Berechnung mit ein. Das Saarland unterscheidet zwischen den verschiedenen Schlüsselzuweisungen. Während die steuerkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen A voll wirksam sind, gehen die finanzkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen B und die nach Einwohnerzahl verteilten Schlüsselzuweisungen C nur mit 85 Prozent in die Umlagegrundlagen ein.<sup>27</sup>

Hinter diesem Vorgehen steht oft die Intention des Gesetzgebers, die finanzschwächeren Gemeinden zu entlasten. Da diese Gemeinden relativ mehr Zuweisungen beziehen als finanzstarke Gemeinden, verbleibt ihnen durch die Teilanrechnung ein höherer Anteil an den eigenen Einnahmen. Dagegen werden die finanzstarken Gemeinden relativ stärker belastet, da ihnen nur geringe oder gar keine Zuweisungen zustehen.<sup>28</sup>

Eine weitere Ausnahme bildet das Land Hessen. Dort werden die Umlagegrundlagen nicht generell reduziert, sondern nur für bestimmte kreisangehörige Gemeinden, die sogenannten Sonderstatusstädte. Diese übernehmen Aufgaben, die ansonsten der Landkreis für die kreisangehörigen Gemeinden erledigt werden.<sup>29</sup> Daher

<sup>27</sup> Art. 18 Abs. 3 BayFAG, § 15 Abs. 2 Satz 1 NFAG, anders bei Samtgemeinden § 15 Abs. 2 Satz 2, §§ 18 Abs. 2, 8, 9, 10 KFAG.

<sup>28</sup> Vgl. Günther (1985), S. 376 [52].

<sup>29</sup> Vgl. Mandler (2014), S. 42 [108].

werden dort gemäß § 50 Abs. 2 HFAG lediglich 56,5 Prozent der Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen in die Umlagegrundlagen einbezogen.

Auch hinsichtlich des Bemessungszeitraums der Umlagegrundlagen finden sich in den Ländern unterschiedliche Regelungen. Während die Steuerkraft sich in der Regel meist auf das vorangegangene oder das zweitvorangegangene Jahr bezieht, werden in der Mehrzahl der Länder für die Berechnung der Kreisumlage die aktuellen Schlüsselzuweisungen der Gemeinden verwendet. Neben dem rein praktischen Grund der Datenverfügbarkeit soll damit die Konjunkturreakibilität der Umlagegrundlagen reduziert werden, da sich Veränderungen im Steueraufkommen somit nicht mehr unmittelbar niederschlagen. Tatsächlich wird die Konjunkturreakibilität der Umlagegrundlagen allerdings nur zeitlich verschoben. Dagegen versuchen Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen den gleichen Effekt zu erzielen, indem sie den Bemessungszeitraum der Zuweisungen an den der Steuerkraft angepasst haben.<sup>30</sup>

### 6.2.2. Umlagesatz

Der Umlagesatz ist das flexible Gestaltungselement der Kreisumlage. Mit ihm können Landkreise auf jede Veränderung der für sie als gegeben zu betrachtenden Umlagegrundlagen reagieren und damit das gewünschte Umlageaufkommen erzielen. Allerdings ist diese Flexibilität nur begrenzt nutzbar. Denn auch wenn zurzeit kein Land eine Obergrenze konstituiert, ist die Anpassungsfähigkeit der Gemeinden immer durch deren eigene fiskalische Leistungsfähigkeit begrenzt.<sup>31</sup> Der Umlagesatz wird jährlich vom Kreistag anhand der Aufgabenteilung zwischen Landkreis und Gemeinden bestimmt. Je nach geltender Verwaltungsstruktur sind zumeist alle

<sup>30</sup> Vgl. Cordes (2012), S. 21 [29], Thüringer Landtag (2010), Drucksache 5/479, S. 21 vom 16.02.2010.

In Baden-Württemberg werden die Schlüsselzuweisungen des zweitvorangegangenen Jahres genutzt, in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern die des vergangenen Jahres und Thüringen greift auf den Durchschnitt der letzten drei Jahre zurück. § 38 Abs. 1 Satz 1 FAG-BW, Art. 18 Abs. 3 Satz 2 BayFAG, § 23 Abs. 2 FAG M-V, § 25 Abs. 4 ThürFAG.

<sup>31</sup> Vgl. mit ähnlicher Argumentation zur Gewerbesteuerumlage Oster (2006), S. 13 [135], Junkerheinrich (2011), S. 33 [77].

Eine Ausnahme bildete bis 2015 Hessen, dessen VGH aus Gründen der „gemeinfreundlichen Verhaltens und der Verhältnismäßigkeit“ einen maximalen Umlagesatz von 58 Prozent als Summe aus Kreis- und Schulumlage vorsah. Vgl. Urteil Az. 8 A 816/12 Hessischer VGH vom 14.02.2013.

kreisangehörigen Gemeinden zur Umlagezahlung verpflichtet.<sup>32</sup> In der Regel gilt in den meisten Ländern für alle Gemeinden im Landkreis der gleiche Umlagesatz, wobei zwischen den Landkreisen eines Landes zum Teil starke Abweichungen auftreten.

Wie Tabelle 6.4 zeigt, hat der Großteil der Länder in seinen Finanzverfassungen einen einheitlichen Umlagesatz je Landkreis festgelegt.

Tabelle 6.4.: Systematisierung der Kreisumlagesätze in den Ländern, Stand 2018

	BB	BW	BY	HE	MV	NI	NW	RP	SH	SL	SN	ST	TH
-einheitlich	x	x		x	x		x		x	x	x		x
-Splitting			x			x		x				x	
-Progressiv								x					

Quelle: Eigene Darstellung, Finanzausgleichsgesetze der Länder.

Ein proportionaler Umlagesatz, der einheitlich auf die Umlagegrundlagen angewendet wird, wirkt neutral und kann keine distributiven Wirkungen entfalten oder die Finanzkraftreihenfolge der Gemeinden verändern.<sup>33</sup> Vier Länder haben sich für differenzierte Umlagesätze entschieden, um damit „zu einem ausgeglicheneren Finanzgefüge innerhalb des Kreises beizutragen“.<sup>34</sup>

### Splitting des Umlagesatzes

Im Jahr 2019 ist in Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt eine Differenzierung der Umlagesätze nach Umlagegrundlagen möglich. Die Landkreise haben damit das Recht, auf die unterschiedlichen Komponenten der Steuerkraftmesszahlen oder auf die Schlüsselzuweisungen unterschiedliche Umlagesätze anzuwenden, wobei auch hier in den Finanzausgleichsgesetzen Regeln für das sogenannte „Splitting“ vorgesehen sind. In Bayern muss der Umlagesatz für die Zuweisungen grundsätzlich unter dem für die Steuerkraft liegen. Dagegen begrenzt

<sup>32</sup> In Niedersachsen zählen dazu darüber auch Samtgemeinden und gemeindefreie Gebiete, in Rheinland-Pfalz die Verbandsgemeinden und in Schleswig-Holstein die gemeindefreien Gutsbezirke. § 15 Abs. 1 NFAG, § 25 Abs. 1, § 19 Abs. 1.

<sup>33</sup> Vgl. Scherf (1998), S. 65 [148].

<sup>34</sup> Wohltmann (2015), S. 480 [232].

Niedersachsen die maximale Differenz der Umlagesätze auf 50 Prozent, während dieser Unterschied in Rheinland-Pfalz und in Sachsen-Anhalt höchstens ein Drittel betragen darf.<sup>35</sup>

Gleichzeitig wird das Splitting der Umlagesätze lediglich in drei der vier Länder angewendet. In Niedersachsen orientiert sich die Differenzierung der Umlagesätze an der Teilanrechnung der Umlagegrundlagen. So gelten in sieben Landkreisen höhere Umlagesätze für die Steuerkraft, während in einem Landkreis die Schlüsselzuweisungen stärker belastet werden.<sup>36</sup> In den anderen beiden Ländern differenzieren die Umlagesätze nach den einzelnen Steuerkraftzahlen. In Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz wird in jeweils einem Landkreis ein höherer Umlagesatz auf die Steuerkraft aus der Gewbesteuer angewendet. Darüber hinaus haben sich drei rheinland-pfälzische Landkreise für einen erhöhten Umlagesatz auf die Steuerkraft der Umsatzsteuer entschieden.<sup>37</sup>

Aus Sicht der Landkreise mag es sinnvoll erscheinen, die Gewbesteuer stärker zu belasten, wenn im kreisangehörigen Raum Unternehmen angesiedelt sind, die ein hohes Steueraufkommen generieren. Dass die drei rheinland-pfälzischen Landkreise allerdings einen erhöhten Umlagesatz auf die Steuerkraft aus der Umsatzsteuer ansetzen, lässt sich zunächst nicht nachvollziehen. Der Anteil der Umsatzsteuer an der gesamten Steuerkraft entspricht in den Landkreisen etwa dem Landesdurchschnitt von 2,1 Prozent. Aufgrund des komplizierten Aufteilungsschlüssels auf die Gemeinden, ist es darüber hinaus nur begrenzt möglich, diesen Anteil zu beeinflussen.<sup>38</sup>

Hinter der relativ starken Abschöpfung der Steuerkraft aus der Umsatzsteuer steckt jedoch ein anderer Grund. Von 2015 bis 2017 stellte der Bund den Kommu-

<sup>35</sup> Art. 18 Abs. 3 Satz 3 BayFAG, § 15 Abs. 3 Satz 2 NFAG, § 25 Abs. 2 FAG-RP, § 19 Abs. 1 FAG-ST.

<sup>36</sup> §§ 5 HH-Satzung Goslar, HH-Satzung Hannover, HH-Satzung Holzminde, HH-Satzung Lüchow-Dannewerke, HH-Satzung Nienburg (Weser), HH-Satzung Osterode am Harz, HH-Satzung Wesermarsch, HH-Satzung Wolfenbüttel.

<sup>37</sup> § 5 HH-Satzung Saalekreis, §§ 6 HH-Satzung Donnersbergkreis, HH-Satzung Landkreis Altkirchen, HH-Satzung Landkreis Cochem-Zell, HH-Satzung Mayen-Koblenz.

<sup>38</sup> Der Verteilungsschlüssel setzt sich ab 2018 zu 25 Prozent aus der Summe des Gewerbesteueraufkommens der letzten sechs Jahre, zu 50 Prozent aus der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der und zu 25 Prozent aus der Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte der letzten drei Jahre zusammen. Bis dahin gilt ein Schlüssel der Umsatzsteueraufkommen zunächst auf die alten und neuen Länder aufteilt und in einem zweiten Schritt das Aufkommen nach ähnlichen Kriterien auf die Gemeinden verteilt. Vgl. BMF (2019), S. 1 f.[21].

nen zusätzlich eine Mrd. Euro für Eingliederungshilfen zur Verfügung. Ausgezahlt wurde diese zur Hälfte über eine Erhöhung an der Beteiligung für die Kosten der Unterkunft und Heizung und zur anderen Hälfte über einen erhöhten Umsatzsteueranteil für die Gemeinden.<sup>39</sup> Da die Aufwendungen für diese Leistungen jedoch bei den Landkreisen angesiedelt sind, versuchen diese über die Kreisumlage auf die höheren Einnahmen der Gemeinden zuzugreifen.<sup>40</sup>

Dieses Vorgehen erscheint aus Sicht der Landkreise durchaus sinnvoll. Die zugrunde liegende Entscheidung, die Entlastung der Gemeinden über einen Erhöhung des Umsatzsteueranteils zu regeln, ist allerdings nicht nachvollziehbar. Denn die Verteilung der Umsatzsteuer auf die Gemeinden richtet sich nach den Kriterien Gewerbesteueraufkommen, Anzahl der Beschäftigten und Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte.<sup>41</sup> Eine Kausalität zu den Ausgaben der Gemeinden für Eingliederungshilfen ist damit nicht erkennbar und die Zielgenauigkeit der Maßnahme an sich insgesamt anzuzweifeln.

Befürworter dieses Verfahrens sehen in den differenzierten Umlagesätzen vor allem eine Möglichkeit, die Angleichung von Finanzkraftunterschieden auf Gemeindeebene weiter voranzutreiben. Angeblich profitieren von einer gezielten Erhöhung des Umlagesatzes für eine ausgewählte Umlagegrundlage vor allem finanzschwache Gemeinden. Deren Belastung würde durch einen einheitlichen Umlagesatz relativ höher ausfallen, wenn der Landkreis das gleiche Umlageaufkommen erzielen möchte, wie mit Hilfe gesplitteter Umlagesätze.<sup>42</sup>

Grundlage dieses Arguments ist eine Fehlinterpretation der Ausgleichsfunktion der Kreisumlage. Während die Kreisumlage im kreisangehörigen Raum die Finanzkraftrelationen an die Aufgabenverteilung angleichen soll, ist es eine grundlegende Funktion des Schlüsselzuweisungssystems, über horizontale Ausgleichseffekte zur Verringerung von solchen Finanzkraftdisparitäten beizutragen. Zudem gibt es andere Instrumente wie die Abundanzumlage, deren Konstruktion explizit auf eine distributive Zielfunktion ausgerichtet ist. Hinzu kommt, dass die gewünschten Ausgleichseffekte auch sehr gering ausfallen, wenn die Finanzkraftunterschiede nicht

<sup>39</sup> Vgl. Bundestag Drucksache 18/2586 vom 22.09.2014, S. 1, Bundesrat Drucksache 393/14 vom 29.08.2014, S. 2.

<sup>40</sup> Örtliche Träger der Sozialhilfe sind gemäß § 3 SGB XII die Landkreise und kreisfreien Städte.

<sup>41</sup> Vgl. BMF (2019), S. 1 [21].

<sup>42</sup> Vgl. Landkreistag RP (2014), S. 6 ff.[94].

innerhalb des Landkreises, sondern zwischen den Landkreisen bestehen.<sup>43</sup>

Der Gedanke, finanzstarke Gemeinden stärker belasten zu wollen, berücksichtigt ebenfalls nicht, dass über das Splitting der Umlagesätze genau der gegenteilige Effekt auftreten kann. Wird zum Beispiel der höchste Umlagesatz auf die Steuerkraftmesszahl der Gewerbesteuer angewendet, werden alle Gemeinden, deren Anteil der Gewerbesteuer an den gesamten Steuereinnahmen überproportional hoch ist, auch stärker belastet. Es ist jedoch durchaus möglich, dass damit eine Gemeinde mit insgesamt niedriger Steuerkraft, aber relativ hohen Gewerbesteuererinnahmen relativ stärker abgeschöpft wird, als eine Gemeinde, die zwar relativ steuerstark ist, deren Einnahmen jedoch nicht auf einem hohen Gewerbesteueranteil beruhen. Dieses Argument relativiert auch die zuvor dargelegte These, gerade finanzschwache Gemeinden würden von differenzierten Umlagesätzen profitieren.

So verhält es sich zum Beispiel im Donnersbergkreis in Rheinland-Pfalz, der als Kreisumlagesatz für das Aufkommen aus der Gewerbesteuer 45,5 Prozent ansetzt, während die restlichen Steuerkraftzahlen und die Schlüsselzuweisungen mit 41,5 Prozent belastet werden. Mit Kirchheimbolanden gehört eine der steuerstärksten Gemeinden des Landes zum Kreisgebiet; ihr Gewerbesteueranteil liegt bei 75,8 Prozent. Die erhöhte Gewerbesteuerabschöpfung gilt jedoch auch für die Gemeinde Waldgrehweiler, die zwar mit 40 Prozent einen im Kreisvergleich relativ hohen Anteil an Gewerbesteuer aufweisen kann, gleichzeitig aber über eine Steuerkraft verfügt die nur rund 73 Prozent des Landesdurchschnitts entspricht.<sup>44</sup> Somit resultiert das bei den relativ finanzschwachen Gemeinden abgeschöpfte höhere Umlageaufkommen nicht auf einer höheren Finanzkraft der Gemeinden und belastet diese gleichzeitig umso mehr.<sup>45</sup>

Darüber hinaus kann das Splitting die Nivellierungseffekte des Schlüsselzuweisungssystems verstärken, wenn, wie in Niedersachsen, der Umlagesatz auf die Steuerkraft höher liegt, als der Umlagesatz auf die Zuweisungen. Eine Gemeinde, die aufgrund einer relativen Steuerstärke schon weniger Zuweisungen erhält, wird zusätzlich stärker über die Kreisumlage abgeschöpft. Theoretisch können im umge-

---

<sup>43</sup> Vgl. Winkel (2014), S. 3 [227].

<sup>44</sup> Die Pro-Kopf-Steuerkraft von 296 Euro entspricht nicht einmal der Hälfte des Landesdurchschnitts von 641 Euro. Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2015) [197].

<sup>45</sup> Vgl. Littmann (1997), S. 372 f.[106].

kehrten Fall allerdings auch Nivellierungseffekte reduziert werden.<sup>46</sup> Während die bayerische Finanzverfassung diese Splitting-Variante ausschließt, ist in den anderen drei Ländern keine Reihenfolge der Umlagesätze vorgesehen.

### Progressive Umlagesätze

Ähnlich verhält es sich mit progressiven Umlagesätzen, die zurzeit nur in Rheinland-Pfalz Anwendung finden.<sup>47</sup> Gemäß § 25 Abs. 2 S. 2 FAG-RP kann der Eingangsumlagesatz  $x$  in 10 Prozent-Stufen mit der über dem Landesdurchschnitt liegenden Steuerkraft ( $SMZ_\emptyset$ ) auf maximal 150 Prozent erhöht werden.

$$u^K = \begin{cases} x & \text{für } SMZ_i \leq SMZ_\emptyset \\ x + 0,1 \cdot x & \text{für } SMZ_\emptyset < SMZ_i < 1,5 SMZ_\emptyset \\ 1,5 \cdot x & SMZ_i > 1,5 SMZ_\emptyset \end{cases} \quad (6.6)$$

Auch hier argumentieren die Landkreise mit einer möglichen Anpassung der Finanzkraftunterschiede bei den kreisangehörigen Gemeinden. Zusätzlich sollen die steigenden Umlagesätze jedoch auch als Kompensation für geringere Schlüsselzuweisungen an die Landkreise dienen. Denn je höher die Steuerkraft der Gemeinden ausfällt, desto höher sind auch die Umlagegrundlagen für die Schlüsselzuweisungen der Landkreise, die dann entsprechend weniger Zuweisungen von Landesseite erhalten.<sup>48</sup>

Die Nivellierungseffekte des Zuweisungssystems werden durch die progressiven Umlagesätzen zusätzlich verstärkt. Die Gefahr einer möglichen Übernivellierung bei einer Kumulation mit den anderen Umlagen nimmt zu und kann allokativen Anreize für die Gemeinden reduzieren.<sup>49</sup> Allerdings ist auch in diesem Fall eine allgemeine Aussage über Wirkungen auf die Gemeinden nicht möglich, da die Ausgleichseffekte des Zuweisungssystems von mehreren Faktoren beeinflusst werden.

<sup>46</sup> Vgl. Hesse (2013), S. 2 f.[62].

<sup>47</sup> 2016 verwenden die Landkreise Bad Dürkheim (§ 6 I HH-Satzung), Germersheim (§ 7 Abs. 1 HH-Satzung), Bitburg-Prüm (§ 6 HH-Satzung) Mainz-Bingen (§ 6 Abs. 1 HH-Satzung), Neuwied (§ 6 HH-Satzung) und der Rhein-Pfalz-Kreis (§ 5 HH-Satzung) progressive Umlagesätze bei der Kreisumlage.

<sup>48</sup> Vgl. Landkreistag RP (2013), S. 6 [94].

<sup>49</sup> Zur Kumulation von Umlagen siehe Abschnitt 6.4 und in Kapitel 8.

Nicht nur Finanzbedarf und Finanzkraft, sondern auch die Höhe der Schlüsselmasse und der Ausgleichsgrad sind ausschlaggebend.<sup>50</sup>

Darüber hinaus scheint eine progressive Ausgestaltung der Umlagesätze, die sich an der steuerlichen Leistungsfähigkeit einer Gemeinde orientiert, nicht mit den grundlegenden Zielen der Kreisumlage vereinbar. Die Erhebung der Umlage folgt dem Äquivalenzprinzip, indem sie kreisangehörigen Gemeinden an der Finanzierung der für sie vom Kreis übernommenen Aufgaben beteiligt. Die den Landesdurchschnitt übersteigende Steuerkraft ist dagegen kein aussagekräftiger Indikator für die Inanspruchnahme von Leistungen.

### **Einheitliche Umlage je Einwohner**

Auch aus polit-ökonomischer Perspektive finden sich Argumente für differenzierte Umlagesätze, wenn auch in genau entgegengesetzter Richtung. Betrachtet man die Kreisumlage als Ergebnis der Verhandlungen zwischen den Gemeinden im Kreistag, lässt sich ebenfalls ein Argument für gesplittete Umlagesätze finden. Diese knüpfen an der Umlage als Entgelt für eine empfangene Leistung bei hohen Steuerkraftdisparitäten im kreisangehörigen Raum an. Denn bei gleicher Inanspruchnahme von Kreisleistungen müssen Gemeinden mit hoher Umlagekraft pro Einwohner einen stärkeren Beitrag leisten als Gemeinden mit geringer Umlagekraft pro Einwohner. Daher werden sich die umlagestarken Gemeinden tendenziell gegen die Verlagerung von Aufgaben auf die Kreisebene und gegen eine Ausweitung von Kreisleistungen aussprechen sowie versuchen, einen höheren Nutzen aus dem Angebot zu ziehen. Insgesamt leiden vor allem die umlagekraftschwachen Gemeinden unter einer solchen Situation. Die Folge ist eine u.U. ineffiziente Bereitstellung öffentlicher Güter, die in eine lokale Unterversorgung münden kann.

Eine einheitliche Kreisumlage pro Einwohner kann dieses Anreizproblem lösen, indem Gemeinden mit hoher Umlagekraft über einen relativ geringeren Umlagesatz abgeschöpft werden, während umlageschwache Gemeinden einen höheren Beitrag leisten müssen.<sup>51</sup> Dagegen sprechen auch in diesem Fall die oben genannten Argumente zur Aufgabe von Kreisumlage und Zuweisungssystem. Allerdings ist die

---

<sup>50</sup> Hesse (2014), S. 2 f.[62].

<sup>51</sup> Vgl. Büttner, et al. (2011), S. 114 ff.[26].

unterschiedliche Nutzung von Kreisleistungen ein Aspekt, der einer gesonderten Betrachtung bedarf und daher nachfolgend in Abschnitt 6.7 diskutiert wird.

## 6.3. Der kreisinterne Finanzausgleich

Der kreisinterne Finanzausgleich beschreibt die fiskalische Beziehung zwischen Landkreis und den kreisangehörigen Gemeinden und sollte derart ausgestaltet sein, dass die Finanzausstattung von Landkreis und Gemeinden ihrer Aufgabenteilung anpasst ist. Die Kreisumlage stellt dabei für die Landkreise das flexible Instrument zur Steuerung dar. Während der positive Zusammenhang von Kreisaufgaben und Kreisumlage recht intuitiv ist, erweist sich der kreisinterne Finanzausgleich als komplexes System und wird daher im Folgenden genauer erläutert.

### 6.3.1. Konzeption

Wie bereits erläutert, verfügen die Landkreise über keine eigenen Steuereinnahmen und sind zur Finanzierung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben auf Zuweisungen des Landes angewiesen. Um die Gemeinden an der Finanzierung der für sie übernommenen Aufgaben zu beteiligen, greifen die Kreise zusätzlich über die Kreisumlage auf die Finanzkraft der Gemeinden zurück.

Die Einnahmen eines Landkreises ( $E_i^K$ ) setzen sich aus seinem Anteil  $l = 1 - g$  an den Schlüsselzuweisungen ( $SZW$ ) und den Einnahmen aus der Kreisumlage ( $U_i^K$ ) zusammen, wobei  $g$  den Anteil der Gemeinden darstellt.

$$E_i^K = l SZW + U_i^K \quad (6.7)$$

Dabei gilt für die Umlage:

$$U_i^K = u^K(SMZ_i + gSZW) \quad (6.8)$$

Die Einnahmen der Kreisgemeinden ( $E_i^G$ ) entsprechen der Steuerkraft  $SMZ_i$  und dem ihnen zugewiesenen Anteil  $g$  an den Zuweisungen ( $SZW$ ) abzüglich der Kreisumlage:

$$E_i^G = g SZW + SMZ_i - U_i^K \quad (6.9)$$

Aus diesen Gleichungen ergibt sich für die Einnahmen der Kreise und der Gemeinden:<sup>52</sup>

$$\begin{aligned} E_i^K &= l SZW + u^K (SMZ_i + gSZW) \\ E_i^G &= (1 - u^K) (SMZ_i + g SZW) \end{aligned} \quad (6.10)$$

Unter Berücksichtigung der Funktion der Umlage als vertikales Verteilungsinstrument lässt sich ein Umlagesatz ableiten, der die Finanzverteilung im kreisangehörigen Raum optimal ausbalanciert.

Als Maßstab für eine angemessene Verteilung zwischen Einnahmen und Ausgaben im Kreisraum lässt sich das Konzept der Deckungsquoten heranziehen, das sich aus dem Grundsatz der Verteilungssymmetrie ableiten lässt.<sup>53</sup>

Dieser geht im Grunde auf die Urteile mehrerer Landesverfassungsgerichte zurück und bezieht sich auf die Frage, inwiefern in einem ersten Schritt die Verteilung der Einnahmen auf Land und Kommunen gleichmäßig erfolgen soll und wie dies in einem zweiten Schritt gemessen und überprüft werden kann.<sup>54</sup> Im Ergebnis werden die Aufgaben von Land und Kommunen als gleichwertig betrachtet, woraus die Forderung nach einer aufgabengerechten Verteilung der Finanzmittel auf die einzelnen Ebenen resultiert.<sup>55</sup> Das Konzept der Deckungsquoten stellt dazu die Einnahmen nach Finanzausgleich den Ausgaben gegenüber. Das Verhältnis gibt Aufschluss darüber, ob es den Kommunen gelingt, ihre Aufgaben durch die laufenden Einnahmen zu decken. Kommt ein Vergleich zu dem Ergebnis, dass die Deckungsquoten übereinstimmen, sind beide Ebenen relativ zu ihren Ausgaben gleich gut oder schlecht mit Finanzmitteln ausgestattet. Abweichungen dagegen können auf Unregelmäßigkeiten hinweisen.<sup>56</sup>

Dieses Konzept lässt sich auch auf die Kreisebene übertragen. Die Deckungsquoten von Kreisen ( $d_i^K$ ) und Gemeinden ( $d_i^G$ ) aus dem Verhältnis von Kreis- und Gemeindeeinnahmen ( $E_i^K$ ,  $E_i^G$ ) zu Kreis- und Gemeindeausgaben ( $A_i^K$ ,  $A_i^G$ ) sind

<sup>52</sup> Vgl. Scherf (2011), S. 33 [154].

<sup>53</sup> Böttcher, et al. (2015), S. 97 ff.[209]. Vgl. für eine abweichende Methode auch Junkernheinrich (2012), S. 34 ff.[74].

<sup>54</sup> BayVerfGH Urteil vom 27.02.1997, Vf. 17-VII-94; (BayVBl. 1997, 303 (304 f.)); NdStGH Urteil vom 25.11.1997, Az: StGH ND 14/95; VerfGH RP Urteil vom 14.2.2012, VGH N 3/11. Vgl. Lamouroux, Thöne (2016), S. 12 f.[90].

<sup>55</sup> Vgl. Junkernheinrich, et al. (2012), S. 39 [74].

<sup>56</sup> In Anlehnung an Schiller (2015), S. 7 [163], Scherf (2011), S. 12 ff.[154].

in Gleichung 6.11 abgebildet.

$$\begin{aligned} d_i^K &= \frac{E_i^K}{A_i^K} = \frac{l SZW + u (SMZ_i + g SZW)}{A_i^K} \\ d_i^G &= \frac{E_i^G}{A_i^G} = \frac{(1-u)(SMZ_i + g SZW)}{A_i^G} \end{aligned} \quad (6.11)$$

Spricht man Landkreisen und ihren Gemeinden gemäß dem Grundsatz der Verteilungssymmetrie ebenfalls gleiche Deckungsquoten zu, ergibt sich folgender Zusammenhang:

$$\frac{A_i^K}{A_i^G} = \frac{l SZW + u (SMZ_i + g SZW)}{(1-u)(SMZ_i + g SZW)} = \frac{E_i^K}{E_i^G} \quad (6.12)$$

$$u^{K*} = \frac{1}{1 + A_i^K/A_i^G} \left[ \frac{A_i^K}{A_i^G} - \frac{l}{g + SMZ_i/SZW} \right] \quad (6.13)$$

Gleichung 6.13 zeigt den Umlagesatz an, bei dem die beiden Deckungsquoten übereinstimmen und die Kreisumlage ihre zentrale Aufgabe als Instrument des vertikalen Finanzausgleichs erfüllt.<sup>57</sup>

Der Umlagesatz wird zunächst von der Aufgabenteilung innerhalb eines Landkreises beeinflusst. Steigen die Aufgaben der Landkreise relativ zu denen der kreisangehörigen Gemeinden, dürfen die Landkreise ihren gestiegenen Ausgabenbedarf über eine Erhöhung des Umlagesatzes kompensieren. Während dieser positive Zusammenhang recht intuitiv erscheint, erfordert die Analyse der Wirkungsrichtung der anderen Faktoren eine tiefere Betrachtung. Daher wird im Folgenden detailliert aufgezeigt, wie die Aufteilung der Schlüsselmasse ( $l, g$ ) und die Steuerkraft der Gemeinden ( $SMZ_i$ ) den kreisinternen Finanzausgleich beeinflussen.

### 6.3.2. Kreisumlage und Schlüsselzuweisungen

Die Einnahmen der Kreise werden, wie Gleichung 6.13 darstellt, zunächst von den Schlüsselzuweisungen beeinflusst. Zum einen erfolgt dies direkt über den Anteil an Schlüsselmasse, der den Kreisen im vertikalen Finanzausgleich zugeteilt wird, zum

<sup>57</sup> Vgl. Scherf (2011), S. 27 [154].

anderen indirekt über die Umlagegrundlage der Kreisumlage, in die die Zuweisungen an die Gemeinden eingehen.

Für die Einnahmeverteilung ist, wie Gleichung 6.13 aufzeigt, die Relation zwischen den Schlüsselzuweisungen der Landkreise und der Gemeinden relevant. Diese Aufteilung gibt jedoch keinen Aufschluss über eine aufgabengerechte Finanzausstattung von Kreis und Gemeinden. Aufgrund von individuellen Beschlüssen von einzelnen Kreistagen und Gemeindeparlamenten lässt sich eine allgemeine Aufgabenverteilung auf diesem Weg nicht festlegen. Vielmehr ist es Aufgabe der Kreisumlage, die Einnahmen im kreisangehörigen Raum bedarfsgerecht zu verteilen.<sup>58</sup>

Die Höhe der jeweiligen Teilschlüsselmasse spiegelt dagegen die von der Landespolitik getroffene Entscheidung wider, auf welcher Ebenen verstärkt Finanzkraftunterschiede nivelliert werden sollen. Bei einem gegebenen Aufgabenvolumen legt aber der Anteil an Schlüsselzuweisungen für die Landkreise gleichzeitig die Höhe der Kreisumlage fest, die nötig ist, um die Ausgaben der Landkreise entsprechend dem Grundsatz der Verteilungssymmetrie zu decken. Wird den Gemeinden ein hoher Anteil an Zuweisungen zugesprochen, um die horizontalen Ausgleichseffekte zu intensivieren, geht damit ein erhöhter Einnahmebedarf der Kreise einher, den diese mit einer entsprechenden Erhöhung der Kreisumlagesätze kompensieren müssen.

Dementsprechend lässt sich aus Gleichung 6.13 folgender Zusammenhang ableiten:

$$\frac{\delta u^K}{\delta l} = -\frac{\delta u^K}{\delta g} < 0 \quad (6.14)$$

Die finanzschwachen Gemeinden profitieren, wie Gleichung 6.14 zeigt, von diesem Mechanismus.<sup>59</sup> Denn der erhöhte Anteil an den Zuweisungen kommt besonders den „ärmeren“ Gemeinden zugute, während die steigenden Umlagesätze alle Gemeinden proportional belasten. Umgekehrt senkt ein hoher Zuweisungsanteil für die Kreise den Bedarf an Einnahmen aus der Kreisumlage und damit die Umlagesätze.

Insgesamt ergibt sich im Finanzausgleich ein Zielkonflikt zwischen dem Abbau von Finanzkraftdisparitäten auf Gemeindeebene über einen höheren Anteil der Gemeinden an den Schlüsselzuweisungen und der daraus induzierten Belastung über

<sup>58</sup> Vgl. Scherf (1998), S. 33 ff.[148].

<sup>59</sup> Vgl. Scherf (1998), S. 36 f.[148].

eine höhere Kreisumlage.<sup>60</sup> .

Gleichung 6.13 macht allerdings auch den negativen Einfluss der Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden auf die Einnahmen eines Kreises über die horizontale Verteilung der Schlüsselzuweisungen und damit auf den Umlagesatz deutlich. Zum einen steigen mit zunehmender Steuerkraft seiner Gemeinden die Umlagegrundlagen für die Kreisumlage, was den Druck auf den Umlagesatz verringert:

$$\frac{\delta u^K}{\delta SMZ_i} > 0 \quad (6.15)$$

Gleichzeitig wirken sich höhere Steuereinnahmen auch auf die Umlagekraftmesszahl, was, wie Gleichung 6.16 zeigt, die Höhe der Schlüsselzuweisungen für die Kreise negativ beeinflusst:

$$\frac{\delta u^K}{\delta SZW} < 0 \quad (6.16)$$

Ein Landkreis mit relativ steuerstarken Gemeinden erhält damit weniger Zuweisungen als ein Landkreis, dessen kreisangehörige Gemeinden relativ arm sind. Bei einer vergleichbaren Aufgabenaufteilung wird der Landkreis auch in diesem Fall mit erhöhten Umlagesätzen reagieren.

Steigen allerdings die Steuereinnahmen der Gemeinden in allen Landkreisen, ergeben sich keine Rückwirkungen auf die Schlüsselzuweisungen. Um die Kreise an der erhöhten Steuerkraft der Gemeinden zu beteiligen, muss allerdings auch in diesem Fall eine Umlageerhöhung stattfinden. Dennoch ist ein Landkreis mit steuerstarken Gemeinden insgesamt weiterhin finanziell besser aufgestellt, als ein Landkreis mit steuerschwachen Gemeinden.<sup>61</sup>

Vor diesem Hintergrund ist die Rolle der Nivellierungssätze im kommunalen Finanzausgleich zu berücksichtigen. Diese werden bei der Ermittlung der Steuerkraft auf Grund- und Gewerbesteuer angewendet und sollen im Finanzausgleich Unabhängigkeit von der Hebesatzpolitik der Gemeinden garantieren. Ein Anstieg der Nivellierungssätze, sei es durch eine konkrete Gesetzesänderung oder eine automatische Anpassung aufgrund des Anstiegs der durchschnittlichen Hebesätze, erhöht die Umlagegrundlagen der Kreisumlage. Selbst bei konstantem Umlagesatz steigt damit die Belastung für die kreisangehörigen Gemeinden, da ihre

---

<sup>60</sup> Vgl. Scherf (2015), S. 47 [157].

<sup>61</sup> Vgl. Scherf (2011), S. 34 ff.[154].

Finanzkraft stärker gewichtet wird.<sup>62</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Höhe der Kreisumlagesätze nicht nur von den Umlagegrundlagen und damit von der Finanzsituation der kreisangehörigen Gemeinden, sondern auch von dem Anteil der den Landkreisen zugewiesenen Schlüsselzuweisungen abhängt.

### 6.3.3. Entwicklung der Kreisumlagesätze 2015-2018

Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Ausführungen lassen sich erste Rückschlüsse auf die Höhe und Entwicklung der Kreisumlagesätze in den Ländern ziehen. Da eine dezidierte Analyse der Aufgabenteilung zwischen Kreis und Gemeinde nicht ohne weiteres möglich ist, beschränken sich die Ausführungen im Folgenden auf den Einfluss der Faktoren Schlüsselzuweisungen und Umlagegrundlagen auf die Umlagesätze.

Abbildung 6.1 vergleicht die Kreisumlagesätze der Länder 2015, 2016, 2017 und 2018. Die Spannweite reicht 2018 von 31,1 Prozent in Baden-Württemberg bis 57,5 Prozent im Saarland. Der durchschnittliche Umlagesatz liegt bei 43,3 Prozent. Betrachtet werden im Folgenden die drei Länder mit den jeweils niedrigsten (Baden-Württemberg, Sachsen und Schleswig-Holstein) und höchsten Umlagesätzen (Niedersachsen, Hessen und Saarland).

Ein Blick in die in den Finanzausgleichsgesetzen festgelegten Umlagegrundlagen zeigt, dass die Anrechenbarkeit der Schlüsselzuweisungen auf die Umlagegrundlagen auch die Höhe der Umlagesätze beeinflusst. Denn in den Ländern, die auf eine vollständige Anrechnung der Umlagegrundlagen verzichten, gelten 2017 die höchsten Umlagesätze.

Mit einem Umlagesatz von 57,5 Prozent nimmt das Saarland die Spitzenposition unter den Ländern ein. Der hohe Umlagesatz geht zum einen auf die relativ niedrigen Umlagegrundlagen zurück. Dort gehen die Schlüsselzuweisungen mit 85 Prozent in die Kreisumlagegrundlage ein.<sup>63</sup> Eine Vollanrechnung der Schlüsselzu-

---

<sup>62</sup> Vgl. Scherf(2015), S. 21 [156].

Nähere Ausführungen zur Beziehung von Nivellierungssätzen und Kreisumlage siehe Abschnitt 7.2.3.

<sup>63</sup> Gem. § 18 Abs. 2 K FAG sind im Saarland die Schlüsselzuweisungen B und C Teil der Umlagegrundlage.

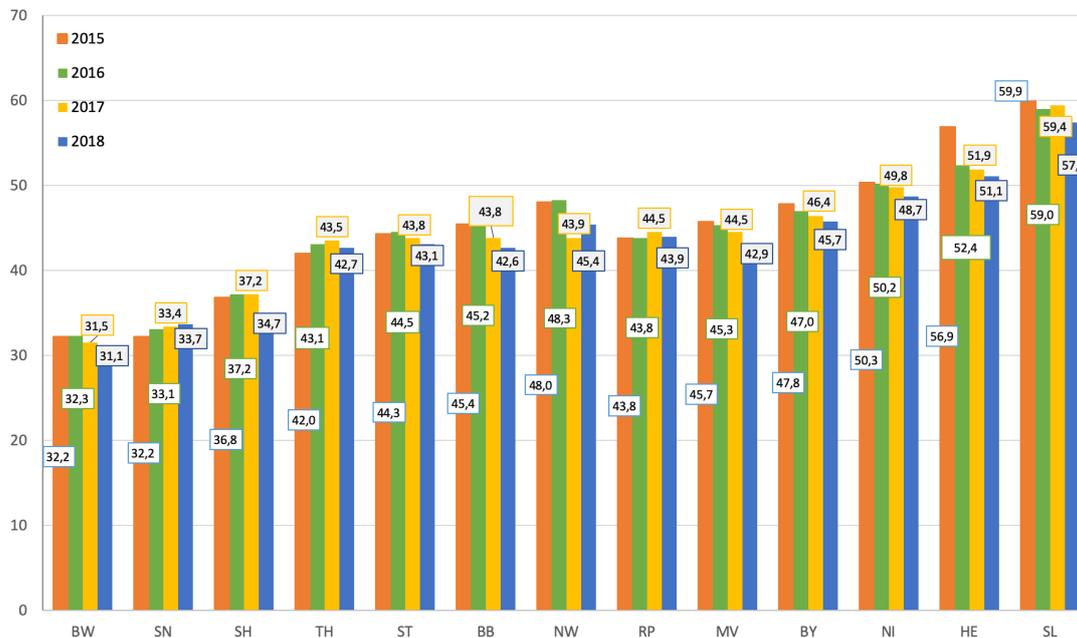


Abbildung 6.1.: Kreisumlagesätze 2015 - 2017 in v.H.

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Wohltmann (2018), S. 619 [232].

weisungen würde den durchschnittlichen Umlagesatz allerdings nur geringfügig auf 54,8 Prozent absenken.<sup>64</sup> Darüber hinaus wird den Landkreisen allerdings auch ein im Ländervergleich relativ geringer Anteil von 18,6 Prozent an der Gesamtschlüsselmasse zugesprochen.<sup>65</sup>

Die Höhe des durchschnittlichen Umlagesatzes in Hessen lässt sich dagegen nicht uneingeschränkt mit der Höhe der Umlagegrundlagen erklären. In lediglich sieben der 423 Kommunen, den sogenannten sieben Sonderstatusstädten werden Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen nicht vollumfänglich angerechnet. Allerdings ist die allgemeine Finanzsituation der Kreise als relativ kritisch einzustufen. Im Ländervergleich weisen die hessischen Landkreise 2017 nicht nur die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben auf, sie zählen mit einem Anteil von über 50 Prozent an den Kassenkre-

<sup>64</sup> Eigene Berechnungen nach Statistisches Landesamt SL (2018), S. 2 ff.[179]., Ministerium für Finanzen und Europa (2018), S. 11.[117].

<sup>65</sup> Für die Schlüsselzuweisungen B und C sind rund 78,5 Prozent der Schlüsselmasse vorgesehen. Vgl. §§ 7, 18 Abs. 2 K FAG.

diten auch zu den am höchsten verschuldeten Kreisen Deutschlands.<sup>66</sup> Dies scheint sich auch in den Kreisumlagesätzen niederzuschlagen, die zwar stetig zurückgehen, aber dennoch deutschlandweit an zweiter Stelle liegen.

In Niedersachsen gehen die Schlüsselzuweisungen mit einem Anteil von 90 Prozent zwar wie im Saarland nur eingeschränkt in die Umlagegrundlagen ein. Allerdings werden die Kreise 2017 mit 44,6 Prozent relativ umfangreich an den Schlüsselzuweisungen beteiligt. Der durchschnittliche Kreisumlagesatz ist mit 49,4 Prozent dennoch der bundesweit dritthöchste.<sup>67</sup>

Am unteren Ende der Skala liegen Sachsen Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein mit Umlagesätzen von 31,5 Prozent bis 35,3 Prozent. Anders als bei den Ländern mit den höchsten Umlagesätzen werden in allen drei Ländern bei den Umlagegrundlagen Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen der Gemeinden voll angerechnet. Hinzu kommt in Schleswig-Holstein eine relativ umfangreiche Beteiligung der Landkreise an der Gesamtschlüsselmasse und eine im Ländervergleich positive Finanzsituation.<sup>68</sup>

In Baden-Württemberg liegt der Landkreisanteil an den Zuweisungen mit rund 40 Prozent zwar noch unter dem Schnitt der westdeutschen Flächenländer, allerdings zählen die Gemeinden deutschlandweit zu den steuerstärksten.<sup>69</sup> Wie in Gleichung 6.10 dargestellt, wirkt sich die Steuerstärke der kreisangehörigen Gemeinden zweifach auf die Einnahmen eines Landkreises aus. Zum einen negativ auf die Schlüsselzuweisungen über eine erhöhte Umlagekraftmesszahl:

$$\frac{\delta SZW}{\delta SMZ_i} = -a(1 - ga) < 0 \quad (6.17)$$

und gleichzeitig positiv in Form eines Anstiegs der Kreisumlagegrundlagen.

<sup>66</sup> Eigene Berechnungen in Anlehnung an Destatis (2018) [188], Destatis (2018a) [185], Destatis (2018b), [183].

<sup>67</sup> Eigene Berechnung in Anlehnung an § 3 NFAG, Statistik NI (2018), S. 31 [91].

<sup>68</sup> §§ 35 FAG-BW, 26 SächsFAG, 4 FAG-SH, Statistik SH (2017), S. 5 [176], Destatis (2019) [188].

In Sachsen nehmen darüber hinaus wie in allen ostdeutschen Bundesländern, die Zuweisungen des Landes mit rund 60 Prozent einen relativ hohen Anteil an den Einnahmen der Kreise ein. Zum Vergleich, der Landesdurchschnitt der ostdeutschen Flächenländer liegt bei 58,6 Prozent. Statistik Sachsen (2018), S. 26 [198], DLT (2018), S. 528 [235].

<sup>69</sup> DLT (2018), S. 528 [235], Statistik BW (2018) [192].

$$\frac{\delta U G_i^K}{\delta S M Z_i} = (1 - ga) > 0 \quad (6.18)$$

Insgesamt lässt sich aus den Gleichungen 6.17 und 6.18 der Einfluss der  $SMZ_i$  auf die Landkreiseinnahmen wie folgt zusammenfassen:

$$\frac{\delta E_i^K}{\delta S M Z_i} = u^K - la > 0 \text{ für } 0 > a > l \quad (6.19)$$

Für realistische Werte von  $l$  und  $a$ , dem Ausgleichssatz im KFA muss der positive Effekt der gestiegenen Umlagegrundlagen überwiegen. So auch in Baden-Württemberg. Die baden-württembergischen Kreise können sich daher entsprechend niedrige Umlagesätze „leisten“. Insgesamt trägt die Kreisumlage mit rund 60 Prozent zu den Einnahmen bei und liegt damit deutlich über den Durchschnitt der westlichen Flächenländer von 39,5 Prozent.<sup>70</sup>

## 6.4. Kreisumlage und Abundanzumlage

Im Kapitel 5 wurde die Abundanzumlage als Instrument zur Anpassung von Finanzkraftunterschieden umfassend analysiert. Im Folgenden werden die Interdependenzen von Kreisumlage und Abundanzumlage gezeigt und anhand von Länderbeispielen illustriert.

### 6.4.1. Wechselwirkungen

Erhebt ein Land eine Umlage auf die überschüssige Finanzkraft der Gemeinden, kann dies auch die Finanzausstattung der Kreise beeinflussen. Um Verzerrungen im kreisinternen Finanzausgleich zu vermeiden, sollte die durch die Abundanzumlage  $U_i^{FA}$  verringerte Finanzkraft der abundanten Gemeinden bei den Umlagegrundlagen der Kreisumlage ebenfalls berücksichtigt werden:

$$U_i^K = u^K (SMZ_i - U_i^{FA}) \quad (6.20)$$

Für die Einnahmen der Gemeinden gilt dann:

$$E_i^G = (1 - u^K) (SMZ_i - U_i^{FA}) \quad (6.21)$$

<sup>70</sup> Vgl. Destatis (2018). §§ 3, 9 FAG-BW, Landkreistag BW (2018), S. 10 [93].

Ist die Abundanzumlage nicht abzugsfähig, beruht die Kreisumlageschuld der abundanten Gemeinden auf einer zum Teil abgeschöpften Finanzkraft. Die Einnahmen der Gemeinden betragen entsprechend

$$E_i^G = (1 - u^K) SMZ_i - U_i^{FA}. \quad (6.22)$$

Im Vergleich zur Situation mit abzugsfähiger Abundanzumlage sinken die Einnahmen um den Betrag  $u^K U_i^{FA}$ . Dieser ist der Teil der zu zahlenden Finanzausgleichsumlage  $U_i^{FA}$ , auf die der Kreisumlagesatz  $u^K$  angewendet wird.

Auf den ersten Blick steigt unabhängig von der Anrechenbarkeit der Abundanzumlage die Grenzbelastung der abundanten Gemeinden, da diese, anders als nicht abundante, durch zwei Umlagen abgeschöpft werden. Wie in den Gleichungen 6.21 und 6.22 erkennbar, verlieren Gemeinden, die die Abundanzumlage bei den Kreisumlagegrundlagen zum Abzug bringen, bei einem Zuwachs an Steuereinnahmen relativ weniger ( $u^K U_i^{FA}$ ) durch die beiden Umlagen.<sup>71</sup>

Allerdings wird die Grenzbelastung einer Gemeinde von mehreren Faktoren beeinflusst. Dazu zählt neben der reinen Abschöpfung durch Umlagen auch der Ausgleichsmechanismus des Zuweisungssystems. Ein pauschales Urteil über die Belastung einer Gemeinde allein aufgrund der Kumulation von Abundanz- und Kreisumlage ist daher nicht sachgerecht. Um diese Fragestellung angemessen zu erörtern, widmet sich Kapitel 8 der Frage der Anreizkompatibilität im Rahmen einer umfassenden Analyse.

Für die betroffenen Landkreise bedeutet eine abzugsfähige Umlage, wie in Gleichung 6.21 dargestellt, eine Reduzierung ihrer Umlagegrundlagen, die sie bei einem gegebenen Ausgabenvolumen häufig über eine Erhöhung der Kreisumlagesätze zu kompensieren versuchen.

$$E_i^K = l SZW + u^K (SMZ_i - U_i^{FA}) \quad (6.23)$$

Dies erscheint zunächst als legitime Maßnahme, widerspricht jedoch der eigentlichen Funktion der Kreisumlage. Ziel des kreisinternen Finanzausgleichs ist es, Verteilungssymmetrie zwischen dem Landkreis und seinen Gemeinden herzustellen. Dabei soll der Kreisumlagesatz die Einnahmen an die kreisinterne Aufgaben-

<sup>71</sup>Unter Berücksichtigung von  $U_i^{FA} = u^{FA} (SMZ_i - BMZ_i)$ .

verteilung anpassen.<sup>72</sup> Im vorliegenden Fall hat sich die Aufgabenrelation jedoch nicht verändert, sondern die Einnahmen der abundanten Gemeinde und damit die des Kreises sind gesunken. Indem der Kreis seinen eigenen Einnahmeverlust als prioritär ansieht, versucht er ihn auf die Gemeinden zu überwälzen. Eine Erhöhung des Kreisumlagesatzes ist vor diesem Hintergrund kritisch zu beurteilen.

Zudem gehen mit einem Anstieg der Kreisumlage kreisinterne Umverteilungen einher. Denn von einer Erhöhung der Kreisumlagesätze sind alle Gemeinden im kreisangehörigen Raum betroffen und damit auch die nicht-abundanten, die schließlich relativ stärker belastet werden.<sup>73</sup>

Um diese distributiven Effekte zu verhindern, bieten sich innerhalb des Finanzausgleichs zwei Optionen an. Zum einen können die betroffenen Landkreise verstärkt am Aufkommen der Abundanzumlage beteiligt werden. Zum anderen kann die Abundanzumlage als abzugsfähige Größe bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen für die Landkreise berücksichtigt werden.

Bei der ersten Variante fließt ein Teil der abgeschöpften Steuerkraft über eine gesonderte Beteiligung von Kreisen mit abundanten Gemeinden am Umlageaufkommen wieder an die Kreise zurück.

In der Regel werden die Kreise in Höhe des durchschnittlichen Kreisumlagesatzes  $u_{\emptyset}^K$  am Umlageaufkommen beteiligt. Die Ausgleichswirkung für die Landkreise ist jedoch von der Höhe des in ihrem Kreis geltenden individuellen Kreisumlagesatzes  $u^K$  abhängig. Nur wenn dieser dem Durchschnittsumlagesatz entspricht, lässt sich der Einnahmeausfall vollständig kompensieren. Gleichung 6.24 veranschaulicht die Ausgleichswirkungen, die bei einer Abweichung der Umlagesätze entstehen können:

$$E_i^K = l SZW + u^K SMZ_i + (u_{\emptyset}^K - u^K) U_i^{FA} \quad (6.24)$$

Liegt der tatsächliche Umlagesatz  $u^K$  dagegen niedriger, steigt das Landkreisbudget und der Landkreis profitiert. Umgekehrt verhält es sich bei einem höheren individuellen Kreisumlagesatz. Die Zuweisung über die Abundanzumlage kann dann den Einnahmeverlust aus der Kreisumlage nicht ausgleichen.

Allerdings werden bei dieser Variante die Nachbargemeinden der abundanten Gemeinde im Landkreis im Vergleich zu anderen finanzschwachen Gemeinden im

<sup>72</sup> Vgl. Scherf (2015), S. 21 f.[157].

<sup>73</sup> Vgl. Boettcher (2014), S. 52 [10].

Land bevorzugt. Denn die positiven distributiven Effekte der Umlage konzentrieren sich dann auf die Landkreise mit abundanten Gemeinden, so dass die horizontalen Ausgleichseffekte der Abundanzumlage nicht gleichmäßig wirken können.

Die zweite Möglichkeit, die reduzierten Umlagegrundlagen der Landkreise in den Finanzausgleich zu integrieren, ist eine Berücksichtigung bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen für die Kreise ( $l\ SZW$ ). Wie in Gleichung 6.25 dargestellt, verringert die Abundanzumlage die Umlagekraftmesszahl, die sich aus der Multiplikation der Umlagegrundlagen ( $SMZ_i - U_i^{FA}$ ) mit dem Umlagesatz  $b$  ergibt. Das Aufkommen aus der Abundanzumlage wird dann vollständig in die Finanzausgleichsmasse überführt.

$$l\ SZW = a [BMZ_i - b (SMZ_i - U_i^{FA})] \quad (6.25)$$

Ist die Abundanzumlage abzugsfähig, sinkt die Umlagekraft des Landkreises und damit steigt der Anspruch auf Schlüsselzuweisungen. Die Abundanzumlage wirkt wie ein Rückgang der Gemeindesteuerkraft. Je nach Ausgestaltung des Zuweisungssystems überwiegt entweder der negative Effekt der reduzierten Umlagegrundlage oder der positive in Form des induzierten Anstiegs der Schlüsselzuweisung. Es kann daher sein, dass ein Landkreis mit abundanten Gemeinden relativ höhere Zuweisungen als die anderen Kreise erhält.

Landkreise mit nicht-abundanten Gemeinden werden in diesem Fall nicht benachteiligt, da alle Kommunen im Rahmen ihres Anteils an den Schlüsselzuweisungen ebenfalls am Umlageaufkommen beteiligt sind.

Allerdings ist auch hier zu erwarten, dass die Kreise ihre Umlagesätze erhöhen werden, da die zusätzlichen Zuweisungen an Gemeinden und Landkreise den Einnahmenausfall durch die Abundanzumlage nicht vollständig kompensieren können. Diese Wirkung ist aus systematischer Sicht jedoch nicht zu beanstanden, da der Mittelabfluss aus der Abundanzumlage genauso behandelt wird, wie eine Verringerung der Steuerkraft.<sup>74</sup>

Es zeigt sich somit, dass der Versuch, die Kreise über eine direkte Beteiligung am Aufkommen der Abundanzumlage für die reduzierten Umlagegrundlagen zu kompensieren, asymmetrische Verteilungswirkungen erzeugen kann. Fließt stattdessen

---

<sup>74</sup> Vgl. Büttner (2012), S. 131 [25].

das Aufkommen der Finanzausgleichsumlage in vollem Umfang in die Schlüsselmasse während die Abundanzumlage bei der Umlagekraft der Kreise abgezogen wird, bezieht die Ausgleichswirkung der Umlage landesweit alle Kommunen mit ein.<sup>75</sup>

### 6.4.2. Länderanalyse

Nachdem die Wechselwirkungen zwischen Abundanzumlage und Kreisumlage im Finanzausgleichssystem erläutert wurden, steht im Folgenden die Umsetzung in den einzelnen Ländern im Fokus der kritischen Analyse.

Tabelle 6.5 gibt einen Überblick über die 2017 in den Ländern geltenden Regelungen zur Abzugsfähigkeit der Abundanzumlage: In über der Hälfte der Länder, die in ihrer Finanzverfassung eine Abundanzumlage vorsehen, wird diese bei der Berechnung der Kreisumlage von den Umlagegrundlagen abgezogen.<sup>76</sup> Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Sachsen und Thüringen sehen eine entsprechende Kompensation für den Abfluss an Finanzmitteln im Rahmen einer Beteiligung der Kreise am Umlageaufkommen vor, die mehr oder weniger symmetrische Ausgleichswirkungen erzeugt.

Tabelle 6.5.: Kreisumlage und Abundanzumlage in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder, 2018

	BB	BW	HE	MV	NI	NW	RP	SH	SN	ST	TH
<b>Abzug von UL-Grdl. Kompensation</b>	x		x	x				x	x		x
-Direkte Beteiligung	x			x				x	x		x
- Abzug von UMZ			x	x				x			

Quelle: Eigene Darstellung, Finanzausgleichsgesetze der Länder.

Vier der sechs Länder beteiligen ihre Landkreise in Höhe des durchschnittlichen Kreisumlagesatzes am Aufkommen der Abundanzumlage  $u_{\emptyset}^K U_i^{FA}$ . Wie bereits erläutert, wirken die nivellierenden Effekte der Umlage dadurch verstärkt für die

<sup>75</sup> Vgl. Büttner, et al. (2010), S. 14, 167 f.[26].

<sup>76</sup> BB (§ 18 Abs. 2), HE (§ 50 Abs. 2), MV (§ 23 Abs. S. 3 Nr. 3), SN (§26 Abs. S. 1 Nr. 3), SH (§ 9 Abs. 3 S. 2, § 19 Abs. 2 S. 2), TH (§ 13 Abs. 4 S. 3).

finanzschwachen Gemeinden der betroffenen Landkreise. Das Kreisbudget verändert sich je nach Höhe des individuellen Kreisumlagesatzes. In Brandenburg gab es 2017 acht Landkreise mit abundanten Gemeinden. Bei sechsen lag der Kreisumlagesatz über dem Landesdurchschnitt, so dass der Verlust an Kreisumlage geringer ist, als der Zuwachs aus der Beteiligung an der Abundanzumlage. Über den Anteil des Umlageaufkommens, der in die Finanzausgleichsmasse geleitet wird, profitieren anschließend alle Kommunen gemäß ihrem Anteil an den Zuweisungen.<sup>77</sup> Ähnlich verhält es sich in Thüringen, während in Sachsen alle Landkreise über abundante Gemeinden verfügen.<sup>78</sup>

Hessen hat sich als einziges Land gegen eine direkte Beteiligung der Kreise am Umlageaufkommen entschieden. Stattdessen erfolgt die Kompensation für die reduzierte Kreisumlagegrundlage indem die 2016 eingeführte Solidaritätsumlage bei der Berechnung der Kreisschlüsselzuweisungen von der Umlagekraftzahl abgezogen wird. Damit können die in den anderen Ländern beschriebenen Verzerrungen zugunsten der Nachbarkreisgemeinden vermieden werden. Das Aufkommen der Solidaritätsumlage fließt in die Teilschlüsselmasse, aus der die abundante Gebietskörperschaft stammt.<sup>79</sup> Zurzeit gibt es lediglich unter den kreisangehörigen Gemeinden abundante Kommunen, so dass auch nur diese Gruppe von einem Anstieg ihrer Schlüsselmasse und damit von relativ höheren Schlüsselzuweisungen profitieren kann. Die steigenden Zuweisungen wirken sich über eine Erhöhung der Kreisumlagegrundlagen wiederum positiv auf die Einnahmen der Landkreise aus, so dass sich im Durchschnitt keine Verzerrungen auf der Landkreisebene ergeben werden. 2017 setzt sich der Trend der sinkenden Kreisumlagesätze fort. Eine

---

<sup>77</sup> Eigene Berechnungen in Anlehnung an die Haushaltssatzungen der Landkreise. In Brandenburg werden die Landkreise gemäß § 17a Abs. 3 BbgFAG, in Höhe des durchschnittlichen Umlagesatzes des vorangegangenen Jahres am Umlageaufkommen beteiligt. Dieser liegt 2015 bei 44,7 Prozent.

<sup>78</sup> Thüringen und Sachsen verwenden dagegen den Durchschnittsumlagesatz des Fälligkeitsjahres, der 2017 bei 43,5 Prozent bzw. 33,4 Prozent liegt, §§ 29 Abs. 3 ThürFAG, 25 Abs. 2 SächsFAG. In Thüringen gibt es 15 Landkreise mit abundanten Gemeinden, wobei bei der Hälfte die Beteiligung am Umlageaufkommen den Kreisumlageverlust überwiegt. Vgl. Thüringer Landesamt für Statistik (2016) [213].

In Sachsen finden sich in allen zehn Landkreisen abundante Gemeinden und das Verhältnis von Landkreisen, deren Budget sich durch die Finanzumlage verbessert zu Kreisen, deren Budget sinkt, ist ausgewogen. Vgl. Sächsischer Landtag, Drucksache 6/3774 vom 27.01.2016, S. 2.

<sup>79</sup> §§ 22, 28, 34 HFAG.

Reaktion auf die Einführung der Solidaritätsumlage lässt sich daraus jedoch nicht ableiten. Vielmehr scheint die Entwicklung in Hessen dem bundesweiten Trend von sinkenden Umlagesätzen seit 2015 zu folgen. Ursächlich sind neben der positiven konjunkturellen Entwicklung auch der Rückgang der Ausgaben im Asylbereich.<sup>80</sup>

Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein kompensieren den Einnahmefall bei der Kreisumlage zweifach. Zum einen über die direkte Beteiligung der Landkreise am Umlageaufkommen, zum anderen mit dem Abzug der Umlageschuld bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen; ein Vorgehen, das aus systematischer Sicht nicht notwendig und damit nicht nachvollziehbar ist.<sup>81</sup>

In Schleswig-Holstein ist der Finanzausgleich besonders kreisfreundlich konzipiert. Denn während der Kreisumlagesatz, der auf die um die Finanzausgleichsumlage reduzierte Umlagegrundlage angewendet wird, durchschnittlich 37,2 Prozent beträgt, liegt der Anteil, mit dem die betroffenen Kreise am Umlageaufkommen beteiligt werden mit 50 Prozent deutlich höher. Laut § 21 Abs. 1 FAG-SH stehen ihnen 50 Prozent des Umlageaufkommens zu. Das Finanzausgleichsgesetz ist demnach derart ausgestaltet, dass der Nettoeffekt für die Landkreise per se positiv ausfällt.<sup>82</sup>

Die restlichen Länder sehen keine Abzugsfähigkeit bei der Kreisumlage vor, so dass abundante Gemeinden auch auf den über die Abundanzumlage abzuführenden Teil der Steuerkraft Kreisumlage zahlen müssen. Die Umlagegrundlage der Kreisumlage ist damit höher als die tatsächliche Finanzkraft, so dass für Finanzkraft und Einnahmen der Gemeinde gilt:

$$\begin{aligned} FK_i^G &< SMZ_i, \\ E_i^G &= (1 - u^K)SMZ_i - U_i^{FA} \end{aligned} \tag{6.26}$$

Während die Kreise folglich durch die Nicht-Anrechenbarkeit der Umlage we-

<sup>80</sup> 2017 konnten die Landkreise einen Finanzierungsüberschuss von 1,99 Mrd. Euro erzielen, der 2018 noch bei 1,3 Mrd. Euro liegt. Vgl. LKT (2018), S. 527 [235].

<sup>81</sup> §§ 8 Abs. 2, 13 Abs. 3, 23 Abs. 2 FAG M-V. Vgl. zu einer detaillierten Analyse der Finanzausgleichsumlage in Mecklenburg-Vorpommern Buettner, et al. (2010), S. 127 ff.[26].

<sup>82</sup> Es ist hier nur die Rede von den Ausgleichseffekten der Hälfte des Umlageaufkommens, das an die Landkreise fließt. Über die restlichen 50 Prozent sind alle Gemeinden des Landes an den positiven distributiven Effekten beteiligt. Ein symmetrischer Ausgleich ist nur möglich, wenn das Aufkommen vollständig in die Finanzausgleichsmasse fließt. Siehe dazu auch Kapitel 5.2.4.

der be- noch entlastet werden, steigt die Umlagenbelastung für die abundanten Gemeinden an und deren Einnahmesituation verschlechtert sich zunächst. Zur Kompensation der Gemeinden ist die Verwendung der Finanzausgleichsumlage in Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt daher gezielt auf diese Gemeinden ausgerichtet.

In Niedersachsen und Sachsen-Anhalt wird das Aufkommen der Abundanzumlage vollständig in die Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben bzw. in die für die kreisangehörigen Gemeinden überführt. Von einer solchen Aufstockung profitieren über einen steigenden Grundbetrag dann vor allem die finanzschwachen Gemeinden, die im Sinne der Umlage auch unterstützt werden sollen. Im Rahmen der induzierten horizontalen Umverteilungseffekte kann die Anzahl der abundanten Gemeinden sinken, so dass im Ergebnis eine zuvor abundante Gemeinde ihren Abundanzstatus verlieren kann und damit von der Umlagezahlung befreit wird. Die Finanzkraft einer Gemeinden steigt dann in Höhe der Schlüsselzuweisungen, während die Umlagegrundlagen  $UG_i^K$  der Kreisumlage im gleichen Schritt ansteigen:

$$\begin{aligned}\Delta FK_i^G &= \Delta g SZW - \Delta U_i^{FA} \\ \Delta UG_i^K &= \Delta g SZW\end{aligned}\tag{6.27}$$

Die Einnahmen einer Gemeinde  $E_i^G$  werden damit positiv vom Anstieg der Finanzkraft und negativ von der erhöhten Kreisumlageabschöpfung beeinflusst:

$$\Delta E_i^G = (1 - u^K)\Delta g SZW + \Delta U_i^{FA}\tag{6.28}$$

Ob der durch horizontale Umverteilungseffekte induzierte Übergang vom Umlageschuldner zum Zuweisungsempfänger eine Gemeinde dafür kompensieren kann, dass die Kreisumlagegrundlage auf einer zum Teil fiktiven Finanzkraft basiert, lässt sich wie folgt überprüfen. Gleichung 6.29 zeigt den Vergleich der Einnahmesituation eine Gemeinde mit abzugsfähiger Abundanzumlage 6.22 mit einer Gemeinde ohne Abzug bei vollständiger Überführung des Aufkommens in die jeweilige Teilschlüsselmasse aus Gleichung 6.28:

$$\begin{aligned}(1 - u^K)\Delta g SZW + \Delta U_i^{FA} &> u^K \Delta U_i^{FA} \\ \Delta g SZW &> \Delta U_i^{FA}\end{aligned}\tag{6.29}$$

Demnach ist allein die Höhe der erhaltenen Schlüsselzuweisung ausschlaggebend.

Übersteigt diese die zuvor gezahlte Finanzausgleichsumlage, werden die Gemeinden aufgrund der fehlenden Anrechnung nicht schlechter gestellt als in den Ländern, die eine Abzugsfähigkeit vorsehen.

Rheinland-Pfalz leitet das Umlageaufkommen ebenfalls umfassend an die Kommunen weiter. Auch in diesem Fall lässt sich der Nettoeffekt des Zusammenspiels von Kreisumlage und Abundanzumlage nicht ohne weiteres abschätzen und bedarf einer näheren Untersuchung. Zunächst gilt aufgrund der fehlenden Abzugsfähigkeit der Kreisumlage für die Einnahmen der Gemeinden ebenfalls der in Gleichung 6.28 dargestellte Zusammenhang:

$$\Delta E_i^G = (1 - u^K)(\Delta SMZ_i - \Delta U_i^{FA}) \quad (6.30)$$

Da in dem Land das Einwohner-gleich-Einwohner-Prinzip gilt und somit keine Teilschlüsselmassen gebildet werden, fließt das Aufkommen der Finanzausgleichsumlage vollständig in die Finanzausgleichsmasse. Von diesem Vorgehen profitieren dann alle Kommunen im Rahmen ihres Anteils an den Schlüsselzuweisungen und somit auch die Landkreise. Auch hier können bisher abundante Gemeinden aufgrund der horizontalen Umverteilungseffekte zu Zuweisungsempfängern werden. Das entscheidende Kriterium für die Umlagezahlung ist jedoch nicht der Abundanzstatus, sondern die den Landesdurchschnitt übersteigende Steuerkraft. Eine Gemeinde kann also relativ mehr Zuweisungen erhalten, doch solange ihre Steuerkraft konstant bleibt, ändert sich an der zu zahlenden Finanzausgleichsumlage nichts. Die Finanzkraft und Umlagegrundlagen erhöhen sich folglich um die nun erhaltenen Schlüsselzuweisungen:

$$\begin{aligned} \Delta FK_i^G &= \Delta g SZW \\ \Delta UG_i^K &= \Delta g SZW \end{aligned} \quad (6.31)$$

Die Einnahmen der Gemeinde hängen damit ebenfalls positiv von der gestiegenen Finanzkraft und negativ von den gestiegenen Umlagegrundlagen ab:

$$\Delta E_i^G = (1 - u^K)\Delta g SZW \quad (6.32)$$

Eine Gegenüberstellung der Einnahmesituationen kommt zu dem Ergebnis, dass das Zusammenspiel von Finanzausgleichsumlage und Kreisumlage dennoch nicht

unabhängig von der Finanzausgleichsumlage ist. Wie im vorherigen Fall wird die Einnahmesituation einer Gemeinde mit abzugsfähiger Finanzausgleichsumlage mit der einer Gemeinde ohne Abzug bei den Kreisumlagegrundlagen verglichen:

$$(1 - u^K)\Delta SMZ_i > u^K \Delta U_i^{FA} \quad (6.33)$$

Wie Gleichung 6.33 zeigt, wird eine Gemeinden nur dann nicht schlechter gestellt, wenn der Anteil der Schlüsselzuweisung  $(1 - u^K)\Delta SMZ_i$ , der ihr nach Abschöpfung durch die Kreisumlage verbleibt, größer ist als der Teil der Finanzausgleichsumlage  $u^K \Delta U_i^{FA}$ , der zuvor bei der Berechnung der Umlagegrundlage zum Abzug gebracht wurde.

Die finanzielle Situation der Landkreise verbessert sich dagegen per se. Zum einen wirkt die Aufstockung der Gemeinden wie in Gleichung 6.31 dargestellt, positiv auf die Umlagegrundlagen der Kreisumlage und zum anderen erhalten sie gemäß dem Einwohner-gleich-Einwohner-Prinzip auch selbst relativ mehr Schlüsselzuweisungen.

Die Finanzausgleichsumlage in Baden-Württemberg stellt sich, wie bereits in Kapitel 5.3.1 erläutert, ebenfalls als Sonderfall unter den Ländern dar. Dort sind alle Kommunen pauschal umlagepflichtig und finanzieren damit rund ein Drittel der Finanzausgleichsmasse selbst, die anschließend wieder an sie zurück verteilt wird. Die Umlage stockt die Finanzausgleichsmasse nicht zusätzlich auf, sondern stellt einen festen Bestandteil dar, der vom Land zuvor über eine Beteiligungsquote festgelegt wird. Die Kommunen profitieren daher nur vermeintlich. Für die Gemeinden, deren Kreisumlage auf einer zum Teil fiktiven Finanzkraft beruht, ist keine Entlastung vorgesehen. Hinzu kommt, dass, wie im Nachbarland Rheinland-Pfalz, die Erhebung der Finanzausgleichsumlage von der Systematik der Zuweisungen abweicht, da als Umlagegrundlage allein die Finanzkraft als Summe aus Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen fungiert. Bei einem Anstieg der Finanzausgleichsmasse und einer damit verbundenen Erhöhung der Schlüsselzuweisungen steigen somit nicht nur die Finanzkraft und die Umlagegrundlagen der Kreisumlage, sondern auch die der Finanzausgleichsumlage:

$$\begin{aligned}
\Delta FK_i^G &= \Delta g SZW \\
\Delta UG_i^{FA} &= \Delta g SZW \\
\Delta UG_i^K &= \Delta g SZW
\end{aligned}
\tag{6.34}$$

Im Vergleich zu den Einnahmen einer Gemeinde mit abzugsfähiger Finanzausgleichsumlage ergibt sich folgendes Bild:

$$(1 - u^{FA} - u^K) \Delta SMZ_i > u^K \Delta U_i^{FA} \tag{6.35}$$

Eine Gemeinde stellt sich gemäß Gleichung 6.35 nur dann nicht schlechter, wenn der Anteil der Schlüsselzuweisungen, der ihr nach Abschöpfung durch Kreis- und Finanzausgleichsumlage verbleibt, größer ist als der Betrag der Finanzausgleichsumlage, der bei den Kreisumlagegrundlagen zum Abzug gebracht wurde. Die zunehmende Grenzbelastung der Gemeinden in Form einer erhöhten Abschöpfung durch die Finanzausgleichs- und die Kreisumlage stellt einen weiteren Mangel im System dar und verstärkt den kritischen Eindruck aus Kapitel 5.3.1.

Auch die Regelung in Nordrhein-Westfalen konnte nicht überzeugen. Bis zum Wegfall der Solidaritätsumlage 2017 war in der Finanzverfassung ebenfalls keine Anrechnung der Abundanzumlage auf die Kreisumlagegrundlagen vorgesehen. Damit basierte die Umlagezahlung an die Kreise zum einen auf einer teilweise fiktiven Umlagegrundlage, da die angerechnete Steuerkraft den Gemeinden faktisch nicht vollständig zur Verfügung steht. Im Gegensatz zu den anderen Ländern wurde das Umlageaufkommen jedoch hier vollständig zur Finanzierung des Konsolidierungsprogramms „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ verwendet und nicht wenigstens teilweise zur Aufstockung der Schlüsselmasse genutzt. Die betroffenen Gemeinden erhielten somit keinerlei Ausgleich und Finanzkraft und Umlagegrundlagen blieben unverändert.

$$\begin{aligned}
\Delta FK_i^G &= 0 \\
\Delta UG_i^K &= 0
\end{aligned}
\tag{6.36}$$

Gleichung 6.37 zeigt die Einnahmesituation einer Gemeinde im Vergleich zu den Einnahmen einer Gemeinde mit abzugsfähiger Finanzausgleichsumlage:

$$0 \not> u^K \Delta U_i^{FA} \text{ für } |u^K, U^{FA}| > 0 \tag{6.37}$$

In Nordrhein-Westfalen hätte sich die Situation einer Gemeinde bei realistischen Werten von  $u^K$  und  $U_i^{FA}$  durch die fehlende Abzugsmöglichkeit der Abundanzumlage immer nur verschlechtert. Denn die positiven Rückwirkungen einer erhöhten Schlüsselmasse, von der alle Gemeinden profitiert hätten, blieben in diesem Fall aus.

Hinzu kam die steigende Grenzbelastung der abundanten Kommunen. Um dem entgegenzuwirken, hatte das Land in § 2 Abs. 7 StPaktG die maximale kumulierte Belastung von Kreis- und Solidaritätsumlage auf nahezu konfiskatorische 90 Prozent festgesetzt. Allerdings berücksichtigte dieser Grenzwert nicht einmal alle pflichtigen Umlagen.<sup>83</sup> Denn in Nordrhein-Westfalen erheben Kreise gemäß § 56 Abs. 5 KrO NRW von Gemeinden ohne eigenes Jugendamt eine Jugendamtsumlage.<sup>84</sup> 2016 lagen die Umlagesätze für die Jugendamtsumlage zwischen 15,9 Prozent im Kreis Olpe und 30,3 Prozent im Rhein-Sieg-Kreis. Zusammen mit der Kreisumlage und der Solidaritätsumlage ergab sich eine Umlagenbelastung zwischen 60,6 Prozent im Kreis Kleve und 80,9 Prozent im Kreis Düren.

Wäre der Umlagesatz für die Solidaritätsumlage auf den zulässigen Höchstsatz von 25 Prozent angestiegen, wären, basierend auf den Daten des GFG 2016 und den Umlagesätzen von 2016, für neun der zur Solidaritätsumlage verpflichteten Gemeinden die Umlagenbelastung auf über 90 Prozent angestiegen. Ein Anstieg auf 21 Prozent hätte bereits sechs Kommunen getroffen.<sup>85</sup> Obwohl diese These nicht nach der Art eines Steuerkraftanstiegs differenziert und die Zusammenhänge recht vereinfacht darstellt, wird deutlich, dass die zunehmende Umlagenbelastung negativ auf die Anreizkompatibilität des Finanzausgleichs wirkte. Für eine abundante Gemeinde, die zur Zahlung der Solidaritätsumlage verpflichtet war, war es zunehmend unattraktiver, sich um die Pflege der eigenen Steuerquellen zu bemühen.<sup>86</sup>

<sup>83</sup>Vgl. Koblenzer, Günther (2014), S. 58 ff.[86].

<sup>84</sup> Hinzu kommen in einigen Landkreisen noch anderen Umlagen, wie eine Schulumlage im Kreis Gütersloh, die ÖPNV-Umlage im Kreis Euskirchen, oder die Umlage für die Kreismusikschule in Kreis Heinsberg (§§ 6 HH-Satzungen der Kreise). Da die Umlagesätze meist bei ca. 1 Prozent liegen werden sie im Folgenden nicht berücksichtigt.

<sup>85</sup> Eigene Berechnung in Anlehnung an Deubel (2013), S. 9 [34], Landesjugendamt Westfalen (2016), S. 2, LFL (2016), S. 2 f.[107], LFL (2016), S. 2 f. LVR (2016), S. 2 [97], MIK-NRW (2016),[122] Haushaltssatzungen der Kreise.

<sup>86</sup> Vgl. Oster (2006), S. 18 [135].

## 6.5. Die Verbandsgemeindeumlage

In vielen Ländern haben sich im Rahmen von Verwaltungs- und Gebietsreformen mehrstufige Organisationseinheiten unterhalb der Kreisebene herausgebildet. Als Alternative zur Einheitsgemeinde finden sich in den jeweiligen Gemeindeordnungen Regelungen über den Zusammenschluss einzelner kreisangehöriger Gemeinden.

Neben Verbands- und Samtgemeinden in Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen zählen dazu die Ämter in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein sowie die Verwaltungsgemeinschaften in Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Der folgende Abschnitt konzentriert sich auf die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt sowie auf die Amtsumlage in Schleswig-Holstein, da für diese drei Organisationseinheiten in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder Umlagen zu deren Finanzierung vorgesehen sind.<sup>87</sup>

Einer Übersicht über die Konzeption der Verbandsgemeindeumlage folgt eine Untersuchung des Umlagesplittings in Rheinland-Pfalz und in Sachsen-Anhalt und der Wechselwirkungen im kommunalen Finanzausgleich. Der Abschnitt schließt nach der Analyse der Sonderumlagen in Rheinland-Pfalz mit einer Abhandlung über die Amtsumlage in Schleswig-Holstein, die ein ähnliches Konzept wie die Verbandsgemeindeumlage verfolgt

### 6.5.1. Kennzeichen, Ziele und Konzeption

Verbandsgemeinden sind Gebietskörperschaften.<sup>88</sup> Zu ihren Aufgaben gehört es zum einen, im Namen und im Auftrag ihrer Gemeinden deren Verwaltungsgeschäfte durchzuführen, zum anderen nehmen sie bestimmte, in den Gemeindeordnungen festgelegte Selbstverwaltungsaufgaben wahr. Dazu zählen neben der Trägerschaft der Schulen unter anderem auch der Brandschutz sowie der Bau und die Erhaltung von überörtlichen Sozialeinrichtungen.<sup>89</sup>

Als eigenständige Organisationseinheiten benötigen Verbandsgemeinden Einnahmen zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben. Sie verfügen allerdings

<sup>87</sup> Vgl. § 26 LFAG, § 23 FAG-ST, § 20 FAG-SH, § 22 AO-SH.

<sup>88</sup> § 64, GemO-RP, § 89 f. KVG LSA.

<sup>89</sup> Vgl. Bogner (2007), S. 254 ff.[11], §§ 67 f. GemO, §§ 90 f. LSAO.

nicht über eigene Steuereinnahmen, sondern finanzieren sich stattdessen über Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich und Entgelte für die von ihnen erbrachten Leistungen.<sup>90</sup>

Reichen diese eigenen Mittel nicht aus, können sie von ihren Mitgliedsgemeinden eine Umlage erheben.<sup>91</sup> Wie bei der Kreisumlage betonen die jeweiligen Verordnungen der Länder die Nachrangigkeit der Verbandsgemeindeumlage.<sup>92</sup> In Rheinland-Pfalz gilt es sogar als rechtswidrig, wenn eine Verbandsgemeinde ihre Ausgaben nicht vorrangig aus eigenen Mitteln bestreitet.<sup>93</sup> Damit ähnelt die Finanzbeziehung zwischen der Verbandsgemeinde und ihren Mitgliedsgemeinden stark der zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, so dass sich die Systematik der Kreisumlage zum Großteil auf die der Verbandsgemeindeumlage übertragen lässt.

Die Verbandsgemeindeumlage erfüllt als flexibles Einnahmeargument zunächst eine fiskalische Funktion. Gleichzeitig beeinflusst sie die vertikale Verteilung der Finanzmittel zwischen Verbandsgemeinde und verbandsangehörigen Gemeinden. Die Umlage dient dazu, die Gemeinden an den Kosten der Aufgaben zu beteiligen, die die Verbandsgemeinde für sie übernommen hat. Im Rahmen einer vertikal-distributiven Funktion ist es daher das Ziel der Umlage, die zur Verfügung stehenden Mittel aufgabengerecht zwischen Verbandsgemeinde und verbandsangehörigen Gemeinden zu verteilen.

Gemäß der Finanzausgleichsgesetze der Länder Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt richtet sich die Ermittlung des Umlageaufkommens nach der gleichen Systematik wie bei der Kreisumlage. Tatsächlich verweisen die einzelnen Paragraphen auch explizit auf den jeweiligen Abschnitt zur Kreisumlage.<sup>94</sup> Wie Gleichung 6.38 zeigt, werden zur Berechnung des Umlageaufkommens ( $U_i^{VB}$ ) die Umlagegrundlagen  $UG_i^{VB}$  mit dem Umlagesatz  $u^{VB}$  multipliziert :

$$U_i^{VB} = u^{VB} \cdot UG_i^{VB} \quad (6.38)$$

<sup>90</sup> In Rheinland-Pfalz steht den Verbandsgemeinden gemäß § 5 Abs. 4 KAG das Recht zu, eine Vergnügungssteuer zu erheben.

<sup>91</sup> Im Folgenden werden zur Vereinfachung die Mitgliedsgemeinden einer Verbandsgemeinde als „Gemeinden“ bezeichnet.

<sup>92</sup> Vgl. § 99 Abs. 3 KomVerfg-ST, § 72 GemO-ST.

<sup>93</sup> Meffert (2017), S. 217 [109].

<sup>94</sup> § 26 LFAG, § 23 FAG-ST.

Analog zur Kreisumlage setzen sich die Umlagegrundlagen aus der Summe der Steuerkraftmesszahl ( $SMZ_i$ ) und dem Anteil der kreisangehörigen Gemeinden an den Finanzaufweisungen ( $gSZW$ ) zusammen.

$$UG_i^{VB} = SMZ_i + g SZW \quad (6.39)$$

Der Umlagebedarf ergibt sich konkret aus den im Haushaltsplan der Verbandsgemeinden festgelegten Aufgaben und dem daraus resultierenden Zuschussbedarf durch die Umlage.<sup>95</sup>

Umlageschuldner sind jeweils die Mitglieder der Verbandsgemeinde. Unterschiede in den Ländern gehen allerdings auf die zugrundeliegenden Verwaltungsstrukturen zurück. In Rheinland-Pfalz haben sich rund 99 Prozent der 2.305 Gemeinden zu 143 Verbandsgemeinden zusammengeschlossen. Lediglich 30 Gemeinden sind verbandsfrei und verfügen über eine eigene Verwaltung und damit über einen hauptamtlichen Bürgermeister nach §§ 51, 64 Abs. 2 GemO-RP.<sup>96</sup> Dagegen sind in Sachsen-Anhalt nur rund die Hälfte der 218 Gemeinden in 18 Verbandsgemeinden gemäß §§ 89 ff. KVG LSA organisiert.<sup>97</sup>

Mit Hilfe des Umlagesatzes können die Verbandsgemeinden ihre Einnahmen eigenständig steuern und entsprechend dem Umlagebedarf anpassen. Er wird in der jeweiligen Haushaltssatzung der Verbandsgemeinde festgelegt und ist für alle umlagepflichtigen Gemeinden gleich hoch.<sup>98</sup> Abbildung 6.2 und Abbildung 6.3 geben eine Übersicht über die Höhe der Umlagesätze in Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz. 2018 liegen die Umlagesätze in Rheinland-Pfalz zwischen 21,4 Prozent in Linz am Rhein und 52 Prozent in Winnweiler. Im Durchschnitt beträgt der Verbandsgemeindeumlagesatz 37,3 Prozent. Die Umlagesätze in Sachsen-Anhalt bewegen sich zwischen 33,1 Prozent in der Verbandsgemeinde Elbe-Heide und 63,7 Prozent in Wethautal. Der Landesdurchschnitt liegt bei 50 Prozent.<sup>99</sup>

Ein Vergleich der Umlagesätze ist allerdings weder zwischen noch innerhalb der

<sup>95</sup> Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2017), Drucksache 17/4750 vom 06.12.2017, S. 191 [98].

<sup>96</sup> Vgl. Statistisches Landesamt RP (2017), S. 6 [194].

<sup>97</sup> Insgesamt haben sich 114 Gemeinden zu Verbandsgemeinden zusammengeschlossen. Dabei handelt es sich vor allem um bevölkerungsschwache Gemeinden. In den Verbandsgemeinden leben lediglich 9 Prozent der Bevölkerung von Sachsen-Anhalt. Vgl. Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2016), [199], ebenda (2018), S. 7, 31 ff. [200].

<sup>98</sup> Vgl. Meffert (2017), S. 217 [109].

<sup>99</sup> Vgl. Haushaltssatzungen der Verbandsgemeinden.

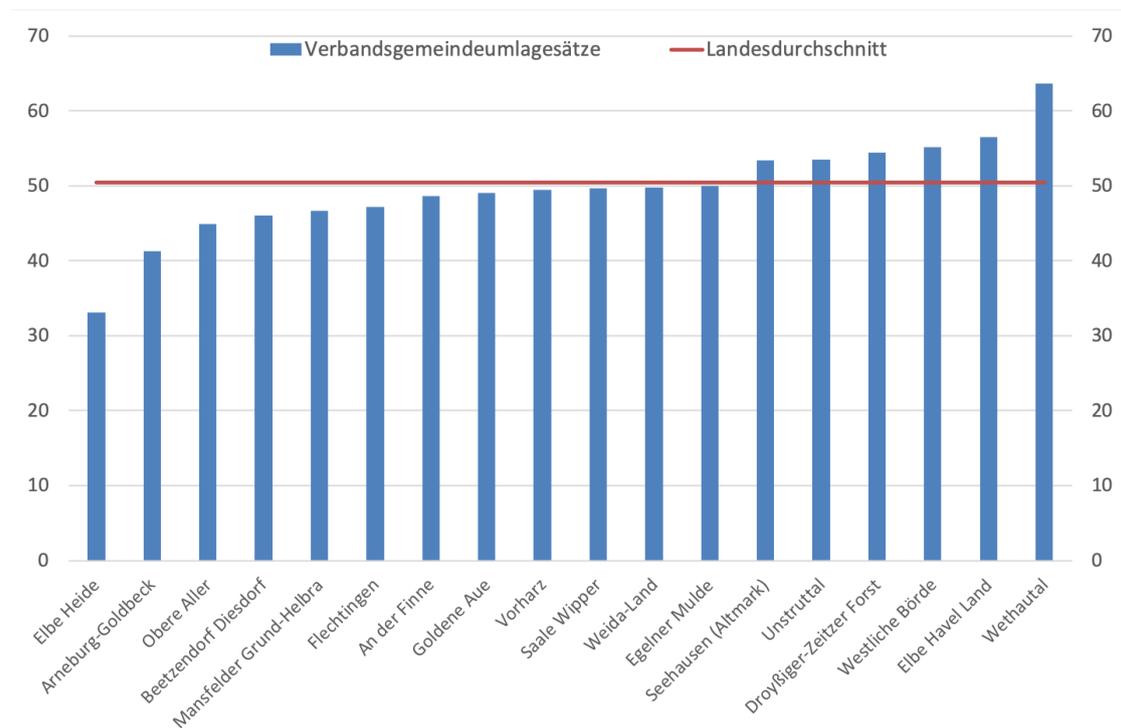


Abbildung 6.2.: Verbandsgemeindeumlagesätze Sachsen-Anhalt 2018 in v.H.

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen, Daten: Haushaltssatzungen der Verbandsgemeinden, Sachsen-Anhalt (2018).

beiden Länder aussagekräftig. Dies lässt sich unter anderem auf die Einnahmenstruktur der Verbandsgemeinden zurückführen. Diese unterscheidet sich sowohl hinsichtlich der Zusammensetzung als auch der Gewichtung der einzelnen Einnahmeposten. So verfügen in Rheinland-Pfalz Verbandsgemeinden neben den unmittelbaren Einnahmen, die sie in Form von Gebühren und Beiträgen für die übernommenen Selbstverwaltungsaufgaben erheben dürfen, auch über das Aufkommen der Vergnügungssteuer. Darüber hinaus erhalten sie allgemeine Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich.<sup>100</sup> Sachsen-Anhalt dagegen zahlt den Verbandsgemeinden nach § 4 Abs. 1 S. 3 FAG-ST eine Auftragskostenpauschale für die Übernahme von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Zudem werden sie bis 2021 an der Investitionspauschale ihrer Mitgliedsgemeinden beteiligt.

<sup>100</sup> Vgl. § 67 Abs. 8 S. 4. LFAG.

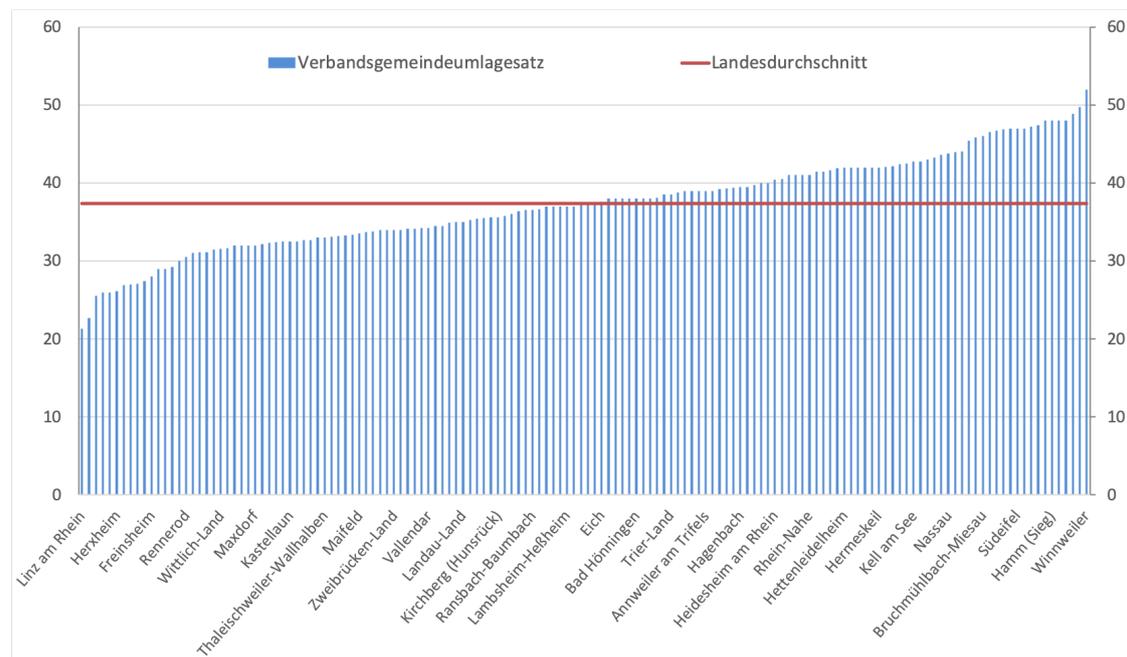


Abbildung 6.3.: Verbandsgemeindeumlagesätze, Rheinland-Pfalz 2018 in v.H.

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen, Daten: Haushaltssatzungen der Verbandsgemeinden, Rheinland-Pfalz (2018).

Entscheidend für die Festsetzung des Umlagesatzes sind allerdings nicht nur die eigenen Einnahmen, sondern auch die Höhe der Umlagegrundlagen und der Umfang der von den Verbandsgemeinden für ihre Mitgliedsgemeinden übernommenen Aufgaben.

Ein erster Blick auf die Steuereinnahmen pro Einwohner 2017 in den beiden Ländern zeigt, dass die Gemeinden in Rheinland-Pfalz mit einem Steueraufkommen von 1.104 Euro pro Einwohner im Ländervergleich eine Position im Mittelfeld einnehmen, während Sachsen-Anhalt mit 758,4 Euro pro Einwohner das Schlusslicht unter den Ländern bildet.<sup>101</sup> Ein Grund für die im Durchschnitt geringeren Umlagesätze kann folglich unter anderem daran liegen, dass die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz nicht nur über mehr originäre Einnahmen verfügen, sondern auch auf eine höhere Umlagegrundlage zugreifen können.

<sup>101</sup> Vgl. 5.2 in Kapitel 5.2.1.1 aus dem vorangegangenen Kapitel zur Abundanzumlage.

Hinsichtlich der Aufgabenteilung zwischen Verbandsgemeinde und Mitgliedsgemeinden lassen sich nur schwer Vergleiche zwischen den Ländern ziehen, weil diese schon innerhalb eines Landes sehr stark divergiert, so dass die Höhe der zu zahlenden Umlagen recht unterschiedlich ausfällt.<sup>102</sup>

Die rheinland-pfälzische Gemeindeordnung legt zwar bestimmte Selbstverwaltungsaufgaben, die die Verbandsgemeinde anstelle der Ortsgemeinden übernimmt, fest, sieht aber gleichzeitig ein breiteres Aufgabenspektrum vor, das die Verbandsgemeinden wahrnehmen *können*. Dazu zählen zum Beispiel die Trägerschaft der Kindertagesstätten oder die Unterhaltungslast der Gemeindestraßen. Verbandsgemeinden, denen diese Aufgaben übertragen wurden, verlangen konsequenterweise höhere Umlagesätze, um die Zuschussbedarfe im eigenen Haushalt zu decken.<sup>103</sup> Dagegen sind die Aufgaben der Verbandsgemeinden in Sachsen-Anhalt per Gesetz enger gefasst und gleichzeitig klarer abgegrenzt. So sind zum Beispiel die Aufgaben nach dem Kinderförderungsgesetz den Verbandsgemeinden nach § 90 KomVerfG eindeutig zugeordnet. Dementsprechend schwanken die Umlagesätze dort weniger stark als in Rheinland-Pfalz, wo der höchste Umlagesatz den niedrigsten um das eineinhalbfache übersteigt.

## 6.5.2. Kritische Analyse

### 6.5.2.1. Splitting des Umlagesatzes

Wie auch bei der Kreisumlage erlauben die Finanzausgleichsgesetze von Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt ein Splitting der Umlagesätze. In diesem Sinne können die Verbandsgemeinden auf verschiedene Umlagegrundlagen unterschiedliche hohe Umlagesätze anwenden. Die einzige Begrenzung des ansonsten flexiblen Finanzierungsinstrumentes ist eine Einschränkung hinsichtlich des Splittings. Demnach darf der höchste Umlagesatz den niedrigsten um nicht mehr als ein Drittel überschreiten.<sup>104</sup>

Tatsächlich nehmen nur sehr wenige Verbandsgemeinden die Möglichkeit wahr, ihren Umlagesatz derart zu gestalten. In Rheinland-Pfalz sind es sechs der 143

---

<sup>102</sup> Vgl. isw (2016), S. 86 [72].

<sup>103</sup> Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2017), Drucksache 17/4750 vom 06.12.2017, S. 191 [98].

<sup>104</sup> Vgl. § 25 Abs. 2 S. 1 LFAG, § 23 FAG-ST i.V.m. §§ 19 ff. FAG-ST.

Verbandsgemeinden, während sich in Sachsen-Anhalt nur zwei von 18 Verbandsgemeinden für gesplittete Umlagesätze entschieden haben.

Bei der Analyse des Splittings ist zu unterscheiden, ob eine Verbandsgemeinde differenzierte Umlagesätze auf die gesamten Umlagegrundlagen anwendet, oder ob sich das Splitting nur auf die Steuerkraftmesszahlen bezieht. Je nach Ausgestaltung der Umlagesätze auf Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen können im ersten Fall die Nivellierungseffekte des horizontalen Finanzausgleichs beeinflusst werden. Werden die Schlüsselzuweisungen mit einem relativ höheren Umlagesatz belastet als die Steuerkraft, kann dies die Ausgleichsfunktion des Schlüsselzuweisungssystem reduzieren. Umgekehrt werden die Nivellierungseffekte verstärkt, wenn der Umlagesatz für die Schlüsselzuweisungen niedriger ist als der für die Steuerkraftmesszahlen.

Der gleiche Effekt ergibt sich, wenn einzelne Steuerkraftmesszahlen mit differenzierten Umlagesätzen belegt und damit einzelne Steuereinnahmearten stärker belastet werden als andere. Eine Gemeinde, die aufgrund ihrer relativ hohen Finanzkraft weniger Schlüsselzuweisungen erhalten hat, wird nun zusätzlich mit einem höheren Umlagesatz belastet.

Alle der beschriebenen Splitting-Varianten finden sich 2018 in den Haushaltssatzungen der Verbandsgemeinden in beiden Ländern wieder.

Zwei Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz und eine in Sachsen-Anhalt setzen einen niedrigeren Umlagesatz für die Schlüsselzuweisungen fest, so dass die Nivellierungseffekte des Finanzausgleichs verstärkt werden.<sup>105</sup> Diejenigen Gemeinden, die zuvor aufgrund ihrer relativ geringen Steuerkraft Schlüsselzuweisungen erhalten haben, müssen auf diese auch eine geringere Umlage zahlen. Eine Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz wendet stattdessen einen höheren Umlagesatz auf die Schlüsselzuweisungen an.<sup>106</sup> Der Nivellierungseffekt des Finanzausgleichs wird damit entsprechend abgeschwächt.

Zwei Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz belasten dagegen eine bestimmte Steuerkraftmesszahl relativ stärker als die anderen Umlagegrundlagen, so dass die

---

<sup>105</sup> Vgl. § 6 Haushaltssatzung 2018 VG Nassau, § 5 Haushaltssatzung 2018 VG Elbe-Heide. In der VG Asbach sind die Schlüsselzuweisungen gem. § 6 Haushaltssatzung sogar von den Umlagegrundlagen ausgenommen.

<sup>106</sup> § 6 Haushaltssatzung VG Herrstein.

Nivellierungseffekte auch in diesem Fall verstärkt werden.<sup>107</sup>

Hinter dem Umlagesplitting steht das im Rahmen der Analyse der Kreisumlage in Abschnitt 6.2.2 bereits diskutierte Argument einer zusätzlichen, ausgleichenden Wirkung der gesplitteten Umlagesätze.<sup>108</sup> Wie bereits erläutert, ist der horizontale Ausgleich jedoch eine primäre Aufgabe des Zuweisungssystems, nicht der Verbandsgemeindeumlage. Da die Schlüsselzuweisungen der Gemeinden Teil der Umlagegrundlagen sind, werden Finanzkraftunterschiede schon implizit berücksichtigt. Eine zusätzliche Intervention in Form von differenzierten Umlagesätzen kann die distributive Funktion des Finanzausgleichssystems sogar konterkarieren.

Darüber hinaus kann es zu verzerrenden Ausgleichseffekten auf der Verbandsgemeindeebene kommen. Zum einen, weil Verbandsgemeinden oft versuchen, mit den differenzierten Umlagesätzen eine einzelne relativ steuerstarke Gemeinde gesondert abzuschöpfen, dabei jedoch außer Acht lassen, dass das Splitting der Umlagesätze für alle verbandsangehörigen Gemeinden gilt. Im Fall der Verbandsgemeinde Bodenheim erscheint dies noch relativ unproblematisch. Dort wird die Steuerkraftmesszahl der Gewerbesteuer mit 37,1 Prozent stärker belastet, als die restlichen Umlagegrundlagen mit 34,5 Prozent.<sup>109</sup> Da die Ortsgemeinde Bodenheim zu den gewerbesteuerstärksten in Rheinland-Pfalz zählt, lässt sich die Intention der Verbandsgemeindeverwaltung nachvollziehen. Auch die anderen Ortsgemeinden liegen hinsichtlich ihrer Gewerbesteuerkraft im Landesvergleich im guten Mittelfeld. Eine Verzerrung zulasten der anderen Ortsgemeinden fällt damit relativ gering aus.<sup>110</sup>

Eine andere Situation stellt sich in der Verbandsgemeinde Simmern/Hunsrück dar, die auf die Einkommensteuerkraft einen Verbandsgemeindeumlagesatz in Höhe von 29,4 Prozent anwendet, während die restlichen Umlagegrundlagen mit 27,3 Prozent belastet werden. Zwar gehört die Ortsgemeinde Keidelheim mit einem Einkommensteueraufkommen pro Kopf in Höhe von 582 EUR zu den zehn einkommensteuerstärksten Gemeinden in Rheinland-Pfalz, doch wird auch die Gemeinde Mutterschied, die landesweit zu den einkommensteuerschwächsten Gemeinden

---

<sup>107</sup> Die VG Bodenheim wendet gem. § 6 Haushaltssatzung 2018 einen höheren Umlagesatz auf die Gewerbesteuermesszahl an und die VG Simmern/Hunsrück nach § 7 Haushaltssatzung 2018 einen relativ höheren Umlagesatz auf die Steuerkraftmesszahl der Einkommensteuer.

<sup>108</sup> Vgl. Meffert (2017), S. 217 [109].

<sup>109</sup> Vgl. § 5 Haushaltssatzung 2018, Verbandsgemeinde Bodenheim.

<sup>110</sup> Vgl. Statistisches Landesamt RP (2018) [197].

zählt, mit dem gleichen Umlagesatz belastet.<sup>111</sup>

Zum anderen kann aufgrund der gesplitteten Umlagesätze nicht der intendierte Ausgleichseffekt auftreten, sondern genau der gegenteilige. So werden zum Beispiel mithilfe eines erhöhten Umlagesatzes auf die Einkommensteuermesszahl in allen Gemeinden diejenigen relativ stärker belastet, deren Anteil an der Einkommensteuer besonders hoch ist. Gleichzeitig ist es jedoch durchaus möglich, dass diese Gemeinden gewerbesteuerschwach sind und deshalb insgesamt ein im Vergleich niedriges Steueraufkommen aufweisen. Indem finanzschwache Gemeinden relativ stärker belastet werden, können die Nivellierungseffekte des Finanzausgleichs teils konterkariert werden.

Derartige Verzerrungen treten im Jahr 2018 im Fall der Verbandsgemeinde Simmern/ Hunsrück<sup>112</sup> besonders deutlich zu Tage. Die drei Ortsgemeinden Bergweiler, Schönborn und Külz (Hunsrück), deren Einkommensteueranteil an den Gesamtsteuereinnahmen bei rund 75 Prozent liegt, verfügen gleichzeitig über eine Steuerkraft, die lediglich der Hälfte des Landesdurchschnitts entspricht.<sup>113</sup> Damit werden diese drei Ortsgemeinden über die Verbandsgemeindeumlage relativ stark abgeschöpft, während sie im horizontalen Finanzausgleich aufgrund ihrer Steuerschwäche relativ hohe Schlüsselzuweisungen erhalten.

Der umgekehrte Effekt zeigt sich in der ebenfalls zur Verbandsgemeinde gehörenden Ortsgemeinde Niederkumbd, deren Einkommensteueranteil an der Steuerkraft bei lediglich 19 Prozent liegt. Daher wird sie im verbandsgemeindeinternen Finanzausgleich nur geringfügig durch die Umlage abgeschöpft. Gleichzeitig verfügt die Ortsgemeinde über ein derart hohes Gesamtsteueraufkommen, dass sie keine Schlüsselzuweisungen erhält, aber zur Zahlung der Finanzausgleichsumlage verpflichtet ist.<sup>114</sup>

<sup>111</sup> Vgl. Statistisches Landesamt RP (2018) [197].

<sup>112</sup> Zum 01.01.2020 ist die VG Simmern/Hunsrück mit der VG Rheinböllen zur VG Simmern-Rheinböllen fusioniert.

<sup>113</sup> Während der Einkommensteueranteil der Ortsgemeinde Bergweiler mit 76 Prozent unter den Spitzenreitern in Rheinland-Pfalz liegt, entspricht die Steuerkraft mit 482 EUR pro Einwohner nur knapp der Hälfte des Landesdurchschnitts von 970 EUR pro Einwohner. Vgl. Statistisches Landesamt RP (2018) [197].

<sup>114</sup> Vgl. Statistisches Landesamt RP (2018) [197], § 3 LFAG.

### 6.5.2.2. Wechselwirkung im kommunalen Finanzausgleich

Wie bereits erläutert, beeinflussen sowohl die Höhe der Umlagegrundlagen, als auch die von der Verbandsgemeinde für ihre Mitgliedsgemeinden übernommenen Aufgaben den Umlagesatz. Wenn Aufgaben von den verbandsangehörigen Gemeinden auf die Verbandsgemeinden übertragen werden, erhöhen sich auch Verbandsgemeindeumlagesätze, da nach der Übertragung einer Aufgabe auch der Zuschussbedarf im Haushalt der Verbandsgemeinden steigt. In der Regel sollte dies keine zusätzliche Belastung für die Gemeinden bedeuten, weil der Erhöhung des Umlagesatzes gleichzeitig geringere Ausgaben im eigenen Haushalt gegenüberstehen. Allerdings können immer dann ungeplante horizontale Ausgleichseffekte auftreten, wenn die Aufgabenübernahme durch die Verbandsgemeinde nicht alle Gemeinden in gleicher Höhe entlastet, diese jedoch durch den einheitlichen Umlagesatz relativ gleich belastet werden. Im Ergebnis kann es sein, dass die zusätzlich zu zahlende Umlage in einem Missverhältnis zu der Entlastung der einzelnen Gemeinde steht.<sup>115</sup>

Analog zum kreisinternen Finanzausgleich in Abschnitt 6.3 lässt sich die fiskalische Beziehung zwischen einer Verbandsgemeinde und ihren Mitgliedsgemeinden erläutern. Unter der Annahme, dass Verbandsgemeinden keine Schlüsselzuweisungen, sondern - wie in Sachsen-Anhalt - lediglich Zweckzuweisungen ( $ZZW_i$ ) erhalten, wird der Einfluss der einzelnen Finanzausgleichskomponenten aus den folgenden Gleichungen zu den Einnahmen einer Verbandsgemeinde ( $E_i^{VB}$ ) und Mitgliedsgemeinden ( $E_i^G$ ) abgeleitet.

$$\begin{aligned} E_i^{VB} &= ZZW_i + u^{VB}(SMZ_i + g SZW) \\ E_i^G &= (1 - u^{VB})(SMZ_i + g SZW) \end{aligned} \quad (6.40)$$

Anders als im kreisinternen Finanzausgleich haben Änderungen bei den Schlüsselzuweisungen lediglich Auswirkungen auf die Höhe der Umlagegrundlagen der Verbandsgemeindeumlage.<sup>116</sup>

Auch hier kann unter Zuhilfenahme des Konzepts der Verteilungssymmetrie,

<sup>115</sup> Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2017), S. 191 [98].

<sup>116</sup> In Rheinland-Pfalz erhalten die Verbandsgemeinden auch allgemeine Zuweisungen aus dem Finanzausgleich, so dass sich die Ergebnisse aus Abschnitt 6.3.2 für die Kreisumlage auf die Verbandsgemeinde übertragen lassen.

nach dem Verbandsgemeinden und Gemeinden relativ zu ihren Ausgaben gleich gut oder schlecht mit Finanzmitteln ausgestattet sein sollten, der Umlagesatz ( $u^{VG*}$ ) hergeleitet werden, bei dem die Verbandsgemeindeumlage ihre Funktion als Instrument des vertikalen Finanzausgleichs erfüllt. Gleichung 6.41 stellt den Umlagesatz dar, bei dem die Deckungsquoten von Verbandsgemeinde ( $d^{VB} = E_i^{VB}/A_i^{VB}$ ) und Mitgliedsgemeinde ( $d^G = E_i^G/A_i^G$ ) übereinstimmen.<sup>117</sup>

$$u^{VG*} = \frac{1}{1 + A_i^{VB}/A_i^G} \left[ \frac{A_i^{VB}}{A_i^G} - \frac{ZZW_i}{[SMZ_i + g SZW]} \right] \quad (6.41)$$

Zunächst ist der negative Einfluss der Zweckzuweisungen auf den Umlagesatz deutlich erkennbar. Die Steuerkraft der Gemeinden wirkt dagegen über die Umlagegrundlagen zweifach auf den Umlagesatz; zunächst direkt positiv und gleichzeitig indirekt negativ über den Einfluss der Steuerkraft auf die Schlüsselzuweisungen.

Rheinland-Pfalz stellt, wie bei der Abundanzumlage, auch bei der Verbandsgemeindeumlage einen Sonderfall dar. Dort erhalten die Verbandsgemeinden nicht nur Zweckzuweisungen und Schlüsselzuweisungen B ( $SZW_i^B$ ), sondern sind, genau wie die kreisangehörigen Gemeinden, die Ortsgemeinden und die verbandsfreien Gemeinden, zur Zahlung der Kreisumlage ( $U_i^K = u^K(SMZ_i^B)$ ) verpflichtet. Die Umlagegrundlagen für die Kreis- und Verbandsgemeindeumlage bei den Ortsgemeinden setzten sich aus der Summe der Steuerkraftmesszahlen und den Schlüsselzuweisungen A ( $SZW_i^A$ ) zusammen.<sup>118</sup> Dadurch werden zunächst sowohl die Einnahmen der Verbandsgemeinde als auch die der Gemeinden durch die Erhebung der Kreisumlage reduziert:<sup>119</sup>

$$\begin{aligned} E_i^{VG} &= (1 - u^K)SZW_i^B + u^{VB} (SMZ_i + SZW_i^A) \\ E_i^G &= (1 - u^{VB} - u^K) (SMZ_i + SZW_i^A) \end{aligned} \quad (6.42)$$

<sup>117</sup> Vgl. hierzu auch Abschnitt 6.3.1.

<sup>118</sup> Hinzu kommt, dass die Schlüsselmasse nach dem Einwohner-gleich-Einwohner-Prinzip verteilt wird. Den einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen, hier den Verbandsgemeinden, fällt folglich kein prozentualer Anteil der Schlüsselmasse zu, sondern sie erhalten wie auch die verbandsfreien Gemeinden  $SZW^B$ .

<sup>119</sup> Die Zweckzuweisungen  $ZZW_i$  werden bei den folgenden Überlegungen außer Acht gelassen, da der negative Einfluss auf den Verbandsgemeindeumlagesatz auch hier unverändert bleibt. Neben den eigenen  $SZW_i^B$  geht auch die Summe der Steuerkraftmesszahlen der verbandsangehörigen Gemeinden in die Umlagegrundlagen mit ein. Da dies keine Auswirkungen auf die Höhe der Umlage hat, wird dieser Aspekt im Folgenden ebenfalls vernachlässigt.

Das Modell eines effizienten Verbandsgemeindeumlagesatzes  $u^{VG*}$  aus Gleichung 6.41, bei dem die Deckungsquoten von Verbandsgemeinden und Gemeinden übereinstimmen, kann somit entsprechend ergänzt werden:

$$u^{VG*} = \frac{1}{1 + A_i^{VB}/A_i^G} \left[ (1 - u^K) \left( \frac{A_i^{VB}}{A_i^G} \cdot \frac{(SMZ_i + SZW_i^A) - SZW_i^B}{(SMZ_i + SZW_i^A)} \right) \right] \quad (6.43)$$

Gemäß Gleichung 6.43 ist der effiziente Verbandsgemeindeumlagesatz sowohl von der Aufgabenteilung zwischen Verbandsgemeinde und verbandsangehöriger Gemeinde als auch vom Kreisumlagesatz und dem Verhältnis von gemeindlicher Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen abhängig.

Zwischen Verbandsgemeindeumlagesatz und Kreisumlagesatz besteht ein negativer Zusammenhang:

$$\frac{\delta u^{VG*}}{\delta u^K} < 0 \text{ für } \frac{A_i^{VB}}{A_i^G} > \frac{SZW_i^B}{SMZ_i + SZW_i^A} \quad (6.44)$$

Diese Bedingung ist erfüllt, solange die Verbandsgemeinde die Umlagezahlung der Gemeinden benötigen, um Ihre Ausgaben zu finanzieren.

Eine Verlagerung von Aufgaben zu den Verbandsgemeinden führt zu einem Anstieg des Umlagesatzes, da die Verbandsgemeinde auf diesem Weg versucht, den gestiegenen Ausgabenbedarf zu decken.

$$\frac{\delta u^{VG*}}{\delta A_i^{VB}} > 0 \quad (6.45)$$

Auch das Verhältnis von Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen der Gemeinden hat, analog zur Kreisumlage, einen positiven Einfluss auf den Umlagesatz. Steigt das Verhältnis an, erhöht sich auch der Umlagesatz. Denn nimmt die Steuerkraft der verbandsangehörigen Gemeinden zu, erhält die Verbandsgemeinde auch weniger eigene Schlüsselzuweisungen und muss, um ihre Aufgaben weiterhin erfüllen zu können, die Gemeinden entsprechend stärker über die Umlage abschöpfen.

$$\frac{\delta u^{VG*}}{\delta SMZ_i/SZW} > 0 \quad (6.46)$$

Dennoch ist eine Verbandsgemeinde mit steuerstarken Gemeinden grundsätzlich besser gestellt, als eine Verbandsgemeinde mit steuerschwachen Gemeinden.

Aus der Perspektive der Gemeinden stellt sich die Frage nach der Belastung

durch die Kumulation von Verbandsgemeinde- und Kreisumlage. Abbildung 6.4 gibt eine Übersicht über die Höhe der kumulierten Umlagesätze in den 24 Landkreisen in Rheinland-Pfalz, die sich zwischen 72,1 Prozent im Westerwaldkreis und 86,7 Prozent in Kreis Cochem-Zell bewegen. Im Durchschnitt liegt der kumulierte Umlagesatz bei 80,5 Prozent.

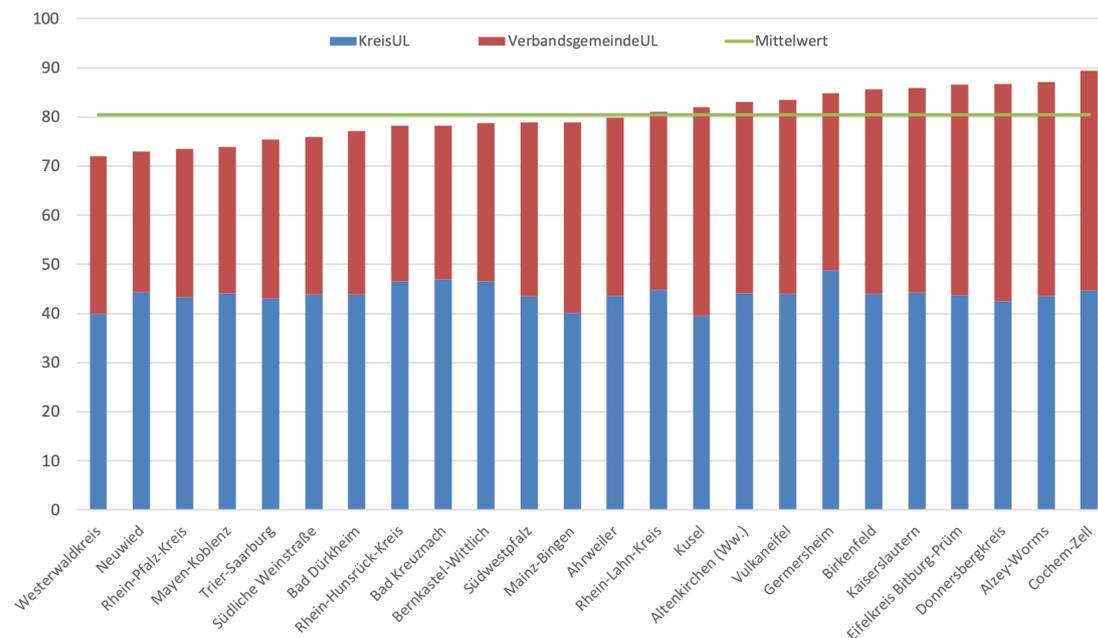


Abbildung 6.4.: Kreis- und Verbandsgemeindeumlagesätze, Rheinland-Pfalz 2018 in v.H.

Quelle: Eigene Darstellung, Eigenen Berechnungen, Daten: Haushaltssatzungen der Verbandsgemeinden und Landkreise, Rheinland-Pfalz (2018), Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2018b) S. 22 [196].

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Kreis- und Verbandsgemeindeumlage sich ihrer Konzeption gemäß an der Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaftsebenen ausrichten und lediglich eine entsprechende Verteilung der Einnahmen herbeiführen sollen. Der Umlagezahlung steht damit grundsätzlich die Entlastung von der Durchführung bestimmter Aufgabe gegenüber. Gleichwohl sind die horizontalen Umverteilungswirkungen nicht zu unterschätzen. Denn in der Regel profitieren nicht alle Gemeinden im gleichen Maße von der Entlastung einer Auf-

gabe, für die sie aber über die Umlagen einen relativ gleichen Finanzierungsanteil leisten müssen. Faktisch kann es daher durchaus zu Verzerrungen zwischen den Ortsgemeinden kommen.

Zum anderen ist auch die Einflussmöglichkeit der Gemeinden auf ihre tatsächliche Belastung in Form einer gezielten Gestaltung ihrer Realsteuerhebesätze nicht zu vernachlässigen. Im vorangegangenen Abschnitt 6.3.2 wurde in diesem Zusammenhang bereits auf die Rolle der Nivellierungshebesätze verwiesen. Die in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder festgelegten Nivellierungshebesätze werden bei der Ermittlung der Finanzkraft angewendet und sollen sicherstellen, dass der Finanzausgleich unabhängig von der Hebesatzpolitik der einzelnen Kommunen bleibt. Entscheidet sich eine Gemeinde für einen Hebesatz, der oberhalb des landesweiten Nivellierungssatzes liegt, bleiben die Mehreinnahmen der Gemeinde vollständig erhalten, während im umgekehrten Fall allein die Gemeinde die Mindereinnahmen tragen muss.<sup>120</sup>

Gleiches gilt für die Abschöpfung durch Verbandsgemeinde- und Kreisumlage. Diejenigen Steuermehreinnahmen, die durch einen Realsteuerhebesatz entstanden sind, der höher als der festgelegte Nivellierungshebesatz ist, werden nicht durch die Umlagen belastet. Ein Hebesatz unterhalb des Nivellierungshebesatzes verpflichtet allerdings zur relativ gleichen Umlagezahlung und kann so bewirken, dass die Steuereinnahmen nicht ausreichen, um der Umlagepflicht nachzukommen.

Vor diesem Hintergrund lässt sich in Gleichung 6.47 vereinfacht der kostendeckende Hebesatz ( $h^*$ ) ableiten, der die Realsteuereinnahmen generiert, die zur Deckung der Umlageschuld notwendig sind.<sup>121</sup>

$$\frac{(u^K + u^{VG}) \cdot h^n}{100} = h^* \quad (6.47)$$

Bei einem wie in Abbildung 6.4 illustrierten, durchschnittlichen kumulierten Hebesatz aus Verbands- und Kreisumlage in Höhe von 80,5 Prozent lässt sich dieser Zusammenhang am Beispiel der Grundsteuer B wie folgt darstellen: Bei einem Nivellierungshebesatz von 365 Prozent auf die Grundsteuer B muss eine Gemeinde einen kostendeckenden Hebesatz von 294 Prozent erheben, damit das erzielte

<sup>120</sup> Vgl. Scherf (2010), S. 504 ff.[149].

<sup>121</sup> Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2017), S. 194 [98].

Grundsteueraufkommen ausreicht, um die Umlageschuld entrichten zu können. Der kostendeckende Hebesatz für die Grundsteuer A liegt entsprechend bei 242 Prozent.<sup>122</sup>

Durchschnittliche Hebesatz in Höhe von 386 Prozent auf die Gewerbesteuer, 318 Prozent auf die Grundsteuer A und 369 Prozent auf die Grundsteuer B erwecken den Eindruck, dass die Gemeinden diese Gestaltungsmöglichkeit, bewusst oder unbewusst, durchaus nutzen, um ihre tatsächliche Belastung zu beeinflussen.<sup>123</sup>

Wechselwirkungen mit der Finanzausgleichsumlage treten in beiden Ländern nicht auf, da die Verbandsgemeinden weder in Rheinland-Pfalz noch in Sachsen-Anhalt zur Zahlung der Finanzausgleichsumlage verpflichtet sind.<sup>124</sup>

### 6.5.2.3. Sonderumlagen in Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz räumt das Finanzausgleichsgesetz den Verbandsgemeinden gemäß § 26 Abs. 2 das Recht ein, eine Sonderumlage zu erheben, falls die Verbandsgemeinde eine Aufgabe übernimmt, die nicht alle Ortsgemeinden in gleichem Maße entlastet. Darüber hinaus gibt das Gesetz vor, die Umlage derart zu ermitteln, dass die „besonderen Vorteile“<sup>125</sup> einzelner Ortsgemeinden ausgeglichen werden. 2016 haben 53 Verbandsgemeinden von diesem Recht Gebrauch gemacht.

Erhoben werden Sonderumlagen zum Beispiel für die Übernahme der Trägerschaft von Grundschulen und Kindergärten sowie zur Finanzierung einzelner Projekte wie Baumaßnahmen, Jugendarbeit, Sportanlagen und sogar Tourismuskonzepte.<sup>126</sup> Ist die Verbandsgemeinde Schulträger ist die Erhebung einer Sonderum-

<sup>122</sup> Gleiches gilt für die Gewerbesteuer, da auch hier der Nivellierungssatz bei 365 Prozent liegt. Der Nivellierungssatz der Grundsteuer A beträgt 300 Prozent. Vgl. § 13 Abs. 2 LFAG.

<sup>123</sup> Nivellierungssatz der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B: 365 Prozent, Nivellierungssatz der Grundsteuer A: 300 Prozent, durchschnittlicher Kreisumlagesatz: 43,62 Prozent, durchschnittlicher Verbandsgemeindeumlagesatz: 34,81 Prozent. Vgl. § 13 Abs. 2 LFAG, Statistisches Landesamt RP (2018a), S. 7 [195], Statistisches Landesamt RP (2018b) S. 22 [196].

<sup>124</sup> §§ 3 Abs. 1 LFAG, 12 Abs. 4 FAG-ST.

<sup>125</sup> § 26 Abs. 2 S. 2 LFAG.

<sup>126</sup> Als Beispiel für eine Sonderumlage Grundschule siehe § 7 Haushaltssatzung 2017/2018 der Verbandsgemeinde Schweich an der Römischen Weinstraße, § 7 Haushaltssatzung 2018 Verbandsgemeinde Saarburg.

Sonderumlagen für Kindertagesstätten, Sportanlagen: „Neubau einer Sportstätte am PSG“, „Freibad-Sonderumlage“, § 7 Haushaltssatzung 2018 Meisenheim.

Die am 01.01.2019 neu zu gründende Verbandsgemeinde „Bad Ems-Nassau“ wird in ihrer Haushaltssatzung eine Umlage zur Finanzierung der gemeinsamen Jugendarbeit als Sonder-

lage verpflichtend.<sup>127</sup> Gemäß § 76 Abs. 1 SchulG-RP sind zwar grundsätzlich die Verbandsgemeinden als Träger dieser Schulform vorgesehen, in Ausnahmefällen können Ortsgemeinden jedoch die Trägerschaft behalten. Liegt die Trägerschaft für die sich im Verbandsgemeindegebiet befindlichen Grundschulen also zum Teil bei der Verbandsgemeinde und zum Teil bei einzelnen Ortsgemeinden, müssen die Ortsgemeinden, die keine Trägerschaft inne haben, eine Sonderumlage an die Verbandsgemeinde zahlen. Umlageschuldner sind anders als bei der Verbandsgemeindeumlage in der Regel nur diejenigen Ortsgemeinden, für die die Verbandsgemeinde tatsächlich eine Aufgabe übernimmt.

Da die Erhebung einer Sonderumlage an die Übernahme einer konkreten Aufgabe gebunden ist und damit ein entsprechender Ausgabenbedarf gedeckt werden soll, leitet sich die Höhe des Umlagesatzes zumeist aus einem in der Haushaltssatzung der Verbandsgemeinden festgelegten Ausgabeposten ab. Häufig ist gleichzeitig eine direkte Aufteilung auf die einzelnen Ortsgemeinden festgelegt, aus der sich dann rechnerisch der Umlagesatz ergibt.

Im Prinzip wirken die Sonderumlagen wie eine weitere Differenzierung des Verbandsgemeindeumlagesatzes. Hinsichtlich der Umlagegrundlagen orientiert sich die Sonderumlage in der Regel an der Systematik der Verbandsgemeindeumlage und verwendet damit ebenfalls die Summe aus Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisungen der Ortsgemeinde. In Einzelfällen werden zur Berechnung auch lediglich die Steuerkraftmesszahlen herangezogen.<sup>128</sup>

Insgesamt wird die Umlage nach dem Verursacherprinzip erhoben und setzt damit am Äquivalenzprinzip an, was auch am eingeschränkten Kreis der Umlageschuldner deutlich wird. Der Leistung der Verbandsgemeinde steht eine kostendeckende Gegenleistung der Ortsgemeinde gegenüber. Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob hier die gleiche Bemessungsgrundlage wie bei der allgemeinen Ver-

---

umlage einführen. Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 17/5688 vom 15.03.2018, S. 98 f.

„Gemeinsame Tourismuswerbung Ferienland Cochem“, § 8 Haushaltssatzung 2018 Cochem. Die Erhebung einer Umlage zur Finanzierung der kommunalen Kindergärten greift die im Abschnitt 6.5.1 aufgezeigte Thematik der unterschiedlichen Verbandsgemeindeumlagesätze auf.

<sup>127</sup> Vgl. OVG RP, Urteil vom 08.0.1994 - 7 A 10437/93.

<sup>128</sup> Vgl. § 7 Haushaltssatzung 2018 Verbandsgemeinde Betzdorf-Gebhardshain.

bandsgemeindeumlage verwendet werden sollte.<sup>129</sup> Weder Steuerkraft noch Schlüsselzuweisungen stehen in einem Verhältnis zur Inanspruchnahme der Leistung, an der sich die Umlage orientiert. Ein Rückgriff auf die Umlagegrundlagen der Kreisumlage erscheint nicht sachgemäß. In diesem Sinne hat sich die Verbandsgemeinde Cochem für einen anderen Weg entschieden. Als Umlagegrundlage für die „Sonderumlage Beförderung“ wird die sogenannte „reduzierte Holzbodenfläche“ verwendet und damit ein direkter Bezug zur Verursachung der Kosten hergestellt.<sup>130</sup>

Grundsätzlich ist die Sonderumlage ein Finanzausgleichselement, das der für Rheinland-Pfalz typischen Verwaltungsstruktur geschuldet ist. In anderen Ländern mit Einheitsgemeinden werden die Finanzierungsanteile der einzelnen Ortsteile aggregiert im Zuge der kommunalen Haushaltswirtschaft - im Haushaltsplan - abgebildet.<sup>131</sup> Die Umverteilungswirkungen zwischen den Ortsgemeinden fallen im Vergleich zur Verbandsgemeindeumlage geringer aus, da in der Regel nur diejenigen Ortsgemeinden zur Umlagezahlung verpflichtet sind, die tatsächlich von der Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe entlastet werden. Ein Vorteil der Umlage liegt darin, dass hier ein starker örtlicher Bezug zur Aufgabenerstellung hergestellt wird. Dagegen erscheint die Kopplung der Sonderumlage an die Finanzkraft der Ortsgemeinden oftmals nicht angebracht.

Besonders deutlich zeigt sich diese Problematik am Beispiel der Sonderumlage „Investitionskosten für die DSL-Breitbandversorgung“ in der Verbandsgemeinde Nassau.<sup>132</sup> Umlagepflichtig sind hier zunächst alle Ortsgemeinden. Dies erscheint zielführend, da das Projekt flächendeckend allen Kommunen im Land zugute kommt. Dies widerspricht allerdings dem Konzept der Sonderumlage, die eingesetzt werden soll, wenn einzelne Ortsgemeinden besonders von der Übernahme einer Leistung profitieren. Eine Integration in die Verbandsgemeindeumlage wäre in diesem Falle sinnvoller.

Grundsätzlich sollten Sonderumlagen nur in Ausnahmefällen eingesetzt werden, bei denen der Vorteil für einzelne Ortsgemeinden möglichst eindeutig identifizierbar ist. Hat sich eine Verbandsgemeinde für die Einführung einer Sonderumlage

---

<sup>129</sup> Vgl. Hesse (2014), S. 3 [62].

<sup>130</sup> § 7 Haushaltssatzung 2018, Cochem-Zell. Die „reduzierte Holzbodenfläche“ wird gem. § 8 Abs. 3 LWaldGDVO ermittelt.

<sup>131</sup> Vgl. Hesse (2014), S. 3 [62].

<sup>132</sup> § 5 Abs. 2 Satz 2 Haushaltssatzung 2018, Nassau.

entschieden, sollte anschließend überprüft werden, ob die Umlagegrundlagen der Verbandsgemeindeumlage tatsächlich eine geeignete Bemessungsgrundlage für die Sonderumlage darstellen. Häufig steht die Finanzkraft in einem nicht nachweisbaren Zusammenhang zur Inanspruchnahme einer Leistung und stellt höchstens eine für die Verbandsgemeinde einfache Lösung dar. Zugleich widerspricht der Rückgriff auf die Verbandsgemeindeumlagegrundlagen dem Verursacherprinzip, an dem die Umlage gemäß ihrer ursprünglichen Zielrichtung und Konzeption auszurichten ist.

### 6.5.3. Zusammenfassung

Verbandsgemeinden als Zusammenschlüsse einzelner Gemeinden bilden eine weitere Ebene im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland. Als Gemeindeverband unterhalb der Landkreisebene übernehmen sie in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt Aufgaben für ihre verbandsangehörigen Gemeinden. Um die so entstandenen Ausgaben zu finanzieren, sprechen ihnen die Finanzausgleichsgesetze der beiden Länder das Recht zu, eine Umlage zu erheben. Diese soll darüber hinaus die im verbandsgemeindeangehörigen Raum bestehende Einnahmeverteilung der Aufgaben- und damit der Ausgabenstruktur anpassen. Damit erfolgt neben dem kreisinternen Finanzausgleich ein zusätzlicher verbandsgemeindeinterner Finanzausgleich. Indem die Verbandsgemeindeumlage auf die Finanzkraft ihrer Mitgliedsgemeinden zurückgreift, erfüllt sie nicht nur eine fiskalische Funktion, sondern stellt darüber hinaus ein horizontales Ausgleichsinstrument dar, das allerdings nicht immer zielführend eingesetzt wird. Ähnlich verhält es sich mit der Amtsumlage in Schleswig-Holstein, deren Konzeption der der Verbandsgemeindeumlage gleicht. Lediglich die Art und der Umfang der zu finanzierenden Aufgaben unterscheidet sich.

Diese distributive Funktion der Verbandsgemeindeumlage wird teils durch Sonderregeln in den Ländern konterkariert. Zum einen kann die Anwendung eines gesplitteten Umlagesatzes zu horizontalen Verzerrungen führen, indem die finanzschwachen Kommunen relativ stärker abgeschöpft werden. Zum anderen ist das Konstrukt der Sonderumlage in Rheinland-Pfalz, das auf die Finanzierung nach dem Verursacher-Prinzip abstellt, in seiner aktuellen Form nur bedingt gelungen. Diese Umlagen dienen explizit der Finanzierung bestimmter Ausgaben und sollen

nur diejenigen Ortsgemeinden belasten, denen die Leistung auch zugute kommt. Dass die Sonderumlagen auf die Finanzkraft der Ortsgemeinden und damit auf die gleichen Umlagegrundlagen wie Kreis- und Verbandsgemeindeumlage abstellen, scheint daher nicht zielführend.

## 6.6. Die Amtsumlage in Schleswig-Holstein

Die Ämter in Schleswig-Holstein zählen genau wie die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt zu den mehrstufigen Organisationseinheiten. Als Zusammenschluss von benachbarten Gemeinden erfüllen sie ebenfalls Aufgaben für ihre Mitgliedsgemeinden. Der Unterschied zur Verbandsgemeinde liegt allerdings in der Rechtsform und dem Aufgabenkreis.<sup>133</sup>

Ämter sind keine Gemeindeverbände, sondern Verwaltungsgemeinschaften im Sinne einer Körperschaft des öffentlichen Rechts.<sup>134</sup> Ihre Hauptaufgabe besteht gemäß § 3 AO-SH darin, die Selbstverwaltungsaufgaben aus den Beschlüssen der amtsangehörigen Gemeinden vorzubereiten und durchzuführen. Zusammen mit der Durchführung der Kassengeschäfte und der Finanzbuchhaltung übernehmen sie vor allem administrative Aufgaben. Allerdings besteht die Möglichkeit nach § 5 AO-SH, den Ämtern die Trägerschaft für einzelne Selbstverwaltungsaufgaben zu übertragen. Dieses Recht nutzen die Mitgliedsgemeinden besonders bei der Schulträgerschaft.<sup>135</sup>

In Schleswig-Holstein erhalten die Ämter gemäß § 2 Abs. 2 i.V.m. §§ 13 ff.FAG-SH aus dem kommunalen Finanzausgleich Zweckzuweisungen. Reichen diese Einnahmen nicht aus, um den Ausgabenbedarf zu decken, berechtigt das Finanzausgleichsgesetz in § 20 die Ämter zur Erhebung einer Umlage. Damit nimmt die Umlage zunächst eine fiskalische Funktion wahr. Indem die Gemeinden über die Umlagezahlung zur Finanzierung der an die Ämter übergebenen Aufgaben beteiligt werden, soll eine aufgabengerechte Verteilung der Mittel zwischen Amt und amtsangehörigen Gemeinden erfolgen. Die Umlage erfüllt in diesem Sinne auch ei-

<sup>133</sup> Vgl. Bogner (2007), S. 248 ff.[11].

<sup>134</sup> §§ 1 f. AO-SH.

<sup>135</sup> Vgl. Kellmann (2010), S. 331 [82].

Weitere zu übertragende Aufgaben nach § 5 AO-SH sind zum Beispiel die Abwasserbeseitigung und die Wasserversorgung.

ne distributive Funktion. Umlageschuldner sind die amtsangehörigen Gemeinden. In den 84 Ämtern in Schleswig-Holstein sind rund 92 Prozent der 1.111 Gemeinden zusammengefasst. Dort lebt etwas über ein Drittel der Bevölkerung.<sup>136</sup>

Die Erhebung der Amtsumlage orientiert sich, analog zur Verbandsgemeindeumlage, an der entsprechenden Regelung der Kreisumlage. Wie Gleichung 6.48 zeigt, ergibt sich das Umlageaufkommen  $U_i^{Amt}$  durch die Multiplikation der Umlagegrundlagen  $UG_i^{Amt}$  mit dem Umlagesatz  $u^{Amt}$ :

$$U_i^{Amt} = u^{Amt} \cdot UG_i^{Amt} \quad (6.48)$$

Wie bei der Verbandsumlage besteht die Umlagegrundlage aus der Summe der Steuerkraftmesszahl ( $SMZ_i$ ) und dem Anteil der kreisangehörigen Gemeinden an den Finanzzuweisungen ( $g SZW$ ).

$$UG_i^{Amt} = SMZ_i + g SZW \quad (6.49)$$

Abbildung 6.5 gibt einen Überblick über die Höhe der Amtsumlagesätze 2018. Der Umlagesatz bewegt sich in den 84 Ämtern zwischen 10,7 Prozent in Schafflund und 42,1 Prozent in Marne-Nordsee. Der Durchschnitt liegt bei 18,3 Prozent.<sup>137</sup>

Die unterschiedlichen Umlagesätze werden wie im Fall der Verbandsgemeindeumlage durch die von den Ämtern übernommenen Aufgaben beeinflusst. So verlangen Ämter, deren Gemeinden sich gemäß § 56 SchulG-SH zu einem Schulverband zusammengeschlossen haben, der als Schulträger fungiert, in der Regel eine relativ höhere Amtsumlage. Dies lässt sich bei den Ämtern Marne-Nordsee, Arensharde, Hohner Harde und Eider beobachten, deren Umlagesätze mit rund 35

<sup>136</sup> Vgl. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2016) [175].

<sup>137</sup> Vgl. Haushaltssatzungen der Ämter.

Von der Betrachtung ausgenommen sind die Ämter Sylt, Föhr-Amrum und Pellworm, da es sich bei den Inselämtern um Ausnahmefälle handelt, die nicht repräsentativ sind. Fasst man die Steuerkraft der amtsangehörigen Gemeinden zusammen, ergibt sich eine Gesamtsteuerkraft im Amt Landschaft Sylt, die im deutschlandweiten Vergleich an der Spitze liegt. Die Amtsumlage liegt damit bei lediglich 4 Prozent. Vgl. § 4 Haushaltssatzung des Amtes Landschaft Sylt, Küpper (2016) [211].

Pellworm, mit einem Amtsumlagesatz i.H.v. 85,93 Prozent, besteht aus den Gemeinden Pellworm und den Halligen Hooge, Langeneß und Gröde. Ähnlich wie beim Amt Föhr-Amrum, das einen Umlagesatz von 49,05 Prozent vorsieht und sich aus den beiden Inseln Föhr und Amrum zusammensetzt, liegt allein aufgrund der besonderen geographischen Lage ein Sonderfall vor.

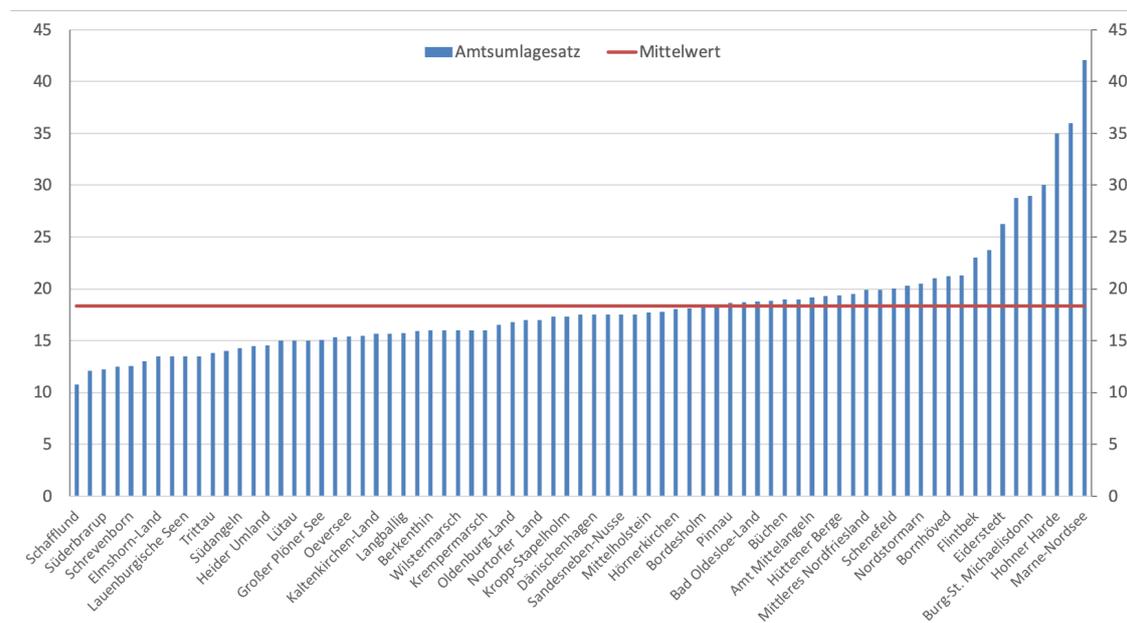


Abbildung 6.5.: Amtsumlagesätze, Schleswig-Holstein 2018 in v.H.

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung, Daten: Haushaltssatzungen der Ämter.

Prozent den Landesschnitt von 18,3 Prozent nahezu um das Doppelte übersteigen.<sup>138</sup>

Analog zur Darstellung in den vorangegangenen Abschnitten lässt sich der Einfluss einzelner Finanzausgleichskomponenten auf die Höhe der Umlagesätze aufzeigen. Als Instrument zur aufgabengerechten Einnahmeverteilung zwischen Amt und amtsangehörigen Gemeinden steigt der Amtsumlagesatz zunächst, wenn sich die Aufgabenteilung zulasten der Ämter verändert. Darüber hinaus erhalten die Ämter selbst keine allgemeinen Zuweisungen aus dem Finanzausgleich. Daher setzen sich ihre Einnahmen lediglich aus der Amtsumlage und Zweckzuweisungen gemäß § 13 FAG-SH zusammen. Somit spielen neben den Zweckzuweisungen, deren Anstieg den Amtsumlagesatz verringert, lediglich die Höhe der Schlüsselzuweisungen der amtsangehörigen Gemeinden und deren Steuerkraft eine Rolle für die Höhe des Umlagesatzes. Ein Steuerkraftanstieg wirkt zunächst positiv auf die Umlage-

<sup>138</sup> Informationen zur Schulträgerschaft sind unter <https://goo.gl/52JxPL> online abrufbar.

grundlage, jedoch gedämpft durch den damit einhergehenden Rückgang der Schlüsselzuweisungen. Wechselwirkungen mit anderen Finanzausgleichselementen treten hier kaum auf, da die Ämter in Schleswig-Holstein wie die Verbandsgemeinden in Sachsen-Anhalt weder zur Zahlung der Kreis- noch der Finanzausgleichsumlage verpflichtet sind.

## 6.7. Kreisumlage und Soziallasten

Wie bereits zu Beginn des Kapitels erläutert, stellt die Kreisumlage das einzig flexibel gestaltbare Element unter den Einnahmen der Landkreise dar. Dementsprechend wäre angesichts der positiven Entwicklung der Steuereinnahmen der letzten Jahre in vielen Landkreisen eine Absenkung des Umlagesatzes denkbar gewesen. Demgegenüber steht allerdings die steigende Ausgabenbelastung der Kreise. Dazu hat vor allem die Entwicklung der Sozialausgaben beigetragen. Als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben machen diese mittlerweile über ein Drittel der Gesamtausgaben der Gemeindeverbände aus. Die Finanzierung über die Kreisumlage ist für die Landkreise dann die alleinige Möglichkeit, dem Ausgabenanstieg eigenständig zu begegnen. Ziel des folgenden Kapitels ist es zu prüfen, welche Alternativen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs bestehen, um eine Überforderung des Finanzierungsinstruments Kreisumlage zu verhindern.

### 6.7.1. Entwicklung der Sozialausgaben

Schon lange bevor die Aspekte Flucht und Asyl im Fokus der öffentlichen Wahrnehmung standen, waren die im Vergleich zu den anderen Ausgabenposten relativ rasch steigenden Sozialausgaben eine erhebliche Belastung für die Haushalte der Kreise. Ein Grund dafür ist der fortschreitende sozioökonomische und demographische Wandel der Gesellschaft.<sup>139</sup> Den größten Anteil haben 2018 mit rund 43 Prozent die Ausgaben für Sozialhilfe innerhalb und außerhalb von Einrichtungen in Höhe von 11,5 Mrd. Euro. Dazu zählen die Ausgaben nach SGB XII für Eingliederungshilfe, Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und Hilfe zur

<sup>139</sup> Vgl. Goerl, et al. (2014), S. 36 ff.[49].

Tabelle 6.6.: Sozialausgaben der Landkreise 2015 - 2018

	2015	2016	2017	2018
	in Mrd. Euro			
Sozialhilfe	10,0	10,6	10,9	11,5
<i>außerhalb v. Einrichtungen</i>	<i>3,4</i>	<i>3,9</i>	<i>4,2</i>	<i>4,5</i>
<i>innerhalb von Einrichtungen</i>	<i>6,6</i>	<i>6,6</i>	<i>6,7</i>	<i>7,0</i>
Leistungen an Kriegsopfer u. a.	0,1	0,1	0,1	0,1
Leistungen nach dem SGB II	7,2	7,1	7,4	6,4
<i>Für Unterkunft und Heizung</i>	<i>7,0</i>	<i>6,7</i>	<i>7,0</i>	<i>6,1</i>
Leistungen für Bildung und Teilhabe	0,2	0,1	0,2	0,3
Jugendhilfe	4,5	5,8	6,0	5,7
<i>außerhalb von Einrichtungen</i>	<i>1,8</i>	<i>2,0</i>	<i>2,1</i>	<i>2,5</i>
<i>in Einrichtungen</i>	<i>2,7</i>	<i>3,8</i>	<i>3,9</i>	<i>3,2</i>
Leistungen nach dem AsylbLG	1,6	3,1	2,0	1,5
sonstige soziale Leistungen	1,0	0,5	0,7	1,6
Soziale Leistungen insgesamt	24,6	27,2	27,3	27,0

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnung, Daten: Anlehnung an Statistisches Bundesamt (2016), Landkreistag (2019), S. 509 ff.[236], Pressemitteilung vom 30.03.2016 [180], Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe (2017), S. 7 [190], Bruttoausgaben für Asylbewerberleistungen [189], Städte- und Gemeindebund (2016) [188], DLT (2016), S. 429 [233].

Pflege. Danach folgen die Ausgaben für Leistungen nach SGB II mit 6,4 Mrd.Euro, was fast einem Viertel der Gesamtausgaben entspricht.

Den drittgrößten Posten stellen mit 5,7 Mrd. Euro und einem Anteil von 21 Prozent die Ausgaben für Jugendhilfe dar, wovon über die Hälfte auf die Kindertagesbetreuung fallen. Der vor einigen Jahren erwartete Rückgang dieses Ausgabenpostens ist mit dem Jahr 2018 eingetreten. Die Regelungen des 2008 beschlossenen Kinderförderungsgesetzes (KiföG) hatten diese Prognose zunächst obsolet gemacht. Die vorgeschriebene Betreuungsquote von 35 Prozent für Kinder unter drei Jahren und ein seit 2013 begründeter Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz (§ 24 Abs. 1 SGB VIII) haben den Ausbau von Kindertagesstätten notwendig gemacht und die Ausgaben in diesem Bereich stark ansteigen lassen.<sup>140</sup> Die Verringerung im Jahr

<sup>140</sup> Vgl. Geißler, Niemann(2015), Fußnote zu S. 68 [47].  
Drucksache 16/9299 vom 27.05.2008.

2018 geht auf eine verstärkte Beteiligung des Bundes an den Kosten der Kommunen zurück.<sup>141</sup>

Dagegen nehmen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) mit 1,5 Mrd. Euro seit 2015 im Schnitt lediglich 7,8 Prozent an den Gesamtausgaben für soziale Leistungen ein. Aufgrund der geopolitischen Entwicklungen und dem daraus resultierenden starken Anstieg der Migrations- und Flüchtlingsströme hatten sich die Ausgaben hier von 2014 auf 2015 fast verdoppelt. Nach einem Höchststand 2016 sind die Ausgaben seitdem deutlich zurückgegangen. Zu den Leistungsberechtigten zählen gemäß § 1 AsylbLG nicht nur Asylbewerber, sondern auch geduldete Ausländer und Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge.

Die flüchtlingsbedingten Mehrausgaben stellen für die Landkreise eine erhebliche Herausforderung dar und spiegeln sich auch in der Entwicklung anderer Ausgabenkomponenten wieder. So sind die Kosten für den laufenden Sachaufwand, wie Tabelle 6.1 zeigt, seit 2014 um über 30 Prozent angestiegen. Dahinter stecken die Aufwendungen der Kommunen für Mieten und Pachten für Flüchtlingsunterkünfte. Bei den sozialen Leistungen war der Zuwachs 2015 bei den Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) in Höhe von 12,8 Prozent und 2016 bei der Jugendhilfe in Höhe von 28 Prozent besonders ausgeprägt. 2018 deutet sich auch in diesem Bereich ein Ausgabenrückgang an. Insgesamt haben sich die Ausgaben für soziale Leistungen von 2005 bis 2018 um fast 60 Prozent auf 27,0 Mrd. Euro erhöht.

Bei der Analyse der Sozialausgaben ist zu beachten, dass es sich bei den in Tabelle 6.6 aufgeführten Ausgaben um Bruttoausgaben, also handelt.<sup>142</sup> Das Sozialrecht beruht auf Bundesgesetzen und die Ausführung der Aufgaben wurde den Kommunen per Gesetz übertragen. Denn gemäß § 3 SGB XII sind die Landkreise zusammen mit den kreisfreien Städten nicht nur örtliche Träger der Sozialhilfe, sondern auch nach § 6 Abs. 1 S. 2 SGB II für die Grundsicherung für Arbeitssuchende zuständig. Bei der Sozialhilfe und den Leistungen nach dem SGB II handelt es sich zudem um pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, also Aufgaben, bei denen die Kommunen nicht über das „ob“ sondern lediglich über das „wie“ entscheiden können.

<sup>141</sup> Vgl. dazu Regelungen des „Asylpaket I“ BGBl I 2015, 1722-1735.

<sup>142</sup> Zuweisungen des Bundes und der Länder werden auf der Einnahmenseite erfasst.

Gemäß dem im Grundlagenkapitel erläuterten Konnexitätsprinzip sollte die Finanzierungsverantwortung dort angesiedelt sein, wo über eine Aufgabe bestimmt wird. Daher erhalten die Kreise und kreisfreien Städte als Träger der Sozialhilfe für die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben Zuführungen von Bund und Ländern. Jedoch hat sich die Höhe der Zuweisungen nicht gleichmäßig zum Anstieg der Ausgaben entwickelt. Erst die „Flüchtlingskrise“ und der damit einhergehende erhebliche Ausgabenanstieg waren Anlass für eine stärkere Unterstützung von Seiten des Bundes. Zum einen in Form von gebundenen Transfers an die Kommunen, wobei die Weiterleitung der Mittel über die Länder erfolgt. Da die Kommunen keine eigene staatliche Ebene darstellen, ist direkter Zugriff des Bundes auf die kommunale Ebene nicht möglich. Zum anderen indirekt über eine erhöhte Beteiligung am Umsatzsteueraufkommen der Gemeinden oder der Länder. In letzterem Fall können die Mittel anschließend über die Finanzausgleichsgesetze der Länder transferiert werden.

Der Kommunalinvestitionsförderungsfonds ist der ersten Kategorie zuzuordnen. Da die flüchtlingsbedingten Mehrausgaben der Kommunen deren ohnehin schon schwach ausgeprägte Investitionstätigkeit noch weiter einzuschränken drohten, richtete der Bund 2015 ein Sondervermögen ein, das speziell auf strukturschwache Kommunen ausgerichtet ist. 2016 wurde der Förderzeitraum erneut um zwei Jahre verlängert, wobei in einigen Ländern zusätzlich Landesprogramme auferlegt wurden.<sup>143</sup>

Auch mit dem Beschluss des Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom Dezember 2016 hat sich der Bund verpflichtet, sich an Kosten zur Integration zu beteiligen.<sup>144</sup> Vorgesehen ist zunächst die Erhöhung des Bundesanteils an den KdU, der direkt an Landkreise und kreisfreie Städte als Träger der Sozialhilfe fließt.<sup>145</sup>

Im gleichen Gesetzesentwurf sind weitere Maßnahmen festgehalten, die zur zweiten Kategorie zählen. Die Beteiligung an den Integrationskosten erfolgt über die

---

<sup>143</sup> Drucksache 18/4653 vom 20.04.2015, 18/9231 vom 20.07.2016. Vgl. dazu u.a. „Kommunalinvestitionsprogramm (KIP)“ und „KIP macht Schule!“ in Hessen, Kommunalinvestitionsprogrammgesetz (KiPG), „Kommunales Investitionsprogramm 3.0 - Rheinland-Pfalz“.

<sup>144</sup> BGBl. I S. 2775.

<sup>145</sup> Vgl. Drucksache 18/9980 vom 17.10.2016: Für anerkannte Asyl- und Schutzsuchende werden die KdU vollständig übernommen.

sogenannte „Integrationspauschale“, die über eine Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer zur Verfügung gestellt wird. Über die Weitergabe der zusätzlichen Finanzmittel und damit die Umsetzung der Regelung in den Ländern entscheidet das jeweilige Landesgesetz. Dass sich daraus erhebliches Konfliktpotential innerhalb der einzelnen Länder ergibt, ist offensichtlich. Bisher haben sich nur Baden-Württemberg und Bremen dafür entschieden, die Mittel vollständig an die Kommunen weiterzuleiten, während unter anderem das Saarland, Hessen und Rheinland-Pfalz eine teilweise Weitergabe vorsehen und in Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Niedersachsen und Bayern die Mittel vollständig beim Land verbleiben.<sup>146</sup>

Wenn die Integrationspauschale an die Kommunen weitergegeben wird, erfolgt die Zuteilung in der Regel über eine Beteiligung an den erhöhten Steuereinnahmen in Höhe der Verbundquote über den kommunalen Finanzausgleich. Die per Gesetz bestimmten Träger der Sozialhilfe partizipieren dann wiederum lediglich über die jeweilige Teilschlüsselmasse, einer Regelung, die sich von Land zu Land unterscheidet. Die Kreise profitieren dann im Rahmen des kreisinternen Finanzausgleichs an den erhöhten Umlagegrundlagen der kreisangehörigen Gemeinden und können über eine Anhebung des Kreisumlagesatzes auf die zusätzlichen Bundesmittel zugreifen. Für die kreisfreien Städte besteht diese Möglichkeit nicht, sie erhalten direkt höhere Zuweisungen.

Darüber hinaus setzt das Gesetz eine Zusage des Koalitionsvertrages um, die Kommunen bis 2020 jährlich mit 5 Mrd. Euro zusätzlich zu entlasten. Die Finanzierung erfolgt über eine Reduzierung des Umsatzsteueranteils des Bundes. Eine Milliarde soll über einen erhöhten Umsatzsteueranteil der Länder bereitgestellt werden, während die restlichen 4 Mrd. Euro zu 60 Prozent über einen erhöhten Umsatzsteueranteil der Gemeinden und zu 40 Prozent über die Bundesbeteiligung der KdU verteilt werden.

Unabhängig von den fiskalischen, distributiven und allokativen Wirkungen ist die Effektivität dieser Maßnahme grundsätzlich zweifelhaft. Denn wie bereits im Abschnitt 6.2.2 dargestellt, profitieren von einem Anstieg der Umsatzsteuer aufgrund der Kriterien zur Verteilung des Steueraufkommens vor allem relativ finanzstarke Länder und Kommunen. Ein kausaler Zusammenhang zwischen Finanzstärke und

<sup>146</sup> Für eine dezidierte Übersicht siehe Bundesministerium der Finanzen (2019), S. 7 ff.[20].

Höhe der Sozialausgaben, zum Beispiel in Form der Anzahl der Asylbewerber, ist bisher dagegen nicht bekannt.<sup>147</sup> Die Motivation hinter dieser Verteilungsmethode liegt an anderer Stelle. Die Nutzung der KdU als Transferkanal erfreut sich beim Bund seit längerem zunehmender Beliebtheit. Denn hier ist es ohne eine Grundgesetzänderung möglich, Finanzmittel direkt an die Kommunen weiterzuleiten. Allerdings schreibt das SGB II eine Begrenzung der Beteiligungsquote auf 49 Prozent vor. Bei einer Überschreitung erhält eine Aufgabe den Charakter einer Bundesauftragsverwaltung, was mit weitreichenden Weisungsrechten verbunden ist; ein Umstand, den die Kommunen bisher vermeiden wollten. Vor diesem Hintergrund wurde die Bundesbeteiligung an den KdU in den letzten Jahren mehrfach für sachfremde, aber dem SGB-II-nahe Fälle genutzt.<sup>148</sup>

Insgesamt verliert ein Finanzausgleichssystem durch solche Verflechtungen an Transparenz. Die Entscheidung des Gesetzgebers, eine bedarfsgerechte Verteilung der Finanzmittel auf diesem Wege anzustreben, ist damit aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht der beste Weg.

Im Vordergrund der folgenden Diskussion stehen jedoch die Verteilungswirkungen auf die einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen. Denn da die Zuordnung der Finanzmittel sich nicht an der tatsächlichen Ausgabenverteilung und damit Aufgabenbelastung orientiert, verschärft sich erneut der Konflikt zwischen Kreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden. Während ein Großteil der Ausgaben der kommunalen Ebene für Integration bei den Kreisen und kreisfreien Städte angesiedelt ist, werden die Finanzmittel nicht in gleichem Maße dorthin weitergeleitet.

Zwar ist eine zielgenaue Verteilung nur schwer umsetzbar, den Großteil der Bundesmilliarden über die Umsatzsteuer direkt den kreisangehörigen Gemeinden zuzuleiten führt jedoch dazu, dass die Kreise über den kreisinternen Finanzausgleich auf die höheren Einnahmen der Gemeinden zugreifen müssen.

Wie bereits zu Beginn des Kapitels erläutert, ist es die originäre Funktion der Kreisumlage, für die Landkreise Einnahmen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu generieren und die Mittel im kreisangehörigen Raum aufgabengerecht zu verteilen. Ein

---

<sup>147</sup> Vgl. Scheller (2017), S. 9 [147].

<sup>148</sup> Dazu zählen unter anderem die erwähnten Zahlungen für die Entlastung der Kommunen und deren Erhöhung. Vgl. Wixforth (2016), S. 507 ff.[230].

Anstieg der Landkreisaufgaben und damit der Kreisausgaben  $A_i^K$  rechtfertigt demnach auch die Kompensation über einen erhöhten Kreisumlagesatz. Dieser Zusammenhang wurde bereits in Abschnitt 6.3.1 erläutert und ergibt sich aus Gleichung 6.13:

$$\frac{\delta u^K}{\delta A_i^K} > 0 \quad (6.50)$$

Dennoch stellt sich die Frage, ob der kreisinterne Finanzausgleich allein mit einem derartig schnellen Ausgabenwachstum, wie es in den letzten beiden Jahren zu beobachten war, nicht überfrachtet wird, und ob eine solche Umweg-Finanzierung eine sachgerechte Lösung darstellt. Ein Anstieg der Kreisumlagesätze führt immer auch zu einer Verschärfung des Verteilungskonfliktes zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden.<sup>149</sup> Hinzu kommt das bereits diskutierte Problem der Grenzbelastung der kreisangehörigen Gemeinden. In manchen Kreisen ist die Abschöpfung durch die Kumulation mehrerer Umlagen bereits so hoch, dass es sich für die Gemeinden schlichtweg nicht lohnt, sich um die Pflege der eigenen Steuerquellen zu bemühen.<sup>150</sup> Die negativen Anreizeffekte überwiegen.

### 6.7.2. Alternativen zur Finanzierung der Soziallasten

Versucht der Gesetzgeber die Kreisumlage als kreisinternes Finanzierungsinstrument zu entlasten, kommen verschiedene Möglichkeiten in Betracht, die sich grundsätzlich in zwei Kategorien einteilen lassen. Zum einen kann eine direkte Verbesserung der Finanzausstattung der Kreise angestrebt werden. Zum anderen bieten sich Maßnahmen an, die an der Konstruktion des Finanzausgleichs ansetzen und damit die Finanzausstattung indirekt beeinflussen.

Im folgenden Abschnitt werden zunächst Alternativen erörtert, die auf eine Erhöhung der Finanzausstattung der Landkreise abzielen. Dazu zählen die Aufstockung der Finanzausgleichsmasse an sich und die Erhöhung des Anteils der Kreise an der Finanzausgleichsmasse.

Anschließend wird dargestellt, wie Soziallasten innerhalb eines Finanzausgleichsystems berücksichtigt werden können. In diesem Sinne kommt zum einen die

<sup>149</sup> Goerl, et al. (2013), S. 124 [207].

<sup>150</sup> Vgl. Oster (2006), S. 18 ff.[135].

verstärkte Finanzierung über Zweckzuweisungen in Betracht, die außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems stattfindet. Zum anderen können Sozialausgaben auch im Rahmen der Verteilung der Schlüsselzuweisungen über Ergänzungsansätze Berücksichtigung finden. In diesem Fall stellt sich die Frage, wo genau diese Sonderbedarfe angesiedelt sein sollten. Der Abschluss des Kapitels bildet eine grundsätzliche Diskussion über die Finanzausstattung der Kommunen vor dem Hintergrund des Konnexitätsprinzips.

### 6.7.2.1. Stärkung der Finanzausstattung der Landkreise

Nachdem die Aufgaben und damit die Ausgaben der Kommunen in den letzten Jahren erheblich angestiegen sind, entscheiden sich immer mehr Kommunen für den Gang vor das Verfassungsgericht, um ihr Recht auf eine „angemessene“ Finanzausstattung einzuklagen. Zum Teil mit Erfolg: 2010 gaben Gerichte in Nordrhein-Westfalen<sup>151</sup> und 2012 in Rheinland-Pfalz<sup>152</sup> den Klägern Recht. Die Länder seien in der Pflicht, für eine bessere Finanzausstattung Sorge zu tragen.

Die Finanzausstattung der Landkreise direkt aufzustocken, erscheint zunächst die naheliegende Lösung, um den steigenden Soziallasten zu begegnen. In Frage kommen dabei die Erhöhung der Finanzausgleichsmasse oder, sofern vorhanden, eine Erhöhung der Teilschlüsselmasse für die Landkreise. Beide Varianten finden sich regelmäßig in Positionspapieren der Landkreistage der Länder wieder.<sup>153</sup> So fordert der rheinland-pfälzische Landkreistag eine „deutliche Verstärkung der zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmasse mit entsprechend höheren Schlüsselzuweisungen“<sup>154</sup> und beruft sich dabei auf das Urteil des Verfassungsgerichtshofes

<sup>151</sup> In Nordrhein-Westfalen hatten u.a. 17 kreisfreie Städte und zwei Landkreise Verfassungsbeschwerde hinsichtlich der Einhaltung des Konnexitätsprinzips eingelegt. Hintergrund war die Aufgabenzuweisung des Landes in Kinder- und Jugendhilfeangelegenheiten. Vgl. VerfGH NW, Urteil vom 12.10.2010, VerfGH 12/09.

Im Mai 2016 wies das Verfassungsgericht in Münster dagegen die Klage von 80 Städten und Gemeinden gegen das Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 zurück. Vgl. VerfGH, Urteil vom 10.05.2016, VerfGH 19/13 und VerfGH 24/13.

<sup>152</sup> RP Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11.

<sup>153</sup> Vgl. u.a. Thüringischer Landkreistag (2016), S. 1 [218].

<sup>154</sup> Vgl. Landkreistag RP (2016), S. 287 [95].

2017 bezifferten zum Beispiel die rheinland-pfälzischen Kommunalen Spitzenverbände den zusätzlichen Finanzbedarf des Finanzausgleichs auf 300 Mio. EUR. Vgl. Landkreistag RP (2017), S. 1 [96].

(VGH) von 2012.

In besagtem Urteil aus dem Jahr 2012 erklärte der VGH Rheinland-Pfalz nach einem Verwaltungsrechtsstreit des Landkreises Neuwied gegen das Land Rheinland-Pfalz die Ausstattung der Landkreise mit Schlüsselzuweisungen für verfassungswidrig, da deren Entwicklung im Zeitverlauf unverhältnismäßig zu denen der Soziallasten sei. Als Reaktion forderte das Gericht eine „spürbare Anhebung der Finanzausgleichsmittel“.<sup>155</sup>

Das Gericht berief sich damals auf das Gebot der Verteilungssymmetrie, dass sich auf den vertikalen Finanzausgleich bezieht. Demnach sollen die begrenzt zur Verfügung stehenden Finanzmittel gemäß der Aufgabenteilung auf Land und Kommunen verteilt werden. Um diesen Grundsatz der aufgabengerechten Finanzausstattung zu quantifizieren, bieten sich zwei finanzwissenschaftliche Messgrößen an; die Kommunalisierungsgrade der Einnahmen und Ausgaben sowie die Deckungsquoten.

Der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben  $k_A$  beschreibt die Aufgabenteilung zwischen Land und Kommune in Form des Anteils der Kommunen an den Gesamtausgaben. Formal wird diese Messzahl als Verhältnis der kommunalen Ausgaben  $A^k$  zu denen von Land und Kommune  $A$  ermittelt:

$$k_A = A^k / A \quad (6.51)$$

Kommunen in einem Land mit einem relativ geringen Kommunalisierungsgrad benötigen zur Erfüllung ihrer Aufgaben geringere Finanzmittel als Kommunen in einem Land mit einem relativ hohen Kommunalisierungsgrad.

Entsprechend dazu berechnet sich der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen  $k_E$  als Verhältnis von kommunalen Einnahmen  $E^k$  zu den Einnahmen von Land und Kommunen  $E$ .<sup>156</sup>

$$k_E = E^k / E \quad (6.52)$$

Eine andere Kennzahl, die Auskunft über die Angemessenheit der Finanzausstattung von Land und Kommunen geben kann, ist die Deckungsquote. Dieses

<sup>155</sup> Vgl. VerfGH RP (2012), Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11, S. 16.

<sup>156</sup> Vgl. Scherf (2015), S. 24. ff.[156], Lamouroux, Thöne (2016), S. 33 ff.[90].

Konzept wurde bereits zu Beginn des Kapitels in Abschnitt 6.3.1 vorgestellt und vergleicht das jeweilige Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben. Stimmen Kommunalisierungsgrade und Deckungsquoten von Land und Kommunen ungefähr überein, spricht dies für eine ausgewogene Verteilung der Finanzmittel im Sinne des Grundsatzes der Verteilungssymmetrie. Abweichungen können dagegen auf Über- oder Unterdeckungen in der Finanzausstattung hinweisen.<sup>157</sup>

Liegt der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen unter dem der Ausgaben und liegt die Deckungsquote der Kommunen dementsprechend unter der des Landes, sind die Kommunen im Vergleich zum Land relativ schlechter ausgestattet. Eine Erhöhung der Finanzzuweisungen an die Kommunen kann dann dazu dienen, annähernd gleiche Deckungsquoten zu schaffen. Liegt dagegen keine Störung der vertikalen Verteilungssymmetrie vor, ergibt sich auch kein unmittelbarer Handlungsbedarf. Stattdessen ist die Ursache der relativ starken Belastung der Landkreise auf einer anderen Ebene, nämlich im kreisinternen Finanzausgleich zu suchen.

Der kreisinterne Finanzausgleich soll zusätzlich zur vertikalen Verteilungssymmetrie zwischen Landkreis und kreisangehörigen Gemeinden auch angemessene Finanzkraftverhältnisse zwischen dem Gesamtkreis<sup>158</sup> und den kreisfreien Städten sowie innerhalb der Gemeinden eines Landkreises schaffen.<sup>159</sup> Im Fall der Aufgabenverteilung zwischen Landkreis und kreisangehörigen Gemeinden ist die relevante Kennzahl der Zentralisierungsgrad der Ausgaben  $z_A$ , der analog zum Kommunalisierungsgrad Aufschluss über die Aufgabenverteilung im kreisinternen Raum gibt. Die Ausgaben des Kreises  $A_i^K$  werden dementsprechend den Ausgaben des Gesamtkreises  $A$  gegenübergestellt:

$$z_A = A_i^K / A \quad (6.53)$$

Am Zentralisierungsgrad der Ausgaben sollte sich der Anteil der Landkreise an den im Gesamtkreis insgesamt zur Verfügung stehenden Einnahmen  $E$  orientieren. Der entsprechende Zentralisierungsgrad der Einnahmen  $z_E$  wird als Relation von Kreiseinnahmen  $E_i^K$  nach kreisinternem Finanzausgleich zu den Einnahmen des

<sup>157</sup> Vgl. Scherf (2017), S. 6. [159], Scherf (2015), S. 25 [157].

<sup>158</sup> Im Folgenden wird die Einheit aus Landkreis und kreisangehörigen Gemeinden als Gesamtkreis bezeichnet

<sup>159</sup> Vgl. Scherf (2017), S. 29 f.[159].

Gesamtkreises  $E$  ausgedrückt. Die Einnahmen eines Landkreises nach kreisinternem Finanzausgleich setzen sich aus seiner Finanzkraft ( $FK_i^K$ ) und den Zahlungen der kreisangehörigen Gemeinden aus der Kreisumlage ( $U_i^K$ ) zusammen:

$$z_E = E_i^K / E = \frac{FK_i^K + U_i^K}{E} \quad (6.54)$$

Aus den beiden Gleichungen lässt sich ableiten, dass sich der jeweilige Anteil an den Ausgaben bzw. Einnahmen der Landkreise als Produkt von Zentralisierungsgrad und Gesamtausgaben bzw. -einnahmen darstellen lässt:

$$\begin{aligned} A_i^K &= z_A \cdot A \\ E_i^K &= z_E \cdot E \end{aligned} \quad (6.55)$$

Wie Gleichung 6.56 zeigt, vergleichen die Deckungsquoten von Landkreis  $d_K$  und Gemeinden  $d_G$  das Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis nach kreisinternem Finanzausgleich von Kreisen ( $E_i^K/A_i^K$ ) mit dem der kreisangehörigen von Gemeinden ( $E_i^G/A_i^G$ ). Bei den Gemeindeeinnahmen wird die Finanzkraft  $FK_i^G$  entsprechend durch die Kreisumlagezahlung reduziert, so dass analog zu den Kreiseinnahmen gilt:  $E_i^G = FK_i^G - U_i^K$

$$\begin{aligned} d_K &= \frac{E_i^K}{A_i^K} = \frac{FK_i^K + U_i^K}{A_i^K} \\ d_G &= \frac{E_i^G}{A_i^G} = \frac{FK_i^G - U_i^K}{A_i^G} \end{aligned} \quad (6.56)$$

Unter Berücksichtigung von Gleichung 6.55 ergeben sich die Deckungsquoten von Landkreisen und Gemeinden als:

$$\begin{aligned} d_K &= \frac{z_E \cdot E}{z_A \cdot A} = \frac{z_E}{z_A} \cdot \frac{E}{A} \\ d_G &= \frac{(1 - z_E) \cdot E}{(1 - z_A) \cdot A} = \frac{1 - z_E}{1 - z_A} \cdot \frac{E}{A} \end{aligned} \quad (6.57)$$

Bei Übereinstimmung der Zentralisierungsgrade müssen auch die Deckungsquo-

ten zusammenfallen. Dazu muss folglich gelten:

$$\frac{A_i^K}{A_i^G} = \frac{E_i^K}{E_i^G} = \frac{FK_i^K + U_i^K}{FK_i^G - U_i^K} \quad (6.58)$$

Demnach ist die auf den ersten Blick mangelnde Finanzausstattung der Kreise nicht automatisch Anlass für eine Erhöhung der Finanzmittel. Stattdessen kommt es auf die Deckungsgrade, also die Relation von Ausgaben und Einnahmen an. Diese muss derart ausgestaltet sein, dass das Verhältnis der Ausgaben der Relation der Einnahmen nach kreisinternem Finanzausgleich entspricht. Liegen Abweichungen vor, ist es darüber hinaus entscheidend, auf welcher Ebene diese vorliegen: beim Vergleich von Land und Kommunen oder innerhalb der kommunalen Ebene. Liegt eine Störung der interkommunalen Verteilungssymmetrie in Form abweichender Deckungsquoten vor, sind zum Beispiel die Ausgaben der Kreise im Verhältnis zu denen der Gemeinden angewachsen, besteht noch kein zwingender Handlungsbedarf auf Seiten des Landes.

Das entsprechende Element zur Beeinflussung der kreisinternen Finanzverteilung ist, wie in Abschnitt 6.3.1 erläutert, die Kreisumlage. Gleichung 6.13 zeigt, den Kreisumlagesatz  $u^K$ , bei dem die Deckungsquoten von Kreis und kreisangehörigen Gemeinden übereinstimmen:

$$u^K = \frac{1}{1 + A_i^K/A_i^G} \cdot \left[ A_i^K/A_i^G \cdot \frac{l}{SMZ_i/SZW + g} \right] \quad (6.59)$$

In der Gleichung ist der positive Einfluss der Ausgaben der Landkreise auf den Kreisumlagesatz klar erkennbar. Übernehmen die Kreise zusätzliche Aufgaben, ist eine Erhöhung des Umlagesatzes die folgerichtige Konsequenz. Ebenfalls wird in der Gleichung das zu Beginn des Kapitels diskutierte Spannungsverhältnis zwischen den Elementen des kommunalen Finanzausgleichs und des kreisinternen Ausgleichs deutlich. Je größer  $g$ , der Anteil der Schlüsselzuweisungen für die kreisangehörigen Gemeinden, desto größer sind auch die horizontalen Ausgleichseffekte. Gleichermäßen sinken die Schlüsselzuweisungen für die Kreise, die ihren Einnahmbedarf über einen entsprechend höheren Kreisumlagesatz decken müssen; ein Aspekt, der bei der Diskussion um die Berücksichtigung der Sozialausgaben eine entscheidende Rolle spielt. Es kommt schlussendlich immer darauf an, ob ein Missverhältnis zwischen Land und Kommunen und/oder innerhalb des Gesamt-

kreises vorliegt. Liegt tatsächlich ein Missverhältnis vor und soll der Druck auf die Kreisumlage nicht weiter ansteigen, kommt mit einer Erhöhung der Teilschlüsselmasse eine weitere Möglichkeit in Betracht, die Finanzausstattung der Kreise zu verbessern.

In Nordrhein-Westfalen liegt der Anteil der Kreise an der Gesamtschlüsselmasse zum Beispiel seit Jahren bei lediglich 10 Prozent.<sup>160</sup> Als Anpassungselement an den im Ländervergleich relativ geringen Anteil an der Schlüsselmasse nutzen die Kreise entsprechend die Kreisumlage zur Aufstockung ihrer Finanzmittel. Gemessen an der stark gestiegenen Belastung durch Sozialausgaben sind die Umlagesätze in den letzten 15 Jahren, ausgehend von einem bereits relativ hohen Niveau, weiter stetig angewachsen und liegen 2016 im Schnitt bei 47,15 Prozent.

Höhere Schlüsselzuweisungen für die Kreise in Verbindung mit einer Verringerung des Kreisumlagesatzes würden den Konflikt um die Verteilung von Finanzmitteln jedoch nur vordergründig entspannen. Zwar sinkt der Umlagedruck auf die Gemeinden, jedoch verlagert sich der Konflikt, wie im vorangegangenen Abschnitt 6.3.1 erläutert, lediglich auf eine andere Ebene, und zwar auf die der Gemeinden. Im Ergebnis profitieren vor allem die abundanten Gemeinden, während die finanzschwachen Gemeinden durch gesunkenen Schlüsselzuweisungen und die damit induzierten verringerten horizontalen Ausgleichseffekte als Verlierer einer solchen Maßnahme zurückbleiben.<sup>161</sup> Je nachdem, ob sich der Landkreis eher aus finanzschwachen oder finanzstarken Gemeinden zusammensetzt, tritt dieser Effekt entsprechend stärker oder schwächer auf. Daher kann diese Art der Umverteilung aus finanzausgleichspolitischer Sicht nicht zielführend sein.

Grundsätzlich ist die Einflussnahme der Landkreise über eine gezielte Umlagesatzpolitik unabhängig von den induzierten Verteilungswirkungen nicht zu unterschätzen. Gleichung 6.60 stellt die Einnahmen der Landkreise dar:

$$E_i^K = (l + u^K g)SZW + u^K SMZ_i \quad (6.60)$$

Über die Kreisumlage können sie indirekt auf die Schlüsselzuweisungen ihrer kreisangehörigen Gemeinden zugreifen und damit ihren eigenen Anteil über den

<sup>160</sup> Vgl. § 10 Abs. 1 GFG 2017. Allerdings ist zu beachten, dass die Ausgleichsquote für Landkreise in Nordrhein-Westfalen bei vollkommen anreizfeindlichen 100 Prozent liegt.

<sup>161</sup> Vgl. Goerl et al. (2013), S. 124 [207].

gesetzlich zugewiesenen hinaus in Höhe von  $(u^K g)$  vergrößern. Effektiv liegt der Anteil eines Landkreises an der Schlüsselmasse ( $l^*$ ) gemäß Gleichung 6.61 bei:

$$l^*SZW = (l + u^K g)SZW. \quad (6.61)$$

Verändert sich die Höhe der Teilschlüsselmasse zu Lasten der Kreise, können diese den Einnahmeausfall über eine Erhöhung der Kreisumlage kompensieren. Dieser Mechanismus lässt sich anhand der Entwicklung der Kreisumlagesätze in Hessen recht anschaulich beobachten.

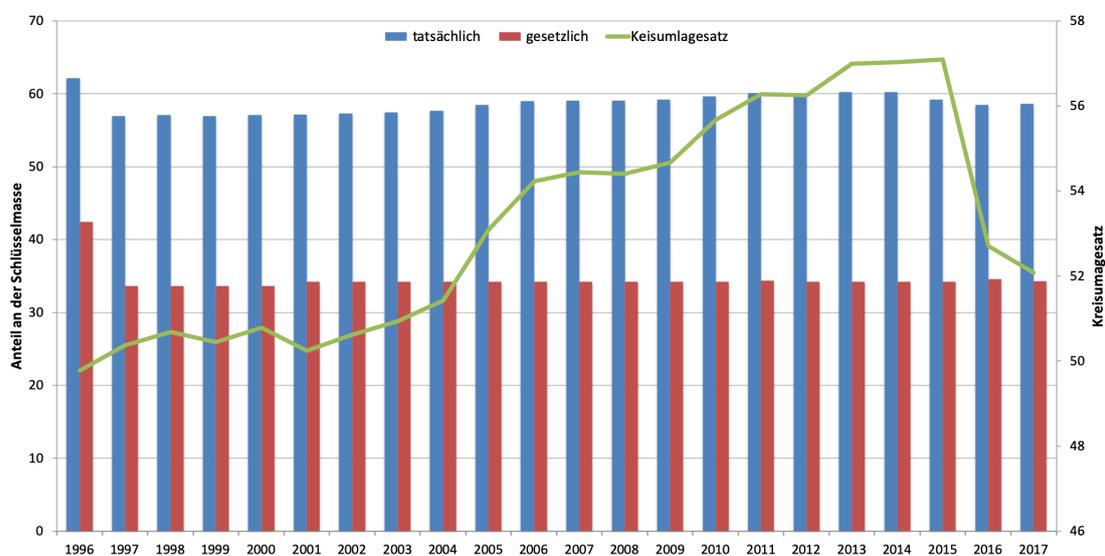


Abbildung 6.6.: Anteil der Landkreise an der Schlüsselmasse, Hessen 1996-2017

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung, Daten: Hessischer Landkreistag (laufende Jahre), § 7 HFAG (1996-2015), ab 2015: § 16 Abs. 3 S. 3 HFAG, HMdF (laufende Jahre). Dargestellt ist immer die Summe aus Kreis- und Schulumlage.

Abbildung 6.6 vergleicht für die Jahre 1996 bis 2017 die gesetzlich festgelegte Teilschlüsselmasse der Landkreise (rote Balken) mit dem Anteil der Teilschlüsselmasse, die den Kreisen effektiv zur Verfügung stand (blaue Balken). Letzterer wurde mithilfe der landesdurchschnittlichen Kreisumlagesätze ermittelt, dessen Entwicklung anhand der grünen Linie dargestellt wird.

Als begleitende Maßnahme zu einer anderen Änderung im Finanzausgleichsge-

setz, die mit einer Verbreiterung der Kreisumlagegrundlagen einherging, wurde 1997 der Anteil der Kreise an der Gesamtschlüsselmasse von 42,4 Prozent um 8,8 Prozentpunkte auf 33,6 Prozent reduziert.<sup>162</sup>

Dies entsprach einem Rückgang von 20,8 Prozent. Indem die Landkreise in den folgenden vier Jahren allerdings ihre Umlagesätze um durchschnittlich 2,0 Prozent erhöhten, lag der tatsächliche Rückgang des Schlüsselmassenanteils 2000 lediglich noch bei 8,1 Prozent.<sup>163</sup>

Nach der Erhöhung des Landkreisanteils auf 34,2 Prozent im Jahr 2001 folgte 2012 mit der Einführung der Kompensationsumlage der nächste leichte Anstieg auf 34,4 Prozent.<sup>164</sup> Seit der Reform des kommunalen Finanzausgleichs 2016 liegt der Anteil der Kreise an der Schlüsselmasse im Schnitt bei 33,8 Prozent.

Wie Abbildung 6.6 zeigt, führten die zusätzlichen Einnahmen bei Schlüsselzuweisungen in keinem der beiden Fälle zu einem Rückgang beim landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatz. Stattdessen zeigte sich die Umlagesatzpolitik der Kreise unbeeindruckt von der Veränderung der Teilschlüsselmasse. In den letzten 20 Jahren haben sich die Umlagesätze gemäß dem bundesweiten Trend entwickelt und sind gemäß der Aufgabenzentralisierung auf der Kreisebene weiterhin angestiegen.

Insgesamt ist von der geplanten Reduzierung des Schlüsselmassenanteils, die 2017 im Vergleich zum Ausgangsjahr 1996 bei 8,1 Prozentpunkten liegt, eine effektive Absenkung in Höhe von 3,5 Prozentpunkten geblieben. Über die Kreisumlage,

<sup>162</sup> Um die stetig steigende Steuerkraft im Finanzausgleich besser zu berücksichtigen, erhöhte der hessische Gesetzgeber die Anrechenbarkeit der Einkommensteuereinnahmen bei der Steuerkraftmesszahl von 91 auf 95 Prozent. Weil damit gleichermaßen auch die Umlagegrundlagen der Kreisumlage beeinflusst werden, wurde im gleichen Schritt, im Sinne einer Gleichbehandlung der kommunalen Einnahmen, auch die Anrechnung der Schlüsselzuweisungen von 75 auf 95 Prozent erhöht. Um diese Verbreiterung der Kreisumlagegrundlagen zu kompensieren, wurde der Anteil der kreisangehörigen Gemeinden an der Schlüsselmasse erhöht und der Anteil der Landkreise entsprechend verringert. Vgl. Hessischer Landtag (1996), Drucksache 14/2259 vom 21.10.1996, S. 7 ff.

<sup>163</sup> Im Rahmen einer Förderung der Heilkurorte wurden entsprechende Kommunen bei der Erhebung der Kreisumlage in Form von verringerten Umlagegrundlagen begünstigt. Zum Ausgleich dieses Einnahmeausfalls wurde der Kreisanteil angehoben. Vgl. Hessischer Landtag (2000), Drucksache 15/1544 vom 05.09.2000, S. 6 ff.

§ 7 HFAG (1996-2015). Die Anteile der Gebietskörperschaftsgruppen ergeben sich gemäß § 16 Abs. 3 S. 3 aus dem jeweiligen Landeshaushalt. Vgl. Haushaltspläne der laufenden Jahre.

<sup>164</sup> Die Aufteilung des Umlageaufkommens auf die kreisfreien Städte (61,7 Prozent) und die Landkreise (38,3 Prozent) führte zu einem Anstieg des Kreisanteils an der Schlüsselmasse um 0,2 Prozentpunkte. Vgl. Hessischer Landtag (2010), Drucksache 18/2720 vom 27.08.2010, S. 7 f..

die 2017 bei durchschnittlich 52,1 Prozent liegt, können die Kreise damit tatsächlich auf 58,6 Prozent der Schlüsselzuweisungen zugreifen. Dies zeigt anschaulich, wie das Finanzierungsinstrument Kreisumlage es den Landkreisen erlaubt, ihre Einnahmepolitik zu gestalten und flexibel auf Änderungen ihrer Ausgaben zu reagieren und damit der kreisinternen Verteilungssymmetrie anzupassen.

Die verwendete Methode gibt selbstverständlich kein umfassendes Bild über die wirkenden Mechanismen, da sie sich lediglich auf einen Teilaspekt konzentriert und die Zusammenhänge sehr vereinfacht darstellt. Ob und inwiefern die veränderte Aufteilung der Teilschlüsselmasse tatsächlich ausschlaggebend für die Umlagesatzpolitik der Kreise war, lässt sich aus den Ausführungen jedoch nicht ableiten. Sie eignen sich jedoch, um die grundlegenden Wirkungszusammenhänge aufzuzeigen.

Hinter der Aufteilung der Schlüsselmasse steht grundsätzlich die politische Entscheidung, auf welcher kommunalen Ebene die bestehenden Finanzkraftunterschiede verstärkt ausgeglichen werden sollen. Werden Zuweisungen für eine Gebietskörperschaftsgruppe erhöht, sinken die Ausgleichseffekte dementsprechend in einer anderen Gruppe.<sup>165</sup> Wird eine Aufstockung der kommunalen Finanzausstattung in Erwägung gezogen, sollte dieser Entscheidung anschließend immer eine Analyse der Aufgabenverteilung folgen, aus deren Ergebnis sich Handlungsoptionen ableiten lassen. Für einen Eingriff in die Aufteilung der Finanzmittel zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden ist eine Veränderung der Teilschlüsselmassen nicht der zielführende Weg. Stattdessen ist es die originäre Aufgabe der Kreisumlage, die Mittel im kreisangehörigen Raum bedarfsgerecht zu verteilen, auch wenn sich dadurch ein Zielkonflikt zwischen dem Distributionsziel des Finanzausgleichs einerseits und einer Verringerung des Umlagedrucks andererseits nicht vermeiden lässt.<sup>166</sup>

#### 6.7.2.2. Berücksichtigung im Finanzausgleich

Neben der Aufstockung der Finanzausstattung im Rahmen des vertikalen kommunalen Finanzausgleichs besteht auch die Möglichkeit, einer Berücksichtigung der

---

<sup>165</sup> Diese Argumentation bezieht sich auf das Säulen-Modell. Analog dazu verhalten sich die Verteilungswirkungen im Ebenen-Modell zwischen den Aufgabengruppen. Zur Aufteilung der Schlüsselmasse an sich, siehe auch Abschnitt 6.7.2.2.

<sup>166</sup> Vgl. Scherf (2015), S. 12 f.[157].

Soziallasten über das Zuweisungssystem des Finanzausgleichs. In diesem Fall gelten die Ausgaben als besondere Bedarfe, die dementsprechend auch gesondert berücksichtigt werden. Im Folgenden wird aufbauend auf einer kurzen theoretischen Einführung zunächst erläutert, wann Sozialausgaben als Sonderbedarfe anzuerkennen sind, um anschließend zu diskutieren, ob und wie sie im Finanzausgleichssystem berücksichtigt werden sollten.

Finanzwissenschaftlich lässt sich das Vorliegen von Sonderbedarfen sowohl allokativ als auch distributiv begründen. Die allokative Begründung geht auf das allgemeine Effizienzargument zurück. Laut dem sollten die zur Verfügung stehenden Mittel so verteilt werden, dass die kommunale Ebene in der Lage ist, die ihr zugewiesenen Aufgaben effizient zu erfüllen. Daraus folgt, dass auch unterschiedliche (Sonder-) Bedarfe im Finanzausgleich berücksichtigt werden sollten. Aus distributiver Sicht fällt die Berücksichtigung von Sonderbedarfen dagegen unter das Finanzausgleichsziel, möglichst gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen und damit die unterschiedliche Versorgung mit öffentlichen Leistungen zu korrigieren.<sup>167</sup>

Aus dieser Rechtfertigung lassen sich drei Rahmenbedingungen ableiten, unter denen ein Sonderbedarf entstehen kann: Zunächst können räumliche Spillover-Effekte vorliegen, die es über einen Sonderbedarf auszugleichen gilt. Auch sozio-ökonomische Strukturunterschiede, die in einer heterogenen Belastung der kommunalen Ebene zum Ausdruck kommen, können genauso einen Sonderbedarf erzeugen wie gesetzliche Vorgaben von Bund oder Land, die ebenfalls zu unterschiedlichen Belastungen zwischen den Kommunen führen.<sup>168</sup>

Auf Soziallasten treffen alle drei genannten Bedingungen zu. Zum einen können sich aus der zentralörtlichen Versorgungsfunktion im Sozialbereich der Kommunen räumliche externe Effekte ergeben.<sup>169</sup> Zum anderen sind die Empfänger von Sozialleistungen im Landesvergleich zumeist sehr unterschiedlich verteilt. Dieser Sachverhalt trifft sowohl für die Personen in SGB II-Bedarfsgemeinschaften als auch für

<sup>167</sup> Vgl. Junkernheinrich (1992), S. 29 ff.[73].

Döring, et al. (2017), S. 136 f.[39]. Gleichwertige Lebensverhältnisse sind allerdings nicht als ein gleichwertiges aber schon gleiches Angebot an öffentlichen Leistungen zu verstehen. Sie dazu auch Kapitel 4.2.

<sup>168</sup> Vgl. Lenk (2017), S. 243 [102].

<sup>169</sup> Vgl. Schneider, Vierbauch (2002), S. 527 ff.[167].

die unterschiedlichen Schülerzahlen aufgrund der divergierenden demographischen Entwicklung zu.<sup>170</sup> Darüber hinaus sind die Sozialausgaben zum Großteil durch Bundes- und/oder Landesgesetze geregelt, so dass die Kommunen zur Erfüllung verpflichtet sind.<sup>171</sup>

Lenk definiert darauf aufbauend vier Kriterien zur Anerkennung eines Sonderbedarfs innerhalb des Finanzausgleichssystems. Zuerst muss der Sonderbedarf eindeutig definierbar sein. Außerdem darf der Bedarf nicht im Sinne des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz finanzierbar sein. Im Umkehrschluss sind Sonderbedarfe dann nicht über den Finanzausgleich zu berücksichtigen, wenn sie auch über Gebühren finanziert werden können. Des Weiteren muss der Sonderbedarf eine hohe Ausgabenposition für die Kommune darstellen und muss auf externen Faktoren beruhen, für die Kommunen also nicht steuerbar sein.<sup>172</sup>

Soziallasten erfüllen alle genannten Kriterien. Sie nehmen 2015 nicht nur rund ein Viertel der Gesamtausgaben der Kommunen ein. Über sogenannte „personenbezogene Mengendaten“,<sup>173</sup> also Kennzahlen, wie die Anzahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften oder der Asylbewerber kann ein erhöhter Bedarf konkret beziffert werden. Darüber hinaus kommt eine Finanzierung nach dem Äquivalenzprinzip über Gebühren nicht in Frage, da sich eine solche Finanzierung nicht mit dem im Grundgesetz verankerten Prinzip der „sozialen Daseinsvorsorge“ vereinbaren lässt.<sup>174</sup>

Schließlich beruhen die Sozialausgaben auf kommunalen Leistungen, die durch Bundesgesetze vorgeschrieben werden.

Grundsätzlich ist es daher unstrittig, dass Soziallasten Sonderbedarfe hervorrufen, die mit Kosten verbunden sind, die über die üblichen hinausgehen und nicht gleichmäßig in den Kommunen anfallen. Auch darüber, dass die Soziallas-

<sup>170</sup> Vgl. Geißler, et al. (2015), S. 33 [47], Hardt, Schmidt (2014), S. 14 [57]. Für eine detaillierte Analyse der Einflussfaktoren auf die kommunalen Sozialleistungen siehe auch Goerl, et al. (2014), S. 36 ff.[49].

<sup>171</sup> SGB II-Grundsicherung für Arbeitssuchende, SGB VIII - Kinder- und Jugendhilfe, SGB XII 4. Kapitel - Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, 6. Kapitel Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, 7. Kapitel Hilfe zur Pflege.

<sup>172</sup> Vgl. Lenk, et al. (2017), S. 243 [102], Döring, et al. (2017), S. 136 [39], Scherf (2003), S. 22 [152].

<sup>173</sup> Lenk et al. (2017), S. 139 [102].

<sup>174</sup> Vgl. Bundestag, Deutscher und Wissenschaftlicher Dienst (2014), S. 4 f.[35].

Tabelle 6.7.: Berücksichtigung von Soziallasten in den FAG der Länder; 2018

	BB	BW	BY	HE	NI	NW	RP	SH	SL	SN	ST	TH
<b>Zweck-ZW</b>	x	x					x		x	x		
<b>Nebenansätze</b>												
- 3-Säulen-Modell			x	x		x			x		x	
- 2-Ebenen-Modell					x							x
<b>Sonstige</b>							x	x		x		

Quelle: Eigene Darstellung, Finanzausgleichsgesetze der Länder. Für eine detaillierte Übersicht, siehe dazu Tabellen A.1 und A.2 im Anhang.

ten innerhalb des Finanzausgleichsystems Berücksichtigung finden sollten, besteht weitgehend Einigkeit. Fraglich ist allerdings, wo die Sonderbedarfe im Finanzausgleichssystem integriert werden sollen.

Ein Blick in die Finanzausgleichsgesetze der Länder zeigt, dass die meisten von ihnen bereits Wege gefunden haben, um der erhöhten Belastung durch die erhöhten Sozialausgaben Rechnung zu tragen. Tabelle 6.7 gibt einen Überblick über die aktuell geltenden Regelungen. Nicht aufgeführt ist lediglich Mecklenburg-Vorpommern, das keine gesonderte Berücksichtigung von Soziallasten vorsieht.<sup>175</sup>

Während allen Ländern gemein ist, dass sie die Soziallasten als Sonderbedarfe ausweisen, lassen sich mit einem Blick in die Finanzausgleichsgesetze der Länder zwei Varianten der Ausgestaltung unterscheiden: Elemente, die in das Schlüsselzuweisungssystem integriert sind und Instrumente, die innerhalb des Finanzausgleichs, aber außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems angesiedelt sind.

<sup>175</sup> Ende 2014 hat das Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern ein Gutachten zur Begutachtung des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern bei Prof. Thomas Lenk in Auftrag gegeben. Schwerpunkte des im Frühjahr 2017 erschienenen Gutachtens sind u.a. eine mögliche Umstellung des Systems der Teilschlüsselmassen und die Einführung von Nebenansätzen bei den Schlüsselzuweisungen. Siehe dazu auch Lenk (2017) [102].

In Sachsen wird die Schlüsselmasse gemäß § 4 SächsFAG nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz II zunächst auf den kreisfreien Raum und kreisangehörigen Raum aufgeteilt. Im nächsten Schritt wird dann die Schlüsselmasse im kreisangehörigen Raum auf Gemeinden und Landkreise aufgeteilt. Dabei werden drei Landkreisen erhöhte Schlüsselzuweisungen gewährt. Bei den Landkreisen Görlitz und Zwickau sollen dadurch Belastungen, die im Rahmen der Einkreisung kreisfreier Städte entstanden sind, berücksichtigt werden. Siehe dazu auch Ragnitz (2015), S. 167 f.[141].

### Sonderbedarfe in Ergänzungsansätzen

Die erste Möglichkeit findet im Rahmen der Verteilung der Schlüsselzuweisungen im horizontalen Finanzausgleich statt. Nach diesem Prinzip werden in Bayern, Hessen, Niedersachsen, dem Saarland und Thüringen Sozialausgaben über eine erhöhte Bedarfsmesszahl bei den Landkreisen und kreisfreien Städten erfasst. Während grundsätzlich gilt, dass ohne Sonderbedarfe ein einheitlicher Pro-Kopf-Bedarf für alle Gemeinden angenommen wird, basiert der fiktive Bedarf hier nicht mehr allein auf dem Hauptansatz und damit der Einwohnerzahl, sondern wird um Sonderbedarfe in Form von Nebenansätzen ergänzt bzw. „veredelt“. Mit dem zusätzlichen Sozillastenansatz steigt dann auch der Anspruch auf Schlüsselzuweisungen.<sup>176</sup>

Grundsätzlich ist die Erfassung von Sonderlasten in Form von Nebenansätzen aus finanzwissenschaftlicher Sicht jedoch durchaus kritisch zu betrachten, da die Gefahr besteht, dass die Einführung eines Nebenansatzes die Forderung nach einer Vielzahl weiterer Nebenansätze mit den unterschiedlichsten Sondertatbeständen nach sich zieht. Auf diese Weise kann ein Finanzausgleichssystem an Transparenz und Effizienz verlieren.<sup>177</sup>

Gegen die Berücksichtigung als Ergänzungsansatzes spricht auch, dass bei einer Verteilung über die Schlüsselzuweisungen die Höhe der Mittel zum Ausgleich der Sonderbedarfe immer von der zur Verfügung stehenden Schlüsselmasse abhängig ist. Sieht die Finanzverfassung keine entsprechende Stabilisierung vor, kann es sein, dass die Kompensation der Sonderbedarfe im Zeitablauf schwankt.<sup>178</sup>

Daher gilt es zunächst zu überprüfen, ob der Bedarf nicht bereits ausreichend über die Einwohnerzahl abgebildet wird. Wie bereits aufgezeigt, tritt bei den Sozillasten eine starke Streuung innerhalb der kommunalen Ebene auf. Darüber hinaus lässt sich ein Zusammenhang zwischen der Größe der Kommunen und der

---

<sup>176</sup> Vgl. Thöne (2015), S. 7 [209].

Ohne dass Kommunen Sonderbedarfe jeglicher Art zugestanden werden, ist davon auszugehen, dass der Finanzbedarf pro Einwohner in allen Kommunen gleich hoch ist. Vgl. Scherf (2003), S. 11 [152]. Eine grundlegende Abhandlung über die Berücksichtigung von Sonderbedarfen im kommunalen Finanzausgleich findet sich in Scherf (2003), S. 11 ff.[152].

<sup>177</sup> Vgl. Scherf (2003), S. 16 ff. [152].

<sup>178</sup> Vgl. Döring, et al. (2017), S. 146 [39].

In einigen Ländern, wie Hessen und Rheinland-Pfalz, sind Elemente integriert, die zur Verstetigung der Finanzausgleichsmasse im Konjunkturverlauf beitragen. § 9 HFAG (Stabilitätsansatz), § 5a FAG-RP (Stabilisierungsfonds).

Höhe der Sozialausgaben nicht feststellen.<sup>179</sup>

Desweiteren sollten Sonderausgaben nur dann über einen Nebenansatz berücksichtigt werden, wenn sie für den Großteil der Kommunen quantitativ ein hohes Gewicht einnehmen. Denn die Schlüsselzuweisungen, über die die Finanzierung der Ausgaben schließlich erfolgt, sind auf pauschal anfallende Ausgaben ausgerichtet.<sup>180</sup> Unter Berücksichtigung der starken Belastung der kommunalen Haushalte mit Sozialausgaben lässt sich ein Sozialausgabenansatz unter diesem Gesichtspunkt durchaus rechtfertigen.

Ein maßgebliches Argument gegen die Berücksichtigung von Soziallasten über einen Sonderansatz, ist jedoch ein Sachverhalt, dass sich speziell aus der Verortung innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems ergibt. Werden die Sonderbedarfe über einen Nebenansatz in die Bedarfsmessung miteinbezogen, erfolgt die Verteilung der Zuweisungen über einen Vergleich der Bedarfsmesszahl mit der Steuerkraftmesszahl bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen. Diese finanzkraftabhängige Verteilung führt dazu, dass zwei Kommunen, die gleich finanzstark, aber relativ unterschiedlich mit Sozialausgaben belastet sind, auch relativ unterschiedlich über das Finanzausgleichssystem kompensiert werden.

Dies erscheint jedoch bei Sozialausgaben, zu deren Erfüllung die Kommunen zumeist per Bundesgesetz verpflichtet sind, als nicht sachgerecht. Vielmehr sollte die Berücksichtigung von Soziallasten derart ausgestaltet sein, dass zwischen den unterschiedlich belasteten Kommunen ein horizontaler Ausgleich stattfindet.<sup>181</sup>

Die Ungleichbehandlung in einem finanzkraftabhängigen System zeigt sich besonders deutlich am Beispiel der abundanten Gemeinden. Während diese von einer Entlastung besonderer Finanzbedarfe ausgeschlossen sind, da ihnen per Definition keine Schlüsselzuweisungen zustehen, erhält eine relativ steuerschwache Kommune für den gleichen Sonderbedarf Zuweisungen.<sup>182</sup>

#### Finanzkraftunabhängige Zuweisungen in Rheinland-Pfalz

Eine Lösung für diesen Konflikt hat das Land Rheinland-Pfalz gefunden. Seit der

<sup>179</sup> Vgl. Bertelsmann (2015), S. 72 [47].

<sup>180</sup> Vgl. Schiller, Cordes (2015), S. 128 f.[163], Goerl, et al. (2013), S. 134 ff. [207].

<sup>181</sup> Vgl. Scherf (2015), S. 23 [157].

<sup>182</sup> Vgl. Döring, et al. (2017), S. 146 [39].

Reform des KFA 2014 beteiligt sich das Land über die Schlüsselzuweisungen C an den Sozialausgaben der Landkreise und kreisfreien Städte aus den SGB II, VIII und XII.<sup>183</sup> Gemäß § 9a LFAG setzen sich die Zuweisungen aus  $SZW_{C1}$  und  $SZW_{C2}$  zusammen und werden unabhängig von der Finanzkraft der Kommunen verteilt.<sup>184</sup> Die  $SZW_{C1}$  ersetzen 50 Prozent der noch nicht gedeckten Ausgaben für Leistungen nach SGB XII und werden der Schlüsselmasse, die für die  $SZW_C$  zur Verfügung steht, vorab entnommen. Mit den verbleibenden Mitteln werden über die  $SZW_{C2}$  weitere Sozialausgaben der Kreise und kreisfreien Städte teilweise gedeckt.<sup>185</sup> Die Verteilung erfolgt über einen progressiven Tarif, so dass relativ stärker belastete Kommunen auch relativ stärker entlastet werden.<sup>186</sup>

Im Ergebnis ist diese Methode einem finanzkraftabhängigen Bedarfsausgleich vorzuziehen. Denn da es sich bei den Sozialausgaben um Sonderlasten handelt, die den betroffenen Kommunen hauptsächlich ohne ihr eigenes Zutun entstanden sind, sollten sie auch unabhängig von ihrer Finanzkraft entlastet werden.<sup>187</sup> Mit dem Ausgleich über eine eigene Schlüsselmasse, für die die Finanzausgleichsmasse in einem vorherigen Schritt aufgestockt wurde, fand der Gesetzgeber in Rheinland-Pfalz einen effizienten Weg, um die unterschiedlichen Belastungen zwischen den Kommunen auszugleichen und den Finanzausgleich transparent zu gestalten.

#### Integrierter Sozillastenansatz in Schleswig-Holstein

Im Gegensatz zum mehrheitlichen Vorgehen der Länder können Sonderbedarfe aber nicht nur über die Bedarfsmessung, sondern, wie in Schleswig-Holstein, auch über die Finanzkraftmesszahl angerechnet werden. In diesem Fall werden zusätzlich zu Zweckzuweisungen außerhalb der Schlüsselmasse für Schulsozialarbeit und Hortmittagessen auch die Ausgaben für die Grundsicherung für Arbeitssu-

<sup>183</sup> Die Höhe der Schlüsselzuweisungen beträgt gemäß § 9a Abs. 1 LFAG 10 Prozent der Verstetigungssumme, die jährlich im Landeshaushalt festgelegt wird. Die Verstetigungssumme ist Teil des 2007 eingeführten Stabilisierungsfonds und dient der Verstetigung der kommunalen Finanzausgleichsmasse. Vgl. Müller, Meffert (2012), S. 83 [126].

<sup>184</sup> Nach der Evaluierung des kommunalen Finanzausgleichs 2017 werden ab 2018 darüber hinaus Schlüsselzuweisungen  $SZW_{C3}$  eingeführt, die zur Abgeltung der nach  $SZW_{C1}$  und  $SZW_{C2}$  bestehenden Sozillasten dienen.

<sup>185</sup> Dazu zählen nicht gedeckte Auszahlungen nach SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende), SGB VIII (Hilfen zur Erziehung) und SGB XII (Stationäre Hilfe).

<sup>186</sup> Für eine genaue Berechnung siehe auch Müller, Meffert (2014), S. 92 f.[127].

<sup>187</sup> Vgl. Scherf (2015), S. 23 [157].

chende der Kreise und kreisfreien Städte innerhalb des Schlüsselzuweisungssystem berücksichtigt, jedoch nicht im Rahmen der Bedarfsermittlung über einen Ergänzungsansatz, sondern in Form eines „integrierten Soziallastenansatzes“.

Mit dem hierbei vorgenommenen direkten Abzug der Soziallasten von der Umlagekraft werden diese Ausgaben mit einem Rückgang der Steuerkraft oder der Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden bzw. mit dem Rückgang der eigenen Steuerkraft gleichgestellt. Während der Landesgesetzgeber den Soziallastenansatz als besonders transparent bezeichnet, ist diese Methode aus finanzwissenschaftlicher Sicht kritisch zu beurteilen.<sup>188</sup> Zunächst sorgt der Vorweg-Abzug dafür, dass die Soziallasten im Gegensatz zu anderen Bedarfen vollständig gedeckt werden, während die verbleibenden Unterschiede im Rahmen der Schlüsselzuweisungen lediglich anteilig, hier zu 85 Prozent berücksichtigt werden.<sup>189</sup> Darüber hinaus stellt diese Vorgehensweise einen systematischen Bruch im Finanzausgleichssystem dar. Indem die Sozialausgaben von der Umlagekraftmesszahl abgezogen, anstatt wie alle anderen Aufwendungen über Nebenansätze die Bedarfsmesszahl zu erhöhen, werden Bedarfs- und Finanzkraftaspekte vermischt. Tatsächlich ist eine solche Vermengung nicht sachgemäß und führt zu Intransparenz im Finanzausgleichssystem.<sup>190</sup>

#### Verortung des Soziallastenansatzes - Sonderfall Nordrhein-Westfalen

Trotz der augenscheinlichen Kritik an der Berücksichtigung von Sonderlasten innerhalb des Schlüsselzuweisungssystem hat sich die Mehrzahl der Länder für einen solchen Soziallastenansatz entschieden. Je nachdem, welche Regelungen die Finanzausgleichsgesetze zur Aufteilung der Schlüsselmasse vorsehen, finden sich Unterschiede bei der konkreten Verortung des Nebenansatzes.

Wie bereits im Grundlagenkapitel 4 dargestellt, finden sich für die Aufteilung der Schlüsselmasse in den Ländern zwei verschiedene Grundmodelle; die Aufteilung nach Gebietskörperschaftsgruppen („Säulen-Modell“) oder nach Aufgabengruppen („Ebenen-Modell“). Die Mehrzahl der Länder, die sich für das Säulen-Modell entschieden haben, teilt die Schlüsselmasse in drei Teilmassen auf: Eine für Land-

<sup>188</sup> Vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag (2014), Drucksache 18/1659 vom 04.03.2014, S. 65 ff..

<sup>189</sup> LVerfG SH, Urteil vom 27.01.2017 - LVerfG 4/15, S. 27 ff..

<sup>190</sup> Vgl. Scherf (2003), S. 22 [152].

Tabelle 6.8.: Verortung der Ergänzungsansätze für Soziallasten in den Ländern, 2018

	BY	HE	NI	NW	SL	SN	TH
<b>Landkreise</b>	x	x	x		x	x	x
<b>Kreisfreie Städte</b>	x	x	x				x
<b>Gemeinden</b>				x			

Quelle: Eigene Darstellung, Finanzausgleichsgesetze der Länder. Die saarländische Verfassung sieht keine kreisfreien Städte, lediglich Gemeindeverbände vor.

kreise, eine für kreisangehörige Gemeinden und eine für kreisfreie Städte („Drei-Säulen-Modell“). Im Ebenen-Modell wird die Schlüsselmasse in eine Teilmasse für Gemeindeaufgaben und eine für Kreisaufgaben, wobei kreisfreie Städte aus beiden Teilmassen Zuweisungen erhalten.

Für die Diskussion um die Berücksichtigung der Soziallasten im Rahmen von Sonderbedarfen ist es allerdings unerheblich, nach welchen Kriterien die Schlüsselmasse aufgeteilt wird.<sup>191</sup> Vielmehr ist ausschlaggebend, auf welcher Ebene der Sonderbedarf angesiedelt ist.

Wie Tabelle 6.8 zeigt, haben sich bis auf eine Ausnahme alle Länder für einen Soziallastenansatz entschieden, der bei den örtlichen Trägern der Sozialhilfe, bei Landkreisen und kreisfreien Städten, angesiedelt ist. Nur in Nordrhein-Westfalen werden gemäß § 8 Abs. 5 GFG 2017 die Ausgaben nach SGB II über den Soziallastenansatz bei der Bedarfsermittlung der Gemeinden erfasst. In Landkreisen mit einer relativ hohen Anzahl an Bedarfsgemeinschaften im Sinne des § 7 SGB II wird den Gemeinden, in denen diese Bedarfsgemeinden angesiedelt sind, ein relativ hoher Finanzbedarf zugesprochen und die Gemeinden erhalten entsprechend relativ höhere Schlüsselzuweisungen.

Aus der Verortung des Nebenansatzes auf der Gemeindeebene können sich jedoch nicht unerhebliche Verzerrungen im kreisinternen Finanzausgleich ergeben. Indem den kreisangehörigen Gemeinden Bedarfe zugerechnet werden, die an anderer Stelle entstehen, besteht für die Kreise als gesetzlich festgeschriebene Träger

<sup>191</sup> Mehr zum Thema „Ländervergleich bei der Aufteilung der Schlüsselmasse“; siehe auch unter Thöne, et al. (2015), S. 19 f.[209], Cordes (2012), S. 63 ff.[29], Lenk, et al. (2017), S. 265 ff. [102] Eck, et al. (2012), S. 67 [40].

der Leistungen keine andere Möglichkeit, als sich im kreisinternen Finanzausgleich einen Teil der entgangenen Zuweisungen „zurückholen“. Dieses Vorgehen ist nur konsequent, kann jedoch zu Fehlallokationen führen.<sup>192</sup>

Diese Umwegfinanzierung hat in den letzten Jahren zu verstärkten Diskussionen geführt. Insgesamt lassen sich drei Effekte identifizieren, die im Fokus der Kritik stehen: der Asymmetrieffekt, der Abundanzeffekt und der Rückkopplungseffekt.<sup>193</sup>

Der Asymmetrieffekt beschreibt den Vorwurf, dass es durch die Umwegfinanzierung zu Verzerrungen zwischen den kreisangehörigen Gemeinden kommt. Gemeinden mit relativ vielen Bedarfsgemeinschaften würden begünstigt, da sie von den erhaltenen Schlüsselzuweisungen nur einen Teil an den Landkreis weitergeben müssten. Zugleich steige durch die entgangenen Zuweisungen für die Landkreise der Druck auf die Kreisumlage im ganzen Landkreis. Dementsprechend würden im Gegenzug Gemeinden mit relativ wenig Bedarfsgemeinschaften von diesem System benachteiligt, da sie relativ stärker von der Kreisumlage belastet seien und zugleich weniger Zuweisungen erhielten.<sup>194</sup> Im Zweifelsfall lohne es sich sogar für eine kreisangehörige Gemeinde, eine möglichst hohe Anzahl von Bedarfsgemeinschaften zu haben.<sup>195</sup>

Dieser Argumentation lässt sich entgegenhalten, dass Gemeinden mit einer höheren Zahl an Bedarfsgemeinschaften zwar einerseits mehr Schlüsselzuweisungen erhalten, aber andererseits auch stärker über die Kreisumlage abgeschöpft werden, da ihr Anteil an der Finanzierung des Landkreises entsprechend höher ist als ohne den Soziallastenansatz. Dass nicht der volle Betrag weitergegeben wird, ist darüber hinaus vor dem Hintergrund zu rechtfertigen, dass auch die Gemeinden Ausgaben im sozialen Bereich tätigen. Dazu zählen besonders die Ausgaben im Bereich der Jugendhilfe. Gerade mit der durch eine hohe Anzahl an Bedarfsgemeinschaften hervorgerufenen Armutproblematik gehen viele Probleme einher, die die Gemeinden mit Ausgaben in anderen Bereichen zu kompensieren versuchen.<sup>196</sup> Büttner

<sup>192</sup> Vgl. Lenk (2013), S. 61 in Fußnote 99 [101].

<sup>193</sup> Vgl. Döring (2017), S. 156 ff. [39].

Die folgenden Ausführungen geben lediglich einen Überblick über die Thematik. Für eine ausführliche Diskussion siehe Thöne, et al. (2013), S. 120 ff. [207] und Döring (2017), S. 155 ff. [39].

<sup>194</sup> Vgl. Junkernheinrich (2011), S. 99 ff. [77], Micosatt (2011), S. 269 ff. [111].

<sup>195</sup> Vgl. Deubel (2011), S. 82 f., 144 [33].

<sup>196</sup> Vgl. Goerl, et al. (2013), S. 121 [207].

und Schneider haben 2013 dazu im Rahmen einer Regressionsanalyse signifikante Zusammenhänge zwischen Ausgaben der Gemeinden im Sozialbereich und der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften festgestellt.<sup>197</sup> Den Gemeinden ist daher ein Sonderbedarf grundsätzlich nicht abzuerkennen.

Der in diesem Zusammenhang aufgetauchten These, eine angemessene Beteiligung der Gemeinden an den Bedarfen des Kreises sei eine normative Entscheidung, ist dagegen nicht zuzustimmen. Inwiefern kreisangehörige Gemeinden über die Kreisumlage zur Finanzierung von Kreisausgaben herangezogen werden, sollte keine politische Wertentscheidung sein, sondern sich an den bereitgestellten Leistungen orientieren.

Der zweite Kritikpunkt bezieht sich auf den sogenannten Abundanzeffekt, nach dem abundante Gemeinden benachteiligt würden, da sie keine Schlüsselzuweisungen erhalten, aber trotzdem über die erhöhte Kreisumlage an der Finanzierung der Sozialausgaben der Landkreise beteiligt werden.<sup>198</sup>

Gegen diesen Vorwurf spricht das bereits erläuterte Argument der redistributiven Funktion der Kreisumlage an. Zu den Aufgaben der Umlage zählt die bedarfsgerechte Verteilung der Einnahmen im kreisangehörigen Raum. Ein Anstieg der Kreisumlage ist die logische Konsequenz aus der Übernahme von Aufgaben, hier der Sozialausgaben, durch den Kreis. Unsystematisch ist lediglich die Tatsache, dass im Vergleich zu den abundanten die kreisangehörige Gemeinden zunächst eine Zuweisung für einen Bedarf erhalten, der an anderer Stelle entstanden ist.

Verzerrungen sind allerdings durch Interdependenzen zwischen den beiden Umlagen möglich, wenn wie in Nordrhein-Westfalen keine Anrechnung der Abundanzumlage auf die Umlagegrundlagen der Kreisumlage vorgesehen ist.<sup>199</sup>

Der Rückkopplungseffekt beschreibt den zu Beginn des Kapitels aufgezeigten Zusammenhang zwischen Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage und interpretiert diesen im Sinne eines Neutralisierungseffekts, der die Umverteilung auf Gemeinde-

---

Dazu zählen Aufgaben, die mittelbar in den Sozialbereich fallen. Zum Beispiel der Ausbau der frühkindlichen Bildung, die Einführung subventionierter Beförderungstarife im ÖPNV oder die Förderung des sozialen Wohnungsbaus. Siehe dazu auch Hanesch (2001), S. 38 ff. [54].

<sup>197</sup> Konkret handelt es sich um die Ausgaben für Einrichtungen der Jugendarbeit, der Familienförderung, Tageseinrichtungen für Kinder und der allgemeinen Sozialverwaltung. Vgl. Büttner und Schneider (2013), 128 ff. [28].

<sup>198</sup> Vgl. Goerl, et al. (2013), S. 121 [207].

<sup>199</sup> Die Problematik in Nordrhein-Westfalen wurde bereits in Kapitel 6.4.2 umfassend analysiert.

ebene hin zu Gemeinden mit einer hohen Anzahl an Bedarfsgemeinschaften auf Kreisebene „neutralisiere“. Denn die durch den gestiegenen Bedarf induzierten höheren Schlüsselzuweisungen für die kreisangehörigen Gemeinden bedeuten für die Landkreise gleichsam eine erhöhte Umlagekraftmesszahl und damit geringere Schlüsselzuweisungen. Die Sonderbedarfe für die Gemeinden wirkten zuweisungsmindernd auf die Kreise, da der Finanzausgleich nicht unterscheidet, warum die Umlagekraft steigt. Folglich würden die Kreiszuweisungen relativ stärker an Landkreise mit unterdurchschnittlichen Sozialausgaben verteilt. Die betroffenen Kreise müssten dann den Einnahmefall über eine erhöhte Kreisumlage kompensieren.

Im umgekehrten Fall erhielten Gemeinden mit wenigen Bedarfsgemeinschaften relativ weniger Schlüsselzuweisungen, die Umlagekraft der Kreise sinke und die Schlüsselzuweisungen für die Kreise würde steigen.<sup>200</sup> Dieser Effekt tritt durchaus auf, jedoch handelt es sich dabei um die „gewünschten“ horizontalen Ausgleichseffekte des Schlüsselzuweisungssystems. Dagegen kann es durchaus als nicht sachgerecht angesehen werden, wenn Soziallasten der Gemeinden auf Seiten der Umlagekraft angerechnet werden, jedoch nicht bei der fiktiven Bedarfsmessung.<sup>201</sup>

Im gleichen Zusammenhang wird zudem eine Bevorzugung der kreisfreien Städte gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden kritisiert.<sup>202</sup> Da erstere keine Kreisumlage abführen müssten, verbleibe ihnen der vollständige Betrag an Schlüsselzuweisungen und dadurch entstehe eine Ungleichbehandlung zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum.<sup>203</sup> Dies erscheint nur auf den ersten Blick zutreffend. Zunächst kommt es dem allokativen Ziel des Finanzausgleichs nahe, dass den kreisfreien Städten die Zuweisungen vollständig erhalten bleiben. Wenn auch die kreisfreien Städte nicht am Gesetzgebungsprozess der Sozialausgaben betei-

<sup>200</sup> Vgl. Junkernheinrich (2011), S. 102 f.[77].

<sup>201</sup> Vgl. Goerl, et al. (2013), S. 122 [207].

<sup>202</sup> Vgl. Junkernheinrich (2011), S. 102 f.[77].

<sup>203</sup> Junkernheinrich schlägt in diesem Fall vor, wenn die Gemeinden einen bedarfsadäquaten Ausgleich für die Soziallasten der Kreise über die Schlüsselzuweisungen erhalten, diese auch an den Kosten für Sozialleistungen zu beteiligen. Dadurch werde der Umlagebedarf der Kreise gesenkt und die Beziehung von Zuweisungsempfänger und Bedarfsträger werden transparenter und enger. Dennoch bestehe das ursprüngliche Problem bestehen. Gemeinden bekämen Zuweisungen, die den Landkreisen fehlten. Stattdessen müssten die Sonderbedarfe auf Gemeindeebene in die Bedarfsmessung der Kreise miteinbezogen werden, so dass die stark belasteten Kreise den kreisfreien Städten gleichgestellt würden, wenn sie gleiche Ansprüche befriedigen müssten. Vgl. Junkernheinrich (2011), S. 16 f., 150 [77].

ligt sind, fallen hier Trägerschaft, Durchführung und Kostenverantwortung einer Aufgabe zusammen. Darüber hinaus muss die Grundlage für eine Beurteilung der Lastenverteilung immer ein Vergleich von kreisangehörigem Raum mit kreisfreiem Raum sein. Denn wie bereits mehrfach erläutert, übernehmen die kreisfreien Städte sowohl Gemeinde- als auch Kreisaufgaben und sind daher so zu behandeln, wie kreisangehörige Gemeinden und Landkreis zusammen. Folglich benötigen kreisfreie Städte zur Erfüllung ihrer Aufgaben mehr Mittel, als die kreisangehörigen Gemeinden und werden damit über diese Regelung tendenziell bedarfsgerecht ausgestattet.

Darüber hinaus ergibt sich ein weiteres Argument gegen eine Begünstigung der kreisfreien Städte aus der Konstruktion des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs. Indem die Schlüsselmasse auf nur zwei Teilmassen, eine für Gemeinde- und eine für Kreisaufgaben, aufgeteilt wird, werden zunächst alle Kommunen durch den Soziallastenansatz gleich behandelt. Da die kreisfreien Städte jedoch entsprechend der von ihnen übernommenen Aufgaben auch mehr finanzielle Mittel benötigen, erfolgt durch die Abschöpfung der kreisangehörigen Gemeinden über die Kreisumlage ein Ausgleich für die unterschiedlichen Belastungen und damit ein Ausgleich von kreisfreiem und kreisangehörigem Raum.<sup>204</sup>

Der Soziallastenansatz auf Gemeindeebene in Nordrhein-Westfalen mag nicht so schlecht sein wie sein Ruf. Gleichwohl verstärkt keine der geltenden Regelungen derart den hohen Umlagedruck auf die kreisangehörigen Gemeinden. Alle anderen Ansätze dienen dazu, die Kreisumlage als Finanzierungsinstrument zu entlasten, während der Soziallastenansatz die Umlage explizit zur Verteilung nutzt und damit die Problematik noch weiter verschärft. Darüber hinaus ist auch der Vorschlag, den Soziallastenansatz auf die Kreisebene zu verlagern, nicht überzeugend. Damit stellt sich lediglich erneut die Problematik der finanzkraftbezogenen Berücksichtigung.

Bei aller Kritik an der Ausgestaltung von Sonderbedarfen ist ein Aspekt bisher noch nicht erwähnt worden. Dieser bezieht sich auf die Anerkennung an sich. Mittlerweile finden sich in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder eine große Bandbreite an Nebenansätzen. Berücksichtigt werden sollen auf diesem Wege neben Soziallasten zum Beispiel die Schülerzahl einer Gemeinde, die Funktion als zentraler Ort oder die Folgen des demografischen Wandels in Form eines Bevölkerungs-

---

<sup>204</sup> Vgl. Döring (2017), S. 167 ff.[39].

rückgangs. Zwar soll dieses Vorgehen ein möglichst umfassendes und realistisches Bild vom Bedarf einer Kommune zeichnen, allerdings geschieht dies auf Kosten der Transparenz des Finanzausgleichs. Denn tatsächlich schafft die Berücksichtigung eines bestimmten Sonderbedarfs über einen Nebenansatz zugleich den Anreiz, auch für andere Fälle ebenfalls einen Nebenansatz zu schaffen. Daher sollte vor einer Einführung immer überprüft werden, ob die Voraussetzungen gegeben sind, den besondere Bedarf wirklich innerhalb des Zuweisungssystem anzusiedeln.<sup>205</sup>

### Zweckzuweisungen

Auch außerhalb der Schlüsselzuweisungssysteme können Soziallasten innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt werden. Eine Möglichkeit ist die Einbindung über die „klassischen“ Zweckzuweisungen. Diese direkten Transferleistungen müssen die Kommunen beantragen und leiten anschließend als „Zahlstelle“ einer übergeordneten Ebene die Gelder weiter. Des Weiteren lassen sich Kostenerstattungen für Auftragsangelegenheiten und sogenannte Sonderlastenausgleiche, Finanzmittel in Form von gesetzlich festgelegten Schlüsseln, hier einordnen.<sup>206</sup> Die in der Tabelle 6.7 aufgeführten Länder Brandenburg, Baden-Württemberg, Sachsen und Sachsen-Anhalt haben sich dazu entschieden, die Soziallasten im Rahmen von Sonderlastenausgleichen und Transferdurchleitungen in ihre Finanzverfassungen aufzunehmen.<sup>207</sup>

All diese Formen von zweckgebundenen Zuweisungen werden der Finanzausgleichsmasse vorab entnommen. Genau wie die allgemeinen Schlüsselzuweisungen dienen sie dazu, die kommunale Ebene so auszustatten, dass sie in der Lage ist, ihren öffentlichen Aufgaben nachzukommen. Im Gegensatz zu der Verwendung von Nebenansätzen werden die Mittel finanzkraftunabhängig vergeben.<sup>208</sup>

Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive wird die Zweckbindung von Zuweisungen allgemein oft kritisch beurteilt. Ein Aspekt ist dabei die Schwächung der

<sup>205</sup> Vgl. Scherf (2003), S. 17 [152].

<sup>206</sup> Vgl. Münstermann (1985), S. 154 f.[128].

Insgesamt werden unter der Bezeichnung „zweckgebundene Zuweisungen“ verschiedene Begriffe zusammengefasst und in den Ländern synonym verwendet. So zum Beispiel auch die „Ergänzungszuweisungen“ in Thüringen. Vgl. Cordes, et al. (2012), S. 63 f. [29], Lenk et al. (2017), S. 22 [102].

<sup>207</sup> Sonderlastenausgleich, §§ 7,9, 21a SächsFAG.

<sup>208</sup> Vgl. Scherf (2011), S. 26 [154], Thöne, et al. (2015), S. 7 [209].

kommunalen Selbstverwaltung.<sup>209</sup> Dass die Zuweisungen nur unter festgelegten Auflagen oder Verwendungszwecken vergeben werden, wird auf Landesseite damit begründet, dass es sich um Aufgabenbereiche handelt, bei denen verzerrte Präferenzen der Gemeinden vorliegen. Ohne den lenkenden Eingriff des Landes würden die öffentlichen Güter nicht in ausreichender Form angeboten (meritorische Funktion des Finanzausgleichs). Dies kann von den Kommunen als „Goldener Zügel“ empfunden werden.<sup>210</sup> Dem lässt sich jedoch entgegensetzen, dass die Kommunen aufgrund der angespannten Haushaltslage und der durch bundesrechtliche Vorgaben sehr stark standardisierten Sozialausgaben in der Praxis kaum Handlungsspielraum haben und das Argument hier kaum stichhaltig ist.

Darüber hinaus reduziert jede Form von Vorwegabzügen und damit jede zweckgebundene Zuweisung bei gegebener Finanzausgleichsmasse das Volumen der allgemeinen Schlüsselzuweisungen. Die Struktur der Landesleistungen verändert sich dahingehend, dass sich die horizontalen Ausgleichseffekte auf der kommunalen Ebene verringern, während die Sozialausgaben an Einfluss gewinnen.<sup>211</sup>

Grundsätzlich ist die Entscheidung für oder gegen eine Zweckbindung von Finanzmitteln immer davon abhängig, welche Ausgaben damit finanziert werden sollen. Soll die Flexibilität der Kommunen erhalten bleiben und steht vor allem der Abbau von Finanzkraftunterschieden im Vordergrund, dann eignen sich eher nicht zweckgebundene Mittel.<sup>212</sup> Eine Zweckbindung bietet sich dagegen an, wenn das Land mit den Ausgaben ein bestimmtes Ziel verfolgt oder die zu erfüllenden Aufgaben klar abgrenzbar sind. Darüber hinaus ist diese Form der Zuweisung besonders geeignet, wenn es sich um Aufgaben handelt, die der Bund oder das Land im Rahmen des Konnexitätsprinzips finanzieren.<sup>213</sup>

<sup>209</sup> Vgl. Büttner, et al. (2008), S. 48 f.[27].

<sup>210</sup> Vgl. Heilmann (2005), S. 13 f. [59], Münstermann (1985), S. 239 ff. [129].

Ein weiterer Kritikpunkt sind die von Zweckzuweisungen ausgehenden allokativen Verzerrungen. Erhält eine Kommune für ein bestimmtes Projekt zweckgebundene Zuweisungen, kann es sein, dass andere Vorhaben unabhängig von der Wirtschaftlichkeit oder der finanziellen Nachhaltigkeit allein dadurch verdrängt werden, dass der finanzielle Aufwand bei dem subventionierten Projekt für die Kommunen geringer ist. Das Ergebnis sind oft „überdimensionale [...] Prestigeprojekte“. Vgl. Scherf (2015), S. 11 f.[156].

<sup>211</sup> Vgl. Lenk (2013), S. 41 [101], Scherf (2011), S. 43 [154].

Dieser Wirkungszusammenhang kann natürlich auch zielkonform sein, wenn die Finanzausgleichsmasse erhöht wurde, um die Kommunen hinsichtlich der Sozialausgaben zu entlasten.

<sup>212</sup> Vgl. Cordes, et al. (2012), S. 63 f. [29].

<sup>213</sup> Schweisfurth, et al. (2015), S. 545 [170].

Bei den hier diskutierten Sozialausgaben der Kommunen handelt es sich um Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Daher liegt nicht nur der beschriebenen Lenkungscharakter von Zweckzuweisungen vor. Sie zählen auch zu der Art von kommunalen Ausgaben, bei denen die Kommunen zwar in eigener Verantwortung, aber im Auftrag von Dritten handeln. Folglich kann eine zweckgebundene Finanzierung aus finanzwissenschaftlicher Sicht durchaus sinnvoll sein.

### 6.7.2.3. Zwischenfazit

Die Sozialausgaben binden mittlerweile rund ein Viertel der Gesamtausgaben der Kommunen. Besonders die Ausgaben für Sozial- und Jugendhilfe sowie die Leistungen nach dem SGB II stellen eine erhebliche Belastung für die kommunalen Haushalte dar. Zwar hat der Bund den Kommunen bereits mehrfach Entlastung zugesagt und in diesem Sinne auch Mittel in Milliardenhöhe bereitgestellt, doch konnten die Zuführungen nicht mit dem starken kommunalen Ausgabenanstieg mithalten. Unabhängig von der Höhe der Zuweisungen ist dies darin begründet, dass zwischen Bund und Kommunen keine direkte Finanzbeziehung besteht und die Finanzmittel zunächst an die Länder gehen, die diese oft nicht vollständig an die Träger der Sozialhilfe weitergeben.

Darüber hinaus erfolgt die Mittelverteilung über unterschiedliche Transferkanäle, so dass die Gelder des Bundes oft nicht direkt bei den kreisfreien Städten und Landkreisen ankommen. Ein Beispiel für eine nicht bedarfsgerechte Lösung ist die Weiterleitung der Integrationspauschale. In diesem Fall fließen die Zuweisungen über eine Beteiligung der Umsatzsteuer zunächst an die Gemeinden. Anschließend obliegt es den Landkreisen, den Einnahmeausfall eigenständig zu kompensieren. In Frage kommt in diesem Fall einzig die Finanzierung über die Kreisumlage.

Diese vertikale Mittelverteilung im kreisinternen Raum entspricht grundsätzlich der distributiven Funktion der Kreisumlage. Übernimmt der Landkreis im Sozialbereich Aufgaben für seine kreisangehörigen Gemeinden, so kann er diese über die Kreisumlage an der Finanzierung der gestiegenen Soziallasten beteiligen. Allerdings sorgt gerade diese Umweg-Finanzierung dafür, dass die Umlagenbelastung für die Gemeinden stark zugenommen hat. Hinzu kommt, dass jede Erhöhung

---

Siehe dazu auch Abschnitt 4.3.1 im Grundlagenkapitel.

der Kreisumlagesätze den bestehenden Verteilungskonflikt zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden weiter verstärkt.

Vor dem Hintergrund des starken Sozialausgabenanstiegs der letzten Jahren, der durch die flüchtlingsbedingten Mehrausgaben einen weiteren An Schub erhalten hat, wurden im vorangegangenen Abschnitt Alternativen diskutiert, die eine Überfrachtung des Finanzierungsinstruments Kreisumlage verhindern sollen. Allerdings konnte keine der aufgezeigten Varianten vollständig überzeugen.

Die von kommunaler Seite fortwährend geforderte Erhöhung der Finanzausstattung ist lediglich sachgerecht, wenn tatsächlich ein Missverhältnis zwischen der Finanzausstattung von Land und Kommunen vorliegt. Eine Aufstockung, die lediglich die Teilschlüsselmasse der Landkreise betrifft, verringert zwar die Finanzkraftdifferenzen zwischen den Kreisen, kann jedoch gleichzeitig die horizontalen Ausgleichseffekte innerhalb der anderen Gebietskörperschaftsgruppen reduzieren, sofern die Aufstockung zu deren Lasten erfolgt.

Auch der Ansatz, über die Konstruktion des Finanzausgleichs der Belastung durch Sozialausgaben gerecht zu werden, ist mit Vor- und Nachteilen verbunden. Zwar gilt die Einstufung der Belastungen durch Sozialausgaben als Sonderbedarf als unstrittig, die Integration im Finanzausgleichssystem birgt allerdings Schwierigkeiten.

Während Zuweisungen mit Zweckbindungen zwar zielgerichtet und bedarfsgerecht eingesetzt werden können, reduzieren sie gleichzeitig das Volumen der allgemeinen Zuweisungen und verringern damit die Selbstverwaltungsautonomie der Kommunen. Allerdings spricht gegen letzteres Argument der durch die gesetzlichen Vorgaben und die Finanzsituation derart angespannte Handlungsspielraum der Kommunen, so dass die Gefahr einer Zweckentfremdung der Mittel in der Praxis gering erscheint.

Die Berücksichtigung über Nebenansätze innerhalb des Schlüsselzuweisungssystem kann ebenfalls zielführend sein. Sorgen die zahlreichen Ergänzungsansätze, die in den Ländern Sonderbedarfe für beliebige Tatbestände abbilden sollen, zumeist für eine zunehmende Intransparenz des Finanzausgleichs, stellen Soziallasten in der Tat einen Sonderbedarf dar, der eine Ansiedlung innerhalb des Finanzausgleichssystems rechtfertigen lässt. Allerdings ist lediglich der finanzkraftunabhängige Ausgleich von Soziallasten als sachgerecht zu beurteilen. Bis auf Rheinland-Pfalz hat

sich dieser Ansatz bisher leider nicht durchsetzen können. Ein Sozillastenansatz innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems stellt in diesem Fall eine Fehlkonstruktion dar.

Insgesamt gehen alle Alternativen zur Finanzierung über die Kreisumlage am ursprünglichen Konflikt vorbei. Zur Diskussion steht die Finanzierung von Aufgaben, zu deren Erfüllung die Kommunen per Gesetz vom Bund verpflichtet wurden und deren Höhe nicht schwergewichtig im Ermessen der Gemeinden liegt. Das grundlegende Problem einer unzureichenden aufgabengerechten Finanzausstattung, entsteht damit auf einer vorgelagerten Ebene.

Folglich ist der Ansatz einer Reform in der vertikalen Finanzausstattung der Kommunen zu suchen. Nur wenn in einem ersten Schritt genügend Finanzmittel an die kommunale Ebene fließen, die Länder nicht unsachgemäß eingreifen und sie im zweiten Schritt horizontal sachgemäß verteilt werden, kann die Kreisumlage als Finanzierungsinstrument entlastet werden.

## 6.8. Fazit

Landkreise übernehmen als Gemeindeverband viele Aufgaben für ihre kreisangehörigen Gemeinden, deren Umfang in den letzten Jahren stark zugenommen hat. Dabei stellt die Kreisumlage ein festes Instrument zur Finanzierung dieser Aufgaben dar. In seiner ursprünglichen Form als subsidiäre Einnahme gedacht, hat sie immer mehr an Bedeutung gewonnen. Mittlerweile machen Einnahmen aus der Kreisumlage in den westdeutschen Flächenländern rund 42 Prozent der Gesamteinnahmen für die Landkreise aus. In den ostdeutschen Flächenländern ist der Anteil mit rund 26 Prozent deutlich geringer, da die Kommunen dort per se stärker über Zuweisungen finanziert werden.

Darüber hinaus erfüllt die Kreisumlage auch eine distributive Funktion. Allerdings steht dabei nicht wie bei den Schlüsselzuweisungen der Ausgleich von Finanzkraftunterschieden im Vordergrund. Stattdessen ist es Ziel der Kreisumlage, die Einnahmen gemäß der Aufgabenzuordnung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden zu verteilen. Dabei gilt es, die Kreisumlage nicht isoliert zu betrachten, sondern immer vor dem Hintergrund des Gesamtkonstrukts des kommunalen Finanzausgleichs. Wechselwirkungen mit anderen Komponenten wie den Schlüs-

selbzuweisungen sind ausschlaggebend bei der Bewertung dieses Instruments. So hängt die Beziehung der Kreisumlage zur Abundanzumlage davon ab, inwiefern beide Umlagen miteinander verknüpft sind. Während die Abundanzumlage in einigen Ländern zielführend in das bestehende System integriert wurde, können in anderen Ländern durch Mängel in der Konstruktion unerwünschte Verzerrungen auftreten.

Die Verbandsgemeindeumlage in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt, sowie die Amtsumlage in Schleswig-Holstein sind Finanzierungsinstrumente, die aus der besonderen Verwaltungsstruktur der beiden Länder entstanden sind. In diesen drei Ländern sehen die Landesverfassungen einen weiteren Gemeindeverband unterhalb der Landkreiseebene vor, der ebenfalls durch eine Umlage finanziert wird. Die Konstruktion der Umlage gleicht der der Kreisumlage und teilt daher auch ihre Stärken und Schwächen.

Ein besonderer Fokus liegt auf der Frage, wie die Kommunen in Zukunft der zunehmenden Aufgaben- und damit Ausgabensteigerung im Sozialbereich begegnen sollen. Seit 2013 können Kostensteigerungen von fast 30 Prozent beobachtet werden. Zwar hat sich der Bund fortwährend um Entlastungen für die Träger der Sozialhilfe bemüht, doch reichen die Finanzhilfen nicht aus, um dem hohen Ausgabenanstieg zu decken. In dieser Situation liegt für die Landkreise eine Finanzierung über die Kreisumlage oft nahe. In Abschnitt 6.7 wurden daher verschiedene Alternativen zur Finanzierung der Soziallasten im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs erörtert.

Da eine bloße Verbesserung der Finanzausstattung der Kreise zulasten anderer Gebietskörperschaftsgruppen stattfinden kann, scheint vielmehr eine Berücksichtigung im horizontalen Finanzausgleich angezeigt. Als unbestrittener Sonderbedarf können Soziallasten als zusätzlicher Ergänzungsansatz bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen berücksichtigt werden. Auch in diesem Fall finden sich bereits Beispiele unter den Ländern, die die Vor- und Nachteile dieser Idee aufzeigen können. Es zeigt sich, dass lediglich eine finanzkraftunabhängige Berücksichtigung der Soziallasten eine sachgerechte Lösung darstellt. Eine Verortung des Ergänzungsansatzes bei den Landkreisen wie in Nordrhein-Westfalen führt dagegen zu Verzerrungen.

Allerdings können diese Optionen das zugrundeliegende Problem nicht lösen.

Stattdessen ist eine nachhaltige Lösung im vertikalen Finanzausgleich und damit in der originären Einnahmeverteilung zwischen den Bund, Land und Kommunen zu suchen. Nur wenn die Kommunen in einem ersten Schritt aufgabengerecht mit finanziellen Mitteln ausgestattet werden, können sie die ihnen übertragenen Aufgaben auch sachgerecht erfüllen. Die Kreisumlage kann lediglich die Einnahmeverteilung im kreisangehörigen Raum regulieren, nicht aber Versäumnisse in der originären Finanzausstattung der Kreise kompensieren.

Die Kreisumlage stellt ein wichtiges und zielführendes Finanzierungsinstrument für die Kreise dar, indem sie die Einnahmen der Kreise aufstockt und zur ausgaben-gerechten Einnahmeverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden beiträgt. Als Ausgleichsinstrument für Versäumnisse in der originären Finanzausstattung der Kreise ist sie dagegen nicht geeignet.

# 7. Die Gewerbesteuerumlage

Seit ihrer Einführung 1970 steht die Gewerbesteuerumlage fortlaufend in der Kritik. Ursprünglich als einjährige Übergangslösung gedacht, ist die Umlage auch heute noch fester Bestandteil der föderalen Finanzbeziehungen.<sup>1</sup>

Anders als die bisher behandelten Umlagen ist die Gewerbesteuerumlage nicht Teil des kommunalen Finanzausgleichs. Zudem wird sie weder wie die Kreis- und Verbandsgemeindeumlage von kommunalen Gebietskörperschaften, noch wie die Finanzausgleichsumlage vom Land erhoben. Dennoch ist ihr Einfluss auf die Kommunen nicht minder bedeutend.

Im Folgenden werden zunächst die Ziele der Umlage und deren Konzeption erläutert, um darauf aufbauend das Finanzierungsinstrument kritisch zu erörtern. Dabei steht neben den Wechselwirkungen mit anderen Elementen des Finanzausgleichs und der Frage, inwiefern die Umlagenbelastung sich auf die Standortpolitik einer Gemeinde auswirken kann, vor allem die grundlegende Konzeption der Umlage selbst im Vordergrund der Analyse. Ziel des Kapitels ist es, das Finanzierungsinstrument Gewerbesteuerumlage einer grundsätzlichen Analyse zu unterziehen und zu überprüfen, ob die Umlage in ihrer heutigen Form noch ihrer ursprünglichen Funktion nachkommt und im föderalen System noch einen sinnvollen Platz hat.

## 7.1. Grundlagen

### 7.1.1. Ziele und Entwicklung

Bis zur Gemeindefinanzreform 1969 stand den Gemeinden das Aufkommen aus der Gewerbesteuer allein zu. Mit dem Gewerbeertrag, dem Gewerbekapital und der Lohnsumme als Bemessungsgrundlage war die Steuer damals wie heute durch

---

<sup>1</sup> BMF (2018) [32].

eine ausgeprägte Konjunkturreakibilität gekennzeichnet. Dementsprechend ließ die positive wirtschaftliche Entwicklung der Nachkriegszeit das Gewerbesteueraufkommen erheblich ansteigen. In der Folge nahm auch der Einfluss der Gewerbesteuer auf die Gesamteinnahmen der Gemeinden deutlich zu. Lag deren Anteil 1950 noch bei 47,1 Prozent, war er 1969 auf 81,7 Prozent angestiegen.

Hinzu kam eine starke Streuung des Steueraufkommens und damit verbunden hohe Steuerkraftdisparitäten auf der Gemeindeebene. Lediglich 5 Prozent der Steuerpflichtigen kamen für rund drei Viertel des Steueraufkommens auf. Gemeinden ohne oder mit relativ wenigen Gewerbeansiedlungen hatten kaum Möglichkeiten, aus eigener Kraft Einnahmen zu erzielen. Die Steuerkraftdisparitäten wurden von der hohen Konjunkturreakibilität weiter verstärkt.<sup>2</sup>

Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen der Gemeindefinanzreform die Steuerverteilung neu geregelt, um die Gemeindefinanzen strukturell zu verbessern (qualitative Komponente).<sup>3</sup> Im Ergebnis wurden die Gemeinden zum 1. Januar 1970 zur Abführung einer Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder verpflichtet. Damit den Arbeitseinkommen der Bürgerinnen und Bürger bereits eine adäquate Steuerquelle verfügbar war, wurden die Gemeinden zur Kompensation zeitgleich mit 14 Prozent an der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer beteiligt. Neben dem Abbau des überproportionalen Anteils der Gewerbesteuer an den Gesamtsteuereinnahmen war ein weiteres Ziel, für die Gemeinden einen positiven Nettoeffekt zu erreichen. Die zusätzlichen Einnahmen aus der Einkommensteuer sollten die Einkommensausfälle in Höhe der Gewerbesteuerumlage übersteigen (quantitative Komponente).

In der Tat konnten mit dieser Konzeption die Finanzkraftunterschiede zwischen Gemeinden gleicher Größe deutlich verringert und damit die seinerzeit akuten Mängel des Finanzausgleichssystems reduziert werden.<sup>4</sup> Ob die Gewerbesteuerumlage auch aktuell noch den bei ihrer Konzeption vorgesehenen Zielen nachkommt, wird in den folgenden Abschnitten analysiert.

---

<sup>2</sup> Vgl. BMF (2019), S. 5[22].

<sup>3</sup> Vgl. BMF (2019), S. 10 ff.[22].

<sup>4</sup> Vgl. Geske (1980), S 242 f.[48].

### 7.1.2. Konzept

Im Gegensatz zur Kreisumlage und Abundanzumlage ist die Gewerbesteuerumlage ein dem kommunalen Finanzausgleich vorgelagertes Instrument der vertikalen Steuerverteilung. Sie reduziert das Aufkommen aus der Gewerbesteuer, das in die Berechnung der Steuerkraftmesszahl mit einfließt. Die Gemeinden unterscheiden daher immer zwischen dem Brutto- und dem Nettoaufkommen der Gewerbesteuer, wobei letzteres ausschlaggebend für ihre Finanzplanung ist.

Die Grundlage zur Berechnung der Umlage bildet die Gewerbesteuer. Umlageschuldner sind gemäß § 6 GemFinRefG die hebesatzberechtigten Gemeinden.

Die für die einzelne Gemeinde abzuführende Umlage ( $U_i^{Gew}$ ) berechnet sich, indem der sogenannte Vervielfältiger im Sinne eines Umlagesatzes ( $u^{Gew}$ ) auf die Umlagegrundlage angewendet wird.

$$U_i^{Gew} = u^{Gew} \cdot GB_i^{Gew} \quad (7.1)$$

Die Umlagegrundlage stellt der sogenannte Grundbetrag  $GB_i^{Gew}$  dar.<sup>5</sup>

Dieser Grundbetrag berechnet sich indem das örtlichen Ist-Aufkommens der Gewerbesteuer einer Gemeinde  $i$  durch den örtlichen Hebesatz ( $h$ ) dividiert wird. Da sich das Ist-Steueraufkommen aus der Multiplikation des Steuermessbetrags ( $StMB_i^{Gew}$ ) mit dem Hebesatz ergibt, gilt für die Umlage:

$$U_i^{Gew} = u^{Gew} \cdot StMB_i^{Gew} \quad (7.2)$$

Die Höhe der abzuführenden Umlage ist damit unabhängig vom Hebesatz der einzelnen Gemeinden, so dass eine Gemeinde weiterhin eine eigene Hebesatzpolitik und damit Standortpolitik betreiben kann.<sup>6</sup> Sie ist jederzeit in der Lage, ihr Steueraufkommen zu erhöhen, ohne dass sich dies in einem höheren Umlagebetrag niederschlägt, da der Umlagebetrag allein von Grund- bzw. Steuermessbetrag und Vervielfältiger abhängt. Der kommunale Finanzausgleich bleibt damit unberührt.

<sup>5</sup> Grundsätzlich unterscheidet man zwischen dem steuerrechtlichen Begriff „Gewerbesteuermessbetrag“ und dem statistischen „Grundbetrag“. Abweichungen können zum Beispiel durch Ersatzleistungen für Steuerausfälle und Ausfälle aufgrund von Billigkeitserlassen entstehen. Vereinfachend wird hier im folgenden angenommen, dass der Gewerbesteuermessbetrag dem Grundbetrag entspricht:  $UG_i^{Gew} = GB_i^{Gew}$ . Vgl. Zimmermann (2009), S. 172 ff.[241].

<sup>6</sup> Vgl. Zimmermann (2009), S. 174 [241], Büttner (2012), S. 382 [25].

Das Aufkommen aus der Gewerbesteuerumlage liegt 2017 bei 8,6 Mrd. Euro und wird gemäß § 6 Abs. 1 GemFinRefG auf den Bund und das jeweilige Land, in dem sich die Gemeinde befindet, aufgeteilt. Maßstab für die Verteilung ist die Zusammensetzung des Vervielfältigers, der aus einem Bundes- und einem Landesvervielfältiger besteht. Das Verhältnis der beiden Komponenten wird genauso wie die Entwicklung des Vervielfältigers im nächsten Abschnitt 7.2.1 erörtert.

## 7.2. Kritische Analyse

Nach der Einführung der Gewerbesteuerumlage 1970 zeigte sich für die Kommunen in den Anfangsjahren zunächst ein durchaus positiver Nettoeffekt. 1985 lagen die Einnahmen aus der Einkommensteuer mit 12,4 Mrd. Euro deutlich über der abzuführenden Umlage in Höhe von 2,1 Mrd. Euro. Der Anteil der Umlage am Gewerbesteueraufkommen belief sich insgesamt auf 14,5 Prozent.<sup>7</sup> Diese Bilanz hat sich mittlerweile zwar nicht ins Gegenteil umgekehrt, aber mit der Entwicklung des Vervielfältigers stieg auch der Umlageanteil am Gewerbesteueraufkommen stetig an und erreichte 2003 mit rund 31 Prozent einen Höchststand.

Auch wenn der Anteil seitdem stetig zurückgegangen ist und 2017 noch bei 16,2 Prozent lag, hat sich die Funktion der Umlage seit ihrer Einführung deutlich verändert.<sup>8</sup> Im folgenden Abschnitt werden sowohl die Veränderungen des Vervielfältigers als auch die Wechselwirkungen der Umlage mit dem kommunalen Finanzausgleich kritisch analysiert. Den Abschluss bildet eine Erörterung der These einer steigenden Grenzbelastung durch Umlagen mit Hilfe des Konzepts der Abschöpfungsquoten.

### 7.2.1. Der Vervielfältiger der Gewerbesteuerumlage

Der für die Höhe der abzuführenden Umlage maßgebliche Vervielfältiger ist in § 6 Abs. 3 GemFinRefG festgelegt. Er setzt sich aus dem Bundes- und dem Landesvervielfältiger zusammen und wurde seit der Einführung der Umlage 1970 mehrfach geändert. Ursprünglich sah der Gesetzgeber eine hälftige Aufteilung der Umlage

<sup>7</sup> Vgl. BMF (2018a), S. 7 [18], BMF (2019), S. 27 [22].

<sup>8</sup> Vgl. Destatis (2018), S. 11 [191].

auf Bund und Länder vor, um deren Einnahmeausfall aus der Einkommensteuer zu kompensieren. Dieser Teil der Umlage wird als „Normal-Umlage“ bezeichnet.

Seit 1991 wird in den alten Ländern die Normal-Umlage durch eine sogenannte „erhöhte Umlage“ ergänzt, die vollständig an die alten Länder fließt. Ziel war es, die Gemeinden an den finanziellen Lasten zu beteiligen, die den alten Ländern im Rahmen der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs entstanden sind. So erfolgte 1991 eine Anhebung des Vervielfältigers zur Beteiligung an den Beiträgen der Länder zum Fonds „Deutsche Einheit“ um zunächst 2 Prozentpunkte, die bis 1994 auf 18 Prozentpunkte anstieg und seitdem kontinuierlich abgenommen hat. Ende 2018 ist diese Erhöhung des Vervielfältigers mit der Abfinanzierung des Fonds ausgelaufen. Der Vervielfältiger betrug zuletzt 5 Prozentpunkte.

Die 1995 eingeführte Erhöhung zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) diente dazu, die Gemeinden in den westdeutschen Flächenländern an den Belastungen dieser Länder aus der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu beteiligen. Bis zum Auslaufen der Regelung im Jahr 2019 lag dieser Teil des Vervielfältigers bei 29 Prozentpunkte.<sup>9</sup>

Dagegen gilt die letzte Erhöhung des Vervielfältigers 1997 sowohl für die Gemeinden in den alten, als auch in den neuen Ländern. Um für die Gemeinden einen finanziellen Ausgleich für die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer zu schaffen, wurde sie mit einem Anteil von 2,2 Prozent am Aufkommen der Umsatzsteuer beteiligt. Da diese Maßnahme gleichzeitig Einnahmeausfälle für die Länder bedeutete, folgte im Gegenzug eine Anhebung des Vervielfältigers um zunächst 7 Prozentpunkte.<sup>10</sup>

Die vielen Änderungen des Vervielfältigers spiegeln sich auch in den zugehörigen Rechtsvorschriften wieder. Mittlerweile sind §§ 6 Abs. 3 ff. GemFinRefG derart oft geändert worden, dass der Inhalt nur noch bedingt nachvollziehbar ist.<sup>11</sup> Ein

---

<sup>9</sup> Vgl. Art. 33 Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 18. Mai 1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, Deutscher Bundestag, Drucksache 11/7350 vom 07.06.1990.

Vgl. Art. 36a Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms - FKPG, Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags, Drucksache 12/4801.

<sup>10</sup> Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Fortführung der Unternehmensteuerreform, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/8384 vom 06.08.1997, S. 10.

<sup>11</sup> Vgl. Hidién (2012), Rn. 1 [68].

Tabelle 7.1.: Entwicklung des Vervielfältigers in den westdeutschen Ländern.

Jahr	Normal-UL		Erhöhte UL			GesamtUL
			Dt. Einheit	FKPG	GewKapSt	
	Bund		Länder			
	in v.H.					
2018	14,5	14,5	4,3	29	6	68,3
2019	14,5	14,5		29	6	64
2020	14,5	14,5			6	35

Quelle: Eigenen Darstellung in Anlehnung an Bundesministerium der Finanzen (2019). S. 18 [22], § 6 Abs. 3 ff. GemFinRefG, § 1 Verordnung zur Festsetzung der Erhöhungszahl für die Gewerbesteuerumlage nach § 6 GemFinRefG im Jahr 2018, Drucksache 774/17 vom 21.12.2017.

Blick auf diese Entwicklung macht deutlich, dass die Gewerbesteuerumlage längst von ihrem originären Ziel abgerückt ist, die Gemeindefinanzen strukturell zu verbessern. Vielmehr stehen die häufigen Veränderungen des Vervielfältigers einer angestrebten Verstetigung der kommunalen Einnahmen sogar entgegen.<sup>12</sup>

Als Parameter, auf den die Gemeinden keinen direkten Einfluss haben, wurde der Vervielfältiger in der Vergangenheit zumeist von Bund und Ländern als Instrument zum Ausgleich von Steuergesetzänderungen genutzt.<sup>13</sup> In solchen Fällen, bei denen sich das Einnahme- und Ausgabenverhältnis zwischen Bund und Ländern verändert, sieht Art. 106 Abs. 4 GG die Umsatzsteuer als Instrument zur Anpassung vor. Dass der Gesetzgeber stattdessen in der Vergangenheit häufig auf die Gewerbesteuerumlage zurückgegriffen hat, kann unter anderem darauf zurückgeführt werden, dass sich auf diese Weise mögliche Konflikte zwischen Bund und Ländern umgehen lassen.<sup>14</sup>

Tabelle 7.1 stellt die Zusammensetzung des Vervielfältigers in den alten Ländern für die Jahre 2018 bis 2020 dar. Zur Normal-Umlage, die für Bund und Länder je 14,5 Prozent beträgt, kam bis 2018 die erhöhte Umlage mit insgesamt rund 39,3

<sup>12</sup> Vgl. Scherf, Hofmann (2001), S. 109 [69].

<sup>13</sup> In diesem Sinne hatte die Bundesregierung 2005 geplant, vor dem Hintergrund der geplanten Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 25 auf 19 Prozent, die Gewerbesteuerumlage zu erhöhen. Der Vorschlag war allerdings am öffentlichen Protest der Kommunen gescheitert. Vgl. HSt (2005), S. 83 f.[65].

<sup>14</sup> Vgl. Scherf, Hofmann (2001), S. 111 [69].

Prozent. 2020 ist diese in den alten Ländern erheblich abgesunken, so dass nur die Erhöhung für die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer mit 6 Prozent erhalten bleibt. Die Gesamtumlage hat sich damit 2020 um fast die Hälfte reduziert und liegt dann sowohl in den alten, als auch in den neuen Ländern bei 35 Prozent.

Dahinter steckt zum einen das Auslaufen der Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ zum Jahresende 2018. Zum anderen läuft auch der sogenannte Solidarpakt II und damit die Erhöhung des Vervielfältigers aus dem Jahr 1993 aus. In diesem Sinne wurde der Vervielfältiger ab dem Jahr 2020 um 29 Prozentpunkte abgesenkt.<sup>15</sup> Allerdings zeigen sich bereits unter den Ländern Tendenzen, den bevorstehenden Einnahmeausfall nicht hinnehmen zu wollen. So forderte Hessen eine Kompensation für den Wegfall der Steuereinnahmen und begründet dies unter anderem mit einer ansonsten eintretenden Begünstigung der gewerbesteuerstarken Kommunen.<sup>16</sup> Für die Initiative einer Weiterführung der erhöhten Umlage fanden sich jedoch kaum Befürworter. Einzig Baden-Württemberg stand dem Vorschlag positiv gegenüber.<sup>17</sup> Nordrhein-Westfalen beurteilte die Weiterführung dagegen „skeptisch“<sup>18</sup>, während Rheinland-Pfalz bereits angekündigt hatte, das Steueraufkommen den Gemeinden vollständig zuzuleiten.<sup>19</sup> Auch wenn die Bundesregierung dem Vorschlag einer Weiterführung der erhöhten Umlage eine Absage erteilte, war die Diskussion doch ein weiteres Beispiel für die Zweckentfremdung eines zur Verstärkung der Gemeindeeinnahmen gedachten Finanzausgleichsinstrumentes.<sup>20</sup>

Darüber hinaus scheint die Idee, die Gemeinden grundsätzlich über die Gewerbesteuerumlage an den Finanzierungslasten der Deutschen Einheit zu beteiligen, aus verteilungspolitischer Sicht nur bedingt nachvollziehbar, nämlich lediglich unter der Prämisse, dass eine Gewerbesteuerstärke mit einer allgemeinen Steuerstärke gleichzusetzen ist. Ansonsten ergeben sich die bereits im Abschnitt 6.2.2 des Kapitels zur Kreisumlage dargestellten horizontalen Verzerrungen. Hat eine Gemeinde

<sup>15</sup> Vgl. BMF (2018), Art. 6 Abs. 2 Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz -SFG) vom 20.12. 2001.

<sup>16</sup> Vgl. Bouffier (2017), S. 4 [13]. Dieses Argument ist im Hinblick auf die Verteilungswirkung des kommunalen Finanzausgleichs nicht haltbar. Von dem Wegfall der erhöhten Umlage profitieren alle gewerbesteuerzahlenden Kommunen relativ gleich.

<sup>17</sup> Vgl. Nitsche (2018), S. 2 [130].

<sup>18</sup> Vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen, Vorlage 17/924, S. 2

<sup>19</sup> Vgl. Drucksache 17/6000 vom 18.04.2018, S. 11.

<sup>20</sup> Vgl. Drucksache 19/4661 vom 01.10.2018, S. 2 f..

zwar einen relativ hohen Gewerbesteueranteil, ist aber zum Beispiel aufgrund relativ geringer Einkommensteuereinnahmen insgesamt als steuerschwach einzuordnen, wird diese relativ stärker belastet als eine Gemeinde, deren Steuerstärke nicht auf der Gewerbesteuer beruht.<sup>21</sup>

### 7.2.2. Die Gewerbesteuerumlage im kommunalen Finanzausgleich

Als dem Finanzausgleich vorgelagertes Instrument wirkt die Gewerbesteuerumlage unmittelbar auf die Finanzsituation der Länder als Umlageempfänger und die der Gemeinden, als Umlageschuldner. Allerdings beeinflusst die Umlage auch den kommunalen Finanzausgleich. Neben der Entwicklung des Vervielfältigers spielen dabei auch die in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder festgelegten Nivellierungshebesätze eine Rolle.

Grundsätzlich senkt ein hoher Vervielfältiger zunächst die Steuerkraft der Gemeinden, was allerdings über den kommunalen Finanzausgleich im Rahmen der Verteilung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen zum Teil kompensiert wird. Dabei fällt die Belastung für die gewerbesteuerstarken Gemeinden relativ höher aus, da diese Kommunen aufgrund ihrer Steuerstärke per se relativ weniger Schlüsselzuweisungen erhalten, während gewerbesteuer schwache Gemeinden stärker durch die horizontalen Finanzausgleich entlastet werden.

Insgesamt beteiligen sieben der dreizehn Flächenländer ihre Kommunen entweder in Höhe der Verbundquote oder im Rahmen des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes über die Finanzausgleichsmasse an ihren Einnahmen aus der Gewerbesteuerumlage. Lediglich Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und das Saarland sehen von dieser Möglichkeit ab.<sup>22</sup> Über die Aufstockung der Schlüsselmasse werden die horizontalen Ausgleichseffekte des Finanzausgleichs gestärkt.<sup>23</sup> Dies entspricht einer der originären Funktionen des Finanzausgleichs. Allerdings

<sup>21</sup> Für eine detaillierte Analyse siehe dazu auch Broer (2014), S. 356 f.[15].

<sup>22</sup> Brandenburg, Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz sehen eine Beteiligung in Höhe der Verbundquote vor, während in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen der Gleichmäßigkeitsgrundsatz Anwendung findet. In Hessen wird die Höhe Finanzausgleichsmasse nach dem Bedarfermittlungsverfahren ermittelt. Ein direkter Bezug zu einzelnen Steuerarten wird nicht hergestellt. Vgl. Finanzausgleichsgesetze der Länder.

<sup>23</sup> Vgl. Tanzmann (2012), S. 43 [205].

fließen im Fall der sieben Länder Finanzmittel, die den Gemeinden entzogen wurden, um strukturelle Unterschiede abzubauen, über diesen Umweg wieder zurück. Auch wenn bereits im vorangegangenen Abschnitt aufgezeigt wurde, dass die Gewerbesteuerumlage längst von den bei ihrer Einführung angestrebten Zielen abgewichen ist, ist das Vorgehen der sieben Länder besonders vor dem Hintergrund der bereits bestehenden starken Verflechtungen der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden durchaus kritisch zu beurteilen.

Besonders deutlich wird dies am Beispiel von Rheinland-Pfalz. Das Land leitet gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2g LFAG einen Anteil seiner Einnahmen aus der erhöhten Gewerbesteuerumlage in die Finanzausgleichsmasse. Den Gemeinden wird damit zunächst ein Teil ihres Gewerbesteueraufkommens entzogen, der sie explizit an den Finanzierungslasten der Deutschen Einheit beteiligen soll, um sie im nächsten Schritt wieder am Aufkommen der Umlage zu beteiligen. Wenn auch nur anteilig und über die Höhe der Schlüsselzuweisungen nicht direkt zuzuordnen, trägt dieses Vorgehen dazu bei, die bestehende Komplexität und Intransparenz des Finanzausgleichssystems zu verstärken.

### 7.2.3. Auswirkungen auf die Landkreise

Auch der kreisinterne Finanzausgleich und damit die Finanzausstattung der Landkreise wird durch die Gewerbesteuerumlage mittelbar beeinflusst. Zunächst wird bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen zur Berechnung der Steuerkraft die Differenz aus (nivellierten) Gewerbesteuereinnahmen und Gewerbesteuerumlage, die Gewerbesteuer (netto), berücksichtigt.<sup>24</sup> Dies mindert nicht nur die Steuerkraftmesszahl, die ausschlaggebend für die Höhe der Schlüsselzuweisungen ist. Auch die Umlagegrundlagen der Kreisumlage werden entsprechend reduziert. Unter der Annahme, dass ein Landkreis zur Deckung seiner Aufgaben ein bestimmtes Umlageaufkommen benötigt, kann er, wie bereits in Kapitel 6 erläutert, bei einer bestehenden Umlagegrundlage das gewünschte Aufkommen der Kreisumlage allein über die Höhe des Umlagesatzes steuern. Ein Anstieg des Vervielfältigers kann damit eine Erhöhung der Kreisumlagesätze nach sich ziehen.

In einigen Ländern spielt in diesem Zusammenhang der Nivellierungssatz der Ge-

---

<sup>24</sup> Vgl. Finanzausgleichsgesetze der Länder.

werbesteuer ebenfalls eine besondere Rolle, da die Kreisumlagegrundlagen sich auf die nivellierte Steuerkraft beziehen. Nivellierungssätze dienen grundsätzlich dazu, die Steuerkraft der Gemeinden zu normieren und so vergleichbar zu machen. Ansonsten wäre der kommunale Finanzausgleich abhängig von den steuerpolitischen Entscheidungen einzelner Gemeinden.<sup>25</sup>

Die Finanzausgleichsgesetze von Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen-Anhalt sehen vor, dass der Nivellierungssatz der Gewerbesteuer ( $h^n$ ) direkt mit der Gewerbesteuerumlage verknüpft wird. Der auf die Gewerbesteuer anzuwendende Nivellierungssatz ergibt sich dann aus der Differenz zwischen einem (gewichteten) landesdurchschnittlichen Hebesatz ( $h_\emptyset$ ) und dem Vervielfältiger:<sup>26</sup>

$$h^n = h_\emptyset - u^{Gew} \quad (7.3)$$

Gleichung 7.3 zeigt den negativen Zusammenhang zwischen Vervielfältiger und Nivellierungssatz. Ein hoher Vervielfältiger führt demnach zu einem niedrigen Nivellierungssatz bei der Gewerbesteuer. Für eine aufgrund hoher Hebesätze relativ finanzstarke Gemeinde entfaltet sich in diesem Fall eine zweifach positive Wirkung. Zum einen erhält sie aufgrund ihrer reduzierten Finanzkraft relativ höhere Ausgleichszahlungen in Form von Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich. Zum anderen sinkt gemäß der verringerten Steuerkraft die Umlagegrundlage für die Kreisumlage und damit auch die zu zahlende Kreisumlage.<sup>27</sup> In einer Gemeinde mit relativ niedrigen Hebesätzen zeigt sich der gegenteilige Effekt.<sup>28</sup>

Es lässt sich festhalten, dass auch die durch Bundesrecht geregelte Gewerbesteuerumlage die Finanzausstattung der Landkreise beeinflussen kann. Allerdings können die Ausgleichswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs diesen Einfluss abschwächen. Wie jeder Ausgleichsmechanismus wird auch der des kreisinternen

---

<sup>25</sup> Vgl. Scherf (2000), S. 5 ff.[149].

<sup>26</sup> Vgl. Finanzausgleichsgesetze der Länder, In Niedersachsen und im Saarland wird der landesdurchschnittliche Hebesatz anteilig gewichtet. In Niedersachsen finden darüber hinaus gestufte Nivellierungssätze Anwendung. Für eine detaillierte Analyse siehe auch Scherf (2000), S. 17 ff.[149] und NIW (2015), S. 76 ff.[163].

<sup>27</sup> Vgl. Oster (2006), S. 13 [135].

<sup>28</sup> Zu den Wirkungen von Nivellierungssätzen im Kommunalen Finanzausgleich siehe auch Scherf (2000), S. 11 ff.[149].

Finanzausgleichs durch die Entscheidungen der Mandatsträger vor Ort begrenzt. Ist zum Beispiel bei niedriger Umlagegrundlage die Erhöhung des Kreisumlagesatzes zum Erreichen eines angestrebten Umlageaufkommens notwendig, aber aus politischen Gründen nicht durchsetzbar, steigt der Druck auf die Kreisfinanzen und damit automatisch der Bedarf an Zuweisungen.

Die aktuellen Finanzierungssalden der Kreise zeigen ein positives Bild. 2018 konnten über 70 Prozent der Landkreise einen Überschuss erwirtschaften und in rund 86 Prozent der Landkreise blieben die Umlagesätze konstant oder wurden sogar gesenkt.<sup>29</sup> Ursächlich für diese Entwicklung sind neben den hohen kommunalen Steuereinnahmen und damit dem Anstieg der Umlagegrundlagen auch die Zuweisungen des Bundes. Es scheint daher, als sei der Einfluss der Gewerbesteuerumlage auf die Finanzautonomie der Kreise im Vergleich zu diesen beiden Faktoren begrenzt und vor allem nicht mit dem der im Abschnitt 6.7 geschilderten Problematik der Soziallasten zu vergleichen.<sup>30</sup> Es bleibt abzuwarten, wie sich die Absenkung des Vervielfältigers um 29 Prozentpunkte in 2020 in den alten Ländern auswirkt.

### 7.3. Fazit

Gemessen an der ursprünglichen Planung, die Gemeinden lediglich für ein Jahr zur Zahlung der Gewerbesteuerumlage zu verpflichten, lässt sich die Umlage fast 50 Jahre nach ihrer Einführung durchaus als „dauerhaftes Provisorium“ bezeichnen.<sup>31</sup> Mittlerweile ist sie zwar ein fester Bestandteil des föderalen Finanzsystems, steht jedoch gleichzeitig dauerhaft in der Kritik. Im vorangegangenen Abschnitt wurden der ursprünglichen Zielsetzung der Umlage die Auswirkungen auf die Kommunen innerhalb und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs gegenübergestellt.

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass die Einnahmen aus der Einkommensteuerbeteiligung die Umlagezahlung wie vorgesehen kompensieren, die Umlage jedoch nicht dazu beitragen kann, die Einnahmen der Gemeinden zu verstetigen. Ursächlich dafür sind neben der starken Konjunkturreagibilität der Gewerbesteuer als

<sup>29</sup> Vgl. DLT (2018), S. 527 ff.[235], S. 620 ff.[234].

<sup>30</sup> Im Fall der steigenden Sozialausgaben werden die Landkreise vor Herausforderungen gestellt, denen sie eigenständig nur bedingt begegnen können. Zur Problematik von Kreiseinnahmen und Soziallasten siehe auch Abschnitt 6.7.

<sup>31</sup> Hidien (2012), Rn 5[68].

Umlagegrundlage auch die zahlreichen Veränderungen des Vervielfältigers. Die in den alten und neuen Ländern unterschiedlich ausgefallenen Schwankungen gehen neben der Beteiligung der Gemeinden an den Kosten der Deutschen Einheit vor allem darauf zurück, dass Bund und Länder die Umlage oft als „Stellschraube“<sup>32</sup> genutzt haben, um ihre eigenen Einnahmen an Änderungen im Steuerrecht anzupassen.

Das Ziel der strukturellen Verbesserung der Gemeindeeinnahmen konnte seinerzeit durch die Einführung der Normal-Umlage erreicht werden. Indem die Gemeinden im gleichen Zug an den Einnahmen der Einkommensteuer beteiligt wurden, gelang es, die bestehenden erheblichen Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden abzubauen.<sup>33</sup> Allerdings macht dieser Teil mit 29 Prozentpunkten 2019 noch lediglich 45 Prozent der gesamten Gewerbesteuerumlage aus. Mit den restlichen 55 Prozent beteiligen die westdeutschen Länder ihre Gemeinden an den Belastungen, die ihnen nach der Wiedervereinigung aus der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs entstanden sind.

Im Lauf der Zeit hat sich die Gewerbesteuerumlage vor allem zu einem Finanzierungsinstrument entwickelt, das nicht nur unsystematisch wirkt und damit zu Verzerrungen innerhalb der föderalen Finanzbeziehungen führt, sondern auch deren Intransparenz verstärkt.

Zunächst stellt die Umlage eine Ausnahme im Finanzsystem dar. Während das Grundgesetz einen zweistufigen Staatsaufbau und damit keine direkte Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Gemeinden als untere Verwaltungsebene der Länder vorsieht, durchbricht die Gewerbesteuerumlage diesen Aufbau. Der Bund kann direkt auf die Einnahmen der Gemeinden zugreifen.<sup>34</sup>

Darüber hinaus stehen der Zahlung der Umlage an Bund und Länder zahlreiche Zuweisungen an die kommunale Ebene gegenüber, so dass sich Finanzströme zum Teil gegenseitig aufheben. Besonders deutlich wird dies, wenn einzelne Länder ihre Kommunen im Rahmen des vertikalen kommunalen Finanzausgleichs wieder an den eigenen Einnahmen aus der Gewerbesteuerumlage beteiligen. Mit diesem zusätzlichen Zahlungsstrom werden Finanzmittel eines dem kommunalen Finanzaus-

---

<sup>32</sup> BMF (2019), S. 30[22].

<sup>33</sup> Vgl. Bundesfinanzministerium der Finanzen (2019), S. 5 f.[22].

<sup>34</sup> Vgl. Vesper (2014), S 5[221], Scherf, Hofmann (2001), S. 15[69].

gleich vorgelagerten Instruments in den Finanzausgleich geleitet. Auf diese Weise beteiligen die Länder die Gemeinden an der Gewerbesteuerumlage, die ihnen zuvor entzogen wurde, um sie zum Teil an denen den Ländern entstandenen Lasten zu beteiligen. Im Ergebnis trägt dies auf der einen Seite zur Verringerung der Finanzkraftunterschiede bei den Kommunen bei. Zum anderen wirkt dies zumindest der Zielsetzung der erhöhten Gewerbesteuerumlage entgegen.

Die bereits angesprochenen systematischen Mängel der Gewerbesteuerumlage führen auch dazu, dass die Komplexität der Finanzbeziehungen weiter zugenommen hat. Aufgrund der Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Finanzausgleichselementen sind Verflechtungen entstanden, die nur schwer zu überblicken sind. Am Beispiel der Gewerbesteuerumlage zeigt sich, dass es nur noch bedingt möglich ist, die Auswirkung der Veränderung eines einzelnen Parameters im gesamten Finanzsystem zu prognostizieren. Dementsprechend sind auch die Anreize für eine Reform nur gering.<sup>35</sup>

Auf Seiten der Gemeinden führt die zunehmende Intransparenz des Systems zu Anreizproblemen, da die Steuerpolitik des Gesetzgebers aufgrund der zahlreichen Verflechtungen der Finanzströme weder nachvollziehbar und vor allem für die Gemeinden nicht mehr spürbar ist. Dies kann den Gemeinden zusammen mit den zum Teil relativ hohen Abschöpfungsquoten zusätzlich den Anreiz nehmen, die Steuerpolitik vor Ort aktiv zu gestalten.<sup>36</sup>

Des Weiteren führt die Konstruktion der Umlage an sich zu einer Begrenzung der kommunalen Finanzautonomie.<sup>37</sup> Gemäß Art. 105 Abs. 2 GG unterliegen Steuern der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes. Die Interessen der Gemeinden können lediglich über die Gesamtheit der Länder im Rahmen der Zustimmung im Bundesrat nach Art. 106 Abs. 6 GG vertreten werden. Die Entscheidungen des Gesetzgebers hinsichtlich der Gewerbesteuerumlage gehen damit einerseits an den Gemeinden vorbei, greifen jedoch andererseits direkt auf deren Einnahmen zu. Die Gemeinden sind damit darauf angewiesen, dass die Länder sich in ihrem Sinne im Gesetzgebungsverfahren für sie einsetzen. Dies ist aufgrund von häufig auftretenden Interessenkonflikten zwischen dem Land und seine Kommunen allerdings nicht

---

<sup>35</sup> Vgl. Schulte (2015), S. 4 ff.[168].

<sup>36</sup> Vgl. Thöne, et al. (2015), S. 152 [209].

<sup>37</sup> Vgl. Wixforth (2009), S. 46 ff.[229].

immer selbstverständlich.

All die angeführten Mängel sprechen dafür, die Gewerbesteuerumlage abzuschaffen und im Sinne einer Entflechtung der Finanzströme durch eine Systemänderung in der originären Einnahmenverteilung, dem primären Finanzausgleich, zu ersetzen. Indem den Kommunen mehr originäre Einnahmen zur Verfügung gestellt werden, können im Gegenzug die Leistungen der Länder verringert werden, so dass die Höhe der kommunalen Einnahmen im Ergebnis unverändert bleibt und sich lediglich die Zahlungsströme zwischen den Ebenen reduzieren. Ziel ist es dabei nicht, einen Vorteil für die Gemeinden zu generieren. Stattdessen wird das Finanzsystem dadurch vereinfacht und transparenter gestaltet. Dabei ist zu beachten, dass falls die Verringerung der Zuweisungen über einem Rückgang der allgemeinen Finanzausgleichsmasse erfolgt, dadurch vor allem die relativ finanzschwachen Kommunen benachteiligt werden.

Die Abschaffung der Gewerbesteuerumlage kann nur ein Teil einer umfassenden und grundsätzlichen Reform des Gemeindefinanzsystems sein.<sup>38</sup> Der Fortbestand der Gewerbesteuerumlage ist dagegen nicht zu befürworten. Als Einnahmequelle für Bund und Länder mag sie ihren Zweck erfüllen, als Finanzierungsinstrument im Finanzausgleichssystem steht sie dagegen im Widerspruch zu den Grundprinzipien des Föderalismus.

---

<sup>38</sup> Zu Reformvorschlägen, die sich auf die Bemessungsgrundlage der Umlage, die Gewerbesteuer beziehen siehe auch W. Scherf: Ersatz der Gewerbesteuer durch eine anrechenbare Wertschöpfungssteuer, in: *Wirtschaftsdienst*, 82. Jg. (2002), S. 603-608 [150] und Witte, K. und Tebbe, G.: *Von der Gewerbesteuer zur kommunalen Wirtschaftssteuer - Ein Reformkonzept der Bertelsmann Stiftung*, 2006 [228].

## 8. Grenzbelastung der Kommunen

Seit 1991 sind die Gemeinden in den alten Bundesländern über eine Erhöhung des Vervielfältigers und die erhöhte Umlage an den Finanzierungsbeiträgen der Länder für den Fonds „Deutsche Einheit“ und den Solidarpakt II beteiligt. 2020 laufen diese beiden Maßnahmen aus und damit auch die Erhöhung des Vervielfältigers. Die Finanzkraft der Gemeinden wird dementsprechend ab 2020 ansteigen. Allerdings planen einige Länder bereits, den damit einhergehenden Einnahmeausfall auf Seiten der Länder zu kompensieren und ihre Gemeinden nicht zu „entlasten“.

Vor diesem Hintergrund gewinnt auch die Frage der Grenzbelastung der Gemeinden<sup>1</sup> durch Umlagen an Aktualität. Im folgenden Abschnitt wird dazu nach einer Einführung anhand des Modells der Abschöpfungsquoten am Beispiel der hessischen Kommunen exemplarisch zunächst die Belastung der Kommunen ermittelt und anschließend besonders hinsichtlich eines eventuell negativen Einflusses auf die Standortpolitik der Gemeinden analysiert.

### 8.1. Umlagenbelastung und Standortpolitik

Art. 28 Abs. 2 GG gibt den Kommunen das Recht auf kommunale Selbstverwaltung, um damit „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ eigenständig durchzuführen. Zu diesen Aufgaben zählen sowohl die pflichtigen als auch die freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben und die Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches. Auch wenn aus dem Grundgesetz kein Anspruch auf eine konkrete Gestal-

---

<sup>1</sup> Da die Gewerbesteuerumlage lediglich von den Gemeinden erhoben wird, ist im Folgenden die Rede von „Gemeinden“. Thematisiert die Analyse auch die Belastung der Landkreise, wird der Begriff Kommunen verwendet.

tung der kommunalen Einnahmen abzuleiten ist, so ist die Voraussetzung für die Erfüllung dieser Aufgaben eine ausreichende Finanzautonomie der Gemeinden.<sup>2</sup>

Die Einnahmen der Kommunen setzen sich im Grunde aus Steuereinnahmen und Zuweisungen zusammen.<sup>3</sup> Bei den Einnahmen aus der Beteiligung an den Gemeinschaftsteuern dominiert die Einkommensteuer mit einem Anteil von rund 37 Prozent. Hinzu kommen die Realsteuereinnahmen aus Gewerbesteuer und Grundsteuer A und B. Der Gewerbesteueranteil an den Gesamtsteuereinnahmen liegt bei rund 48 Prozent und übersteigt damit den Einfluss der Einkommensteuer.<sup>4</sup> Ausschlaggebend für die Höhe der Gewerbesteuer ist die kommunale Wirtschaftskraft vor Ort, während die Verteilung der Einkommensteuer sich nach der jeweiligen Steuerkraft der Einwohner richtet.<sup>5</sup>

Eine steigende Einwohnerzahl führt demnach für eine Kommune zu steigenden Steuereinnahmen. Auch das Zuweisungssystem des kommunalen Finanzausgleichs orientiert sich überwiegend an Einwohnern, da es auf den Ausgleich der Finanzkraft pro Kopf ausgerichtet ist. Insgesamt hat die Einwohnerzahl einen erheblichen Einfluss auf die kommunalen Finanzen.

Zusätzliche Einnahmen können für eine Kommune grundsätzlich durch einen Zuzug von Einwohnern oder eine Ansiedlung von Unternehmen entstehen. Hinter der Entscheidung, auf welche Einnahme die Standortpolitik der Kommune abzielt, steht die Abwägung zwischen dem Mitteleinsatz und dem zu erzielenden Mehrertrag. Zu vergleichen sind Kosten für die Ausweisung und Erschließung eines neuen Wohngebiets mit den Kosten der Ausweisung des Gewerbegebiets und mittel- bis langfristigen Nachteilen für die Bevölkerung durch Umweltverschmutzung oder

---

<sup>2</sup> Vgl. Scherf (2018), S. 2.[160], Rehm (2010), S. 101 ff.[143].

<sup>3</sup> Vereinfachend wird an dieser Stelle lediglich auf die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich abgestellt, obwohl Gemeinden auch außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs über die Länder Zuweisungen vom Bund erhalten. Dazu zählen zum Beispiel die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft gem. § 46 Abs. 6 f. SGB II, oder Investitionszuweisungen aus den zwei Förderprogrammen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (KInvFG).

<sup>4</sup> Destatis (2018) [184].

<sup>5</sup> Bei der Verteilung der Einkommensteuer auf die einzelnen Gemeinden wird nicht der reale Anteil der Gemeinde an der Einkommensteuer berücksichtigt. Stattdessen werden Einkommen gem. § 3 Abs. 1 GemFinRefG nur bis zur sogenannten „Kappungsgrenze“ die aktuell bei 35.000 Euro pro Jahr für Einzelpersonen und 70.000 Euro pro Jahr für Ehepaare liegt, berücksichtigt. § 3 Abs. 1 GemFinRefG, Vgl. Wixforth (2009), S. 55 [229].

Lärmbelästigung.<sup>6</sup>

Dabei verzerrt der kommunale Finanzausgleich nicht nur aufgrund seiner Ausgleichswirkung an sich, sondern auch vor dem Hintergrund der für die Kommune bei jedem zusätzlichen Euro an Einnahmen zu leistenden Umlagen die Entscheidungsfindung der Kommunen.

Es scheint, dass besonders die Einnahmen aus der Gewerbesteuer für eine Kommune relativ unattraktiv sind, da diese im Gegensatz zu anderen Steuereinnahmen zusätzlich mit der Gewerbesteuerumlage belastet werden. Im Extremfall ist es für eine Gemeinde zielführender, ihre Ausgaben über Zuweisungen und damit über den kommunalen Finanzausgleich zu finanzieren, anstatt sich um die Ansiedlung von Gewerbe und damit um eine attraktive Standortpolitik zu bemühen.<sup>7</sup>

Im Folgenden wird die Grenzbelastung des kommunalen Finanzausgleichs und der Landes- und Kommunalumlagen analysiert.

Der Begriff der „Grenzbelastung“ ist vor allem aus der finanzwissenschaftlichen Diskussion um den Länderfinanzausgleich bekannt. Er beschreibt den Einfluss eines zusätzlichen Euros an Steuerkraft auf die Veränderung der Finanzkraft eines Landes nach Länderfinanzausgleich.<sup>8</sup> Gemessen wird die Grenzbelastung im Rahmen des Konzepts der Abschöpfungsquoten, dass sich auf den kommunalen Finanzausgleich übertragen lässt und im Folgenden erläutert wird.

## 8.2. Das Konzept der Abschöpfungsquoten

Das Konzept der Abschöpfungsquoten ist eine Möglichkeit, die Grenzbelastung einer Gemeinde darzustellen. Es gibt an, wie hoch der Anteil eines zusätzlichen Euros an Steueraufkommen ist, der den Gemeinden nach kommunalem Finanz-

---

<sup>6</sup> Vgl. Baretto (2002), S. 11 [3].

<sup>7</sup> Vgl. Büttner, et al. (2008), S. 128 f.[27], Büttner (2007), S. 11 ff.[24].

Baretto (2002) stellt in diesem Zusammenhang die These auf „Wird gute Standortpolitik bestraft“[3].

<sup>8</sup> Vgl. Scherf (2007), S. 2 ff.[151]. Siehe dazu auch:

Schulte (2013) Anreize im bundesstaatlichen Finanzsystem – Wirklich ein Schlüsselthema für die Neuordnung ab 2020?, in: Junkernheinrich, Martin et al.(Hrsg.)(2013): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013, Berlin 2013, S. 387-406.

A. Truger, D. Vesper (2014) Zur Reform des Länderfinanzausgleichs - eine Notwendigkeit? IMK Study 37.

ausgleich verbleibt. Darüber hinaus kann es dazu dienen, die Anreizfunktion eines Finanzausgleichssystems abzubilden. Eine hohe Abschöpfungsquote sorgt für wenig Anreize bei den Kommunen, sich um eine Erhöhung ihrer Einnahmen zu bemühen. Gleichzeitig ist sie für die Kommunen auch ein Ausdruck von Sicherheit, da ein Absinken der eigenen Einnahmen auch entsprechend stärker durch den Finanzausgleich abgefangen wird.<sup>9</sup>

### 8.2.1. Modell

Die Abschöpfungsquote wird von mehreren Komponenten beeinflusst. Es lässt sich zwischen der Abschöpfung durch den kommunalen Finanzausgleich, durch kommunale Umlagen und die Gewerbesteuerumlage unterscheiden. Zudem spielt es eine Rolle, welche Steuerkraftkomponente den Einkommensanstieg ausgelöst hat. Vor dem Hintergrund der bereits angesprochenen Anreizproblematik für die kommunale Standortpolitik konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf einen zusätzlichen Euro an Gewerbesteuereinnahmen.<sup>10</sup>

Eine weitere Annahme besteht darin, dass der Zuwachs der Steuerkraft nicht auf einer Erhöhung des Hebesatzes beruht, da der kommunale Finanzausgleich unabhängig von der Hebesatzpolitik der Gemeinden konstruiert ist. Ein solcher Anstieg hätte daher keine Auswirkung auf das System. Vielmehr muss der Einkommensanstieg auf einer Erhöhung des Gewerbesteuermessbetrags beruhen.<sup>11</sup>

Ein Anstieg der Gewerbesteuerkraft wirkt zweifach auf die Finanzkraft einer Gemeinde. Zunächst sinken die allgemeinen Schlüsselzuweisungen und die Umlagebelastung steigt. Dabei werden alle Gemeinden stärker von der Gewerbesteuerumlage belastet, während die höhere Kreisumlage nur die kreisangehörigen Gemeinden trifft. Hinzu kommen, je nach Ausgestaltung der Finanzausgleichsgesetze, Belastungen in Form weiterer kommunaler Umlagen, sofern die Steuerkraft zu deren Bemessungsgrundlage zählt.

2018 sehen zehn von 13 Flächenländern in ihren Finanzausgleichsgesetzen eine

---

<sup>9</sup> Buettner (2013), S. 203 [25].

<sup>10</sup> Da Landkreise weder am Aufkommen der Gewerbesteuer beteiligt sind, noch über andere nennenswerten originären Steuereinnahmen verfügen, werden im Folgenden unter dem Begriff „Kommunen“ lediglich die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte zusammengefasst.

<sup>11</sup> Vgl. Baretta (2002), S. 12 [3].

gesonderte Abschöpfung relativ finanzstarker Kommunen vor. Dort sind abundante Gemeinden zwar nicht von einem Rückgang an Schlüsselzuweisungen betroffen, jedoch erhöht sich für sie der Umlagebetrag der Finanzausgleichsumlage. Da der Umlagesatz der Finanzausgleichsumlage in allen Ländern unter der Ausgleichsquote des Schlüsselzuweisungssystems liegt, fällt die Belastung abundanter Gemeinden jedoch per se geringer aus als die nicht-abundanter Gemeinden.

Indirekt sind allerdings auch die Wechselwirkungen innerhalb des Finanzausgleichssystems zu beachten. Der positive Einfluss der höheren Steuereinnahmen auf die Umlagegrundlagen der Kreisumlage wird durch den Rückgang der Schlüsselzuweisungen bzw. den Anstieg der Finanzausgleichsumlage gedämpft. Insgesamt ist neben der Anreizwirkung der Umlagen auch die des Zuweisungssystem in die Untersuchung miteinzubeziehen.<sup>12</sup>

### 8.2.2. Abschöpfungsquoten der hessischen Kommunen

Da Hessen mit sieben Umlagen die Spitzenposition im Umlagenvergleich unter den Flächenländern einnimmt, bietet es sich an, am Beispiel dieses Landes zu überprüfen, wie stark die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte durch die Kumulation der einzelnen Umlagen abgeschöpft werden.

Die Grundlage für die formale Darstellung der Abschöpfungsquote liegt in einem Vergleich der Finanzsituation einer kreisangehörigen Gemeinde ohne und mit Finanzausgleich.<sup>13</sup> Ohne Finanzausgleich ist die Finanzkraft einer Gemeinde ( $i$ )  $FK_i^G$  als Differenz aus Einnahmen  $E_i^G$  und Umlagebelastung  $U_i$  definiert:

$$FK_i^G = E_i^G - U_i, \quad (8.1)$$

wobei sich die Einnahmen aus den Realsteuern, Schlüsselzuweisungen ( $SZW$ ) und sonstigen Einnahmen ( $G_i$ ) gemäß:

$$E_i^G = h^{Gew} \cdot StMB_i^{Gew} + h^{GrA} \cdot StMB_i^{GrA} + h^{GrB} \cdot StMB_i^{GrB} + SZW_i^A + SZW_i^B + G_i \quad (8.2)$$

<sup>12</sup> Vgl. Büttner (2008), S. 140 ff.[27].

<sup>13</sup> Die formale Darstellung der Abschöpfungsquoten orientiert sich an den Ausführungen von Büttner (2013), S. 207 ff.[25].

zusammensetzen. Die Umlagen werden jeweils als Produkt aus Umlagegrundlage ( $UG_i$ ) und Umlagesatz ( $u$ ) dargestellt

Das hessische Finanzausgleichsgesetz sieht für kreisangehörige Gemeinden neben der Kreis- und Schulumlage ( $U_i^K$ ) sowie der Abundanzumlage ( $U_i^{FA}$ ), in Hessen Solidaritätsumlage genannt, auch eine Verbandsumlage des Regionalverbandes Frankfurt/RheinMain ( $U_i^{FRM}$ ) vor. Umlagegrundlagen für die Kreis- und Schulumlage sowie die Verbandsumlage ist jeweils die Summe aus Steuerkraftmesszahlen und Schlüsselzuweisungen, gegebenenfalls abzüglich der Solidaritätsumlage.<sup>14</sup> Während keine hessische Kommune alle diese Umlagen gleichzeitig zahlen muss, fällt doch überall die Gewerbesteuerumlage ( $U_i^{Gew}$ ) an. Für die Umlagebelastung einer Gemeinde ( $U_i^G$ ) gilt demnach:

$$U_i^G = UG_i^K \cdot u^K + UG_i^{FA} \cdot u^{FA} + UG_i^{FRM} \cdot u^{FRM} + UG_i^{Gew} \cdot u^{Gew}. \quad (8.3)$$

Ohne Finanzausgleich und Gewerbesteuerumlage stellen die Steuereinnahmen die einzige Einnahmequelle einer Gemeinde dar, so dass die Finanzkraft bei einem marginalen Anstieg des Gewerbesteuermessbetrags lediglich um den individuellen Gewerbesteuerhebesatz  $h$ <sup>15</sup> der Gemeinde ansteigt. In einem System mit kommunalem Finanzausgleich und Gewerbesteuerumlage verändert sich die Finanzkraft dagegen um  $\delta FK_i / \delta StMB_i^{Gew}$ . Die Abschöpfungsquote einer Gemeinde  $AQ_i^G$  ergibt sich schließlich aus der Division der Finanzkraft durch den Gewerbesteuerhebesatz:

$$AQ_i^G = \frac{h - \delta FK_i / \delta StMB_i^{Gew}}{h}. \quad (8.4)$$

Unter Berücksichtigung der Gleichung 8.2 bis 8.3 ergibt sich für die hessischen Gemeinden eine allgemeine Abschöpfungsquote:<sup>16</sup>

<sup>14</sup> §§ 22, 28, 34, 50-53, 55 HFAG. Die Zinsdienstumlage nach 55 HFAG für das Sonderinvestitionsprogramm wird auf Grundlage der auf die jeweilige Kommune anfallende Zinslast ermittelt und ist daher unabhängig vom kommunalen Finanzausgleich.

<sup>15</sup> Da sich die Ausführungen auf eine Erhöhung des Gewerbesteueraufkommens beziehen, wird im Folgenden für den Gewerbesteuerhebesatz statt  $h_i^{Gew}$  vereinfachend  $h$  verwendet

<sup>16</sup> Zur Nachvollziehbarkeit werden die einzelnen Rechenschritte auf Grundlage einer formalen Darstellung des kommunalen Finanzausgleichs im Anhang unter A zusammengefasst.

$$AQ_i^G = \frac{h^n - u^{Gew}}{h} [a + u^{FA} + (1 - a)(u^K + u^{FRM})] + \frac{u^{Gew}}{h} \quad (8.5)$$

Im weiteren Verlauf werden zunächst die Abschöpfungsquoten für die Gebietskörperschaftsgruppe der kreisangehörigen Gemeinden ermittelt. Es folgen die Analyse der Grenzbelastung der Kommunen, die per Gesetz Mitglied der Metropolregion FrankfurtRheinMain sind und die der kreisfreien Städte.

Grundsätzlich sind jeweils vier Fälle zu unterscheiden: Gemeinden, die relativ steuerschwach sind und Schlüsselzuweisungen A und B erhalten (1), Gemeinden, die lediglich Anspruch auf Schlüsselzuweisung B haben (2), Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl um bis zu 10 Prozent übersteigt (3) und Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl den Grenzwert des 1,1 fachen der Bedarfsmesszahl übersteigt (4). Im ersten Fall (1) beträgt die Abschöpfungsquote einer kreisangehörigen Gemeinde:

$$AQ_i^G = \frac{h^n - u^{Gew}}{h} [(a^{A,B} + u^K(1 - a^{A,B}))] + \frac{u^{Gew}}{h} \quad (8.6)$$

Äquivalent dazu liegt die Abschöpfungsquote für kreisangehörige Gemeinden, die Schlüsselzuweisungen B erhalten (2):

$$AQ_i^G = \frac{h^n - u^{Gew}}{h} [(a^B + u^K(1 - a^B))] + \frac{u^{Gew}}{h} \quad (8.7)$$

Ein Anstieg der Gewerbesteuerkraft erhöht unmittelbar die Umlagezahlungen für die Gewerbesteuerumlage und die Umlagegrundlagen der Kreisumlage. Gleichzeitig verringert sich der Anspruch auf Schlüsselzuweisungen A und B, was die Abschöpfung durch die Kreisumlage dämpft.

Bei abundanten kreisangehörigen Gemeinden führt ein Anstieg der Steuerkraft zusätzlich zu einer Belastung in Form einer Erhöhung der Finanzausgleichsumlage. Allerdings fällt die Belastung durch den Verlust an Schlüsselzuweisungen weg und die Abschöpfung durch die Solidaritätsumlage bremst auch hier, wie bei (1) und (2) aufgezeigt, den Anstieg der Kreisumlagegrundlagen. Die Abschöpfungsquote beträgt im dritten Fall (3):

$$AQ_i^G = \frac{h^n - u^{Gew}}{h_i^G} [(u_1^{FA} + u^K(1 - u_1^{FA}))] + \frac{u^{Gew}}{h}, \quad (8.8)$$

während im vierten Fall (4) die Ausgleichsquote bei

$$AQ_i^G = \frac{h^n - u^{Gew}}{h} [(u_2^{FA} + u^K(1 - u_2^{FA}))] + \frac{u^{Gew}}{h} \quad (8.9)$$

liegt.

Unter Anwendung der jeweiligen Kreisumlagesätze lässt sich zunächst für alle Gemeinde einen Abschöpfungsquote ermitteln.

Abbildung 8.1 illustriert die Abschöpfungsquoten aller 423 hessischen Städte und Gemeinden 2018.<sup>17</sup> Insgesamt bewegen sich die Abschöpfungsquoten zwischen 55,1 Prozent in Langenselbold und 101,3 Prozent in Beselich. Im Durchschnitt beträgt die Abschöpfung 81,0 Prozent. Das heißt, dass den Städten und Gemeinden von einem zusätzlichen Euro an Gewerbesteuererinnahmen lediglich 19 Cent bleiben. In der Gemeinde, bei der die Abschöpfungsquote die 100 Prozent-Grenze überschreitet, entstehen durch zusätzliche Steuereinnahmen sogar Verluste.

Tabelle 8.1 fasst zunächst die Ergebnisse für die 345 kreisangehörigen Gemeinden<sup>18</sup> zusammen. Ein Blick auf die einzelnen Untergruppen erlaubt ein differenzierteres Bild.

Tabelle 8.1.: Abschöpfungsquoten kreisangehörige Gemeinden Hessen 2018 in v.H.

	n	Mittelwert	Minimum	Maximum
insgesamt	345	81,3	60,0	101,3
(1) $0 < SMZ_i < 0,65qBMZ_i$	45	87,1	70,8	95,1
(2) $0,65qBMZ_i \leq SMZ_i < BMZ_i$	284	81,1	65,2	101,3
(3) $1 < SMZ_i/BMZ_i \leq 1,1$	4	63,3	60,0	66,3
(4) $1,1 < SMZ_i/BMZ_i$	12	70,8	63,8	83,6

Quelle: HFAG und Haushaltssatzungen der hessischen Landkreise 2018, eigene Berechnungen. Der Wert für  $q$  beschreibt das Verhältnis aus der Summe von Steuerkraft und Gesamtansatz. Siehe dazu auch Abschnitt A im Anhang.

Die höchsten Abschöpfungsquoten ergeben sich im Durchschnitt mit 87,1 Prozent in der Gruppe der Schlüsselzuweisungsempfänger A und B (1), während die

<sup>17</sup>Die gemeindefreien Gebiete Michelbuch, Kaufunger Wald, Reinhardswald und Spessart werden als „weiße Flecken“ dargestellt.

<sup>18</sup> Ohne die Städte und Gemeinden des Regionalverbandes Frankfurt/ RheinMain

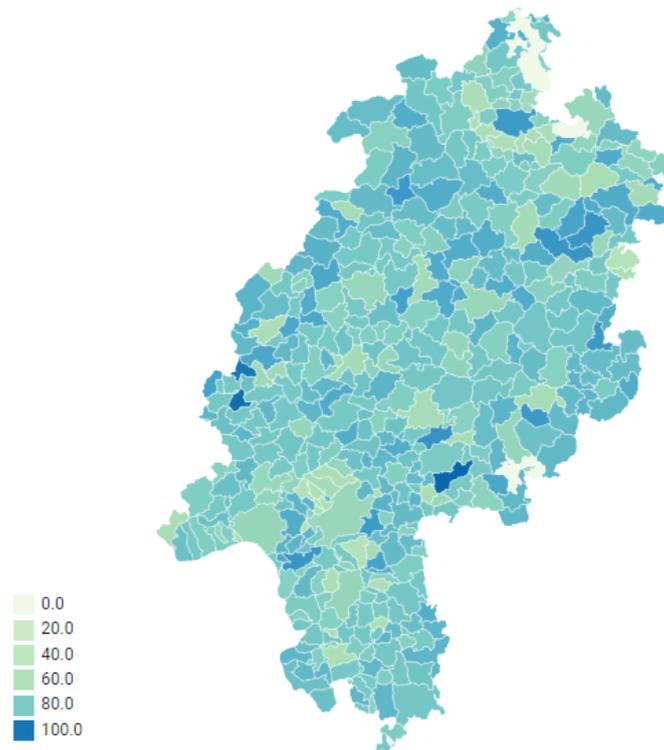


Abbildung 8.1.: Abschöpfungsquoten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, Hessen 2018

Quelle: Eigene Darstellung; Datawrapper, Eigene Berechnung, Daten: HFAG, Haushaltssatzungen der Landkreise 2018, HMdF 2019.

Abschöpfung im Durchschnitt bei 81,3 Prozent liegt. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass die Ausgleichsintensität der horizontalen Finanzausgleichs in dieser Gruppe 1 am stärksten wirkt. Dagegen fällt die Abschöpfung bei den abundanten Gemeinden geringer aus. Die niedrigsten Quoten finden sich in der Gruppe der abundanten Gemeinden, deren Steuerkraft die Bedarfsmesszahl um nicht mehr als 10 Prozent überschreitet (3). Sie liegen im Durchschnitt bei 63,3 Prozent und sind in den im Vergleich zu den Ausgleichsquoten des Zuweisungssystems relativ niedrigen Umlagesätzen der „Solidaritätsumlage“ begründet.

Abbildung 8.2 stellt den Einfluss der einzelnen Komponenten der Abschöpfungsquoten der kreisangehörigen Gemeinden dar. Den größten Anteil nimmt in den Fällen 1 und 2 die Abschöpfung durch den Rückgang der Schlüsselzuweisungen

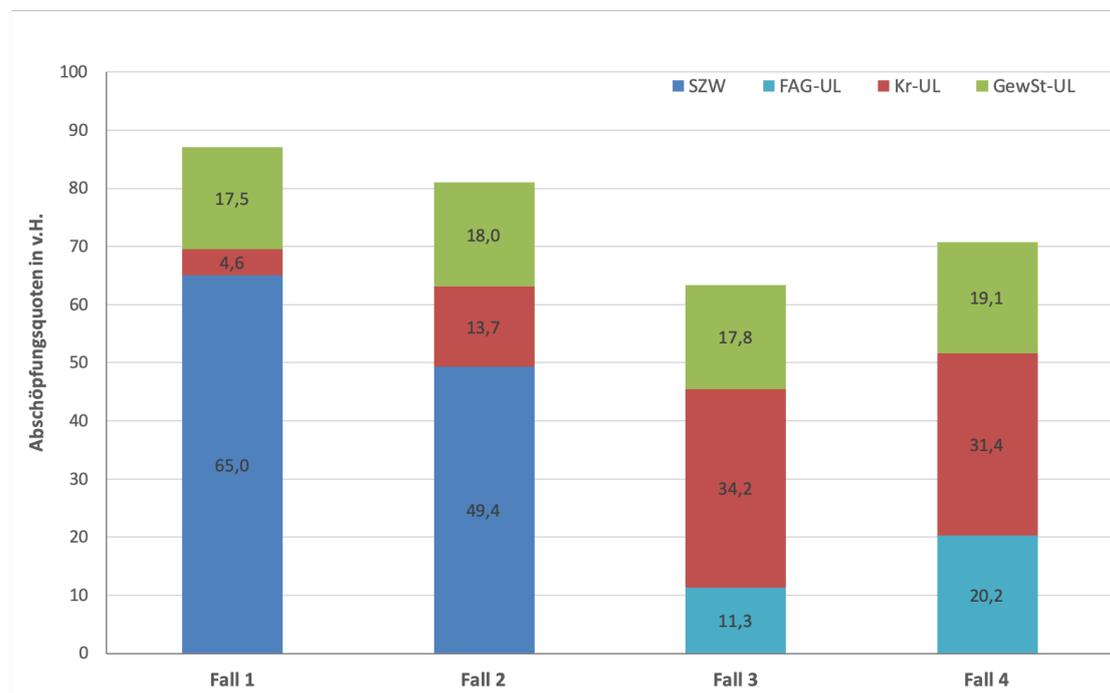


Abbildung 8.2.: Zusammensetzung der Abschöpfungsquoten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, Hessen 2018

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen, Daten: HFAG, Haushaltssatzungen der hessischen Landkreise 2018, HMdF 2019.

ein. Je höher dieser ausfällt, desto stärker ist die dämpfende Wirkung auf den Anstieg der Kreisumlage. Der gegenteilige Effekt zeigt sich bei den abundanten Gemeinden. Hier bewirkt eine Erhöhung der Steuerkraft vor allem einen Anstieg der Kreisumlage. Die Belastung durch die Gewerbesteuerumlage variiert dagegen lediglich geringfügig aufgrund unterschiedlicher Gewerbesteuerhebesätze.

Die 75 Kommunen, die zu den Mitgliedern der Metropolregion FrankfurtRhein-Main zählen, sind gem. § 53 Abs. 1 HFAG zur Zahlung einer Verbandsumlage ( $U_i^{FRM} = UG_i^{FRM} \cdot u^{FRM}$ ) verpflichtet und werden daher im Folgenden separat betrachtet. Die Abschöpfungsquoten der Fälle (1) bis (4) werden um einen Term ergänzt, der die zusätzliche Umlagebelastung ausdrückt. Von der Betrachtung ausgenommen sind die zwei kreisfreien Städte Offenbach und Frankfurt. Für eine nicht-abundante Kommune steigt die Umlagebelastung um:

Tabelle 8.2.: Abschöpfungsquoten kreisangehöriger Gemeinden - Metropolregion FrankfurtRheinMain, Hessen 2018 in v.H.

	n	Mittelwert	Minimum	Maximum
insgesamt	73	79,4	55,1	94,6
(2) $0,65qBMZ_i \leq SMZ_i < BMZ_i$	61	81,5	65,0	94,6
(3) $1 < SMZ_i/BMZ_i \leq 1,1$	4	62,5	55,1	65,0
(4) $1,1 < SMZ_i/BMZ_i$	10	70,2	64,2	75,2

Quelle: Eigene Berechnungen, Daten: HFAG, Haushaltssatzungen der Landkreise 2018, MetropolG, § 5 Haushaltssatzung 2017/2018 Regionalverband FrankfurtRheinMain.

$$\Delta AQ_i^G = u^{FRM} \cdot (1 - a) \frac{h^n - u^{Gew}}{h} \quad (8.10)$$

und für eine abundante Kommune um:

$$\Delta AQ_i^G = u^{FRM} \cdot (1 - u^{FA}) \frac{h^n - u^{Gew}}{h}. \quad (8.11)$$

Die Abschöpfungsquoten in Tabelle 8.2 ergeben hinsichtlich der Abgrenzung nach den unterschiedlichen Fällen ein ähnliches Bild wie bei den übrigen kreisangehörigen Gemeinden und liegen mit im Schnitt 79,4 Prozent knapp unter denen der Nicht-Verbandsmitglieder. Die höchste Abschöpfungsquote findet sich mit 94,6 Prozent in Wöllstadt, während die niedrigste Quote in Höhe von 55,1 Prozent für die abundante Gemeinde Langenselbold ermittelt wurde.

Allerdings zeigt sich, dass die Mitglieder des Verbandes allesamt relativ steuerstark sind, da unter den 73 Mitgliedskommunen zwar 61 Zuweisungsempfänger sind, diese jedoch nur Schlüsselzuweisung B erhalten. Die Steuerstärke ist darüber hinaus auch an der hohen Dichte an abundanten Kommunen in dieser Region erkennbar. Der Anteil dieser Kommunen liegt mit 16 Prozent mehr als doppelt so hoch wie im landesweiten Vergleich.

Die kreisfreien Städte fallen zwar nicht unter die Kreisumlagepflicht, allerdings sind sie im Gegensatz zu den kreisangehörigen Gemeinden zur Zahlung der Krankenhausumlage ( $U_i^{KH}$ ) und der Verbandsumlage des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen ( $U_i^{LWF}$ ) verpflichtet. Da es in Hessen nur fünf kreisfreie Städte gibt und zwei davon Mitglieder der Metropolregion FrankfurtRheinMain sind, wurde die

Tabelle 8.3.: Abschöpfungsquoten kreisfreien Städte, Hessen 2018 in v.H.

	n	Mittelwert	Minimum	Maximum
insgesamt	5	81,6	72,9	93,7
$0 < SMZ_i < 0,65qBMZ_i$	2	93,7	-	-
$0,65qBMZ_i \leq SMZ_i < BMZ_i$	3	73,5	72,9	73,8

Quelle: Eigene Berechnungen, Daten: HFAG, MetropolG, § 5 Haushaltssatzung 2017/2018 Regionalverbandes Frankfurt/ RheinMain.

Untersuchung zusammengefasst.

Die Umlagebelastung einer kreisfreien Stadt ( $U_i^S$ ) liegt demnach bei:

$$U_i^S = UG_i^{FA} \cdot u^{FA} + UG_i^{KH} \cdot u^{KH} + UG_i^{LWF} \cdot u^{LWF} + UG_i^{FRM} \cdot u^{FRM} + UG_i^{Gew} \cdot u^{Gew}. \quad (8.12)$$

Die allgemeine Abschöpfungsquote beträgt entsprechend:

$$AQ_i^S = \frac{h^n - u^{Gew}}{h} [a + u^{FA} + (1 - a)(u^{KH} + u^{LWF} + u^{FRM})] + \frac{u^{Gew}}{h} \quad (8.13)$$

Tabelle 8.3 zeigt die Abschöpfungsquoten der fünf kreisfreien Städte in Hessen im Jahr 2018.<sup>19</sup> Analog zur Verteilung bei den kreisangehörigen Gemeinden findet sich hier die geringste Abschöpfungsquote mit 72,9 Prozent bei einer Kommune, die lediglich Schlüsselzuweisungen B erhält, der Stadt Frankfurt am Main.

Den Spitzenplatz teilen sich mit 93,7 Prozent Offenbach am Main und Kassel, die beide Schlüsselzuweisungen A und B beziehen (Fall 1). Mit einer durchschnittlichen Abschöpfung von 81,6 Prozent bleiben einer kreisfreien Stadt demnach von einem zusätzlichen Euro an Gewerbesteuererinnahmen 18,4 Cent. Damit übersteigt die Belastung trotz der fehlenden Abschöpfung durch die Kreisumlage sogar leicht die der kreisangehörigen Gemeinden. Dies lässt sich auf die im Durchschnitt relativ geringen Gewerbesteuerhebesätze der kreisfreien Städte zurückführen. Während die

<sup>19</sup> Miteinbezogen sind die beiden Städte Offenbach am Main und Frankfurt am Main, die Teil der Metropolregion FrankfurtRheinMain sind.

Hebesätze der kreisangehörigen Gemeinden im Durchschnitt höher sind als der für sie geltende Nivellierungssatz von 357 Punkten, liegen die Hebesätze der kreisfreien Städte bis auf Ausnahme von Frankfurt, unterhalb des im Finanzausgleichsgesetz festgelegten Nivellierungssatzes von 454 Punkten.<sup>20</sup>

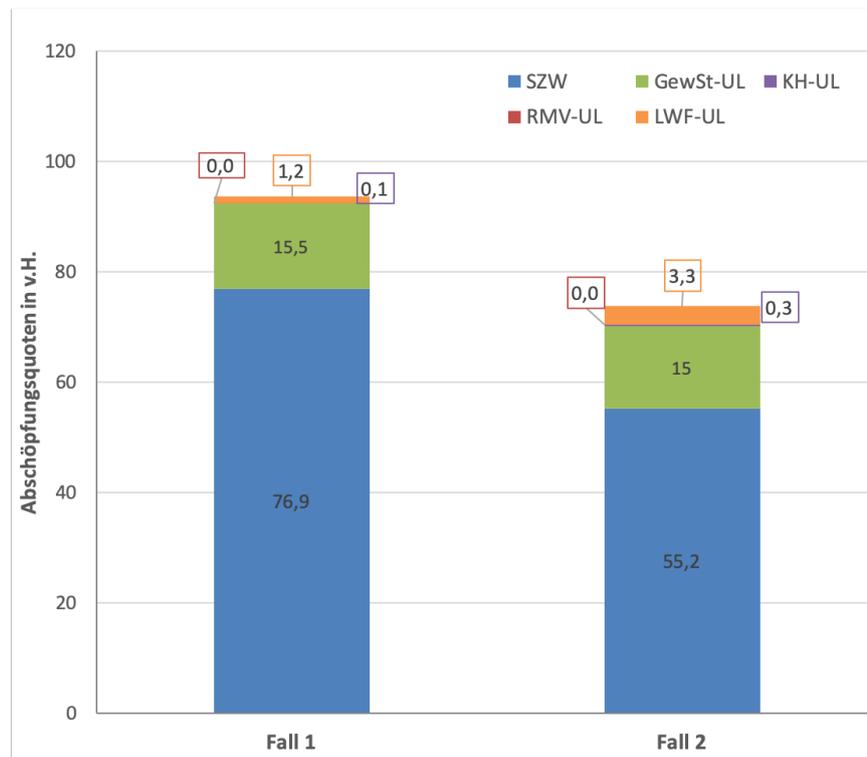


Abbildung 8.3.: Zusammensetzung der Abschöpfungsquoten der kreisfreien Städte, Hessen 2018

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen, Daten: HFAG, HMdF 2019.

Der Unterschied zwischen den abundanten und nicht-abundanten kreisfreien Städten ist stärker ausgeprägt als in der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden. Dies ist ebenfalls der Tatsache geschuldet, dass die Zahlung der Kreisumlage für die kreisfreien Städte entfällt. Diese Umlage belastet die abundanten Kommunen aufgrund des im Vergleich zum Ausgleichssatz des Zuweisungssystems relativ

<sup>20</sup> Siehe dazu auch Abschnitt 8.2.3. 2018 beträgt der landesdurchschnittliche Gewerbesteuerhebesatz für kreisangehörigen Gemeinden rund 390 Punkte und für kreisfreien Städte 450 Punkte. Hessisches Statistisches Landesamt (2019) [67].

geringen Umlagesatzes auch relativ stärker.

### 8.2.3. Determinanten der Abschöpfung

Grundsätzlich sind die ermittelten Abschöpfungsquoten nicht allein auf die Höhe der kommunalen Umlagen, der Gewerbesteuerumlage und der Ausgleichsquote des Zuweisungssystems zurückzuführen. Vielmehr sind sie das Ergebnis einer Kombination all dieser von den Gemeinden selbst nicht beeinflussbaren Komponenten mit dem individuell festgelegten Hebesatz der Gewerbesteuer.<sup>21</sup> Daher lässt die Höhe der einzelnen Komponenten allein noch kein Urteil über eine eventuell zu hohe Belastung der Gemeinden zu.

#### **Einfluss der Schlüsselzuweisungssysteme**

Die Ausgleichsquote des Zuweisungssystems für die Verteilung der finanzkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen (*SWZB*) erscheint im Ländervergleich mit 65 Prozent auf den ersten Blick recht gering. Allerdings ist zu beachten, dass in Hessen die besonders steuerschwachen Gemeinden eine Vorabzuweisung in Form einer Aufstockung ihrer Steuerkraft erhalten (*SZWA*). Der Finanzausgleich sieht daher eine Grenzbelastung von 87,5 Prozent dieser Gemeinden vor. Aufgrund der relativ hohen Hebesätze beträgt die Abschöpfung dieser Gemeinden, die sowohl *SZWA* als auch *SZWB* erhalten, im Jahr 2018 bei einem durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesatz von 390 Punkten rund 65 Prozent. Von einem zusätzlichen Euro an Gewerbesteuereinnahmen bleiben ihr 35 Cent. Bei einer kreisfreien Stadt fällt die Abschöpfung noch höher aus, sie verliert im Schnitt 76,9 Prozent.<sup>22</sup> Eine hohe Ausgleichsintensität versichert Gemeinden aber auch relativ stark gegen Steuerzufälle, die dann nicht zu einem gleichwertigen Einbruch der Einnahmen, sondern zu einem entsprechenden Zuwachs an Schlüsselzuweisungen führen. Allerdings ist im Sinne des klassischen Zielkonflikts im kommunalen Finanzausgleich mit der Stärkung des distributiven Ziels immer eine Abschwächung der allokativen Wirkung verbunden. Eine hohe Ausgleichsquote schwächt den Anreiz der Gemeinden,

<sup>21</sup> Vgl. Büttner, et al (2008), S. 143 f.[27].

<sup>22</sup> Darüber hinaus erlaubt eine losgelöste Betrachtung der Ausgleichsquote nur bedingt Rückschlüsse auf die Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs. Siehe dazu auch Abschnitt 4.3.2.

sich um die Pflege der eigenen Steuerquellen zu bemühen. Analog verhält es sich mit dem Umlagesatz der Abundanzumlage.

### **Höhe des Kreisumlagesatzes**

Auch die Höhe des Kreisumlagesatzes lässt kein pauschales Urteil über die Belastung einer kreisangehörigen Gemeinde zu. Die Umlage dient vielmehr als vertikales Verteilungsinstrument im kreisinternen Finanzausgleich, mit dem die Landkreise ihre Einnahmen beeinflussen können. Zum einen greifen sie auf diesem Weg auf die Umlagegrundlagen zu, die wesentlich durch die Aufteilung der Schlüsselmasse auf die einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen beeinflusst werden. Erhalten die Gemeinden einen relativ hohen Anteil der Zuweisungen, werden die Landkreise versuchen, diesen Einnahmeausfall über die Kreisumlage zu kompensieren. Zum anderen gibt der Umlagesatz Aufschluss über die Aufgabenverteilung zwischen Landkreis und kreisangehörigen Gemeinden und soll die vertikale Verteilung von Mitteln im kreisangehörigen Raum dieser anpassen. Ein relativ hoher Kreisumlagesatz kann also darauf zurückzuführen sein, dass ein Landkreis auch relativ viele Aufgaben für seine Gemeinden übernimmt und diese entsprechend zur Finanzierung heranzieht.

Angesichts des fortschreitenden sozioökonomischen und demographischen Wandels in Verbindung mit den erheblich gestiegenen flüchtlingsbedingten Mehrausgaben scheint sich diese Entwicklung auch in der der hessischen Kreisumlagesätze widerzuspiegeln. Nachdem die Umlagesätze im Laufe der vergangenen Jahre kontinuierlich angestiegen sind und mit einem Durchschnittswert von 52,7 Prozent 2016 einen Höchststand erreicht hatten, lässt sich mittlerweile auch aufgrund der zunehmenden Entlastung der Landkreise durch Bundesmittel ein Rückgang erkennen.<sup>23</sup> Die Grenzbelastung durch die Kreisumlage ist damit seit 2016 infolge der gesunkenen Kreisumlagesätze leicht aber konstant zurückgegangen.

### **Abschöpfung durch die Gewerbesteuerumlage**

Die Abschöpfung durch die Gewerbesteuerumlage nimmt dagegen lediglich eine fiskalische Funktion für den Bund und die Länder wahr. Das ursprüngliche Ziel

<sup>23</sup> HFAG, § 6 GemFinRefG, eigene Berechnungen.

einer Verringerung des Überhangs an Gewerbesteuereinnahmen zur Verstetigung der kommunalen Einnahmen ist in den Hintergrund getreten. Aufgrund der hohen Aufkommenselastizität der Umlagegrundlage, dem Gewerbesteueraufkommen, kann die Umlage gar nicht dazu beitragen, die Einnahmen der Gemeinden zu stabilisieren. Stattdessen konterkarieren die häufigen Änderungen des Vervielfältigers dieses Ziel. Hinzu kommt, dass durch die Steuerrechtsänderungen der letzten Jahre die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer derart verschmälert wurde, dass die Konjunkturereagibilität noch weiter zugenommen hat.<sup>24</sup>

Die Höhe des Gewerbesteuerumlagesatzes und die damit einhergehende Belastung für die Gemeinden lässt sich auch kaum mit einer distributiven Funktion der Umlage begründen. Im Grunde als Ausgleich für die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer konzipiert, nimmt dieser Teil der Umlage, die sogenannte Normal-Umlage, 2019 in den westdeutschen Ländern mit 29 Prozentpunkten weniger als die Hälfte des Vervielfältigers von insgesamt 64 Prozentpunkten ein. 35 Prozentpunkte fallen auf die erhöhte Gewerbesteuerumlage, die vor allem dazu dient, die Wirkung von Steuerrechtsänderungen zulasten der Länder abzuschwächen. Damit ist aufgrund des starken Einflusses der erhöhten Gewerbesteuerumlage weder wie bei der Kreisumlage mit der Höhe des Umlagesatzes eine Verteilung von Finanzmitteln gemäß der vertikalen Aufgabenteilung verbunden, noch kann die Umlage dazu beitragen, wie bei der Abschöpfung durch die Abundanzumlage oder bei der Belastung im Rahmen der Abschöpfungsquote des Zuweisungssystems, die Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen abzubauen.

Stattdessen sind mit der Abschöpfung für die Gemeinden verstärkt negative Effekte verbunden. Neben den fiskalischen Einbußen sorgt die Belastung durch die Gewerbesteuerumlage auch dafür, dass eine wichtige Funktion der Umlagegrundlage eingeschränkt wird. Als Gemeindesteuer soll die Gewerbesteuer dem Prinzip des Interessenausgleichs zwischen der Wohnbevölkerung und den ortsansässigen Unternehmen folgen.<sup>25</sup> Demnach ist das Steuersystem der Gemeinden derart zu gestalten, dass es eventuelle Interessenkonflikte zwischen diesen beiden größten sozialen Gruppen berücksichtigt. Bei einem landesdurchschnittlichen Gewerbesteuererhebesatz von 380 Prozent verliert eine hessische kreisangehörige Gemeinde allein

<sup>24</sup> Scherf, Hofmann (2001), S. 109 [69], Witte, Tebbe (2006), S. 6 [228].

<sup>25</sup> Vgl. Scherf, Hofmann (2001), S. 109 [69].

durch diese Umlage von jedem zusätzlichen Euro an Gewerbesteueraufkommen rund 21 Cent. Bei den kreisfreien Städten sind es im Durchschnitt 23 Cent.<sup>26</sup> Den Gemeinden bleibt damit immer weniger, um die Unternehmen stärker zur Finanzierung der kommunalen Aufgaben heranzuziehen. Eine Anpassungsmöglichkeit besteht allerdings über die Höhe des Gewerbesteuerhebesatzes.

### Abschöpfung und Hebesatzpolitik

Zwischen der Abschöpfungsquote und dem Gewerbesteuerhebesatz einer Gemeinde besteht grundsätzlich eine negative Beziehung. Diese lässt bereits aus Gleichung 8.5 ableiten:

$$\frac{\delta AQ_i^G}{\delta h} < 0 \quad (8.14)$$

In Abbildung 8.4 ist dieser Zusammenhang deutlich erkennbar für die nicht-abundanten und die abundanten kreisangehörigen Gemeinden dargestellt.

Für eine kreisangehörige Gemeinde oder eine kreisfreie Stadt ist die Belastung umso geringer, je höher sie ihren Hebesatz wählt. Denn je höher der Hebesatz, desto stärker wachsen die Steuereinnahmen der Gemeinde bei einem Anstieg der Gewerbesteuerkraft. Maßgeblich für den Verlust an Steuereinnahmen durch den Finanzausgleich ist allerdings der im Finanzausgleichsgesetz festgelegte Nivellierungshebesatz. Je stärker der eigene Hebesatz diesen übersteigt, desto mehr verbleibt der Gemeinde an zusätzlichen Steuereinnahmen.<sup>27</sup> Entscheiden sich Gemeinden für höhere Hebesätze, um die Belastung aus der Abschöpfung zu verringern, kann dies durchaus einen positiven Effekt auf den interkommunalen Steuerwettbewerb entfalten. Während sich bei der Entwicklung der Grundsteuersätze in den letzten Jahren aber ein Anstieg der Hebesätze abzeichnet, neigen Gemeinden vor allem bei der Gewerbesteuer dazu, sich im Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen bei den Hebesätzen zu unterbieten.

In Hessen sind die Hebesätze der Grundsteuer B im Durchschnitt seit 2012 um rund 52,4 Prozent gestiegen, während sich der Hebesatz der Gewerbesteuer lediglich um 11,8 Prozent erhöht hat.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Eigene Berechnung, Daten: Daten: HFAG, Haushaltssatzungen der Landkreise 2018, HMdF 2019, Hessisches Statistisches Landesamt (2019) [67].

<sup>27</sup> Vgl. Baretta (2002), S. 12 [3].

<sup>28</sup> Hessisches Statistisches Landesamt (2019) [67]. Ein Grund für diese Entwicklung ist die Teil-

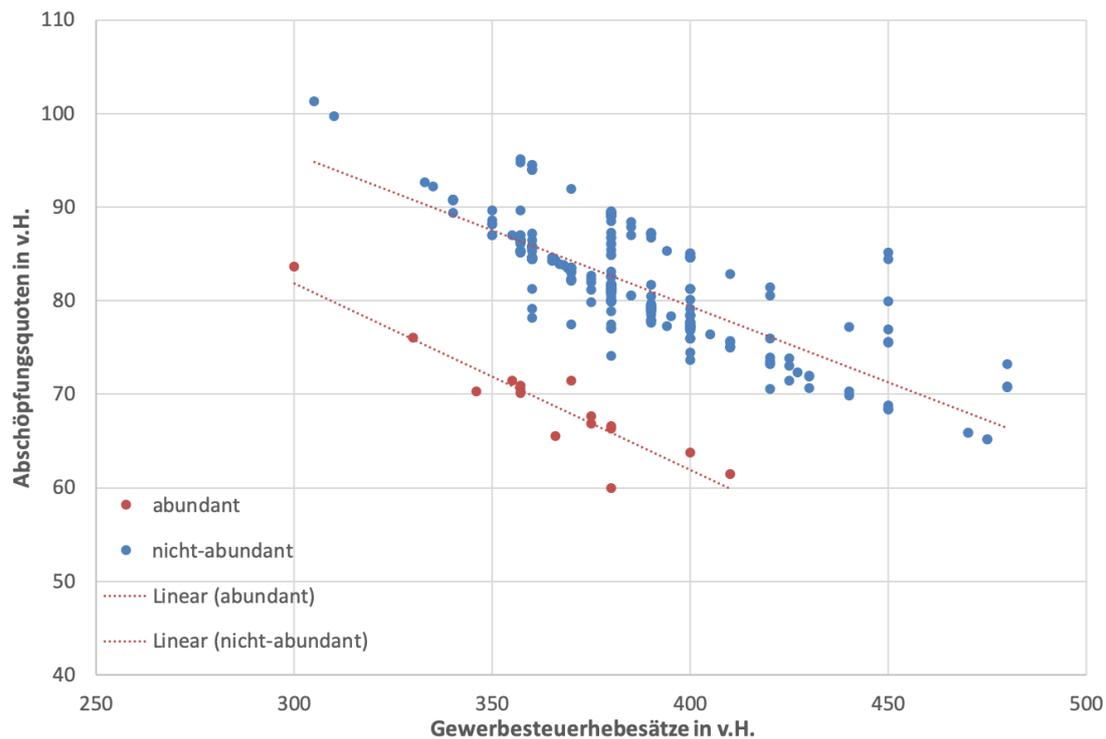


Abbildung 8.4.: Abschöpfungsquoten und Gewerbesteuererhebesätze der kreisangehörige Gemeinden, Hessen 2018

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Büttner (2008) [27], Eigene Berechnungen, Daten: HFAG, Haushaltssatzungen der Landkreise 2018, HMdF 2019.

Eine Tendenz zum Steuersenkungswettbewerb („race-to-the-bottom“) ist aus wohlfahrtsökonomischer Sicht als schädlich zu bewerten, da im Ergebnis die Gemeinden infolge der gesunkenen Einnahmen auch ihr Angebot an öffentlichen Gütern reduzieren werden. Sofern die Ausgaben der Gemeinden zuvor nicht überhöht waren, kann es unter Umständen dadurch zu einer Unterversorgung im Gemeinderaum

---

nahme vieler hessischer Kommunen am „Kommunalen Schutzschirm“. Voraussetzung für die Teilnahme an diesem Programm, dass die Kommunen im Rahmen von Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen bei der Haushaltskonsolidierung unterstützt, ist das Ausschöpfen eigener Konsolidierungspotentiale. Dazu zählen auch die Einnahmepotentiale bei den Realsteuern. Siehe dazu auch Hessischer Landtag, Drucksache 18/5317 vom 28.02.2012.

kommen.<sup>29</sup>

Relativ hohe Abschöpfungsquoten können einer solchen Entwicklung entgegenwirken. Allerdings ist damit für die Kommunen ein geringerer Anreiz verbunden, sich durch eine attraktive Wirtschafts- und Standortpolitik in Form von Investitionen um Gewerbeansiedlungen und damit um höhere Steuereinnahmen zu bemühen. Dahinter steht der bekannte Zielkonflikt zwischen den allokativen und distributiven Effekten eines jeden Finanzausgleichs.<sup>30</sup>

Die Abbildung 8.5 stellt die Abschöpfungsquoten der hessischen Gemeinden 2018 in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl dar. Um den Einfluss des Hebesatzverhaltens deutlich darzustellen, wurde in der oberen Abbildung zur Ermittlung der Abschöpfungsquoten die tatsächlich angewandten Hebesätze verwendet und in der unteren Abbildung die im Finanzausgleichsgesetz festgelegten Nivellierungshebesätze in Höhe von 357 Prozent für kreisangehörige Gemeinden und 454 Prozent für kreisfreie Städte.

Bei einer ersten Betrachtung der beiden Abbildungen wird zunächst deutlich, dass weder in der oberen, noch in der unteren Abbildung ein systematischer Zusammenhang zwischen Einwohnern und Abschöpfungsquoten besteht. Auch zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen und den Abschöpfungsquoten lässt sich kein Bezug erkennen. Es finden sich unter den kreisfreien Städten sowohl zwei Städte mit relativ hohen Abschöpfungsquoten, als auch drei Städte mit unterdurchschnittlicher Abschöpfung. Ähnlich verhält es sich bei den kreisangehörigen Gemeinden, deren Abschöpfungsquoten breit gestreut sind. Lediglich die Sonderstatusstädte haben insgesamt relativ geringere Abschöpfungsquoten, was sich allerdings, wie die untere Abbildung zeigt, auf die Höhe ihrer Hebesätze zurückführen lässt.

Ein Vergleich der beiden Abbildungen macht dagegen der Einfluss der Gewer-

<sup>29</sup> Vgl. Zodrow, Mieszkowski (1986), S. 368 f.[242], Büttner (2013), S. 228 [25]. Siehe dazu auch Ilchmann, et al. (2015), Steuerwettbewerb im Kleinen – Ein Blick auf den Fall Monheim, in ifo Dresden berichtet, 4/2015, S. 26-38 [71].

<sup>30</sup> Für den Einfluss von Abschöpfungsquoten auf das Hebesatzverhalten der Gemeinden siehe auch Enß, Schwager (2006), S. 3 ff.[41]. Deren empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass der kommunale Finanzausgleich das Hebesatzverhalten der Kommunen dahingehend beeinflussen kann, dass ein Absenken der Abschöpfungsquoten zu einer Reduzierung der Hebesätze führt. Da das Zuweisungssystem die Kosten einer Hebesatzerhöhung in Form von einer Abwanderung der ansässigen Unternehmen zumindest teilweise kompensiert, sind Kommunen dazu geneigt, Einnahmen eher über eine Anspannung der Hebesätze, als durch Erweiterung der Bemessungsgrundlage im Sinne einer Ansiedlung von Unternehmen zu forcieren.

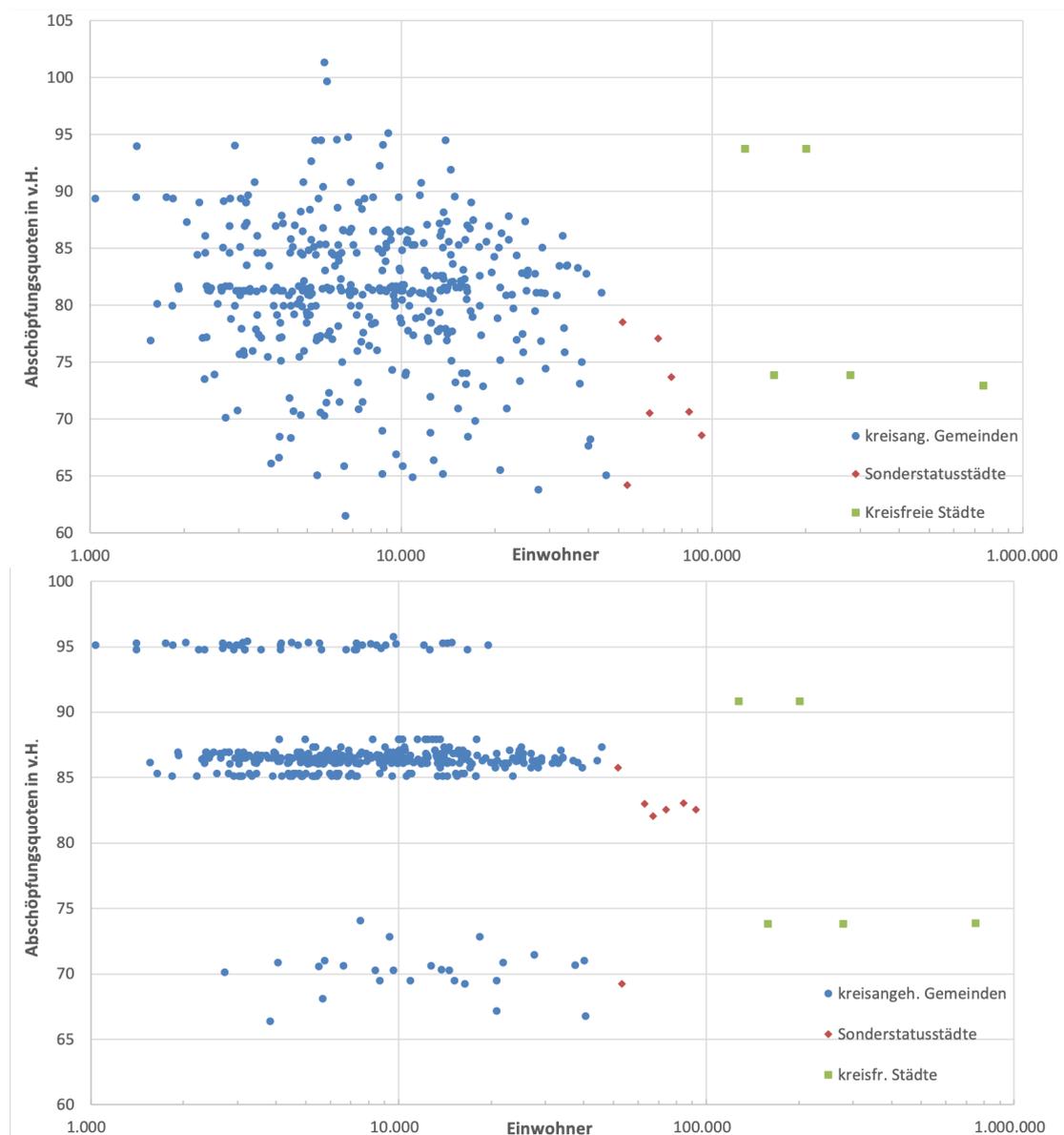


Abbildung 8.5.: Abschöpfungsquoten der Kommunen nach Einwohnern, Hessen 2018. Oben: tatsächlicher Gewerbesteuerhebesatz, unten: landesdurchschnittlicher Gewerbesteuerhebesatz

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Büttner (2013), S. 223 [25], Eigene Berechnungen, Daten: HFAG, Haushaltssatzungen der Landkreise 2018, HSL (2019) [66], HMdF 2019.

besteuerhebesätze deutlich. Unter Anwendung der landesdurchschnittlichen Hebesätze lassen sich drei Gruppen von Kommunen klar abgrenzen. Diese Aufteilung geht allein auf die Systematik des kommunalen Finanzausgleichs, konkret auf die unterschiedlichen Ausgleichsintensitäten des Zuweisungssystems zurück. Demnach liegen in der ersten Gruppe, der Kommunen, die Schlüsselzuweisungen A und B erhalten, die Abschöpfungsquote bei rund 89 Prozent. Die zweite Gruppe umfasst die Empfänger von Schlüsselzuweisungen B und hat eine mittlere Abschöpfungsquoten von rund 80 Prozent. Die Gruppe mit der relativ niedrigsten Abschöpfung ist die der abundanten Kommunen. Eine vom individuellen Hebesatz unabhängige Betrachtung zeigt ebenfalls, dass die Abschöpfungsquote der Gemeinde Beselich von 101,3 Prozent lediglich der Hebesatzpolitik der Kommune geschuldet ist, während aufgrund der Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems eine Belastung oberhalb der 100-Prozent-Grenze nicht möglich ist.

### 8.3. Fazit

Im vorangegangenen Abschnitt wurde die These der Grenzbelastung anhand des Modells der Abschöpfungsquoten für die hessischen kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte erörtert.

Im Ergebnis liegen die Abschöpfungsquoten 2018 bei den kreisangehörigen Gemeinden im Durchschnitt bei 81,0 Prozent. Von einem zusätzlichen Euro an Gewerbesteuerkraft bleiben den Gemeinden damit lediglich 19 Cent. Eine der untersuchten Gemeinden weist sogar eine Grenzbelastung von über 100 Prozent auf. Von einem zusätzlichen Euro an Gewerbesteuereinnahmen bleibt der Gemeinde nichts übrig, sie verliert sogar Mittel. Die für die kreisfreien Städte ermittelte Grenzbelastung von landesdurchschnittlich 81,6 Prozent lässt sich jedoch nicht mit der der kreisangehörigen Gemeinden vergleichen, da bei den kreisfreien Städten keine Kreisumlage anfällt und darüber hinaus ein anderer (höherer) Nivellierungshebesatz Anwendung findet

Es zeigt sich allerdings auch, dass sich allein aus der Höhe der Abschöpfung nicht unmittelbar Rückschlüsse auf die tatsächliche Belastung der Kommunen ziehen lassen. Vielmehr sind hohe Abschöpfungsquoten unter anderem Ausdruck eines Finanzausgleichs mit ausgeprägter distributiver Funktion. Die Kommunen sind in

Hessen durch die Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs sehr gut gegen Einnahmeausfälle abgesichert. Eine im Ländervergleich relativ hohe Kreisumlage kann die Aufgabenteilung zwischen Landkreis und Kommunen widerspiegeln und muss nicht zwangsläufig ein Anzeichen für eine übermäßige Belastung der Gemeinden sein. Lediglich die Gewerbesteuerumlage, durch die die Kommunen im Schnitt ein Fünftel an zusätzlichem Gewerbesteueraufkommen verlieren, führt zu einer unmittelbaren Belastung, für die den Kommunen ein im Vergleich mit den anderen Umlagen geringer Nutzen gegenübersteht. Die im GemFinRefG vorgesehene Absenkung des Vervielfältigers um 29 Prozentpunkte auf insgesamt 35 Prozent im Jahr 2020, verringert die Abschöpfungsquoten allerdings nur geringfügig. Zwar würde die Abschöpfung durch die Gewerbesteuerumlage reduziert, jedoch ginge damit eine stärkere Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs und der anderen Umlagen einher, so dass die Entlastung aus der Gewerbesteuerumlage stark kompensiert werden würde. Im Ergebnis würde zwar keine Kommune mehr die 100-Prozent-Grenze überschreiten, die landesdurchschnittliche Abschöpfungsquote würde jedoch lediglich von 81,0 auf 79,4 Prozent absinken.<sup>31</sup>

Dass auch die von den Gemeinden festgelegten Gewerbesteuerhebesätze die Höhe der Abschöpfung beeinflussen, ist der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs geschuldet. Je höher die Gemeinden den Hebesatz wählen, desto geringer ist der Verlust an zusätzlichen Steuereinnahmen. Der umgekehrte Fall liegt in der Gemeinde Beselich vor, die eine Grenzbelastung von über 100 Prozent aufweist. Der örtliche Hebesatz für die Gewerbesteuer liegt dort bei 305 Prozent.

Grundsätzlich sollte der kommunale Finanzausgleich mitsamt der Umlagen derart ausgestaltet sein, dass den Kommunen im Sinne des Interessenausgleichs noch ausreichend Anreize verbleiben, sich um einen attraktive Standortpolitik zu bemühen, die nicht nur auf den Zuzug von Einwohnern und damit auf Wohngebiete, sondern auch auf die Attrahierung von Gewerbe ausgerichtet ist.<sup>32</sup>

Abschöpfungsquoten, die über 100 Prozent liegen, lassen sich zum einen auf ein Finanzausgleichssystem mit ausgeprägter Ausgleichsfunktion und zum anderen auf niedrig gewählte Hebesätze in den Gemeinden zurückführen. Sie sind durchaus

---

<sup>31</sup> HFAG, Haushaltssatzungen der Landkreise 2018, § 6 Abs. 3 GemFinRefG, eigene Berechnungen.

<sup>32</sup> Vgl. Zimmermann (2002), S. 466 [240].

kritisch zu beurteilen, denn sie bedeuten immer auch, dass eine Kommune nicht in der Lage ist, eigenständig Einnahmen zu generieren bzw. auch keinen Anreiz hat, ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu verbessern. Stattdessen scheint es für sie lohnender, auf das Zuweisungssystem zu vertrauen und keine Eigenanstrengung zu unternehmen. Mit der Vernachlässigung der Wirtschaftsförderung gehen in den betroffenen Regionen jedoch niedrige Wachstumsraten und damit geringere gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtszuwächse einher.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Zu den negativen Anreizwirkungen von hohen Abschöpfungsquoten, hier im Länderfinanzausgleichs siehe auch Sachverständigenrat (2014), S. 325 ff.[146].

## 9. Zusammenfassung und Schlussbemerkungen

Umlagen sind genau wie Zuweisungen ein fester Bestandteil in den Finanzausgleichsgesetzen aller Länder. Beide Finanzausgleichsinstrumente sollen die grundlegenden Funktionen eines jeden Finanzausgleichs erfüllen; neben fiskalischen Zielen sollen auch distributive und allokativen Ziele verfolgt werden. Allerdings wird Umlagen in der bestehenden finanzwissenschaftlichen Literatur deutlich weniger Aufmerksamkeit zuteil als den anderen Komponenten des kommunalen Finanzausgleichs. Das Ziel der vorliegenden Arbeit war es, diese Lücke zu schließen oder zumindest zu verringern. Dazu wurde überprüft, ob Umlagen grundsätzlich als Finanzierungsinstrument geeignet sind, die Funktion und die Ziele des kommunalen Finanzausgleichs zu unterstützen.

In diesem Sinne wurden mit der Finanzausgleichsumlage, der Kreisumlage und der Gewerbesteuerumlage die drei Umlagen, die sowohl in nahezu allen Flächenländern Anwendung finden als auch das höchste Aufkommen unter den bestehenden Umlagen erzielen, einer eingehenden Analyse unterzogen. Dabei stand bei der Finanzausgleichsumlage und der Kreisumlage die Frage im Fokus, ob und inwieweit die in den Finanzverfassungen der Länder konstituierten Ausprägungen die ursprüngliche Wirkungsweise der Umlage beeinflussen und ob diese mit Blick auf das Gesamtkonstrukt des Finanzausgleichs auch eine Optimierung des Grundmodells darstellen.

Es zeigt sich, dass alle untersuchten Umlagen im Grunde die ihnen zugeordnete Funktionen erfüllen. Je nach der Verortung im Gesamtkonstrukt des kommunalen Finanzausgleichs können die Umlagen die fiskalische, distributive, allokativen oder stabilisierende Funktion des Ausgleichssystems unterstützen. Maßgeblich für den zielführenden Einsatz als Finanzierungsinstrument ist allerdings die Entscheidung

über die Konzeption der Umlagen. Abweichungen vom jeweiligen Grundmodell in den Umlagegrundlagen oder dem Umlagesatz können bei der Finanzausgleichs- und der Kreisumlage zu Verzerrungen führen, die sich im schlechtesten Fall auf die Finanzkraftreihenfolge der Kommunen im Gesamtsystem auswirken und damit zu einer Übernivellierung führen.

Im Falle der Finanzausgleichsumlage ist die Anwendung des Grundmodells, einer Abundanzumlage mit proportionalem Tarif, die Ausnahme. In dieser Form angewendet, gleicht die Umlage zum einen die Grenzbelastung von Zuweisungsempfängern und abundanten Kommunen an und sorgt für symmetrische Ausgleichseffekte. Zum anderen können durch die Überführung des Umlageaufkommens in die Schlüsselmasse die horizontalen Ausgleichseffekte des kommunalen Finanzausgleichs gestärkt werden.

Ein Umlagetarif mit Freibetrag reduziert die gewünschten Effekte dagegen. Ähnlich wirkt eine Zweckentfremdung des Umlageaufkommens oder ein eingeschränkter Kreis der Umlageschuldner. Wird das Aufkommen nicht vollumfänglich der Schlüsselmasse zugeführt und fließt stattdessen zum Teil an den jeweiligen Landkreis, in dem die abundante Kommune verortet ist, oder gar in den Landeshaushalt, können sich unerwünschte Verzerrungen innerhalb der kommunalen Ebene ergeben. Als Negativ-Beispiel ist die zum 1. Januar 2018 außer Kraft gesetzte Solidaritätsumlage aus Nordrhein-Westfalen anzuführen, deren Aufkommen zur Finanzierung eines Entschuldungsprogramms diente. Damit kam das Umlageaufkommen losgelöst vom kommunalen Finanzausgleich auch Kommunen zugute, die zuvor von der Umlage abgeschöpft wurden. Im Ergebnis wurden mit der Solidaritätsumlage zwei unterschiedliche Sachverhalte, Abundanz im Finanzausgleich und Haushaltsituation, verknüpft. Neben weiteren Mängeln ist besonders der Verstoß gegen das Gebot der Übernivellierung ausschlaggebend für die insgesamt negative Bewertung der Regelung in Nordrhein-Westfalen

Auch die Finanzausgleichsumlage in Baden-Württemberg, die unabhängig vom Kriterium der Abundanz von allen Kommunen erhoben wird, ist kritisch zu beurteilen. Zwar ist das Finanzausgleichssystem über Jahre erprobt und auf die stabile Finanzsituation der Kommunen abgestimmt. Dennoch kann es auch aufgrund des komplexen, intransparenten Erhebungsverfahrens und der im Ländervergleich recht kräftigen Abschöpfung nicht überzeugen.

Allerdings ist bei der Beurteilung einzelner Umlagen zu beachten, dass Abweichungen vom Grundmodell in der Regel das Ergebnis eines politischen Entscheidungsprozesses sind, der zwischen den allokativen und distributiven Zielen des Finanzausgleichs abwägen muss oder versucht, die Umlagen an ein übergeordnetes Ziel der Landespolitik anzupassen. Während dies in Nordrhein-Westfalen deutlich misslungen ist, zeigen das Beispiel der Finanzausgleichsumlage im Nachbarland Rheinland-Pfalz oder die Finanzkraftumlage in Sachsen-Anhalt, dass durch eine geschickte Anpassung der Umlage an die finanzpolitischen Gegebenheiten ein ziel führendes Ausgleichsinstrument entstehen kann. Die in den Ländern angewandten Umlagen stellen zumeist einen Kompromiss zwischen fachlicher Einschätzung und politischem Willen dar. Das politisch durchsetzbare Ergebnis schränkt zumeist die Wirkung der Umlage mehr oder weniger ein.

Die Kreisumlage ist ein elementarer Teil eines jeden Finanzausgleichs. Als einzige Einnahmequelle, die die Landkreise direkt beeinflussen können, verbessert sie die Finanzsituation der Kreise und dient gleichzeitig dazu, die Einnahmenverteilung der Aufgabenverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden anzupassen. Damit erfüllt die Kreisumlage sowohl eine fiskalische als auch eine distributive Funktion für die Landkreise. Abweichungen der Umlagegrundlagen oder des Umlagesatzes vom originären Konzept können zu Verzerrungen führen, wobei diese bei weitem nicht mit denen im Falle einer ähnlich abweichenden Ausgestaltung der Abundanzumlage zu vergleichen sind.

Kritisch zu beurteilen ist allerdings die Beanspruchung der Kreisumlage als Finanzierungsinstrument für die in den letzten Jahren erheblich gestiegenen Sozialausgaben. Mit einer Entlastung in Höhe von jährlich 5 Mrd. Euro ab 2018 hatte der Bund eine Unterstützung der Kommunen zugesagt. Zum Teil fließen die Mittel direkt über eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft an die Träger der Sozialhilfe. Diese ist jedoch auf eine Höhe von maximal 49 Prozent begrenzt. Ansonsten tritt die sogenannte „Bundesauftragsverwaltung“ in Kraft, die mit einer erhöhten Weisungsbefugnis des Bundes verbunden ist. Daher wird ein Teil über den Umsatzsteueranteil der Gemeinden bereitgestellt, so dass die Landkreise als betroffene Kommunen lediglich über die Kreisumlage auf die für sie vorgesehenen Mittel zugreifen können.<sup>1</sup> Anstatt diesen Transferweg und damit

---

<sup>1</sup> Die kreisfreien Städte stehen als Träger der Sozialhilfe nicht vor diesem Problem. Allerdings

eine Umweg zu nutzen, erscheint es im Sinne einer „Entflechtung“ der Finanzbeziehungen sinnvoller, den Anteil der Bundes an der Beteiligung an den Kosten der Unterkunft und damit die Grenze zur Bundesauftragsverwaltung zu erhöhen.<sup>2</sup>

Auf diese Weise werden die Kommunen direkt vom Bund entlastet, der ihnen in einem vorangegangenen Schritt die Aufgabe per Gesetz übertragen hat.<sup>3</sup> Insgesamt gesehen kommt es nur in Einzelfällen vor, dass Umlagen tatsächlich zu erheblichen Fehlanreizen und Übernivellierung führen oder sogar gegen die Verfassung verstoßen.

Ein Beispiel dafür war die „Kompensationsumlage“ in Hessen. 2011 eingeführt, sollte sie die kreisangehörigen Städte und Landkreise für den Wegfall der Vorwegzuweisung von einem Drittel des Grunderwerbsteueraufkommens kompensieren. Im gleichen Zuge wurde eine Reduzierung des obligatorischen Steuerverbundes beschlossen, der eine zum Nachteil des Landes bestehende finanzielle Schieflage ausgleichen sollte. In diesem Sinne wurden die kreisangehörigen Gemeinden zur Zahlung der Kompensationsumlage verpflichtet, deren Aufkommen der Finanzausgleichsmasse zugeführt wurde. Zwar war die Umlage aus finanzwissenschaftlicher Sicht durchaus kritisch zu beurteilen, da sie als zusätzlicher Zahlungsstrom den bestehenden Finanzausgleich verkomplizierte<sup>4</sup>, für verfassungswidrig wurde sie aber aus anderen Gründen erklärt. Ausschlaggebend war ein Verfahrensfehler bei der Einführung der Umlage, der laut Hessischem Staatsgerichtshof zu einer Verletzung des Selbstverwaltungsrechts führte.<sup>5</sup>

Die Gewerbesteuerumlage, die im Fokus des vorletzten Kapitels der Arbeit steht, stellt ein Sinnbild für eine Umlage dar, die gemäß ihrer ursprünglichen Konzeption die Finanzsituation der Kommunen positiv beeinflusst hat, jedoch aufgrund

---

fließen bei einer Verteilung nach Umsatzsteueraufkommen tendenziell Mittel in die finanzstarken Städte. Siehe dazu auch Schlüter (2016)[164].

<sup>2</sup> Vgl. dazu auch Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ Bericht der Facharbeitsgruppe 1 „Kommunale Altschulden“, S. 18 [87].

<sup>3</sup> Nachdem die Kommunalen Spitzenverbände einer Erhöhung der KdU lange kritisch gegenüberstanden, mehren sich die Stimmen für eine Erhöhung auf 75 Prozent. Deutscher Städtetag (2018), Beschluss des Hauptausschusses vom 14.11.2018, Deutscher Landkreistag (2017), S. 8 [36].

<sup>4</sup> Eine bloße Veränderung der Teilschlüsselmassen hätte zu ähnlichen Ergebnisse geführt.

<sup>5</sup> Mit dem Verweis auf eine zusätzliche Ausgabenbelastung der Kommunen müsse der Gesetzgeber auch die kommunalen Finanzbedarfe der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen berücksichtigen. Vgl. HStGH, Urteil 21.03.2013, P.St. 2361, S. 23.

veränderter Rahmenbedingungen heute als Teil des vertikalen Finanzausgleich den Kommunen mehr schadet als nutzt. 1970 eingeführt, konnte die Gewerbesteuerumlage die starken Steuerkraftdisparitäten innerhalb der kommunalen Ebene deutlich reduzieren und dazu beitragen, die kommunalen Einnahmen unabhängiger von der sehr konjunkturreagiblen Gewerbesteuer zu gestalten. Im Verlauf der Zeit hat sich jedoch gezeigt, dass die Umlage zusammen mit den Mängeln ihrer Bemessungsgrundlage, der Gewerbesteuer, lediglich die Intransparenz des Finanzausgleichs verstärkt und unnötige Verflechtungen hervorruft. Die Abschaffung der Umlage wäre ein wünschenswerter Bestandteil einer umfassenden Reform der Gemeindefinanzen. Während das Auslaufen einer bundesgesetzlichen Regelung, die Umlage in den westdeutschen Flächenländern ab 2020 deutlich reduziert, hat Hessen mit der „Heimatumlage“<sup>6</sup> eine neue Umlage eingeführt, die an der gleichen Bemessungsgrundlage anknüpft. Ein Vorhaben, das durchaus kritisch beurteilt wird.<sup>7</sup>

Als Positivbeispiel lässt sich die „Umlage Fonds Deutsche Einheit“ in Rheinland-Pfalz nennen. 1992 eingeführt diente die Umlage dazu, die Belastung, mit der die Kommunen gemäß § 6 Abs. 5 GemFinRefG an der Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit beteiligt waren, an die Systematik des rheinland-pfälzischen Finanzausgleichsgesetzes anzupassen und in diesem Sinne angemessen zu verteilen.<sup>8</sup> Mit Auslaufen der bundesgesetzlichen Regelung wird auch die Umlage seit 2019 nicht mehr erhoben.

Kapitel 8 widmet sich der Grenzbelastung der Kommunen. Dabei konnte die These einer übermäßigen Umlagenbelastung der Kommunen, die ihnen sogar den Anreiz nimmt, selbstständig Einnahmen zu generieren und damit ihre Finanzautonomie einschränkt, nur tendenziell bestätigt werden. Am Beispiel von Hessen, dem Land mit den aktuell meisten Umlagen, ließen sich Abschöpfungsquoten von durchschnittlich 81 Prozent ermitteln. Diese erscheinen auf den ersten Blick relativ hoch, verbleiben doch einer Gemeinde von einem zusätzlichen Euro an Gewerbesteuer-einnahmen lediglich rund 19 Cent. Allerdings setzt sich die Abschöpfungsquote

---

<sup>6</sup> Hessischer Landtag, Drucksache 20/784 vom 28.05.2019.

<sup>7</sup> Mit der Heimatumlage wird ein Teil der aus dem Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage frei werdenden Mittel in den kommunalen Finanzausgleich überführt und fließt dort in allgemeine und besondere Finanzausgleichsleistungen. Vgl. dazu auch Scherf (2019)[161].

<sup>8</sup> Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 12/1581 vom 09.06.1992. Siehe dazu auch Meffert (2017), S. 203 ff.[109].

und damit die Grenzbelastung aus mehreren Komponenten zusammen.

Während die Höhe der geltenden Umlagen isoliert betrachtet noch kein abschließendes Urteil über die Belastung einer Kommune zulässt, wird die Abschöpfung auch von der Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs beeinflusst. Es zeigt sich, dass hohe Abschöpfungsquoten auch ein Ausdruck für einen Finanzausgleich mit ausgeprägter distributiver Funktion sind. Darüber hinaus ist die Grenzbelastung unmittelbar von dem vor Ort gewählten Gewerbesteuerhebesatz abhängig. Insgesamt ist eine durchschnittliche Abschöpfungsquote von rund 81 Prozent nur bedingt als eine unsachgemäße Belastung der Kommunen zu interpretieren.

Grundsätzlich sollte der Gesetzgeber bei der Gestaltung des Finanzausgleichs die Anreizkompatibilität des Systems im Blick behalten. Ausgeprägte distributive Effekte stehen immer in einem Zielkonflikt zur kommunalen Selbstverantwortung und damit zur Finanzautonomie der Gemeinden. Im Ergebnis müssen für eine Gemeinde auch nach Finanzausgleich noch ausreichend positive Anreize zur Ausschöpfung und Pflege der eigenen Steuerquellen verbleiben.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass ein Gemeindefinanzsystem die Selbstverwaltungskräfte stärken und damit die Eingriffe übergeordneter Ebenen reduzieren sollte. Umlagen stellen einen solchen Eingriff dar und können zwar, sofern an den Grundprinzipien des Föderalismus ausgerichtet und zielführend verortet, dazu beitragen, die Funktionen des Finanzausgleichs zu stärken. Die vorliegende Arbeit hat allerdings gezeigt, dass die Länder sich zuweilen recht kreativ in der Ausgestaltung ihrer Umlagepolitik zeigen, dies jedoch in der Regel keine Verbesserung zu den finanzwissenschaftlich angezeigten Grundmodellen darstellt. Unabdingbar für eine erfolgreiche Umlagepolitik ist neben einer Anpassung an die sich im Zeitablauf verändernden finanzpolitischen Rahmenbedingungen auch eine Konzentration auf die den Umlagen ureigenen zugeordneten Funktionen. Derart eingesetzt, können Umlagen durchaus eine Bereicherung für einen jeden kommunalen Finanzausgleich darstellen.

# Literaturverzeichnis

- [1] Alt, D. (2012). *Dezentralität, Föderalismus und Wachstum. Eine international vergleichende Analyse*. Frankfurt am Main: PL Academics Research, Lang.
- [2] Apolte, T. (2008). Zentralisierung, Dezentralisierung und institutioneller Wettbewerb. In *Reform der vertikalen Aufgabenverteilung und Verwaltungsmodernisierung im Bundesstaat* (pp. 23–35). Wien: H. Bauer, H. Pitlik und M. Schratzenstaller (Hrsg.), Neuer Wissenschaftlicher Verlag.
- [3] Baretta, C. (2002). Wird gute Standortpolitik bestraft? *ifo Schnelldienst*, 55 (2), 10–16.
- [4] Bednarz, H. (2010). *Demographischer Wandel und kommunale Selbstverwaltung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- [5] Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982). Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- [6] Bergmann, E. und Hardt, U. (1999). Aufgabenverteilung und Einnahmekompetenzen in Regionen. *Informationen zur Raumentwicklung*, 9/10, 629–644.
- [7] Bertelsmann Stiftung (2019). Kommunalen Finanzreport 2019. Gütersloh.
- [8] Berthold, N. und Holger, F. (2006). Volkswirtschaftliche Auswirkungen der finanziellen Ausgleichsysteme in Deutschland. *Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik*, No. 93, Universität Würzburg.
- [9] Blankart, C. B. (2011). *Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*. München: 8. Auflage, Vahlen.

- 
- [10] Boettcher, F. (2014). Finanzausgleichsumlagen. *Zeitschrift für Kommunalfinanzen*, 3, 46–58.
- [11] Bogner, W. (2007). Mehrstufige kommunale Organisationseinheiten. In *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis - Band 1: Grundlagen und Kommunalverfassung* (pp. 245–267). Berlin - Heidelberg: T. Mann und G. Püttner (Hrsg.), Springer.
- [12] Bogumil, J. und Jann, W. (2020). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, volume 2. Wiesbaden: 3. Auflage, Springer.
- [13] Bouffier, V. (2017). Regierungserklärung von Volker Bouffier am 27.06.2017. <http://tiny.cc/ihkgez> [14.06.2020].
- [14] Broer, M. (2001). Die Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich. Einige Hinweise auf die zu erfassenden Einnahmearten sowie deren Umfang am Beispiel Hessens. *Kommunale Steuer-Zeitschrift, Zeitschrift für das gesamte Gemeindeabgabewesen*, 50 (4), 63–74.
- [15] Broer, M. (2014). Eine Gemeindefinanzreform jenseits der Gewerbesteuerdiskussion - Abschaffung der Gewerbesteuerumlage und Erhöhung der Grundsteuerermesszahlen. *Deutsche Steuer-Zeitung*, 102 (10), 352–360.
- [16] Brümmerhoff, D. und Büttner, T. (2014). *Finanzwissenschaft*. De Gruyter Oldenbourg.
- [17] Buchanan, J. M. (1968). *The Demand and Supply of Public Goods*. Chicago: Indianapolis: Liberty Fund.
- [18] Bundesministerium der Finanzen (2018a). BMF Dokumentation - Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der Gemeindefinanzreform. Berlin.
- [19] Bundesministerium der Finanzen (2018b). Finanzbericht 2019. Berlin.
- [20] Bundesministerium der Finanzen (2019a). Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im

- Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder im Jahr 2018. <https://goo.gl/nAAAtGg>.
- [21] Bundesministerium der Finanzen (2019b). Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer. <http://tiny.cc/tu7ibz>.
- [22] Bundesministerium der Finanzen (2019c). Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969. <http://tiny.cc/5ufeez>.
- [23] Burgi, M. (2015). *Kommunalrecht*. München: C. H. Beck.
- [24] Büttner, T. (2007). Reform der Gemeindefinanzen. *ifo Working Paper*, No. 45.
- [25] Büttner, T., Ebertz, A., Kauder, B. und Reischmann, M. (2013). Finanzwissenschaftliche Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz. *ifo Forschungsberichte No. 58*.
- [26] Büttner, T., Enß, P., Fabritz, N., Kauder, B., Meya, J. und Schwager, R. (2010). Die Reform des kommunalen Finanzausgleichs und der Kreisstruktur in Mecklenburg-Vorpommern: Eine finanzwissenschaftliche Analyse der Auswirkungen auf Landkreise, Städte und Gemeinden. *ifo Forschungsberichte No. 54*.
- [27] Büttner, T., Frédéric, H.-H., Rüdiger, P. und Christiane, S. (2008). Analyse und Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen. *ifo Forschungsberichte No. 41*.
- [28] Büttner, T. und Ulrich, S. (2013). *Finanzwissenschaftliches Gutachten zum Gemeindefinanzierungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen*. Düsseldorf: Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen.
- [29] Cordes, A., Hardt, U., Schiller, D. und Thiel, H. (2012). Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Thüringen. Gutachten im Auftrag des Thüringer Finanzministeriums. Hannover.
- [30] Cornes, R. und Sandler, T. (1996). *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*. Cambridge: 2. Auflage, University Press.

- 
- [31] Dahlby, B. (1996). Fiscal externalities and the design of intergovernmental grants. *International tax and public finance*, 3, 397–412.
- [32] Der Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländer (2018). Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen für die Zeit ab 2020. <https://goo.gl/j6PvYb>.
- [33] Deubel, I. (2011). Mehr Gerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich? Das GFG 2011 und die Eckdaten zum GFG 2012. Bad Kreuznach.
- [34] Deubel, I. (2013). Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung von Sachverständigen zum Gesetzesentwurf der Landesregierung: Zweites Gesetz zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes. Bad Kreuznach.
- [35] Deutscher Bundestag und Wissenschaftlicher Dienst (2014). Was sind „Pflichtaufgaben der Kommunen im Auftrag des Bundes“ im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge? <https://goo.gl/MkAkPd>.
- [36] Deutscher Landkreistag (2017). 2017-2021 - Erwartungen des Deutschen Landkreistages an die Bundespolitik in der 19. Legislaturperiode. *Schriften des Deutschen Landkreistages*, 130.
- [37] Deutscher Städtetag (laufende Jahrgänge). Stadtfinanzen - Schlaglichter des Deutschen Städtetages. Berlin.
- [38] Döring, T. (2005). Räumliche Aspekte von Föderalismus und Finanzausgleich - Von der Allokations- und Verteilungs- zur Wachstumsperspektive. *Raumforschung und Raumordnung*, 63(2), 109–122.
- [39] Döring, T. und Brenner, T. (2017). Überprüfung der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen - Finanzwissenschaftliches Gutachten unter besonderer Berücksichtigung des Regressionsverfahrens sowie der Verortung des Soziallastenansatzes. Darmstadt.
- [40] Eck, A., Ragnitz, J., Steinbrecher, J. und Thater, C. (2012). Evaluation der Zukunftsfestigkeit des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes II im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen. *ifo Dresden Studie*, 67.

- [41] Enß, P. und Schwager, R. (2006). Kommunalen Finanzausgleich und Gewerbesteuerhebesätze in Niedersachsen. Göttingen.
- [42] Falken-Großer, C. (2008). Handreichung zu den Grundlagen der Neugestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen aus der Sicht der Kommunen. Fribourg.
- [43] Feld, L. P. (2008). Aufgabenverteilung und Finanzbeziehungen in einer bundesstaatlichen Ordnung. In *Reform der vertikalen Aufgabenverteilung und Verwaltungsmodernisierung im Bundesstaat* (pp. 36–55). Wien: H. Bauer, H. Pitlik und M. Schratzenstaller (Hrsg.), Neuer Wissenschaftlicher Verlag.
- [44] Fuest, C. und Thöne, M. (2005). Gemeindefinanzreform - Hintergründe, Defizite, Alternativen. *FiFo-Berichte*, 1.
- [45] Gase, A. (2014). Länderfinanzbericht Rheinland-Pfalz 2013. In *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015* (pp. 171–180). Berlin: M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller und M. Woisin (Hrsg.), Berliner Wissenschafts-Verlag.
- [46] Geißler, R. (2015). Kommunalen Finanzreport - Saarland mit höchstem Pro-Kopf-Defizit. <https://goo.gl/6hr4y8>.
- [47] Geißler, R. und Niemann, F.-S. (2015). *Kommunale Sozialausgaben - Wie der Bund sinnvoll helfen kann*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.).
- [48] Geske, O.-E. (1980). Verstetigung durch Umsatzsteuerbeteiligung? *Wirtschaftsdienst*, 60 (5), 242–247.
- [49] Goerl, C., Rauch, A. und Thöne, M. (2014). Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich. *FiFo-Berichte*, 16.
- [50] Guckelberger, A. (2006). Der kommunale Finanzausgleich im Lichte der kommunalen Selbstverwaltung. In *Erscheinungsbilder eines sich wandelnden Verwaltungsrechts: Günter Püttner zum 70. Geburtstag*. (pp. 215–238). Köln: W. Spannowsky (Hrsg.), Carl Heymann Verlag.
- [51] Günther, A. (1980). *Probleme des Kreisfinanzsystems*. Berlin: Duncker & Humblot.

- [52] Günther, A. (1985). Die Kreisumlage. In *Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis - Band 6: Kommunale Finanzen und kommunale Wirtschaft* (pp. 366–382). G. Püttner (Hrsg.), Springer.
- [53] Haller, H. (1981). *Die Steuern: Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben*. Tübingen: 3. Auflage, Mohr.
- [54] Hanesch, W. (2001). Armut und Integration in den Kommunen. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 1, 27–47.
- [55] Hansmeyer, K. und Kops, M. (1985a). Interpendenzen im passiven Finanzausgleich. In *Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital. Festschrift für Werner Ehrlicher zur Vollendung des 65. Lebensjahres* (pp. 3–32). Berlin: D. Cansier, D. Kath (Hrsg.), Duncker & Humblot.
- [56] Hansmeyer, K.-H. und Kops, M. (1985b). Finanzwissenschaftliche Grundsätze für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs. In *Reform des kommunalen Finanzausgleichs, Schriftenreihe des Landkreistages Nordrhein-Westfalen* (pp. 31–60). Köln: W. Hoppe (Hrsg.), Deutscher Gemeindeverlag, Kohlhammer Verlag.
- [57] Hardt, U. und Schmidt, J. (1998). Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen. Hannover.
- [58] Hausner, K.-H. (2005). Die Ökonomische Theorie des Föderalismus. *Wirtschaftsdienst*, 85 (1).
- [59] Heilmann, S. (2006). Wechselwirkungen eines Zuschlagsmodells mit dem kommunalen Finanzausgleich. *Fifo-Berichte*, 6.
- [60] Henneke, H.-G. (2000). *Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung: eine systematische Darstellung*. Heidelberg: 2. Auflage, C. F. Müller.
- [61] Henneke, H.-G. (2012). *Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder*. Praxis der Kommunalverwaltung. Wiesbaden: 5. Auflage, Kommunal- und Schul-Verlag.

- [62] Hesse, M. (2014). Schriftliche Stellungnahme zu ausgewählten Leitfragen - Anhörung "Interkommunale Finanzbeziehungen (Umlageproblematik)". *Enquete-Kommission 16/1 - Kommunale Finanzen, Landtag Rheinland-Pfalz*.
- [63] Hessischer Landkreistag (laufende Jahrgänge). Hebesätze der Kreis- und Schulumlage. Wiesbaden.
- [64] Hessischer Rechnungshof (2015). Bemerkungen 2014 des Hessischen Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen. Darmstadt.
- [65] Hessischer Städtetag (2005). Erhöhung der Gewerbesteuerumlage abgewendet. *Informationen*, 4-5, 83-84.
- [66] Hessisches Statistisches Landesamt (2019a). Die Bevölkerung in den hessischen Gemeinden am 30.09.2018 (Ergebnisse auf Basis Zensus 2011). <http://tiny.cc/j76ibz>.
- [67] Hessisches Statistisches Landesamt (2019b). Realsteuerhebesätze der hessischen Gemeinden jeweils am Ende des 4. Quartals. Wiesbaden.
- [68] Hidien, J. W. (2012). Kommentar zum Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz). *Nomos-BR-Erläuterungen zum Deutsche Bundesrecht*, Rn.1-8.
- [69] Hofmann, K. und Scherf, W. (2001). Die Auswirkungen der Steuerreform 2000 auf die Gemeinden. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 1, 97-116.
- [70] Homburg, S. (2010). *Allgemeine Steuerlehre*. München: 6. Auflage, Vahlen.
- [71] Ilchmann, C., Rösel, F. und Steinbrecher, J. (2015). Steuerwettbewerb im Kleinen - Ein Blick auf den Fall Monheim. *ifo Dresden berichtet*, 22(4), 26-38.
- [72] isw Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung gemeinnützige Gesellschaft mbH (2016). Analyse der Finanzlage von Land und Kommunen in Sachsen-Anhalt - Wissenschaftliche Begleitung der Investitionsbank Sachsen-Anhalt im Rahmen des Stabilitätsrates Sachsen-Anhalt. Halle (Saale).

- [73] Junkernheinrich, M. (1992). Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich. Berlin.
- [74] Junkernheinrich, M., Boettcher, F., Holler, B. und Brand, S. (2012). Finanzwissenschaftliches Gutachten der Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH zur Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg - Vertikale Verteilungseffekte und Sozillasten. Bottrop.
- [75] Junkernheinrich, M. und Gerhard, M. (1998). Sachgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich. Berlin.
- [76] Junkernheinrich, M. und Gerhard, M. (2001). Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 2000: Kommunen in der Verschuldungsfalle. Bochum, Essen.
- [77] Junkernheinrich, M. und Gerhard, M. (2011). *Kreise im Finanzausgleich der Länder. Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens*. Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag.
- [78] Junkernheinrich, M., Lenk, T., Boettcher, F., Hesse, M., Holler, B. und Micosatt, G. (2011). Haushaltsausgleich und Schuldenabbau - Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen. Kaiserslautern - Leipzig - Bottrop.
- [79] Junkernheinrich, M., Lenk, T., Boettcher, F., Hesse, M., Holler, B. und Micosatt, G. (2014). *Haushaltsausgleich und Schuldenabbau - Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen*. Forum Öffentliche Finanzen - Bd. 13, Analytica V.-G.
- [80] Karrenberg, H. und Engelbert, M. (1998). Kommunale Finanzen. In *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden* (pp. 437–460). Bonn: Wollmann, H. und R. Roth (Hrsg.), 2. Auflage, Springer.
- [81] Kastin, S. (2010). *Die Finanzierung von Agglomerationen über die Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland: Eine theoretische und empirische Bestandsaufnahme*. Frankfurt am Main: Peter Lang.

- [82] Kellmann, K. (2010). Kommunalpolitik in Schleswig-Holstein. In *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern* (pp. 325–336). Kost, Andreas und Hans-Georg, Wehling (Hrsg.), 2. Auflage, Springer.
- [83] KfW-Bankengruppe (2018). KfW-Kommunalpanel 2018.
- [84] Kirchgässner, G. (2006). *Fiskalische Dezentralisierung*. Weimar: Rimbert-Hemmer, Hans (Hrsg.).
- [85] Kirchhof, F. (1997). Wer bestellt, bezahlt - Das Konnexitätsprinzip zwischen Bund, Ländern und Kommunen. In *Gelebte Demokratie. Festschrift für Manfred Rommel* (pp. 45–66). Köln: Seiler, G. (Hrsg.), Stuttgart Kohlhammer.
- [86] Koblenzer, T. und Günther, C. (2014). Verfassungsrechtliche Grenzen des Zugriffs auf kommunale Steuereinnahmen durch Umlagen am Beispiel der Solidaritätsumlage in NRW. *ifst-Schrift Nr. 499*.
- [87] Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse (2019). Bericht der Facharbeitsgruppe 1 - Kommunale Altschulden. <http://tiny.cc/3xosmz>.
- [88] Kuhn, T. (1988). Schlüsselzuweisungen und fiskalische Ungleichheit. *Finanzwissenschaftliche Schriften*, 36.
- [89] Kutzki, V. (2015). Pendlerverflechtungen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter in der Metropolregion Berlin-Brandenburg. *Zeitschrift für amtliche Statistik*, 9 (3)(3), 32–39.
- [90] Lamouroux, L. und Thöne, M. (2016). Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleich Schleswig-Holsteins - Studie im Auftrag des Finanzministeriums des Landes Schleswig-Holstein. Köln.
- [91] Landesamt für Statistik Niedersachsen (2018). Kommunaler Finanzausgleich 2017. *Statistische Berichte Niedersachsen*, L II S - j/2017.
- [92] Landesdatenbank NRW (2016). Einzahlungen und Auszahlungen insgesamt.
- [93] Landkreistag Baden-Württemberg (2018). Geschäftsbericht 2016/ 2018.

- [94] Landkreistag Rheinland-Pfalz (2014). Schriftliche Stellungnahme zu ausgewählten Leitfragen - Anhörung "Interkommunale Finanzbeziehungen (Umlageproblematik). *Enquete-Kommission 16/1 - Kommunale Finanzen, Landtag Rheinland-Pfalz*.
- [95] Landkreistag Rheinland-Pfalz (2016). Geschäftsbericht 2016. Mainz.
- [96] Landkreistag Rheinland-Pfalz (2017). Pressemitteilung vom 09.08.2017: Bertelsmann-Stiftung bestätigt kommunale Finanzmisere - Landesregierung muss handeln. <http://tiny.cc/m39kfz>.
- [97] Landschaftsverband Westfalen-Lippe, LWL - Landesjugendamt (2016). Die Jugendämter in Westfalen-Lippe. Münster.
- [98] Landtag Rheinland-Pfalz (2017). Unterrichtung durch die Landesregierung - Bericht zur Evaluierung des Landesgesetzes zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs. Mainz.
- [99] Leidinger, A. (1985). Das Kreisfinanzsystem. In *Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis - Band 6: Kommunale Finanzen und kommunale Wirtschaft* (pp. 331–364). Berlin - Heidelberg: Püttner, G. (Hrsg.), Springer.
- [100] Lenk, T., Hesse, M., Grüttner, A. und Reichardt, T. (2012a). Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen. Leipzig.
- [101] Lenk, T., Hesse, M. und Lück, O. (2013). Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Leipzig.
- [102] Lenk, T., Hesse, M., Starke, T., Woitek, F. und Grüttner, A. (2017). Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern. Leipzig.
- [103] Lenk, T., Hesse, M. und Woitek, F. (2012b). Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Leipzig.

- [104] Lenk, T. und Rudolph, H.-J. (2004a). Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland: Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft. Leipzig.
- [105] Lenk, T. und Rudolph, H.-J. (2004b). Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland: Die Ermittlung der Finanzkraft. Leipzig.
- [106] Littmann, K. (1997). Über das Elend kommunaler Umlagen. In *Staat und Verwaltung: Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer - Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 122* (pp. 363–380). Berlin: Lüder, Klaus (Hrsg.), Duncker & Humblot.
- [107] LVR - Landesjugendamt (2016). LVR-Jugendamtverzeichnis - Die Jugendämter im Rheinland. Düsseldorf.
- [108] Mandler, P. (2014). Kommunalen Finanzausgleich in Hessen: Schlüsselzuweisungen an Landkreise mit Sonderstatusstädten - Die Lösung liegt auf der Bedarfsseite! *der gemeindehaushalt*, 114 (2), 42–44.
- [109] Meffert, H. (2017). *Kommunaler Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz - Band 21 der Schriftenreihe des Gemeinde- und Städtebunds Rheinland-Pfalz*. Bodenheim: Verlagsservice Metz.
- [110] Meyer, H. (1999). Kreisfinanzen. In *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden* (pp. 461–476). Bonn: Wollmann, H. und R. Roth (Hrsg.), 2. Auflage, Springer.
- [111] Micosatt, G. (2011). Was bringen 100 zusätzliche SGB II-Bedarfsgemeinschaften? *gemeindehaushalt*, 111 (12), 265–272.
- [112] Ministerium der Finanzen Brandenburg (laufende Jahrgänge). Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden des Landes Brandenburg. Potsdam.
- [113] Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2017/2018). Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2017/2018 - Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen. Mainz.

- 
- [114] Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (laufende Jahrgänge). Haushaltsstatus der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- [115] Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (2016). Finanzausgleichsumlage 2015. Mainz.
- [116] Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2018). Bekanntmachung des Ministeriums für Finanzen Baden-Württemberg über die Leistungen nach dem Finanzausgleichsgesetz 2017. <http://tiny.cc/rongez> [12.06.2020].
- [117] Ministerium für Finanzen und Europa des Saarlandes (2018). Haushaltsplan des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2018 - Einzelplan 21 Allgemeine Finanzverwaltung.
- [118] Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (2014). Einzelplan 12 - Allgemeine Finanzverwaltung. Stuttgart.
- [119] Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (2017). Kommunalfinanzbericht für das Land Nordrhein-Westfalen 2017. Düsseldorf.
- [120] Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (laufende Jahrgänge). Solidaritätsumlage gemäß Modellrechnung GFG. Düsseldorf.
- [121] Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (2013). Eckpunkte für eine Solidaritätsumlage. Düsseldorf.
- [122] Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (2016). Festsetzung GFG. Düsseldorf.
- [123] Ministerium für Inneres und Sport Mecklenburg-Vorpommern (2015). Auszahlungserlass für die Monate Januar bis Juni 2015 zum kommunalen Finanzausgleich Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.
- [124] Moewes, U. (2014). *Abundanzumlagen im kommunalen Finanzausgleich*. Potsdam: Nomos Verlag.

- [125] Mohl, A. (2016). Hessen: Kommunen werden gegen neuen KFA klagen. *Der Neue Kämmerer*. <https://goo.gl/XSGw5F> [14.06.2020].
- [126] Müller, W. und Meffert, H. (2012). Zehn Jahre kommunaler Stabilisierungsfonds in Rheinland-Pfalz - Die Verstetigung des Kommunalen Finanzausgleichs in den Jahren 2003-2012. *der gemeindehaushalt*, 112 (4), 82–86.
- [127] Müller, W. und Meffert, H. (2014). Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz - Landesgesetz zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs. *LKRZ - Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland*, 8(3), 89–96.
- [128] Münstermann, E. (1975). *Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich*. Köln: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- [129] Münstermann, E. (1985). Möglichkeiten und Grenzen einer "Kommunalisierung" von Zweckzuweisungen. In *Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs Band 159*, Forschungs- und Sitzungsberichte - Akademie für Raumforschung (pp. 235–270). Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung - Zimmermann, H. (Hrsg.), Curt R. Vincentz.
- [130] Nitsche, S. (2018). Erhöhte Gewerbesteuerumlage: Streit um Weiterführung. <https://goo.gl/ntuAQx> [14.06.2020].
- [131] Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- [132] Obermann, H. (2011). Abundanzumlage bei reichen Gemeinden als Notnagel der Kommunalfinanzierung? *LKV - Landes- und Kommunalverwaltung*, 10 (7), 289–336.
- [133] Olson, M. J. (1969). The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *The American Economic Review*, 59 (2), 479 – 487.
- [134] Olson, M. J. (1986). Toward a More General Theory of Governmental Structure. *The American Economic Review*, 76 (2), 120–125.

- [135] Oster, R. (2006). Umlagen als Finanzierungsinstrument des kommunalen Finanzausgleichs. *Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere Nr. 72 - Justus-Liebig-Universität Gießen - Fachbereich Wirtschaftswissenschaften*.
- [136] Oster, R. und Stubenrauch, H. (2010). Kommunalpolitik in Rheinland-Pfalz. In *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern* (pp. 225–269). Wiesbaden: Kost, A. und H.-G., Wehling (Hrsg.), 2. Auflage, Springer.
- [137] Peffekoven, R. (1996). Gemeindesteuersystem und kommunale Selbstverwaltung. In *Neuordnung des Gemeindefinanzsystems, Forum Öffentliche Finanzen - Bd. 13* (pp. 27 – 44). Berlin: Junkernheinrich, M. und P., Klemmer (Hrsg.), Analytica V.-G.
- [138] Popitz, J. (1932). Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden. Berlin.
- [139] Postlep, R.-D. (1987). Die Einbindung der gemeindlichen Finanzwirtschaft in den föderativen Staatsaufbau. In *Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation* (pp. 24 – 69). Bonn: H. Zimmermann, U., Hardt und R.-D., Postlep (Hrsg.), Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Schriftenreihe Bd. 15.
- [140] Postlep, R.-D. (1992). *Gesamtwirtschaftliche Analyse kommunaler Finanzpolitik*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- [141] Ragnitz, J. (2015). Stellungnahme zum Gesetzentwurf 9. ÄndG SächsFAG, Drs. 6/779. In *Stenografisches Protokoll der Anhörung durch den Haushalts- und Finanzausschuss am 3. März 2015 zum Neunten Gesetz zur Änderung des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes* (pp. 165 – 169). Dresden: Sächsischer Landtag - Verwaltung Plenardienst - Präsidium, Parlamentarische Geschäftsstelle, Stenografischer Dienst.
- [142] Rauber, D. (2011). Freiwillige Aufgaben und freiwillige Leistungen - Wie viel Freiwilliges leisten sich die Kommunen wirklich? *der gemeindehaushalt*, 111 (9), 200–203.
- [143] Rehm, H. und Matern-Rehm, S. (2010). *Kommunal Finanzen*. Wiesbaden: Springer.

- [144] Rehm, H. und Tholen, M. (2008). *Kommunalverschuldung - Befund, Probleme, Perspektiven*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- [145] Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2013). Zweites Gesetz zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes sowie Antrag der Fraktion der FDP - Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtags Nordrhein-Westfalen. Essen.
- [146] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014). Mehr Vertrauen in Marktprozesse - Jahresgutachten 2014/2015. Wiesbaden.
- [147] Scheller, H. (2017). Integration im Bundesstaat: Von einer Finanzkraft- zu einer Bedarfsorientierung fiskalischer Ausgleichsmechanismen. *der gemeindehaushalt*, 118 (1), 6–12.
- [148] Scherf, W. (1998). *Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- [149] Scherf, W. (2000). Die Bedeutung der Nivellierungshebesätze im kommunalen Finanzausgleich. In *Wirtschaftswissenschaft im Dienste der Verteilungs-, Geld- und Finanzpolitik* (pp. 499–525). Berlin: W. Lüdeke und W. Scherf (Hrsg.), Duncker & Humblot.
- [150] Scherf, W. (2002a). Ersatz der Gewerbesteuer durch eine anrechenbare Wertschöpfungssteuer. *Wirtschaftsdienst*, 82 (10), 603–608.
- [151] Scherf, W. (2002b). Grenzbelastungen im Länderfinanzausgleich. *Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere Nr. 79 - Justus-Liebig-Universität Gießen - Fachbereich Wirtschaftswissenschaften*.
- [152] Scherf, W. (2003). Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzaufweisungen. *Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere Nr. 66 - Justus-Liebig-Universität Gießen - Fachbereich Wirtschaftswissenschaften*.
- [153] Scherf, W. (2010). Die kommunalen Finanzen in Deutschland. In *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern* (pp. 367–388). Wiesbaden: Andreas Kost, Hans-Georg Wehling (Hrsg.), 2. Auflage, Springer.

- [154] Scherf, W. (2011a). Die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise in Rheinland-Pfalz und der Grundsatz der Verteilungssymmetrie. Gießen.
- [155] Scherf, W. (2011b). *Öffentliche Finanzen*. Stuttgart: UTB.
- [156] Scherf, W. (2015a). Kommunalen Finanzausgleich. *Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere Nr. 93 - Justus-Liebig-Universität Gießen - Fachbereich Wirtschaftswissenschaften*.
- [157] Scherf, W. (2015b). Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz. Gießen.
- [158] Scherf, W. (2016). Der Ausgleichstarif im hessischen kommunalen Finanzausgleich: Ein Vorbild für andere Länder? *Wirtschaftsdienst*, 96 (3), 206–211.
- [159] Scherf, W. (2017). Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz - Aktualisierung des Gutachtens von 2015 im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz vertreten durch das Ministerium der Finanzen. Gießen.
- [160] Scherf, W. (2018). Das kommunale Steuersystem: Defizite und Reformoptionen. *WiSt*, 48 (10), 26–31.
- [161] Scherf, W. (2019). Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses am 09.09.2019 - Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Programm „Starke Heimat Hessen“. <http://tiny.cc/ejkedz> [14.06.2020].
- [162] Scherf, W. und Hofmann, K. (2003). Die kommunale Finanzverfassung in Deutschland. In *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern* (pp. 313–334). Wiesbaden: Kost, A. und H.-G., Wehling (Hrsg.), 2. Auflage, Springer.
- [163] Schiller, D. und Cordes, A. (2015). Novellierung des horizontalen Finanzausgleichs in Niedersachsen - Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport. Hannover.
- [164] Schlüter, K. (2016). 5 Milliarden Euro: Entlastung ja, aber .... *Der Neue Kämmerer*. [shorturl.at/jquDS](http://shorturl.at/jquDS) [30.01.2020].

- [165] Schmidt, T. (2014a). Grundlagen, Funktionen und Struktur des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein. *Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland*, 17(5), 201–208.
- [166] Schmidt, T. I. (2014b). *Kommunalrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- [167] Schneider, M. und Vierbauch, T. (2002). Spillover- Effekte in Stadttagglomerationen: Die Quantifizierung budgetärer Spillovers am Beispiel Wiens. *Wirtschaft und Gesellschaft*, 28 (4), 527–548.
- [168] Schulte, B. (2015). Autonomie für Länder und Kommunen bei der Einkommensteuer. *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Stiftung Marktwirtschaft, No. 126*.
- [169] Schwarting, G. (2010). *Der kommunale Haushalt: Haushaltswirtschaft-Haushaltssteuerung-Kameralistik und Doppik*. Berlin: ESV.
- [170] Schweisfurth, T., Reichardt, T. und Hartmann, D. (2015). Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen. In *Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis* (pp. 533–568). Bonn: W. Gatzert und T. Schweisfurth (Hrsg.), Berliner Wissenschafts-Verlag.
- [171] Söllner, F. (2001). Die Einwohnerveredelung im Länderfinanzausgleich. *ifo Schnelldienst*, 54 (3), 25–29.
- [172] Staatsministerium der Finanzen - Sachsen (laufende Jahrgänge). Kommunalen Finanzausgleich im Freistaat Sachsen. Dresden.
- [173] Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2015). 25 Jahre Deutsche Einheit. Wiesbaden.
- [174] Statistische Ämter des Bundes und der Länder - Regionaldatenbank Deutschland (laufende Jahrgänge). Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kommunen. <http://tiny.cc/f7bgez>.
- [175] Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig Holstein (2016). Gemeindeverzeichnis Schleswig-Holstein zum Gebietsstand am 01. Januar 2017. Hamburg.

- [176] Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2018). Schlüsselzuweisungen in Schleswig-Holstein 2017. *Statistische Berichte*, L II (9).
- [177] Statistisches Amt Mecklenburg Vorpommern (2015). Mecklenburg-Vorpommern im Spiegel der Statistik 2015. Schwerin.
- [178] Statistisches Amt Mecklenburg Vorpommern ((laufende Jahrgänge)). Orientierungsdaten.
- [179] Statistisches Amt Saarland (2018). Ausgewählte Finanz- und Steuerdaten der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2017. Saarbrücken.
- [180] Statistisches Bundesamt (2017). Kommunale Finanzen 2015 mit einem Überschuss von 3,2 Milliarden Euro - Pressemitteilung vom 28.03.2017. <http://tiny.cc/mukgez> [13.06.2020].
- [181] Statistisches Bundesamt (2020). Verwaltungsgliederung am 31.12.2018. Wiesbaden.
- [182] Statistisches Bundesamt (laufende Jahrgänge). Statistisches Jahrbuch. Wiesbaden.
- [183] Statistisches Bundesamt (laufende Jahrgänge a). Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. *Fachserie 1 Reihe 1.3*.
- [184] Statistisches Bundesamt (laufende Jahrgänge b). Finanzen und Steuern. *Fachserie 14 Reihe 2*.
- [185] Statistisches Bundesamt (laufende Jahrgänge c). Finanzen und Steuern - Schulden des Öffentlichen Gesamthaushaltes. *Fachserie 14 Reihe 5*.
- [186] Statistisches Bundesamt (laufende Jahrgänge d). Finanzen und Steuern. Realsteuervergleich. *Fachserie 14. Reihe 10.1*.
- [187] Statistisches Bundesamt (laufende Jahrgänge e). GENESIS-Online Datenbank. <http://tiny.cc/v2bgez> [13.06.2020].

- [188] Statistisches Bundesamt (laufende Jahrgänge f). Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände. *Fachserie 14 Reihe 3.3.1*.
- [189] Statistisches Bundesamt (laufende Jahrgänge g). Sozialleistungen - Leistungen an Asylbewerber. *Fachserie 13 Reihe 7*.
- [190] Statistisches Bundesamt (laufende Jahrgänge h). Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe - Ausgaben und Einnahmen. Wiesbaden.
- [191] Statistisches Bundesamt (laufende Jahrgänge i). Steuerhaushalt. *Fachserie 14 Reihe 4*.
- [192] Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (laufende Jahrgänge a). Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden seit 2005.
- [193] Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (laufende Jahrgänge b). Steuerkraft und Bedarf der Gemeinden in Baden-Württemberg. <http://tiny.cc/pk7ibz> [14.06.2020].
- [194] Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2017). Verzeichnisse und Adressarien. Bad Ems.
- [195] Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2018a). Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen 2016. *Statistische Berichte*, L II - j/16.
- [196] Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2018b). Realsteuervergleich 2016. *Statistische Berichte*, LII - j/16.
- [197] Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (laufende Jahrgänge). Schlüsselzuweisungen. *Statistische Berichte*, L II.
- [198] Statistisches Landesamt Sachsen (laufende Jahrgänge). Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Kommunalhaushalte im Freistaat Sachsen. *Statistischer Bericht*, L II.
- [199] Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2017). Gebietsinformationen 2016.

- [200] Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2018). Bevölkerung und Erwerbstätigkeit - Stand 30.06.2017.
- [201] Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (laufende Jahrgänge). Gemeindefinanzen - Einnahmen und Ausgaben. *Statistische Berichte*, L II(j/14).
- [202] Steinbeis Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunal Finanzen (2017). Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen. Greifswald.
- [203] Strohner, L. und Schuh, U. (2012). Reform des fiskalischen Ausgleichs in Österreich: Stärkere Bezugnahme auf die Aufgaben von Ländern und Gemeinden. *WIFO Monatsbericht*, 85 (12), 931–941.
- [204] Strotmeier, R. (2009). Der kommunale Finanzausgleich NW im Spannungsfeld von allokativer und redistributiver Funktion. *der gemeindehaushalt*, 109 (8), 169–174.
- [205] Tanzmann, L. (2012). Zuweisungen an Kommunen und die effiziente Bereitstellung öffentlicher Leistungen – Welchen Einfluss hat der politische Wettbewerb? Gießen.
- [206] Thieme, W. (2007). Die Gliederung der deutschen Verwaltung. In *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis - Band 1: Grundlagen und Kommunalverfassung* (pp. 147–168). Berlin - Heidelberg: T. Mann und G. Püttner (Hrsg.), Springer.
- [207] Thöne, M., Goerl, C. und Rauch, A. (2013). Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Köln.
- [208] Thöne, M., Goerl, C. und Rauch, A. (2015a). Kommunaler Finanzausgleich in Bayern - Überprüfung der Sachgerechtigkeit des derzeitigen Verteilungsmodus der Gemeindeschlüsselzuweisungen im bayerischen kommunalen Finanzausgleich. *FiFo-Berichte Nr. 19*.
- [209] Thöne, M., Hummel, C.-A., Rauch, A. und Gerhards, E. (2015b). Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. *FiFo-Berichte Nr. 18*.

- [210] Thormann, M. (2014). Die Abundanzumlage (Finanzausgleichsumlage): Ärgernis oder Notwendigkeit? Eine verfassungsrechtliche Betrachtung auf finanzwissenschaftlicher Basis. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 33 (23), 1537–1608.
- [211] Thünen-Institut für Ländliche Räume (2018). *Kommunale Steuerkraft*. Braunschweig: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. <http://tiny.cc/3v6ibz> [13.06.2020].
- [212] Thüringer Finanzministerium (laufende Jahrgänge). Einzelplan 17 - Allgemeine Finanzverwaltung. *Landeshaushaltsplan 2016/ 2017*.
- [213] Thüringer Landesamt für Statistik (laufende Jahrgänge a). Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden in Thüringen.
- [214] Thüringer Landesamt für Statistik (laufende Jahrgänge b). Schlüsselzuweisungen der kreisfreien Städte (für Gemeindeaufgaben) und kreisangehörigen Gemeinden in Thüringen. [shorturl.at/cRST6](http://shorturl.at/cRST6) [13.06.2020].
- [215] Thüringer Landesamt für Statistik (laufende Jahrgänge c). Steuereinnahmen der Kommunen. <http://goo.gl/csu5rL> [14.06.2020].
- [216] Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales (2007). Das Thüringer Modell zum kommunalen Finanzausgleich. Erfurt.
- [217] Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales (2015). Kommunaler Finanzausgleich. Erfurt.
- [218] Thüringischer Landkreistages - Präsidium (2016). Resolution - Landkreise fordern mit Nachdruck mehr Geld vom Land. Die Finanzpolitik des Landes gegen den ländlichen Raum muss ein Ende haben! <https://goo.gl/KHuRiK> [14.06.2020].
- [219] Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64 (5), 416–424.
- [220] Vesper, D. (2004). Anreize für Kommunen mehr Kinderbetreuungsmöglichkeiten bereitzustellen. *DIW Berlin: Politikberatung kompakt 5*.

- [221] Vesper, D. (2014). Gemeindefinanzierung wenig nachhaltig - Analyse und Perspektiven der Kommunal Finanzen: Gutachten im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung. Berlin.
- [222] Vogelsang, K., Lübking, U. und Ulbrich, I.-M. (2005). *Kommunale Selbstverwaltung: Rechtsgrundlagen-Organisation-Aufgaben-Neue Steuerungsmodelle*, 3. Berlin: 3. Auflage, ESV.
- [223] Von der Heide, H.-J. (1998). Stellung und Funktion der Kreise. In *Kommunalpolitik - Politisches Handeln in den Gemeinden* (pp. 123–132). Bonn: Wollmann, H. und R., Roth (Hrsg.), 2. Auflage, Springer.
- [224] Wagener, F. (1982). Landkreise und Kreisfinanzen. In *Kreisfinanzen: Landkreise, Gemeinden, Staat, Verbesserung, Entwicklung - Schriften des Niedersächsischen Landkreistages, Band 1* (pp. 1–46). Göttingen: Wagener, F. und H., Droste (Hrsg.), Otto Schwartz & Co.
- [225] Wallerath, M. (2001). Verwaltungsreform in der Rationalitätenfalle. In *Verwaltungserneuerung: Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen* (pp. 41–59). Baden-Baden: Wallerath, Maximilian (Hrsg.), Nomos Verlag.
- [226] Wiedmann, K.-G. und Pfeiffer, J. (2013). Ausgleichswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs in Baden-Württemberg. *Statistisches Monatsheft - Statistisches Landesamt Baden-Württemberg*, 6, 42–48.
- [227] Winkel, J. (2014). Schriftliche Stellungnahme zu ausgewählten Leitfragen - Anhörung "Interkommunale Finanzbeziehungen (Umlageproblematik)". *Enquete-Kommission 16/1 - Kommunale Finanzen, Landtag Rheinland-Pfalz*.
- [228] Witte, K. und Tebbe, G. (2006). Von der Gewerbesteuer zur kommunalen Wirtschaftssteuer - Ein Reformkonzept der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- [229] Wixforth, J. (2009). *Kommunal Finanzen in Suburbia*. Wiesbaden: Springer.
- [230] Wixforth, J. (2016). Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft als Sammelbecken der Kommunalentlastung? *Wirtschaftsdienst*, 96 (7), 501–509.

- [231] Wohltmann, M. (2011). Bemessung und Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs: Methodische Vorgaben in den Ländern. In *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011* (pp. 481–507). Berlin: M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller und M. Woisin (Hrsg.), Berliner Wissenschafts-Verlag.
- [232] Wohltmann, M. (2015). Die Kreisumlage 2014/2015: Rechtliche Grundlagen und finanzielle Entwicklung. *Der Landkreis*, 85 (9), 460–496.
- [233] Wohltmann, M. (2016). Kreisfinanzen 2015/2016: Flüchtlingsintegration, Investitionsstau und soziale Lasten - ohne die Bundeshilfen lägen die Kreishaushalte tief im Minus. *Der Landkreis*, 86 (8/9), 414–463.
- [234] Wohltmann, M. (2018a). Die Kreisumlage 2017/2018: Rechtliche Grundlagen und finanzielle Entwicklung. *Der Landkreis*, 88 (10), 582–623.
- [235] Wohltmann, M. (2018b). Kreisfinanzen 2017/2018: Konjunktur und Bundeshilfen sorgen für Überschuss. *Der Landkreis*, 88 (10), 527–568.
- [236] Wohltmann, M. (2019). Kreisfinanzen 2018/2019: Anziehende Kreisinvestitionen und abnehmender Kassenkreditbestand. *Der Landkreis*, 89 (10), 508–561.
- [237] Woisin, M. (2015). Länderbericht Saarland 2014. In *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015* (pp. 207–218). M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller und M. Woisin (Hrsg.), Berliner Wissenschafts-Verlag.
- [238] Wolff, H. J. (1990). *Bedarfsgerechte Struktur der Kreiseinnahmen*. Köln: Kohlhammer.
- [239] Wrede, M. (2002). *Fiskalische Externalitäten im föderativen Staat*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- [240] Zimmermann, H. (2002). Gewerbesteuerreform - in welche Richtung? *Wirtschaftsdienst*, 82 (8), 465–470.
- [241] Zimmermann, H. (2016). *Kommunalfinanzen - Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft*. Berlin: 3. Auflage, Berliner Wissenschafts-Verlag.

- [242] Zodrow, George R. und Mieszkowski, P. (1986). Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods. *Journal of Urban Economics*, 19 (3), 356–370.

# A. Anhang

## Der kommunale Finanzausgleich in Hessen

Der horizontale Finanzausgleich orientiert sich wie in allen Ländern an einem Ausgleich von Finanzkraft und Finanzbedarf und erfolgt grundsätzlich über die Verteilung der Schlüsselzuweisungen A und B. Der Finanzbedarf einer Kommune wird über die Bedarfsmesszahl ( $BMZ_i$ )<sup>1</sup> ausgedrückt, die als Produkt aus Gesamtansatz und Grundbetrag definiert ist:  $BMZ_i = GA_i \cdot GB$

Gemeinden, deren Verhältnis aus Steuerkraft und Gesamtansatz weniger als 65 Prozent des Verhältnisses aus der Summe von Steuerkraft und Gesamtansatz ( $q = \emptyset SMZ / \emptyset GA$ ) beträgt, gelten gemäß § 17 Abs. 2 HFAG als besonders finanzschwach und erhalten einen Vorwegausgleich in Form der Schlüsselzuweisungen A ( $SMZ_i^A$ ).<sup>2</sup>

Schlüsselzuweisungen A gleichen die Differenz zwischen den beiden Quotienten nach § 17 Abs. 1 HFAG für  $0 < SMZ_i < 0,65qBMZ_i$  zu 65 Prozent aus:

$$SMZ_i^A = 0,65(0,65qBMZ_i - SMZ_i) \quad (\text{A.1})$$

Liegt die Finanzkraft einer Kommune nach Schlüsselzuweisung A immer noch unterhalb der Bedarfsmesszahl, wird dieser Unterschiedsbetrag durch die Schlüssel-

<sup>1</sup> In §§ 17 ff. HFAG ist von dem Begriff „Ausgleichsmesszahl“ die Rede. Konsistent zu den vorangegangenen Kapitel wird im Folgenden der Begriff „Bedarfsmesszahl“ verwendet, da es sich lediglich um unterschiedliche Bezeichnungen für denselben finanzwissenschaftlichen Begriff handelt.

<sup>2</sup> Laut HMdF liegt der Wert für  $q$  bei rund 71,7 Prozent. Das hessische Finanzausgleichsgesetz unterscheidet zwischen drei Teilschlüsselmassen innerhalb derer die Schlüsselzuweisungen verteilt werden. Ansatzpunkt in §§ 17, 23 HFAG für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte ist die Steuerkraft und das Verhältnis des Finanzbedarfs einer Kommune zum Finanzbedarf der übrigen Kommunen aus der jeweiligen Gruppe. Für eine detaillierte Analyse des Ausgleichstarifs siehe auch Scherf (2016), S. 206 ff.[158]

zuweisung B ( $SMZ_i^B$ ) ebenfalls zu 65 Prozent ausgeglichen. Die Gemeinde erhält insgesamt Schlüsselzuweisungen in Höhe von:

$$SZW_i = (0,65 - 0,147875q)BMZ_i - 0,8775SMZ_i \quad (\text{A.2})$$

Eine Gemeinde die nicht als relativ steuerschwach einzustufen ist, erhält keinen Vorwegausgleich in Form von  $SMZ_i^A$ , sondern lediglich Schlüsselzuweisung B. In diesem Falle gilt für  $0,65qBMZ_i \leq SMZ_i < BMZ_i$ :

$$SMZ_i^B = 0,65(BMZ_i - SMZ_i) \quad (\text{A.3})$$

Da die Ausgleichsquote für beide Schlüsselzuweisungen jeweils 65 Prozent beträgt, lassen sich die formalen Zusammenhänge recht anschaulich allgemein mit Hilfe von  $a = 0,65$  vereinfachen.

$$SZW_i = \begin{cases} (a + a^2 - a^3q)BMZ_i - (2a - a^2)SMZ_i & \text{für } 0 < SMZ_i < 0,65qBMZ_i \\ a(BMZ_i - SMZ_i) & \text{für } 0,65qBMZ_i \leq SMZ_i < BMZ_i \end{cases} \quad (\text{A.4})$$

Darüber hinaus wird im Folgenden eine weitere Vereinfachung vorgenommen. Es gilt:

$$\begin{aligned} x &= a + a^2 - a^3q \\ a^{A,B} &= (2a - a^2) \\ a^B &= a \end{aligned} \quad (\text{A.5})$$

Unter den Annahmen aus 8.2.2 setzen sich die Einnahmen einer Gemeinde aus den Steuerkraftzahlen der Gewerbesteuer, der Grundsteuer A und der Grundsteuer B, sowie den Anteilen an den Gemeinschaftssteuern und den Schlüsselzuweisungen zusammen.

Da die Auswirkung einer zusätzlichen Einheit an Gewerbesteuereinnahmen im Fokus der Untersuchung steht, werden im Folgenden zur Vereinfachung lediglich die Einnahmen aus der Gewerbesteuer als Produkt aus Hebesatz und Steuermess-

betrag ( $SMZ_i = h \cdot StMB_i^{Gew}$ ) explizit ausgewiesen, während die Einnahmen aus Grundsteuer A und B, sowie die Anteile an den Gemeinschaftssteuern und die sonstigen Einnahmen zur Steuerkraftmesszahl  $SMZ_i$  zusammengefasst werden.<sup>3</sup>

Die Finanzkraft einer Gemeinde beträgt als Differenz aus Einnahmen und Umlagen ( $U_i^G$ ) folglich:

$$FK_i^G = (h - u^{Gew})StMB_i^{Gew} + SMZ_i + SZW_i - U_i^G \quad (\text{A.6})$$

Daraus lässt sich die Finanzkraft im Fall einer besonders finanzschwachen Gemeinde im kreisangehörigen Raum mit  $0 < SMZ_i < 0,65qBMZ_i$  ableiten:

$$\begin{aligned} FK_i^G &= ((h - u^{Gew})StMB_i^{Gew} + SMZ_i) \\ &+ [BMZ_i - (a^{A,B})(h^n - u^{Gew})StMB_i^{Gew} + SMZ_i] \\ &- u^K[(h - u^{Gew})StMB_i^{Gew} + SMZ_i] \\ &+ BMZ_i - (a^{A,B})(h^n - u^{Gew})StMB_i^{Gew} + SMZ_i \end{aligned} \quad (\text{A.7})$$

Durch Einsetzen in

$$AQ_i^G = \frac{h - \delta FK_i^G / \delta StMB_i^{Gew}}{h}. \quad (\text{A.8})$$

ergibt sich

$$AQ_i^G = \frac{h - [h - u^{Gew} - a^{A,B}(h^n - u^{Gew}) - u^K(h^n - u^{Gew} - a^{A,B}(h^n - u^{Gew}))]}{h} \quad (\text{A.9})$$

und damit

$$AQ_i^G = \frac{a^{A,B}(h^n - u^{Gew})}{h} + \frac{u^K(1 - a^{A,B})(h^n - u^{Gew})}{h} + \frac{u^{Gew}}{h}. \quad (\text{A.10})$$

Analog dazu beträgt die Abschöpfungsquote für eine Gemeinde die nur Schlüsselzuweisung B erhält mit  $0,65qBMZ_i \leq SMZ_i < BMZ_i$ :

<sup>3</sup> Die formale Darstellung der Abschöpfungsquoten orientiert sich an den Ausführungen von Büttner (2013), S. 207 ff. [25].

$$AQ_i^G = \frac{a^B(h^n - u^{Gew})}{h} + \frac{u^K(1 - a^B)(h^n - u^{Gew})}{h} + \frac{u^{Gew}}{h}. \quad (\text{A.11})$$

Abundante Gemeinden müssen gemäß § 22 HFAG eine Solidaritätsumlage  $U_i^{FA}$  zahlen. Die Umlage schöpft im Sinne einer klassischen Abundanzumlage die den Finanzbedarf übersteigende Steuerkraft ab. Der mehrstufige Tarif ist wie folgt gestaltet:<sup>4</sup>

$$u^{FA} = \begin{cases} 0,15 & \text{für } 1 < SMZ_i/BMZ_i \leq 1,1, \\ 0,25 & \text{für } 1,1 < SMZ_i/BMZ_i \end{cases} \quad (\text{A.12})$$

Durch den gebrochen linearen-Tarif gilt für die Solidaritätsumlage damit:

1. Stufe:

$$\begin{aligned} U_i^{FA} &= 0,15(SMZ_i - BMZ_i) \\ U_i^{FA} &= u_1^{FA} \cdot (SMZ_i - BMZ_i) \end{aligned} \quad (\text{A.13})$$

2 Stufe:

$$\begin{aligned} U_i^{FA} &= 0,25SMZ_i - 0,26BMZ_i \\ U_i^{FA} &= u_2^{FA}SMZ_i - (1,1 \cdot u_2^{FA} + 0,1 \cdot u_1^{FA})BMZ_i \end{aligned} \quad (\text{A.14})$$

Für die Kreisumlage  $U_i^K$  nach § 50 HFAG gelten die in Abschnitt 6.3.1 erläuterten Umlagegrundlagen; die Summe aus Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisungen abzüglich der Solidaritätsumlage.

$$U_i^K = u^K(SMZ_i + g SZW - U_i^{FA}) \quad (\text{A.15})$$

Die Krankenhausumlage ( $U_i^{KH}$ ) nach § 51 HFAG, die Verbandsumlage des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen ( $U_i^{LWV}$ ) nach § 52 HFAG und die Verbandsumlage des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain ( $U_i^{FRM}$ ) nach § 53 HFAG beziehen

<sup>4</sup> Zu den verschiedenen Tarifen der Abundanzumlage siehe auch Abschnitt 5.2.2.2 im Kapitel 2 zur Abundanzumlage.

sich ebenfalls auf die Umlagegrundlagen der Kreisumlage.

Während letztere gemäß § 18 MetropolG für alle Mitglieder (kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise) des Regionalverbands FrankfurtRheinMain verpflichtend ist, zählen zu den Umlageschuldner der Krankenhau- sumlage und der Umlage für den Landeswohlfahrtsverband lediglich die kreisfreien Städte und Landkreise. Damit gilt für Kommunen mit  $SMZ_i < BMZ_i$ :

$$\begin{aligned} U_i^{KH} &= u^{KH}(SMZ_i + g SZW) \\ U_i^{FRM} &= u^{FRM}(SMZ_i + g SZW) \\ U_i^{LWV} &= u^{LWV}(SMZ_i + g SZW) \end{aligned} \tag{A.16}$$

Abundante Kommunen mit  $SMZ_i > BMZ_i$  zahlen dagegen Umlagen in Höhe von:

$$\begin{aligned} U_i^{KH} &= u^{KH}(SMZ_i - U_i^{FA}) \\ U_i^{FRM} &= u^{FRM}(SMZ_i - U_i^{FA}) \\ U_i^{LWV} &= u^{LWV}(SMZ_i - U_i^{FA}) \end{aligned} \tag{A.17}$$

zahlen müssen.

## Berücksichtigung von Soziallasten im kommunalen Finanzausgleich

Tabelle A.1.: Berücksichtigung als Zweckzuweisungen in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder, 2018

BB	§ 15 II	Sozial- und Jugendhilfelastenausgleich
	§ 15a	Bundesmittel zur Entlastung von Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen
BW	§ 21	Laufende Zuweisungen an die Stadt- und Landkreise zu den örtlichen Sozialhilfelasten
SH	§ 28	Zuweisungen des Landes an die Kreise und krfr. Städte für Schulsozialarbeit und Hortmittagessen
SN	§ 22 II 8	Zuweisungen zum Ausgleich besonderer Bedarfe - Träger der Sozialhilfe - Zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen
ST	§§ 7, 9	Landkreise und krfr. Städte - ALG, SGB II, SGB VIII

Tabelle A.2.: Berücksichtigung als Ergänzungsansatz in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder, 2018

BY	Art. 3 I 4	Kreisfreie Gemeinden
	Art. 5 II 2	Landkreise
HE	§ 26 II	Anzahl der Bedarfsgemeinschaften/ ALG II § 7 III, SGB II - krfr. Städte
	§ 32 III	Anzahl der Bedarfsgemeinschaften/ ALG II § 7 III, SGB II - Landkreise
NI	§ 7	Sozialhilfe SGB XIII und ALG II § 7 III, SGB II - Kreisaufgaben
NW	§§ 5 I, 8 V	Anzahl der Bedarfsgemeinschaften/ ALG II § 7 III, SGB II - Gemeinden
SL	§ 14 V	Soziallasten allgemein - Gemeindeverbände
SN	§ 12 III	Einwohnerveredelung bei Landkreisen (Görlitz, Nordsachsen, Zwickau)
TH	§ 13 II	Eingliederungshilfe SGB XII (Anzahl Leistungsempfänger), Hartz IV SGB II (Anzahl der Bedarfsgemeinschaften) - Landkreise und krfr. Städte

Tabelle A.3.: Umlagen in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder, 2019

BB	Amtsumlage	§ 139 BbgKVerf
BY	Bezirksumlage, Verwaltungsgemeinschaftsumlage, Umlage zur Finanzierung des Zweckverbandes,	Art. 21 BayFAG Art. 8 Abs. 1 VGemO § 60 Abs. 1 GemO, § 19 Abs. 1 GKZ
BW	Umlage für Verband Region Stuttgart	§ 22 GVRS
MV	Amtsumlage	§ 147 KV M-V
NI	Umlage Region Hannover, Samtgemeindeumlage	§§ 3, 111 Abs. 4 NKomvG § 64 Abs. 1 GemO, § 111 Abs. 3 NKomVG
RP	Bezirksverbandsumlage für den Bezirksverband Pfalz	§ 27 LFAG, § 12 BezO Pfalz
SN	Verwaltungsverbandsumlage Verwaltungsgemeinschaftsumlage Zweckverbandsumlage	§ 25 Abs. 1 SächsKomZG § 42 Abs. 1 SächsKomZG § 60 SächsKomZG
ST	Verwaltungsgemeinschaftsumlage	§ 75 LSA GO
TH	Verwaltungsgemeinschaftsumlage Zweckverbandsumlage	§ 50 ThürKO § 37 ThürKGG

## B. Erklärung zur Selbstständigkeit

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig und ohne unzulässige Hilfe oder Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Alle Textstellen, die wörtlich oder sinngemäß aus veröffentlichten oder nichtveröffentlichten Schriften entnommen sind, und alle Angaben, die auf mündlichen Auskünften beruhen, sind als solche kenntlich gemacht. Bei den von mir durchgeführten und in der Dissertation erwähnten Untersuchungen habe ich die Grundsätze guter wissenschaftlicher Praxis, wie sie in der „Satzung der Justus-Liebig-Universität Gießen zur Sicherung guter wissenschaftlicher Praxis“ niedergelegt sind, eingehalten sowie ethische und datenschutzrechtliche Grundsätze befolgt.