

D-53170 Bonn
Telefax 02 28/88 36 95

1. Grundlagen

Weder die eigenen Einnahmequellen der Gemeinde noch ihre Beteiligung an der Einkommen- und Umsatzsteuer reichen aus, um den kommunalen Gebietskörperschaften eine „kraftvolle“ Betätigung zu ermöglichen und sie in die Lage zu versetzen, ihre finanzielle Eigenverantwortlichkeit zu entfalten. Deshalb verpflichtet Art. 106 Abs. 7 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) die Länder, einen von ihnen per Gesetz zu bestimmenden Anteil an ihren Einnahmen aus den Gemeinschaftssteuern (vgl. **Wegbeschreibung Fi 8**) den Gemeinden zufließen zu lassen. Darüber hinaus können die Länder die Gemeinden am Aufkommen der Landessteuern beteiligen. Die genaue Höhe dieser Zahlungen und die Verteilung auf die einzelnen Gemeinden regeln die Länder in ihren Finanzausgleichsgesetzen (Gemeindefinanzierungsgesetzen). Schließlich können die Gemeinden besondere, oft zweckgebundene Zuweisungen zumeist für Investitionen vom Land und vom Bund erhalten.

Alle derartigen Zahlungen zwischen Gebietskörperschaften, die an keinerlei Gegenleistungen (wie z.B. die Erfüllung übertragener Aufgaben) gebunden sind, werden als Zuweisungen bezeichnet. Die **Zuweisungen** an die Gemeinden bilden insgesamt den **kommunalen Finanzausgleich (KFA)** im weiteren Sinne. Auch Verteilungsmechanismen wie die Gewerbesteuerzerlegung können zum Begriff des Finanzausgleichs gezählt werden, bleiben jedoch hier außer Betracht.

2. Überblick, Begriffe

Der kommunale Finanzausgleich ist Teil des **Steuerverbundes**, d.h. der Verteilung von Steuereinnahmen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Dass es sich dabei um umverteilte Steuermittel handelt, ist insofern von Bedeutung, als diese Mittel mit Ausnahme der später behandelten Zweckzuweisungen für die Gemeinde frei verwendbar sind.

Der von Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG zwingend vorgegebene sowie fakultativ erweiterbare Steuerverbund ist das Kernstück eines jeden Finanzausgleichssystems. Jedes Bundesland hat sich zu entscheiden, von welchen Verbundgrundlagen es den Kommunen einen Anteil zur Verfügung stellen will. Die **Verbundgrundlagen** sind von Land zu Land auf Grund dessen nicht miteinander vergleichbar. Manche Länder beschränken sich darauf, für den kommunalen Finanzausgleich nur von ihrem Gemeinschaftssteueranteil auszugehen. Andere beziehen sämtliche oder einzelne Landessteuern, u.U. auch Ausgleichsbeträge aus dem Länderfinanzausgleich, mit ein. Von dem Gesamtaufkommen dieser Verbundgrundlagen wird den Kommunen ein bestimmter Vom-Hundert-Satz zur Verfügung gestellt. Dieser wird als **Verbundquote** bzw. **Verbundsatz** bezeichnet. Die Höhe der Verbundquote ist in allen Ländern unterschiedlich und auch in den einzelnen Ländern bisweilen von Jahr zu Jahr Schwankungen unterworfen. Der Betrag, der sich aus der Verbundquote an den Verbundgrundlagen ergibt, wird als **Finanzausgleichsmasse** bezeichnet. Diese Finanzausgleichsmasse wird durch den kommunalen Finanzausgleich seitens des Landes vollständig auf die Kommunen durch verschiedene Zuweisungsarten und Verteilungsverfahren aufgeteilt. Zudem besteht die Möglichkeit, dass Zweckzuweisungen unter bestimmten Voraussetzungen neben der Finanzausgleichsmasse von den Ländern bereitgestellt werden. Aus der Höhe der Verbundquote als solcher kann keine Aussage hinsichtlich der Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung und der Kommunalfreundlichkeit der einzelnen Bundesländer abgeleitet werden. Die Verbundquote ist zu erhöhen bzw. zu vermindern, wenn sich das Belastungsverhältnis zwischen dem Land einerseits und den Kommunen andererseits durch Veränderungen im Umfang ihrer Pflichten oder Zuteilung neuer Einnahmequellen bzw. ihren Entzug wesentlich verschiebt.

Die für sämtliche Zuweisungsarten und alle Kommunen insgesamt zur Verfügung stehende **Finanzausgleichsmasse** wird vom Landesgesetzgeber regelmäßig (Ausnahme: RhPf) aufgeteilt in bestimmte Beträge bzw. Quoten für die einzelnen Zuweisungsarten sowie die einzelnen kommunalen Ebenen. Hinsichtlich der einzelnen kommunalen Ebenen hat der Gesetzgeber die Zuweisungen nach einheitlichen und sachlich vertretbaren Kriterien aufzuteilen. Der Umfang der Zuweisungen an eine der Gruppen darf nicht zu sachlich ungerechtfertigten Vor- oder Nachteilen innerhalb anderer Gruppen führen. Bei der Aufteilung ist zu berücksichtigen, dass im Gegensatz zum kreisfreien Raum die **Verwaltungsorganisation im kreisangehörigen Raum zwei selbstständige Ebenen** umfasst, die einen **besonderen Aufwand** bedingt. In den Kreisen werden zudem zusätzlich Aufgaben wahrgenommen, die im kreisfreien Bereich so nicht anfallen. Schließlich können sich in den Kreisen bei gleichgetragenen Aufgaben auf Grund der gegenüber den kreisfreien Städten unterschiedliche Raumverhältnisse, insbesondere der regelmäßig großräumigeren Fläche bei geringerer Einwohnerdichte, höhere Kosten ergeben.

3. Ziele

Die Zuweisungen des Landes zielen zunächst darauf, die kommunale Finanzmasse zu stärken, damit die kommunalen Gebietskörperschaften ihre Aufgaben in finanzieller Eigenverantwortlichkeit wahrnehmen können. Um diese **fiskalische Funktion** geht es im vertikalen Ausgleich zwischen dem Land und seinen kommunalen Gebietskörperschaften.

Darüber hinaus werden **redistributive Ziele** verfolgt, denn durch den Finanzausgleich sollen auch die Steuerkraftunterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden verringert werden, damit sie eine annähernd gleiche „Mindestversorgung“ an öffentlichen Gütern gewährleisten können. Die Ungleichheiten dürfen jedoch nicht eingeebnet, sondern „angemessen“ ausgeglichen werden. Dieses Nivellierungsverbot wird durch das Verbot der Übernivellierung ergänzt: Ehemals finanzschwache Gemeinden dürfen nicht besser gestellt werden als finanzstarke Gemeinden.

Dem kommunalen Finanzausgleich wird auch eine **raumordnerische Funktion** beigemessen, weil mit der horizontalen Verteilung der Mittel nicht nur räumliche Effekte einhergehen, sondern der Finanzausgleich auch als ein aktives Instrument zur Realisierung landesplanerischer Ziele verstanden wird.

Schließlich ist die **gesamtwirtschaftliche Funktion** zu nennen. Sie ergibt sich aus der herausgehobenen Stellung der Gemeinden als öffentlicher Investor.

4. Verbundgrundlagen und -quoten

Welche Steuern in den Verbund zwischen Ländern und Gemeinden einbezogen sind, ist in den Ländern sehr unterschiedlich geregelt. Neben der laut Grundgesetz zwingenden Beteiligung an der Einkommen-, Umsatz- und Körperschaftsteuer werden in den meisten Ländern die Einnahmen oder Ausgaben des Landes im Rahmen des Länderfinanzausgleichs in den KFA eingerechnet, ebenso die Grunderwerbsteuer. Auch die Kfz- und andere Landessteuern tragen in einigen Ländern zum KFA bei.

Ähnliche Unterschiede gibt es bei den Quoten.

In Rechtsprechung und Schrifttum ist unbestritten, dass das Volumen des kommunalen Finanzausgleichs nur im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes verfassungsrechtlich gewährleistet ist (StGH BW, DVBl. 1994 S. 206 ff. = DÖV 1994 S. 297 ff.; StGH BW, DÖV 1994 S. 163 f., NVwZ-RR 1996 S. 585 ff.; Nds StGH, DVBl. 1995 S. 1175 ff. = DÖV 1995 S. 994 ff. = NVwZ 1996 S. 585 ff.; VerfGH NRW, DVBl. 1989 S. 151 f. = NVwZ-RR 1989 S. 493 f.; VerfGH RhPf, DVBl. 1978 S. 802 = DÖV 1978 S. 763; Henneke, DÖV 1994 S. 1 ff.; Papier, BayVBl. 1994 S. 737 ff.). Die finanzielle Leistungsfähigkeit begrenzt danach den aus dem Recht der Selbstverwaltung folgenden Anspruch auf Sicherstellung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung bzw. einer Mindestausstattung. Nicht zuletzt aus diesen Gründen stellt sich die Bestimmung der Höhe der Ausgleichsmasse immer wieder als konfliktbeladener Suchprozess nach einem Interessenausgleich dar: Die Festlegung der Finanzausgleichsmasse wie auch seine Verteilung auf allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen (vgl. 5.1.1) ist eine stete Auseinandersetzung zwischen Land und kommunalen Gebietskörperschaften.

5. Zuweisungsarten

5.1 Allgemeines

Zu unterscheiden ist zwischen allgemeinen Finanzzuweisungen und Zweckzuweisungen.

5.1.1 Allgemeine Finanzzuweisungen fließen den Kommunen als ergänzende Einnahmen zweckfrei zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs zu. Diese kommunalfreundlichen Zuweisungen werden auch als Steuerersatz charakterisiert und sind das Instrument zur Verstärkung der allgemeinen Deckungshöhe und zur Verringerung der interkommunalen Steuerkraftunterschiede. Nach der Art der Zuweisungstechnik ist zwischen den hinsichtlich des Zuweisungsmodus näher zu betrachtenden **Schlüsselzuweisungen als zentralem Ausgleichsinstrument (vgl. Nr. 5.2) und Bedarfszuweisungen (vgl. Nr. 6)** zu unterscheiden. Bedarfszuweisungen können zum Ausgleich von unvermeidbaren Fehlbeträgen gewährt werden, soweit eigene Mittel und die im Finanzausgleich vorgesehenen allgemeinen Finanzzuweisungen zum Ausgleich des Haushalts einzelner Kommunen nicht ausreichen. Als Sonderform des Finanzausgleichs zwingt die Gewährung von Bedarfszuweisungen zur Anwendung restriktiver Maßstäbe, da es den dargestellten verfassungsrechtlichen Vorgaben zuwiderlaufen würde, wenn ausgabefreudige Kommunen auf diesem Wege bevorzugt werden. Während bei den allgemeinen Finanzzuweisungen keine unmittelbare Verknüpfung mit bestimmten Aufgaben und konkreten Bedarfen besteht, steht diese Verknüpfung bei den Zweckzuweisungen im Vordergrund. Hinsichtlich der Aufteilung der Verbundmasse in Schlüssel- und Zweckzuweisungen und der Veränderung der Anteilsverhältnisse räumt die Rechtsprechung dem Gesetzgeber einen weiten Spielraum ein und akzeptiert damit einerseits, dass es auf diese Weise erhebliche Umverteilungswirkungen im kommunalen Bereich geben kann und andererseits, dass die Kürzung allgemeiner Zuweisungen bei einzelnen Kommunen zu einem nicht ausgeglichenen Verwaltungshaushalt führt. Zu den Grenzen der gesetzgeberischen Gestaltungskompetenz siehe Schoch, Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie, 1997, Stuttgart, S. 186 ff.

5.1.2 Neben den allgemeinen Zuweisungen sehen die Finanzausgleichsgesetze der Länder auch Zweckzuweisungen vor (siehe Nr. 7).

5.2 Schwerpunkt: Schlüsselzuweisungen

Steht die Summe von den der Gesamtheit der Kommunen innerhalb einer Gruppe (Kreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden) zufließenden Schlüsselzuweisungen fest (Ausnahme RhPf wo keine Vorabaufteilung erfolgt) und wird damit die finanzielle Mindestausstattung der Gesamtheit der Kommunen dieser Gruppen gesichert, stellt sich für die Landesgesetzgeber die Frage, nach welchem System die Schlüsselzuweisungen auf die **einzelnen Kommunen** verteilt werden sollen und ob dieses System den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die redistributive Funktion des kommunalen Finanzausgleichs Rechnung trägt. Bei der Ausgestaltung dessen folgen die Flächenländer immer noch sowohl in den wesentlichen Grundprinzipien als auch in den diese ausgestaltenden Verteilungsmodalitäten überwiegend dem von Popitz im Jahre 1932 vorgelegten

Gutachten: „Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden“. Bei der Berechnung der **Schlüsselzuweisungen der einzelnen Kommunen** orientierten sich die in den Bundesländern praktizierten **Ausgleichssysteme** an den aufgabenbezogenen finanziellen Bedarfen der Kommune, d.h. an den normierten durchschnittlichen Ausgabenbelastungen einerseits und der Steuerkraft der betreffenden Kommune andererseits. Die normierte durchschnittliche Ausgabenbelastung wird durch die Ausgangsmesszahl oder Bedarfsmesszahl, die eigene auf die Steuerkraft reduzierte Finanzkraft durch die Steuerkraftmesszahl (bei den Kreisen durch die Umlagekraftmesszahl) ausgedrückt, ist die den Finanzbedarf einer Kommune ausdrückende Ausgangsmesszahl bzw. Bedarfsmesszahl größer als die Steuerkraft widerspiegelnde Steuerkraftmesszahl, so erfolgt zwischen diesen Schlüsselgrößen mittels der Schlüsselzuweisungen ein partieller, landesrechtlich in unterschiedlicher Höhe ausgestalteter „Ausgleich“.

Das **Ausgleichssystem** besteht mithin aus **drei** sorgsam zu unterscheidenden **Komponenten**, nämlich der Bestimmung des Finanzbedarfs (Bedarfsmesszahl), der Berechnung der kommunalen **Steuerkraft (Steuerkraftmesszahl)** sowie darauf basierend der Festlegung von **Ausgleichsregelungen (Ausgleichssatz)**. Hierbei handelt es sich um ein **Gesamtsystem**, bei dem die einzelnen Komponenten nicht isoliert betrachtet werden dürfen.

5.2.1 Ermittlung der Bedarfsmesszahl (Ausgangsmesszahl)

Für die Ermittlung des Finanzbedarfs einer Kommune bildet eine fiktive Größe, nämlich das **Produkt aus Einwohnerzahl und Grundbetrag**, den Anknüpfungspunkt. Darin spiegelt sich die Erkenntnis wider, dass die tatsächlichen Ausgaben keinen sachgerechten Anknüpfungspunkt für die Bedarfsermittlung bilden. Die **Ist-Ausgaben** definieren nicht, was nach finanzrechtlicher Notwendigkeit hätte ausgegeben werden müssen (**Bedarf**), sondern **bezeichnen nur** das, was die Kommune auszugeben bereit ist, mithin ihre **Ausgabewilligkeit**. Eine Bemessung des Bedarfs allein nach den tatsächlichen Ausgaben hätte die absurde Konsequenz, dass sparwillige oder finanzschwache Kommunen sich gerade wegen ihrer geringen Ausgaben auch einen geringen Bedarfsansatz zurechnen lassen müssten. Daher hängt eine **angemessene Finanzausstattung** nicht von dem Ausgabewillen der berechtigten Kommunen, sondern nur von deren **notwendigen Ausgaben** ab. Dieser Rechtsbegriff ist dahingehend zu interpretieren, dass nur der Bedarf notwendig ist, der sich für die kommunale Selbstverwaltung als unverzichtbar erweist. Hinsichtlich der **Methode**, den normativen Bedarf zu bestimmen, wählen die Landesgesetzgeber insbesondere bei der Ermittlung der Einwohnerzahl und bei der Berücksichtigung zusätzlicher Bedarfsindikatoren unterschiedliche Wege. Werden neben der Einwohnerzahl weitere Bedarfsindikatoren berücksichtigt, muss auf Grund des Gebots der **Systemgerechtigkeit Folgerichtigkeit** in der Weise herrschen, dass alle zusätzlichen Finanzbedarfe von Ausgaberelevanz hervorrufenden Indikatoren Berücksichtigung finden.

Ausgangspunkt der Bemessung des Finanzbedarfs ist in allen Bundesländern die **Einwohnerzahl** der Gebietskörperschaften. Das heißt: bei größerer Einwohnerzahl werden größere Aufgaben und ein größerer Finanzaufwand unterstellt. In den meisten Bundesländern (Ausnahme: RhPf) wird nicht jeder Einwohner mit dem **Berechnungsfaktor 1** angesetzt, vielmehr berücksichtigen die meisten Bundesländer den Fakt **Einwohner** um so mehr, je größer die Einwohnerzahl der jeweiligen Kommune ist. Begründet wird das Veredelungsprinzip mit der finanzwissenschaftlichen Vermutung des Brecht-Popitzschen Gesetzes (vgl. Brecht, Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, 1932; Popitz, Der künftige Finanzausgleich, 1932) von der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung (BVerfGE 86, 234). Nach dem Brecht-Popitzschen Gesetz der überproportionalen Kostensteigerung der Aufgabenerledigung durch Agglomeration sollen einwohnerreichere Städte und Gemeinden in der Regel höhere Pro-Kopf-Ausgaben haben als solche mit einer kleineren Einwohnerzahl. Überprüft man dieses Gesetz unter dem Stichwort Arnold Brecht in der Brockhaus Enzyklopädie, so findet man dazu den Hinweis, dass diese These keineswegs theoretisch oder empirisch abgesichert ist. Der statistische Nachweis von mit der Gemeindegröße steigenden Pro-Kopf-Ausgaben stelle für sich keinen Beweis dar, weil höhere Ausgaben zum einen auf größerer Steuerkraft und zum anderen auf höheren Finanzausgleichszuweisungen gerade in Folge der Anwendung der veredelten Einwohnerzahl beruhen könnten (Brockhaus Enzyklopädie, 3. Band, 19. Auflage, Mannheim 1992 S. 641). Bereits vor diesem Hintergrund ist es erstaunlich, dass die Einwohnerveredelung im Finanzausgleichssystem der Bundesrepublik Deutschland heute noch eine tragende Rolle spielt. Etwa seit 1980 ist dieses Prinzip der Einwohnerveredelung daher auch vehement juristischen und ökonomischen Angriffen ausgesetzt, auch in der Finanzwissenschaft. In seinem Jahresgutachten 1986/1987 verurteilt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung die Einwohnerveredelung zum ersten Male. Vier Jahre später wird das Jahresgutachten 1990/1991 noch kritischer:

„Die Fiktion dieses veredelten Einwohners begünstigt die Agglomeration über das durch ihren Nutzen gerechtfertigte Maß hinaus und trägt damit zur Verstärkung der Probleme des ländlichen Raumes bei. Manche Strukturhilfemaßnahmen für die ländlichen Regionen dürften sich auf längere Zeit erübrigen, wenn die falschen Signale im Finanzausgleich abgebaut würden, die die Großstädte begünstigen“.

Eine Zusammenfassung der ökonomischen Stellungnahmen zur Einwohnerveredelung der letzten 15 Jahre belegt deutlich, dass diejenigen Autoren weitaus in der Überzahl sind, die die Abschaffung der Einwohnerveredelung befürworten, weil für diese nicht nur ein sachlicher Grund fehlt, sondern weil sie darüber hinaus schädliche Wirkungen zeitigt (Dietrich, Das Prinzip der Einwohnerveredelung in den Finanzausgleichssystemen der Bundesrepublik Deutschland. Diss. Bonn, 1996 S. 24 ff.)

Neben der aus veredelten Einwohnerzahlen bestehenden Hauptansatzstaffel werden darüber hinaus in diesen Bundesländern bestimmte Sonderbedarfe durch weitere Erhöhungsfaktoren (**Leistungsansätze**) berücksichtigt. Ausgleichsrelevante „Sonderbedarfe“ resultieren aus der Tatsache, dass die kommunalen Gebietskörperschaften für bestimmte Bevölkerungsgruppen in besonderem Maße Dienstleistungen anbieten, so für Kinder und Jugendliche, für Alte, Arbeitslose oder auch für Sozialhilfeempfänger. Eine gesonderte Berücksichtigung dieses Bedarfs im Finanzausgleich erscheint dann angemessen, wenn die jeweiligen Bevölkerungsgruppen in Abhängigkeit von der Gemeindegrößenklasse anteilmäßig deutliche Unterschiede aufweisen. Materiell wird argumentiert, dass diese Gruppen nur unterdurchschnittlich zur Steuerkraft beitragen, doch überdurchschnittlich viele kommunale Leistungen in Anspruch nehmen und somit einen höheren Zuschussbedarf verursachen als der durchschnittliche Einwohner. Gebräuchliche Leistungsansätze sind der Schülerlastenansatz, der Soziallastenansatz, der Arbeitslosenansatz und der Flächenansatz. Einige Bundesländer haben in den letzten Jahrzehnten die Richtigkeit der Popitzschen These für die heutige Zeit in Zweifel gezogen und den veredelten Einwohner als Bezugsgröße abgeschafft und durch den **tatsächlichen Einwohner** ersetzt. Das bedeutet jedoch nicht, dass in diesen Bundesländern größere Orte nicht über progressiv steigende Schlüsselzuweisungen verfügen können. Dafür wurde eine **neugeschaf-**

fene Schlüsselzuweisungsmasse für übergemeindliche Aufgaben an zentrale Orte (Zentralitätsansatz) bereitgestellt. Im Rahmen der Schlüsselzuweisungen werden in diesem System aber alle Bürger als Bedarfsverursacher gleichgestellt, was seine Rechtfertigung in dem Anspruch aller Bürger auf gleichwertige Leistungen findet. Sowohl das Abstellen auf veredelte als auch auf das Abheben auf tatsächliche Einwohnerzahlen wirft im Detail zahlreiche wegen des Konnexitätsprinzips, der Selbstverwaltungsgarantie in Verbindung mit dem Gleichheitssatz und dem Gebot der Systemgerechtigkeit auf verfassungsrechtliche Relevanz erlangende Probleme auf.

In einem zweiten Schritt wird die tatsächliche bzw. veredelte Einwohnerzahl gegebenenfalls unter Hinzuziehung gebildeter Leistungsansätze mit einem einheitlichen Faktor, dem **Grundbetrag** multipliziert, um die Beziehung zu den für die Schlüsselzuweisung zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmitteln herzustellen. Der Grundbetrag ist dabei so zu wählen, dass die zur Verfügung stehende Schlüsselmasse aufgebraucht wird. Der **Grundbetrag** ist ein **Faktor**, in dem sich **jede Veränderung in den Grundlagen des Finanzausgleichs (Einwohnerzahl, gegebenenfalls Veredlungsfaktoren, Leistungsansätze, Steuerkraftmesszahl, Schlüsselmasse) auswirkt**. Er ist daher jährlich neu zu ermitteln und festzusetzen, er verändert sich auch ohne Änderung des Gesetzes allein durch Änderungen in den Grundlagen des Finanzausgleichs, wobei in jedem Jahr auf einen bestimmten Stichtag abzustellen ist. Mit jeder Änderung des Grundbetrages geht zugleich eine Änderung der Ausgangsmesszahl und damit des normierten Bedarfs einher. Der Grundbetrag erweist sich damit als reine systembedingte Rechengröße.

5.2.2 Ermittlung der Steuerkraftmesszahl

Die **Steuerkraftmesszahl** wird in der Regel dadurch ermittelt, dass die **Steuerkraftzahlen der Grundsteuer, der Gewerbesteuer sowie des Gemeindeanteils an der Einkommen und der Umsatzsteuer zusammengezählt** werden. Lokale Verbrauchsteuern bleiben wegen ihres geringen Gewichts ebenso ausgeklammert wie die Gebühren, die deshalb nicht berücksichtigt werden, weil sie auf dem Äquivalenzprinzip beruhen, d.h. die Gemeinden für die Bereitstellung öffentlicher Güter mehr oder weniger kostendeckende Nutzungsentgelte erheben, die individuell zurechenbar sind. Der Leistung steht eine Gegenleistung gegenüber, so dass sich dadurch bei saldierter Betrachtung die Finanzkraft einer Gemeinde nicht erhöht. Als **Steuerkraftzahlen bei der Grund- und Gewerbesteuer** werden **fiktive Hebesätze** angesetzt, bei dem **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer** dagegen das **Ist-Aufkommen eines Jahres bzw. ein davon bestimmter Prozentsatz**. Mit der Verwendung fiktiver statt tatsächlicher Hebesätze bei der Steuerkraftermittlung soll strategisches Verhalten der Gemeinden ausgeschlossen werden, d.h. die nach den örtlichen Gegebenheiten festgesetzten Hebesätze sollen keinen Einfluss auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen haben. Nähme man die tatsächlichen Steuereinnahmen zum Maßstab, erhielten jene Gemeinden, die ihren Steuerbürgern mit niedrigen Hebesätzen geringe Steuerlasten auferlegen, höhere Schlüsselzuweisungen; dies ginge zu Lasten der Ausgleichsmasse und damit anderer Gebietskörperschaften. Strategisches Verhalten ist zu erwarten, wenn die Gemeinden ihre Anstrengungen, die Steuerpotenziale auszuschöpfen, nicht honoriert sehen, weil den Mehreinnahmen entsprechend verminderte Zuweisungen gegenüberstehen. Doch nicht nur strategischem Verhalten wäre bei Berücksichtigung der tatsächlichen Hebesätze Tür und Tor geöffnet; weil Hebesatzanpassungen ihren Sinn verlören. Unterschiede zwischen den Bundesländern ergeben sich bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl insoweit, als die Hebesätze für die Grund- und Gewerbesteuer zum Teil mit **einheitlichen**, zum Teil mit nach Gemeindegrößenklasse **gestaffelten fiktiven Werten** angesetzt werden. Zudem wird teilweise das **Ist-Aufkommen** an der Einkommensteuer **vollständig**, zum Teil dagegen nur zu einem **festgelegten Prozentsatz** einbezogen. Von diesen Besonderheiten im Detail abgesehen, fallen bei der Ermittlung der **Steuerkraftmesszahl** folgende Gesichtspunkte auf: Ebenso wie für den Bedarf nicht die realen Ausgaben zugrunde gelegt werden, werden hier **nicht die realen Einnahmen** in die Ermittlung eingestellt. Es wird **allein** auf die **Steuereinnahmen** abgestellt. **Örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern** bleiben **unberücksichtigt**. Bei den **Realsteuern** werden (einheitliche oder gestaffelte) **fiktive Hebesätze** eingestellt. Nur der Gemeindeanteil an der **Einkommensteuer und der Umsatzsteuer** wird mit ihrem **Ist-Aufkommen** (oder einem bestimmten Prozentsatz davon) berücksichtigt.

5.2.3 Ausgleichsmodus (Ausgleichssatz)

Die redistributive Funktion des kommunalen Finanzausgleichs zielt darauf, die Einnahmenunterschiede zwischen kommunalen Gebietskörperschaften zu verringern. Eine zentrale Stellschraube hierfür ist der sog. Ausgleichssatz, mit dem der Differenzbetrag zwischen Ausgangsmesszahl (vgl. 5.2.1) und Steuerkraftmesszahl (vgl. 5.2.2) ausgeglichen wird. Wird der Ausgleichssatz verändert, so ändert sich auch der Kreis der Zuweisungsberechtigten. Die Effekte werden noch verstärkt, wenn zugleich die Schlüsselmasse erhöht oder gesenkt wird. Die Diskussion über den Ausgleichssatz berührt nicht nur das Spannungsverhältnis von Ländern und Gemeinden, sondern auch das Verhältnis von Allokations- und Verteilungsziel. Eine hohe Ausgleichsquote wirkt tendenziell nivellierend, die Unterschiede in der Finanzausstattung werden nicht nur verringert, sondern nahezu eingeebnet. Damit wird den Gemeinden der Anreiz zur Ausschöpfung eigener Finanzquellen genommen.

Der **Ausgleichsmodus ist von Land zu Land unterschiedlich ausgestaltet**. Auch ergeben sich innerhalb eines Landes häufiger Änderungen. Klassisch ist es, den **halben Differenzbetrag** zwischen Ausgangsmesszahl und Steuerkraftmesszahl abzudecken. Zum Teil wird aber auch der **volle Differenzbetrag** durch Schlüsselzuweisungen abgedeckt.

Dann besteht allerdings die Gefahr der Nivellierung. Zwischen diesen Extrem Lösungen gibt es zahlreiche **Zwischenlösungen**, vor allem die Einführung von Sockelgarantien, durch die Gemeinden als Schlüsselzuweisung wenigstens so viel erreichen, dass die Steuerkraftmesszahl und die Schlüsselzuweisung zusammen einen gesetzlich bestimmten Prozentsatz der Ausgangsmesszahl erreichen. Beim Ausgleichsmodus sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Harmonisierungsgebots bei bestehendem Verbot der Nivellierung oder sogar Übernivellierung strikt zu beachten. Ausgleichsregelungen sind solange zulässig, wie sie nicht zu einer Nivellierung der realen Finanzausstattung der Kommunen führen, so dass **Sockelgarantien** nicht zu beanstanden sind, soweit sich nach ihnen nur eine Nivellierung der fiktiven, nicht aber der realen Finanzausstattung einstellt. Unvereinbar mit der Selbstverwaltungsgarantie in Verbindung mit dem Gleichheitssatz ist es, wenn durch den Ausgleichsmodus die von ihm erfassten Gemeinden ohne verfassungsrechtlich gerechtfertigten Grund besser gestellt werden als andere Gemeinden und die Steuerschwäche bestimmter Gemeinden sowohl hinsichtlich der in die Steuerkraftmesszahl einfließenden Steuerkraft als auch hinsichtlich der tatsächlichen Finanzkraft überkompensiert wird.

6. Bedarfszuweisungen

Die meisten Bundesländer stellen einen geringen Teil der Verbundmasse zum Ausgleich besonderer Haushaltsnotlagen bereit (**Ausgleichsstock**). Aus dieser Summe werden Mittel für Gemeinden bereitgestellt, die z.B. zwei Jahre nacheinander nicht in der Lage waren, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Diese Mittel werden somit nur bei besonderem Bedarf und nur auf Antrag gezahlt (**Bedarfszuweisungen**). Da ein nicht ausgeglichener Haushalt in einigen Bundesländern genehmigungspflichtig ist, ist die Gewährung dieser Zuweisungen regelmäßig mit Eingriffen der Kommunalaufsicht in die Haushaltsführung verbunden. In Nordrhein-Westfalen, Brandenburg und Rheinland-Pfalz sind nicht ausgeglichene Haushalte nur bei gleichzeitigem Vorlegen eines Haushaltssicherungskonzeptes genehmigungspflichtig bzw. -fähig. Die Gewährung von Bedarfszuweisungen erfolgt durch Verwaltungsakt. Gegen die Ablehnung ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben.

7. Zweckzuweisungen

Bund und Länder zahlen den Gemeinden zweckgebundene Zuweisungen, in der Regel für bestimmte Investitionen (Rathaus, Bürgerhaus, Dorfgemeinschaftshaus, Schulen, Sportanlagen usw.). Das können z.B. Mittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz sein, Zuschüsse für Städtebauförderungsmaßnahmen usw. In der Regel finanzieren diese Gelder die geförderten Maßnahmen nur zu einem bestimmten Prozentsatz, die Gemeinde muss den Rest (Komplementärmittel) selbst bereitstellen. Damit werden die kommunalen Investitionsmittel in die von Bund oder Land gewünschte Richtung gesteuert („goldener Zügel“). Zwar beschwören Zweckzuweisungen, vor allem wenn man sie im Sinne einer echten Zweckbindung wie bei Subventionen versteht, die Gefahr des „goldenen Zügels“ herauf. Eine Gängelung der Kommune ist unter dem Gesichtspunkt der bundes- und landesverfassungsrechtlich geschützten Autonomie unverwünscht. Die Beschränkung ihrer Selbstverwaltungshoheit im Rahmen der Gesetze ist prinzipiell aber zulässig. Deshalb hat die Selbstverwaltungsgarantie zwar die Tendenz, Zweckzuweisungen zurückzudrängen, allgemein ausschließen oder verbieten kann man sie aber nicht. Mit ihnen verfolgt das Land verschiedene, oft raumbezogene, Ziele.

Literatur: Biehl, Zum Problem der Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung am Beispiel der Sozialhilfe, in: Junkernheinrich/Klemmer, (Hrsg.), Neuordnung des Gemeindefinanzsystems, Forum Öffentliche Finanzen Band 3, (1996) S. 73-114.

Brückmann, Die Zentralität Die vernachlässigte Bedarfsgröße im hessischen kommunalen Finanzausgleich, KStZ 1990 S. 161-189.

Cromme, Besteht ein Rechtsanspruch von Gemeinden auf Bedarfszuweisungen, DVBl. 2000 S. 459.

Deubel/Münstermann, Reiche Städte Arme Landkreise? Zur aktuellen Verteilungsproblematik im kommunalen Finanzausgleich am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen, ZfK 1988 S. 242-251.

Eichelhardt, Möglichkeiten zu ausgewogenerer Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, Unveröffentlichtes Manuskript (1990).

Fischer, Finanzzuweisungen Theoretische Grundlegung und praktische Ausgestaltung im bundesstaatlichen Finanzausgleich Australiens und der Bundesrepublik Deutschland, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 179, 1988.

Färber, Schlüsselzuweisungen an die Landkreise im kommunalen Finanzausgleich von Rheinland-Pfalz, Gutachten erstattet dem Landkreis Germersheim, Manuskript (1994).

Hansmeyer, Der kommunale Finanzausgleich als Instrument zur Förderung Zentraler Orte, in: Probleme des Finanzausgleichs II, Schriften des Vereins für Sozialpolitik N.F. Band 96/II, (1980) S. 83-150.

Hanusch/Kuhn, Messung des kommunalen Finanzbedarfs, in: Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Veröffentlichung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 159, (1985) S. 55-74.

Hardt, Kommunale Finanzkraft, Finanzwissenschaftliche Schriften Band 38, (1988).

Henneke, Landesverfassungsgerichte als Nothelfer oder Landesregierungen als Totengräber kommunaler Finanzgarantien, der Landkreis 3/2000 S. 212 – 216.

Henneke, Was unterscheidet ein striktes Konnexitätsprinzip von einer verfassungsrechtlich garantierten Flexibilisierung der Verbundmasse im kommunalen Finanzausgleich, der Landkreis 5/2002 S. 378 – 383.

Henneke, Landesverfassungsrechtliche Finanzgarantien der Kreise und Gemeinden zwischen normativen (Neu-)Regelungen und verfassungsgerichtlicher Präzisierung, der Landkreis 3/2000 S. 172 – 211 mit zahlreichen weiteren Literaturverweisen.

Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, 2000.

Henneke, Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, 1998.

Junkernheinrich, Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich, Analytica Verlag, (1992).

Junkernheinrich/Micosatt, Reform des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen, Gesellschaft für interdisziplinäre Forschung, (1997).

Mandelartz/Neumeyer, Kommunale Finanzprobleme und kommunaler Finanzausgleich – Verfassungsgerichte der Länder als Nothelfern?, DÖV 2000 S. 103.

Münstermann, Kommunale Finanzausgleichspolitik in den westdeutschen Ländern – Entwicklungstendenzen und Strukturprobleme, 1999/2000, ZfK 2000 S. 122.

Oster/Wagenführer, Abschöpfung der Gewerbesteuer über 100 v.H.?, Gemeinde und Stadt, 1997 S. 202-207.

Parsche/Steinherr, Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, ifo Studien zur Finanzpolitik Band 59, (1995).

- Paulussen, Kuren und Fremdenverkehr, Stadt und Gemeinde (1997), Deutscher Städte- und Gemeindebund Düsseldorf (Hrsg.).
- Scherf, Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage im Finanzausgleich von Rheinland-Pfalz, Gutachten für das Land Rheinland-Pfalz, Manuskript, (1997).
- Vesper, Kommunal Finanzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg, Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), 2000.
- Wohltmann, Einheitliche Nivellierungshebesätze und adäquate Berücksichtigung der Gewerbesteuerkraft im kommunalen Finanzausgleich, der gemeindehaushalt 9/2000 S. 193.
- Wohltmann, Systematische Mängel im System des kommunalen Finanzausgleichs, ZKF 2001 Nr. 5 S. 98 mit weiteren Literaturhinweisen.
- Zimmermann/Postlep, Probleme des kommunalen Finanzausgleichs, in: Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Veröffentlichung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschung- und Sitzungsberichte Band 159, (1985) S. 1-14.
- Zimmermann, Bedarfsmessung im kommunalen Finanzausgleich zwischen Allokation und Verteilung, in: Junkernheinrich/Klemmer, (Hrsg.), Neuordnung des Gemeindefinanzsystems, Forum Öffentliche Finanzen Band 3, (1996) S. 59-72.