

ZKF.9

Zeitschrift für Kommunal Finanzen

ZUSAMMENGEFÜHRT MIT DER ZEITSCHRIFT FINANZWIRTSCHAFT

SCHRIFTFÜHRUNG: HELMUT DEDY, BENJAMIN HOLLER

AUS DEM INHALT

- Prof. Dr. Wolfgang Scherf | Finanzausgleichsumlagen und Schlüsselzuweisungen
Teil 1: Theoretische Grundlagen 193 – 197

Zeitschrift für Kommunalfinanzen

Haushalt · Kostenrechnung · Steuern · Gebühren · Beiträge · Entgelte ·
Kredite · Zahlungsverkehr · Vollstreckung

Schriftleiter: Helmut Dedy, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages, Berlin
Benjamin Holler, Finanzreferent des Deutschen Städtetages, Köln

Ständige Mitarbeiter: Uwe Baldauf, Berlin; Dr. Jürgen Dieter, Wiesbaden; Martin Kronawitter, Untergriesbach; Norbert Meier, Städt. Rechtsdirektor, Essen; Dipl. Finanzwirt Michael Roscher, Blankenfelde; Dr. Stefan Ronnecker, Referent des Deutschen Städtetages, Berlin; Joachim Rose, Dipl.-Verwaltungswirt, Kämmerer der Gemeinde Wedemark; Erwin Ruff, Dipl.-Verwaltungswirt, Bietigheim-Bissingen; Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz, Professor an der Juristischen Fakultät der Universität Würzburg; Matthias Wohltmann, Beigeordneter des Deutschen Landkreistages, Berlin

Nr. 9 / September 2020

70. Jahrgang

Seite 193

ZKF-Themen

Finanzausgleichsumlagen und Schlüsselzuweisungen

Teil 1: Theoretische Grundlagen

Prof. Dr. Wolfgang Scherf, Gießen^{*)}

Die Systeme des kommunalen Finanzausgleichs unterscheiden sich in den deutschen Bundesländern in vielfacher Hinsicht. Dieser Beitrag greift mit dem Ausgleichstarif einen wichtigen Aspekt heraus, der die Verteilungswirkungen des Finanzausgleichs, aber auch die damit einhergehenden Anreizeffekte für die kommunale Finanzpolitik in starkem Maße mitbestimmt. Das Tarifproblem betrifft nicht nur die Schlüsselzuweisungen zur Erhöhung der kommunalen Einnahmen, sondern auch die in vielen Ländern erhobenen Finanzausgleichsumlagen. Beide Instrumente dienen der Anpassung der Finanzkraft an den Finanzbedarf der Gemeinden. Zur Beurteilung der vielfältigen realen Systeme bedarf es zunächst einer Klärung der Aufgaben und der grundlegenden Funktionsweise des kommunalen Finanzausgleichs (Teil 1). Auf dieser Basis lassen sich die diversen Regelungen in den einzelnen Bundesländern systematisch einordnen und beurteilen (Teil 2).

1. Einführung

Der kommunale Finanzausgleich ist ein vertikaler Ausgleich mit horizontalem Effekt. Die originären Steuerquellen der Gemeinden reichen nicht aus, um ihre steuerfinanzierten Ausgaben zu decken. Der Finanzausgleich dient zunächst einmal dazu, die Finanzkraft der kommunalen Ebene insgesamt so aufzustocken, dass der Finanzbedarf der Gemeinden im Durchschnitt gedeckt werden kann. Diese vertikale Ausgleichsfunktion wird durch die horizontale Ausgleichsfunktion ergänzt und überlagert. Sie besteht darin, Finanzkraftdifferenzen innerhalb der kommunalen Ebene zwischen relativ armen und reichen Gemeinden abzubauen, damit alle Gemeinden ihre Aufgaben angemessen wahrnehmen können.

Das wesentliche Instrument zum Abbau der Finanzkraftdifferenzen zwischen armen und reichen Gemeinden sind die Schlüsselzuweisungen, die aus der vom Land bereitgestellten Schlüsselmasse finanziert werden. Der Ausgleichseffekt der Schlüsselzuweisungen

erstreckt sich (in der Regel) auf Gemeinden, deren Finanzbedarf größer ist als ihre Steuerkraft. In den meisten Bundesländern existieren darüber hinaus Finanzausgleichsumlagen, mit denen Gemeinden in den Finanzausgleich einbezogen werden, deren Finanzbedarf kleiner ist als ihre Steuerkraft.¹⁾

In Kapitel 2 wird zunächst ein Modell präsentiert, das die Funktionsweise des kommunalen Finanzausgleichs erläutert. Im Prinzip sind Finanzausgleichsumlagen nichts anderes als negative Schlüsselzuweisungen. Daher werden Schlüsselzuweisungen und Finanzausgleichsumlagen als Elemente eines einzigen Finanzausgleichstarifs interpretiert, der in seinen verschiedenen Tarifzonen Zuweisungen und Abschöpfungen in Abhängigkeit von Steuerkraft und Finanzbe-

^{*)} Der Autor ist Lehrstuhlinhaber der Professur VWL II – Öffentliche Finanzen an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

¹⁾ Finanzausgleichsumlagen werden auch als Abundanz- oder Solidaritätsumlagen bezeichnet. Vgl. zu den Regelungen der Bundesländer: Kumpel, Umlagen im kommunalen Finanzausgleich, Gießen, 2020 (i.E.), 48.

darf der Gemeinden vorsieht. Das Basismodell erlaubt eine Differenzierung zwischen vertikalen und horizontalen Ausgleichseffekten.

In Kapitel 3 wird das Instrumentarium zur Untersuchung der Finanzausgleichstarife der deutschen Bundesländer verwendet. Sie weichen regelmäßig vom Grundmodell eines einheitlichen linearen Tarifs für steuerschwache wie steuerstarke Gemeinden ab. Die Tarife sind häufig sehr komplex und erschließen sich nicht unmittelbar aus dem Wortlaut der Finanzausgleichsgesetze. Sie werden daher formalisiert und in ihre Teilbereiche bzw. Tarifzonen zerlegt. Diese Vorgehensweise ermöglicht eine Systematisierung und Bewertung der vielfältigen Lösungen und ihrer Besonderheiten.²⁾

2. Grundmodell des kommunalen Finanzausgleichs

Die typische Verteilung der kommunalen Schlüsselzuweisungen lässt sich folgendermaßen skizzieren:³⁾ Die Schlüsselmasse wird in der Regel nach Quoten auf kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise verteilt. Für Städte und Gemeinden wird eine Steuerkraftmesszahl ermittelt. Sie basiert auf den Anteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie dem Grund- und Gewerbesteueraufkommen, wobei die Realsteuerkraft zu normierten Hebesätzen berechnet wird.

Die Bedarfsmesszahl ist das Produkt aus Gesamtansatz und Grundbetrag. Der Gesamtansatz ist eine dimensionslose relative Bedarfsgröße und besteht aus Haupt- und Ergänzungsansätzen. Der Hauptansatz beruht auf der Einwohnerzahl, die häufig durch eine Hauptansatzstaffel veredelt wird, um unterschiedliche Pro-Kopf-Bedarfe abzubilden. Die Ergänzungsansätze dienen der Berücksichtigung einer Vielzahl von Sonderbedarfen (z.B. Sozialhilfelasten, Schülerzahl).

Der flexible Grundbetrag sorgt für eine Anpassung der Ausgleichsansprüche an die vorhandene Schlüsselmasse. Die Schlüsselzuweisungen kompensieren einen Teil der Differenz zwischen Steuerkraft- und Bedarfsmesszahl. Für besonders finanzschwache Gemeinden wird häufig ein Mindestanteil an der Bedarfsmesszahl garantiert. Abundante Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl über ihrer Bedarfsmesszahl liegt, erhalten keine Schlüsselzuweisungen und müssen häufig eine Finanzausgleichsumlage zahlen.

2.1 Vertikale und horizontale Ausgleichseffekte

Im Folgenden wird das Zusammenwirken von Schlüsselzuweisungen und Finanzausgleichsumlagen theoretisch analysiert. Den Ausgangspunkt bildet ein Grundmodell, das die vertikale Aufstockungsfunktion und die horizontale Ausgleichsfunktion des kommunalen Finanzausgleichs voneinander trennt und dadurch die Systematik sowie die effektiven Verteilungseffekte des Systems transparent aufzeigt.⁴⁾ Die originäre Steuerkraft der kommunalen Ebene wird durch die Schlüsselmasse aus Landesmitteln erhöht. Die Schlüsselzuweisungen reduzieren die jeweilige Lücke zwischen der Bedarfsmesszahl (B) und der Steuerkraftmesszahl (S) der Kommunen nach Maßgabe des Ausgleichsatzes (a):

$$Z = a (B - S) = a (B_0 - S) \text{ für } S < B_0 \quad (1)$$

Dabei ist die Bedarfsmesszahl eine relative Größe, die den Bedarf einer Gebietskörperschaft im Vergleich zu anderen Gebietskörperschaften ausdrückt. Im Grundmodell wird ein gleicher Pro-Kopf-Finanzbedarf ($B = B_0$)

unterstellt, d.h. der Finanzbedarf wird gemessen an der Einwohnerzahl multipliziert mit einem einheitlichen Grundbetrag.⁵⁾ Die abundanten Gemeinden sind annahmegemäß symmetrisch zu den Schlüsselzuweisungsempfängern in den kommunalen Finanzausgleich integriert. Sie zahlen eine Finanzausgleichsumlage (U) auf die Steuerkraft oberhalb der Bedarfsmesszahl. Der Umlagesatz entspricht dem Ausgleichsatz ($u = a$) und das Umlageaufkommen fließt in die Schlüsselmasse:

$$U = u (S - B_0) = -a (B_0 - S) = -Z \text{ für } S > B_0 \quad (2)$$

In einem solchen System sind die relativen Ausgleichseffekte unabhängig von der Höhe der Schlüsselmasse durch den Ausgleichsatz bestimmt.⁶⁾ Die Umlage ist nichts anderes als eine negative Schlüsselzuweisung und die Gleichungen (1) und (2) lassen sich für alle Gemeinden zusammenfassen:

$$Z = a (B_0 - S) \quad (3)$$

Die gesamte Schlüsselmasse muss durch Schlüsselzuweisungen ausgeschöpft werden. Bezogen auf die Einwohnerzahl aller Gemeinden (E) ergibt sich daraus die durchschnittliche Pro-Kopf-Schlüsselzuweisung (Z_0). Das ist zugleich der Betrag, den eine Gemeinde erhält, deren Steuerkraft gerade dem Durchschnitt entspricht ($S = S_0$):

$$Z_0 = \sum Z/E = a (B_0 - S_0) \quad (4)$$

Die mittlere Schlüsselzuweisung pro Einwohner stellt die vertikale Ausgleichskomponente dar. Die durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft der Gemeinden nach Finanzausgleich (F_0) übersteigt in diesem Umfang ihre Pro-Kopf-Steuerkraft:

$$F_0 = S_0 + Z_0 \quad (5)$$

Daraus folgt die Bedarfsmesszahl, die das System zum Ausgleich bringt:

$$B_0 = S_0 + Z_0/a \quad (6)$$

Einsetzen in Gleichung (3) ergibt für die (Netto-) Schlüsselzuweisungen:

$$Z = Z_0 + a (S_0 - S) \quad (7)$$

Für die Pro-Kopf-Finanzkraft (F) einer Gemeinde nach Finanzausgleich gilt deshalb:

$$F = S + Z_0 + a (S_0 - S) \quad (8)$$

Gleichung (8) zerlegt den kommunalen Finanzausgleich in seine vertikale und horizontale Komponente.

- 2) Der Ländervergleich erstreckt sich nur auf die Tarifaspekte. Außer Betracht bleiben die Differenzen bei der Bestimmung von Steuerkraft- und Bedarfsmesszahl und bei der Aufteilung der Finanzausgleichsmasse auf Schlüsselzuweisungen (nach Gebietskörperschaftsgruppen) und andere Verwendungszwecke.
- 3) Scherf, Kommunalen Finanzausgleich, Wirtschaftswissenschaftliches Studium WiSt 4, 2016, 195.
- 4) Scherf, Kommunalen Finanzausgleich, Wirtschaftswissenschaftliches Studium WiSt 4, 2016, 196. Verwendete Symbole: B = Bedarfsmesszahl, S = Steuerkraftmesszahl, Z = Schlüsselzuweisungen, a = Ausgleichsatz, U = Finanzausgleichsumlage, u = Umlagesatz, E = Einwohner, F = Finanzkraft nach Finanzausgleich.
- 5) Im kommunalen Finanzausgleich werden regelmäßig Einwohnergewichte verwendet, um besonderen Bedarfen bestimmter Gemeindetypen Rechnung zu tragen. Sie laufen darauf hinaus, dass den betreffenden Gemeinden pro tatsächlichem Einwohner ein erhöhter Pro-Kopf-Finanzbedarf zugebilligt wird. Der einheitliche Pro-Kopf-Finanzbedarf kann das berücksichtigen, wenn er auf bedarfsgewichtete Einwohner bezogen wird.
- 6) Kuhn, Schlüsselzuweisungen und fiskalische Ungleichheit, Frankfurt am Main, 1988, 186.

Alle Gemeinden erhalten gleich hohe Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen und ihre Steuerkraftdifferenzen werden durch implizite Zuweisungen bzw. Abschöpfungen nivelliert. Die jeweils gezahlten Schlüsselzuweisungen umfassen beide Effekte. Sie sorgen dafür, dass die mittlere Finanzkraft ansteigt und alle Finanzkraftpositionen proportional zur mittleren Steuerkraft herauf- bzw. herabgesetzt werden.

Abb. 1: Vertikaler Ausgleich mit horizontalem Effekt

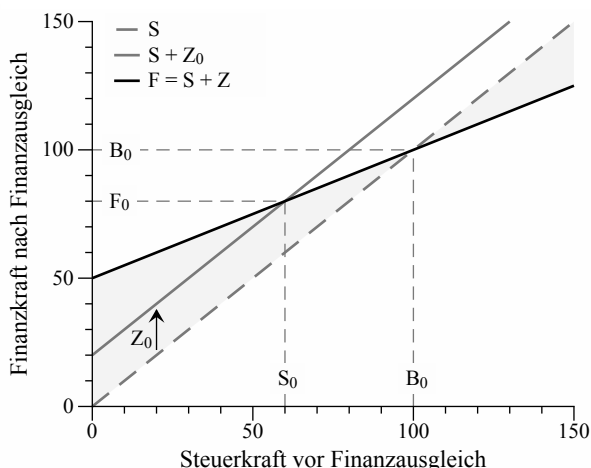


Abb. 1 illustriert den kommunalen Finanzausgleich. Die mittlere Steuerkraft der Gemeinden liegt bei $S_0 = 60$ und die durchschnittliche Schlüsselzuweisung bei $Z_0 = 20$. Der Ausgleichsatz beträgt 50 %. Diese Parameterkonstellation ist nach Gleichung (6) mit einer Bedarfsmesszahl von $B_0 = 100$ vereinbar. Die gestrichelte graue Linie (S) zeigt die Steuerkraft der Gemeinden vor Finanzausgleich. Würden die Schlüsselzuweisungen nur nach der Einwohnerzahl auf die kommunalen Gebietskörperschaften verteilt, dann läge die Finanzkraft nach Finanzausgleich auf der parallel nach oben verschobenen grauen Finanzkraftlinie ($S + Z_0$). Die absoluten Unterschiede in der Pro-Kopf-Finanzkraft blieben erhalten, doch die prozentualen Abstände würden bereits reduziert.

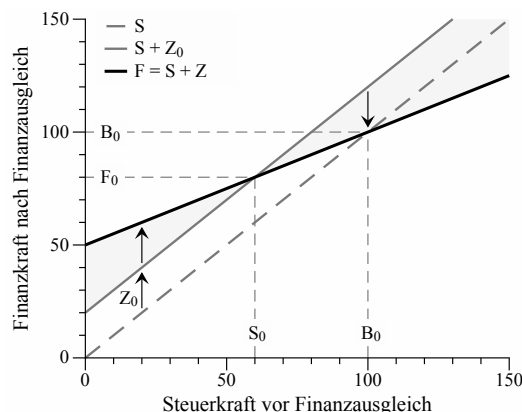
Tatsächlich werden die Schlüsselzuweisungen jedoch nach Maßgabe der Gleichung (7) steuerkraftabhängig vergeben. Daher steigt die Finanzkraft nach Finanzausgleich teils stärker ($S < S_0$), teils schwächer ($S > S_0$) als die durchschnittliche Schlüsselzuweisung pro Einwohner. Die schwarze Finanzkraftlinie ($F = S + Z$) repräsentiert die effektiven Ausgleichseffekte eines Systems, in dem alle Gemeinden mit einer Steuerkraftmesszahl unterhalb der Bedarfsmesszahl Schlüsselzuweisungen erhalten, während die abundanten Gemeinden mit einer Steuerkraftmesszahl oberhalb der Bedarfsmesszahl eine entsprechende Finanzausgleichsumlage zahlen.

Der Ausgleichseffekt der Schlüsselzuweisungen wird in der Regel an der Differenz zwischen der schwarzen Finanzkraftlinie und der grauen Steuerkraftlinie gemessen. Man betrachtet den hellgrauen Bereich in Abb. 1 als Ausgleichszone und interpretiert die bis B_0 abnehmende und danach zunehmende Differenz zwischen Finanzkraft und Steuerkraft als horizontalen Nivellierungseffekt. Das ist jedoch irreführend, weil der horizontale mit dem vertikalen Ausgleich vermischt wird.

Tatsächlich kommt der horizontale Effekt in der Differenz zwischen der schwarzen und grauen Finanzkraftli-

nie zum Ausdruck (Abb. 2). Nur so wird deutlich, dass Kommunen mit einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft mehr und Kommunen mit einer überdurchschnittlichen Steuerkraft weniger als die mittlere Pro-Kopf-Schlüsselzuweisung erhalten. Daher sollte man die horizontale Komponente als Umverteilung im engeren Sinne vom vertikalen Aufstockungseffekt unterscheiden.

Abb. 2: Horizontale Umverteilung im engeren Sinne



Das hat Konsequenzen für die Abgrenzung der Abundanz. Traditionell gelten nur Gemeinden als abundant, deren Steuerkraftmesszahl über der Bedarfsmesszahl liegt ($S > B_0$). Im engeren Sinne abundant sind aber schon Gemeinden mit einer Steuerkraft oberhalb der Steuerkraftmesszahl, bei der die mittlere Pro-Kopf-Schlüsselzuweisung gezahlt wird ($S > S_0$). Letztere entspricht im Basismodell mit symmetrischem Tarif der durchschnittlichen Steuerkraftmesszahl, weicht aber bei asymmetrischen Tarifen davon ab (vgl. Abb. 6, 7).

2.2 Veränderungen der Modellparameter

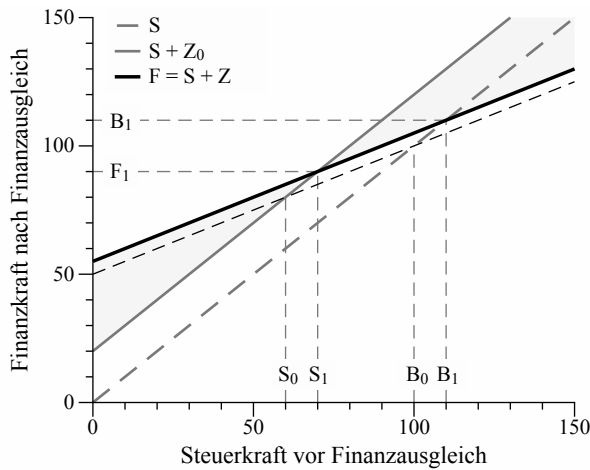
Im Folgenden werden zunächst einige funktionale Zusammenhänge zwischen den Parametern des Grundmodells erläutert, die für das Verständnis des kommunalen Finanzausgleichs wichtig sind. Anschließend geht es um praktisch bedeutsame Modifikationen, die das Prinzip der symmetrischen Zuweisungen und Abschöpfungen durchbrechen.

(1) Eine Erhöhung der durchschnittlichen kommunalen Steuerkraft führt in der Regel nicht zu einem Rückgang der Finanzausgleichsumlagen des Landes. Die vorhandene Schlüsselmasse wird nur anders verteilt. Um die ausgleichsrelevanten Steuerkraftdifferenzen zu stabilisieren und weiterhin eine vollständige Ausschöpfung der Schlüsselmasse zu ermöglichen, muss die Bedarfsmesszahl über eine Erhöhung des Grundbetrags angehoben werden. Nach Gleichung (6) erfordert ein Anstieg der Steuerkraft von S_0 auf S_1 eine Erhöhung der Bedarfsmesszahl von B_0 auf $B_1 = S_1 + Z_0/a$.

In Abb. 3 wird ein Anstieg der mittleren Steuerkraftmesszahl von $S_0 = 60$ auf $S_1 = 70$ unterstellt. Parallel steigt die Bedarfsmesszahl von $B_0 = 100$ auf $B_1 = 110$. Die Finanzkraftlinie F verlagert sich von der gestrichelt eingezeichneten Ausgangslage parallel nach oben und trifft erst bei B_1 auf die Steuerkraftlinie S. Zugleich verlagert sich der Schnittpunkt mit der Finanzkraftlinie $S + Z_0$ nach rechts zur erhöhten mittleren Steuerkraft $S_1 = 70$. Dieser Steuerkraft ist eine größere durchschnittliche Finanzkraft nach Finanzausgleich von $F_1 = 90$ zugeordnet. Die Verschiebung der Finanzkraftfunktion erweitert die Zone, in der Gemeinden eine horizontale Aufstockung über Z_0 hinaus

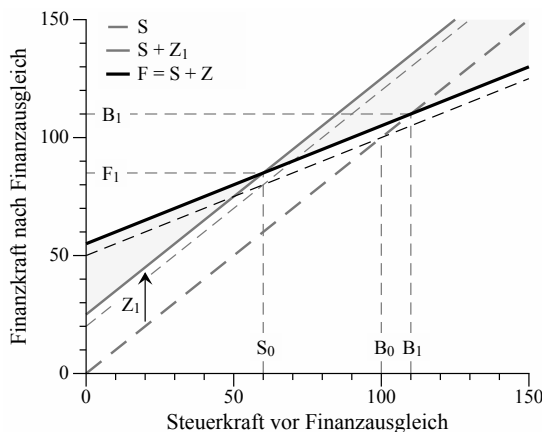
erhalten, und verkürzt den Bereich, in dem Gemeinden eine horizontale Abschöpfung erfahren. Per Saldo profitieren alle Gemeinden, deren eigene Steuerkraft um weniger als die mittlere Steuerkraftmesszahl angestiegen ist, von höheren Zuweisungen bzw. geringeren Abschöpfungen.

Abb. 3: Erhöhung der Steuerkraft



(2) Völlig analog wirkt ein Anstieg der mittleren Pro-Kopf-Schlüsselzuweisung infolge einer Vergrößerung der Schlüsselmasse. Die zusätzlichen Ausgleichsmittel werden über eine Erhöhung des Grundbetrags und der Bedarfsmesszahl verteilt. Gemäß Gleichung (6) erfordert ein Anstieg der Schlüsselzuweisungen von Z_0 auf Z_1 eine Anhebung der Bedarfsmesszahl von B_0 auf $B_1 = S_0 + Z_1/a$. Dadurch erhalten alle Gemeinden zusätzliche Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen und ihre Finanzkraft nach Finanzausgleich nimmt betragsgleich zu.

Abb. 4: Anstieg der Schlüsselzuweisungen



In Abb. 4 wird eine Anhebung der Schlüsselzuweisungen von $Z_0 = 20$ auf $Z_1 = 25$ angenommen. Infolgedessen steigt die Bedarfsmesszahl auch hier auf $B_1 = 110$. Die schwarze und die graue Finanzkraftlinie verlagern sich jeweils um 5 Einheiten parallel nach oben. Ihr Schnittpunkt liegt weiterhin bei derselben mittleren Steuerkraft $S_0 = 60$. Infolge des Anstiegs der Bedarfsmesszahl erhalten alle Gemeinden mit $S < S_0$ gleich hohe zusätzliche Pro-Kopf-Zuweisungen und alle Gemeinden mit $S > S_0$ werden entsprechend geringer abgeschöpft. Aus traditioneller Sicht würde man schlussfolgern, dass sich der Abundanzbereich verkleinert habe, weil nun auch Gemeinden mit einer Steuerkraft zwischen 100 und 110 un-

ter der Bedarfsmesszahl liegen. Abb. 4 zeigt aber, dass die Abundanzzone im engeren Sinne weiterhin bei der unveränderten mittleren Steuerkraft S_0 beginnt. Der Anstieg der Schlüsselmasse sorgt nur dafür, dass alle Gemeinden gleich entlastet werden.

(3) Als letzte Modellgröße kann der Ausgleichsatz variiert werden. Bei konstanter Schlüsselmasse vermindert ein Anstieg des Ausgleichsatzes die Bedarfsmesszahl gerade so stark, dass eine Gemeinde mit der Steuerkraft S_0 weiterhin die mittlere Pro-Kopf-Schlüsselzuweisung erhält. Aus Gleichung (6) folgt für die neue Bedarfsmesszahl $B_1 = S_0 + Z_0/a_1$. Bei $S_0 = 60$ und $Z_0 = 20$ führt zum Beispiel eine Erhöhung des Ausgleichsatzes von $a = 0,5$ auf $a_1 = 2/3$ zu einer Verminderung der Bedarfsmesszahl von $B_0 = 100$ auf $B_1 = 90$.

Abb. 5: Anstieg des Ausgleichssatzes

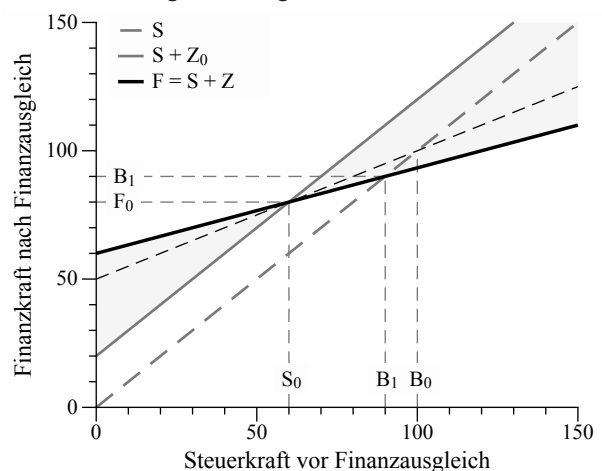


Abb. 5 zeigt die daraus resultierenden Verteilungswirkungen. Der höhere Ausgleichsatz dreht die ursprüngliche, gestrichelt eingezeichnete Finanzkraftlinie um den Punkt ($S_0 = 60, F_0 = 80$) im Uhrzeigersinn. Die neue Finanzkraftlinie trifft die Steuerkraftlinie bei der reduzierten Bedarfsmesszahl $B_1 = 90$. Der höhere Ausgleichsatz vergrößert die Ausgleichsansprüche und verkleinert die Ausgleichsansprüche der steuerstarken Gemeinden in gleicher Proportion. Folglich nimmt die Nivellierungsintensität des kommunalen Finanzausgleichs zu.

Damit sind steigende Grenzbelastungen und negative Anzeffekte verbunden. Kommunale Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschafts- und Steuerkraft zahlen sich deutlich weniger aus, wenn ein großer Teil der Mehreinnahmen durch geringere Schlüsselzuweisungen bzw. höhere Finanzausgleichsumlagen verloren geht. Die Verminderung der Bedarfsmesszahl erhöht auch die Zahl der im traditionellen Sinne abundanten Gemeinden. „Ein hoher Ausgleichsgrad produziert somit ceteris paribus Abundanz und hat damit zur Folge, dass einige Gemeinden keine Schlüsselzuweisungen erhalten, die bei einem niedrigeren Ausgleichsgrad Zuweisungsempfänger gewesen wären.“⁷⁾

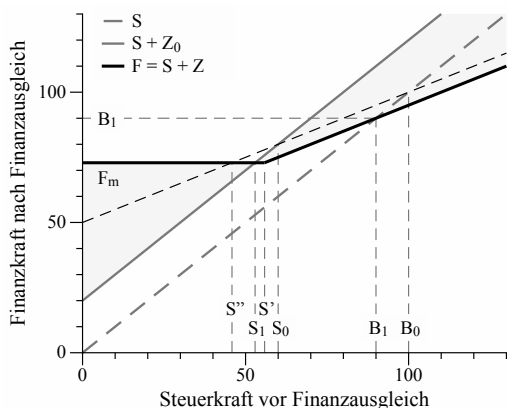
(4) Reale Finanzausgleichssysteme garantieren den steuerschwachen Gemeinden häufig eine Mindestfinanzkraft relativ zur Bedarfsmesszahl. Die Einhaltung der „Sockelgarantie“ absorbiert einen Teil der fixen Schlüs-

7) Boettcher, Finanzausgleichsumlagen – Theoretische Einordnung und praktische Ausgestaltung im Ländervergleich, ZKF 2014, 49.

selmasse, so dass die Bedarfsmesszahl zum Ausgleich reduziert werden muss. Die Finanzkraft wird durch Schlüsselzuweisungen auf einen bestimmten Mindestprozentsatz der (abgesenkten) Bedarfsmesszahl aufgestockt, solange die Gemeinden mit dem normalen Ausgleich diesen Wert noch nicht erreichen. Abb. 6 illustriert die Verteilungseffekte einer garantierten Mindestfinanzkraft F_m in Höhe von 80 % der Bedarfsmesszahl.

Der Ausgleichstarif hat nun zwei Bereiche. Zone 1 erstreckt sich bis zu einer Steuerkraft S' , bei der die Mindestfinanzkraft bezogen auf die abgesenkte Bedarfsmesszahl B_1 durch normale Schlüsselzuweisungen erreicht wird. Gemeinden mit $S \leq S'$ erhalten Zuweisungen, die die Differenz zur Mindestfinanzkraft vollständig kompensieren. Erst für Gemeinden mit $S \geq S'$ gilt der reguläre Ausgleich- bzw. Umlagesatz. In diesem Bereich verläuft die Finanzkraftlinie infolge der reduzierten Bedarfsmesszahl parallel unterhalb der gestrichelten Finanzkraftlinie des Basismodells. Gemessen an der Funktion $S + Z_0$ erfolgt bis S_1 eine horizontale Aufstockung und danach eine horizontale Abschöpfung.

Abb. 6: Effekte einer Mindestfinanzkraftgarantie



Von der Mindestfinanzkraftgarantie profitieren nicht alle Gemeinden in der Garantiezone. Die neue Finanzkraftlinie liegt bereits ab S'' unter der alten, so dass Gemeinden zwischen S'' und S' ohne Sockelgarantie höhere Zuweisungen erhalten würden. Ab S'' zahlen alle anderen Gemeinden den Preis für die garantierte Mindestfinanzkraft der Gemeinden mit $S < S''$ in Form reduzierter Zuweisungen oder erhöhter Abschöpfungen. Ab S' verlieren die Nettozahler gleich hohe Pro-Kopf-Beträge. Die Abundanzzone vergrößert sich aufgrund des Rückgangs der Bedarfsmesszahl von B_0 auf B_1 (traditionelle Abgrenzung) bzw. aufgrund des Rückgangs der Steuerkraftmesszahl, bei der gerade die mittlere Pro-Kopf-Schlüsselzuweisung gezahlt wird, von S_0 auf S_1 (Abundanz im engeren Sinne).

Die Finanzkraftdifferenzen werden durch die Sockelgarantie insgesamt reduziert, weil sich die Schlüsselmasse im Grundmodell auf wesentlich mehr und zum Teil reichere Gemeinden verteilt.⁸⁾ Allerdings entstehen gravierende Anreizprobleme, denn die Grenzbelastung liegt in der Garantiezone bei 100 Prozent. Die betroffenen Gemeinden profitieren nicht mehr von einer Erhöhung ihrer Steuerkraft, sondern verlieren in gleichem Umfang Finanzzuweisungen. Dieser Konflikt zwischen Effizienz und Verteilung kann entschärft, aber nicht beseitigt werden, wenn der erhöhte Ausgleichsatz in der ersten Tarifzone deutlich unter 100 % bleibt.

(5) Oftmals werden die besonders steuerstarken Gemeinden nicht oder nur zum Teil in den Finanzausgleich einbezogen. Der Verzicht auf die Abschöpfung der überschüssigen Steuerkraft der abundanten Gemeinden reduziert das Volumen der für den horizontalen Ausgleich verfügbaren Mittel. Daher muss die Bedarfsmesszahl, die das System zum Ausgleich bringt, auch in diesem Fall reduziert werden. Bezogen auf die abgesenkte Bedarfsmesszahl B_1 ergibt sich erneut ein asymmetrischer Ausgleichstarif mit zwei Zonen.

Abb. 7: Finanzausgleich ohne Abundanzumlage

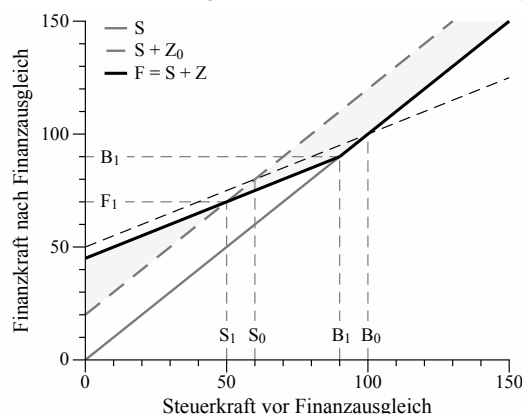


Abb. 7 erklärt die Verteilungseffekte eines Systems ohne Abundanzumlage. In Zone 1 erhalten die Gemeinden mit $S \leq B_1$ Schlüsselzuweisungen gemäß der Differenz zwischen Steuerkraft- und Bedarfsmesszahl, während in Zone 2 Gemeinden mit $S \geq B_1$ keine Zuweisungen erhalten, aber auch keine Umlage zahlen müssen. Bis B_0 verläuft die neue Finanzkraftlinie unterhalb ihres bisherigen Niveaus. Alle Gemeinden in diesem Bereich verlieren Schlüsselzuweisungen, bis B_1 in absolut gleicher, danach bis B_0 in abnehmender Höhe. Demgemäß sinkt ihre Finanzkraft nach Finanzausgleich. Alle Gemeinden mit einer Steuerkraft $S > B_0$ profitieren dagegen vom Wegfall der Abundanzumlage. Die hellgrau hervorgehobene Ausgleichszone zeigt aber, dass diese Gemeinden ebenfalls einer horizontalen Abschöpfung unterliegen, die sich allerdings auf den Entgang der mittleren Pro-Kopf-Schlüsselzuweisung beschränkt.

Insgesamt geht die Nivellierungsintensität des kommunalen Finanzausgleichs zurück. Dem steht ein eventueller Effizienzgewinn durch die geringeren Grenzbelastungen der abundanten Gemeinden gegenüber. Die Abundanzzone vergrößert sich auch hier aufgrund des Rückgangs der Bedarfsmesszahl von B_0 auf B_1 (traditionelle Abgrenzung) bzw. aufgrund des Rückgangs der Steuerkraftmesszahl, bei der die mittlere Pro-Kopf-Schlüsselzuweisung gezahlt wird (Abundanz im engeren Sinne), von S_0 auf S_1 . Der Verzicht auf eine Finanzausgleichsumlage erhöht also die Zahl der abundanten Gemeinden gegenüber dem Grundmodell. Ähnliche Wirkungen ergeben sich in abgeschwächter Form, wenn eine Finanzausgleichsumlage mit einem Umlagesatz erhoben wird, der nach gängiger Praxis unter dem Ausgleichsatz der Schlüsselzuweisungen liegt.

(Der Beitrag wird fortgesetzt)

8) Kuhn, Schlüsselzuweisungen und fiskalische Ungleichheit, Frankfurt am Main, 1988, 175.