

Wolfgang Scherf

# Finanzausgleichsumlagen und Schlüsselzuweisungen

Justus-Liebig-Universität Gießen

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften



Bild von Peggy und Marco Lachmann-Anke auf Pixabay

## Finanzausgleichsumlagen und Schlüsselzuweisungen

---

### 1. Einführung

Der kommunale Finanzausgleich ist ein vertikaler Ausgleich mit horizontalem Effekt. Die originären Steuerquellen der Gemeinden reichen nicht aus, um ihre Ausgaben zu finanzieren.<sup>1</sup> 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 wahrnehmen können.

Das wesentliche Instrument zum Abbau der Finanzkraftdifferenzen zwischen relativ 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.<sup>2</sup>

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 Finanzbedarf der Gemeinden vorsieht. Das Basismodell erlaubt eine Differenzierung zwischen vertikalen und horizontalen Ausgleichseffekten. Zudem lassen sich damit Variationen zentraler Bestimmungsgrößen (Steuerkraft, Ausgleichsatz, Schlüsselmasse) und Modifikationen (Mindestfinanzkraftgarantie, Abundanzumlage, Einwohnergewichte) systematisch analysieren.

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

---

<sup>1</sup> Hier geht es nur um die Ausgaben, die prinzipiell aus Steuermitteln zu bestreiten sind. Die kommunalen Gebührenhaushalte bleiben außer Betracht.

<sup>2</sup> Finanzausgleichsumlagen werden auch als Abundanzumlagen oder Solidaritätsumlagen bezeichnet. Vgl. zu den unterschiedlichen Regelungen in den Bundesländern *Kiimpel* 2020, 48 ff.

Tarife sind häufig sehr komplex und erschließen sich nicht unmittelbar aus dem Wortlaut der Finanzausgleichsgesetze. Sie werden daher formalisiert und in zusammengehörige Teilbereiche bzw. Tarifzonen zerlegt. Diese Vorgehensweise ermöglicht eine Systematisierung und Bewertung der vielfältigen Lösungen und ihrer Besonderheiten. Der Ländervergleich erstreckt sich allerdings nur auf die Tarifaspekte finanzkraftbezogener Zuweisungen und Umlagen. Außer Betracht bleiben die Differenzen bei der Bestimmung der Bemessungsgrundlagen des Finanzkraftausgleichs (Steuerkraft- und Bedarfsmesszahl) und bei der Aufteilung der Finanzausgleichsmasse auf Schlüsselzuweisungen (nach Gebietskörperschaftsgruppen) und andere Verwendungszwecke.

## 2. Grundmodell des kommunalen Finanzausgleichs

Die typische Verteilung der kommunalen Schlüsselzuweisungen lässt sich folgendermaßen skizzieren (Scherf 2016a, 195): 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 analysiert. Den Ausgangspunkt bildet ein Grundmodell des kommunalen Finanzausgleichs, das die vertikale Aufstockungsfunktion und die horizontale Ausgleichsfunktion klar voneinander trennt und dadurch die Systematik des Systems sowie seine effektiven Ausgleichseffekte transparent aufzeigt (Scherf 2016a, 196).

Der kommunale Finanzausgleich (KFA) geht prinzipiell von einem gleichen Pro-Kopf-Finanzbedarf aus. Dieser bezieht sich zwar häufig nicht auf tatsächliche, sondern auf

gewichtete Einwohner. Dennoch bietet es sich an, alle Parameter in Euro pro Einwohner (€/E) auszudrücken. Dementsprechend werden folgende Symbole verwendet:

B	Bedarfsmesszahl	S	Steuerkraftmesszahl
Z	Schlüsselzuweisungen	a	Ausgleichsatz
U	Finanzausgleichsumlage	u	Umlagesatz
F	Finanzkraft nach KFA	°	Index für Durchschnittswerte

Die originäre Steuerkraft der kommunalen Ebene wird durch die Schlüsselmasse aus Landesmitteln erhöht. Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen (Z) auf die Kommunen reduziert die jeweilige Lücke zwischen Bedarfsmesszahl (B) und Steuerkraftmesszahl (S) nach Maßgabe des Ausgleichsatzes (a):

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

Für die abundanten Gemeinden wird im Basismodell unterstellt, dass sie perfekt symmetrisch zu den Schlüsselzuweisungsempfängern in den kommunalen Finanzausgleich integriert werden. 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:

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

In einem solchen System sind die relativen Ausgleichseffekte unabhängig von der Höhe der Schlüsselmasse durch den Ausgleichsatz bestimmt (*Kuhn* 1988, 186–189). Die Umlage ist nichts anderes als eine negative Schlüsselzuweisung und die Gleichungen (1) und (2) lassen sich für alle Gemeinden zusammenfassen:

$$Z = a(B^\circ - S) \quad (3)$$

Die Bedarfsmesszahl ist im kommunalen Finanzausgleich eine relative Größe, die den Bedarf einer Gebietskörperschaft im Vergleich zu anderen Gebietskörperschaften ausdrückt. Im Grundmodell wird ein gleicher Pro-Kopf-Finanzbedarf ( $B^\circ$ ) unterstellt, d.h. der Finanzbedarf wird gemessen an der tatsächlichen Einwohnerzahl multipliziert mit einem einheitlichen Grundbetrag und alle Ergänzungsansätze bleiben außer Betracht.

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

$$Z^\circ = \sum Z/E = a(B^\circ - S^\circ) \quad (4)$$

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

$$F^{\circ} = S^{\circ} + Z^{\circ} \quad (5)$$

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

$$B^{\circ} = S^{\circ} + Z^{\circ}/a \quad (6)$$

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

$$Z = Z^{\circ} + a(S^{\circ} - S) \quad (7)$$

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

$$F = S + Z^{\circ} + a(S^{\circ} - S) \quad (8)$$

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

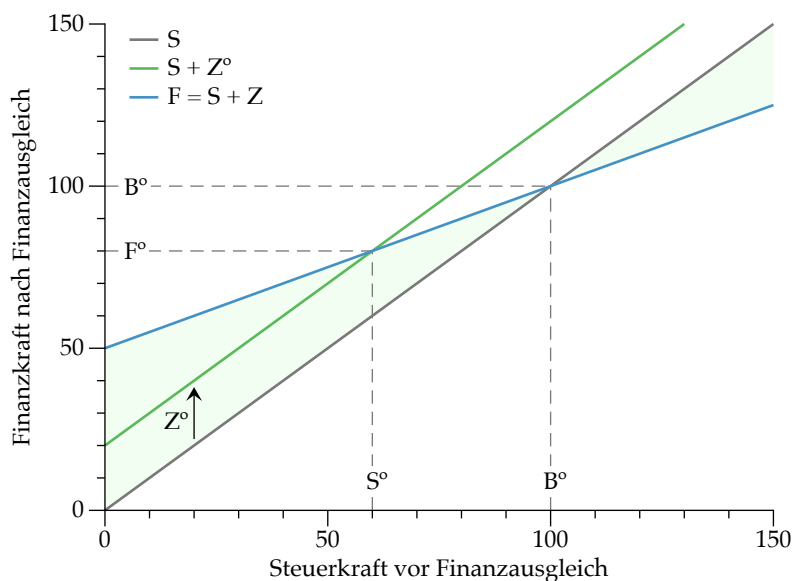


Abbildung 1: Vertikaler Ausgleich mit horizontalem Effekt

Abbildung 1 illustriert den kommunalen Finanzausgleich. Die mittlere Steuerkraft der Gemeinden liegt bei  $S^{\circ} = 60$  und die durchschnittliche Schlüsselzuweisung bei  $Z^{\circ} = 20$ . Der Ausgleichsatz beträgt 50 Prozent. Diese Parameterkonstellation ist nach Gleichung (6) mit einer Bedarfsmesszahl von  $B^{\circ} = 100$  vereinbar. Die 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 grünen Finanzkraftlinie ( $S + Z^{\circ}$ ). 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 ( $S < S^\circ$ ), teils schwächer ( $S > S^\circ$ ) als die durchschnittliche Schlüsselzuweisung pro Einwohner. Die blaue 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 blauen Finanzkraftlinie und der grauen Steuerkraftlinie gemessen. Man betrachtet den hellgrünen Bereich in Abbildung 1 als Ausgleichszone und interpretiert die bis  $B^\circ$  abnehmende und danach zunehmende Differenz zwischen Finanzkraft und Steuerkraft als horizontalen Nivellierungseffekt.

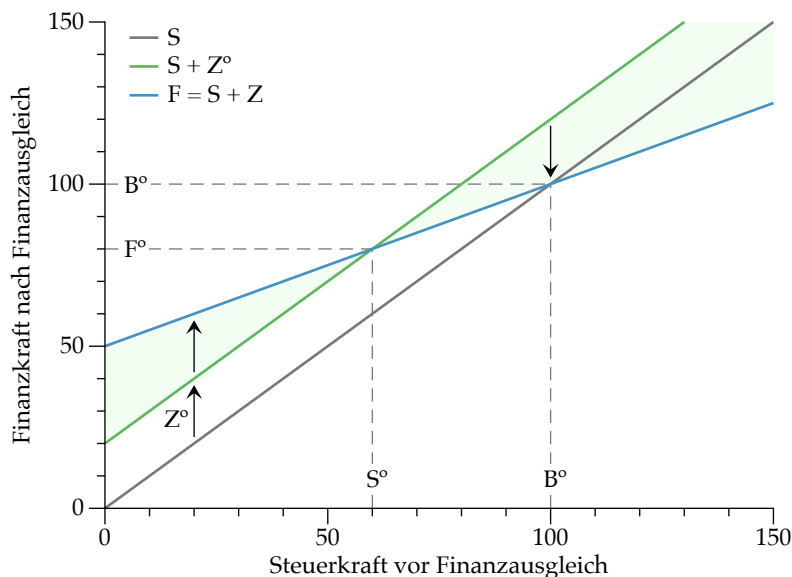


Abbildung 2: Horizontale Umverteilung im engeren Sinne

Das ist jedoch irreführend, weil der horizontale mit dem vertikalen Ausgleich vermischt wird. Tatsächlich kommt der horizontale Effekt in der Differenz zwischen der grünen und blauen Finanzkraftlinie zum Ausdruck (Abbildung 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 bietet es sich an, diese Komponente als horizontale Umverteilung im engeren Sinne vom vertikalen Aufstockungseffekt zu unterscheiden.

## 2.2 Veränderungen der Basisgrößen

Aus Gleichung (6) lassen sich einige funktionale Zusammenhänge ableiten, die für das Verständnis des kommunalen Finanzausgleichs wichtig sind.

## Erhöhung der Steuerkraft

Wenn die mittlere Steuerkraftmesszahl steigt, dann muss die Bedarfsmesszahl nach Gleichung (6) über eine Erhöhung des Grundbetrags angehoben werden ( $\Delta B^{\circ} = \Delta S^{\circ}$ ). Das stabilisiert die ausgleichsrelevanten Steuerkraftdifferenzen und ermöglicht weiterhin eine vollständige Ausschöpfung der vorhandenen Schlüsselmasse.

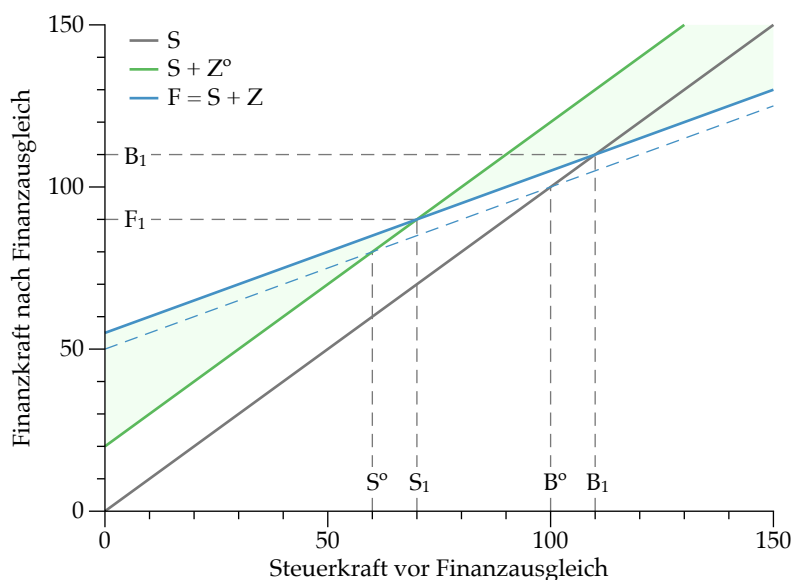


Abbildung 3: Erhöhung der durchschnittlichen Steuerkraft

In Abbildung 3 wird eine Erhöhung der mittleren Steuerkraftmesszahl auf  $S_1 = 70$  unterstellt. Parallel steigt die Bedarfsmesszahl auf  $B_1 = 110$ . Die blaue Finanzkraftlinie verlagert sich von der gestrichelt eingezeichneten Ausgangslage parallel nach oben und trifft erst bei  $B_1$  auf die graue Steuerkraftlinie. Zugleich verlagert sich der Schnittpunkt mit der grünen Finanzkraftlinie nach rechts zur erhöhten mittleren Steuerkraft von  $S_1 = 70$ . Dieser Steuerkraft ist eine größere durchschnittliche Finanzkraft nach Finanzausgleich von  $F_1 = 90$  zugeordnet. Im Ergebnis wachsen also  $S$ ,  $B$  und  $F$  jeweils um 10 Einheiten. Die Verschiebung der Finanzkraftfunktion erweitert die Zone, in der Gemeinden eine horizontale Aufstockung über  $Z^{\circ}$  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.

## Erhöhung der Schlüsselmasse

Völlig analog wirkt ein Anstieg der durchschnittlichen Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen infolge einer Vergrößerung der Schlüsselmasse. Zusätzliche Ausgleichsmittel werden gemäß Gleichung (6) über eine Erhöhung des Grundbetrags und der Bedarfsmesszahl auf die Gemeinden verteilt ( $\Delta B^{\circ} = \Delta Z^{\circ} / a$ ). Alle Gemeinden erhalten dadurch zusätzliche Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen ( $\Delta Z = \Delta Z^{\circ}$ ) und ihre Finanzkraft nach Finanzausgleich nimmt betragsgleich zu ( $\Delta F = \Delta F^{\circ} = \Delta Z^{\circ}$ ).

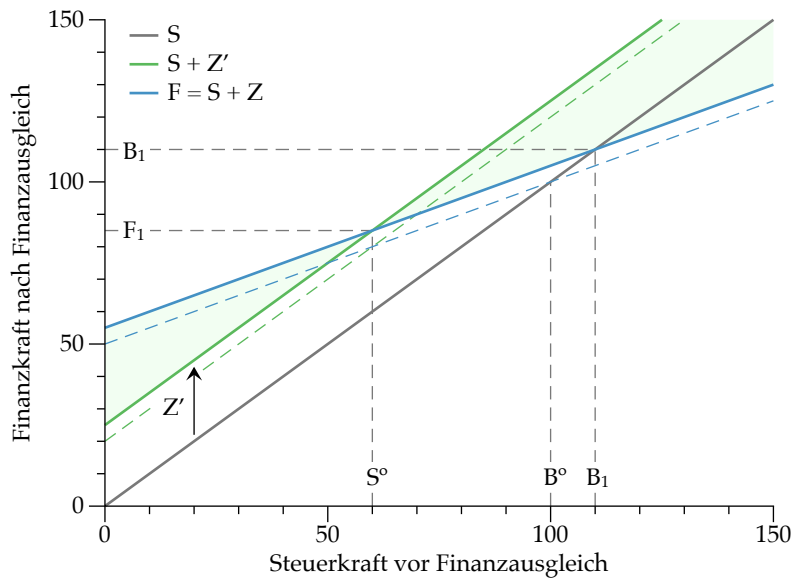


Abbildung 4: Anstieg der durchschnittlichen Schlüsselzuweisungen

In Abbildung 4 wird eine Anhebung der durchschnittlichen Schlüsselzuweisungen auf  $Z' = 25$  angenommen. Infolgedessen steigt die Bedarfsmesszahl auch hier auf  $B_1 = 110$ . Die blaue und die grüne Finanzkraftlinie verlagern sich jeweils um 5 Einheiten parallel nach oben. Ihr Schnittpunkt liegt weiterhin bei derselben mittleren Steuerkraft  $S^\circ = 60$ . Infolge des systemimmanenten Anstiegs der durchschnittlichen Bedarfsmesszahl erhalten alle Gemeinden mit  $S < S^\circ$  gleich hohe zusätzliche Pro-Kopf-Zuweisungen ( $\Delta Z^\circ = 5$ ), und alle Gemeinden mit  $S > S^\circ$  werden entsprechend geringer abgeschöpft.

Aus traditioneller Sicht würde man im vorliegenden Fall schlussfolgern, dass sich der Abundanzbereich verkleinert habe, weil nun auch Gemeinden mit einer Steuerkraft zwischen 100 und 110 unter der Bedarfsmesszahl liegen. Abbildung 4 zeigt aber, dass die Abundanzzone weiterhin bei der unveränderten mittleren Steuerkraft beginnt. Der Anstieg der Schlüsselmasse sorgt nur dafür, dass alle Gemeinden gleich entlastet werden.

### Erhöhung des Ausgleichsatzes

Als letzte Größe kann der Ausgleichsatz variiert werden. Bei konstanter Schlüsselmasse vermindert ein Anstieg des Ausgleichsatzes die Bedarfsmesszahl gerade so stark, dass eine Gemeinde mit der Steuerkraft  $S^\circ = 60$  weiterhin die mittlere Pro-Kopf-Schlüsselzuweisung erhält. Aus Gleichung (6) folgt  $\Delta B^\circ = -[\Delta a / (a + \Delta a)] (Z^\circ / a)$ . Bei  $Z^\circ = 20$  führt zum Beispiel eine Erhöhung des Ausgleichsatzes von 0,5 auf  $\frac{2}{3}$  zu einer Verminderung der Bedarfsmesszahl um  $\Delta B^\circ = -10$ . Bei einer mittleren Steuerkraft von  $S^\circ = 60$  sinkt die Bedarfsmesszahl somit von  $B^\circ = 100$  auf  $B_1 = 90$ .

Abbildung 5 zeigt die daraus resultierenden Verteilungswirkungen. Der höhere Ausgleichsatz dreht die ursprüngliche, gestrichelt eingezeichnete Finanzkraftlinie um den Punkt ( $S^\circ = 60, F^\circ = 80$ ) im Uhrzeigersinn. Die neue blaue Finanzkraftlinie trifft die Steuerkraftlinie bei der reduzierten Bedarfsmesszahl  $B_1 = 90$ . Der höhere Ausgleichsatz ver-





ten) Bedarfsmesszahl ( $m = F' / B_1$ ) aufgestockt, solange die Gemeinden mit dem normalen Ausgleich diesen Wert noch nicht erreichen. Die Steuerkraft  $S'$ , bei der  $F'$  durch reguläre Schlüsselzuweisungen gewährleistet wäre, folgt aus:

$$F' = S' + a (B_1 - S') = m B_1 \Rightarrow S' = [(m - a)/(1 - a)] B_1 \quad (9)$$

Die Sockelgarantie greift bis zur Steuerkraft-Grenze  $S'$ , die von den Parametern  $m$ ,  $a$  und  $B_1$  abhängt. Der Ausgleichstarif hat nun zwei Zonen:

$$\begin{aligned} Z &= m B_1 - S & \text{für } S \leq S' \\ Z &= a (B_1 - S) & \text{für } S \geq S' \end{aligned} \quad (10)$$

Abbildung 6 illustriert die Verteilungseffekte eines garantierten Mindestprozentsatzes der Bedarfsmesszahl ( $m \approx 0,8$ ). Unterhalb von  $S'$  werden die mittleren Pro-Kopf-Zuweisungen jeweils so stark aufgefüllt, dass die Bedingung  $S + Z = F'$  erfüllt ist. Erst für  $S \geq S'$  gilt der reguläre Ausgleich- bzw. Umlagesatz. In diesem Bereich verläuft die blaue Finanzkraftlinie infolge der reduzierten Bedarfsmesszahl parallel unterhalb der gestrichelten Finanzkraftlinie des Basismodells. Gemessen an der Funktion  $S + Z^o$  erfolgt bis  $S_1$  eine horizontale Aufstockung und danach eine horizontale Abschöpfung.

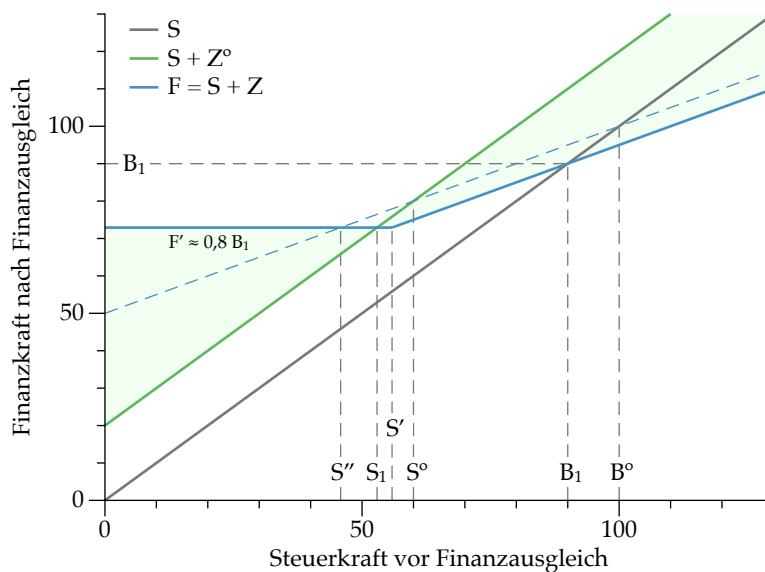


Abbildung 6: Verteilungseffekte einer Mindestfinanzkraftgarantie

Von der Mindestfinanzkraftgarantie profitieren gegenüber dem Ausgangsmodell 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 bei traditioneller Abgrenzung ( $S > B_1$ ) aufgrund des Rückgangs der Bedarfsmesszahl bzw. bei Differenzierung der vertikalen und horizon-

talene Komponente ( $S > S_1$ ) aufgrund des Rückgangs der Steuerkraftmesszahl, bei der gerade die mittlere Pro-Kopf-Schlüsselzuweisung  $Z^\circ$  gezahlt wird. Insgesamt wird die Finanzkraftverteilung gleichmäßiger, da sich die Schlüsselmasse ohne Sockelgarantie auf wesentlich mehr (und zum Teil reichere) Gemeinden verteilt (Kuhn 1988, 175).

Eine Finanzkraftgarantie erzeugt 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, jedoch nicht beseitigt werden, wenn der Ausgleichsatz in der ersten Tarifzone den Normalsatz zwar überschreitet, aber deutlich unter 100 Prozent bleibt.

### System ohne Abundanzumlage

Während Mindestfinanzkraftgarantien den besonders steuerschwachen Gemeinden zugute kommen, werden die besonders steuerstarken Gemeinden oftmals nicht oder nur zum Teil in den Finanzausgleich einbezogen. Die Extremvariante ist das traditionelle System des vertikalen Finanzausgleichs mit horizontalem Effekt, in dem die Schlüsselmasse auf die ausgleichsberechtigten Gemeinden verteilt wird, während die abundanten Gemeinden keine Finanzausgleichsumlage zahlen müssen.

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, auf einen Wert  $B_1$  reduziert werden, der unterhalb der Bedarfsmesszahl  $B^\circ$  des Basismodells liegt. Bezogen auf  $B_1$  ergibt sich, wie auch bei der Mindestfinanzkraftgarantie, ein asymmetrischer Ausgleichstarif, der zwei Zonen beinhaltet:

$$\begin{aligned} Z &= a(B_1 - S) \quad \text{für } S \leq B_1 \\ Z &= 0 \quad \quad \quad \text{für } S \geq B_1 \end{aligned} \tag{11}$$

Abbildung 7 erklärt die Verteilungseffekte eines Finanzausgleichs ohne Abundanzumlage. Bis  $B^\circ$  verläuft die neue blaue Finanzkraftlinie unterhalb ihres bisherigen Niveaus, d.h. alle Gemeinden verlieren Schlüsselzuweisungen; bis  $B_1$  in absolut gleicher, danach bis  $B^\circ$  in abnehmender Höhe. Demgemäß sinkt ihre Finanzkraft nach Finanzausgleich.

Alle Gemeinden mit einer Steuerkraft  $S > B^\circ$  profitieren dagegen vom Wegfall der Abundanzumlage, weil ihre Steuerkraft vollständig erhalten bleibt. Die hellgrün hervorgehobene Ausgleichszone zeigt aber, dass diese Gemeinden ebenfalls einer horizontalen Abschöpfung unterliegen, die sich allerdings auf den Entgang der mittleren Pro-Kopf-Schlüsselzuweisung  $Z^\circ$  beschränkt. Insgesamt geht die Nivellierungsintensität des kommunalen Finanzausgleichs jedenfalls zurück. Dem steht ein eventueller Effizienzgewinn durch die geringeren Grenzbelastungen der abundanten Gemeinden gegenüber.

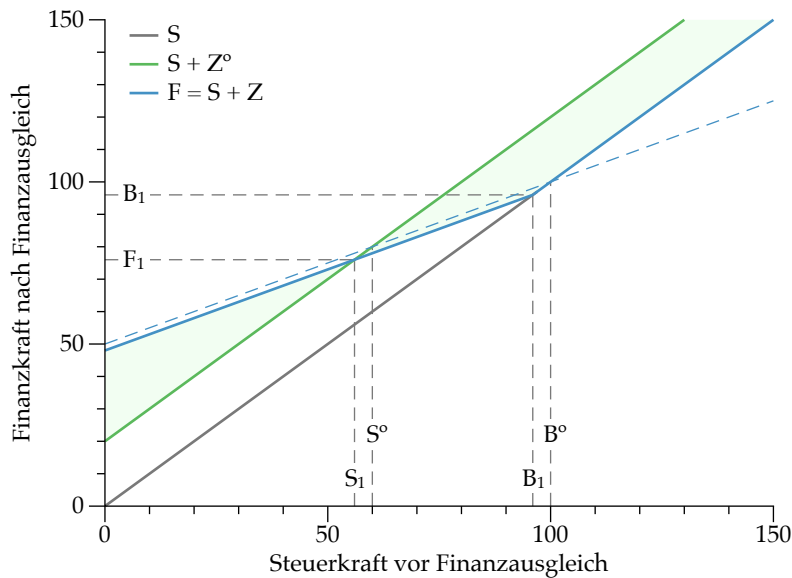


Abbildung 7: Finanzausgleich ohne Abundanzumlage

Die Abundanzzone vergrößert sich auch hier bei traditioneller Abgrenzung aufgrund des Rückgangs der Bedarfsmesszahl von  $B^\circ$  auf  $B_1$  bzw. bei Differenzierung der vertikalen und horizontalen Komponente aufgrund des Rückgangs der Steuerkraftmesszahl von  $S^\circ$  auf  $S_1$ . Der Verzicht auf eine Finanzausgleichsumlage erhöht also die Zahl der abundanten Gemeinden gegenüber dem Grundmodell mit symmetrischer Einbeziehung der gesamten kommunalen Steuerkraft.

Im Prinzip dieselben, allerdings abgeschwächten Wirkungen ergeben sich, wenn zwar eine Finanzkraftumlage erhoben wird, der Umlagesatz aber unter dem Ausgleichsatz der Schlüsselzuweisungen liegt. Auch dadurch wird das Volumen der Mittel für den horizontalen Ausgleich geschmälert und die Bedarfsmesszahl muss reduziert werden. In der Praxis dominieren gespaltene Ausgleich- und Umlagesätze (Kümpel 2020, 54 ff.)

### System mit Einwohnergewichten

Im kommunalen Finanzausgleich werden regelmäßig Einwohnergewichte im Hauptansatz oder Ergänzungsansätze angewandt, um besonderen Bedarfen bestimmter Gemeindetypen Rechnung zu tragen. Zum Beispiel werden die Einwohner zentraler Orte höher gewichtet, weil diese Gemeinden Leistungen erbringen, die auch ihrem Umland zugute kommen. Einwohnergewichte und Ergänzungsansätze laufen darauf hinaus, dass den betreffenden Gemeinden ein erhöhter Pro-Kopf-Finanzbedarf zugebilligt wird.

Der Effekt der Einwohnerwertung lässt sich am einfachsten nachvollziehen, wenn man relative Bedarfsgewichte ( $g$ ) verwendet, die im Durchschnitt auf  $g^\circ = 1$  normiert sind.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Bei der üblichen Hauptansatzstaffel werden die Einwohner in der untersten Größenklasse mit dem Faktor 1 und in den weiteren Größenklassen mit höheren, mit der Gemeindegröße steigenden Faktoren gewichtet. Zur Normierung werden die Faktoren ( $f$ ) mit der Relation zwischen der tatsächlichen Einwohnerzahl ( $E$ ) und der gewichteten Einwohnerzahl ( $E'$ ) aller Gemeinden multipliziert:  $g = f (E/E')$ .

Für die Bedarfsmesszahl und die Schlüsselzuweisungen einer Gemeinde gilt dann im ansonsten unveränderten Basismodell:

$$\begin{aligned} B &= g B^{\circ} \quad \text{mit} \quad g^{\circ} = 1 & (12) \\ Z &= a (g B^{\circ} - S) \quad \text{mit} \quad \Delta Z = a \Delta g B^{\circ} \end{aligned}$$

Im Vergleich zu Gemeinden mit durchschnittlichem Bedarfsgewicht und gleicher Steuerkraftmesszahl erhalten Gemeinden mit  $g > 1$  höhere Zuweisungen oder zahlen geringere Umlagen, während umgekehrt Gemeinden mit  $g < 1$  geringere Zuweisungen erhalten oder höhere Umlagen zahlen.

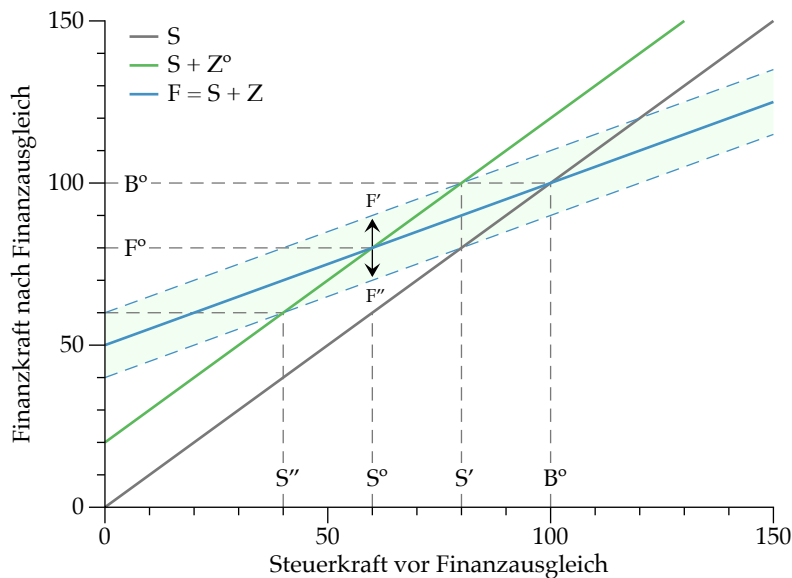


Abbildung 8: Finanzausgleich mit Einwohnergewichten

Abbildung 8 erläutert die Wirkungen der Einwohnergewichte für den Fall einer Abweichung nach oben bzw. unten von jeweils 20 Prozent. Eine Gemeinde mit durchschnittlicher Steuerkraft  $S^{\circ} = 60$  und  $g = 1$  erhält eine Pro-Kopf-Zuweisung in Höhe von  $Z^{\circ} = 20$  und erreicht damit eine Finanzkraft von  $F^{\circ} = 80$ . Bei einem Bedarfsgewicht von  $g = 1,2$  steigt ihre Zuweisung auf  $Z' = 30$  und ihre Finanzkraft auf  $F' = 90$ , während bei einem Gewicht von  $g = 0,8$  ihre Zuweisung auf  $Z'' = 10$  und ihre Finanzkraft auf  $F'' = 70$  sinkt. Gemessen an der mittleren Pro-Kopf-Zuweisung werden Gemeinden mit  $g = 1,2$  erst ab einer Steuerkraft von  $S'$  zu Nettozahlern, während Gemeinden mit  $g = 0,8$  bereits ab einer Steuerkraft von  $S''$  zu dieser Gruppe gehören.

Der hellgrüne Bereich in Abbildung 8 zeigt die Bandbreite der Finanzkraft nach Finanzausgleich an, die bei den unterstellten Abweichungen vom Normgewicht entsteht. Im Durchschnitt gleichen sich die Abweichungen jedoch aus, so dass die Verteilungseffekte der Bedarfsgewichte klar zutage treten. Nach Gleichung (12) wird ein erhöhter oder verminderter Pro-Kopf-Bedarf ( $\Delta g B^{\circ}$ ) im Finanzausgleich nach Maßgabe des Ausgleichsatzes anteilig kompensiert ( $\Delta Z = a \Delta g B^{\circ}$ ). Bei prinzipieller Berechtigung des Sonderbe-

darfs ist das zwar eine systemkonforme Lösung, aber eine Gemeinde mit Sonderbedarf wird damit einer vergleichbaren Gemeinde ohne Sonderbedarf noch nicht gleichgestellt.

Das Problem verschärft sich, wenn der kommunale Finanzausgleich eine Mindestfinanzkraft garantiert oder abundante Gemeinden nicht mit einer Umlage belastet. In der Garantiezone wird ein Mehrbedarf nach Maßgabe des Mindestprozentsatzes und damit stärker als zum normalen Ausgleichsatz kompensiert ( $\Delta Z = m \Delta g B^0$ ). Dagegen erhalten abundante Gemeinden in einem System ohne Abundanzumlage gar keinen Ausgleich für ihren im Vergleich zu anderen abundanten Gemeinden bestehenden Sonderbedarf ( $\Delta Z = 0$ ). Abweichungen vom Normbedarf sollten deshalb besser durch Zweckzuweisungen (mit Selbstbeteiligung) dotiert werden, um eine finanzkraftunabhängige Entlastung der betreffenden Gemeinden herbeizuführen (Scherf 2003, 22–23).

### 3. Ausgleichstarife in den Bundesländern

In diesem Abschnitt werden die Finanzausgleichstarife der deutschen Bundesländer analysiert. Im Vordergrund stehen dabei die Regelungen für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte. Umlagen werden als negative Schlüsselzuweisungen behandelt und ebenso wie die regulären Schlüsselzuweisungen mit der Steuerkraft saldiert, um die Finanzkraft zu bestimmen.<sup>4</sup> Zur besseren Vergleichbarkeit der Tarife werden alle Größen mit der Bedarfsmesszahl normiert.<sup>5</sup> Eine Differenzierung zwischen der vertikalen und horizontalen Komponente des Finanzausgleichs ist nicht möglich, weil in der Praxis asymmetrische Tarife vorliegen, bei denen die Pro-Kopf-Schlüsselzuweisung nicht der Zuweisung einer Gemeinde mit mittlerer Steuerkraft entspricht.<sup>6</sup>

#### 3.1 Tarife ohne Finanzausgleichsumlage

Die Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Bayern und das Saarland erheben keine kraftabhängige Finanzausgleichsumlage.

##### Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen verwendet einen einfachen Ausgleichstarif, der dem Basismodell ohne Abundanzumlage entspricht (Abbildung 9). Der Ausgleichsatz liegt mit 90 Prozent im Ländervergleich an der Obergrenze (zusammen mit dem Saarland).

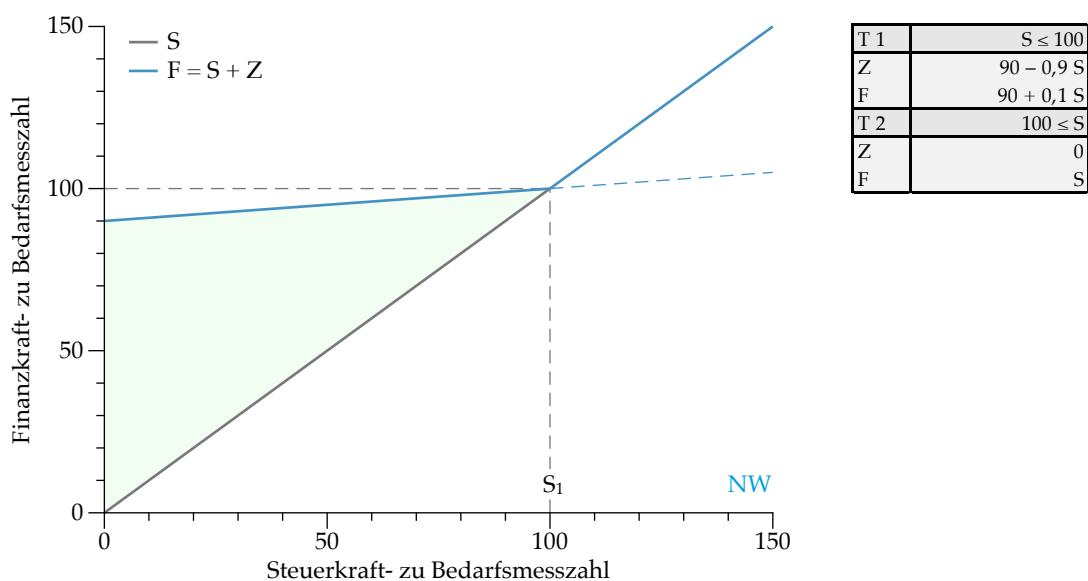


Abbildung 9: Finanzausgleichstarif in Nordrhein-Westfalen

<sup>4</sup> Die jeweils relevanten gesetzlichen Bestimmungen und die Berechnung der einzelnen Tarifzonen werden im Anhang erläutert. Dort werden auch die Regelungen für die Landkreise skizziert.

<sup>5</sup> Indiziert man die Ursprungswerte jeweils mit einem Apostroph, dann gilt nun für die Bedarfsmesszahl:  $B^{\circ} = 100 B' / B' = 100$ , für die Steuerkraft:  $S = 100 S' / B'$ , für die Schlüsselzuweisungen:  $Z = 100 Z' / B'$  und für die Finanzkraft nach Finanzausgleich:  $F = 100 F' / B'$ .

<sup>6</sup> Das zeigen die Abbildung 6 und 7, in denen  $S_1$  anstelle von  $S^{\circ}$  die Steuerkraft markiert, bei der  $Z^{\circ}$  gezahlt wird. Entsprechende Daten über die kritische Steuerkraft liegen aber nicht vor.

## Bayern

Dagegen hat Bayern (Abbildung 10) mit einem regulären Ausgleichsatz von nur 55 Prozent den niedrigsten Wert aller Bundesländer. Allerdings erhalten besonders steuer-schwache Gemeinden Sonderschlüsselzuweisungen, die den Unterschied zu 75 Prozent der mittleren Steuerkraft auffüllen.<sup>7</sup>

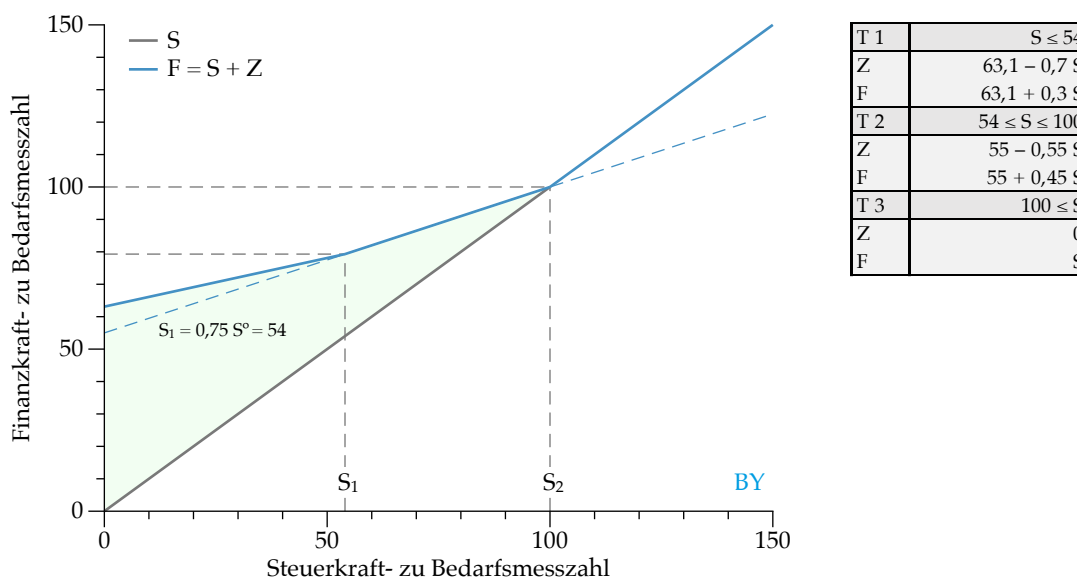


Abbildung 10: Finanzausgleichstarif in Bayern

## Saarland

Das Saarland (Abbildung 11) ergänzt den ohnehin schon sehr hohen Normalsatz durch eine klassische Garantiezone (T 1), die bis zu 70 Prozent der durchschnittlichen Steuerkraftmesszahl reicht. Letztere wird zur Illustration mit 65 Prozent angesetzt.<sup>8</sup> Daraus folgt für die Obergrenze der Garantiezone  $S_1 = 45,5$  und für die in diesem Bereich gewährleistete Finanzkraft  $F_1 = 90 + 0,07 S^\circ = 94,55$ . Nivellierungsintensität und Grenzbelastungen der Schlüsselzuweisungen sind damit im Ländervergleich am höchsten.

<sup>7</sup> Zur Illustration wird in Abbildung 10 von  $S^\circ = 72$  bzw.  $S_1 = 0,75 S^\circ = 54$  ausgegangen. Herleitung: Aus den Anteilen der Steuerkraft (2020:  $S \approx 82,4$ ) und der allgemeinen Schlüsselzuweisungen ( $Z \approx 17,6$ ) an der aus beiden Größen resultierenden Finanzkraft ( $F = 100$ ) ergibt sich nach Gleichung (6) ein Schätzwert für die Bedarfsmesszahl:  $B = S + Z/a \approx 114,4$  für  $a = 0,55$ . Daher liegt die mittlere relative Steuerkraft bei  $S^\circ = 100 S/B \approx 72$ . Ausgangsdaten: *Bayerisches Landesamt für Statistik* 2020, 284 und 291.

<sup>8</sup> Analog zur Vorgehensweise für Bayern errechnet sich für das Saarland 2019 eine mittlere Relation von Steuerkraft- und Bedarfsmesszahl von ca. 65 Prozent. Ausgangsdaten: *Statistisches Amt Saarland* 2020, 5.



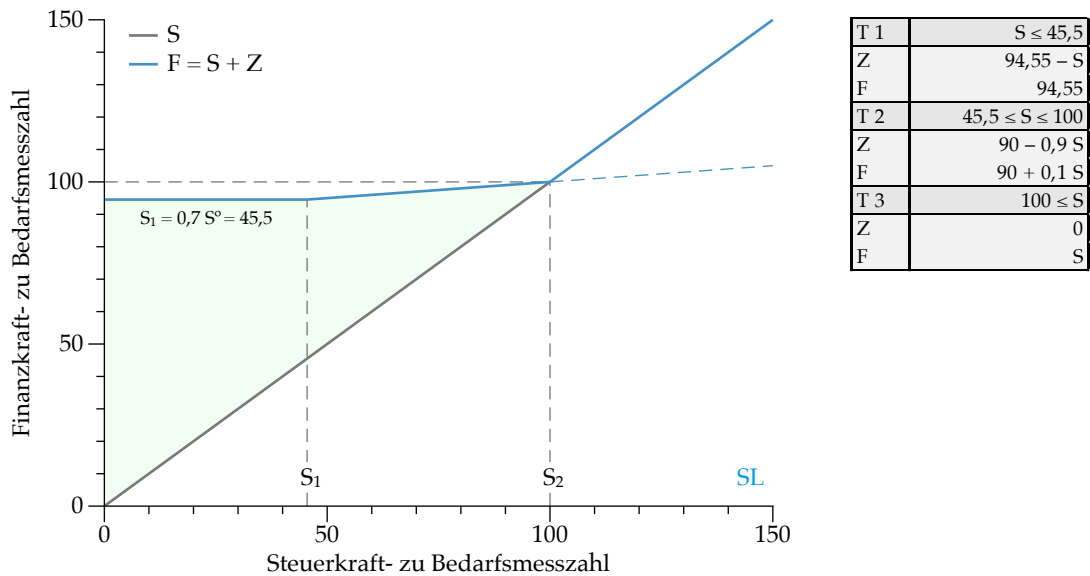


Abbildung 11: Finanzausgleichstarif im Saarland

## Bewertung

In den drei Bundesländern Bayern, Nordrhein-Westfalen und Saarland erstreckt sich der kommunale Finanzausgleich nur auf Gemeinden mit einer Steuerkraftmesszahl, die unterhalb der Bedarfsmesszahl liegt. Abundante Gemeinden sind nicht in den Finanzausgleich integriert. Dies kann als distributiver Mangel angesehen werden, dem eine Grenzbelastung der abundanten Gemeinden von Null als Effizienzgewinn gegenübersteht.

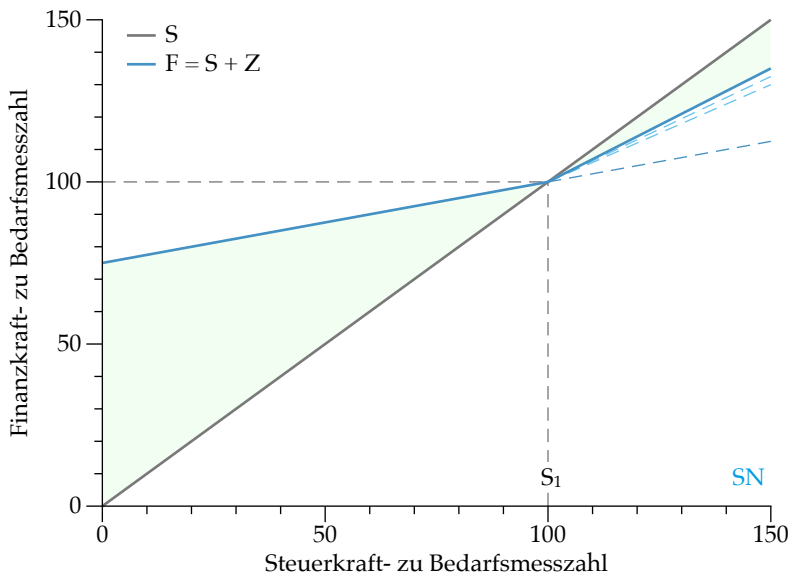
Zumindest in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland fallen allerdings die sehr hohen Grenzbelastungen der Schlüsselzuweisungsempfänger auf. Bei Erhebung einer Finanzausgleichsumlage und Verwendung zur Erhöhung der Schlüsselmasse könnte der Ausgleichsatz und damit die Grenzbelastung reduziert werden, ohne die Finanzkraft der steuerschwachen Gemeinden gegenüber dem heutigen Niveau absolut zu senken. Der Verzicht auf die Umlage ermöglicht also nicht nur einen Effizienzgewinn der abundanten Gemeinden, sondern bedeutet auch einen Effizienzverlust der übrigen Gemeinden.

## 3.2 Bedarfsabhängige Finanzausgleichsumlage

Sachsen und Niedersachsen erheben eine proportionale, Schleswig-Holstein und Hessen eine progressiv Finanzausgleichsumlage, sobald die Steuerkraftmesszahl der Gemeinden ihre Bedarfsmesszahl übersteigt.

### Sachsen

Sachsen verwendet differenzierte Umlagesätze, doch bezieht sich die Staffelung nicht auf die Finanzkraft, sondern auf die Erhebungsdauer. Der Umlagesatz beträgt im ersten Jahr der Abundanz 30, im zweiten 35 und im dritten 40 Prozent. Die Finanzkraftlinien der beiden Folgejahre sind in Abbildung 12 gestrichelt eingezeichnet.

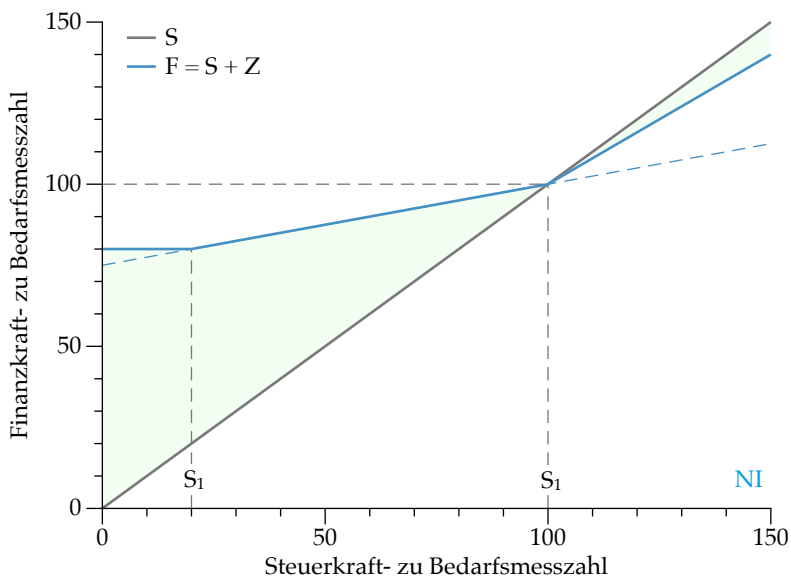


T 1	$S \leq 100$
Z	$75 - 0,75 S$
F	$75 + 0,25 S$
T 2.1	$100 \leq S$
Z	$30 - 0,3 S$
F	$30 + 0,7 S$
T 2.2	$100 \leq S$
Z	$35 - 0,35 S$
F	$35 + 0,65 S$
T 2.3	$100 \leq S$
Z	$40 - 0,4 S$
F	$40 + 0,6 S$

Abbildung 12: Finanzausgleichstarif in Sachsen

## Niedersachsen

Niedersachsen erweitert den Tarif durch eine Garantiezone, in der die Finanzkraft auf 80 Prozent der Bedarfsmesszahl aufgestockt wird (Abbildung 13). Sie endet bei einer Steuerkraft von  $S_1 = 20$ , bei der mit dem normalen Ausgleichsatz von 75 Prozent eine Finanzkraft nach Schlüsselzuweisungen von 80 erreicht wird.



T 1	$S \leq 20$
Z	$80 - S$
F	80
T 2	$20 \leq S \leq 100$
Z	$75 - 0,75 S$
F	$75 + 0,25 S$
T 3	$100 \leq S$
Z	$20 - 0,2 S$
F	$20 + 0,8 S$

Abbildung 13: Finanzausgleichstarif in Niedersachsen

## Schleswig-Holstein

Der Finanzausgleichstarif in Schleswig-Holstein ist deutlich komplizierter (Abbildung 14). Bei den steuerschwachen Gemeinden erfolgt eine doppelte Aufstockung gegenüber den normalen Schlüsselzuweisungen (Tarifzone T3). Bis  $S_1 = 33\frac{1}{3}$  wird die Differenz zu

80 Prozent der Bedarfsmesszahl vollständig und die verbleibende Differenz zu 85 Prozent der Bedarfsmesszahl zu 70 Prozent ausgeglichen. Insgesamt beläuft sich die garantierte Mindestfinanzkraft daher auf 83,5. Bis  $S_2 = 50$  greift nur noch die zweite Aufstufungskomponente, mit der die Finanzkraft schrittweise von 83,5 auf 85 erhöht wird.

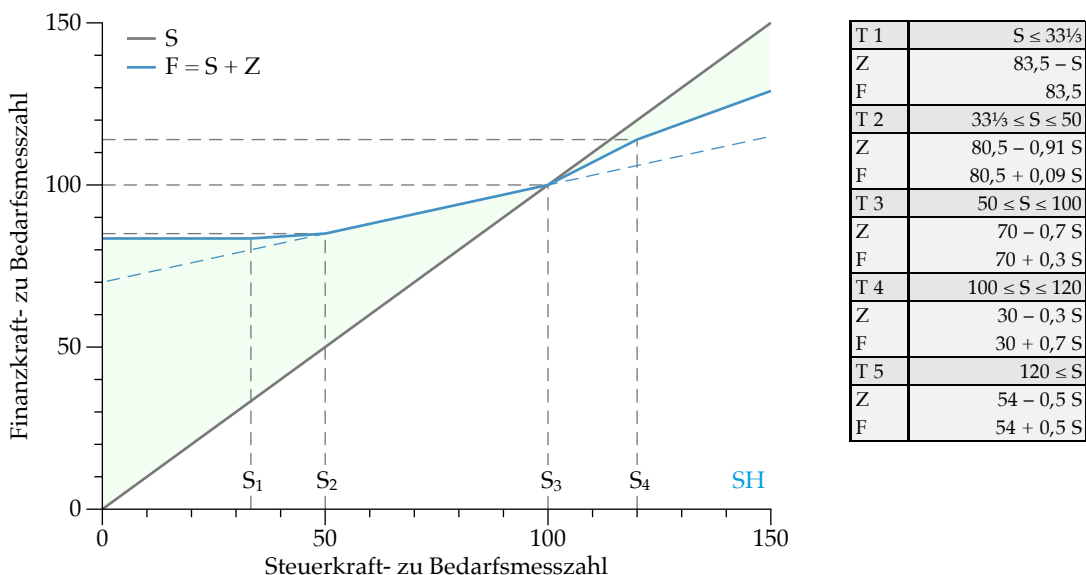


Abbildung 14: Finanzausgleichstarif in Schleswig-Holstein

Im Vergleich zu anderen Bundesländern weist die Abundanzumlage, die ab  $S_3 = 100$  erhoben wird, relativ hohe Abschöpfungsquoten auf. Bis  $S_4 = 120$  beträgt der marginale Umlagesatz 30 und danach 50 Prozent der über den Grenzwerten liegenden Steuerkraft.

## Hessen

In Hessen gilt ein vierstufiger Ausgleichstarif mit zwei Zuweisungs- und zwei Abschöpfungs-zonen (Abbildung 15). Das Finanzausgleichsgesetz differenziert zwischen zwei Arten von Schlüsselzuweisungen für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte. Die Schlüsselzuweisungen A dienen der Vorwegauffüllung steuerschwacher Gemeinden, deren Relation zwischen Steuerkraft- und Bedarfsmesszahl unter 65 Prozent des Durchschnitts liegt. Sie gleichen die Differenz zu 65 Prozent des Durchschnitts zu 65 Prozent aus. Darüber hinaus fließen Schlüsselzuweisungen B an alle Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl unterschreitet. Sie kompensieren die verbleibende Differenz zu 65 Prozent. Die Höhe der insgesamt gezahlten Schlüsselzuweisungen unterscheidet sich zwischen den Gemeinden in der Tarifzone T 1, die Schlüsselzuweisungen A erhalten, und den Empfängergemeinden in der Tarifzone T 2.

Die mittlere Relation zwischen Steuerkraft- und Bedarfsmesszahl ( $S^0$ ) liegt in Hessen 2020 bei 71,68 Prozent für die kreisangehörigen Gemeinden.<sup>9</sup> Zur Illustration wird hier

<sup>9</sup> Dieser Wert basiert auf einer Auskunft des HMDF über die Summe der Steuerkraftmesszahlen (6.050 Mio. Euro) und Ausgleichsmesszahlen (8.439 Mio. Euro) der kreisangehörigen Gemeinden 2020. Der entsprechende Wert für die kreisfreien Städte beträgt 75,37 Prozent.

ein Wert von 72 Prozent angesetzt. 65 Prozent davon markieren die Grenze  $S_1 = 46,8$  für die Schlüsselzuweisungen A.

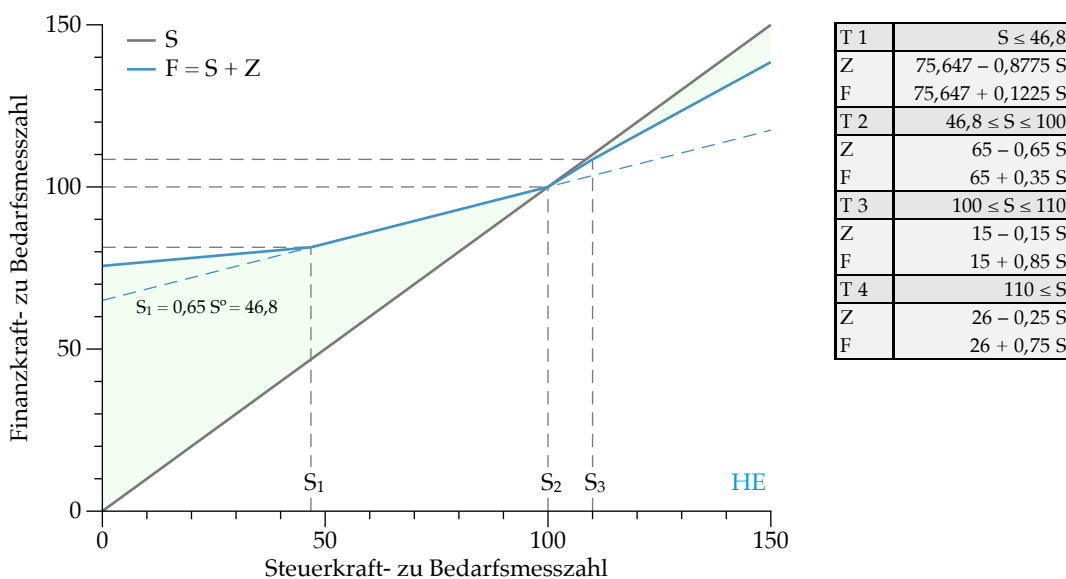


Abbildung 15: Finanzausgleichstarif in Hessen

Eine Gemeinde mit der relativen Steuerkraft  $S = 0$  erreicht durch Schlüsselzuweisungen eine implizit garantierte Mindestfinanzkraft von 75,647 Prozent der Bedarfsmesszahl. Die Mindestfinanzkraft ist aber nicht fixiert, sondern variiert mit der mittleren relativen Steuerkraft. Eine durchschnittlich steuerstarke Gemeinde mit  $S^\circ = 72$  erhält Schlüsselzuweisungen in Höhe von  $Z^\circ = 18,2$  und erzielt eine Finanzkraft nach Finanzausgleich von  $F^\circ = 90,2$  Prozent der Bedarfsmesszahl.

Darüber hinaus erhebt Hessen eine „Solidaritätsumlage“ auf abundante Steuerkraft. Die ersten 10 Prozentpunkte oberhalb von  $S_2 = 100 = B^\circ$  werden mit 15 Prozent abgeschöpft (T 3), die weiteren Prozentpunkte ab  $S_3 = 110$  mit 25 Prozent (T 4). Das Umlageaufkommen fließt in die jeweilige Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise. Die Abschöpfung der abundanten Steuerkraft schließt sich direkt an den Bereich an, bis zu dem Schlüsselzuweisungen gezahlt werden. Die Umlagesätze für steuerstarke Gemeinden sind allerdings viel kleiner als die Ausgleichsätze für steuerschwache Gemeinden, was der üblichen Praxis entspricht.

Die Ausgleichseffekte des Hessen-Tarifs sind asymmetrisch. Gegenüber einem System mit einheitlichem Ausgleichsatz (gestrichelte Finanzkraftlinie) erhalten steuerschwache Gemeinden eine zusätzliche Aufstockung. Die Mindestfinanzkraftkomponente unterscheidet sich aber positiv von der traditionellen Lösung, da die Grenzbelastung unter 100 Prozent bleibt. Bei einem Anstieg der Steuerkraft verliert eine Gemeinde in der ersten Ausgleichszone „nur“ 87,75 Prozent davon durch rückläufige Schlüsselzuweisungen. In der zweiten Zone sinkt die Grenzbelastung gemäß Regelsatz auf 65 Prozent. Die abundanten Gemeinden sind systematisch korrekt, aber mit vergleichsweise geringen

Umlagesätzen in den Ausgleich integriert. Ihre Grenzbelastungen betragen nur 15 Prozent in der ersten und 25 Prozent in der zweiten Umlagezone.

### **Bewertung**

Der kommunale Finanzausgleich folgt in den Ländern Sachsen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hessen einer klaren Systematik. Wenn die Steuerkraft- die Bedarfsmesszahl unterschreitet, werden Schlüsselzuweisungen gezahlt, während andernfalls eine Abundanzumlage erhoben wird.

Die zeitliche Staffelung der Finanzausgleichsumlage in Sachsen hat allerdings keine nachvollziehbare Begründung. Problematisch sind darüber hinaus die Garantiezonen in Niedersachsen und Schleswig-Holstein, die für hohe Grenzbelastungen der steuer-schwachen Gemeinden sorgen. Davon dürften aufgrund des niedrigen Schwellenwertes in Niedersachsen freilich nur wenige Gemeinden betroffen sein.

In Schleswig-Holstein erscheinen die beiden Aufstockungszonen T1 und T2 unnötig, zumal die Grenzbelastung in der zweiten Zone nur von 100 auf 91 Prozent sinkt. Einfacher wäre eine traditionelle Mindestfinanzkraftgarantie von z.B. 84 Prozent der Bedarfsmesszahl bis  $S_1 = 46\frac{2}{3}$ . Auch die Progression könnte zugunsten eines einheitlichen Abschöpfungssatzes von 40 Prozent aufgegeben werden, mit dem sich nahezu gleichwertige Verteilungseffekte erreichen ließen.

Mit dem hessischen Ausgleichstarif werden die distributiven Ausgleichsziele systematisch und angemessen erreicht (Mindestfinanzkraft, Regelausgleich, Abundanzumlage), ohne die Anreizeffekte über Gebühr zu beeinträchtigen. Für die Schlüsselzuweisungen A, deren Höhe an die mittlere Steuerkraft gekoppelt ist, bietet sich allerdings eine Reform an. Es wäre für die Gemeinden transparenter und verlässlicher, die erste von der zweiten Tarifzone durch einen festen Prozentsatz der Ausgleichsmesszahl (z.B. 50 Prozent) zu separieren (Scherf 2016b, 211). Wie in Schleswig Holstein könnte man zudem in Hessen die progressive durch eine proportionale Finanzausgleichsumlage ersetzen.

### **3.3 Finanzausgleichsumlage mit Freibetrag**

Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern erheben eine proportionale, Thüringen eine progressive Finanzausgleichsumlage, sobald die Steuerkraft- die Bedarfsmesszahl um mehr als 15 Prozent übersteigt.

#### **Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern**

Die Tarifzone T2 zwischen  $S_1$  und  $S_2$  ist jeweils eine klassische Abundanzzone, in der keine Zuweisungen oder Abschöpfungen erfolgen. Im Prinzip enthalten die Tarife einen Freibetrag in Höhe von 15 Prozent der über der Bedarfsmesszahl liegenden Steuerkraft.

In der Umlagezone T 3 verfahren Brandenburg (Abbildung 16) und Mecklenburg-Vorpommern (Abbildung 17) parallel. Beide erheben eine proportionale Umlage auf die über 115 Prozent der Bedarfsmesszahl hinausgehende Steuerkraft mit einem Grenzumlagesatz von 25 (BB) bzw. 30 Prozent (MV). Infolge der vorgelagerten Abundanzzone ergibt sich daraus eine indirekte Progression bezogen auf die abundante Steuerkraft. Bei wachsender Steuerkraft steigt der Durchschnittsumlagesatz auf die über der Bedarfsmesszahl liegende Steuerkraft ( $S - 100$ ) und nähert sich dem Grenzumlagesatz.<sup>10</sup>

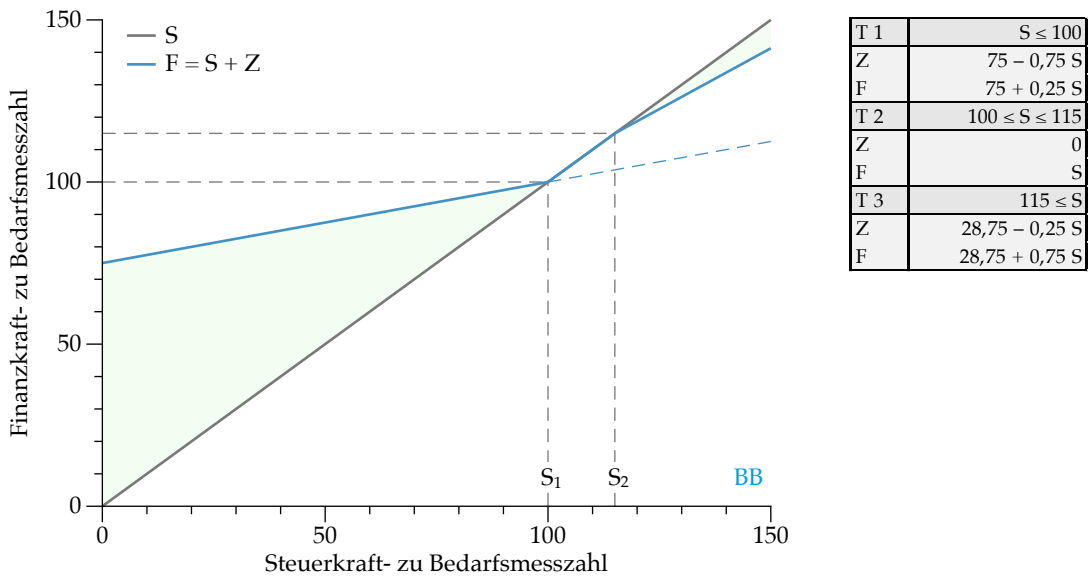


Abbildung 16: Finanzausgleichstarif in Brandenburg

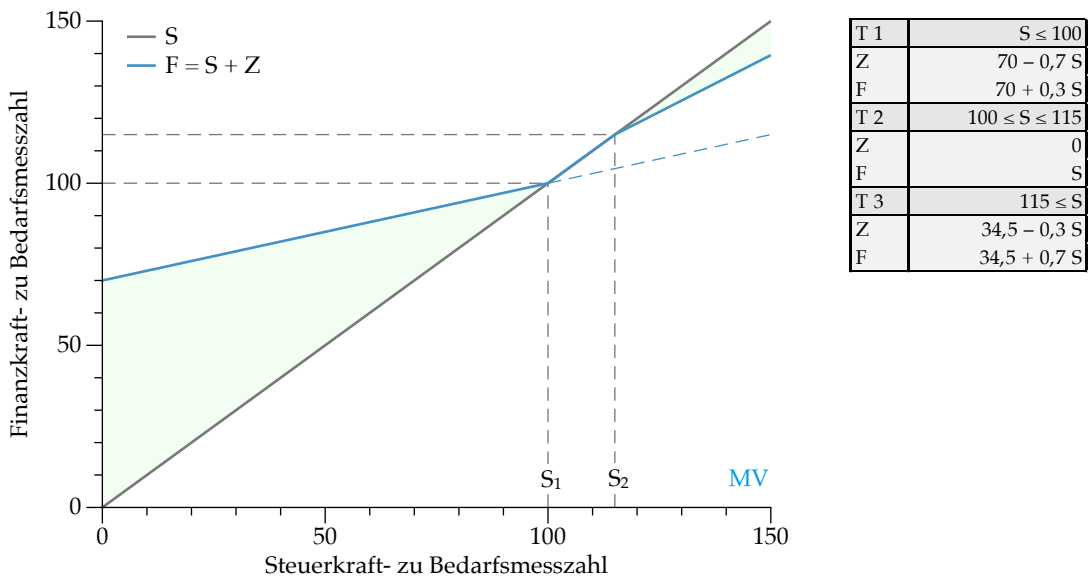


Abbildung 17: Finanzausgleichstarif in Mecklenburg-Vorpommern

<sup>10</sup> In Mecklenburg-Vorpommern gilt z.B.  $U = -Z_3 = 0,3 (S - 115) = 0,3 (S - 100) - 4,5$ . Der Grenzumlagesatz ist konstant:  $\partial U / \partial S = 0,3$ . Der Durchschnittsumlagesatz liegt stets unter dem Grenzumlagesatz und nähert sich diesem mit wachsender Steuerkraft an:  $U / (S - 100) = 0,3 - 4,5 / (S - 100)$ .

## Thüringen

Neben der indirekten Progression aufgrund der Abundanzzone T 2 hat die Finanzausgleichsumlage in Thüringen auch eine direkte Progression (Abbildung 18). In der ersten Umlagezone T 3 steigt der Grenzumlagesatz linear mit der Steuerkraft an, von 20 Prozent bei  $S_2 = 115$  auf 40 Prozent bei  $S_3 = 215$ . In T 4 bleibt der Grenzumlagesatz dann konstant bei 40 Prozent, während der Durchschnittsumlagesatz auf die abundante Steuerkraft auch hier weiter ansteigt und sich dem Grenzumlagesatz nähert.

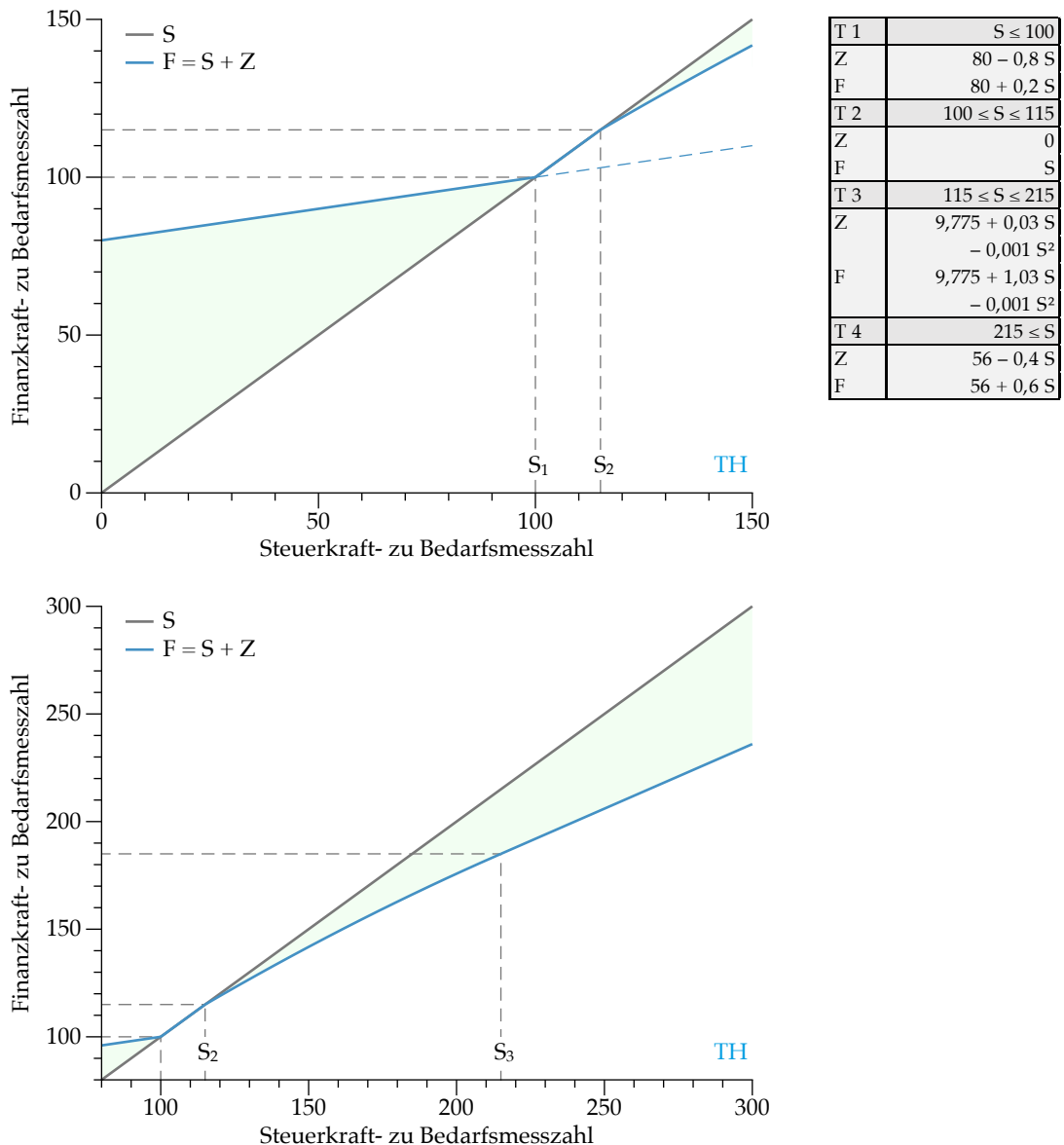


Abbildung 18: Finanzausgleichstarif in Thüringen

Die Tarife der drei Bundesländer, die eine Umlage mit Freibetrag praktizieren, unterscheiden sich auch im Bereich der Schlüsselzuweisungen nur wenig. Alle Tarife sind proportional und ohne Garantiezone gestaltet. Die implizite Mindestfinanzkraft entspricht dem Ausgleichsatz und erreicht Werte von 70 Prozent (MV), 75 Prozent (BB) bzw. 80 Prozent (TH) der Bedarfsmesszahl.

## Bewertung

In allen drei Bundesländern mit einer Abundanzzone, die der Umlageerhebung vorausgeht, werden die Nivellierungseffekte der Finanzausgleichsumlage geschwächt. Der Tarif gewährt einen Freibetrag, ohne dass es dafür einen zwingenden Grund gibt. Die Anreizeffekte der Gemeinden in der Abundanzzone fallen dadurch größer aus, was aber zulasten des Umlageaufkommens geht und somit die Ausgleichseffekte schmälert. Dennoch sind die Tarife von Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen systematisch schlüssig. Die doppelte Progression des Thüringer Tarifs erscheint allerdings unnötig kompliziert und könnte durch einen einheitlichen Abschöpfungssatz von etwa 30 Prozent bei vergleichbaren Verteilungseffekten abgelöst werden.

### 3.4 Sonderfälle

Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt weichen mit ihren Regelungen für die Finanzausgleichsumlage am stärksten vom Standardmodell ab. Als Umlagegrundlage verwendet Rheinland-Pfalz die Steuerkraft und Baden-Württemberg die Steuerkraft zuzüglich der Schlüsselzuweisungen. Sachsen-Anhalt bildet eine Rechengröße, die an der Steuerkraft- und Bedarfsmesszahl anknüpft, und versteckt die Umlage im Schlüsselzuweisungssystem.

#### Rheinland-Pfalz

Rheinland-Pfalz (Abbildung 19) hat den kompliziertesten Ausgleichstarif aller Bundesländer mit zwei Zuweisungs-, einer kombinierten Zuweisungs- und Abschöpfungs- und fünf Abschöpfungszone. Darüber hinaus sorgt die Orientierung an der durchschnittlichen Steuerkraft  $S^\circ$ , die 2017 bei 93,8 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft lag (Kümpel 2020, 109), permanent für Zonenverschiebungen.

Die Tarifzone T 1, die sich bis  $S_1 = 0,785 S^\circ \approx 73,6$  erstreckt, ist eine sehr breite Garantiezone, in der die Gemeinden durch die Kombination der Schlüsselzuweisungen A und B eine Mindestfinanzkraft von ca. 89,5 Prozent der Bedarfsmesszahl erreichen. In der relativ kurzen Tarifzone T 2 werden nur die „normalen“ Schlüsselzuweisungen B gezahlt, die 60 Prozent der Differenz zur Bedarfsmesszahl kompensieren. Ab der durchschnittlichen Steuerkraft  $S^\circ = S_2 = 93,8$  wird bereits die steuerkraftabhängige Umlage mit einem Satz von 10 Prozent fällig, d.h. in der Zone T 3 erhalten die Gemeinden Schlüsselzuweisungen, gelten aber zugleich als abundant. Die Finanzkraftlinie knickt daher nach unten ab, erreicht bei  $S \approx 99,1$  die Steuerkraftlinie und liegt bei  $S_3 = 100$  bereits darunter. Es gibt also Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl ihre Bedarfsmesszahl unterschreitet und die dennoch netto abgeschöpft werden.

Oberhalb von  $S_3 = 100$  greift nur noch die Finanzausgleichsumlage, deren Grenzumlagesatz in den fünf weiteren Tarifzonen schrittweise um jeweils 2 Prozentpunkte von 10



auf 18 Prozent der über dem jeweiligen Schwellenwert liegenden Steuerkraft angehoben wird. Die Grenzwerte der Tarifzonen sind dabei als ganzzahliges Vielfaches der durchschnittlichen Steuerkraft definiert.

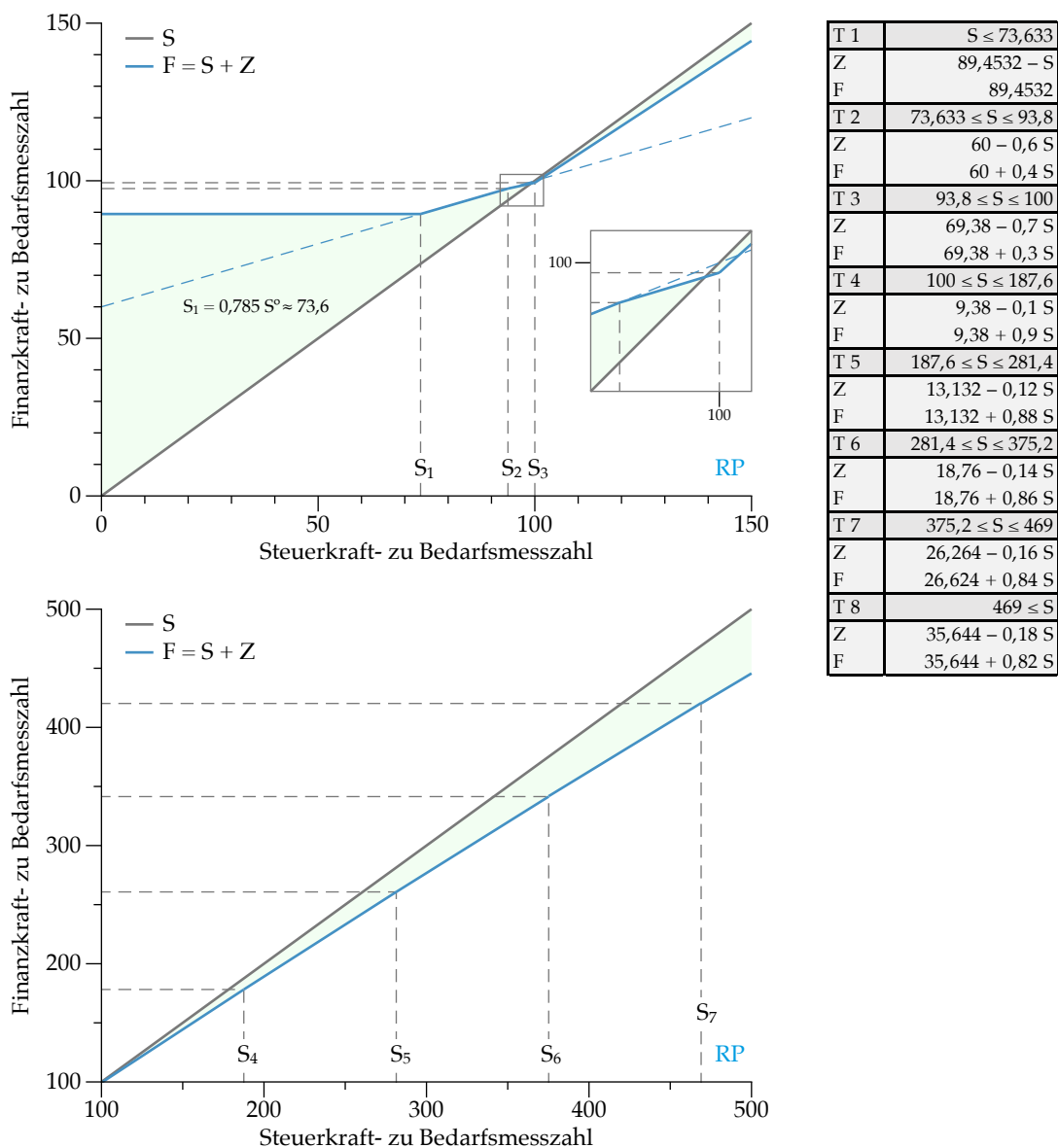


Abbildung 19: Finanzausgleichstarif in Rheinland-Pfalz

Der gesamte Tarif ist weder systematisch schlüssig, noch transparent gestaltet. Die Heranziehung nicht abundanter Gemeinden zur Finanzausgleichsumlage ist kaum zu rechtfertigen.<sup>11</sup> Sie ergibt sich aus der Orientierung an der durchschnittlichen Steuerkraft ohne Rücksicht auf den Finanzbedarf. Diese Vorgehensweise ist zudem verantwortlich

<sup>11</sup> Zugunsten der Orientierung an der durchschnittlichen Steuerkraft wird die geringe Zahl der abundanten Kommunen in Rheinland-Pfalz angeführt (Büttner u.a. 2012, 291). Das kann nicht überzeugen, denn die Aufgabe der Umlage besteht nicht darin, möglichst viele Gemeinden zu belasten, sondern die über der Bedarfsmesszahl liegende Steuerkraft teilweise abzuschöpfen. Jede erwünschte distributive Wirkung bei den steuerstarken, aber nicht abundanten Gemeinden ( $S^0 \leq S \leq 100$ ) lässt sich auch ohne Umlage über den Schlüsselzuweisungstarif erreichen.

für die Abhängigkeit sämtlicher Tarifzonen von den Veränderungen der mittleren Steuerkraft. Hinzu kommt die kleinteilige Staffelung des ohnehin relativ geringen Umlagesatzes über fünf Umlagezonen hinweg.

Der komplexe rheinland-pfälzische Tarif ließe sich problemlos durch einen nahezu wirkungsgleichen dreistufigen Tarif ersetzen. In Zone 1 bis  $S \leq 75$  könnte man eine Mindestfinanzkraft von 90 Prozent der Bedarfsmesszahl garantieren, in Zone 2 bis  $S \leq 100$  den normalen Ausgleichsatz von 60 Prozent wirken lassen und in Zone 3 ab  $S \geq 100$  eine Finanzausgleichsumlage mit einem Umlagesatz von 15 Prozent erheben.

### **Baden-Württemberg**

Auch in Baden-Württemberg basiert die Finanzausgleichsumlage auf der Steuerkraft, im Gegensatz zu Rheinland-Pfalz jedoch erweitert um die Schlüsselzuweisungen für das zweitvorangegangene Jahr (Steuerkraftsumme). Von der zeitlich verzögerten Berücksichtigung der Schlüsselzuweisungen wird im Folgenden abgesehen.<sup>12</sup>

Die Umlage bemisst sich nicht nach der Differenz zur durchschnittlichen Steuerkraftsumme, sondern belastet die Steuerkraftsumme aller Gemeinden. Dabei wachsen die Umlagesätze mit der Steuerkraft. Die explizite Heranziehung aller Gemeinden zur Finanzausgleichsumlage ist eine baden-württembergische Besonderheit. Gleiches gilt für den Ausgleichsatz der Schlüsselzuweisungen, der nicht gesetzlich fixiert ist, sondern jährlich neu festgelegt wird. Er lag 2017 bei ca. 70 Prozent (Kümpel 2020, 85).

Die Darstellung des baden-württembergischen Tarifs in Abbildung 20 ist nicht ganz korrekt, weil sie sich auf die Steuerkraft- relativ zur Bedarfsmesszahl bezieht, während die Finanzausgleichsumlage tatsächlich an der absoluten Steuerkraft ansetzt. Gemeinden mit gleicher Relation zwischen Steuerkraft und Finanzbedarf erhalten identische Zuweisungen (relativ zur Bedarfsmesszahl), zahlen aber verschiedene Umlagen, wenn absolute Steuer- und Finanzkraft auseinanderfallen. Diese Ungleichbehandlung (Kümpel 2020, 92) wird bei der Darstellung vernachlässigt, ist aber ein systematischer, für die Beurteilung des Systems bedeutsamer Defekt.

Für das Verständnis des baden-württembergischen Modells ist es wichtig, über den gesamten Tarifverlauf, aber besonders in den Bereichen, in denen Schlüsselzuweisungen gezahlt werden, zwischen Brutto- und Nettozuweisungen zu unterscheiden. Die normalen Brutto-Schlüsselzuweisungen betragen bei einem Ausgleichsatz von 70 Prozent  $Z = 0,7 (100 - S)$ . Damit erreicht eine Gemeinde mit einer Steuerkraft von  $S = 60$  eine Brutto-Finanzkraft von  $F = 88$ . Sie wird allen Gemeinden mit einer Steuerkraft von  $S \leq 60$  durch eine „Mehrzuweisung“ garantiert. Allerdings zahlen auch diese Gemeinden 22,1

---

<sup>12</sup> Sie kann dazu führen, dass zwei Gemeinden mit aktuell gleicher Steuerkraft-Finanzbedarfsrelation unterschiedliche Netto-Zuweisungen erhalten.

Prozent Finanzausgleichsumlage, so dass sich ihre Netto-Finanzkraft auf ca. 68,5% der Bedarfsmesszahl reduziert. In der Garantiezone T1 verläuft die blaue Netto-Finanzkraftlinie dementsprechend parallel unterhalb der grünen Brutto-Finanzkraftlinie.

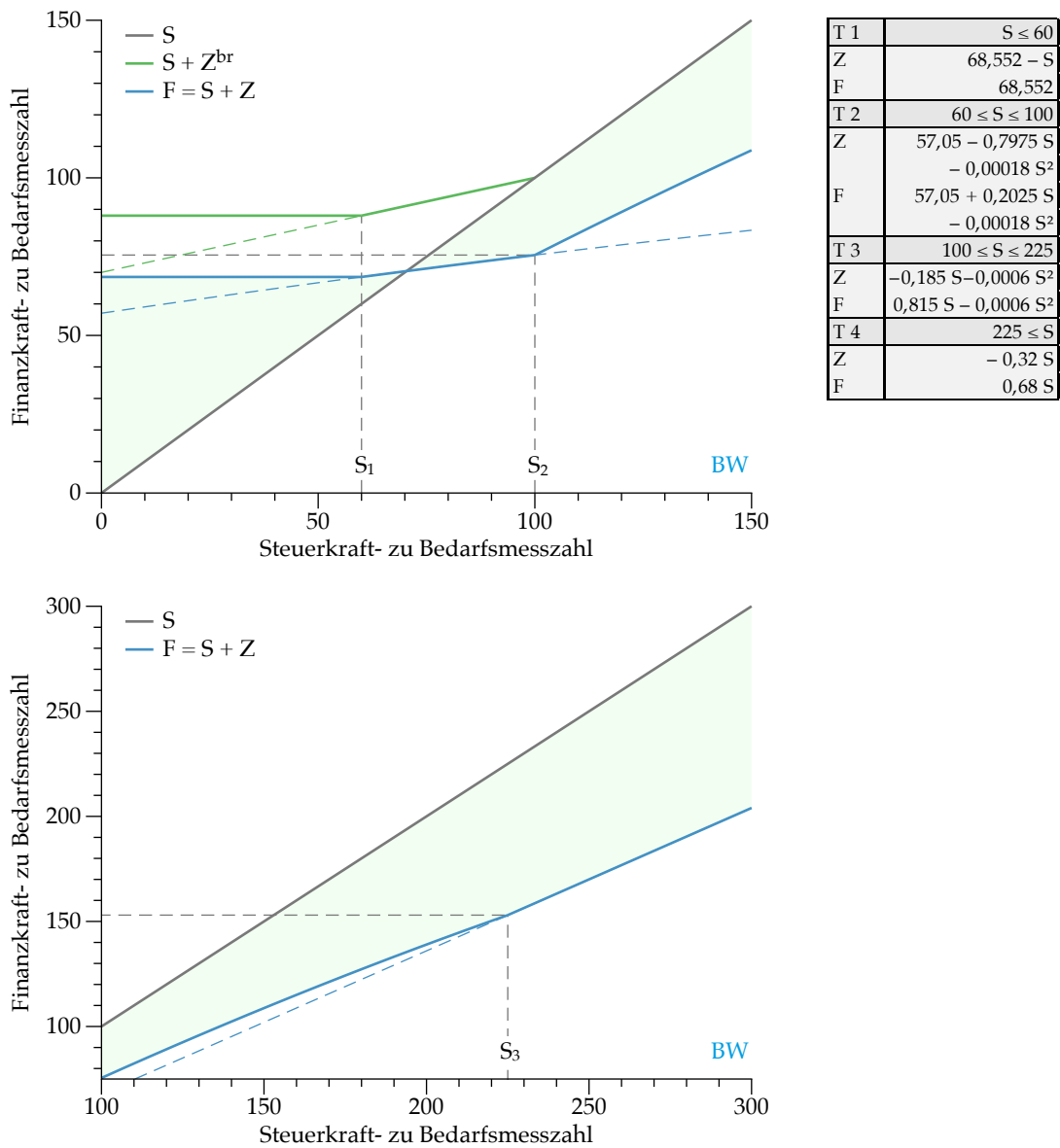


Abbildung 20: Finanzausgleichstarif in Baden-Württemberg

Das Prinzip setzt sich in der Tarifzone T 2 fort, in der nur die normalen Brutto-Schlüsselzuweisungen gezahlt werden. Dort steigt der Grenzumlagesatz von 22,1 Prozent bei  $S_1 = 60$  auf 24,5 Prozent bei  $S_2 = 100$ , so dass die Differenz zwischen Brutto- und Nettozuweisungen kontinuierlich größer wird. Schon bei  $S \approx 70,4$  schneidet die blaue Netto-Finanzkraftlinie die Steuerkraftlinie und die Netto-Zuweisung ist gleich Null. Die implizite Abundanzgrenze liegt also weit unterhalb der Bedarfsmesszahl. In der Zone T 3 entfallen die Schlüsselzuweisungen und es wird nur noch die Umlage erhoben. Der Grenzumlagesatz wächst von 24,5 Prozent bei  $S_2 = 100$  auf 32 Prozent bei  $S_3 = 225$  und bleibt danach auf diesem Niveau konstant.

Insgesamt zeichnet sich der baden-württembergische Tarif durch einen kaum nachvollziehbaren Dualismus von Schlüsselzuweisungen und Finanzausgleichsumlage aus. Die Finanzausgleichsumlage orientiert sich nicht, wie in den meisten anderen Bundesländern, an der Relation von Steuerkraft- und Bedarfsmesszahl. Sie belastet alle Gemeinden ohne Rücksicht auf ihren Finanzbedarf und weicht damit grundlos von der Systematik des Schlüsselzuweisungssystems ab.

Dies führt nicht nur zu der bereits erwähnten Ungleichbehandlung von Gemeinden mit derselben Relation zwischen Steuerkraft und Finanzbedarf, sondern zeigt sich auch in der vergleichsweise geringen Finanzkraft aller Gemeinden nach Finanzausgleich. Zudem weist der Tarif in allen Bereichen relativ hohe Grenzbelastungen bei wachsender Steuerkraft auf. Sie variieren in den Schlüsselzuweisungszonen (T 1, T 2) zwischen 100 und 81,9 Prozent und in den Umlagezonen (T 3, T 4) zwischen 24,5 und 32 Prozent.

Scheinbar erfüllt die Finanzausgleichsumlage in Baden-Württemberg weniger eine finanzausgleichspolitische als eine fiskalische Funktion (Kümpel 2020, 93). Dafür spricht nicht zuletzt der hohe Anteil der Umlage an der Finanzausgleichsmasse (2017: 28,5%).

### **Sachsen-Anhalt**

Formal existiert in Sachsen-Anhalt keine Finanzausgleichsumlage, doch faktisch erhebt das Land bei allen Gemeinden eine Umlage (insoweit analog zu Baden-Württemberg), die jedoch in das Schlüsselzuweisungssystem integriert ist.

Als Bemessungsgrundlage dient eine fiktive Finanzkraft, die sich aus der Steuerkraft und einer sogenannten Rechengröße zusammensetzt. Letztere basiert auf der Steuerkraftmesszahl sowie 70 Prozent der Differenz zwischen Bedarfs- und Steuerkraftmesszahl. 10 Prozent der Summe der Rechengrößen werden der Schlüsselmasse zugeschlagen, was zu einer vergrößerten neuen Bedarfsmesszahl führt (2019:  $B = 104,3$ ). Auf dieser Basis werden die Brutto-Schlüsselzuweisungen bestimmt, die 90 Prozent der Differenz zur erhöhten Bedarfsmesszahl ausgleichen. Daraus ergeben sich die Netto-Schlüsselzuweisungen nach Abzug von 10 Prozent der Rechengröße (Umlage).

Abbildung 21 zeigt den ungewöhnlichen Tarifverlauf. Die grüne Linie stellt die Finanzkraft nach Brutto-Schlüsselzuweisungen dar. Die Differenz zur blauen Finanzkraftlinie ergibt sich durch die implizite Finanzausgleichsumlage. In der Tarifzone T 1 bis  $S_1 = 100$  liegt die Rechengröße im Umfang der fiktiven Schlüsselzuweisungen über der Steuerkraft. Nach Abzug der darauf bezogenen Umlage von den Bruttozuweisungen belaufen sich die Nettozuweisungen auf  $Z = 86,87 - 0,93$  S.

In der Zone T 2 bis  $S_2 = B = 104,3$  entspricht die Rechengröße der Steuerkraft, weil keine fiktiven Schlüsselzuweisungen mehr anfallen. Dort führt ein Anstieg der Steuerkraft zu einem gleich starken Verlust im Finanzausgleich, von dem 90 Prozent auf geringere

Schlüsselzuweisungen und 10 Prozent auf höhere Umlagen entfallen. Daher ändert sich die Netto-Finanzkraft in diesem Bereich nicht mehr. Oberhalb der (erhöhten) Bedarfsmesszahl werden die Gemeinden in der Zone T3 nur noch mit der Finanzausgleichsumlage belastet.

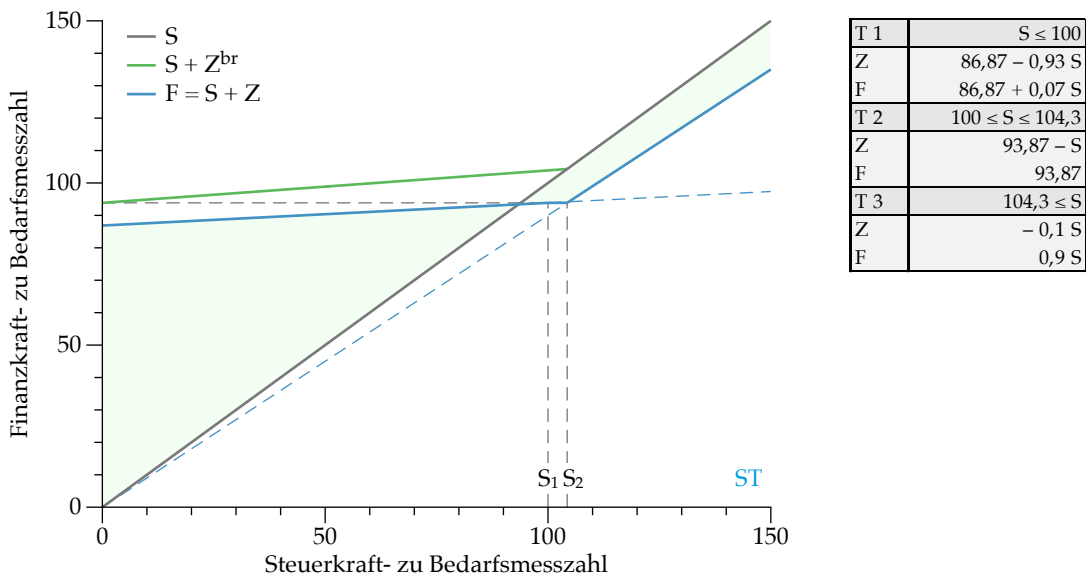


Abbildung 21: Finanzausgleichstarif in Sachsen-Anhalt

Die Kombination von Schlüsselzuweisungen und Finanzausgleichsumlage erzeugt zwischen  $S_1 = 100$  und  $S_2 = 104,3$  eine Garantiezzone, die aber nur Gemeinden mit einer relativ hohen Steuerkraft nahe der Bedarfsmesszahl betrifft. Eine nachvollziehbare Begründung dafür ist nicht ersichtlich.

Der Umlagesatz von 10 Prozent in der Zone T 3 bedeutet im Ländervergleich eine relativ geringe Grenzbelastung. Allerdings entspricht der Grenzumlagesatz in dieser Zone dem Durchschnittsumlagesatz. Die Gemeinden zahlen eine Umlage von 10 Prozent auf ihre Gesamtsteuerkraft, nicht nur auf die Steuerkraft oberhalb der Bedarfsmesszahl, was bei einer normalen Abundanzumlage der Fall wäre. Dementsprechend beginnt die Abschöpfungszone auch nicht bei der Bedarfsmesszahl, sondern weit davor bei  $S \approx 93,4$ .

Auffallend sind zudem der hohe Nivellierungsgrad und die damit verbundenen Grenzbelastungen in den Zonen T 1 (93 Prozent) und T 2 (100 Prozent). Insgesamt stellt der Finanzausgleichstarif von Sachsen-Anhalt weder eine transparente noch eine systematisch nachvollziehbare Lösung dar.

## 4. Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit behandelt das Zusammenwirken von Finanzausgleichsumlagen und Schlüsselzuweisungen in den kommunalen Finanzausgleichssystemen der deutschen Bundesländer. Diese weisen enorme Unterschiede in der Gestaltung der beiden Instrumente zur Anpassung von Steuerkraft und Finanzbedarf der Gemeinden auf.

Der erste Teil der Arbeit ist den theoretischen Grundlagen des kommunalen Finanzausgleichs gewidmet. Anhand eines einfachen Modells werden die vertikalen und horizontalen Ausgleichseffekte aufgezeigt und Variationen der Modellparameter diskutiert. Gegenüber der üblichen Darstellung von Finanzausgleichstarifen wird betont, dass die horizontalen Ausgleichseffekte in der Differenz zwischen der Summe aus Steuerkraft und durchschnittlicher Schlüsselzuweisung einerseits und der Summe aus Steuerkraft und tatsächlicher Schlüsselzuweisung andererseits zum Ausdruck kommen. Die Fokussierung auf die Differenz zwischen Steuer- und Finanzkraft führt dagegen zu einer Vermischung von vertikalen Aufstockungs- und horizontalen Umverteilungseffekten.

Die Unterscheidung zwischen horizontalen und vertikalen Ausgleichseffekten lässt sich allerdings nicht einfach auf die konkreten Finanzausgleichstarife der Bundesländer anwenden, da hierfür die erforderlichen Daten über die durchschnittlichen Schlüsselzuweisungen fehlen.<sup>13</sup> Durch Normierung mit der Bedarfsmesszahl lassen sich immerhin die Gesamteffekte gut miteinander vergleichen. Die große Bandbreite der Tarifformen kann in vier Gruppen sortiert werden. Drei Länder verwenden Tarife ohne Finanzausgleichsumlage (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Saarland), vier Länder erheben eine Umlage nach der Differenz zwischen Steuerkraft und Finanzbedarf (Sachsen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hessen), drei Länder lassen 15 Prozentpunkte der Steuerkraft oberhalb der Bedarfsmesszahl umlagefrei (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen) und drei weitere Länder setzen auf deutlich von der Norm abweichende Lösungen (Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt).

Alle Tarife werden aus den teils kryptisch formulierten Finanzausgleichsgesetzen abgeleitet, in mathematische Formeln für die einzelnen Tarifzonen übersetzt und grafisch dargestellt. Somit sind die jeweiligen Tarifeigenschaften unmittelbar zu erkennen und leicht miteinander zu vergleichen. Bis auf wenige Ausnahmen ist die Nivellierungsinintensität des kommunalen Finanzausgleichs bei den Schlüsselzuweisungen stark ausgeprägt, während die Finanzausgleichsumlagen relativ niedrig ausfallen. Einige Tarife ließen sich deutlich vereinfachen, ohne ihre Ausgleichseffekte wesentlich zu verändern. Systematische Defizite finden sich vor allem bei den drei Ländern, die Finanzausgleichsumlagen und Schlüsselzuweisungen nach abweichenden Maßstäben geregelt haben.

---

<sup>13</sup> Erforderlich wären die Relationen zwischen Schlüsselzuweisungen und Bedarfsmesszahlen, jeweils bezogen auf (gewichtete) Einwohner und differenziert nach Gebietskörperschaftsgruppen.

## Anhang

---

In der Reihenfolge des Erscheinens im Text werden die einschlägigen Paragraphen der Finanzausgleichsgesetze der Länder im Folgenden zitiert und die daraus abgeleiteten Formeln für die jeweiligen Tarifzonen erläutert.

### Übersicht

Bundesland	URL des FAG	Seite
Baden-Württemberg	<a href="https://t1p.de/rwce">https://t1p.de/rwce</a>	43
Bayern	<a href="https://t1p.de/4k89">https://t1p.de/4k89</a>	31
Brandenburg	<a href="https://t1p.de/qcwe">https://t1p.de/qcwe</a>	37
Hessen	<a href="https://t1p.de/hprd">https://t1p.de/hprd</a>	36
Mecklenburg-Vorpommern	<a href="https://t1p.de/pl3r">https://t1p.de/pl3r</a>	38
Niedersachsen	<a href="https://t1p.de/t560">https://t1p.de/t560</a>	34
Nordrhein-Westfalen	<a href="https://t1p.de/znd1">https://t1p.de/znd1</a>	31
Rheinland-Pfalz	<a href="https://t1p.de/wsx9">https://t1p.de/wsx9</a>	40
Saarland	<a href="https://t1p.de/lthj">https://t1p.de/lthj</a>	32
Sachsen	<a href="https://t1p.de/z1sv">https://t1p.de/z1sv</a>	33
Sachsen-Anhalt	<a href="https://t1p.de/pt9t">https://t1p.de/pt9t</a>	43
Schleswig Holstein	<a href="https://t1p.de/9ytg">https://t1p.de/9ytg</a>	35
Thüringen	<a href="https://t1p.de/4rea">https://t1p.de/4rea</a>	39

## Gemeindefinanzierungsgesetz Nordrhein-Westfalen (GFG)

### § 7 Festsetzung der Schlüsselzuweisungen für die Gemeinden

(1) Jede Gemeinde erhält als Schlüsselzuweisung 90 Prozent des Unterschiedsbetrages zwischen der maßgeblichen Ausgangsmesszahl (§ 8) und der maßgeblichen Steuerkraftmesszahl (§ 9). (2) Erreicht oder überschreitet die Steuerkraftmesszahl die Ausgangsmesszahl, so erhält die Gemeinde keine Schlüsselzuweisung.

*Anmerkung:* Landkreise erhalten nach § 10 (1) als Schlüsselzuweisung den Unterschiedsbetrag zwischen der Ausgangsmesszahl und der Umlagekraftmesszahl. Dieselbe Regel gilt nach § 13 (1) für die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe.

#### Tarifzonen

Zuweisungen, Umlagen, Finanzkraft		Tarifzone
Schlüsselzuweisungen	$Z_1 = 0,9 (100 - S) = 90 - 0,9 S$	$S \leq 100$
	$Z_2 = 0$	$100 \leq S$
Finanzkraft	$F_1 = 90 + 0,1 S$	$S \leq 100$
	$F_2 = S$	$100 \leq S$

## Finanzausgleichsgesetz Bayern (BayFAG)

### Art. 2 Gemeindegemeinschaften

(2) Die Schlüsselzuweisung wird in der Weise gefunden, dass von einer in Euro ausgedrückten Messzahl, in der die in Abs. 1 genannten Tatsachen berücksichtigt werden (Ausgangsmesszahl), eine andere Messzahl abgezogen wird, die der eigenen Steuerkraft der Gemeinde Ausdruck gibt (Steuerkraftmesszahl). Ist die Ausgangsmesszahl größer als die Steuerkraftmesszahl, so erhält die Gemeinde 55 Prozent des Unterschiedsbetrags als Schlüsselzuweisung.

*Anmerkung:* Landkreise erhalten nach Art. 5 (5) Schlüsselzuweisungen in Höhe von „50 Prozent des Betrags, um den die Umlagekraftmesszahl hinter der Ausgangsmesszahl zurückbleibt.“

### Art. 3 Ausgangsmesszahl, Sonderschlüsselzuweisungen

(3) Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl je Einwohner unter 75 Prozent des mit dem Prozentsatz ihres Hauptansatzes angesetzten Landesdurchschnitts bleibt, erhalten zur stärkeren Auffüllung ihrer unterdurchschnittlichen Steuerkraft 15 Prozent des Unterschieds als Sonderschlüsselzuweisung.

*Anmerkung:* Landkreise erhalten nach Art. 5 (5) Schlüsselzuweisungen in Höhe von „50 Prozent des Betrags, um den die Umlagekraftmesszahl hinter der Ausgangsmesszahl zurückbleibt.“

#### Tarifzonen

Zuweisungen, Umlagen, Finanzkraft		Tarifzone
Schlüsselzuweisungen	$Z = 0,55 (100 - S)$	$S \leq 100$
Sonder-SZ	$Z_s = 0,15 (0,75 S^\circ - S)$	$S \leq 0,75 S^\circ$
Schlüsselzuweisungen	$Z_1 = Z + Z_s = 55 + 0,1125 S^\circ - 0,7 S$	$S \leq 0,75 S^\circ$
	$Z_2 = 0,55 (100 - S) = 55 - 0,55 S$	$0,75 S^\circ \leq S \leq 100$
	$Z_3 = 0$	$100 \leq S$
Finanzkraft	$F_1 = 55 + 0,1125 S^\circ + 0,3 S$	$S \leq 0,75 S^\circ$
	$F_2 = 55 + 0,45 S$	$S \leq 100$
	$F_3 = S$	$100 \leq S$

Die Gewichtung der Steuerkraftmesszahl mit dem Hauptansatz bei den Sonderschlüsselzuweisungen wird hier nicht berücksichtigt und erscheint auch inhaltlich verzichtbar (Thöne u.a. 2015, 159).



## Kommunalfinanzausgleichsgesetz Saarland (K FAG)

### § 8 K FAG – Schlüsselzuweisungen A

(2) Beträgt die nach § 11 je Einwohner errechnete Steuerkraftmesszahl für die Gemeinde weniger als 70 vom Hundert der errechneten auf volle Euro gerundeten landesdurchschnittlichen Steuerkraftmesszahl, so erhält die Gemeinde den Unterschiedsbetrag, vervielfacht mit ihrer Einwohnerzahl, als Schlüsselzuweisung A.

### § 9 K FAG – Schlüsselzuweisungen B

(2) Übersteigt die Bedarfsmesszahl die Finanzkraftmesszahl, so erhält die Gemeinde eine Schlüsselzuweisung in Höhe von 90 vom Hundert des Unterschiedsbetrages.

*Anmerkung:* Nach § 13 erhalten die Gemeinden aus der für Schlüsselzuweisungen A und B nicht verbrauchten Schlüsselmasse Schlüsselzuweisungen C nach der Einwohnerzahl. Nach § 17 wird zudem eine Finanzausgleichsumlage erhoben, die aber nicht finanzkraftabhängig ist, sondern sich ebenfalls nach der Einwohnerzahl richtet.

### Tarifzonen

Zuweisungen, Umlagen, Finanzkraft		Tarifzone
Schlüsselzuweisungen A	$Z_A = 0,7 S^o - S$	$S \leq 0,7 S^o$
Schlüsselzuweisungen B	$Z_B = 0,9 (100 - S - Z_A) = 90 - 0,9 S - 0,9 Z_A$	$S \leq 100$
Schlüsselzuweisungen	$Z_1 = Z_A + Z_B = 90 + 0,07 S^o - S$	$S \leq 0,7 S^o$
	$Z_2 = 0,9 (100 - S) = 90 - 0,9 S$	$0,7 S^o \leq S \leq 100$
	$Z_3 = 0$	$100 \leq S$
Finanzkraft	$F_1 = 90 + 0,07 S^o$	$S \leq 0,7 S^o$
	$F_2 = 90 + 0,1 S$	$0,7 S^o \leq S \leq 100$
	$F_3 = S$	$100 \leq S$

## Finanzausgleichsgesetz Sachsen (SächsFAG)

### § 9 Festsetzung der Schlüsselzuweisungen

Ist die Bedarfsmesszahl (§ 7) höher als die Steuerkraftmesszahl (§ 8), erhält die kreisangehörige Gemeinde 75 Prozent des Unterschiedsbetrages als Schlüsselzuweisung.

*Anmerkung:* Nach § 10 erhalten kreisfreie Städte Schlüsselzuweisungen entsprechend der Bestimmungen für die kreisangehörigen Gemeinden. Nach § 14 erhalten Landkreise Schlüsselzuweisungen in Höhe von 75 Prozent der Differenz zwischen Bedarfsmesszahl und Umlagekraftmesszahl.

### § 25a Finanzausgleichsumlage

(1) Von den kreisangehörigen Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl (§ 8) die Bedarfsmesszahl (§ 7) übersteigt, wird eine Finanzausgleichsumlage erhoben. (2) Ist gemäß Absatz 1 eine Finanzausgleichsumlage zu erheben, beträgt diese im ersten Jahr der Erhebung oder nach einer Unterbrechung der Erhebung 30 Prozent, im zweiten Jahr der Erhebung 35 Prozent und ab dem dritten Jahr der Erhebung 40 Prozent des Differenzbetrages nach Absatz 1.

*Anmerkung:* Das Aufkommen der Finanzausgleichsumlage fließt nach § 25a (4) in Höhe des landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatzes dem Landkreis zu, in dem sich die finanzausgleichsumlagepflichtige Gemeinde befindet.

## Tarifzonen

Zuweisungen, Umlagen, Finanzkraft		Tarifzone
Schlüsselzuweisungen	$Z_1 = 0,75 (100 - S) = 75 - 0,75 S$	$S \leq 100$
	$Z_{21} = 0,3 (100 - S) = 30 - 0,3 S$	$100 \leq S$
	$Z_{22} = 0,35 (100 - S) = 35 - 0,35 S$	
	$Z_{23} = 0,4 (100 - S) = 40 - 0,4 S$	
Finanzkraft	$F_1 = 75 + 0,25 S$	$S \leq 100$
	$F_{21} = 30 + 0,7 S$	$100 \leq S$
	$F_{22} = 35 + 0,65 S$	
	$F_{23} = 40 + 0,6 S$	

## Finanzausgleichsgesetz Niedersachsen (N FAG)

### § 4 Berechnung der Schlüsselzuweisungen

(1) Eine kreisfreie Stadt oder eine kreisangehörige Gemeinde erhält Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben, wenn die Bedarfsmesszahl die Steuerkraftmesszahl übersteigt. Eine kreisfreie Stadt oder ein Landkreis erhält Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben, wenn die Bedarfsmesszahl die Umlagekraftmesszahl übersteigt. ... (4) Die Schlüsselzuweisungen betragen 75 vom Hundert des Unterschiedsbetrages zwischen Bedarfsmesszahl und Steuer- oder Umlagekraftmesszahl, beide Zahlen in Euro ausgedrückt. Erreicht die Summe aus den Schlüsselzuweisungen und der Steuer- oder Umlagekraftmesszahl nicht 80 vom Hundert der Bedarfsmesszahl, so werden die Schlüsselzuweisungen um den Differenzbetrag erhöht.

### § 16 Finanzausgleichsumlage

Übersteigt die für die Schlüsselzuweisungen gemäß § 11 in Verbindung mit § 4 Abs. 3 ermittelte Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde oder Samtgemeinde ihre Bedarfsmesszahl, so erhebt das Land von der Gemeinde oder Samtgemeinde eine Finanzausgleichsumlage in Höhe von 20 vom Hundert des übersteigenden Betrages. Eine Erhebung der Finanzausgleichsumlage bei Gemeinden oder Samtgemeinden mit einer im Vergleich aller Gemeinden und Samtgemeinden dem unteren 0,05-Quantil zuzurechnenden Steuerkraftmesszahl erfolgt nicht.

*Anmerkung:* Nach § 3 erhöht das Aufkommen der Finanzausgleichsumlage die Schlüsselzuweisungen an kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte.

## Tarifzonen

Zuweisungen, Umlagen, Finanzkraft		Tarifzone
Schlüsselzuweisungen	$Z_1 = 80 - S$	$S \leq 20$
	$Z_2 = 0,75 (100 - S) = 75 - 0,75 S$	$20 \leq S \leq 100$
Finanzausgleichsumlage	$Z_3 = 0,2 (100 - S) = 20 - 0,2 S$	$100 \leq S$
Finanzkraft	$F_1 = 80$	$S \leq 100$
	$F_2 = 75 + 0,25 S$	$20 \leq S \leq 100$
	$F_3 = 20 + 0,8 S$	$100 \leq S$

Die Schlüsselzuweisungen  $Z_2$  kompensieren 75% der Differenz zwischen Bedarfs- und Steuerkraftmesszahl. Damit erreicht eine Gemeinde 80% der Bedarfsmesszahl, wenn ihre Steuerkraft 20% der Bedarfsmesszahl erreicht:  $80 = 20 + 0,75 (100 - 20)$ . Für  $S \leq 20$  wird die Finanzkraft auf 80 erhöht.

## Finanzausgleichsgesetz Schleswig-Holstein (FAG)

### § 5 Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft

(2) Die Gemeindeschlüsselzuweisung beträgt 70% der Differenz zwischen Ausgangsmesszahl und Steuerkraftmesszahl (Schlüsselzahl). (3) Erreicht die Summe aus Gemeindeschlüsselzuweisung und Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde nicht 80% der Ausgangsmesszahl, wird die Gemeindeschlüsselzuweisung um den Differenzbetrag erhöht (Mindestgarantie). Erreicht die Summe aus Gemeindeschlüsselzuweisung, Erhöhung auf die Mindestgarantie und Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde nicht 85% der Ausgangsmesszahl, wird die Gemeindeschlüsselzuweisung um 70% des Differenzbetrages erhöht.

*Anmerkung:* Landkreise und kreisfreie Städte erhalten nach § 9 Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft und sozialer Lasten in Höhe von 85 Prozent der Differenz zwischen Ausgangsmesszahl und der integrierten Messzahl (Schlüsselzahl).

### § 21 Finanzausgleichsumlage

(1) Übersteigt die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde (§ 7) ihre Ausgangsmesszahl (§ 6) um weniger als 20%, wird von der Gemeinde eine Finanzausgleichsumlage in Höhe von 30% des übersteigenden Betrages erhoben. Übersteigt die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde ihre Ausgangsmesszahl um 20% und mehr, wird von der Gemeinde eine Finanzausgleichsumlage bis zur Grenze des Satzes 1 in Höhe von 30% und darüber hinaus in Höhe von 50% des übersteigenden Betrages erhoben. Die Finanzausgleichsumlage fließt 1. zu 50% den nach § 4 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 zu verteilenden Mitteln und 2. zu 50% dem Kreis zu, von dessen Gemeinde die Umlage aufgebracht wird.

*Anmerkung:* § 4 (1) bezieht sich auf die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft.

### Tarifzonen

Zuweisungen, Umlagen, Finanzkraft		Tarifzone
Aufstockung A	$Z_A = 80 - S - Z_3$	$S \leq 33\frac{1}{3}$
Aufstockung B	$Z_B = 0,7 (85 - S - Z_3 - Z_A)$	$S \leq 50$
Schlüsselzuweisungen	$Z_1 = Z_3 + Z_A + Z_B = 83,5 - S$	$S \leq 33\frac{1}{3}$
	$Z_2 = Z_3 + Z_B = 80,5 - 0,91 S$	$33\frac{1}{3} \leq S \leq 50$
	$Z_3 = 0,7 (100 - S) = 70 - 0,7 S$	$50 \leq S \leq 100$
Finanzausgleichsumlage	$Z_4 = 0,3 (100 - S) = 30 - 0,3 S$	$100 \leq S \leq 120$
	$Z_5 = 0,5 (120 - S) - 6 = 54 - 0,5 S$	$120 \leq S$
Finanzkraft	$F_1 = 83,5$	$S \leq 33\frac{1}{3}$
	$F_2 = 80,5 + 0,09 S$	$33\frac{1}{3} \leq S \leq 50$
	$F_3 = 70 + 0,3 S$	$50 \leq S \leq 100$
	$F_4 = 30 + 0,7 S$	$100 \leq S \leq 120$
	$F_5 = 54 + 0,5 S$	$120 \leq S$

Eine Gemeinde mit  $S = 33\frac{1}{3}$  erreicht durch normale Schlüsselzuweisungen  $Z_3$  eine Finanzkraft von  $F = 80 = 33\frac{1}{3} + 0,7 (100 - 33\frac{1}{3})$  bzw. mit  $S = 50$  eine Finanzkraft von  $F = 85 = 50 + 0,7 (100 - 50)$ . Für  $S \leq 33\frac{1}{3}$  erfolgt eine Aufstockung A, mit der die Differenz zu 80 kompensiert wird:  $Z_A = 80 - S - Z_3$ . Zudem erfolgt für  $S \leq 50$  eine Aufstockung B, die 70 Prozent des zu 85 verbleibenden Fehlbetrags ausgleicht:  $Z_B = 0,7 (85 - S - Z_3 - Z_A)$ . In der Zone T1 gelten beide Aufstockungsregeln. Sie sorgen insgesamt dafür, dass jede Gemeinde 83,5 Prozent der Bedarfsmesszahl erreicht. In der Zone T2 greift nur die anteilige Aufstockung B und in der Zone T3 gelten die normalen Schlüsselzuweisungen. Die Finanzausgleichsumlage ist durch einen zweistufigen Umlagesatz progressiv gestaltet und erweitert den Tarif auf insgesamt 5 Stufen.

## Finanzausgleichsgesetz Hessen (HFAG)

### § 17 Schlüsselzuweisungen

(2) Kreisangehörige Gemeinden, bei denen der Quotient aus der Steuerkraftmesszahl und dem Gesamtansatz weniger als 65 Prozent des Quotienten aus der Summe der Steuerkraftmesszahlen und der Summe der Gesamtansätze aller kreisangehörigen Gemeinden erreicht, erhalten vorweg einen anteiligen Steuerkraftausgleich (Schlüsselzuweisung A). Dieser beträgt 65 Prozent des Unterschiedsbetrages zwischen den beiden Quotienten, vervielfacht mit dem Gesamtansatz der ausgleichsberechtigten Gemeinde. (3) Kreisangehörige Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl zuzüglich der Schlüsselzuweisung A niedriger ist als ihre Ausgleichsmesszahl, erhalten eine Zuweisung in Höhe von 65 Prozent der Differenz (Schlüsselzuweisung B).

### § 22 Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft

Von kreisangehörigen Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl zuzüglich der Schlüsselzuweisung A höher ist als ihre Ausgleichsmesszahl, wird eine Umlage erhoben, die der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden zufließt und als Schlüsselzuweisung B verteilt wird. Die Umlage beträgt 15 Prozent des die Ausgleichsmesszahl um nicht mehr als 10 Prozent überschreitenden Anteils der Steuerkraftmesszahl und 25 Prozent des übrigen die Ausgleichsmesszahl überschreitenden Anteils der Steuerkraftmesszahl.

*Anmerkung:* Für kreisfreie Städte sind die Schlüsselzuweisungen und die Solidaritätsumlage in § 23 und § 28 HFAG wortgleich zu § 17 und § 22 geregelt. Landkreise erhalten nach § 29 Schlüsselzuweisungen in Höhe von 65 Prozent der Differenz zwischen Ausgleichsmesszahl und Umlagekraftmesszahl und zahlen nach § 34 eine Solidaritätsumlage auf abundante Umlagekraft nach Sätzen, die denen der Gemeinden bzw. kreisfreien Städten entsprechen.

### Tarifzonen

Zuweisungen, Umlagen, Finanzkraft		Tarifzone
Schlüsselzuweisungen A	$Z_A = 0,65 (0,65 S^\circ - S)$	$S \leq 0,65 S^\circ$
Schlüsselzuweisungen B	$Z_B = 0,65 (100 - S - Z_A)$	$S \leq 100$
Schlüsselzuweisungen	$Z_1 = Z_A + 0,65 (100 - S - Z_A)$	
	$Z_1 = 0,65 (100 + 0,2275 S^\circ) - 0,8775 S$	$S \leq 0,65 S^\circ$
	$Z_2 = 0,65 (100 - S) = 65 - 0,65 S$	$0,65 S^\circ \leq S \leq 100$
Solidaritätsumlage	$Z_3 = 0,15 (100 - S) = 15 - 0,15 S$	$100 \leq S \leq 110$
	$Z_4 = 0,25 (110 - S) - 1,5 = 26 - 0,25 S$	$110 \leq S$
Finanzkraft	$F_1 = 0,65 (100 + 0,2275 S^\circ) + 0,1225 S$	$S \leq 0,65 S^\circ$
	$F_2 = 65 + 0,35 S$	$0,65 S^\circ \leq S \leq 100$
	$F_3 = 15 + 0,85 S$	$100 \leq S \leq 110$
	$F_4 = 26 + 0,75 S$	$110 \leq S$

Nach § 17 (2) muss der Quotient aus absoluter Steuerkraftmesszahl ( $S'$ ) und Gesamtansatz (GA) kleiner sein als 65 Prozent des Quotienten aus der Summe der absoluten Steuerkraftmesszahlen und der Summe der Gesamtansätze:  $S'/GA \leq 0,65 \sum S' / \sum GA$ . Das Produkt aus einheitlichem Grundbetrag (GB) und Gesamtansatz entspricht der Bedarfsmesszahl:  $B' = GB \times GA$ . Ebenso entspricht das Produkt aus einheitlichem Grundbetrag und der Summe der Gesamtansätze der Summe der Bedarfsmesszahlen:  $\sum B' = GB \times \sum GA$ . Daher lässt sich die zuvor genannte Ungleichung umformulieren:  $GB \times S' / B' \leq 0,65 GB \times \sum S' / \sum B'$  bzw.  $S' / B' \leq 0,65 \sum S' / \sum B'$ . Dabei ist  $S = S' / B'$  die normierte Steuerkraftmesszahl und  $S^\circ = \sum S' / \sum B'$  die mittlere normierte Steuerkraftmesszahl. Mithin beschreibt die reduzierte Ungleichung:  $S \leq 0,65 S^\circ$  den Bereich, in dem Schlüsselzuweisungen A gewährt werden. Diese gleichen die Differenz zwischen  $S$  und  $0,65 S^\circ$  zu 65 Prozent aus. Zusätzlich erhalten Gemeinden in diesem Bereich Schlüsselzuweisungen B zum Ausgleich der verbleibenden Differenz zur normierten Bedarfsmesszahl  $B^\circ = 100 B' / B' = 100$ .

Nach § 17 (2) beträgt der Steuerkraftausgleich „65 Prozent des Unterschiedsbetrages zwischen den beiden Quotienten vervielfacht mit dem Gesamtansatz“. Die beiden Quotienten sind  $\Sigma S' / \Sigma GA$  sowie  $S' / GA$ . Faktisch werden aber 65 Prozent der Differenz zwischen 65 Prozent des zweiten Quotienten ( $0,65 \Sigma S' / \Sigma GA$ ) und dem ersten Quotienten ( $S' / GA$ ) ausgeglichen. Bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen A wird also die Rechengröße 0,65 zweifach angewandt (Scherf 2016b, 208).

Auch § 22 ist ungeschickt formuliert. Abundante Gemeinden können keine Schlüsselzuweisungen A erhalten (Scherf 2016b, 210). Infolgedessen erstreckt sich die Solidaritätsumlage einfach nur auf Gemeinden, deren Bedarfsmesszahl kleiner ist als ihre Steuerkraftmesszahl.

## Finanzausgleichsgesetz Brandenburg (BbgFAG)

### § 6 Allgemeine Grundsätze

(1) Gemeinden erhalten allgemeine Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben, wenn die Bedarfsmesszahl nach § 7 die Steuerkraftmesszahl nach § 9 übersteigt. Der Unterschiedsbetrag zwischen der Bedarfsmesszahl und der Steuerkraftmesszahl wird mit 75 vom Hundert ausgeglichen.

### § 17a Finanzausgleichsumlage

(1) Von kreisangehörigen Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl nach § 9 die Bedarfsmesszahl nach § 7 im Ausgleichsjahr um mehr als 15 vom Hundert übersteigt, wird im Folgejahr eine Finanzausgleichsumlage erhoben. Die Finanzausgleichsumlage beträgt 25 vom Hundert des Differenzbetrages zwischen der Steuerkraftmesszahl und der um 15 vom Hundert erhöhten Bedarfsmesszahl. ...

(3) Das Aufkommen der Finanzausgleichsumlage fließt ... dem jeweiligen Landkreis zu, in dem sich die finanzausgleichsumlagepflichtige Gemeinde befindet.

### Tarifzonen

Zuweisungen, Umlagen, Finanzkraft		Tarifzone
Schlüsselzuweisungen	$Z_1 = 0,75 (100 - S) = 75 - 0,75 S$	$S \leq 100$
	$Z_2 = 0$	$100 \leq S \leq 115$
Finanzausgleichsumlage	$Z_3 = 0,25 (115 - S) = 28,75 - 0,25 S$	$115 \leq S$
Finanzkraft	$F_1 = 75 + 0,25 S$	$S \leq 100$
	$F_2 = S$	$100 \leq S \leq 115$
	$F_3 = 28,75 + 0,75 S$	$115 \leq S$

## Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V)

### § 12 Schlüsselzuweisungen an kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte

(10) Die Höhe der Schlüsselzuweisungen wird durch Vergleich der Ausgangsmesszahl mit der Steuerkraftmesszahl berechnet. Ist die Ausgangsmesszahl höher als die Steuerkraftmesszahl, erhält die Gemeinde ... im Jahr 2019 70 Prozent des Unterschiedsbetrages als Schlüsselzuweisung.

*Anmerkung:* Landkreise erhalten nach § 13 (5) Schlüsselzuweisungen in Höhe von 70 Prozent der Differenz zwischen Umlagekraftmesszahl und Ausgangsmesszahl.

### § 8 Finanzausgleichsumlage

(1) Von den kreisangehörigen Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl (§ 12 Absatz 4) die Ausgangsmesszahl (§ 12 Absatz 9) um mehr als 15 Prozent übersteigt, wird eine Finanzausgleichsumlage erhoben. (2) Die Finanzausgleichsumlage beträgt 30 Prozent des Differenzbetrages nach Absatz 1. Aus ihrem Aufkommen fließt ein Teilbetrag ... dem Landkreis zu, in dem sich die finanzausgleichsumlagepflichtige Gemeinde befindet.

*Anmerkung:* Der Teilbetrag bestimmt sich nach dem landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatz des Vorvorjahres. Der verbleibende Betrag wird im Finanzausgleich des Folgejahres bereitgestellt.

## Tarifzonen

Zuweisungen, Umlagen, Finanzkraft			Tarifzone
Schlüsselzuweisungen	$Z_1 = 0,7 (100 - S)$	$= 70 - 0,7 S$	$S \leq 100$
	$Z_2$	$= 0$	$100 \leq S \leq 115$
Finanzausgleichsumlage	$Z_3 = 0,3 (115 - S)$	$= 34,5 - 0,3 S$	$115 \leq S$
Finanzkraft	$F_1 = 70 + 0,3 S$		$S \leq 100$
	$F_2 = S$		$100 \leq S \leq 115$
	$F_3 = 34,5 + 0,7 S$		$115 \leq S$

## Finanzausgleichsgesetz Thüringen (ThürFAG)

### § 11 Festsetzung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben

(1) Ist die Bedarfsmesszahl (§ 9) höher als die Steuerkraftmesszahl (§ 10), erhält die Gemeinde 80 vom Hundert des Unterschiedsbetrages als Schlüsselzuweisung.

*Anmerkung:* Landkreise und kreisfreie Städte erhalten nach § 15 Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben in Höhe von 80% der Differenz zwischen Bedarfsmesszahl und Umlagekraftmesszahl.

### § 29 Finanzausgleichsumlage

(1) Von den kreisangehörigen Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl (§ 10) die Bedarfsmesszahl (§ 9) um mehr als 15 vom Hundert übersteigt, wird eine Finanzausgleichsumlage erhoben. Umlagegrundlage (U) für die Finanzausgleichsumlage ist die Differenz zwischen Steuerkraftmesszahl und der um 15 vom Hundert erhöhten Bedarfsmesszahl (B). (1a) Wenn die Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl um mehr als 15 vom Hundert, aber um weniger als 115 vom Hundert übersteigt, wird die Höhe der Finanzausgleichsumlage nach folgender Formel ermittelt:  $0,2 \times U + 0,1 \times U^2/B$ . Wenn die Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl um mindestens 115 vom Hundert übersteigt, wird die Höhe der Finanzausgleichsumlage nach folgender Formel ermittelt:  $0,4 \times U - 0,1 \times B$ . (3) Das Aufkommen der Finanzausgleichsumlage fließt ... dem jeweiligen Landkreis zu, in dem sich die finanzausgleichsumlagepflichtige Gemeinde befindet.

*Anmerkung:* Das Umlageaufkommen geht im Prinzip an den jeweiligen Landkreis. Die Umlage soll Verluste bei der Kreis- und Schulumlage kompensieren und wird nach dem Kreis- und Schulumlagesatz bemessen. Der verbleibende Betrag fließt nach § 24 (1) in den Landesausgleichsstock.

## Tarifzonen

Zuweisungen, Umlagen, Finanzkraft			Tarifzone
Schlüsselzuweisungen	$Z_1 = 0,8 (100 - S)$	$= 80 - 0,8 S$	$S \leq 100$
	$Z_2 = 0$		$100 \leq S \leq 115$
Finanzausgleichsumlage	$Z_3 = 0,2 (115 - S) - 0,001 (115 - S)^2$		$115 \leq S \leq 215$
	$Z_3 = 9,775 + 0,03 S - 0,001 S^2$		$115 \leq S \leq 215$
	$Z_4 = 10 + 0,4 (115 - S) = 56 - 0,4 S$		$215 \leq S$
Finanzkraft	$F_1 = 80 + 0,2 S$		$S \leq 100$
	$F_2 = S$		$100 \leq S \leq 115$
	$F_3 = 9,775 + 1,03 S - 0,001 S^2$		$115 \leq S \leq 215$
	$F_4 = 56 + 0,6 S$		$215 \leq S$

Bei einem Anstieg der Steuerkraft beträgt die Grenzbelastung durch die Finanzausgleichsumlage in der dritten Tarifzone  $GB = -\partial Z/\partial S = 0,002 S - 0,03$ . Sie steigt von 0,2 bei  $S = 115$  auf 0,4 bei  $S = 215$ .

## Finanzausgleichsgesetz Rheinland-Pfalz (L FAG)

### § 8 Schlüsselzuweisungen A

(1) Ortsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte und kreisfreie Städte erhalten aus der Schlüsselmasse nach § 7 Nr. 1 vorweg Schlüsselzuweisungen nach Absatz 2 (Schlüsselzuweisungen A). (2) Beträgt die nach § 13 je Einwohner errechnete Steuerkraftmesszahl weniger als 78,5 v.H. der in Euro je Einwohner errechneten landesdurchschnittlichen Steuerkraftmesszahl im Durchschnitt der für den laufenden und die zwei vorangegangenen Finanzausgleiche maßgeblichen Zeiträume, so wird der Unterschiedsbetrag als Schlüsselzuweisung A gezahlt.

### § 9 Schlüsselzuweisungen B

(1) Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte, Landkreise und kreisfreie Städte erhalten Schlüsselzuweisungen, deren Gesamtbetrag sich aus der Schlüsselmasse (§ 7 Nr. 1) ergibt, die nach Abzug der Schlüsselzuweisungen A (§ 8) und der Schlüsselzuweisungen C (§ 9 a) verbleibt (Schlüsselzuweisungen B). (2) Als Schlüsselzuweisungen B werden gewährt ... den in Absatz 1 bezeichneten kommunalen Gebietskörperschaften 60 v.H. des Unterschiedsbetrages zwischen der Bedarfsmesszahl (§ 11) und der Finanzkraftmesszahl (§ 12), wenn die Bedarfsmesszahl größer ist als die Finanzkraftmesszahl.

*Anmerkung:* Die Schlüsselzuweisungen B nach § 8 umfassen zudem nach Gebietskörperschaftsgruppen differenzierte Pro-Kopf-Beträge. Die Investitionsschlüsselzuweisungen nach § 10 werden wie die Schlüsselzuweisungen B bestimmt. Landkreise und kreisfreie Städte erhalten nach § 9a zusätzlich Schlüsselzuweisungen C zum Ausgleich von Belastungen nach dem Sozialgesetzbuch.

### § 23 Berechnung der Finanzausgleichsumlage

(3) Die Umlagebeträge nach Absatz 2 werden durch Anwendung von Vomhundertsätzen (Umlagesätze) auf die über dem Landesdurchschnitt liegenden Umlagegrundlagen errechnet. Die Umlagesätze betragen 1. auf die bis zu 100 v.H. über dem Landesdurchschnitt liegenden Umlagegrundlagen 10 v.H., 2. auf die über 100 v.H. bis zu 200 v.H. über dem Landesdurchschnitt liegenden Umlagegrundlagen 12 v.H., 3. auf die über 200 v.H. bis zu 300 v.H. über dem Landesdurchschnitt liegenden Umlagegrundlagen 14 v.H., 4. auf die über 300 v.H. bis zu 400 v.H. über dem Landesdurchschnitt liegenden Umlagegrundlagen 16 v.H. und 5. auf die über 400 v.H. über dem Landesdurchschnitt liegenden Umlagegrundlagen 18 v.H. Umlagegrundlage ist die Steuerkraftmesszahl nach § 13.

*Anmerkung:* Das Umlageaufkommen wird nach § 5 (2) der Finanzausgleichsmasse zugeschlagen.

### Tarifzonen

Zuweisungen, Umlagen, Finanzkraft		Tarifzone
Schlüsselzuweisungen A	$Z_A = 0,785 S^\circ - S$	$S \leq 0,785 S^\circ$
Schlüsselzuweisungen B	$Z_B = 0,6 (100 - S - Z_A) = 60 - 0,6 S - 0,6 Z_A$	$S \leq 100$
Schlüsselzuweisungen	$Z_1 = Z_A + Z_B = 60 + 0,314 S^\circ - S$	$S \leq 0,785 S^\circ$
	$Z_2 = 0,6 (100 - S) = 60 - 0,6 S$	$0,785 S^\circ \leq S \leq 100$
SZ und FA-Umlage	$Z_3 = Z_2 + 0,1 (S^\circ - S) = 60 + 0,1 S^\circ - 0,7 S$	$S^\circ \leq S \leq 100$
Finanzausgleichsumlage	$Z_4 = 0,1 (S^\circ - S) = 0,1 S^\circ - 0,1 S$	$100 \leq S \leq 2 S^\circ$
	$Z_5 = 0,14 S^\circ - 0,12 S$	$2 S^\circ \leq S \leq 3 S^\circ$
	$Z_6 = 0,2 S^\circ - 0,14 S$	$3 S^\circ \leq S \leq 4 S^\circ$
	$Z_7 = 0,28 S^\circ - 0,16 S$	$4 S^\circ \leq S \leq 5 S^\circ$
	$Z_8 = 0,38 S^\circ - 0,18 S$	$5 S^\circ \leq S$

Finanzkraft	$F_1 = 60 + 0,314 S^\circ$	$S \leq 0,785 S^\circ$
	$F_2 = 60 + 0,4 S$	$0,785 S^\circ \leq S \leq S^\circ$
	$F_3 = 60 + 0,1 S^\circ + 0,3 S$	$S^\circ \leq S \leq 100$
	$F_4 = 0,1 S^\circ + 0,9 S$	$100 \leq S \leq 2 S^\circ$
	$F_5 = 0,14 S^\circ + 0,88 S$	$2 S^\circ \leq S \leq 3 S^\circ$
	$F_6 = 0,2 S^\circ + 0,86 S$	$3 S^\circ \leq S \leq 4 S^\circ$
	$F_7 = 0,28 S^\circ + 0,84 S$	$4 S^\circ \leq S \leq 5 S^\circ$
	$F_8 = 0,38 S^\circ - 0,82 S$	$5 S^\circ \leq S$

Rheinland-Pfalz hat den kompliziertesten Ausgleichstarif aller Bundesländer mit 2 Zuweisungs-, einer kombinierten Zuweisungs- und Abschöpfungs- und 5 Abschöpfungs-zonen. Darüber hinaus sorgt die Orientierung an der durchschnittlichen Steuerkraft für permanente Zonenverschiebungen. In Zone 1 erhalten die Gemeinden Schlüsselzuweisungen A und B, die zusammen eine Mindestfinanzkraft von  $60 + 0,314 S^\circ$  garantieren. Für  $S^\circ \approx 93,8$  im Jahr 2017 (Kümpel 2020, 109) ergibt sich  $S_1 = 0,785 S^\circ \approx 73,6$  und  $F_1 \approx 89,5$ . In Zone 2 gelten die Schlüsselzuweisungen B, doch reicht diese Zone nicht bis  $S = 100$ , sondern nur bis  $S \leq S^\circ$ . In der Zone 3 zwischen  $S^\circ \leq S \leq 100$  erhalten die Gemeinden Schlüsselzuweisungen B, gelten aber zugleich als abundant und zahlen Finanzausgleichsumlage. Bei  $S = (60 + 0,1 S^\circ)/0,7 \approx 99,1$  ist der Nettoeffekt der beiden Instrumente gleich 0. Oberhalb von  $S = 100$  greift nur noch die progressive Umlage mit 5 abgestuften (Grenz-) Umlagesätzen.



## Finanzausgleichsgesetz Baden-Württemberg (FAG)

### § 5 Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft

(2) Übersteigt die Bedarfsmesszahl die Steuerkraftmesszahl, so erhält die Gemeinde eine Schlüsselzuweisung in Höhe eines Prozentsatzes des Unterschiedsbetrags (Schlüsselzahl). Die Höhe des Prozentsatzes (Ausschüttungsquote) bemisst sich nach dem Verhältnis der um die Mehrzuweisungen (Absatz 3) gekürzten Schlüsselmasse zu den Schlüsselzahlen aller Gemeinden. (3) Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl unter 60 Prozent ihrer Bedarfsmesszahl liegt, erhalten eine Mehrzuweisung, die über die Zuweisung nach Absatz 2 hinaus den Unterschied zwischen Steuerkraftmesszahl und 60 Prozent der Bedarfsmesszahl ausgleicht.

*Anmerkung:* Für die Landkreise gilt nach § 8 eine zu § 5 analoge Regelung ohne Mindestfinanzkraftgarantie. Stadtkreise erhalten nach § 7a Schlüsselzuweisungen nach der Einwohnerzahl.

### § 1a Finanzausgleichsumlage

(1) Das Land erhebt von den Gemeinden und Landkreisen jährlich eine Finanzausgleichsumlage. (2) Die Finanzausgleichsumlage beträgt 22,10 Prozent der Bemessungsgrundlagen. Sie erhöht sich bei Gemeinden für jeweils 1 Prozent, um das die Steuerkraftmesszahl (§ 6) 60 Prozent der Bedarfsmesszahl (§ 7) übersteigt, um 0,06 Prozent, höchstens jedoch auf 32 Prozent.

*Anmerkung:* Bemessungsgrundlage der Umlage ist die Steuerkraftsumme, die sich nach § 38 (1) aus der Steuerkraftmesszahl und den Schlüsselzuweisungen für das zweitvorangegangene Jahr zusammensetzt. Nach § 1 (1) fließen 85,13% des Umlageaufkommens in die Finanzausgleichsmasse.

### Tarifzonen

Zuweisungen, Umlagen, Finanzkraft		Tarifzone
Schlüsselzuweisungen	$Z_1 = (1 - 0,221) 88 - S = 68,552 - S$	$S \leq 60$
abzüglich FA-Umlage	$Z_2 = 57,05 - 0,7975 S - 0,00018 S^2$	$60 \leq S \leq 100$
	$Z_3 = -0,185 S - 0,0006 S^2$	$100 \leq S \leq 225$
	$Z_4 = -0,32 S$	$225 \leq S$
Finanzkraft	$F_1 = 68,552$	$S \leq 60$
	$F_2 = 57,05 + 0,2025 S - 0,00018 S^2$	$60 \leq S \leq 100$
	$F_3 = 0,815 S - 0,0006 S^2$	$100 \leq S \leq 225$
	$F_4 = 0,68 S$	$225 \leq S$

Die Ausschüttungsquote der Schlüsselzuweisungen ist flexibel und wird jährlich neu ermittelt. 2017 lag sie bei ca. 70%. Gemeinden mit  $S = 60$  erhalten somit Brutto-Schlüsselzuweisungen in Höhe von  $Z = 0,7 (100 - S) = 28$  und erreichen eine Brutto-Finanzkraft von  $F = 88$ . Gemeinden mit  $S \leq 60$  in der Zone T 1 erhalten Mehrzuweisungen, die ihre Finanzkraft zunächst auf 60 aufstocken, plus normale Schlüsselzuweisungen. Somit erreichen diese Gemeinden ebenfalls eine Brutto-Finanzkraft von  $F = 88$ . Zugleich zahlen sie jedoch 22,1% Umlage auf die Brutto-Finanzkraft, so dass sich die Netto-Finanzkraft auf 68,552 und die Netto-Zuweisung auf  $Z_1 = 68,552 - S$  reduziert.

In der Zone T 2 erhalten die Gemeinden nur normale Brutto-Schlüsselzuweisungen, die ihre Brutto-Finanzkraft erhöhen:  $F = S + 0,7 (100 - S) = 70 + 0,3 S$ . Darauf zahlen sie eine Umlage mit steigendem Satz:  $U = u F$  mit  $u = 0,221 + 0,0006 (S - 60) = 0,185 + 0,0006 S$ . Die Netto-Finanzkraft sinkt dadurch auf  $F_2 = (1 - u) (70 + 0,3 S) = (0,815 - 0,0006 S) (70 + 0,3 S) = 57,05 + 0,2025 S - 0,00018 S^2$ . Mithin beträgt die Netto-Zuweisung  $Z_2 = F_2 - S = 57,05 - 0,7975 S - 0,00018 S^2$ . Bereits bei einer relativen Steuerkraft von  $S \approx 70,42$  ist die Netto-Zuweisung gleich Null. Die implizite Abundanzgrenze liegt also weit unterhalb der Bedarfsmesszahl.

In der Tarifzone T 3 wird nur noch die Umlage erhoben. Für  $100 \leq S \leq 225$  ist die Netto-Zuweisung  $Z_3 = -U = -0,185 S - 0,0006 S^2$  und die Netto-Finanzkraft  $F_3 = 0,815 S - 0,0006 S^2$ . Bei  $S = 225$  erreicht der Umlagesatz die Obergrenze von 0,32 und die vierte Zone beginnt. Für  $225 \leq S$  beträgt die Zuweisung dann  $Z_4 = -0,32 S$  und die Finanzkraft  $F_4 = 0,68 S$ .

## Finanzausgleichsgesetz Sachsen-Anhalt (FAG)

### § 12 Schlüsselzuweisungen

(4) Für jede kreisangehörige Gemeinde wird zunächst eine Rechengröße gebildet aus der Steuerkraftmesszahl sowie 70 v.H. des Betrags, um den die Steuerkraftmesszahl hinter der Bedarfsmesszahl zurückbleibt. Zu der Schlüsselzuweisungsmasse nach Absatz 1 Satz 2 werden 10 v.H. der Summe der Rechengrößen nach Satz 1 hinzugerechnet. Bleibt danach die Steuerkraftmesszahl einer kreisangehörigen Gemeinde hinter der neuen Bedarfsmesszahl zurück, werden ... 90 v.H. des Unterschiedsbetrages errechnet. Vom Ergebnis werden bei jeder kreisangehörigen Gemeinde 10 v.H. der Rechengröße nach Satz 1 abgezogen. Ergibt die Berechnung nach den Sätzen 1 bis 4 einen positiven Betrag, wird dieser als Schlüsselzuweisung ausgezahlt. Ergibt die Berechnung nach den Sätzen 1 bis 4 einen negativen Betrag, ist dieser von der kreisangehörigen Gemeinde ... als Schlüsselzuweisung an das Land abzuführen.

*Anmerkung:* Bei kreisfreien Städten wird die Differenz zwischen Bedarfs- und Steuerkraftmesszahl nach § 12 (2) zu 70% ausgeglichen. Bei Landkreisen wird die Differenz zwischen Bedarfs- und Umlagekraftmesszahl nach § 12 (3) zu 90% kompensiert. Das FAG enthält keine explizite Regelung für die Finanzausgleichsumlage. Sie ist in § 12 als abzuführende Schlüsselzuweisung integriert, deren Aufkommen der jeweiligen Schlüsselmasse zugerechnet wird.

### Tarifzonen

Zuweisungen, Umlagen, Finanzkraft		Tarifzone
Schlüsselzuweisungen	$Z_1 = 86,87 - 0,93 S$	$S \leq 100$
	$Z_2 = 93,87 - S$	$100 \leq S \leq B_1 = 104,3$
	$Z_3 = -0,1 S$	$B_1 = 104,3 \leq S$
Finanzkraft	$F_1 = 86,87 + 0,07 S$	$S \leq 100$
	$F_2 = 93,87$	$100 \leq S \leq B_1 = 104,3$
	$F_3 = 0,9 S$	$B_1 = 104,3 \leq S$

Die Rechengröße beträgt  $R = S + 0,7 (100 - S) = 70 + 0,3 S$ . 10% der Summe der Rechengrößen werden fiktiv der Schlüsselmasse zugeschlagen, was den Grundbetrag und damit die Bedarfsmesszahl proportional vergrößert. 2019 lag die neue Bedarfsmesszahl bei  $B = 104,3$ . Auf dieser Basis werden die Brutto-Schlüsselzuweisungen bestimmt:  $Z = 0,9 (B - S) = 0,9 (104,3 - S) = 93,87 - 0,9 S$ . Davon werden 10% von R abgezogen, was einer Umlage entspricht:  $U = 0,1 (70 + 0,3 S) = 7 + 0,03 S$ . Mithin beträgt die Netto-Zuweisung in der ersten Zone:  $Z_1 = Z - U = 86,87 - 0,93 S$ . Die implizite Mindestfinanzkraft einer Gemeinde mit  $S = 0$  beträgt  $F = 86,87$ . Bei  $S_1 \approx 93,41$  ist die Netto-Zuweisung gleich Null und die Netto-Finanzkraft entspricht der Steuerkraft. Die implizite Abundanzgrenze liegt also deutlich unterhalb der (erhöhten) Bedarfsmesszahl  $B = 104,3$ .

In der zweiten Zone ist die Rechengröße gleich  $S$  und die Umlage beträgt  $U = 0,1 S$ . Daher erhält die Gemeinde eine negative Netto-Zuweisung in Höhe von  $Z_2 = Z - U = 93,87 - S$  und ihre Netto-Finanzkraft beträgt konstant  $F_2 = 93,87$ . In der dritten Zone entfallen die Schlüsselzuweisungen, während die Umlage bestehen bleibt. Infolgedessen gilt:  $Z_3 = -0,1 S$  und  $F_3 = 0,9 S$ .

## Literatur

---

- Bayerisches Landesamt für Statistik* (2020), Bayern in Zahlen, *Fachzeitschrift für Statistik* 5, 280–296.
- Boettcher, F.* (2014), Finanzausgleichsumlagen, *Zeitschrift für Kommunal Finanzen* 3, 46–58.
- Büttner, T. u.a.* (2012), Finanzwissenschaftliche Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz, *ifo Forschungsberichte* 58, München.
- Kuhn, T.* (1988), Schlüsselzuweisungen und fiskalische Ungleichheit, Frankfurt am Main.
- Kümpel, K.* (2020), Umlagen im kommunalen Finanzausgleich, Gießen (erscheint demnächst).
- Scherf, W.* (2003), Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzausgleichsumlagen, *Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere* 66, Gießen.
- Scherf, W.* (2016a), Kommunaler Finanzausgleich, *Wirtschaftswissenschaftliches Studium WiSt* 4, 194–199.
- Scherf, W.* (2016b), Der Ausgleichstarif im hessischen kommunalen Finanzausgleich: ein Vorbild für andere Länder?, *Wirtschaftsdienst* 3, 206–211.
- Statistisches Amt Saarland* (2020), Ausgewählte Finanz- und Steuerdaten der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2019.
- Thöne, M. u.a.* (2015), Kommunaler Finanzausgleich in Bayern, *FiFo-Berichte* 19, Köln.