Handreichung zu den **Grundlagen** der Neugestaltung der **Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen** aus der Sicht der Kommunen

Dipl.-Vw. Dipl.-Kffr.
Christine Falken-Großer
Université de Fribourg
Département d'économie politique
Chaire de finances publiques
Boulevard des Pérolles 90
1700 Fribourg, Schweiz
Téléphone +41 26 300 82 70
christine.falken-grosser[at]unifr.ch

Handreichung zu den Grundlagen der Neugestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen aus der Sicht der Kommunen

Christine Falken-Großer, Dipl.-Vw. Dipl.-Kffr.

1 Einleitung 2

2 Inhaltlicher Aufbau der Studie 3

3 Zusammenstellung der Ergebnisse 5

3.1 Föderale Beziehungen 5

3.1.1 Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern 7
3.1.1.1 Rechtliche Grundlagen in der Finanzverfassung 8
3.1.1.2 Länderfinanzausgleich 10
a. Begriffsbestimmung 10
b. Ziele des Finanzausgleiches 12
c. Vertikale Steuerzuordnung im aktiven Finanzausgleich 13
d. Horizontale primäre Steuerverteilung 16
e. Horizontale sekundäre Steuerverteilung 18
3.1.1.3 Fonds Deutsche Einheit 26
3.1.1.4 Solidarpakt I und II 27
3.1.1.5 Finanzbeziehungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben 30
3.1.1.6 Finanzhilfen 34
3.1.1.7 Transfers nach dem Föderalismusbegleitreformgesetz 35
3.1.1.8 Geldleistungsgesetze 37
3.1.1.9 Finanzbeziehungen über das Gesetz zur Regionalisierung des ÖPNV 38
3.1.1.10 Sonstige Finanzbeziehungen 39

3.1.2 Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen 40
3.1.2.1 Funktionen kommunaler Finanzausgleichssysteme 41
3.1.2.2 Allgemeines Modell des Kommunalen Finanzausgleichs 43
a. Einführende Bemerkungen 43
b. Übersicht 44
3.1.2.3 Einzelne Bestandteile des Kommunalen Finanzausgleichs 45
a. Bestimmung zugrunde gelegter Landeseinnahmen und Finanzausgleichsmasse 45
b. Zweckgebundene Zuweisungen, Bedarfszuweisungen 53
c. Ermittlung der Schlüsselzuweisungen für die einzelnen Empfängerkommunen 53
e. Ausgleichssysteme 59
3.1.2.4 Kommunale Finanzausgleichssysteme der einzelnen Bundesländer 61
3.1.2.5 Zuweisungen der Länder an ihre Kommunen im Vergleich 64
3.1.2.6 Anmerkung zur Sachgerechtigkeit der Zuweisungen 82

3.1.3 Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen 83

3.2 Konnexitätsprinzip 86

3.2.1 Begriffsabgrenzung 86

3.2.2 Konnexität zwischen Ländern und Kommunen 86

3.2.3 Konnexität zwischen Bund und Kommunen 99

4 Literatur 103

1 Einleitung

Im Rahmen der gegenwärtig arbeitenden Föderalismuskommission II sollen die föderalen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen erneut durchleuchtet und bewertet werden. Dazu gehören auch die Finanzbeziehungen, deren Struktur und Organisation spätestens mit Auslaufen des Solidarpaktes II zu einer neuen Ordnung gefunden haben muss. Durch die komplexen Finanzbeziehungen innerhalb und auch neben den Finanzausgleichen sind auch die Kommunen – je nach Ausgestaltung der Regelungen auch ganz unterschiedlich – von den sich ändernden Rahmenbedingungen betroffen.

Das vordringliche Thema der aktuellen Reformbestrebungen scheint der Versuch zu sein, die Verschuldung durch Haushaltsregeln zu begrenzen, dabei ist „der finanzwirtschaftliche Befund … nur Symptom für die dahinter stehenden politischen und verwaltungsmäßigen Defekte in der Organisation von ausgabe- und einnahmewirksamen Entscheidungen“[1]. Dem stimmt auch der Städtetag zu und meint, dass die „Zusammenhänge zwischen den Organisationsfehlern der Finanzverfassung einerseits und den finanzpolitischen Fehlentwicklungen andererseits … nicht deutlich genug in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden.“[2]

Auch ein anderes Symptom, nämlich das der Finanznot der Kommunen wird zwar wahrgenommen, aber zum Teil nicht korrekt gedeutet und auch nur durch Stückwerk korrigiert. Eine konsistente Regelung der Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Ländern und auch den Kommunen, wie sie zuletzt in der Finanzverfassungsreform im Jahr 1969 und der Funktionalreform von 1970 geregelt und zumindest zwischen Bund und Ländern durch die Föderalismuskommission I angepasst worden ist, fehlt für die kommunale Ebene. So haben sich schleichend, nur unter den regelmäßigen Protesten der kommunalen Vertreter und gelegentlichen Protesten der Wissenschaft seit 1969 die Aufgbenwahrnehmungsintensitäten „durch gesetzgeberische Maßnahmen kontinuierlich erhöht“[3], wobei folglich der

---

1 REHM (1991), S. 228.

2 DEUTSCHER STÄDTETAG (2007).

3 Als Beispiele dafür werden „die Verpflichtung zur Gründung von Volkshochschulen in den ‚großen kreisangehörigen Gemeinden’ sowie die Bereitstellung von Umweltschutz und Gleichstellungsbeauftragten … die Aufstellung von Landschaftsschutzplänen, die verschärften Umweltschutzbestimmungen im Bereich Abfall und Abwasser sowie der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz und die Durchführung von Gesundheitskonferenzen“ angeführt [EICHLER (2000), S. 176]. Aktuell beherrschen natürlich die Auswirkungen der Änderungen im Sozialbereich die öffentliche Diskussion.

4 ELLWEIN/ HESSE sprechen von über 70 % der Aufgaben die „weitestgehend, also inklusive Vollzug von Bund und Ländern“ definiert sind [Ellwein/Hesse (1997)]. ZACHARIAS ermittelte im Jahr 2000 sogar eine Quote von 95 % [Zacharias (2000)].

Grad an Fremdbestimmung der Kommunalen Aufgaben zugenommen hat.[4] Neben der Handlungsfähigkeit der kommunalen Ebene sehen Rechts- und Finanzwissenschaftler aber auch die grundgesetzlich gesicherte Autonomie der Kommunen als Selbstverwaltungsträger der Gemeinden gefährdet.

Vor diesem Hintergrund sieht der DEUTSCHE STÄDTETAG mit der aktuellen Reformdebatte die Gelegenheit die „Entfesselung des Potentials, das in der ergebnisorientierten Verzahnung der spezifischen Qualifikationen und Fähigkeiten der drei Ebnen im dienstleistenden Bundesstaat liegt“[5], voranzutreiben. Der kommunale Spitzenverband spielt damit auf eine klarere Abgrenzung von Zuständigkeiten und ggf. auch die Diskussion um die Festschreibung des Konnexitätsprinzips zwischen den Ebenen an.

Folgen wir dieser Auffassung und sehen die Probleme des bundesdeutschen Föderalismus nicht nur in den (ineffizienten) Organisationsstrukturen, sondern auch in der aktuell zum Teil wenig pragmatischen und (gesamtgesellschaftlich) zielorientierten Anwendung derselben, ist es umso wichtiger in einem ersten Schritt die Auseinandersetzung mit den Strukturen zu forcieren, die komplexen Zusammenhänge aufzuarbeiten. Nur so kann im Weiteren die politische Auseinandersetzung fundiert und lösungsorientiert für alle Ebenen gewinnbringend geführt werden. Diesem Zweck soll diese Studie dienen, die als Handreichung auf Initiative der Bundestagsfraktion der Partei DIE LINKE in erster Linie für die Fraktionsvorsitzendenkonferenz der Fraktionen im Landtag erstellt wurde.

Die *Modernisierung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern*, die über die Föderalismuskommission II angestrebt wird, ist auch eine Chance auf die Belange der Kommunen (erneut) aufmerksam zu machen und ggf. die Verteilung der finanziellen Mittel transparenter, von Landespolitik (und den Landesfinanzen) und Konjunktur unabhängiger und nachhaltiger zu gestalten bzw. mindestens eine neue Diskussion anzustoßen.

2 Inhaltlicher Aufbau der Studie

Überblick

Weil die Grundlage für eine Ausrichtung der Argumentation eine umfassende Kenntnis der föderalen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist, soll Ziel dieser Studie sein, die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Länder und Kommunen, einschließlich des Konnexitätsprinzips in den Ländern zu analysieren und zu strukturieren.

5 DEUTSCHER STÄDTETAG (2007).

Problemstellung

Dass die Fragen der Finanzbeziehungen zwischen den föderalen Ebenen hinreichend komplex sind und kaum in einer Handreichung zu erfassen sind, gestaltet sich dabei als Problem. Während diese Hürde jedoch noch genommen werden kann (wenngleich eingeräumt werden muss, dass jede Zusammenstellung dieser Art immer die Gefahr der Unvollständigkeit bergen muss und außerdem die Aktualität von kurzer Dauer ist), ist die viel größere Herausforderung, die unterschiedlichsten Meinungen der Wissenschaft zu den einzelnen Fragen abzuwägen und darzustellen. Es wird im Verlaufe des Textes bei den diskutierten Argumenten auf eine Vielzahl von Artikeln, Monographien, Gutachten usw. verwiesen werden, um dem geneigten Leser die Möglichkeit einzuräumen, das eine oder andere Thema oder Argument vertiefend zu studieren.

Die Bearbeitung der Studie orientiert sich dabei im Wesentlichen an einem Fragenkatalog, der vom Auftraggeber zur Konkretisierung der Interessenlage aufgestellt wurde. So soll Ausgangs- und Schwerpunkt für diese Studie der föderalen Beziehungen eine Zusammenstellung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, Ländern und Gemeinden und Bund und Gemeinden sein, die so detailliert wie möglich die (direkten und indirekten) Verknüpfungen aufgreift. Auf die wichtigsten historischen Entwicklungsschritte und vor allem die wichtigsten aktuellen Veränderungen und die rechtlichen Grundlagen sei dabei verwiesen.

In einem zweiten Abschnitt wird das Konnexitätsprinzip in den Ländern dargestellt. Dabei sollen auch die Unterschiede in der Ausgestaltung und der Umsetzung skizziert werden.

Die Darstellung der Bewertung der Veränderungen in der Literatur und die Darstellung der Unterschiede in den Ländern *geben Aufschluss* über die individuelle Stellung der kommunalen Aufgaben. Dabei sei darauf hingewiesen, dass eine abschließende vergleichende Bewertung der Beurteilung der Bedeutung der kommunalen Aufgaben kaum in diesem Rahmen angestrebt werden kann. So unterscheiden sich nicht nur die Strukturen und die Maßnahmen in den einzelnen Ländern, sondern auch die Interpretation der Normen und des Verständnisses der Bedeutung der Kommunen maßgeblich. Demnach existiert kein einheitliches „Bild“ der kommunalen Aufgaben, sondern viel mehr ein sehr differenziert coloriertes und an einigen Stellen auch noch weißes Bilderbuch. Auf die unterschiedlichen Auffassungen sei an den geeigneten Stellen verwiesen, vom Fällen eines abschließenden pauschalen Urteils wird aber abgesehen.

3 Zusammenstellung der Ergebnisse

3.1 Föderale Beziehungen

Föderalismus[6] wird im allgemeinen Sprachverständnis häufig gleichgesetzt mit einem zunehmenden Grad an dezentraler Organisation eines Staates. Die dezentralen Einheiten besitzen in einem föderativ organisierten Staat ebenfalls eigene Legitimität, Rechte und Kompetenzen, also **Staatsqualität** und das unterscheidet den föderalen Staat von einem zentral organisierten Staat mit dezentralen Einheiten ohne Staatsqualität. Am anderen Ende der „föderalistischen Bandbreite" steht der Staatenbund oder die *Konföderation*, bei welchem die einzelnen Einheiten alle Staatsaufgaben wahrnehmen und keine *Souveränität*[7] von einer übergeordneten Ebene ausgeht, sondern lediglich gemeinsame Organe zur Erfüllung gemeinschaftlicher Aufgaben gebildet werden.[8]

Föderalismus in der BRD

Die Bundesrepublik Deutschland versteht sich nach dem Grundgesetz **Artikel 20**[9] als Bundesstaat, also als föderalistisch aufgebauter Staat. Dabei ist die föderale Struktur in Deutschland formal *zwei*stufig.[10] Während der Bund und die Länder als Gebietskörperschaften mit Staatsqualität verstanden werden, sind die Gemeinden als Teil der Länder definiert.[11] Dabei wird der kommunalen Ebene jedoch über **Artikel 28**[12] dennoch eine besondere Stellung zugestanden.[13] So werden die verbesserte Möglichkeit der Kontrolle der staatlichen Macht durch den Wähler und die positiven Effekte der unmittelbaren Demokratie und Einbeziehung der Bürger als die wichtigsten staatspolitischen Wirkungen der kommunalen Ebene angesehen.[14]

---

6 Aus dem Lateinischen von *foedus*, was soviel heißt wie *Bund*.

7 Der Begriff kommt über das Französische von *souveraineté* aus dem Lateinischen *superanus*, was soviel heißt wie *darüber befindlich, überlegen*. Geprägt wurde der Begriff im 16. Jahrhundert durch die Absolutismuslehre des französischen Staatsphilosophen Jean BODIN, der darunter die höchste Letztentscheidungsbefugnis im Staat verstand.

8 MÜNCH/ MEERWALDT (2002).

9 Dort heißt es in Absatz 1: „Die Bundesrepublik ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat" (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) im folgenden als „GG" zitiert).

10 BVerfGE 39, 96; ISENSEE/KRICHHOF (2000), IV Artikel 98, Rn. 172f.; THÜRER (1986), S. 10.

11 HENNEKE (1996), S. 713 ff.

12 In Artikel 28 werden im ersten Absatz die örtlichen Volksvertretungen und im zweiten Absatz die Eigenverantwortlichkeit garantiert (vgl. Artikel 28, Abs.1 und 2 GG).

13 Artikel 28 II enthält die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (KLEIN, in: SCHMIDT-BLEIBTREU/KLEIN, Art. 28, Rn. 8 und 9). Zur Geschichte des Selbstverwaltungsrechts siehe LOHSE (2006) S. 27 - 40. Dabei wird betont, dass im europäischen Vergleich zwar *rechtlich* eine besonders gestärkte Stellung der Kommunen über die Selbstverwaltungsgarantie gegeben sei, dass die deutschen Kommunen *bei der Umsetzung* der Selbstverwaltung im europäischen Vergleich über sehr viel weniger Autonomie bezüglich ihrer Einnahmen, Ausgaben und Aufgaben verfügen, als die Kommunen anderer Staaten, in denen kein formales Selbstverwaltungsrecht existiert. (vgl. WEGENER/ ARBEIT (2004)

14 ROSENSCHON (1980) und KOCK (1975).

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht weist eine dezentrale Organisationsstruktur eines Staatssystems und mithin eine Institutionalisierung der kommunale Ebene Vorteile bezüglich der besseren Allokation auf, wobei vor allem die bessere Kenntnis der lokalen Präferenzen, die auch zur Senkung der Kosten der Entscheidungsfindung beiträgt eine Rolle spielt.[15]

Subsidiäritätsprinzip

In dieser besonderen Berücksichtigung der Gemeinden im Grundgesetz der Bundesrepublik spiegelt sich in gewisser Weise die Zweischneidigkeit, Dynamik fast möchte man sagen Unentschlossenheit des Staatsaufbaus wieder. Die Vorteile der dezentralen Staatsorganisation, oft, aber nicht immer, einhergehend mit einem föderalen Staats*aufbau*, werden mit dem Begriff „**Subsidiaritätsprinzip**" eingefangen. Dieses kommt aus dem kirchlich-organisatorischen Kontext und bedeutet, dass immer die jeweils kleinste (niedrigste) Ebene eine Aufgabe erledigen sollte. Ursprünglich hieß das: jeder sorgt erst einmal für sich selbst und übernimmt für sich selbst Verantwortung. Wenn irgendetwas den individuellen Rahmen sprengt oder die Fähigkeiten für sich selbst zu sorgen eingeschränkt sind, hilft der Familienkreis. Dann weitere Angehörige, dann Nachbarn und Freunde, dann die (Kirch-)Gemeinde, dann erst offizielle Ebenen usw.

Übertragen auf den staatspolitischen Kontext bedeutet dies in der Theorie, dass immer die unterste Ebene eine Aufgabe erfüllen soll, weil diese die Präferenzen, die Notwendigkeiten am Besten kennt und die Aufgabe daher am effizientesten erfüllen kann. Erst wenn die Kapazität nicht mehr ausreicht, springt die nächst höhere Ebene ein. Effektiv wurde daraus wiederum abgeleitet, dass die nächst höhere Ebene einspringt wenn es Effizienzüberlegungen rechtfertigen (Economies of Scale) oder wenn eine überregionale Bedeutung der einheitlichen Regelung besteht.

Von oben statt von unten gedacht

Das Subsidiaritätsprinzip ist im Grundgesetz nicht konsequent verankert. Dies würde nämlich bedeuten den Gemeinden oberste Priorität einzuräumen und Länder und Bund als subsidiäre Erfüllungsgehilfen von Aufgaben anzusehen, die (leider) nicht auf kommunaler Ebene zu erfüllen sind. Es würde eine viel stärkere Autonomie für die Kommunen bedeuten – sowohl auf der Einnahmen-, als auch auf der Ausgabenseite. Die Gemeinden sind in Deutschland Teil der Länder und genießen damit *nicht* als unterste Ebene die Souveränität und Anerkennung die ihnen nach dem Subsidiaritätsprinzip, dass von unten nach oben gedacht ist, als *erster* Staatsebene zukommen müsste.

Finanzverfassung

Die Fragen nach der Trennung der Ebenen, der Aufgabenteilung und auch der Fi-

15 KIRSCH (1987), in: DREIßIGER (1987), S. 9 - 43.

nanzausstattung werden in der **Finanzverfassung** beantwortet. Dabei ist die Finanzverfassung kein eigenständiges abgeschlossenes Regelwerk, sondern vielmehr der Oberbegriff für die Summe aller Artikel, welche den Föderalismus in der Bundesrepublik regeln.

Aufgaben und Finanzen

Die Diskussionen um die Finanzbeziehungen in einem föderalistischen Staat erreichen oft eine große Öffentlichkeit. Untrennbar damit verbunden sind allerdings die Fragen der Kompetenz- und Aufgabenteilung, sowie der Zuordnung der originären Einnahmequellen. Deshalb sollen einführend in diesem Kapitel auch die wichtigen Grundlagen skizziert werden, die für das Verständnis der Bewertung der Finanzbeziehungen unerlässlich sind.

In diesem ersten Arbeitsblock werden die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, Land und Kommunen und soweit vorhanden zwischen Bund und Kommunen dargelegt und ggf. in ihrer Entwicklung skizziert. Zu beachten ist dabei, dass gerade die Beziehungen zwischen den dreizehn Flächenländern und ihren Kommunen stark variieren und deshalb in der Darstellung zwischen den dreizehn Landesverfassungen der Flächenländer differenziert werden muss.

3.1.1 Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern

Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sind durch die Finanzverfassung determiniert, deshalb soll das folgende Kapitel mit der Beschreibung der **Finanzverfassung** beginnen. Der in der mit einigen Änderungen seit 1969 bestehende **Finanzausgleich** im engeren Sinne beschreibt die eigentliche Systematik dessen, was allgemein unter föderalen Finanzbeziehungen verstanden wird und soll im Kapitel 3.1.1.2 skizziert werden.

Ebenen, Aufgaben *und* Finanzen

Durch die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten ist auch eine Beschreibung der dadurch notwendig gewordenen **Übergangsregelungen** des Fonds Deutsche-Einheit und der Solidarpakte I und II für die Charakterisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen unerlässlich (Kapitel 3.1.1.3 und 3.1.1.4). Neben den Finanzbeziehungen, die im Rahmen des Länderfinanzausgleiches einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen, der Umsatzsteuerverteilung, und des Solidarpaktes II bestehen, existieren auch Zuweisungen zwischen Bund und Ländern im Rahmen der Erfüllung der **Gemeinschaftsaufgaben**, als **Finanzhilfen**, nach den **Geldleistungsgesetzen** (ab Kapitel 0) und nach dem **Föderalismusbegleitreformgesetz** (Kapitel 3.1.1.7). Auf weitere Finanzbeziehungen, z.B. durch die Umsetzung von verschiedenen **Leistungsgesetzen** soll kurz verwiesen werden (Kapitel 0). Auf die Darstellung etwaiger Sonder- und Förderprogramme des Bundes z.B. im Sportbereich oder bei der Bekämpfung des Rechtsextremismus in Deutschland wird wegen des geringen finanziellen Volumens und aus Gründen der Übersichtlichkeit verzichtet.

3.1.1.1 Rechtliche Grundlagen in der Finanzverfassung

Inhalte

Die Finanzverfassung grenzt die öffentlichen Aufgabenträger und deren Aufgaben voneinander ab und weist die Entscheidungs- und Durchführungskompetenzen und auch die Rechte zur Bestimmung, Ausgestaltung und Inanspruchnahme öffentlicher Einnahmequellen zu.

Fundstellen

Wie oben beschrieben, findet sich die Finanzverfassung nicht als zusammenhängende Darstellung der rechtlichen Grundlagen der föderalistischen Ordnung, sondern vielmehr als Oberbegriff für die im Grundgesetz an verschiedenen Stellen aufgeführten Regelungen, die die föderalistische Ordnung in der Bundesrepublik gestalten. Dazu gehören in erster Linie:

- **Artikel 104a – 115 GG** in welchen das öffentliche Finanzwesen geregelt wird und
- **Artikel 91a und 91b GG** in welchem die Gemeinschaftsaufgaben abgegrenzt sind.
- Außerdem finden sich Regelungen das öffentliche Finanzwesen betreffend in Artikel 14 GG (Garantie des Eigentums), 15 GG (Enteignung von Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel), 19 GG (Garantie der Grundrechte), 20 GG (Staatsstrukturprinzipien; Widerstandsrecht), 28 GG (Bundesgarantie für die Landesverfassungen, Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung), 30 GG (allgemeine Zuständigkeit der Länder), 31 GG (Vorrang des Bundesrechtes), 70-78 GG (Gesetzgebungskompetenzen Bund und Land), 80 GG (Bestimmungen über Rechtverordnungen), 82 GG (Bekanntmachung), 83 GG (allgemeine Zuständigkeit der Länder bzgl. der Ausführung von Bundesgesetzen) und 87 GG (bundeseigene Verwaltung, bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechtes und selbständige Bundesoberbehörden).
- Im weiteren Sinne können auch die Regelungen des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) und des Stabilitätsgesetzes (StWG) unter der Finanzverfassung subsumiert werden.

weitere Regelungen außerhalb des GG

Gesetzgebungskompetenz

Neben dem Kern der Finanzverfassung, der in den Artikeln 104a – 115 im Abschnitt Finanzwesen des Grundgesetzes beschrieben wird und auf den wir uns hier später noch mehrfach beziehen werden, sind vor allem auch die Bestimmungen zur **Gesetzgebungskompetenz**, die sich in ausschließliche Gesetzgebungskompetenz und konkurrierende Gesetzgebungskompetenz teilt, von hoher Relevanz. Bei der **ausschließlichen** Gesetzgebung, die in Artikel 73 GG geregelt ist, haben – wie der Begriff schon sagt – die Länder kein Mitsprache/Mitregelungsrecht. Bei der **konkurrierenden** Gesetzgebung, die in Artikel 72 und 74 GG geregelt ist, können die Länder

Gesetze erlassen, insofern die Angelegenheiten nicht schon zuvor durch den Bund bestimmt worden sind.

Die Gesetzgebungskompetenzen bezüglich der **Steuergesetzgebung** sind separat im Artikel 105 GG bestimmt. Demnach hat der Bund für Steuergesetze die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz lediglich bei Zöllen und Finanzmonopolen, also beim Zollgesetz, dem Zolltarifgesetz sowie der Allgemeine Zollordnung und dem Finanzmonopol für Branntwein[16]. Diese Gesetzgebungskompetenz spielt allerdings lediglich formell eine Rolle, seit dem der Europäische Binnenmarkt die nationalen Zollgesetze der EU-Mitgliedstaaten durch EU-Marktordnungsvorschriften mit Abschöpfungsregelungen ersetzt hat.[17]

konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis beim Bund

Beim Bund liegt allerdings bezüglich der übrigen Steuern immerhin die konkurrierende Steuergesetzgebungsbefugnis[18], insofern das Aufkommen zumindest teilweise zugeordnet ist[19] oder die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes nach Artikel 72 II GG greift. Die im Anhang zitierte Regelung des Artikels 72 II GG bezüglich der Gesetzgebungskompetenzzuordnung im Falle einer notwendigen „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung“ wird dabei derzeit so weit gefasst, dass die Länder nur selten Gelegenheit haben Steuergesetze zu erlassen.[20] Allerdings ist den Ländern ein Einfluss über ein Mitwirkungsrecht bzw. – bei Erträgen, die den Ländern oder den Gemeinden ganz oder teilweise zustehen – sogar ein Entscheidungsrecht durch Artikel 105 Abs. 3 GG vorbehalten.

Gemeinden und Gesetzgebung

Da **Gemeinden** keine Staatsqualität besitzen, verfügen sie auch über keine originäre Besteuerungsbefugnis. Durch das Land können die Kommunen aber zu einer abgeleiteten, d.h. derivativen, Besteuerungsbefugnis ermächtigt werden. In der Regel nutzen sie diese zur Erhebung von örtlichen Steuern, die allerdings im Volumen lediglich wenige Hundertstel des gesamten Steuervolumens ausmachen. Dies ist außer der Variation der Hebesätze bei den Realsteuern und der Gebührenfestsetzung, die allerdings anderen engen Grenzen unterliegen, der einzige Spielraum den die Gemeinden auf der Einnahmeseite ausschöpfen können.

16 Art. 105 Abs. 1 GG.

17 MÜNCH/ MEERWALDT (2002).

18 Art. 105 II GG.

19 Siehe hierzu die Ausführungen zur Steuerzuordnung in Kapitel 3.1.1.2.

20 Artikel 105 II a GG bestimmt, dass die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Artikel 106 VI Satz 1 bestimmt, dass das Aufkommen dieser Steuern den Gemeinden/ Gemeindeverbänden zukommt.

Lastenverteilung und Durchgriffsverbot

Zuletzt sei auf der rechtlichen Seite auf einen sehr grundlegenden Regelungssatz, den **Artikel 104 a** verwiesen, der gleichsam die wichtigsten Beziehungen festschreibt, von welchen dann im Folgenden die vielfältigen Ausnahmen beschrieben werden. Artikel 104 a I, der in seiner ursprünglichen Fassung im Zuge der Großen Finanzreform 1969 eingeführt wurde, beinhaltet den Lastenverteilungssatz[21] zwischen Bund und Ländern und inzwischen auch das Durchgriffsverbot des Bundes auf die Kommunen, auf das im Weiteren noch näher eingegangen wird (vgl. Kapitel 3.2.3).

3.1.1.2 Länderfinanzausgleich

a. Begriffsbestimmung

Begriff *Länderfinanzausgleich*

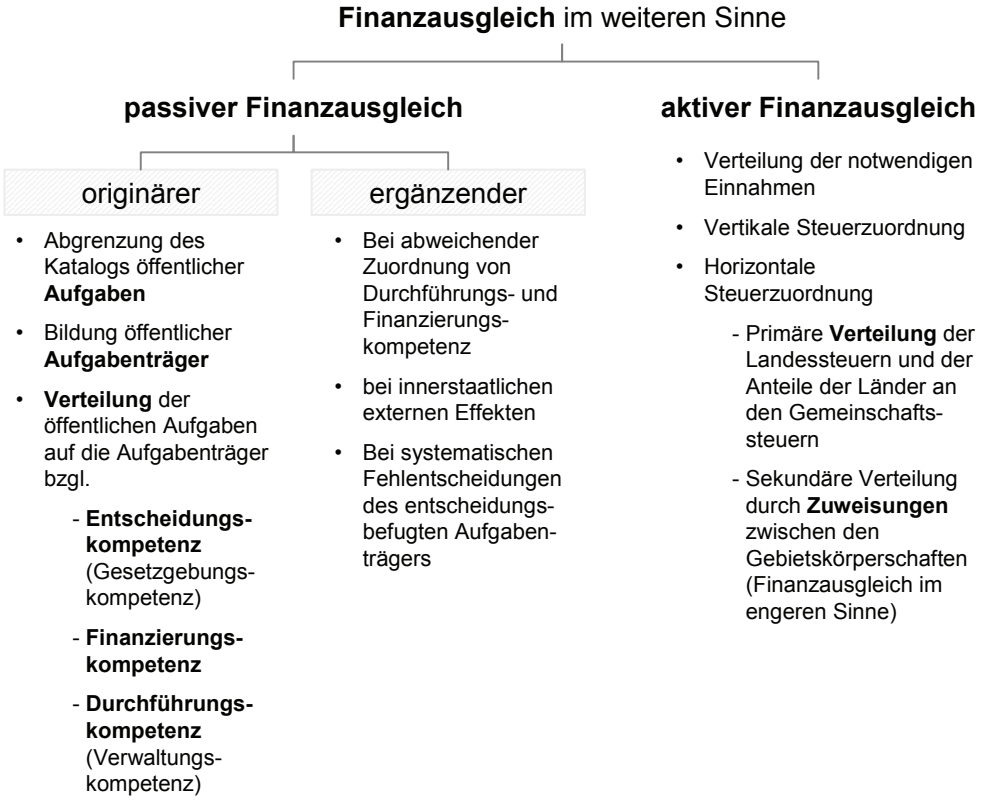
Der bundesstaatliche Finanzausgleich im weiteren Sinne wird in den passiven und aktiven Finanzausgleich unterschieden. Der **passive Finanzausgleich** umfasst, wie oben beschrieben, die für die Diskussion der Finanzbeziehungen notwendige Abgrenzung der föderalen Ebenen und die Zuordnung von Aufgaben im Staatssystem. Im **aktiven Finanzausgleich** werden danach die Steuereinnahmen vertikal auf die einzelnen Ebenen verteilt und die Zuordnung der (anteiligen) Steuern der Länder geregelt. Dem schließen sich die horizontalen und vertikalen Umverteilungen des **Finanzausgleichs im engeren Sinne** an.[22]

---

21 Demnach haben Bund und Länder die Kosten die aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben resultieren gesondert zu tragen (soweit keine abweichende Regelung greift). Dabei wird als Wahrnehmung der Aufgabe die Verwaltungszuständigkeit (und nicht die Gesetzgebungstätigkeit) verstanden (vgl. TRAPP (1997), S. 289).

22 LENK (2003) S. 245-254.

Abbildung 1: Schema des Finanzausgleichs im weiteren Sinne



Quelle: eigene Darstellung nach Lenk (1993).

Kompetenzzuordnung

Zentrales Anliegen der Verteilung der öffentlichen Aufgaben im originären passiven Finanzausgleich und regelmäßiger Gegenstand der Diskussion der Rechtswissenschaftler ist die Diskussion der Zuordnung der Kompetenzen einer Aufgabe. So wird zwischen Entscheidungs-, Finanzierungs- und Durchführungskompetenz unterschieden.[23] Im Wesentlichen beinhaltet die **Entscheidungskompetenz** die Planung und die rechtliche Konkretisierung einer Aufgabe. Dies schließt auch die Koordinierung, Kontrolle der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung ein. Die **Durchführungskompetenz** beinhaltet – wie der Name schon sagt – die Durchführung der Aufgabe. Dies impliziert aber ausdrücklich keine wesentlichen Entscheidungsspielräume bezüglich der Art und Weise der Aufgabenerfüllung, die im Normalfall über die Entscheidungskompetenz geregelt sein sollte. Die Ebene, welche die **Finanzierungskompetenz** innehat, ist dazu verpflichtet die anfallenden Kosten zu tragen.

Zusammen- und Auseinanderfallen

Grundsätzlich wird im finanzwissenschaftlichen Kontext großer Wert darauf gelegt, dass die Kompetenzen, wenn irgendwie möglich, auf einer Ebene angesiedelt

23 Für eine ausführliche Darstellung der Kompetenzen und der sachgemäßen Zuordnung siehe: LENK (1993) S. 60 – 65.

der Kompetenzen

sind.[24] So wird zwischen der **Durchführungskonnexität** (Durchführungskompetenz und Finanzierungskompetenz sind auf einer Ebene angesiedelt) und **Entscheidungskonnexität** (Entscheidungskompetenz und Finanzierungskompetenz sind auf einer Ebene angesiedelt) unterschieden. Fallen Entscheidungskompetenz und die Finanzierungskompetenz auseinander, ist also die Entscheidungskonnexität verletzt, werden Anreize geschaffen Aufgaben zu kreieren oder in ihrem Umfang zu bestimmen ohne für die dadurch entstehenden Kosten verantwortlich zu sein.[25] Fallen Durchführungskompetenz und Finanzierungskompetenz auseinander, ist also die Durchführungskonnexität verletzt, sind kaum Anreize zur effizienten Aufgabenerfüllung gegeben, weil die Kosten dann nicht von der ausführenden Ebene getragen werden müssen.

Aufgabenverteilung und Konnexität

Auf die Konflikte, die aus einem Auseinanderfallen der Kompetenzen resultieren soll in Kapitel 3.2, bei der Betrachtung der Aufgabenübertragung an die Gemeinden weiter eingegangen werden.

b. Ziele des Finanzausgleiches

Ziel des Länderfinanzausgleich

Der Finanzausgleich soll nach Art. 107 II GG (2) sicherstellen, „dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird" und dass „leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt" werden. Damit wird überall im Land ein **Mindestniveau an öffentlichen Aufgaben gesichert**.

In dieser Studie sollen vor allem die Finanzbeziehungen dargestellt werden. Deshalb kann an dieser Stelle auch auf die ausführliche Darstellung des *passiven* Finanzausgleiches verzichtet und die Bildung der Aufgabenträger und die Abgrenzung der Aufgaben als gegeben angenommen werden. Lediglich die Frage nach der Verteilung der Aufgabenkompetenzen im Sinne des *Konnexitätsprinzips* soll wie oben angekündigt später noch einmal diskutiert werden. Die Darstellung des *aktiven* Finanzausgleichs ist unmittelbarer Gegenstand dieser Studie und soll im Folgenden ausführlicher beschrieben werden. Es sei abschließend darauf hingewiesen, dass eine Diskussion um die Reformierung der bestehenden Finanzbeziehungen nur unter der Berücksichtigung des passiven Finanzausgleichs, also der Aufgabenverteilung und Abgrenzung der Aufgabenträger erfolgen kann. Dies gilt auch und vor allem für die Diskussion der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen.

24 LENK/BIRKE (1998a) und (1998b).

25 LENK/FUGE/SCHNEIDER (1998).

c. Vertikale Steuerzuordnung im aktiven Finanzausgleich

Vertikale Steuer-zuordnung

Sind die Aufkommen aus den einzelnen Steuern erst einmal eingenommen, können sie nach zwei verschiedenen Systemen auf die Gebietskörperschaften verteilt werden. Dies ist zum einen das **Trennsystem**[26], bei dem die Ertragshoheit des jeweils gesamten Aufkommens einzelner Steuern direkt einzelnen Gebietskörperschaften zugeordnet ist, und zum anderen das **Verbundsystem**, bei welchem die Gebietskörperschaften am das Aufkommen aller Steuern beteiligt werden, z.B. prozentual. In der Bundesrepublik wird seit der großen Finanzreform von 1969 eine **Mischform** beider Systeme umgesetzt, nach welchem einige Steuern direkt zugeordnet sind und andere wie im Verbundsystem anteilt auf die Gebietskörperschaften verteilt werden. Das Aufkommen der Steuern nach dem Verbundsystem, die so genannten Gemeinschaftssteuern[27] machen in Deutschland ca. 70 % des Aufkommens aus. Nur ca. 30 % sind nach der Methodik des Trennsystems direkt den föderalen Ebenen zugeordnet.

Steuern des Bundes

Die direkte Steuerzuordnung ist in Artikel 106 I GG geregelt. Steuern, bei denen regional differierende Steuersätze zu starke und unerwünschte Verzerrungswirkungen hervorrufen würden und deshalb einen einheitlichen Steuersatz notwendig machen, sind typischerweise **Bundessteuern**. Dies betrifft überwiegend (außer Umsatzsteuer, die eine Gemeinschaftssteuer ist und Biersteuer, die den Ländern zugeordnet ist) die so genannten Verbrauchssteuern oder indirekten Steuern.[28] Auch die Abgaben, die aus dem Außenhandel entstehen, gehen direkt an den Bund. Die Zolleinnahmen allerdings stehen seit 1975 letztendlich nicht mehr dem Bund, sondern der Europäischen Union zu. Neben den indirekten Steuern hat der Bund außerdem die Ertragshoheit über die Straßengüterverkehrsteuer, Kapitalverkehrsteuern, die Versicherungsteuer und die Wechselsteuer, die einmaligen Vermögensabgaben und die zur Durchführung des Lastenausgleichs erhobenen Ausgleichsabgaben, die Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer und die Abgaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften.

---

26 Ein Trennsystem war vorherrschend zum Ende des 19 Jahrhunderts in Europa. So auch im Deutschen Kaiserreich, wo die Ertragshoheit aller indirekten Steuern beim Zentralstaat angesiedelt war und die Ertragshoheit über die direkten Steuern der untergeordneten Ebene zustand. Allerdings herrschten andere Rahmenbedingungen vor, da das Aufgaben- und Finanzvolumen der staatlichen Ebenen deutlich kleiner war und mangelnde Umverteilung bzw. mangelnder Ausgleich zwischen den Regionen von den Bürgern nicht als Problem empfunden wurden [MÜNCH/ MEERWALDT (2002)].

27 Artikel 106 GG.

28 Direkte Steuern sind dabei die Steuern, die an festen Besitzständen wie Vermögen und Einkommen anknüpfen, während indirekte Steuern sich auf Werte beziehen, die sich durch Produktion, Ortsveränderung und Verbrauch in Bewegung befinden [MÜNCH/ MEERWALDT (2002)].

Steuern der Länder

Steuern mit einem regional bedingten Wirkungskreis werden den **Ländern** zugeordnet. Das sind nach Artikel 106 II GG 1. die Vermögens- und Erbschaftsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer, einige Verkehrsteuern[29], die Biersteuer (auf besonderen Wunsch Bayerns) und die Abgabe von Spielbanken.

Steuern der Gemeinden

Schließlich sind in Artikel 106 VI die **Gemeindesteuern** definiert. Dazu zählen die Gewerbesteuer[30], die Grundsteuern A und B sowie das Aufkommen der örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern.

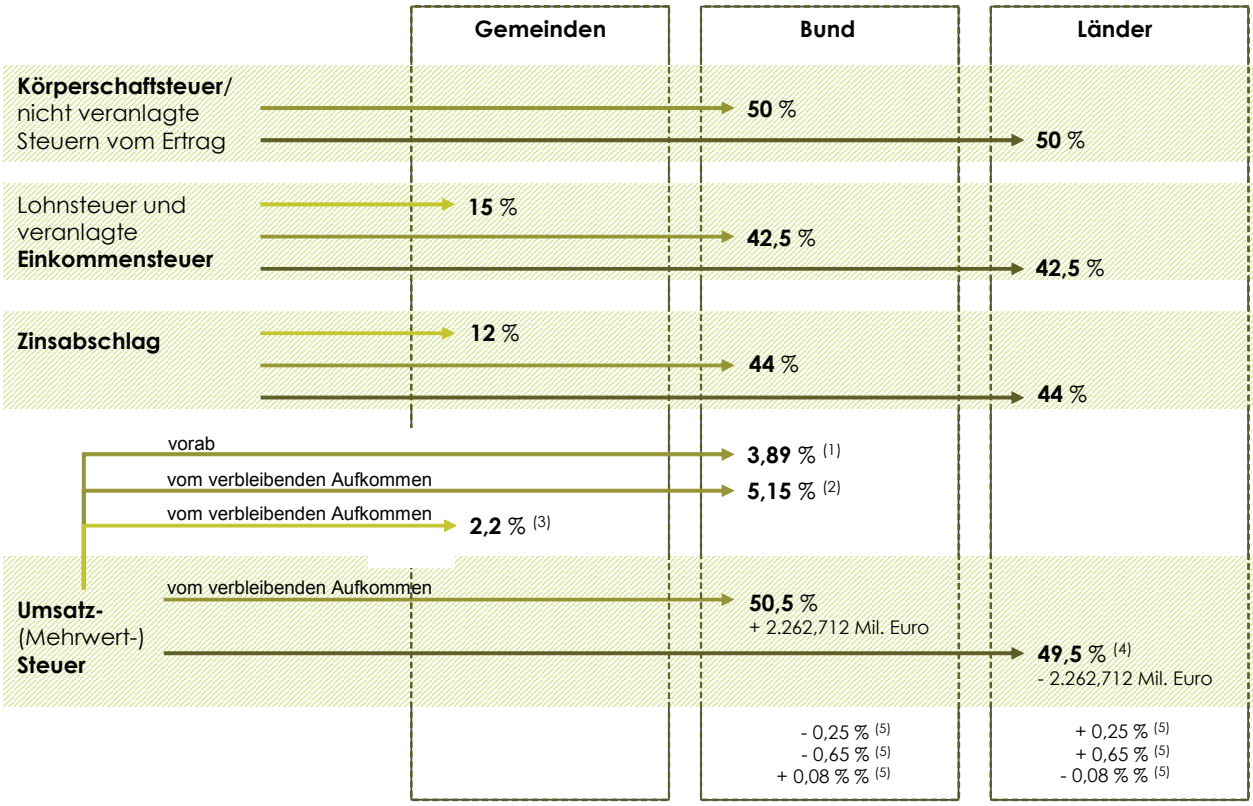
Vertikale Steuerverteilung – Gemeinschaftssteuern

Bei den **Gemeinschaftssteuern** werden nach Artikel 106 GG III die Körperschaftssteuer, die Einkommensteuer und die Zinsabschlagsteuer nach festen Prozentsätzen auf die Ebenen verteilt.

Demnach teilen sich der Bund und die Länder die Körperschaftssteuer und die Einkommensteuer hälftig, nachdem die Gemeinden an der Einkommenssteuer mit 15 % beteiligt wurden. Die Einkommensteuer wird auf der Gemeindeebene nach den Einkommensteuerleistungen verteilt.

29 Grunderwerbssteuer, Rennwett-, Lotterie- und Sportwettsteuer, Feuerschutzsteuer.

30 Durch die Gewerbesteuerumlage werden Bund und Länder an der Gewerbesteuer beteiligt.



(1) als Ausgleich für die Belastungen aufgrund der Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung
(4) als Ausgleich für die Belastungen aufgrund eines zusätzlichen Bundeszuschusses an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten
(3) seit 1998 als Ausgleich für die Belastungen durch den Wegfall der Gewerbekapitalsteuer
(4) In den Umsatzsteueranteilen der Länder ist jeweils ein Anteil von 5,5 Vomhundertpunkten für Umschichtungen zugunsten der Länder zum Ausgleich ihrer zusätzlichen Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs enthalten.
(5) 0,25 % Zum Ausgleich der Kindergelderhöhung zum 1. Januar 2000; 0,65 % Zum Ausgleich der Belastungen aus dem Zweiten Gesetz zur Familienförderung und 0,08 % zum Ausgleich der Steuersatzerhöhung ab dem 1. Januar 2007

Umsatzsteuerverteilung

Die Aufteilung der **Umsatzsteuer** ist in Artikel 1 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG)[31] reglementiert. Die Bundes- und Länderanteile an der Umsatzsteuer werden dem gegenüber entsprechend der finanziellen Entwicklungen von Bund und Ländern[32] regelmäßig gesetzlich angepasst und stellen damit das variable Element der bundesdeutschen Finanzverfassung dar. Damit sollen die fiskalischen Belastungen der einzelnen Staatsebenen angeglichen werden.[33] Vom Aufkommen an der Umsatzsteuer werden dem Bund vorab 3,89 % dem Bund für die Finanzierung der Absenkung des Arbeitsnehmerbeitrages zur Arbeitslosenversicherung und vom verbleibenden Aufkommen 5,15 % für seinen zusätzlichen Beitrag an der gesetzlichen Rentenversicherung zugestanden. Weitere 2,2 % vom verbleibenden Aufkommen erhalten die Kommunen als Ausgleich für die 1998 weggefallene Gewerbekapi-

31 Aktuell: Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung der Bekanntmachung durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955) geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und der Finanzausgleichsgesetzes vom 22. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3376).

32 Im Originalwortlaut kann der Verteilungsschlüssel für die Umsatzsteuer geändert werden, „wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt“ (Art. 106 IV Satz 1 GG).

33 LENK (2003).

talsteuer. Erst nach diesen Abzügen wird die restliche Summe zu 50,5 % dem Bund und zu 49,5 % den Ländern zugeteilt. Es schließt sich daran ein absoluter Korrekturbetrag an (für das Jahr 2007 in Höhe von 2.262.712.000 Euro), der zugunsten des Bundes den Länderanteil verringert. Letztendlich werden in Artikel 1 auch der Ausgleich zur Kindergelderhöhung, der Ausgleich der Belastungen aus dem Zweiten Gesetz zur Familienförderung und der Ausgleich der Steuersatzerhöhung der Umsatzsteuer geregelt.[34]

Umsatzsteuerverteilung 2007 in Euro

						Gemeinden	Bund	Länder
Aufkommen:	**169.635.873.459,39**			3,89%		0,00	6.598.835.477,57	0,00
Rest:	163.037.037.981,82	davon:		5,15%		0,00	8.396.407.456,06	0,00
Rest:	154.640.630.525,76	davon:	2,20%			3.402.093.871,57	0,00	0,00
Rest:	151.238.536.654,19			50,50%	49,50%		76.375.461.010,37	74.863.075.643,82
					2.262.712.000,00		2.262.712.000,00	-2.262.712.000,00
				-0,25%	0,25%		-378.096.341,64	378.096.341,64
				-0,65%	0,65%		-983.050.488,25	983.050.488,25
				0,08%	-0,08%		120.990.829,32	-120.990.829,32
						3.402.093.872	92.393.259.943	73.840.519.644
						2,006%	**54,466%**	**43,529%**

Unter Berücksichtigung aller Ausgleiche ergibt sich ein Bundesanteil am Umsatzsteueraufkommen in Höhe von rd. 54,465 %, ein Landesanteil in Höhe von rd. 43,529 % und ein Gemeindeanteil in Höhe von rd. 2,006 %.

Damit ist die vertikale Steuerzuordnung abgeschlossen und das Aufkommen der Steuern auf die einzelnen Ebenen verteilt. Im nächsten Schritt, der primären Verteilung der horizontalen Steuerzuordnung, vor dem Finanzausgleich im engeren Sinne, wird bestimmt, wie die Landessteuern und der Anteil, der von den Gemeinschaftssteuern auf die Summe aller Länder entfällt zwischen den Ländern aufgeteilt werden.

d. Horizontale primäre Steuerverteilung

Horizontale primäre Steuerverteilung

Die Landessteuern und der Länderanteil und der **Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer** sowie an der **Körperschaftsteuer** werden bei der primären Steuerzuteilung unter den Ländern nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens verteilt, d.h. das Aufkommen steht dem Land zu, in dem die Steuern von den Finanzbehörden vereinnahmt wurden. Allerdings gibt es nach Art. 107 Abs. 1 GG sowohl bei der bei

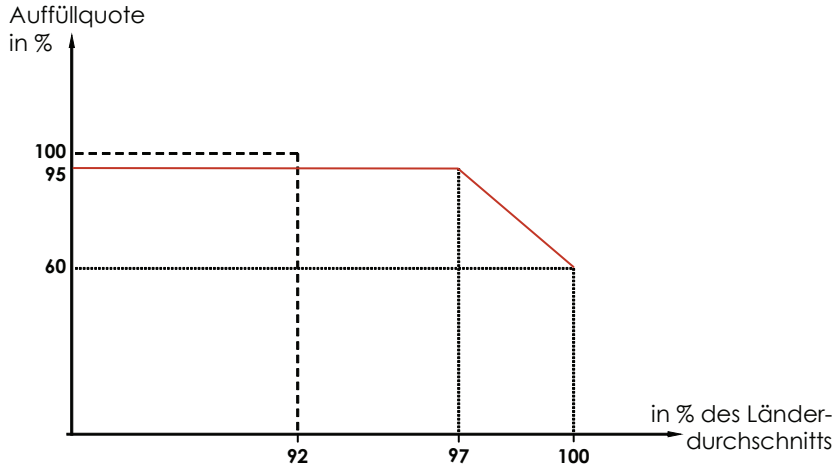
[34] In der Praxis werden die Anteile immer auf zwei Jahre festgelegt. Gibt es trotz langwieriger und konfliktreicher Verhandlungen keine Einigung, gilt der bestehende, aber als unbefriedigend angesehene Verteilungsschlüssel notgedrungen weiter. Beim föderativen Konflikt um die Finanzierung der Deutschen Einheit und die vollständige Einbeziehung der ostdeutschen Länder in die bundesstaatliche Finanzverfassung ab 1995 spielte die Verteilung der Umsatzsteueranteile eine zentrale Rolle. Er war geprägt von strategischen Erwägungen der westlichen Länder und des Bundes über die Frage, welche der beiden Ebenen in welchem Umfang die zugunsten der östlichen Länder nötigen Finanztransfers zu erbringen hätte.

der Lohnsteuer (hier basiert die Zuordnung auf dem Wohnortprinzip[35]) als auch bei der Körperschaftsteuer (entsprechende Verteilung nach dem Betriebsstättenprinzip[36]) Ausnahmen.

Umsatzsteuererverteilung

Die **Umsatzsteuerverteilung auf Länderebene** gestaltet sich noch etwas komplexer. Hier werden zunächst nach einem Vergleich der durchschnittlichen Steuerkraft der Länder den relativ finanzschwachen Ländern nach Artikel 2 II FAG Ergänzungsanteile zugeführt. Dabei wurde die Auffüllung zu 100 % im Jahr 2005 ersetzt durch eine relative Auffüllung (vgl. Abbildung 2).[37]

Abbildung 2: Verlauf der Grenzauffüllungsquote für Umsatzsteuerergänzungsanteile



Quelle: Lenk (2003).

Demnach erhalten alle Länder, die eine Steuerkraft von unter 97 % des Durchschnitts aufweisen, eine Auffüllung zu 95 % der Differenz. Alle Länder deren Steuerkraft unter 100 % beträgt, werden Ergänzungsanteile zugestanden, die nach einem degressiven (von 95 % auf 60 % sinkenden) Tarif gestaltet sind. Die Summe der Ergänzungsanteile darf sich auf maximal 25 % des gesamten Umsatzsteueraufkommens belaufen und wird andernfalls gleichmäßig gekürzt.

Das übrige Umsatzsteueraufkommen (von mindestens 75 % des gesamten Umsatzsteueraufkommens) wird nach Einwohnerzahlen auf die Länder verteilt. Die Summe dieser Steuern wird als „Einnahmen der Länder im Länderfinanzausgleich" bezeich-

35 Nach dem Wohnsitzprinzip wird die eingenommene Lohnsteuer dem Bundesland zugeordnet, in dem der Arbeitnehmer seinen Wohnsitz hat, weil der Arbeitnehmer tendenziell die öffentlichen Leistungen am Wohnort in Anspruch nimmt. Fiskalisch relevant wird dies bei Berufspendlern, wenn sie über eine Landesgrenze hinweg pendeln. (Artikel 107 I GG).

36 Körperschaftsteuer wird zunächst am Unternehmenssitz abgeführt. Weil aber ein Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten in mehreren Bundesländern auch überall öffentliche Leistungen (z.B. Infrastrukturaufwendungen und Abfallbeseitigung) nutzt, wird die Körperschaftsteuer auf die Bundesländer verteilt (ab einem minimalen Aufkommen von 500.000 Euro). Dieses in Artikel 2 I ZerlG und Art. 107 I GG festgeschriebene Prinzip heißt Betriebsstättenprinzip.

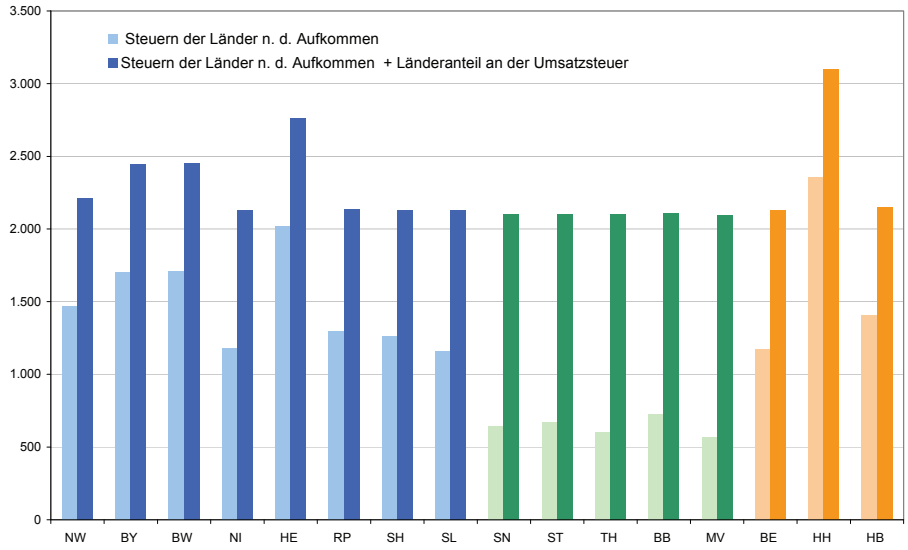
37 Artikel 5 II SFG.

net.[38] An dieser Stelle sind auf die einzelnen Länder alle Landessteuern und alle Gemeinschaftssteuern verteilt und es schließt sich die sekundäre horizontale Steuerzuordnung an, der Finanzausgleich im engeren Sinne (vgl. Abbildung 1).

Starke Nivellierung durch Ergänzungsanteile

Die Zuweisungen von **Ergänzungsanteilen** bei der Umsatzsteuerverteilung haben dabei schon vor dem eigentlichen Finanzausgleich massive Wirkungen die Angleichung der Steuerkraftunterschiede betreffend. In Abbildung 3 sind die Bundesländer mit den Steueraufkommen „nach dem Aufkommen“ (Landessteuern und Anteil der Länder an der Einkommens- und Körperschaftssteuer) und den Einnahmen der Länder im Länderfinanzausgleich (Steueraufkommen nach dem Aufkommen und Umsatzsteuerverteilung) dargestellt. Dabei sind die alten Bundesländer blau eingefärbt, die neuen Bundesländer rot und die Stadtstaaten grün.

Abbildung 3: Angleichung der Pro-Kopf-Einnahmen der Länder nach Umsatzsteuerverteilung vor Finanzausgleich i.e.S. im Jahr 2007



Quelle: eigene Darstellung nach Daten des BMF.

Besonders auffällig sind die besonders starken Unterschiede der Aufkommenshöhen pro Kopf Länder vor der Umsatzsteuerverteilung, vor allem zwischen den alten und den neuen Bundesländern und die besonders deutliche Angleichung schon alleine durch die Umsatzsteuerverteilung. Wo Hessen zuvor im Pro-Kopf-Steueraufkommen beim 3,36-fachen des Freistaates Thüringen lag, wird durch die besondere Regelung der Umsatzsteuerverteilung eine Nivellierung der Aufkommensunterschiede erreicht, die dazu führt, dass in Hessen nun lediglich das 1,32-fache des Thüringer Steueraufkommens anfallen.

e. Horizontale sekundäre Steuerverteilung

38 LENK (2003).

Horizontale sekundäre Steuerverteilung

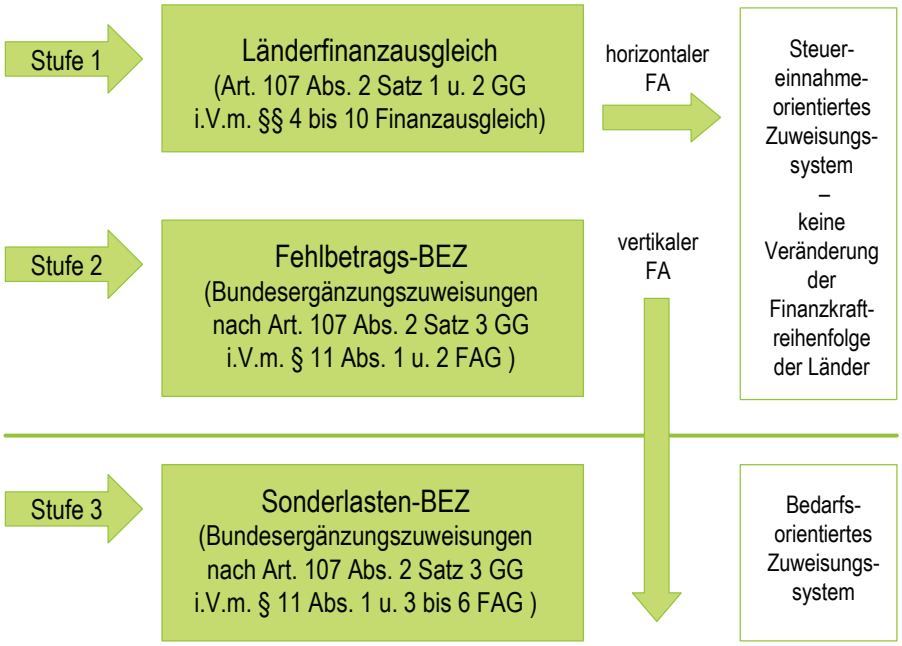
Nachdem nun alle Steuern auf die Länder einzelnen verteilt sind und bereits erste Steuerkraftunterschiede mit der Verteilung der Umsatzsteuer nivelliert werden konnten, verbleiben die übrigen Finanzkraftunterschiede zur weiteren Angleichung durch den Finanzausgleich im engeren Sinn.

Der **Finanzausgleich i.e.S.** fußt auf den Regelungen des Artikels 107 II GG, dem Maßstäbegesetz[39] und dem seit 2005 neuen Finanzausgleichsgesetz und erfolgt in drei Stufen.[40] Zunächst werden im horizontal zwischen den Ländern angelegten Finanzausgleich die Steuerkraftunterschiede angeglichen. In einer zweiten Stufe werden verbleibende Unterschiede durch die vertikale Zuweisung vom Bund an die Länder durch Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen weiter nivelliert. Die dritte Stufe des Länderfinanzausgleich i.e.S. beinhaltet Sonderbundesergänzungszuweisungen, die ebenfalls vertikal vom Bund an die Länder ausgezahlt werden und die Besonderheit aufweisen, dass sie die Steuerkraftunterschiede nicht nur nivellieren, sondern in ihrer Reihenfolge verändern können.

39 Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbegesetz – MaßstG) in der Fassung der Bekanntmachung des Gesetzes vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2302), geändert durch: – Artikel 16 des Föderalismusreform-Begleitgesetzes vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098)

40 Das Maßstäbegesetz aus dem Jahr 2001 resultierte aus einer Klage beim Bundesverfassungsgericht der „Geberländer" Bayern, Baden-Württemberg und Hessen aus dem Jahr 1997. Diese argumentierten, dass eine Übernivellierung im Finanzausgleich vorläge und die Geberländer durch die Ausgleichszahlungen im Endeffekt schlechter gestellt würden als manche Empfängerländer. Zudem kritisierten die Geberländer die negativen Anreizwirkungen, die der sehr starke Länderfinanzausgleich auf das Haushaltsgebaren der Länder haben könnte und die aus dem Länderfinanzausgleich resultierende Einstandspflicht für derartiges haushaltspolitisches Fehlverhalten. Diskutiert wurde auch das Argument einiger Nehmerländer, dass kleinere Bundesländer pro Kopf ihrer Bevölkerung für die Finanzierung von Parlament und Regierung wesentlich mehr Mittel aufbringen müssen als die großen Flächenländer. Das Bundesverfassungsgericht forderte daraufhin den Bundesgesetzgeber auf, „langfristig anwendbare Maßstäbe" für den Finanzausgleich festzulegen und ein neues Finanzausgleichsgesetz abzuleiten. Dies sollte bis 2005 beschlossen sein. Das neue Finanzausgleichsgesetz begünstigt die Geberländer. Den entstandenen Fehlbetrag übernimmt der Bund. Ein übersichtlicher Vergleich der Regelungen des bis 2004 gültigen und ab 2005 gültigen Finanzausgleichsgesetzes findet sich in Lenk (2003). Die hier in der Studie dargestellten Regelungen beziehen sich auf das neue, seit dem Jahr 2005 gültige Finanzausgleichsgesetz.

Abbildung 4: drei Stufen des Länderfinanzausgleichs



Der Finanzausgleich soll gewährleisen, dass alle Bundesländer, auch die finanzschwachen, ihre Aufgaben und die ihrer Gemeinden finanzieren können. Das Bundesministerium der Finanzen konstatiert weiter: „Durch die weitere Annäherung der Einnahmen der Länder soll die Herstellung und die Bewahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse für alle Einwohner im ganzen Bundesgebiet ermöglicht werden."[41]

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Hintergrund dieses Arguments ist der Artikel 72 II GG, der den Bund dazu anhält für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der Republik zu sorgen. Nun ist aber im Grundgesetz lediglich festgeschrieben, dass gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen bzw. zu bewahren sind und nicht, wie diese definiert sind. Deshalb ist auch die Interpretation dieses Absatzes ist allerdings seit langem sehr umstritten. Ursprünglich lag die Idee zugrunde weniger entwickelte Regionen an diejenigen anzupassen, deren Wirtschafts-/Infrastruktur sehr gut entwickelt war. Dazu gehört(e) in jeder Region nach bestimmten Maßstäben ein gleiches Mindestmaß an Versorgung mit öffentlichen Gütern (Schulen, Krankenhäusern, Kindergartenplätzen, Frei- und Hallenbädern, Kulturstätten etc.). Die Wandelung des gesellschaftlichen und rechtswissenschaftlichen Verständnisses des Artikels 72 II GG zeigte sich explizit 1994, als der Absatz, der damals die "Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" konstatierte, neu gefasst und damit relativiert wurde. Gleichwertig meint demnach nicht das quantitativ identische Angebot öffentlicher Leistungen[42], son-

41 BMF (2007b).

42 BERLIÖS (2006) und DIETRICHS (2000).

dern eher soviel wie Äquivalenz, die ggf. auch über das öffentliche Angebot hinausgeht und die gesamte Bandbreite der Lebensumstände vor Ort mit einbezieht.

Angleichung der Rahmenbedingungen

Das Verständnis der Bundesrepublik als sozialer Bundesstaat (Artikel 20 GG) bildet auch die Grundlage dafür, durch einen Ausgleich der Finanzkraft in den Ländern dafür zu sorgen, dass geografisch oder historisch begünstigte Bundesländer mit einer guten Infrastruktur bezüglich ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf lange Sicht *nicht* deutlich besser gestellt sind, als die Bundesländer, die von anderen Rahmenbedingungen, einer ungünstigen geografischen Lage oder einer (historisch) schlechteren infrastrukturellen Ausstattung ausgehen müssen. Selbst wenn das Argument (wirtschafts-)politisch geschickter oder ungeschickter Entscheidungen einer Landesregierung als Grund angeführt wird, warum einige Länder eine günstigere Finanzkraft-Finanzbedarfsrelation haben als andere, muss anerkannt werden, dass es möglicherweise ein Ziel des Finanzausgleichs sein kann die Bürger und Nutzer öffentlicher Leistungen nicht unter einem etwaigen Kompetenzgefälle der lokalen und regionalen Entscheidungsträger zu leiden haben. Dies ggf. auch deshalb, weil die Umstände und Ursachen der finanziellen Situation eines Bundeslandes nur selten transparent genug sind, um darauf zu vertrauen, dass oft langfristige politische Fehlentwicklungen und Fehlentscheidungen durch Wahlen sanktioniert werden könnten.

Erste Stufe des Länderfinanzausgleich i.e.S.

Unabhängig von alledem wird nach wie vor eine deutliche Angleichung der Finanzkraft der Länder im Länderfinanzausgleich angestrebt. Dies geschieht durch einen Vergleich von Finanzkraft, wiedergegeben in der *Finanzkraftmesszahl* und dem Finanzbedarf der Länder einschließlich ihrer Gemeinden, ermittelt in der so genannten *Ausgleichsmesszahl*. Diese erste Stufe des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne soll die finanzschwachen Länder durch Ausgleichsleistungen der finanzstarken Länder auf mindesten 95 % der durchschnittlichen Pro-Kopf-Finanzkraft anheben.

Ländereinnahmen

Zur Berechnung der **Finanzkraftmesszahl** werden die Einnahmen der Länder und zu 64 % die Einnahmen ihrer Gemeinden einbezogen (Artikel 8 FAG).[43] Zu den Einnahmen der Länder zählen die Anteile an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer, die Anteile aus der Gewerbesteuerumlage nach Artikel 6 des Gemeindefinanzreformgesetzes, die Vermögensteuer, die Erbschaftsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer, die Biersteuer, der Rennwett- und Lotteriesteuer[44], die Feuerschutzs-

43 Zu Berücksichtigung der Finanzkraft der Gemeinden siehe weiterführend auch LENK (2005) in: JUNKERNHEINRICH (Hrsg.) (2005) S. 125 – 136.

44 mit Ausnahme der Totalisatorsteuer.

teuer und die Spielbankabgabe[45], ein normierter Ansatz für die Grunderwerbsteuer[46], sowie die Anteile aus der Umsatzsteuer. Hinzu kommen die Einnahmen aus der Förderabgabe und eine etwaige Kürzung nach dem Prämienmodell[47] (Artikel 7 III Finanzausgleich).

Auch Einnahmen der Gemeinden relevant

Außerdem werden die mit 64 % gewichteten Einnahmen der Gemeinden[48] (Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer und an der Einkommensteuer, normierte Steuerkraftzahlen der Grundsteuern und der Gewerbesteuer (netto) hinzugerechnet. Vor 2005 waren die gemeindlichen Einnahmen nur mit 50 % angesetzt worden, jedoch hat sich mit der aktuellen Regelung noch deutlicher durchgesetzt, dass die Finanzkraft der Gemeinden für die Länder im Finanzausgleich durchaus eine gewichtige Rolle spielt, da sie für die angemessene und ausreichende Finanzausstattung der kommunalen Ebene verantwortlich sind. Dies ist vor allem deshalb wichtig, weil die relative Finanzstärke des Landes aufgrund unterschiedlicher Steuergrundlagen nicht zwangsläufig mit der originären relativen Finanzstärke der jeweiligen Kommunen korrespondieren muss.

Dabei beeinflusst die Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft die Finanzkraft der Länder im Länderfinanzausgleich derart, dass Länder mit Gemeinden, deren Steuereinnahmen vergleichsweise niedrig sind, nach der Einbeziehung der Gemeinden in die Berechnung eine niedrigeren Ansatz bei der Finanzkraft im Verhältnis zur durchschnittlichen Finanzkraft haben und somit auch einen höheren Ausgleichsbedarf provozieren. Dies ist insbesondere deshalb legitim, weil diese Länder (theoretisch) auch einen höheren Anteil der Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich an ihre finanzschwachen Gemeinden im Kommunalen Finanzausgleich weiterleiten sollten.

---

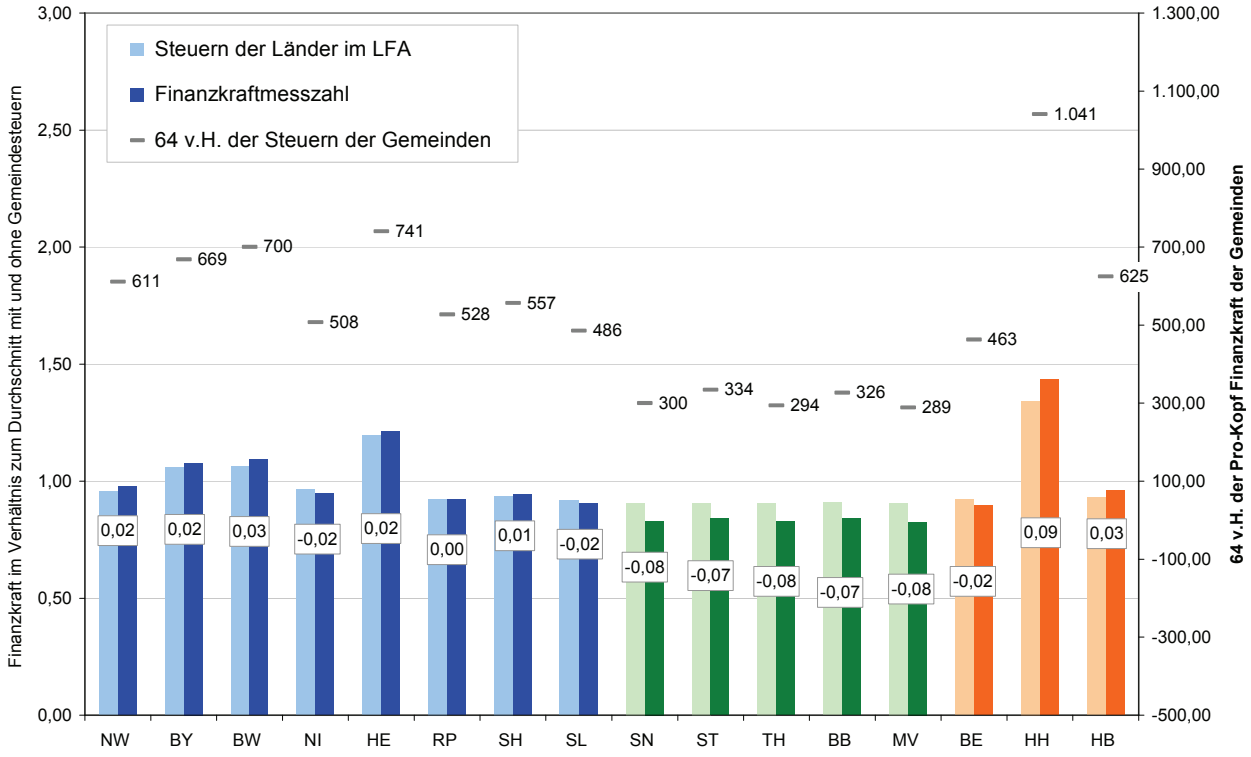
45 mit Ausnahme der Sonderabgabe und der Troncabgabe.

46 Im Gesetz heißt es dazu in Artikel 7: „*Als Steuereinnahme eines Landes gilt ebenfalls seine Steuerkraftzahl der Grunderwerbsteuer im Ausgleichsjahr. Als Steuerkraftzahlen werden für die einzelnen Länder die Beträge angesetzt, die sich ergeben, wenn die im Bundesgebiet insgesamt im Ausgleichsjahr aufgekommene Grunderwerbsteuer im Verhältnis der dem Aufkommen zu Grunde liegenden länderweisen Steuerbemessungsgrundlagen der Grunderwerbsteuer verteilt wird. Für Fälle der Pauschalbesteuerung nach § 12 des Grunderwerbsteuergesetzes ist zur Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage der Pauschalbetrag durch den Steuersatz zu dividieren, der zum Zeitpunkt des pauschaliert besteuerten Rechtsvorgangs gültig war.*“

47 In einer Untersuchung von LENK/ KAISER konnte festgestellt werden, dass die beabsichtigten Anreize im Prämienmodell aufgrund der schlechten Prognosemöglichkeiten und des sehr geringen Volumens der Prämie kaum Anreizwirkung entfalten dürften und zudem auch negative Wirkungen bezüglich der Stetigkeit der Finanzkraftentwicklung bewirken können [LENK/ KAISER (2004)]. Tatsächlich entfaltete das Prämienmodell die bisher stärkste Wirkung im Jahr 2007 in Thüringen, wo bei einem Pro-Kopf-Aufkommen (Steuern der Länder im Länderfinanzausgleich) von 2.101,70 Euro/Einw. immerhin 7,94 Euro/Einw. unberücksichtigt blieben. Insgesamt profitierten 10 Bundesländer vom Prämienmodell mit einer durchschnittlich Absenkung der Steuern des Landes im Länderfinanzausgleich von 4,21 Euro/Einw.

48 Nach Artikel 8 FAG.

Abbildung 5: relative Finanzkraft und Einnahmen der Gemeinden im Länderfinanzausgleich 2007



Quelle: eigene Darstellung nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen

In Abbildung 5 sind die um 36 % gekürzten Anteile der gemeindlichen Steuerkraft (rechte Skala) und die Finanzkraft im Verhältnis zur durchschnittlichen Finanzkraft vor und nach Einbeziehung der Gemeinden (linke Skala) abgetragen. Es wird evident, dass die Finanzkraft der Länder mit vergleichsweise schwächeren kommunalen Steuereinnahmen (bekanntlich vor allem die grün gekennzeichneten neuen Bundesländer) nach Einbeziehung der Finanzkraft der Gemeinden deutlich sinkt. Gleichzeitig steigt die relative Finanzkraft der Länder, die vergleichsweise hohe Pro-Kopf-Steuereinnahmen in ihren Gemeindehaushalten verzeichnen können.

Finanzbedarfsbestimmung

Die **Ausgleichsmesszahl** (AMZ), also der Finanz*bedarf*, also das was ein Land rechnerisch „braucht" und zur Verfügung haben *soll*, entspricht dem was alle Länder im Durchschnitt zur Verfügung haben. Methodisch ergibt sich die Ausgleichsmesszahl als Multiplikation der Einwohnerzahl eines Landes mit der durchschnittlichen Pro-Kopf-Finanzkraft:

$$\mathbf{AMZ=} \frac{\sum \text{Länderst.}}{\sum EW_L} \bullet EW_L + \frac{\sum \text{Gemeindest.}}{\sum EW_G} \bullet EW_G$$

Bereits an dieser Stelle werden bestimmte Sonderbedarfe der Länder berücksichtigt: So werden die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten sowohl für Landes- als auch Gemeindeeinwohner mit dem Faktor 1,35 gewichtet. Für die Einwohnerzahlen der

Gemeinden erfolgte eine zusätzliche Veredelung für die dünn besiedelten Flächenländer Mecklenburg-Vorpommern (105 %) Brandenburg (103 %) und Sachsen-Anhalt (102 %).

Verhältnis Finanzkraft zu Finanzbedarf

Nach der Feststellung von Finanzkraft und Finanzbedarf der einzelnen Länder werden die Finanzkraftmesszahl und die Ausgleichsmesszahl eines jeden Landes zueinander ins Verhältnis gesetzt und die so genannten **relativen Positionen** der Länder bestimmt.

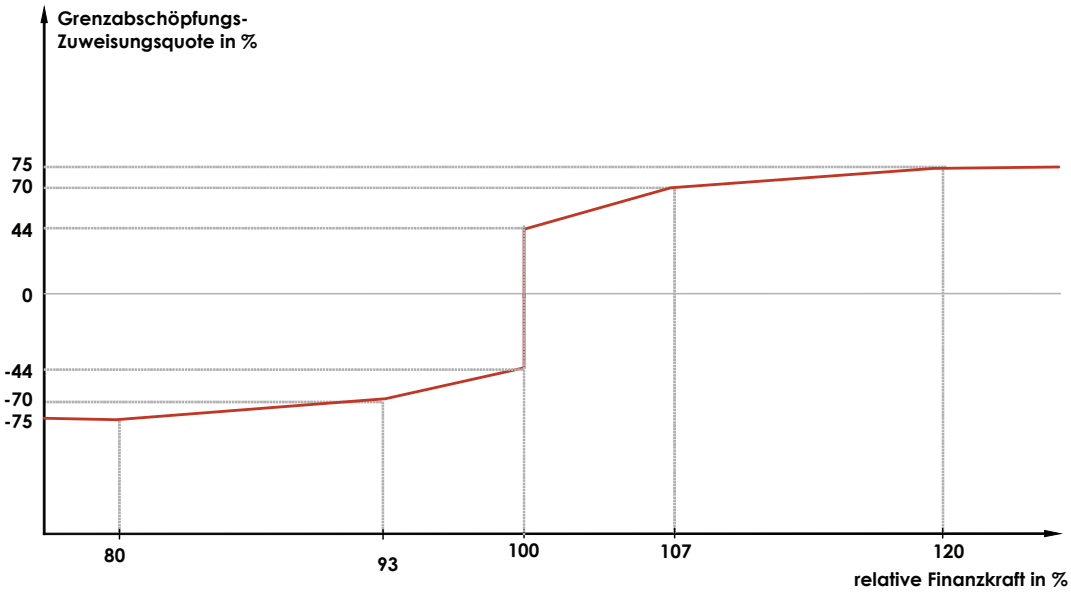
„Nehmerländer"

Liegt die Ausgleichmesszahl **unter** der Finanzkraftmesszahl eines Landes ist das betreffende Land ausgleichsberechtigt und erhält einen Ausgleich der Finanzkraft nach folgendem Tarif:

- Eine relative Position unter 80% wird zu 75%,
- relative Position zwischen 80% und 93% wird degressiv fallend zu 75% bis 70%,
- relative Position zwischen 93% und 100% wird degressiv fallen zu 70% bis 44%

aufgefüllt (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Ausgleichstarif beim Länderfinanzausgleich



Quelle: Lenk (2003).

„Geberländer"

Liegt die Ausgleichsmesszahl **über** der Finanzkraftmesszahl eines Landes ist das betreffende Land nach folgendem Tarif ausgleichs**pflichtig**:

- relative Position von 100 %
- relative Position von 100 % bis 107 %
- relative Position von 107 % bis 120 %
- relative Position von 120 %

Die negativen Differenzen von Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahl stellen den auszugleichenden Finanzbedarf, die *Ausgleichszuweisungen* dar. Die positiven Differenzen von Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahl stellen die vorläufigen *Ausgleichsbeiträge* der finanzkräftigen Länder dar. Die letztendlichen Ausgleichsbeträge der finanzkräftigen Länder ergeben sich nach Multiplikation der berechneten Ausgleichbeiträge mit dem Faktor, der gewährleistet, dass die Summe der Ausgleichsbeiträge genau der Summe der Ausgleichszuweisungen bestimmten Bedarf entspricht.[49]

Bis zu diesem Punkt sollen lediglich die Steuerkraftunterschiede ausgeglichen, nicht aber Sonderbedarfe berücksichtig werden.[50] KITTERER bewertet dies als „vernünftig, weil … mit der bloßen Umverteilung von Finanzierungsmitteln … nämlich in der Regel nur eine schlechte und auf Dauer nicht haltbare Symptomtherapie betrieben [wird, d.V.], die den ursächlichen ökonomischen Problemen nicht gerecht werden kann."[51]

Bundesergänzungszuweisungen

Die horizontalen Ausgleichzahlungen zwischen den Bundesländern werden durch weitere vertikale Bundesergänzungszuweisungen (BEZ), die so genannten Fehlbetrags-BEZ und Sonderlasten-BEZ ergänzt. Diese werden zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs finanzschwacher Länder gewährt.

Zweite Stufe des Länderfinanzausgleich i.e.S.

Durch die **Fehlbetrags-BEZ** werden noch verbleibende Finanzkraftlücken geschlossen. Bis zu 77,5 % der des Betrages, der den ausgleichsberechtigten Ländern bis zu 99,5 % der Ausgleichsmesszahl fehlt, wird hier ergänzt. Auch bis nach den Fehlbetrags-BEZ gilt nach einem Urteil vom BVG vom 27. Mai 1992 die Vorgabe, dass sich die Finanzkraftreihenfolge der Länder innerhalb des horizontalen Ausgleichs nicht verändern darf. Dementsprechend orientieren sich die bisherigen Umverteilungen nach wie vor an den Steuereinnahmen der einzelnen Bundesländer.

Dritte Stufe des Länderfinanzausgleich i.e.S.

Erweiternd können aber anschließend auch besondere Bedarfe berücksichtigt und über so genannte **Sonderlasten-BEZ** vom Bund abgegolten werden. Diese sind allen Ländern, in denen Sonderlasten vorliegen begründet und genau definiert zu verteilen. Zusätzlich zu den in Artikel 12 IV bis VI MaßstG benannten Zuweisungen[52]

---

49 Artikel 10 II FAG.

50 Urteil des zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986 zum Finanzausgleichsgesetz, in: Bundesverfassungsgericht, Bd. 72. Dabei wurde jedoch die Gewichtung der Einwohner (damals noch nur der Stadtstaaten) und die Berücksichtigung der Seehafenlasten ausgenommen.

51 KITTERER (2002) zitiert damit auch PEFFEKOVEN (1990), in: BEA/ KITTERER (1990) S. 323-341.

52 Hier wurden ursprünglich auch Zuweisungen zum Ausgleich extremer Haushaltsnotlagen („zum Zwecke der Haushaltssanierung") definiert, die von Bremen und dem Saarland in Anspruch genommen worden waren, aber inzwischen – seit 2005 – nicht mehr gewährt werden.

für Sonderlasten, die zum Abbau *teilungsbedingter Sonderlasten* sowie zum Ausgleich *unterproportionaler kommunaler Finanzkraft*[53], seit 2005 durch die *strukturelle Arbeitslosigkeit* und den daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige, sowie aus überdurchschnittlich hohen *Kosten politischer Führung* entstehen, wurden bis 2004 zusätzlich noch *Übergangsbundesergänzungszuweisungen* gewährt. Durch diese vertikalen Zuweisungen der Sonderlasten-BEZ wird die Finanzkraftreihenfolge geändert.

3.1.1.3 Fonds Deutsche Einheit

Veränderungen in der Struktur über die Zeit

Der Finanzausgleich, und damit die Grundstruktur der föderalen Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern existieren im Großen und Ganzen so wie sie heute bestehen seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland. Dabei wurden – von der Integration der neuen Länder nach der Wiedervereinigung abgesehen – nur zu zwei Zeitpunkten einschneidende Eingriffe vorgenommen: Die erste tief greifende Reformierung der föderalen Beziehungen erfolgte durch die Finanzreform von 1969, welche eine Neuverteilung der Steuern zwischen Bund, Länder und Gemeinden regelte, indem ein Steuerverbund mit Gemeinschaftssteuern geschaffen wurde, an welchen die Gebietskörperschaften beteiligt wurden. Ziel war damals die Sicherstellung der gleichmäßigen Wirkungskraft finanzpolitischer Maßnahmen sowie einer gleichmäßigen Entwicklung der Einnahmen bei den Gebietskörperschaften. Die zweite deutliche Veränderung der Finanzbeziehungen erfolgte im Jahre 2005 mit dem Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichsgesetzes auf der Basis des Maßstäbegesetzes[54].

Integration der neuen Länder

Ein, vielleicht der wesentlichste Wendepunkt in der Geschichte des Finanzausgleichs war die Herausforderung die durch die Integration der neuen Länder nach der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten erfolgen sollte. Die in der DDR verfolgte Wirtschaftpolitik hatte in den neuen Bundesländern Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Infrastruktur geschaffen, die mit denen Gegebenheiten in den alten Bundesländern kaum vergleichbar war. Die originären Steuereinnahmen der Länder und ihrer Gemeinden lagen auf einem Niveau, das nur einen Bruchteil dessen darstellte, was in den alten Bundesländern an Steueraufkommen eingenommen werden konnte. Der Länderfinanzausgleich, der dazu dient originäre Steuerkraftunterschiede auszugleichen, gleichwertige Lebensverhältnisse im

53 Im Rahmen des Solidarpakt I und II, vgl. Kapitel 3.1.1.4; Bis 2005 noch: „aus dem *infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunalen Finanzkraft*"

54 siehe Fußnoten 39 und 40 und Kapitel 3.1.1.4.

Bundesgebiet zu ermöglichen und ggf. auch Einnahmen der Länder und ihrer Kommunen zu verstetigen, hätte theoretisch auf die neuen Länder übertragen werden sollen. Weil aber eine *sofortige* Integration der neuen Länder in den Finanzausgleich, eine drastische Erhöhung des Volumens des Länderfinanzausgleichs[55] und eine finanzielle Überforderung der bisherigen Zahler- und vor allem Empfängerländer bedeutet hätte, wurde eine **Übergangslösung** angestrebt.

Erste Übergangsregelung

Mit dem Bund-Länder-Sonderfonds „Deutsche Einheit", der Treuhandanstalt und dem Kreditabwicklungsfonds wurden zu Beginn der 90er Jahre Instrumente geschaffen, die die föderalen Beziehungen übergangsweise gestalten sollten und, so glaubte man, geeignet waren die finanziellen Belastungen, die sich aus der deutschen Einheit ergaben, auf die Ebenen so zu verteilen, dass sie finanzierbar wären.[56]

Über den Fonds Deutsche Einheit erhielten die neuen Länder in den Jahren von 1990 bis 1994 nicht zweckgebundene Leistungen von insgesamt 82,2 Milliarden Euro, von denen 40 Prozent den Kommunen zugute kamen.[57] Die Finanzierung wurde zu größten Teilen über Kredite (48,8 Mrd. Euro) und zu kleineren aus Bundesmitteln (25,4 Mrd. Euro) und aus Mitteln der alten Länder (8,2 Mrd. Euro) organisiert. Den Schuldendienst für die Kredite zahlten Bund und alte Bundesländer zunächst jeweils zur Hälfte bis 1995 der Länderanteil erhöht wurde. Ab dem Jahr 2005 schließlich übernahm der Bund die gesamten Tilgungen.

3.1.1.4 Solidarpakt I und II[58]

Nach der Übergangsregelung des Fonds Deutsche Einheit sollte so bald als möglich eine langfristige, regelgebundene Perspektive für die Integration der neuen Bundesländer in die Bund-Länder-Beziehungen gefunden werden, die die Integration der neuen Länder in die bestehenden Finanzbeziehungen und die Angleichung der Wirtschaftsinfrastruktur an die westdeutschen Bundesländer bedeuten sollte. Allerdings waren auch 1993 noch die Finanzstrukturen der Länder so unterschiedlich, dass eine Integration der neuen Länder ohne Übergangsregelung so massive Umverteilungswirkungen im Länderfinanzausgleich zur Folge gehabt hätte, dass nach wie vor die einzelnen Länder in ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit überfordert gewesen wären. Da ein Minimum an Kontinuität des öffentlichen Angebots auch in den alten Bundesländern in jedem Falle aufrecht erhalten werden musste, wurde

55 LENK (2001).
56 BMF (1994), S. 11 und KITTERER (2002), S. 3.
57 BMBVS (2008).
58 LENK (2003).

wiederum eine Übergangsregelung gesucht, bei der eine hohe Finanzierungsbeteiligung des Bundes gefordert war.

Zweite Übergangsregelung

Am 23. Juni 1993 wurde der **Solidarpakt I** beschlossen, der die Übergangsregelungen zur Finanzierung der neuen Bundesländer im Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramm (FKPG)[59] konkretisierte. Demnach sollte der Fonds Deutsche Einheit zum Jahr 1995 beendet und die neuen Bundesländer ab Anfang 1995 im Länderfinanzausgleich integriert werden. Die Konstruktion desselben sollte im Wesentlichen beibehalten werden. Um die immensen Unterschiede in der Finanzkraft angleichen zu können wurden die Anteile am Umsatzsteueraufkommen der Länder von 7 % auf 44 % angehoben. Zudem wurden die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) im Länderfinanzausgleich um die so genannten Fehlbetrags-BEZ, BEZ aufgrund überproportionaler Kosten politischer Führung, Sonderbedarfs-BEZ und Übergangs-BEZ erweitert. Außerdem übernahm der Bund teilweise die Schulden im Erblastentilgungsfonds[60] und die Bundesländer und westdeutschen Kommunen einen Teil der Zahlungen der Annuitäten des Fonds Deutsche Einheit. Ein Überblick der Verschiebungen der Finanzbeziehungen ist in der folgenden Tabelle zu erkennen.

Tabelle: Verschiebungen in den Finanzbeziehungen im Jahr 1995

	Bund	alte Bundesländer	neue Bundesländer
Umsatzsteuerverteilung	-8.436	869	7.567
horizontaler Finanzausgleich		-4.601	4.601
vertikaler Finanzausgleich			
FehlbetragsBEZ	-2.352	562	1.790
BEZ aufgrund Kosten politischer Führung	-787	340	447
SonderlastenBEZ	-7.158		7.158
ÜbergangsBEZ	-688	688	
Umschuldung FDE	1.074	-1.074	
Investitionsförderung Ost	-3.375		3.375

Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996) S. 142.

59 Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG), Gesetz vom 23.06.1993, BGBl I 1993, S. 944. Mit diesem Gesetz wurde außerdem der so genannte *Solidaritätszuschlag* als Ergänzungsabgabe in Höhe von 7,5 % auf die Einkommens und Körperschaftsteuer eingeführt.

60 Im so genannten *Erblastentilgungsfonds* wurden zum 31.12.1995 zu großen Teilen die vereinigungsbedingten Neben- und Schattenhaushalte zusammengeführt. Dazu gehörten der Kreditabwicklungsfonds (52,5 Mrd. Euro), die Treuhandanstalt (104,6 Mrd. Euro), die Altschulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft (14,2 der 25,8 Mrd. Euro). 1995 belief sich der Erblastentilgungsfonds auf insgesamt 171,3 Mrd. Euro. Dazu kamen noch die Schulden aus dem Fonds Deutsche Einheit (44,7 Mrd. Euro), die verbleibenden Schulden der Ostdeutschen Wohnungswirtschaft (11,6 Mrd. Euro) und die Kommunalen Altschulden (4,1 Mrd Euro). Das Vermögen der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn wurde zum Bundeseinsenbahnvermögen zusammengeführt. Ab dem Jahr 1999 übernahm der Bund das Bundeseisenbahnvermögen und den Erblastentilgungsfonds durch das Schuldenmitübernahmegesetz.

Konkret bedeutete dies eine Verdreifachung des Volumens der Bundesergänzungszuweisungen im Finanzausgleich. Dabei belief sich die Lastenverteilung zwischen dem Bund und den alten Ländern auf das Verhältnis 2:1.

Dritte Übergangsregelung

Vor **Auslaufen des Solidarpaktes I** zum Jahre 2004 wurde evident, dass eine Anschlussfinanzierung an den Solidarpakt I notwendig werden würde, weil die wirtschaftlichen Infrastrukturen und auch die originären öffentlichen Einnahmen der neuen Bundesländer nach wie vor mit denen der alten Bundesländer nicht vergleichbar waren.[61] Doch auch durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes im Jahr 1999 war Handelungsbedarf in der Neuregelung des Finanzausgleichssystems angezeigt worden. So heißt es dort, dass „*das verfassungsrechtlich nur in unbestimmten Begriffen festgelegte Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem entsprechend den vorgefundenen finanzwirtschaftlichen Verhältnissen und finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen durch anwendbare, allgemeine, ihn selbst bindende Maßstäbe gesetzlich zu konkretisieren und zu ergänzen*" und dann „in Zahlen gefassten Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen"[62] zu definieren sei. Dem entsprechend wurde das so genannte Maßstäbegesetz entworfen und erlassen,[63] welches die Kriterien für den Finanzausgleich konkretisierte und kurz darauf das Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG)[64] beschlossen[65], das wiederum im Rahmen der Regelungen des Korb I mit den Bundesergänzungszuweisungen des Finanzausgleichsgesetzes verknüpft ist. Neben den Bestandteilen des Solidarpaktes II des Finanzausgleichsgesetzes, des Korb I (ca. 105 Mrd. Euro für 15 Jahre bis 2019)[66], existiert noch ein zweiter „Korb", in dem Mittel aus dem Bundeshaushalt in Höhe von insgesamt 51 Mrd. Euro verteilt werden. Erst im November 2006 haben sich Bund und neue Länder auf die relevanten Politikfelder einigen können.[67] Eine konkrete Festlegung der Höhe und Art des Einsatzes der Mittel wurde jedoch bewusst nicht vorgenommen, um die Mittel des Korb II „im Hinblick auf neue Bedarfssituationen anpassungsfähig zu halten[68].

61 DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (2002).

62 BVerfGE 101, 158 (214).

63 In der Literatur wird von einem „Widerwillen des Gesetzgebers" gegenüber diesem Gesetz gesprochen und erklärt: „Der Widerwille gründete sich auf die umstrittene Rechtskonstruktion des Maßstäbegesetzes sowie auf die Trennung in ein ‚abstraktes' Maßstäbegesetz und ein ‚konkretes' Finanzausgleichsgesetz, die in der Praxis als kaum durchführbar angesehen wird." Siehe hierzu: KITTERER (2002), S. 17, BT-Drucksache 14/6533, und LINCK (2000).

64 Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG).

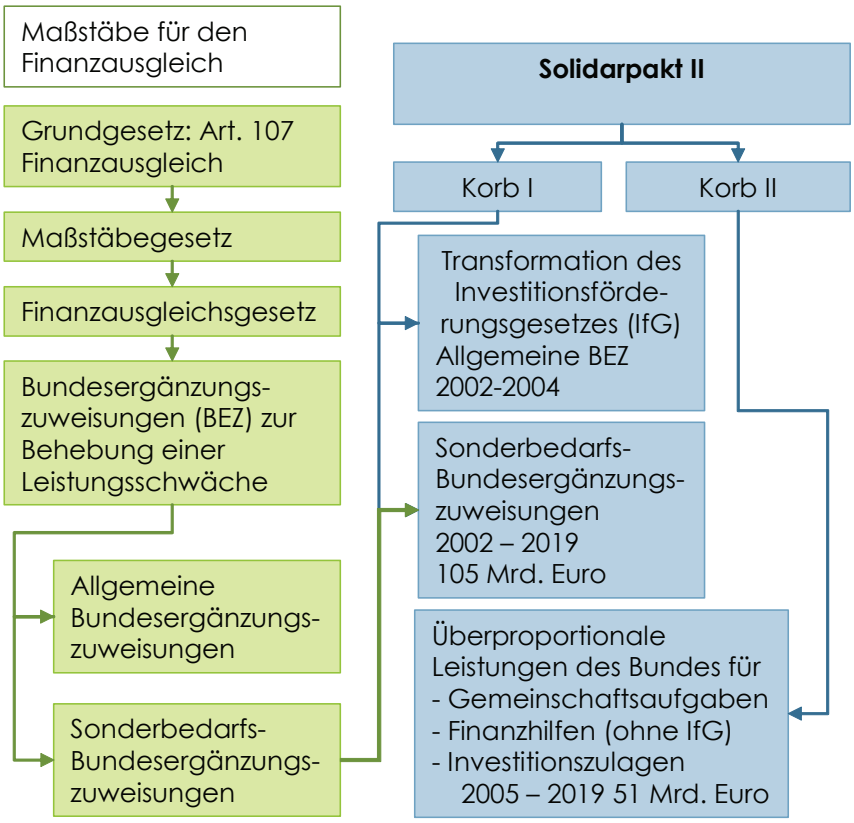
65 BR-Drucksache 485/01.

66 Artikel 5, Paragraph 11 III SFG.

67 Bis Ende 2006 hatten die neuen Länder in den Politikfeldern Wirtschaft, Verkehr, Wohnungs- und Städtebau, Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung, Standortsanierung und Sport insgesamt Mittelzuweisungen in Höhe von über 5 Mrd. Euro erhalten.

68 BT-Drucksache 16/4304.

Abbildung 7: Maßstäbegesetz und Solidarpakt II



Quelle: eigene Darstellung nach Kitterer (2002).

3.1.1.5 Finanzbeziehungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben

Gemeinschaftsaufgaben wurden im Rahmen der bereits erwähnten *Großen Finanzreform* vom Jahr 1969 geschaffen.[69] Ziel war es, die Vorteile eines dezentralen öffentlichen Angebots im Sinne der Berücksichtigung unterschiedlicher Präferenzen und Rahmenbedingungen vor Ort zu nutzen und gleichzeitig die überregionale Bedeutung für die gesamte Volkswirtschaft bestimmter Aufgaben durch eine gemeinsame Gestaltung und vor allem Finanzierung anzuerkennen. Die Gestaltung und Finanzierung sollten Bund und Länder in zunächst sehr enger und später[70] lockererer geregelter Abstimmung[71] festlegen.

Kritik

Die Schaffung von Gemeinschaftsaufgaben und damit auch die stärkere Verzweigung der föderalen Ebenen in organisatorischer und finanzieller Hinsicht wurde von Anfang an auch kritisch bewertet, da hiermit die grundsätzliche Trennung der föderalen Ebenen, ihrer Aufgaben und Finanzierung, wie sie im Grundgesetz ange-

69 ZIMMERMANN/ HENKE (2002).

70 Nach der Föderalismuskommission I (siehe unten).

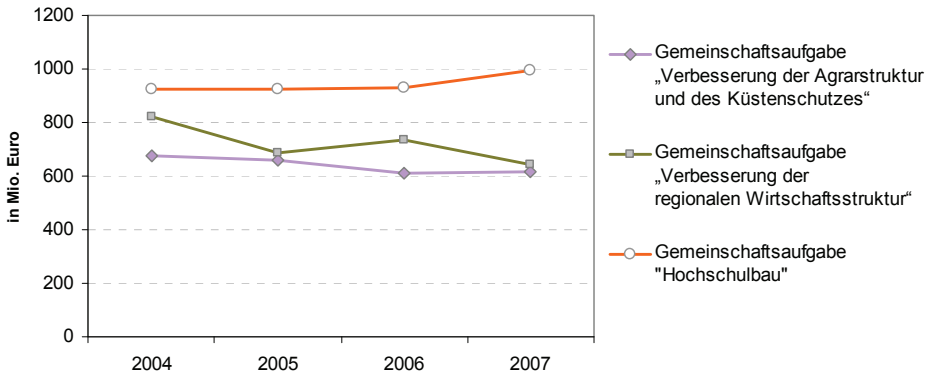
71 Vereinfachungen gab es dabei zum Beispiel dahingehend, dass allgemeine Grundsätze für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben nicht mehr durch Bundesgesetz zu erlassen sind bzw. eine gemeinsame Rahmenplanung von Bund und Ländern gemacht werden muss.

strebt wird[72] durchbrochen wurde.

Bereiche der Gemeinschaftsaufgaben

Die Bereiche der Gemeinschaftsaufgaben sind definiert als die (1) Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, die (2) Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Außerdem war die Aufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken" definiert, wurde aber im Rahmen der Föderalismuskommission I[73] als Gemeinschaftsaufgabe abgeschafft.[74] Bei der Finanzierung der Aufgaben (1) und (2) teilen sich Bund und Länder die Kosten, wobei der Bund mindestens die Hälfte der in den Ländern anfallenden Ausgaben übernimmt.

Abbildung 8: Mittel für Gemeinschaftsaufgaben im Vergleich (2004 – 2007)



Quelle: eigene Darstellung nach Angaben des BMF

Über den Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben hinaus können dank der Föderalismusreform I seit 2006 Bund und Länder auch freiwillig, vor allem in ausgewählten Bereichen der Forschung, der Wissenschaft und des Bildungswesens gemeinsam Aufgaben wahrnehmen[75]. Auch dadurch vergrößerte sich das Volumen der Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung und Forschungsförderung" deutlich (vgl.

72 Artikel 104 a I GG.

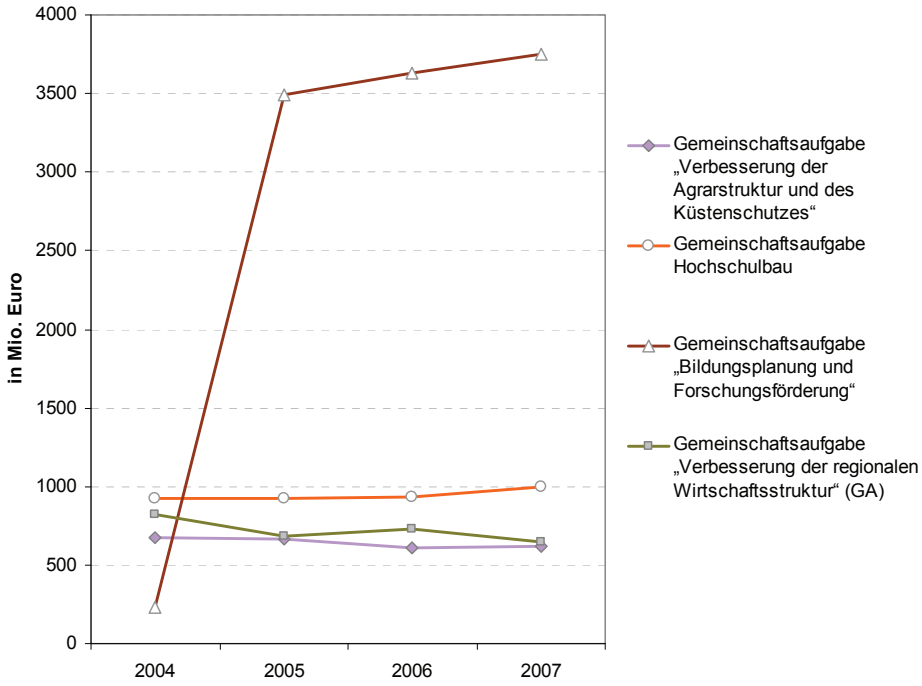
73 Einsetzungsbeschluss BR-Drucksache 913/06.

74 Begründet wurde diese Entscheidung mit der Tatsache, dass Phase des bundesweiten Hochschulaus- und -neubaus inzwischen weitgehend abgeschlossen sei und somit die Notwendigkeit einer zentral koordinierten Planung nicht mehr gegeben sei. Der Hochschulbau ist seit dem wieder Länderaufgabe. (FÄRBER/ OTTER (2005), S. 33-38)

75 Artikel 91b GG; Demnach können Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen zusammenwirken, und zwar
1. in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen, Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen und Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten,
2. zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesen im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen.
Vereinbarungen zur Förderung jener aktuellen Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen bedürfen der Zustimmung aller Länder. Die Kostentragung wird zwischen Bund und Ländern verhandelt und geregelt.

Abbildung 9).

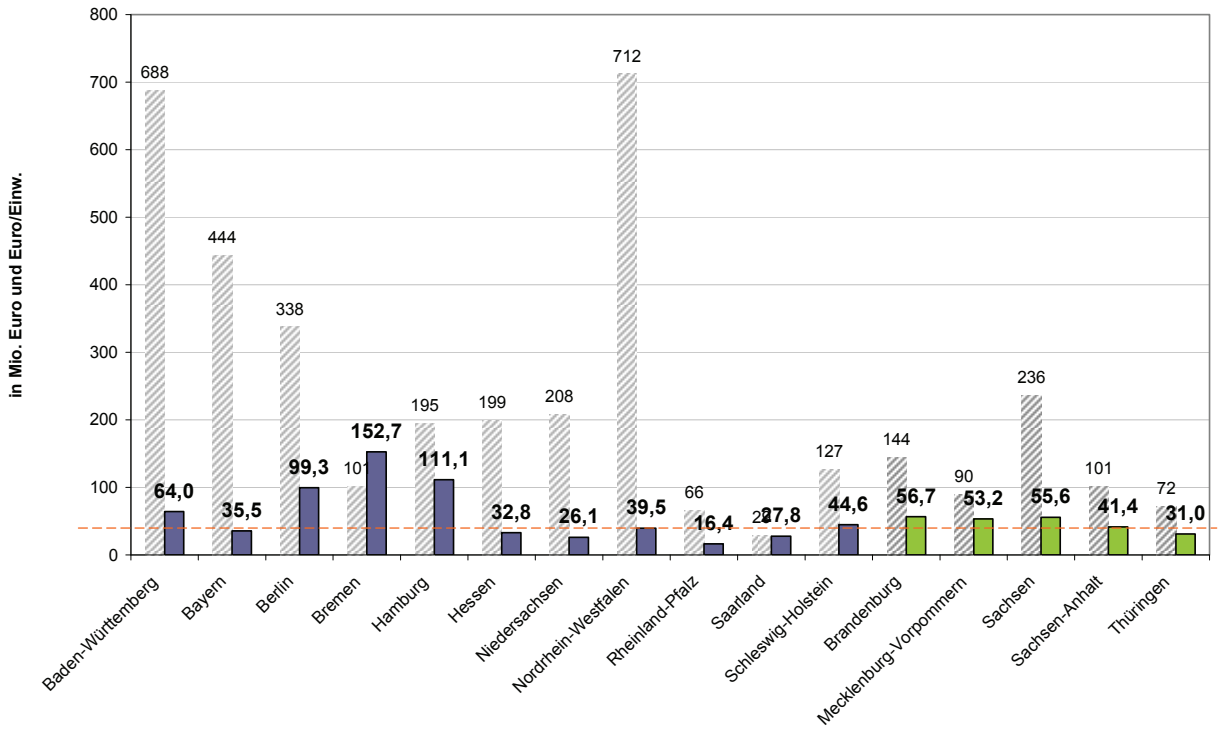
Abbildung 9: Gemeinschaftaufgabe Bildungsplanung und Forschungsförderung im Vergleich mit den anderen Gemeinschaftsaufgaben (2004 – 2007)



Quelle: eigene Darstellung nach Angaben des BMF

Die Verteilung der im Rahmen dieser Gemeinschaftsaufgabe vom Bund ausgegebenen Mittel sind in der folgenden Abbildung sowohl als absolute Größen, als auch als Euro/Einw. dargestellt. Die orangefarbene Linie gibt dabei das Mittel der Flächenländer an. Es wird evident, dass überdurchschnittliche Pro-Kopf-Zahlungen zum einen an die Stadtstaaten, aber auch an einige neue Bundesländer (mit Ausnahme von Thüringen) sowie Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein gehen.

Abbildung 10: Bundeszuweisungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung und Forschungsförderung“ im Jahr 2007 (Sollwerte)[76]



Quelle: eigene Darstellung nach Angaben des BMF und des Statistischen Bundesamtes

Die inhaltlich Zuordnung der Mittel unterteilt sich in Großforschungseinrichtungen (1,5 Mrd. Euro), Forschungseinrichtungen der blauen Liste (0,4 Mrd. Euro) und sonstige Forschungseinrichtungen (2,4 Mrd. Euro).[77]

Probleme der Mischfinanzierung

Problematisch bei den Mischfinanzierungen wird die Tatsache eingeschätzt, dass sich die Anreize zum großen Teil auf investive Aufgaben beziehen und laufende Ausgaben in der Finanzierung nicht enthalten sind und somit letztendlich von den Ländern (und ggf. auch indirekt von den Gemeinden) zu finanzieren sind. Die geschaffenen Anreize können dabei insofern kontraproduktiv wirken, da die In-Aussicht-Stellung einer Kofinanzierung einer Investition durch den Bund bewirken kann, das Folgelasten einer Investitionsentscheidung zum Zeitpunkt der Entscheidung vernachlässigt werden. Dabei liegt die Argumentation direkt in der Zielstellung der Mischfinanzierungen, da dieses Instrument vor allem für die *langfristige* Berichtigung bestimmter räumlicher Wirkungen (externe Effekte bzw. so genannte Spill-over-Effekte) gewählt wird. So argumentiert SEITZ, dass eine langfristige Wirkung

76 Für die Bildungsplanung wurden für 2007 keine Mittel mehr veranschlagt. Die angegebnen Zahlen verstehen sich unter Einschluss der Zahlungen nach dem Föderalismusreformbegleitgesetz.

77 Gemeint sind damit die großen Forschungseinrichtungen z.B. der Max-Planck-Gesellschaft, Helmholtz-Gesellschaft, Fraunhofer-Stiftung oder auch der Deutschen Forschungsgesellschaft.

kaum mit einer „Einmalzahlung" im Sinne einer Investitionsförderung erreicht werden kann und führt dazu prägnante Beispiele an:

Beispiel Hochschulfinanzierung

„*So will der Bund durch ein Investitionsprogramm die Länder zu einem größeren Angebot an Ganztagsschulen bewegen. Die hierbei entstehenden Kosten im Infrastrukturbereich sind im Vergleich zu den zukünftigen laufenden Finanzierungslasten geradezu marginal. Ähnliches gilt im Hochschulbereich, bei dem der Bund wegen der hohen gesamtstaatlichen Bedeutung von Forschung und Ausbildung investive Maßnahmen unterstützt, aber die Länder die gesamten laufenden Ausgaben zu tragen haben. Gerade in den neuen Ländern findet man dann auch schöne und moderne Hochschuleinrichtungen, deren Finanzausstattung aber kaum ausreichend ist, um Forschung und Lehre auf einem hohen Standard zu gewährleisten*."[78]

Modernisierung nur in geringem Umfang

Um die „Finanzbeziehungen (insbesondere Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen) zwischen Bund und Ländern zu überprüfen"[79] wurde die *Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung* ins Leben gerufen. Das zunächst angestrebte Ziel einige Gemeinschaftsaufgaben aufzuteilen, bzw. auf eine der beiden Ebenen zu übertragen und damit eine Entflechtung der föderalen Ebenen zu forcieren, konnte nur sehr eingeschränkt umgesetzt werden.[80] Letztendlich konnten sich die Ministerpräsidenten der Länder und der Bund lediglich auf eine Rückübertragung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau und einige Lockerungen zur organisatorischen Vereinfachung der Kooperationen[81] einigen.[82]

3.1.1.6 Finanzhilfen

Eine weitere Form der so genannten Mischfinanzierung sind die Finanzhilfen des Bundes. Rechtsgrundlage hierfür bildet Artikel 104b GG, nachdem der Bund den Ländern und den Gemeinden „für besonders bedeutsame Investitionen" gewähren kann. Als *besonders bedeutsam* sind nach dem gleichen Artikel Investitionen , die entweder national oder regional auf die Wirtschaftsstruktur wirken und damit

- „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
- zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
- zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind."

Auch hier hat die Föderalismuskommission I im Jahr 2006 einen Abbau von gemein-

78 SEITZ (2003), in: DIW (2003), S. 353.
79 BT-Drucksache 15/1685.
80 Zu einer ausführlichen Bewertung der Ergebnisse der Kommission siehe: FÄRBER/ OTTER (2005), S. 33 - 38.
81 Vgl. Fußnote 71.
82 Zur Begründung siehe Fußnote 74.

schaftlichen Projekten forciert. So wurden die Finanzhilfen im Bereich der Wohnungsbauförderung und der Gemeindeverkehrswegefinanzierung abgeschafft.

Für die verbleibenden Aufgabenbereiche muss, wird eine Finanzierungsunterstützung über die Finanzhilfen angestrebt, immer eine Mischfinanzierung vorliegen. D.h. es kann keine Investition vollständig über den Bund über die Finanzhilfen finanziert werden, weil es auch bei den Finanzhilfen darum geht, Anreize dafür zu setzen Entscheidungen zu treffen, die sich letztendlich positiv auf das nationale Wirtschaftswachstum und den gesamtgesellschaftlichen Wohlstand auswirken. Auch müssen die Finanzhilfen neuerdings befristet vergeben werden und die Verwendung ist regelmäßig zu evaluieren. Die Entscheidung über den Förderzweck liegt beim Bund, bedarf allerdings der Zustimmung der Länder. Die Länder entscheiden derweil über die konkrete Bestimmung und die Durchführung der Investitionsmaßnahmen.[83]

Der Umfang der Finanzhilfen hat sich in der Folge der Föderalismuskommission von 3,3 Mrd. Euro (2006) auf ca. 1,8 Mrd. Euro (2007)[84] deutlich reduziert. Entfallen sind – wie beschrieben – die Förderung zur Wohnraumförderung, die 2006 noch 0,3 Mrd. Euro umfasste und die Leistungen nach dem Gemeindeverkehrswegeförderungsgesetz (GVFG), das zuvor ein Volumen von 1,3 Mrd. Euro beinhaltete. Verblieben sind Finanzhilfen in der Städtebauförderung (von gleichem Volumen, 0,5 Mrd. Euro) und das Investitionsprogramm Ganztagsschulen (Steigerung der geplanten Mittel von 0,9 auf 1,0 Mrd. Euro). Im Rahmen des Föderalismusreformgesetzes wurde außerdem ein zeitlich begrenzter Ausgleich für die Bereiche geschaffen, in denen der Bund bisher mitfinanziert hat (vgl. Kapitel 3.1.1.7)

3.1.1.7 Transfers nach dem Föderalismusbegleitreformgesetz

Ausgleichzahlungen zum Übergang

Wie oben bereits an den betreffenden Stellen erwähnt, sind durch die Föderalismusreform I einige Vereinfachungen in den Kooperationsmöglichkeiten, aber auch eine Reduzierung der Mischfinanzierungstatbestände geschaffen worden. Zum temporären Ausgleich der wegfallenden Mittel des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben (Hochschulbau und Bildungsplanung) und der Finanzhilfen (zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und soziale Wohnraumförderung) wurden den Ländern seit 2007 bis 2019 besondere Transfers zugestanden.[85] Rechtsgrundlage hierfür ist Artikel 143 c GG in Verbindung mit Artikel 13 des Föderalismusbegleitreformgesetzes. Demnach erhalten die Länder jährlich ca.

83 BMF (2007a), S. 12 f.

84 Für 2006 Ist, für 2007 Soll-Ansatz.

85 Dabei sind die Volumina nur bis 2013 bereits festgelegt und die Mittel zweckgebunden für die wegfallenden Bereiche.

- 0,7 Mrd. Euro für den Bereich Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken,
- 0,2 Mrd. Euro für den Bereich Bildungsplanung
- 0,5 Mio. Euro für die soziale Wohnraumförderung
- 1,3 Mrd. Euro für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden.

Zudem verpflichtete sich der Bund zum Einsatz von jährlich

- 298 Mio. Euro für überregionale Fördermaßnahmen im Hochschulbereich nach Artikel 91b Abs. 1 GG
- 19,9 Mio. Euro für das künftige Zusammenwirken bei der Evaluation und Berichterstattung des Bildungswesens im internationalen Vergleich.

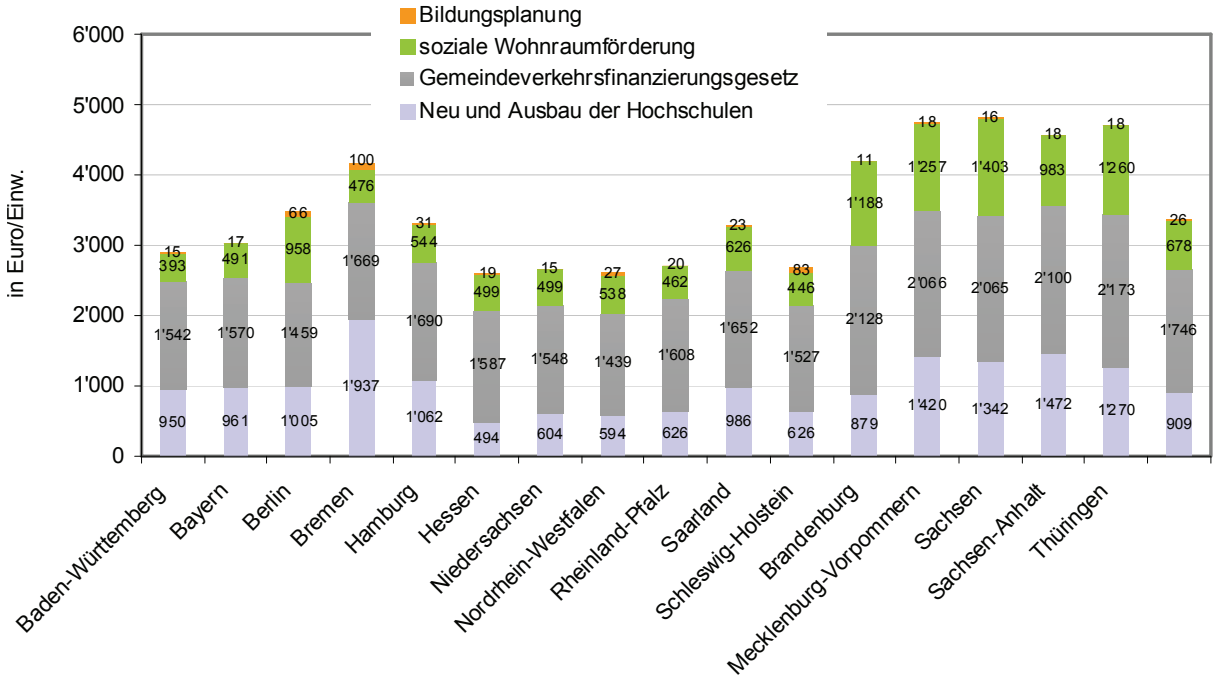
Dabei ist auch die Aufteilung der Mittel auf die Länder bereits geregelt. So sind für jede Aufgabe die Anteile der einzelnen Länder bestimmt worden.

Abbildung 11: Kompensationszahlungen an die Länder nach dem Föderalismusreformbegleitgesetz in Prozent am Gesamtvolumen

	Neu und Ausbau der Hochschulen	**Bildungsplanung**	**Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz**	**soziale Wohnraumförderung**
Baden-Württemberg	14,68	8,07	12,40	8,15
Bayern	17,26	10,75	14,69	11,83
Berlin	4,92	11,23	3,72	6,29
Bremen	1,85	3,32	0,83	0,61
Hamburg	2,68	2,70	2,22	1,84
Hessen	4,32	5,79	7,22	5,85
Niedersachsen	6,93	5,85	9,25	7,69
Nordrhein-Westfalen	15,40	24,41	19,43	18,73
Rheinland-Pfalz	3,65	4,11	4,88	3,61
Saarland	1,48	1,18	1,29	1,26
Schleswig-Holstein	2,55	11,81	3,24	2,44
Brandenburg	3,22	1,46	4,06	5,84
Mecklenburg-Vorpommern	3,46	1,49	2,62	4,11
Sachsen	8,20	3,51	6,57	11,51
Sachsen-Anhalt	5,17	2,19	3,84	4,63
Thüringen	4,22	2,12	3,76	5,62

Zusammen mit den angegebenen absoluten Volumina ergeben sich folgende Pro-Kopf-Kompensationen.

Abbildung 12: Kompensationsvolumina nach Ländern nach der Föderalismusreformbegleitgesetz in Euro/Einw.



3.1.1.8 Geldleistungsgesetze

Der dritte als Mischfinanzierung bezeichnete Tatbestand sind die Geldleistungsgesetze. Geldleistungsgesetze sind nach Artikel 104a III Satz 1 GG Bundesgesetze, die Geldleistungen an Dritte ohne Gegenleistung, z.B. aus sozialen Gründen, gewähren und von den Ländern ausgeführt werden.

unterschiedliche Beteiligungen

Dabei kann sich der Anteil der Mitfinanzierung durch den Bund bzw. durch die Länder sehr unterschiedlich gestalten. So tragen die Länder beispielsweise 35 % der Kosten beim Bundesausbildungsförderungsgesetz[86] (Bundesanteil 65 %; 1,1 Mrd. Euro) oder 50 % beim Wohngeldgesetz[87] (Bundesanteil 50 %; 1,0 Mrd. Euro). Einige Gesetze werden auch komplett vom Bund gegenfinanziert, wie zum Beispiel das Bundeserziehungsgeldgesetz[88] (Bundesanteil 100 %; 3,5 Mrd. Euro). Weitere Beispiele sind auch der Unterhaltsvorschuss auf Grundlage des Unterhaltvorschussgesetzes[89]

86 Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz - BAföG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 06. Juli 1983 (BGBl. I S. 645, 1680) zuletzt geändert durch Art. 25 des Gesetzes zur Bereinigung steuerlicher Vorschriften vom 22. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2624).

87 Wohngeldgesetz (WoGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 01. Februar 1993 (BGBl. I S. 183), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes zur Änderung des Wohngeldgesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2671).

88 Bundeserziehungsgeldgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Februar 2004 (BGBl. I S. 206), geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 13. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2915).

89 Unterhaltsvorschussgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Juli 2007 (BGBl. I S. 1446), geändert durch das Gesetz vom 21. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3194).

(0,3 Mrd. Euro) oder die Bundesbeteiligung an Leistungen für Unterkunft und Heizung auf Basis des Unterhaltsvorschussgesetzes[90] (4,3 Mrd. Euro). Das veranschlagte Volumen der Geldleistungsgesetze betrug im Jahr 2007 11,9 Mrd. Euro.

3.1.1.9 Finanzbeziehungen über das Gesetz zur Regionalisierung des ÖPNV

Aufwendungsausgleich für Verkehrsleistungen im ÖPNV

Gemäß Artikel 106 a GG steht den Ländern für den Öffentlichen Personen Nahverkehr ein Anteil aus dem (Energie-)Steueraufkommen des Bundes zu (2007 waren dies 6,710 Mrd. Euro, 2008 sollen es 6,610 Mrd. Euro sein). Grund dafür ist, dass den Ländern zum 1. Januar 1996 – im Zuge der Bahnreform – die Verantwortung über den Schienenpersonennahverkehr übergeben wurde, weil die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im Öffentlichen Personennahverkehr[91] als eine Aufgabe der Daseinsvorsorge definiert werden sollte.

Nach Artikel 5 I des Regionalisierungsgesetzes[92] beziehen sich die Erstattungen auf das Mineralölsteueraufkommen des Bundes. Hier ist auch geregelt, wie sich die Mittel auf die Bundesländer verteilen:

Veränderungen des Volumens

Die Mittel nach dem Regionalisierungsgesetz wurden im Jahr 2004 zunächst um 137 Mio. Euro gekürzt. Zum 1. Juli 2006 wurde eine weitere Kürzung um 1,4 Mrd. Euro beschlossen. Dieser kurzfristige Trend wurde im November 2007 mit einer weiteren Änderung des Regionalisierungsgesetzes wieder revidiert, wonach ab 2008 wieder eine Steigerung (jährlich um 1,5 %) bis auf eine Höhe von ca. 7,3 Mrd. Euro im Jahr 2014 angestrebt wird.[93]

---

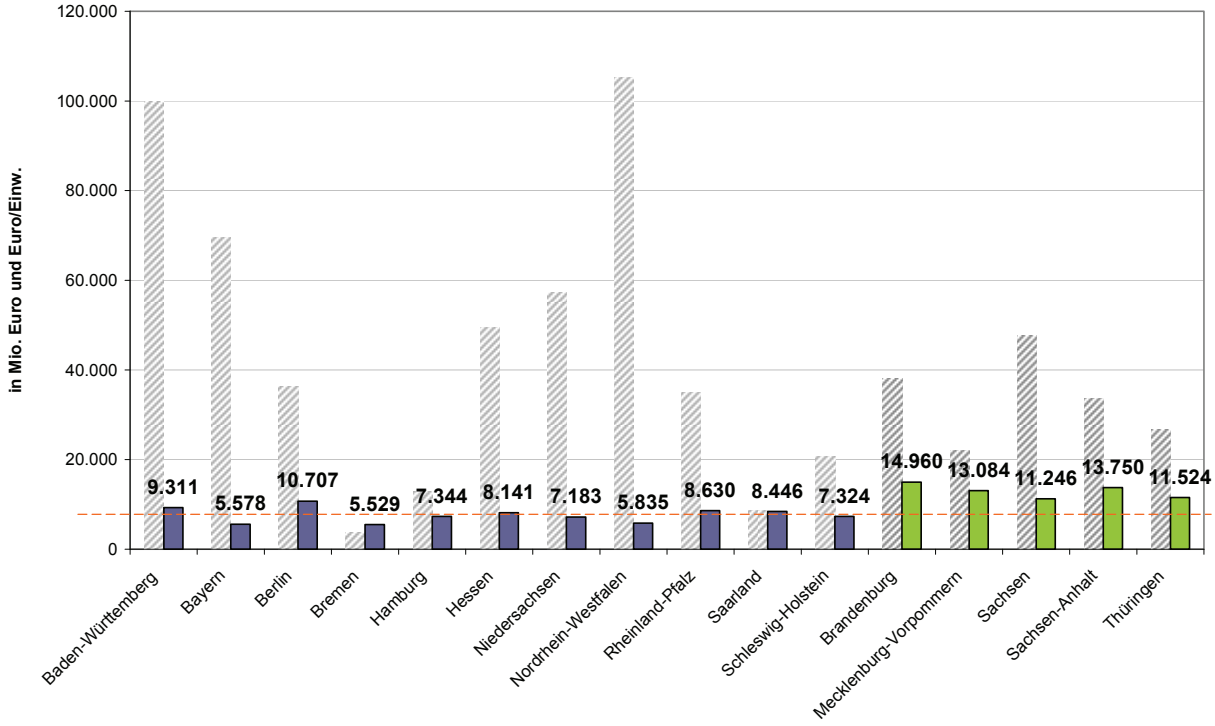
90 Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern allein stehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen (Unterhaltsvorschussgesetz – UVG), Neubekanntmachung vom 17.Juli 2007 (BGBl. I S. 1446), zuletzt geändert Erstes Gesetz zur Änderung des UVG vom 21. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3194).

91 Dieser ist dort definiert als „*die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt*."

92 Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz - RegG) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2395) in Verbindung mit Artikel 4 des Eisenbahnneuordnungsgesetzes. In Kraft getreten zum 1. Januar 1996.

93 Zweites Gesetz zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes.

Abbildung 13: Zuweisungen nach dem Regionalisierungsgesetz nach Ländern in Mio. Euro und Euro/Einw. im Jahr 2008



Quelle: eigene Darstellung nach Regionalisierungsgesetz.

3.1.1.10 Sonstige Finanzbeziehungen

Nur Ersatz von Zweckausgaben

Über die genannten Punkte hinaus bestehen punktuell an weiteren Stellen Finanzbeziehungen zwischen Bund und Land. So werden die Länder dafür entschädigt, wenn sie im Auftrag des Bundes Bundesgesetze erfüllen, ohne für die gesamten anfallenden Kosten entschädigt zu werden. So müssen nach Artikel 104a II GG lediglich die anfallenden Zeckausgaben ersetzt werden. Die Kosten der Verwaltung der Aufgaben tragen die Länder bzw. die ausführenden Gebietskörperschaften.[94]

Strafzahlungen

In Artikel 104 GG ist im Absatz IV weiterhin geregelt, dass die Lasten einer Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands Bund und Länder nach der innerstaatlichen Zuständigkeits- und Aufgabenverteilung tragen und welche Lastenverteilungsverhältnisse greifen, falls Kosten im Rahmen von Korrekturen oder Pflichtverletzungen gegenüber der EU entstehen.[95]

Hinzu kommen letztlich die Erstattungen für die Besatzungskosten und die sonstigen inneren und äußeren Kriegsfolgelasten nach Artikel 120 I Satz 1 GG und die Zuschüsse zu den Lasten der Sozialversicherung mit Einschluss der Arbeitslosenversi-

94 So Artikel 104 a IV GG.
95 Zum Beispiel in Artikel 109 GG

cherung und der Arbeitslosenhilfe nach Artikel 120 I Satz 4 GG.

3.1.2 Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen

Nach der ausführlichen Betrachtung der Bund-Länder Finanzbeziehungen sollen nun die Finanzbeziehungen zwischen den Ländern und den Kommunen aus kommunaler Sicht skizziert werden.

Einnahmen der Kommunen **Gebühren und Beiträge**

Bei der Finanzierung der durch die Kommunen wahrgenommenen oder wahrzunehmenden Aufgaben stehen den Kommunen unterschiedliche Einnahmequellen zur Verfügung. Zunächst soll dabei, dem Prinzip der *fiskalischen Äquivalenz* entsprechend auf **Gebühren und Beträge** abgestellt werden. Fiskalischen Äquivalenz bedeutet, dass Nutzer und Zahler einer öffentlichen Leistung identisch sein sollen. Der am Markt in der Regel funktionierende Mechanismus soll so auch im öffentlichen Sektor, zumindest partiell zur Preisfindung dienen. Nun zeichnen sich öffentliche Güter aber gerade dadurch aus, dass sich oft kein adäquater Preis ergibt, oder finden lässt, oder – wie bei so genannten meritorischen Gütern – der Preis am Markt aus politischen Gründen in seiner Höhe beeinflusst werden soll. So gilt für das öffentliche Angebot von Schulen, Museen und Theater beispielsweise, dass durch den privaten Sektor ein Angebot am Markt entstehen würde, dass zu gering und zu teuer wäre und die flächendeckende Versorgung der Gesellschaft mit Kultur und Bildung, die im Interesse der Volkswirtschaft und gesamten Gesellschaft ist, nicht gewährleistet werden könnte. So kann in einigen Bereichen ein marktähnlicher Preis als Orientierung für Gebühren und Beiträge dienen, so dass die Kosten zu einem großen Teil gedeckt sind (z.B. in der Abfallwirtschaft), in anderen Bereichen aber ist es nicht gewünscht, dass die Kosten über Gebühren und Beiträge finanziert werden.

Einnahmen der Kommunen **Steuern**

Das zweite Finanzierungsinstrument der Kommunen sind die **Steuern**. Die Ausgestaltung der kommunalen Steuerpolitik stößt aufgrund der Zielkonflikte, die aus den an sie gestellten Anforderungen resultieren, schnell an ihre Grenzen.[96] Mit der großen Finanzreform orientierte sich die Steuerpolitik insgesamt stärker an den wachstumspolitischen Vorgaben, die stärker und besser von zentralen Ebenen erreicht werden können. Dies führte dazu, dass die eigentlich kommunalen Steuern zunehmend durch Anteile an den Gemeinschaftssteuern (Beteiligung an der Einkommensteuer und Beteiligung an der Umsatzsteuer) ersetzt wurden. Eine zunehmend einheitliche, zentrale Steuergestaltung führt dazu, dass der Gestaltungsspielraum der Kommu-

[96] Die Anforderungen und die damit verbundenen Zielkonflikte wurden zunächst formuliert von POPITZ (1932) S. 112f. und später neu diskutiert, aber nur wenig verändert von ZIMMERMANN/ POSTLEP (1980), S. 248-253.

nen einen Ausgleich zu den lokalen Aufgaben und Ausgabennotwendigkeiten über die Einnahmenseite zu schaffen, eingeengt wurde und auch hier ein finanzieller Ausgleich der Ausgaben der kommunalen Ebene mit dem Finanzierungsinstrument der kommunalen Steuern bzw. des kommunalen Anteils an den Steuern nicht geschaffen werden kann.

Einnahmen der Kommunen **Zuweisungen**

Schon 1985 konstatierte KIRCHHOF, dass letztendlich die „Unfähigkeit zur Selbstfinanzierung gegenwärtig der gesetzlich veranlasste Regelfall“[97] und die Aufstockung der kommunalen Mittel über **Zuweisungen** an die kommunale Ebene das Mittel zum Ausgleich der Ausgaben und Ausgabendisparitäten geworden sei. HARDT und SCHMIDT wiesen 1998 darauf hin, dass somit die Zuweisungen, zu denen die Länder auf der Basis von Art. 106 Abs. 7 Satz 1 des Grundgesetzes verpflichtet sind, „notwendiges und garantiertes Mittel der Kommunalfinanzierung [sind] und … insofern durchaus als *eigene kommunale Mittel* eingestuft werden“[98] müssen. Der Staat und die Länder haben demnach durch eine systematisch geringe originäre Ausstattung der Kommunen einen direkten Einfluss auf die Mittelverteilung auf der kommunalen Ebene.

3.1.2.1 Funktionen kommunaler Finanzausgleichssysteme

Einnahmen des Staates

Zunächst dient der Finanzausgleich der Finanzierung der Kommunen und ihrer Aufgaben.[99] Deshalb sind die Finanzausgleiche zwischen den Ländern und ihren Kommunen vertikal konzipiert. Durch die Berücksichtigung des unterschiedlichen Finanzbedarfs und der unterschiedlichen Finanzkraft der einzelnen Kommunen haben die Systeme aber auch umverteilende Effekte und wirken somit auch horizontal, indem die *relative Position* der Gemeinden zueinander angeglichen wird. Damit wird die **fiskalische Funktion** um eine redistributive Funktion hinaus ergänzt.[100]

Umverteilung

Distributive Ziele sind Ziele der Umverteilung zwischen den Gemeinden. Dabei soll ein Ressourcenausgleich in den Kommunen erfolgen. Befürworter dieses Ziels beziehen sich in ihrer Argumentation zumeist auf Artikel 20 I GG, wonach Deutschland ein „sozialer“ Bundesstaat ist und das inzwischen unterschiedlich interpretierte Ziel der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ nach Artikel 72 II GG. Auch Artikel 106 III Nr. 2 erwähnt die „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ auf die sich gerne bezogen wird.

---

97 KIRCHHOF (1985), in: HOPPE (1985) S. 11.

98 HARDT/ SCHMIDT (1998), S. 3; Einfügung und Hervorhebungen durch Autor dieser Studie.

99 Die Unterscheidung nach allokativer, distributiver und stabilitätspolitischer Zielstellung der Finanzpolitik geht auf MUSGRAVE zurück. [MUSGRAVE/MUSGRAVE/KULLMER (1994), S. 5f.]

99 BIRKE (2000a), S. 76.

100 HARDT/ SCHMIDT (1998), S. 6.

gleichmäßige Einnahmen gewährleisten gleichmäßige Ausgaben

Formal wird dem Finanzausgleich im Allgemeinen auch eine **stabilisierende** Funktion nachgesagt. Die kommunale Ebene soll befähigt sein, ihre Aufgaben gleichmäßig zu erfüllen, soll also gleichmäßige Einnahmen zur Verfügung haben und auch sollen die Kommunen Ihren Beitrag zur Stabilität der Wirtschaft leisten, d.h. antizyklische, bzw. zumindest keine prozyklische Finanzpolitik betreiben. Viele Steuern haben aber genau diese Wirkung: Gewerbesteuer (bei Abschaffung der Umlage), Einkommens-, Körperschafts- und Umsatzsteuer sind relativ Konjunkturreagibel. Würden die Gemeinden statt eines Finanzausgleichs über eine stärkere Beteiligung an den (Geminschafts-)Steuern finanziert, wären die Gemeinden der starken Schwankungen dieser Steueraufkommen ausgesetzt. Der Finanzausgleich soll somit eine verstetigende Wirkung auf die Einnahmen der Gemeinden haben. Durch die zumeist nicht regelgebundene Festsetzung der Verbundquote oder auch den Gleichmäßigkeitsgrundsatz[101] oder durch spezielle Konstruktionen wie dem Ausgleichsfonds wird diesem Ziel in gewissem Maße Rechnung getragen.

Effiziente Mittelverwendung im volkswirtschaftlichen Kontext

Zudem wird in der Literatur auch von einer **allokativen Funktion** gesprochen.[102] Die allokative Funktion des Finanzausgleiches als wichtigstes Argument des *Lastenausgleiches* erstreckt sich auf drei Bereiche. Zum einen geht es dabei um den *Ausgleich der unzureichenden Finanzausstattung* an sich, wodurch eine flächendeckende Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben durch die Gemeinden ermöglicht werden soll. In diesem Punkt entspricht die allokative Funktion auch der fiskalischen Funktion des Finanzausgleichs. Die Mittel sind nach der finanzwissenschaftlichen Theorie dort am effizientesten eingesetzt, wo der größte Grenznutzen beim Einsatz entsteht, also – vereinfacht gesprochen – bei *den* Kommunen, deren Finanzausstattung am geringsten ist. Der zweite Bereich der allokativen Zielsetzung ist der *Ausgleich der regionalen Spillovers*, wodurch die Metropolfunktion einiger Gemeinden für das Umland und die dadurch entstehenden überdurchschnittlichen Kosten ausgeglichen werden sollen. In einigen Fällen ist es so, dass die Belastung durch die Metropolfunktion mit der Entlastung durch mehr Ressourcen einhergeht. Dies ist allerdings nicht immer und vor allem nicht immer in äquivalentem Maße der Fall.

Schließlich sollen vor dem Argument der allokativen Zielstellungen auch unterschiedliche Produktivitäten aufgrund „exogen verursachter ungünstiger Kostenstrukturen“ ausgeglichen werden, um diesbezüglich benachteiligte Gemeinden im interregionalen Wettbewerb nicht zusätzlich zu schwächen.

---

101 Siehe Kapitel 3.1.2.2 und 3.1.2.3.

102 LENK/BIRKE (1998), S. 200.

Lage im Raum

Implizit über Hauptansatzstaffeln[103] oder explizit über Zentrale-Orte-Ansätze[104] wird in den meisten Bundesländern auch die Funktion der Kommunen im Raum berücksichtigt, so dass den Finanzausgleichen dann auch eine **raumordnerische Funktion** beigemessen werden kann.[105] Diese Funktion kann sich mit der allokativen Funktion überschneiden.

3.1.2.2 Allgemeines Modell des Kommunalen Finanzausgleichs

a. Einführende Bemerkungen

Die Kommunen können aus ihren originären Steuereinnahmen, keine ausreichende finanzielle Basis schöpfen, um die Forderung des Bundesverfassungsgerichtes nach einer „kraftvollen Betätigung"[106] nachzukommen und die ihnen zugeschriebenen Aufgaben zu erfüllen.[107] Eine mangelnde originäre kommunale Finanzausstattung stellt somit den Regelfall dar.[108] Deshalb werden die Bundesländer nach Art. 106 VII GG verpflichtet, ihre Kommunen am Länderanteil der Gemeinschaftssteuern zu beteiligen. Dies begründet die Pflicht zur Durchführung eines Kommunalen Finanzausgleichs.[109]

Entscheidungsbereich der Länder

So konstatiert Artikel 106 VII GG: „*Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu. Im Übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt*."

Es ist demnach den einzelnen Bundesländern überlassen, wie sie dieses wichtige Finanzierungselement der kommunalen Ebene ausgestalten. Daraus resultieren unterschiedliche Finanzausgleichssysteme der dreizehn Flächenländer, die jeweils in einem eigenen Finanzausgleichsgesetz geregelt sind. Der Vergleich fällt dementsprechend komplex und problembehaftet aus, trotzdem soll hier zunächst eine allgemeine Grundstruktur der kommunalen Finanzausgleichssysteme extrahiert werden, um dann auf die Unterschiede und deren Bedeutung für die kommunale Finanzausstattung einzugehen, sowie die Ausgestaltung in den einzelnen

103 Siehe Kapitel 3.1.2.2.
104 Siehe Kapitel 3.1.2.2.
105 FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (2003).
106 BVerfGE §§ 38, 79, 127, 146, 154, 258 und 279; Dabei hat diese Formulierung eine sehr lange Tradition, sie stammt nämlich aus einer Entscheidung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich aus dem Jahre 1929 zu Artikel 127 der Weimarer Reichsverfassung.
107 Darauf verweisen mehrere Quellen, unter anderem LENK/ BIRKE (1998a), S. 200.
108 Siehe oben. KIRCHHOF (1985), in: HOPPE (1985) S. 11.
109 BIRKE (2000b):, S. 4 mit Verweisen auf ROTHKUGEL (1992), KIRCHHOF (1985) und MUTIUS/ HENNEKE (1985).

Bundesländern zu skizzieren.

Zielstellung

Die **allgemeine Zielstellung** eines kommunalen Finanzausgleichs liegt, wie oben allgemein beschrieben, zum einen in der Finanzierung der Kommunen, die die kommunale Selbstverwaltung gewährleisten soll und zum anderen in der Redistribution verfolgt, d.h. die Nivellierung übermäßiger Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen. Schließlich soll auch die Erschließung und Ausschöpfung eigener Einnahmepotenziale, also die Allokation über den Kommunalen Finanzausgleich beeinflusst werden.

Vertikaler Ausgleich

Grundlegend ist zu bemerken, dass der Kommunale Finanzausgleich **keine horizontalen Ausgleichszahlungen** zwischen unterschiedlich finanzstarken Gemeinden beinhaltet, sondern einen vertikalen Ausgleich zwischen Land und Kommunen darstellt.[110] Durch die Systematik der Zuweisungen ergeben sich allerdings im Einzelnen zu erläuternde horizontale Effekte.

b. Übersicht

In einem ersten Schritt wird festgelegt, **welche Anteile** der Einnahmen des Landes zur Verteilung im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung stehen, woran sich die Bestimmung des **Beteiligungssatzes** der Kommunen an diesen Einnahmen anschließt. Diese *Bemessung* der insgesamt zu verteilenden Finanzausgleichsmasse kann nach verschiedenen Modi erfolgen. Am typischsten sind dabei das Verbundquotensystem und der viel diskutierte Gleichmäßigkeitsgrundsatz.

Anschließend wird die Finanzausgleichsmasse in allgemeine, d.h. zweckungebundene (Schlüsselzuweisungen und Bedarfszuweisungen) und zweckgebundene Zuweisungen aufgeteilt. Die zweckgebundenen Zuweisungen orientieren sich naturgemäß an dem ihnen zugrunde liegenden Zweck, die Bedarfszuweisungen an besonderen Bedarfen und die Schlüsselzuweisungen werden nach der Aufteilung auf die Gebietskörperschaften (z.B. Gemeinden, Kreisfreie Städte, Landkreise)[111] je nach Finanzbedarf und Finanzkraft auf die einzelnen Einheiten verteilt.[112]

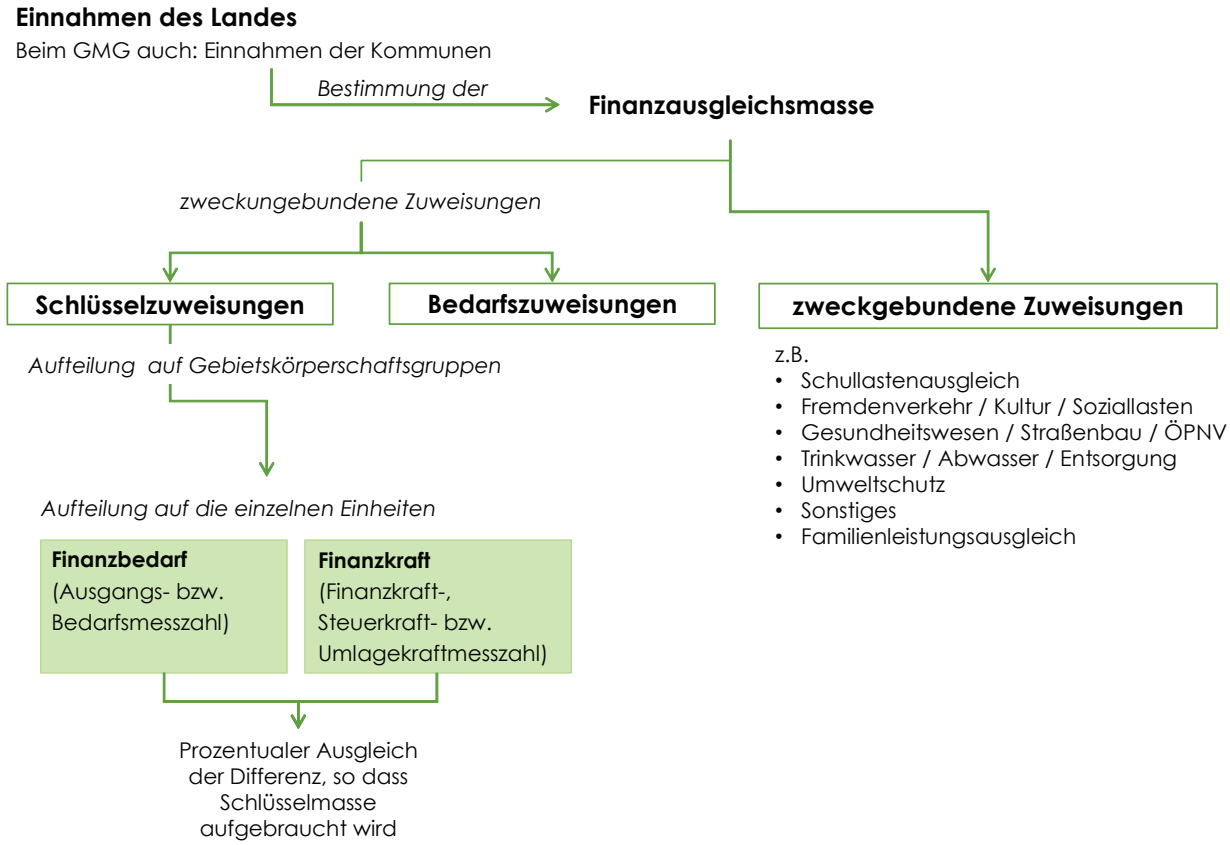
In Abbildung 14 ist der allgemeine schematische Aufbau der Kommunalen Finanzausgleichssysteme dargestellt.

110 Eine Ausnahme bildet die Finanzausgleichsumlage, welche indirekte Ausgleichszahlungen zwischen Kommunen darstellt. (LENK/RUDOLPH (2003), Nr. 24, S. 7).

111 Die Bezeichnung der Gebietskörperschaften kann in den Ländern variieren. Auch wird nicht in allen Ländern zwischen den Gebietskörperschaftsarten unterschieden, bevor auf die einzelnen Ebenen aufgeteilt wird. In einigen Fällen werden die funktionellen Besonderheiten gänzlich in der Hauptansatzstaffel oder einem Nebenansatz abgegolten.

112 LENK/RUDOLPH (2003), Nr. 24.

Abbildung 14: Schema der kommunalen Finanzausgleiche



Quelle: eigene Darstellung.

3.1.2.3 Einzelne Bestandteile des Kommunalen Finanzausgleichs

a. Bestimmung zugrunde gelegter Landeseinnahmen und Finanzausgleichsmasse

Mit der Festlegung der Finanzausgleichsmasse wird bestimmt, in welchem Maße die Kommunen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs an den Landeseinnahmen beteiligt werden. Diese Einnahmen werden als Verbundgrundlage bezeichnet und in obligatorischen und fakultativen Steuerverbund unterschieden.

Relevante Landeseinnahmen

Der **obligatorische** Steuerverbund[113] berücksichtigt die nach Art. 106 Abs. 7 Satz 2 grundgesetzlich vorgeschriebene prozentuale Beteiligung der Kommunen am Länderanteil der Gemeinschaftssteuern, also der Einkommens- und Körperschaftsteuer, sowie der Umsatzsteuer. Im Rahmen des **fakultativen** Steuerverbundes räumt der Gesetzgeber ebenfalls nach Art. 106 VII Satz 2 den Ländern die Möglichkeit ein, ihre Gemeinden prozentual am Länderanteil der Gewerbesteuerumlage, an den

[113] Eine Besonderheit stellt die Neuregelung des Familienlastenausgleichs im Jahr 1996 dar, durch welche die Kommunen Einnahmeverlusten hinnehmen müssen. Diese sollen im Rahmen des KFA durch eine Mehrzuführung an Umsatzsteuer ausgeglichen werden. Die Ausgestaltung dieser Mehrzuführung ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche geregelt. Mehrheitlich wird sie direkt an die Kommunen weitergeleitet.

Landessteuern, an den Einnahmen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs sowie den Bundesergänzungszuweisungen zu beteiligen.[114]

Bei der **Festsetzung der Finanzausgleichsmasse** kommen hauptsächlich zwei Verfahren zur Anwendung, das Verbundquotensystem und der Gleichmäßigkeitsgrundsatz.

Verbundquotensystem

Bei der Anwendung des **Verbundquotensystems** werden die Kommunen zu einem gesetzlich festgelegten Prozentsatz an den Verbundgrundlagen des Bundeslandes beteiligt.

Außer in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern kommt in allen Flächenländern das Verbundquotensystem zur Anwendung. Dabei ergibt sich die Finanzausgleichsmasse aus der Multiplikation von Verbundquote und Verbundgrundlagen resultiert. In allen Fällen werden in den meisten Jahren Hinzurechnungen, Abzüge und Modifikationen zu bestimmten Zwecken vorgenommen, so zum Beispiel Abzugsbeträge im Sinne des kommunalen Beitrags zur Finanzierung einigungsbedingter Lasten oder nach dem Flutopfersolidaritätsgesetz abzuführende Beträge. In einigen Bundesländern wird die Schlüsselmasse zudem mit Mitteln des Landeshaushalts aufgestockt, um sie konstant zu halten.[115]

Gleichmässigkeitsgrundsatz

Der **Gleichmäßigkeitsgrundsatz** bezeichnet die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse nicht nach dem Prinzip der Festlegung fester Beteiligungssätze, sondern nach der Maßgabe, dass sich die Einnahmen der Kommunen (aus Steuern und Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich) gleichmäßig zu den Nettoeinnahmen des Landes, also den Einnahmen nach Abzug der an die Kommunen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs fließenden Mittel, entwickeln.

Im Gegensatz zum System fester Verbundquoten, wo ein proportionaler Verlauf von Steuereinnahmen des Landes und den Finanzausgleichszuweisungen erreicht wird, stellt sich beim GMG eine symmetrische Entwicklung der Landesnettoeinnahmen und der Gesamteinnahmen der Kommunen ein.

Wird der Gleichmäßigkeitsgrundsatz angewandt, kann im Allgemeinen nachrichtlich[116] eine Verbundquote berechnet werden. Allerdings sei hier darauf hingewiesen, dass aufgrund der „nackten“ **Verbundquoten kaum eine Vergleichbarkeit** möglich ist, da beim Vergleich der Zuweisungshöhen immer sowohl die Zuweisungen innerhalb als auch die Zuweisungen außerhalb des Finanzausgleiches berück-

114 LENK/RUDOLPH (2003), Nr. 24, S. 9, 11.

115 LENK/RUDOLPH (2003), Nr. 24, S. 14.

116 Die Verbundquote ist zwar im Finanzausgleichsgesetz ausgewiesen, stellt aber „keine relevante Größe mehr dar“ (HENNEKE (1999b), S. 357)

sichtigt werden sollten.[117] Weil die lückenlose Erfassung aller Zuweisungen der Länder an ihre Gemeinden aufgrund einer sehr hohen Dynamik und Vielfalt der gesetzlichen Grundlagen[118] kaum möglich ist, kann auch hier ein Vergleich nur eine Tendenz wiedergeben. Um den Unterschied in der Wirkung des Verbundquotensystems und Gleichmäßigkeitsgrundsatzes zu illustrieren soll ein Beispiel angeführt werden.

Kurzer Vergleich anhand eines Beispiels

Dazu werden drei verschiedene Entwicklungsszenarien verglichen, wobei im ersten Szenario die Einnahmen der *Kommunen* bei gleich bleibenden Landeseinnahmen von einem Jahr auf das nächste um 10 % sinken und im zweiten Szenario die Einnahmen des *Landes* um 10 % sinken während die Steuereinnahmen der Kommunen konstant bleiben. In einem dritten Szenario wird die Möglichkeit der sinkenden kommunalen Einnahmen (um 5 %) bei gleichzeitig stärker sinkenden Landeseinnahmen (um 10 %) mit der Ausgangssituation verglichen (siehe Tabelle 1).

So werden für das Land im **Referenzjahr**, im Ausgangsjahr an Einnahmen aus Steuern und Länderfinanzausgleich 1.200 Geldeinheiten (GE) angenommen, während die Kommunen 200 GE an Steuern eingenommen haben. Die Beteiligung der Kommunen nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz beträgt 35,7 % an der Finanzmasse (Landeseinnahmen + kommunale Einnahmen), die Beteiligung der Kommunen im Verbundquotensystem beträgt 25 % an den Landeseinnahmen. Im Ausgangsszenario erhalten die Kommunen in beiden Systemen 300 GE Zuweisungen, womit sie auf Gesamteinnahmen von 500 GE kommen.

Im ersten Szenario **sinken die Kommunalen Einnahmen** dann im zweiten Jahr um 10 % und erreichen nur noch 180 GE. Beim Verbundquotensystem erhalten die Kommunen im Kommunalen Finanzausgleich weiterhin 25 % der (gleich gebliebenen) Landeseinnahmen, erhalten also weiter 300 GE und erreichen so 480 GE. Nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz werden die kommunalen Einnahmen in die Finanzmassen mit einbezogen. Deshalb ist dem System eine „automatische Kompensation“ inne, weshalb Ihnen ein Zuwachs von 13 GE zugute kommt. Die Zuweisungen erhöhen sich damit auf 313 GE. Die Kommunalen Einnahmen belaufen sich auf 493 GE. Sinken also die Kommunalen Einnahmen bei gleich bleibenden Landeseinnahmen wird den Kommunen beim Verbundquotensystem nichts kompensiert, während sie beim Gleichmäßigkeitsgrundsatz die Mindereinnahmen mit dem Land teilen.

---

117 Siehe hierzu auch den Abschnitt zum Vergleich der Zuweisungen innerhalb und außerhalb der Finanzausgleichsmasse in den Ländern in Kapitel 3.1.2.5.

118 So ist beispielsweise in den Gesetzen oft nur der Zuweisungsgrund, nicht aber die konkrete Höhe festgeschrieben.

Tabelle 1: Rechenbeispiel für die Anwendung von Verbundquotensystem und Gleichmäßigkeitsgrundsatz

Ausgangsszenario	Steuereinnahmen Land und Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich	1200		
	Steuereinnahmen Kommunen	200		
	Summe Finanzmasse	1400		
			Verbundquote (z.B. 25 % an den Landeseinnahmen = Zuweisungen)	**Gleichmäßigkeitsgrundsatz** (35,7 % an der Finanzmasse)
	Anteil Kommunen (Zuweisungen + Steuern)		500	500
	Zuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich		300	300
Szenario 1 (Kommunale Einnahmen sinken um 10 %)	Steuereinnahmen Land und Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich	1200		
	Steuereinnahmen Kommunen	**180**		
	Summe Finanzmasse	1380		
			Verbundquote (z.B. 25 % an den Landeseinnahmen = Zuweisungen)	**Gleichmäßigkeitsgrundsatz** (35,7 % an der Finanzmasse)
	Anteil Kommunen (Zuweisungen + Steuern)		480	493
	Zuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich		300	313
Szenario 2 (Landeseinnahmen (aus Steuern und Zuweisungen) sinken um 10 %)	Steuereinnahmen Land und Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich	**1080**		
	Steuereinnahmen Kommunen	200		
	Summe Finanzmasse	1280		
			Verbundquote (z.B. 25 % an den Landeseinnahmen = Zuweisungen)	**Gleichmäßigkeitsgrundsatz** (35,7 % an der Finanzmasse)
	Anteil Kommunen (Zuweisungen + Steuern)		470	457
	Zuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich		270	257
Szenario 3 (Kommunale Einnahmen sinken um 5 %; Landeseinnahmen sinken um 10 %)	Steuereinnahmen Land und Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich	**1080**		
	Steuereinnahmen Kommunen	**190**		
	Summe Finanzmasse	1270		
			Verbundquote (z.B. 25 % an den Landeseinnahmen = Zuweisungen)	**Gleichmäßigkeitsgrundsatz** (35,7 % an der Finanzmasse)
	Anteil Kommunen (Zuweisungen + Steuern)		460	453
	Zuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich		270	263

Im zweiten Szenario **verringern sich die Landeseinnahmen** um 10 % bei gleich bleibenden kommunalen Einnahmen. Nach dem Verbundquotensystem werden die Kommunen mit 25 % an den Mindereinnahmen beteiligt, erreichen also nur noch 270 GE (- 30 GE) Zuweisungen. Nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz allerdings tragen die Kommunen noch stärker die gesunkenen Landeseinnahmen mit und erhalten um 43 GE verringerte Zuweisungen. Auch bei sinkenden Landeseinnahmen und gleich bleibenden kommunalen Einnahmen hängt es von der Veränderung der Einnahmen im Verhältnis zu den Gesamteinnahmen ab, ob sich das Verbundquotensystem oder der Gleichmäßigkeitsgrundsatz günstiger für die Kommunen auswirken. Im angenommenen Verhältnis profitieren die Kommunen im Verbundquotensystem davon, dass das Land nicht an der relativ besseren kommunalen Einnahmeentwicklung teilhat.

In einem dritten Szenario sinken die Kommunalen Einnahmen **und** die Landeseinnahmen in unterschiedlichem Maße. Durch die Verringerung der Landeseinnahmen verringert sich auch die absolute Beteiligung der Kommunen an den Landeseinnahmen (um 10 %). Bei Gleichmäßigkeitsgrundsatz wird zudem noch die Verringerung der Kommunalen Einnahmen in die Berechnung der Zuweisungen miteinbezogen. Demnach erhalten die Kommunen 270 GE Zuweisungen im Verbundquotensystem und 263 GE nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz.

Die Beispiele sollen in erster Linie die Funktionsweisen der beiden Systeme im Vergleich zeigen. Welches System aus kommunaler Perspektive (kurzfristig und langfristig) von Vorteil ist, hängt allein von der kurzfristigen Einnahmeentwicklung beider Ebenen und der langfristigen Perspektive kommunaler und regionaler Einnahmeerwartungen ab.

Vorteile des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes

Aus theoretischer, finanzwissenschaftlicher Sicht wird als **Vorteil** des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes gegenüber dem Verbundquotensystem gewertet, dass ein Finanzgleichgewicht zwischen den Kommunen und dem Land gehalten werden kann.[119] Es wird weiterhin in der Literatur beschrieben, dass ein Vorzug in „der Beseitigung eines geraumen Maßes an finanzpolitischer Willkür durch das Land sowie einer Stärkung der kommunalen Finanzposition“[120] und die Gewährleistung des Anspruchs auf Gleichbehandlung[121] liegt. Auch die günstige Praktikabilität im Sinne eines wenig aufwendigen regelgebundenen Verfahrens zur Fortschreibung einer

119 SCHWEISFURTH/ VOß (1998), S. 4.

120 LENK (2003), S. 18 und LENK/BIRKE (1998a), S. 202. LENK/BIRKE bezeichnen die festgelegte Summe zum Finanzausgleich vor Gleichmäßigkeitsgrundsatz als „*eher als die vom Land für entbehrlich gehaltene Summe … denn als kommunaler Finanzbedarf*“, S. 199.

121 JUNKERNHEINRICH/MICOSATT (1998), S.13

einmal ermittelten Aufgabenstruktur wird gelobt.[122] Zum Zeitpunkt der ersten Einführung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes in Sachsen im Jahr 1996[123] wurde die Erwartung geäußert, dass dieses Instrument mittelfristig andere kommunale Finanzausgleichssysteme beeinflussen würde.[124] Dies war zunächst auch der Fall, als in Brandenburg 1997[125] und Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2000 ähnliche Systeme zur Anwendung kamen.[126] In allen anderen Bundesländern jedoch (und auch Brandenburg nutzt seit 2000 wieder feste Verbundquoten) wurde der Mechanismus des Gleichmäßigkeitsgrundsatz zwar intensiv beobachtet, aber nie eingeführt.

Nachteile aufgrund der Festlegungen bei der Einführung

Ursache dafür ist unter anderem die regelmäßig geäußerte **Kritik** an der starken einnahmeseitigen Orientierung des Instruments, welche die eigentlich Aufgabenbezogenen, die ausgabeseitigen Entwicklungen völlig außen vor lässt.[127] HENNECKE beschreibt sehr ausführlich die für die Kommunen negativen Folgen die sich aus den bei der Einführung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes getroffen Entscheidungen ergaben. So kritisiert er eindringlich die Festlegung der Basisrelation, des Beteiligungsverhältnisses, das es im Gleichmäßigkeitsgrundsatz über die Jahre fortzuschreiben gilt. Demnach stellte das gewählte Basisjahr 1995 den „Tiefpunkt der kommunalen Steuereinnahmeentwicklung seit 1980“[128] dar, wonach zu erwarten war, dass sich die kommunalen Einnahmen perspektivisch besser entwickeln würden als die Landeseinnahmen, was – wie im Beispiel oben gesehen – bei der Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes zu einer relativen Benachteiligung der Kommunen führt. Außerdem beschreibt HENNECKE auch, dass das gewählte Verhältnis von 35,7 % auf der Basis des Finanzkraftverhältnisses der Kommunen der alten Bundesländer zu den alten Bundesländern für die Kommunen der neuen Bundesländer kaum repräsentativ sein kann, da

- die Einnahmeverteilung in den alten Bundesländern „stärker historisch-machtpolitisch geprägt als an Bedarfskriterien ausgerichtet“ sei[129],
- der Vergleichswert unter Bereinigung um die für die alten Bundesländer

122 BIRKE (2000), S. 115.
123 Vgl. Kapitel 3.1.2.4.
124 JUNKERNHEINRICH/ MICOSATT (1998), S. 13.
125 LT Brandenburg, LT-Drucksache 2/3101.
126 Auch Niedersachsen wurde in einem von der Landesregierung in Auftrag gegebenen Gutachten (HARDT/SCHMIDT (1998)) der Gleichmäßigkeitsgrundsatz zur Anwendung empfohlen. Diese Empfehlung wurde allerdings (bislang) nicht umgesetzt. In Sachsen-Anhalt sollte nach einem Entschließungsantrag zumindest die Anwendbarkeit geprüft werden. (LT Sachsen-Anhalt, LT-Drucksache 3/1003).
127 So zum Beispiel: IFO-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (1999), S. 55; und außerdem sehr eindringlich HENNEKE (1999a) S. 356 ff.
128 HENNEKE (1999a), S. 358.
129 HENNEKE bezieht sich dabei auf Junkernheinrich (1998), S. 415.
130 HENNEKE (1999a), S. 358.

auch maßgeblichen Kernstädte, der Stadtstaaten, ermittelt worden sei (sich und somit ein geringeres Finanzkraftverhältnis für die Gemeinden ergibt),
- er die die Abgrenzung der allgemeinen Deckungsmittel als „fragwürdig" bewertet und
- die Ausgabenverhältnisse der Kommunen der neuen Bundesländer nicht denen der alten Bundesländer entsprechen, da hier (nach wie vor) eine „aufbaubedingte Sondersituation der kommunalen Ebene" vernachlässigt werden.[130]

Zudem können Land und Kommunen nicht in gleichem Maße auf die Ausgabendynamiken der ihnen anvertrauten Aufgaben wirken, da auf kommunaler Ebene ein sehr hoher „Bindungs- und Fremddeterminierungsgrad" vorliegt.[131]

Aufgabenorientierung wünschenswert!

Zusammenfassend muss konstatiert werden, dass selbst wenn der besondere Aspekt der neuen Länder und ihrer Kommunen bei der Bewertung des Gleichmäßigkeitsgrundsatz außen vorgelassen wird, diese Methodik der Finanzmassenbestimmung auch für die alten Bundesländer nur begrenzt attraktiv sein kann, da das Ziel generell sein sollte auf eine aufgabenorientierte, oder zumindest ausgabenorientierte Bedarfsbestimmung abzustellen. Das Minimum sollte daher sowohl im Verbundquotensystem, als auch im System des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes, eine aufgabenbezogene Komponente sein, die in die Systeme implementiert werden muss.[132] Erfolgt dies nicht, kommt es nach HENNECKE zu einer „Aushebelung des Konnexitätsprinzips".[133]

Perspektive des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes

Neben den theoretischen Kritikpunkten am Gleichmäßigkeitsgrundsatz ergeben sich – zumindest aus kommunaler Perspektive – auch negative Effekte in der praktischen Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes zumindest in den neuen Ländern im Vergleich zur Verbundquote, sowohl seit der Einführung bis heute, als auch perspektivisch. So ist nämlich das in den Beispielen dargestellte Szenario 3 der (langfristigen) Realität am nahesten. Gegenwärtig sind die Einnahmen der neuen Länder nach der starken Angleichung im Länderfinanzausgleich und den zusätzlichen Zuweisungen der BEZ und des Solidarpaktes II (vgl. Kapitel 3.1.1.4) deutlich an die Einnahmen der alten Bundesländer angeglichen. Perspektivisch wird sich dies z.B. durch das Auslaufen des Solidarpaktes II (nach unten) verschieben. Die Steuer-

131 HENNEKE (1999a), S. 363. In einer empirischen Untersuchung konnte ZACHARIAS nachweisen, dass die Aufgaben der Gemeinden zu 95 % fremdbestimmt sind (Zacharias (2000), S. 56 ff.).

132 IFO-INSITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (1999), S. 58 und HARDT/SCHMIDT (1998), S. 70. Dabei werden auch die Vor- und Nachteile einer formelgebundenen Prüfung gegen eine nicht formelgebundene Prüfung diskutiert.

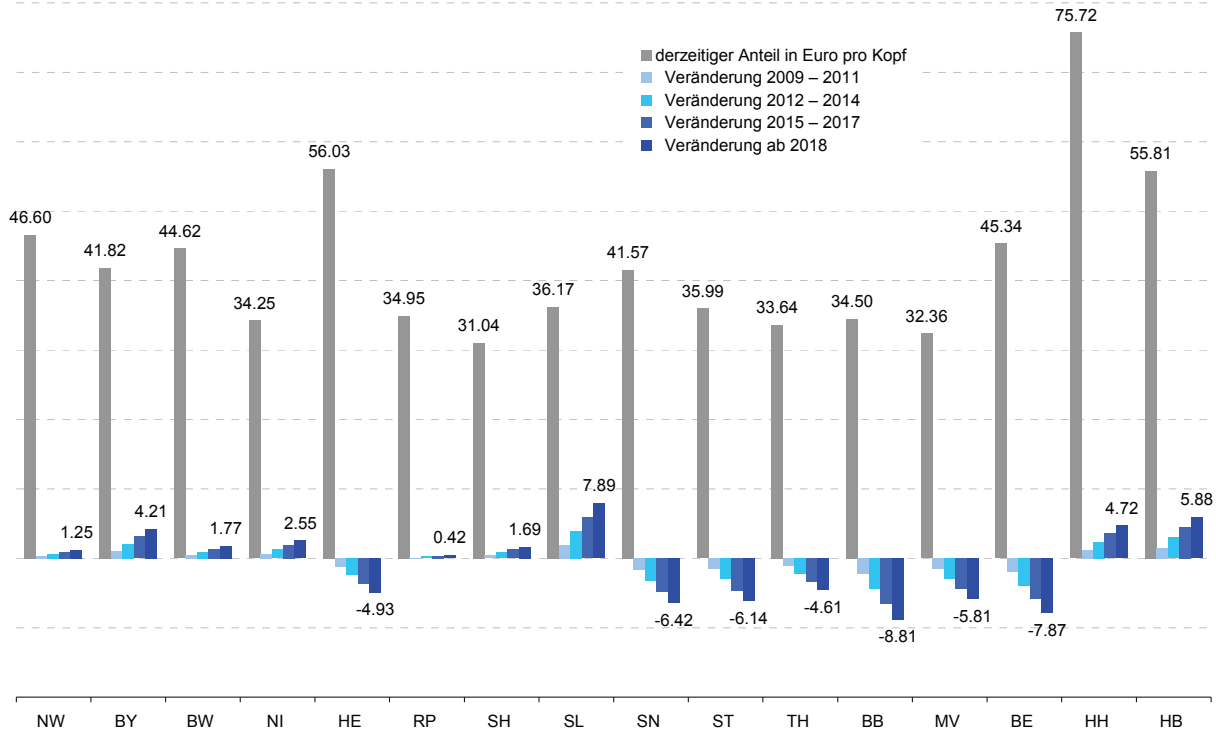
133 HENNEKE (1999a), S. 360.

einnahmen der Kommunen hingegen sind im Vergleich mit den westdeutschen Kommunen sehr gering und werden sich – so hofft man – mit der Zeit erhöhen und weiter an das westdeutsche Niveau angleichen.[134] Effektiv bedeutet dies ein beständiges Absinken der nachrichtlich berechenbaren Verbundquote in den Ländern mit Gleichmäßigkeitsgrundsatz.[135]

Umsatzsteuerneuschlüsselung

Bei Spekulationen über die zukünftige Steuereinnahmenentwicklung sollte auch berücksichtigt werden, dass kürzlich die Neuschlüsselung der gemeindlichen Umsatzsteueranteile beschlossen wurde.[136] Demnach wird bis einschließlich 2017 ein Übergangsschlüssel zur Anwendung kommen, der danach endgültig in einen einheitlichen fortschreibungsfähigen Schlüssel umgewandelt wird.[137]

Abbildung 15: Auswirkungen der Umsatzsteuerneuschlüsselung in Euro pro Kopf



Quelle: eigene Darstellung nach BT-Drucksache 16/9275

134 HENNEKE (1999c), S. 35 ff.

135 IFO-INSITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (1999), S. 62.

136 BT-Drucksache 16/ 9275 (vom 26. Mai 2008).

137 Die Meldung aus dem Bundestag lautete dazu: „*Der im Gesetzentwurf nun vorgesehene endgültige und bundeseinheitliche Schlüssel setzt sich laut Regierung zu 25 Prozent aus dem Gewerbesteueraufkommen der Jahre 2001 bis 2006, zu 50 Prozent aus der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort der Jahre 2004 bis 2006 sowie zu 25 Prozent aus den sozialversicherungspflichtigen Entgelten am Arbeitsort der Jahre 2003 bis 2005 zusammen. Der endgültige Verteilungsschlüssel solle erst vom Jahr 2018 an in Kraft treten. Von 2009 bis einschließlich 2017 werde es einen Übergangsschlüssel geben, der eine Kombination aus geltendem und künftigem Schlüssel mit zunehmendem Gewicht des künftigen Schlüssels darstellt.*“[hib-Meldung 148/2008].

Wenngleich die Übergangvariante „unter allen diskutierten Varianten das geringste Umverteilungsvolumen“ aufweist, wird sie dennoch eine drastische Reduzierung der Einnahmen aus der Umsatzsteuer für die Gemeinden in den neuen Bundesländern bedeuten:

b. Zweckgebundene Zuweisungen, Bedarfszuweisungen

Staatliche Lenkungsmittel

Neben den zweckungebundenen, auf die im Weiteren genauer eingegangen wird, stehen den Kommunen mehr oder weniger umfängliche **zweckgebundene Zuweisungen** und Bedarfszuweisungen zu. Erstere werden für eine konkrete öffentliche Aufgabe bewilligt und stellen staatliche Lenkungsmittel dar. Sie zielen im Wesentlichen darauf ab, die kommunalen Gebietskörperschaften zu Investitionen zu veranlassen. Somit können die auf Landesebene festgelegten struktur- und konjunkturpolitischen Ziele sowie landespolitisch motivierte Anliegen auf der kommunalen Ebene mit gleichwertigen Leistungs- und Ausstattungsstandards durchgesetzt werden. Diese Zweckzuweisungen werden demnach nicht nach Bedarf oder Kraft einer Kommune vergeben, sondern nach bestimmten Förderungsansätzen, die in den jeweiligen (Finanzausgleichs-)gesetzen festgelegt werden. [138] Zweckzuweisungen können in standardisierte, also gesetzlich festgelegte Zuweisungen, und okkasionelle Zuweisungen, die der Förderung bestimmter Einzelinvestitionen dienen, unterschieden werden.[139] Hierunter fallen investive Zweckzuweisungen oder investive Schlüsselzuweisungen.

Kritisiert werden diese zweckgebundenen Zuweisungen wegen der Aufgaben- und Ausgabenbindung als selbstverwaltungsfeindlich.[140]

Ausgleich in Härtefällen

Bedarfszuweisungen stellen zu beantragende Zahlungen dar, die nach Einzelfall zugeteilt werden und außergewöhnlichen Finanzsituationen der Kommunen Rechnung tragen. Sie dienen hauptsächlich der Durchführung von Haushaltskonsolidierungen, die einzelne Kommunen nicht aus eigener Kraft durchführen können. Sie sind also in der Regel Leistungen zum Ausgleich von Härtefällen im Pflichtaufgabenbereich.[141]

c. Ermittlung der Schlüsselzuweisungen für die einzelnen Empfängerkommunen

Die **Schlüsselzuweisungen** für die einzelne Gemeinde werden danach aus der Gegenüberstellung von Finanzbedarf und Finanzkraft ermittelt. Es folgt der prozentuale

138 INHESTER (1998), S. 181 f.
139 STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN FREISTAAT SACHSEN (2007).
140 INHESTER (1998), S. 181 f.
141 STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN FREISTAAT SACHSEN (2007).

Ausgleich der Differenz. Wenn die für den Finanzbedarf ermittelte Größe diejenige der Finanzkraft übersteigt, was der Regelfall ist, wird die Differenz über die Schlüsselzuweisungen prozentual ausgeglichen. Sollte hingegen die Finanzkraft zur Deckung des Finanzbedarfs ausreichen, erhält die in diesem Fall *abundante* Kommune keine Schlüsselzuweisungen. Sie muss allerdings nicht, wie die Länder beim horizontalen Ausgleich im Rahmen des Länderfinanzausgleichs, Zahlungen an finanzschwache Gebietskörperschaften leisten.

Ermittlung des **Finanzbedarfs**

Der gesamte **Finanzbedarf** der kommunalen Ebene wird mittels Verbundquote oder Gleichmäßigkeitsgrundsatz pauschal festgelegt. Dies ist vor allem eine politische Entscheidung und spiegelt, wenn überhaupt, nur recht zufällig den tatsächlichen Bedarf der gemeindlichen Ebene wider. Allerdings ist dieser in seiner absoluten Höhe auch recht schwer bestimmbar.

Unmittelbar einleuchtend erscheint, sich dafür an den Aufgaben der Kommunen zu orientieren, zu bestimmen wie viel finanzielle Mittel für die Erledigung einer Aufgabe (pro Kopf oder absolut) *notwendig,* oder besser: *angemessen*, sind – also einen Aufgabenkatalog zu erstellen und diesen zu quantifizieren – und diese notwendigen Mittel dann den Kommunen zuzuweisen.

… mittels Aufgabenkatalog

Durch die Anwendung durchschnittlicher Kostenniveaus könnten strategische Fehlanreize für die Kommunen, ihr Ausgabenvolumen zwecks gesteigerter Zuweisungen zu erhöhen, vermieden werden.[142] Allerdings konnte ein solcher, in seiner Erstellung und dynamischen Anpassung recht aufwendiger Katalog[143] bisher noch nicht verbindlich erstellt werden. Zudem herrscht auch bei den kommunalen Vertretern keinesfalls Einigkeit darüber, ob ein derartiger Katalog nicht die Autonomie der Kommunen bzgl. ihrer Aufgaben weiter einschränken würde und ob besondere Umstände, die besondere Kosten bei der Aufgabenerfüllung verursachen können, in einem derartigen Katalog ausreichend abgebildet werden können.

Wird die Höhe der Ausgleichsmasse jedoch dem *politischen Prozess* überlassen, kann dennoch die Frage nach einer sachgerechten Verteilung innerhalb der Kommunalen Ebene, zwischen Landkreisen, kreisangehörigen Gemeinden und zwi-

142 Exogene, den Finanzbedarf einer Gemeinde beeinflussende Faktoren, wie z.B. topografische Lage, Sozialstruktur und demografische Entwicklung, müssten auch bei einem solchen Ansatz gesondert Berücksichtigung finden. (HANSMEYER/KOPS (1985), S. 38)

143 WOHLTMANN stellt zu diesem Ansatz ein derzeit nicht umgesetztes Konzept des normierten Finanzbedarfs bzw. Modell des originären Finanzbedarfs zu Durchschnittskosten vor (WOHLTMANN (2001), S. 100). Der Ansatz von Durchschnittsausgaben impliziert dabei ein kompetatives Element, welches Anreize setzt, Aufgaben besonders günstig zu erfüllen, was ökonomisch wünschenswert, aber im Einzelfall die Gefahr einer wirtschaftlichen Kurzsichtigkeit birgt (siehe hierzu auch: HANSMEYER/KOPS (1985), S. 37-40; LENK/BIRKE (1998), S. 222).

schen den kreisangehörigen Gemeinden gestellt werden.

Proportionalität von Einwohnern und Kosten

Im Allgemeinen wird hier auf die vereinfachte Methode des Einwohnerbezuges abgestellt.[144] Die zugrunde liegende Überlegung bei der Anwendung dieses Prinzips ist, dass der Einwohner als gleichmäßiger Bedarfsverursacher und Leistungsnutzer der kommunalen Leistungen angesehen wird und daher von einer unmittelbaren Korrelation von Einwohnerzahl und Finanzausstattung, Aufgabenerfüllung und somit auch Finanzbedarf ausgegangen werden könnte.[145] Um von einem linearen Zusammenhang zwischen Einwohnern und Zuweisungen abzuweichen, können *Hauptansatzstaffel* und *Ergänzungsansätze* angewendet werden, von denen der Zentrale-Orte-Ansatz vielleicht der prominenteste ist.[146]

Einfluss Einwohnerzahl und Dichte

Neben dem Prinzip, dass pro Einwohner ein bestimmter Finanzbedarf veranschlagt wird, werden Veränderungen der Kosten aufgrund von Einwohnerzahl und Einwohnerdichte einer Kommune berücksichtigt. Diese Einbeziehung fußt einerseits auf dem POPITZ'schen Theorem, welches gesteigerte Kostenniveaus bei Kommunen mit größeren Einwohnerzahlen annimmt und diese entsprechend der Gemeindegrößen überproportional ansteigend gewichtet.[147] Zum anderen hat entsprechend dem BRECHT'schem Theorem die Siedlungsdichte einer Kommune ebenfalls Einfluss auf deren Finanzbedarf. [148] Wenngleich bei späteren Untersuchungen *positive* Skaleneffekte bis hin zur optimalen Stadtgröße gemessen werden konnten, also mit sinkender Bevölkerungsdichte ebenfalls mit steigenden konnten einhergeht[149], konnte der von BRECHT beschriebene Effekt der überproportionalen Steigerung der Ausgaben mit steigender Bevölkerungsdichte im Wesentlichen bestätigt werden.[150]

Einfluss Demographie

Ein weiterer Einflussfaktor auf die Kostenentwicklung der Kommunen sind aktuelle

144 Auch das Recht auf kommunale Selbstverwaltung scheint einem derartig normierten Aufgabenkatalog entgegenzustehen. (MICOSATT (1990), S. 30).

145 HARDT/SCHMIDT (1998), S. 117.

146 Dass nur annäherungsweise ein linearer bzw. ein proportionaler Zusammenhang besteht ist inzwischen ausreichend empirisch nachgewiesen worden. Eine weitere Annäherung an die tatsächlich entstehenden Kosten anhand des Zentrale-Orte-Ansatzes oder Schülernebenansatzes wird von vielen Wissenschaftlern nach wie vor als unbefriedigend angesehen (so zuletzt von EICHHORST (2007)). Ein indikatorbasierter Ansatz, der die Zuweisungen an den Aufgaben orientiert ist, so wie in vielen anderen Ländern seit langem praktiziert (Schweiz, Kanada) auch für Deutschland durchaus denkbar.

147 Dem zugrunde liegt die Annahme, dass es unterschiedliche Ansprüche von Stadt- und Landbevölkerung gibt und es somit zu einer „(über)proportionalen Verknüpfung von Leistungsangebot und Gemeindegröße kommt" POPITZ (1932). Dieser Grundannahme ist aus normativer Sicht zu widersprechen, denn es gilt eine undifferenzierte Versorgung zu gewährleisten (HARDT/SCHMIDT (1998), S. 280 ff.).

148 BRECHT (1932), S. 6.

149 Dies betrifft vor allem auch Aufgabenfelder wie Naturschutz, Straßenaufsicht, Rettungswesen, Schülerbeförderung oder ÖPNV.

150 SEITZ (2002), S. 19, 116f. und WOHLTMANN (2001), S. 103f.

demographische Entwicklungen. Durch Bevölkerungsrückgang erhalten Kommunen weniger Zuweisungen, die tatsächlichen Belastungen bleiben aber aufgrund fixer Kosten konstant, dies wird als *Kostenremanenz* bezeichnet. Ein anderes Problem stellt der Zunehmende Anteil *älterer Bevölkerung* in bestimmten Regionen dar, diese sind neben besonders jungen Einwohnern, hohe Kostenverursacher.[151] Ausserdem fallen in bestimmten Kommunen zusätzliche bzw. überproportionale Lasten, wie zum Beispiel bei Schulkosten oder im Sozialen Bereich an, die ebenfalls Berücksichtigung finden müssten. Diese Kostenstruktur ist mittels verschiedener Instrumente, über eine so genannte Einwohnerveredelung, durch eine Hauptansatzstaffel oder durch Neben- bzw. Ergänzungsansätze abzubilden.[152]

Hauptansatzstaffel

Eine *Hauptansatzstaffel* ist eine direkte, allerdings gestaffelte, Umsetzung des POPITZ'schen Gesetzes mit reinem Bezug zur Einwohnerzahl ohne das Umland der Gemeinden oder deren Funktion für die eigenen Bürger und die des Umlandes zu berücksichtigen. So werden die Einwohner einer kreisangehörige Gemeinde mit einer höheren Bevölkerungszahl relativ stärker gewichtet als die einer kleineren Gemeinde. Ein überproportionaler Finanzbedarf entsteht.

Vor- und Nachteile

Vorteile der Hauptansatzstaffel sind ihre hohe Praktikabilität und Transparenz. Im übermäßigen Teil der Bundesländer wird sie deshalb angewendet (vgl. Kapitel 3.1.2.4).

Weil dieses Instrument sehr stark vereinfachend ist, wurde die Hauptansatzstaffel regelmäßig in verschiedenen Publikationen stark kritisiert.[153] Dabei wird die hohe Präsenz der Hauptansatzstaffel in den Kommunalen Finanzausgleichssystemen der Länder in den vergangenen Jahrzehnten vor allem mit dem Fehlen praktikabler Alternativen begründet und die anhaltende Präsenz der Hauptansatzstaffel in den Systemen mit dem Festhalten an traditionellem Denken.[154]

Zentrale Orte

Obwohl ein *Zentraler-Orte-Ansatz* bzw. der diesem Konzept sehr nahe stehende Ansatz der „dezentralen Konzentration" in der Literatur[155] als der überlegene Ansatz dargestellt wird, findet dieser nur in wenigen Bundesländern tatsächlich Anwendung (vgl. Kapitel 3.1.2.4). Ordnungspolitische Basis des Ansatzes ist die von den Landesentwicklungsplänen und -programmen aufgestellte Hierarchie der Orte und

151 FALKEN (2006).

152 LENK/ RUDOLPH (2003).

153 Siehe u. a. BIRKE (2000), LENK (1997) und grundlegend und zusammenfassend mit vielen weiteren Hinweisen auf die finanzwissenschaftliche Literatur LENK/BIRKE (1998b), S. 221-225. Außerdem: JUNKERNHEINRICH (1991) S. 69 ff.

154 LENK/BIRKE (1998b), S. 221.

155 HANSMEYER (1980), S. 120f.; JUNKERNHEINRICH (1992), S. 150-153; ECKEY (1995), S. 593; ELTGES (1993), S. 634; LENK/BIRKE (1998), S. 226; PARSCHE U.A. (2001), S. 234.

ihrer Funktion. In diesen sind siedlungsstrukturelle Aufgaben und Aussagen zum lokalen Infrastrukturbedarf festgehalten.

Andere Nebenansätze

Neben- oder Ergänzungsansätze als Einwohnerveredelung bei der Berechnung des Finanzbedarfs dienen der Abgeltung besonderer Bedarfe und können grundsätzlich auf einer Pauschalabgeltung, auf- bzw. ausgabenspezifischen Indikatoren oder aber den jeweiligen Ausgaben selbst basieren.[156] Grundlage ist die Identifizierung bedarfsverursachender Faktoren und die Quantifizierung anhand von geeigneten Indikatoren. So soll eine höhere Bedarfsgerechtigkeit erzielt werden.

In der Literatur ist die Verwendung von Nebenansätzen nicht unumstritten. So räumt BIRKE die Gefahr einer möglichen gegenseitigen Beeinflussung verschiedener Nebenansätze, einen zusätzlichen Berechnungsaufwand und eine Strategie- und Streitanfälligkeit dieses Verfahrens ein und leitet für eine Berücksichtigung eine Notwendigkeit der exogen Bestimmtheit von wenigen quantitativ bedeutsamen, möglichst viele Gemeinden betreffenden Bedarfen ab.[157]

Zuweisungen außerhalb des Kommunalen Finanzausgleich

Können nicht alle Bedarfe über Haupt- oder Nebenansätze erfasst werden, was die Regel ist, können auch außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems Sonderbedarfe abgegolten werden. Sie werden nach normativen Entscheidungen des Gesetzgebers eingerichtet und erschweren maßgeblich die Vergleichbarkeit der Zuweisungssysteme hinsichtlich quantitativer Ausprägungen.

Bei der Konzeption zur **Ermittlung der Finanzkraft** der Kommunen spielt zum einen die Frage *welche* Einnahmen berücksichtigt werden sollen, zum anderen die Frage ob die ausgewählten Einnahmen *vollständig oder nur teilweise* einbezogen werden sollen eine Rolle.

Ausnahmen

Dazu existieren verfassungsrechtliche Vorgaben[158], die an den Bestimmungen des Länderfinanzausgleichs angelehnt sind. Demnach ist die Vernachlässigung einer Einnahmeart bei einem nicht ausgleichsrelevanten Volumen, einem örtlich relativ gleichmäßigen Aufkommen oder einem unverhältnismäßig hohen Ermittlungsaufwand hinnehmbar. Um die einzelnen Einnahmearten differenziert zu betrachten empfiehlt es sich im Vorhinein in Gemeinden und kreisfreie Städte einerseits und Landkreise andererseits zu unterscheiden.

Gemeinden und kreisfreie Städte

Zur Berechnung der Finanzkraft der Gemeinden und kreisfreien Städte gehen die meisten kommunalen Steuereinnahmen ein. Es werden die Realsteuern (Grund-

156 BIRKE (2000), S. 145 – 147.

157 BIRKE (2000), S. 145 – 147.

158 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986. Dazu: LENK (1993), S. 244 ff. oder LENK (2001), S. 44 ff.

und Gewerbesteuer), sowie der gemeindliche Anteil an den Gemeinschaftssteuern (Umsatz- und Einkommensteuer) mit einbezogen. Ausnahme sind hier örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern, da der Verwaltungsaufwand für eine interkommunale Normierung zu hoch ist und diese Steuern lediglich nachrangige quantitative Bedeutung besitzen. Sofern die Landesverfassung dies vorsieht, sollte auch der kommunale Anteil an der Grunderwerbsteuer mit einbezogen werden, ebenso der Spielbankabzug und die Konzessionsabgabe.

Landkreise

Landkreise besitzen keine originären Steuerquellen und sind auf Zuweisungen des Landes und Umlagen der Gemeinden angewiesen. Deshalb muss ihre Finanzkraft an der Umlagekraft der kreisangehörigen Gemeinden bemessen werden. Diese resultiert aus der originären Finanzkraft der Gemeinden und der erhaltenen Schlüsselzuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs.

Bei der Klassifizierung der berücksichtigten Einnahmen bietet sich eine Unterscheidung nach Einnahmeautonomie an. So kann in solche Einnahmen unterschieden werden, auf deren Aufkommen die Kommunen keinen direkten Einfluss haben und solche, die durch das Hebesatzrecht gesteuert werden können.

Ansatz bei Gestaltungsmöglichkeit

Einnahmen ohne Gestaltungsmöglichkeit sollten in die Finanzkraftberechnung mit dem tatsächlichen Ist-Betrag eingehen, um etwaige Verteilungswirkungen zu reduzieren. Dies trifft auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und Umsatzteuer, sowie die Grunderwerbsteuer und die Spielbankabgabe zu.[159] Einnahmen, die in ihrem Aufkommen z.B. durch Hebesatzveränderungen gesteuert werden können, bieten Anreize eigene Steuerquellen der Kommunen zu pflegen und sollten deshalb nur beschränkt für die Finanzkraftberechnung angesetzt werden.[160] Dies Betrifft die Realsteuern, also die Grundsteuer A und B, sowie die Gewerbesteuer. Die ermittelte Finanzkraft sollte sich dabei an den normierten (nivellierten) Hebesätzen orientieren. Dadurch wird vermieden, dass die Ausgleichsleistungen durch steuerpolitische Maßnahmen einzelner Gemeinden beeinflusst werden. Das Finanzausgleichsverfahren ist damit weniger strategieanfällig.[161] Gegen einen Einbezug der tatsächlichen Hebesätze spricht auch der Sachverhalt, dass wunsch- und bedürfnisorientierte, nicht nivellierte Hebesätze sich mit den daraus resultierenden Schlüsselzuweisungen teilweise kompensieren. Dies bedeutet einen Einschnitt in die

159 Wenngleich dies theoretisch als wünschenswert gilt, ist dies nur in wenigen Ländern tatsächlich auch so umgesetzt. In Hessen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und dem Saarland werden Abschläge zwischen 5 und 20 % erhoben, in Bayern wird beim gemeindlichen Einkommensteueranteil nach der Relation zum einwohnerbezogenen Landesdurchschnitt differenziert. Auch in Thüringen gelten Sonderregelungen.

160 HARDT/SCHMIDT (1998), S. 150; HIDIEN (1999), S. 205.

161 LENK/ RUDOPH (2003), Nr. 25.

kommunale Einnahmeautonomie.[162]

Nivellierung des Hebesatzes

Dabei ist allerdings zu beachten, dass es unterschiedlich wirkende Formen der Nivellierung gibt. Zu den relevantesten Fragestellungen dieser Problematik (*Erscheinen für die einzelnen Realsteuern einheitliche Nivellierungssätze für alle Gemeinden oder aber eine Differenzierung sinnvoll? Wie soll das Niveau der Nivellierungssätze bestimmt werden? Auf welche Weise sollte die Anpassung an eine sich im Zeitablauf verändernde Hebesatzgestaltung erfolgen?*) haben LENK/RUDOLPH ausführlich Stellung genommen. Deshalb soll an dieser Stelle auf diese gewissenhafte Ausarbeitung dieses methodischen Details verwiesen werden.[163]

In jedem Falle bietet sich eine regelgebundene Dynamisierung der Hebesätze an, um nicht jährlich gesetzmäßige Neufestsetzungen durchführen zu müssen.

e. Ausgleichssysteme

Ausgleich der Differenz

Im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs werden Finanzbedarf und Finanzkraft der einzelnen Kommune bestimmt, gegenüber gestellt und (in allen Bundesländern außer Baden-Württemberg) Differenzen zu einem gesetzlich festgelegten Prozentsatz (**Ausgleichsquote**) als Schlüsselzuweisung ausgeglichen. Da die Schlüsselmasse (Finanzausgleichsmasse) und die Ausgleichsquote fixiert sind, verbleibt als variables Element der Finanzbedarf der Gemeinden, der sich letztlich durch einen mit den Haupt- und Nebenansätzen angewandten **Grundbetrag** justieren lässt. Letztendlich wird bei dieser Vorgehensweise also nicht der echte Finanzbedarf (bzw. Finanzkraft) der Kommunen zur Grundlage gemacht, sondern ein fiktiver, der *von dem Volumen der Finanzausgleichsmasse* abhängig ist. Die Ausgleichsquote spielt dabei keine Rolle mehr. Theoretisch könnte diese z.B. 100 % statt 75 % betragen. Wenn der Grundbetrag gering genug ist, verändert eine hohe Ausgleichsquote das Ergebnis nicht.

Mindestfinanzgarantie

Des Weiteren existiert in einigen Bundesländern eine so genannte Sockelgarantie. Diese impliziert eine komplette Aufstockung der vorhandenen Finanzmittel bis zu einem bestimmten Teilbetrag des Finanzbedarfs (Mindestgarantiebetrag), was der Gewährung eines Existenzminimums Kommunen gleichkommt.[164]

Spannungsfeld Allokation vs. Redistribution

Die Festlegung der Ausgleichsquote wird formal als Kompromiss zwischen der Förderung von Erschließung und Ausschöpfung eigener Einnahmenpotentiale und der Nivellierung übermäßiger Finanzkraftunterschiede gefunden und ergibt somit (theo-

162 PARSCHE/STEINHERR(1995), S. 56f.
163 LENK/ RUDOPH (2003), Nr. 25.
164 INHESTER (1998), S. 178.

retisch) den Spannungsbogen zwischen Allokation und Redistribution. Da die tatsächliche „Ausgleichsquote" die Höhe des Ausgleichs aber nicht determiniert, sondern der Grundbetrag muss eigentlich von der Ausgleichs*höhe* gesprochen werden, die sich aus beiden Elementen ergibt. Wird das Ziel der *Allokation* angestrebt, dann spricht dies für eine relativ geringen Ausgleichshöhe und eine geringe Sockelgarantie um Finanzkraftunterschiede nicht zu stark zu nivellieren, damit die Kommunen weiterhin zur Pflege, Erschließung und Ausschöpfung eigener Finanzquellen angehalten sind.

Im Sinne des Ziels der Umverteilung, der *Redistribution*, erscheinet eine möglichst große Ausgleichshöhe und Sockelgarantie sinnvoll. Vor allem den finanzschwachen Gemeinden und strukturschwachen Gebieten schaden niedrige Ausgleichshöhen. Sie werden zwar als zuweisungsberechtigt eingestuft, erhalten aber einen geringen prozentualen Ausgleich der Unterdeckung.

Im Abwägen von Redistribution und Allokation, somit auch der Einbezug von horizontalen Verteilungseffekten, gibt es keine absolut richtige Entscheidung.[165] Eine Festsetzung der Schlüsselmasse und Ausgleichsquote ist letztendlich eine vom Gesetzgeber ggf. in Abstimmung mit der Gesamtheit der kommunalen Ebene zu fällende politische Entscheidung.

[165] So differieren die Empfehlungen in einschlägigen wissenschaftlichen Gutachten zwischen 50 % (BROER (2000), S. 247) und 80 % (HARDT/SCHMIDT (1998), S. 156).

3.1.2.4 Kommunale Finanzausgleichssysteme der einzelnen Bundesländer

Der Vergleich der kommunalen Finanzausgleichssysteme soll hier nur kursorisch erfolgen. Dies vor allem aus zwei Gründen: zum einen ist eine sehr ausführliche Zusammenstellung der Kommunalen Finanzausgleichssysteme in der aktuellen Literatur vorhanden deren Wiederholung hier vermieden sein soll. Zum anderen soll diese Studie tatsächlich den Charakter einer grundlegenden Einführung beibehalten. Eine Auswertung der Detailregelungen der Finanzausgleichsgesetze könnte, aufgrund der hohen Dynamik die den Inhalten dieser Gesetz zu eigen ist, d. h. den vielfältigen regelmäßigen Anpassungen und Sonderregelungen ohnehin nur als Momentaufnahme Gültigkeit erhalten. Die ggf. hohe Aussagekraft einer derartigen Zusammenstellung hätte eine sehr kurze Lebensdauer. Stattdessen soll sich deshalb an dieser Stelle auf eine skizzenhafte Zusammenstellung der wichtigsten Merkmale der Finanzausgleichssysteme der Länder des Jahres 2007 beschränkt und auf die ausführliche, detailgetreue und z. T. finanzwissenschaftlich sehr anspruchsvolle und daher allerdings nicht immer leicht verständliche Darstellung von LENK/RUDOLPH verwiesen werden.[166]

Vergleichbarkeit eingeschränkt

Es sei darauf verwiesen, dass die Entwicklung und Anwendung eines Bewertungssystems für die Kommunalen Finanzausgleichssysteme (vor allem in diesem Rahmen) kaum praktikabel erscheint, da die Auswirkungen der Detaillösungen der einzelnen Bundesländer und insbesondere die Wirkungen der Zuweisungen außerhalb des Finanzausgleichssystems tatsächlich nicht abschätzbar und vergleichbar sind. Es muss sich darauf beschränkt werden, die *einzelnen Elemente* zu betrachten, zu vergleichen und mit abstrakten finanzwissenschaftlichen Maßstäben zu bewerten (vgl. LENK/RUDOLPH) bzw. sehr pauschale und der Komplexität der Systeme nicht gerecht werdenden Urteile zu fällen. Auf beide Alternativen sei an dieser Stelle verzichtet. Indes soll in Kapitel 3.1.2.5 noch eine Übersicht angeführt werden, die – das sei betont! – als *Momentaufnahme* die Zuweisungen in und außerhalb der Finanzausgleichssysteme der Länder auflistet und quantifiziert.

166 LENK/RUDOPH (2003).

	I Festlegung der **Finanzausgleichs-masse** (FAGM)	**II** Bestimmung des **Finanzbedarfs** der Kommunen	**III** Bestimmung der **Finanzkraft** der Kommunen	**IV Ausgleichs-regelungen**
Baden-Württemberg	- feste Verbundquote (23 %); - Finanzausgleichsumlage (22,1 %) - Familienlastenausgleich aus FAGM entzogen; - Investitionszuweisungen separat - Ausgleichsstock separat (insg. 19,16 %)	- Teilschlüsselmassen für Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise; - Hauptansatzstaffel (Interpolation, beginnt nicht mit 100) - Ergänzungsansätze: 1. Grundwehrdienstleistende und kasernierte Streitkräfte 2. Polizeibeamte 3. Studierende	- Realsteuern und Gemeindeanteil ESt und USt (Kompensation Familienlastenausgleich); - einheitlicher Nivellierungshebesatz	- Variabler Bedarfsbetrag (Grundkopfbetrag) und fixe Ausgleichsquote;
Bayern	- feste Verbundquote; - Familienlastenausgleich aus FAGM entzogen;	- Hauptansatzstaffel (Interpolation; beginnt nicht mit 100; - Teilschlüsselmassen für (sämtliche) Gemeinden und Städte und Landkreise) - Ergänzungsansätze: 1. Nicht kasernierte Stationierungsstreitkräfte 2. Strukturschwäche 3. Soziallasten kreisfreier Städte	- Realsteuern und Gemeindeanteil ESt und USt (Kompensation Familien- lastenausgleich) - differenziert nach den Relationen zum einwohnerbezogenen Landesdurchschnitt; - einheitlicher Nivellierungshebesatz	- variabler Bedarfsbetrag und fixe Ausgleichsquote
Brandenburg	- feste Verbundquote; - Familienlastenausgleich aus FAGM entzogen, Aufteilung nach Schlüsselzahlen auf Gemeinden im Rahmen der ESt-verteilung	- Hauptansatzstaffel (Interpolation); - Teilschlüsselmassen für (sämtliche) Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise;	- Realsteuern und Gemeindeanteil ESt und USt (Kompensation Familien- lastenausgleich); - einheitlicher Nivellierungshebesatz	- variabler Bedarfsbetrag und fixe Ausgleichsquote
Hessen	- feste Verbundquote; - Familienlastenausgleich aus FAGM entzogen;	- Hauptansatzstaffel - Hauptansatzstaffel für kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise; - Ergänzungsansätze: - 1. Stationierungsstreitkräfte 2. Bevölkerungszuwachs > 10 v.H. in den letzten 10 Jahre 3. Schüler	- Realsteuern (mit Abschlag zw. 5-20 %) und Gemeindeanteil ESt und USt (Kompensation Familienlastenausgleich); - einheitlicher Nivellierungshebesatz (trotz getrennter Schlüsselmassen)	- variabler Bedarfsbetrag und fixe Ausgleichsquote; - Sockelgarantie (80 %)
Mecklenburg-Vorpommern	- Seit 2002 modifizierter GMG, mit zusätzlicher Mindestausstattung; - Familienlastenausgleich aus FAGM entzogen;	- Zentrale – Orte – Ansatz; - Sonderbedarfe: Vorwegabzug aus Finanzausgleichsmasse	- Realsteuern und Gemeindeanteil ESt und USt (Kompensation Fam.-lastenausgleich); - differenzierter Nivellierungshebesatz, nach Gemeindestatus (= Trennung kreisangehörige und kreisfreie Städte)	- variabler Bedarfsbetrag und fixe Ausgleichsquote

	I Festlegung der **Finanzausgleichs-masse** (FAGM)	**II** Bestimmung des **Finanzbedarfs** der Kommunen	**III** Bestimmung der **Finanzkraft** der Kommunen	**IV Ausgleichs-regelungen**
Niedersachsen	- feste Verbundquote; - Mehraufkommen aus Familienlastenausgleich fließt in FAGM ein -	- Hauptansatzstaffel (Interpolation; - Teilschlüsselmassen für (sämtliche) Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise)	- Realsteuern (mit Abschlag zw. 5-20 %) und Gemeindeanteil ESt und USt (Kompensation Familienlastenausgleich); - Einbeziehung der Spielbankenabgabe; - einheitlicher Nivellierungshebesatz (Abgrenzung bei 100.000 EW)	- variabler Bedarfsbetrag und fixe Ausgleichsquote; - Sockelgarantie (80 %)
Nordrhein-Westfalen	- feste Verbundquote; Familienlastenausgleich aus FAGM entzogen; -	- Hauptansatzstaffel (Interpolation; Teilschlüsselmassen für (sämtliche) Gemeinden und Städte und Landkreise); - Ergänzungsansätze: 1. Schüler 2. Soziallasten nach Dauer der Arbeitslosigkeit 3. Zentralität nach Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten	- Realsteuern und Gemeindeanteil ESt und USt (Kompensation Familien- lastenausgleich); - einheitlicher Nivellierungshebesatz	- variabler Bedarfsbetrag und fixe Ausgleichsquote
Rheinland-Pfalz	- feste Verbundquote; - Familienlastenausgleich aus FAGM entzogen; - - Auffüllung der FAGM mit Landesmitteln um konstante FAGM zu erhalten	- Zentrale – Orte – Ansatz; - Ergänzungsansätze: 1. Stationierungsstreitkräfte 2. Znetrale Orte 3. Schüler 4. Fläche 5. Kurorte	- Realsteuern und Gemeindeanteil ESt und USt (Kompensation Familienlastenausgleich); - Finanzkraftabhängige Schlüsselzuweisungen gehen mit ein einheitlicher Nivellierungshebesatz	- variabler Bedarfsbetrag und fixe Ausgleichsquote; - Sockelgarantie (73 %)
Saarland	- feste Verbundquote; - Mehraufkommen aus Familienlastenausgleich fließt in FAGM ein -	- Hauptansatzstaffel - Hauptansatzstaffel für kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise); - Ergänzungsansätze: 1. Nicht kasernierte Stationierungsstreitkräfte 2. Kinder bei überdurchschnittlicher Geburtenrate 3. Straßen 4. Grubengemeinden für Bergschäden 5. Kurorte 6. Zentrale Orte	- Realsteuern (mit Abschlag zw. 5-20 %) und Gemeindeanteil ESt und USt (Kompensation Familienlastenausgleich); - Finanzkraftabhängige Schlüsselzuweisungen gehen mit ein; - einheitlicher Nivellierungshebesatz	- variabler Bedarfsbetrag und fixe Ausgleichsquote - Sockelgaranite (70 %)

	I Festlegung der **Finanzausgleichs-masse** (FAGM)	**II** Bestimmung des **Finanzbedarfs** der Kommunen	**III** Bestimmung der **Finanzkraft** der Kommunen	**IV Ausgleichs-regelungen**
Schleswig-Holstein	- feste Verbundquote; - Familienlastenausgleich aus FAGM entzogen;	- Zentrale – Orte – Ansatz; - Sonderbedarfe: separate Teilschlüsselmasse	- Realsteuern und Gemeindeanteil ESt und USt (Kompensation Fam.-lastenausgleich); - einheitlicher Nivellierungshebesatz	- variabler Bedarfsbetrag und fixe Ausgleichsquote;
Sachsen	- Gleichmäßigkeitsgrundsatz; - Mehraufkommen aus Familienlastenausgleich fließt in FAGM ein - Gewährung eines Darlehens an die Kommunen zur Aufstockung der FAGM	- Hauptansatzstaffel - (Hauptansatzstaffel für kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise); - Ergänzungsansatz: 1. Schüler	- Realsteuern und Gemeindeanteil ESt und USt (Kompensation Familien- lastenausgleich); - differenzierter Nivellierungshebesatz, nach Gemeindestatus (= Trennung kreisangehörige und kreisfreie Städte)	- variabler Bedarfsbetrag und fixe Ausgleichsquote
Sachsen-Anhalt	- feste Verbundquote; Familienlastenausgleich aus FAGM entzogen;	- Hauptansatzstaffel - Hauptansatzstaffel für kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise)	- Realsteuern (mit Abschlag zw. 5-20 %) und Gemeindeanteil ESt und USt (Kompensation Familienlastenausgleich); - differenzierter Nivellierungshebesatz, nach Gemeindestatus (= Trennung kreisangehörige und kreisfreie Städte)	- variabler Bedarfsbetrag und fixe Ausgleichsquote
Thüringen	- feste Verbundquote; - Familienlastenausgleich aus FAGM entzogen;	- Hauptansatzstaffel - Teilschlüsselmassen für (sämtliche) Gemeinden und Städte, und Landkreise;	- Realsteuern und Gemeindeanteil ESt und USt (110 %) (Kompensation Familienlastenausgleich); - hälftiger Ansatz Spielbankabgabe; - einheitlicher Nivellierungshebesatz	- variabler Bedarfsbetrag und fixe Ausgleichsquote

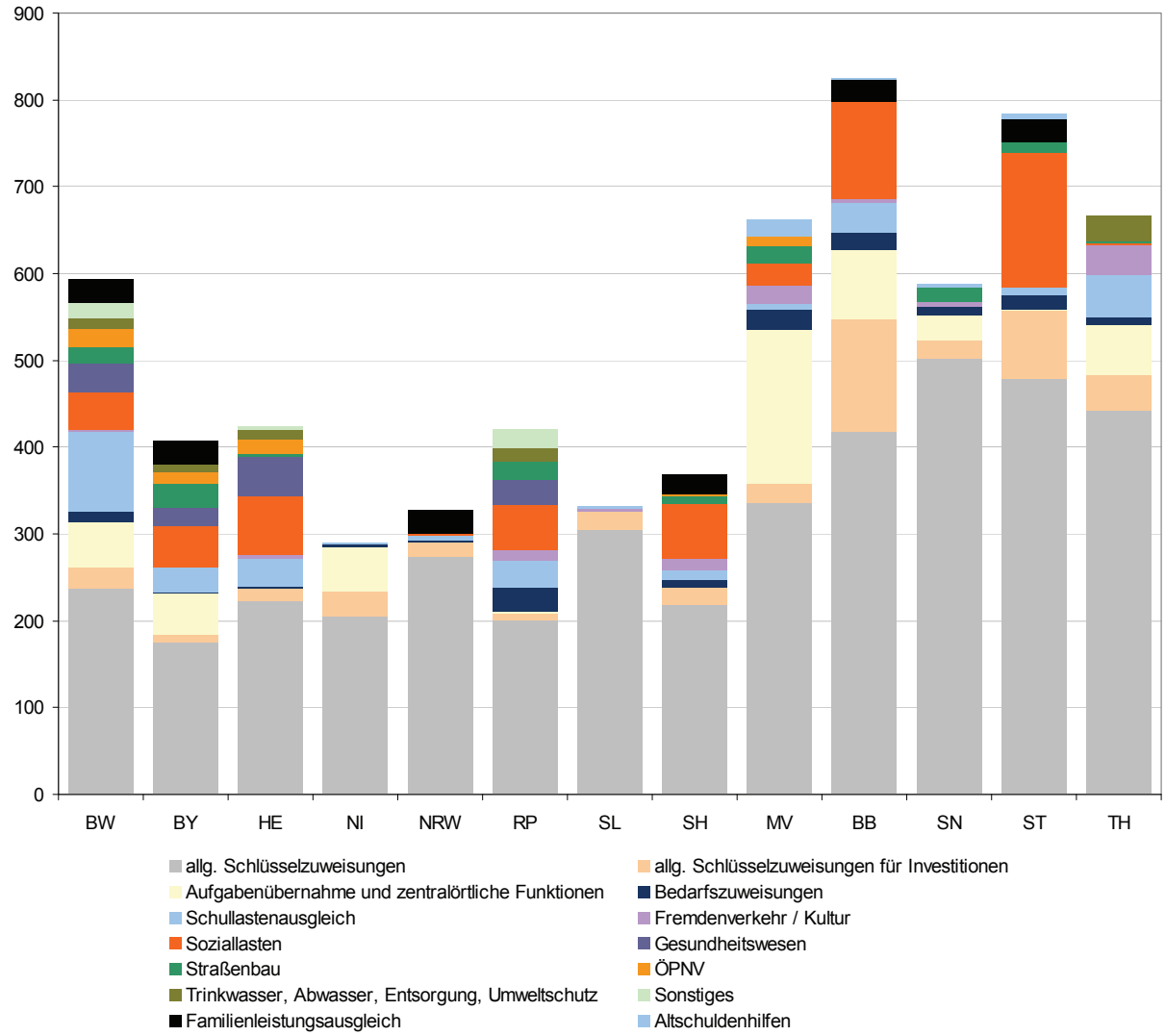
3.1.2.5 Zuweisungen der Länder an ihre Kommunen im Vergleich

Zuweisungsvolumina sehr unterschiedlich

Durch die Zusammenstellung der Zuweisungen im Finanzausgleichsjahr 2006/2007 in der nachstehenden, recht umfänglichen Tabelle wird die praktische Auswirkung der Tatsache, dass die Finanzausstattung der Kommunen *Landesrecht* darstellt, besonders deutlich. Durch die sehr individuelle Ausgestaltung der Zuweisungsregelungen, innerhalb und außerhalb des Finanzausgleiches bzw. als Vorwegabzug sind die aufgabenspezifischen Zuweisungen zwischen den Ländern und auch die

Schlüsselmassen kaum vergleichbar. Werden die Werte, dennoch, recht grob zu einzelnen Aufgabenbereichen zusammengefasst ergibt sich in Abbildung 16 dargestelltes Bild. Wiederum wird durch die (farbenfrohe) Zusammenstellung einiger Säulen die Vielfalt der Zuweisungen in den Ländern deutlich und durch die Unterschiedlichkeit der Säulen die Vielfalt zwischen den Ländern. Es wird evident, dass ein Vergleich der Zuweisungssysteme, der Effizienz der Zuweisungssysteme, wenn überhaupt nur auf methodischer, technisch-finanzwissenschaftlicher, keinesfalls aber fallbezogener, empirischer Basis erfolgen kann.

Abbildung 16: Vergleich der Zuweisungsvolumina in den Ländern innerhalb und außerhalb des Finanzausgleiches



Quelle: eigene Darstellung nach Finanzausgleichsgesetzen der Länder 2006/ 2007.

Es sei bewusst darauf verwiesen, dass aufgrund der Vielzahl an in den Finanzausgleichsgesetzen in ihrer Höhe nicht definierten Zuweisungen auch dieser Vergleich nur bedingt belastbar ist. Aus diesem Grunde wurde nachstehende Tabelle auch in absoluten Werten (in 1.000 Euro) belassen.

Legende

Zum besseren Verständnis der nachfolgenden Tabelle sei dem geneigten Rezipienten folgende Legende mit auf den Weg gegeben:

- *Vorwegentnahmen* sind **rot** markiert
- In der Höhe nicht definierte *Vorwegentnahmen* sind als **VorwEntn** aufgeführt
- Zuweisungen *außerhalb* der Finanzausgleichsmasse sind **blau** markiert.
- In der Höhe nicht definierte Zuweisungen *außerhalb* der Finanzausgleichsmasse sind als **adFAG** aufgeführt
- Zuweisungen innerhalb der Finanzausgleichsmasse sind schwarz aufgeführt.
- In der Höhe nicht definierte Zuweisungen *innerhalb* der Finanzausgleichsmasse sind als idFAG aufgeführt.
- Investive Zuschüsse sind bei der Zuweisungsbezeichnung **lila** markiert.

Summen sind gelb unterlegt (beim Vergleich der Summen sei aus oben genannten Gründen zur Sorgfalt aufgerufen!)

Tabelle 2: Zuweisungen der Länder an ihre Kommunen im Vergleich in 1.000 Euro

	Baden-Württemberg	Bayern	Brandenburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Einwohner in 1.000 (31.12.2005)	10.736	12.469	2.559	6.092	1.707	7.994	18.058	4.059	1.050	4.274	2.470	2.833	2.335
Allgemeine Finanzzuweisungen (Schlüsselzuweisungen)	2.548.498	2.179.010	1.070.973	1.356.116	574.503	1.638.502	4.962.384	815.070	320.004	2.148.390	1.182.156	618.653	1.033.761
Kreisangehörige Gemeinden	1.939.985			619.745						711.821		269.547	
Landkreise	491.623		275.240	463.792						530.123		272.207	257.190
Kreisfreie Städte / Stadtkreise	116.890		38.555	272.579						906.446			
Gemeinden und kreisfreie Städte			757.178										771.570
Zentrale Orte												76.899	5.000
Finanzierung von Investitionen (pauschal)	262.335	115.000	330.352	86.200	37.321	229.801	293.676	33.000	21.985	86.101	194.326	57.471	93.903
Kreisangehörige Gemeinden										35.184		25.040	35.977
Landkreise										6.113		25.287	23.796
Kreisfreie Städte										44.804			34.130
Zentrale Orte												7.144	

Sonstige Zuweisungen / Finanzzuweisungen:

Zentrale Orte / übertragene Aufgaben:	566.151	591.100	202.114	0	301.640	404.676	0	7.920	0	125.200	5.175	0	136.477
davon Investitionen	**0**	**0**	**0**	**0**	**63.380**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
davon außerhalb FAG-Masse	324.100		202.114		5.340	11.784					5.175		
davon Vorwegentnahmen aus FAG-Masse	242.051					392.892							
Zuweisungen an die Stadt- und Landkreise, Großen Kreisstädte und Verwaltungsgemeinschaften nach § 14 des Landesverwaltungsgesetzes	168.000												
pauschale Zuweisungen an die Stadt- und Landkreise zum Ausgleich der ihnen durch das Sonderbehörden-Eingliederungsgesetz übertragenen Aufgaben	74.000												
pauschale Zuweisungen an die Stadt- und Landkreise zum Ausgleich der ihnen durch Artikel 1 des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes übertragenen Aufgaben + Erstattung an den Kommunalen Versorgungsverband Baden-Württemberg für die von ihm durch die Übertragung der Aufgaben nach Artikel 1 des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes zu tragenden Versorgungsbezüge und Beihilfen für die Versorgungsempfänger sowie die Unfallfürsorgeleistungen für Beamte	324.100												
Kostenausgleich für die Wahrnehmung vor dem 5. Dezember 1993 übertragener Aufgaben			155.000										
Schlüsselzuweisungen B an Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte, Landkreise und kreisfreie Städte								idFAG					
Finanzzuweisung an die Gemeinde Helgoland												idFAG	

	Baden-Württem-berg	Bayern	Branden-burg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Nieder-sachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Finanzzuweisungen als Ersatz des Verwaltungsaufwands für die Aufgaben des jeweils übertragenen Wirkungskreises		588.500				392.892			idFAG				
Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde					189.000	11.784							136.477
Ausgleich für übertragene Aufgaben			38.614		60					125.200			
Erstattung von Verwaltungskosten an die Landkreise und kreisfreien Städte (für Regelung offener Vermögensfragen)			8.500										
Kostenerstattung Für die mit dem Ersten Funktionalreformgesetz und dem Bodenschutz-Ausführungsgesetz Sachsen-Anhalt vom 2. April 2002 (GVBl. LSA S. 214) sowie für die aufgrund der §§ 52 und 53 des Naturschutzgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt vom 23. Juli 2004 (GVBl. LSA S. 454) übertragenen Aufgaben											5.175		
50 vom Hundert des Erstattungsbetrags nach § 15 Abs. 3 des Landes-Bodenschutz- und Altlastengesetzes	51												
Ausgleichsleistungen in Anwendung des Konnexitätsgrundsatzes					1.900								
Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren und Kreisstädte			idFAG										
Zuweisungen an die zentralen Orte für übergemeindliche Aufgaben					47.300							idFAG	
Zuweisungen an die zentralen Orte für übergemeindliche Aufgaben (Investitionen)					60.000								
Zum Ersatz der Leistungen nach Art. 48 Abs. 3 Satz 2 des Schulfinanzierungsgesetzes		idFAG											
ergänzende Finanzzuweisungen, soweit die Kosten für die Amtsermittlung bei der Erkundung von Altlastverdachtsflächen oder für die Ersatzvornahme bei der sonstigen Erkundung oder bei der Sanierung von Altlasten zu tragen sind		idFAG											
Zuweisungen an Gemeinden, die ein automatisiertes Abrufverfahren für die Polizei gemäß § 8 der Bayerischen Meldedaten-Übermittlungsverordnung bereithalten		2.600											
Förderung der Landeshauptstadt Potsdam 2500000 Euro			VorwEntn										
Zuweisungen an die Landeshauptstadt Schwerin aufgrund des Hauptstadtvertrages					3.380								
Vorhaben oder Beteiligungen der Stadt Mainz im Sinne der Nummer 6 (Investitionsstock) im Hinblick auf ihre besonderen Aufgaben als Landeshauptstadt								7.920					

	Baden-Württem-berg	Bayern	Branden-burg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Nieder-sachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Kultur- und Fremdenverkehr	14.830	0	13.000	26.600	35.800	0	5.300	53.747	3.450	30.678	0	37.978	81.768
davon Investitionen	**14.830**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**3.450**	**0**	**0**	**1.278**	**11.300**
davon außerhalb FAG-Masse							1.600						
davon Vorwegentnahmen aus FAG-Masse			13.000				3.700		3.450			37.978	
Förderung von Theatern und Orchestern			13.000		35.800							36.700	
Zuweisungen zu den Ausgaben für Theater				12.950									
Zuweisungen zu den Ausgaben für Bibliotheken, Museen und Musikschulen				2.150									
kommunale Theater, Orchester, Musikschulen, Büchereien, Museen und Kulturdenkmäler sowie das Staatstheater Mainz								35.148					
Zuweisungen zu Ausgaben für Theater, Orchester, Museen, Bibliotheken und Musikschulen													70.468
Investive Zweckzuweisungen für Theater, Orchester, Museen und Musikschulen													5.300
Zuwendungen zur Projektförderung Maßnahmen für Bibliotheken, Museen und Musikschulen				idFAG									
Zuweisungen von Verwarnungsgeldern und Geldbußen				adFAG									
die vom Land für die Gemeinden und Gemeindeverbände auf Grund gesetzlicher Vorschriften und vertraglicher Vereinbarungen zu entrichtenden Tantiemen							2.800						
die zur Erfüllung vertraglicher Vereinbarungen an das Erzbistum Paderborn als Gegenleistung für das Ruhen bzw. die Ablösung kommunaler Kirchenbaulasten vom Land für die Gemeinden und Gemeindeverbände aufzubringenden finanziellen Mittel							900						
Kirchenbaulasten							1.600						
Für Maßnahmen, die durch Entschließungen des Gemeinsamen Landesplanungsrates oder die besondere Situation im Nachbarraum um Hamburg begründet sind (förderfonds hamburg/Schleswig-Holstein												1.278	
Laufende Zuweisungen für Fremdenverkehrsgemeinden	12.280												
Zuweisungen für Investitionen in die Förderung von Fremdenverkehrseinrichtungen in Fremdenverkehrsgemeinden					idFAG								
Zuweisungen für Investitionen in die Förderung von Naherholungsmaßnahmen					idFAG								
Zuweisungen für Investitionen in die Einrichtung von Fußgängerzonen und					idFAG								
Zuweisungen für Investitionen in die die Maßnahmen der Landschafts- und Kulturpflege					idFAG								

	Baden-Württem-berg	Bayern	Branden-burg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Nieder-sachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Investive Zweckzuweisungen für Sportstätten und Badeanstalten													6.000
Zuweisungen zu den Belastungen der Heilkurorte				11.500			idFAG						
Landesgartenschauen	2.550												
Schuldendiensthilfen für Kulturinvestitionen (Fonds K21) Saarländisches Straatstheater									3.450				
zweckgebundene Finanzzuweisungen für kommunale Sport-, Spiel-, Freizeit- und Fremdenverkehrsanlagen sowie Vorhaben von Gemeinden, die als Heilbad, Kneipp-Heilbad, Felke-Heilbad, Kneipp-Kurort, Felke-Kurort, heilklimatischer Kurort oder Ort mit Heilquellen-Kurbetrieb anerkannt sind								18.599					
Kulturlastenausgleich (sächs. Kulturraumgesetz)										30.678			

Bedarfszuweisungen / Ausgleichsstock / Ausgleichsfonds:	119.600	14.828	54.669	19.310	39.460	36.767	19.354	108.499	0	38.000	40.485	24.995	20.073
davon Investitionen	**0**	**0**	**0**	**0**	**29.000**	**1.000**	**0**	**55.499**	**0**	**10.000**	**0**	**500**	**0**
davon außerhalb FAG-Masse					5.460							995	
davon Vorwegentnahmen aus FAG-Masse	22.600					35.767						24.000	800
pauschale Bedarfszuweisungen	97.000	14.828	54.669	19.300			19.354	53.000		28.000	40.485		18.660
Investive Zuweisungen zum Ausgleich besonderen Bedarfs / Kommunaler Aufbaufonds					10.000	1.000		55.499		10.000			
Schuldendiensthilfe hochverschuldeter Gemeinden			idFAG										
Haushaltsausgleich einzelner Gemeinden und Landkreise im Ausnahmefall, wenn der Ausgleich trotz angemessener Ausschöpfung ihrer Einnahmen und sparsamer Haushaltsführung nicht möglich ist	idFAG												
Zuweisungen an leistungsschwache Ortsgemeinden, Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte, Landkreise und kreisfreie Städte aus dem Ausgleichsstock zum Ausgleich des Verwaltungshaushalts, soweit ihre Einnahmemöglichkeiten zur Erfüllung ihrer unabweisbaren Ausgabeverpflichtungen nicht ausreichen								idFAG					
Fehlbetragszuweisungen zum Ausgleich von unvermeidlichen Fehlbeträgen					5.000						idFAG	17.000	
die Durchführung der Haushaltskonsolidierung in kreisangehörigen Gemeinden, Kreisfreien Städten und Landkreisen										idFAG			
Sicherstellung der Grundausstattung zur Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben			idFAG										
Ausgleich besonderer / unbilliger Härten	idFAG		idFAG	10			idFAG			idFAG	idFAG		

	Baden-Württem-berg	Bayern	Branden-burg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Nieder-sachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Zuweisung für Förderung interkommunaler Zusammenarbeit und Verw.-modernisierung												500	
Unterstützung der Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen			idFAG				idFAG						
die dem Land durch die Erprobung, Entwicklung und wissenschaftliche Begleitung der Pilotprojekte zur Umgestaltung des gemeindlichen Haushalts- und Rechnungswesens entstehenden Kosten im Benehmen mit den kommunalen Landesverbände	VorwEntn												
die Ausstattung von Stützpunktfeuerwehren, die Sicherung der Kompatibilität der technischen Ausstattung der integrierten Leitstellen der kreisfreien Städte und Landkreise untereinander und mit dem Lagezentrum des Landes sowie die Kostenerstattung für die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben der Landesschule und Technischen Einrichtung für Brand- und Katastrophenschutz.			idFAG										
Zuweisungen aus der Feuerschutzsteuer für für Investitionen im Bereich des vorbeugenden und abwehrenden Brandschutzes													
Zuweisungen für Investitionen in den Bau von Verwaltungsgebäuden und Feuerwehrgerätehäusern					idFAG								
Zuweisungen zur Förderung des Brandschutzes an die kommunalen Aufgabenträger für den Brandschutz aus dem Aufkommen der Feuerschutzsteuer								adFAG				adFAG	
Schuldenmanagementfonds für Abwassermaßnahmen			idFAG										
Abschlussprogramm Abwasser und pauschale Zuweisungen für wasserwirtschaftliche Maßnahmen				idFAG									
pauschale Zuweisungen an Gemeinden zum Ausgleich besonderer Härten bei der Erhebung von Abwassergebühren							idFAG		idFAG				
Schaffung notwendiger kommunaler Einrichtungen, wenn deren Finanzierung die Leistungskraft der Gemeinden und Landkreise dauerhaft übersteigt	idFAG												
Sonderbedarfszuweisungen an Gemeinden, Landkreise, Ämter und Zweckverbände für Investitionen gewährt, soweit sich diese in einer außergewöhnlichen Lage befinden oder besondere Aufgaben zu erfüllen haben					19.000								

	Baden-Württem-berg	Bayern	Branden-burg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Nieder-sachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Bedarfszuweisungen wegen einer außergewöhnlichen Lage oder besonderer Aufgaben im Einzelfall an Gemeinden, die nicht Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden sind, Samtgemeinden und Landkreise						35.767							
Sonderbedarfszuweisungen an Gemeinden, Kreise, Ämter und Zweckverbände, die sich in einer außergew. Lage befinden oder besondere Aufgaben zu erfüllen haben,												500	
Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsplans							adFAG	adFAG					
pauschale Zuweisungen an die Landschaftsverbände zur Milderung der Kosten, die durch die landschaftliche Kulturpflege entstehen							idFAG						
pauschale Zuweisungen an Gemeinden zur Milderung von Aufwendungen im Zusammenhang mit der Stationierung von Gaststreitkräften							idFAG						
Mittel zur Durchführung von Musterprozessen								idFAG					
Unterstützung bei der Bewältigung außergewöhnlicher Belastungen aus der Wahrnehmung von Auftragsangelegen-heiten								idFAG					
die Förderung der Einstellung von Stu-denten und Absolventen des gehobenen Dienstes der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung Meißen										idFAG			
die Förderung von freiwilligen Zusammen-schlüssen von Landkreisen sowie von freiwilligen Gemeindezusammenschlüssen					5.460					idFAG		5.000	adFAG
Zuweisungen zur Förderung von freiwilligen gemeindlichen Gebietsänderungen												1.000	
den Aufbau eines kommunalen Datennetzes sowie für erforderliche Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen										idFAG			
Zuweisungen nach § 16 Abs. 1 des A(utomatisierte) D(aten) V(erarbeitung) - Zusammenarbeitsgesetzes	2.600												
Erstattungen für geleistete Aufwendungen für die Automatisierte Liegenschaftskaerte												995	
Zuweisungen für Fortbildungsmaßnahmen ehrenamtlicher Kommunalpolitiker und hauptamtlicher Verwaltungsmitarbeiter													614
Kosten der Ausbildung für den gehobenen Verwaltungsdienst	20.000												
Zuweisungen an die Thüringer Verwaltungs-schule+Verwaltungsfachhochschule													800

	Baden-Württem-berg	Bayern	Branden-burg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Nieder-sachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Schullastenausgleich:	993.275	366.296	85.000	192.170	11.000	5.000	120.000	127.129	0	0	20.452	31.000	112.659
davon Investitionen	**62.675**	**124.430**	**0**	**52.600**	**0**	**0**	**120.000**	**47.129**	**0**	**0**	**0**	**31.000**	**28.200**
davon außerhalb FAG-Masse	170.000					5.000					20.452		
davon Vorwegentnahmen aus FAG-Masse	760.600												
Schullastenausgleich allgemein				133.000									
Erstattung der persönlichen Kosten für die im Dienst des Landes stehenden Lehrer an den öffentlichen Schulen	adFAG												
Pauschale Zuweisungen für den Sportstättenbau	12.000												
Sachkostenbeitrag / Schulsachkostenausgleich	760.000		85.000						idFAG				75.400
Schülerbeförderungskosten	170.000	240.000			11.000			80.000			20.452		9.059
Erstattung der persönlichen Kosten für die im Dienst des Landes stehenden Lehrer in Grundschulförderklassen und Schulkindergärten	adFAG												
Sachkostenbeitrag für Grundschulförderklassen und Schulkindergärten	VorwEntn												
Zuweisungen zum Bau von Schulen (einschließlich schulischer Sportanlagen)		124.430											28.200
Finanzzuweisungen für kommunale Schulbauten einschließlich deren Erstausstattung				52.600				47.129					
Zweckzuweisungen zur Förderung kommunaler Investitionsprojekte (den allgemeinen Schulhausbau)	50.675									0			
Mitteln Zuweisungen zu Schulbau- und Sanierungsmaßnahmen nach §§ 78 des Schulgesetzes (Kommunaler Schulbaufonds) (inclusive Sportanlagen)												31.000	
Zuweisungen für Betreuungsangebote an Grundschulen sowie selbstständigen Sprachheilschulen und Schulen für Lernhilfe				6.570									
Zuweisungen zu den Ausgaben für Schuljugendarbeit													0
Zusatzleistung für Systembetreuung in Schulen (IT)						5.000							
Pauschale Zuweisungen zur Unterstützung kommunaler Aufwendungen im Schulbereich für den Bau, Modernisierung und Sanierung, den Erwerb, Miete und Leasing von Schulgebäuden sowie die Einrichtung Ausstattung von Schulgebäuden							70.000						

	Baden-Württem-berg	Bayern	Branden-burg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Nieder-sachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Pauschale Zuweisungen an Gemeinden zur Unterstützung kommunaler Aufwendungen im Sportbereich für den Neu-, Um- und Erweiterungsbau, die Sanierung, Modernisierung, den Erwerb, Miete und Leasing von Sportstätten							50.000						
der auf die kommunalen Schulträger entfallende Anteil an dem vom Land an Verwertungsgesellschaften zu zahlenden Betrag zur pauschalen Abgeltung urheberrechtlicher Ansprüche für die Vervielfältigung von Unterrichtsmaterialien in Schulen und für das öffentliche Zugänglichmachen von Werken oder Werkteilen über elektronische Medien für den Schulunterricht	600												
Abgeltung urheberrechtlicher Ansprüche zugunsten von Kommunen		1.866											

	Baden-Württem-berg	Bayern	Branden-burg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Nieder-sachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Soziales	474.000	579.322	287.200	416.794	45.000	0	27.359	206.200	0	0	382.177	179.550	2.300
davon Investitionen	**0**	**18.870**	**0**	**0**	**0**	**0**	**27.359**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**2.300**
davon außerhalb FAG-Masse		20.452	247.200								206.600	51.550	
davon Vorwegentnahmen aus FAG-Masse	474.000											128.000	
Zuweisungen an die Stadt- und Landkreise zu den örtlichen Sozialhilfelasten aus Grundsicherung für Arbeitsuchende + Eingliederungshilfelas-tenausgleich	80.000		idFAG	72.700							42.600	11.000	
Zuweisungen an die Stadt- und Landkreise zu den örtlichen Sozialhilfelasten aus Grundsicherung für Arbeitsuchende + Eingliederungshilfelas-tenausgleich												51.550	
Zuweisungen an die Gemeinden aufgrund der Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit											164.000		
Zuweisungen zum Sozial- und Jugendhilfe-lastenausgleich			190.000										
Zuweisungen zum Sozial- und Jugendhilfe-lastenausgleich			40.000										
Finanzzuweisungen zu Belastungen als örtliche Träger der Sozialhilfe				140.000									
Investitionspauschale für örtliche Träger der Sozialhilfe							27.359						
Zuweisungen für die örtlichen Träger der Sozialhilfe und die Träger der Aufgaben nach dem Unterhaltsvorschussgesetz					45.000								
Kostenverteilung zum Unterhaltsvorschuss-gesetz													
Zuweisung an die Bezirke zu den Belastungen, die ihnen insbesondere als überörtlichen Trägern der Sozialhilfe erwachsen.		540.000											
Finanzzuweisung an den Landeswohlfahrts-verband als Träger der überörtlichen Sozialhilfe				65.094									
Zuweisungen zu den Ausgaben der örtlichen Jugendhilfe				63.000								45.600	
Investive Zweckzuweisungen zu Einrichtungen der Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit und Erziehungshilfe													1.000
Zuweisungen zu den Ausgaben für Kinder- und Jugenderholung, für Projekte der Jugendhilfe und zur Schaffung von familien- und kinderfreundlichen Rahmenbedingungen				1.000									

	Baden-Württem-berg	Bayern	Branden-burg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Nieder-sachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Zuweisungen an Gemeinden und GV für Kostenbeteiligung an Erziehungshilfe in Heimen gemäß Art. 39 Abs. 2 und 3 BayKJHG		20.452											
Zuweisungen zur Förderung der Personal-, Sach- und Mietkosten von Frauenhäusern sowie von Institutionen, die im Interesse einer nachhaltigen Gewaltprävention die Arbeit mindestens von Polizei, Justiz und Beratungseinrichtungen vor Ort koordinieren												4.300	
Zuweisungen zur Förderung des Büchereiwesens												7.100	
Zuweisungen nach § 32 des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches (Kindergärten???)				75.000									
Erstattung von Kosten für die Unterbringung, Sozialleistungen und Gesundheitsuntersuchungen für ausländische Flüchlinge und Aussiedler, sowie nach § 108 SGB XII			44.600										
Weitergabe der Wohngeldersparnisse abzüglich Ust-Mindereinnahmen des Landes gemäß § 5 BbgAG-SGB II			12.600										
Erstattung der persönlichen und sächlichen Verwaltungskosten der Ausgleichsämter						idFAG	adFAG	1.000					
Erstattung an örtliche Träger der Sozialhilfe von Kosten der Kriegsfolgenhilfe im Sinne des § 11 Abs. 1 des Ersten Überleitungsgesetzes								adFAG					
Zuweisungen zum angemessenen Ausgleich der Sozialhilfelasten in einer Höhe von 112 Millionen Euro											113.357		
Zuweisungen für die den Landkreisen und kreisfreien Städten übertragene Aufgabe der Aufnahme von Personen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 des Aufnahmegesetzes											55.828		
Kindergartenfinanzierung	394.000												
Finanzzuweisungen für die Träger der Jugendämter für Personalkosten der Kindertagesstätten								205.200					
Zuweisungen zur Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen												60.000	
Zuweisungen zum Bau von Kindertageseinrichtungen		18.870											1.300
Zuwendungen zur Projektförderung Kinderbetreuungseinrichtungen				idFAG									
Mitfinanzierung der Aufgaben der §§ 11 bis 14 des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe											6.391		

	Baden-Württem-berg	Bayern	Branden-burg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Nieder-sachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Gesundheitswesen:	354.140	272.930	0	273.440	0	0	0	118.804	0	0	0	0	0
davon Investitionen	**354.140**	**213.800**	**0**	**176.100**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
davon außerhalb FAG-Masse													
davon Vorwegentnahmen aus FAG-Masse													
Zuweisung für Landkreise und Gemeinden, die Träger eines Gesundheitsamts sind + zu dem Aufwand für die Wahrnehmung der Aufgaben der Veterinärämter + für die Wahrnehmung der Aufgaben in der Lebensmittelüberwachung sowie beim Vollzug des Futtermittelrechts		56.300											
Zuweisung für die Wahrnehmung der den kreisfreien Gemeinden als Kreisverwaltungsbehörde übertragenen Aufgaben der Wasserwirtschaftsämter		2.330											
Zweckgebundene Zuweisung von Mitteln für das das kommunale Krankenhauswesen								118.804					
Zuwendungen zur Projektförderung Krankenhausfinanzierung	296.700	213.800		160.850					idFAG				
Zuwendungen zur Projektförderung kommunale Altenpflegeeinrichtungen	53.840			15.250									
Zuwendungen zu den Ausgaben für Krankenhäuser, für die Gemeinden oder Gemeindeverbände einen gesetzlichen Versorgungsauftrag haben				97.340									
Förderung von Einrichtungen für geistig oder körperlich Behinderte	2.600												
Förderung von Einrichtungen der Gefährdetenhilfe	500												
Förderung von Einrichtungen für Suchtkranke	500												
Förderung von Maßnahmen im pflegerischen Bereich der psychiatrischen Krankenhäuser außerhalb des KHG		500											

	Baden-Württem-berg	Bayern	Branden-burg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Nieder-sachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Verkehr / Infrastruktur:	750.357	622.619	0	209.050	53.000	0	0	236.332	0	71.210	33.234	29.000	76.884
davon Investitionen:	**384.432**	**389.311**	**0**	**111.100**	**25.000**	**0**	**0**	**127.901**	**0**	**0**	**0**	**7.150**	**64.684**
davon außerhalb FAG-Masse	214.172				5.000								
davon Vorwegentnahmen aus FAG-Masse	217.830											29.000	
Summe Straße	199.172	346.008	0	22.000	35.000	0	0	85.071	0	71.210	33.234	24.000	6.500
Zuweisungen für Kreisstraßen										21.000	33.234		
Zuweisungen für Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen und Staats- oder Kreisstraßen										5.010			
Zuweisungen für Gemeindestraßen										45.200			
Unterhaltung und Instandsetzung von Gemeindestraßen												1.700	
Unterhaltung und Instandsetzung von Kreisstraßen												15.150	
Laufende Zuweisungen für die Unterhaltung und den Neu-, Um- und Ausbau von Straßen, die sich in der Baulast der Landkreise befinden	91.656	idFAG											
Laufende Zuweisungen für die Unterhaltung von Straßen, die sich in der Baulast der Gemeinden befinden	41.440	idFAG											
Zuweisungen an Gemeinden und Landkreise als Träger der Baulast zu den Ausgaben für Straßen		186.008		14.000	10.000			43.000					
Zuweisungen für die Aufgaben des Winterdienstes													
Bau, Umbau, Ausbau und grundlegende Sanierung kommunaler Straßen, insbesondere von Ortsdurchfahrten und Zubringerstraßen, kommunaler Brücken, kommunaler Parkhäuser und Tiefgaragen, die der Entlastung der Stadtkerne dienen, von Kreuzungsanlagen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz								42.071					
Zuweisungen für Infrastrukturinvestitionen					20.000								
Finanzierung bzw. Kofinanzierung (EFRE) von Kommunalen infrastrukturinvestitionen					5.000								
Darlehen und Zuschüsse für kommunale Infrastrukturmaßnahmen. Von der Förderung ausgeschlossen sind Finanzierungen von Krankenhäusern, sonstigen kommunalen Einrichtungen des Gesundheitswesens, des Pflegedienstes und des öffentlichen Personennahverkehrs sowie Kraftwerksanlagen zur Energie- und Wärmeversorgung												adFAG	
Zuweisung für den Um- und Ausbau von Gemeindestraßen												1.900	
Zuweisung für den Um- und Ausbau von Kreisstraßen												5.250	

	Baden-Württem-berg	Bayern	Branden-burg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Nieder-sachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Zuwendungen zu Investitionen im kommunalen Straßenbau		160.000		8.000	idFAG								6.500
Zweckzuweisungen zur Förderung kommunaler Investitionsprojekte (den Straßenbau)										0			
investive Schlüsselzuweisungen zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur											idFAG		
Zuweisungen zu Investitionen in den Ausbau und die Modernisierung von kommunalen Hafenanlagen					idFAG								
Pauschale Investitionszuweisungen an Gemeinden und Komplementärmittel zu Bundesförderungen + ergänzende Zuweisungen für Maßnahmen, die aus Bundesmitteln gefördert werden	29.414												
Pauschale Investitionszuweisungen an Landkreise	36.662												
Summe ÖPNV	232.830	181.361	0	103.950	18.000	0	0	0	0	0	0	5.000	1.700
Zuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr	15.000	47.300		47.934	18.000				idFAG			5.000	
Ausgleichsbeträge nach § 45a des Personenbeförderungsgesetzes + zwei Drittel der für die Ausgleichsbeträge nach § 6a des Allgemeinen Eisenbahngesetzes erforderlichen Beträge	217.830												
Zuwendungen zu Investitionen im ÖPNV		134.061		20.000	idFAG			idFAG					1.700
Zuweisungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen im öffentlichen Personennah-verkehr (Schülerbeförderung???)				36.016									
Summe Trinkwasser Abwasser Umwelt	127.965	95.250	0	63.000	0	0	0	65.430	0	0	0	0	68.684
Zuweisungen zum Bau von sonstigen öffentlichen Einrichtungen		idFAG											
Zuwendungen zur Projektförderung kommunale Trinkwasseranlagen	13.240			61.000									
Zuweisungen für Investitionen in den Ausbau der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung	54.150	91.250			idFAG								52.334
Zuwendungen zu Investitionen kommunale Altlasten- und Abfallbeseitigung	16.310	4.000		2.000	idFAG								4.150
Finanzzuweisungen für kommunale Vorhaben der Wasserwirtschaft und der Abfallbeseitigung								65.430					12.200
Förderung von wasserwirtschaftlichen, gewässerökologischen und kulturbautechnischen maßnahmen	38.265												
Förderung von kommunalen Umweltprojekten	6.000												
Zuwendungen zur Projektförderung Biotopsicherungs- und Biotopvernetzungsmaßnahmen				idFAG									

	Baden-Württem-berg	Bayern	Branden-burg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Nieder-sachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Summe sonstige Infrastruktur	190.390	0	0	20.100	0	0	0	85.830	0	0	0	0	0
Zuwendungen zur Projektförderung kommunale Energieeinsparungsmaßnahmen				idFAG									
Zuwendungen zur Projektförderung wirtschaftsnahe kommunale Infrastrukturmaßnahmen				idFAG									
Zuweisungen für Investitionen in den Erwerb und die Erschließung von Bauland oder gewerblich genutztem Gelände in besonders förderungswürdigen Gemeinden					idFAG								
kommunale Vorhaben zur Erschließung von Industrie- und Gewerbeflächen einschließlich Gründer- und Gewerbezentren sowie zur Umwandlung militärischer Liegenschaften								15.700					
Förderung städtebaulicher Sanierung und Entwicklung	138.525												
Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum	51.865												
Zuwendungen zur Projektförderung Maßnahmen der Dorferneuerung und der einfachen Stadterneuerung				20.100				70.130					
Zuwendungen zur Projektförderung Maßnahmen des Gewässerschutzes				idFAG									
Finanzierung des Erwerbs des Nutzungsrechts an den Daten der Automatisierten Liegenschaftskarte zugunsten der Gemeinden, Kreise, Ämter und Zweckverbände												adFAG	
Finanzierung von Maßnahmen gemeinde- und kreisübergreifender Zusammenarbeit im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik einschließlich der Grundlagen- und Entwicklungsarbeit												adFAG	
Förderung kommunaler Maßnahmen im Sinne der Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ sowie für die Förderung investiver Maßnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Bereichen Kindertageseinrichtungen, Schulen, Städtebauförderung sowie im Sinne des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und im Rahmen von EG-Programmen									idFAG				
Zuwendungen zu sonstigen strukturverbessernden Maßnahmen der Gemeinden oder Gemeindeverbände									idFAG				

	Baden-Württem-berg	Bayern	Branden-burg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Nieder-sachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Familienleistungsausgleich	288.080	339.301	64.812	0	40.797	0	475.000	0	0	0	62.000	63.213	0
davon außerhalb FAG-Masse	288.080	339.301	64.812				475.000				62.000	63.213	
Ausgleich der Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs	288.080	339.301	64.812	adFAG	40.797		475.000	adFAG			62.000	63.213	adFAG

Schuldenhilfe	0	100	3.637	0	31.284	0	0	0	3.450	13.405	17.660	0	0
davon außerhalb FAG-Masse			3.637								17.660		
davon Vorwegentnahmen aus FAG-Masse					26.810				3.450				
Schuldendienst für kommunale Altschulden auf gesellschaftliche Einrichtungen										13.405			
Schuldendiensthilfen für den bau von Grund- und Hauptschulen		100											
Schuldendiensthilfen für Kulturinvestitionen (Fonds K21) Saarländisches Straatstheater									3.450				
Erstattungen für Schuldendiensthilfen entsprechend Altschuldenregelungsgesetz					4.474								
Erstattung von Zinsen und Kosten an die Investitionsbank für die Investitionsprogramme 2002 und 2003 für Kommunen											17.660		
Erstattungen an den Bund zur Refinanzierung kommunaler Altschulden					26.810								
Hilfen an Kommunen und Zweckverbände für Altfinanzierungsverbindlichkeiten im Abwasserbereich			3.637										

3.1.2.6 Anmerkung zur Sachgerechtigkeit der Zuweisungen

Spezialfragen in Gutachten bearbeitet

Zur Sachgerechtigkeit der Zuweisungen, der Finanzbedarfsermittlung, zur Hauptansatzstaffel oder diverser Nebenansätze in den Kommunalen Finanzausgleich in den einzelnen Bundesländern sind in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten unzählige Gutachten mit zum Teil je auch Bundesland und Themenstellung sehr unterschiedlichen Ergebnissen verfasst worden.[167] Eine pauschale Einschätzung der Sachgerechtigkeit der Finanzausgleichssysteme wäre dementsprechend an dieser Stelle nicht *sachgerecht*. Fest steht, dass es gegenwärtig, in keinem Bundesland einen Automatismus gibt, der die Zuweisungen der Länder an die *Kosten* der kommunalen Aufgabenerfüllung anpasst.[168] Durch das Auseinanderfallen von Entscheidungs- und Durchführungs- bzw. Finanzierungskompetenz zwischen den Ebenen „besteht die Gefahr, dass dem Gesetzgeber die finanziellen Folgen seiner Handlungen nicht deutlich genug bewusst werden und eine sachgerechte Abwägung der Vor- und Nachteile staatlicher Handlungen sowie die Suche nach möglichen Alternativen unterbleibt."[169] Zur Einschätzung der Sachgerechtigkeit der Kommunalen Finanzausgleichssysteme in den einzelnen Ländern sei daher auf die einzelnen, spezielle Aspekte betrachtende Gutachten verwiesen.

---

167 Nur einige seien stellvertretend genannt: IFO-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (Hrsg.) (1999), HARDT/SCHMIDT (1998), SCHERF (2003), JUNKERNHEINRICH (1992) und (1998), LENK (1997) und (2005a).

168 EICHLER (2000), S. 179

169 EICHLER (2000) S. 179, EICHLER verweist an dieser Stelle auch auf zwei weitere Quellen: KENYON/KINCAID (1996), S. 43 f. und HARDT (1995), S. 230.

3.1.3 Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen

Keine direkten Finanzbeziehungen

Direkte Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Kommunen existieren per Definition nicht.[170] Weil die Kommunen Teil der Länder sind, sind die Länder dazu angehalten für eine angemessene Finanzausstattung zu sorgen. So zeigt sich, dass selbst wenn Zuweisungen an die Kommunen direkt definiert sind, wie zum Beispiel in den bereits in Kapitel 3.1.1.6 beschriebenen Finanzhilfen zur Verkehrswegeförderung in den Gemeinden, die Abwicklung dennoch über die Länder erfolgt.[171]

Ein weiteres Beispiel hierfür sind die vom Bund induzierten Ausgleichzahlungen nach dem Familienlastenausgleich (seit 1996), womit die verminderten Steuereinnahmen aufgrund der Umstellung der Kindergeldauszahlungen auf das Steuerabzugsverfahren kompensiert werden sollen. Auch die Beteiligung des Bundes an den Betriebskosten zusätzlicher Kinderbetreuungseinrichtungen ab 2009 regelt sich zunächst über eine veränderte Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, bevor diese an die Kommunen weitergegeben wird.

Rechtlicher Anspruch auf Ausgleiche

Obwohl an diesen Stellen Ausgleiche für die von der kommunalen Ebene übernommenen Aufgaben definiert sind, bestehen in der Rechtwissenschaft verschiedene Ansichten drüber, ob den Gemeinden deshalb diese Mittel auch zustehen und sie einen Anspruch auf diese Unterstützungen gegenüber den Ländern haben oder nicht. So argumentieren MUTIUS/HENNEKE und FISCHER-MENSHAUSEN[172] dafür, während HUBER einräumt, dass die benannten Artikel lediglich eine Rechtbeziehung zwischen Bund und Land beschreiben, die aber „nicht auf die Rechtsverhältnisse zwischen dem Land und seinen Kommunen“ durchschlagen.[173] Auch die Konnexitätsregeln in den Landesverfassungen gelten nur im Ausnahmefall für durch den Bund übertragene Aufgaben (vgl. Kapitel 3.2.2).[174]

Die einzige wirkliche grundgesetzlich legitimierte Finanzbeziehung zwischen Bund und Kommunen stellen die Finanzzuweisungen nach Artikel 106 VIII GG dar, der die

---

170 Dabei gibt es Quellen die von einer „aufgabeninakzessoischen verfassungsunmittelbaren Beziehung zwischen Bund und Kommunen“ sprechen und sich dabei auf die in Kapitel 3.1.1.2 beschriebene Zuordnung der Steuern, also z.B. die Beteiligung der Kommunen an der Einkommensteuer oder Umsatzsteuer beziehen (vgl. z.B. HENNEKE (2007a), S. 183.

171 Davon alte Bundesländer: 75,8 % und neue Bundesländer: 24,2 %. Die Verteilung der Mittel spaltet sich in zwei Teile. Der größere Teil (80 %) der Mittel werden den Ländern nach einem Schlüssel zugeteilt (Länderprogramm). Der Rest wird durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) aufgrund von Vorschlägen der Länder verteilt (Bundesprogramm). Das Bundesprogramm wird aufgestellt und dann jährlich fortgeschrieben.

172 FISCHER-MENSHAUSEN (1978), in: von MÜNCH/KUNIG, Art. 104a Rn. 5.

173 HUBER (2004) S. D 134 und dem zustimmend auch: HELLERMANN, Art. 104 a Rn. 74. MÜCKL zum Beispiel findet sowohl Argumente dafür [(1998), S. 188] als auch dagegen [gleiche Quelle, S. 168 ff., 194, 195 ff].

174 REMMERT (2003), S. 466.

Sonderlastenausgleiche für unmittelbare Mehrbedarfe oder Mindereinnahmen die durch vom Bund veranlasste besondere Einrichtungen entstehen und den Kommunen nicht zugemutet werden können. Dies sind zum Beispiel die so genannten Hauptstadtlasten und besondere Kosten, die durch militärische Einrichtungen entstehen.[175]

Neben den *Finanzbeziehungen* zwischen Bund und Kommunen sind insbesondere auch Aufgabenübertragungen direkt auf die Kommunen finanzwissenschaftlich und inzwischen auch staatsrechtlich nicht zulässig (vgl. Kapitel 3.2.3).

Indirekte Wirkungen von Bundesentscheidungen

Abgesehen von einer direkten Aufgabenübertragung, die - wenn in der Praxis existent – durch die Beantwortung der Frage nach der Konnexität geregelt werden könnte[176], kann es ausgehend von Bundesinitiative auch eine Schaffung oder Verlagerung von Aufgaben geben, die indirekt auf die Finanzen der Kommunen wirken. Generell muss berücksichtigt werden, dass Bundesgesetze sehr häufig einen Einfluss auf die kommunale Finanzsituation sowohl auf der Einnahmen, als auch auf der Ausgabenseite haben, auch wenn nicht explizit von Aufgabenübertragungen gesprochen werden kann. So können zum Beispiel auch Steuerrechtsänderungen beabsichtigte oder unbeabsichtigte Wirkungen auf die Steuerzahler haben, die sich wiederum in einer Veränderung des gemeindlichen Steueraufkommens ausdrücken können.[177] Die beabsichtigten oder unbeabsichtigten indirekten Wirkungen durch das Erlassen von Regelungen von einer Ebene auf die Finanzen einer anderen Ebene werden auch „verdeckter" oder „unsichtbarer",[178] „stiller" oder „versteckter"[179] Finanzausgleich genannt. Prominentestes und in der Literatur immer wieder genanntes Beispiel sind Änderungen im Sozialrecht, welche die von den Kommunen im Wesentlichen zu tragenden Sozialen Leistungen betreffen.[180] Typisch ist, dass Regelungen einer übergeordneten Ebene die Finanzen der nachgeordneten Ebene beeinflussen. Aber auch Wirkungen ausgehend von der nachgeordne-

175 WAECHTER (1994), S. 208.

176 Bevor die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zum Durchgriffsverbot auf die Kommunen vorlag, beschäftigte sich die wissenschaftliche Literatur ausführlich mit den Möglichkeiten, die Kommunen gegen die Zuweisung von Aufgaben zu stärken. Neben dem viel zitierten Aufsatz von MÜCKL (1998) sei noch auf zwei Quellen exemplarisch verwiesen: HELLERMANN (2001) Art. 104a Rn. 158 ff. und SCHLIESKY (2001), S. 714.

177 Eine Zusammenstellung der Wirkungen der Bundespolitik auf die Gemeindeebene *aus Sicht der Bundesregierung* findet sich regelmäßig in den Monatsberichten des Bundesministeriums für Finanzen, so zuletzt über die Unternehmenssteuerreform, die kommunalen Wohnungswirtschaft, die Entlastung bzgl. der Kinderbetreuung, der Weiterentwicklung der Pflegeversicherung, der Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und der Föderalismuskommission II in BMF (2007c), S. 53 ff.

178 So zum Beispiel durch ZIMMERMANN/ HENKE (2001), S. 186.

179 So zum Beispiel bei LENK (1993), S. 85 ff.; In den Grundlagen wird dies bei RUPPE (1977), in: MATZNER (1977) S. 325 - 333 beschrieben.

180 Z.B. LENK (1993), Fußnote 169.

ten Ebene auf die übergeordnete sind grundsätzlich denkbar.[181]

Im weitesten Sinne können zum stillen Finanzausgleich auch die weit reichenden Änderungen der gesetzlichen Regelungen im Sinne einer „fortschreitenden **Reglementierung der Selbstverwaltungsaufgaben**, durch eine überhand nehmende Auferlegung materiell staatlichen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises[182] und vor allem durch die gleichzeitige Vorenthaltung der notwendigen Finanzmittel“[183] zählen. Der Städtetag führt als Beispiele für die „Dynamik der bundesgesetzlich induzierten sozialen Leistungsverpflichtungen“ die Kinderbetreuung und die Leistungen in der Behindertenhilfe an. [184]

Dabei richtet sich die Kritik vor allem gegen den mangelnden Ausgleich der resultierenden Kosten, nicht gegen die Aufgabenübertragung von Bund und Land an sich. So werden als unmittelbarer Nutzen die Kostenvorteile durch die Vermeidung paralleler Strukturen aufgrund der gleichzeitigen Nutzung kommunaler Verwaltungseinheiten aufgeführt und die Kenntnis der regionalen und lokalen Präferenzen[185].

---

181 So beschreibt LENK die Möglichkeit der Wirkung einer Steuerrechtsänderung der nachgeordneten Ebene bei abzugsfähigen Steuern, die – in einem Anrechnungssystem – auf den Steuerertrag der übergeordneten Ebene. (LENK (1993) S. 85).

182 Anm. d. Verf.: Aufgaben *im übertragenen Wirkungskreis* umfassen die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und die Aufgaben bzw. die Auftragsangelegenheiten gezählt. Im Gegensatz dazu zählen zu den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises die freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben.

183 HUBER (2004) S. D 129 und im gleichen Sinne HENNEKE (1994) S. 212, 242f. und SCHMIDT-ABMANN, in: SCHMIDT-ABMANN (2003), Rn. 19.

184 So stiegen die Kosten der Kinderbetreuung zwischen 1992 und 2007 von 7,5 Mrd. auf 13 Mrd. und die Kosten der Behindertenhilfe zwischen 1995 und 2004 von 6,2 Mrd. auf 11,5 Mrd. Euro. (DEUTSCHER STÄDTETAG (2007) S. 4 f.).

185 DEUTSCHER STÄDTETAG (2007), S. 6.

3.2 Konnexitätsprinzip

3.2.1 Begriffsabgrenzung

Konnexität kommt aus dem Lateinischen *Connexus* bzw. *Connectere*, was heißt so viel wie „zusammen tun" oder „verbinden". So soll beim Konnexitätsprinzip im Staatrecht sichergestellt werden, dass – im günstigsten Fall – die Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung, mindestens aber die Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortung auf einer staatlichen Ebene liegen. Konkret bedeutet dies, dass die Ebene die über die Ausführung einer Aufgabe entscheidet (in jedem Fall das „Ob", häufig auch das „Wie") auch die Finanzierungslast zu tragen hat. Problematisiert wird dies vor allem bei Aufgabenübertragungen, wenn eine Ebene (typischerweise die übergeordnete) einer anderen Ebene (typischerweise der nachgeordneten) Aufgaben überträgt.

Das Konnexitätsprinzip kann in ein **striktes** Konnexitätsprinzip und **relatives** Konnexitätsprinzip unterschieden werden. Bei strikten Konnexitätsprinzip bringt eine Aufgabenübertragung *zwingend* eine Kostenerstattungspflicht mit sich. Diese ist zudem *finanzkraftunabhängig*. Im Gegensatz dazu ist beim relativen Konnexitätsprinzip lediglich eine Regelung bezüglich der Kostendeckung zu treffen, was aber nicht zwangsläufig einen Mehrbelastungsausgleich nach sich ziehen muss.

3.2.2 Konnexität zwischen Ländern und Kommunen186

Als "Siegszug des Konnexitätsprinzips"[187] wurde eine entwicklung bezeichnet, die 1998 begann[188] und Anfang 2006[189] endete (vgl. Abbildung 17). Zwischen 1996 und 1998 wurden in den Verfassungsgerichten der Länder eine Vielzahl von Entscheidungen über die "Zusammengehörigkeit von Aufgabenübertragungen und Finanzierung" getroffen.[190] Im Jahre 1998 war es dann auch, dass in neun Ländern das Konnexitätsprinzip eingeführt bzw. neu gefasst wurde und damit eine Welle des Umdenkens über die Aufgaben und Finanzbeziehugnen zwischen

186 REMMERT (2003), S. 459-482; SCHLIESKY (2001), S. 714-723; SCHOCH (2003), S. 484-489; WAGNER (2003), S. 308-314.

187 MÜCKL (2006) in: HENNEKE/PÜNDER/WALDHOFF (2006), Artikel 3 Rn. 59.

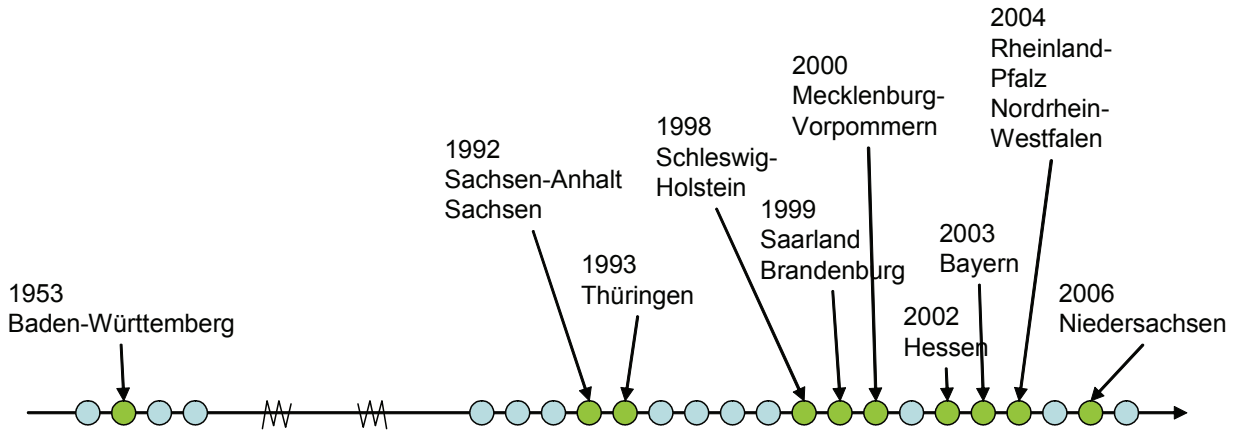
188 Pionierfunktion hatte dabei Baden-Württemberg, wo ein Konnexitätsprinzip mit „entsprechendem Ausgleich" bereits 1953 (!) implementiert war. Dieses Vorbild blieb ca. 40 Jahre ohne Nachahmer.

189 HENNEKE (2007a), S. 170.

190 Siehe zum Beispiel für Baden Württemberg: DÖV 1999, 73; DVBl. 1998, 1276; DVBl 1999, 1351; für Bayern: DÖV 1997, 639; BayVBl. 1997, 303; für Brandenburg: DÖV 1998, 336; NVwZ-RR 1990, 90; für Niedersachsen: NVwZ-RR 1998, 529; DÖV 1998, 382; für Nordrhein-Westfalen NVwZ-RR 1999, 81; für Sachsen-Anhalt: NVwZ-RR 1999, 96 und 393 sowie für Rheinland-Pfalz: NVwZ-RR 1998, 607.

Ländern und Kommunen auslöste.[191] Das Ergebnis ist heute eine Verankerung des Konnexitätsprinzips in den allen Landesverfasungen.[192]

Abbildung 17: Zeitliche Abfolge der Verankerung der dualen Finanzgarantie



Eigene Darstellung nach: Henneke, Der Landkreis 4-5/2007, S. 185.

Monismus vs. Dualismus

Die Wirkung hängt dabei von der vorherrschenden Aufgbenauffassung und vor allem von der umgesetzten *System*auffassung, die von der Aufgabenauffassung abweichen kann, ab.[193] So soll bei einer vorherrschenden monistischen Systemauffassung eine insgesamt ausreichende Finanzausstattung gewährleistet sein, was lange in Hessen und Rheinland-Pfalz der Fall war. Das dualistische Strukturmodell zieht eine doppelte Finanzgarantie, zum einen insgesamt, zum anderen für die übertragenen Aufgaben im Speziellen nach sich.[194] Dies wird im Allegemeinen als eine Umsetzung des finanzverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips verstanden.[195]

Angemessen vs. entsprechend

Das (strikte) Konnexitätsprinzip findet sich in den Verfassungen von Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern Nierdersachsen,

191 Die Entwicklung an sich ist sehr ausführlich in HENNEKE (2006a), S. 258-285 beschrieben. Diese knappe und übersichtliche Darstellung soll hier nur in Stichpunkten wiederholt werden, für eine ausführliche Darstellung sei der geneigte Leser auf diesen Beitrag verwiesen.

192 Aufgrund der rechtlich relativ weiten Interpretationsspielräume, wo Konnexität in Abhängigkeit der dualistischen und monistischen Finanzgarantien in Verbindung mit der „systemischen" Auffassung beginnt und aufhört, finden sich in den Quellen auch unterschiedliche Angaben bezüglich der Zeitpunkte der Einführung des Konnexitätsprinzips in den Ländern. So spricht beispielsweise Lohse abweichend von der Mehrheit noch 2005 davon, dass in Hessen und Rheinland-Pfalz das Konnexitätsprinzip noch nicht verankert sei. (LOHSE (2006), S. 143, Fn. 636). Im Gegensatz dazu beschreiben MÜLLER/MEFFERT, dass mir der Einführung in Rheinland-Pfalz alle Länder das Konnexitätsprinzip in ihren Landesverfassungen festgeschrieben hätten [MÜLLER/MEFFERT (2006), S. 126, Fn. 1].

193 Dabei kann die Systemauffassung von der Aufgabenauffassung zumindest aus juristischer Perspektive voneinander abweichen. Auf Basis der damaligen Rechtslage findet sich bei HENNEKE (2003), S. 196 dazu eine sehr plastische Darstellung.

194 SCHOCH (1997), S. 160 ff.; WIELAND (2006), in: HENNEKE (2006), S. 43 und MÜCKL (1999), S. 841.

195 Problematisch ist, wenn Aufgabenauffassung und Systemauffassung voneinander abweichen, wie es zum Beispiel in Sachsen der Fall ist. Wird hier nämlich von einer monistischen Aufgabenauffassung ausgegangen, bei der keine Unterscheidung zwischen eigenen und übertragenen Aufgaben gemacht wird, stellt sich die Frage woran die duale systemische Auffassung anknüpft, wenn diese von einem entsprechenden Ausgleich für die *übertragenen* Aufgaben ausgeht.

Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Hessen, dem Saarland und Thüringen in einer besonderen Form. Hier kann bei der Ausformulierung zudem zwischen einem "**angemessenen**" und einem "**entsprechenden**" finanziellem Ausgleich unterschieden werden, wobei der "entsprechende" finanzielle Ausgleich einen besonderen Stellenwert des kommunalen Selbtsverwaltungsrechtes im Sinne einer Finanzautonomie ausdrückt, weil hier ein vollständiger finanzieller Ausgleich der den Kommunen durch die Aufgabenübernahme entstehenden Verwaltungs- und Zweckkosten zu erfolgen hat.[196] Bei einem "angemessenen" oder nicht spezifizierten Ausgleichsanspruch besteht nach der landesverfassungsgerichtlichen Rechtssprechung hingegen kein Vollkostendeckungsgebot.[197]

Die Landesverfassung von Sachsen-Anhalt spricht als einzige von einem "angemessenen" Ausgleich. In Hessen und im Saarland bezieht sich der "entsprechede" Ausgleich auf die Gesamtheit der Kommunen. In allen anderen Ländern bezieht sich der Grundsatz auf jede einzelne Kommune, wobei die Ausgleiche pauschaliert und auf die notwendigen Ausgaben begrenzt erfolgen kann. Lediglich Thüringen hat einen stärker abweichenden Weg gewählt, bei dem das Konnexitätsprinzip mit einem "angemessenen" Ausgleich zwar konstatiert ist,[198] dieser aber lediglich auf übertragene staatliche Aufgaben bezieht[199] und damit den Bereich der pflichtigen Selbstverwaltungsausgaben der Kompensation durch den Finanzausgleich überlässt. [200] Allen Ausgleichsvorschriften ist gemein, dass der Mehrbelastungsausgleich finanzkraftunabhängig und aufgabenbezogen erfolgen muss.[201]

Kein relatives Konnexitäts-prinzip mehr

Das so genannte relative Konnexitätsprinzip[202] existiert nur noch in Niedersachsen und hier auch nur für Aufgabenübertragungen bis zum 31. Dezember 2005.[203]

196 SCHOCH (2004), in: BRINK/ WOLFF (2004), S. 411.

197 HENNEKE (1999b), S. 147.

198 Artikel 91 III und 93 I und II ThürVerf.

199 Zur rechtlichen Interpretation des Artikels siehe Urteil des ThürVefGH vom 3. Mai 2005, Thür VBl 2005 228; NVwZ-RR 2005, 665.

200 SCHMACHTENBERG (2008), S. 83 oder HENNEKE (2007), S. 283.

201 HENNEKE (1999), S. 361.

202 Zuweilen wird auch die in Sachsen-Anhalt und Thüringen angewandte Formulierung der „angemessenen" Finanzausstattung als „relatives Konnexitätsprinzip mit Optimierungstendenz zum vollen Ausgleich der Mehrbelastung" bezeichnet (HUBER/ STORR (1999)), so dass eine gewisse Verwirrung der Begriffe vor allem für nicht-Juristen nicht ausgeschlossen werden kann und sich daher auch in der Literatur abweichende Subsumierungen finden lassen.

203 Vgl. Abbildung 3 in: HENNEKE (2007), S. 186. Hier ist auch eine vergleichende Systematik zum Stand der Durchsetzung des Konnexitätsprinzips im Jahr 1994 abgebildet.

Vergleich der Länder

Im Folgenden sind die wichtigsten Merkmale der Konnexitätsprinzipien der Länder in einer Tabelle zusammengestellt. Unter anderem ist dort auch aufgeführt, ob ein Land lediglich bzw. ausschließlich einen finanziellen Ausgleich in Betracht zieht, oder im Sinne einer Vereinfachung, und Deregulierung auch einen Aufgabenabbau oder die Senkung von Standards oder zum Beispiel auch eine Erhöhung der Selbstfinanzierungsermächtigungen.[204] Im Weiteren soll auf einzelne Elemente näher eingegangen werden.

[204] In der Literatur wird dies ausdrücklich als Alternative empfohlen: REMMERT (2003), S. 471 oder HENNECKE (1999a), S. 362.

Konnexitätsprinzip in den Ländern – Status Quo

	Zeitpunkt der (letzten) Änderung	striktes Konnexitätsprinzip oder relatives Konnexitätsprinzip			Wirkungsbereich	Maßnahmen	Anhörung der Spitzenverbände	Durchführungsregelungen
		Ursprüngliche Formulierung	Formulierung nach Einführung/Konkretisierung des Konnexitätsprinzips	Interpretation als "strikt"				
Baden-Würtemberg	11. November **1953** (GBl. S. 173)	**Artikel 71 III**	Den Gemeinden und Gemeindeverbänden kann durch Gesetz die Erledigung bestimmter öffentlicher Aufgaben übertragen werden. Dabei sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.	ja	bei Übertragung öffentlicher Aufgaben auf die Kommunen im Falle einer Mehrbelastung	finanziell oder auf sonstige Weise	schriftliche Anhörung der kommunalen Seite; Möglichkeit der mündlichen Erörterung; Stellungnahme und Anhörung in allen Ausschüssen	nicht im Gesetz sondern in der Vorschriftenanordnung (Gemeinsames Amtsblatt 2005 S. 194) geregelt
Bayern	Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946 durch Gesetz vom 10. November **2003** (GVBl. S. 816) wurde der Artikel 83 geändert:	**Artikel 83 III** Bei Übertragung staatlicher Aufgaben an die Gemeinden sind gleichzeitig die notwendigen Mittel zu erschließen.	Überträgt der Staat den Gemeinden Aufgaben, verpflichtet er sie zur Erfüllung von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis oder stellt er besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat er gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führt die Wahrnehmung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.	ja	Übertragung von Aufgaben; Umwandlung freiwilliger in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben; Festlegung von Standards für die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben	finanziell oder anders (in zeitlichen und sachlichem Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung)	schriftliche Anhörung und ggf. Kostenabstimmungs-gespräche	Vereinbarung über ein Konsultationsverfahren zwischen der Staatsregierung und den Kommunalen Spitzenverbänden zur Umsetzung des Konnexitätsprinzips (Konsultationsvereinbarung - KonsultVer) vom 21. Mai 2004
Brandenburg	Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 durch Gesetz vom 7. April **1999** erhielt der Artikel 97 Absatz 3 mit Wirkung vom 13. April 1999 einen neue Fassung	**Artikel 97 III** Das Land kann die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz verpflichten, Aufgaben des Landes wahrzunehmen, wenn gleichzeitig Festlegungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Bei Übertragung von Angelegenheiten kann sich das Land ein Weisungsrecht nach gesetzlichen Vorschriften vorbehalten.	Das Land kann die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesezes verpflichten, Aufgaben des Landes wahrzunehmen und sich dabei ein Weisungsrecht nach gesetzlichen Vorschriften vorbehalten. Werden die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zur Erfüllung neuer öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.	ja	striktes Konnexitätsprinzip nur für Aufgaben, zu deren Erfüllung die Kommunen nach dem Inkrafttreten verpflichtet wurden	finanziell oder auf andere Weise	schriftliche Anhörung und ggf. Erörterung im Beirat des Kommunalen Finanzausgleichs	

	Zeitpunkt der (letzten) Änderung	striktes Konnexitätsprinzip oder relatives Konnexitätsprinzip			Wirkungsbereich	Maßnahmen	Anhörung der Spitzenverbände	Durchführungsregelungen
		Ursprüngliche Formulierung	Formulierung nach Einführung/Konkretisierung des Konnexitätsprinzips	Interpretation als "strikt"				
Hessen	Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 durch Gesetz vom 18. Oktober **2002** wurde dem Artikel 137 (mit Wirkung vom 25. Oktober 2002) ein Absatz angefügt	**Artikel 137**		ja	nur ein Ausgleich, wenn diese in ihrer Gesamtheit betroffen sind; Minderbelastungsklausel zugunsten des Landes	grundsätzlich finanziell (Spielraum zum andersartigen Ausgleich aber in Artikel 137 VI HV eingeräumt)	Abfrage der konnexitätsrelevanten Vorgänge bei den Kommunalen Spitzenverbänden durch die "Stabstelle Konnexität" (Finanzministerium); ggf. Abstimmungsgespräch	Gesetz zur Sicherstellung des Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbänden (SFGG) vom 7. November 2002, GVBl. I. S. 654
		Den Gemeinden und Gemeindeverbänden oder ihren Vorständen können durch Gesetz oder Verordnung staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Anweisung übertragen werden.	"(6) Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Landesgesetz oder Landes-rechtsverordnung zur Erfüllung staatlicher Aufgaben verpflichtet, so sind Regelungen über die Kostenfolgen zu treffen. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben zu einer Mehrbelastung oder Entlastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit, ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen. Das Nähere regelt ein Gesetz."					
Mecklenburg-Vorpommern	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 1993 durch Gesetz vom 4. April **2000** erhielt der Artikel 72 Absatz 3 eine neue Fassung	**Artikel 72 III**		ja	Übertragung von Pflichtaufgaben nach Weisung und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben; Verpflichtung zur Erfüllung aufgabenbezogener Standards, Veränderung bestehender Aufgaben und Standards; auch bei Aufgabenzuweisung durch Bund oder EU, wenn mittelbar über Länder	finanziell und auf andere Weise	Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände bei der Kostenfolgenabschätzung; ggf. gemeinsame Erörterung in der Verbandsanhörung	Gemeinsame Erklärung der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern und der kommunalen Landesverbände zum Konnexitätsprinzip vom 20. März 2002
		Den Gemeinden und Kreisen können durch Gesetz Aufgaben der Landesverwaltung zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden, wenn gleichzeitig über die Deckung der Kosten entschieden wird.	Die Gemeinden und Kreisen können durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Kreise, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.					

	Zeitpunkt der (letzten) Änderung	striktes Konnexitätsprinzip oder relatives Konnexitätsprinzip			Wirkungsbereich	Maßnahmen	Anhörung der Spitzenverbände	Durchführungsrege-lungen
		Ursprüngliche Formulierung	Formulierung nach Einführung/Konkretisierung des Konnexitätsprinzips	Inter-pretation als "strikt"				
Nieder-Sachsen	Niedersächsische Verfassung vom 19. Mai **1993** durch Gesetz vom 27. Januar 2006 (GVBl. S. 58) wurde der Art. 57 mit Wirkung vom 1. Januar **2006** geändert:	**Artikel 57 IV**		ja	bei Übertragung öffentlicher Aufgaben auf die Kommunen im Falle einer Mehrbelastung	ausschließ-lich finanziell		Artikel 57 IV Niedersächsische Verfassung
		Den Gemeinden und Landkreisen und den sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaf-ten können durch Gesetz staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden, wenn gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden.	Den Gemeinden und Landkreisen und den sonstigen kommunalen Körperschaf-ten können durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung zugewiesen werden und staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. Für die durch Vorschriften nach Satz 1 verursachten erheblichen und notwendigen Kosten ist unverzüglich durch Gesetz der entsprechende finanzielle Ausgleich zu regeln. Soweit sich aus einer Änderung der Vorschriften nach Satz 1 erhebliche Erhöhungen der Kosten ergeben, ist der finanzielle Ausgleich entsprechend anzupassen; im Falle einer Verringerung der Kosten kann er angepasst werden. Der finanzielle Ausgleich für Vorschriften nach Satz 1, die vor dem 1. Januar 2006 erlassen worden sind, richtet sich nach dem bisher geltenden Recht; für den Fall einer Aufgabenverlagerung gilt Satz 3 uneingeschränkt, im Übrigen mit der Maßgabe, dass eine Anpassung im Fall der Verringerung der Kosten nicht erfolgt. Satz 1 gilt entsprechend, soweit sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften Aufgaben zugewiesen oder übertragen werden, wenn unverzüglich Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden.					

	Zeitpunkt der (letzten) Änderung	striktes Konnexitätsprinzip oder relatives Konnexitätsprinzip			Wirkungsbereich	Maßnahmen	Anhörung der Spitzenverbände	Durchführungsrege-lungen
		Ursprüngliche Formulierung	Formulierung nach Einführung/Konkretisierung des Konnexitätsprinzips	Inter-pretation als "strikt"				
Nordrhein-Westfalen	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950 geändert durch Gesetz vom 9. Juli **2004**	**Artikel 78 III**		ja	bei Übertragung öffentlicher Aufgaben auf die Kommunen im Falle einer Mehrbelastung	ausschließ-lich finanziell	schriftliche Anhörung der kommunalen Seite	Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land NRW und zur Regelung eines Kostenabschätzungs- und Beteiligungsver-fahrens gem. Artikel 78 III der Verfassung für das Land NRW (KonnexAG) GV.NRW. 2004, S. 360.
		Das Land kann die Gemeinden und Gemeindeverbän-de durch gesetzliche Vorschriften zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden.	Das Land kann die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen. Der Aufwendungsersatz soll pauschaliert geleistet werden. Wird nachträglich eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeab-schätzung festgestellt, wird der finanzielle Ausgleich für die Zukunft angepasst. Das Nähere zu den Sätzen 2 bis 4 regelt ein Gesetz; darin sind die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festzulegen und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu treffen.					

	Zeitpunkt der (letzten) Änderung	striktes Konnexitätsprinzip oder relatives Konnexitätsprinzip			Wirkungsbereich	Maßnahmen	Anhörung der Spitzenverbände	Durchführungsregelungen
		Ursprüngliche Formulierung	Formulierung nach Einführung/Konkretisierung des Konnexitätsprinzips	Interpretation als "strikt"				
Rheinland-Pfalz	Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 durch Gesetz vom 14. Juni **2004** wurde der Artikel 49 geändert	**Artikel 49 IV und V**		ja	Übertragung von Aufgaben; Umwandlung freiwilliger in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben; Festlegung von Standards für die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben (durch Gesetze, Verordnungen, Erlasse oder sonst. Staatl. Vorgaben); auch bei Übertagungen durch EU und Bund (wenn "rechtlich rückholbar")	durch Verbesserung der Einnahmemöglichkeit, Aufgabenreduzierung oder Ausgabenreduzierung, verbleibender Rest finanziell	gemeinsame Erörterung der Regelungsentwürfe; ggf. Konsensgespräch ggf. unter Einbeziehung von Sachverständigen oder Gutachten	Konnexitätsausführungsgesetz vom 2. März 2006, GVBl. 2006 Nr. 5 vom 15. März 2006, S. 53-55
		Den Gemeinden und Gemeindeverbänden oder ihren Vorständen können durch Gesetz oder Verordnung staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Anweisung übertragen werden.	(4) Den Gemeinden und Gemeindeverbänden oder ihren Vorständen können durch Gesetz oder Rechtsverordnung staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Anweisung übertragen werden. Durch Gesetz oder Rechtsverordnung können den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung übertragen werden. (5) Überträgt das Land den Gemeinden oder Gemeindeverbänden nach Absatz 4 die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder stellt es besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat es gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen; dies gilt auch bei der Auferlegung von Finanzierungspflichten. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben und Pflichten zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindever-bände, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Das Nähere regelt ein Gesetz.					
Saarland	Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947 Durch Gesetz vom 4. Juli 1979 ergaben sich Verschiebungen in der Nummerierung der Artikel. Mehrere Artikel wurden geändert Durch Gesetz vom 25. August **1999** erhielt der Artikel 120 eine neue Fassung:	**Artikel 124 bzw. Artikel 120**		ja	Übertragung staatlicher Aufgaben durch förmliches Gesetz	ausschließlich finanziell		bisher keine Ausführungsbestimmungen
		Fassung ab 1979 bis 1999: Artikel 120 (1) Staatliche Aufgaben können durch förmliches Gesetz den Gemeinden und Gemeindeverbänden übertragen werden. (2) Das Land sichert den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel.	Artikel 120 (1) Durch förmliches Gesetz können den Gemeinden und Gemeindeverbänden staatliche Aufgaben zur Durchführung übertragen werden. Dabei sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Das Land sichert den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel. (2) Gleiches gilt, wenn das Land die Erfüllung solcher Aufgaben, die es bisher selbst wahrgenommen hat, den Gemeinden und Gemeindeverbänden gesetzlich zur Pflicht macht.					

	Zeitpunkt der (letzten) Änderung	striktes Konnexitätsprinzip oder relatives Konnexitätsprinzip			Wirkungsbereich	Maßnahmen	Anhörung der Spitzenverbände	Durchführungsregelungen
		Ursprüngliche Formulierung	Formulierung nach Einführung/Konkretisierung des Konnexitätsprinzips	Interpretation als "strikt"				
Sachsen	Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992	**Artikel 85 I** Den kommunalen Trägern der Selbstverwaltung kann durch Gesetz die Erledigung bestimmter Aufgaben übertragen werden. Sie sollen ihnen übertragen werden, wenn sie von ihnen zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können. Dabei sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. (2) Führt die Übertragung der Aufgaben zu einer Mehrbelastung der kommunalen Träger der Selbstverwaltung, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. (3) Bei Übertragung öffentlicher Aufgaben kann sich der Freistaat ein Weisungsrecht nach näherer gesetzlicher Vorschrift vorbehalten.		ja	Übertragung öffentlicher Aufgaben im Falle einer Mehrbelastung	ausschließlich finanziell	allgemeine Anhörungspflicht	bisher keine Ausführungsbestimmungen
Sachsen-Anhalt	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Juli 1992	**Artikel 87 III** Den Kommunen können durch Gesetz Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung zugewiesen und staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. Dabei ist gleichzeitig die Deckung der Kosten zu regeln. Führt die Aufgabenwahrnehmung zu einer Mehrbelastung der Kommunen, ist ein angemessener Ausgleich zu schaffen.		ja	Übertragung öffentlicher Aufgaben im Falle einer Mehrbelastung; es kann eine Interessenquote abgezogen werden bei der Auferlegung weisungsfreier Pflichtaufgaben	finanziell und auf andere Weise	Anhörung der Spitzenverbände	bisher keine Ausführungsbestimmungen
Schleswig-Holstein	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 13. Dezember 1949 in der Fassung des Gesetzes zur Änderung der Landessatzung für Schleswig-Holstein vom 13. Juni 1990 durch Gesetz vom 20. März 1998 erhielt der Artikel 49 Absatz 2 eine neue Fassung	**Artikel 49 II** Soweit den Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben übertragen werden, aus denen Ausgaben erwachsen, ist die Bereitstellung der erforderlichen Mittel zu regeln.	Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen	ja	bei Übertragung öffentlicher Aufgaben auf die Kommunen im Falle einer Mehrbelastung	ausschließlich finanziell	umfassende und frühzeitige Beteiligung (Unterrichtung, schrift-liche und mündliche Stellungnahmen); ggf. Einigungsgespräch, ggf. Kostenprüfung durch Revisionsklausel;	Vereinbarung über die Beteiligung der kommunalen Landesverbände beim Erlass von Rechtsvorschriften und allgemeinen Verwaltungsvorschriften
Thüringen	Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993	**Artikel 91 III und Artikel 93 I** Artikel 91 (3) Den Gemeinden und Gemeindeverbänden können auf Grund eines Gesetzes staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. Artikel 93 (1) Das Land sorgt dafür, daß die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können. Führt die Übertragung staatlicher Aufgaben nach Artikel 91 Abs. 3 zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände, so ist ein angemessener finanzieller Ausgleich zu schaffen.		ja, vom Thür-VerfGH	auch bei Aufgabenzuweisung durch Bund oder EU, wenn mittelbar über Bund und Länder	finanziell	schriftliche Anhörung oder Erörterung	im jeweiligen Gesetz oder der jeweiligen Verordnung über die Auftragskostenpauschale nach Artikel 23 ThürFAG

Finanzausgleich statt Konnexität?

Noch 1999 beschrieb GOERLICH unter Berufung auf verschiedene Quellen, dass in den meisten Bundesländern rechtlich und finanzwissenschaftliche[205] die Auffassung vorherrsche, dass ein Ausgleich für übertragene Aufgaben nicht im Gesetz der Leistungsübertragung, sondern im folgenden Finanzausgleich geregelt werden könne, allerdings eine aktuelle Tendenz zu einer weitergehenden, strikten Konnexität bestehe, die einen unbedingten Regelungszusammenhang zwischen Aufgabenübertragung und Finanzierung beinhaltet.[206] Er verweist dabei auch auf KIRCHHOF, der dies als **unabdingbar** für einen bewussten Umgang mit der parlamentarischen Verantwortung hält.[207]

Eine Berücksichtigung im Finanzausgleichsgesetz könne derweil eine Intransparenz bezüglich der Aufgabenausgleiche bergen. Deshalb sollte, erfolge eine Berücksichtigung für übertragene Aufgaben im Finanzausgleichsgesetz, unbedingt eine *gesonderte* Berücksichtigung erfolgen, die den Mehrbelastungsausgleich explizit darstellt.[208] Dieser allerdings sollte dann, um das Recht der kommunalen Selbstverwaltung nicht zu verletzen eher pauschalisiert als genau zweckbestimmt erfolgen.[209]

Das strikte Konnexitätsprinzip setzt konsequenter und transparenter an. Gleichzeitig entfaltet es eine **disziplinierende Wirkung** auf die Länder[210], so schreibt HUBER dass es gegen die „problematische Neigung der Länder [hemmt,] Aufgaben mehr und mehr zu kommunalisieren“[211] Über das Loblied auf die Einführung des Konnexitätsprinzips sind hingegen nur wenige kritische Stimmen noch zu vernehmen. So beschreibt der Städtetag die Regelungen des Konnexitätsprinzips im Rahmen der aktuellen Föderalismusdebatte für „unzureichend justiziabel und folglich nicht vollumfänglich umsetzbar“[212], wenngleich die juristische Literatur dies zum großen Teil nicht so einschätzt.

Wieder mangelnde Vergleichbarkeit

Die Bewertung der einzelnen Ausformungen in den Ländern gestaltet sich schwierig. So hält die Finanzwissenschaft am theoretisch fundierten und praktisch umzu-

205 BRAUN (1953), Art. 71, Rn. 61; HENNEKE/ MAURER/ SCHOCH (1994), S. 158; SCHOCH/WIELAND (1995), S. 163.
206 GOERLICH (1999), S. 141.
207 KIRCHHOF, (1996), D 60.
208 GOERLICH (1999), S. 143 f.
209 GOERLICH (1999), S. 146.
210 SCHOCH (2000), S. 109.
211 HUBER (2004) S. D 130. Dieses ändere allerdings nichts an den Kostenentwicklungen die auf Basis von Art. 84 I und Artikel 85 I GG bundesgesetzlich induziert sind. (DEUTSCHER STÄDTETAG (2007), S. 5)
212 DEUTSCHER STÄDTETAG (2007), S. 5. Der STÄDTETAG schlägt in diesem Zusammenhang den Ersatz des Durchgriffsverbotes durch ein Optionsmodell vor, das einem Abwehranspruch gleichkommt. Es wird argumentiert, dass sich durch die „Rückgabe“ von Aufgaben im Falle einer Unterdeckung durch die dann notwendige Erhöhung der kommunalen Ausstattung bzw. Nachbesserung der Aufgabendefinition die Effizienz der Aufgabenübertragung steigern lässt.

setzenden Wunsch fest eine größtmögliche Deckung der einzelnen Zuständigkeiten (Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenz) zu erreichen. Die legislative Implementierung eines Konnexitätsprinzips bildet hierfür einen wichtigen Schritt. Dennoch hängt die Bewertung vor allen von den Ergebnissen, d.h. der Umsetzung des Konnexitätsprinzips im jeweiligen Land ab. Diese Umsetzung wiederum hängt maßgeblich, neben dem „guten Willen" der Beteiligten ausschließlich, von der Justiziabilität der Vorschriften ab.

Anhörung der Spitzenverbände

Der **gute Wille** der Beteiligten kann ggf. über den Grad der Einbindung der Kommunalen Spitzenverbände durch den Gesetzgeber in den Entscheidungsprozess bemessen werden. Allerdings muss auch eine relativ „lose" Regelung nicht zwangsläufig bedeuten, dass keine hohe Kooperationsbereitschaft von beiden Seiten gegeben ist. Gerade ein gutes kooperatives Verhältnis kann sich in „lockeren" Regelungen zur Einbindung der Spitzenverbände ausdrücken, wobei dann lediglich die geringe Verbindlichkeit zum Problem werden kann, wenn es doch zum Konflikt kommen sollte. Eine sehr ausführliche bzw. betont frühzeitige Einbindung der Kommunalen Spitzenverbände ist dabei vor allem in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein zu beobachten, wo jeweils auf eine umfassende gemeinsame Erörterung der Übertragungsmodalitäten Wert gelegt wird. Die meisten Bundesländer stellen auf schriftliche Anhörungen und – wenn Dissens besteht – Einigungsgespräche ab (so Thüringen, Bayern, Brandenburg und Hessen). In einigen Bundesländern ist lediglich die schriftliche Anhörung oder die allgemeine Anhörungspflicht in die Konnexitätsregelungen mit aufgenommen (Sachsen und Sachsen-Anhalt), ohne damit eine Verbindlichkeit etwaiger Einwände der Kommunalen Seite zu definieren.

In Niedersachsen und dem Saarland konnten bi einer ersten Sichtung keine Regelungen zur Anhörung der Kommunalen Spitzenverbände ausgemacht werden. Bestehen diese nicht, wäre dies sicherlich der finanzwissenschaftlich problematischste Fall, weil hier am ehesten die Gefahr besteht, dass das Ergebnis einer Aufgabenübertragung zwar formal den gesetzlichen Anforderungen genügt, aber nach Einschätzung der Kommunen sich nicht an den tatsächlichen kosten orientiert. Wenngleich dann, bei einem strikten Konnexitätsprinzip, für die Kommunen ein äquivalenter Ausgleich per Klage zu erreichen wäre, ist dieser Weg sicherlich nicht effizient und eine Verhandlungslösung im Vorfeld vorzuziehen.

Justiziabilität

Daran schließt sich dann auch unmittelbar die Frage nach der Justiziabilität der festgeschriebenen Prinzipien an, da, gesetzt den Fall es käme zu keiner einvernehmlichen Einigung auf dem Verhandlungswege oder es stellen sich im Nachhinein Kostenentwicklungen ein, die vorab nicht abschätzbar waren, es für die Kommunen möglich sein muss, notfalls gerichtlich über den Weg des jeweiligen

Landesverfassungsgerichtes die Normen umzusetzen.

Diese Frage der juristischen Durchsetzbarkeit ist von einem Finanzwissenschaftler nur in unbefriedigender Weise zu beantworten. Es sei daher auf eine sehr Ausführliche (juristisch, aber verständliche) Betrachtung der Ausformung der Konnexitätsprinzipien[213] und eine daran anschließende Ausarbeitung über die Rechtsfolgen und den prozedualen Schutz[214] verwiesen.[215]

Als pauschales, nicht zwischen den Ländern differierendes Urteil, kann vielleicht eine Einschätzung von KLUTH gelten, der konstatiert, dass „*die politische Praxis zeigt, dass Bund und auch Länder ihre überlegene politische und rechtliche Gestaltungsmacht ausnutzen, beide zu Lasten der Kommunen*…", trotz Konnexitätsprinzip in den Ländern.[216]

213 HENNEKE (2006a), S. 258 – 284.

214 HENNEKE (2006b), S. 285 – 354 daran wiederum schließt sich im gleichen Heft, ebenfalls von HENNEKE, eine Einschätzung zu den landesrechtlichen Konsultationsregelungen bzw. der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände bei Finanzverteilungsfragen an (HENNEKE (2006c) S. 353 ff.).

215 Sehr ausführlich dazu auch: SCHOCH (2000) in: EHLERS/KREBS (2000), S. 105 ff. und SCHOCH (2000), S. 225; Eine sehr umfängliche Literatursammlung zur Frage der rechtlichen Auslegung der Konnexitätsprinzipien in den Ländern findet sich bei REMMERT (2003) Fn. 23.

216 KLUTH (2001), S. 161.

3.2.3 Konnexität zwischen Bund und Kommunen

Kommune als Teil der Länder

Nach Artikel 106 IX GG sind die Kommunen Teil der Länder. Über die Garantie der Selbstverwaltung nach Artikel 28 II GG soll das Recht auf Selbstbestimmung, die Freiheit des Einzelnen und seine Partizipation im Verwaltungsprozess, Bürgernähe und Transparenz[217] garantiert sein. Die Interpretation der Selbstverwaltungsgarantie vor dem Hintergrund der Konnexität bei Aufgabenübertragungen und der generellen „angemessenen finanziellen Ausstattung"[218] hat bisher in großem Umfang regelmäßig Anlass zu Diskussionen gegeben.[219]

Deshalb keine Aufgabenübertragung

Wenngleich die Kommunen in den letzten Jahrzehnten eine Stärkung (der Anerkennung) ihrer Bedeutung in der Bundesrepublik erfahren haben[220] und das Staatsgefüge heute „eher als ‚Drei-Ebenen-Verbund', in dem die Kommunen nicht mehr vollständig durch ihre Länder mediatisiert werden"[221] interpretiert werden kann,[222] gelten die Kommunen *staatsrechtlich* weiter als Teil der Länder und haben keine eigene „Staatsqualität".[223] Daher ist es nur konsequent, dass *grundsätzlich* der Bund keine Aufgaben auf die Kommunen übertragen kann.[224] Es kann lediglich

---

217 HUBER (2004) S. D 129

218 Henneke (1998) S. 12 ff.; Hoppe (1992), S. 117 ff.; Huber/ Storr (1999), S. 215 ff.; Bayer (1993), S. 1287f.; Schoch (1994), S. 246 ff.

219 Dabei wird tatsächlich auch regelmäßig darüber diskutiert, ob die Selbstverwaltungsgarantie auch als finanzielle Mindestausstattung zu verstehen sei. Der überwiegende Teil der Literatur bestätigt dies insofern, dass diese finanzielle Mindestausstattung genügen muss um (neben den verpflichtenden Aufgaben) zu einem Teil auch freiwillige Aufgaben wahrzunehmen. Der Umfang der finanzierten freiwilligen Aufgaben soll dabei mindestens 5 – 10 % der gesamten kommunalen Mittel in Anspruch nehmen (so zum Beispiel SCHOCH/WIELAND (1995), S. 205; dieser Prozentuale Ansatz ist allerdings mit Recht sehr umstritten). Das der Gesetzgeber in die Selbstverwaltungsgarantie auch die Garantie einer – wie auch immer normierten – finanziellen Ausstattung der Kommunen mit einschließt wird u. a. daraus geschlussfolgert, dass in dem einzigen weiteren Artikel im Grundgesetz, der die finanzielle Ausstattung er Kommunen betrifft, Artikel 115c III die Garantie der Lebensfähigkeit „insbesondere auch in finanzieller Hinsicht" konstituiert wird. Was im Umkehrschluss bedeutet, dass, wenn den Kommunen *sogar im Verteidigungsfall* die finanzielle Überlebensfähigkeit zugesagt wird, dies auch für den Normalfall gelten muss (zumindest wird dies von der Literatur an vielen Stellen bestätigt, so zum Beispiel bei HOPPE (1992), S. 117; KIRCHHOF (1995), S. 59; KNEMEYER (1988) S. 330; STOBER (1996); VIETMEIER (1992), S. 282; MÜCKL möchte sogar die finanzielle Ausstattung der Gemeinden im Normalfall *über* dem Niveau der reinen finanziellen Lebensfähigkeit sehen (MÜCKL (1998), S. 71; so zustimmend auch: SCHOCH/WIELAND (1995), S. 181). Allerdings gibt es auch Einschränkungen, wo durch die Formulierung „insbesondere auch" erwiesen gesehen wird, dass die finanzielle Ausstattung eben *auch* und damit nicht „an erster Linie" gemeint sei und einer Grundlegung bedarf (GRAWERT (1989), Berlin, S. 31).

220 So wurden in den 1990er Jahren Artikel 28 III und Artikel 106 Abs. 5a in das Grundgesetz aufgenommen (42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27.Oktober 1994, BGBl. I S. 3146 und 44. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 20. Oktober 1997, BGBl. 2470).

221 HUBER/ STORR (1999), Art. 107 Rn. 35

222 So sieht das auch HENNEKE und würde der dritten noch eine vierte Stufe des Staatsaufbaus, die der Landkreise hinzufügen (HENNEKE (2000), Rn. 826.

223 Vgl. Kapitel 3.1.

224 Eine Ausnahme in der Praxis stellten dabei bis September 2007 freilich Aufgabenübertragungen auf Grundlage der Artikel 84 I und 85 I GG in Verbindung mit Artikel 125 a I GG dar (vor allem im

angeregt werden, dass die Länder jeweils Aufgaben im Auftrag des Bundes an die Gemeinden weiterleiten.[225]

Weil jedoch die politische Praxis der Aufgabenübertragung regelmäßig dennoch einen Durchgriff auf die Kommunen umsetzte und die Kommunen nicht ausreichend durch die Länder im Bundesrat geschützt werden konnten[226], fällte nach jahrelangen eindringlichen Plädoyer in der Wissenschaft[227], das Bundesverfassungsgericht 2006 ein **Urteil** mit dessen Wirkung ab dem 1. September 2006 der Bund keine Aufgaben mehr auf die Kommunale Ebene übertragen darf.[228]

Keine direkten Finanzbeziehungen...

Resümierend schließt sich argumentativ an, dass auch keine Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Kommunen existieren (sollten), kein Konnexitätsprinzip existiert und etwaige Ausgleiche über die Länder, nämlich den Länderfinanzausgleich und Kommunalen Finanzausgleich geregelt werden müssen. Auch ein Konnexitätsprinzip, das vom Bund direkt auf die Kommunen durchgreift und damit die Finanzierung übertragener Aufgaben (rechtlich) unmittelbar sicherstellen könnte, existiert nicht.[229] Stattdessen wird also vielmehr an dieser Stelle auf die Länder verwiesen, die für eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Kommunen Sorge zu tragen haben. [230]

...aber indirekte Wirkungen

Diese Argumentationskette ist in der finanzwissenschaftlichen und rechtswissenschaftlichen Literatur freilich sehr umstritten. So empfinden zum Beispiel HUFEN[231] und

sozialen Bereich) und auch die relativ typische Aufgabenübertragungen auf der Basis von Artikel 2 I BauGB (vgl. HUBER (2004) S. D 130)

225 HUBER (2004) S. D 130 und in der BT-Drucksache 16/4304 heißt es: „*Soweit die Kommunen für die Ausführung von Bundesgesetzen finanzielle Leistungen erhalten, werden diese über die Länder abgewickelt. Aus dem allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz des Artikels 104a Abs. 1 GG folgt, dass Bund und Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Nach dem zweigliedrigen Staatsaufbau des Grundgesetzes sind die Kommunen Teil der Länder. Diese sind für eine angemessene Finanzausstattung ihrer Kommunen zuständig. Sofern die Finanzverfassung in Durchbrechung des allgemeinen Konnexitätsgrundsatzes eine Beteiligung des Bundes an den Kosten ermöglicht, welche durch die Ausführung von Bundesgesetzen auf Landesebene entstehen, finden Transferzahlungen nur zwischen Bund und Ländern statt.*"

226 Dazu ausführlich: SCHOCH (2003) S. 485. Als problematisch ist in diesem Zusammenhang auch Empfunden worden, dass die kommunale Ebene keinen direkten Einfluss auf den Verhandlungsprozess nehmen konnte (KLUTH (2001), S. 159).

227 Z.B. HENNEKE (2003), S. 137 – 148 oder WIELAND (2006) in: HENNEKE/ MEYER (2006), S. 123 – 133.

228 Demnach ist der bisherige Artikel 84 I GG von einem Satz „in sieben Sätze aufgefächert worden" (HENNEKE (2008)). Der 7te Satz konstatiert nun das Verbot von Aufgabenübertragung auf Gemeinden durch Bundesgesetz.

229 Auch wenn es in der Literatur dazu einige Vorstöße gemacht werden. So zum Beispiel SCHOCH (1994) und SCHOCH/ WIELAND (1995). Aus rechtswissenschaftlicher Sicht wäre dies auch vor einem Ausgleich über den Länderfinanzausgleich und Kommunalen Finanzausgleich zu präferieren (SCHOCH (1994))

230 KLEIN in SCHMIDT/BLEIBTREU/KLEIN, Art. 106 Rn. 16; LÖWER, in MÜNCH/KUNIG, Art. 28, Rn 90; OTTING (1997), S. 1258.

231 DÖV 1998, 276 279

HOPPE[232] die Selbstverwaltungsgarantie als unmittelbar verletzt sobald der Bund Aufgaben überträgt, oder Aufgaben schafft, die auf die kommunale Ebene wirken.[233] Sehr große Einigkeit besteht in der Literatur darüber, dass die Selbstverwaltungsgarantie spätestens dann verletzt ist, wenn durch die (direkte oder indirekte)[234] Aufgabenübertragungen vom Bund auf die Kommunen, die Finanzierung der ursprünglich und verfassungsrechtlich auferlegten Aufgaben der Kommunen gefährdet werden.[235]

Kaum Alternativen für die Kommunen

Unabhängig von der Rechtslage muss aus finanzwissenschaftlicher Sich konstatiert werden, dass, selbst wenn „nur" die freiwilligen Leistungen eingeschränkt würden oder die Investitionen (weiter) abgesenkt, dies volkswirtschaftlich negative Auswirkungen haben kann.[236]

Einzige Alternative zur Senkung der Ausgaben an anderer Stelle, bei anderen, ggf. originär kommunalen Aufgaben ist bei einer insuffizienten Gegenfinanzierung übertragener Aufgaben nämlich die Erhöhung der Einnahmen der Gemeinden. Diese allerdings könnte wirksam lediglich auf der Erhöhung der Realsteuerhebesätze fussen, die aber aus finanzwissenschaftlicher Sicht ineffizient ist, da sie möglicherweise nicht das Kriterium der fiskalischen Äquivalenz bedient. So soll die Erhebung der Gewerbesteuer beispielsweise auf die Finanzierung wirtschaftsnaher Infrastruktur abzielen und nicht zum Beispiel auf die Finanzierung höherer Sozialausgaben.[237]

Wünschenswert wäre also theoretisch die Durchsetzung der Konnexität im Sinne eines unbedingten Zusammenhangs von Aufgabenübertragung und Finanzausstattung. HUBER weist darauf hin, dass – selbst wenn von einer Gültigkeit des allgemeinen Konnexitätsprinzips ausgegangen wird, dass ein Zusammenfallen von Aufgabe, Ausgabe und Einnahme voraussetzt und an der Aufgabenzuständigkeit ansetzt, die Konsequenz von der Auslegung des Begriffs der *Aufgabenzuständigkeit* abhängt. Wird von einer dualistischen Aufgabenauffassung ausgegangen folgt daraus nach HUBER ggf. eine Ausgabenverantwortung bei den Ländern – auch bei (vom Bund) übertragenen Aufgaben.[238] Bei einer monistischen Aufgabenauffas-

232 HOPPE (1992).

233 Der Meinung, dass die Selbstverwaltung durch die Aufgabenübertragungen des Bundes eingeschränkt wird sind auch EICHLER (2000) S. 176 und MÜNSTERMANN (1985) S. 241.

234 Vgl. Ausführungen zum *stillen* oder *versteckten* Finanzausgleich in Kapitel 3.1.3.

235 So heißt es in einem Beschluss von Bundesverfassungsgericht: „ Der Gesetzgeber darf das Selbstverwaltungsrecht weder rechtlich noch faktisch beseitigen." (BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988, BVerfGE 79, 127 (155); Eine sehr breite Front in der finanzwissenschaftlichen und rechtwissenschaftlichen Literatur hat dies (positiv) aufgegriffen (siehe dazu REMMERT (2003) Fn. 46).

236 EICHLER (2000), S. 176.

237 EICHLER (2000), S. 176.

238 SCHMIDT-AßMANN (2003).

sung[239] sei aber – vom verfassungsrechtlichen Standpunkt aus – eine staatlich auferlegte „Pflichtaufgabe nach Weisung" der Kommunalverfassung auch als kommunale Aufgabe interpretierbar, woran sich der allgemeinen Konnexität folgend die Finanzierungsverantwortung unmittelbar anschließt.[240] Etwas stärker differenzierend wirkt sich die oben erläuterte Trennung der Aufgabenauffassung von der systemischen (finanzentscheidenden) Auffassung aus. Hier nämlich hängt die Finanzierungsverantwortung von letzterer ab, die in allen Ländern dual ausgestaltet ist. Die monistische Aufgabenauffassung, z.B. des Landes Sachsen hätte demzufolge auf die Finanzierungsfrage keine Auswirkungen.[241]

Auch kann der Zusammenhang zwischen der Selbstverwaltungsgarantie und der Finanzierungsnotwendigkeit des Bundes in Frage gestellt werden, da der Artikel 28 II keine Entscheidung über die Quelle der Mittel zur Aufgabenwahrnehmung fällt, was wiederum die Länder zur Finanzierungsverantwortung heranzieht, da die Kommunen Teil der Länder sind.[242]

Es bleibt abzuwarten, inwiefern das neue Durchgriffsverbot des Bundes auf die Kommunen eingehalten wird (wenn nötig wie kürzlich auch mit Hilfe des Bundespräsidenten[243]). Rein finanzwissenschaftlich, staatstheoretisch sollte eine weitere Übertragung von Aufgaben von Bund auf Kommunen unterbunden sein. Somit ist auch die Frage nach dem Konnexitätsprinzip zwischen Bund und Kommunen zumindest auf die Zukunft gerichtet hinfällig.[244]

---

239 Das monistische Aufgabenverständnis unterscheidet sich von dem weiter verbreiteten dualen Aufgabenverständnis zwischen Kommunen und Ländern. Bei dualen Aufgabenverständnis oder der dualen Finanzgarantie, werden die pflichtigen Aufgaben und die freiwilligen Aufgaben auf der einen Seite und die durch das Land übertragenen Aufgaben auf der anderen Seite separat betrachtet (vgl. NdsStGH, DVBl. 1995, 1175 und DVBl. 1998, 185). Daraus folgt auch – zumindest aus kommunaler Perspektive – ein Anspruch auf eine Finanzausstattung beider Aufgabengruppen unabhängig voneinander. Die monistische Aufgabenauffassung unterscheidet bei der Ausgleichsfrage indes nicht zwischen den eigenen und übertragenen Aufgaben, sondern geht von den durch die Kommunen zu erfüllenden Aufgaben „als Ganzes" aus. (vgl. dazu ursprünglich SCHOCH/WIELAND (1995), S. 156 ff; und auch ausführlich GERN (1997), Rn. 229; HENNEKE (1998), S. 26 ff.; GOERLICH (1999), S. 31 f. und MAAS (2004), S. 54 ff.

240 Nach HUBER (2004), S. D 133 entspricht dem auch die Rechtssprechung in Nordrhein-Westfalen.

241 Vgl. Kapitel 3.2.2.

242 HUBER (2004), S. D 133.

243 So zeichnete der Bundespräsident wegen des Verfassungsverstoßes gegen 84 I Satz 7 das Verbraucherinformationsgesetz im Jahr 2007 nicht aus.

244 Und damit auch die Diskussion über mögliche Abwehransprüche der Kommunen, die sie dazu ermächtigen würden, die Übertragung von Bundesaufgaben zu verneinen. Zur weiterführenden Lektüre sei jedoch auf den Artikel von REMMERT (2003) verwiesen, in welchem die Abwehransprüche gegenüber dem Bund vor dem Hintergrund einer garantierten finanziellen Mindestausstattung bei übertragenen Aufgaben diskutiert werden. Für einen Abwehranspruch plädierte seinerzeit OEBBECKE (1996), S. 323.

4 Literatur

Bayer, Detlef (1993): Gemeindefinanzierung und Verfassungsrecht, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1993, S. 1287, Osnabrück.

Berkenhoff, Georg (1955): Die staatliche Dotierung der gemeindlichen Auftragsangelegenheiten, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1955, S. 347ff., Osnabrück.

Berliös, Eva (2006): Gleichwertig ist nicht gleich, in: Bundeszentrale für politische Bildung, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 37/2006), Bonn.

Birke, Anja (2000a): Der kommunale Finanzausgleich des Freistaates Sachsen : vertikale und horizontale Verteilungswirkungen im Rahmen eines länderbezogenen Modellvergleichs mit Baden-Württemberg, Schriften des Instituts für Finanzen, Universität Leipzig, Bd. 2, Frankfurt a.M., S. 76.

Birke, Anja (2000b): Die Übertragung westdeutscher Institutionen auf die ostdeutsche Wirklichkeit – ein erfolgversprechendes Zusammenspiel oder Aufdeckung systematischer Mängel? Ein empirischer Bericht für den kommunalen Finanzausgleich am Beispiel Sachsen, Diskussionsbeiträge der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät Universität Leipzig Nr. 12, Leipzig, S. 4.

Braun, Klaus (1953): Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart u.a.

Brecht, Arnold (1932): Ausgaben und Einnahmen von Reich, Ländern und Gemeinden, Haushaltsführer, Berlin.

Broer, Michael (2000): Der Ausgleichsmechanismus im kommunalen Finanzausgleich-Wirkungen am Beispiel der kreisangehörigen Gemeinden in Hessen, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF), 50 (2000) Heft 11 u. 12, S. 247-252 u. 271-275., S. 247"

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (1994): Finanzbericht 1994, Berlin

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2007a): Bund/Länder - Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2007b): Der bundesstaatliche Finanzausgleich, Broschüre des BMF, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2007c): Monatsbericht des BMF, September 2007, Berlin.

Bundesministerium der Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2008): Bundesstaatliche Solidarität - Finanzausgleich und Solidarpakt; in: Homepage des BMVBS, 14.04.2008.

Bundesverfassungsgericht (Hrsg.): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, Bd. 72, Tübingen.

Christmann, Thomas (2000): Vom Finanzausgleich zum Maßstäbegesetz, in: Die öffentliche Verwaltung, 2000, S. 315ff., Stuttgart.

Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2007): Kommunale Aspekte in der Föderalismusreform II – Stellungnahme des Deutschen Städtetages zu dem Themen „Finanzen“ und „Modernisierte Formen der Zusammenarbeit im Bundesstaat“, vom 31. Oktober 2007.

Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2002): Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 35, Berlin.

Dietrichs, Bruno (2000): Regionale Indikatoren - vom Gleichwertigkeitsziel zum Nachhaltigkeitsziel, in: Dietrichs, Bruno /Fritzsche, Andreas/Ismaier, Florian (Hrsg.) (2000): Nachhaltigkeitsindikatoren für eine ausgewogene Entwicklung von Gemeinden, Kreisen, Städten und Regionen. Studien zur Raumplanung Nr. 3, TU München.

Eckey, Hans-Friedrich/ Kosfeld, Reinhold/ Dreger, Christian (1995): Ökonometrie : Grundlagen - Methoden – Beispiele, Wiesbaden. S. 593;

Eichhorst, Anja (2007): Evaluating the need assessment in fiscal equalization schemes at the local government level, in: Journal of Socio-Economics, Volume 36, Issue 5, October 2007, Pages 745-770.

Eichler, Norbert (2000): Probleme des Gemeindefinanzausgleichs im kooperativen Föderalismus: eine ökonomische Analyse am Beispiel des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen, Frankfurt am Main u.a.

Ellwein, Thomas/ Hesse, Joachim Jens (1997): Der überforderte Staat, Frankfurt am Main.

Eltges, Markus (1993): Die Abgrenzung ländlicher Räume im Rahmen der Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaften : dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland; Materialien zur Raumentwicklung ; H. 54, Bonn

Falken, Christine (2006): Demografie und Finanzen, in: Bauer, Hartmut/ Büchner, Christiane/ Gründel, Olaf (Hrsg.) (2006): Demographie im Wandel. Herausforderungen für die Kommunen, KWI Arbeitshefte, Nr. 13; 2006; Potsdam.

Färber, Giesela/ Otter, Nils (2005) Reform der Finanzverfassung – eine vertane Chance? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 13-14/2005, S. 33 - 38.

Fischer-Menshausen, Herbert (1978): Vorbemerkung zu den Artikeln 104a – 109 (Finanzwesen), in: von Münch, Ingo/ Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3,3, München.

Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.) (2003): Wegbeschreibung für die kommunale Praxis. Der Kommunale Finanzausgleich, Bonn.

Gern, Alfons (1997): Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl., Baden-Baden.

Goerlich, Helmut (1999): Kommunaler Finanzausgleich im Freistaat Sachsen : zur verfassungsrechtlichen und finanzwissenschaftlichen Kritik der Gesetzgebung, Leipzig.

Grawert, Rolf (1989): Die Kommunen im Länderfinanzausgleich, Berlin.

Hansmeyer, Karl-Heinrich (1980): Probleme des Finanzausgleichs, Berlin.

Hansmeyer, Karl-Heinrich /Kops, Manfred (1985): Finanzwissenschaftliche Grundsätze für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, in: HOP-PE, Werner (Hrsg.), Reform des kommunalen Finanzausgleichs, Schriftenreihe des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Bd. 4, Köln u.a.O.,

Hardt, Ulrike/Schmidt, Jörg (1998): Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Innenministeriums, Hannover 1998.

Hellermann, Johannes (2001), in: Mangoldt/Klein/Starck (2001): Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Band 3. 4. Aufl., München 2001.

Henneke, Hans Günter (1994) Kommunale Eigenverantwortung bei zunehmender Normdichte, Zeitschrift für Gesetzgebung 9/1994, 212ff.

Henneke, Hans Günter (1996): Finanzierungsverantwortung im Bundesstaat, in: Die öffentliche Verwaltung, 1996, S. 713ff.

Henneke, Hans Günter (1998): Landesfinanzpolitik und Verfassungsrecht : Gestaltungsspielräume und Bindungen, Heidelberg.

Henneke, Hans Günter (1998a): Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder: Darstellung / von Hans-Günter Henneke, Wiesbaden.

Henneke, Hans Günter (1998b): Zwischen Bückeburg und Maastricht: Der Verfassungsrahmen für die Finanzpolitik in Niedersachsen, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 1998, S. 12ff., Heidelberg.

Henneke, Hans Günter (1999a) Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz – die Wiederkehr des Trojanischen Pferdes, in: Der Landkreis 7/1999, S. 356ff.

Henneke, Hans Günter (1999b): Reform der Ausgaben- und Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen, in: Der Landkreis, 1999.

Henneke, Hans Günter (2000): Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Heidelberg.

Henneke, Hans Günter (2001): Verantwortungsteilung zwischen Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union, in: Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht ; Bd. 15.

Henneke, Hans Günter (2003): Landesverfassungsrechtliche Finanzgarantien der Kommunen zwischen normativen Neuregelungen und verfassungsrechtlicher Ausformung, in: Der Landkreis, 2-3/2003, S. 190 - 249.

Henneke, Hans Günter (2006): Darf der Bund bestellen wenn er bezahlt, oder soll der Bund bezahlen müssen wenn er bestellen darf?, in: Der Landkreis, 2-3/2003, S. 137 – 148

Henneke, Hans Günter (2006a): Flächendeckende verfassungsrechtliche Ausformung des Grundsatzes: „Keine neuen Aufgaben ohne Deckung“, in: Der Landkreis 4-5/2006, S. 258 – 284.

Henneke, Hans Günter (2006b): Ausformung der landesverfassungsrechtlichen Finanzgarantien der Kommunen durch die Rechtsprechung, Landkreis 4-5/2006, S. 285 – 354.

Henneke, Hans Günter (2006c): Landesrechtliche Konsultationsregelungen und spezifische Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände bei Finanzverteilungsfragen, in: Der Landkreis 4-5/2006, S. 353ff.

Henneke, Hans Günter (2006d): Triale Finanzgarantie für die Kommunen, Oder: Warum man in Niedersachsen für die Normierung des Grundsatzes "Wer bestellt bezahlt" 161 Wörter benötigt, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter, 04/2006, S. 89.

Henneke, Hans Günter (2007a): Finanzierung verbesserter Kinderbetreuung – Woher, wozu, wie viel, wohin?, in: Der Landkreis, 4-5/2007.

Henneke, Hans Günter (2007b): Mehrbelastungsausgleichspflicht der Länder bei Übertragung von Aufgaben der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen auf die Landkreise und kreisfreien Städte, in Der Landkreis 4-5/2007, S. 186.

Henneke, Hans Günter (2008): Der Bund und die Kommunen – Aufgaben und Finanzbeziehungen an den Beispielen SGB II, SGB VIII und SGB XII, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter, Heft 1/2008, Hannover.

Henneke, Hans-Günter/ Maurer, Hartmut/ Schoch, Friedrich (1994): Die Kreise im Bundesstaat : zum Standort der Kreise im Verhältnis zu Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden.

Hidien, Jürgen W. (1999): Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland : geschichtliche und staatsrechtliche Grundlagen, Baden-Baden.

Hoppe, Werner (1992): Der Anspruch der Kommunen auf aufgabengerechte Finanzausstattung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1992, S. 117ff., Osnabrück.

Huber, Peter M. (2004): Klare Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen? Gutachten D für den 65. Deutschen Juristentag/ erstattet von Peter M. Huber, München.

Huber, Peter M. /Storr, Stefan (1999): Der kommunale Finanzausgleich als Verfassungsproblem, in: Kommunalrecht – Kommunalverwaltung Bd. 30, 1. Auflage, S. 215ff., Baden-Baden.

Hufen, Friedhelm (1998): Aufgabenentzug durch Aufgabenüberlastung – Verfassungsrechtliche Grenzen der Überwälzung kostenintensiver Staatsaufgaben auf die Kommunen, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1998, S. 276ff., Stuttgart.

ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (1999), Das Schlüsselzuweisungssystem im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen – Bestandsaufnahme und Reformbedarf – Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministers für Finanzen, 1999, S. 55.

Inhester , Michael (1998): Kommunaler Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung, Berlin, S. 181 f.

Isensee, Josef/ Kirchhof, Paul (2000): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Band IV. Aufgaben des Staates, Heidelberg.

Junkernheinrich, Martin (1991) Alternative Methoden zur Bestimmung des Ausgabenbedarfs, in: o. Hrsg. (1991): Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich. Ergebnisse eines Erfahrungsaustausches von Praktikern und Wissenschaftlern, Berlin, S. 69ff.

Junkernheinrich, Martin (1992): Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich, Berlin, S. 150-153;

Junkernheinrich, Martin (1998): Sachgerechtigkeit im Sächsischen Kommunalen Finanzausgleich, in: Sachsenlandkurier 10/98, S. 415 - 421.

Junkernheinrich, Martin/ Micosatt, Gerhard (1998): Sachgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich, Finanzwissenschaftliche Elemente einer Fortentwicklung des sächsischen Finanzausgleichssystems, Berlin.

Kincaid, John/ Kenyon, Daphne (1996): Fiscal Federalism in the United States: The Reluctance to Equalize Jurisdictions. Pommerehne, Werner/ Ress, Georg (Hrsg.) (1996): Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten, Schriften des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes - Sektion Wirtschaftswissenschaft ; Bd. 1, Baden-Baden.

Kirchhof, Ferdinand (1995): Gemeinden und Kreise in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: Ipsen, Jörn (Hrsg.) (1995): Kommunale Aufgabenerfüllung im Zeichen der Finanzkrise : Symposium des Instituts für Kommunalrecht der Universität Osnabrück am 10. November 1994, Baden-Baden, S. 53 - 66.

Kirchhof, Ferdinand (1996) Gutachten zum 61. Deutschen Juristentag 1996 "Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?, Band I, Teil D, S. 5 - 79, Karlsruhe.

Kirchhof, Paul (1985) Rechtliche Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleichs, in Hoppe, Werner (Hrsg.) (1985): Reform des kommunalen Finanzausgleichs, Schriftenreihe des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Bd. 4, Köln u. a., S. 11.

Kirsch, Guy (1987): Föderalismus – die Wahl zwischen intrakollektiver Konsenssuche und intrakollektiver Auseinandersetzung, in: Dreißiger, Wilhelmine (Hrsg.) (1987): Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. 96/I, Berlin, S. 9 – 43.

Kitterer, Wolfgang (2002): Die Ausgestaltung der Mittelzuweisungen im Solidarpakt II, Finanzwissenschaftliche Diskussionabeiträge Nr. 02-1, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Köln.

Kluth, Winfried (2001): Lastenverteilung - Ansatzpunkte für eine Stärkung der Finanzautonomie von Ländern und Kommunen, in: Henneke (Hrsg.) (2001): Verantwortungsteilung zwischen Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union, Professorengespräch 2001 des Deutschen Landkreistages am 22. und 23. März 2001, Stuttgart u.a.

Knemeyer, Franz-Ludwig (1988): Kommunales Selbstverwaltungsrecht und Finanzausgleich der Städte, Der Städtetag, S. 330.

Kock, Heinz (1975): Stabilitätspolitik im föderalistischen System der Bundesrepublik Deutschland : Analyse u. Reformvorschläge, Köln.

Lenk, Thomas (1993): Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs: eine Simulationsstudie, Baden-Baden.

Lenk, Thomas (1997) Zur Adäquanz der Hauptansatzstaffel im sächsischen kommunalen Finanzausgleich. Finanzwissenschaftliches Gutachten im Auftrag der SPD Fraktion im Sächs. Landtag, Birkenau

Lenk, Thomas (2001): Aspekte des Länderfinanzausgleich – Tarifgestaltung, Gemeindefinanzkraft, Fonds „Deutsche Einheit“, Frankfurt am Main u.a..

Lenk, Thomas (2003): Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland und Änderungen durch den Solidarpakt II, in: das Wirtschaftsstudium WISU, H. 2, 2003, S. 245-254.

Lenk, Thomas (2005a) Zur pauschalen Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs bei der Berechnung der Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich, in: Junkernheinrich, Martin (Hrsg.) (2005): Sonderbedarfe im bundesstaatlichen Finanzausgleich: Theorie, Methodik, Instrumente, Berlin, S. 125-136.

Lenk, Thomas (2005b): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2005, in: Sachsenlandkurier 9/2005, Dresden

Lenk, Thomas (2007): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2006/2007, in: Sachsenlandkurier 9/2007, S. 1-94, Dresden

Lenk, Thomas/ Birke, Anja (1998a): Ausgewählte Probleme des sächsischen kommunalen Finanzausgleichs aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Teil I, in: Finanzwirtschaft, H. 9, 52. Jg., S. 199-204.

Lenk, Thomas/ Birke, Anja (1998b): Ausgewählte Probleme des sächsischen kommunalen Finanzausgleichs aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Teil II, in: Finanzwirtschaft, H. 10, 52. Jg., S. 221-226.

Lenk, Thomas/ Fuge, Heidi/ Schneider, Friedrich (1998): Zurück zu mehr Föderalismus: Ein Vorschlag zur Neugestaltung des Finanzausgleichs in der BRD unter Berücksichtigung der ökonomischen Theorie der Politik, Arbeitspapier Nr. 9805 der Universität Linz, Linz.

Lenk, Thomas/ Kaiser, Karolina (2004): Der strukturell-institutionelle Handlungsbedarf zwischen Finanzausgleich und fehlender Einnahmeautonomie der Länder, Arbeitspapier Nr. 32 des Instituts für Finanzen / Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig, Leipzig.

Lenk, Thomas/ Rudolph, Hans-Joachim (2003): Kommunale Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland, Arbeitspapiere Nr. 24,25,26,27 des Instituts für Finanzen / Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig, Leipzig.

Linck, Joachim (2000): Das "Masstäbegesetz" zur Finanzverfassung - ein dogmatischer und politischer Irrweg - Anmerkungen zum FAG-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes, Die Öffentliche Verwaltung 53, 7/8, Erfurt.

Lohse, Frank (2006): Kommunale Aufgaben, kommunaler Finanzausgleich und Konnexitätsprinzip, in: Kommunalrecht – Kommunalverwaltung, Bd. 48, Baden-Baden.

Löwer, Wolfgang in: von Münch, Ingo/ Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3,3, München.

Maas, Carsten (2004) Die verfassungsrechtliche Entfaltung kommunaler Finanzgarantien, Baden-Baden.

Meis, Christiane (1989): Verfassungsrechtliche Beziehungen zwischen Bund und Gemeinden: Aufgabenzuweisungen und Finanzausstattung, Baden-Baden.

Micosatt, Gerhard (1990): Raumwirksamkeit einer Reform des kommunalen Finanzausgleichs : zur regionalen Inzidenz der Reformvorschläge der Expertengruppe beim Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik e.V., Nr. 4, Bochum

Mückl, Stefan (1998): Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung: kommunale Selbstverwaltung im Spannungsverhältnis von Aufgabenverantwortung und Ausgabenlast, Stuttgart u.a.

Mückl, Stefan (1999): Kommunale Selbstverwaltung und aufgabengerechte Finanzausstattung – das Konnexitätsprinzip in der Rechtssprechung der Landesverfassungsgerichte, in: Die öffentliche Verwaltung, S. 841ff.

Mückl, Stefan (2006): Konnexitätsprinzip in der Verfassungsordnung von Bund und Ländern, in: in: Henneke, Hans-Günter/ Pünder, Hermann/Waldhoff, Christian (2006): Recht der Kommunalfinanzen : Abgaben, Haushalt, Finanzausgleich, S. 33 – 59, München.

Müller, Walter/ Meffert, Horst (2006). „Wer bestellt bezahlt!" Die Einführung des Konnexitätsprinzips in Rheinland-Pfalz, in: der gemeindehaushalt, 6/2006, S. 121 – 126.

Münch, Usula / Meerwaldt, Kerstin: Finanzordnung im Deutschen Bundesstaat, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2002): Föderalismus in Deutschland, Informationen zur politischen Bildung, Nr. 275, Bonn.

Musgrave, Richard/ Musgrave, Peggy/ Kullmer, Lore (1994): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Tübingen.

Mutius, Albert von/ Henneke, Hans-Günter (1985): Kommunale Finanzausstattung und Verfassungsrecht : dargestellt am Beispiel d. nordrhein-westfälisches Gemeindefinanzierungsgesetze 1983 u. 1984, Siegburg.

Oebbecke, Janbernd (1996): Die unterfinanzierte Kommunalverwaltung, in: Die Verwaltung 1996, 323.

Otting, Olaf (1997): Öffentlicher Zweck, Finanzhoheit und fairer Wettbewerb, in Deutsches Verwaltungsblatt 21/1997, 1258.

Parsche, Rüdiger u.a. (2001): Anpassung und Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs im Saarland, Gutachten des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, München.

Parsche, Rüdiger/ Steinherr, Matthias (1995): Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen : Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, München.

Peffekoven, Rolf (1990), Finanzausgleich und Sonderbedarfe – Thema und vier Variationen, in: Bea, Franz Xaver/ Kitterer, Wolfgang (Hrsg.) (1990): Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik, Dieter Pohmer zum 65. Geburtstag, Tübingen, S. 323-341.

Popitz, Johannes (1932): Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin,

Rehm, Hannes (1991): Sozialstaatsüberwälzung – Dauerlast der Kommunalfinanzen?, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 1991, S. 213-241.

Remmert, Dr. Barbara, Die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden bei der Zuweisung überörtlicher Aufgaben durch Bundesgesetz in: Verwaltungs-Archiv, 94. Band, Heft 4 2003, S. 459-482

Rolf Schmachtenberg (2008) Wie sollte die Betreuung der Langzeitarbeitslosen geordnet werden?, in: Wirtschaftsdienst, Volume 88, Number 2.

Rosenschon, Jürgen Ekkehard (1980): Gemeindefinanzsystem und Selbstverwaltungsgarantie : Anspruch und Wirklichkeit; zugl. ein Beitrag zur Stellung der Gemeinden in der bundesstaatlichen Finanzverfassung und zur Diskussion um e. angemessenes Gemeindesteuersystem; in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung, Bd. 19, Köln u.a.

Rothkugel, Bert (1992): Das Verhältnis von Staat und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien am Beispiel der Gemeindefinanzen, Mannheim.

Ruppe, Hans Goerg (1977): Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, in: Matzner, Egon (Hrsg.) (1977): Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich : eine Untersuchung der Probleme des österreichischen Finanzausgleichs, durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien,

Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (1996): Reformen voranbringen, Jahresgutachten 1995/1996, Stuttgart.

Scherf, Wolfang (2003): Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzzuweisungen, Arbeitspapier der Justus-Liebig-Universität Giessen, Nr. 66, Giessen.

Schliesky, Utz (2001): Gemeindefreundliches Konnexitätsprinzip in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 17/2001, S. 714-723

Schmidt-Aßmann, Eberhard (2003): Kommunalrecht, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.) (2003): Besonderes Verwaltungsrecht, 12. Auflage, Berlin.

Schmidt-Bleibtreu/ Klein (1999): Kommentar zum Grundgesetz, Neuwied.

Schmidt-Jortzig, Edzard (1993): Gemeinde- und Kreisaufgaben – Funktionsordnung des Kommunalbereichs nach „Rastede“, in: Die Öffentliche Verwaltung, S. 973ff., Stuttgart.

Schmidt-Jortzig, Edzard/ von Mutius, Albert (Hrsg.) (1982): Probleme mehrstufiger Erfüllung von Verwaltungsaufgaben auf kommunaler Ebene, in: Schriften zum deutschen Kommunalrecht, Bd. 25, Siegburg.

Schoch, Friedrich (1994): Finanzverantwortung beim kommunalen Verwaltungsvollzug bundes- und landesrechtlicher Ausgaben, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 1994, S. 246ff., Heidelberg.

Schoch, Friedrich (1997): Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie. Darstellung am Beispiel saarländischer Kommunen, Stuttgart.

Schoch, Friedrich (2000): Die Dogmatik zum finanzverfassungsrechtlichen Schutz der kommunalen Selbstverwaltung, Archiv für Kommunalwissenschaften, 2. Halbjahresband 2000, S. 225ff.

Schoch, Friedrich (2000): Die finanzverfassungsrechtlichen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung, in: Ehlers, Dirk/ Krebs, Walter (Hrsg.) (2000): Grundfragen des Verwaltungsrechts und des Kommunalrechts, S. 105ff.

Schoch, Friedrich (2003): Konnexitätsprinzip und verfassungsrechtliche Probleme bei der Übertragung von Aufgaben durch den Bund auf die Kommunen, in: der Landkreis 7/2003, S. 484 – 489.

Schoch, Friedrich (2004): Schutz der kommunalen Selbstverwaltung durch das finanzverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip, in: Brink, Stefan/ Wolff, Heinrich Amadeus (Hrsg.) (2004): Gemeinwohl und Verantwortung: Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag, S. 411 – 428, Berlin.

Schoch, Friedrich/ Wieland, Joachim (1995): Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, in: Kommunalrecht – Kommunalverwaltung Bd. 16, 1. Auflage, S. 243ff., Baden-Baden.

Schweisfurth, Tilmann/ Voß, Wolfgang (1998): Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen - eine Bilanz der Jahre 1991-1997, in: Finanzwirtschaft, Zeitschrift zum Haushalts-, Finanz- und Steuerrecht der öffentlichen Verwaltung, 52. Jg., Heft 1 und 2, S.1-5 und 29-33.

Seitz, Helmut (2002): Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 899, Berlin.

Seitz, Helmut (2003): Fiskalföderalismus in Deutschland. Probleme und Reformbedarf am Beispiel der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2003): Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 72 (2003), 3, Berlin, S. 249-360.

Staatsministerium der Finanzen Freistaat Sachsen (Hrsg.) (2007): Die Gemeinden und ihre Finanzen 2007, Dresden.

Stober, Rolf (1996): Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart.

Thürer, Daniel (1986): Bund und Gemeinden: eine rechtsvergleichende Untersuchung zu den unmittelbaren Beziehungen zwischen Bund und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland, den Vereinigten Staaten von Amerika und der Schweiz, Berlin.

Trapp, Georg (1997): Das Veranlassungsprinzip in der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.

Vietmeier, Hans (1992): Die staatlichen Aufgaben der Kommunen und ihrer Organe : Auftragsverwaltung und Organleihe in Nordrhein-Westfalen, in: Schriftenreihe des Freiherr-Vom-Stein-Institutes ; Bd. 18, Köln.

von Arnim, Hans Herbert (1990): § 103 Finanzzuständigkeit, in: Isensee, Josef/ Kirchhof, Paul (Hrsg.) (1990): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, Heidelberg.

von Mutius, Albert / Henneke, Hans-Günter (1985): Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs – dargestellt am Beispiel Nordrhein-Westfahlens, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 1985, Bd. 2, S. 261ff., Berlin.

Waechter, Kay (1994): in: Verwaltungsarchiv, Nr. 85/1994, S. 208.

Waechter, Kay (1997): Kommunalrecht: ein Lehrbuch, Köln.

Wagner, Christian/ Rechenbach, Dagmar (2003): Konnexitätsprinzip ins Grundgesetz! In: Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 9 2003, S. 308-314.

Wieland, Joachim (2006): Kommunen im Bundesstaat. Konsequenzen aus dem Scheitern der Bundesstaatskommission, in: Henneke, Hans Günter/ Meyer, Hubert (Hrsg.) (2006): Kommunale

Selbstverwaltung zwischen Bewahrung und Bewährung und Entwicklung, Festschrift für Gernot Schlebusch zum 65. Geburtstag, S. 123 – 133.

Wohltmann, Matthias (2001): Systematische Mängel im System des kommunalen Finanzausgleichs. Ein Problemaufriss aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF), 51 (2001) Heft 5, S. 98-108.

Zacharias, Diana (2000): Die Entwicklung der kommunalen Aufgaben seit 1957, Die öffentliche Verwaltung, S. 56ff.

Zimmermann, Horst/ Henke, Klaus-Dirk (2002): Finanzwissenschaft: eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, München.

Zimmermann, Horst/ Postlep, Rolf-Dieter (1980): Beurteilungsmaßstäbe für Gemeindesteuern, in Wirtschaftsdienst 5/1980, S. 248-253.