

Der kommunale Finanzausgleich in Baden-Württemberg und seine Bemessungsgrundlagen

Das Land hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Durchführung ihrer Aufgaben eine ausreichende Finanzausstattung zu garantieren; diese allgemeine Garantie, daß das Land dafür zu sorgen hat, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Aufgaben erfüllen können, enthält Artikel 73 Abs. 1 der Landesverfassung von Baden-Württemberg. Die Gemeinden und Gemeindeverbände erzielen die erforderlichen Finanzmittel zur Bestreitung der eigenen und der übertragenen Aufgaben teilweise durch das Recht, eigene Steuern und öffentliche Abgaben zu erheben, zum anderen Teil durch die Leistungen im kommunalen Finanzausgleich. In Zeiten angespannter Haushaltssituationen – bedingt durch das Sinken von Steuereinnahmen beim Land, aber auch bei einigen Gemeinden – ist (zwangsläufig) auch der Finanzausgleich mehr denn je zu einem Problembereich, ja sogar zu einem Streitpunkt geworden.

Kommunaler Finanzausgleich besteht fast so lang wie das Land

Bereits mit Wirkung ab dem 1. Januar 1954 wurde in dem damals neuen Bundesland Baden-Württemberg ein einheitlicher Finanzausgleich eingeführt, der im Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Land und den Gemeinden sowie Gemeindeverbänden (FAG)¹ geregelt ist. Aus der Weimarer Republik wurde das Prinzip der Steueranteile in den neugeschaffenen Finanzausgleich als Steuerverbund bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer zwischen dem Land und seinen Gemeinden übernommen.

Aufgrund vielfältiger, ökonomischer und sozialer Entwicklungen, ständig wechselnder Aufgabenstellungen und damit einhergehendem geänderten Finanzbedarf der Kommunen mußte der Finanzausgleich seit seinem Bestehen jeweils entsprechend angepaßt werden. Das Finanzausgleichsgesetz hat deshalb bis heute fast hundert Änderungen erfahren.²

Das Grundkonzept des kommunalen Finanzausgleichs

Das Grundkonzept zur Zielerreichung eines sinnvollen Ausgleichs im vertikalen Bereich (der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen) und im horizontalen Bereich (eines Ausgleichs der Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden) ist aber bis heute gleich geblieben.

Es besteht aus den Teilen:

- Allgemeiner Steuerverbund
- Schlüssel- und Bedarfszuweisungen
- Ausgleich von Sonderlasten
- Umlagen

Die Finanzbeziehungen zwischen dem Land, den Landkreisen, Landeswohlfahrtsverbänden und den Gemeinden sind hauptsächlich durch Zuweisungen und Umlagen gekennzeichnet. Die *Übersicht 1* soll diese Finanzverknüpfungen aufzeigen.

Das Finanzausgleichssystem des Landes ist dadurch begrenzt, daß nur ein gewisser Mittelbetrag, die Finanzausgleichs-

masse, für den Ausgleich zur Verfügung steht. Wie sich diese Finanzausgleichsmasse zusammensetzt, soll am Beispiel für das Jahr 1996 vereinfacht dargestellt werden:

Berechnung der Finanzausgleichsmasse 1996

Anteil an den Gemeinschaftssteuern und der Gewerbesteuerumlage (Landesanteil)	33 031 473 082 DM
<i>abzüglich</i>	
Leistungen im Länderfinanzausgleich	– 2 820 026 474 DM
Familienleistungsausgleich	– 429 649 220 DM
<hr/>	
Bereinigter Landesanteil an Gemeinschaftssteuern	29 781 797 389 DM
– davon Anteil nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 FAG Verbundsatz 23 %	6 849 813 399 DM
– <i>abzüglich</i> (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 FAG)	– 840 000 000 DM
<hr/>	
Anteil der Gemeinden und Gv.	6 009 813 399 DM
Teilbetrag der FAG-Umlage	3 193 414 129 DM
<hr/>	
Finanzausgleichsmasse nach § 1 FAG	9 203 227 529 DM



Der Autor: Dipl.-Finanzwirt (FH) Karl Wiedmann ist Fachgebietsleiter im Referat „Öffentliche Finanz- und Personalwirtschaft“ des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg.

¹ Finanzausgleichsgesetz vom 26. Juli 1954 (GBl. S. 103).

² Vgl. Fröhner/Kopp: „Gemeindefinanzreform, Finanzausgleich und Finanzhilfen in Baden-Württemberg“ in Teil F II, Richard Boorberg Verlag.

Die Leistungen des Landes innerhalb des föderalen Steuerverbunds umfassen neben den Anteilen an Gemeinschaftssteuern und der Finanzausgleichsumlage auch den Kraftfahrzeug-Steuerverbund. Weitere Leistungen außerhalb des Steuerverbunds dazuaddiert, ergeben die Bruttoleistungen des Landes. Dieser Wert ist 1996 mit knapp 13 Milliarden DM mehr als 55mal so hoch wie zu Beginn des kommunalen Finanzausgleichs in Baden-Württemberg. Die Nettoleistungen des Landes – Bruttoleistungen abzüglich der von den Kommunen zu erbringenden FAG-Umlage – sind fast 40mal höher als 1954. Im Vergleich dazu sind die Gesamtausgaben der Kommunen im gleichen Zeitraum auf das fast 60fache angewachsen, während der Landeshaushalt zwischen 1952 und 1996 dagegen nur um das 30fache gestiegen ist.

Übersicht 1 Finanzbeziehungen im kommunalen Finanzausgleich

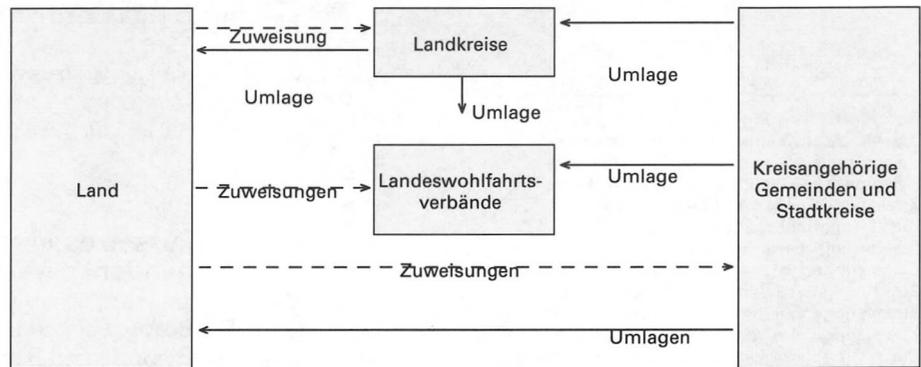


Tabelle 1 zeigt die Leistungen des Landes an die Gemeinden und Gemeindeverbände und die volumenmäßige Entwicklung der Finanzmassen des Ausgleichs von 1954 bis 1996 auf.

Das Finanzausgleichsgesetz weist in § 32 Abs. 1 FAG dem Statistischen Landesamt die Aufgabe zu, die für die Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs maßgebenden Bemessungsgrundlagen zu ermitteln und bestimmte Leistungen sowie die Finanzausgleichsumlage festzusetzen (Tabelle 2). Dieser Teil des gesamten Ausgleichs wird hier als „Kommunaler Finanzausgleich im engeren Sinn“ bezeichnet.

Funktionsweise des kommunalen Finanzausgleichs im engeren Sinn

Die Qualität eines gut funktionierenden kommunalen Finanzausgleichs ist auch daran zu messen, ob dieser einfach zu verwalten und für die Kommunen verständlich und praktikabel ist. Die Bewältigung der Zielvorgaben, die unterschiedliche Finanzkraft der Gemeinden auszugleichen und den Bedarf bei der Aufgabenerfüllung der Kommunen zu decken, erfordert allerdings schon das Einbeziehen vielfältiger Regelmechanismen und Berechnungen zur Durchführung der Finanzbeziehungen.

Die verwendeten Grunddaten für diese Berechnungen werden als Bemessungsgrundlagen bezeichnet.

Vereinfacht ausgedrückt, wird im kommunalen Finanzausgleich die Finanzkraft dem Finanzbedarf gegenübergestellt und dadurch die Leistung des Landes an die Gemeinde oder an den Landkreis in Form von Schlüsselzuweisungen bestimmt, die durch die zur Verfügung stehenden Mittel allerdings begrenzt ist. Zusätzlich erhalten die Kommunen für bestimmte Aufgaben weitere Zuweisungen, die sich nach der Einwohnerzahl oder insbesondere bei Sonderlastenausgleichen nach verschiedenen anderen Grundlagen bemessen. Allerdings beteiligen sich die Kommunen auch an der Finanzierung des Finanzausgleichs, und zwar über die sogenannte Finanzausgleichsumlage. Die Höhe der Finanzausgleichsumlage – sie erreichte 1996 einen Betrag von rund 3,6 Mrd. DM – berechnet sich ebenso nach einer Finanzkraft, der Steuerkraftsumme.³

Die Finanzausgleichsumlage der Gemeinden beträgt 20 % der Bemessungsgrundlage und steigt sich bis zu einem Höchstsatz von 27,5 vom Hundert der Steuerkraftsumme bei Gemeinden, deren Steuerkraftmeßzahl die Bedarfsmeßzahl um mehr als 60 vom Hundert übersteigt. Dabei wird für jeden Prozentpunkt über 60 zum Mindestsatz von 20 % 0,045 bis zum angegebenen Höchstsatz addiert. Der Finanzausgleichsumlagesatz der Landkreise wird grundsätzlich mit 20 % angesetzt.

³ Legaldefinition in § 38 FAG.

Tabelle 1
Leistungen des Landes Baden-Württemberg an die Gemeinden (Gv.) 1954 bis 1996

Jahr	Leistungen innerhalb des Steuerverbunds			Leistungen außerhalb des Steuerverbunds	Leistungen des Landes brutto		FAG ¹⁾ -Umlage	Leistungen des Landes netto	
	Anteil an Gemeinschaftssteuern	Anteil an FAG ¹⁾ -Umlage	Kfz-Steuerverbund						
	Mill. DM				1954 = 100	Mill. DM		1954 = 100	
1954	233,7	0,0	0,0	.	233,7	100	0,0	233,7	100
1962	722,9	0,0	76,0	259,8	1 058,7	453	165,3	893,4	382
1974	2 427,4	470,9	285,8	798,0	3 982,1	1 704	768,3	3 213,8	1 375
1984	4 365,2	1 117,1	451,8	1 635,6	7 569,7	3 239	1 771,1	5 798,6	2 481
1994	6 144,9	3 061,7	572,9	3 249,7	13 029,2	5 575	3 605,4	9 423,8	4 032
1995	6 041,2	3 235,8	567,6	2 918,3	12 762,9	5 461	3 721,5	9 041,4	3 869
1996	6 009,8	3 193,4	562,4	3 140,7	12 906,4	5 523	3 597,0	9 309,4	3 983

¹⁾ Finanzausgleich.

Tabelle 2

Kommunaler Finanzausgleich in Baden-Württemberg 1996

Leistungsart	1996	
	Mill. DM	DM/ Einw.
Schlüsselzuweisungen zusammen	4 359,5	424
Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden	3 683,1	358
Schlüsselzuweisungen an die Landkreise	547,8	65
Schlüsselzuweisungen an die Stadtkreise	128,7	67
Zuweisungen nach § 11 FAG	451,4	44
Sachkostenbeiträge zusammen	1 143,8	111
Schülerbeförderungskosten	415,3	40
Zuweisungen im Fremdenverkehrslastenausgleich	25,1	2
Zuweisungen zu den Ausbildungskosten	9,4	1
Zuweisungen an die Landeswohlfahrtsverbände	330,2	32
Zuweisungen im Verkehrslastenausgleich	354,6	34
Zuweisungen für den öffentl. Personennahverkehr	30,0	3
Zuweisungen im Soziallastenausgleich	32,6	3
Sonstige Zuweisungen	429,6	42
Zuweisungen insgesamt	7 581,6	737
Erstattungen nach § 42(18) FAG	5,4	1
Finanzausgleichsumlage zusammen	3 597,0	349
Finanzausgleichsumlage der Gemeinden	3 245,1	315
Finanzausgleichsumlage der Stadtkreise	69,1	36
Finanzausgleichsumlage der Landkreise	282,7	34
Erstattungen und Finanzausgleichsumlage insgesamt	3 602,4	350
Finanzausgleichsmasse insgesamt	9 203,2	894

Finanzkraft, eine beeinflussbare Kennziffer

Theoretisch ist die Finanzkraft mit dem Steueraufkommen festgelegt. Um den Gemeinden jedoch den Anreiz und die Freiheit zu erhalten, ihre Einnahmesituation zu verändern, wird in die Berechnungen der Steuerkraftmeßzahl⁴ einer Gemeinde nur das Realsteueraufkommen nach einem landeseinheitlichen Hebesatz und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit einbezogen. Als Bemessungsgrundlage für die Kreis- und Finanzausgleichsumlage wird die Steuerkraftsumme als eine weitere Finanzkraft ermittelt. Diese setzt sich bei einer Gemeinde aus der Steuerkraftmeßzahl und den „Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft“ zusammen. Die Steuerkraftmeßzahl eines Landkreises⁵ enthält neben dem ihm überlassenen Grunderwerbsteueraufkommen einen Teilbetrag der Steuerkraftsumme seiner Gemeinden, der in etwa dem gewogenen Landesdurchschnitt der Kreisumlage entspricht (*Übersicht 2*).

Finanzbedarf, eine schwer bestimmbare Größe

Grundsätzlich ergibt sich der Finanzbedarf aus der Aufgabenverteilung. Die Festlegung der benötigten Finanzmittel wirft jedoch Probleme auf. Um ein gleiches Leistungsniveau pro Bürger zu erhalten, sind nicht beeinflussbare Kostenunterschiede zu berücksichtigen. Zur Vermeidung von komplizierten Meß- und Erfassungsproblemen wird unterstellt, daß mit zunehmender Gemeindegröße auch die Ausgaben je Einwohner wachsen.⁶ So wird der Finanzbedarf einer Gemeinde als Bedarfsmeßzahl⁷ dadurch ermittelt, daß ein Kopfbetrag mit der Einwohnerzahl multipliziert wird, der bei Gemeinden mit weniger als 3 000 Einwohnern mit seinem Grundwert angesetzt

wird, der 1996 bei 1 330 DM lag. Dieser Grundkopfbetrag ist bei einer Gemeinde mit 600 000 Einwohnern auf das 1,86fache festgelegt. Für Gemeinden mit dazwischen liegenden Einwohnerzahlen werden die Beträge entsprechend interpoliert.

Für die Landkreise wird eine Bedarfsmeßzahl nach analogem Berechnungsmodus ermittelt, der Grundbetrag ist allerdings mit 608 DM für 1996 wesentlich niedriger angesetzt.

Schlüsselzuweisungen bestimmt durch die vorhandenen Mittel

Der Betrag, der sich durch die Gegenüberstellung von Steuerkraftmeßzahl und Bedarfsmeßzahl ergibt, nennt man Schlüsselzahl. Sie soll die Deckungslücke des Finanzbedarfs ausdrücken, sondern nur in Höhe einer Quote. Diese Quote ist das Verhältnis der gesamten verfügbaren Schlüsselmasse zu den Schlüsselzahlen aller Gemeinden. Besonders finanzschwache Gemeinden, deren Steuerkraftmeßzahl weniger als 60 vom Hundert der Bedarfsmeßzahl beträgt, erhalten durch Mehrzuweisungen den unterstellten finanziellen Grundbedarf von 60 % der Bedarfsmeßzahl voll ausgeglichen. Man spricht hier von der Sockelgarantie. Im Jahr 1996 fielen von den 1 111 Gemeinden mit 375 rund ein Drittel unter diese Regelung und zählten so zu den „Sockelgarantiegemeinden“. Gemeinden, deren Steuerkraft ihren Finanzbedarf übersteigt, erhalten keine Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft. Diese werden als „abundante Gemeinden“ bezeichnet; davon gab es im Jahr 1996 in Baden-Württemberg immerhin 86 (*Tabelle 3*).

Als weitere Schlüsselzuweisung erhalten die Gemeinden für jeden Einwohner einen zusätzlichen Betrag, der sich für 1996 auf 10,79 DM pro gewichtetem⁸ Einwohner beläuft, – die kommunale Investitionspauschale.

Ausgleich von Sonderlasten

In einer Reihe von Sonderlastenausgleichen, die 1996 immerhin eine Größenordnung von insgesamt 3 222 Mill. DM erreichten (*Tabelle 2*), werden die Belastungen von „besonderen“ Aufgaben der Gemeinden und Landkreise durch Zuweisungen vermindert. So erhalten die Schulträger im Schullastenausgleich für jeden Schüler einen Beitrag für die laufenden sächlichen Kosten (Sachkostenbeitrag). Des weiteren erhalten sie im Rahmen dieses Ausgleichs pauschale Zuweisungen für den Sportstättenbau, die Stadt- und Landkreise zusätzlich eine pauschale Zuweisung zur Kostenerstattung der Schülerbeförderungskosten, die diese den Schulträgern zu erstatten haben. Durch einen Fremdenverkehrslastenausgleich erhalten Fremdenverkehrsgemeinden laufende Zuweisungen, die sich nach der Anzahl der kurtaxpflichtigen Übernachtungen bemessen. Der Soziallastenausgleich soll die unterschiedlichen Belastungen der Kreise in diesem Bereich etwas ausgleichen.⁹ Als weiterer Punkt ist der Verkehrslastenausgleich

⁴ Legaldefinition in § 6 FAG.

⁵ Legaldefinition für die Steuerkraftsumme der Kreise in § 9 FAG.

⁶ Vgl. dazu sehr kritisch: Henneke, Hans-Günter: Auswirkungen von Kennzahlenvergleichen auf den kommunalen Finanzausgleich, in: Der Landkreis, Heft 5/1997.

⁷ Legaldefinition in den §§ 7 und 10 FAG.

⁸ Die Einwohnerzahlen werden nach dem Verhältnis der Steuerkraftsumme der Gemeinden zum Landesdurchschnitt dieser Finanzkraft gewichtet (§ 4 Abs. 2 FAG).

⁹ Vgl. dazu: Ullrich, Adalbert: Soziallastenausgleich im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, in: Baden-Württemberg in Wort und Zahl, Heft 12/1991.

Übersicht 2

Berechnungsbeispiel der Steuerkraftmeßzahl und -summe einer Gemeinde 1996

Gemeindesteuer	Aufkommen 1994 in DM	Örtlicher Hebesatz	Landes- einheitlicher Hebesatz	Anzurechnender Betrag in DM
Grundsteuer A	125 000	/	350	x 195 = 69 643
Grundsteuer B	1 500 000	/	290	x 185 = 956 897
Gewerbesteuer abzüglich Gewerbesteuerumlage	7 500 000	/	400	x 290 = 5 437 500
	7 500 000	/	400	x 56 = - 1 050 000
	Einkommen- steueranteil 1994 aller Gemeinden	Einkommen- steuerschlüs- sel der Gemeinde		
Einkommensteuer-Anteil der Gemeinde	6 606 753 153	x	0,0012817	= 8 467 876
Steuerkraftmeßzahl 1996				13 881 915
zuzüglich Schlüsselzuweisung nach der mangelnden Steuerkraft 1994				250 000
Steuerkraftsumme 1996				14 131 915

anzusprechen. Wegen des Umfangs dieses Ausgleichs kann auch darauf hier nicht näher eingegangen werden.¹⁰

Die amtliche Statistik liefert die Bemessungsgrundlagen

Das Statistische Landesamt ermittelt nach § 32 FAG die für die Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs maßgebenden Bemessungsgrundlagen und setzt die Leistungen durch Bescheid fest. Als Eckpfeiler der Bemessungsgrundlagen dürfen

¹⁰ Vgl. hierzu: Roth, Konrad: Laufende Zuschüsse im Verkehrslastenausgleich, in: Baden-Württemberg in Wort und Zahl, Heft 3/1983.

Zahl der kurtaxepflichtigen Übernachtungen entstammen besonderen Ermittlungen des Statistischen Landesamts. Würden alle Bemessungsgrundlagen, die zur Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs notwendig sind, aufgezählt, so erreichte man eine stattliche Zahl von über 30.

Nicht nur die Quantität macht bei den Bemessungsgrundlagen Schwierigkeiten, sondern oft auch die Qualität. Festgestellte Unrichtigkeiten können deshalb auf Antrag oder von Amts wegen bis zum viertvorangegangenen Jahr berichtigt werden¹¹, was allerdings oft einen relativ großen Verwaltungsaufwand nach sich zieht.

¹¹ Vgl. § 32 Abs. 2 FAG.

Tabelle 3

Abundante und Sockelgarantiegemeinden in Baden-Württemberg 1996

Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohnern	Baden-Württemberg					Regierungsbezirk							
						Stuttgart		Karlsruhe		Freiburg		Tübingen	
	Gemeinden					abundant	Sockel- garantie	abundant	Sockel- garantie	abundant	Sockel- garantie	abundant	Sockel- garantie
	insge- samt	abundant		Sockelgarantie		abundant	Sockel- garantie	abundant	Sockel- garantie	abundant	Sockel- garantie	abundant	Sockel- garantie
	Anzahl	in % von Spalte 1	Anzahl	in % von Spalte 1	Anzahl								
unter 1 000 . .	88	7	8	66	75	-	3	-	2	5	24	2	37
1 000 - 2 000 . .	122	7	6	55	45	1	16	1	3	2	23	3	13
2 000 - 3 000 . .	171	12	7	79	46	2	21	1	16	7	22	2	20
3 000 - 5 000 . .	234	18	8	78	33	9	23	1	14	3	24	5	17
5 000 - 10 000 . .	257	20	8	59	23	13	15	2	16	3	21	2	7
10 000 - 20 000 . .	149	14	9	28	19	5	10	5	7	2	5	2	6
20 000 - 50 000 . .	67	8	12	5	7	5	-	2	4	1	-	-	1
50 000 - 100 000 . .	14	-	-	2	14	-	-	-	-	-	1	-	1
100 000 und mehr . .	9	-	-	3	33	-	-	-	2	-	1	-	-
Zusammen	1 111	86	8	375	34	35	88	12	64	23	121	16	102

Viel gesagt, doch nicht alles

Wer sich mit dem Thema „Kommunaler Finanzausgleich“ befaßt, wird schnell feststellen, daß es sich hier um ein sehr komplexes Gebilde handelt. Eine ausführliche und abgeschlossene Beschreibung würde den Rahmen dieses Beitrags

¹² Broschüre: Die Gemeinden und ihre Einnahmen, Finanzbeziehungen zwischen Land und Gemeinden, herausgegeben vom Finanzministerium Baden-Württemberg.

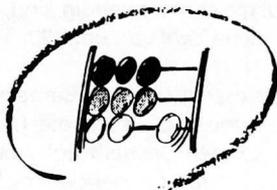
in vorliegender Schriftenreihe sprengen. Einen weiteren Überblick über den kommunalen Finanzausgleich verschafft außerdem die vom Finanzministerium Baden-Württemberg herausgegebene Broschüre „Die Gemeinden und ihre Einnahmen“¹².

Nicht unerwähnt soll bleiben, daß zur Zeit die eingesetzte Finanzausgleichskommission die Konzeption des bisherigen Finanzausgleichs und seiner Auswirkungen auf die Kommunen überprüft.

Karl Wiedmann

Ausgewählte Regionaldaten für Deutschland

Kreiszahlen Ausgabe 1996



Diese Neuerscheinung bietet die Möglichkeit, wirtschaftliche, soziale und politische Fakten für Landkreise und kreisfreie Städte in ganz Deutschland unmittelbar abzulesen und Regionen untereinander zu vergleichen.

Mit den wichtigsten Daten über:

Bevölkerungsstand und -bewegung, Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit, Landwirtschaft, Industrie, Bauwirtschaft und Bautätigkeit, Tourismus, Kfz-Bestand und Verkehrsunfälle, Bruttowertschöpfung, Bundestagswahl 1994 u.v.m.

192 Seiten, 1 Karte, kartoniert, 25,00 DM zuzüglich Versandkosten;
ISSN 1431-7826; Artikel-Nr. 8041 96001

Vertrieb: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Böblinger Straße 68, 70199 Stuttgart,
Telefon (0711) 641 - 28 66, Telefax (0711) 641 - 21 30 bzw. - 24 40, E-Mail: stala.bw@t-online.de,
Internet: <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de>

STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER