



Sachstand

Einzelfragen zu kommunalen Finanzausgleichssystemen

Einzelfragen zu kommunalen Finanzausgleichssystemen

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 021/17
Abschluss der Arbeit: 15. März 2017
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	4
2.	Kommunaler Umsatzsteueranteil	4
3.	Kommunaler Finanzausgleich	4
4.	Fazit	6

1. Einführung

Angefordert ist eine Darstellung über die Wirkungsweise kommunaler Finanzausgleichssysteme. Dargestellt werden soll, inwieweit eine Veränderung der Umsatzsteueranteile zu Gunsten der Kommunen über die Finanzausgleichsmasse weitergegeben wird.

Der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer wird durch einen vom Land bestimmten Schlüssel an die Kommunen weitergeleitet. Weiterhin spielt das Aufkommen der Umsatzsteuer bei der Festsetzung der Steuerkraft der Kommunen eine Rolle, um die kommunale Finanzausgleichsmasse ermitteln zu können.

Ferner wird gefragt, ob die Entlastungsmaßnahmen für die Gemeinden über eine Umverteilung der Umsatzsteueranteile auch die Kommunen erreichen, bei denen die Kosten entstehen. Entlastungsmaßnahmen des Bundes zu Gunsten von Ländern und Kommunen (bspw. in der Asylpolitik) erfolgen bei fehlender Finanzierungskompetenz des Bundes oftmals über einen erhöhten Anteil an der Umsatzsteuer für Gemeinden und Länder.

2. Kommunalen Umsatzsteueranteil

Gem. § 5f Gemeindefinanzreformgesetz (GFRG) wird die Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer auf die Länder durch das BMF vorgenommen. Gemäß § 5f Abs. 2 GFRG regeln die Länder durch Rechtsverordnung (vgl. § 8 des Gesetzes) das Verfahren für die Auszahlung des individuellen Gemeindeanteils an die jeweilige Gemeinde. Die konkrete Auszahlung obliegt den Länderfinanzministerien.¹ Der individuelle Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer wird nach einem festgesetzten Schlüssel des jeweiligen Landes aufgeteilt.

3. Kommunaler Finanzausgleich

Für die Bestimmung des finanziellen Umfangs der Finanzausgleichsmasse haben sich in den dreizehn Flächenländern verschiedene Modelle etabliert:

1 Hidien: Gemeindefinanzreformgesetz, § 5f, 1. Auflage 2012, Rn. 2.

Abbildung 1: Verfahren zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse

Bundesland	vertikales Finanzausgleichsmodell
Baden-Württemberg Bayern Brandenburg Hessen Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Schleswig-Holstein Saarland	Verbundquotenmodell
Rheinland-Pfalz (seit 2007)	Verstetigungsmodell
Sachsen (seit 1996) Mecklenburg-Vorpommern (seit 2002)	GMG-Modell
Sachsen-Anhalt (seit 2010) Thüringen (seit 2008) ^{a)}	Bedarfsmodell

a) ab dem Jahr 2014 Übergang zum GMG

Quelle: Lenk/Hesse/Lück: Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, S. 23.

Bei einem Vergleich zwischen Verbundquotenmodell und GMG-Modell (Gleichmäßigkeitsgrundsatz) muss konstatiert werden, dass die beiden Systeme sich in ihrer grundsätzlichen Wirkung nicht unterscheiden. Bei einer schwächeren Entwicklung (oder gar Rückgang) der Landeseinnahmen resultiert in beiden Systemen eine schwächere Entwicklung (oder gar Rückgang) der Finanzausgleichsmasse. Beim GMG-Modell ist dies jedoch gedämpft.

Abbildung 2: Verbundquote und Gleichmäßigkeitsgrundsatz im Vergleich

	Verbundquotensystem	Gleichmäßigkeitsgrundsatz
Einnahmen der Kommunen entwickeln sich relativ besser als Einnahmen des Landes	Verbundquote wird nicht automatisch angepasst. Die FAG-Masse wächst mit den Einnahmen des Landes. Es besteht der Anreiz für das Land die Verbundquote zu senken.	Automatische Anpassung der FAG-Masse zulasten der Kommunen, Verbundquote sinkt.
Einnahmen des Landes entwickeln sich relativ besser als Einnahmen der Kommunen	Verbundquote wird nicht automatisch angepasst. Die FAG-Masse wächst mit den Einnahmen des Landes. Kommunen müssen eine Erhöhung der Verbundquote ggf. im politischen Verfahren herbeiführen.	Automatische Anpassung der FAG-Masse zugunsten der Kommunen, Verbundquote steigt.

Quelle: Lenk/Hesse/Lück: Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, S. 28.

Das Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität Köln zum kommunalen Finanzausgleich in Bayern stellt fest, dass beim Vergleich des aggregierten Steuer-aufkommens (der Komponenten der Steuerkraft) mit der aggregierten Steuerkraft ein Niveauunterschied offensichtlich wird. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass bei der Ermittlung der Steuerkraftzahl eine Nivellierung bei der Umsatzsteuer nicht stattfindet. „Während die Realsteuern nivelliert werden, werden in der Regel die tatsächlichen kommunalen Steuereinnahmen aus Einkommen- und Umsatzsteuer vollständig bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl berücksichtigt.“² Somit könnte im bayerischen Fall bei einem erhöhten Umsatzsteueraufkommen eine höhere Steuerkraft ermittelt werden, die ggf. niedrigere Schlüsselzuweisungen über den kommunalen Finanzausgleich zur Folge hätte.

Zwecks Gleichstellung der Steuerquellen werden in Baden-Württemberg die Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer nur mit 80 %, in Schleswig-Holstein der gewogene durchschnittliche Hebesatz der Realsteuern nur mit 90 % in die Ermittlung der Steuerkraftmesszahl einbezogen. In Niedersachsen und dem Saarland werden alle Steuerkraftzahlen mit 90 % respektive 85 % insgesamt niedriger angesetzt.³

Eine stärkere Problematisierung der Wirkungsweise des Umsatzsteueranteils bei der Ermittlung der Steuerkraft der Gemeinden im kommunalen Finanzausgleich erfolgt von Seiten der Wissenschaft nicht.

4. Fazit

Der Bund kann über eine Umverteilung der Umsatzsteueranteile die Finanzkraft der Kommunen stärken. Sind diese als Entlastungsmaßnahme für kurzfristig auftretende Ausnahmesituationen (bspw. Flüchtlingskrise 2015) angedacht, muss jedoch konstatiert werden, dass diese nicht zielgenau eingesetzt werden können, da die Mittelverteilung nicht anhand der entstehenden Kosten bei der jeweiligen Gemeinde erfolgt.

* * *

2 Thöne/Hummel/Rauch: Kommunalen Finanzausgleich in Bayern, FiFo-Berichte, Nr. 19, Juni 2015, S. 31.

3 Thöne/Hummel/Rauch: Kommunalen Finanzausgleich in Bayern, FiFo-Berichte, Nr. 19, Juni 2015, S. 31f.