

## Kommunaler Finanzausgleich in Bayern

**Überprüfung der Sachgerechtigkeit des derzeitigen Verteilungsmodus der Gemeindeschlüsselzuweisungen im bayerischen kommunalen Finanzausgleich**

**Gutachten**

Im Auftrag der

**Bayerischen Staatsministerien der Finanzen und des Innern, des Bayerischen Gemeindetags, des Bayerischen Städtetags, des Bayerischen Landkreistags und des Bayerischen Bezirktags**

Michael Thöne

Caroline-Antonia Hummel

Anna Rauch

#### Zu den FiFo-Berichten

Mit den FiFo-Berichten werden Studien und Gutachten aus der Arbeit des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln in elektronischer Form vorgelegt.

FiFo-Berichte zeigen in der Regel monographischen Charakter. Die Reihe umfasst vor allem aktuelle Studien. In besonderen Fällen werden in der Reihe auch ältere FiFo-Untersuchungen wiederveröffentlicht.

#### About FiFo-Reports

In its Reports-series the FiFo Institute for Public Economics at the University of Cologne publishes many of its studies in electronic format.

Usually, FiFo-Reports are monographs that feature current work. Yet in special cases, older studies are also reprinted here.

### Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Adresse/address:

Wörthstr. 26  
D-50668 Köln

Tel. +49 221 – 139751-0

[www.fifo-koeln.de](http://www.fifo-koeln.de)

Postanschrift/postal address

Postfach 130 136  
D-50495 Köln

Fax. +49 221 – 139751-11

ISSN 1860-6679

Das FiFo Köln wird rechtlich und wirtschaftlich von der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, getragen. Urheber- und Verwertungsrechte des vorliegenden FiFo-Berichts liegen bei der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung.

Von den Autoren dieses Berichts vertretene Auffassungen spiegeln nicht notwendigerweise die Ansichten der Trägergesellschaft oder ihrer Organe wider.

Dieser Bericht kann kostenlos unter [www.fifo-koeln.de](http://www.fifo-koeln.de) oder <http://kups.ub.uni-koeln.de/> heruntergeladen werden.

Die Wiedergabe zu erzieherischen, wissenschaftlichen und nicht-kommerziellen Zwecken ist gestattet, vorausgesetzt die Quelle wird angegeben.

The Cologne-based Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e. V. (Society for the Advancement of Research in Public Finance) serves as the legal subject and financial agent of FiFo Köln. Thereby, the copyrights of this report pertain to the Gesellschaft.

The views expressed in this report do not necessarily reflect those of the Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung or any of its bodies.

This report can be downloaded without charge from: [www.fifo-koeln.de](http://www.fifo-koeln.de) or <http://kups.ub.uni-koeln.de/>.

Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

Alle Rechte vorbehalten.

All rights reserved.

© Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, 2015.

# Kommunaler Finanzausgleich in Bayern

Gutachten im Auftrag der

Bayerischen Staatsministerien der Finanzen und des Innern, des Bayerischen Gemeindetags, des Bayerischen Städtetags, des Bayerischen Landkreistags und des Bayerischen Bezirkstags

Endfassung Juni 2015

Michael Thöne<sup>1</sup>

Caroline-Antonia Hummel<sup>2</sup>

Anna Rauch<sup>3</sup>

Unter Mitarbeit von Daniel Boller, Philipp Lieberknecht und Marius Vogel

1 Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführer des FiFo Köln; thoene[a]fiffo-koeln.de.

2 Caroline-Antonia Hummel, MA/MSc, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am FiFo Köln.

3 Dipl. Vw. Anna Rauch ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am FiFo Köln

## Zusammenfassung

### *Kommunaler Finanzausgleich in Bayern*

Ziel des vom FiFo angefertigten Gutachtens zum kommunalen Finanzausgleich in Bayern ist die Untersuchung der Ergebnisgerechtigkeit der geltenden Regelungen zur Berechnung der Gemeindegemeinschaftszuweisungen sowie der Systematik des geltenden Verteilungsschlüssels.

Neben einem Überblick über den bayerischen Finanzausgleich und einer Darstellung des Status quo des bayerischen Gemeindegemeinschaftszuweisungssystems finden sich in dem Gutachten insbesondere eine Prüfung der gegenwärtigen Bedarfsermittlung und Steuerkraftberechnung sowie gangbare Weiterentwicklungsoptionen. Die zudem erfolgte Analyse der Abschöpfungsquote erlaubt darüber hinaus einen genaueren Blick auf die Funktionsweise und Anreizwirkungen des Finanzausgleichssystems. Konkret kommt der Gutachter dabei zu folgenden Ergebnissen:

- Eine Anpassung bei der Bedarfsermittlung erscheint sinnvoll. Die derzeitige Hauptansatzstaffel ist am unteren Rand tendenziell zu differenziert und am oberen Rand nicht differenziert genug.
- Eine verbesserte Bedarfsmessung würde auf die Ergänzungsansätze für strukturschwache Gemeinden und für Soziallasten verzichten bzw. sie modifizieren. Alternativ bietet sich die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II an. Zentralitätsfunktionen könnten mithilfe eines Bedarfsindikators zur Zahl der Einpendler pro Einwohner und der Zahl der Studenten je Einwohner berücksichtigt werden.
- Von einer Verwendung fiktiver Einkommensteuerbeiträge pro Kopf sowie einer abgestuften Anrechnung der Einkommensteuereinnahmen sollte abgesehen werden. Das Abstellen auf die tatsächlichen Einkommensteuereinnahmen erhöht die Transparenz und Konsistenz des Systems.
- Bezüglich der Realsteuern empfiehlt der Gutachter eine Teilanrechnung zu 10% in Kombination mit einer Erhöhung des Nivellierungshebesatzes auf 330.
- Die äußerst hohe Komplexität und Undurchsichtigkeit des Schlüsselzuweisungssystems überlagert die Anreizwirkungen auf Gemeinden. Dies dürfte in Verbindung mit einer hohen Abschöpfungsquote dafür sorgen, dass in vielen Gemeinden Bayerns die eigene Steuerpolitik nicht in einem Ausmaß fühlbar ist, wie es die gemeindliche Steuerautonomie verlangt.

**Schlagerworte:** kommunaler Finanzausgleich, Schlüsselzuweisung, Bedarfsermittlung, Abschöpfungsquote

**JEL-Classification:** H50, H71, H83

## Abstract

### *Municipal fiscal equalization in Bavaria*

The goal of this review of the municipal fiscal equalization scheme in Bavaria is to analyze the distributive justice of current provisions concerning the calculation of municipal fiscal equalization transfers.

The review gives an overview of the fiscal equalization scheme in Bavaria, depicts the status quo of municipal fiscal equalization transfers, examines how fiscal needs and capacities are derived and finally presents viable improvement options. Furthermore, the analysis of the marginal contribution rate allows for a closer examination of the functioning and the incentive effects of the fiscal equalization scheme.

The following conclusions are drawn:

- The calculation of fiscal needs should be adjusted. Regarding the weights assigned to population sizes, the weighting scheme currently exhibits too much differentiation at the bottom and too little differentiation at the top.
- An improved identification of needs would modify the calculation of fiscal need for structurally weak municipalities and for social welfare costs. As an alternative to the current rules, the number of households eligible for social welfare benefits according to the SGB II could be used. Centrality-related tasks could be accounted for by using the number of inbound commuters per capita and the number of students per capita.
- Fictive income tax contributions per capita as well as a stepwise imputation of income tax revenues should not be used. Rather, it would contribute to the transparency and efficiency of the system if real income tax revenues were used.
- With regard to business and property taxes, a partial imputation of 10% in conjunction with an increase in the standard tax multiplier to a value of 330 is proposed.
- The lack of transparency and the immense complexity of the fiscal equalization scheme undermine incentive effects. Together with the high marginal contribution rate, this makes it unlikely that Bavarian municipalities feel the impact of their tax policy choices, contrary to municipal tax autonomy.

**Keywords:** municipal fiscal equalization scheme, marginal contribution rate

# Kurzfassung zentraler Weiterentwicklungsempfehlungen

Die Bayerischen Staatsministerien der Finanzen und des Innern, der Bayerische Gemeindetag, der Bayerische Städtetag, der Bayerische Landkreistag sowie der Bayerische Bezirktetag haben das FiFo 2013 mit einer finanzwissenschaftlichen Begutachtung des bayerischen Gemeindeschlüsselzuweisungssystems beauftragt. Ziel des Gutachtenauftrags ist die Untersuchung der Ergebnissgerechtigkeit der geltenden Regelungen zur Berechnung der Gemeindeschlüsselzuweisungen sowie der Systematik des geltenden Verteilungsschlüssels.

## Beurteilungskriterien für den kommunalen Finanzausgleich

**Ergebnissgerechtigkeit:** Die alle Dimensionen der vorliegenden Untersuchung überspannende Frage in der Bewertung der Gemeindeschlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich ist die nach der *Ergebnissgerechtigkeit*. Aufgabe des Gutachtens ist es, die Ergebnissgerechtigkeit des aktuellen Schlüsselzuweisungssystems – im Rahmen des mit einer ökonomischen Analyse Sag- und Belegbaren – zu beurteilen. Zunächst ist damit im konkreten Kontext des Prüfauftrages die Frage zu klären: Wann ist ein kommunaler Finanzausgleich *ergebnissgerecht*?

**Ergebnissgerechtigkeit der Systemelemente:** Der kommunale Finanzausgleich nutzt zur Bestimmung der Schlüsselzuweisungen neben Bedarfskennziffern auf der Ausgabenseite auch Steuerkraft-Indikatoren auf der Einnahmenseite. Zur Beurteilung der Ergebnissgerechtigkeit müssen beide Seiten betrachtet werden. In diesem Sinne gilt ein kommunaler Finanzausgleich im Folgenden als ergebnissgerecht, wenn er als **Gesamtsystem** aus Elementen besteht, die

- für die **Ausgabenseite** eine bestmögliche Umsetzung der **Bedarfsgerechtigkeit** und
- für die **Einnahmenseite** einen tauglichen Kompromiss zwischen **Leistungsfähigkeitsorientierung** der Steuerkraftberechnung und deren **Anreizgerechtigkeit** darstellen; sowie
- durch relativ beste **Transparenz und Konsistenz** einen hohen Grad von Verfahrensgerechtigkeit anstreben.

Die Ergebnissgerechtigkeit eines Finanzausgleichs wird als Gesamtperspektive verstanden. Ein Ausgleichsmechanismus kann nur als gerecht akzeptiert werden, wenn alle wesentlichen Teile des Gesamtsystems gemäß den jeweils anzuwendenden Kriterien für tauglich befunden werden.

**Ergebnissgerechtigkeit der Gesamtergebnisse:** Die Ergebnissgerechtigkeit des Schlüsselzuweisungssystems des kommunalen Finanzausgleichs kann *nicht* anhand der Gesamtergebnisse des Ausgleichssystems beurteilt werden. Das gilt generell; zudem muss es auch im Rahmen des Untersuchungsmandats des vorliegenden Gutachtens erläutert werden. Erst die Gesamtbetrachtung bestimmt für jede einzelne Kommune die finale Umverteilungswirkung zwischen dem bestehenden

Finanzausgleich und erwogenen weiterentwickelten Systemen. Tun sich hier für einige oder auch für viele Kommunen merkliche Diskrepanzen auf, so geht mit der politischen Entscheidung für ein bestimmtes Weiterentwicklungsmodell die Frage eines Übergangspfades einher. Sie liegt, rein technisch, außerhalb des Mandats der vorliegenden Untersuchung, da hierzu Proberechnungen für erwogene Reformmodelle durchgeführt werden müssten. Derartige Berechnungen werden erst nach Abschluss des Gutachtens durch das Bayerische Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung durchgeführt.

## Analysen und Weiterentwicklung der Finanzbedarfsermittlung

### Untersuchungsgang

**Qualitative Voreinschätzung der gegenwärtigen Bedarfsermittlung:** Die einzelnen Bedarfselemente sind in ihrer Intention in aller Regel gut begründbar, d.h. sie sollen konkrete gemeindliche Bedarfe abbilden. Einzig beim Strukturschwächeansatz fehlt ein eindeutiger Bezug zu Finanzbedarfen der Gemeinden. Positiv hervorzuheben ist, dass mit Ausnahme des Ansatzes für Belastungen aus Sozialhilfe und Grundsicherung nicht auf die tatsächlichen Ausgaben der Gemeinden zurückgegriffen wird, was zu verstärkten Fehlanreizen führen könnte. Auffallend ist indes die hohe Komplexität des Systems, die u.a. durch die unnötige Einbringung von Steuerkraftelementen in die Bedarfsermittlung herbeigeführt wird. Offen ist, ob die gewählte relative Gewichtung der Bedarfsansätze zueinander sachgerecht ist. Hier fehlen bislang geeignete Bewertungsmaßstäbe.

**Ausgaben aaD:** Die quantitative Analyse der gemeindlichen Finanzbedarfe stützt sich auf die Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln, kurz Ausgaben aaD. Wie der Name schon sagt bezeichnen die Ausgaben aaD diejenigen Ausgaben, für die allgemeine Deckungsmittel (d.h. eigene Steuereinnahmen, allgemeine Zuweisungen – u.a. Schlüsselzuweisungen –, sonstige nicht zweckgebundene Mittel) in Anspruch genommen werden müssen. Sie sollen die laufenden Finanzbedarfe der Kommunen widerspiegeln und dienen im Gutachten einerseits deskriptiven Analysen. Andererseits erlangen sie zentrale Bedeutung als abhängige Variable in der Regressionsanalyse.

**Regressionsanalyse:** Regressionsrechnungen können wertvolle Hilfsmittel für die Auswahl, Prüfung und Gewichtung von Finanzbedarfsindikatoren sein. Ziel der Regression ist es, die Ausgaben aaD anhand verschiedener Indikatoren bzw. unabhängiger Variablen möglichst gut zu beschreiben. Nachdem auf Basis finanzwissenschaftlicher Überlegungen Faktoren identifiziert wurden, die einen Bedarf begründen könnten, kann durch die Regression geprüft werden, ob sie tatsächlich in einem nachweisbaren, systematischen Zusammenhang zu den Ausgaben der Gemeinden stehen. Vor allem zeigt sich in der Regression, wie die verschiedenen Bedarfsfaktoren zusammenwirken.

**Prüfung der gegenwärtigen Bedarfsansätze:** Zur Überprüfung der Bedarfsermittlung im bayerischen Gemeindegemeinschaftszuweisungssystem wird die Regression in einem ersten Schritt auf die bis

dato verwendeten „Indikatoren“ bzw. Bedarfsansätze angewandt. Mit diesem Vorgehen wird die Bedarfsgerechtigkeit der gegenwärtigen Ansätze geprüft. Bei dieser Vorgehensweise gelten nur Elemente, die in der Regression bestätigt werden, als Teil eines bedarfsgerechten Finanzausgleichs, der zur Ergebnisgerechtigkeit beiträgt. Hingegen sollten Elemente, die nicht bestätigt werden, entfallen oder modifiziert werden. Von den getesteten Ansätzen weist einzig der Hauptansatz einen engen, positiven statistischen Zusammenhang zu den Ausgaben aaD auf. Dies spricht für einen Anpassungsbedarf bei der Bedarfsermittlung.

**Prüfung alternativer Bedarfsindikatoren:** Im Anschluss werden Indikatoren jenseits des gegenwärtigen Systems getestet. Mit ihnen wird die – gegeben die Datenlage – beste erreichbare Regression erarbeitet, die als Benchmark zur Beurteilung des gegenwärtigen Systems dient und Basis für eine reformierte Bedarfsmessung sein kann. In einer solchen Bedarfsmessung würden valide Bedarfsindikatoren zu einem aus empirischer Sicht weitestmöglich gerechten Finanzausgleich kombiniert. Die Referenzregressionen enthalten folgende Bedarfsindikatoren, die sich in vielen Spezifikationen als robust erwiesen haben und in einem positiven, statistisch signifikanten Zusammenhang zu den Ausgaben aaD der bayerischen Gemeinden stehen: Wurzel oder Logarithmus der Einwohnerzahl, Studenten, Bedarfsgemeinschaften nach SGB II, Kinder in Tageseinrichtungen, Einpendler.

**Ableitung von Weiterentwicklungsoptionen:** Aufbauend auf den Ergebnissen der Referenzregressionen wird ein fiktives Bedarfsmessungskonzept entwickelt, bei dem Hauptansatz und Nebensätze aus den geschätzten Regressionskoeffizienten abgeleitet werden. Neben dieser „Maximaloption“ wird dargestellt, in welche Richtung Anpassungen bei der Bedarfsmessung aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse gehen sollten, selbst wenn auf Gewichtungsfaktoren, die aus Regressionsergebnissen hergeleitet werden, verzichtet wird.

## Haupt- und Ergänzungsansätze aus Regressionsergebnissen

Im weitestgehenden Fall könnten die Regressionsergebnisse genutzt werden, um Gewichtungsfaktoren unmittelbar aus den Schätzwerten der ausgewählten Indikatoren abzuleiten. Angesichts eines maßvoll guten Bestimmtheitsmaßes der Regression verbleibt aber durchaus einiger Raum für die gesetzgeberische Ausgestaltung – eine 1:1-Anlehnung an Regressionskoeffizienten ist nicht erforderlich.

**Hauptansatzstaffel:** Wird eine Hauptansatzstaffel aus den Regressionsergebnissen abgeleitet, so ergibt sie sich maßgeblich aus der gewählten Transformation der Einwohnerzahl sowie dem zugehörigen Schätzkoeffizienten. Die zwei folgenden Hauptansatzstaffeln beruhen auf der Wurzel bzw. der Logarithmusfunktion, die in der Regression beide überzeugen konnten. Beide Funktionen spannen ein Feld möglicher Varianten für die Hauptansatzstaffel auf. Staffeln innerhalb dieses Feldes sind daher gleichermaßen vertretbar. Tabelle 1 zeigt die beiden regressionsbasierten Hauptansatzstaffeln im Vergleich zur gegenwärtig im FAG verankerten Hauptansatzstaffel. Für Gemein-

den mit Einwohnerzahlen zwischen zwei vorgegebenen Punkten aus Staffeln Grenzen und Einwohnergewichtung wird jeweils interpoliert.

Tabelle 1: Alternative Hauptansatzstaffeln

Regressionsbasierte Hauptansatzstaffeln			Aktuelle Hauptansatzstaffel	
Einwohnergewichtung (%)	Einwohnergrenzen		Einwohnergewichtung (%)	Einwohnergrenzen
	Wurzelfunktion	Logarithmusfunktion		
100	bis 20.000	bis 20.000	112	bis 5.000
103	28.500	39.500	115	10.000
106	38.500	77.500	125	25.000
109	50.000	153.000	135	50.000
112	63.000	302.000	140	100.000
115	77.500	595.000	145	250.000
118	93.500	1.172.500	150	500.000
121	111.000	2.311.500	150	ab 500.000
124	130.000			
127	150.500			
130	172.500			
133	196.000			
136	221.000			
139	247.500			
142	275.500			
145	305.000			
148	336.000			
151	368.000			
154	402.000			
157	437.500			
160	474.500			
163	513.000			
166	553.000			
169	mehr als 553.000			

Quelle: FAG, LfStaD, eigene Berechnungen.

Die Ergebnisse zeigen auf, dass die momentane Hauptansatzstaffel am unteren Rand tendenziell zu differenziert und am oberen Rand nicht differenziert genug ist. Die Spreizung zwischen dem Gewicht der kleinsten und größten Gemeinde bewegt sich im Rahmen des Feldes von Möglichkeiten, das durch die zwei alternativen Regressionspezifikationen aufgespannt wird. Die Hauptansatzstaffel kann jedoch nur im Zusammenspiel mit den Ergänzungsansätzen sinnvoll beurteilt werden. Die beiden oben dokumentierten Varianten beruhen auf Regressionen mit weiteren Bedarfs- und Kontrollvariablen jenseits der Einwohnerzahl. Sie setzen daher die Verwendung bestimmter Ergänzungsansätze voraus.

**Ergänzungsansätze:** In den Referenzregressionen wurden ein Zeittrend sowie das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte als Kontrollvariablen eingesetzt, deren Einfluss auf die Ausgaben aaD herausgefiltert wurde. Neben der transformierten Einwohnerzahl als vorrangigem Bedarfsindikator, der die Hauptansatzstaffel begründet, wurden die Zahl der Studenten, die Zahl der Be-

darfsgemeinschaften nach SGB II, die Zahl der betreuten Kinder in Tageseinrichtungen sowie die Zahl der Einpendler (jeweils je Einwohner) als Bedarfsindikatoren verwendet.

**Tabelle 2: Gewichtungsfaktoren für regressionsbasierte Ergänzungsansätze**

		Gewichtungsfaktor			
		Studenten	Bedarfsgemeinschaften nach SGB II	Kinder in Tageseinrichtungen	Einpendler
Einwohner- transformation	Wurzel	1,59	12,52	3,10	2,39
	Logarithmus	2,33	14,05	3,09	2,44

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 2 zeigt für beide Varianten der Einwohnertransformation die resultierenden Gewichtungsfaktoren für Ergänzungsansätze. Jeder Gewichtungsfaktor gibt an, welches Gewicht dem betreffenden Bedarfsindikator relativ zu einem ungewichteten Normeinwohner zukommt. Zur Ermittlung der Ergänzungsansätze würde der jeweilige Gewichtungsfaktor mit dem Bedarfsindikator multipliziert. Der „Gesamtansatz“ als Analogon zum momentan verwendeten Begriff der gewichteten Einwohnerzahl ergäbe sich als Summe aus dem Haupt- sowie den Ergänzungsansätzen. Der so ermittelte Gesamtansatz ergäbe multipliziert mit dem iterativ bestimmten Grundbetrag die Ausgangsmesszahl.

### Regressionsergebnisse als Anhaltspunkte für eine verbesserte Bedarfsmessung

Auch wenn in der Konstruktion der Bedarfsansätze von einer engen Anlehnung an die numerischen Regressionsergebnisse abgesehen wird, sollte die Regression die Richtung vorgeben, in die sich die Bedarfsmessung im Reformfall entwickeln sollte.

**Hauptansatz und relevante Einwohnerzahl:** Die Beibehaltung einer Staffelung nach Einwohnern beim Hauptansatz ist zu empfehlen. Die Art der Staffelung ist abhängig von den gewählten Ergänzungsansätzen, sollte aber in jedem Fall den degressiv ansteigenden Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Finanzbedarf pro Einwohner widerspiegeln. Die Ermittlung der relevanten Einwohnerzahl (und die entsprechende Wahl der Einwohnergewichtung) kann weiterhin unter Verwendung des Demografiefaktors stattfinden. Allerdings sollte die auf veralteten Datengrundlagen basierende Zahl der mit Nebenwohnsitz gemeldeten Personen aus der Berechnung ausgeschlossen werden. Auch die Zahl der nicht kasernierten US-Streitkräfte und ihrer Angehöriger ist als Teil der relevanten Einwohnerzahl nicht zwingend. Um dennoch den zu vermutenden besonderen Belastungen Rechnung zu tragen, denen Gemeinden mit vielen Zweitwohnsitzern ausgesetzt sind, könnten Bedarfspunkte auf Basis der Hilfsvariable „Studenten je Einwohner“ vergeben werden.

**Demografie:** Der Demografiefaktor, der Einwohnerrückgänge bedarfssteigernd berücksichtigt, sollte in seiner gegenwärtigen Form beibehalten werden.

**Strukturschwäche:** Der Ergänzungsansatz für strukturschwache Gemeinden könnte abgeschafft werden. Der Ansatz vermischt ähnlich wie der Soziallastenansatz die Bedarfs- mit der Steuerkraftseite, was konzeptionell abzulehnen ist. Zudem ist nicht ersichtlich, welche konkreten Mehrbelastungen oder Aufgaben durch diesen Ergänzungsansatz berücksichtigt werden sollen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass durch diesen Ansatz einkommensschwache Gemeinden besonders unterstützt werden sollen. Diesem Ziel könnte man durch eine adäquate Berechnung der Steuerkraft sowie evtl. durch eine Stärkung der Sonderschlüsselzuweisungen besser gerecht werden.

**Soziallasten:** Der Ergänzungsansatz für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende, der kreisfreien Städten und Landkreisen gewährt wird, basiert auf den Aufwendungen für diese Bereiche, die ins Verhältnis zu den Umlagegrundlagen gesetzt werden. Kritisch ist sowohl die Ausrichtung an den tatsächlichen Ausgaben als auch die Einbeziehung der Umlagegrundlagen in die Konstruktion des Ansatzes. Hierdurch werden möglicherweise Fehlanreize gesetzt und zudem die Bedarfs- mit der Steuer-/Umlagekraftseite vermischt. Beide Aspekte sollten zukünftig adressiert werden. Als möglicher Indikator zur Abbildung von Belastungen durch soziale Leistungen kann die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II (je Einwohner) empfohlen werden. Auch die Zahl der betreuten Kinder in Tageseinrichtungen (je Einwohner) könnte als Bedarfsindikator herangezogen werden.

**Zentralität:** Zentralitätsfunktionen werden momentan durch die Hauptansatzstaffel sowie den Ergänzungsansatz für kreisfreie Städte zumindest implizit berücksichtigt. Die Analyseergebnisse deuten darauf hin, dass die Eigenschaft „kreisfrei“ als Bedarfsindikator für Zentralitätsfunktionen nicht ausreichend ist. Hier könnte ein Bedarfsindikator wie etwa die Zahl der Einpendler pro Einwohner eine geeignetere Alternative darstellen. Auch die Zahl der Studenten je Einwohner, die bereits als Indikator empfohlen wurde, deckt z.T. Zentralitätsfunktionen ab. Beide Bedarfsindikatoren hätten nebeneinander ihre Berechtigung.

**Sonstige Bedarfe:** Neben den bereits genannten wurde eine Vielzahl weiterer potentieller Bedarfsindikatoren geprüft, darunter die Zahl der Ortsteile, die Gemeindefläche, die Eigenschaft als Kurort, die Zahl der Schüler bzw. Jugendlichen etc. Als aussagekräftig und empfehlenswert haben sich aber nur die Indikatoren „Zahl der Studenten“, „Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II“, „Zahl der betreuten Kinder in Tageseinrichtungen“ und „Zahl der Einpendler“ (jeweils je Einwohner) erwiesen.

## Analyse und Weiterentwicklung der Steuerkraftbestimmung

### Gleichbehandlung der Steuerquellen

**Bayernweiter Perspektive:** Beim Vergleich des aggregierten Steueraufkommens (der Komponenten der Steuerkraft) mit der aggregierten Steuerkraft wird ein Niveauunterschied offensichtlich (mit Ausnahme der Umsatzsteuer gehen alle Steuern mit weniger als ihrem Gesamtaufkommen in die Steuerkraft ein). Dieser Niveauunterschied ist nur von nachrangigem Interesse, da die Steuerkraftmesszahl ein abstraktes Maß für die gemeindlichen Finanzierungsmöglichkeiten darstellt. Entscheidend ist, ob die Methode der Steuerkraftermittlung die verschiedenen Steuerquellen gleich behandelt – also die relative Bedeutung der Steuerquellen. Aus bayernweiter Perspektive ist keine gravierende Ungleichbehandlung der Steuerquellen festzustellen, was als positiv zu bewerten ist.

**Einzelgemeindliche Perspektive:** Um Aussagen über die einzelgemeindliche Situation machen zu können, wird das Konzept der Anrechnungsquote entwickelt: Die Anrechnungsquote setzt die Steuerkraftzahlen ins Verhältnis zum Aufkommen des vorvorhergehenden Jahres (im Fokus stehen die Grundsteuer B, Gewerbesteuer und Einkommensteuer). Es findet sich folgendes Bild:

- Die Anrechnungsquoten der Realsteuern variieren wesentlich stärker als die der Einkommensteuer.
- Es findet sich kaum ein Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Anrechnungsquoten. Bei der Gewerbe- und Grundsteuer fallen sie zum Ende der Einwohnerstaffel ab – betroffen sind aber nur wenige Gemeinden. Die Anrechnungsquoten der Einkommensteuer sind auch bei den größten Gemeinden unsystematisch. Es kommt zu keiner systematischen Bevorzugung einzelner Gemeinden auf allen drei Ebenen.
- Während niedrigere Anrechnungsquoten der Gewerbesteuer tendenziell mit niedrigeren Anrechnungsquoten der Grundsteuer B einhergehen, ist zwischen den Anrechnungsquoten der Einkommensteuer und der Realsteuern kein systematischer Zusammenhang erkennbar.

Im Gegensatz zur bayernweiten Perspektive findet sich somit ein heterogeneres Bild: Aus einzelgemeindlicher Perspektive werden die Einnahmen dieser Steuern sowohl mit mehr als auch weniger als ihrem Aufkommen angesetzt.

### Einkommensteuer

Die im bayerischen KFA durchgeführte Normierung des kommunalen Anteils der Einkommensteuer (insb. Verwendung des fiktiven Einkommensteuerbeteiligungsbetrags) ist eine deutschlandweite Besonderheit.

**Fiktive Einkommensteuerbeteiligungsbeträge:** Aufgrund der Verwendung fiktiver Einkommensteuerbeteiligungsbeträge tritt in Bayern folgendes Phänomen auf: Gemeinden mit gleichem Einkommensteueraufkommen pro Kopf können unterschiedlich hohe Anrechnungsquoten aufweisen. Dieses Vorgehen kommt einer vorgreifenden Berücksichtigung der (relativen) fiskalischen Entwicklung im KFA gleich. Aus Gutachtersicht erscheint es nicht sachgerecht, eine zukünftige Verschlechterung der relativen fiskalischen Einnahmemöglichkeiten bereits heute bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen zu berücksichtigen. Die Ungleichbehandlung bei der Berechnung der Steuerkraftzahl von Gemeinden mit gleichem Einkommensteueraufkommen pro Kopf ist abzulehnen. Auch ist dieses Vorgehen inkonsistent hinsichtlich der Umsatzsteuer.

**Abgestufte Anrechnung:** Auch die Verwendung der abgestuften Anrechnung ist in Frage zu stellen. Durch die Berechnungssystematik kommt es zu einer Verzerrung zu Gunsten der einkommensteuerschwachen Gemeinden. Eine einheitliche prozentuale Anrechnung der Einkommensteuer ist eine zu erwägende Weiterentwicklungsoption.

## Realsteuern

Um die Hebesatzfreiheit der Gemeinden als Teil der Selbstverwaltungsgarantie zu schützen, verwendet Bayern – wie alle weiteren Flächenländer – Nivellierungshebesätze bei der Steuerkraftermittlung der Realsteuern. Erschwert wird die Setzung der Nivellierungshebesätze dadurch, dass das „richtige“ Gleichgewicht zwischen kommunaler Satzautonomie, Berücksichtigung unterschiedlicher finanzieller Leistungsfähigkeit und Anreizgesichtspunkten gefunden werden muss.

**Einzelgemeindliche Hebesatzpolitik:** Hebesätze fallen nicht vom Himmel, sondern sind immer Abwägungsentscheidungen zwischen den Vor- und Nachteilen höherer und niedrigerer Hebesätze. Die einzelgemeindliche Hebesatzpolitik spiegelt eine Reihe von politischen Leistungsentscheidungen und Reaktionen auf äußere Einflüsse wider:

- a) *Steuerwettbewerb:* Einzelgemeindliche Hebesätze sind eine wichtige örtliche Stellschraube im interkommunalen Steuerwettbewerb.
- b) *Abschöpfen ökonomischer Renten:* Hebesatzunterschiede können unterschiedliche Spielräume für ökonomische Renten widerspiegeln.
- c) *Lokale Präferenzen:* Hebesatzunterschiede bestehen aufgrund von regional unterschiedlichen Präferenzen für öffentliche Leistungen.
- d) *Kurzfristiger fiskalischer Bedarf:* Drohende oder schon eingetretene Finanznot dürfte ganz wesentlichen Einfluss auf die Hebesatzgestaltungen der betroffenen Gemeinden nehmen.
- e) *Routinen:* In der behavioristischen Forschung spielen u.a. Routinen eine große Rolle. Sie könnten auch die gemeindliche Hebesatzpolitik beeinflussen.

Die Nivellierungshebesätze sollten gegenüber präferenzbedingten und fiskalisch bedingten Hebesatzunterschieden neutral sein, das heißt Mehreinnahmen zur Befriedigung dieser Bedarfe sollten

nicht durch das KFA-System vereinnahmt werden. Mehreinnahmen aufgrund unterschiedlicher Leistungsfähigkeit (besonders günstige Wettbewerbsposition und durch das Abschöpfen ökonomischer Renten) sollten hingegen berücksichtigt werden.

**Interaktion mit dem KFA:** Gäbe es keine normierten fiktiven Hebesätze, so würde das Ist-Aufkommen der Realsteuern direkt in der Steuerkraft veranschlagt; die Hebesatzautonomie wäre „durch die Hintertür“ wieder abgeschafft. Nivellierungshebesätze sollten gesetzlich festgesetzt werden. Von einer zu regelmäßigen Anpassung der Nivellierungshebesätze sollte der Gesetzgeber absehen, da sonst die Gefahr einer Aufwärtsspirale besteht. Eine unregelmäßige Anpassung hingegen ist unter Leistungsfähigkeitsgesichtspunkten anzuraten. Auch wird der Nivellierungshebesatz von vielen Gemeinden als „Signal“ für ein politisch „neutrales“ Hebesatzniveau verstanden. Denn nur wenn der eigene Hebesatz dem Nivellierungshebesatz entspricht, wird bei der Ermittlung der Steuerkraft das tatsächliche Ist-Aufkommen angerechnet.

**Steuerwettbewerb und Funktion der Nivellierungshebesätze:** Wenn Nivellierungshebesätze die Höhe und die Struktur der kommunalen Hebesatzpolitik mit determinieren, muss dies nicht zwingend nachteilig sein. Im Falle, dass Steuerwettbewerb ineffizient niedrige Steuersätze erzwingt, kann diese Wirkung durchaus *Wohlfahrtsverbesserungen* mit sich bringen. Da Bayern sich allerdings mit anderen deutschen Standorten in einem Steuerwettbewerb befindet, sollte der Landesgesetzgeber die Wettbewerbssituation berücksichtigen. Hinsichtlich der Ausgestaltung der Nivellierungshebesätze gilt es die verschiedenen Erscheinungsformen des Steuerwettbewerbs zu systematisieren:

- a) *„Jeder gegen jeden“*: Steuerwettbewerb kann unberechenbar und in jede Richtung stattfinden.
- b) *Steuerwettbewerb zwischen „peers“*: Unterschiedlich große Gemeinden spielen in unterschiedlichen Ligen.
- c) *„Underdogs gegen Platzhirsche“*: Neue, periphere Standorte oder Standorte in Großstadtnähe versuchen, den etablierten Standorten mit günstigen Leistungspaketen im fairen Wettbewerb einige Investitionen abzujagen.
- d) *„Parasitärer“ Wettbewerb der Speckgürtel gegen die Wachstumskerne*: Speckgürtelgemeinden versuchen mit „Dumpinghebesätzen“ Investitionen anzulocken, ohne hierfür die vollen Gegenleistungen erbringen zu müssen.

Tatsächlicher Steuerwettbewerb ist allerdings immer ein Gemisch verschiedener Erscheinungsformen. Je nachdem, welcher Form man das größere Gewicht beimessen wollte, müsste man eine andere Funktion der Nivellierungshebesätze verwenden:

*Einheitliche Nivellierungshebesätze:* Das in Deutschland dominierende Nivellierungshebesatzmodell entspricht am ehesten den Wettbewerbsformen a („Jeder gegen jeden“) und c („Underdogs gegen Platzhirsche“). Mit einem einheitlichen Satz werden interkommunale Unterschiede in

den Hebesatzstrukturen als Reflex unterschiedlicher, im Großen und Ganzen aber fairer Wettbewerbsunterschiede zwischen den Städten und Gemeinden bewertet. Unterschiede in der Leistungsfähigkeit werden allerdings im Fall einheitlicher Nivellierungshebesätze nicht berücksichtigt. Auch ist ein einheitlicher Nivellierungshebesatz ein klares Signal, dass dem Gesetzgeber belastbare und dominierende Gründe für eine Differenzierung fehlen; gewissermaßen die „Default“-Version des Nivellierungshebesatzes.

*Differenzierte Nivellierungshebesätze:* Die am häufigsten diskutierte Form der Differenzierung ist eine progressive Differenzierung nach den Einwohnern. Weil – dies ist eine notwendige Annahme – die kleinen Kommunen in diesem Wettbewerb die durchweg schlechteren Karten haben, sollten sie mit den größeren nicht gleichbehandelt werden. Diese Form der Differenzierung geht im Nebeneffekt mit der stärksten Einschränkung der kommunalen Hebesatzautonomie einher. Da sich in Bayern keine Einwohnerabhängigkeit der Hebesätze zeigt, wird eine differenzierte Hebesatzstaffelung nicht empfohlen.

*Verknüpfung des einheitlichen Nivellierungshebesatzes mit Elementen, die Unterschiede in der Leistungsfähigkeit berücksichtigen:* Die Nichtanrechnung eines Freibetrags wird aufgrund der systematischeren Bevorzugung kleiner Gemeinden abgelehnt. Eine Teilanrechnung oberhalb des Nivellierungshebesatzes ist eine zu erwägende Reformoption, da sie keinen Effekt auf die Höhe der Steuerkraftzahl derjenigen Gemeinden hat, die bereits im jetzigen Regime Anrechnungsquoten größer oder gleich eins aufweisen. Auch gehen von ihr kein Signal zu einer Anhebung der Hebesätze und kein direkter Anreizeffekt aus.

## Weiterentwicklung

**Einkommensteuer:** Folgende drei Reformoptionen werden diskutiert: Abschaffung der fiktiven Einkommensteuerbeteiligungsbeträge und Beibehaltung der abgestuften Anrechnung („Reform A“), Abschaffung der fiktiven Einkommensteuerbeteiligungsbeträge und Teilanrechnung zu 90 % („Reform B“), Abschaffung der fiktiven Einkommensteuerbeteiligungsbeträge und Vollanrechnung („Reform C“). Bei „Reform A“ käme es zu keiner Veränderung im Aggregat. Bei „Reform C“ wären die aggregierte Einkommensteuerkraftzahl und das bayernweite Einkommensteueraufkommen äquivalent. „Reform B“ läge dazwischen.

Der Gutachter empfiehlt folgendes: Von einer Verwendung fiktiver Einkommensteuerbeteiligungsbeträge pro Kopf sowie einer abgestuften Anrechnung sollte abgesehen werden. Das Abstellen auf die tatsächlichen Einkommensteuereinnahmen erhöht die Transparenz und Konsistenz des Systems. Eine Teilanrechnung zu 90 % ist im Sinne der Gleichbehandlung der Steuerquellen erwägenswert.

**Realsteuern:** Folgende fünf Reformoptionen werden geprüft: „Reform A“ und „B“ unterstellen eine Erhöhung der Nivellierungshebesätze auf 330 respektive 350. Unter Leistungsfähigkeitsge-

sichtspunkten ist eine Erhöhung der Nivellierungshebesätze angeraten. Ein noch stärkerer Anstieg ist allerdings unter Wettbewerbsgesichtspunkten abzulehnen. Eine Anpassung des Grundsteuer B-Nivellierungshebesatzes an die Gewerbesteuer favorisiert der Gutachter (trotz des aktuell niedrigeren Nivellierungshebesatzniveaus), da das landesdurchschnittliche Niveau der Grundsteuer B das der Gewerbesteuer übersteigt. „Reform C“ und „D“ prüfen den Effekt einer Teilanrechnung zu 10 % respektive 20 % bei konstanten Nivellierungshebesätzen. Dies ermöglicht eine Abschätzung des reinen Effekts. „Reform E“ kombiniert eine Teilanrechnung zu 10 % mit einer Erhöhung des Nivellierungshebesatzes auf 330.

Welchen Einfluss die Ausgestaltung des Nivellierungshebesatzes auf die gemeindliche Steuerkraft hat, unterscheidet sich je nach Höhe des kommunalen Hebesatzes. Alle in diesem Gutachten aufgeworfenen Weiterentwicklungsoptionen wirken erhöhend auf die aggregierte Steuerkraftzahl, wobei eine Erhöhung des Nivellierungshebesatzes einen stärkeren Effekt auf die aggregierte Steuerkraftzahl bewirkt als die Teilanrechnung. Eine reine Anhebung der Nivellierungshebesätze verändert die Relationen zwischen den einzelnen Gemeindegruppen (differenziert nach Hebesatzniveaus) nicht.

Aus Gutachtersicht ist die alleinige Einführung einer Teilanrechnung ohne Anhebung der Nivellierungshebesätze („Reform C“ und „Reform D“) unter Leistungsfähigkeitsgesichtspunkten keine sachgerechte Reformoption, da die Teilanrechnung einen weitaus geringeren Effekt auf die gemeindlichen Steuerkraftzahlen hat als die Anhebung.

Der Gutachter hält eine Erhöhung der Nivellierungshebesätze auf 330 im Lichte aller Erkenntnisse für angemessen. Der Anstieg des Nivellierungshebesatzes der Gewerbesteuer ist mit 30 Prozentpunkten so moderat gewählt, dass dieser unter Wettbewerbsaspekten als unbedenklich erscheint („Reform A“). Durch die Erhöhung wird ein vertretbarer Anreiz zur Erhöhung der gemeindlichen Hebesätze gesetzt, der vor allem Gemeinden mit auffallend niedrigen Hebesätzen betrifft – denn die Mehrheit hat bereits Hebesätze in der Größenordnung von 330. Die alleinige Einführung einer Teilanrechnung würde sich auf die Steuerkraftzahlen dieser Gemeinden nicht niederschlagen. Gemeindliche Hebesätze unter 300 sind auffallend niedrig. Aus Gutachtersicht ist schwer zu beurteilen, ob die Gemeinden ihre Hebesätze freiwillig („parasitärer Wettbewerb“) oder unfreiwillig so niedrig wählen. Ein Anheben des Nivellierungshebesatzes der Gewerbesteuer auf 350 („Reform B“) erscheint aus Anreizaspekten als bedenklich hoch, da dies bei der Mehrzahl der Gemeinden zu Anrechnungsquoten größer eins führen würde.

Auch hinsichtlich der Grundsteuer B spricht sich der Gutachter unter Leistungsfähigkeitsgesichtspunkten für ein Anheben der Nivellierungshebesätze auf 330 aus. Dieser weiteraus stärkere empfohlene Anstieg des Nivellierungshebesatzes um 80 Prozentpunkte liegt in der Tatsache begründet, dass das bayerische Grundsteuer B-Hebesatzniveau oberhalb der Gewerbesteuer liegt und dass (bayernweite) Wettbewerbsaspekte bei der Grundsteuer nachrangig sind (für die Grundsteuer A empfiehlt sich ein analoges Vorgehen).

Durch die Kombination der Teilanrechnung mit einem erhöhten Nivellierungshebesatz, wird eine höhere Leistungsgerechtigkeit der Steuerkraft auch bei Gemeinden erreicht, die besonders hohe Hebesätze erheben, ohne die gemeindliche Hebesatzautonomie auszuhöhlen. Denn von einer Teilanrechnung gehen kein Signal zu einer Anhebung der Hebesätze und kein direkter Anreizeffekt aus. „Reform E“ stellt aus Gutachtersicht eine sehr gute Verbindung der Vorteile einer Erhöhungs- und Teilanrechnungs-Variante dar.

## Abschöpfungsquote der Gewerbesteuer

**Konzept der Abschöpfungsquote:** Die (Grenz-)Abschöpfungsquote gibt an, welcher Anteil eines zusätzlichen durch eine Gemeinde vereinnahmten Euros von der Gemeinde durch das Finanzausgleichssystem „abgeschöpft“ wird. Dieses Konzept wird hier auf die Gewerbesteuer angewendet. Die Abschöpfungsquote gibt Hinweise auf die Versicherungs- und Anreizwirkungen des Schlüsselzuweisungssystems bzw. des kommunalen Finanzsystems im weiteren Sinne. Eine hohe Abschöpfungsquote ist daher nicht per se nachteilig, sondern drückt die hohe Versicherungswirkung des Systems aus, das die Gemeinden gegen Einnahmeschwankungen absichert. Andererseits kann eine hohe Abschöpfungsquote problematische Anreizwirkungen mit sich bringen. Sie schwächt die Eigenverantwortlichkeit der Kommunen und kann sich negativ auf die Pflege der kommunalen Steuerquellen auswirken.

**Determinanten der Abschöpfungsquote:** In Bayern gibt es eine Vielzahl von Einflussfaktoren auf die Abschöpfungsquote. Bei einem zusätzlichen Euro Gewerbesteueraufkommen kommt es

1. in einer steuerschwachen Gemeinde, die Sonderschlüsselzuweisungen erhält, zu einem Rückgang der Sonderschlüsselzuweisungen. Dieser Effekt tritt mit einer Verzögerung von zwei Jahren ein.
2. in einer nicht abundanten Gemeinde zu einem Rückgang der Schlüsselzuweisung. Dieser Effekt tritt mit einer Verzögerung von zwei, vier bzw. fünf Jahren ein. Auch nach sieben/acht, zehn/elf usw. Jahren kommt es noch zu marginalen Auswirkungen.
3. unmittelbar zu einem Anstieg der Gewerbesteuerumlage.
4. in kreisangehörigen Gemeinden zu einer Änderung der Kreisumlage. Dieser Effekt tritt mit einer Verzögerung von zwei bzw. drei Jahren auf.
5. in kreisfreien Städten zu einer Änderung der Bezirksumlage. Dieser Effekt tritt mit einer Verzögerung von zwei, drei bzw. fünf, sechs, acht, neun usw. Jahren auf.
6. in kreisfreien Städten zu einer Änderung der Krankenhausumlage. Dieser Effekt tritt mit einer Verzögerung von zwei, drei bzw. fünf, sechs, acht, neun usw. Jahren auf.

**Erkenntnisse aus der empirischen Analyse der Abschöpfungsquote:** Die Betrachtung der Gewerbesteuer-Abschöpfungsquote der Gemeinden in Bayern zeigt, dass das Finanzausgleichssystem auf vielfältige und komplexe Weise Einfluss darauf nimmt, wie sehr Gemeinden von einer Zunahme

ihrer Gewerbesteuererinnahmen profitieren. Folgende Erkenntnisse stechen aus der Analyse hervor. Das Schlüsselzuweisungs- und Finanzausgleichssystem in Bayern ist von einer **äußerst hohen Komplexität** gekennzeichnet. Diese äußert sich in (i) der temporalen Struktur von Veränderungswirkungen, (ii) der Verquickung von Bedarfs- und Steuerkraftelementen in der Ausgangsmesszahl und (iii) der weitreichenden Bedeutung der Steuerkraftmesszahl bzw. Umlagegrundlagen. Diese hohe Komplexität überlagert das, worum es eigentlich bei der Analyse der Abschöpfungsquote gehen sollte: die **Anreizwirkungen auf die Gemeinden**. Das Schlüsselzuweisungssystem ist so undurchsichtig, dass die Gemeinden nur schwer einschätzen können, wie sehr sie von zusätzlichen Steuereinnahmen letztlich profitieren würden. Insofern könnten sich mögliche Anreize auf die gemeindliche Steuerpolitik weniger durch die Höhe der Abschöpfung als durch die Unkenntnis der Abschöpfung ergeben. Die hier angestellten Berechnungen zeigen aber, dass die Abschöpfungsquote im Ergebnis für viele Gemeinden hoch und für einige Gemeinden mit über 100 % definitiv zu hoch ist. Beide Faktoren – Intransparenz und hohe Abschöpfung – dürften dafür sorgen, dass in vielen Gemeinden Bayerns die eigene Steuerpolitik nicht in einem Ausmaß fühlbar ist, wie es die gemeindliche Steuerautonomie verlangt. Die erläuterten Weiterentwicklungsoptionen für die Bedarfs- und die Steuerkraftseite sind geeignet, die durch die Abschöpfungsquote aufgezeigten Probleme deutlich zu reduzieren.

## Fragenkatalog

Zur Bemessung der gemeindlichen Steuerkraft und des Finanzbedarfs wurden dem Gutachter von der Arbeitsgruppe zur „Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs“ eine Reihe von Fragen zur Beantwortung vorgelegt. Diese werden auf Basis der vorangegangenen Ausführungen beantwortet.

### Zur Steuerkraftberechnung

**Sind für alle Gemeinden geltende einheitliche Nivellierungshebesätze bei den Realsteuern sachgerecht?**

Aus Gutachtersicht ist die Verwendung einheitlicher Nivellierungshebesätze bei den Realsteuern sachgerecht. Mit einem einheitlichen Satz werden interkommunale Unterschiede in den Hebesatzstrukturen als Reflex unterschiedlicher, im Großen und Ganzen aber fairer Wettbewerbsunterschiede zwischen den Städten und Gemeinden bewertet. Auch ist ein einheitlicher Nivellierungshebesatz ein klares Signal, dass dem Gesetzgeber belastbare und dominierende Gründe für eine Differenzierung fehlen; gewissermaßen die „Default“-Version des Nivellierungshebesatzes. Hinsichtlich einer möglichen Reform in Bayern, gilt es zunächst festzuhalten, dass es kein „optimales“ Niveau für einen einheitlichen Nivellierungshebesatz gibt. Bei der Wahl eines einheitlichen Nivellierungshebesatzes muss immer ein Kompromiss zwischen Anreizgesichtspunkten und der angemessenen Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit gefunden werden.

**Ist die Höhe der gewählten Nivellierungshebesätze im Zusammenspiel mit der Einwohnergewichtung sachgerecht?**

Grundsätzliches Ziel der Konstruktion eines KFA-Systems sollte es sein, Bedarfs- und Steuerkraftseite objektiv zu messen. Einwohnerstaffel und Nivellierungshebesätze sind daher so zu wählen, dass dieses Ziel bestmöglich erreicht wird. Ferner gehen mit den Ergänzungsansätzen und den kommunalen Einnahmen aus der Einkommen- und Umsatzsteuer noch weitere Parameter in die Bedarfs- und Steuerkraftmessung ein – eine isolierte Betrachtung dieses Zusammenspiels ist daher nicht angebracht.

**Wie wird der Vorschlag beurteilt, einen bestimmten Betrag bei der Ermittlung der Steuerkraft unangerechnet zu lassen?**

Die Nichtanrechnung eines bestimmten Betrags bei der Ermittlung der Steuerkraft wird als nicht sachgerecht bewertet, da von dieser Regelung insbesondere kleine Gemeinden profitieren, unabhängig davon, ob sie steuerstark oder –schwach sind.

**Wie wird der Vorschlag beurteilt, einen bestimmten Anteil der Realsteuersteinnahmen über dem Nivellierungshebesatz in die Berechnung mit einzubeziehen?**

Eine Teilanrechnung oberhalb des Nivellierungshebesatzes wird von Seiten des Gutachters positiv bewertet, da sie einen Kompromiss zwischen Leistungsfähigkeit, kommunaler Hebesatzautonomie und Anreizgesichtspunkten ermöglicht. Im Gegensatz zu einer Erhöhung der Nivellierungshebesätze hat sie allerdings einen vergleichsweise geringen Effekt auf die Steuerkraftmesszahl.

**Wie wird der Vorschlag beurteilt, bei der Steuerkraft und der Umlagekraft von Mehrjahresdurchschnitten auszugehen (und parallel dazu auf der Aufgabenseite der Schlüsselzuweisungen bei den Ergänzungsansätzen ebenfalls)?**

Für die Verwendung von Mehrjahresdurchschnitten spricht, dass zu erwarten ist, dass sie die gemeindlichen Schlüsselzuweisungen verstetigen. Die Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen werden für die Kommunen folglich planbarer. Diese Verstetigung hat allerdings den Nachteil, dass (insbesondere einzelgemeindliche) Einnahmeschocks nicht zeitnah durch Schlüsselzuweisungen kompensiert werden und diese von den Kommunen folglich länger überbrückt werden müssen. Aus dieser Ratio heraus sieht der Gutachter gegenwärtig keinen Anlass, bei Steuerkraft- und Bedarfsermittlung auf Mehrjahresdurchschnitte abzustellen.

**Werden ausreichende Anreize zur Stärkung der eigenen Steuerkraft gewahrt?**

Die hohe Komplexität des bayerischen Gemeindeschlüsselzuweisungssystems überlagert mögliche Anreizwirkungen auf die Gemeinden. Das Schlüsselzuweisungssystem ist so undurchsichtig, dass die Gemeinden nur schwer einschätzen können, wie sehr sie von zusätzlichen Steuereinnahmen

letztlich profitieren würden. Mögliche Anreize auf die gemeindliche Steuerpolitik könnten sich weniger durch die Höhe der Abschöpfung durch das System als durch die Unkenntnis der Abschöpfung ergeben. Die angestellten Berechnungen zeigen aber, dass die Abschöpfungsquote im Ergebnis für viele Gemeinden hoch und für einige Gemeinden mit über 100 % definitiv zu hoch ist. Beide Faktoren – Intransparenz und hohe Abschöpfung – dürften dafür sorgen, dass in vielen Gemeinden Bayerns die eigene Steuerpolitik nicht in einem Ausmaß fühlbar ist, wie es die gemeindliche Steuerautonomie verlangt.

## Zur Bemessung der Aufgabenbelastung

### Wie wird die Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel bis 2012 und ab 2013 bewertet?

In der in Bayern gewählten Hauptansatzstaffel (sowohl bis 2012 als auch ab 2013) kommt die Einschätzung zum Ausdruck, dass die gemeindlichen Bedarfe je Einwohner mit der Einwohnerzahl ansteigen, und zwar mit einer abnehmenden Rate. Dieser Zusammenhang wurde durch die durchgeführten empirischen Analysen bestätigt. Der Hauptansatz erweist sich in der Regression der gegenwärtigen Bedarfsansätze als einziger Ansatz als positiv und signifikant, was für seine Berechtigung spricht. Auch die weiteren Regressionen mit verschiedenen funktionalen Transformationen der Einwohnerzahl legen einen positiv abnehmenden Wirkungszusammenhang nahe. Grundsätzlich ist die Hauptansatzstaffel daher positiv zu bewerten.

Positiv anzumerken ist auch, dass die bayerische Hauptansatzstaffel ohne Sprungstellen auskommt, die sachlich kaum rechtfertigbar wäre. Stattdessen wird jeweils zwischen den durch die Staffel definierten Einwohnerwerten interpoliert.

Die genaue Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel muss immer im Zusammenspiel mit den übrigen Bedarfsansätzen beurteilt werden. Ein isoliertes Urteil ist nicht möglich. Im konkreten Fall weisen die Ergänzungsansätze einige Mängel auf. Daher ist eine abschließende Aussage zur Geeignetheit der gegenwärtigen Staffelung kaum möglich. Der Vergleich mit den regressionsbasierten Hauptansatzstaffelvarianten legt aber nahe, dass die momentane Hauptansatzstaffel tendenziell am unteren Rand zu differenziert und am oberen Rand nicht differenziert genug ist. Die Spreizung zwischen dem Gewicht der kleinsten und größten Gemeinde bewegt sich im Rahmen des Feldes von Möglichkeiten, das durch die zwei alternativen Regressionsspezifikationen aufgespannt wird.

Darüber hinaus gilt, dass insbesondere die Bevölkerungsuntergrenze sowie gegebenenfalls eine Kappungen am Ende der Staffel (mehr noch als die übrigen Ausgestaltungsentscheidungen) politische Setzungen sind. Fixe Unter- und Obergrenzen für die relevanten Einwohnerzahlen beruhen v.a. auf Konventionen. Aus Regressionen lassen sich hierzu lediglich Hinweise ableiten.

Die Verwendung des Demografiefaktors zur Ermittlung der relevanten Einwohnerzahl wird weitgehend positiv bewertet (siehe unten). Auf die Einbeziehung der nicht mehr aktuellen Zahlen zu Personen mit Nebenwohnsitz sollte hingegen verzichtet werden. Auch die Einbeziehung der Zahl

der nicht kasernierten US-Streitkräfte und ihrer Angehöriger in die relevante Einwohnerzahl ist entbehrlich.

Um dennoch den besonderen Belastungen Rechnung zu tragen, denen Gemeinden mit vielen Zweitwohnsitzern ausgesetzt sind, könnten Bedarfspunkte auf Basis der Hilfsvariable „Studenten je Einwohner“ (auch außerhalb des Hauptansatzes) vergeben werden. Die Verwendung der Studentenzahlen würde allerdings langfristig eine Verbesserung der Datenbasis voraussetzen.

### **Werden Einwohnerrückgänge und die Herausforderungen aufgrund des demographischen Wandels angemessen berücksichtigt?**

Einwohnerrückgänge werden im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems abfedernd berücksichtigt. Prominentestes Beispiel ist der Demografiefaktor. Aufgrund des Demografiefaktors wird bei der Ermittlung des Hauptansatzes die amtliche Einwohnerzahl des vorvorhergehenden Jahres mit dem Durchschnitt der zehn vorangegangenen Jahre verglichen und die höhere Zahl als maßgebliche Einwohnerzahl angesetzt. Dadurch werden Gemeinden mit rückläufiger Einwohnerentwicklung begünstigt. Sie erhalten eine „Schonfrist“, um notwendige Anpassungen vorzunehmen. Mit nunmehr zehn im Vergleich zu fünf Jahren bei Einführung des Demografiefaktors ist der angesetzte Vergleichszeitraum großzügig bemessen. Einwohnerrückgänge sind mithilfe dieses Instruments ausreichend berücksichtigt. Da der Demografiefaktor nicht gänzlich unproblematisch ist, sollte er nicht weiter ausgeweitet werden.

### **Ist das Gewicht der Ergänzungsansätze im Vergleich zum Hauptansatz angemessen? Sind die Ergänzungsansätze ausgewogen, auch im Hinblick auf ihre interkommunale Verteilungswirkung?**

Die Konstruktion der Ergänzungsansätze im bayerischen kommunalen Finanzausgleich (nicht nur ihre Gewichtung) sollte hinterfragt werden. Anders als der Hauptansatz konnten sie in der Regression nicht überzeugen. Nach Maßgabe der hier angewandten Methodik der Regressionsrechnung sind sie nicht geeignet, die gemeindlichen Bedarfe bzw. Ausgaben aaD pro Kopf angemessen abzubilden. Besondere Zweifel bestehen hinsichtlich der Sozialhilfe- und Strukturschwächeansätze. Ergänzungsansätze, die Belastungen durch soziale Leistungen und Kreisfreiheit bzw. Zentralitätsfunktionen abbilden, sind indes grundsätzlich empfehlenswert. Die interkommunale Verteilungswirkung der gegenwärtigen Ansätze im Vergleich zu einem bedarfsgerechten System kann ohne Simulationsrechnungen nicht beurteilt werden.

### **Kann der Ansatz für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitssuchende von den tatsächlichen Ausgaben losgelöst und auf andere, die Bedarfe annähernd abbildende Indikatoren umgestellt werden?**

Eine Umstellung des Ergänzungsansatzes für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitssuchende weg von der Berücksichtigung der tatsächlichen Aufwendungen wäre empfehlenswert, um Fehlanreize zu vermeiden.

Denkbar wäre, den Ansatz künftig auf der Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II der Gemeinden je Einwohner aufzubauen. Dieser Indikator ist besonders geeignet, da er (im Gegensatz zu anderen Indikatorenkandidaten im SGB II-/SGB XII-Bereich) dem Kriterium der Exogenität genügt und damit keine neuen Fehlanreize produzieren kann. In der Regression der Ausgaben aaD hat sich die Zahl der Bedarfsgemeinschaften zudem als positiv und signifikant erwiesen. Im Gegensatz zum bisherigen Ergänzungsansatz könnten langfristig bei einer Umstellung auf Basis der Bedarfsgemeinschaften auch die kreisangehörigen Gemeinden berücksichtigt werden.

Das Ziel eines solchen „Soziallasten“-Indikators wäre es nicht, nur und genau die Ausgaben eines bestimmten Unterabschnitts bzw. Produktbereichs (hier die Ausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende) abzubilden. Stattdessen würden auch Bedarfe jenseits dieser abgegrenzten Aufgabenbereiche mit erfasst, die statistisch in einem Zusammenhang zu dem gewählten Indikator stehen. Im konkreten Fall gilt das beispielsweise für Ausgaben der Sozialhilfe.

Für die Berücksichtigung von Soziallasten im weiteren Sinne könnte außerdem die Einführung des Bedarfsindikators „Anzahl der Kinder in Tageseinrichtungen pro Kopf“ erwogen werden. Auch dieser Indikator wird durch die Regression gestützt. Finanzbedarfe durch Kinderbetreuungsangebote und damit in Zusammenhang stehende Leistungen könnten durch ihn erfasst werden.

### **Gibt es für den Ergänzungsansatz "Strukturschwäche" weitere Kriterien?**

Der Begriff der Strukturschwäche bleibt im Kontext des Schlüsselzuweisungssystems unscharf. Aus Gutachtersicht ist nicht klar, welche zusätzlichen Belastungen oder Aufgaben durch den Strukturschwächeansatz konkret adressiert werden sollen. Verschiedene Indikatoren, die grob mit „Strukturschwäche“ in Verbindung gebracht werden können, wurden in der Regression der Ausgaben aaD geprüft und verworfen.

Nach Auffassung der Gutachter äußert sich Strukturschwäche vor allem in unterdurchschnittlicher Steuerkraft. Aufgrund mangelnder Steuereinnahmen fehlen gegebenenfalls die Mittel, um eigentlich notwendige Ausgaben zu tätigen. Solche Sachverhalte sollten in der Steuerkraftmesszahl zum Ausdruck kommen. Eine Berücksichtigung der Einnahmenseite in der Ausgangsmesszahl widerspricht der Systematik des Schlüsselzuweisungssystems. Um Strukturschwäche angemessen zu berücksichtigen, ist der Fokus daher auf die Definition der Steuerkraftmesszahl zu richten.

Erwägenswert ist auch eine Stärkung des Instruments der Sonderschlüsselzuweisungen, um strukturschwache Gemeinden besonders zu berücksichtigen.

### **Werden die Zentralitätsfunktionen ausreichend berücksichtigt?**

Gegenwärtig werden Zentralitätsfunktionen im bayerischen Gemeindeschlüsselzuweisungssystem einerseits durch die Einwohnergewichtung und andererseits durch den Ergänzungsansatz für kreisfreie Gemeinden berücksichtigt. Die regressionsanalytische Überprüfung der verwendeten Be-

darfsansätze spricht grundsätzlich für die Einwohnergewichtung. Der Ergänzungsansatz für Kreisfreiheit konnte in der Regressionsanalyse nicht eindeutig bestätigt werden. Daraus folgt aber nicht, dass kreisfreie Städte keine Mehrbelastungen im Vergleich zu kreisangehörigen Gemeinden aufweisen. Es heißt lediglich, dass dieser Effekt in der Regression anhand des Ergänzungsansatzes nicht nachgewiesen werden konnte. Weitere Untersuchungen haben ergeben, dass Zentralitätsfunktionen eine wichtige Determinante für die Ausgaben aaD pro Kopf sind. Es ist wahrscheinlich, dass die Eigenschaft „Kreisfreiheit“ zur Abbildung dieser Funktion nicht ausreichend ist. Denkbar ist, dass auch kreisangehörige Gemeinden Zentralitätsfunktionen erfüllen, und dass das Ausmaß dieser Funktionen innerhalb der Gruppe der kreisfreien Städte (wie auch zwischen allen Gemeinden) variiert. Ein geeigneter Indikator für Belastungen durch Zentralitätsfunktionen könnte zum Beispiel die Zahl der Einpendler je Einwohner sein.

**Erscheint die Einführung weiterer Bedarfsindikatoren sinnvoll (z. B. für Belastungen durch Jugendhilfe, für Kurorte, Einwohnerdichte, Flächenausdehnung, Gebietsstruktur (Ortsteile) oder anderes)?**

Im Rahmen des Gutachtens wurde eine ausführliche Prüfung möglicher Indikatoren, wie Ortsteile, Fläche, Kurorte, Jugendliche etc., vorgenommen. Dabei haben sich die oben bereits genannten Indikatoren „Zahl der Studenten“, „Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II“, „Zahl der betreuten Kinder in Tageseinrichtungen“ und „Zahl der Einpendler“ (jeweils je Einwohner) als aussagekräftig und damit empfehlenswert erwiesen.

**Erklärung der Auftraggeber zum Gutachten zur  
„Überprüfung der Sachgerechtigkeit des derzeitigen Verteilungs-  
modus der Gemeindeschlüsselzuweisungen im bayerischen  
kommunalen Finanzausgleich“**

Das Gutachten gibt Anstöße, ist aber nach übereinstimmender Auffassung der Auftraggeber so nicht umsetzbar, da bis zu 18 Prozent der Gemeindeschlüsselzuweisungen neu verteilt und dabei rund 1.300 Gemeinden verlieren würden. Vor diesem Hintergrund haben Staatsregierung und kommunale Spitzenverbände einvernehmlich ein eigenes Reformkonzept entwickelt, das anknüpfend an das Gutachten gezielt darauf ausgerichtet ist, das System der Gemeindeschlüsselzuweisungen gerechter zu gestalten und strukturschwache Gemeinden zu stärken.

Eckpunkte dieses gemeinsamen Reformkonzeptes sind:

- bewährte Elemente zugunsten strukturschwacher Gemeinden erhalten (z. B. Demografiefaktor, Strukturschwächeansatz oder Sonderschlüsselzuweisungen für Gemeinden mit deutlich unterdurchschnittlicher Steuerkraft),
- mehr Gerechtigkeit bei der Erfassung der Einnahmen der Gemeinden aus Grund- und Gewerbesteuer sowie
- neue zukunftsorientierte Ansätze bei der Ermittlung des Finanzbedarfs einer Gemeinde.

München, 2. Juli 2015

Die Auftraggeber:

- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat
- Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr
- Bayerischer Gemeindetag
- Bayerischer Städtetag
- Bayerischer Landkreistag
- Bayerischer Bezirkstag

## Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung .....	1
2	Beurteilungskriterien für den kommunalen Finanzausgleich .....	4
2.1	Die Gerechtigkeit des Finanzausgleichssystems.....	4
2.2	Gesamtperspektive Ergebnissgerechtigkeit.....	5
2.3	Ergebnissgerechtigkeit innerhalb des Untersuchungsmandats.....	7
3	Der kommunale Finanzausgleich im Überblick .....	9
3.1	Kommunale Rahmenbedingungen .....	9
3.2	Funktionen und Ziele des kommunalen Finanzausgleichs .....	12
3.3	Quellen und Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs .....	13
3.4	Teilschlüsselmassen und Schlüsselzuweisungssystem der Landkreise und Bezirke .....	15
3.4.1	Teilschlüsselmassen.....	15
3.4.2	Schlüsselzuweisungen an Landkreise .....	16
3.4.3	Sozialhilfeausgleich der Bezirke.....	16
4	Das Gemeindeschlüsselzuweisungssystem in Bayern .....	18
4.1	Schlüsselzuweisungen .....	18
4.1.1	Allgemeine Schlüsselzuweisungen .....	18
4.1.2	Sonderschlüsselzuweisungen .....	19
4.2	Ermittlung der Steuerkraft.....	20
4.2.1	Normierung der Realsteuern .....	20
4.2.2	Normierung der Einkommensteuer.....	22
4.2.3	Umsatzsteuer.....	22
4.3	Ermittlung des fiktiven Bedarfs .....	23
4.3.1	Gewichtete Einwohnerzahl und Hauptansatz .....	23
4.3.2	Ergänzungsansatz für kreisfreie Gemeinden .....	25
4.3.3	Ergänzungsansatz für strukturschwache Gemeinden .....	25
4.3.4	Ergänzungsansatz für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitssuchende .....	26
4.4	Einordnung und Vergleich mit den anderen Bundesländern .....	27

- 4.4.1 Schlüsselmassen, Ausgleichsquoten und Finanzausgleichsumlage ..... 27
- 4.4.2 Ermittlung des fiktiven Bedarfs ..... 28
- 4.4.3 Ermittlung der Steuerkraft..... 30
- 5 Deskriptive Statistik: Finanzbedarf und allgemeine Deckungsmittel der bayerischen Kommunen ..... 33
- 5.1 Ausgaben aaD und allgemeine Deckungsmittel ..... 33
- 5.2 Ausgaben aaD der Kommunen in Bayern..... 36
- 5.3 Allgemeine Deckungsmittel der Kommunen in Bayern..... 39
- 6 Finanzbedarf ..... 43
- 6.1 Alternative Konzepte der Bedarfsmessung ..... 43
- 6.2 Anreizeffekte und erste Bewertung der Bedarfsmessung ..... 44
- 6.3 Regressionsanalyse als Hilfsmittel zur Bedarfsermittlung ..... 48
- 6.3.1 Zielsetzung und Vorgehen ..... 48
- 6.3.2 Überprüfung der gegenwärtigen Bedarfsansätze ..... 49
- 6.3.3 Überprüfung alternativer Bedarfsindikatoren ..... 52
- 6.4 Weiterentwicklungsoptionen ..... 78
- 6.4.1 Haupt- und Ergänzungsansätze aus Regressionsergebnissen ..... 78
- 6.4.2 Regressionsergebnisse als Anhaltspunkte für eine verbesserte Bedarfsmessung ..... 86
- 7 Analyse und Weiterentwicklung der Steuerkraftbestimmung..... 89
- 7.1 Anreizeffekte und erste Bewertung der Steuerkraftermittlung ..... 89
- 7.2 Kommunale Einnahmen und Steuerkraft im Vergleich ..... 90
- 7.2.1 Überblick..... 90
- 7.2.2 Gleichbehandlung der Steuerquellen..... 93
- 7.3 Einkommensteuer..... 99
- 7.3.1 Status quo der Steuerkraftberechnung ..... 99
- 7.3.2 Abschätzung ausgewählter Reformoptionen ..... 104
- 7.4 Realsteuern ..... 105
- 7.4.1 Einzelgemeindliche Hebesatzpolitik ..... 105
- 7.4.2 Hebesatzgestaltung in der Interaktion mit dem kommunalen Finanzausgleich..... 108
- 7.4.3 Bayern im Deutschlandvergleich ..... 110

7.4.4	Diskussion hinsichtlich der Ausgestaltung der Nivellierungshebesätze.....	113
7.5	Abschätzung ausgewählter Reformoptionen für verschiedene Gemeindetypen.....	121
7.5.1	Gewerbsteuer .....	122
7.5.2	Grundsteuer B.....	124
7.6	Weiterentwicklungsoptionen .....	126
8	Abschöpfungsquote der Gewerbsteuer .....	128
8.1	Das Konzept der Abschöpfungsquote .....	128
8.2	Die Abschöpfungsquote für bayerische Gemeinden – formale Herleitung .....	129
8.2.1	Sonderschlüsselzuweisungen .....	130
8.2.2	Allgemeine Schlüsselzuweisungen .....	130
8.2.3	Gewerbsteuerumlage .....	137
8.2.4	Kreisumlage .....	137
8.2.5	Bezirksumlage .....	139
8.2.6	Krankenhausumlage .....	140
8.2.7	Abschöpfungsquote.....	142
8.3	Die Abschöpfungsquote für bayerische Gemeinden – deskriptive Darstellung .....	143
8.3.1	Kumulierte Abschöpfungsquote.....	144
8.3.2	Abschöpfungsquote im Zeitverlauf .....	149
8.4	Fazit zur Abschöpfungsquote .....	151
9	Gestaltungsfragen des bayerischen Gemeindeschlüsselzuweisungssystems.....	153
9.1	Fragenkatalog .....	153
9.2	Sonderschlüsselzuweisungen .....	158
9.3	Zusammenführung von Bedarf und Steuerkraft: Der Ausgleichssatz .....	160
10	ANHANG.....	162
10.1	Anhang 1: Tabellenanhang .....	162
10.2	Anhang 2: Methode der Regressionsanalyse .....	167
10.3	Anhang 3: Herleitung der Bedarfsansätze.....	171
10.4	Anhang 4: Berechnungsbeispiele zu den regressionsbasierten Bedarfsansätzen .....	174
10.5	Anhang 5: Zusatz zu Haupt- und Ergänzungsansätzen aus Regressionsergebnissen....	180

10.5.1	Variante Hauptansatzstaffel mit alternativer Untergrenze der Bevölkerungsgewichtung.....	180
10.5.2	Variante Bedarfsmessung ohne Studenten als Bedarfsindikator.....	181
10.5.3	Variante Bedarfsmessung ohne Anrechnung von Bedarfsgemeinschaften bei kreisangehörigen Gemeinden .....	183

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Einwohnerdichte (Einwohner pro Quadratkilometer) in den Gemeinden in Bayern (2011) .....	9
Abbildung 2:	BIP pro Kopf in den kreisfreien Städten und Landkreisen in Bayern in 1.000 Euro (2010) .....	10
Abbildung 3:	Prognostizierte Bevölkerungsveränderung 2011-2031 in den kreisfreien Städten und Landkreisen in Bayern in Prozent .....	11
Abbildung 4:	Arbeitslose je 100 Einwohner in den Gemeinden in Bayern (2011) .....	12
Abbildung 5:	Verwendung der Mittel des Freistaats Bayern im kommunalen Finanzausgleich 2013 .....	14
Abbildung 6:	Durchschnittliche Ausgaben aaD nach Gebietskörperschaftstyp, Euro je Einwohner (2011) .....	36
Abbildung 7:	Durchschnittliche Ausgaben aaD nach Gebietskörperschaftstyp, Euro je Einwohner, 2000 bis 2011 .....	37
Abbildung 8:	Aufgabenspezifische Ausgaben aaD nach Gebietskörperschaftstyp, Euro je Einwohner (2011) .....	37
Abbildung 9:	Aufgabenspezifische Zuschussbedarfe nach Gebietskörperschaftstyp im Zeitverlauf, Euro je Einwohner .....	38
Abbildung 10:	Ausgaben aaD in den bayerischen Gemeinden, Euro je Einwohner (2011).....	39
Abbildung 11:	Zusammensetzung der allgemeinen Deckungsmittel nach Gebietskörperschaftstyp, Euro je Einwohner (2011) .....	40
Abbildung 12:	Zusammensetzung der allgemeinen Deckungsmittel nach Gebietskörperschaftstyp im Zeitverlauf, Euro je Einwohner .....	41
Abbildung 13:	Allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner (2011).....	42
Abbildung 14:	Einwohner der Gemeinden in Bayern (2011).....	55
Abbildung 15:	Studenten je 1.000 Einwohner in Bayern auf Kreisebene (2011) .....	59
Abbildung 16:	Bedarfsgemeinschaften je 100 Einwohner in Bayern auf Kreisebene (2011).....	67
Abbildung 17:	Kinder in Tageseinrichtungen in Bayern je 100 Einwohner (2011) .....	68
Abbildung 18:	Einpendler je 100 Einwohner in den Gemeinden in Bayern (2011).....	73
Abbildung 19:	Alternative Hauptansatzstaffeln im Vergleich zur aktuellen Hauptansatzstaffel.....	79
Abbildung 20:	Anteile der Steuern und Schlüsselzuweisungen der Gemeinden .....	91
Abbildung 21:	Vergleich Steueraufkommen und Steuerkraft .....	93
Abbildung 22:	Vergleich der Anrechnungsquote der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer .....	96
Abbildung 23:	Steuerkraftberechnung bei GewSt, ESt und GStB .....	97
Abbildung 24:	Verhältnis von Steuerkraftzahl zu Steueraufkommen (aufsteigend nach Einwohnerzahl) .....	98

Abbildung 25: Steuerkraftberechnung bei der Einkommensteuer (ESt-Aufkommen pro Kopf)..... 101

Abbildung 26: Steuerkraftberechnung bei der Einkommensteuer (Verhältnis ESt-SKZ zu fikt. ESt-Beteiligungsbetrag) ..... 102

Abbildung 27: Abschätzung ausgewählter Reformoptionen der Einkommensteuer ..... 104

Abbildung 28: Höhe und Verteilung der Hebesätze der Gewerbesteuer ..... 115

Abbildung 29: Höhe und Verteilung der Hebesätze der Grundsteuer B ..... 116

Abbildung 30: Einwohnerabhängigkeit des Gewerbesteuerhebesatzes ..... 118

Abbildung 31: Einwohnerabhängigkeit des Grundsteuerhebesatzes..... 118

Abbildung 32: Abschätzung ausgewählter Reformoptionen der Gewerbesteuer (relativ)..... 123

Abbildung 33: Abschätzung ausgewählter Reformoptionen der Gewerbesteuer (relativ)..... 124

Abbildung 34: Abschätzung ausgewählter Reformoptionen der Grundsteuer relativ)..... 125

Abbildung 35: Abschätzung ausgewählter Reformoptionen der Grundsteuer B (absolut)..... 126

Abbildung 36: Verteilung der simulierten Abschöpfungsquote der Gemeinden in Bayern ..... 144

Abbildung 37: Verteilung der simulierten Abschöpfungsquote der Gemeinden in Bayern, kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden ..... 145

Abbildung 38: Verteilung der simulierten Abschöpfungsquoten der Gemeinden in Bayern nach Größenklassen ..... 146

Abbildung 39: Verteilung der simulierten Abschöpfungsquoten der Gemeinden in Bayern nach Bezirken..... 147

Abbildung 40: Abschöpfungsquote in Abhängigkeit von Gewerbesteuerhebesatz und Abundanz ..... 148

Abbildung 41: Abschöpfungsquote der nicht-abundanten Gemeinden in Abhängigkeit des Erhalts von Sonderschlüsselzuweisungen und Bedarfspunkten für Strukturschwäche ..... 149

Abbildung 42: Abschöpfung im Zeitverlauf..... 150

Abbildung 43: Gesamtansatz für vier Beispielmunicipalitäten bei regressionsbasierter Bedarfsermittlung (Variante „Wurzel der Einwohnerzahl“) ..... 175

Abbildung 44: Gesamtansatz für vier Beispielmunicipalitäten bei regressionsbasierter Bedarfsermittlung (Variante „Logarithmus der Einwohnerzahl“)..... 178

Abbildung 45: Gesamtansatz für München (Variante „Wurzel der Einwohnerzahl“ versus Variante „Logarithmus der Einwohnerzahl“) ..... 179

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Alternative Hauptansatzstaffeln.....	<b>Fehler! Textmarke nicht definiert.</b>
Tabelle 2:	Gewichtungsfaktoren für regressionsbasierte Ergänzungsansätze	<b>Fehler! Textmarke nicht def</b>
Tabelle 3:	Hauptansatz (in Prozent) .....	24
Tabelle 4:	Überblick Ausgaben aaD.....	34
Tabelle 5:	Berechnung der Ausgaben aaD der Gemeinden .....	35
Tabelle 6:	Regressionsergebnisse (Ausgangssituation).....	50
Tabelle 7:	Regressionsergebnisse – Funktionale Form der Einwohnerzahl.....	53
Tabelle 8:	Regressionsergebnisse – Ergänzungen der amtlichen Einwohnerzahl .....	57
Tabelle 9:	Regressionsergebnisse – Belastungen durch demografischen Wandel.....	61
Tabelle 10:	Regressionsergebnisse – Soziallasten (Teil 1).....	64
Tabelle 11:	Regressionsergebnisse – Strukturschwäche .....	70
Tabelle 12:	Regressionsergebnisse – Zentralität.....	72
Tabelle 13:	Regressionsergebnisse – Sonstige Bedarfe .....	75
Tabelle 14:	Regressionsergebnisse – Referenzregressionen .....	77
Tabelle 15:	Alternative Hauptansatzstaffeln.....	80
Tabelle 16:	Gewichtungsfaktoren für regressionsbasierte Ergänzungsansätze .....	83
Tabelle 17:	Anrechnungsquoten der Realsteuern .....	95
Tabelle 18:	Datengrundlage der Verteilungsschlüssel .....	100
Tabelle 19:	Reformoptionen der Einkommensteuer .....	104
Tabelle 20:	Hebesatzniveau in den Flächenländern (2011) .....	110
Tabelle 21:	Berechnung der Steuerkraft der Realsteuern im Deutschlandvergleich 2013 ...	112
Tabelle 22:	Reformoptionen .....	121
Tabelle 23:	Logik der Gruppeneinteilung .....	122
Tabelle 24:	Übersicht über die zeitliche Verzögerung des marginalen Gewerbesteueranstiegs.....	143
Tabelle 25:	Werte zu Abbildung 6: Durchschnittliche Ausgaben aaD nach Gebietskörperschaftstyp, Euro je Einwohner (2011) .....	162
Tabelle 26:	Werte zu Abbildung 7: Durchschnittliche Ausgaben aaD nach Gebietskörperschaftstyp, Euro je Einwohner, 2000 bis 2011 .....	162
Tabelle 27:	Werte zu Abbildung 8: Aufgabenspezifische Ausgaben aaD nach Gebietskörperschaftstyp, Euro je Einwohner (2011) .....	162
Tabelle 28	(Teil 1): Werte zu Abbildung 9: Aufgabenspezifische Zuschussbedarfe nach Gebietskörperschaftstyp im Zeitverlauf, Euro je Einwohner .....	163

Tabelle 29:	Werte zu Abbildung 11: Zusammensetzung der allgemeinen Deckungsmittel nach Gebietskörperschaftstyp, Euro je Einwohner (2011) .....	165
Tabelle 30	(Teil 1): Werte zu Abbildung 12: Zusammensetzung der allgemeinen Deckungsmittel nach Gebietskörperschaftstyp im Zeitverlauf, Euro je Einwohner.....	166
Tabelle 31:	Regressionsergebnisse – Referenzregressionen .....	171
Tabelle 32:	Berechnung der Bedarfsansätze für vier Beispielgemeinden bei regressionsbasierter Bedarfsermittlung (Variante „Wurzel der Einwohnerzahl“) .....	176
Tabelle 33:	Alternative Hauptansatzstaffel (bei alternativer Einwohneruntergrenze) .....	181
Tabelle 34:	Gewichtungsfaktoren für regressionsbasierte Ergänzungsansätze (bei alternativer Einwohneruntergrenze).....	181
Tabelle 35:	Alternative Hauptansatzstaffeln (bei Verzicht auf Studenten in der Bedarfsmessung) .....	182
Tabelle 36:	Gewichtungsfaktoren für regressionsbasierte Ergänzungsansätze (bei Verzicht auf Studenten in der Bedarfsmessung).....	182
Tabelle 37:	Alternative Hauptansatzstaffeln (bei Verzicht auf Anrechnung von Bedarfsgemeinschaften bei kreisangehörigen Gemeinden in der Bedarfsmessung) .....	183
Tabelle 38:	Gewichtungsfaktoren für regressionsbasierte Ergänzungsansätze (bei Verzicht auf Anrechnung von Bedarfsgemeinschaften bei kreisangehörigen Gemeinden in der Bedarfsmessung) .....	184
Tabelle 39:	Alternative Hauptansatzstaffeln (bei Verzicht auf Studenten und auf Anrechnung von Bedarfsgemeinschaften bei kreisangehörigen Gemeinden in der Bedarfsmessung) .....	184
Tabelle 40:	Gewichtungsfaktoren für regressionsbasierte Ergänzungsansätze (bei Verzicht auf Studenten und auf Anrechnung von Bedarfsgemeinschaften bei kreisangehörigen Gemeinden in der Bedarfsmessung) .....	185

## Symbolverzeichnis

<i>Tiefstellung:</i>	B=Gesamtwert für Bayern, B <sub>kf</sub> =Gesamtwert der kreisfreien Städte und Gemeinden, b=Bedarfsindikator, dif=Differenzierungsindex, i=Gemeinde, j=Landkreis, sk=Index der Staffelloassen, t=Jahr, wurzel/ log=Einwohnerspezifikation der Schätzgleichung
<i>Hochstellung:</i>	pk=je Einwohner, {Steuer} steht für die Grundsteuer A (GrA), Grundsteuer B (GrB), Gewerbesteuer (Gew), Einkommensteuer (ESt) oder die Umsatzsteuer (USt), Kreis=den jeweiligen Kreis betreffend, Bezirk=den jeweiligen Bezirk betreffend, KH=zu leistende Krankenhausumlage, SQ=Status Quo, RefA/RefB/RefC/RefD/RefE= die Reform A/B/C/D/E betreffend, bev= die Bevölkerung betreffend, Dem=mit Demografiefaktor, EA= den Ergänzungsansatz betreffend, b= den Bedarfsindikator betreffend, student= die Studenten betreffend, bg= die Bedarfsgemeinschaften betreffend, kind= die betreuten Kinder betreffend, einpendler= die Einpendler betreffend
$\overline{\{\text{Symbol}\}}$	Durchschnitt von {Symbol}
a	Ausgleichssatz
absch <sub>i</sub>	Abschöpfungsquote
AL <sub>i,t</sub>	Arbeitslosenzahl
AM <sub>i,t</sub>	Ausgangsmesszahl
ARQ <sub>i,t</sub> <sup>{Steuer}</sup>	Anrechnungsquote
AusgaaD <sub>i,t</sub>	Ausgaben aaD
AW <sub>i,t</sub>	Aufwendungen für Sozialhilfe und Grundsicherung für Arbeitssuchende
b	Anteil, der bei Teilanrechnung mitangerechnet wird
bev <sub>sk</sub> <sup>U</sup> , bev <sub>sk</sub> <sup>O</sup>	Unter- und Obergrenze einer Staffelloasse sk
<b>B</b> <sub>i,t</sub>	Bedarfsindikatoren(-vektor) in der Regression
β, β̂	Koeffizient, Schätzkoeffizient
bg	Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II
c, d	Konstante und Steigung der Interpolationsgeraden durch Unter- und Obergrenze einer Staffelloasse
EA	Ergänzungsansatz
einpendler	Zahl der Einpendler
g <sup>EA</sup>	Gewichtungsfaktor eines Ergänzungsansatzes
GA <sub>i</sub>	Gesamtansatz
GB <sub>t</sub>	Grundbetrag
gewE <sub>i,t</sub>	gewichtete Einwohnerzahl
h <sub>i,t</sub> <sup>{Steuer}</sup>	Hebesätze
HAS <sub>i,t</sub>	Hauptansatz(staffel)
HA <sub>i,t</sub>	Hauptansatz

$HA^U$	gesetzte Bevölkerungsuntergrenze der Hauptansatzstaffel
$Ist_{i,t}^{\{Steuer\}}$ , $Ist_i$	Ist-Aufkommen
$Ist_{i,t}^{EST\ fik}$	fiktiver Einkommensteuerbeteiligungsbetrag
$Ist_i^{norm}$	Normiertes Ist-Aufkommen der Realsteuern
$KF_{i,t}$	Ergänzungsansatz für kreisfreie Gemeinden
kind	Zahl der in Tageseinrichtungen betreuten Kinder
$n_{i,t}$	amtliche Einwohnerzahl
$n_{i,t}^{KFA}$	maßgebliche Einwohnerzahl für die Berechnung
$\bar{n}_{i,t}$	durchschnittliche Einwohnerzahl
$n_{i,t}^{Dem}$	Einwohnerzahl gemäß Demografiefaktor
nb	Normbedarf
$Neben_{i,t=1987}$	Personen in Nebenwohnungen, Volkszählung von 1987
$nh^{\{Steuer\}}$ , nh	fiktive Hebesätze
S	Betrag, der nicht in der Steuerkraftzahl angerechnet wird (Freibetrag)
sb	Sockelbetrag
sf	Spreizungsfaktor
$SHA_{i,t}$	Ergänzungsansatz für Belastung d. Sozialhilfe u. Grundsicherung für Arbeit-suchende
$SKA_{i,t}$	Ergänzungsansatz für Strukturschwäche
$SKM_{i,t}$	Steuerkraftmesszahl
$SKZ_{i,t}^{\{Steuer\}}$	Steuerkraftzahlen
$SKZ_{i,t}^{\{Steuer\}\{Reform\}}$	Fiktive Steuerkraftzahl der jeweiligen Reform
$SM_t$	Schlüsselmasse
$StatStr_{i,t}^{Dem}$	nicht kasernierte Stationierungstreitkräfte und Angehörige
student	Zahl der Studenten
$SZ_{i,t}$	Schlüsselzuweisungen
$SZ_{i,t}^{Son}$	Sonderschlüsselzuweisungen
$u_{i,t}$	Störterm der Regressionsgleichung
$UG_{i,t}$	Umlagegrundlage
$um_{i,t}$	Umlage
$us_t$	Umlagesatz
$us_t^{Gew}$	Vervielfältiger der Gewerbesteuerumlage
$VS_{i,t}^{EST}$	Verteilungsschlüssel der Einkommensteuer
x	unabhängige Variable
$X_{i,t}$	Kontrollvariablen(-vektor) in der Regression
y, $\hat{y}$	abhängige Variable, mit dem Modell geschätzte abhängige Variable



# 1 Einleitung

Die Bayerischen Staatsministerien der Finanzen und des Innern, der Bayerische Gemeindetag, der Bayerische Städtetag, der Bayerische Landkreistag sowie der Bayerische Bezirktetag haben das FiFo 2013 mit einer finanzwissenschaftlichen Begutachtung des bayerischen Gemeindeschlüsselzuweisungssystems beauftragt.

Ziel des Gutachtenauftrags ist die Untersuchung der Ergebnisgerechtigkeit der geltenden Regelungen zur Berechnung der Gemeindeschlüsselzuweisungen sowie der Systematik des geltenden Verteilungsschlüssels.

Dazu wurden dem Gutachter folgende konkrete Fragen zur Beantwortung gestellt:

Zur Steuerkraftberechnung:

- Sind für alle Gemeinden geltende einheitliche Nivellierungshebesätze bei den Realsteuern sachgerecht?
- Ist die Höhe der gewählten Nivellierungshebesätze im Zusammenspiel mit der Einwohnergewichtung sachgerecht?
- Wie wird der Vorschlag beurteilt, einen bestimmten Betrag bei der Ermittlung der Steuerkraft unangerechnet zu lassen?
- Wie wird der Vorschlag beurteilt, einen bestimmten Anteil der Realsteuersteinnahmen über dem Nivellierungshebesatz in die Berechnung mit einzubeziehen?
- Wie wird der Vorschlag beurteilt, bei der Steuerkraft und der Umlagekraft von Mehrjahresdurchschnitten auszugehen (und parallel dazu auf der Aufgabenseite der Schlüsselzuweisungen bei den Ergänzungsansätzen ebenfalls)?
- Werden ausreichende Anreize zur Stärkung der eigenen Steuerkraft gewahrt?

Zur Bemessung der Aufgabenbelastung:

- Wie wird die Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel bis 2012 und ab 2013 bewertet?
- Werden Einwohnerrückgänge und die Herausforderungen aufgrund des demographischen Wandels angemessen berücksichtigt?
- Ist das Gewicht der Ergänzungsansätze im Vergleich zum Hauptansatz angemessen? Sind die Ergänzungsansätze ausgewogen, auch im Hinblick auf ihre interkommunale Verteilungswirkung?
- Kann der Ansatz für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitssuchende von den tatsächlichen Ausgaben losgelöst und auf andere, die Bedarfe annähernd abbildende Indikatoren umgestellt werden?
- Gibt es für den Ergänzungsansatz "Strukturschwäche" weitere Kriterien?
- Werden die Zentralitätsfunktionen ausreichend berücksichtigt?

- Erscheint die Einführung weiterer Bedarfsindikatoren sinnvoll (z. B. für Belastungen durch Jugendhilfe, für Kurorte, Einwohnerdichte, Flächenausdehnung, Gebietsstruktur (Ortsteile) oder anderes)?

Das Gutachtensmandat steht unter folgender Präambel:

Der kommunale Finanzausgleich hat die Aufgabe, im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten des Freistaates Bayern für eine aufgabengerechte Finanzausstattung aller bayerischen Kommunen sorgen.

Er muss dabei der Vielfalt der Kommunen in Bayern (2056 Gemeinden, mit von unter 300 Einwohnern bis über 1,3 Mio. Einwohner, 71 Landkreise und sieben Bezirke) mit ihren unterschiedlichen Aufgaben und örtlichen Gegebenheiten gerecht werden. In Ballungsräumen profitieren die Gemeinden und Städte teilweise in stärkerem Maße, wenn auch schwankend von der Entwicklung der Steuereinnahmen, haben aber in der Regel auch einen höheren Anteil an den stets wachsenden Sozialausgaben zu tragen. Kommunen in strukturschwachen Gebieten sind dagegen durch den demographischen Wandel bedroht. Der kommunale Finanzausgleich kann die strukturellen Probleme nicht allein lösen, soll aber im Rahmen seiner Möglichkeiten zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Land beitragen.

Der kommunale Finanzausgleich ist zwar von seiner Systematik her so aufgebaut, dass er sich bis zu einem gewissen Grad automatisch selbst an wechselnde Verhältnisse anpasst. Von Zeit zu Zeit muss das System aber nachjustiert werden. Daher ist die interkommunale Verteilungsgerechtigkeit des kommunalen Finanzausgleichs in regelmäßigen Abständen auf den Prüfstand zu stellen. Größere Veränderungen in der Verteilung kann der Gesetzgeber nur vornehmen, wenn sie auf einer tragbaren wissenschaftlichen Grundlage basieren und nachvollziehbar begründet werden können. Eine solche Grundlage ist derzeit nicht vorhanden, da die letzte Untersuchung aus dem Jahr 2007 stammt.

Ziel der Untersuchung ist eine objektive Aufarbeitung der Verteilungsgerechtigkeit anhand nachprüfbarer Kriterien, die insbesondere die Auswirkungen der strukturellen und demographischen Veränderungen und die daraus folgenden Handlungsbedarfe aufzeigt.

Das vorliegende Gutachten geht zur Erfüllung dieses Auftrags folgendermaßen vor: Kapitel 2 erläutert die den weiteren Arbeiten zugrunde liegende Operationalisierung von Gerechtigkeit, insbesondere Ergebnisgerechtigkeit, des Schlüsselzuweisungssystems. Anschließend wird Kapitel 3 einen Überblick über den – über die Gemeindeschlüsselzuweisungen hinausgehenden – bayerischen Finanzausgleich vor dem Hintergrund kommunaler Rahmenbedingungen geben. Kapitel 4 stellt den Status quo des bayerischen Gemeindeschlüsselzuweisungssystems ausführlich dar. Kapitel 5 führt das Konzept der Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln ein und arbeitet sie deskriptiv

auf. Kapitel 6 und 7 bilden den Kern des Gutachtens. Sie prüfen die gegenwärtige Bedarfsermittlung und Steuerkraftberechnung und zeigen gangbare Weiterentwicklungsoptionen auf. Kapitel 8 bietet mit der Analyse der Abschöpfungsquote einen weitergehenden Blick auf Funktionsweise und Anreizwirkungen des Finanzausgleichssystems. Kapitel 9 führt die gewonnenen Erkenntnisse zusammen: Hier werden die Fragen des Fragenkatalogs beantwortet sowie notwendige Schlussfolgerungen in Bezug auf die Sonderschlüsselzuweisungen und den Ausgleichssatz gezogen.

## 2 Beurteilungskriterien für den kommunalen Finanzausgleich

Im Folgenden soll kurz umrissen werden, wie die Beurteilungskriterien für die Analyse und Weiterentwicklung der Gemeindeschlüsselzuweisungen im bayerischen kommunalen Finanzausgleich diskutiert werden. Die Ausführungen sind im Lichte der potenziellen Ausführlichkeit, mit der Gerechtigkeitsdiskussionen auch für innerstaatliche Regelungsmechanismen geführt werden können, bewusst kurz gehalten.

### 2.1 Die Gerechtigkeit des Finanzausgleichssystems

Die alle Dimensionen der vorliegenden Untersuchung überspannende Frage in der Bewertung der Gemeindeschlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich ist die nach der *Ergebnisgerechtigkeit*. Aufgabe des Gutachtens ist es, die Ergebnisgerechtigkeit des aktuellen Schlüsselzuweisungssystems – im Rahmen des mit einer ökonomischen Analyse Sag- und Belegbaren – zu beurteilen. Darauf aufbauend wird das Gutachten dort, wo im gegenwärtigen Finanzausgleich Verbesserungspotenziale gesehen werden, Optionen zur Verbesserung der Ergebnisgerechtigkeit vorstellen und diskutieren. Zunächst ist damit im konkreten Kontext des Prüfauftrages die Frage zu klären: Wann ist ein kommunaler Finanzausgleich *ergebnisgerecht*?

Der Begriff der *Ergebnisgerechtigkeit* wird in der politischen Philosophie vergleichsweise selten alleinstehend genutzt, zumeist dient er zur Unterscheidung der Regelgerechtigkeit als Gesetzes- oder Verfahrensgerechtigkeit auf der einen Seite und einer auf das „Endergebnis“ orientierten (Verteilungs-)Gerechtigkeit auf der anderen Seite. Das spannungsvolle Verhältnis dieser zwei Gerechtigkeitsdimensionen kann bis auf Thomas von Aquins *Summa Theologica* beziehungsweise die aristotelische *Nikomachische Ethik* zurückverfolgt werden; sie prägt die Sozialphilosophie bis heute.

Diese Auseinandersetzung wird hier nicht nachvollzogen; es muss lediglich ausgeschlossen werden, dass die Nutzung der vielschichtigen Begriffe zu Verwechslungen führt. Denn in Diskussionen, die sich um die Zuweisung und Verteilung von finanziellen Mitteln drehen, wird *Ergebnisgerechtigkeit* häufig (zuweilen unausgesprochen) mit *Ergebnisgleichheit* gleichgesetzt. Geht es hier um die *interpersonelle* Umverteilung zwischen Individuen, so steht in ökonomischen Betrachtungen häufig nur die Frage im Vordergrund, wie viel jenseits der Gewährleistung gerechter und gleicher Spielregeln für alle (d.h. Regelgerechtigkeit) auch noch bei den Einkommensergebnissen korrigiert werden soll (Ergebnisgerechtigkeit). Die beiden äußeren Pole dieser Ergebnisgerechtigkeit sind der vollständige Verzicht auf die Redistribution und die Herstellung völliger Ergebnisgleichheit durch Redistribution. Praktische Umverteilungspolitik bewegt sich in verschiedenen Graden der Einkommens-Egalisierung im Zwischenraum, nicht direkt an diesen Polen.

In der Einkommensteuer ist diese Art der Umverteilung dem Steuertarif vorbehalten. Der ESt-Tarif regelt die Umverteilung zwischen zwei Steuerzahlern, die in allen ihren Lebensumständen gleich

sind, sich aber bei ihren Einkommen unterscheiden. Für diese Dimension der „reinen Umverteilung“ bietet die Wirtschaftswissenschaft keine Beurteilungskriterien. Regulär müssen Ökonomen hier eine eigene wissenschaftliche Bewertung insofern ablehnen, als Umverteilungspräferenzen persönliche Werturteile widerspiegeln. Jenseits der Gewährleistung des Existenzminimums ist die Entscheidung über den „besten“ Grad der reinen Umverteilung nur durch eine demokratische Entscheidung der Bürger selbst bzw. ihrer legitimen Repräsentanten zu treffen; hier hat wissenschaftliche Stellungnahme keine Rolle zu spielen.

Die skizzierte populäre Sichtweise der Ergebnisgerechtigkeit in der interpersonellen Umverteilungsdiskussion hilft sehr, Parallelen und Unterschiede festzustellen, wenn das Konzept mit Blick auf den kommunalen Finanzausgleich betrachtet wird. Bleibt man noch für einen Moment in der Analogie, so wird deutlich, dass die skizzierte reine Umverteilung zwischen Subjekten, die sich nur hinsichtlich ihrer Finanzkraft unterscheiden, erst die *letzte* Stufe einer Herstellung von Ergebnisgerechtigkeit ist.

*Davor* liegt in der Einkommensteuer die unter Gerechtigkeitsaspekten wahrscheinlich sogar noch anspruchsvollere Aufgabe der Festlegung der *Bemessungsgrundlage*: Wie sollen Kinder angemessen berücksichtigt werden, welche Art des Ehegattensplittings ist fair, wo sind besondere andere Belastungen einzubeziehen? Bevor über Umverteilung gesprochen werden kann, muss in einer heterogenen Bevölkerung zunächst – auf gerechte Weise – Vergleichbarkeit hergestellt werden. Diesem Schritt entspricht im kommunalen Finanzausgleich die Festlegung der Hauptansatzstaffel und etwaiger Ergänzungsansätze. Hier werden die zentralen Grundlagen für einen ergebnisgerechten Finanzausgleich geschaffen. Widerspiegeln Haupt- und Nebenansätze des Finanzausgleichs nicht bestmöglich die tatsächlichen Bedarfe und Belastungen der verschiedenen Städte und Gemeinden, kann niemals Ergebnisgerechtigkeit erreicht werden – gleichgültig, wie die darauf folgende „reine“ Umverteilungsstufe gestaltet ist. Basiert der Finanzausgleich hingegen auf einem die realen Aufgaben und Bedarfe der Kommunen gut reflektierenden Gerüst von Ansätzen, so ist mit diesem Schritt die notwendige Voraussetzung geschaffen, um eine demokratisch-politische Entscheidung über den präferierten Grad „reiner“ interkommunaler Umverteilung zu treffen.

## 2.2 Gesamtperspektive Ergebnisgerechtigkeit

Diese Dimensionen der Ergebnisgerechtigkeit sind Ausgangspunkt der Untersuchungen im vorliegenden Gutachten; die Betrachtungen sind jedoch nicht hierauf beschränkt. Der kommunale Finanzausgleich nutzt zur Bestimmung der Schlüsselzuweisungen neben Bedarfskennziffern auf der Ausgabenseite auch Finanzkraft-Indikatoren auf der Einnahmenseite. Zur Beurteilung der Ergebnisgerechtigkeit müssen beide Seiten betrachtet werden. In diesem Sinne gilt ein kommunaler Finanzausgleich im Folgenden als ergebnisgerecht, wenn er als **Gesamtsystem** aus Elementen besteht, die

- für die **Ausgabenseite** eine bestmögliche Umsetzung der **Bedarfsgerechtigkeit** und
- für die **Einnahmenseite** einen tauglichen Kompromiss zwischen **Leistungsfähigkeitsorientierung** der Steuerkraftberechnung und deren **Anreizgerechtigkeit** darstellen; sowie
- durch relativ beste **Transparenz und Konsistenz** einen hohen Grad von Verfahrensgerechtigkeit anstreben.

Dabei muss jede Dimension für sich genommen eigene Gütekriterien nutzen; diese werden in den einzelnen Analyseschritten (siehe unten) hergeleitet.

Die Ergebnisgerechtigkeit eines Finanzausgleichs wird als Gesamtperspektive verstanden. Ein Ausgleichsmechanismus kann nur als gerecht akzeptiert werden, wenn alle wesentlichen Teile des Gesamtsystems gemäß den jeweils anzuwendenden Kriterien für tauglich befunden werden.

Eine entsprechend große Rolle müssen in dieser umfassend verstandenen Ergebnisgerechtigkeit auch Transparenz und Konsistenz als Elemente einer verfahrensmäßigen Gerechtigkeit spielen. Kommunale Finanzausgleichssysteme in den Ländern sind durchweg komplexe Mechanismen, die nicht nur für die Bürger, sondern auch für die davon unmittelbar betroffenen kommunalen Praktiker mitunter schwer durchschaubar sind. So verständlich der Wunsch nach durchgreifender Vereinfachung ist, so wenig kann ihm uneingeschränkt beigeplant werden. Wo die Anforderungen vielschichtig sind, führen die vermeintlich „einfachen Lösungen“ zu unpassenden und damit ungerichten Ergebnissen. Das heißt, auch der *einfachste* taugliche Finanzausgleich bleibt – absolut gesehen – immer noch komplex. Die Umsetzung selbst *größtmöglicher* Transparenz kann absehbar nicht in einem „schlanken“ und intuitiv verständlichen Finanzausgleich münden; sie kann aber die oftmals zu beobachtende Überkomplexität historisch gewachsener Finanzausgleiche auf das unvermeidliche Komplexitäts-Minimum reduzieren.

Die Transparenzanforderung ist auch noch aus einem anderen Grund wichtig: Finanzausgleichsfragen sind als Verteilungsfragen beinahe „naturgemäß“ Streitfragen; im Freistaat ebenso wie in den anderen Ländern. Die Ergänzung der kommunalen Finanzmittel durch Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich sowie durch andere Zuweisungen wirft stetig die Frage nach der Angemessenheit und der Gerechtigkeit der Verteilungsergebnisse auf. Wo horizontal zwischen den Kommunen knappe Gelder verteilt werden, kann einmütige Zustimmung zu bestimmten Mittelallokationen nicht erwartet werden, solange alternative Verteilungsmechanismen abweichende Verteilungsergebnisse denkbar erscheinen lassen. In solchen Nullsummenspielen entstehen zwangsläufig Gewinner und Verlierer. Da Finanzmittel, die aus Steuern und anderen Zwangsabgaben finanziert werden, im Sinne des Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebots immer knapp sein *sollen*, ist einmütige Zustimmung zu bestimmten Ergebnissen kaum zu erwarten. Dennoch ist die Forderung nach einem gerechten kommunalen Finanzausgleich nicht naiv. Dabei kann es aber nicht vorrangig um die „objektive“ Gerechtigkeit der finalen Verteilungsergebnisse für jede einzelne Kommune gehen. Hierüber findet sich kein echter Konsens. Das heißt jedoch nicht, dass es unmöglich wäre, durch Transparenz breitere Akzeptanz für das Verfahren der Ermittlung der Finanz-

ausgleichsparameter zu finden. Aus Akzeptanz des Verfahrens folgt dann im günstigen Fall Toleranz der Ergebnisse.

### 2.3 Ergebnisgerechtigkeit innerhalb des Untersuchungsmandats

Damit ist schon die letzte, nur scheinbar paradoxe Ebene einer Beurteilung der Ergebnisgerechtigkeit angesprochen: Die Ergebnisgerechtigkeit des Schlüsselzuweisungssystems des kommunalen Finanzausgleichs kann *nicht* anhand der Gesamtergebnisse des Ausgleichssystems beurteilt werden. Das gilt generell; zudem muss es auch im Rahmen des Untersuchungsmandats des vorliegenden Gutachtens erläutert werden.

Generell sind die finalen Ergebnisse des gesamten Finanzausgleichs bei allen Kommunen nicht als *eigenständiger* Maßstab der Ergebnisgerechtigkeit geeignet. Hierfür fehlt es an Kriterien, wie an den beiden Kernfragen der Bedarfsermittlung und der Steuerkraftberücksichtigung gezeigt werden kann. Beide werden nach eigenen, voneinander sehr verschiedenen Kriterien bewertet, wie in der Untersuchung deutlich werden wird. Im Gesamtergebnis des gegenwärtigen wie auch jedes denkbaren reformierten Finanzausgleichs wirken beiden Seiten auf das finanzielle Ergebnis jeder einzelnen Kommune ein.

Dadurch entsteht jedoch keine „neue Dimension“ der Ergebnisgerechtigkeit, und damit auch keine dazu passenden neuen Bewertungskriterien. Dies wäre nur dann der Fall, wenn Bedarfs- und Steuerkraftseite *systematisch* (genaugenommen: deterministisch) interagieren würden. Das ist nicht der Fall. Die 2056 Städte und Gemeinden Bayerns sind dafür viel zu unterschiedlich, zu vielfältig und zu „bunt“. Die Dimensionen des Finanzbedarfs (Größe, Sozialstruktur, Demografie etc.) fallen nicht deterministisch zusammen mit den Dimensionen der Einnahmekraft bei Realsteuern und Gemeinschaftssteueranteilen. Wollte man dennoch ein darüber stehendes, *eigenes* Kriterium für die Gerechtigkeit des Gesamtergebnisses formulieren, so wäre dies nur als ein schlechter, weil zu Unrecht vereinfachender Kompromiss vorstellbar. Die Ergebnisgerechtigkeit des Gesamtsystems kann damit besser und hinreichend gewährleistet werden, wenn es aus Elementen zusammengefügt ist, die *jedes für sich* im Sinne der skizzierten Ergebnisgerechtigkeit als taugliche und angemessene Lösung erkannt worden sind.

Davon unbenommen bestimmt erst die Gesamtbetrachtung für jede einzelne Kommune die finale Umverteilungswirkung zwischen dem bestehenden Finanzausgleich und erwogenen weiterentwickelten Systemen. Tun sich hier für einige oder auch für viele Kommunen merkliche Diskrepanzen auf, so geht mit der politischen Entscheidung für ein bestimmtes Weiterentwicklungsmodell die Frage eines Übergangspfades einher, der unter dem Vorzeichen hinreichenden Vertrauensschutzes einen gangbaren Kompromiss zwischen Anpassungsfähigkeit und Änderungsnotwendigkeit zeichnet.

Je nach Volumen der Diskrepanz zwischen Ist und Soll kann der Ausgestaltung eines solchen Übergangspfades eine sehr hohe Bedeutung zukommen. Sie liegt, rein technisch, außerhalb des Mandats der vorliegenden Untersuchung, da hierzu Proberechnungen für erwogene Reformmodelle durchgeführt werden müssten. Derartige Berechnungen werden erst nach Abschluss des Gutachtens durch das Bayerische Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung durchgeführt. Diese Aufteilung ist aber in der fachlichen Kommunikation sehr sinnvoll, denn so wird eine sehr klare Trennlinie gezogen

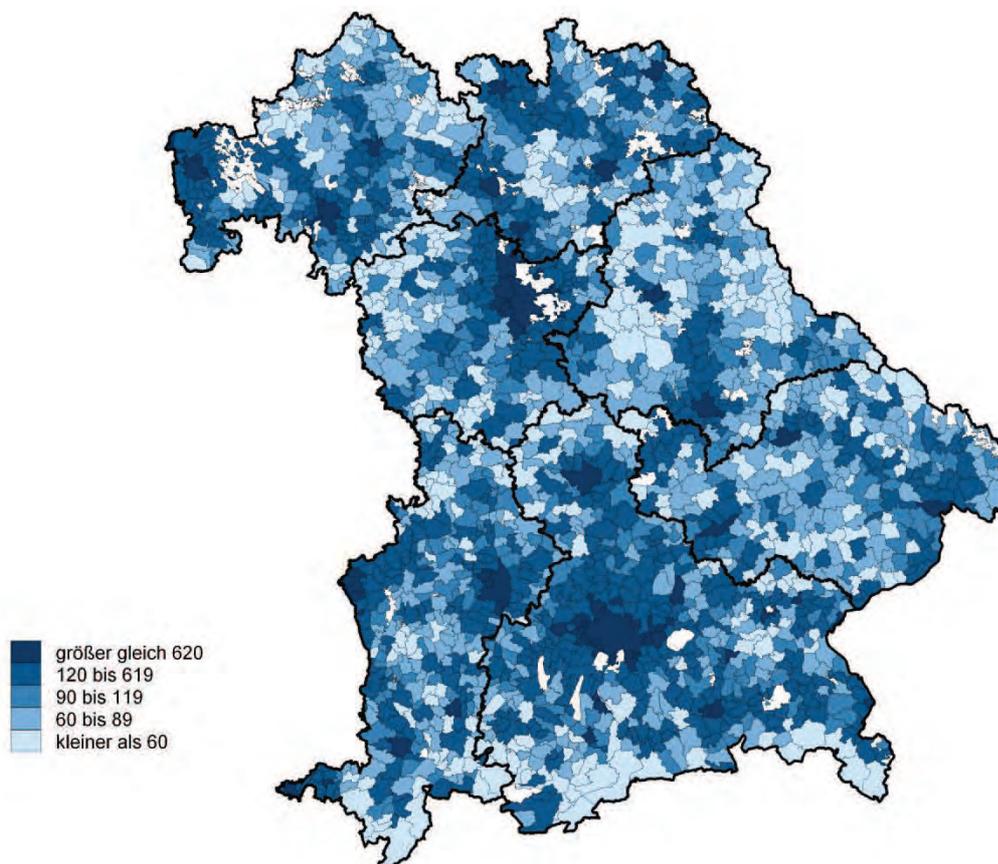
- zwischen den **wissenschaftlichen** Befunden und Weiterentwicklungsoptionen zur Ergebnisgerechtigkeit des Schlüsselzuweisungssystems im Finanzausgleich auf der einen Seite, und
- der Bewertung und Nutzung dieser Befunde durch Landespolitik, kommunale Familie und demokratischen Partizipation für eine **politisch** und rechtlich umsetzbare Weiterentwicklung des Finanzausgleichs.

Auch *innerhalb* des Gutachtens wird diese Trennlinie schon des Öfteren angesprochen. Denn es ist nicht nur wichtig, möglichst klare *positive* Aussagen zur bestehenden oder verbesserungsfähigen Ergebnisgerechtigkeit des Finanzausgleichs zu treffen. Auch soll immer deutlich gemacht werden, wo die *Grenzen* der wissenschaftlichen Aussagekraft liegen. Manche Fragen können von vornherein nicht wissenschaftlich beantwortet werden, z.B. die nach dem „gerechtesten“ Grad der Einkommens-Egalisierung in „reinen“ Redistributionsentscheidungen (s.o.). Andere Fragen können auch mit der technisch best-verfügbaren ökonomischen Überprüfung nicht vollständig beantwortet werden, so dass auch eine analytisch getreue Umsetzung der wissenschaftlichen Befunde noch Spielräume für originär politische Spielräume ausweise. Genauso klar, wie das Gutachten darlegen wird, welche Elemente des bestehenden Schlüsselzuweisungssystems auf Grundlage der wissenschaftlichen Überprüfung der Ergebnisgerechtigkeit aufgegeben oder ersetzt werden sollten – so deutlich wird es auch die Grenzen der wissenschaftlichen Aussagekraft aufzeigen.

### 3 Der kommunale Finanzausgleich im Überblick

#### 3.1 Kommunale Rahmenbedingungen

Der kommunale Finanzausgleich ist eine (naturgemäß politische) Antwort auf das vielschichtige Problem, den Kommunen eine Finanzierung zur gewährleisten, die zugleich aufgabengerecht, sparsam und wirtschaftlich, freiheitswährend im Sinne der Selbstverwaltungsgarantie sowie verlässlich sein soll. In Bayern ist die Erfüllung dieser Ansprüche durch die Vielfalt der kommunalen Landschaft eine besondere Herausforderung. Es gilt, den 2031 kreisangehörigen Gemeinden, 25 kreisfreien Städten, 71 Landkreisen und sieben Bezirken gleichermaßen gerecht zu werden – keine leichte Aufgabe angesichts stark unterschiedlicher demografischer, sozialer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Anhand weniger ausgewählter Kennziffern soll an dieser Stelle ein erster Eindruck von der vieldimensionalen Heterogenität der bayerischen Gemeinden vermittelt werden.<sup>1</sup>

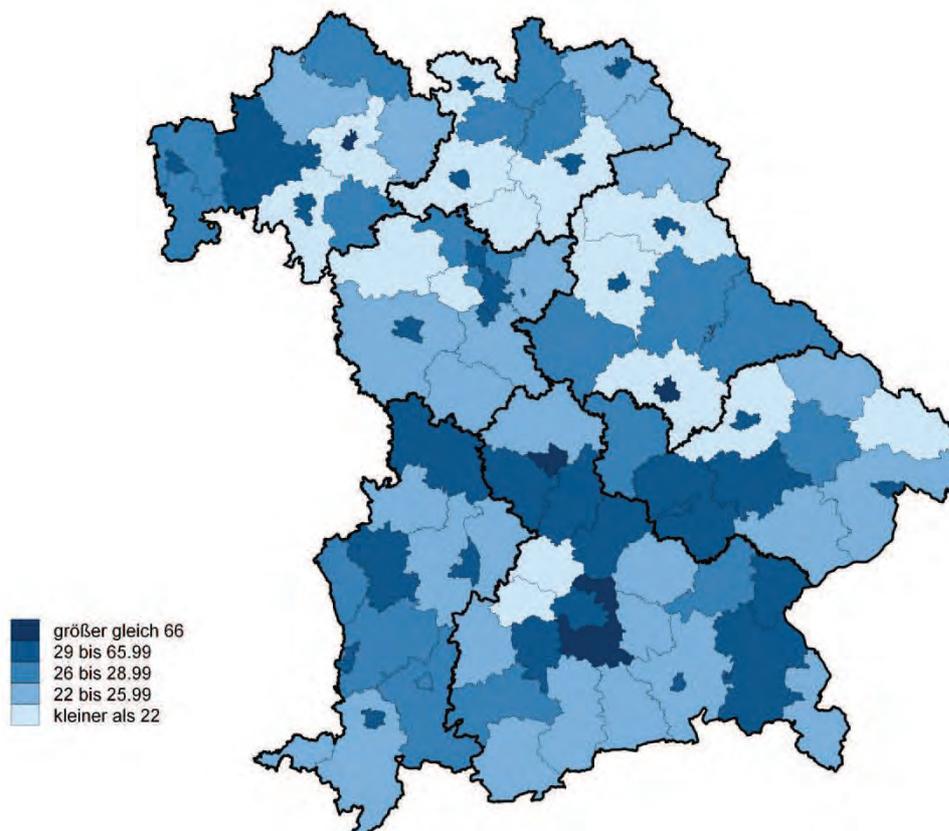


Quelle: LfStaD, eigene Berechnungen.

**Abbildung 1: Einwohnerdichte (Einwohner pro Quadratkilometer) in den Gemeinden in Bayern (2011)**

<sup>1</sup> Vorrangig wird hier auf Daten des Jahres 2011 abgestellt, da auch in späteren Kapiteln das Jahr 2011 bzw. das KFA-Jahr 2013 im Fokus stehen.

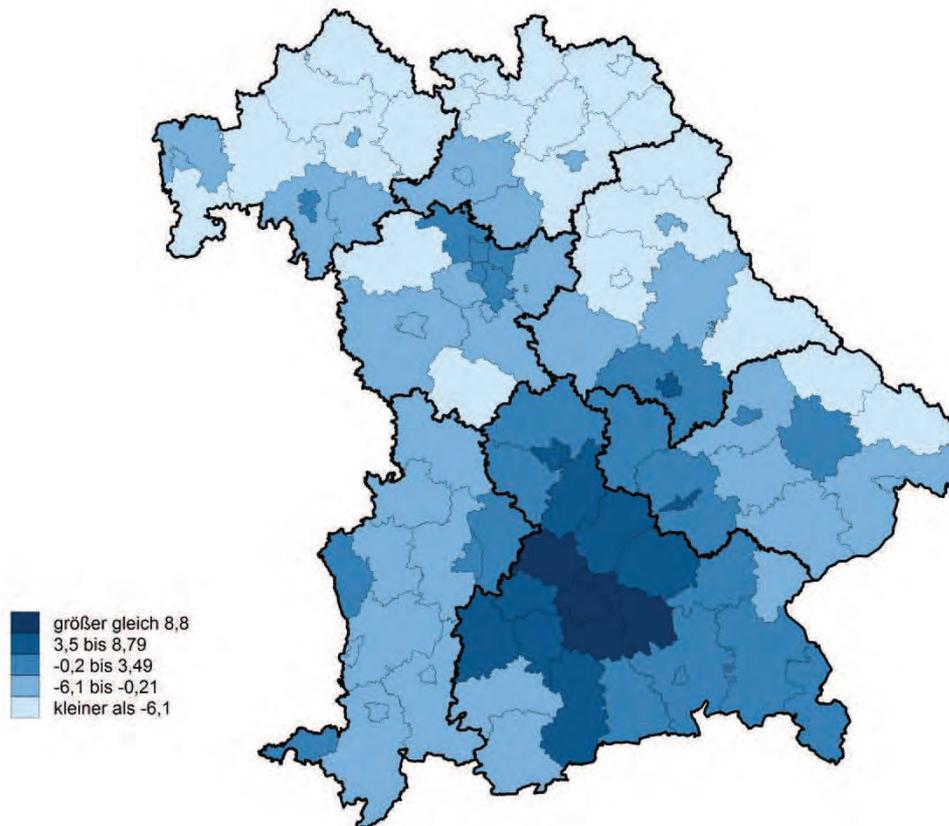
Abbildung 1 veranschaulicht eines der wesentlichen Unterscheidungsmerkmale der bayerischen Kommunen. Die Einwohnerdichte im Freistaat variiert beträchtlich. Ländlich geprägte, dünn besiedelte Gebiete finden sich ebenso wie hoch verdichtete Ballungsräume. Im Vergleich der Bezirke weist Oberbayern mit Abstand die höchste Einwohnerdichte auf. Dies ist im Wesentlichen auf den Ballungsraum München zurückzuführen, in dem auch der Spitzenwert von 4.436 Einwohnern pro Quadratkilometer erzielt wird. Ähnliches lässt sich in Mittelfranken beobachten, dessen relativ hohe Einwohnerdichte durch das städtische Ballungsgebiet um Nürnberg geprägt wird. Gemeinden in Grenzregionen weisen eine tendenziell niedrigere Einwohnerdichte auf.



Quelle: LfStAD, eigene Berechnungen.

**Abbildung 2: BIP pro Kopf in den kreisfreien Städten und Landkreisen in Bayern in 1.000 Euro (2010)**

Die Wirtschaftskraft der bayerischen kreisfreien Städte und Landkreise wird in Abbildung 2 anhand des BIP pro Kopf thematisiert. Auch hier bestehen große Disparitäten, die oftmals die aufgezeigten Unterschiede bei der Einwohnerdichte spiegeln: Es sind gerade die hoch verdichteten Ballungsräume und -zentren, die sich durch wirtschaftliche Dynamik und Wohlstand auszeichnen. Das höchste BIP pro Kopf wurde 2010 im Landkreis München erzielt.



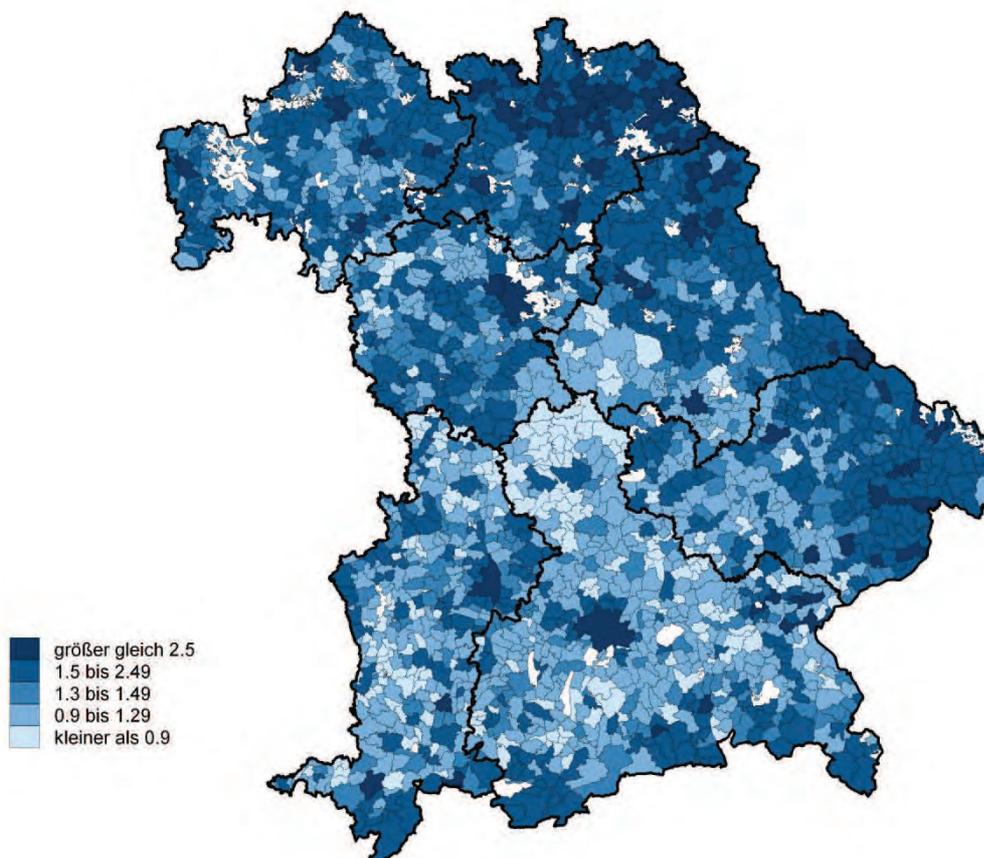
Quelle: LfStad, eigene Berechnungen.

**Abbildung 3: Prognostizierte Bevölkerungsveränderung 2011-2031 in den kreisfreien Städten und Landkreisen in Bayern in Prozent**

Abbildung 3 zeigt die für den Zeitraum 2011 bis 2031 prognostizierte prozentuale Bevölkerungsänderung auf Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise. Die Prognose spiegelt nicht den neusten Stand der voraussichtlichen Bevölkerungsentwicklung. Dennoch führt sie drastisch vor Augen, in welchem unterschiedlichem Maße die Kommunen Bayerns vom demografischen Wandel (hier: Bevölkerungsschwund) betroffen sein werden. In den meisten Regionen wird ein Rückgang der Bevölkerung erwartet; dem gegenüber stehen Landkreise und kreisfreie Städte, die von einem teilweise starken Bevölkerungswachstum ausgehen können – bis zu 10 % Wachstum werden bis 2031 prognostiziert. Damit ergeben sich für die Kommunen Bayerns völlig gegensätzliche Ausgangspositionen und Herausforderungen, die sich gravierend auf die kommunale Aufgabenerfüllung niederschlagen werden.

Eine weitere Dimension kommunaler Rahmenbedingungen wird durch Abbildung 4 aufgezeigt, die die Zahl der Arbeitslosen je Einwohner in den bayerischen Gemeinden zum Thema hat. Hier wird deutlich, dass sich Problemlagen wie eine ungünstige Bevölkerungsentwicklung und mangelnde wirtschaftliche Dynamik mancherorts überlagern, beispielsweise in den Grenzregionen Bayerns. Eine relativ zum restlichen Freistaat erhöhte Zahl von Arbeitslosen ist aber auch kennzeichnend für diejenigen Großstädte, darunter München, die sich ansonsten durch günstige Ausgangsbedingun-

gen hervorgetan haben. Ballung geht damit nicht nur mit Wirtschafts- und Finanzkraft, sondern potenziell auch mit sozialen Problemlagen und entsprechenden kommunalen Sozialkosten einher.



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

**Abbildung 4: Arbeitslose je 100 Einwohner in den Gemeinden in Bayern (2011)**

Bereits dieser kurze Einstieg verdeutlicht, dass sich die Gemeinden Bayerns schwerlich anhand weniger Kriterien kategorisieren lassen. Der kommunale Finanzausgleich muss dieser Heterogenität gerecht werden. Gemeindliche Bedarfe und Leistungsfähigkeit müssen anhand von Indikatoren und Kennzahlen beurteilt werden, die für alle Gemeinden aussagekräftig und vergleichbar sind. Finanzbedarf und Steuerkraft gilt es, möglichst objektiv, transparent und konsistent zu messen und einen angemessenen Ausgleich zwischen beiden herzustellen.

### **3.2 Funktionen und Ziele des kommunalen Finanzausgleichs**

Durch den kommunalen Finanzausgleich stellt der Freistaat Bayern den Gemeinden und Gemeindeverbänden finanzielle Mittel zur Ergänzung der eigenen kommunalen Einnahmen zur Verfügung. Alle Kommunen sollen damit in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben angemessen erfüllen zu können. Teilweise bestreiten die Kommunen einen erheblichen Anteil ihrer Ausgaben aus Schlüsselzuweisungen und anderen Finanzausgleichsmitteln (siehe Abschnitt 7.2). Für die kommunale Finanzierung ist der Finanzausgleich damit von eminenter Bedeutung.

Neben seiner Aufstockungs- bzw. Finanzierungsfunktion verfolgt der Finanzausgleich das Ziel, zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Freistaat Bayern beizutragen. Daher ist der Großteil der Finanzausgleichsleistungen bedarfs- bzw. finanzkraftabhängig gestaltet. Die Ausgleichsfunktion des Finanzausgleichs darf aber nicht in Konflikt mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie geraten – eine völlige Nivellierung der kommunalen Finanzausstattungen ist ausgeschlossen.

Ein Großteil der den Kommunen durch den Finanzausgleich zufließenden Mittel ist zweckgebunden ausgestaltet, d.h. die Kommunen können über ihre Verwendung frei entscheiden. Allen voran sind hier die Schlüsselzuweisungen zu nennen, die die Kommunen bei der Finanzierung ihrer laufenden Ausgaben unterstützen. Daneben existieren aber auch zweckgebundene Leistungen, mit denen insbesondere kommunale Investitionen gezielt gefördert werden sollen.

Im Vergleich zu anderen Bundesländern ist der kommunale Finanzausgleich in Bayern recht weit gefasst (vgl. Abschnitt 4.4). So umfasst er neben der Regelung von Finanzierungsströmen von der Landes- zur kommunalen Ebene auch die Regelungen der Finanzbeziehungen zwischen den kommunalen Ebenen, d.h. die Finanzierung der Landkreise und Bezirke durch Umlagen.

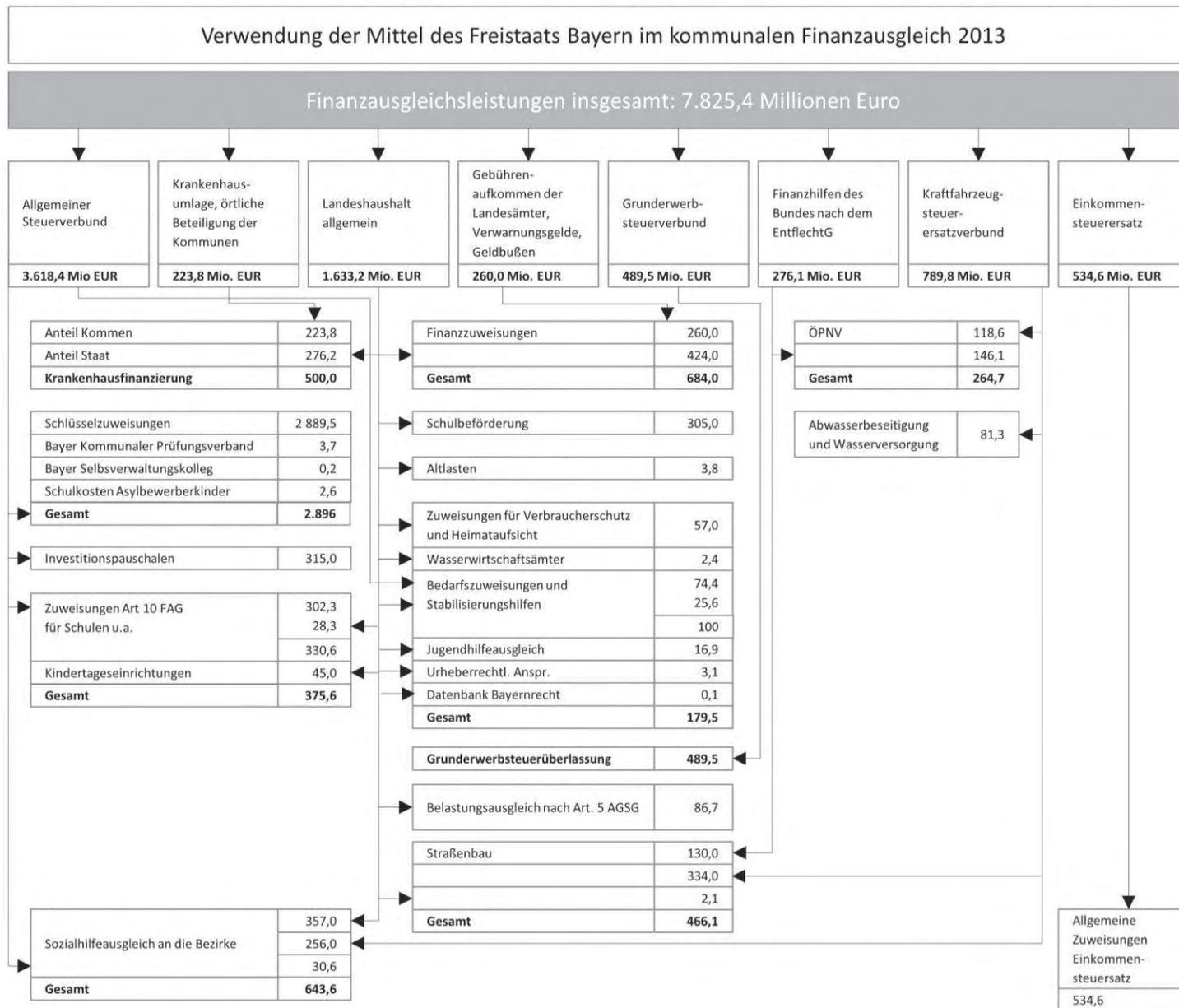
### 3.3 Quellen und Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs

Die Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs speisen sich aus Mitteln des Freistaats Bayern, des Bundes sowie der bayerischen Kommunen. Die Mittel des Freistaats stammen einerseits unmittelbar aus dem Staatshaushalt und andererseits aus Steuerverbänden. Neben dem obligatorischen allgemeinen Steuerverbund (Landesanteile an der Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer zuzüglich der Gewerbesteuerumlage und abzüglich der Ausgaben im Länderfinanzausgleich) sind dies in Bayern der Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund sowie der Grunderwerbsteuerverbund. Zudem wird der Einkommensteuerersatz entsprechend Art. 1b FAG anteilig an die Kommunen weitergeleitet, was ebenfalls als Steuerverbund aufgefasst werden kann. Die Kommunen selbst tragen durch Umlagen wesentlich zur Kommunalfinanzierung bei. Kreis- und Bezirksumlage sind jeweils die Haupteinnahmequellen der Landkreise und Bezirke. Schließlich fließen auch Bundesmittel nach dem Entflechtungsgesetz über den bayerischen Staatshaushalt den Kommunen zu.<sup>2</sup>

Abbildung 5 zeigt anhand des Finanzausgleichsjahres 2013 den quantitativen Umfang der Finanzausgleichsquellen. Zudem ist dargestellt, welche Leistungen im Einzelnen aus den zur Verfügung stehenden Töpfen finanziert werden.

---

<sup>2</sup> Für eine weitaus umfassendere Darstellung der Finanzausgleichsquellen siehe Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2012): Der kommunale Finanzausgleich in Bayern, fortan zitiert als: Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2012).



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2012).  
**Abbildung 5: Verwendung der Mittel des Freistaats Bayern im kommunalen Finanzausgleich 2013**

Für eine ausführliche Darstellung aller Finanzausgleichsleistungen sei auf die Veröffentlichung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen verwiesen.<sup>3</sup> Mit Blick auf das vorliegende Gutachten ist vor allem die herausragende Bedeutung der Schlüsselzuweisungen im Vergleich mit den sonstigen Finanzausgleichsleistungen hervorzuheben. Sie belaufen sich auf rund 37 % der Finanzausgleichsleistungen. Unter den übrigen Finanzausgleichsleistungen an Gemeinden ist ein Übergewicht von investitionsbezogenen Zuweisungen auszumachen. So werden den Kommunen beispielsweise Zuweisungen für den Neubau, Umbau, die Erweiterung und Generalsanierung von Schulen, Schülerheimen, Kindertageseinrichtungen und kommunalen Theater- und Konzertsaalbauten gewährt. Auch der (Aus-)Bau von Infrastruktur im Bereich Verkehr, ÖPNV und Versorgung wird mit Zuweisungen unterstützt. Diese Mittel zielen auf die Alimentierung der kommunalen Investitionsbedarfe. Demgegenüber dienen Schlüsselzuweisungen vorrangig der Finanzierung des laufenden Bedarfs (siehe Abschnitt 5.1). Die übrigen Finanzausgleichsleistungen interagieren daher insbesondere dann mit der sachgerechten Gestaltung der Schlüsselzuweisungen, wenn sie ebenfalls laufende Bedarfe abdecken. Dies gilt beispielsweise für die Zuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung nach Art. 10a FAG. Solche Zuweisungen werden von den Kommunen entsprechend der sachlichen Zugehörigkeit im Haushalt verbucht – im Falle der Schülerbeförderungszuweisungen im Einzelplan 2. Folglich mindern sie in den empfangsberechtigten Gemeinden die „Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln“, kurz „Ausgaben aaD“. Das Konzept der Ausgaben aaD wird in Kapitel 5 eingeführt und dient im Gutachten der Analyse der gemeindlichen Finanzbedarfe. Sofern der Finanzausgleich also Zuwendungen zu speziellen, sachlich begrenzten laufenden Bedarfen vergibt, sind diese in der Analyse der Finanzbedarfe bereits berücksichtigt.

### **3.4 Teilschlüsselmassen und Schlüsselzuweisungssystem der Landkreise und Bezirke**

#### **3.4.1 Teilschlüsselmassen**

Von der gesamten Schlüsselmasse werden vor der Aufteilung in Teilschlüsselmassen die Beträge für Zuwendungen an das Bayerische Selbstverwaltungskolleg und den Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband sowie die Mittel für Erstattungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für bestimmte schulpflichtige Personen nach Maßgabe des Staatshaushaltsplans entnommen. 64 % der verbleibenden Schlüsselmasse bilden die Teilschlüsselmasse für Gemeinden, die übrigen 36 % diejenige für Landkreise.

Von der Gemeindeschlüsselmasse werden vor der Berechnung der Sonder- und allgemeinen Schlüsselzuweisungen 2,5 Mio. Euro als Verstärkungsbetrag für die Investitionspauschalen nach Art. 12 FAG entnommen. Die Berechnung der Gemeindeschlüsselzuweisungen wird ausführlich in Kapitel 4 dargestellt.

---

<sup>3</sup> Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2012).

### 3.4.2 Schlüsselzuweisungen an Landkreise

Die Berechnung der Schlüsselzuweisungen an die Landkreise erfolgt systematisch ähnlich zu den Gemeindeschlüsselzuweisungen durch den Vergleich einer Ausgangsmesszahl und einer Umlagekraftmesszahl als Pendant zur gemeindlichen Steuerkraftmesszahl.

Die Ausgangsmesszahl dient der Erfassung des Finanzbedarfs. Ihr wesentlicher Bestandteil ist die Zahl der Landkreiseinwohner. Dabei wird die Zahl der amtlichen Einwohner am 31. Dezember des Vorjahres zuzüglich 75 % der nicht kasernierten Stationierungstreitkräfte und deren Angehöriger im Landkreis angesetzt. Beide Werte werden jeweils mit ihrem Durchschnitt der Werte für die vorhergehenden zehn Jahre verglichen; der jeweils höhere Wert (aktueller Wert oder 10-Jahres-Durchschnitt) ist Grundlage für die weiteren Berechnungen. Dieser sogenannte „Demografiefaktor“ findet auch bei den Gemeindeschlüsselzuweisungen Anwendung. Wie bei den Gemeinden wird die Landkreis-Einwohnerzahl mit der Summe aus Haupt- und Ergänzungsansätzen gewichtet. Der Hauptansatz folgt jedoch einer anderen Systematik als bei den Gemeinden. Für Landkreise mit einem nicht über dem Landesdurchschnitt liegenden Anteil an Einwohnern unter 18 Jahren beträgt der Hauptansatz 100 %. Bei einem überdurchschnittlichen Anteil Jugendlicher erhöht sich dieser Wert um das Eineinhalbfache der Prozentpunkte, um die der Anteil den Landesdurchschnitt übersteigt. Der einzige Ergänzungsansatz der Landkreise ist der Ergänzungsansatz für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende, der in identischer Form bei den kreisfreien Städten zum Einsatz kommt (siehe Abschnitt 4.3.4). Die gewichtete Einwohnerzahl der Landkreise ergibt multipliziert mit dem Grundbetrag der Landkreise die Ausgangsmesszahl. Der Grundbetrag ist eine iterativ bestimmte Rechengröße, die sicherstellt, dass die zur Verfügung stehende Teilschlüsselmasse möglichst vollständig ausgezahlt wird (siehe Abschnitt 4.1.1).

Die Umlagekraftmesszahl bemisst die finanzielle Leistungsfähigkeit der Landkreise. Sie ergibt sich als Summe aus 40 % der Steuerkraftzahlen (siehe Abschnitt 4.2) der gemeindefreien Gebiete innerhalb des Landkreises sowie 40 % der Umlagegrundlagen des Landkreises. Die Umlagegrundlagen wiederum setzen sich aus den Steuerkraftzahlen der dem Landkreis angehörenden Gemeinden zuzüglich 80 % der Schlüsselzuweisungen, die diese Gemeinden im Vorjahr erhalten haben, zusammen.

Sofern die Ausgangsmesszahl des Landkreises seine Umlagekraftmesszahl übersteigt, wird die Differenz zu 50 % ausgeglichen und als Schlüsselzuweisung ausgezahlt.

### 3.4.3 Sozialhilfeausgleich der Bezirke

Die Bezirke erhalten keine Schlüsselzuweisungen im eigentlichen Sinne. Allerdings ist der ihnen zukommende Sozialhilfeausgleich nach Art. 15 FAG ähnlich aufgebaut wie die Schlüsselzuweisungen. Auch die Berechnung des Sozialhilfeausgleichs stellt auf den Vergleich einer Ausgangsmesszahl mit einer Umlagekraftmesszahl ab.

Wichtigster Bestandteil der Ausgangsmesszahl ist die fiktive Einwohnerzahl, die sich aus Multiplikation der Bezirkseinwohner mit dem sogenannten „fiktiven Einwohneranteil“ des Bezirks ergibt, dessen Berechnung in Art. 15 Abs. 2 Nr. 4 bis Nr. 6 geregelt ist. In den fiktiven Einwohneranteil fließen einerseits der Anteil des Bezirks an der Gesamtbevölkerung Bayerns, der Anteil des Bezirks an den Einwohnern über 85 sowie den Einwohnern mit schwerer Behinderung ein (Bevölkerungskomponente). Zudem finden der Anteil des Bezirks an der Summe der bezirklichen Nettoausgaben für Sozialhilfe, Kriegsofopferfürsorge und nach dem Unterbringungsgesetz Eingang (Ausgabenkomponente). Die fiktive Einwohnerzahl des Bezirks ergibt multipliziert mit dem Bezirke-Grundbetrag die Ausgangsmesszahl.

Die Umlagekraftmesszahl der Bezirke beträgt 17 % ihrer Umlagegrundlagen. Letztere setzen sich aus den Steuerkraftzahlen der dem Bezirk angehörenden Gemeinden und gemeindefreien Gebiete zuzüglich 80 % der im Vorjahr an die bezirksangehörigen Gemeinden geflossenen Gemeindefürsorgezuweisungen zusammen.

Sofern die Ausgangsmesszahl des Bezirks seine Umlagekraftmesszahl übersteigt, wird die Differenz zu 75 % ausgeglichen und als Zuweisung ausgezahlt.

## 4 Das Gemeindeschlüsselzuweisungssystem in Bayern

### 4.1 Schlüsselzuweisungen

#### 4.1.1 Allgemeine Schlüsselzuweisungen<sup>4</sup>

Die Berechnung der allgemeinen Schlüsselzuweisung  $SZ_{i,t}$  einer Gemeinde  $i$  zum Zeitpunkt  $t$  erfolgt in mehreren Schritten und ergibt sich aus dem Zusammenspiel mehrerer Faktoren:

- der zu verteilenden Schlüsselmasse, die nach Entnahme der Sonderschlüsselzuweisungen (siehe unten) verbleibt  $SM_t$ ,
- dem exogen gesetzten Ausgleichssatz  $a$ ,
- der fiktiven Ausgabenbelastung einer Gemeinde  $i$  – diese wird ausgedrückt durch die Ausgangsmesszahl  $AM_{i,t}$  – und
- den fiktiven Einnahmen einer Gemeinde  $i$  – diese werden ausgedrückt durch die Steuerkraftmesszahl  $SKM_{i,t}$ .

Eine Gemeinde erhält nur dann Schlüsselzuweisungen, wenn ihre fiktive Ausgabenbelastung ihre fiktiven Einnahmen überschreitet. Gemeinden, bei denen dies nicht der Fall ist, beziehen keine Schlüsselzuweisungen und werden als abundant bezeichnet. Rein rechnerisch ergibt sich die Höhe der Schlüsselzuweisung aus dem anteiligen Ausgleich der Differenz aus Ausgleichsmesszahl und Steuerkraftmesszahl<sup>5</sup>:

$$SZ_{i,t} = \max \{a \times (AM_{i,t} - SKM_{i,t}); 0\} \quad (1)$$

Verkompliziert wird die Berechnung durch den Umstand, dass die Ausgangsmesszahl Produkt des

- endogen ermittelten Grundbetrags  $GB_t$  und der
- gewichteten Einwohnerzahl  $gewE_{i,t}$  ist:

$$AM_{i,t} = GB_t \times gewE_{i,t} \quad (2)$$

Die Ableitung der gewichteten Einwohnerzahl wird in Abschnitt 4.3.1 beschrieben. Der Grundbetrag wird iterativ bestimmt. Er ist als bloße, rechnerische Hilfsgröße zu verstehen und dient dazu, die vorhandene Schlüsselmasse vollständig auszuschöpfen:

<sup>4</sup> Die nachfolgenden Ausführungen sind angelehnt an FiFo (2013), Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen. Fortan zit. als FiFo (2013).

<sup>5</sup> Die Schlüsselzuweisungen werden gemäß § 6 FAGDV auf den nächsten durch vier teilbaren Euro-Betrag abgerundet.

$$SM_t = a \times \sum_i \max \{AM_{i,t} - SKM_{i,t}; 0\} \quad (3)$$

Die Ausgangsmesszahl ist somit eine unechte, fiktive Bedarfsgröße und darf daher nicht als exaktes Maß für die von einer Kommune zur Deckung der tatsächlichen Ausgaben benötigten Finanzmittel missverstanden werden.

Durch das Umformen der zuvor aufgeführten Gleichungen lässt sich die Formel zur Ermittlung des Grundbetrags ableiten:

$$GB_t = \frac{SM_t + a \sum SKM_{i,t}}{a \sum gewE_{i,t}} \quad \forall i: AM_{i,t} > SKM_{i,t} \quad (4)$$

Endogen ist der Grundbetrag, da er im Rahmen einer Iteration ermittelt wird, die folgendermaßen funktioniert: Zunächst werden bei der Ableitung des Grundbetrags (GB1) alle Gemeinden berücksichtigt (Durchlauf 1). Im nächsten Durchlauf werden bei der Ermittlung des Grundbetrags (GB2) diejenigen Gemeinden nicht weiter berücksichtigt, die bei Verwendung des in Durchlauf 1 bestimmten Grundbetrags (GB1) abundant sind. Die Iteration wird solange fortgeführt, bis es keine neuen Abundanzfälle mehr gibt (GBn).

Die Höhe der Schlüsselzuweisung wird dann gemäß Formel (1) berechnet. Die Höhe des Ausgleichssatzes beträgt 0,55 (Art. 2 Abs. 2 FAG).

#### 4.1.2 Sonderschlüsselzuweisungen

In Bayern erhalten besonders finanzschwache Gemeinden in Ergänzung zu den allgemeinen Schlüsselzuweisungen noch Sonderschlüsselzuweisungen. Diese sind in Art. 3 Abs. 3 FAG geregelt. Die Sonderschlüsselzuweisungen werden der Schlüsselmasse für Gemeinden vorweg entnommen und können somit als horizontaler Vorwegausgleich interpretiert werden.

Die Sonderschlüsselzuweisungen werden wie folgt ermittelt:

$$SZ_{i,t}^{Son} = \max \left\{ 0,15 \times \left( 0,75 \times SKM_{B,t}^{pk} \times HAS_{i,t} - SKM_{i,t}^{pk} \right) \times n_{i,t-2}; 0 \right\} \quad (5)$$

Wobei:

$n_{i,t}$  die amtliche Einwohnerzahl und

$HAS_{i,t}$  den Hauptansatz in Prozent bezeichnet.

Die Sonderschlüsselzuweisungen betragen somit 15 Prozent der mit der Einwohnerzahl des vorhergehenden Jahres  $n_{i,t-2}$  multiplizierten Differenz der eigenen Steuerkraft je Einwohner

$SKM_{i,t}^{pk}$  und 75 Prozent des mit dem Hauptansatz der jeweiligen Gemeinde gewichteten Landesdurchschnitts je Einwohner  $SKM_{B,t}^{pk}$ .

## 4.2 Ermittlung der Steuerkraft

Nachdem der vorherige Abschnitt den grundlegenden Verteilungsmechanismus des Schlüsselzuweisungssystems erklärt hat, stellt dieser Abschnitt auf die Ermittlung der fiktiven Einnahmen bzw. der Steuerkraft – gemessen durch die Steuerkraftmesszahl – ab. Die Steuerkraftmesszahl dient der Erfassung der relevanten Einnahmemöglichkeiten der Gemeinden. Aktuell werden im bayerischen kommunalen Finanzausgleich die Steuerkraftzahlen folgender kommunaler Einnahmequellen bei der Berechnung der Steuerkraft berücksichtigt (§ 4 FAGDV 2002; Art. 4 FAG):

- Gemeindeanteil am Umsatzsteueraufkommen  $SKZ_{i,t}^{USt}$ ,
- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, erhöht um den Einkommensteuerersatz (Art. 1b FAG)  $SKZ_{i,t}^{ESt}$  und
- die Realsteuern: Grundsteuer A  $SKZ_{i,t}^{GrA}$  und B  $SKZ_{i,t}^{GrB}$  sowie die um die Gewerbesteuerumlage korrigierte Gewerbesteuer<sup>6</sup>  $SKZ_{i,t}^{Gew}$ .

$$SKM_{i,t} = SKZ_{i,t}^{GrA} + SKZ_{i,t}^{GrB} + SKZ_{i,t}^{Gew} + SKZ_{i,t}^{ESt} + SKZ_{i,t}^{USt} \quad (6)$$

Referenzzeitraum für das Ist-Aufkommen ist gemäß § 4 FAGDV 2002 das Aufkommen des vorvorhergehenden Jahres.

### 4.2.1 Normierung der Realsteuern

Zwecks hebesatzneutraler Anrechnung der Realsteuern erfolgt eine Normierung der Ist-Aufkommen der Realsteuern. Es werden daher nicht die gemeindespezifischen Hebesätze zugrunde gelegt, sondern landesweit einheitliche Nivellierungshebesätze:

$$Ist_i^{norm} = nh \times \frac{Ist_i}{h_i} \quad (7)$$

Zur Ermittlung des Steuergrundbetrags wird das Ist-Aufkommen der betrachteten Realsteuer  $Ist_i$  in Gemeinde  $i$  durch den im Referenzzeitraum geltenden von der Gemeinde  $i$  festgesetzten Hebesatz  $h_i$  dividiert. Dieser wird dann mit dem landeseinheitlichen Nivellierungshebesatz  $nh$  mul-

<sup>6</sup> Gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 1 FAGDV 2002 werden die kommunalen Einnahmen aus der Spielbankabgabe hälftig zu den Steuerkraftzahlen der Gewerbesteuer hinzuaddiert.

tipliziert. Bei der Normierung der Gewerbesteuer wird um die Abführung der Gewerbesteuerumlage korrigiert (Art. 4 Abs. 2 Nr. 3 FAG).<sup>7</sup>

Grund für die Anwendung der Nivellierungshebesätze ist die Sicherstellung der gemeindlichen Hebesatzautonomie. Denn ohne den Einsatz von Nivellierungshebesätzen würden alle Mehr- oder Mindereinnahmen in Folge örtlicher Hebesatzvariationen im kommunalen Finanzausgleich neutralisiert werden.

Im bayerischen kommunalen Finanzausgleich sind die Nivellierungshebesätze gesetzlich geregelt, es erfolgt keine Orientierung am gewogenen Landesdurchschnitt wie dies teilweise in anderen Bundesländern der Fall ist (vgl. Abschnitt 4.4). Gemäß Art. 4 Abs. 2 Nrn. 1 bis 3. FAG beträgt der Nivellierungshebesatz für die Grundsteuer A und B 250 Prozent und der Nivellierungshebesatz für die Gewerbesteuer 300 Prozent abzüglich des jeweils geltenden Prozentsatzes der Gewerbesteuerumlage. Letztmalig wurden die Nivellierungshebesätze 1981 mit Wirkung ab 1982 geändert.

Die Steuerkraftzahlen der Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer werden somit wie folgt ermittelt:

$$SKZ_{i,t}^{GrA} = nh^{GrA} \times \frac{Ist_{i,t-2}^{GrA}}{h_{i,t-2}^{GrA}} \tag{8}$$

$$SKZ_{i,t}^{GrB} = nh^{GrB} \times \frac{Ist_{i,t-2}^{GrB}}{h_{i,t-2}^{GrB}} \tag{9}$$

$$SKZ_{i,t}^{Gew} = (nh^{Gew} - us_{t-2}^{Gew}) \times \frac{Ist_{i,t-2}^{Gew}}{h_{i,t-2}^{Gew}} \tag{10}$$

Wobei:

- $nh^{GrA}, nh^{GrB}, nh^{Gew}$  Nivellierungshebesätze der Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer,
- $h_{i,t}^{GrA}, h_{i,t}^{GrB}, h_{i,t}^{Gew}$  tatsächliche Hebesätze der Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer,
- $Ist_{i,t}^{GrA}, Ist_{i,t}^{GrB}, Ist_{i,t}^{Gew}$  Istaufkommen der jeweiligen Steuer und
- $us_t^{Gew}$  Vervielfältiger der Gewerbesteuerumlage.

---

<sup>7</sup> Gemäß Art. 4 Abs. 4 FAG können interkommunale Gewerbegebiete bei der Ermittlung der gemeindespezifischen Steuerkraftmesszahlen berücksichtigt werden.

#### 4.2.2 Normierung der Einkommensteuer

Eine Besonderheit des bayerischen kommunalen Finanzausgleichs ist, dass gemäß Art. 4 Abs. 2 Nr. 4 FAG und § 4 Abs. 1 Nr. 2 FAGDV 2002 auch eine Normierung des kommunalen Anteil an der Einkommensteuer erfolgt. Die Einkommensteuer ist eine Gemeinschaftssteuer. Gemäß Art. 106 Abs. 5 GG steht den Gemeinden seit 1970 ein Anteil am Aufkommen zu. Auch die Aufkommensverteilung ist bundesgesetzlich im Gemeindefinanzreformgesetz geregelt. Im Gegensatz zur Grund- und Gewerbesteuer besitzen die Gemeinden bei der Einkommensteuer keine Hebesatzautonomie und haben daher keinen direkten Einfluss auf die Aufkommenshöhe.

Die Berechnung der Steuerkraftzahl der Einkommensteuer  $SKZ_{i,t}^{EST}$  erfolgt folgendermaßen: Zunächst wird ein fiktiver Einkommensteuerbeteiligungsbetrag  $Ist_{i,t-2}^{EST\ fik}$  für das Vorvorjahr ermittelt. Fiktiv ist der Einkommensteuerbeteiligungsbetrag aufgrund der Tatsache, dass gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 2 FAGDV 2002 das kommunale Einkommensteueraufkommen des Landes zuzüglich des Einkommensteuerersatzes nach Art. 1b FAG  $Ist_{B,t-2}^{EST}$  des vorvorhergehenden Jahres nicht mit dem gemeindespezifische Verteilungsschlüssel der Einkommensteuer des vorvorhergehenden Jahres  $VS_{i,t-2}^{EST}$  multipliziert wird, sondern mit dem im aktuellen Jahr geltenden Verteilungsschlüssel  $VS_{i,t}^{EST}$ :

$$Ist_{i,t-2}^{EST\ fik} = Ist_{B,t-2}^{EST} \times VS_{i,t}^{EST} \quad (11)$$

Ferner wird bei der Berechnung der Steuerkraftzahl der Einkommensteuer  $SKZ_{i,t}^{EST}$  der Anteil des fiktiven Beteiligungsbetrags, der unter 50 Prozent des Landesdurchschnitts pro Einwohner liegt, in allen Gemeinden nur mit 65 Prozent angerechnet, der darüber liegende Anteil hingegen mit 100 Prozent (Art. 4 Abs. 2 Nr. 4 FAG). Damit ergibt sich die Steuerkraftzahl der Einkommensteuer  $SKZ_{i,t}^{EST}$  gemäß Gleichung (12).

$$SKZ_{i,t}^{EST} = \begin{cases} 0,65 \times Ist_{i,t-2}^{EST\ fik\ pk} \times n_{i,t-2}, \\ \text{für } \frac{Ist_{i,t-2}^{EST\ fik\ pk}}{Ist_{B,t-2}^{EST\ fik\ pk}} < 0,5 \\ \left( 0,65 \times 0,5 \times Ist_{B,t-2}^{EST\ fik\ pk} + \left( Ist_{i,t-2}^{EST\ fik\ pk} - 0,5 \times Ist_{B,t-2}^{EST\ fik\ pk} \right) \right) \times n_{i,t-2}, \\ \text{für } \frac{Ist_{i,t-2}^{EST\ fik\ pk}}{Ist_{B,t-2}^{EST\ fik\ pk}} \geq 0,5 \end{cases} \quad (12)$$

#### 4.2.3 Umsatzsteuer

Im Gegensatz zu den drei anderen Steuerkraftzahlen, die in die Berechnung der Steuerkraftzahl eingehen, findet bei der Umsatzsteuer keine Nivellierung statt. Gemäß Art. 4 Abs. 2 Nr. 5 wird der Gemeindeanteil am Umsatzsteueraufkommen nach dem Gesetz zur Fortsetzung der Unterneh-

Steuersystemreform sowie der Ausgleich nach Art. 16 FAG zu 100 Prozent bei der Berechnung der Steuerkraftzahl berücksichtigt:

$$SKZ_{i,t}^{USt} = Ist_{i,t-2}^{USt} \tag{13}$$

### 4.3 Ermittlung des fiktiven Bedarfs

#### 4.3.1 Gewichtete Einwohnerzahl und Hauptansatz

Der Einwohnerzahl einer Gemeinde kommt bei der Ermittlung des fiktiven Bedarfs zentrale Bedeutung zu. Die Relevanz der Einwohner wird mit der Annahme begründet, dass diese eine besonders gute Erklärungskraft für die Höhe der kommunalen Ausgaben haben. Zur Berechnung der gewichteten Einwohnerzahl und des Hauptansatzes ist die Einwohnerzahl  $n_{i,t-2}^{KFA}$  gemäß amtlicher Statistik des 31. Dezembers des vorvorhergehenden Jahres relevant. Diese Einwohnerzahl wird mit der durchschnittlichen Einwohnerzahl der zehn dem vorvorhergehenden Jahr vorhergehenden Jahre verglichen ( $\bar{n}_{i,t-2} = 0,1 \times \sum_{s=t-11}^{t-2} n_{i,s}$ ). Maßgebend für die Berechnung ist der höhere Wert (Art. 3 Abs. 2 FAG):

$$n_{i,t-2}^{Dem} = \max \{ n_{i,t-2}; \bar{n}_{i,t-2} \} \tag{14}$$

Eingeführt wurde dieser sogenannte Demografiefaktor (mit zunächst 5-jähriger Vergleichsdauer) 2006, um die Folgen des demografischen Wandels (Einwohnerrückgang) für die Gemeinde vorübergehend abzuschwächen und um ihnen mehr Zeit für die notwendigen Anpassungen zu geben. Insbesondere aufgrund von Remanenzkosten ist zu erwarten, dass Ausgabenkürzungen nicht zeitgleich und proportional zum Bevölkerungsrückgang erfolgen. 2012 wurde der Demografiefaktor auf die jetzt gültigen zehn Jahre ausgedehnt.

Ferner werden die nicht kasernierten Mitglieder der Stationierungstreitkräfte  $StatStr_{i,t-2}^{Dem}$  und deren Angehöriger zu drei Vierteln berücksichtigt; auch hier gilt es den Demografiefaktor zu berücksichtigen. Darüber hinaus werden die Anzahl der Personen in Nebenwohnungen  $Neben_{i,t=1987}$  hinzuaddiert, relevant hierfür sind bis heute die Ergebnisse der Volkszählung des Jahres 1987 (Art. 3 Abs. 1 FAG).<sup>8</sup> Der bayerische KFA stellt folglich auf folgende Einwohnerzahl ab:

$$n_{i,t-2}^{KFA} = n_{i,t-2}^{Dem} + 0,75 \times StatStr_{i,t-2}^{Dem} + Neben_{i,t=1987} \tag{15}$$

Durch den Hauptansatz (bzw. die Hauptansatzstaffel)  $HAS_{i,t}$  wird die so ermittelte Einwohnerzahl nach Gemeindegröße gewichtet. Dieses Vorgehen wird mit der Idee begründet, dass die Pro-Kopf-

<sup>8</sup> Aufgrund melderechtlich mangelnder Kontrollmöglichkeiten kann keine Fortschreibung erfolgen.

Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Güter mit der Einwohnerzahl steigen. Seit 2013 hat der Hauptansatz im bayerischen KFA den in Tabelle 1 gezeigten Verlauf.

Tabelle 1: Hauptansatz (in Prozent)

Staffelklassen Einwohner	Hauptansatz
nicht mehr als 5.000	112
10.000	115
25.000	125
50.000	135
100.000	140
250.000	145
500.000 und mehr	150

Anm.: Zwischen den Staffelklassen wird linear interpoliert (Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 FAG).

Quelle: Eigene Darstellung, Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 FAG.

Durch die Erhöhung des Hauptansatzes für Gemeinden bis 5.000 Einwohner von 108 auf 112 Prozent und die Abschaffung des Großstadtzuschlags kam es 2013 zu einer Reduktion der Spannweite des Hauptansatzes.<sup>9</sup> Die Gewichtung nach Gemeindegröße wurde folglich abgeschwächt.

Mehrbelastungen aufgrund bedarfsverursachender soziökonomischer und struktureller Besonderheiten, die als ausgleichsrelevant angesehen werden und durch den stark pauschalisierenden Hauptansatz nicht erfasst werden, werden durch Ergänzungsansätze berücksichtigt.

Im bayerischen Gemeindeschlüsselzuweisungssystem existieren folgende Ergänzungsansätze (Art. 3 Abs. 1 FAG):

- Ansatz für kreisfreie Gemeinden  $KF_{i,t}$ ,
- Ansatz für Strukturschwäche  $SKA_{i,t}$ ,
- Ansatz für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende  $SHA_{i,t}$ .

Die gewichtete Einwohnerzahl, die multipliziert mit dem Grundbetrag die Ausgangsmesszahl determiniert (siehe Gleichung (2)), bestimmt sich wie folgt:

$$\text{gew}E_{i,t} = n_{i,t-2}^{\text{KFA}} \times (\text{HAS}_{i,t} + \text{KF}_{i,t} + \text{SKA}_{i,t} + \text{SHA}_{i,t}) \quad (16)$$

<sup>9</sup> Durch den Großstadtzuschlag wurde der Hauptansatz von Gemeinden mit mehr als 500.000 Einwohnern pro 100.000 Einwohner um 1 Prozentpunkt erhöht.

### 4.3.2 Ergänzungsansatz für kreisfreie Gemeinden

Aufgrund ihrer Kreisfunktion erhalten die 25 kreisfreien Städte gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 FAG einen Ergänzungsansatz in Höhe von 10 Prozent des Hauptansatzes.

$$KF_{i,t} = 0,1 \times HAS_{i,t} \tag{17}$$

Dieser 1993 in zwei Schritten eingeführte Ergänzungsansatz dient der Berücksichtigung der zusätzlichen Aufgaben und entsprechenden finanziellen Bedarfe, die kreisfreie Städte aufgrund ihrer Kreisfunktion im Vergleich zu kreisangehörigen Gemeinden zu erfüllen haben.

### 4.3.3 Ergänzungsansatz für strukturschwache Gemeinden

Der Ergänzungsansatz für strukturschwache Gemeinden löste den durch die Wiedervereinigung hinfällig gewordenen Grenzlandansatz ab. Die Umstellung erfolgte im Zeitraum 1999 bis 2001. Gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 FAG wird der Ergänzungsansatz denjenigen Gemeinden gewährt, die relativ zu ihrer Steuerkraft von überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit betroffen sind. Das heißt, es erhalten grundsätzlich nur solche Gemeinden den Strukturschwächeansatz, bei denen  $\frac{AL_{i,t-2}}{SKM_{i,t}} > \frac{AL_{B,t-2}}{SKM_{B,t}}$  gilt ( $AL_{i,t}$  ist die Anzahl der Arbeitslosen).

Die Berechnung des Strukturschwächeansatzes erfolgt in mehreren Schritten: Zunächst wird die durchschnittliche Zahl der Arbeitslosen einer Gemeinde  $i$  des vorvorhergehenden Jahres in Relation zu einem Tausendstel der Steuerkraft des laufenden Jahres gesetzt. Der den Landesdurchschnitt überschreitende Anteil wird mit 1,7 multipliziert. Falls der so ermittelte Wert 20 Prozentpunkte überschreitet, werden die darüber liegenden Prozentpunkte nur hälftig angerechnet. Ferner ist der Strukturschwächeansatz nach oben mit 35 Prozentpunkten begrenzt:

$$SKA_{i,t} = \begin{cases} 0 & , \text{für } 1.700 \times \left( \frac{AL_{i,t-2}}{SKM_{i,t}} - \frac{AL_{B,t-2}}{SKM_{B,t}} \right) \leq 0^*) \\ 1.700 \times \left( \frac{AL_{i,t-2}}{SKM_{i,t}} - \frac{AL_{B,t-2}}{SKM_{B,t}} \right) & , \text{für } 0 < 1.700 \times \left( \frac{AL_{i,t-2}}{SKM_{i,t}} - \frac{AL_{B,t-2}}{SKM_{B,t}} \right) \leq 20 \\ 10 + 850 \times \left( \frac{AL_{i,t-2}}{SKM_{i,t}} - \frac{AL_{B,t-2}}{SKM_{B,t}} \right) & , \text{für } 20 < 1.700 \times \left( \frac{AL_{i,t-2}}{SKM_{i,t}} - \frac{AL_{B,t-2}}{SKM_{B,t}} \right) < 35 \\ 35 & , \text{für } 35 \leq 1.700 \times \left( \frac{AL_{i,t-2}}{SKM_{i,t}} - \frac{AL_{B,t-2}}{SKM_{B,t}} \right)^{**)} \end{cases} \tag{18}$$

\*) außer  $\frac{AL_{i,t-2}}{SKM_{i,t}} < 0$  vgl. \*\*)

\*\*) oder wenn  $\frac{AL_{i,t-2}}{SKM_{i,t}} < 0$

#### 4.3.4 Ergänzungsansatz für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitssuchende

Durch den Ergänzungsansatz für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitssuchende werden die divergierenden kommunalen Belastungsstrukturen für die Sozialausgaben gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 4 FAG bei den kreisfreien Gemeinden berücksichtigt. Im bayerischen KFA ist er der einzige Ergänzungsansatz, der unmittelbar an einer kommunalen Aufgabe festgemacht ist.

Eingeführt wurde er im Jahr 1975. Seitdem wurde der Ansatz mehrfach reformiert, zuletzt aufgrund der Hartz-Reformen mit Wirkung im Jahr 2007.

Bei der Ermittlung des Ergänzungsansatzes werden die tatsächlichen Aufwendungen für Sozialhilfe und für die Grundsicherung für Arbeitssuchende gemäß der Sozialhilfestatistik sowie der Jahresrechnungsstatistik des vorvorhergehenden Jahres in Relation zu den Umlagegrundlagen des vorvorhergehenden Jahres gesetzt (gemeindespezifischer Belastungssatz). Der über dem Landesdurchschnitt liegende Anteil des Belastungssatzes einer Gemeinde wird mit 0,75 multipliziert, der unter dem Landesdurchschnitt liegende Anteil mit 0,25. Die sich ergebende Summe wird mit 2,5 multipliziert (Art. 3 Abs. 1 Nr. 4 Satz 4 FAG).

$$\text{SHA}_{i,t} = \begin{cases} 2,5 \times 0,25 \times \frac{AW_{i,t-2}}{UG_{i,t-2}}, & \text{für } \frac{AW_{i,t-2}}{UG_{i,t-2}} \leq \frac{AW_{B \text{ kflk},t-2}}{UG_{B \text{ kflk},t-2}} \\ 2,5 \times \left( 0,25 \times \frac{AW_{B \text{ kflk},t-2}}{UG_{B \text{ kflk},t-2}} + 0,75 \times \left( \frac{AW_{i,t-2}}{UG_{i,t-2}} - \frac{AW_{B \text{ kflk},t-2}}{UG_{B \text{ kflk},t-2}} \right) \right) & \\ , \text{für } \frac{AW_{i,t-2}}{UG_{i,t-2}} > \frac{AW_{B \text{ kflk},t-2}}{UG_{B \text{ kflk},t-2}} \end{cases} \quad (19)$$

Wobei:

$AW_{i,t}$  Aufwendungen für Sozialhilfe und Grundsicherung für Arbeitssuchende

$UG_{i,t}$  Umlagegrundlage

Gemäß Art. 21 Abs. 3 Satz 2 FAG sind die kommunalen Umlagegrundlagen  $UG_{i,t}$  die Summe der Steuerkraftmesszahlen des laufenden Jahres und 80 Prozent der erhaltenen Gemeindegemeinschaften des Vorjahres:

$$UG_{i,t} = SKM_{i,t} + 0,8 \times (SZ_{i,t-1} + SZ_{i,t-1}^{\text{Son}}) \quad (20)$$

#### 4.4 Einordnung und Vergleich mit den anderen Bundesländern

Dieser Abschnitt gibt einen Einblick in die kommunalen Finanzausgleichssysteme der anderen Flächenländer. Die Gegenüberstellung mit anderen kommunalen Finanzausgleichen erleichtert die Einordnung der bayerischen Regelungen und illustriert den „Baukasten“, aus dem Finanzausgleichsmechanismen grundsätzlich zusammengesetzt sind. Zudem können durch den Vergleich mit den Regelungen anderer Länder ungewöhnliche Regelungen illustriert und möglicherweise praktikable Alternativlösungen aufgezeigt werden.<sup>10</sup>

Kommunale Finanzausgleichssysteme haben in allen Flächenländern eine tragende Funktion für die Kommunalfinanzen. Die Bedeutung der Schlüsselzuweisungen innerhalb der Gesamtsysteme variiert. Dies liegt u.a. in der Tatsache begründet, dass die verschiedenen Länder unterschiedlich weit gefasste KFA-Systeme aufweisen. In vielen Bundesländern wird der „Kommunale Finanzausgleich“ wesentlich enger abgegrenzt als in Bayern, wo außer Schlüsselzuweisungen besonders viele weitere Zuweisungs- und Umlagetypen zum Finanzausgleichssystem gezählt werden.

Der Instrumentenmix außerhalb der Schlüsselzuweisungssysteme ist vielfältig. Dieser Abschnitt widmet sich daher in erster Linie dem Vergleich der Schlüsselzuweisungssysteme. Ein Anspruch auf Vollständigkeit wird nicht erhoben, vielmehr werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede insbesondere in Hinblick auf potentielle Reformbemühungen in Bayern herausgearbeitet.

##### 4.4.1 Schlüsselmassen, Ausgleichsquoten und Finanzausgleichsumlage

Die Aufteilung der Schlüsselmasse ist eine grundlegende Weichenstellung. Sie erfolgt entweder nach Gebietskörperschaftsgruppen („Säulenmodell“) oder nach Aufgabengruppen („Ebenenmodell“). Im Säulenmodell werden fixe Anteilsquoten für die verschiedenen Gebietskörperschaften (z.B. kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise) definiert. Eine gemeinsame Schlüsselmasse für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden wird neben Bayern z.B. auch in Baden-Württemberg, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Thüringen gebildet. Neben einer weiteren Teilschlüsselmasse für Landkreise gibt es z.B. in Baden-Württemberg und Brandenburg eine gesonderte Teilschlüsselmasse für kreisfreie Städte. Zum Beispiel in Hessen und Rheinland-Pfalz wird auf eine gemeinsame Teilschlüsselmasse für kreisangehörige und kreisfreie Städte verzichtet, hier gibt es gesonderte Teilschlüsselmassen für kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden und Landkreise. Aufgrund der besonderen Kommunalstruktur in Nordrhein-Westfalen existiert hier ferner eine Teilschlüsselmasse für die beiden Landschaftsverbände. Die Teilmassenbildung in Sachsen erfolgt mit Hilfe eines Gleichmäßigkeitsgrundsatzes. Dieser sichert zunächst eine gleichmäßige Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel (Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen) zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum und in einer zweiten Stufe die gleichmäßi-

---

<sup>10</sup> Alle Hintergrundinformationen entstammen den Finanzausgleichsgesetzen der Länder sowie den auf der Homepage des Deutschen Landkreistag bereitgestellten Tabellen zu den FAGs und GFGs (URL: <http://www.landkreistag.de>, zuletzt geprüft am 30.05.2014).

ge Entwicklung der Schlüsselzuweisungen zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen.

Das Ebenen-Modell findet in Mecklenburg-Vorpommern (Beschränkung auf kreisfreie Städte), Thüringen, Niedersachsen sowie im Saarland Anwendung. Die Aufteilung nach Aufgabengruppen definiert eine Teilmasse für gemeindliche Aufgaben und eine zweite Teilmasse für übergemeindliche (Kreis-)Aufgaben. In Schleswig-Holstein wird ein separater Posten für spezifische Aufgaben mit zentralörtlicher Funktion gebildet.

Die Ausgleichsquoten variieren insgesamt zwischen 50 % und 100 %, wobei auch Differenzierungen zwischen den kommunalen Säulen bzw. Aufgaben innerhalb eines Landes vorgenommen werden. In vier der 13 Flächenländer (neben Bayern in Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) sind Ausgleichsquoten von 50 % bzw. 55 % vorzufinden. Die Mehrzahl der Flächenländer weist Ausgleichsquoten zwischen 60 % und 80 % aus. Nur in drei Ländern finden sich Ausgleichsquoten von mehr als 80 % (Nordrhein-Westfalen (90 %), Saarland (90 %), Sachsen-Anhalt (90 % für Landkreise ab 2014)). Eine Besonderheit stellt die Ausgleichsquote in Baden-Württemberg dar; die Ausgleichsquote ist nicht gesetzlich festgelegt sondern ergibt sich endogen aus dem Verhältnis zwischen Schlüsselmasse und dem Gesamtunterschiedsbetrag aller Gemeinden.

Ferner gibt es einige bundeslandspezifische Besonderheiten: In Mecklenburg-Vorpommern sowie Sachsen existiert eine investive Zweckbindung für einen Teil der Gesamtschlüsselmasse. In Sachsen wird ein Teil der Gesamtschlüsselmasse im Bereich der kommunalen Infrastruktur (Straßenbau, Schulhausbau, Krankenhausbau, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Abfallwirtschaft sowie Brand- und Katastrophenschutz) investiv abgegrenzt. Darüber hinaus haben Hessen und Niedersachsen eine Sockelgarantie implementiert; in Niedersachsen werden die Schlüsselzuweisungen um den Differenzbetrag erhöht, sofern die Summe aus den Schlüsselzuweisungen und der Steuer- oder Umlagekraftmesszahl nicht 80 % der Bedarfsmesszahl erreicht. Während in Bayern Verteilungsziele durch die Sonderschlüsselzuweisungen für besonders steuerschwache Gemeinden und die finanzkraftabhängige Verteilung der Schlüsselzuweisungen berücksichtigt werden, gibt es in einigen Ländern eine Finanzausgleichsumlage oder -abgabe. Zum Beispiel in Niedersachsen müssen steuerstarke abundante Gemeinden eine Finanzausgleichsumlage bezahlen, die die Schlüsselmasse aufstockt. Eine ähnliche Regelung findet sich in Brandenburg.

#### 4.4.2 Ermittlung des fiktiven Bedarfs

**Hauptansatz:** Der Einwohner ist in fast allen Finanzausgleichssystemen der Flächenländer der bedarfsbestimmende Faktor. In einigen Finanzausgleichssystemen wird die Einwohnergewichtung durch Ergänzungs- bzw. Leistungsansätze komplementiert.

In den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein existiert zwar ein auf den Einwohner abgestellter Hauptansatz, eine Gewichtung der Einwohner in Form einer Hauptan-

satzstaffel wie in den elf verbleibenden Finanzausgleichssystemen findet jedoch nicht statt. Die Berechnung der Bedarfsmesszahl erfolgt lediglich durch die Vervielfachung der tatsächlichen Einwohnerzahl mit dem Grundbetrag. Wie bereits oben erläutert, existiert in Schleswig-Holstein allerdings eine Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben, welche zur Finanzierung des übergemeindlichen Anteils an den Gemeindeaufgaben in Orten mit zentral-örtlicher Einstufung vorgesehen ist und den in den meisten anderen Bundesländern üblichen Hauptansatz ersetzt. Die Mittel werden unabhängig von der Einwohnerzahl und der Finanzkraft der zentralen Orte vergeben, da der übergemeindliche Teil der entsprechenden Aufgaben nicht durch die eigene Einwohnerzahl und Finanzkraft bestimmt wird. In Mecklenburg-Vorpommern wird ferner auf die Systematik der zentralen Orte gemäß dem Landesraumentwicklungsprogramm und in Rheinland-Pfalz auf gesonderte finanzkraftunabhängige Zuweisungen für verschiedene Aufgabenbereiche, insbesondere zentralörtliche Funktionen, abgestellt.

In der Mehrheit der Flächenländer wird der Finanzbedarf jedoch maßgeblich auf Basis der Hauptansatzstaffel ermittelt. Die Einwohnerstufen und Gewichtungsfaktoren der Hauptansatzstaffeln variieren jedoch signifikant zwischen den Bundesländern. Ein wichtiger Erklärungsgrund hierfür ist die Gemeindestruktur der verschiedenen Bundesländer. In Nordrhein-Westfalen weist die Hauptansatzstaffel mit 19 definierten Staffeklassen die differenzierteste Struktur auf; Baden-Württemberg, Thüringen sowie das Saarland folgen mit je acht Einwohnergrößenklassen. Bayern ist mit 7 Einwohnergrößenklassen somit im Mittelfeld. Auch die Spreizung der Hauptansatzstaffel unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland: Sachsen weist mit einem maximalen Gewichtungsfaktor von 190 % die höchste Spreizung, Hessen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg mit je 130 % die niedrigste Spreizung aus. Bayern ist hier mit einer Spannbreite von 112 % bis 150 % im moderaten Mittelfeld. Ferner liegt – wie auch in Bayern (112) die Untergrenze nicht bei 100 % (z.B. Hessen (107 %) sowie das Saarland (104 %)). Die Konzeption des Hauptansatzes in Rheinland-Pfalz unterscheidet sich von denen der anderen Flächenländer durch eine „negative Gewichtung“; den großen Städten wird hierbei kein überdurchschnittlicher, sondern kleineren Städten ein unterdurchschnittlicher Finanzbedarf attestiert. Die Einwohnerzahl der kreisfreien Städte wird mit 100 % berücksichtigt, die der Landkreise mit 66 %. Die Einwohner in Verbandsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden und großen kreisangehörigen Städten werden mit lediglich 34 % berücksichtigt.

In einigen Flächenländern (z.B. Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Bayern) hat sich ein Demografie-Ansatz etabliert. Der Demografie-Ansatz bzw. -Faktor soll den Rückgang der auf der gewichteten Einwohnerzahl beruhenden Bedarfskomponente in stark schrumpfenden Kommunen abfedern. Hierbei wird ein auf mehrere Perioden (zwischen 3 und 10 Jahren) abgestellter Mittelwert der Einwohnerzahl ermittelt, welcher statt der tatsächlichen Einwohnerzahl in die Berechnung eingeht. Die Nutzung einer solchen Modifikation führt zu einer dauerhaften Mittelverschiebung von den Kommunen mit unterdurchschnittlich starker Schrumpfung bzw. Einwohnerwachstum hin zu den besonders stark schrumpfenden Kommunen.

**Ergänzungsansätze:** Die Hauptansatzstaffeln der Flächenländer werden in unterschiedlichem Ausmaß durch Ergänzungsansätze (= Leistungs- bzw. Nebenansätze) bei der Berechnung des Finanzbedarfs ergänzt. Das Saarland bringt sechs Nebenansätze zur Anwendung (z.B. Ansätze für Grubengemeinden und Kurorte); Rheinland-Pfalz folgt mit fünf Leistungsansätzen und Nordrhein-Westfalen mit vier Ergänzungsansätzen. In Bayern existieren Ergänzungsansätze für Kreisaufgaben, Strukturschwäche und Soziallasten. In Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Brandenburg existieren keine Ergänzungsansätze.

Die Einwohnergewichtung wird in einigen Flächenländern (z.B. in Rheinland-Pfalz und im Saarland) durch einen Zentrale-Orte-Ansatz ergänzt, um der Versorgungsfunktion von Ober-, Mittel- und Unterzentren Rechnung zu tragen.<sup>11</sup> Der Katalog an Kriterien ist sehr viel differenzierter ausgestaltet als dies bei der Hauptansatzstaffel der Fall ist, welche ausschließlich auf die Einwohnerzahl abstellt. Die Klassifizierung orientiert sich maßgeblich an der Infrastrukturfunktion und -bedeutung im räumlichen Kontext und ist im Wesentlichen an die regionale Raumordnungspläne und Landesentwicklungspläne angelehnt.

Belastungen im Bereich der sozialen Sicherung werden in den meisten Flächenländern berücksichtigt. In Nordrhein-Westfalen wird ein Soziallastenansatz an Gemeinden für die erfassten Bedarfsgemeinschaften (Grundsicherung für Arbeitsuchende) gewährt. Für die Berücksichtigung im Soziallastenansatz wird die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit 15,3 multipliziert. In Rheinland Pfalz dagegen wird der Soziallastenansatz nur Landkreisen und kreisfreien Städten gewährt, deren Belastungen durch Sozialhilfe nach SGB II im vorvergangenen Haushaltsjahr zusammen im Verhältnis zur Einwohnerzahl den Landesdurchschnitt übersteigen. Der Ansatz beträgt für jeden Prozentpunkt, der über dem Landesdurchschnitt liegt, 2,5 v. T. der Einwohnerzahl. Auch in Bayern werden Belastungen für Sozialausgaben bei den kreisfreien Städten und Landkreisen durch einen Ergänzungsansatz berücksichtigt.

In den meisten Flächenländern sind im Weiteren Nebenansätze für die Belastungen der Kommunen aus der Schulträgerschaft etabliert. Der Ergänzungsansatz differiert allerdings in Abhängigkeit der Schulform/-art bzw. Schulstufe zwischen den Ländern; so werden in Rheinland-Pfalz keine Grundschulen bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen und in Hessen ergänzend eine anteilige Flächenabdeckung der Schulen berücksichtigt. Andere Flächenländer (z.B. Niedersachsen, Bayern) decken diesen Aspekt durch eine Schülerbeförderungszuweisung ab.

#### 4.4.3 Ermittlung der Steuerkraft

---

<sup>11</sup> In Rheinland-Pfalz wird beispielweise ein Ansatz für den Nahbereich i.H.v. 3,85 %, für den Mittelbereich 1,10 % und für den Regionalbereich i.H.v. 0,33 % der Einwohnerzahl des Verflechtungsbereichs gewährt; zum Verflechtungsbereich gehören der zentrale Ort und das Gebiet, für das nach dem Landesentwicklungsprogramm oder dem regionalen Raumordnungsplan von dem zentralen Ort kommunale Einrichtungen vorgehalten werden sollen.

Bei der Berechnung der Finanzkraft auf Gemeindeebene verfolgen die Flächenländer eine vergleichbare Systematik; so werden generell die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie die kommunalen Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer abzgl. der Gewerbesteuerumlage) berücksichtigt. In einigen Flächenländern werden weitere Steuerkraftzahlen wie Ausgleichsleistungen für die Belastungen aus dem Familienlastenausgleich (z.B. Brandenburg, Hessen und Bayern), Sonderschlüsselzuweisungen (Saarland,) oder die Spielbankabgabe (Niedersachsen, Bayern) in die Berechnung integriert.

Bei den kommunalen Realsteuern werden in allen Bundesländern Nivellierungshebesätze zur Berechnung der Steuerkraft genutzt. Die Ansätze zur Normierung der Hebesätze divergieren zwischen den Flächenländern. Entweder werden gesetzlich festgelegte, fiktive Hebesätze als exogene Größe (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen)<sup>12</sup> oder der gewogene Landesdurchschnitt der jeweiligen lokalen Hebesätze als endogene Größe (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Saarland) genutzt. In Schleswig-Holstein wird eine Kombination beider Nivellierungsmethoden verwendet; die Messbeträge der drei Realsteuerarten werden mit 90 % des gewogenen Durchschnitts des Hebesatzes des vorvergangenen Jahres vervielfältigt, wobei einer Untergrenze existiert, die nicht überschritten werden darf (260 % für die Grundsteuern A und B sowie 310 % für die Gewerbesteuer abzgl. Gewerbesteuerumlage).

Eine Besonderheit des niedersächsischen Finanzausgleichs ist, dass eine Differenzierung nach der Einwohnerzahl erfolgt. So werden für Kommunen unter und über 100.000 Einwohner zwei gewichtete landesdurchschnittliche Hebesätze für die Realsteuern gebildet. Eine automatische Differenzierung nach Gemeindetyp findet in denjenigen Bundesländern statt, die gesonderte Teilschlüsselmassen für kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden besitzen und als Nivellierungshebesatz jeweils den gewogenen Durchschnitt der betreffenden Gruppe verwenden.

Während die Realsteuern nivelliert werden, werden in der Regel die tatsächlichen kommunalen Steuereinnahmen aus Einkommen- und Umsatzsteuer vollständig bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl berücksichtigt. Einzigartig ist insbesondere die Normierung der Einkommensteuer in Bayern (vgl. Abschnitt 4.2.2 und Kapitel 7). 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; im Saarland werden darüber hinaus die gemeindlichen Belastungen aus dem Familienlastenausgleich nur mit 85 % angesetzt. Zur

---

<sup>12</sup> Das heißt allerdings nicht, dass bei Änderung dieser keine Orientierung an den gewogenen Durchschnitten erfolgt (dies ist z.B. in Nordrhein-Westfalen der Fall).

Einnahmeglättung beruht die Ermittlung der Steuerkraft in Thüringen ferner auf Mehrjahresdurchschnitten.

## 5 Deskriptive Statistik: Finanzbedarf und allgemeine Deckungsmittel der bayerischen Kommunen

### 5.1 Ausgaben aaD und allgemeine Deckungsmittel

Für die beschreibende Analyse der gemeindlichen Bedarfssituation werden die „Zuschussbedarfe“ der Gemeinden verwendet. „Zuschussbedarf“ ist ein – wenig glücklicher, aber lange etablierter – Begriff der juristischen und ökonomischen Finanzausgleichsliteratur. Er bezeichnet diejenigen Ausgaben, für die allgemeine Deckungsmittel (d.h. eigene Steuereinnahmen, allgemeine Zuweisungen – u.a. Schlüsselzuweisungen –, sonstige nicht zweckgebundene Mittel) in Anspruch genommen werden müssen. Anstelle der Bezeichnung Zuschussbedarf wird im Folgenden der Begriff „**Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln**“, kurz **Ausgaben aaD**, verwendet, der aus Gutachtersicht weniger missverständlich ist.

Die Ausgaben aaD dienen der Abschätzung des Finanzbedarfs einer Gemeinde. Die gemeindlichen Ausgaben aaD sollen im Gutachten einerseits deskriptiven Analysen dienen (vgl. Abschnitt 5.2). Andererseits erlangen sie zentrale Bedeutung als abhängige Variable in der Regressionsanalyse (siehe unten Abschnitt 6.3).

Die Ausgaben aaD können sowohl für einzelne Aufgabenbereiche bzw. Einzelpläne als auch aufgabenübergreifend berechnet werden. Sofern nicht anders spezifiziert, sind im Folgenden mit Ausgaben aaD die aufgabenübergreifenden (Gesamt-)Ausgaben aaD gemeint.

Ausgehend von der Prämisse, dass Schlüsselzuweisungen primär der Alimentierung von laufenden Bedarfen dienen sollen (während insbesondere Investitionen durch andere Instrumente finanziell gefördert werden), sollen die Ausgaben aaD die laufenden Finanzbedarfe der Kommunen widerspiegeln. Zu diesem Zweck werden Ausgaben aaD lediglich für die Verwaltungshaushalte berechnet, nicht aber für die Vermögenshaushalte. Die Beschränkung auf die Verwaltungshaushalte ist auch deshalb sinnvoll, da die Vermögenshaushalte durch beträchtliche jährliche Schwankungen und Einmaleffekte geprägt sind. Tabelle 2 bietet einen Überblick über die verwendeten Ausgaben aaD-Typen hinsichtlich Interpretation und Berechnung.

Tabelle 2: Überblick Ausgaben aaD

Art der Ausgaben aaD	Aufgabenspezifische Ausgaben aaD	(Gesamt-)Ausgaben aaD
<b>Interpretation</b>	Laufende Ausgaben eines Aufgabenbereichs bzw. Einzelplans, für die allgemeine Deckungsmittel in Anspruch genommen werden müssen; Maß für den laufenden Finanzbedarf des betreffenden Einzelplans.	Laufende Ausgaben sämtlicher Aufgabenbereiche bzw. Einzelpläne, für die allgemeine Deckungsmittel in Anspruch genommen werden müssen; Maß für den gesamten laufenden Finanzbedarf.
<b>"Basis-Berechnung"*</b> <small>*ohne Bereinigungen</small>	Ausgaben eines Einzelplans im Verwaltungshaushalt abzüglich Einnahmen desselben Einzelplans im Verwaltungshaushalt.	Ausgaben der Einzelpläne 0 bis 9 im Verwaltungshaushalt abzüglich der Einnahmen der Einzelpläne 0 bis 8 im Verwaltungshaushalt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Detail sind für die konkrete Abgrenzung jedoch verschiedene Varianten denkbar. Folgende Posten bedürfen einer vertieften Prüfung:

- Abgrenzung der allgemeinen Deckungsmittel,
- Behandlung der Abwicklung der Vorjahre,
- Behandlung der Zuführungen zum Vermögenshaushalt und
- Behandlung der kalkulatorischen Kosten.

a) Abgrenzung der allgemeinen Deckungsmittel

Für die Ausgaben aaD kommt der Definition der allgemeinen Deckungsmittel eine wichtige Bedeutung zu. Der Gutachter plädiert für ein breites Verständnis von allgemeinen Deckungsmitteln, das alle Einnahmen im Einzelplan 9 (Allgemeine Finanzwirtschaft) umfasst. Mit anderen Worten sind dies sämtliche Einnahmen, die keinem bestimmten Aufgabenbereich zuzuordnen sind.

b) Behandlung der Abwicklung der Vorjahre

In der Gliederungsnummer 92 werden die Abwicklungen der Vorjahre verbucht. Schlüsselzuweisungen sollen zur Finanzierung laufender Bedarfe eines Jahres beitragen, wohingegen besagte Gliederungsposition 92 „Altlasten“ vergangener Jahre beinhaltet. Aus diesem Grund wurden die Ausgaben aaD um die Abwicklungen der Vorjahre bereinigt.

c) Behandlung der Zuführungen zum Vermögenshaushalt

Die Zuführungen zum Vermögenshaushalt sind eine zur Analyse der kommunalen Bedarfs- und Finanzsituation interessante Größe. Sie geben u.a. Auskunft darüber, welche Mittel die Gemeinden für Investitionen aufbringen können. Wie bereits ausgeführt, sind im Rahmen der Begutachtung des gemeindlichen Schlüsselzuweisungssystems aber vorrangig die laufenden Bedarfe inte-

ressant, weshalb die Betrachtung auf die Verwaltungshaushalte beschränkt wird. Folgerichtig sollten auch die Zuführungen zum Vermögenshaushalt nicht in den zu analysierenden Ausgaben aaD enthalten sein. So wird sichergestellt, dass nur Ausgaben für laufende Bedarfe in die Betrachtung einfließen. Quantitative Analysen zeigen außerdem, dass die um die Zuführungen zum Vermögenshaushalt bereinigten Ausgaben aaD erwartungsgemäß eine wesentlich geringere Volatilität aufweisen, was für die weiteren Analysen von Vorteil ist.

d) Behandlung der kalkulatorischen Kosten

In den Jahresrechnungsstatistiken der bayerischen Gemeinden werden kalkulatorische Kosten ausgewiesen. Sie erhöhen die Ausgaben aaD insbesondere in Bereichen, in denen in den vergangenen Jahre Investitionen von großem Ausmaß getätigt wurden. Allerdings liegen die entsprechenden Posten (kalkulatorische Einnahmen und kalkulatorische Kosten) nur in kameralistisch buchenden Gemeinden vor, von doppisch buchenden Kommunen werden sie nicht bedient. Zudem sind kalkulatorische Kosten nach § 12 KommHV-Kameralistik nur für kostenrechnende Einrichtungen im Verwaltungshaushalt zu veranschlagen. Ein vollständiges Bild von Abschreibungen und Zinsen für den Gemeindehaushalt entsteht damit auch hier nicht. Aufgrund dieser Unzulänglichkeiten werden die Ausgaben aaD um kalkulatorische Kosten bereinigt.

Auf Basis der vorangegangenen Überlegungen ergibt sich das Berechnungsschema für die Ausgaben aaD der Gemeinden wie in Tabelle 3 dargestellt.

Tabelle 3: Berechnung der Ausgaben aaD der Gemeinden

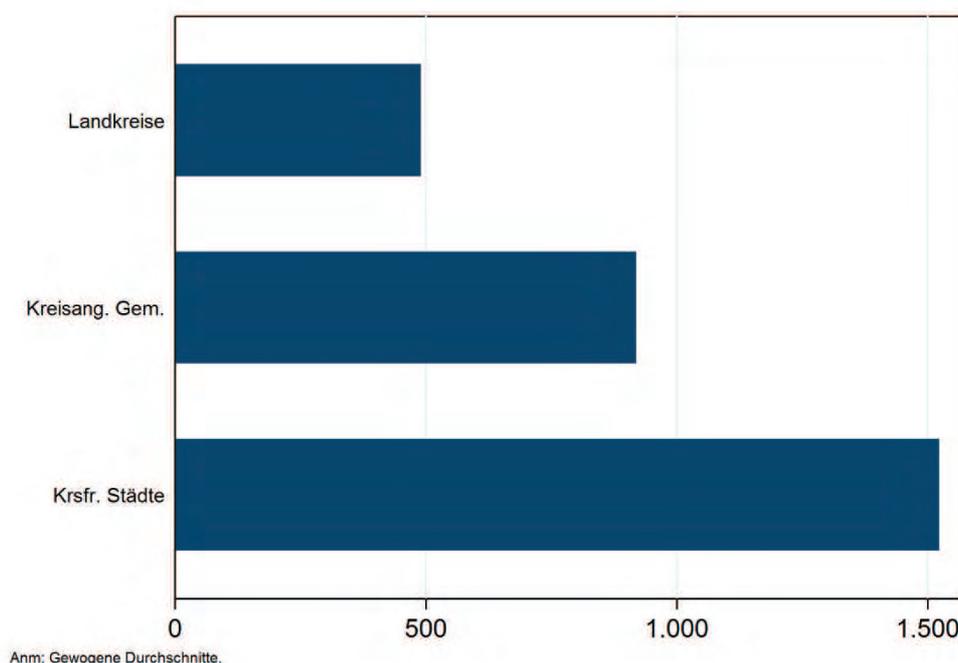
Ausgaben aaD der Gemeinden			
	Rechenoperation	Gliederungs-Nr.	Gruppierungs-Nr.
Ausgaben im Verwaltungshaushalt		999	899
Abwicklung der Vorjahre	./.	92	899
Abwicklung der Vorjahre	+	92	299
Zuführung zum Vermögenshaushalt	./.	999	86
Kalkulatorische Kosten	./.	999	680, 681, 685
Einnahmen im Verwaltungshaushalt im Einzelplan 0	./.	0	299
Einnahmen im Verwaltungshaushalt im Einzelplan 1	./.	1	299
Einnahmen im Verwaltungshaushalt im Einzelplan 2	./.	2	299
Einnahmen im Verwaltungshaushalt im Einzelplan 3	./.	3	299
Einnahmen im Verwaltungshaushalt im Einzelplan 4	./.	4	299
Einnahmen im Verwaltungshaushalt im Einzelplan 5	./.	5	299
Einnahmen im Verwaltungshaushalt im Einzelplan 6	./.	6	299
Einnahmen im Verwaltungshaushalt im Einzelplan 7	./.	7	299
Einnahmen im Verwaltungshaushalt im Einzelplan 8	./.	8	299

Quelle: Eigene Darstellung.

## 5.2 Ausgaben aaD der Kommunen in Bayern

Zur besseren Beurteilung der kommunalen Bedarfe werden die Gesamt- und aufgabenspezifischen Ausgaben aaD nach Gebietskörperschaftstypen sowie im Zeitverlauf deskriptiv aufgearbeitet.<sup>13</sup>

Abbildung 6 zeigt zunächst die durchschnittlichen Gesamtausgaben aaD je Einwohner im Jahr 2011 nach Gebietskörperschaftsgruppe. In den kreisangehörigen Gemeinden lag der gewogene Durchschnitt bei etwa 920 Euro je Einwohner. In den Landkreisen waren es rund 490 Euro je Einwohner. In der um die Kreisumlage bereinigten Summe verzeichneten Landkreise und kreisangehörige Gemeinden Gesamtausgaben aaD in Höhe von etwa 1020 Euro je Einwohner.<sup>14</sup> Die höchsten Ausgaben aaD fielen in den kreisfreien Städten mit über 1.500 Euro je Einwohner an.



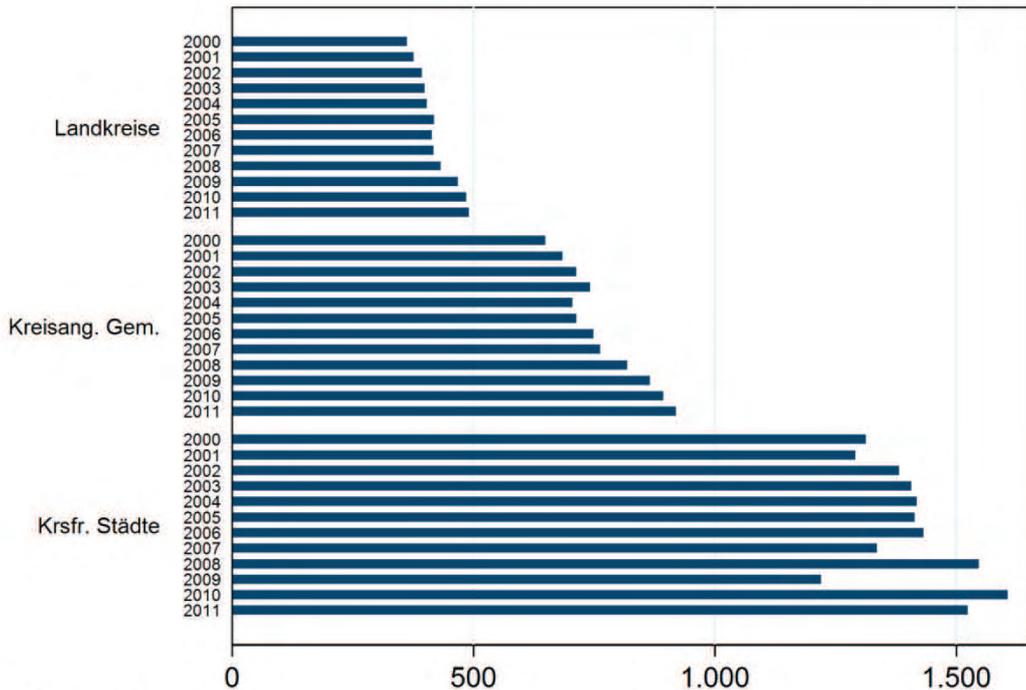
Quelle: LfStaD, eigene Berechnungen.

**Abbildung 6: Durchschnittliche Ausgaben aaD nach Gebietskörperschaftstyp, Euro je Einwohner (2011)**

Aus Abbildung 7 geht hervor, dass die Ausgaben aaD im kreisangehörigen Raum in den letzten zehn Jahren fast kontinuierlich gestiegen sind. Auch in den kreisfreien Städten lagen die Ausgaben aaD 2011 deutlich über dem Niveau von 2000. Sie sind aber deutlich stärkeren Schwankungen unterworfen, was sich nicht zuletzt durch die geringe Anzahl von nur 25 kreisfreien Städten erklärt.

<sup>13</sup> Die zugrunde gelegten Zahlenwerte für die Abbildungen dieses Abschnitts finden sich im Anhang 1.

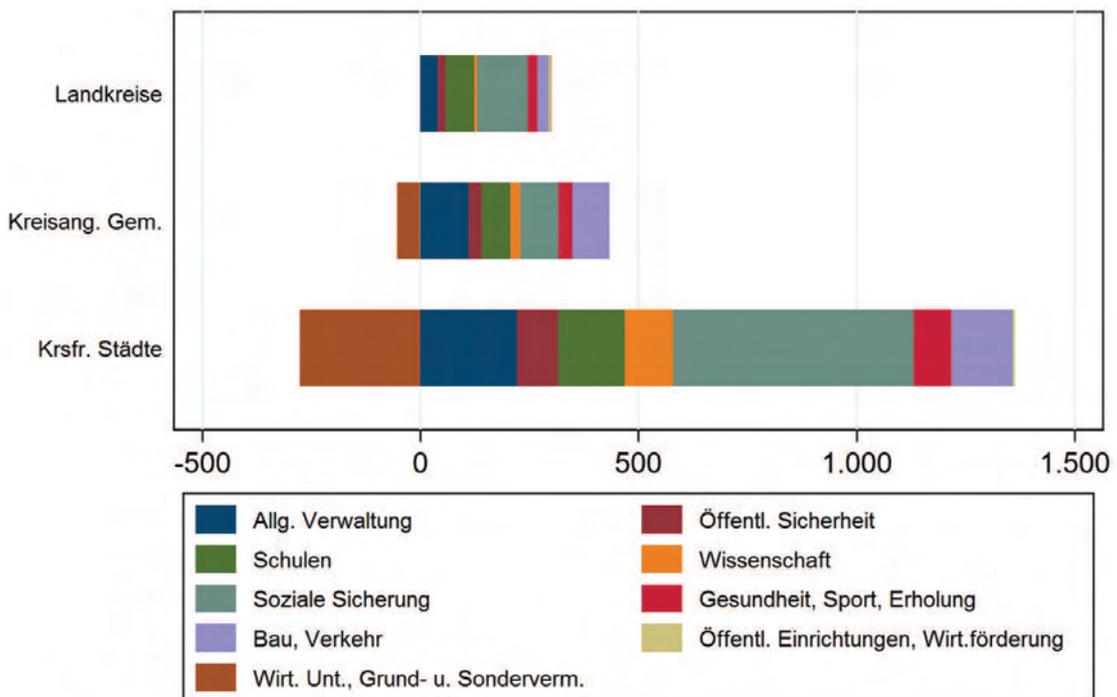
<sup>14</sup> Beim Vergleich zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum ist zu beachten, dass die Kreisumlage Teil der Gesamtausgaben aaD der kreisangehörigen Gemeinden ist und zugleich den Großteil der Gesamtausgaben aaD der Landkreise finanziert. Um diese Doppelzählung zu vermeiden, muss sie aus der Summe einmal herausbereinigt werden.



Anm: Gewogene Durchschnitte.

Quelle: LfStad, eigene Berechnungen.

**Abbildung 7: Durchschnittliche Ausgaben aaD nach Gebietskörperschaftstyp, Euro je Einwohner, 2000 bis 2011**



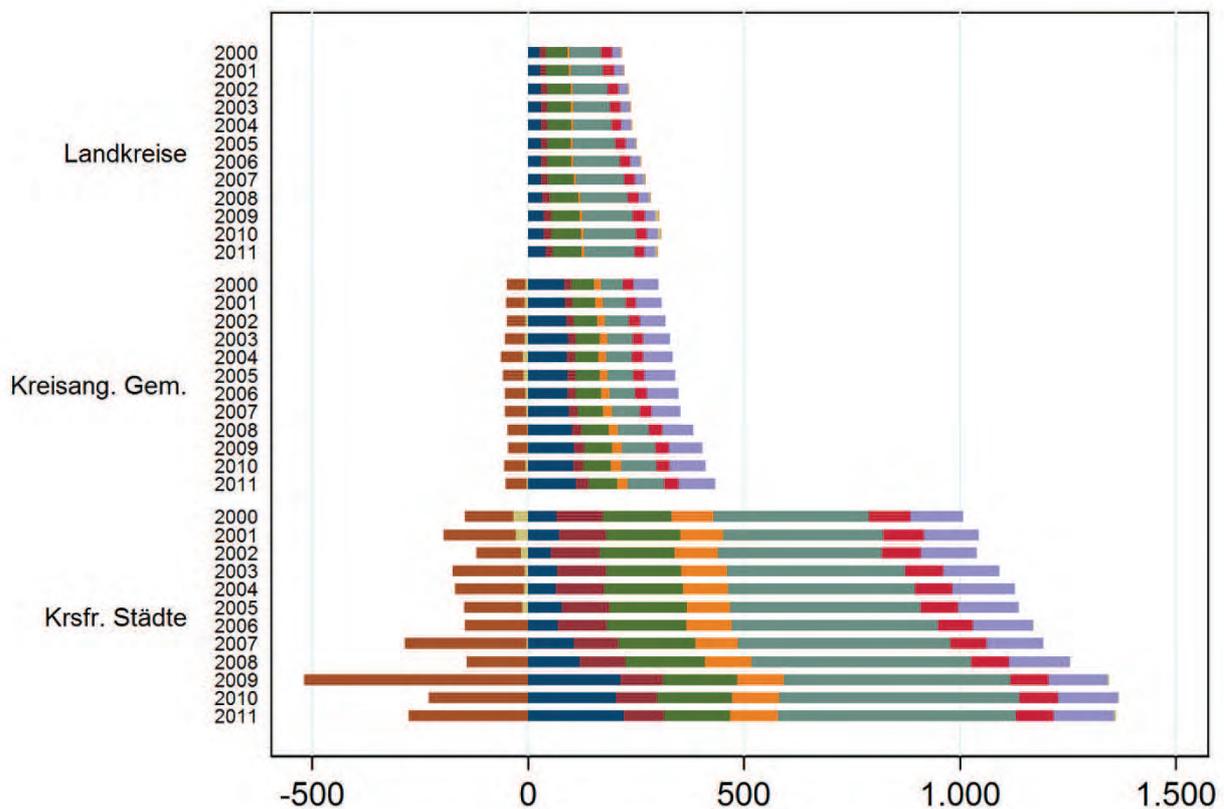
Anm: Gewogene Durchschnitte.

Quelle: LfStad, eigene Berechnungen.

**Abbildung 8: Aufgabenspezifische Ausgaben aaD nach Gebietskörperschaftstyp, Euro je Einwohner (2011)**

Abbildung 8 zeigt, wie sich die Ausgaben aaD auf die verschiedenen Aufgabenbereiche bzw. Einzelpläne aufteilen. Insbesondere im kreisfreien Raum stechen die hohen Ausgaben für soziale Sicherung hervor, die aus allgemeinen Deckungsmitteln finanziert werden müssen. Relativ hohe Ausgaben fallen sowohl im kreisfreien als auch kreisangehörigen Raum für allgemeine Verwaltung an, gefolgt von Ausgaben für Bau und Verkehr sowie Schulen.

Wie aus Abbildung 9 hervorgeht, hat sich die relative Zusammensetzung der Ausgaben aaD innerhalb der letzten Jahre kaum verändert. Einzig bei der allgemeinen Verwaltung ist bei den kreisfreien Städten ein Anstieg in jüngerer Zeit festzustellen, der gegebenenfalls mit der Umstellung hin zur Doppik zu tun haben könnte. Auffallend ist auch die Volatilität der Überschüsse im Bereich Wirtschaftliche Unternehmen, Grund- und Sondervermögen.

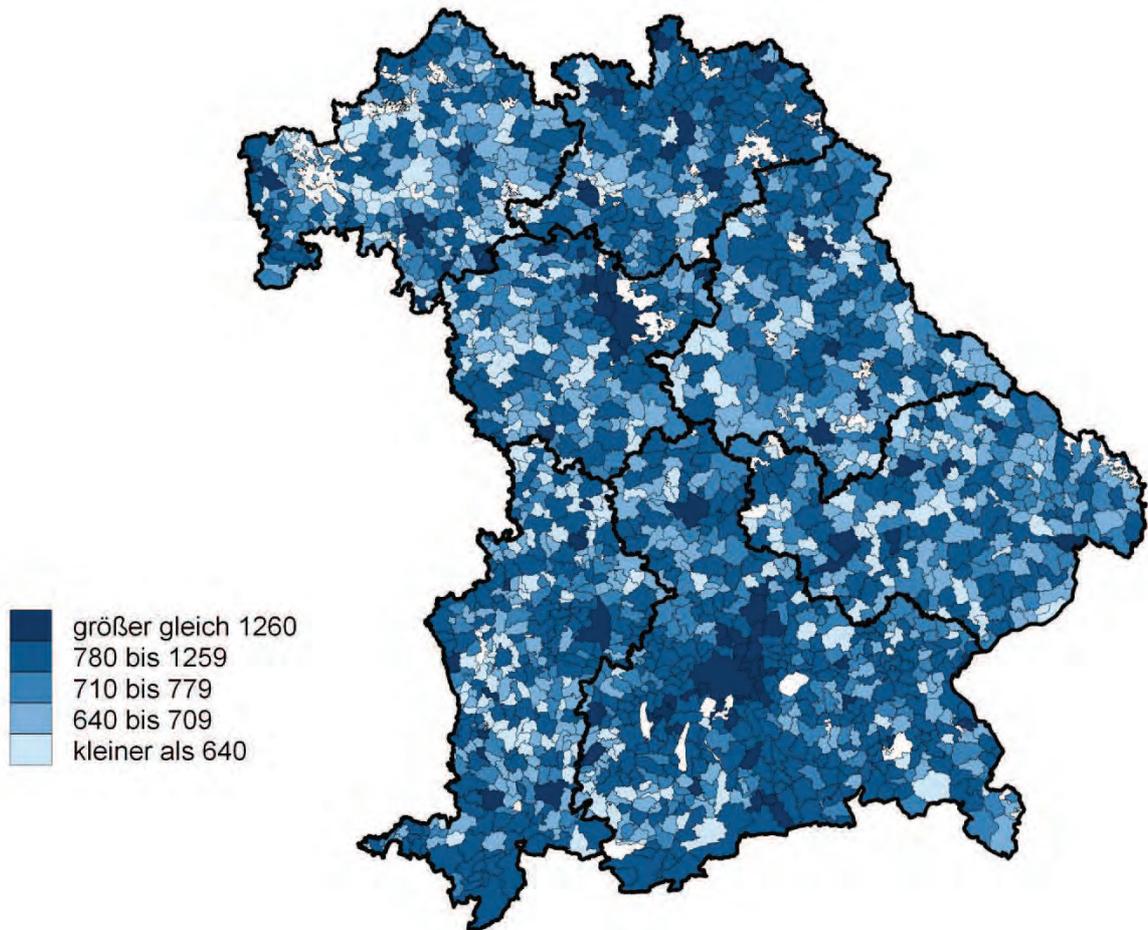


Anmerkung: Gewogene Durchschnitte. Legende entspricht vorstehender Abbildung.

Quelle: LfStaD, eigene Berechnungen.

**Abbildung 9: Aufgabenspezifische Zuschussbedarfe nach Gebietskörperschaftstyp im Zeitverlauf, Euro je Einwohner**

Die geografische Verteilung der Ausgaben aaD pro Einwohner ist Abbildung 10 zu entnehmen. Hohe Ausgaben aaD sind vor allem in Gemeinden im Ballungsraum München, um Nürnberg sowie in Oberfranken zu beobachten. Niedrige Ausgaben aaD sind tendenziell in Gemeinden in Unterfranken sowie Niederbayern zu beobachten. Insgesamt zeichnet sich ein sehr heterogenes Bild, bei dem kaum regionale Muster erkennbar sind.



Quelle: LfStaD und eigene Berechnungen.

Abbildung 10: Ausgaben aaD in den bayerischen Gemeinden, Euro je Einwohner (2011)

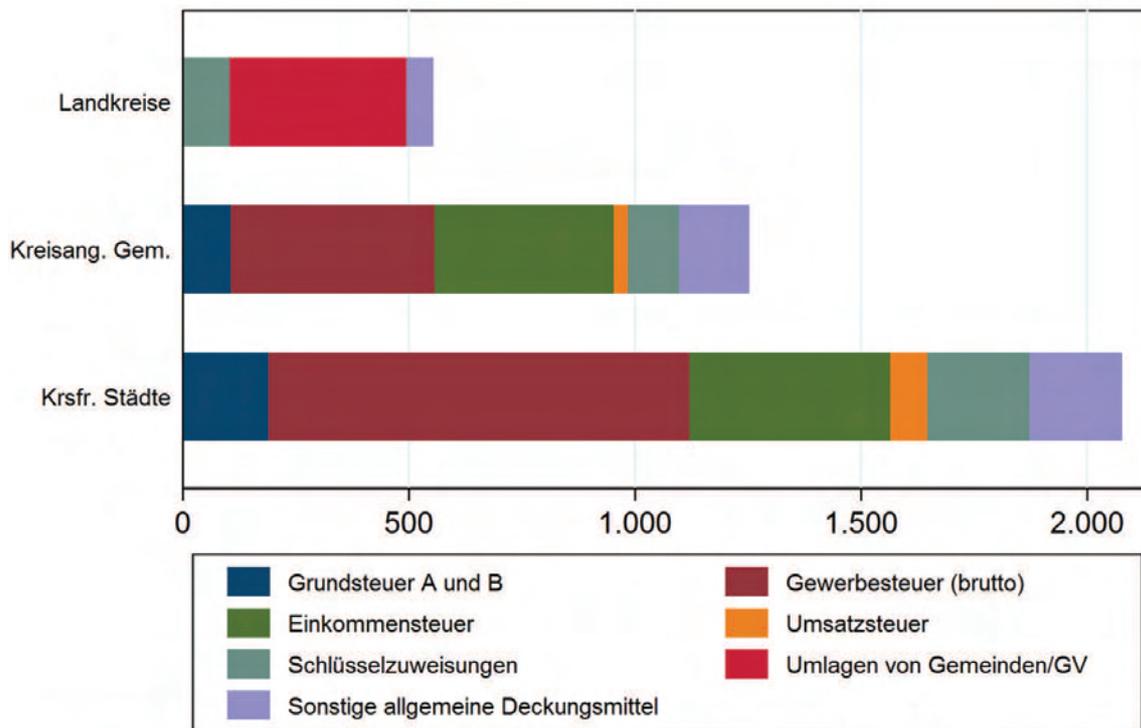
### 5.3 Allgemeine Deckungsmittel der Kommunen in Bayern

Als „Gegenstück“ zu den Ausgaben aaD sollen auch die allgemeinen Deckungsmittel der Kommunen in Bayern nach ihrer Zusammensetzung beschrieben werden.<sup>15</sup>

Abbildung 11 veranschaulicht die einzelnen Bestandteile der allgemeinen Deckungsmittel für das Jahr 2011. Für die Landkreise fällt zunächst die hohe Bedeutung der Kreisumlage für ihre Finanzierung auf, die ein deutlich höheres Gewicht als Schlüsselzuweisungen und sonstige allgemeine Deckungsmittel einnimmt. Für die Gemeinden sind die Einnahmen aus der Gewerbe- und Einkommensteuer vorrangige Finanzierungsquellen, wobei das relative Gewicht der Gewerbesteuer in den kreisfreien Städten wesentlich höher ausfällt. Demgegenüber sind die Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen, Grundsteuern und insbesondere aus der Umsatzsteuer nachrangig. Demzufolge kommt der Behandlung der Gewerbesteuer auch in der Steuerkraftberechnung eine hohe Bedeutung zu.

<sup>15</sup> Die zugrunde gelegten Zahlenwerte für die Abbildungen dieses Abschnitts finden sich im Anhang 1.

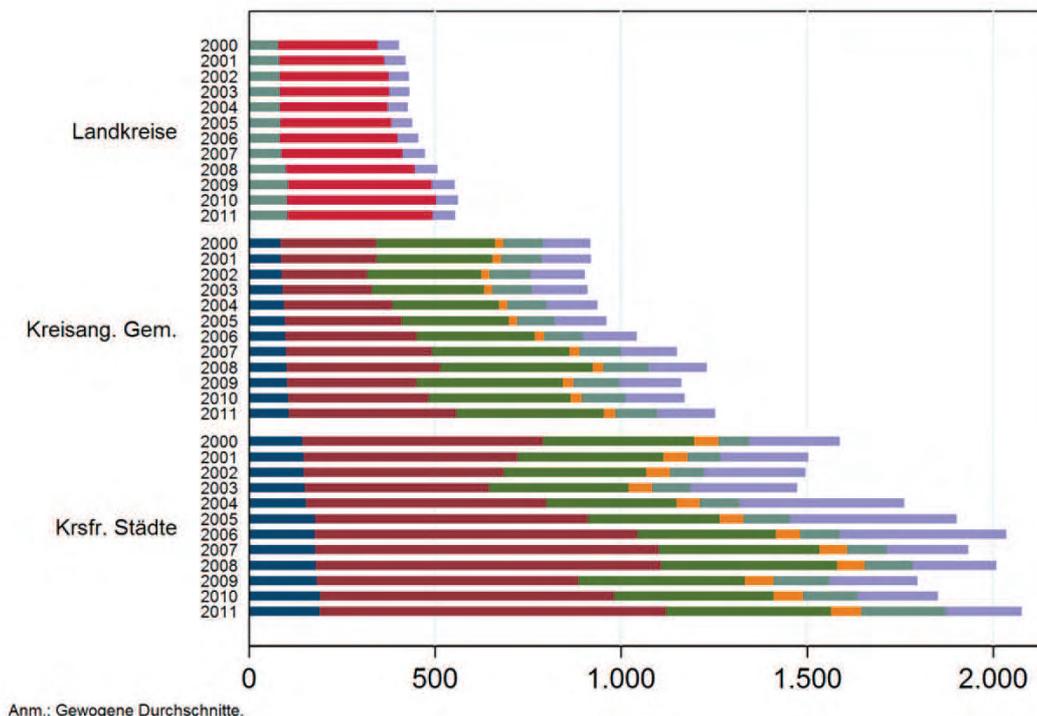
Nimmt man die verschiedenen Arten der allgemeinen Deckungsmittel zusammen, so standen den Landkreisen durchschnittlich rund 555 Euro je Einwohner an allgemeinen Deckungsmitteln zur Verfügung. Bei den kreisangehörigen Gemeinden waren es 1.254 Euro je Einwohner. Für den kreisangehörigen Raum insgesamt ergab sich eine Summe von 1.414 Euro (ohne Kreisumlage). Hingegen standen den kreisfreien Städten durchschnittlich 2.078 Euro je Einwohner an allgemeinen Deckungsmitteln zur Verfügung.



Anm.: Gewogene Durchschnitte.

Quelle: LfStAD, eigene Berechnungen.

**Abbildung 11: Zusammensetzung der allgemeinen Deckungsmittel nach Gebietskörperschaftstyp, Euro je Einwohner (2011)**



Anm.: Gewogene Durchschnitte.

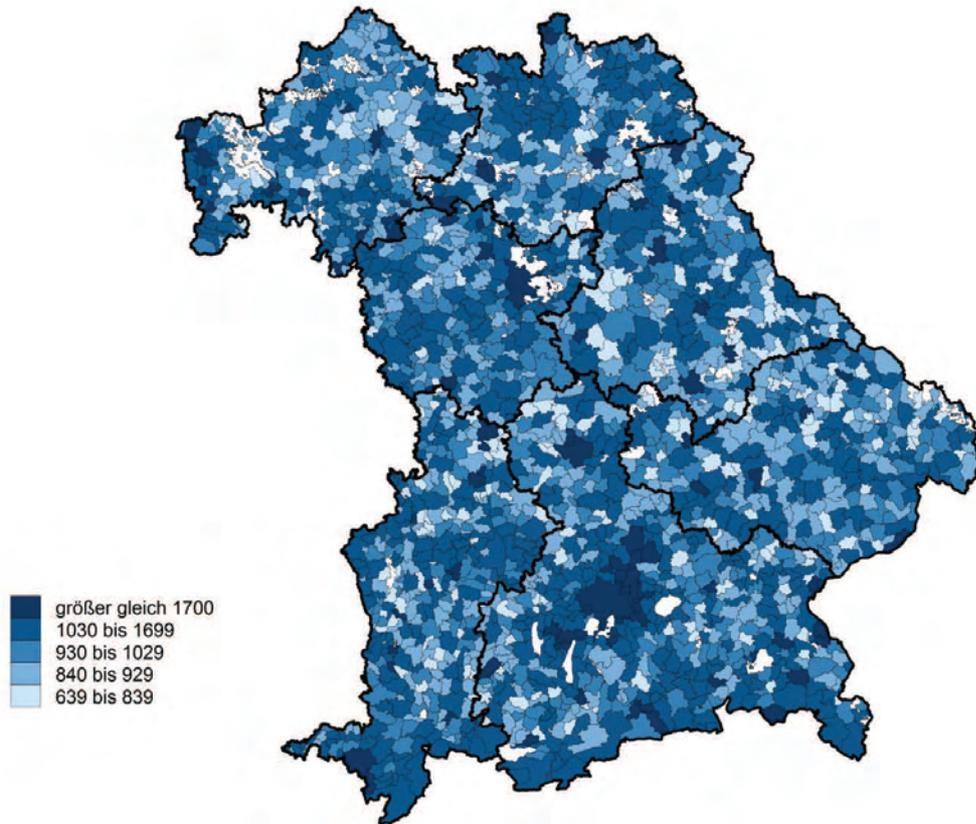
Quelle: LfStad, eigene Berechnungen.

**Abbildung 12: Zusammensetzung der allgemeinen Deckungsmittel nach Gebietskörperschaftstyp im Zeitverlauf, Euro je Einwohner**

Abbildung 12 veranschaulicht die Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel im Zeitraum von 2000 bis 2011. Die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner ist in allen drei betrachteten Gebietskörperschaften tendenziell – zumindest nominal – gestiegen. Für die Landkreise hat sich der Anteil der Einnahmen aus der Kreisumlage im Zeitablauf leicht erhöht, wohingegen der Anteil der Schlüsselzuweisungen leicht gesunken ist.

Für die Gemeinden ist die Volatilität der Gewerbesteuer im Vergleich zu den Einnahmen aus Grund-, Einkommen- und Umsatzsteuer bemerkenswert. Insbesondere im kreisfreien Raum sind die Gewerbesteuereinnahmen erwartungsgemäß großen Schwankungen unterworfen.

Abbildung 13 veranschaulicht die geografische Verteilung der allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinden in Euro pro Kopf für das Jahr 2011. Tendenziell finden sich höhere allgemeine Deckungsmittel pro Kopf in und um Ballungsräume. Wie schon bei den Ausgaben aaD zeichnet sich ansonsten ein sehr heterogenes Bild mit großen Schwankungen auch unter Nachbargemeinden. Die Verteilung von Ausgaben aaD und allgemeinen Deckungsmitteln ist zwar nicht deckungsgleich, doch es besteht erwartungsgemäß eine hohe Korrelation zwischen beiden Größen. Dies legt den Schluss nahe, dass Ausgaben zumindest zum Teil von den zur Verfügung stehenden Deckungsmitteln determiniert werden.



Quelle: LfStaD und eigene Berechnungen.

**Abbildung 13: Allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner (2011)**

## 6 Finanzbedarf

### 6.1 Alternative Konzepte der Bedarfsmessung

Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs genügt es nicht, kommunale Bedarfe wie in der vorangegangenen deskriptiven Analyse lediglich zu „beobachten“. Stattdessen gilt es, die kommunalen Finanzbedarfe anhand möglichst objektiver Kriterien zu beurteilen bzw. zu beschreiben. Entscheidend ist dabei, wie sich die Finanzbedarfe der Gemeinden relativ zueinander verhalten.

Eine denkbare Möglichkeit zur Ermittlung der gemeindlichen Bedarfe wäre es, einfach auf die **tatsächlichen Ausgaben der Gemeinden** (genauer: auf ihre Ausgaben aaD) abzustellen und diese der jeweiligen Steuerkraft gegenüberzustellen. Es ist jedoch unmittelbar einleuchtend, dass ein solches Vorgehen nicht zweckmäßig wäre: Gemeinden könnten die Höhe ihrer Schlüsselzuweisungen unmittelbar über ihr Ausgabeverhalten steuern.

Daher muss die Ermittlung der kommunalen Finanzbedarfe zur Deckung notwendiger Ausgaben auf einen **fiktiven Bedarf** abgestellt werden. Die objektiven finanziellen Bedarfe und Kosten, denen sich eine Gemeinde gegenüber sieht, sind nicht beobachtbar. Theoretisch wäre es wünschenswert, direkt auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung abzustellen, doch dies würde eine vollständige Definition der kommunal zu erbringenden Leistungen und damit einhergehenden Kosten erfordern. Eine derartige Auflistung existiert nicht. Ein Finanzausgleich, welcher sich ausschließlich darauf stützt, wäre in der Praxis auch weder mit der Garantie kommunaler Autonomie zu vereinbaren, noch wäre er mit vertretbarem Verwaltungsaufwand umsetzbar.

Ein alternativer Ansatz besteht darin, nur bzw. insbesondere denjenigen Gemeinden Bedarfspunkte zuzuerkennen, deren Belastungen nach Maßgabe ihrer getätigten Ausgaben überdurchschnittlich hoch ausfallen. Als Benchmark dient i.d.R. der Landesdurchschnitt der für einen bestimmten Bereich angefallenen Ausgaben. Problematisch ist, dass solche Ansätze in der Regel als **Spitzenausgleich** ausgestaltet sind, d.h. nur der über dem Durchschnitt liegende Teil der Ausgaben einer Gemeinde wird in die Bedarfsermittlung einbezogen. Dadurch werden möglicherweise Anreize zu mangelnder Haushaltsdisziplin gesetzt. Außerdem werden Gemeinden mit knapp unterdurchschnittlichen und Gemeinden mit weit unterdurchschnittlichen Ausgaben bei einer solchen Bedarfsbewertung gleich behandelt, was kritisch zu sehen ist.

Stattdessen ist es sinnvoll, den gemeindlichen Finanzbedarf anhand von **Indikatoren jenseits des Ausgabeverhaltens** zu bewerten. Dabei sollten Indikatoren ausgewählt werden, die einen finanzwissenschaftlich begründbaren und möglichst auch nachweisbaren Einfluss auf gemeindliche Finanzbedarfe ausüben. Zudem sollten Kennzahlen verwendet werden, die nicht durch die Gemeinde beeinflussbar, d.h. exogen, sind. Schließlich sollten die Indikatoren gemeindescharf, zuverlässig und mindestens jährlich statistisch erfasst werden. Sind potentiell geeignete Indikatoren

gefunden, muss über ihre Gewichtung und Zusammenführung in die Ausgangsmesszahl entschieden werden.

Für die Auswahl, Prüfung und Gewichtung von Finanzbedarfsindikatoren können **Regressionsanalysen wertvolle Hilfsmittel** sein. Beispielsweise praktiziert Nordrhein-Westfalen seit vielen Jahren eine regressionsanalytisch gestützte Bedarfsermittlung.<sup>16</sup>

## 6.2 Anreizeffekte und erste Bewertung der Bedarfsmessung

Mit den Schlüsselzuweisungen als Kernstück des kommunalen Finanzausgleichs soll die Finanzausstattung der Gemeinden und übrigen kommunalen Ebenen in Bayern gestärkt werden. Dabei sollen abweichende Bedarfe und Einnahmemöglichkeiten der Gemeinden berücksichtigt werden. Das bayerische Schlüsselzuweisungssystem erfüllt diese Ansprüche. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht existieren aber auch problematische Aspekte wie beispielsweise wenig geeignete Indikatoren, Fehlanreize oder mangelnde Transparenz.

Im Folgenden werden zentrale Bestandteile der Bedarfsmessung innerhalb des bayerischen Gemeindeschlüsselzuweisungssystems einer ersten finanzwissenschaftlichen Bewertung unterzogen. Diese wird unten durch empirisch basierte Bewertungen vervollständigt (vgl. Abschnitt 6.3). Die hier formulierten Empfehlungen sind daher vorbehaltlich der empirischen Analysen zu verstehen.

**Hauptansatz:** In der **Einwohnergewichtung des Hauptansatzes** kommt die Annahme zum Ausdruck, dass die gemeindlichen Finanzbedarfe pro Kopf der Bevölkerung mit zunehmender Bevölkerungsgröße steigen, und zwar mit einer abnehmenden Rate. Diese Vorgehensweise ist in den deutschen Flächenländern verbreitet und im Grundsatz nicht zu beanstanden. Die Art und Spannweite der Staffelung sollten hingegen überprüft werden.

Neben den hauptwohnsitzlich gemeldeten Einwohner werden auch 75 % der nicht kasernierten Stationierungstreitkräfte und deren Angehöriger sowie Personen mit Nebenwohnsitz zu den relevanten Einwohnern hinzugezählt.

Bezüglich der **Stationierungstreitkräfte** ist zu hinterfragen, ob von ihnen tatsächlich ein zusätzlicher Bedarf ausgeht. Stationierungstreitkräfte und ihre Angehörige verfügen i.d.R. über eigene

---

<sup>16</sup> Bereits im Gutachten der Arbeitsgruppe aus Sachverständigen Praktikern aus dem Jahr 1987 fand die Regressionsanalyse in Nordrhein-Westfalen ihre Anwendung (vgl. Arbeitsgruppe aus sachverständigen Praktikern (1987): Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen). Die Regressionsanalyse wurde in allen weiteren Gutachten bestätigt (neben FiFo (2013) vgl. Parsche, Rüdiger; Steinherr, Matthias (1995): Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen. ifo Institut für Wirtschaftsforschung. München und Büttner, Thiess; Holm-Hadulla, Frédéric; Parsche, Rüdiger; Starbatty, Christiane (2008): Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen. ifo Institut für Wirtschaftsforschung. München. Fortan zit. als: Büttner et al. (2008).

Infrastruktureinrichtungen, sodass die Nutzung von Infrastruktur ihrer Stationierungsgemeinde zweitrangig ist. Zudem können sich für die Gemeinde als Stationierungsstandort wirtschaftliche Vorteile ergeben. Aufgrund der geringen Zahl betroffener Gemeinden sowie der geringen Zahl von Stationierungstreitkräften erscheint eine Berücksichtigung innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems nicht geboten.

**Personen mit Nebenwohnsitz** in die Bedarfsermittlung einzubeziehen, ist naheliegend. Durch Nebenwohnsitzer, die z.T. den Großteil ihrer Zeit an ihrem Nebenwohnsitz verbringen und die dortige Infrastruktur in Anspruch nehmen, könnten Mehrbedarfe insbesondere in typischen Nebenwohnsitzgemeinden entstehen. Allerdings besteht für die Gemeinden die Möglichkeit, durch Erhebung der Zweitwohnungssteuer die nebenwohnsitzlich gemeldeten Personen an den entstehenden Mehrausgaben zu beteiligen bzw. Anreize für Ummeldungen zu setzen. Die Nutzung des Indikators „Personen mit Nebenwohnung“ ist problematisch, da keine aktuellen Datengrundlagen zur Verfügung stehen. Die Zahlen zu Personen mit Nebenwohnsitz in bayerischen Gemeinden beruhen bis heute auf einer Volkszählung im Jahr 1987 und konnten durch den jüngsten Zensus 2011 nicht aktualisiert werden. Sie sollten nicht mehr als Bestandteil der Ausgangsmesszahl verwendet werden.

Die ermittelte relevante Bevölkerungszahl im Vorvorjahr des Finanzausgleichsjahres wird mit ihrem Durchschnittswert der vorangegangenen zehn Jahre verglichen, und der höhere Wert für den Hauptansatz angesetzt. Dieses Vorgehen wird auch als **Demografiefaktor** bezeichnet. Mit dem Demografiefaktor soll den besonderen Belastungen Rechnung getragen werden, die Gemeinden mit sinkender Bevölkerung treffen. Sie müssen gegebenenfalls ihre Infrastruktur an die veränderten Bedürfnisse einer altersmäßig anders zusammengesetzten, kleineren Einwohnerschaft anpassen. Mit dem Demografiefaktor erhalten sie für derartige Anpassungsmaßnahmen einen zeitlichen bzw. finanziellen Puffer, durch den die Folgen des demografischen Wandels abgemildert werden sollen. Tatsächlich treten bei Bevölkerungsrückgang häufig Kostenremanenzen auf, d.h. die von der Gemeinden zu leisteten Ausgaben sinken nicht „automatisch“ in gleichem Maße wie die Einwohnerzahl. Der Bundeslandvergleich hat gezeigt, dass der Demografiefaktor in ähnlicher Form bereits in mehreren Ländern zum Einsatz kommt. Da er ein unter den Kommunen weit verbreitetes Problem von hoher gesellschaftlicher Relevanz anspricht, erhöht er die Akzeptanz des Schlüsselzuweisungssystems. Kritisch einzuwenden ist, dass durch den Demografiefaktor das Schlüsselzuweisungssystem weniger als zuvor an tatsächlichen Einwohnern als Adressaten von Zuweisungen ausgerichtet wird. Stattdessen werden auch ehemalige Einwohner berücksichtigt, und dies potentiell über viele Jahre hinweg. Als weitere Gefahr könnte der Demografiefaktor Gemeinden zu einem zeitlichen Aufschub von notwendigen Anpassungsmaßnahmen verleiten. Gegenüber diesen Einwänden überwiegen aber die Vorteile des Instruments.

**Ergänzungsansatz für kreisfreie Gemeinden:** Durch den **Ergänzungsansatz für kreisfreie Gemeinden** erhalten kreisfreie Städte einen Aufschlag in Höhe von 10 % ihres Hauptansatzes auf ihre ge-

wichtete Einwohnerzahl. Aufgrund des erweiterten Aufgabenspektrums ist im Vergleich zu kreisangehörigen Gemeinden tatsächlich von hohen Mehrbedarfen auszugehen. Zwar sind die kreisangehörigen Gemeinden über die Kreisumlage auch an der Finanzierung von Kreisaufgaben beteiligt. Hier ist jedoch zu berücksichtigen, dass auch die Landkreise Schlüsselzuweisungen erhalten, so dass die Umlagen nur einen Teil zur Finanzierung beisteuern müssen und somit niedriger ausfallen, als es ohne Landkreisschlüsselzuweisungen der Fall wäre. Daher kann ein Nebenansatz für kreisfreie Städte angezeigt sein. Allerdings ist es theoretisch auch denkbar, dass die durch Kreisfreiheit entstehenden Zusatzkosten bereits durch die Einwohnergewichtung des Hauptansatzes ausreichend berücksichtigt sind. Schließlich haben die kreisfreien Städte i.d.R. mehr Einwohner als kreisangehörige Gemeinden.

**Ergänzungsansatz für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende:**

Mit dem **Ergänzungsansatz für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende** wird eine quantitativ sehr bedeutsame Komponente der kommunalen Belastungen adressiert. Nebenansätze für soziale Leistungen finden sich in einigen Bundesländern und sind gerade vor dem Hintergrund steigender kommunaler Sozialausgaben zu begrüßen.<sup>17</sup> Die konkrete Ausgestaltung des Ansatzes in Bayern weist aber Schwachpunkte auf. Er richtet sich nach den tatsächlichen (Netto-)Aufwendungen der Gemeinden für die genannten Aufgabenbereiche, die ins Verhältnis zu den Umlagegrundlagen gesetzt werden. Durch die Einbeziehung der Umlagegrundlagen werden auf der Seite der Bedarfsmessung die Steuerkraft sowie die im Vorjahr erhaltenen Schlüsselzuweisungen mit ins Spiel gebracht. Eine derartige Vermischung von Bedarfs- und Steuerkraftseite ist nicht nur konzeptionell nicht gerechtfertigt, sondern erhöht auch die Komplexität der Bedarfsermittlung in unnötiger Weise. Die Ausgangsmesszahl sollte eine Größe zur Abbildung der gemeindlichen Finanzbedarfe sein. Die Abwägung dieser Bedarfe gegenüber der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune sollte durch die Steuerkraftmesszahl geschehen, und nicht wie hier schon innerhalb der Bedarfsmessung selbst. Hinzu kommt die Verwendung der tatsächlichen Aufwendungen der Kommunen. Die Aufwendungen (im Verhältnis zu den Umlagegrundlagen) werden mit 25 % gewichtet, sofern sie unterhalb des Landesdurchschnitts liegen. Der darüber liegende Teil geht mit 75 % in die Berechnung des Ergänzungsansatzes ein. Diese Methodik ist zwar gegenüber einem reinen Spitzenausgleich vorteilhaft. Sie kann aber ebenso zu Fehlanreizen führen. Potentiell werden übermäßige Ausgaben der Kommunen honoriert – besondere Effizienz und Sparbemühungen hingegen nicht. Ähnlich wie bei einem reinen Spitzenausgleich ist auch die starke Ungleichbehandlung von Kommunen mit Quotienten knapp über respektive knapp unter dem Landesdurchschnitt kritisch. Eine Umgestaltung des Ergänzungsansatzes ist wünschenswert.

---

<sup>17</sup> Für eine ausführliche Analyse steigender Sozialkosten im Bundeslandvergleich siehe Goerl, Caroline, Rauch, Anna und Michael Thöne (2014), Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich. FiFo-Bericht Nr. 16, März 2014.

**Ergänzungsansatz für Strukturschwäche:** Auch der **Ergänzungsansatz für Strukturschwäche** ist aus mehreren Gründen problematisch. Erstens ist nicht klar, welche finanziellen Mehrbedarfe durch diesen Ansatz konkret berücksichtigt werden sollen. Die Verwendung der Zahl der Arbeitslosen bei der Berechnung des Ansatzes suggeriert, dass Belastungen aus Arbeitslosigkeit abgedeckt werden sollen. Allerdings werden bereits durch den Ansatz für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Kreisebene Kosten durch Arbeitslosigkeit berücksichtigt. Es mag weitere gemeindliche Finanzbedarfe geben, die mit Arbeitslosigkeit in Zusammenhang gebracht werden können, wie etwa Ausgaben der Gemeinden für Wirtschaftsförderungsmaßnahmen oder evtl. erhöhte Ausgaben in Bereichen wie Jugendhilfe. Diese Belastungen würden im Gegensatz zu Ausgaben nach SGB II und SGB XII auch die kreisangehörigen Gemeinden treffen. Dennoch erscheint es zunächst prüfungswürdig, ob die Ergänzungsansätze für Sozialhilfe und Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie für strukturschwache Gemeinden in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung nebeneinander ihre Berechtigung haben. Gegebenenfalls ist die Arbeitslosenzahl nicht der beste verfügbare Indikator. Denkbar ist, dass sich „Strukturschwäche“ – ein leider sehr unscharfer Begriff – neben erhöhten Kosten im Sozialbereich vor allem durch mangelnde finanzielle Leistungsfähigkeit äußert. Letzterer Sachverhalt sollte allerdings auf Seiten der Steuerkraft abgebildet werden, nicht bei der Bedarfsmessung. Stattdessen werden im gegenwärtigen System auch bei diesem Ergänzungsansatz Bedarfs- und Steuerkraftmessung verwoben. Dieses Vorgehen macht das Schlüsselzuweisungssystem undurchsichtiger und ist aus konzeptioneller Sicht abzulehnen. Die Zahl der Arbeitslosen wird ins Verhältnis zu einem Tausendstel der Steuerkraft gesetzt. Bedarfspunkte erhalten nur Gemeinden, bei denen dieser Quotient den Landesdurchschnitt übersteigt. Die Berechnungssystematik hat damit Züge eines Spitzenausgleichs. Nachteilig daran ist, dass knapp unter dem Durchschnitt liegende Gemeinden überhaupt keine Bedarfspunkte nach dem Strukturschwächeansatz erhalten, während Mehrbedarfe bei knapp über dem Durchschnitt liegenden Gemeinden anerkannt werden.

**Gesamtschau der Bedarfsermittlung:** Die einzelnen Bedarfselemente sind in ihrer Intention in aller Regel gut begründbar, d.h. sie sollen konkrete gemeindliche Bedarfe abbilden. Einzig beim Strukturschwächeansatz fehlt ein eindeutiger Bezug zu Finanzbedarfen der Gemeinden. Positiv hervorzuheben ist, dass mit Ausnahme des Ansatzes für Belastungen aus Sozialhilfe und Grundsicherung nicht auf die tatsächlichen Ausgaben der Gemeinden zurückgegriffen wird, was zu verstärkten Fehlanreizen führen könnte. Auffallend ist indes die hohe Komplexität des Systems, die u.a. durch die unnötige Einbringung von Steuerkraftelementen in die Bedarfsermittlung herbeigeführt wird. Offen ist, ob die gewählte relative Gewichtung der Bedarfsansätze zueinander sachgerecht ist. Hier fehlen bislang geeignete Bewertungsmaßstäbe.

### **6.3 Regressionsanalyse als Hilfsmittel zur Bedarfsermittlung**

Anhang 1 bietet eine Einführung in die lineare Regressionsanalyse.

#### **6.3.1 Zielsetzung und Vorgehen**

Die Regressionsanalyse kann zur Bedarfsanalyse der Gemeinden eingesetzt werden. Als abhängige Variable dient eine Größe, die den tatsächlichen Finanzbedarf anhand der tatsächlichen gemeindlichen Ausgaben abbildet. Als dafür geeignete Größe wurden in Kapitel 5 bereits die Ausgaben aaD herausgearbeitet.

Ziel der Regression ist es, die Ausgaben aaD anhand verschiedener Indikatoren bzw. unabhängiger Variablen möglichst gut zu beschreiben.

Nachdem auf Basis finanzwissenschaftlicher Überlegungen Faktoren identifiziert wurden, die einen Bedarf begründen könnten, kann durch die Regression geprüft werden, ob sie tatsächlich in einem nachweisbaren, systematischen Zusammenhang zu den Ausgaben der Gemeinden stehen. Vor allem zeigt sich in der Regression, wie die verschiedenen Bedarfsfaktoren zusammenwirken. Denn durch die multiple Regression wird der Einfluss einer jeden Variable gemessen, während für alle anderen einbezogenen Variablen kontrolliert wird. Kompensieren sich womöglich manche von ihnen gegenseitig? Wie hoch ist ihr jeweiliges Gewicht auf die gemeindlichen Ausgaben? Auf solche Fragen gibt die Regression Antworten. Zudem können die Einflüsse nicht ausgleichsrelevanter Tatbestände herausgefiltert werden.

Im weitestgehenden Fall kann aus der Regressionsanalyse die Gewichtung der Haupt- und möglicher Nebenansätze abgeleitet werden. Ein vollständiges Abstellen auf Regressionsergebnisse zur Konstruktion der Ausgangsmesszahl ist aber nur angebracht, wenn die Regression einen ausreichend hohen Erklärungsgehalt erreicht. Selbst dann bedarf es noch einer qualifizierten (politischen) Beurteilung der Ergebnisse, die nicht „blind“ in gesetzliche Regelungen gegossen werden sollten. Statistische Zusammenhänge allein können nicht ausreichen, um mögliche Bedarfe anzuerkennen. Aufgrund der komplexen kommunalen Struktur in Bayern und der durch die Datenlage gegebenen Einschränkungen ist ohnehin mit einer geringen Anpassungsgüte zu rechnen. Zumindest sollten sich aus der Regression aber Hinweise für mögliche Anpassungen bei der Bestimmung des Finanzbedarfs ergeben.

Zur Überprüfung der Bedarfsermittlung im bayerischen Gemeindeschlüsselzuweisungssystem soll die Regression in einem ersten Schritt auf die bis dato verwendeten „Indikatoren“ bzw. Bedarfsansätze angewandt werden (Abschnitt 6.3.2). Mit diesem Vorgehen wird die Bedarfsgerechtigkeit der gegenwärtigen Ansätze geprüft – nur Elemente, die in der Regression bestätigt werden, gelten als Teil eines bedarfsgerechten Finanzausgleichs, der zur Ergebnisgerechtigkeit beiträgt. Hingegen sollten Elemente, die nicht bestätigt werden, entfallen oder modifiziert werden. Im Anschluss

werden Indikatoren jenseits des gegenwärtigen Systems getestet (Abschnitt 6.3.3). Mit ihnen wird die – gegeben die Datenlage – beste erreichbare Regression erarbeitet, die als Benchmark zur Beurteilung des gegenwärtigen Systems dient und Basis für eine reformierte Bedarfsmessung sein kann. In einer solchen Bedarfsmessung würden valide Bedarfsindikatoren zu einem aus empirischer Sicht weitestmöglich gerechten Finanzausgleich kombiniert.

### 6.3.2 Überprüfung der gegenwärtigen Bedarfsansätze

Geschätzt wird zunächst eine Regressionsgleichung für ein Regressionsmodell der Form:

$$\text{AusgaaD}_{i,t}^{\text{pk}} = \beta_0 + \beta_1 \text{HA}_{i,t} + \beta_2 \text{SHA}_{i,t} + \beta_3 \text{KF}_{i,t} + \beta_4 \text{SKA}_{i,t} + \beta \mathbf{X}_{i,t} + u_{i,t} \quad (1)$$

Wobei:

$\text{AusgaaD}_{i,t}^{\text{pk}}$  Ausgaben aaD pro Kopf,

$\text{HA}_{i,t}$  Hauptansatz,

$\text{SHA}_{i,t}$  Ergänzungsansatz für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende,

$\text{KF}_{i,t}$  Ergänzungsansatz für Kreisfreiheit,

$\text{SKA}_{i,t}$  Ergänzungsansatz für strukturschwache Gemeinden und

$\mathbf{X}_{i,t}$  Vektor mit Kontrollvariablen.

$\beta$  bezeichnet unbekannte, zu schätzende Parameter und  $u_{i,t}$  ist ein unbekannter Störterm.

Mithilfe dieser Regression soll eine Einschätzung darüber gewonnen werden, wie gut die in Bayern gewählten Ansätze zur Abbildung der gemeindlichen Ausgaben bzw. Bedarfe geeignet sind. Zur Schätzung werden Daten aller 2056 Gemeinden Bayerns der Jahre 2007 bis 2011 bzw. der Finanzausgleichsjahre 2009 bis 2013 verwendet. Geschätzt wird mit der Methode der kleinsten Quadrate, wobei alle Jahre gemeinsam („gepoolt“) in die Regression eingehen.<sup>18</sup> Es werden robuste, geclusterte Standardfehler verwendet.

<sup>18</sup> Für eine ausführliche Diskussion hinsichtlich der geeigneten Schätzmethode (insbes. Vor- und Nachteile von Pooled OLS, Random Effects- und Fixed Effects-Modellen) siehe FiFo (2013).

Tabelle 4: Regressionsergebnisse (Ausgangssituation)

Abhängige Variable:	Ausgaben aaD pro Kopf			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Hauptansatz	23,51*** (2,381)	17,95*** (1,682)	14,89*** (1,731)	14,66*** (1,748)
Soziallastenansatz	-6,618 (9,029)	-5,200 (9,060)	-2,737 (8,801)	-2,622 (8,810)
Ansatz für Kreisfreiheit	2,979 (12,58)	12,05 (12,07)	13,11 (11,81)	13,61 (11,86)
Strukturschwächeansatz	-9,705*** (1,566)	1,226 (2,053)	-3,591* (1,901)	-3,486* (1,863)
Verfügbares Einkommen in Euro pro Kopf		0,0406*** (0,00939)	0,0396*** (0,00885)	0,0388*** (0,00929)
Bevölkerung unter 15 Jahren pro Kopf			-443,0 (864,5)	-301,0 (882,2)
Bevölkerung über 65 Jahren pro Kopf			1 183* (701,8)	1 231* (704,3)
Zeittrend				5,056 (3,677)
Konstante	-1 824*** (257,0)	-2 050*** (284,8)	-1 838*** (472,6)	-1 836*** (472,8)
Beobachtungen	10 280	10 280	10 280	10 280
Angepasstes Bestimmtheitsmaß	0,103	0,152	0,164	0,165

Robuste Standardfehler in Klammern

\*\*\* p&lt;0,01; \*\* p&lt;0,05; \* p&lt;0,1

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 4 zeigt die Ergebnisse verschiedener Spezifikationen der Regression. Links sind die unabhängigen Variablen aufgeführt, rechts in den Spalten (1) bis (4) die für sie kalkulierten Schätzwerte der Koeffizienten  $\beta$  einschließlich der zugehörigen Standardfehler. Variablen, die sich in der Regression als statistisch signifikant erweisen, sind – je nach Signifikanzniveau – mit einem bis drei Sternen gekennzeichnet. Drei Sterne kennzeichnen das höchste (und somit „beste“) Signifikanzniveau.

Die Spezifikationen in den Spalten (1) bis (4) unterscheiden sich hinsichtlich der im Vektor  $\mathbf{X}_{i,t}$  enthaltenen Kontrollvariablen. Spalte (1) zeigt zunächst die Ergebnisse einer Regression ohne Kontrollvariablen, d.h. als unabhängige Variablen werden nur der Haupt- und die Ergänzungsansätze verwendet. In Spalte (2) wird als erste Kontrollvariable das verfügbare Einkommen der privaten

Haushalte pro Kopf aufgenommen. Das verfügbare Einkommen ist nicht Teil der Bedarfsindikatoren innerhalb des bayerischen Gemeindeschlüsselzuweisungssystems. Aber empirisch besteht ein stabiler Zusammenhang zwischen dem Einkommen der Privathaushalte und den öffentlichen Ausgaben. Dieser erklärt sich durch die mit dem Einkommen steigende Nachfrage nach öffentlichen Leistungen; er kann auch als simpler Reflex der Ausgabenseite auf höhere Einnahmen interpretiert werden. Für diesen Effekt sollte kontrolliert werden, um eine übermäßige Verzerrung der Schätzparameter zu vermeiden. Die dritte Spezifikation enthält darüber hinaus mit der Bevölkerung unter 15 respektive über 65 Jahre demografische Kontrollvariablen. Auch die Altersstruktur der Bevölkerung kann die Nachfrage nach bzw. die Präferenzen für öffentlichen Leistungen beeinflussen. Spalte (4) kontrolliert zusätzlich für einen linearen Zeittrend, der Effekte wie Inflation auffangen kann.

Der **Hauptansatz** der Gemeinden stellt sich über alle Varianten als hochsignifikant heraus. Der geschätzte Koeffizient  $\hat{\beta}_1$  hat durchweg ein positives Vorzeichen. Je höher also der Hauptansatz einer Gemeinde, desto höher fallen statistisch betrachtet auch ihre Ausgaben aaD pro Einwohner aus. Dies entspricht der Erwartung und spricht für die Berechtigung der mittels des Hauptansatzes vorgenommenen Einwohnergewichtung.

Anders verhält es sich **beim Ansatz für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende**. Der für diese Variable geschätzte Koeffizient  $\hat{\beta}_2$  verfehlt nicht nur die statistische Signifikanz, sondern hat obendrein ein negatives Vorzeichen. Zwischen den pro Kopf-Ausgaben aaD der Gemeinden und den ihnen zugesprochenen Punkten für den Soziallastenansatz besteht also kein gesicherter (positiver) Zusammenhang.

Auch der **Ansatz für Kreisfreiheit** erweist sich in den Regressionen nicht als signifikant. Es scheint also keinen engen Zusammenhang zwischen dem gewährten Ergänzungsansatz und den Ausgaben aaD pro Kopf zu geben.<sup>19</sup>

Die Schätzergebnisse für  $\hat{\beta}_4$ , den Koeffizienten des **Strukturschwächeansatzes**, führen zu ähnlichen Schlussfolgerungen. Seine statistische Signifikanz ist abhängig von den gewählten Kontrollvariablen. In drei von vier Spezifikationen hat der Ansatz aber ein negatives Vorzeichen. Bei höheren zuerkannten Bedarfspunkten nach Maßgabe dieses Ergänzungsansatzes hätten die Gemeinden demnach in der Tendenz pro Einwohner geringere Ausgaben aaD. In seiner gegenwärtigen Ausgestaltung ist der Ansatz kaum geeignet, die Ausgaben aaD pro Kopf adäquat zu beschreiben. Allerdings könnte ein meist negatives Vorzeichen auch ein Hinweis darauf sein, dass Gemeinden, die den Strukturschwächeansatz erhalten, c.p. geringere Ausgaben tätigen. Bei unzureichenden Ein-

---

<sup>19</sup> Bei den beiden letztgenannten Variablen könnte die geringe Zahl von aussagekräftigen Beobachtungen ein Problem für das Erreichen gängiger Signifikanzniveaus darstellen. Schließlich erhalten von allen Gemeinden nur die kreisfreien Städte Bedarfspunkte aus den Ansätzen für Sozialhilfe und Kreisfreiheit. Damit gibt es in jedem Jahr nur 25 Beobachtungen, für die die betreffenden Variablen ungleich Null sind. Trotz dieser Einschränkungen sind kontraintuitive Vorzeichen und fehlende Signifikanz problematisch.

nahmen mögen Ausgaben ausbleiben, obwohl sie zur Deckung von bestehenden Bedarfen nötig wären. Solche Sachverhalte, die aus Strukturschwäche im Sinne von Einnahmenschwäche resultieren können, sind in der Regression kaum zu belegen. Strukturschwäche als Bedarfsbestandteil und mögliche Lösungsansätze werden u.a. in Abschnitt 6.3.3.5 diskutiert.

Trotz der hohen Beobachtungszahl von insgesamt 10.280 fällt das angepasste Bestimmtheitsmaß mit Werten zwischen 10,3 % und 16,5 % niedrig aus. Die unabhängigen Variablen – noch dazu unter Einschluss etwaiger Kontrollvariablen – vermögen nur maximal 16,5 % der Varianz in den Ausgaben aaD pro Kopf zu „erklären“.<sup>20</sup>

Von den getesteten Ansätzen weist einzig der Hauptansatz einen engen, positiven statistischen Zusammenhang zu den Ausgaben aaD auf. Dies spricht für einen **Anpassungsbedarf bei der Bedarfsermittlung**.

Es ließe sich einwenden, dass die Ausgaben aaD keine perfekte Maßzahl für die tatsächlichen gemeindlichen Finanzbedarfe sind. Das ist richtig. Ein Abstellen auf das Ausgabeverhalten zur Bedarfsmessung ist nicht ideal. Es stellt aber das einzig praktikable Vorgehen dar. Indem man Ausgaben als Bedarfe deklariert, werden implizit alle von den Gemeinden getätigten Ausgaben als „gerechtfertigt“ anerkannt in dem Sinne, dass sie aufgrund eines tatsächlich bestehenden Bedarfs notwendig waren. Diese Auffassung entspricht der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und stellt die bestmögliche Annäherung an den Finanzbedarf dar.

Im Interesse der Ergebnisgerechtigkeit wäre es daher wünschenswert, dass Haupt- und Ergänzungsansätze in einem erkennbaren Zusammenhang zu dem derart bemessenen Finanzbedarf der Gemeinden stehen.

### 6.3.3 Überprüfung alternativer Bedarfsindikatoren

Geschätzt wird eine Regressionsgleichung für ein Regressionsmodell der Form:

$$\text{AusgaaD}_{i,t}^{\text{pk}} = \beta_0 + \beta_1 \mathbf{B}_{i,t} + \beta_2 \mathbf{X}_{i,t} + u_{i,t} \quad (2)$$

Wobei:

$\mathbf{B}_{i,t}$  Vektor mit Bedarfsindikatoren

$\mathbf{X}_{i,t}$  Vektor mit Kontrollvariablen

$\beta$  bezeichnet unbekannte, zu schätzende Parameter und  $u_{i,t}$  ist ein unbekannter Störterm.

---

<sup>20</sup> „Erklären“ ist bewusst in Anführungszeichen gesetzt, da es an dieser Stelle nicht um Kausalitäten, sondern lediglich um Korrelationen geht.

Die unabhängigen Variablen auf der rechten Seite der Regressionsgleichung bestehen aus Bedarfsindikatoren und Kontrollvariablen. **Bedarfsindikatoren** beziehen sich auf Charakteristika einer Gemeinde, die ihren Finanzbedarf beeinflussen und Ausgleichsrelevanz im Sinne des Finanzausgleichs besitzen. Sofern sich der vermutete Zusammenhang zu den gemeindlichen Finanzbedarfen empirisch bestätigt, könnten sie geeignet sein, Bedarfsansätze zu begründen. **Kontrollvariablen** beziehen sich ebenfalls auf Charakteristika einer Gemeinde, die ihren Finanzbedarf beeinflussen. Sie sind jedoch nicht ausgleichsrelevant und nicht zur Begründung von Bedarfsansätzen geeignet. Beispielsweise wurde bereits in Abschnitt 6.3.2 das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte als Kontrollvariable eingesetzt. Dieses steht zwar in einem positiven, statistisch signifikanten Zusammenhang zu den Ausgaben aaD. Es wäre aber nicht sachgerecht, Gemeinden umso mehr Schlüsselzuweisungen zukommen zu lassen, je höher das Einkommen ihrer Einwohner ist. Stattdessen ist die Einbeziehung von Kontrollvariablen wichtig, um Verzerrungen der Schätzkoeffizienten entgegenzuwirken.

### 6.3.3.1 Die Einwohnerzahl als grundlegender Bedarfsindikator

Die Zahl der Einwohner kann als vorrangiger Bedarfsindikator verstanden werden. Schließlich sollten die Einwohner die Adressaten staatlicher Zuweisungen und so auch der Schlüsselzuweisungen sein. Mit der Variable „Bevölkerung“ sollen die (pro Kopf-)Aufwendungen der Gemeinden möglichst pauschal und aufgabenübergreifend erfasst werden. Von der Einwohnerzahl als Indikator werden sämtliche Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen – Verwaltung, Daseinsvorsorge, Infrastruktur, Kultur etc. – grob abgedeckt. Denn sie alle werden von der Bevölkerungsgröße beeinflusst.

Tabelle 5 zeigt Regressionsergebnisse einer Auswahl von Spezifikationen, mit denen die geeignete funktionale Form der (amtlichen) Einwohnerzahl ermittelt wurde.<sup>21</sup> Wie es bereits durch den bayrischen Hauptansatz zum Ausdruck kommt, geht man davon aus, dass die Kosten der Gemeinden je Einwohner tendenziell mit der Einwohnerzahl steigen, und zwar mit einer abnehmenden Rate. Ein solcher Zusammenhang kann in der linearen Regression u.a. durch die Transformation der Einwohnerzahl mittels der Logarithmus- (Spalte (2)) oder Wurzelfunktion (Spalte (3)) modelliert werden. Im Vergleich wird auch die untransformierte Einwohnerzahl als Bedarfsindikator geprüft (Spalte (1)). Neben diesen Einwohnervariablen finden sich in der Tabelle eine Reihe weiterer möglicher Bedarfsindikatoren, die in den nachfolgenden Abschnitten besprochen werden.

Tabelle 5: Regressionsergebnisse – Funktionale Form der Einwohnerzahl

---

Abhängige Variable: Ausgaben aaD pro Kopf

---

<sup>21</sup> Zur Schätzung werden Daten aller 2056 Gemeinden Bayerns der Jahre 2007 bis 2011 bzw. der Finanzausgleichsjahre 2009 bis 2013 verwendet. Geschätzt wird mit der Methode der kleinsten Quadrate, wobei alle Jahre gemeinsam („gepooled“) in die Regression eingehen. Es werden robuste, geclusterte Standardfehler verwendet.

	(1)	(2)	(3)
Bevölkerung insgesamt am 31.12.	0,000410** (0,000203)		
Logarithmus der Einwohnerzahl		20,85*** (7,676)	
Wurzel der Einwohnerzahl			0,528*** (0,153)
Studenten pro Kopf	1 153*** (387,7)	1 097*** (376,4)	768,3** (389,6)
Bedarfsgemeinschaften pro Kopf	6 635*** (867,9)	6 624*** (827,4)	6 036*** (832,5)
Kinder in Tageseinrichtungen pro Kopf	1 508** (666,4)	1 456** (657,6)	1 492** (661,2)
Einpendler pro Kopf	1 188*** (117,4)	1 149*** (128,1)	1 153*** (124,0)
Verfügbares Einkommen in Euro pro Kopf	0,0344*** (0,00787)	0,0334*** (0,00784)	0,0329*** (0,00793)
Zeittrend	19,41*** (3,048)	20,07*** (3,106)	19,96*** (3,095)
Konstante	-310,9* (175,6)	-449,0** (176,7)	-296,5* (175,6)
Beobachtungen	10 280	10 280	10 280
Angepasstes Bestimmtheitsmaß	0,338	0,339	0,340

Robuste Standardfehler in Klammern

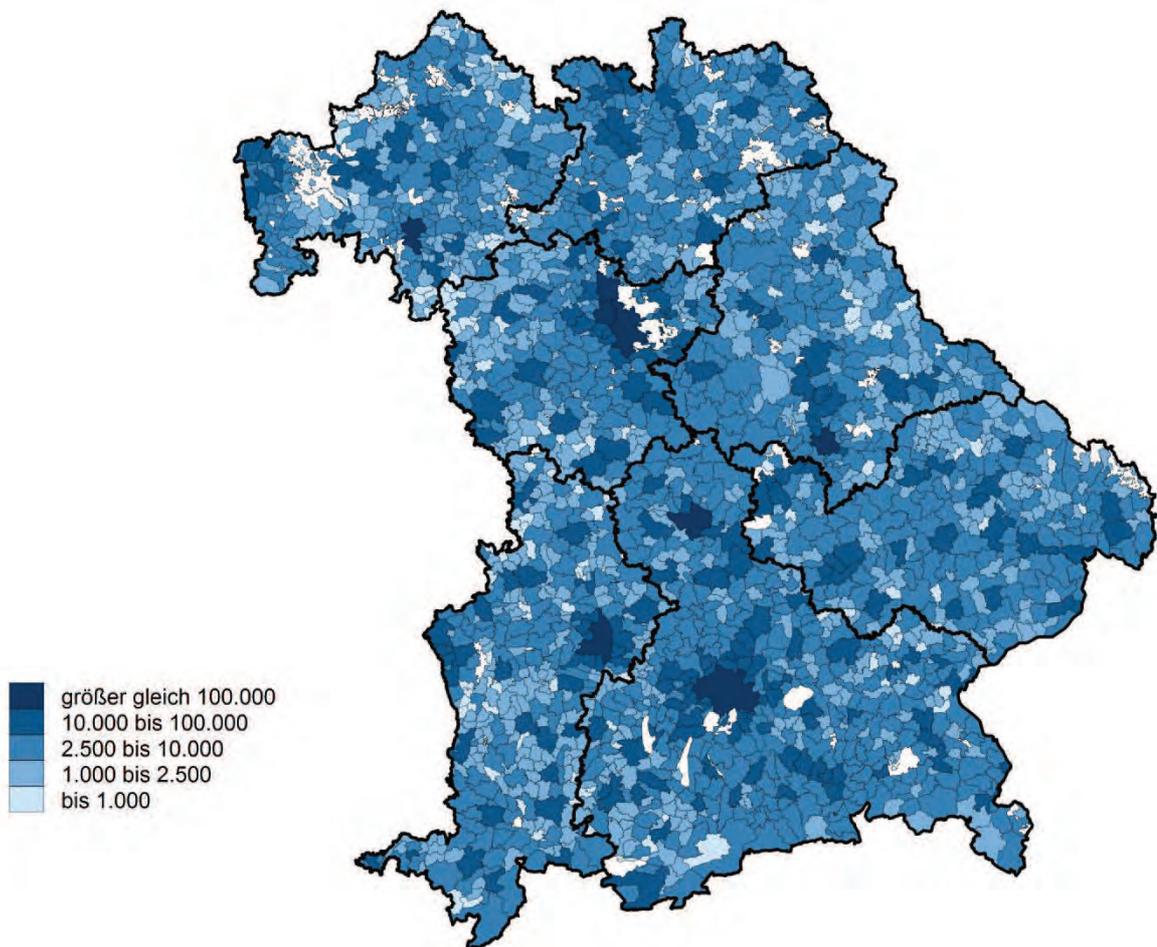
\*\*\* p<0,01 \*\* p<0,05 \* p<0,1

Quelle: Eigene Berechnungen.

Alle Einwohnervariablen erweisen sich als signifikant. Der erwartete positive Zusammenhang zu den Ausgaben aaD pro Kopf bestätigt sich. Sowohl die Wurzelfunktion als auch der Logarithmus erreichen ein höheres Signifikanzniveau als die bloße Einwohnerzahl. Dies spricht für einen positiven Zusammenhang mit degressivem Anstieg zwischen Einwohnern und Ausgaben aaD je Einwohner.

Betrachtet man das angepasste Bestimmtheitsmaß, so ist mit Blick auf Spalten (2) und (3) die Wurzel der Einwohnerzahl leicht zu bevorzugen. Das Gütemaß zeigt in Spalte (3) eine marginal höhere Anpassungsgüte. Der Vorzug für die Wurzelfunktion bestätigt sich auch in weiteren Spezifikations-tests. Dennoch bleibt der Unterschied in der Anpassungsgüte so gering, dass die Verwendung beider funktionaler Formen als vertretbar angesehen werden muss. Es empfiehlt sich daher, die re-

sultierenden Hauptansatzstaffeln für beide Varianten zu berechnen und aus der Gesamtschau Empfehlungen zu einer eventuellen Anpassung des Hauptansatzes abzuleiten (siehe unten Abschnitt 6.4.1.1). Für die folgenden Darstellungen wird aber zur Übersichtlichkeit jeweils nur die Wurzel-Transformation herangezogen.



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten des LfStAD.

**Abbildung 14: Einwohner der Gemeinden in Bayern (2011)**

Abbildung 14 veranschaulicht die Größe der Gemeinden anhand der amtlichen Einwohnerdaten des Jahres 2011. Sie führt die sehr differenzierte und vielfältige Gemeindestruktur Bayerns vor Augen. Viele Gemeinden in Bayern haben nur wenige Hundert Einwohner. Bei rund 150 der 2.056 Gemeinden sind es weniger als 1.000 Einwohner. Fast die Hälfte aller Gemeinden weist weniger als 2.500 Einwohner auf. Demgegenüber stehen rund 10 % der bayerischen Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern. Schließlich existieren acht Großstädte inklusive der Metropole München.

Neben der Einwohnerzahl als vorrangigem Bedarfsindikator können weitere Indikatoren zur Berücksichtigung besonderer Bedarfsbereiche gerechtfertigt sein. Infrage kommende Bereiche sollten für die Kommunen insgesamt quantitativ bedeutsam sein, da ansonsten eine Berücksichtigung im Rahmen anderer Instrumente geeigneter wäre als die Verortung im auf Pauschalität ausgerichteten Schlüsselzuweisungssystem. Zudem sollten sie eine zwischen den Kommunen signifikante

Variation aufweisen, die nicht allein durch die (transformierte) Einwohnerzahl erklärbar ist.<sup>22</sup> Dabei sollte gelten, dass die betreffenden Ausgaben maßgeblich extern verursacht, also nicht von den Gemeinden frei bestimm- und beeinflussbar sind. Schließlich ist bei jedem zusätzlichen Bedarfsindikator und darauf gründenden Ergänzungsansatz eine Abwägung zwischen dem Mehrwert einer genaueren Bedarfserfassung und einem Verlust an Transparenz und Nachvollziehbarkeit sowie einem Anstieg des Verwaltungsaufwands zu treffen.

#### 6.3.3.2 Bedarfsindikatoren zur vollständigeren Berücksichtigung der Einwohner

Gegenwärtig werden der amtlichen Einwohnerzahl 75 % der nicht kasernierten Stationierungstreitkräfte und deren Angehörige sowie Personen mit Nebenwohnung hinzugerechnet, bevor die so ermittelte Einwohnerzahl mit dem Hauptansatz vervielfältigt wird.

Dass die Zahl der Stationierungstreitkräfte als Bedarfsindikator nur bedingt geeignet ist, wurde bereits in Abschnitt 6.2 erläutert. Demgegenüber erscheint die Berücksichtigung von Personen mit Nebenwohnung naheliegend. Es ist zu vermuten, dass Gemeinden mit vielen Personen mit Nebenwohnung gegenüber anderen Gemeinden Mehrbelastungen entstehen. Ihre Infrastruktur wird regelmäßig von einem erweiterten Personenkreis genutzt, ist aber in Abhängigkeit der Anwesenheit der nebenwohnsitzlich gemeldeten Personen nicht immer ausgelastet. Allerdings besteht für Gemeinden die Möglichkeit, durch Erhebung der Zweitwohnungssteuer die nebenwohnsitzlich gemeldeten Personen an den entstehenden Mehrausgaben zu beteiligen bzw. Anreize für Ummeldungen zu setzen. Da die Datenbasis der Personen mit Nebenwohnung in den bayerischen Gemeinden veraltet ist und nicht aktualisiert werden kann, scheidet eine weitere Verwendung der Personen mit Nebenwohnung im Schlüsselzuweisungssystem aus. Gleichzeitig ist eine empirische Überprüfung der Bedeutung des Indikators „Personen mit Nebenwohnung“ für die gemeindlichen Ausgaben aaD nicht unmittelbar möglich.

Um die vermuteten Belastungen von Gemeinden mit vielen Zweitwohnsitzlern angemessen zu berücksichtigen, könnten hingegen alternative Indikatoren verwendet werden. Hier bieten sich einerseits Tourismusdaten (Gästeübernachtungen/-ankünfte) und andererseits Studentenzahlen an. Tourismusgemeinden sowie Universitäts- und Hochschulstädte haben typischerweise eine hohe Zahl von Personen mit Zweitwohnung. Ihre Infrastruktur wird regelmäßig von einem Personenkreis genutzt, der über die amtliche Bevölkerungszahl hinausgeht. Hierdurch können Belastungen entstehen, deren Berücksichtigung im Schlüsselzuweisungssystem gerechtfertigt sein könnte.

---

<sup>22</sup> Diese Voraussetzung wird durch die Regression geprüft.

Darum werden diese Indikatoren in einer Regression der Ausgaben aaD geprüft. Tabelle 6 zeigt die Ergebnisse der Berechnungen.<sup>23</sup>

**Tabelle 6: Regressionsergebnisse – Ergänzungen der amtlichen Einwohnerzahl**

Abhängige Variable:	Ausgaben aaD pro Kopf			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Wurzel der Einwohnerzahl	0,608*** (0,154)	0,609*** (0,154)	0,610*** (0,155)	0,528*** (0,153)
Stationierungseinwohner pro Kopf	-139,7 (89,92)			
Gästeübernachtungen pro Kopf		0,0389 (0,248)		
Gästeankünfte pro Kopf			1,069 (1,270)	
Studenten pro Kopf				768,3** (389,6)
Bedarfsgemeinschaften pro Kopf	6 204*** (857,2)	6 216*** (858,7)	6 235*** (858,4)	6 036*** (832,5)
Kinder in Tageseinrichtungen pro Kopf	1 580** (654,5)	1 548** (659,8)	1 615** (651,9)	1 492** (661,2)
Einpendler pro Kopf	1 155*** (124,1)	1 152*** (124,9)	1 147*** (125,4)	1 153*** (124,0)
Verfügbares Einkommen in Euro pro Kopf	0,0323*** (0,00796)	0,0326*** (0,00796)	0,0326*** (0,00796)	0,0329*** (0,00793)
Zeittrend	20,48*** (3,138)	20,35*** (3,136)	20,35*** (3,135)	19,96*** (3,095)
Konstante	-294,8* (175,3)	-299,9* (175,3)	-302,5* (175,1)	-296,5* (175,6)
Beobachtungen	10 280	10 280	10 280	10 280
Angepasstes Bestimmtheitsmaß	0,340	0,340	0,340	0,340

Robuste Standardfehler in Klammern

\*\*\* p<0,01 \*\* p<0,05 \* p<0,1

Quelle: Eigene Berechnungen.

<sup>23</sup> Zur Schätzung werden Daten aller 2056 Gemeinden Bayerns der Jahre 2007 bis 2011 bzw. der Finanzausgleichsjahre 2009 bis 2013 verwendet. Geschätzt wird mit der Methode der kleinsten Quadrate, wobei alle Jahre gemeinsam („gepooled“) in die Regression eingehen. Es werden robuste, geclusterte Standardfehler verwendet.

Anhand von Spalte (1) bestätigt sich die Einschätzung, dass die Zahl der Stationierungstreitkräfte und ihrer Angehörigen keinen geeigneten Indikator für gemeindliche Finanzbedarfe bildet. Sie verfehlt gängige Signifikanzniveaus und der zugehörige Schätzkoeffizient trägt ein negatives Vorzeichen. Eine Berücksichtigung von Stationierungstreitkräften bei der Bedarfsbemessung ist nicht geboten.

Die Spalten (2) und (3) greifen Indikatoren aus dem Tourismusbereich auf. In Spalte (2) sind dies Gästeübernachtungen in Beherbergungsbetrieben<sup>24</sup>, die sich allerdings als nicht signifikant herausstellen. Gästeübernachtungen können damit nicht als geeigneter Indikator eingestuft werden. Auch Gästeankünfte in Beherbergungsbetrieben<sup>25</sup> können nicht als Indikator überzeugen (Spalte (3)).

In Spalte (4) wird ein anderer Ansatz verfolgt. Hier wird die Zahl der Studierenden einer Gemeinde als Bedarfsindikator herangezogen.<sup>26</sup> Die Studierendenschaft einer Gemeinde steht in einem positiven, signifikanten Zusammenhang zu den gemeindlichen Ausgaben aaD. Folglich kommt sie als Bedarfsindikator in Betracht. Allerdings wird ihre Eignung durch Limitationen bei der Datenbasis beeinträchtigt (siehe Fußnote 26). Insbesondere liegen die Studentenzahlen aktuell nicht für alle Hochschulen nach Hochschulstandorten differenziert vor. Bei einer Verwendung in der Bedarfsmessung sollte angestrebt werden, Studentenzahlen grundsätzlich differenziert nach Hochschulstandorten zu erheben. Zudem war eine Zuordnung der Studierenden im Rahmen dieses Gutachtens nur auf Kreisebene möglich. Besser geeignet wären Daten auf einzelgemeindlicher Ebene. Die gegenwärtig vorliegenden Daten können daher als vorläufige Hilfsdaten verstanden werden, die nur in einer Übergangsphase zur Bedarfsermittlung herangezogen werden sollten. Trotz der Messungenauigkeiten konnte bereits ein signifikanter Einfluss der Studenten auf die Ausgaben aaD nachgewiesen werden. Es steht zu erwarten, dass genauere Daten diesen Zusammenhang noch erhärten würden.

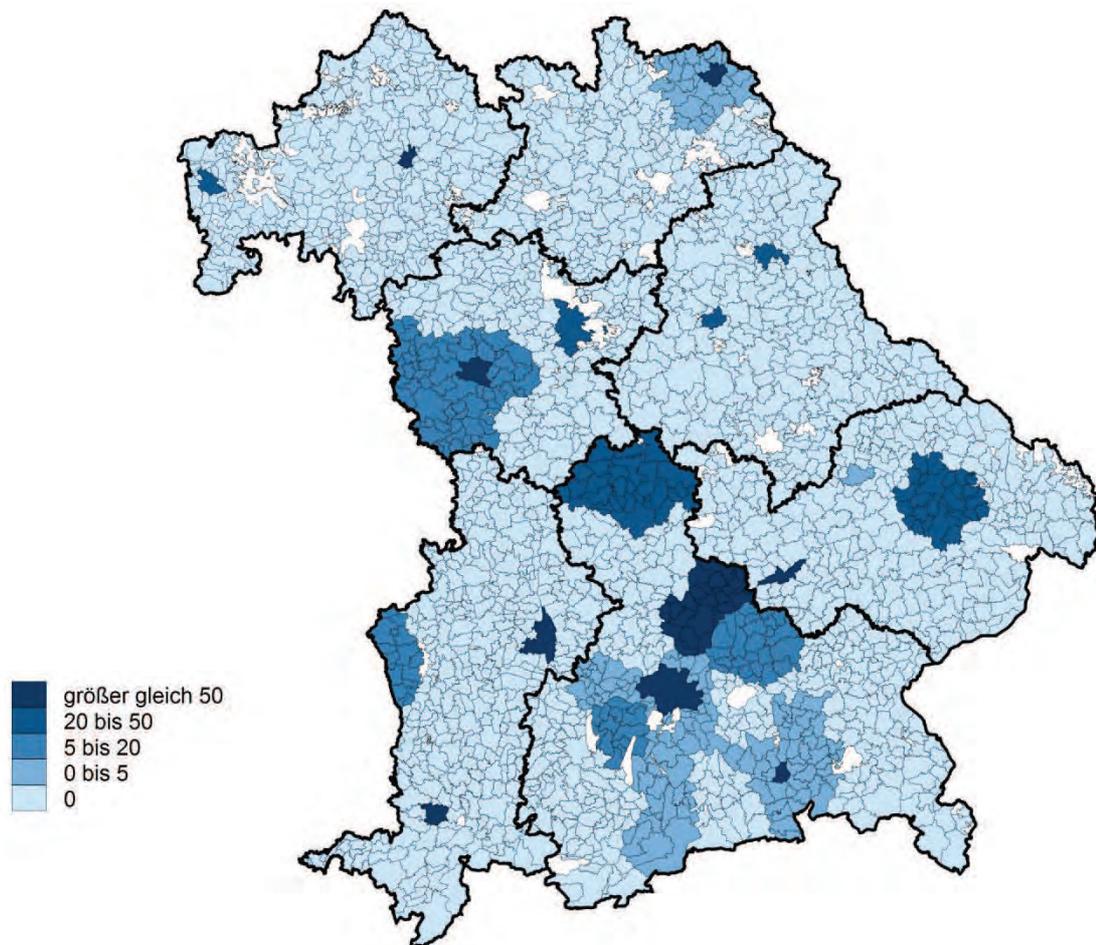
---

<sup>24</sup> Die Daten entstammen der Monaterhebung im Tourismus. Enthalten sind Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben mit neun oder mehr Gästebetten (Beherbergungsstätten) sowie auf Campingplätzen mit drei oder mehr Stellplätzen.

<sup>25</sup> Die Daten entstammen der Monaterhebung im Tourismus. Enthalten sind Ankünfte in Beherbergungsbetrieben mit neun oder mehr Gästebetten (Beherbergungsstätten) sowie auf Campingplätzen mit drei oder mehr Stellplätzen.

<sup>26</sup> Datenquelle ist die Statistik der Studenten, in der die Anzahl der Studierenden jeweils zum Wintersemester ausgewiesen wird. Die Studenten im Wintersemester 2011/2012 wurden dabei dem Jahr 2011 zugeordnet. Entsprechend wurde für die vorigen Jahre verfahren. Problematisch ist, dass bei zwei Hochschulen mit mehreren Standorten seit dem WS 2001/2002 die Studierenden nur noch am Hauptstandort ausgewiesen werden. Für die Regression wurde in beiden Fällen die Studentenzahl auf Basis des Verhältnisses der letzten verfügbaren Einzelstandortzahlen aufgeteilt. Standorte außerbayerischer Hochschulen können in Bayern nach Auskunft des LfStaD nur teilweise erfasst werden. Zudem werden Studierende am Studienort und nicht am Wohnort erfasst, auch wenn sie ein Fernstudium absolvieren. Mithilfe einer vom LfStaD zur Verfügung gestellten Zuordnungstabelle, die die Hochschulcodes mit den AGS auf Landkreisebene verknüpft, wurden die Studentenzahlen einer Hochschule bzw. eines Hochschulstandortes den kreisfreien Städten und Landkreisen zugeordnet. Zur Ermittlung der Zahl der Studenten pro Kopf wurde die Studentenzahl durch die Zahl der amtlichen Einwohner der kreisfreien Stadt oder des Landkreises geteilt. Bei Landkreisen mit Hochschulstandorten wurde dann allen kreisangehörigen Gemeinden eines Landkreises einheitlich die landkreisweite Zahl der Studenten pro Kopf zugewiesen.

Abbildung 15 veranschaulicht die Datenbasis zu Studentenzahlen, wie sie der Regressionsrechnung zugrunde gelegt wurden. Die Karte verdeutlicht, dass mit Daten auf Kreisebene und nicht mit gemeindeschaffen Daten gearbeitet wurde. Zudem wird offensichtlich, dass die Mehrheit der bayerischen Gemeinden nicht von einem Ergänzungsansatz auf Basis von Studentenzahlen profitieren würde, selbst wenn wie in diesem Gutachten Studenten in kreisangehörigen Gemeinden allen Gemeinden des betreffenden Landkreises zugeordnet würden. Studenten gibt es nur an Hochschulstandorten.



Quelle: LfStAD, eigene Berechnungen.

**Abbildung 15: Studenten je 1.000 Einwohner in Bayern auf Kreisebene (2011)**

### 6.3.3.3 Bedarfsindikatoren zur Berücksichtigung von Belastungen durch den demografischen Wandel

Das bayerische Gemeindeschlüsselzuweisungssystem berücksichtigt die Herausforderungen, denen sich die Gemeinden aufgrund des demografischen Wandels gegenübersehen, bereits durch den Demografiefaktor (siehe Abschnitt 6.2). Dieses Instrument unterstützt Gemeinden, deren Gesamtbevölkerung rückläufig ist.

Eine weitergehende Berücksichtigung von Belastungen durch den demografischen Wandel wäre auch mithilfe von Indikatoren denkbar. In einigen Ländern existieren Ergänzungsansätze auf Basis der Gemeindefläche, durch den Gemeinden mit einer vergleichsweise hohen Fläche (je Einwohner) begünstigt werden. Da sich Gemeinden, die mit einer sinkenden Bevölkerung konfrontiert sind, gleichzeitig durch eine steigende Fläche je Einwohner auszeichnen, könnte mit einem derartigen Indikator auf Belastungen durch den demografischen Wandel eingegangen werden. Ein auf der Fläche beruhender Ergänzungsansatz könnte eine Alternative zum bislang verwendeten Demografiefaktor darstellen. Allerdings wäre ein solcher Ansatz ähnlich wie der Demografiefaktor selbst nicht unproblematisch. Notwendige Anpassungsmaßnahmen könnten verschleppt werden, und Schlüsselzuweisungen würden dauerhaft in dünn besiedelte Gebiete verschoben, anstatt möglichst vielen Einwohnern zugute zu kommen. Als weitere mögliche Alternative zum Demografiefaktor könnte die Bevölkerungsentwicklung der vergangenen zehn Jahre als eigenständiger Bedarfsindikator verwendet werden.

Diesen zwei Vorgehensweisen wie auch dem Demografiefaktor ist gemein, dass sie lediglich den Bevölkerungsrückgang als eine Komponente des demografischen Wandels in der Bedarfsmessung berücksichtigen. Herausforderungen entstehen aber nicht nur durch schrumpfende Einwohner-schaften, sondern auch durch die veränderte Altersstruktur der Bevölkerung. Der demografische Wandel beinhaltet nicht nur Bevölkerungsrückgänge, sondern auch eine zunehmende Alterung der Gesellschaft. Aus diesem Grund könnten Altersstrukturindikatoren wie der Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung einer Gemeinde nützliche Bedarfsindikatoren darstellen. Darin käme die Einschätzung zum Ausdruck, dass einer Gemeinde durch einen hohen Anteil älterer Einwohner besondere Kosten entstehen. Dies ist kritisch zu hinterfragen. Man könnte auch argumentieren, dass ältere Menschen nicht an sich Bedarfe verursachen (bzw. nicht mehr als sonstige Einwohner), sondern nur, insofern sie bestimmte Leistungen wie etwa Sozialhilfe in Anspruch nehmen.<sup>27</sup> Dann wäre eine pauschale Berücksichtigung aller über 65-Jährigen möglicherweise nicht sachgerecht. Zudem kann der Anteil der älteren Bevölkerung als Präferenzindikator ähnlich dem Einkommen der privaten Haushalte aufgefasst werden, dem keine Ausgleichsrelevanz zukommen sollte (siehe Abschnitt 6.3.2). Geht man hingegen davon aus, dass eine Gemeinde ihre Leistungen infolge einer alternden Bevölkerung grundlegend umgestalten muss, kann der Indikator als Bestandteil der Bedarfsmessung angemessen sein.

Tabelle 7 zeigt die Ergebnisse einer regressionsanalytischen Überprüfung der genannten Variablen.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Beispielsweise kommt die ältere Bevölkerung als Empfänger von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in Betracht. Hier ist zu berücksichtigen, dass diese Leistungen schrittweise in die Finanzierungsverantwortung des Bundes übergegangen sind.

<sup>28</sup> Zur Schätzung werden Daten aller 2056 Gemeinden Bayerns der Jahre 2007 bis 2011 bzw. der Finanzausgleichsjahre 2009 bis 2013 verwendet. Geschätzt wird mit der Methode der kleinsten Quadrate, wobei alle Jahre gemeinsam („gepooled“) in die Regression eingehen. Es werden robuste, geclusterte Standardfehler verwendet.

Tabelle 7: Regressionsergebnisse – Belastungen durch demografischen Wandel

Abhängige Variable:	Ausgaben aaD pro Kopf		
	(1)	(2)	(3)
Wurzel der Einwohnerzahl	0,588*** (0,170)	0,544*** (0,140)	0,469*** (0,150)
Studenten pro Kopf	797,2* (412,6)	1 177** (467,8)	1 124*** (379,8)
Gemeindefläche pro Kopf	0,109* (0,0621)		
Bevölkerungsentwicklung der letzten 10 Jahre		-145,5 (182,6)	
Bevölkerung über 65 Jahren pro Kopf			742,9 (453,0)
Bedarfsgemeinschaften pro Kopf	6 264*** (860,5)	6 225*** (977,6)	4 516*** (1 028)
Kinder in Tageseinrichtungen pro Kopf	1 725** (699,4)	1 723** (825,6)	1 869** (834,3)
Einpendler pro Kopf	1 167*** (128,3)	1 138*** (121,9)	1 133*** (123,1)
Verfügbares Einkommen in Euro pro Kopf	0,0343*** (0,00861)	0,0381*** (0,0109)	0,0318*** (0,00735)
Zeittrend	12,07*** (3,990)	-15,59 (12,25)	18,55*** (3,712)
Konstante	-332,7* (191,3)	-297,2 (211,7)	-394,7* (226,2)
Beobachtungen	8 224	4 112	10 280
Angepasstes Bestimmtheitsmaß	0,317	0,277	0,344

Robuste Standardfehler in Klammern

\*\*\* p<0,01 \*\* p<0,05 \* p<0,1

Quelle: Eigene Berechnungen.

In Spalte (1) wird zunächst die Gemeindefläche<sup>29</sup> geprüft. Die Fläche ist zwar in der Regression statistisch signifikant, allerdings auf einem relativ geringen Niveau (8 %) <sup>30</sup>. Hinzu kommt, dass die

<sup>29</sup> Datenbasis ist die Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung. Da diese Erhebung nicht in allen Jahren des betrachteten Zeitraums durchgeführt wurde, können nur einzelne Jahre des ansonsten betrachteten Zeitraums in die Regression eingehen. Die Beobachtungszahl ist entsprechend geringer.

<sup>30</sup> Zur Ermittlung des p-Wertes bzw. Signifikanzniveaus siehe Anhang 1.

Anpassungsgüte nach Maßgabe des Bestimmtheitsmaßes geringer ausfällt als in einer Regression ohne die Fläche (vgl. Tabelle 6, Spalte (4) auf Seite 57). Aufgrund dieser Einschränkungen sowie der oben beschriebenen problematischen Aspekte sollte die Gemeindefläche nicht bei der Bedarfsermittlung berücksichtigt werden.

Spalte (2) widmet sich der Bevölkerungsentwicklung der vergangenen zehn Jahre. Diese wird hier durch die prozentuale Veränderung der Bevölkerung eines Jahres im Vergleich zum zehn Jahre zurückliegenden Jahr operationalisiert. Diese Variable überzeugt ebenso wenig als Bedarfsindikator, denn sie ist in der Regression nicht signifikant und weist ein negatives Vorzeichen auf.

Der in Spalte (3) getestete Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung verfehlt knapp gängige Signifikanzniveaus. Er ist lediglich auf einem Signifikanzniveau von 10,1 % signifikant. Die Variable steht zudem in einem positiven Zusammenhang zu den Ausgaben aaD der Gemeinden. Aufgrund der oben genannten Vorbehalte sowie der ungesicherten Signifikanz kann der Anteil der 65-Jährigen nicht als Bedarfsindikator empfohlen werden.

#### 6.3.3.4 Bedarfsindikatoren zur Berücksichtigung von Soziallasten

Ausgaben im Sozialbereich machen insbesondere in kreisfreien Gemeinden einen hohen Anteil der Gesamtausgaben aus (siehe oben Abschnitt 5.2). Aber auch in kreisangehörigen Gemeinden bilden Sozialausgaben einen wichtigen Aufgabenbereich. Zudem ist in den letzten Jahren eine Zunahme gemeindlicher Sozialausgaben zu verzeichnen. Eine Berücksichtigung von Bedarfen durch soziale Lasten in den Gemeinden im Schlüsselzuweisungssystem ist daher angebracht.

Die Berücksichtigung von Belastungen durch Sozialausgaben ist im gegenwärtigen System bereits durch den Ergänzungsansatz für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitssuchende gegeben. Wie in Abschnitt 6.2 aufgezeigt wurde, ist die Ausgestaltung dieses Ansatzes aber mit Nachteilen verbunden. Zur Verbesserung sollte eine Umstellung auf einen indikatorbasierten Ansatz erwogen werden. Hierfür kommen verschiedene Indikatoren infrage. Zunächst ist die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften bzw. die Anzahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II zu nennen. Diese Empfänger kommunaler Leistungen nach dem SGB II sollten die Lasten der Kommunen gut widerspiegeln. Ein Vorteil der Verwendung eines Indikators, der sich auf die Bedarfsgemeinschaften stützt, ist, dass die Entscheidung darüber, ob private Haushalte als Bedarfsgemeinschaft anerkannt werden, i.d.R. nicht autonom von den Gemeinden getroffen wird. Es besteht somit keine bzw. kaum Gefahr einer Beeinflussung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften durch die Gemeinden. In der Regression werden die (Personen in) Bedarfsgemeinschaften auch für die kreisangehörigen Gemeinden einbezogen, wobei jeder Gemeinde eines Landkreises einheitlich die landkreisweite Zahl von Bedarfsgemeinschaften je Einwohner zugeordnet wird.<sup>31</sup> Dies mag

---

<sup>31</sup> Dies ist sachlich sinnvoll, aber auch alternativlos. Aufgrund von Anonymisierungsvorschriften ist es nicht möglich, von der Bundesagentur für Arbeit vollständige, gemeindescharfe Daten zu den Bedarfsgemeinschaften zu erhalten.

zunächst verwundern, da nicht die kreisangehörigen Gemeinden, sondern die Landkreise für die Finanzierung kommunaler Leistungen nach dem SGB II zuständig sind. Ein Einfluss der (Personen in) Bedarfsgemeinschaften auf die einzelgemeindlichen Kosten ist aber dennoch wahrscheinlich: Jede Gemeinde ist mittelbar über die Kreisumlage an der Finanzierung der Leistungen des Landkreises beteiligt. Zudem wäre die Intention eines solchen Indikators nicht nur, die Kosten abzubilden, die explizit durch Bedarfsgemeinschaften entstehen. Stattdessen sollte er im Sinne einer „Umbrella-Variable“ auch Bedarfe in anderen Bereichen auffangen – beispielsweise ist von einem positiven statistischen Zusammenhang zwischen Ausgaben für Jugendhilfe und Bedarfsgemeinschaften auszugehen. Auch Bemühungen von Gemeinden zur Förderung der Wirtschaftslage könnten durch den Indikator Bedarfsgemeinschaften erfasst werden.

Ähnlich gelagert ist die Zahl der Arbeitslosen je Einwohner als Indikator. Die Zahl der Arbeitslosen findet gegenwärtig Eingang in den Strukturschwächeansatz. Er könnte aber ebenso wie die Bedarfsgemeinschaften nach SGB II als „Umbrella-Variable“ verschiedene Bedarfslagen im sozialen Bereich auffangen. Aufgrund des engeren Aufgabenbezugs bei den Bedarfsgemeinschaften sind diese a priori zu bevorzugen. Dies soll jedoch in der Regression geprüft werden.

Einen anderen Fokus verfolgen die potentiellen Indikatoren Kinder in Tageseinrichtungen und Plätze für Kinder in Tageseinrichtungen (jeweils je Einwohner). Hiermit soll der für die Gemeinden wichtige Bereich der Kinderbetreuung Berücksichtigung finden. Gleichzeitig würden bei Verwendung solcher Indikatoren konkrete Anreize für Gemeinden geschaffen, ihr Betreuungsangebot auszubauen. Diese Indikatoren wären demnach bewusst nicht (vollständig) exogen, da Gemeinden die Zahl der Betreuungsplätze und damit mittelbar auch die Zahl der tatsächlich betreuten Kinder beeinflussen können. Um Fehlanreize in Richtung eines Überangebots oder schlechter Betreuungsqualität zu vermeiden, ist die Zahl der betreuten Kinder der Zahl der Plätze grundsätzlich vorzuziehen. Beide Indikatoren sollen jedoch dem empirischen Test in der Regression unterworfen werden.

Darüber hinaus könnte die Verwendung des Indikators Anteil der unter 15-Jährigen erwogen werden. Ähnlich wie bei dem im vorangegangenen Abschnitt besprochenen Indikator der über 65-Jährigen ist seine Verwendung aber nicht unproblematisch. Denn auch Kinder und Jugendliche – so kann argumentiert werden – sind aus Gemeindesicht nicht an sich in besonderem Maße bedarfsverursachend, sondern nur, insofern sie bestimmte Leistungen in Anspruch nehmen. Im Sozialbereich könnten das neben der bereits angesprochenen Kinderbetreuung vor allem Jugendhilfeleistungen sein, zu denen auch Ganztagsbetreuungsangebote zählen. Es ist wünschenswert, diesem für viele Kommunen quantitativ bedeutsamen Bereich im Schlüsselzuweisungssystem angemessene Rechnung zu tragen. Fallzahlen der Jugendhilfe sind als Indikator aufgrund mangelnder Exogenität und möglicher problematischer Anreizwirkungen abzulehnen. Die Zahl der unter 15-Jährigen ist hingegen wahrscheinlich ein zu pauschaler Indikator, als dass er zur Abbildung von Belastungen durch Jugendhilfe geeignet wäre. Er soll dennoch in der Regression geprüft werden.

Tabelle 8: Regressionsergebnisse – Soziallasten (Teil 1)

Abhängige Variable:	Ausgaben aaD pro Kopf			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Wurzel der Einwohnerzahl	0,532*** (0,154)	0,545*** (0,155)	0,566*** (0,162)	0,518*** (0,153)
Studenten pro Kopf	828,7** (387,1)	886,2** (387,4)	1 239*** (424,1)	860,0** (417,8)
Bedarfsgemeinschaften pro Kopf	5 881*** (823,8)			5 656*** (920,5)
Personen in Bedarfsgemeinschaften pro Kopf		2 979*** (443,4)		
Arbeitslose pro Kopf			2 669*** (776,0)	363,0 (856,5)
Kinder in Tageseinrichtungen pro Kopf				
Plätze in Tageseinrichtungen pro Kopf				
Bevölkerung unter 15 Jahren pro Kopf				
Einpendler pro Kopf	1 163*** (126,0)	1 162*** (126,0)	1 155*** (128,4)	1 161*** (128,4)
Verfügbares Einkommen in Euro pro Kopf	0,0341*** (0,00831)	0,0343*** (0,00838)	0,0321*** (0,00806)	0,0344*** (0,00821)
Zeittrend	19,49*** (3,224)	20,93*** (3,160)	19,82*** (3,325)	19,67*** (3,331)
Konstante	-269,5 (167,9)	-274,0 (170,3)	-192,4 (158,8)	-277,0* (164,7)
Beobachtungen	10 280	10 280	10 280	10 280
Angepasstes Bestimmtheitsmaß	0,339	0,338	0,334	0,339

Robuste Standardfehler in Klammern

\*\*\* p<0,01 \*\* p<0,05 \* p<0,1

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 8: Regressionsergebnisse – Soziallasten (Teil 2)

Abhängige Variable:	Ausgaben aaD pro Kopf			
	(5)	(6)	(7)	(8)

Wurzel der Einwohnerzahl	0,725*** (0,178)	0,758*** (0,184)	0,696*** (0,181)	0,528*** (0,153)
Studenten pro Kopf	1 031** (416,8)	1 005** (425,8)	1 115*** (426,8)	768,3** (389,6)
Bedarfsgemeinschaften pro Kopf				6 036*** (832,5)
Personen in Bedarfsgemeinschaften pro Kopf				
Arbeitslose pro Kopf				
Kinder in Tageseinrichtungen pro Kopf	1 332** (660,5)			1 492** (661,2)
Plätze in Tageseinrichtungen pro Kopf		1 121* (595,5)		
Bevölkerung unter 15 Jahren pro Kopf			-282,7 (314,1)	
Einpendler pro Kopf	1 162*** (124,4)	1 165*** (124,5)	1 165*** (128,7)	1 153*** (124,0)
Verfügbares Einkommen in Euro pro Kopf	0,0275*** (0,00763)	0,0277*** (0,00768)	0,0293*** (0,00802)	0,0329*** (0,00793)
Zeittrend	18,54*** (3,163)	17,81*** (3,379)	16,96*** (3,501)	19,96*** (3,095)
Konstante	-105,3 (164,7)	-108,4 (166,2)	-48,03 (168,2)	-296,5* (175,6)
Beobachtungen	10 280	10 280	10 280	10 280
Angepasstes Bestimmtheitsmaß	0,334	0,334	0,333	0,340

Robuste Standardfehler in Klammern

\*\*\* p<0,01 \*\* p<0,05 \* p<0,1

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 8 zeigt eine Auswahl von Spezifikationen zur Überprüfung der genannten Variablen.<sup>32</sup> In Spalte (1) zeigt sich, dass die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II im Verhältnis zur Einwohnerzahl einen geeigneten Indikator für gemeindliche Finanzbedarfe darstellt.<sup>33</sup> Diese Variable

<sup>32</sup> Zur Schätzung werden Daten aller 2056 Gemeinden Bayerns der Jahre 2007 bis 2011 bzw. der Finanzausgleichsjahre 2009 bis 2013 verwendet. Geschätzt wird mit der Methode der kleinsten Quadrate, wobei alle Jahre gemeinsam („gepooled“) in die Regression eingehen. Es werden robuste, geclusterte Standardfehler verwendet.

<sup>33</sup> Datenbasis ist die Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Zeitreihe zu Anzahl der Bedarfsgemeinschaften und Leistungsempfänger nach SGB II - Deutschland mit Kreisen. Es wurde der Jahresdurchschnitt der Bedarfsgemeinschaften angesetzt.

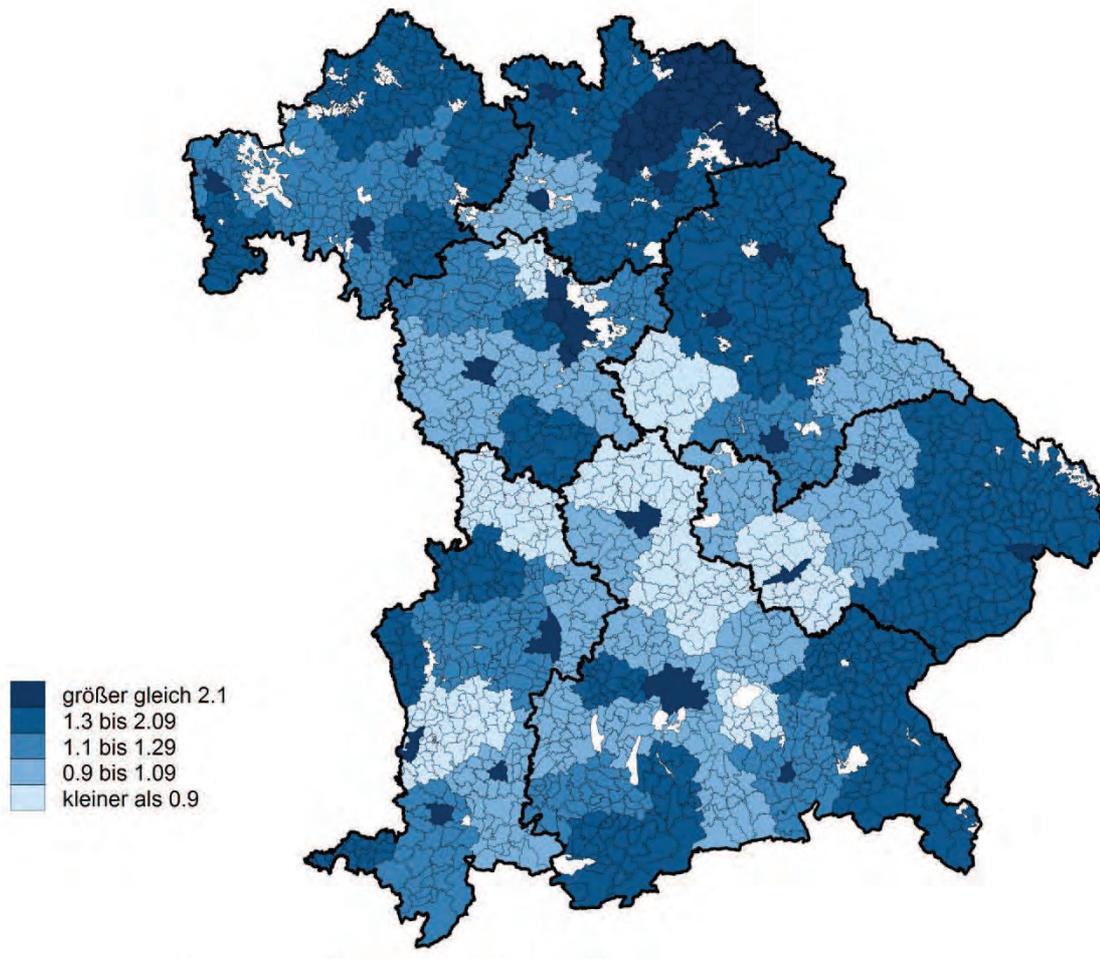
ist auf hohem Niveau signifikant, der Koeffizient fällt positiv und hoch aus. Dies gilt, „obwohl“ die Bedarfsgemeinschaften nicht gemeindescharf, sondern auf Kreisebene in die Regression eingehen. Die Finanzierungsbeteiligung über die Umlage bzw. die sonstigen mit Bedarfsgemeinschaften in Beziehung stehenden Belastungen machen sich anscheinend auch in den einzelgemeindlichen Finanzlagen bemerkbar. Wie Spalte (2) zeigt, wäre die Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften eine mögliche Alternative.<sup>34</sup> Da die entsprechende Regression allerdings einen leicht geringeren Erklärungsgehalt erzielt, ist der Zahl der Bedarfsgemeinschaften der Vorzug zu geben. Spalte (3) macht deutlich, dass die Zahl der Arbeitslosen ebenso in einem signifikanten Zusammenhang zu den gemeindlichen finanziellen Belastungen steht. Allerdings fällt die Anpassungsgüte der Regression geringer aus als bei Verwendung der Bedarfsgemeinschaften als Indikator. Zudem ist die Zahl der Arbeitslosen nicht mehr signifikant, sobald die Zahl der Bedarfsgemeinschaften gemeinsam in die Regression aufgenommen wird (Spalte (4)). Als Indikator ist die Arbeitslosenzahl somit nicht zu empfehlen, wenn man stattdessen auf die Zahl der Bedarfsgemeinschaften als geeigneteren Indikator zurückgreifen kann.

Spalte (5) und (6) widmen sich den Variablen zur Kinderbetreuung. Sowohl die Zahl der betreuten Kinder als auch die Zahl der vorhandenen Plätze stehen in einem signifikant positiven Zusammenhang zu den Ausgaben aaD, wobei die Zahl der betreuten Kinder ein höheres Signifikanzniveau erreicht. Die in den beiden Regressionen erreichte Anpassungsgüte unterscheidet sich nicht merklich. Wie bereits erwähnt, ist die Zahl der betreuten Kinder auch aus anreiztheoretischer Perspektive der bessere Bedarfsindikator. Spalte (7) gibt an, dass die Zahl der unter 15-Jährigen das Kriterium der Signifikanz nicht erfüllt. Dies bestätigt die Vermutung, dass der Indikator zu pauschal ist, um die in Zusammenhang mit Kindern und Jugendlichen entstehenden finanziellen Belastungen der Kommunen adäquat abzubilden.

Spalte (8) schließlich verdeutlicht, dass die als geeignet eingestuften Variablen Bedarfsgemeinschaften und betreute Kinder pro Kopf auch dann signifikant sind, wenn beide Eingang in die Regression finden. Sie bilden unterschiedliche Sachverhalte und Bedarfslagen im Sozialbereich ab. Beide haben ihre Berechtigung. Zudem wird in dieser Regression mit einem Bestimmtheitsmaß von 0,34 die höchste Anpassungsgüte erreicht.

---

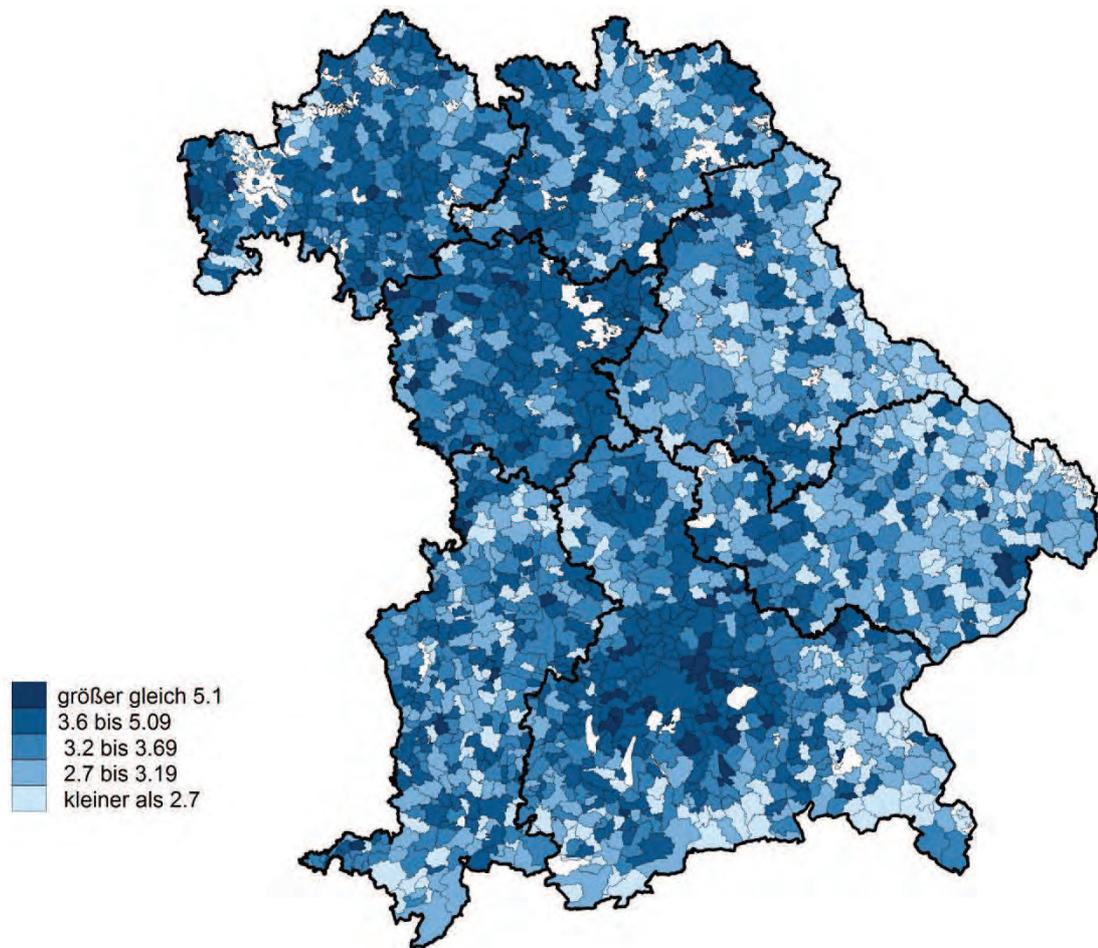
<sup>34</sup> Datenbasis ist die Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Zeitreihe zu Anzahl der Bedarfsgemeinschaften und Leistungsempfänger nach SGB II - Deutschland mit Kreisen. Es wurde der Jahresdurchschnitt der Personen in Bedarfsgemeinschaften angesetzt.



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, LfStaD, eigene Berechnungen.

**Abbildung 16: Bedarfsgemeinschaften je 100 Einwohner in Bayern auf Kreisebene (2011)**

Abbildung 16 und Abbildung 17 veranschaulichen die Verteilung von Bedarfsgemeinschaften nach SGB II und Kindern in Tageseinrichtungen in den bayerischen Gemeinden. Aus Abbildung 16 ist ersichtlich, dass die Daten zu Bedarfsgemeinschaften nur auf Kreisebene vorliegen. Kreisfreie Städte weisen i.d.R. eine höhere Dichte von Bedarfsgemeinschaften auf als weniger dicht besiedelte Gebiete. Daten zu in Tageseinrichtungen betreuten Kindern liegen hingegen gemeindescharf vor. Abbildung 17 zeigt hier ein sehr heterogenes Bild. Eine geringe Zahl von betreuten Kindern findet sich gehäuft in den Grenzregionen Bayerns.



Quelle: LfStAD, eigene Berechnungen.

**Abbildung 17: Kinder in Tageseinrichtungen in Bayern je 100 Einwohner (2011)**

### 6.3.3.5 Bedarfsindikatoren zur Berücksichtigung von Strukturschwäche

Das bayerische Schlüsselzuweisungssystem sieht einen Ergänzungsansatz für strukturschwache Gemeinden vor, der Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Arbeitslosenzahl im Verhältnis zur Steuerkraft zugutekommt. Durch ihn sollen zusätzliche Mittel erschlossen werden, die dann zur Behebung der Strukturschwäche eingesetzt werden können.

Trotz der Ausrichtung an Arbeitslosigkeit und Steuerkraft bleibt der Begriff der Strukturschwäche im Kontext des Schlüsselzuweisungssystems unscharf. Aus Gutachtersicht ist nicht klar, welche zusätzlichen Belastungen oder Aufgaben durch den Strukturschwächeansatz konkret adressiert werden sollen. Geht es lediglich darum, dass strukturschwachen Gemeinden aufgrund mangelnder Steuereinnahmen die Mittel fehlen, notwendige Ausgaben zu tätigen? Dann sollte dies in der Steuerkraftmesszahl zum Ausdruck kommen. Eine Berücksichtigung der Einnahmenseite in der Ausgangsmesszahl widerspricht der Systematik des Schlüsselzuweisungssystems. Zudem ist die Identifikation von geeigneten Indikatoren für Strukturschwäche auf der Bedarfsseite in der hier angewandten Methodik schwierig, wenn sich Strukturschwäche in zu geringen Ausgaben äußert.

Mangelnde Ausgaben können in der Regression, die vereinfacht formuliert nach ausgabenerhöhenden Faktoren sucht, nicht erfasst werden. Aus diesem Grund kommt den Sonderschlüsselzuweisungen eine besondere Bedeutung zu (siehe Abschnitt 9.2).

Doch Strukturschwäche könnte sich auch in höheren Ausgaben äußern. Zu denken ist hier etwa an Kosten im Sozialbereich im Rahmen des SGB II und damit in Zusammenhang stehende Leistungen. Diese wären allerdings bereits durch Ansätze für Soziallasten (siehe oben Abschnitt 6.3.3.4) ausreichend berücksichtigt. Verschiedene weitere Charakteristika, die mit „Strukturschwäche“ grob in Verbindung gebracht werden können, wurden in den vorangegangenen Abschnitten bereits in der Regression getestet. So könnten neben hohen Arbeitslosenquoten und Soziallasten eine ungünstige demografische Entwicklung und geringe Einwohnerdichte kennzeichnend für strukturschwache Gemeinden sein.

Jenseits dessen fällt die Auswahl potentieller Indikatoren schwer. Einzig die Zahl der Auspendler je Einwohner erscheint eingeschränkt überprüfungswürdig. Ein hoher Anteil von Arbeitnehmern, die ihren Arbeitsort außerhalb der Gemeinde haben, könnte ein Hinweis auf ein mangelndes Arbeitsplatzangebot und fehlende wirtschaftliche Dynamik vor Ort sein. Um hier gegenzusteuern, können zusätzliche Ausgaben vonnöten sein. Gleichwohl sind auch wohlhabende Wohngemeinden mit einem hohen Auspendleranteil vorstellbar, was die Eignung des Indikators von vornherein begrenzt.

Tabelle 9 bestätigt, dass kein signifikanter statistischer Zusammenhang zwischen Auspendlern und Ausgaben aaD pro Kopf besteht.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Zur Schätzung werden Daten aller 2056 Gemeinden Bayerns der Jahre 2007 bis 2011 bzw. der Finanzausgleichsjahre 2009 bis 2013 verwendet. Geschätzt wird mit der Methode der kleinsten Quadrate, wobei alle Jahre gemeinsam („gepooled“) in die Regression eingehen. Es werden robuste, geclusterte Standardfehler verwendet.

Tabelle 9: Regressionsergebnisse – Strukturschwäche

Abhängige Variable	Ausgaben aaD pro Kopf (1)
Wurzel der Einwohnerzahl	0,450*** (0,174)
Studenten pro Kopf	818,8** (381,1)
Bedarfsgemeinschaften pro Kopf	5 757*** (798,1)
Kinder in Tageseinrichtungen pro Kopf	1 653** (812,7)
Auspendler pro Kopf	-164,4 (253,4)
Einpendler pro Kopf	1 128*** (134,8)
Verfügbares Einkommen in Euro pro Kopf	0,0329*** (0,00792)
Zeittrend	20,65*** (2,731)
Konstante	-241,2* (137,0)
Beobachtungen	10 280
Angepasstes Bestimmtheitsmaß	0,341

Robuste Standardfehler in Klammern

\*\*\* p&lt;0,01 \*\* p&lt;0,05 \* p&lt;0,1

Quelle: Eigene Berechnungen.

Eine Verwendung von Auspendlerzahlen im Rahmen der Bedarfsermittlung kann daher nicht empfohlen werden.

#### 6.3.3.6 Bedarfsindikatoren zur Berücksichtigung von Zentralitätsfunktionen

Zentrale Orte erbringen vielfältige, wichtige Funktionen auch für ihr Umland. Diese Leistungen und die damit einhergehenden finanziellen Belastungen sollten bei der Bedarfsermittlung berücksichtigt werden. Gegenwärtig geschieht dies in Bayern einerseits durch die Einwohnergewichtung und andererseits durch den Ergänzungsansatz für kreisfreie Gemeinden.

Da zentrale Orte i.d.R. größere Ortschaften sind, könnte Zentralität bereits über den mit der Einwohnerzahl steigenden Hauptansatz abgegolten sein. Dies kann durch die Einbringung zusätzlicher, Zentralität anzeigender Variablen in die Regression überprüft werden. So wird gezeigt, ob die Einwohnerwertung ausreichend ist oder ob eine gezielte Abbildung von Zentralitätsfunktionen ratsam ist.

Zu diesem Zweck sollen die potentiellen Indikatoren Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, Anzahl der Einpendler sowie Kreisfreiheit überprüft werden. Da zentrale Orte wirtschaftliche Zentren sind, sollten sie sich durch eine hohe Dichte von Beschäftigten auszeichnen. Noch dazu ziehen sie Arbeitnehmer aus dem Umland an, die täglich in die Stadt pendeln. Hingegen ist Zentralität nicht deckungsgleich mit Kreisfreiheit. Kreisfreie Städte sind aber in aller Regel als zentrale Orte einzustufen. Aus diesem Grund und aufgrund des vorhandenen Ergänzungsansatzes für Kreisfreiheit soll diese Eigenschaft in Form einer Indikatorvariable<sup>36</sup> für Kreisfreiheit ebenfalls regressionsanalytisch untersucht werden.

---

<sup>36</sup> Indikatorvariablen, die auch als Dummy-Variablen bezeichnet werden, nehmen den Wert 1 an, wenn eine Eigenschaft zutrifft. Andernfalls sind sie gleich 0.

Tabelle 10: Regressionsergebnisse – Zentralität

Abhängige Variable:	Ausgaben aaD pro Kopf		
	(1)	(2)	(3)
Wurzel der Einwohnerzahl	0,156 (0,161)	0,528*** (0,153)	1,603*** (0,465)
Studenten pro Kopf	910,5** (394,8)	768,3** (389,6)	954,7* (498,0)
Bedarfsgemeinschaften pro Kopf	5 596*** (828,9)	6 036*** (832,5)	7 865*** (1 131)
Kinder in Tageseinrichtungen pro Kopf	1 957*** (693,8)	1 492** (661,2)	2 866*** (815,3)
Sozialvers.pfl. Beschäftigte am Arbeitsort pro Kopf	954,0*** (98,17)		
Einpendler pro Kopf		1 153*** (124,0)	
Kreisfreiheit			-85,28 (80,12)
Verfügbares Einkommen in Euro pro Kopf	0,0364*** (0,00817)	0,0329*** (0,00793)	0,0433*** (0,00915)
Zeittrend	18,26*** (3,213)	19,96*** (3,095)	20,17*** (3,401)
Konstante	-379,7** (181,3)	-296,5* (175,6)	-474,2** (204,0)
Beobachtungen	10 280	10 280	10 280
Angepasstes Bestimmtheitsmaß	0,330	0,340	0,164

Robuste Standardfehler in Klammern

\*\*\* p&lt;0,01 \*\* p&lt;0,05 \* p&lt;0,1

Quelle: Eigene Berechnungen, LfStaD.

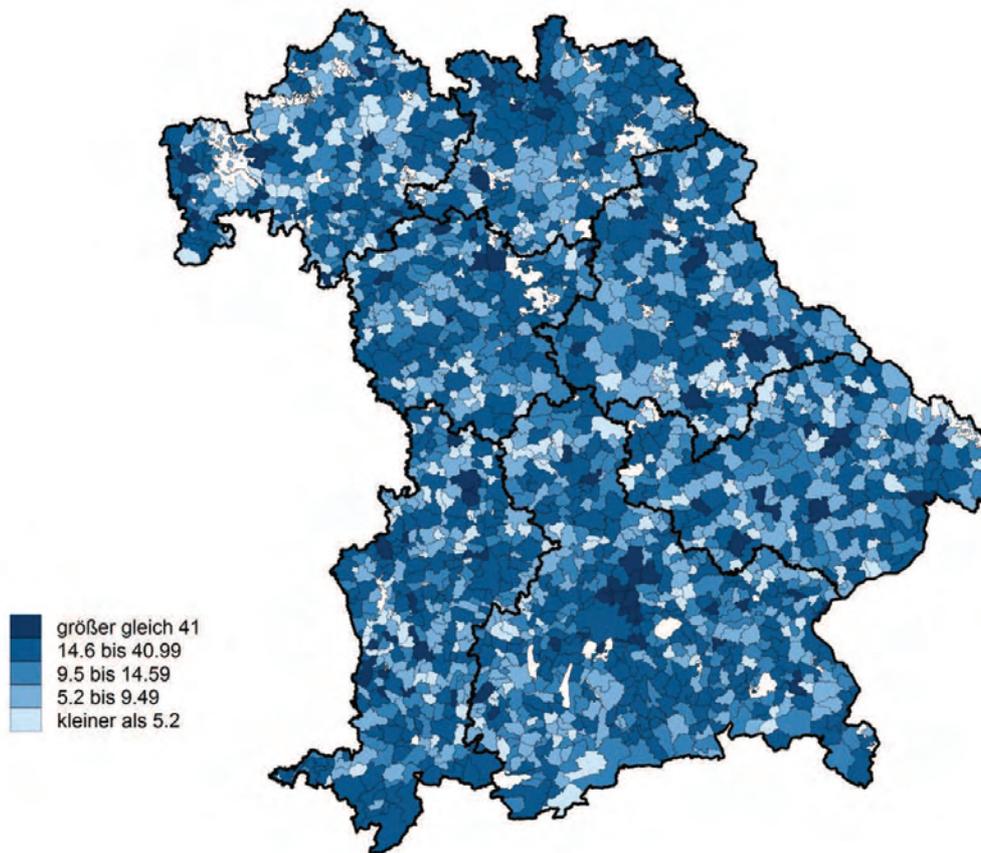
Aus Spalte (1) von Tabelle 10<sup>37</sup> ist ersichtlich, dass die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten pro Kopf in einem signifikanten, positiven Zusammenhang zu den Ausgaben aaD steht. Dies trifft auch auf die Einpendler pro Kopf zu (Spalte (2)). Anhand der jeweiligen angepassten Bestimmtheitsmaße ist erkennbar, dass die Zahl der Einpendler zu einer merklich höheren Anpassungsgüte führt. Hingegen scheint die Eigenschaft Kreisfreiheit, sobald für die übrigen in der Re-

<sup>37</sup> Zur Schätzung werden Daten aller 2056 Gemeinden Bayerns der Jahre 2007 bis 2011 bzw. der Finanzausgleichsjahre 2009 bis 2013 verwendet. Geschätzt wird mit der Methode der kleinsten Quadrate, wobei alle Jahre gemeinsam („gepooled“) in die Regression eingehen. Es werden robuste, geclusterte Standardfehler verwendet.

gression enthaltenen Variablen kontrolliert wurde, in keinerlei systematischem Zusammenhang zu den gemeindlichen Ausgaben zu stehen (Spalte (3)). Kreisfreiheit allein ist somit kein guter Bedarfsindikator zur Abbildung zentralitätsbedingter Belastungen.<sup>38</sup>

Auch die zuvor bereits in die Regression eingebrachte Zahl der Studenten je Einwohner kann als Zentralitätsindikator aufgefasst werden. Die Studentenzahl bleibt als Indikator signifikant, auch wenn andere Variablen zur Berücksichtigung von Zentralitätsfunktionen eingeschlossen werden. Ihre Erklärungskraft bleibt also erhalten. Empfehlenswert wäre daher die gemeinsame Berücksichtigung von Einpendler- und Studentenzahlen.

Abbildung 18 zeigt die Zahl der Einpendler je 100 Einwohner in den bayerischen Gemeinden für das Jahr 2011. Augenscheinlich besteht hier zwischen den Gemeinden eine erheblich größere Spannbreite als beispielsweise bei den empfohlenen Sozillastenindikatoren (siehe Abschnitt 6.3.3.4). Regionale Muster sind kaum erkennbar.



Quelle: LfStAD, eigene Berechnungen.

**Abbildung 18: Einpendler je 100 Einwohner in den Gemeinden in Bayern (2011)**

### 6.3.3.7 Bedarfsindikatoren zur Berücksichtigung sonstiger Bedarfe

<sup>38</sup> Auch hier gilt jedoch der Vorbehalt, dass der Effekt von Kreisfreiheit aufgrund der geringen Zahl von kreisfreien Städten in der Regression nur schwer nachweisbar ist.

In der Ausgangsmesszahl nach gegenwärtiger Systematik ist die Berücksichtigung einer Vielzahl von speziellen (Sonder-)Bedarfen bereits verwirklicht bzw. angelegt. Neben Bedarfen durch Zentralität, Soziales etc. könnten weitere Bereiche eine gesonderte Beachtung verlangen.

Als zusätzliche Bedarfsindikatoren sollen die Eigenschaft Kurort, die Gebietsstruktur in Form der Gemeindeteile und die Schülerzahl geprüft werden. In Bayern gibt es mehr als 300 Kurorte. Damit sind von Kurorten zu erbringende Leistungen zwar kein Randproblem, aber angesichts von über 2000 Gemeinden auch nicht für die Mehrheit der Gemeinden relevant. Sofern Unterstützungsmaßnahmen für Kurorte für nötig befunden werden, sollten diese eher außerhalb des auf Pauschalität ausgerichteten Schlüsselzuweisungssystems ergriffen werden. Dennoch soll geprüft werden, ob sich die Indikatorvariable<sup>39</sup> Kurort in der Regression als signifikant erweist. Die Gebietsstruktur kann großen Einfluss auf die infrastrukturbedingten Kosten einer Gemeinde ausüben. Für jeden Gemeindeteil ist ein Mindestmaß an Infrastruktur vorzuhalten, sodass Gemeinden mit vielen Ortsteilen besonderen Belastungen ausgesetzt sind. Die Gebietsstruktur ist oft historisch gewachsen und variiert auch unter Gemeinden einer Größenklasse erheblich. Sie ist durch die Gemeinden nicht ohne Weiteres beeinflussbar, denn laut Art. 2 Abs. 2 GO können Gemeindeteile nur durch die jeweilige Rechtsaufsichtsbehörde benannt werden. Dennoch bleiben Zweifel an der Geeignetheit als Bedarfsindikator. Klassifikationen und Benennung von Gemeindeteilen wurden vermutlich nicht einheitlich gehandhabt. Eine Verankerung im Schlüsselzuweisungssystem könnte gegebenenfalls problematische Anreizeffekte nach sich ziehen.

Schulen bilden einen wichtigen kommunalen Bedarfsbereich, der in vielen Bundesländern explizit im kommunalen Finanzausgleich aufgegriffen wird. Auch die bayerischen Kommunen sind als Schulträger bzw. Schulaufwandsträger belastet. Nach Art. 10a FAG werden im kommunalen Finanzausgleich bereits die Schülerbeförderungskosten durch den Freistaat bezuschusst. In der Regression soll überprüft werden, ob darüber hinaus eine schülerbezogene Bedarfsberücksichtigung ratsam ist.

Tabelle 11 zeigt eine Auswahl von Spezifikationen, die die genannten Variablen beinhalten.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Indikatorvariablen, die auch als Dummy-Variablen bezeichnet werden, nehmen den Wert 1 an, wenn eine Eigenschaft zutrifft. Andernfalls sind sie gleich 0.

<sup>40</sup> Zur Schätzung werden Daten aller 2056 Gemeinden Bayerns der Jahre 2007 bis 2011 bzw. der Finanzausgleichsjahre 2009 bis 2013 verwendet. Geschätzt wird mit der Methode der kleinsten Quadrate, wobei alle Jahre gemeinsam („gepooled“) in die Regression eingehen. Es werden robuste, geclusterte Standardfehler verwendet.

**Tabelle 11: Regressionsergebnisse – Sonstige Bedarfe**

Abhängige Variable:	Ausgaben aaD pro Kopf		
	(1)	(2)	(3)
Wurzel der Einwohnerzahl	0,511*** (0,151)	0,547*** (0,155)	0,719*** (0,197)
Studenten pro Kopf	844,8** (394,5)	760,5* (391,5)	614,0 (420,2)
Bedarfsgemeinschaften pro Kopf	6 045*** (830,4)	5 961*** (839,3)	5 708*** (848,2)
Kinder in Tageseinrichtungen pro Kopf	1 662** (663,4)	1 570** (682,5)	1 558** (675,3)
Einpendler pro Kopf	1 152*** (124,0)	1 156*** (124,8)	1 191*** (131,2)
Prädikatsgemeinde	29,55*** (9,786)		
Gemeindeteile pro Kopf		494,4 (345,8)	
Schüler pro Kopf			-330,2*** (118,6)
Verfügbares Einkommen in Euro pro Kopf	0,0330*** (0,00792)	0,0329*** (0,00794)	0,0321*** (0,00777)
Zeittrend	19,91*** (3,093)	19,85*** (3,121)	19,17*** (3,254)
Konstante	-309,5* (175,1)	-304,3* (177,3)	-270,9 (169,7)
Beobachtungen	10 280	10 280	10 280
Angepasstes Bestimmtheitsmaß	0,341	0,340	0,344

Robuste Standardfehler in Klammern

\*\*\* p<0,01 \*\* p<0,05 \* p<0,1

Quelle: Eigene Berechnungen.

Aus Spalte (1) geht hervor, dass die Ausgaben aaD von Kurorten bzw. Prädikatsgemeinden in statistisch signifikantem Ausmaß höher liegen als diejenigen von Nicht-Kurorten. Die Indikatorvariable ist hoch signifikant mit positivem Schätzkoeffizienten. Allerdings erhöht sich durch ihre Einbeziehung die Erklärungskraft der Regression nur marginal. Hinzu kommt, dass der geschätzte Koeffizient im Vergleich zu den anderen für Ergänzungsansätze relevanten Indikatoren sehr niedrig ist. Nach Übersetzung in einen Gewichtungsfaktor käme einem möglichen Ergänzungsansatz damit

keine praktische Bedeutung zu. Damit erhärtet sich die Empfehlung, die Unterstützungsleistungen für die Belange von Kurorten, wenn nötig, außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems zu verorten.

Spalte (2) zeigt, dass auch die Zahl der Gemeindeteile<sup>41</sup> keinen statistisch signifikanten Einfluss auf die Ausgaben aaD ausübt. Als Bedarfsindikator sollten die Gemeindeteile daher nicht verwendet werden.

Die Zahl der Schüler in einer Gemeinde<sup>42</sup> hingegen erweist sich in der Regression als signifikant (Spalte (3)). Allerdings lautet die kontraintuitive Botschaft des Regressionsergebnisses, dass die Ausgaben aaD pro Kopf in einer Gemeinde umso geringer ausfallen, je mehr Schüler es je Einwohner gibt. Dieser Befund gilt, wenn man für die anderen Variablen in der Regression kontrolliert und diese konstant hält, und unter Berücksichtigung der Zuschussleistungen für Schülerbeförderung. Als Bedarfsindikator ist die Zahl der Schüler aufgrund dieses Befundes nicht zu empfehlen.

#### 6.3.3.8 Fazit Bedarfsindikatoren

In den vorangegangenen Abschnitten wurde eine Vielfalt potentieller Bedarfsindikatoren regressionsanalytisch untersucht. Tabelle 12 zeigt diejenigen Indikatoren, die sich dabei als geeignet herausgestellt haben, um die Ausgaben aaD der Gemeinden Bayerns zu beschreiben.<sup>43</sup> Sie haben sich in vielen Spezifikationen als robust erwiesen und stehen in einem positiven, statistisch signifikanten Zusammenhang zu den Ausgaben aaD der bayerischen Gemeinden. Spalte (1) zeigt die Ergebnisse mit der Wurzel der Einwohner als Bedarfsindikator in der Regression. Spalte (2) stellt die Ergebnisse mit der logarithmierten Einwohnerzahl gegenüber. Beide Varianten sind als Basis zur Ermittlung einer möglichen Hauptansatzstaffel denkbar (siehe Abschnitt 6.3.3.1).

---

<sup>41</sup> Hier wurde für alle betrachteten Jahre die Zahl der Gemeindeteile des Jahres 2011 entsprechend der Gemeindeteiledatei zugrunde gelegt.

<sup>42</sup> Alle Schüler in einer Gemeinde. Weitere Analysen mit differenzierten Schülerzahlen (nach Träger bzw. Aufwands-träger) brachten ähnliche Ergebnisse.

<sup>43</sup> Zur Schätzung werden Daten aller 2056 Gemeinden Bayerns der Jahre 2007 bis 2011 bzw. der Finanzausgleichsjahre 2009 bis 2013 verwendet. Geschätzt wird mit der Methode der kleinsten Quadrate, wobei alle Jahre gemeinsam („gepooled“) in die Regression eingehen. Es werden robuste, geclusterte Standardfehler verwendet.

**Tabelle 12: Regressionsergebnisse – Referenzregressionen**

Abhängige Variable:	Ausgaben aaD pro Kopf	
	(1)	(2)
Wurzel der Einwohnerzahl	0,528*** (0,153)	
Studenten pro Kopf	768,3** (389,6)	1 097*** (376,4)
Bedarfsgemeinschaften pro Kopf	6 036*** (832,5)	6 624*** (827,4)
Kinder in Tageseinrichtungen pro Kopf	1 492** (661,2)	1 456** (657,6)
Einpendler pro Kopf	1 153*** (124,0)	1 149*** (128,1)
Verfügbares Einkommen in Euro pro Kopf	0,0329*** (0,00793)	0,0334*** (0,00784)
Zeittrend	19,96*** (3,095)	20,07*** (3,106)
Logarithmus der Einwohnerzahl		20,85*** (7,676)
Konstante	-296,5* (175,6)	-449,0** (176,7)
Beobachtungen	10 280	10 280
Angepasstes Bestimmtheitsmaß	0,340	0,339

Robuste Standardfehler in Klammern

\*\*\* p<0,01 \*\* p<0,05 \* p<0,1

Quelle: Eigene Berechnungen.

Insgesamt können, wie das angepasste Bestimmtheitsmaß anzeigt, mithilfe der ausgewählten Bedarfs- und Kontrollvariablen rund 34 % der Varianz der Ausgaben aaD pro Kopf der Gemeinden „erklärt“ werden. Dies mag zunächst wenig erscheinen. Die erreichte Anpassungsgüte steht aber in deutlichem Kontrast zu derjenigen, die mit der Regression der gegenwärtigen Bedarfsansätze erreicht werden kann (vgl. Abschnitt 6.3.2). Je nach Auswahl der Kontrollvariablen liegt das Bestimmtheitsmaß hier nur zwischen 10,3 und 15,5 %.

Die erarbeitete Referenzregression verdeutlicht, dass sehr viel der Variation in den gemeindlichen Finanzbedarfen nicht systematisch durch Bedarfsansätze bzw. Indikatoren erfasst werden kann. Die gegenwärtig geltenden Bedarfsansätze bleiben aber weit hinter dem theoretisch Erreichbaren zurück.

Im Folgenden wird aufbauend auf den Ergebnissen der Referenzregressionen ein fiktives Bedarfsmessungskonzept entwickelt, bei dem Hauptansatz und Nebenansätze aus den geschätzten Regressionskoeffizienten abgeleitet werden (Abschnitt 6.4.1). Neben dieser „Maximaloption“ wird dargestellt, in welche Richtung Anpassungen bei der Bedarfsmessung aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse gehen sollten, selbst wenn auf Gewichtungsfaktoren, die aus Regressionsergebnissen hergeleitet werden, verzichtet wird (Abschnitt 6.4.2).

## **6.4 Weiterentwicklungsoptionen**

In Anbetracht der vorstehenden Untersuchungsergebnisse zeichnen sich verschiedene Optionen zur Weiterentwicklung der Bedarfsmessung innerhalb des bayerischen Gemeindeschlüsselzuweisungssystems ab.

### **6.4.1 Haupt- und Ergänzungsansätze aus Regressionsergebnissen**

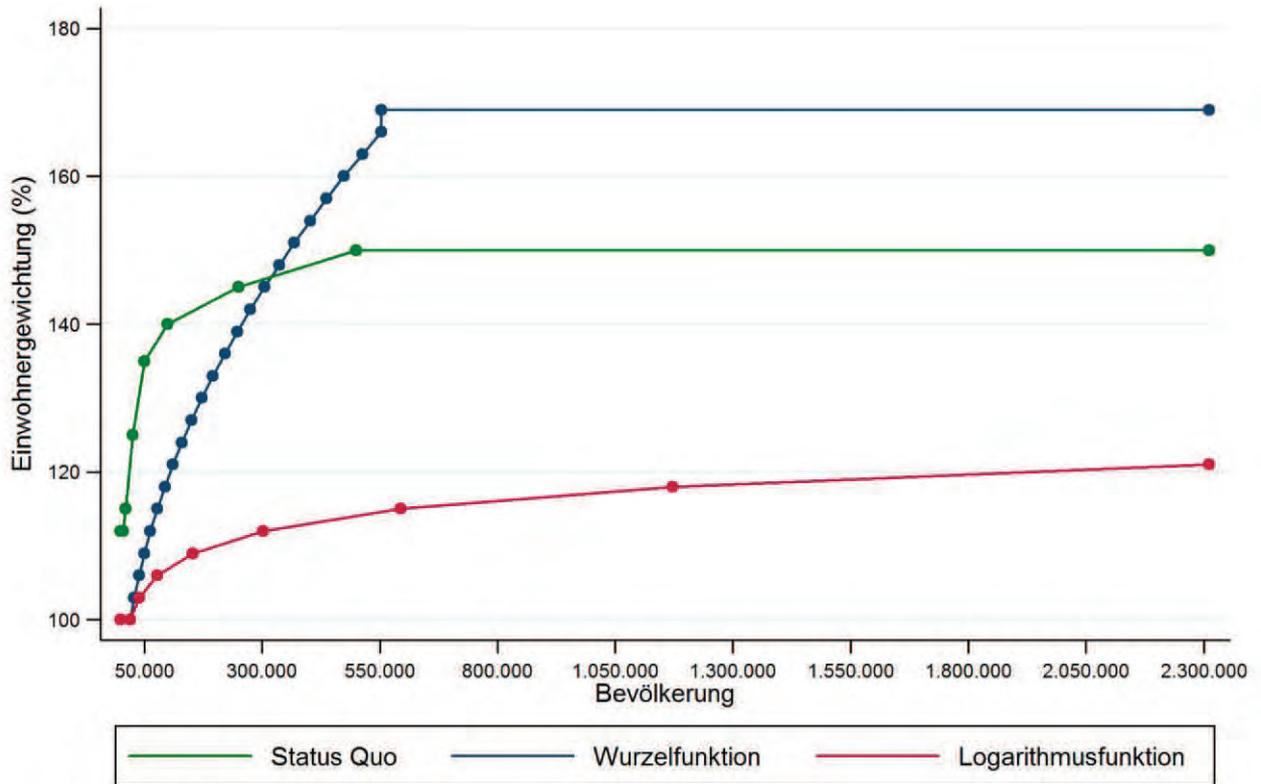
Im weitestgehenden Fall könnten die Regressionsergebnisse genutzt werden, um Gewichtungsfaktoren unmittelbar aus den Schätzwerten der ausgewählten Indikatoren abzuleiten. Angesichts eines maßvoll guten Bestimmtheitsmaßes der Regression verbleibt aber durchaus einiger Raum für die gesetzgeberische Ausgestaltung – eine 1:1-Anlehnung an Regressionskoeffizienten, wie sie in diesem Abschnitt erfolgt, ist nicht erforderlich. Anhang 2 erläutert die nötigen Berechnungsschritte, um die Regressionskoeffizienten in eine Hauptansatzstaffel sowie in Gewichtungsfaktoren für Ergänzungsansätze zu überführen.

Grundlage für die präsentierten Bedarfsansätze sind die beiden in Abschnitt 6.3.3.8 herausgestellten Referenzregressionen.

#### **6.4.1.1 Hauptansatzstaffel**

Wird eine Hauptansatzstaffel aus den Regressionsergebnissen abgeleitet, so ergibt sie sich maßgeblich aus der gewählten Transformation der Einwohnerzahl sowie dem zugehörigen Schätzkoeffizienten. Die zwei folgenden Hauptansatzstaffeln beruhen auf der Wurzel- bzw. der Logarithmusfunktion, die in der Regression beide überzeugen konnten. Beide Funktionen spannen ein Feld möglicher Varianten für die Hauptansatzstaffel auf. Staffeln innerhalb dieses Feldes sind daher gleichermaßen vertretbar.

Abbildung 19 und Tabelle 13 zeigen die beiden regressionsbasierten Hauptansatzstaffeln im Vergleich zur gegenwärtig im FAG verankerten Hauptansatzstaffel. Für Gemeinden mit Einwohnerzahlen zwischen zwei vorgegebenen Punkten aus Staffलगrenzen und Einwohnergewichtung wird jeweils interpoliert, wie durch die Geraden zwischen den Punkten angezeigt wird.



Quelle: FAG, eigene Berechnungen.

Quelle: FAG, eigene Berechnungen.

Abbildung 19: Alternative Hauptansatzstaffeln im Vergleich zur aktuellen Hauptansatzstaffel

Tabelle 13: Alternative Hauptansatzstaffeln

Regressionsbasierte Hauptansatzstaffeln			Aktuelle Hauptansatzstaffel	
Einwohnergewichtung (%)	Einwohnergrenzen		Einwohnergewichtung (%)	Einwohnergrenzen
	Wurzelfunktion	Logarithmusfunktion		
100	bis 20.000	bis 20.000	112	bis 5.000
103	28.500	39.500	115	10.000
106	38.500	77.500	125	25.000
109	50.000	153.000	135	50.000
112	63.000	302.000	140	100.000
115	77.500	595.000	145	250.000
118	93.500	1.172.500	150	500.000
121	111.000	2.311.500	150	ab 500.000
124	130.000			
127	150.500			
130	172.500			
133	196.000			
136	221.000			
139	247.500			
142	275.500			
145	305.000			
148	336.000			
151	368.000			
154	402.000			
157	437.500			
160	474.500			
163	513.000			
166	553.000			
169	mehr als 553.000			

Quelle: FAG, LfStaD, eigene Berechnungen.

Offensichtlich bestehen gravierende Unterschiede zwischen den drei Hauptansatzstaffeln. Die großen Unterschiede in den resultierenden Spreizungsfaktoren der regressionsbasierten Staffeln sind die logische Folge aus den gewählten mathematischen Transformationen – die Logarithmusfunktion verläuft wesentlich flacher als die Wurzelfunktion. Beide Varianten haben sich in der regressionsanalytischen Untersuchung gegenüber einer linear ansteigenden Gewichtung (die bedeutend steiler wäre als die Wurzelfunktion) und dem Verzicht auf eine Gewichtung als zutreffendere Beschreibungen der gemeindlichen Ausgabenbedarfe erwiesen. Dass eine Einwohnergewichtung mit absteigender Rate zur sachgerechten Abbildung der gemeindlichen Bedarfe angebracht ist, kann damit als gesichert angesehen werden. Zugleich unterscheiden sich beide Funktionen so stark voneinander, dass sie als Ober- und Untergrenze vertretbarer Einwohnergewichtungen aufgefasst werden können. Es ist davon auszugehen, dass sich dazwischen liegende, kompliziertere mathematische Transformationen in der Regression ebenfalls als valide erweisen würden. Allerdings sind mit Logarithmus und Wurzelfunktion bereits die allgemein üblichen Transformationen abgedeckt. Zudem würde mit komplizierteren Varianten eine Scheingenauigkeit suggeriert, die angesichts der verbleibenden Unsicherheiten der empirischen Datenanalyse abzulehnen ist.

Einige Unterschiede der beiden regressionsbasierten Staffeln im Vergleich zur gegenwärtigen Staffel beruhen auf Setzungen. Diese wurden vom Gutachter nicht willkürlich vorgenommen. Sie sind aber auch nicht alternativlos und bilden damit Ansatzpunkte für politisch begründete Abweichungen. Im Einzelnen wurden folgende Setzungen vorgenommen:

- Als **Untergrenze der Bevölkerungsgewichtung** wurde eine Gemeindegröße von 20.000 Einwohnern gewählt. Hierin kommt die Annahme zum Ausdruck, dass bei kleineren Gemeinden ein Bevölkerungsanstieg aufgrund von Skalenerträgen nicht mit einem Anstieg des Finanzbedarfs einhergeht. Dieser Umstand lässt sich auch statistisch untermauern: In den Referenzregressionen aus Abschnitt 6.3.3.8 ist die transformierte Einwohnerzahl nur dann signifikant, wenn ausreichend große Gemeinden in die Regression einbezogen werden. Im Falle der Wurzelfunktion liegt die Grenze der Signifikanz bei rund 20.000 Einwohnern. Bei der Logarithmusfunktion läge sie eigentlich etwas höher. Zur besseren Vergleichbarkeit und um der kleinteiligen Gemeindestruktur Bayerns besser gerecht zu werden, wurde die Untergrenze aber auch für die Logarithmusfunktion bei 20.000 Einwohnern angesetzt. Überdies lassen sich aus der Regression keine exakten, über jeden Zweifel erhabenen Untergrenzen bestimmen, der statistische Test dient eher der Orientierung. Gemessen daran erscheint die in Bayern gültige Untergrenze von 5.000 Einwohnern zu niedrig. Würde man statt 20.000 Einwohnern 5.000 Einwohnern verwenden, hätten die Staffeln insgesamt eine höhere Spreizung als in Tabelle 13.<sup>44</sup>
- Als **erster Gewichtungsfaktor für die Einwohnergewichtung** wurden 100 % gewählt. Im Bundeslandvergleich sind 100 % als Anfangspunkt verbreiteter als höher liegende Werte. Zudem entspricht eine Eingangsgewichtung von 100 % eher dem Konzept vom „Normbedarf eines ungewichteten Einwohners“, das der Hauptansatzstaffel zugrunde liegt. Dies erleichtert auch Vergleiche zwischen dem Gewicht des Hauptansatzes und der Ergänzungsansätze, da Gewichtungsfaktoren immer im Vergleich zu einem „Normeinwohner“ zu sehen sind. Allerdings ist es möglich, aufgrund politischer Erwägungen höhere Eingangsgewichte zu wählen, wie es in Bayern ja bereits der Fall ist. Bei Eingangsgewichten von mehr als 100 % fielen die Spreizung der Staffel und die Stufenzahl geringer aus. Ab dem dann zweiten Faktor wäre der Verlauf der Staffel aber identisch zum Fall mit 100 % als Startpunkt. Davon würden insbesondere die kleinsten Gemeinden profitieren, da sie bzw. ihre Einwohner durch das höhere Eingangsgewicht im Vergleich zu den restlichen Gemeinden höher gewichtet würden.
- Die **Abstände der Gewichtungsfaktoren** betragen jeweils 3 %-Punkte. Hier könnte man auch andere Abstände (beispielsweise 5 %-Punkte) wählen. Die Abstände determinieren, wie viele Punkte entlang einer Funktion für die Hauptansatzstaffel ausgewiesen werden. Bei höheren Abständen würden demnach (bei identischem zugrundeliegendem Funktions-

---

<sup>44</sup> In Anhang 5 wird auch eine Variante mit 5.000 Einwohnern als Untergrenze der Hauptansatzstaffel präsentiert.

verlauf) gegebenenfalls weniger Stufen ausgewiesen. Auch würden die Abweichungen, die sich durch Interpolationen im Vergleich zur exakten Wurzel- bzw. Logarithmusfunktion ergeben, erhöht. Theoretisch könnte man auf Interpolationen gänzlich verzichten und jeder Gemeinde einen Hauptansatz auf Basis des exakten Funktionswertes zuweisen. Allerdings würde hiermit zumindest dem Anschein nach die Hauptansatzstaffel verkompliziert. Des Weiteren würde eine Genauigkeit suggeriert, die angesichts der verbleibenden Unsicherheiten nicht gerechtfertigt ist. Insofern erscheint die Kombination aus Interpolation und 3 %-Punkt-Abständen als ein angemessener Kompromiss zwischen Genauigkeit und Nachvollziehbarkeit bzw. Zugänglichkeit.

- Der **letzte Gewichtungsfaktor**, der im Falle Bayerns nur München betrifft, ist bei der Hauptansatzstaffel auf Basis der Wurzelfunktion gesetzt als vorletzter Gewichtungsfaktor zuzüglich 3 %-Punkte. Dieses Vorgehen entspricht dem sogenannten „Elefantenansatz“ für Köln in NRW und beugt einem zu großen Gewicht der größten Stadt in der Bedarfsmessung vor. Rechnerisch würde sich für München ein wesentlich höherer Faktor ergeben. Der rechnerische Gewichtungsunterschied zwischen der zweitgrößten Stadt Nürnberg und München wäre aber auf Grundlage theoretischer und empirischer Erwägungen nicht zu rechtfertigen. Daher wäre hier eine Orientierung am nordrhein-westfälischen Vorgehen empfehlenswert. Bei der Logarithmusfunktion ist diese Problematik aufgrund der mathematisch bedingt auch am oberen Rand sehr viel geringeren Steigung nicht relevant.

Jenseits der Setzungen zeigen die Ergebnisse auf, dass die momentane Hauptansatzstaffel am unteren Rand tendenziell zu differenziert und am oberen Rand nicht differenziert genug ist. Die Spreizung zwischen dem Gewicht der kleinsten und größten Gemeinde bewegt sich im Rahmen des Feldes von Möglichkeiten, das durch die zwei alternativen Regressionsspezifikationen aufgespannt wird. Die Hauptansatzstaffel kann jedoch nur im Zusammenspiel mit den Ergänzungsansätzen sinnvoll beurteilt werden. Die beiden oben dokumentierten Varianten beruhen auf Regressionen mit weiteren Bedarfs- und Kontrollvariablen jenseits der Einwohnerzahl. Sie setzen daher die Verwendung bestimmter Ergänzungsansätze voraus.

#### 6.4.1.2 Ergänzungsansätze

In den Referenzregressionen wurden ein Zeittrend sowie das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte als Kontrollvariablen eingesetzt, deren Einfluss auf die Ausgaben aaD herausgefiltert wurde. Neben der transformierten Einwohnerzahl als vorrangigem Bedarfsindikator, der die Hauptansatzstaffel begründet, wurden die Zahl der Studenten, die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II, die Zahl der betreuten Kinder in Tageseinrichtungen sowie die Zahl der Einpendler (jeweils je Einwohner) als Bedarfsindikatoren verwendet.

Bezüglich der Studentenzahlen sollte eine Verbesserung der statistischen Datenbasis angestrebt werden (siehe Abschnitt 6.3.3.2). Für die Bedarfsmessung wären langfristig für alle Hochschulen

standortgenaue Zahlen auf einzelgemeindlicher Ebene erforderlich. Die momentan vorliegende Datenbasis kann aber als beste Annäherung an die exakten gemeindlichen Studentenzahlen verstanden werden. Sie kann in einer Übergangsphase<sup>45</sup> als Basis für die Bedarfsmessung dienen. Da bereits mit diesen Daten ein signifikanter Zusammenhang zu den Ausgaben aaD nachgewiesen werden konnte, ist eine Berücksichtigung von Studenten auf Basis von Hilfsdaten einer Vernachlässigung ihres Einflusses vorzuziehen. Sollte sich der Gesetzgeber dennoch dazu entschließen, die Studentenzahlen aus der Bedarfsermittlung auszuschließen, so behielten die übrigen Bedarfsindikatoren dennoch ihre Berechtigung. Bei den Gewichtungsfaktoren (und den Hauptansatzstaffeln) würden sich aber Verschiebungen ergeben.

Tabelle 14: Gewichtungsfaktoren für regressionsbasierte Ergänzungsansätze

		Gewichtungsfaktor			
		Studenten	Bedarfsgemeinschaften nach SGB II	Kinder in Tageseinrichtungen	Einpendler
Einwohnertransformation	Wurzel	1,59	12,52	3,10	2,39
	Logarithmus	2,33	14,05	3,09	2,44

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 14 zeigt für beide Varianten der Einwohnertransformation die resultierenden Gewichtungsfaktoren für Ergänzungsansätze. Die Gewichtungsfaktoren unterscheiden sich geringfügig zwischen beiden Varianten. Grund ist, dass sich auch die Schätzkoeffizienten in den Regressionen unterscheiden, je nachdem, wie die Einwohnerzahl behandelt wird. Die Größenordnung bleibt aber erhalten, was dafür spricht, dass die relative Bedeutung der Bedarfsfaktoren für die gemeindlichen Finanzbedarfe zuverlässig eingeschätzt wird. Jeder Gewichtungsfaktor gibt an, welches Gewicht dem betreffenden Bedarfsindikator relativ zu einem ungewichteten Normeinwohner zukommt. Beispielsweise hätte ein Student in der Bedarfsmessung auf Basis der Wurzelfunktion das Gewicht von 1,59 Normeinwohnern.

Zur Ermittlung der Ergänzungsansätze würde der jeweilige Gewichtungsfaktor mit dem Bedarfsindikator multipliziert. Beispielsweise würde sich der Bedarfsansatz für Studenten (in der Variante „Wurzelfunktion“) errechnen als 1,59 mal Zahl der Studenten in Gemeinde i. Der „Gesamtansatz“ als Analogon zum momentan verwendeten Begriff der gewichteten Einwohnerzahl ergäbe sich als Summe aus dem Haupt- sowie den Ergänzungsansätzen.

Im Falle der Hauptansatzstaffel auf Basis der Wurzelfunktion wäre der Gesamtansatz:

$$\begin{aligned}
 GA_i = & HAS_i^{Wurzel} \times n_{i,t-2}^{Dem} + 1,59 \times student_{i,t-2} + 12,52 \times bg_{i,t-2} + 3,10 \\
 & \times kind_{i,t-2} + 2,39 \times einpendler_{i,t-2}
 \end{aligned} \tag{3}$$

<sup>45</sup> Vorstellbar wären beispielsweise bis zu 5 Jahre.

Im Falle der Hauptansatzstaffel auf Basis der Logarithmusfunktion ergäbe sich:

$$GA_i = HAS_i^{\text{Log}} \times n_{i,t-2}^{\text{Dem}} + 2,33 \times \text{student}_{i,t-2} + 14,05 \times \text{bg}_{i,t-2} + 3,09 \times \text{kind}_{i,t-2} + 2,44 \times \text{einpendler}_{i,t-2} \quad (4)$$

Wobei:

$n_{i,t-2}^{\text{Dem}}$	Einwohnerzahl unter Berücksichtigung des Demografiefaktors,
$\text{student}_{i,t-2}$	Zahl der Studenten. Sollte die Zahl der Studenten statistisch weiterhin nur auf Landkreisebene ermittelt werden, müssen die Studentenzahlen bei betroffenen kreisangehörigen Gemeinden entsprechend ihrer Bevölkerung zugeordnet werden. <sup>46</sup>
$\text{bg}_{i,t-2}$	Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II. Da diese Zahl nur auf Landkreisebene verfügbar ist, müssen die Bedarfsgemeinschaftenzahlen bei kreisangehörigen Gemeinden entsprechend ihrer Bevölkerung zugeordnet werden. <sup>47</sup>
$\text{kind}_{i,t-2}$	Zahl der in Tageseinrichtungen betreuten Kinder,
$\text{einpendler}_{i,t-2}$	Zahl der Einpendler.

Der so ermittelte Gesamtansatz ergäbe multipliziert mit dem iterativ bestimmten Grundbetrag die Ausgangsmesszahl.

Ein derart ausgestaltetes, reformiertes Bedarfsmessungssystem würde sich auf Bedarfsindikatoren stützen, die sich in einem empirischen Verfahren als valide erwiesen haben. Sie stehen nachweislich in einem statistischen Zusammenhang zu den gemeindlichen Ausgaben aaD. Die Gewichtung der Bedarfsparameter relativ zueinander basiert ebenfalls auf einer wissenschaftlichen, statistischen Grundlage. Damit werden die Bedarfsparameter zu einem aus empirischer Sicht weitestmöglich gerechten Finanzausgleich (auf der Bedarfsseite) kombiniert. Das Bedarfsmessungssystem würde sich durch eine im Vergleich zum Status Quo deutlich erhöhte Konsistenz und Transparenz auszeichnen.

---

<sup>46</sup> D.h. die verwendete Studentenzahl für die kreisangehörige Gemeinde  $i$  ist – anders als in den Regressionsrechnungen – gleich der Zahl der Studenten pro Kopf des Landkreises  $j$ , zu dem Gemeinde  $i$  gehört, multipliziert mit der Bevölkerung von Gemeinde  $i$ :  $\text{student}_{i,t-2} = \text{student}_{j,t-2}^{\text{pk}} \times n_{i,t-2}$ . In Anhang 5 wird auch dargestellt, wie sich die Bedarfsermittlung bei Verzicht auf die Verwendung von Studenten als Bedarfsindikator darstellen würde.

<sup>47</sup> D.h. die verwendete Bedarfsgemeinschaftenzahl für die kreisangehörige Gemeinde  $i$  ist – anders als in den Regressionsrechnungen – gleich der Zahl der Bedarfsgemeinschaften pro Kopf des Landkreises  $j$ , zu dem Gemeinde  $i$  gehört, multipliziert mit der Bevölkerung von Gemeinde  $i$ :  $\text{bg}_{i,t-2} = \text{bg}_{j,t-2}^{\text{pk}} \times n_{i,t-2}$ .

### 6.4.1.3 Zusammenhang mit den Landkreisschlüsselzuweisungen

Das vorliegende Gutachten befasst sich mit den bayerischen Gemeindeschlüsselzuweisungen. Gleichwohl werfen die vorgeschlagenen Reformmaßnahmen Fragen zur Gestaltung der Bedarfsmessung für die bayerischen Landkreise auf. Insbesondere wird der gegenwärtige Ergänzungsansatz für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende in identischer Weise für die kreisfreien Städte und die Landkreise gebraucht. Vor diesem Hintergrund verdient die vorgeschlagene Ausgestaltung eines reformierten Ergänzungsansatzes für soziale Lasten auf Basis der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II vertiefte Beachtung.

**Bedarfsgemeinschaften als Bedarfsindikator für alle Gemeinden:** Die vorgeschlagene regressionsbasierte Bedarfsmessung beinhaltet die Verwendung von Bedarfsgemeinschaften nach SGB II als Bedarfsindikator für alle Gemeinden, d.h. auch für die kreisangehörigen Gemeinden. Dies steht im Gegensatz zur aktuellen Gestaltung des Ergänzungsansatzes für Sozialhilfe und Grundsicherung, der kreisfreien Städten und Landkreisen vorbehalten ist. Die Regressionsanalysen haben aber gezeigt, dass die Zahl der Bedarfsgemeinschaften ein sinnvoller Bedarfsindikator auch für die kreisangehörigen Gemeinden ist. In den Regressionen mit allen 2056 bayerischen Gemeinden, unter denen die kreisangehörigen Gemeinden die übergroße Mehrheit stellen, hat sich der Indikator durchweg als signifikant erwiesen. Selbst wenn man die kreisfreien Städte aus der Regression ausschließt, bleibt der Indikator signifikant. Dass in der Regression jeder kreisangehörigen Gemeinde eines Landkreises eine identische Zahl von Bedarfsgemeinschaften je Einwohner (nämlich die landkreisweiten Bedarfsgemeinschaften je Einwohner) zugewiesen wurde, mindert nicht die Validität der Ergebnisse. Da die Bedarfsgemeinschaften vorrangig (aber nicht nur!) Belastungen abbilden, die auf Kreisebene angesiedelt sind und über die Kreisumlage mitfinanziert werden, sind gemeindescharfe Daten in der Regression verzichtbar. Bei der eigentlichen Berechnung des Ergänzungsansatzes für die einzelne Gemeinde müssen die Bedarfsgemeinschaftenzahlen aber sinnvollerweise nach der Bevölkerung aufgeteilt werden.

Setzt man stattdessen die Bedarfsgemeinschaftenzahlen in der Regression für alle kreisangehörigen Gemeinden auf null, ergibt sich dennoch ein sinnvolles Ergebnis, bei dem die herausgestellten Indikatoren weiterhin signifikant sind. Aus diesem Regressionsergebnis könnte ein alternatives Bedarfsmessungskonzept mit Hauptansatzstaffeln und Gewichtungsfaktoren abgeleitet werden, bei dem der Ergänzungsansatz für Soziallasten weiterhin nur auf der Kreisebene verortet wäre.<sup>48</sup> Aus Gutachtersicht wäre dies aber weniger empfehlenswert. Dieses Vorgehen würde einen sinnvollen Bedarfsindikator für die Gemeinden ignorieren. Auch vor dem Hintergrund der empfohlenen Abschaffung des Strukturschwächeansatzes wäre es ratsam, den zu schaffenden Ergänzungsansatz auf Basis der Bedarfsgemeinschaften auf der Gemeindeebene zu verorten.

---

<sup>48</sup> Eine entsprechende Variante wird in Anhang 5 präsentiert.

**Ergänzungsansatz für Soziales bei Landkreisen:** Sollten die Vorschläge zur Abschaffung des Ergänzungsansatzes für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende und gleichzeitiger Einführung eines Ergänzungsansatzes für Soziales nach Maßgabe der Bedarfsgemeinschaften auf Gemeindeebene umgesetzt werden, betreffe dies auch die Bedarfsmessung der Landkreise. Auch bei ihnen sollte der aktuelle Sozillastenansatz nicht mehr verwendet werden. Schließlich sind die Verwendung von tatsächlichen Aufwendungen bei der Bedarfsbestimmung sowie die Verknüpfung mit den Umlagegrundlagen auch bei den Landkreisen nachteilig. Als Alternative ist es möglich, auch den Landkreisen Bedarfspunkte nach der Zahl ihrer Bedarfsgemeinschaften nach SGB II zuzuordnen. Es ist davon auszugehen, dass die Ausgaben der Landkreise insbesondere im Sozialbereich eng mit den Bedarfsgemeinschaften korrelieren. Die Gewichtung der Bedarfsgemeinschaften ist dabei nicht zwingend identisch zur Gewichtung bei den Gemeinden zu wählen. Denn die Ausgaben- und Aufgabenzusammensetzung zwischen beiden Ebenen unterscheidet sich und die Bedarfsgemeinschaften können als „Umbrella-Variable“ je nach Ebene unterschiedliche Bereiche (mit) abdecken. Eine geeignete Vorgehensweise bestünde darin, die Bedarfsgemeinschaften bei den Landkreisen so zu gewichten, dass der Anteil des neuen Ergänzungsansatzes in der gewichteten Einwohnerzahl bzw. dem Gesamtansatz dem Anteil des gegenwärtigen Ergänzungsansatzes für Sozialhilfe entspricht. Durch eine solche Orientierung am Status quo dürften weitergehende Anpassungserfordernisse etwa bei den Umlagesätzen, die den Ausgleich zwischen den Bedarfen der Landkreise und der Gemeinden herzustellen haben, möglichst gering gehalten werden.

**Sonstiges zur Bedarfsmessung bei Landkreisen:** Aus den in diesem Gutachten vorgeschlagenen Änderungen der Bedarfsmessung für die Gemeindeschlüsselzuweisungen ergeben sich ansonsten keine Auswirkungen auf die Bedarfsmessung bei Landkreisen. Es sei noch angemerkt, dass die Zahl der Studenten zwar für die Gemeinden, nicht aber für die Landkreise als Bedarfsparameter empfohlen wird. Dass die Studentenzahlen gegenwärtig nur auf Kreisebene vorliegen, ist eine Frage der statistischen Erfassung und Datenaufbereitung. Mit den Studenten verknüpfen sich aber – anders als bei den Bedarfsgemeinschaften – keine originären Kreisaufgaben.

#### **6.4.2 Regressionsergebnisse als Anhaltspunkte für eine verbesserte Bedarfsmessung**

Auch wenn in der Konstruktion der Bedarfsansätze von einer engen Anlehnung an die numerischen Regressionsergebnisse abgesehen wird, sollte die Regression die Richtung vorgeben, in die sich die Bedarfsmessung im Reformfall entwickeln sollte. Sie zeigt auf, dass es jenseits der Einwohnerzahl und der in der gegenwärtigen Bedarfsmessung eingesetzten Kennzahlen Indikatoren gibt, die einen statistisch signifikanten Zusammenhang zu den finanziellen Bedarfen der bayerischen Gemeinden aufweisen. Gemeinsam mit den Vorüberlegungen aus Abschnitt 6.2 ergeben sich folgende grundlegende Reformoptionen:

**Hauptansatz und relevante Einwohnerzahl:** Die Beibehaltung einer Staffelung nach Einwohnern beim Hauptansatz ist zu empfehlen. Die Art der Staffelung ist abhängig von den gewählten Ergänzungsansätzen, sollte aber in jedem Fall den degressiv ansteigenden Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Finanzbedarf pro Einwohner widerspiegeln. Die Ermittlung der relevanten Einwohnerzahl (und die entsprechende Wahl der Einwohnergewichtung) kann weiterhin unter Verwendung des Demografiefaktors stattfinden. Allerdings sollte die auf veralteten Datengrundlagen basierende Zahl der mit Nebenwohnsitz gemeldeten Personen aus der Berechnung ausgeschlossen werden. Auch die Zahl der nicht kasernierten US-Streitkräfte und ihrer Angehöriger ist als Teil der relevanten Einwohnerzahl nicht zwingend. Um dennoch den vermuteten besonderen Belastungen Rechnung zu tragen, denen Gemeinden mit vielen Zweitwohnsitzern ausgesetzt sind, könnten Bedarfspunkte auf Basis der Hilfsvariable „Studenten je Einwohner“ vergeben werden. Die Verwendung der Studentenzahlen würde allerdings langfristig eine Verbesserung der Datenbasis voraussetzen (siehe oben Abschnitt 6.3.3.2).

**Demografie:** Der Demografiefaktor, der Einwohnerrückgänge bedarfssteigernd berücksichtigt, sollte in seiner gegenwärtigen Form beibehalten werden. Im Rahmen der Untersuchungen wurde zusätzlich die Einführung von Bedarfspunkten auf Basis des Anteils der über 65-jährigen Bevölkerung erwogen. Dieser Indikator hat sich in der Regression als positiv und beinahe signifikant erwiesen. Voraussetzung für die Verwendung wäre, dass aus Sicht der kommunalen Praxis einer Gemeinde durch einen hohen Anteil älterer Einwohner dauerhaft besondere Kosten entstehen, z.B., da Kommunen ihre Leistungen an die Bedürfnisse älterer Menschen anpassen müssen. Da dies aus Gutachtersicht nicht zweifelsfrei festgestellt werden kann, und aufgrund der mangelnden Signifikanz, wird eine Einführung der über 65-Jährigen als Bedarfsindikator gegenwärtig nicht empfohlen.

**Soziallasten:** Der Ergänzungsansatz für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende, der kreisfreien Städten und Landkreisen gewährt wird, basiert auf den Aufwendungen für diese Bereiche, die ins Verhältnis zu den Umlagegrundlagen gesetzt werden. Kritisch ist sowohl die Ausrichtung an den tatsächlichen Ausgaben als auch die Einbeziehung der Umlagegrundlagen in die Konstruktion des Ansatzes. Hierdurch werden möglicherweise Fehlanreize gesetzt und zudem die Bedarfs- mit der Steuer-/Umlagekraftseite vermischt. Beide Aspekte sollten zukünftig adressiert werden. Als möglicher Indikator zur Abbildung von Belastungen durch soziale Leistungen kann die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II (je Einwohner) empfohlen werden. Auch die Zahl der betreuten Kinder in Tageseinrichtungen (je Einwohner) könnte als Bedarfsindikator herangezogen werden. Sie würde vorrangig Belastungen durch Kinderbetreuung erfassen.

**Strukturschwäche:** Der Ergänzungsansatz für strukturschwache Gemeinden könnte abgeschafft werden. Der Ansatz vermischt ähnlich wie der Soziallastenansatz die Bedarfs- mit der Steuerkraftseite, was konzeptionell abzulehnen ist. Zudem ist nicht ersichtlich, welche konkreten Mehrbelas-

tungen oder Aufgaben durch diesen Ergänzungsansatz berücksichtigt werden sollen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass durch diesen Ansatz einkommensschwache Gemeinden besonders unterstützt werden sollen. Diesem Ziel könnte man durch eine adäquate Berechnung der Steuerkraft (siehe Kapitel 7) sowie evtl. durch eine Stärkung der Sonderschlüsselzuweisungen besser gerecht werden (siehe Abschnitt 9.2).

**Zentralität:** Zentralitätsfunktionen werden momentan durch die Hauptansatzstaffel sowie den Ergänzungsansatz für kreisfreie Städte zumindest implizit berücksichtigt. Die Analyseergebnisse deuten darauf hin, dass die Eigenschaft „kreisfrei“ als Bedarfsindikator für Zentralitätsfunktionen nicht ausreichend ist. Hier könnte ein Bedarfsindikator wie etwa die Zahl der Einpendler pro Einwohner eine geeignetere Alternative darstellen. Auch die Zahl der Studenten je Einwohner, die bereits als Indikator empfohlen wurde, deckt z.T. Zentralitätsfunktionen ab. Beide Bedarfsindikatoren hätten nebeneinander ihre Berechtigung.

**Sonstige Bedarfe:** Neben den bereits genannten wurde eine Vielzahl weiterer potentieller Bedarfsindikatoren geprüft, darunter die Zahl der Ortsteile, die Gemeindefläche, die Eigenschaft als Kurort, die Zahl der Schüler bzw. Jugendlichen etc. Als aussagekräftig und empfehlenswert haben sich aber nur die Indikatoren „Zahl der Studenten“, „Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II“, „Zahl der betreuten Kinder in Tageseinrichtungen“ und „Zahl der Einpendler“ (jeweils je Einwohner) erwiesen.

Die zu empfehlende Gewichtung der einzelnen Bedarfsparameter ist immer davon abhängig, welche weiteren Elemente in das Bedarfsmessungssystem eingebracht werden.

## 7 Analyse und Weiterentwicklung der Steuerkraftbestimmung

### 7.1 Anreizeffekte und erste Bewertung der Steuerkraftermittlung

Der bayerische kommunale Finanzausgleich berücksichtigt bei der Ermittlung der finanzkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen neben den gemeindlichen Ausgabenbedarfen auch die gemeindlichen Einnahmepotentiale. In der Gegenüberstellung der Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde mit ihrer Ausgangsmesszahl wird festgestellt, ob die Kommune Schlüsselzuweisungen erhält. Zugleich bildet der Fehlbetrag zwischen dieser Bedarfskennziffer und der Steuerkraftmesszahl die Bemessungsgrundlage für die Höhe der Schlüsselzuweisungen. Die Methode der Steuerkraftmessung im kommunalen Finanzausgleich beeinflusst mithin für die 1807 derzeit zuweisungsberechtigten Städte und Gemeinden in Bayern nicht nur das „Ob“, sondern auch das „Wie viel“ der zu erhaltenen Schlüsselzuweisungen. Hinzu kommen knapp abundante Kommunen, die bei einer Variation der Steuerkraftberücksichtigung gegebenenfalls zu den zuweisungsberechtigten Gemeinden herübrutschen könnten. Die objektive Messung der gemeindlichen Einnahmepotentiale stellt daher ein Ziel jedweder Finanzausgleichskonstruktion dar. Wie auch bei der Bedarfsmessung wird hierbei auf ein fiktives Maß abgestellt.

Nachfolgend erfolgt eine erste finanzwissenschaftliche Bewertung der verschiedenen steuerkraftbestimmenden Komponenten. Diese Ausführungen sind keine Zusammenfassung der nachfolgenden Abschnitte – vielmehr spiegeln sie die ersten Eindrücke des Gutachters, die sich bereits ohne tiefergehende Datenanalyse ergeben:

**Einnahmequellen:** Bei der Berechnung der Steuerkraft berücksichtigt Bayern die zentralen kommunalen Einnahmequellen: Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie die kommunalen Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer). Der Bundeslandvergleich hat aufgezeigt, dass dies die deutschlandweit gängigsten Elemente der Steuerkraftmesszahl sind.

**Nivellierungshebesätze:** Zur Sicherung der gemeindlichen Hebesatzautonomie kommen in Bayern einheitliche Nivellierungshebesätze bei den Realsteuern zum Einsatz. Auffallend ist hierbei das aus deutschlandweiter Perspektive sehr niedrig angesetzte Niveau – letztmalig nach oben angepasst wurden sie 1981 mit Wirkung ab 1982. Gesetzlich festgelegte Nivellierungshebesätze (sowie der Verzicht auf eine regelmäßige Anpassung derselben) sind generell als positiv zu bewerten, da davon auszugehen ist, dass Nivellierungshebesätze Anreizeffekte auf die gemeindliche Hebesatzpolitik haben sowie eine Signalwirkung entfalten. Allerdings sollte auch die Leistungsfähigkeit der Kommunen angemessen berücksichtigt sein. Das anzusetzende Niveau der Nivellierungshebesätze entspringt einem Kompromiss aus Leistungsfähigkeitsgesichtspunkten und Wettbewerbsaspekten, den es zu erörtern gilt.

**Einkommensteuer:** Die in Bayern angewandte Normierungspraxis der Einkommensteuer ist deutschlandweit eine Besonderheit. Die Berechnungssystematik wirkt komplex und die Folgen der Anrechnungspraxis auf die Einkommensteuermesszahl intransparent – Verzerrungen zu Gunsten einkommenssteuerschwacher Gemeindegruppen sind zu erwarten.

**Ungleichbehandlung der Steuerquellen:** Das relativ niedrige Niveau der Nivellierungshebesätze legt eine Ungleichbehandlung der Steuerquellen zugunsten der Realsteuern nahe. Eine abschließende Bewertung setzt tiefergehende Analysen voraus. Aus diesem Grund wird nachfolgend neben der bayernweiten Perspektive auf die einzelgemeindliche Perspektive abgestellt. Hierzu wird das Konzept der Anrechnungsquoten entwickelt.

Hinsichtlich einer Weiterentwicklung der Steuerkraftseite werden von Seiten des Gutachters auch diejenigen Konzepte aufgegriffen, die Gegenstand der bayerischen Diskussion sind, aber noch nicht Einzug in die KFA-Praxis gefunden haben. Dies betrifft insbesondere die Teilanrechnung über dem Nivellierungshebesatz und die Nichtanrechnung eines bestimmten Betrags.

Die nachfolgende Diskussion gilt es immer im Lichte der in Kapitel 8 gewonnenen Erkenntnisse zu führen: Eine Reform der Steuerkraftmesszahl hat aufgrund des interkommunalen Einnahme- und Ausgabegeflechts weit über die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen hinausgehende Konsequenzen, die vorab nur schwer durchschaubar sind. Auch ist der Anreiz, den die Kommunen zur Pflege der eigenen Steuerquellen haben, u.a. durch diese determiniert.

## **7.2 Kommunale Einnahmen und Steuerkraft im Vergleich**

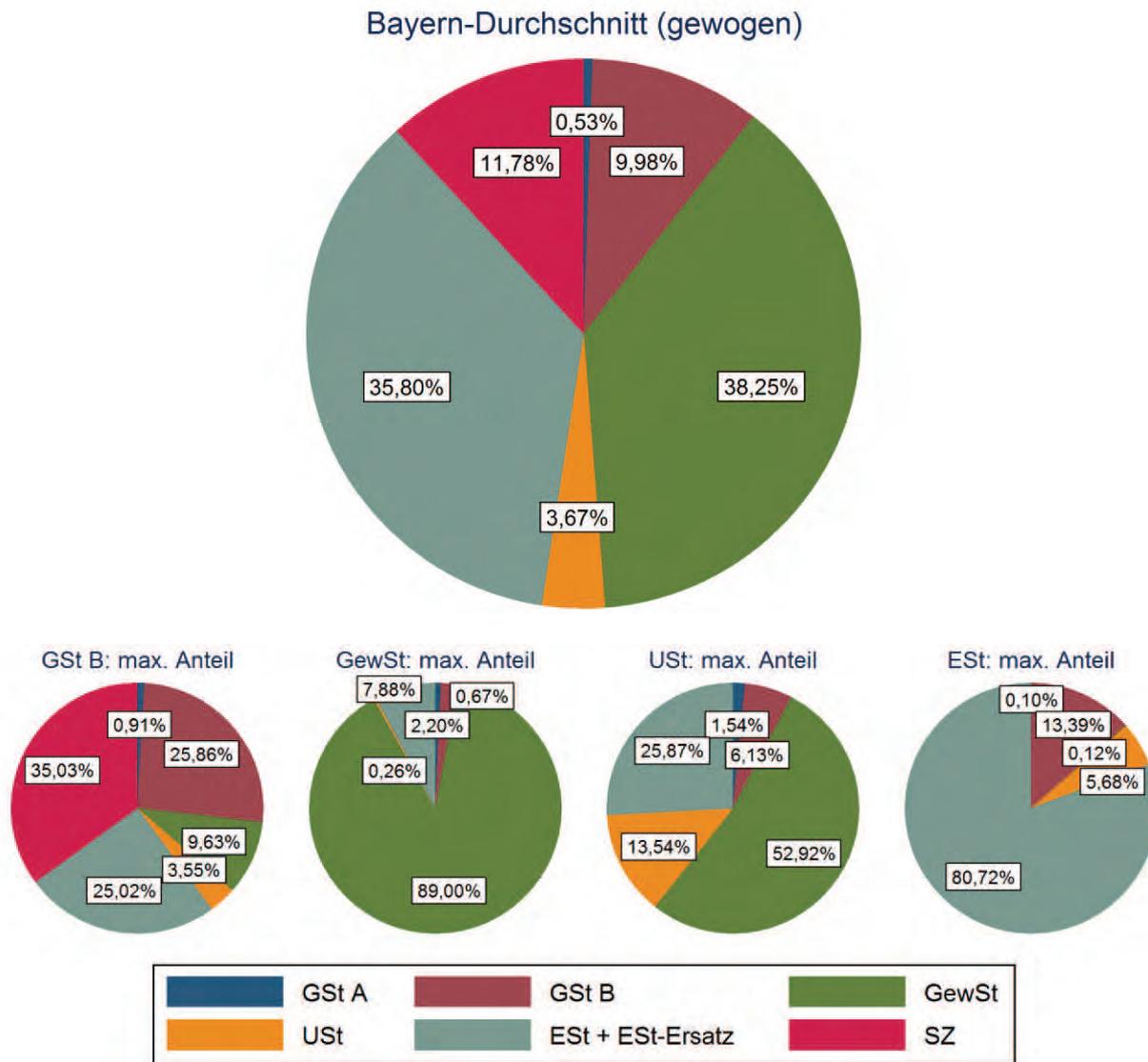
### **7.2.1 Überblick**

Die bei der Steuerkraftberechnung berücksichtigten Steuerquellen sind die wichtigsten Einnahmequellen der Kommunen in Bayern.<sup>49</sup> Diese einfache Tatsache wurde bereits in Abschnitt 5.3 belegt und soll an dieser Stelle noch einmal ins Gedächtnis gerufen werden. Bei der Wahrung der kommunalen Selbstbestimmung stehen die zweckungebundenen und nicht schuldenfinanzierten Einnahmen im Mittelpunkt, d.h. die Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich und die „großen“ Steuern. Neben den kommunalen Anteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer sind dies vor allem die beiden traditionellen „Realsteuern“, die Grundsteuer (A und B) und die Gewerbesteuer (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage).

---

<sup>49</sup> Teile der nachfolgenden Erläuterungen orientieren sich an FiFo (2013).

Betrachtet man diese gemeindlichen „Kerneinnahmen“ in ihren Gewichten (Abbildung 20), so wird die relative Bedeutung der Steuern offensichtlich.<sup>50</sup>



Quelle: Eigene Berechnung.

**Abbildung 20: Anteile der Steuern und Schlüsselzuweisungen der Gemeinden**

In Abbildung 20 sind die großen zweckungebundenen Einnahmequellen der Kommunen dargestellt, die bei der Berechnung der Steuerkraft berücksichtigt werden, sowie die Schlüsselzuweisungen. Im bayerischen Durchschnitt bezieht eine Gemeinde ihre „Kerneinnahmen“ mit 38 % respektive 36 % überwiegend aus den Gewerbesteuereinnahmen und den kommunalen Einnahmen aus der Einkommensteuer.<sup>51</sup> Ungefähr 12 % dieser Kerneinnahmen stammen aus Schlüsselzuweisungen.

<sup>50</sup> Alle in diesem Kapitel verwendeten Daten beziehen sich auf das Finanzausgleichsjahr 2013 bzw. die Grunddaten 2011.

<sup>51</sup> Unter dem Einkommensteuer-Aufkommen wird in diesem Kapitel die Summe aus Gemeindeanteil am Einkommensteuerersatz und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer verstanden.

gen und 10 % aus der Grundsteuer B. Weit weniger relevant sind die kommunalen Einnahmen aus der Umsatzsteuer (4 %) und der Grundsteuer A (1 %).

Hinter diesen Durchschnittswerten verbirgt sich ein heterogenes Einnahmenbild. Abbildung 20 illustriert dies mit Hilfe der unten dargestellten extremsten Einnahmeausprägungen in den vier Gruppen: Die Gemeinde, bei der landesweit die Grundsteuer B den höchsten Anteil an den Kerneinnahmen erbringt; die Gemeinde, bei der die Gewerbesteuer mehr als anderswo die Kerneinnahmen dominiert, usw.

Die Darstellung bestätigt mit Blick auf die Grundsteuer einen Befund, der generell auch für Gesamtdeutschland zutrifft: Die Grundsteuereinnahmen sind hierzulande *relativ* niedrig. Auch die bayerische Gemeinde, bei der die Grundsteuer landesweit den *höchsten* Einnahmenanteil erbringt, kommt nur auf 26 % (Grundsteuer B). Dies ist allerdings kein spezifisch bayerisches Phänomen; in ganz Deutschland spielt die Grundsteuer eine im internationalen Vergleich eher untergeordnete Rolle als kommunale Einnahmequelle. Die traditionell schwache Rolle der Grundsteuer wird gespiegelt durch die starke Rolle der Gewerbesteuer. Wie in Abbildung 20 oben illustriert, geht das Einnahmengewicht dieser Steuer (und die Abhängigkeit von ihr) im Extremfall auf 90 % der Kerneinnahmen. Bei den gemeindlichen Einkommensteueranteilen sieht es ähnlich aus, hier bestreitet der „Spitzenreiter“ immerhin 81 % der Kerneinnahmen aus dieser Quelle.

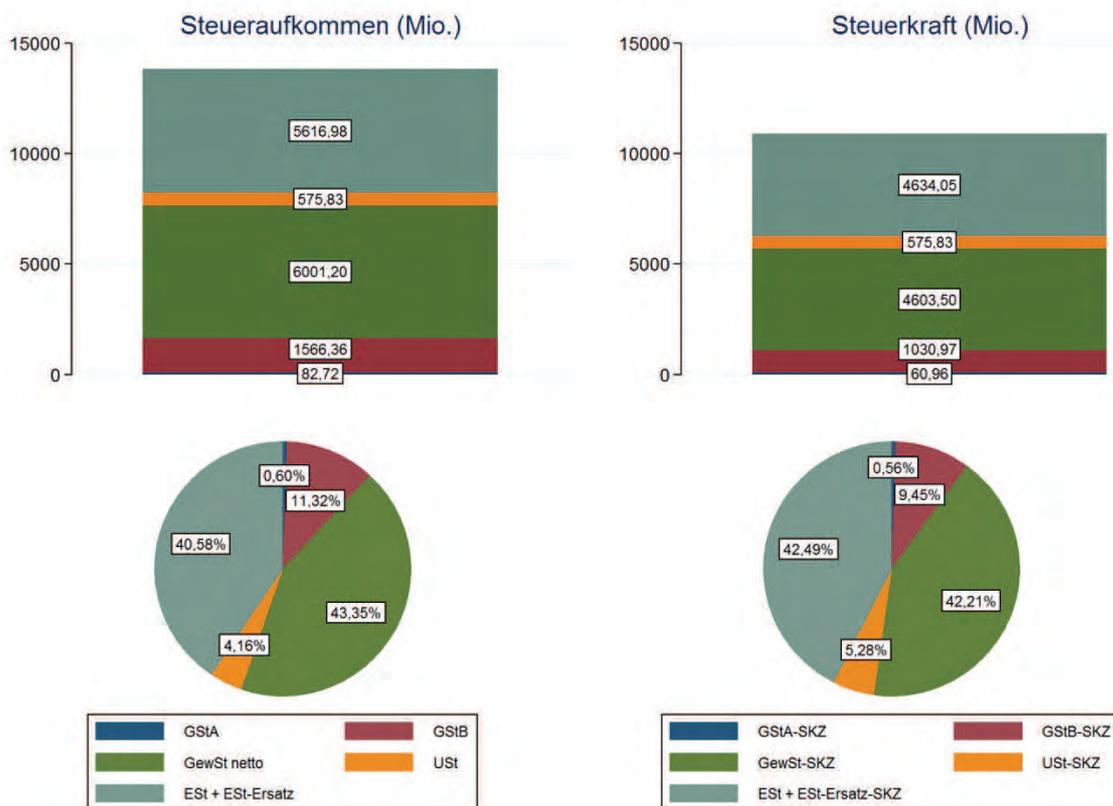
Das allerdings sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass 88 % aller Gemeinden ihre durch die Ausgangsmesszahlen bezifferten Norm-Bedarfe nicht allein aus eigenen Steuereinnahmen finanzieren können. Die Notwendigkeit, Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich zu erhalten, geht dabei für viele Städte und Gemeinden deutlich über die durchschnittlichen 12 % hinaus. So gab es 2011 zwei Gemeinden, die ohne die Schlüsselzuweisungen kein positives Aufkommen hätten erzielen können (d.h. die negativen Nettoeinnahmen aus der Gewerbesteuer übersteigen die positiven Einnahmen aus der Grundsteuer, der Umsatzsteuer und der Einkommensteuer).

Angesichts der skizzierten Einnahmengewichte kommt der Ermittlungs- und Berücksichtigungsmethode der einzelgemeindlichen Steuerkraft aus Steuereinnahmen im kommunalen Finanzausgleich eine große Rolle zu. Es sind ausschließlich die eben skizzierten Einnahmen aus Real- und Gemeinschaftsteuern, die gemäß Art. 4 FAG herangezogen werden, um die relevante gemeindliche Steuerkraftmesszahl zu ermitteln.

## 7.2.2 Gleichbehandlung der Steuerquellen

### 7.2.2.1 Bayernweite Perspektive

Um einen ersten Eindruck hinsichtlich der Gleichbehandlung der Einnahmequellen in Bayern zu bekommen, vergleichen die beiden Balkendiagramme (Abbildung 21 oben) zunächst das aggregierte Steueraufkommen mit der aggregierten Steuerkraft. Hierbei zeigt sich ein deutlicher Niveauunterschied – so liegt das aggregierte Steueraufkommen (linker Balken) deutlich oberhalb der aggregierten Steuerkraft (rechter Balken). Dieser Niveauunterschied liegt in der Tatsache begründet, dass mit Ausnahme der Umsatzsteuer alle Steuern mit weniger als ihrem Gesamtaufkommen in die Steuerkraft eingehen. So beträgt die aggregierte Steuerkraftzahl der Einkommensteuer 82,5 % des aggregierten Einkommensteuer-Aufkommens, die aggregierte Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer 76,7 % des aggregierten Gewerbesteuer-Aufkommens, die aggregierte Steuerkraftzahl der Grundsteuer B 65,8 % des aggregierten Grundsteuer-B-Aufkommens und die aggregierte Steuerkraftzahl der Grundsteuer A 73,7 % des aggregierten Grundsteuer-A-Aufkommens.



Quelle: Eigene Berechnungen.

**Abbildung 21: Vergleich Steueraufkommen und Steuerkraft**

Der konstatierte Niveauunterschied ist allerdings nur von nachrangigem Interesse, da die Steuerkraftmesszahl bewusst ein abstraktes Maß für die gemeindlichen Finanzierungsmöglichkeiten darstellt. Von größerem Interesse ist hingegen, ob die in Bayern praktizierte Methode der Steuerkraft-

termittlung die verschiedenen Steuerquellen gleich behandelt. Relevant ist somit die relative Bedeutung der Steuerquellen. Der Vergleich der beiden Kuchendiagramme (Abbildung 21 unten) verdeutlicht, dass der relative Beitrag der Steuerquellen sich kaum verschiebt. Der relative Anteil der Gewerbesteuer (netto) am aggregierten Steueraufkommen (ohne Schlüsselzuweisungen) beträgt 43 % und der relative Anteil der Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer 42 %. Der relative Anteil der Einkommensteuer am aggregierten Steueraufkommen schlägt mit 41 % zu Buche und ihr relativer Anteil an der aggregierten Steuerkraftzahl 42 % usw. Aus bayernweiter Perspektive ist damit zunächst keine gravierende Ungleichbehandlung der Steuerquellen festzustellen, was als positiv zu bewerten ist.

### 7.2.2.2 Einzelgemeindliche Perspektive

Die zuvor gemachten Ausführungen ermöglichen allerdings keine Aussage über die einzelgemeindliche Situation. Um zu untersuchen, ob sich die Schlussfolgerung der bayernweiten Perspektive – Gleichbehandlung der Steuerquellen – auf die einzelgemeindliche Ebene übertragen lässt, wird nachfolgend das Konzept der Anrechnungsquoten entwickelt. Die Anrechnungsquote  $ARQ_{i,t}$  setzt die Steuerkraftzahlen  $SKZ_{i,t}$  ins Verhältnis zum Aufkommen des vorvorhergehenden Jahres  $Ist_{i,t-2}$ .

#### Anrechnungsquote der Einkommensteuer:

$$ARQ_{i,t}^{EST} = \frac{SKZ_{i,t}^{EST}}{Ist_{i,t-2}^{EST}} \quad (1)$$

#### Anrechnungsquote der Gewerbesteuer:

$$ARQ_{i,t}^{Gew} = \frac{SKZ_{i,t}^{Gew}}{Ist_{i,t-2}^{Gew,netto}} \quad (2)$$

$$ARQ_{i,t}^{GewSt} = \frac{nh^{Gew} - us_{t-2}^{Gew}}{h_{i,t-2}^{Gew} - us_{t-2}^{Gew}} \quad (3)$$

#### Anrechnungsquote der Grundsteuer B:

$$ARQ_{i,t}^{EST} = \frac{SKZ_{i,t}^{GrB}}{Ist_{i,t-2}^{GrB}} \quad (4)$$

$$ARQ_{i,t}^{GrB} = \frac{nh^{GrB}}{h_{i,t-2}^{GrB}} \quad (5)$$

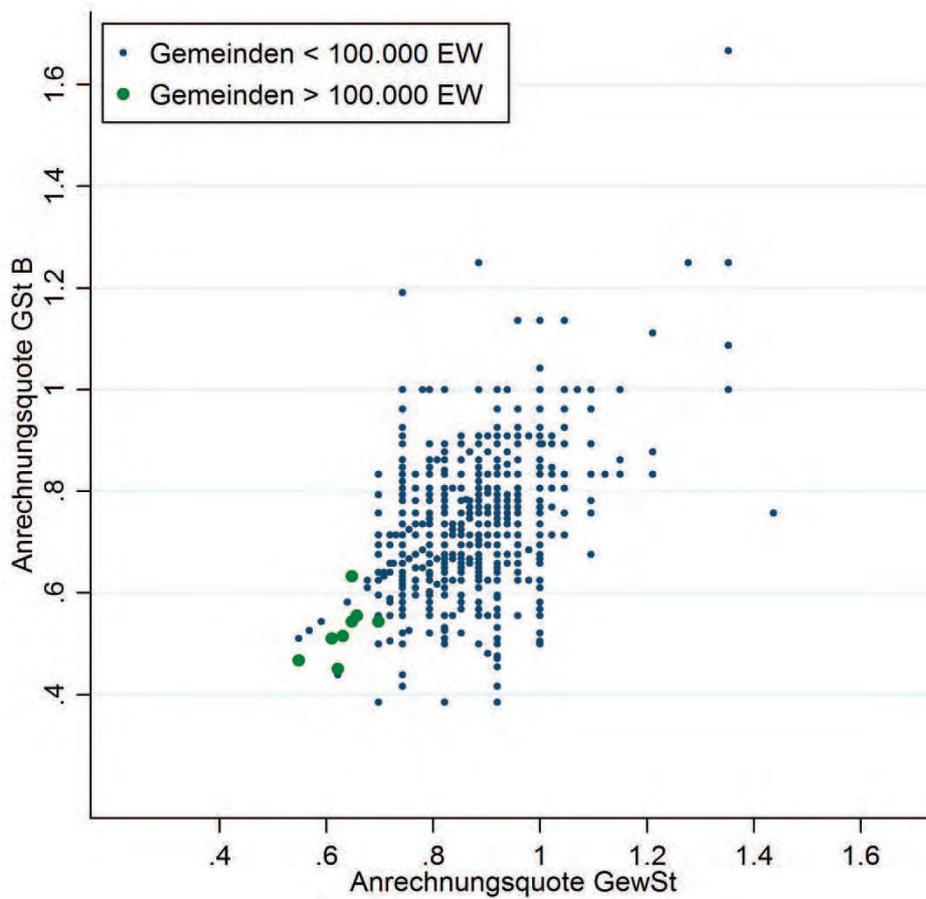
Anrechnungsquoten unter 1 treten auf, wenn die Steuerkraftzahl kleiner ist als das zugehörige Ist-Aufkommen, Anrechnungsquoten über 1 sind dann möglich, wenn die Steuerkraftzahl größer ist als das zugehörige Ist-Aufkommen. Die Anrechnungsquote ist gleich 1, wenn Ist-Aufkommen und Steuerkraftzahl identisch sind.

**Tabelle 15: Anrechnungsquoten der Realsteuern**

Anrechnungsquote	Gewerbesteuer	Grundsteuer
> 1	$nh^{Gew} > h_{i,t-2}^{Gew}$	$nh^{GrB} > h_{i,t-2}^{GrB}$
= 1	$nh^{Gew} = h_{i,t-2}^{Gew}$	$nh^{GrB} = h_{i,t-2}^{GrB}$
< 1	$nh^{Gew} < h_{i,t-2}^{Gew}$	$nh^{GrB} < h_{i,t-2}^{GrB}$

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei den Realsteuern ist daher das Verhältnis von Nivellierungshebesatz und Hebesatz entscheidend (vgl. Tabelle 15 oben). Sowohl bei der Gewerbesteuer (1.655 Gemeinden) als auch bei der Grundsteuer B (1.995 Gemeinden) hat das Gros der Kommunen Anrechnungsquoten unter 1. So haben die bayerischen Gemeinden im Durchschnitt eine Gewerbesteuer-Anrechnungsquote von 0,89. Die niedrigste Gewerbesteuer-Anrechnungsquote beträgt 0,55 und die höchste Gewerbesteuer-Anrechnungsquote beträgt 1,44. Im Vergleich hierzu weist die Anrechnungsquote der Grundsteuer B eine höhere Spannweite auf (0,38 bis 1,67); der Durchschnitt der Anrechnungsquote der Grundsteuer B ist mit 0,76 hingegen niedriger.



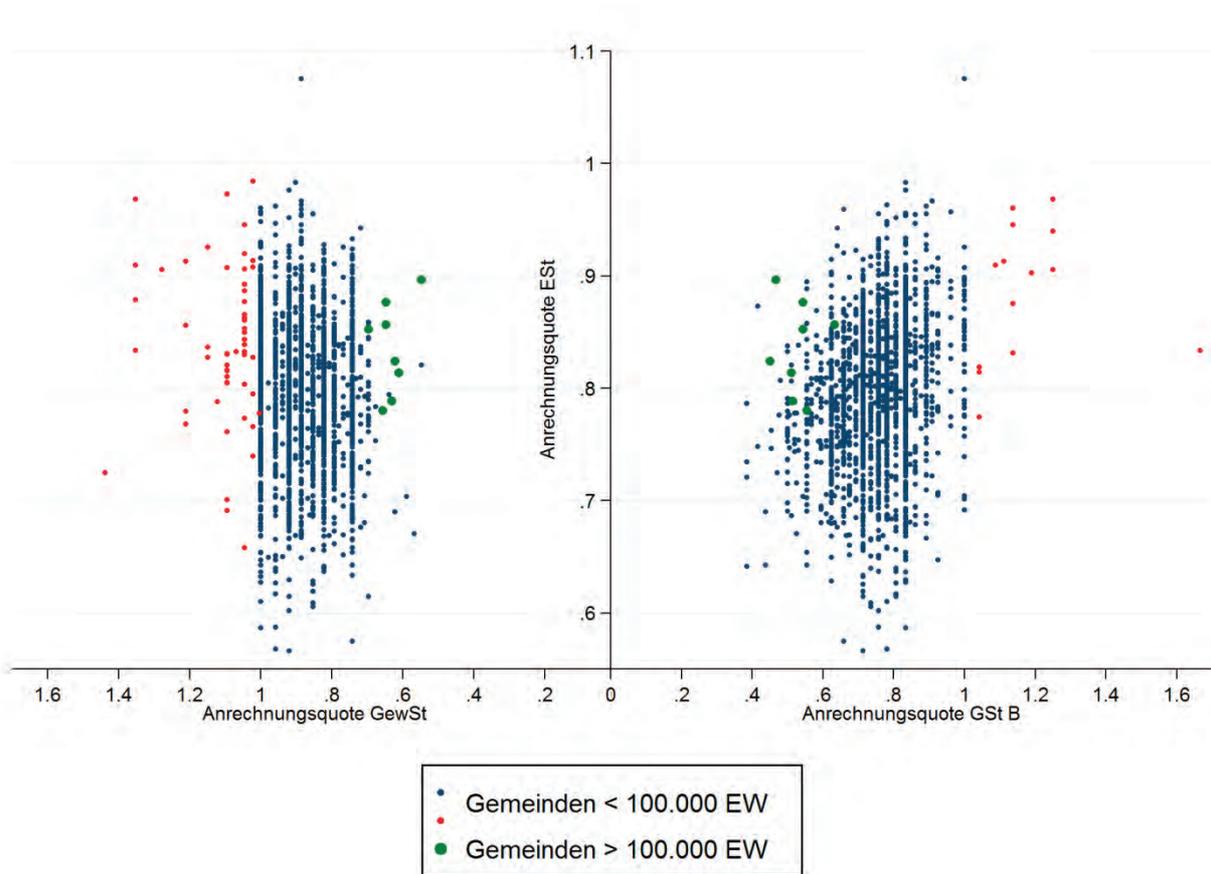
Quelle: Eigene Berechnung.

**Abbildung 22: Vergleich der Anrechnungsquote der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer**

Abbildung 22 verdeutlicht, dass niedrigere Anrechnungsquoten der Gewerbesteuer tendenziell mit niedrigeren Anrechnungsquoten der Grundsteuer B einhergehen. Der Korrelationskoeffizient ist mit 0,46 allerdings relativ niedrig.

Analysiert man die Anrechnungsquote der Einkommensteuer findet sich ein leicht anderes Bild: So gibt es nur eine Kommune mit einer Anrechnungsquote größer 1; der bayernweite Durchschnitt liegt bei 0,8.<sup>52</sup> Abbildung 23 verknüpft die Anrechnungsquoten der Grund- und der Gewerbesteuer mit denen der Einkommensteuer (Die roten Punkte kennzeichnen die Gemeinden mit Anrechnungsquoten der Realsteuern größer als 1.).

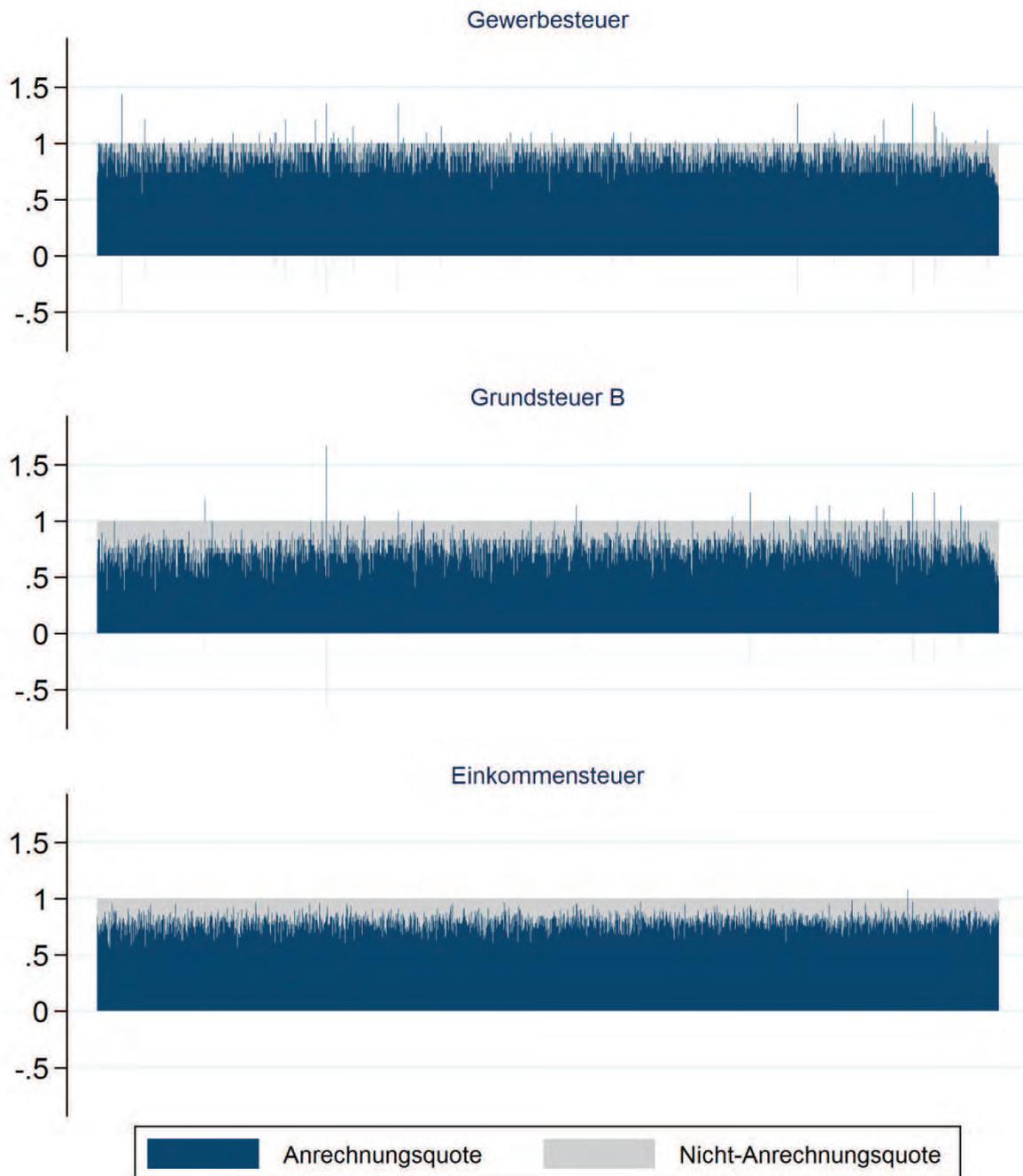
<sup>52</sup> Einkommensteuer-Anrechnungsquoten kleiner 0,65 und > 1 liegen in der Tatsache begründet, dass nicht das tatsächliche Pro-Kopf-Aufkommen, sondern der fiktive Beteiligungsbetrag Gegenstand der Steuerkraftberechnung ist.



Quelle: Eigene Berechnung.

**Abbildung 23: Steuerkraftberechnung bei GewSt, ESt und GSTB**

Hierbei wird offensichtlich, dass niedrige Grund- und Gewerbesteuer-Anrechnungsquoten nicht automatisch mit niedrigen oder hohen Einkommensteuer-Anrechnungsquoten einhergehen – die Verteilung ist eher heterogen. Diese Beobachtung wird auch durch die ermittelten Korrelationskoeffizienten bestätigt. Beträgt der Korrelationskoeffizient der Einkommen- und Grundsteuer B noch 0,25, liegt der der Einkommen- und Gewerbesteuer bei nur 0,11. Somit ist auch zwischen den Anrechnungsquoten der Einkommensteuer und der Realsteuern kein systematischer Zusammenhang erkennbar. Im Gegensatz zur bayernweiten Perspektive findet sich allerdings ein heterogeneres Bild: Während aus der bayernweiten Perspektive alle Einnahmen (außer die Umsatzsteuer) mit weniger als ihrem Gesamtaufkommen angesetzt werden, werden aus einzelgemeindlicher Perspektive die Einnahmen dieser Steuern sowohl mit mehr als auch weniger als ihrem Aufkommen angesetzt.



Quelle: Eigene Berechnung.

**Abbildung 24: Verhältnis von Steuerkraftzahl zu Steueraufkommen (aufsteigend nach Einwohnerzahl)**

Abbildung 24 ordnet die Anrechnungsquoten der Gewerbesteuer, Grundsteuer B und Einkommensteuer aufsteigend nach der Einwohnerzahl. Abbildung 24 veranschaulicht noch einmal, dass die Anrechnungsquoten der Realsteuern wesentlich stärker variieren als die der Einkommensteuer. Ausschläge außerhalb des Bereichs  $[0,1]$  kommen immer dann vor, wenn die Anrechnungsquote größer ist als 1 (also die Steuerkraftmesszahl größer ist als das zugehörige Ist-Aufkommen). Wie bereits oben diskutiert, tritt dieses Phänomen bei der Gewerbesteuer am häufigsten auf. Korrela-

tionskoeffizienten zwischen den Anrechnungsquoten (der Gewerbesteuer, Grundsteuer B und Einkommensteuer) und den Einwohnern nahe null zeigen, dass es kaum einen Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und den Anrechnungsquoten gibt.<sup>53</sup> Nur bei Gewerbe- und Grundsteuer B sieht man, dass die Anrechnungsquoten zum Ende der Einwohnerstaffel hin abfallen, betroffen sind nur wenige (aber einwohnerstarke) Gemeinden in Bayern.<sup>54</sup>

Im bayerischen KFA kommt es somit zu keiner systematischen Bevorzugung einzelner Gemeinden auf allen drei Ebenen (denn zumindest die Einkommensteuer ist auch bei den größten Gemeinden unsystematisch).

### 7.3 Einkommensteuer

Die im bayerischen KFA durchgeführte Normierung des kommunalen Anteils der Einkommensteuer (insb. Verwendung des fiktiven Einkommensteuerbeteiligungsbetrags) ist deutschlandweit einzigartig.

#### 7.3.1 Status quo der Steuerkraftberechnung

Die nachfolgenden Analysen stellen auf die Effekte der Normierung des kommunalen Anteils der Einkommensteuer ab. Wie in Abschnitt 4.2.2 ausführlich erläutert, erfolgt in Bayern zunächst die Ermittlung des fiktiven Einkommensteuerbeteiligungsbetrags, bevor die stufenweise Anrechnung erfolgt.

Aufgrund der Verwendung fiktiver Einkommensteuerbeteiligungsbeträge findet sich in Bayern folgendes Phänomen: Gemeinden mit gleichem Einkommensteueraufkommen pro Kopf können unterschiedlich hohe Anrechnungsquoten aufweisen. Grund hierfür ist, dass bei der Ermittlung der Einkommensteuerkraftzahl das landesweite kommunale Einkommensteueraufkommen des Vorjahres nicht mit den damals relevanten gemeindespezifischen Verteilungsschlüsseln multipliziert wird, sondern mit denen des aktuellen Jahres. Für das KFA-Jahr 2013 bedeutet dies, dass nicht die 2011 geltenden, sondern die 2013 geltenden Schlüsselzahlen Grundlage für die Steuer-

---

<sup>53</sup> Korrelationskoeffizient zwischen Anrechnungsquote der Gewerbesteuer und Einwohner: -0,15; Korrelationskoeffizient zwischen Anrechnungsquote der Grundsteuer B und Einwohner: -0,09; Korrelationskoeffizient zwischen Anrechnungsquote der Einkommensteuer und Einwohner: 0,05.

<sup>54</sup> Die 8 bayerischen Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern haben alle Anrechnungsquoten kleiner 1, auch weisen sie mit 0,63 respektive 0,53 deutlich niedrigere durchschnittliche Anrechnungsquoten der Gewerbe- und Grundsteuer B auf. In diesen 8 (der 2056) bayerischen Gemeinden sind 22 % der bayerischen Bevölkerung beheimatet, werden 39 % des bayerischen Gewerbeaufkommens generiert und 36 % des bayerischen Grundsteuer B- Aufkommens. Zusammen betragen die Steuerkraftzahlen der Gemeinden allerdings nur 30 % respektive 27 % der aggregierten Steuerkraftzahlen der Gewerbe- und Grundsteuer. Die durchschnittliche Anrechnungsquote der Einkommensteuer dieser Gemeinden hingegen ist mit 0,84 leicht höher als die aller Gemeinden.

kraftberechnung sind.<sup>55</sup> Tabelle 16 erläutert die Datengrundlagen sowie maßgebenden Obergrenzen der 2011 und 2013 für die Einkommensteuerverteilung geltenden Schlüsselzahlen.

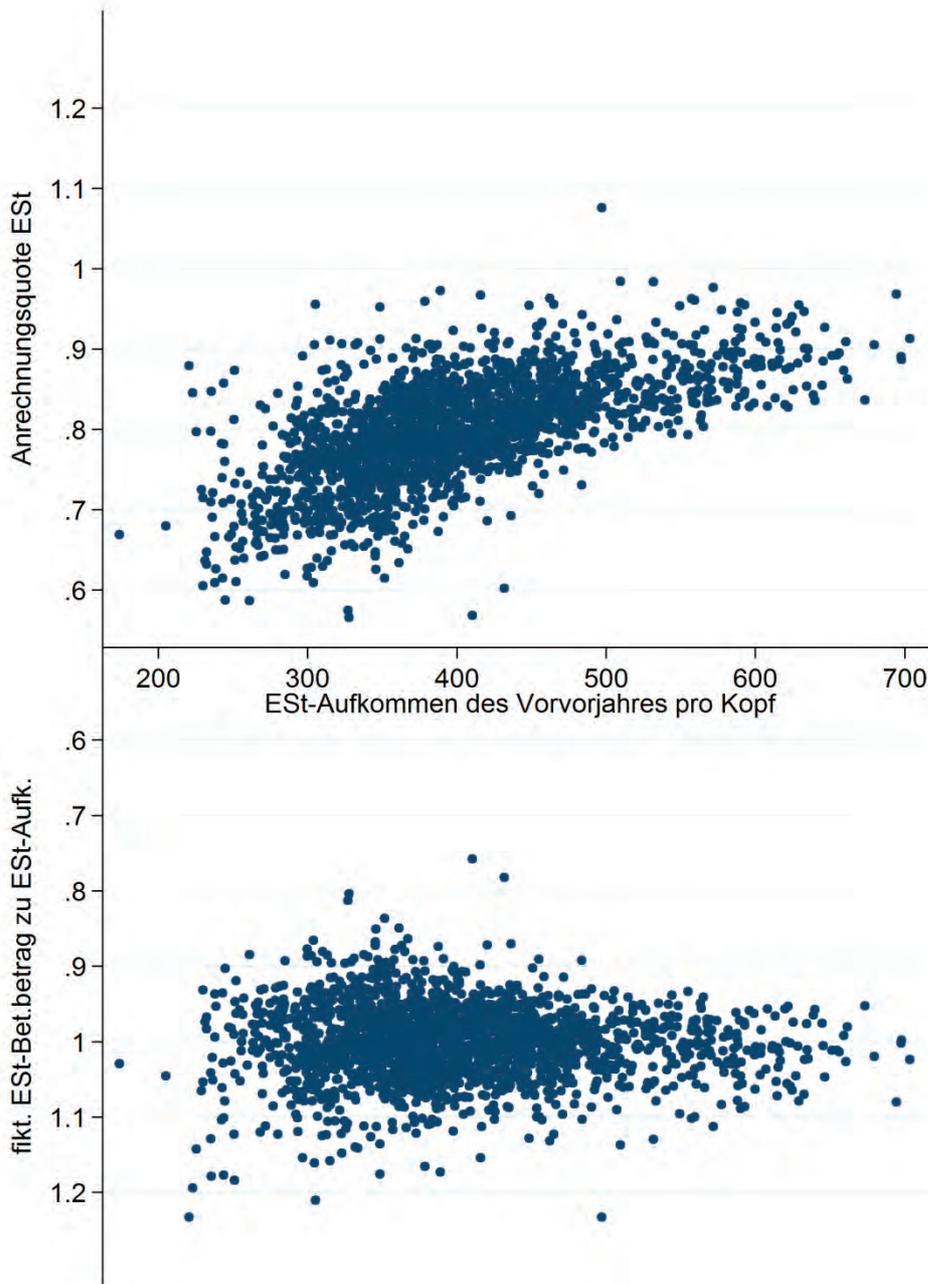
**Tabelle 16: Datengrundlage der Verteilungsschlüssel**

	Anwendungsjahr der Schlüsselzahl	Erhebungsjahr der Bundesstatistik über die Lohn- und Einkommensteuer	Maßgebende Obergrenze in Euro
2011	2009-2011	2004	30.000 / 60.000
	Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für die Jahre 2009, 2010 und 2011 vom 25. September 2008 (BGBl. I. 1927)		Siebentes Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 26. April 2006 (BGBl. I. S. 1090)
2013	2012-2014	2007	35.000 / 70.000
	Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für die Jahre 2012, 2013 und 2014 vom 28. September 2011 (BGBl. I. 1950)		Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes und von steuerlichen Vorschriften vom 8. Mai 2012 (BGBl. I. S. 1030)

Quelle: Eigene Darstellung; BMF (2013), Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der Gemeindefinanzreform. Fortan zit. als BMF (2013).

Abbildung 25 verdeutlicht das Problem für alle bayerischen Gemeinden grafisch: Der obere Teil der Abbildung zeigt, dass Gemeinden mit gleichem Einkommensteueraufkommen pro Kopf sehr unterschiedliche Anrechnungsquoten der Einkommensteuer haben können. Grund hierfür ist wie gerade schon erläutert die Verwendung des fiktiven Einkommensteuerbetrags. Ein Verhältnis vom fiktiven Einkommensteuerbetrags zum Ist-Aufkommen des Vorvorjahres ungleich 1 zeigt an, dass sich die Schlüsselzahl der betreffenden Gemeinde von 2011 zu 2013 verändert hat (unterer Teil der Abbildung). Dieser Mechanismus führt dazu, dass Gemeinden mit gleichem Aufkommen pro Kopf im Vorvorjahr unterschiedliche fiktive Einkommensteuerbeträge pro Kopf haben können.

<sup>55</sup> Die Verteilungsschlüssel gelten in der Regel für mehrere Jahre. Es ist somit möglich, dass die Verteilungsschlüssel des vorvorhergegangenen Jahres, denen des aktuellen Jahres entsprechen. Dies ist z.B. im KFA 2014 der Fall.

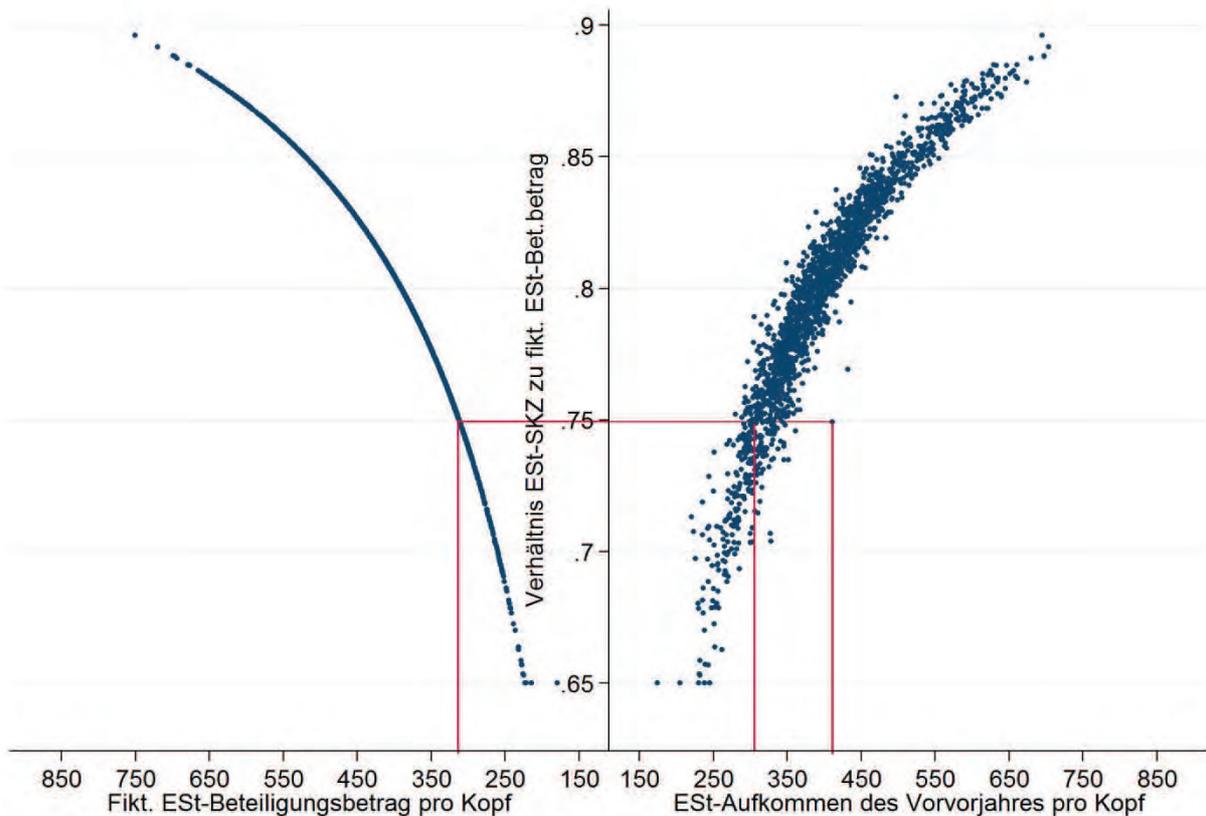


Quelle: Eigene Berechnung.

**Abbildung 25: Steuerkraftberechnung bei der Einkommensteuer (ESt-Aufkommen pro Kopf)**

Die linke Seite von Abbildung 26 zeigt, dass bei Gemeinden mit gleichen fiktiven Einkommensteuerbeteiligungsbeiträgen pro Kopf das Verhältnis zwischen Einkommenssteuerkraftzahl und fiktivem Einkommensteuerbeteiligungsbeitrag immer gleich ist. Aufgrund der Berechnungssystematik werden mindestens 65 % angerechnet (wenn der fiktive Einkommensteuerbeteiligungsbeitrag pro Kopf kleiner/gleich 50 % des Landesdurchschnitts ist), danach schrittweise mehr. Eine Quote von eins wird nicht erreicht. Das gleiche Einkommensteueraufkommen pro Kopf (im Vorvorjahr) kann – wie bereits oben schon angesprochen – zu unterschiedlichen fiktiven Beteiligungsbeiträgen pro Kopf und damit zu unterschiedlichen Verhältnissen führen (rechter Teil). Die rot eingezeichneten Linien

verdeutlichen die Situation exemplarisch: Zwei Gemeinden mit gleichem fiktiven Beteiligungsbeitrag (311 Euro) und somit gleicher Steuerkraftmesszahl pro Kopf (233 Euro), hatten 2011 stark unterschiedliche Pro-Kopf-Einnahmen der Einkommensteuer (307 Euro versus 410 Euro).



Quelle: Eigene Berechnung.

**Abbildung 26: Steuerkraftberechnung bei der Einkommensteuer (Verhältnis EST-SKZ zu fikt. EST-Beteiligungsbeitrag)**

Die Verwendung der fiktiven Einkommensteuerbeteiligungsbeiträgen pro Kopf ist aus Gutachter-sicht aus folgenden Gründen zu hinterfragen:

- a) Ungleichbehandlung der Einkommen- und Umsatzsteuer

Zunächst einmal ist auffallend, dass sich die Ermittlung der Steuerkraftzahlen der Einkommen- und Umsatzsteuer nicht entsprechen. Dies wäre allerdings naheliegend, da auch die Verteilung der Umsatzsteuer von sich verändernden Verteilungsschlüsseln abhängt. Eine Ungleichbehandlung der Einkommen- und Umsatzsteuer ist zu konstatieren; insbesondere hinsichtlich der Uneinheitlichkeit bei der Einkommensteuer von 65% aufwärts einerseits und die Einheitlichkeit der Vollanrechnung der Umsatzsteuer auf der anderen Seite.<sup>56</sup>

<sup>56</sup> In einer umfassenden Perspektive der Gleichbehandlung der gemeindlichen Steuerquellen sind selbstredend die Realsteuern zu berücksichtigen. Gerade für die Einkommensteuer – nach dem Kriterium der örtlichen Radizierbarkeit und nach dem Interessensausgleichsprinzip (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982),

## b) Vorgreifende Berücksichtigung der fiskalischen Entwicklung

Durch die Verwendung des fiktiven Beteiligungsbetrags wird die (relative) fiskalische Entwicklung der Gemeinden bereits vorgreifend im KFA berücksichtigt. Durch die Verwendung der fiktiven Beteiligungsbeträge haben Gemeinden mit steigenden Schlüsselzahlen höhere Einkommensteuernkraftzahlen als bei Verwendung des tatsächlichen Ist-Aufkommens des Vorvorjahres (und vice versa).<sup>57</sup>

Aus Gutachtersicht erscheint es nicht sachgerecht, eine zukünftige Verschlechterung der relativen fiskalischen Einnahmemöglichkeiten bereits heute bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen zu berücksichtigen. Ferner werden die Folgen des demografischen Wandels bereits durch den Demografiefaktor abgegolten. Die Ungleichbehandlung bei der Berechnung der Steuerkraftzahl von Gemeinden mit gleichem Einkommensteueraufkommen pro Kopf ist abzulehnen. Durch die Abschaffung der fiktiven Beteiligungsbeträge gewönne der bayerische KFA an Transparenz und Konsistenz.

Auch die Verwendung der abgestuften Anrechnung ist aus Gutachtersicht in Frage zu stellen. Durch die Berechnungssystematik kommt es bei der Ermittlung der Einkommenssteuerkraft zu einer Verzerrung zu Gunsten der einkommensteuerschwachen Gemeinden (denn steigende fiktive Einkommensteuerbeteiligungsbeträge gehen mit höheren Anrechnungsquoten einher). Eine objektive Messung der Finanzkraft und der Bedarfe sollte allerdings ein erklärtes Ziel bei der Konstruktion eines KFAs sein. Um eine Gleichbehandlung der Steuerquellen sicherzustellen (und somit Verzerrungen zwischen Wohnort- und Gewerbegemeinden zu verhindern) ist eine nur prozentuale Anrechnung der Einkommensteuer allerdings eine zu erwägende Option.

---

Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland) der großen anderen Säule der kommunalen Besteuerung – ist eine auch im Licht der Realsteuern angemessene Berücksichtigung von großem Gewicht. Für den gemeindlichen Umsatzsteueranteil mit seinem komplexen, partiell historischen Berechnungsmodus und mit seinem vergleichsweise geringen fiskalischen Gewicht trifft das nicht zu. Hier ist die Vollarrechnung angebracht. Die Uneinheitlichkeit der Anrechnung bei der Einkommensteuer kann sehr eindeutig kritisiert werden; wohingegen eine ESt-Vollarrechnung zu 100 % mit Blick auf die Realsteuern nicht gleichermaßen zwingend erscheint.

<sup>57</sup> Der Verteilungsschlüssel der Einkommensteuer im Detail (vgl. auch BMF (2013)). Für die interkommunale Verteilung der Einkommensteuer ist einerseits das zugrunde gelegte Einkommensteuerjahr relevant und andererseits die maßgebende Obergrenze, die bei der Ermittlung des Verteilungsschlüssels zugrunde gelegt wird.

Die Verteilung erfolgt mit Hilfe eines gemeindespezifischen Schlüssels. Die Herleitung der Schlüsselzahl ist komplex und funktioniert folgendermaßen (§ 2 f. GemFinRefG): Um kommunale Aufkommensunterschiede abzumildern, erfolgt eine Deckelung der angerechneten Einkommensteuerbeträge je Einwohner, d.h. Einkommensteuerbeträge über einer bestimmten Obergrenze werden bei der Berechnung nicht berücksichtigt. Die Schlüsselzahl ergibt sich durch Division des Sockelaufkommens der Gemeinde (Summe der gedeckelten Einkommensteuerbeträge ihrer Einwohner) durch die Summe der Sockelaufkommen aller Gemeinden eines Landes. Die Wahl der Obergrenze bestimmt folglich den Grad der Nivellierung kommunaler Aufkommensunterschiede. Die Nivellierung ist umso stärker, je niedriger die Obergrenze (BMF 2013, S. 11).

Datengrundlage sind die Bundesstatistiken über die Lohn- und veranlagte Einkommensteuer. Diese können erst mit einer Zeitverzögerung von fünf Jahren zur Anwendung kommen (BMF 2013, S. 10). Dies führt zu einer Schonfrist für schrumpfende Gemeinden; wachsende Gemeinden profitieren allerdings auch nur stark verzögert. Auch werden die Daten nur in einem dreijährigen Rhythmus erhoben. Dies erklärt die mehrjährige Verwendung der Schlüssel.

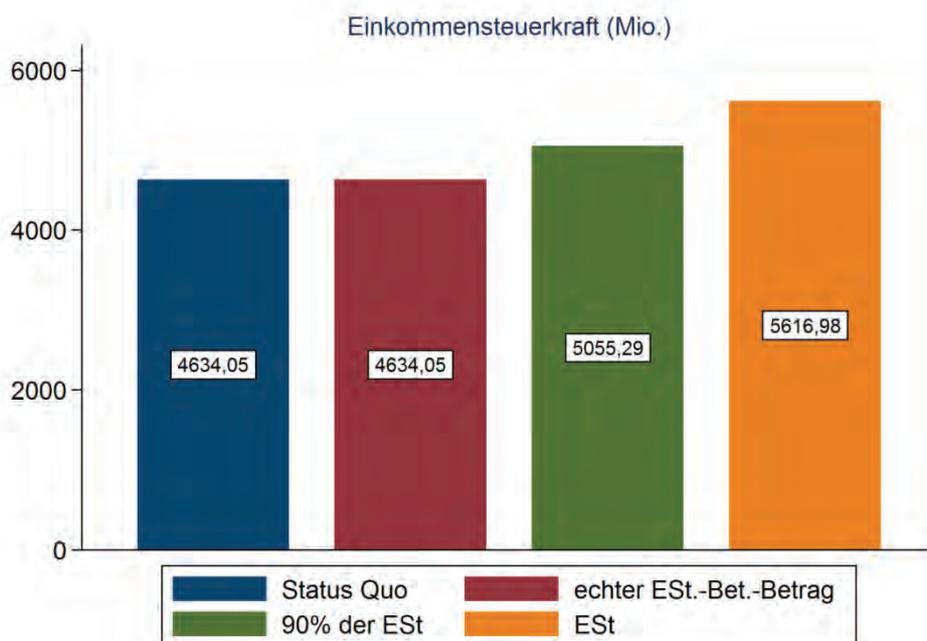
### 7.3.2 Abschätzung ausgewählter Reformoptionen

Nachfolgend wird der Effekt möglicher Reformoptionen auf die aggregierte Einkommensteuerkraftzahl abgeschätzt. Tabelle 17 zeigt die hier untersuchten Reformoptionen auf:

Tabelle 17: Reformoptionen der Einkommensteuer

	Reformoption
Reform A	<p>Abschaffung der fiktiven Einkommensteuerbeteiligungsbeträge und Beibehaltung der abgestuften Anrechnung:</p> $SKZ_{i,t}^{Est RefA} = \begin{cases} 0,65 \times Ist_{i,t-2}^{Est pk} \times n_{i,t-2}, & \text{für } \frac{Ist_{i,t-2}^{Est pk}}{Ist_{B,t-2}^{Est pk}} \leq 0,5 \\ \left(0,65 \times 0,5 \times Ist_{B,t-2}^{Est pk} + \left(Ist_{i,t-2}^{Est pk} - 0,5 \times Ist_{B,t-2}^{Est pk}\right)\right) \times n_{i,t-2}, & \text{für } \frac{Ist_{i,t-2}^{Est pk}}{Ist_{B,t-2}^{Est pk}} > 0,5 \end{cases}$
Reform B	<p>Abschaffung der fiktiven Einkommensteuerbeteiligungsbeträge und Teilanrechnung (90 %):</p> $SKZ_{i,t}^{Est RefB} = 0,9 \times Ist_{i,t-2}^{Est}$
Reform C	<p>Abschaffung der fiktiven Einkommensteuerbeteiligungsbeträge und Vollanrechnung</p> $SKZ_{i,t}^{Est RefC} = Ist_{i,t-2}^{Est}$

Quelle: Eigene Darstellung.



Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 27: Abschätzung ausgewählter Reformoptionen der Einkommensteuer

Das vorstehende Balkendiagramm erlaubt den Vergleich der Reformoptionen: Bei Verwendung der tatsächlichen Einkommensteueraufkommen pro Kopf anstelle der fiktiven Einkommensteuerbeteiligungsbeträge käme es zu keiner Veränderung im Aggregat. Es käme einzig zu interkommunalen Verschiebungen. Würde hingegen die stufenweise Anrechnung abgeschafft, wäre die Steuerkraft auch im Aggregat beeinflusst. Bei einer Vollanrechnung wären die aggregierte Einkommensteuerkraftzahl und das bayernweiter Einkommensteueraufkommen äquivalent (5.616,98 Mio.). Die aggregierte Einkommensteuerkraftzahl bei einer Anrechnung zu 90 % läge mit 5055,29 Mio. dazwischen.

## 7.4 Realsteuern

Im Mittelpunkt der weiteren Betrachtungen stehen die Nivellierungshebesätze, mit denen die einzelgemeindlichen Einnahmen bei den Realsteuern normiert werden. Die Frage, wie durch Setzung der Nivellierungshebesätze das „richtige“ Gleichgewicht zwischen dem Respekt vor der kommunalen Steuersatzautonomie einerseits und dem Anspruch auf finanzielle Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden andererseits zu finden ist, bezieht sich auf die Gewerbesteuer, die Grundsteuer B und die Grundsteuer A. Letztere wird im Folgenden nur cursorisch betrachtet – nicht zuletzt, weil sie wegen ihrer geringen Nettoergiebigkeit auch von den Kommunen offensichtlich nicht systematisch als ernstzunehmende Einnahmequelle behandelt wird.

Hebesätze fallen nicht vom Himmel. Städte und Gemeinden wählen die Hebesätze für Gewerbe- und Grundsteuer mit Bedacht. Diese Entscheidungen sind immer Abwägungsentscheidungen zwischen den Vor- und Nachteilen höherer oder niedriger Hebesätze. Diese Entscheidungen können auch nicht unabhängig von äußeren Einflüssen getroffen werden; hier sind eine Reihe von Faktoren zu berücksichtigen, unter anderem die Gestaltung der Nivellierungshebesätze im kommunalen Finanzausgleich.

### 7.4.1 Einzelgemeindliche Hebesatzpolitik

Um die Frage zu beantworten, wie die Nivellierungshebesätze der Realsteuern ausgestaltet sein sollten, um zu einer interkommunal angemessenen und bedarfsgerechten Verteilung der Gemeindegemeinschaftsbeizutragen, muss jenseits dessen ein Blick auf die grundlegenden Zwecke und Ziele einzelgemeindlich autonomer Hebesatzpolitik geworfen werden. Denn nur in diesem Licht kann bewertet werden, ob und wie das Land die kommunalen Hebesatzpolitiken durch Art und Höhe der fiktiven Hebesätze prägen kann (und soll).

Das Recht jeder eigenständigen Gemeinde und jeder Stadt, die Hebesätze der Realsteuern autonom festlegen zu können, ist einer der materiellen Kernbestandteile der grundgesetzlichen kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG): „Den Gemeinden ist das Recht einzuräu-

men, die Hebesätze der Grundsteuer und Gewerbesteuer im Rahmen der Gesetze festzusetzen.“ (Art. 106 Abs. 6 GG).<sup>58</sup> Eingriffe in die Hebesatzautonomie bedürfen der besonderen Rechtfertigung und unterstehen aufmerksamer Prüfung. Damit werden die faktischen Ziele und Zwecke kommunaler Hebesatzgestaltung unter besonderen Schutz gestellt. In der Tat können kommunale Hebesätze eine ganze Reihe von politischen Leistungsentscheidungen und Reaktionen auf äußere Einflüsse widerspiegeln. Die wichtigsten Einflüsse werden hier – auf Basis der streckenweise sehr umfangreichen ökonomischen Literatur – konzentriert dargestellt:

a) Steuerwettbewerb

Einzelgemeindliche Realsteuer-Hebesätze sind die wichtigste örtliche Stellschraube im interkommunalen Steuerwettbewerb. Über die Wirkungsweisen und die Bewertung des kommunalen Steuerwettbewerbs liegt eine reichhaltige Forschungsliteratur vor. Generell bestätigt die empirische Forschung die Existenz eines solchen Wettbewerbs auf interkommunaler Ebene, wenn steuerliche Bedingungen wie in Deutschland vorliegen. Steuerwettbewerb heißt hier konkret, dass kommunale Entscheider in der Wahl der eigenen Hebesätze auch die Hebesätze anderer – nicht zwingend benachbarter – Kommunen berücksichtigen bzw. die erwarteten Reaktionen der anderen auf die eigene Hebesatzpolitik.

Bezüglich der Intensität und einer eventuellen Dominanz des Steuerwettbewerbs gehen die Befunde auseinander. Eine recht klare Unterscheidung aber kann getroffen werden zur *Art* des Steuerwettbewerbs in Abhängigkeit vom Steuerobjekt. Für ertragsabhängige kommunale Unternehmenssteuern wie die Gewerbesteuer ist eher „klassischer“ Steuerwettbewerb um mobile Bemessungsgrundlagen zu attestieren. Das heißt, relativ niedrige Steuer- bzw. Hebesätze attrahieren Unternehmensansiedlungen und Erweiterungsinvestitionen bestehender Unternehmen; hohe Steuer- bzw. Hebesätze verdrängen die Steuerbasis partiell, weil Neu- und Erweiterungsinvestitionen nicht im angestammten Gemeindegebiet stattfinden. Diese Art von Steuerwettbewerb führt zu sog. positiven fiskalischen *Externalitäten*, da die Steuersatzerhöhung der einen Kommune zu Zuwächsen der Steuerbasis bei anderen Kommunen führt.

Bei der Grundsteuer ist die Steuerbasis, der Sollertrag aus Grundbesitz, naturgemäß weniger mobil. Auch wenn hier die Immobilien nutzenden Bürger und Unternehmen die potenziell mobile Bemessungsgrundlage sind, wird für den interkommunalen Steuerwettbewerb bei der Grundsteuer in der Forschungsliteratur eher das Modell des „*Yardstick-Wettbewerbs*“ bestätigt. Grundbesitzer und Mieter ziehen bei steigenden Grundsteuerhebesätzen nicht um, sie stellen die lokalen Politiker unter verstärkten Rechtfertigungsdruck. Hier werden insbesondere die (niedrigeren) He-

---

<sup>58</sup> So ist es nur folgerichtig, dass die 2004 erfolgte bundeseinheitliche Einführung eines Mindesthebesatzes von 200 für die Gewerbesteuer einer verfassungsgerichtlichen Prüfung unterworfen wurde. Diese Einschränkung wurde für die Gewerbesteuer wegen ihrer Gestaltungsfähigkeit und der damit verbundenen Gefahr spezifisch parasitären Steuerwettbewerbs anerkannt (2 BvR 2185/04 und 2 BvR 2189/ 04 vom 27. Januar 2010). Eine vergleichbare Aushöhlungsgefahr ist für die Grundsteuer nicht erkennbar, entsprechend sind hier gesetzliche Mindesthebesätze kein Thema.

besätze anderen Gemeinden als augenfälliger Vergleichsmaßstab (*yardsticks*) genutzt. Der *Yardstick*-Wettbewerb zeigt, ebenso wie der klassische Steuerwettbewerb, seine Wirkung, wenn kommunale Hebesatzpolitik mit Blick auf die Hebesatzpolitiken anderer Kommunen gemacht wird und nicht nur mit Blick auf eigene fiskalische Bedürfnisse.

In der Bewertung des interkommunalen Steuerwettbewerbs gehen die Ansichten auseinander. In einer neoklassisch wohlfahrtsökonomischen Perspektive wird Steuerwettbewerb insofern als schädlich angesehen, wie er den Kommunen verwehrt, die für ihr optimales Leistungspaket benötigten Steuern zu erheben. Andere, politökonomisch geprägte Sichtweisen sehen eher gesunden Steuerwettbewerb am Werk, der Gemeinden davon abhält, ihren Bürgern und Unternehmen höhere Hebesätze abzuverlangen als unbedingt nötig (vgl. Abschnitt 7.4.4).

#### b) Abschöpfen ökonomischer Renten

Gleichsam als Gegenstück zum Wirken des Steuerwettbewerbs können Hebesatzunterschiede auch ökonomische Renten widerspiegeln. Diese kommen dort zustande, wo die Fähigkeit, unterschiedlich hohe Hebesätze durchzusetzen, nicht ausschließlich von der Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit der aktuellen Gemeindeleitung abhängt, sondern wo auch vergangene Erfolge anderer, nicht ausschließlich politischer Akteure mit hereinspielen. Kurzum, unter günstigen Startbedingungen arbeitet es sich kommunalpolitisch leichter als unter ungünstigen. Auch andere Hemmnisse für den Steuerwettbewerb schaffen Spielräume für ökonomische Renten.

#### c) Lokale Präferenzen

Eines der zentralen ökonomischen und systematischen Argumente für dezentrale Staatsstrukturen in Form von Kommunen (und Bundesländern) sind örtlich und regional unterschiedliche Präferenzen für öffentliche Leistungen. Die Stärke und die Rechtfertigung eines lokal und ggf. regional differenzierten Föderalstaates liegen darin, dass die Bürger ihre unterschiedlichen Bedürfnisse nach öffentlichen Leistungen in räumlich differenzierter „Angebotsvielfalt“ besser befriedigen können als in unitarischen Systemen. Die berühmte *Tiebout-Hypothese* behauptet hier sogar, dass durch „voting by feet“ und durch die Entscheidung an der kommunalen Wahlurne wohlfahrtsoptimale, differenzierte Kommunen mit jeweils für die Präferenzen ihrer Bürger maßgeschneiderten Leistungspaketen entstehen.

Auch wenn das ökonomische Modell in seiner Klarheit (und Simplizität) in der Realität nicht direkt wiederzufinden ist, hat die Intuition dahinter doch hohe Relevanz für die kommunale Selbstverwaltung. Zur kommunalen Autonomie gehört auch ein gewisses Quantum selbstbestimmter Leistungen oder – auch dies Ausdruck der Autonomie – der nicht exogen erzwungene, freiwillige Verzicht hierauf. Variationen im autonomen Leistungsangebot sind nur möglich, wenn es analoge, autonom variierbare Einnahmen gibt. Über die Bedarfsgerechtigkeit der Steuereinnahmen, die so generiert werden, kann in dieser Perspektive einzig und allein die Kommune selbst – bzw. die Bürger der Kommune – entscheiden.

Kurzum: Kommunale Hebesatzpolitik kann (und soll) u.a. die Orientierung an lokalen Präferenzen für öffentlich erbrachte Leistungen widerspiegeln.

d) Kurzfristiger fiskalischer Bedarf

In der vergangenen Dekade dürfte drohende oder schon eingetretene *Finanznot* ganz wesentlichen Einfluss auf die Hebesatzgestaltungen der betroffenen Gemeinden genommen haben. Die Unterscheidung zu den oben genannten Punkten besteht dann darin, dass Gegenleistungserwägungen oder strategische Abwägungen hier ganz in den Hintergrund treten. „Not kennt kein Gebot“ – und längerfristige negative Rückwirkungen bleiben unberücksichtigt.

e) Routinen

Die akademische ökonomische Analyse zeigt eine methodisch bedingte Tendenz, durchkalkulierte, rational abgewogene Entscheidungen zu unterstellen. Auch wenn der auf Werten der Aufklärung begründete *homo oeconomicus* in der Realität selten anzutreffen ist, treffen hierauf basierende empirische Modelle bemerkenswert häufig zu. Die neuere ökonomische Forschung betrachtet stärker auch den Stellenwert von vereinfachenden, nicht mit dem Rationalmodell im Einklang stehenden Entscheidungen. In der behavioristischen Forschung spielen u.a. Routinen eine große Rolle. Ob das auch für die gemeindliche Hebesatzpolitik zutrifft, kann nicht sicher abgeschätzt werden.

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Nivellierungshebesätze gilt es folgendes festzuhalten: Die Nivellierungshebesätze sollten gegenüber präferenzbedingten und fiskalisch bedingten Hebesatzunterschieden neutral sein, das heißt Mehreinnahmen zur Befriedigung dieser Bedarfe sollten nicht durch das KFA-System vereinnahmt werden. Mehreinnahmen aufgrund unterschiedlicher Leistungsfähigkeit (besonders günstige Wettbewerbsposition und durch das Abschöpfen ökonomischer Renten) sollten hingegen berücksichtigt werden. Allerdings mischen sich alle diese Elemente a) bis e) in der Praxis. Genauer gesagt, von außen gibt es keine verlässlichen und übereinstimmenden Befunde, ob und welches Muster der Hebesatzbestimmung dominiert. Diese substantielle Nicht-Eindeutigkeit wächst noch, wenn man berücksichtigt, dass es zudem zu Interaktionen zwischen der einzelgemeindlichen Hebesatzpolitik und dem kommunalen Finanzausgleich aufgrund von Anreizen und Signaleffekten kommt.

#### **7.4.2 Hebesatzgestaltung in der Interaktion mit dem kommunalen Finanzausgleich**

Oben wurde kurz auf die Pflicht eingegangen, die Hebesatzfreiheit der Gemeinden als Teil der Selbstverwaltungsgarantie zu wahren und zu schützen. Das Instrument hierzu sind die Nivellierungshebesätze in der Bestimmung der Steuerkraft für den kommunalen Finanzausgleich. Gäbe es keine normierten fiktiven Hebesätze, so würde das Ist-Aufkommen der Realsteuern direkt in der Steuerkraft veranschlagt; die Hebesatzautonomie wäre „durch die Hintertür“ wieder abgeschafft.

Aus dieser Perspektive lässt sich eine Argumentation entwickeln, gemäß der Nivellierungshebesätze, die sich zwar nicht vollständig, aber doch in die gleiche Richtung entwickeln, die die einzelgemeindlichen Hebesätze vorgeben, die fiskalischen Zugewinne durch höhere Schlüsselzuweisungen bei Hebesatzerhöhungen für jede einzelne Gemeinde verringern. Dies ist besonders bei Nivellierungshebesätzen der Fall, die stets aktuell (d.h. mit zwei Jahren Zeitverzögerung) den gewogenen Mittelwert der Hebesätze im Land wiedergeben.

Hierbei gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass die gemeindliche Hebesatzpolitik nicht unabhängig von einer Veränderung der Nivellierungshebesätze ist: So würde eine Anhebung des Nivellierungshebesatzes insbesondere bei denjenigen Gemeinden, deren Anrechnungsquoten durch eine Erhöhung des Nivellierungshebesatzes von unter eins auf über eins stiegen, einen Anreiz setzen, die Hebesätze anzuheben. Denn hatten diese Gemeinden vor der Reform eine Steuerkraftzahl kleiner als das jeweilige Ist-Aufkommen, ist ihre Steuerkraftzahl nach der Reform größer als das Ist-Aufkommen. Durch ein Anheben des Hebesatzniveaus könnte die Ausgangssituation wieder hergestellt werden. Selbstredend veränderte sich auch bei denjenigen Gemeinden, die bereits vor der Reform eine Anrechnungsquote größer eins hatten, und auch bei denjenigen Gemeinden, die weiterhin eine Anrechnungsquote kleiner eins hätten, das Verhältnis von Steuerkraftzahl und Ist-Aufkommen. Ein Anstieg des Hebesatzniveaus ist zu erwarten. Würde nun der Nivellierungshebesatz jährlich angepasst werden, könnte dies, gerade in Ländern mit hoher Ausgleichsquote für den Fehlbetrag zwischen Steuerkraft und Ausgangsmesszahl, eine Aufwärtsspirale auslösen. In diesem Licht spricht vieles dafür, die Nivellierungshebesätze gesetzlich festzusetzen und von Seiten des Gesetzgebers zu signalisieren, dass von einer zu regelmäßigen Anpassung der Nivellierungshebesätze abgesehen wird. Eine unregelmäßige Anpassung hingegen ist unter Leistungsfähigkeitsgesichtspunkten anzuraten.

Das Konzept der Anrechnungsquoten hilft auch, den häufig erwähnten Signaleffekt der Nivellierungshebesätze zu erläutern. So wird der Nivellierungshebesatz von vielen als „Signal“ für ein politisch „neutrales“ Hebesatzniveau verstanden. Denn nur wenn der eigene Hebesatz dem Nivellierungshebesatz entspricht, wird bei der Ermittlung der Steuerkraft das tatsächliche Ist-Aufkommen angerechnet. Da in Bayern die Nivellierungshebesätze letztmalig 1981 mit Wirkung ab 1982 angepasst wurden, ist hier das Phänomen der Spiralwirkung wahrscheinlich nicht so dominant.<sup>59</sup> Die späteren Ausführungen in Abschnitt 7.4.4.1.1 zeigen allerdings auf, dass zumindest der Nivellierungshebesatz der Gewerbesteuer auch in Bayern eine gewisse Signalwirkung hat.

Wenn Nivellierungshebesätze die Höhe und die Struktur der kommunalen Hebesatzpolitik mit determinieren, muss dies nicht zwingend nachteilig sein. Im Falle, dass Steuerwettbewerb ineffizient niedrige Steuersätze erzwingt, kann diese Wirkung durchaus *Wohlfahrtsverbesserungen* mit sich

---

<sup>59</sup> 1981 wurden die zuvor geltenden Nivellierungshebesätze auf die heute noch geltenden abgesenkt; zuvor waren sie 1975 angehoben (und – dies betrifft nur die Grundsteuer B – vereinheitlicht) worden.

bringen. Das gilt allerdings nur innerhalb eines *geschlossenen* Landes. Die bayerische Situation ist eine andere; so steht Bayern mit anderen Standorten in einem Steuerwettbewerb um Unternehmen. Der Landesgesetzgeber sollte daher bei der Ausgestaltung der Nivellierungshebesätze sicherstellen, dass er seine Gemeinden nicht in eine ungünstige Wettbewerbssituation drängt.

### 7.4.3 Bayern im Deutschlandvergleich

Wie stehen die bayerischen Kommunen im deutschlandweiten Vergleich da? Tabelle 18 bietet für diese Frage einen ersten Überblick mit drei Kennziffern: gewogene Landesdurchschnitte der Hebesätze der Grundsteuer A, B und Gewerbesteuer. Während das Grundsteuer A-Hebesatz-Niveau in Bayern überdurchschnittlich hoch ist, trifft dies weder auf die Grundsteuer B noch auf die Gewerbesteuer zu. Der bayerische gewogene Hebesatzdurchschnitt für die Gewerbesteuer liegt 22 Hebesatzpunkte unter dem gesamtdeutschen gewogenen Mittelwert (einschließlich Bayern), der der Grundsteuer B sogar 38 Hebesatzpunkte (inklusive Stadtstaaten).

Tabelle 18: Hebesatzniveau in den Flächenländern (2011)

Bundesland	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Baden-Württemberg	349	383	363
Bayern	339	380	370
Hessen	282	337	384
Nordrhein-Westfalen	231	457	442
Rheinland-Pfalz	295	355	369
Thüringen	271	383	367
Brandenburg	273	383	324
Mecklenburg-Vorpommern	264	381	343
Niedersachsen	354	391	385
Saarland	249	353	412
Sachsen	303	479	415
Sachsen-Anhalt	299	386	357
Schleswig-Holstein	294	355	356
Bremen	248	572	434
Berlin	150	810	410
Hamburg	225	540	470
Deutschland	306	418	392

Quelle: Eigene Darstellung, Regionaldatenbank Deutschland.

Betrachtet man die Gewerbesteuerhebesätze genauer, wird offensichtlich, dass die Mehrheit der Bundesländer Hebesatzniveaus zwischen 350 und 390 aufweist. Nur das Saarland (412), Sachsen (415) und Nordrhein-Westfalen (442) weichen nach oben ab; Brandenburg (324) und Mecklenburg-Vorpommern (343) nach unten. Aktuell hat Bayern mit einem gewogenen Landesdurchschnitt von 370, einen etwas geringeren landesdurchschnittlichen Hebesatz als Hessen (384) und

Niedersachsen (385), allerdings auch einen höheren als Schleswig-Holstein (356), Sachsen-Anhalt (357), Baden-Württemberg (363), Thüringen (367) und Rheinland-Pfalz (369).<sup>60</sup> Ein niedrigeres Niveau der Grundsteuer B hingegen haben nur Hessen (337), das Saarland (353), Schleswig-Holstein (355) und Rheinland-Pfalz (355). Allerdings haben viele der Bundesländer ein recht ähnliches Hebesatzniveau der Grundsteuer B wie Bayern.

In Tabelle 18 sind die 2013 nach Maßgabe der Finanzausgleichsgesetze geltenden gesetzlich geregelten Nivellierungssätze bzw. die Berechnungsroutinen dargestellt. Hierbei wird offensichtlich, dass nur eines der Länder, die einen gesetzlich geregelten Nivellierungshebesatz der Gewerbesteuer haben, einen niedrigeren als Bayern gewählt hat (Baden-Württemberg: 290). Sowohl Hessen (310) als auch Nordrhein-Westfalen (411), Rheinland-Pfalz (352), Schleswig-Holstein (310)<sup>61</sup> und Thüringen (300, ab 2015: 357) haben höhere gesetzlich geregelte Nivellierungshebesätze der Gewerbesteuer. Niedersachsen nutzt im kommunalen Finanzausgleich einen differenzierten fiktiven Hebesatz dergestalt, dass Städte unter bzw. über 100.000 Einwohner mit unterschiedlichen Normierungen der Gewerbesteuerkraft konfrontiert sind (383 für Gemeinden mit 100.000 und mehr Einwohner und 328 für Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohner). Auch im Saarland ist der sich ergebende Nivellierungshebesatz der Gewerbesteuer mit 412 höher. Wo unterschiedliche Schlüsselmassen für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte genutzt werden, werden zuweilen ebenfalls unterschiedliche Nivellierungshebesätze genutzt, so beträgt z.B. in Mecklenburg-Vorpommern der aus den gewichteten Landesdurchschnitten abgeleitete Nivellierungshebesatz der Gewerbesteuer 315,88 für die kreisangehörigen Gemeinden und 429,88 für die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte.<sup>62</sup>

Bei der Grundsteuer B hingegen haben Hessen (220) und Baden-Württemberg (185) (von den Ländern mit gesetzlich geregelten Nivellierungshebesätzen) ein niedrigeres Niveau. Dabei hat allerdings nur Hessen auch einen niedrigen (gewogenen) Landesdurchschnitt der Grundsteuer B (337), in Baden-Württemberg beträgt dieser 383. In den Flächenländern mit gesetzlich geregelten Nivellierungshebesätzen der Grundsteuer B sind diese wie folgt: Nordrhein-Westfalen (413), Rheinland-Pfalz (338), Schleswig-Holstein (260) und Thüringen (300 ab 2015: 389). Der Nivellierungshebesatz der Grundsteuer B beträgt 344,10 für die kreisangehörigen Gemeinden und 477,13 für die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte in Mecklenburg-Vorpommern. In Niedersachsen beträgt der Nivellierungshebesatz der Grundsteuer B 432 für Gemeinden mit 100.000 und mehr Einwohnern und 329 für Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern.

---

<sup>60</sup> In Anbetracht der Steuerstärke Münchens sei an dieser Stelle noch darauf hingewiesen, dass die Landeshauptstadt den gewichteten Bayerndurchschnitt stark prägt; ohne München beträgt dieser nur 341.

<sup>61</sup> In Schleswig-Holstein beträgt der Nivellierungshebesatz der Gewerbesteuer 90 % des gewogenen Landesdurchschnitts, mindestens jedoch 310. Das gleiche Vorgehen wird auch bei der Grundsteuer A und B angewendet.

<sup>62</sup> Spätere Festsetzung ohne Dezimalzahlen. Orientierungsdaten für die Haushaltsplanung 2014 (Kommunaler Finanzausgleich 2014). Analog für Grundsteuer.

Tabelle 19: Berechnung der Steuerkraft der Realsteuern im Deutschlandvergleich 2013

Bundesland	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbsteuer <sup>a)</sup>
Gesetzlich fixierter fiktiver Hebesatz (exogen)			
Baden-Württemberg	195	185	290
Bayern	250	250	300
Hessen	220	220	310
Nordrhein-Westfalen	209	413	411
Rheinland-Pfalz	285	338	352
Thüringen	200 <sup>b)</sup>	300 <sup>b)</sup>	300 <sup>b)</sup>
Gewogener Landesdurchschnitt der Grund- und Gewerbesteuerhebesätze (endogen) wird angesetzt zu ... %			
Brandenburg		100 <sup>c)</sup>	
Mecklenburg-Vorpommern		100	
Niedersachsen		90 <sup>d)</sup>	
Saarland		85	
Sachsen		100 <sup>e)</sup>	
Sachsen-Anhalt		100	
Schleswig-Holstein		90 <sup>f)</sup>	

a) Steuerkraft der Gewerbesteuer (brutto). Die Gewerbesteuerumlage ist zur Ermittlung der Gewerbesteuerkraft noch abzuziehen.

b) Ab 2015: Grundsteuer A: 271, Grundsteuer B: 389, Gewerbesteuer abzgl. Gewerbesteuerumlage: 357.

c) Festsetzung abweichender Hebesätze durch Rechtsverordnung möglich.

d) Berechnung des gewogenen Durchschnittshebesatzes differenziert für Kommunen größer/kleiner 100.000 Einwohner.

e) Abgerundet auf den nächsten durch 7,5 teilbaren Hebesatz.

f) Mindestens jedoch die normierten fiktiven Hebesätze (Grundsteuer A sowie Grundsteuer B: 260 sowie Gewerbesteuer: 310).

Quelle: Eigene Darstellung, Finanzausgleichsgesetze der Länder.

Kurzum: Hinsichtlich einer möglichen Reform der Nivellierungshebesätze in Bayern gilt es zu bedenken, dass diese mit der gemeindlichen Hebesatzpolitik interagieren. Die Festsetzung der Nivellierungshebesätze der Gewerbesteuer sollte im Einklang mit den wettbewerbsspolitischen Zielsetzungen stehen, da diese möglicherweise das Hebesatzniveau Bayerns prägen und somit dessen Wettbewerbsposition im Ländervergleich beeinflussen. Bei der Grundsteuer ist diese Problematik weniger relevant, da sie eine weniger mobile Bemessungsgrundlage aufweist. Auch ist zu erwarten, dass sich ein möglicher Standortwettbewerb um Haushalte zwischen benachbarten bayerischen Kommunen abspielt und nicht über die Landesgrenzen hinaus.

#### 7.4.4 Diskussion hinsichtlich der Ausgestaltung der Nivellierungshebesätze

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Nivellierungshebesätze gilt es zunächst, die verschiedenen Erscheinungsformen des Steuerwettbewerbs zu systematisieren:

- a) *„Jeder gegen jeden“*: Steuerwettbewerb kann unberechenbar und in jede Richtung stattfinden. Versuche, hier korrigierend einzugreifen, müssen am mangelnden Wissen scheitern.
- b) *Steuerwettbewerb zwischen „peers“*: Großstädte konkurrieren mit anderen Großstädten; kleinere Standorte mit ähnlich ausgestatteten anderen kleinen Standorten. Die Gruppen spielen gewissermaßen in unterschiedlichen Ligen.<sup>63</sup>
- c) *„Underdogs gegen Platzhirsche“*: Neue, periphere Standorte oder Standorte in Großstadtnähe versuchen, den etablierten Standorten mit günstigen Leistungspaketen im fairen Wettbewerb einige Investitionen abzujagen.<sup>64</sup>
- d) *„Parasitärer“ Wettbewerb der Speckgürtel gegen die Wachstumskerne*: Im Vertrauen auf das Funktionieren der wirtschaftsnahen Infrastrukturen in den urbanen Zentren versuchen Speckgürtelgemeinden, mit „Dumpinghebesätzen“ Investitionen anzulocken, ohne hierfür die vollen Gegenleistungen erbringen zu müssen.<sup>65</sup>

Diese vier pointiert dargestellten Bilder beherrschen explizit oder implizit die Diskussion um den interkommunalen Steuerwettbewerb. Tatsächlicher Steuerwettbewerb ist immer ein Gemisch verschiedener Erscheinungsformen. Wollte man einer der Formen das größere Gewicht beimessen, müsste man eine der folgenden Funktionen verwenden: Einheitliche Nivellierungshebesätze (Abschnitt 7.4.4.1), progressiv differenzierte Nivellierungshebesätze sowie regressiv differenzierte Nivellierungshebesätze (Abschnitt 7.4.4.2). Darüber hinaus werden aktuell in Bayern zwei weitere Modifikationen diskutiert, die den einheitlichen Nivellierungshebesatz mit weiteren leistungsfähigkeitsberücksichtigenden Elementen verknüpfen (Nicht-Anrechnung eines Freibetrags und eine Teilanrechnung über dem Nivellierungshebesatz, Abschnitt 7.4.4.3).

##### 7.4.4.1 Einheitliche Nivellierungshebesätze

Das in Deutschland dominierende Nivellierungshebesatz-Modell entspricht am ehesten den Wettbewerbsformen a („Jeder gegen jeden“) und c („Underdogs gegen Platzhirsche“). Mit einem einheitlichen Satz werden interkommunale Unterschiede in den Hebesatzstrukturen als Reflex unterschiedlicher, im Großen und Ganzen aber fairer Wettbewerbsunterschiede zwischen den Städten und Gemeinden bewertet. Unterschiede in der Leistungsfähigkeit werden allerdings im Fall ein-

<sup>63</sup> Einen aktuelle empirische Arbeit, die eher für eine Ausnutzung höherer Besteuerungsspielräume durch Großstädte spricht ist Koh, Hyun-Ju, Nadine Riedel, Tobias Böhm (2013), Do governments tax agglomeration rents?, Journal of Urban Economics, Volume 75, S. 92-106.

<sup>64</sup> Vgl. hierzu Baldwin, Richard; Krugmann, Paul (2004), Agglomeration, Integration and Tax Harmonization, European Economic Review, Vol. 48, S. 1-23.

<sup>65</sup> In diese Richtung argumentieren Büttner et al. (2008).

heitlicher Nivellierungshebesätze nicht berücksichtigt. Auch ist ein einheitlicher Nivellierungshebesatz ein klares Signal, dass dem Gesetzgeber belastbare und dominierende Gründe für eine Differenzierung fehlen; gewissermaßen die „Default“-Version des Nivellierungshebesatzes.

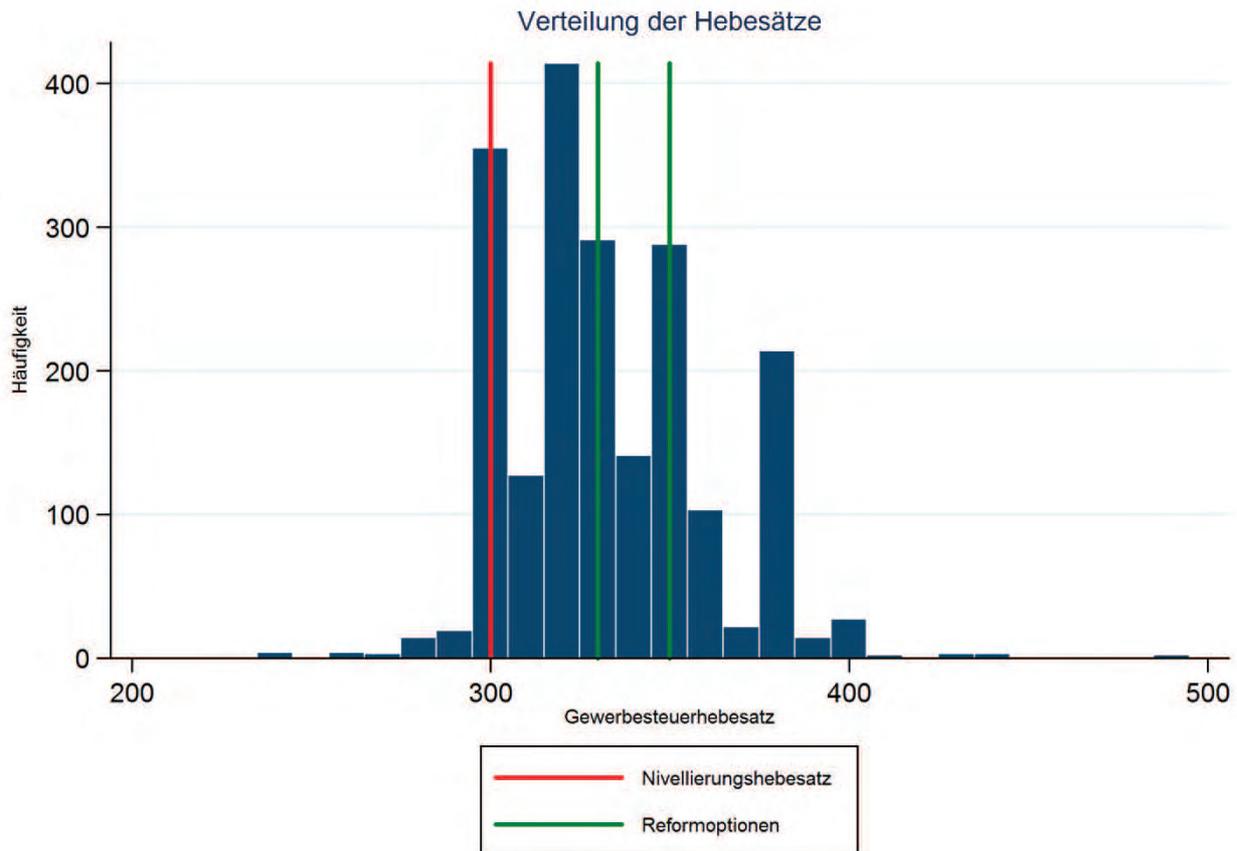
Hinsichtlich einer möglichen Reform in Bayern, gilt es zunächst festzuhalten, dass es kein „optimales“ Niveau für einen einheitlichen Nivellierungshebesatz gibt. Bei der Wahl eines einheitlichen Nivellierungshebesatzes muss immer ein Kompromiss zwischen Anreizgesichtspunkten und der angemessenen Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit gefunden werden.

#### 7.4.4.1.1 Gewerbesteuer

2011 betrug der bayernweite gewichtete Durchschnitt des Gewerbesteuerhebesatzes 370, der ungewichtete Durchschnitt 333. Der niedrigste Hebesatz betrug 230 und der höchste Hebesatz 490. Die nachstehende Abbildung 28 gibt einen Überblick über die Höhe und Verteilung der Gewerbesteuerhebesätze.

2011 (dies mag 2014 bereits anders sein) hatten 574 Gemeinden (28 %) einen Hebesatz zwischen 301 und 329, 258 Gemeinden (13 %) einen Hebesatz von 330, 152 Gemeinden einen Hebesatz zwischen 331 und 349 (7 %) und 277 Gemeinden (13%) einen Gewerbesteuerhebesatz von 350. 2011 hatten insgesamt 54 Gemeinden (dies sind 3 % der Gemeinden) einen Hebesatz unterhalb des aktuellen Nivellierungshebesatzes. Ganze 347 Gemeinden hatten einen Gewerbesteuerhebesatz in Höhe des Nivellierungshebesatzes; dies sind immerhin 17 % der bayerischen Gemeinden, was für eine Signalwirkung des Nivellierungshebesatzes spricht.

Bei einer Reform des Gewerbesteuernivellierungshebesatzes gilt es, dessen Höhe so auszutarieren, dass dieser einerseits die Leistungsfähigkeit der Kommunen ausreichend berücksichtigt und andererseits keine allokativen Fehlanreize gesetzt werden. Bedenkt man die Tatsache, dass der bayerische Gewerbesteuernivellierungssatz im Deutschlandvergleich aktuell relativ niedrig ist, das durchschnittliche Hebesatzniveau aber im Mittelfeld, so sollte der potentielle Nivellierungshebesatz auf keinen Fall zu hoch gesetzt werden.



Quelle: Eigene Berechnungen.

**Abbildung 28: Höhe und Verteilung der Hebesätze der Gewerbesteuer**

Aus Gutachtersicht stellen sowohl ein Nivellierungshebesatz von 330 (Reform A) als auch einer von 350 (Reform B) zu prüfende Alternativen dar. Ein – wie teilweise diskutiert – noch stärkerer Anstieg ist aus Wettbewerbsgesichtspunkten abzulehnen, auch ginge dieser mit großen zwischengemeindlichen Verwerfungen bei der Ermittlung der Steuerkraft einher. Im Fall einer Erhöhung des Nivellierungshebesatzes auf 330 hätten (unter der unrealistischen Annahme von im Zeitablauf konstant bleibenden Hebesätzen), 975 Gemeinden (47 %) Anrechnungsquoten größer als 1 (also einen Hebesatz unter 330) – diese Gemeinden hatten 2011 zusammen 27 % des bayerischen Gewerbesteueraufkommens. Ganze 1385 Gemeinden (67 %) hätten im Fall einer noch stärkeren Erhöhung (auf 350) Anrechnungsquoten von größer eins. Zusammen kommen diese Gemeinden 2011 auf ein Gewerbesteueraufkommen von 40 % des bayerischen Gesamtaufkommens.

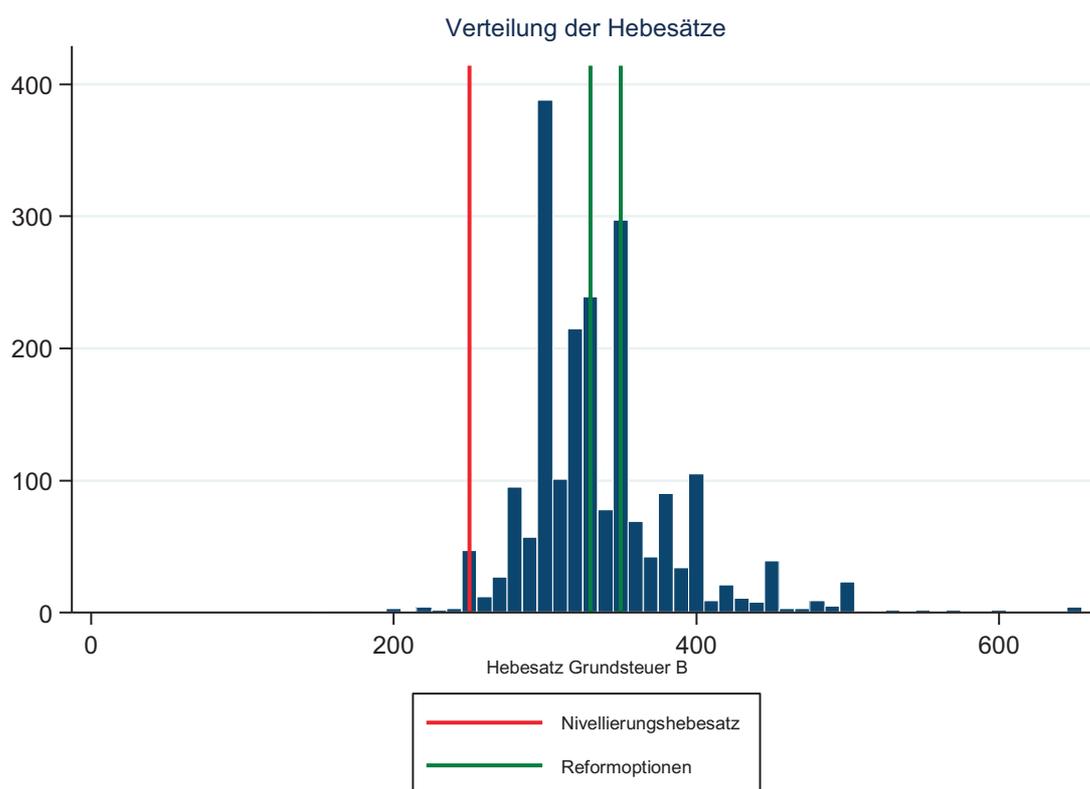
#### 7.4.4.1.2 Grundsteuer B

Der gewichtete Durchschnitt der Grundsteuer B übersteigt mit 380 den der Gewerbesteuer um 10 Prozentpunkte. Auch der ungewichtete Durchschnitt der Grundsteuer ist mit 336 höher als der der Gewerbesteuer (333). Einen Überblick über die Verteilung der Hebesätze im Jahr 2011 erlaubt das nachfolgende Histogramm (Abbildung 29). In 2011 hatten nur 14 Gemeinden einen Grundsteuer B-Hebesatz unterhalb des Nivellierungshebesatzes (250). Dies sind weniger als 1 % Prozent der

Gemeinden. Nur 47 Gemeinden (2 %) hatten einen Hebesatz auf Höhe des Nivellierungshebesatzes. Das bedeutet andererseits, dass bei 97 % der Gemeinden die Steuerkraftzahl niedriger war als das Ist-Aufkommen (Anrechnungsquoten kleiner 1).

Diese Beobachtungen verdeutlichen, dass der Nivellierungshebesatz der Grundsteuer B (aufgrund seines niedrigen Niveaus) für die bayerischen Gemeinden keinerlei Signaleffekt besitzt und die Gemeinden ihren Hebesatz autonom vom KFA-System gestalten. Bedenkt man allerdings, dass die Grundsteuer B – im Gegensatz zur Gewerbesteuer – über eine eher immobile Bemessungsgrundlage verfügt und deswegen Anreizgesichtspunkte (zumindest aus bayernweiter Perspektive) hinsichtlich der Höhe der Nivellierungshebesätze nachrangig sind, ist unter Leistungsfähigkeitsgesichtspunkten der bayerische Grundsteuer B-Nivellierungshebesatz zu niedrig angesetzt.

In Anbetracht der Tatsache, dass das landesdurchschnittliche Niveau der Grundsteuer B das der Gewerbesteuer übersteigt, favorisiert der Gutachter den bayerischen Nivellierungshebesatz der Grundsteuer B an den der Gewerbesteuer anzupassen: Geprüft wird daher eine Anhebung auf 330 und 350 (Reform A und B).<sup>66</sup>



Quelle: Eigene Berechnungen.

**Abbildung 29: Höhe und Verteilung der Hebesätze der Grundsteuer B**

<sup>66</sup> Aufgrund der mit der Anhebung einhergehenden zwischengemeindlichen Verwerfungen ist von einer noch stärkeren Erhöhung abzusehen.

2011 hatten 916 Gemeinden (45 %) einen Hebesatz zwischen 251 und 329 und 218 Gemeinden (11 %) einen Hebesatz von 330. 82 Gemeinden (4 %) hatten einen Hebesatz zwischen 331 und 349; 14 % der Gemeinden (293) hatten einen Hebesatz von 350. Bei einer Erhöhung des Nivellierungshebesatzes auf 330 hätten nur noch 861 Gemeinden (42 %) Anrechnungsquoten kleiner 1; erhöhte man den Nivellierungshebesatz hingegen auf 350 würden nur noch 24 % (486) der Gemeinden Anrechnungsquoten kleiner 1 aufweisen.

#### 7.4.4.2 Differenzierte Nivellierungshebesätze

Die am häufigsten diskutierte Form der Differenzierung ist eine progressive Differenzierung nach den Einwohnern. Dieser – z.B. in Niedersachsen sehr einfach praktizierte Ansatz – passt zu Wettbewerbsform b (Steuerwettbewerb zwischen „peers“).<sup>67</sup> Große und kleine Kommunen spielen im Wettbewerb um örtlich mobile Investitionsentscheidungen nicht in derselben Liga. Weil – dies ist eine notwendige Annahme – die kleinen Kommunen in diesem Wettbewerb die durchweg schlechteren Karten haben, sollten sie mit den größeren nicht gleichbehandelt werden. Mit der Entscheidung über den Grad der Progression des Nivellierungshebesatzes entscheidet der Gesetzgeber den Grad der „anerkannten“ Unterschiedlichkeit bzw. welche größenspezifischen Unterschiede nicht mehr durch eine analoge Differenzierung des Hebesatzes anerkannt werden.

$$\text{Ist}_i^{\text{norm}} = n h_{\text{dif}} \times \frac{\text{Ist}_i}{h_i} \quad (6)$$

Wobei:

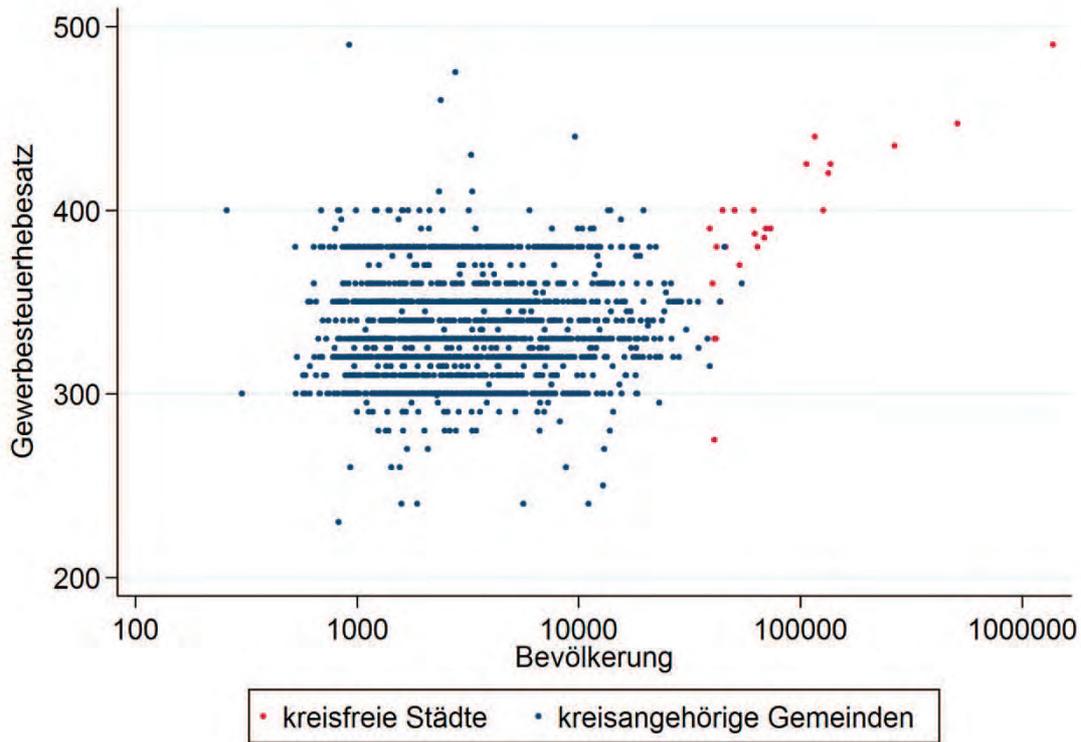
dif            Differenzierungsindex (z.B. Einwohnerklassen).

Da die progressive Differenzierung von Nivellierungshebesätzen den zu beobachtenden Stadt-Land-Gefällen der Hebesätze am engsten folgt, geht mit ihnen im Nebeneffekt die stärkste Einschränkung der kommunalen Hebesatzautonomie einher.

Hinsichtlich der Situation in Bayern verdeutlichen Abbildung 30 und Abbildung 31 auf einen Blick, dass es keine offensichtliche Einwohnerabhängigkeit der Hebesätze der Grundsteuer und der Gewerbesteuer gibt. Die Verwendung einer nach Einwohnern differenzierten Hebesatzstaffelung ist daher als nicht sachgerecht zu bewerten und zu verwerfen.

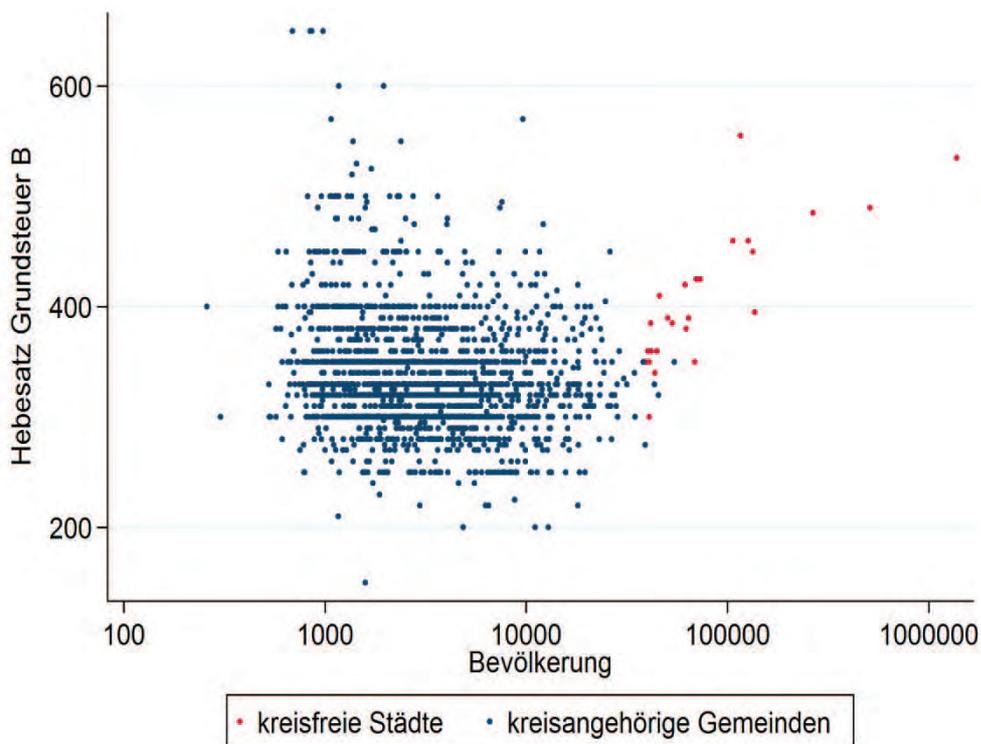
---

<sup>67</sup> Niedersachsen verwendet für Gemeinden unter bzw. über 100.000 Einwohner unterschiedliche Nivellierungshebesätze.



Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 30: Einwohnerabhängigkeit des Gewerbesteuerhebesatzes



Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 31: Einwohnerabhängigkeit des Grundsteuerhebesatzes

Eine nirgendwo praktizierte, in der Literatur aber zuweilen diskutierte Art ist eine regressive Hebesatzdifferenzierung. Diese passt zu Wettbewerbsform d („parasitärer“ Wettbewerb der Speckgürtel mit den Wachstumskernen). Hier würden für großstädtische Kerne *niedrigere* Nivellierungshebesätze genutzt als für die sie umgebenden Umlandgemeinden, um dort die Spielräume für künstlich niedrige Hebesätze einzudämmen.

Schon aus dieser Diskussion wird deutlich, dass auch Kombinationen der Modelle vorstellbar wären, insbesondere wenn Lage- und Größencharakteristika getrennt betrachtet werden. Mit Blick auf die unterschiedlichen Wettbewerbsformen b und d wäre dann nicht zu fragen, welche Form *durchweg* als relevanteste angesehen wird. Die Frage wäre, für welche *Lage* Wettbewerbsform b und für welche *Lage* Wettbewerbsform d die Realität am besten beschreibt. Es ist durchaus plausibel, dass für kleine und mittlere Gemeinden gleicher Größe je nach Lage eher der „Speckgürtel“-Wettbewerb oder der „Peer“-Wettbewerb dominiert. Die Konsequenz hieraus wären *glockenförmige*, größen- und lagespezifisch differenzierte Nivellierungshebesätze – mittlere für Großstädte, hohe für deren Umlandgemeinden und niedrige für Gemeinden in der Peripherie.

Natürlich erscheint diese Idee gegenüber der deutschen Praxis der KFA-Nivellierungshebesätze „weit hergeholt“ und eklektisch. Auch scheitert sie schon an der fehlenden Operationalisierbarkeit möglicher Konzepte. Sie ist auch nicht als Vorschlag gemeint. Die Idee kann aber sehr gut illustrieren, welche Anforderungen eine differenzierte Perspektive auf den Steuerwettbewerb stellte, wenn man sie für den kommunalen Finanzausgleich durchexerzierte. Hierfür – wie auch für eine klare wissenschaftliche „Wahl“ einer der Wettbewerbsformen a bis d – fehlt die belastbare Empirie.

Aus Sicht eines Gesetzgebers, der auf unvollständigem Wissen dennoch die Grundlage für ein verbindliches und numerisch eindeutiges Finanzausgleichssystem schaffen muss, wachsen damit die Räume für originär politische Entscheidungen. Da es nach jahrzehntelanger Praxis mit verschiedenen Nivellierungshebesatzsystemen keine Benchmark-Situation gibt, in der „unverfälschtes“ Verhalten zu beobachten wäre, hilft auch die Absicht zu „entzerren“ kaum weiter. Mit der Entscheidung für einen bestimmten Nivellierungshebesatz wird damit zwingend auch eine Gestaltungsentscheidung getroffen. *Eine* solche Gestaltungsentscheidung kann auch darin bestehen, im Angesicht der beschriebenen Unsicherheit Nivellierungshebesätze anzustreben, die vor allem wenig falsch machen sollen.

#### 7.4.4.3 Verknüpfung des einheitlichen Nivellierungshebesatzes mit Elementen, die Unterschiede in der Leistungsfähigkeit berücksichtigen

Nachdem die Differenzierung als Reformoption verworfen werden musste, gilt es als Nächstes, die Tauglichkeit der Verknüpfung des einheitlichen Nivellierungshebesatzes mit der Nichtanrechnung eines Freibetrags und/oder einer Teilanrechnung über dem Nivellierungshebesatz zu prüfen.

Zweck dieser Elemente ist es, die Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Gemeinden bei der Ermittlung der Steuerkraft stärker zu berücksichtigen.

#### 7.4.4.3.1 Nichtanrechnung eines Freibetrags

Die Nicht-Anrechnung eines Freibetrags hat folgende Form:

$$\text{Ist}_i^{\text{norm}} = nh \times \frac{(\text{Ist}_i - S)}{h_i} \quad (7)$$

Wobei:

S Betrag, der nicht in der Steuerkraftzahl angerechnet wird (Freibetrag).

Aus Sicht des Gutachters ist die Verwendung eines einheitlichen Betrags S nicht sachgerecht, da eine solche Regelung systematisch alle kleinen Gemeinden bevorzugen würde. Ein einheitlicher Freibetrag könnte bei einer kleinen, aber sehr steuerstarken Gemeinde (das heißt hohe Bemessungsgrundlage pro Kopf und/oder hoher Hebesatz) zu einer vollständigen Nichtanrechnung der Realsteuer führen. Eine sehr große steuerschwache Gemeinde, die naturgemäß eine breitere Bemessungsgrundlage hat (aber unter einer unterdurchschnittlichen Bemessungsgrundlage pro Kopf leidet) profitiert von einem einheitlichen Freibetrag hingegen nicht besonders. Eine Differenzierung der Freibeträge ist – analog zu einer Differenzierung der Nivellierungshebesätze – aufgrund von Operationalisierungsproblemen abzulehnen.

#### 7.4.4.3.2 Teilanrechnung über Nivellierungshebesatz

Die letzte zu diskutierende Reformoption hat folgende Form:

$$\text{Ist}_i^{\text{norm}} = nh \times \frac{\text{Ist}_i}{h_i} + b \times \max \left\{ \text{Ist}_i - nh \times \frac{\text{Ist}_i}{h_i}; 0 \right\} \quad (8)$$

Wobei:

b Anteil, der bei Teilanrechnung mit angerechnet wird.

Eine Teilanrechnung oberhalb des Nivellierungshebesatzes ist aus Gutachtersicht aus folgenden Gründen eine zu erwägende Reformoption:

- a) Eine Teilanrechnung hat keinen Effekt auf die Höhe der Steuerkraftzahl derjenigen Gemeinden, die bereits im jetzigen Regime Anrechnungsquoten größer/ gleich eins aufweisen.
- b) Auch geht von einer Teilanrechnung kein Signal zu einer Anhebung der Hebesätze und kein direkter Anreizeffekt aus (vgl. Abschnitt 7.4.2).

Eine Teilanrechnung erscheint dem Gutachter daher als interessantes, innovatives Instrument, um dem Spagat zwischen Leistungsfähigkeit, kommunaler Hebesatzautonomie und Anreizgesichtspunkten zu begegnen. Da eine Teilanrechnung – im Gegensatz zu einer Erhöhung der Nivellierungshebesätze – nur vergleichbar geringe Effekte auf die aggregierte Steuerkraft hätte, wird nachfolgend auch eine Kombinationslösung in Erwägung gezogen.

### 7.5 Abschätzung ausgewählter Reformoptionen für verschiedene Gemeindetypen

Tabelle 20 gibt einen Überblick über die aus Gutachtersicht interessanten Reformoptionen: Reform A unterstellt eine Anhebung der Nivellierungshebesätze der Gewerbesteuer<sup>68</sup> und der Grundsteuer B auf 330. Reform B verschärft diese noch und geht von einer Erhöhung auf 350 aus. Reform C und D zeigen den Effekt einer Teilanrechnung (10 %, 20 %) bei konstant bleibenden Nivellierungshebesätzen auf und Reform E kombiniert die Anhebung der Nivellierungshebesätze auf 330 mit einer Teilanrechnung von 10 %.

Tabelle 20: Reformoptionen

	Reformoption	Parameter	
		Gewerbesteuer	Grundsteuer B
Status Quo		$nh_{SQ}^{Gw} = 300; b_{SQ} = 0$	$nh_{SQ}^{GrB} = 250; b_{SQ} = 0$
Reform A	Anhebung der Nivellierungshebesätze	$nh_{RefA} = 330; b_{RefA} = 0$	
Reform B		$nh_{RefB} = 350; b_{RefB} = 0$	
Reform C	Teilanrechnung über Nivellierungshebesatz	$nh_{RefC}^{Gw} = 300; b_{RefC} = 10 \%$	$nh_{RefC}^{GrB} = 250; b_{RefC} = 10 \%$
Reform D		$nh_{RefD}^{Gw} = 300; b_{RefD} = 20 \%$	$nh_{RefD}^{GrB} = 250; b_{RefD} = 20 \%$
Reform E	Anhebung der Nivellierungshebesätze sowie Teilanrechnung	$nh_{RefE} = 330; b_{RefE} = 10 \%$	

Quelle: Eigene Darstellung.

Die nachfolgende differenzierte Auswertung der Steuerkraftzahleffekte erfolgt anhand von fünf Gemeindegruppen mit unterschiedlichen Graden der Betroffenheit. Tabelle 21 verdeutlicht die Logik der Gruppeneinteilung.

<sup>68</sup> Nivellierungshebesatz zur Ermittlung der Steuerkraft der Gewerbesteuer (brutto). Die Gewerbesteuerumlage ist zur Ermittlung der Gewerbesteuerkraft noch abzuziehen.

**Tabelle 21: Logik der Gruppeneinteilung**

	Gewerbesteuer	Grundsteuer
Gruppe 1:	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gemeinden mit Gewerbesteuerhebesatz kleiner/gleich 300.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gemeinden mit Grundsteuer B-Hebesatz kleiner/gleich 250.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Betrifft diejenigen Gemeinden, die einen Hebesatz kleiner/ gleich des Nivellierungshebesatzes haben und somit Anrechnungsquoten größer/ gleich eins.</li> <li>Diese Gemeindegruppe wäre von einer Teilanrechnung (Reform C und D) nicht betroffen.</li> <li>Eine Anhebung der Nivellierungshebesätze (Reform A, B und E) ginge mit einem Anstieg der Anrechnungsquoten einher.</li> </ul>	
<p>Alle nachfolgenden Gruppen weisen im Status Quo Anrechnungsquoten kleiner 1 auf. Eine Anhebung der Nivellierungshebesätze sowie eine Teilanrechnung (Reform C und D) gingen bei allen nachfolgenden Gruppen mit steigenden Anrechnungsquoten einher.</p>		
Gruppe 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gemeinden mit Gewerbesteuerhebesatz größer 300 und kleiner gleich 330.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gemeinden mit Grundsteuer B-Hebesatz größer 250 und kleiner gleich 330.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Umfasst diejenigen Gemeinden, deren Hebesätze den aktuellen Nivellierungshebesatz übersteigen, allerdings Hebesätze kleiner/gleich dem Nivellierungshebesatz der Reformvariante A haben.</li> <li>Bei dieser Gruppe führte eine Anhebung der Nivellierungshebesätze (Reform A, B und E) zu Anrechnungsquoten größer/ gleich eins.</li> </ul>	
Gruppe 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gemeinden mit Gewerbe- und Grundsteuer B-Hebesatz größer 330 und kleiner gleich 350.</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diese Gruppe betrifft diejenigen Gemeinden, deren Hebesatzniveau zwischen dem Nivellierungshebesatz der Reformvariante A und B liegen.</li> <li>Nur der Reformfall B würde zu Anrechnungsquoten größer/gleich eins führen.</li> </ul>	
<p>Gruppe 4 und 5 teilt die Gemeinden mit hohen Hebesätzen in zwei Gruppen. Die Anrechnungsquoten dieser Gruppen blieben in jeder Reformvariante (A-E) kleiner eins.</p>		
Gruppe 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gemeinden mit Gewerbe- und Grundsteuer B-Hebesatz größer 350 und kleiner gleich 400.</li> </ul>	
Gruppe 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gemeinden mit Gewerbe- und Grundsteuer B-Hebesatz größer 400.</li> </ul>	

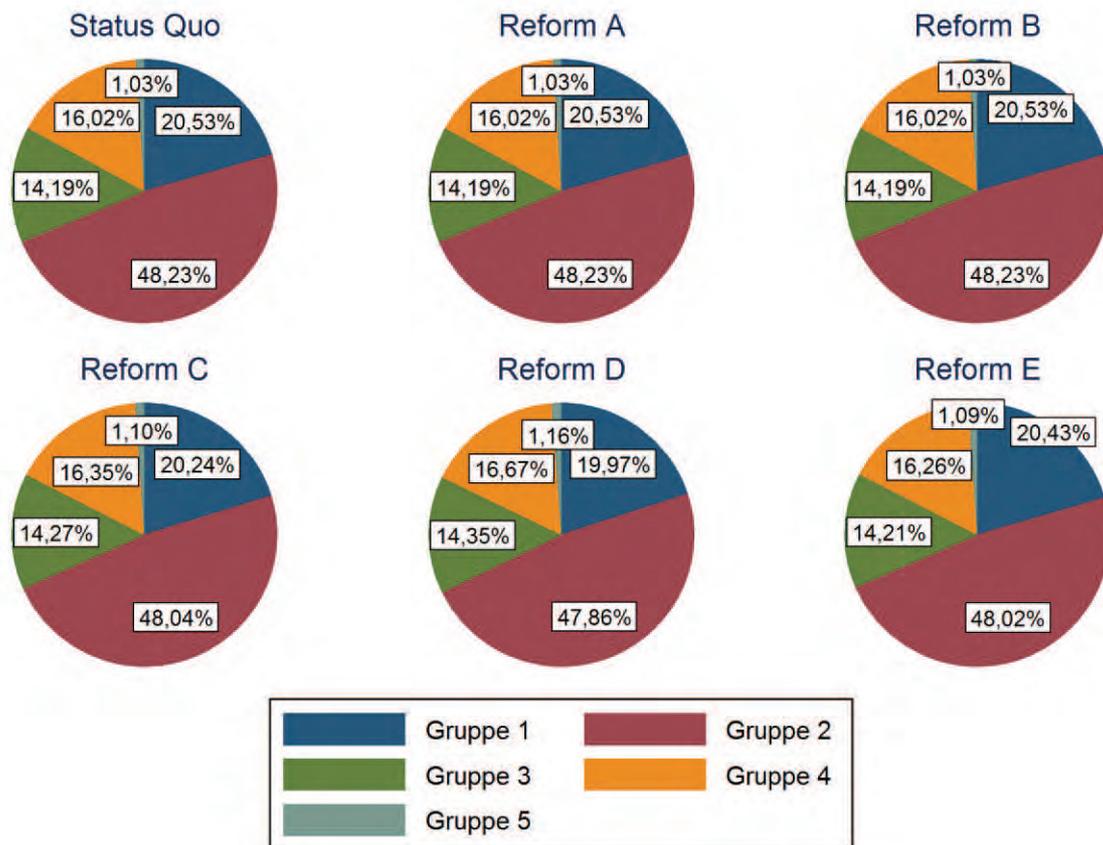
Quelle: Eigene Darstellung.

### 7.5.1 Gewerbesteuer

Abbildung 32 und Abbildung 33 ermöglichen eine Abschätzung der in Tabelle 20 aufgeführten Reformoptionen im Vergleich zum Status Quo. Alle Reformoptionen (A-E) würden mit einem Anstieg der aggregierten Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer einhergehen – wobei der Anstieg deutlicher wäre bei einem Anstieg der Nivellierungshebesätze als bei einer Teilanrechnung (Status Quo: 4.603 Mio. Euro, Reform A: 5.204 Mio. Euro, Reform B: 5.604 Mio. Euro, Reform C: 4.751 Mio. Euro, Reform D: 4.898 Mio. Euro und Reform E: 5.306 Mio. Euro).

Die Kuchendiagramme (Abbildung 32) ermöglichen einen schnellen Überblick über die Auswirkungen der verschiedenen Reformoptionen auf die aggregierten Steuerkraftzahlen der fünf Gruppen. Während eine reine Erhöhung der Nivellierungshebesätze (Reform A und B) zu keinen Verschiebungen zwischen den Gruppen führte (Vergleich der Kuchendiagramme oben), wäre dies bei der Teilanrechnung sowie bei einer Kombination von Erhöhung und Teilanrechnung der Fall. Sobald

die Nivellierungshebesätze erhöht würden (Reformoption A, B und E), würde die aggregierte Höhe der Steuerkraftzahlen aller Gruppen steigen. Bei den Reformoptionen C-E nähme die relative Bedeutung der aggregierten Steuerkraftzahlen der Gewerbesteuer derjenigen Gemeinden mit einem Hebesatz kleiner/gleich des Nivellierungshebesatzes (Gruppe 1) ab. Insbesondere von einer Teilanrechnung (Reform C, D) ist diese Gemeindegruppe nicht betroffen, d.h. die aggregierten Steuerkraftzahlen bleiben konstant (vgl. Abbildung 33).

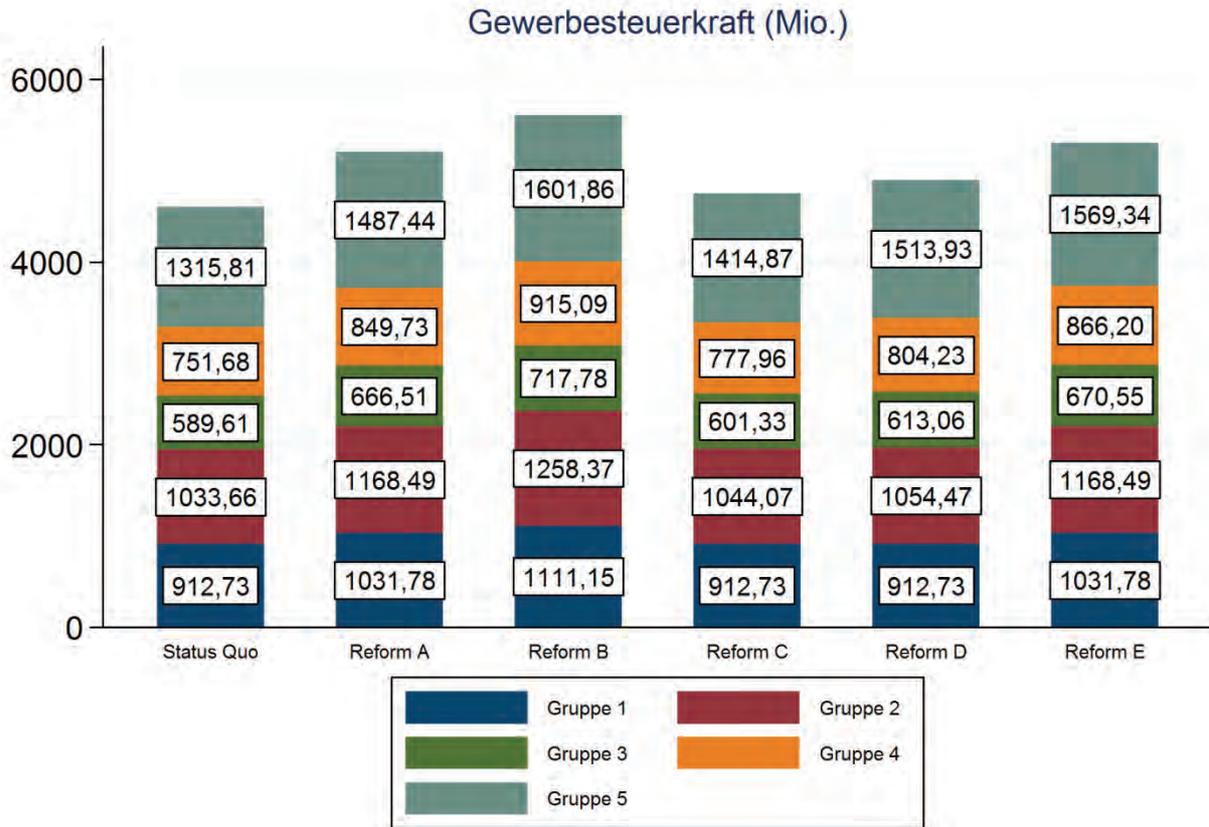


Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 32: Abschätzung ausgewählter Reformoptionen der Gewerbesteuer (relativ)

Eine Teilanrechnung zu 10 % (Reform C) führte bei allen anderen Gruppen (2-5) zu einem Anstieg der aggregierten Steuerkraftzahlen, eine Teilanrechnung zu 20 % (Reform D) ginge mit einem noch deutlicheren Anstieg einher.

Eine Kombination aus Erhöhung des Nivellierungshebesatzes um 30 Punkte und eine Teilanrechnung zu 10 % (Reform E) bedeutete bei allen Gruppen (bis auf Gruppe 1) eine höhere aggregierte Steuerkraftzahl, als im Fall einer reinen Nivellierungshebesatzerhöhung um 30 Punkte (Reform A). Allerdings bedeutete dies auch eine niedrigere aggregierte Steuerkraftzahl, als im Fall einer Nivellierungshebesatzerhöhung um 50 Punkte (Reform B). Aufgrund der Tatsache, dass bei der gewählten Kombinationsvariante keine Teilanrechnung bei der Gruppe 1 erfolgte, wäre deren aggregierte Steuerkraftzahl identisch zu einer Erhöhung des Nivellierungshebesatzes auf 330 (Reform A).

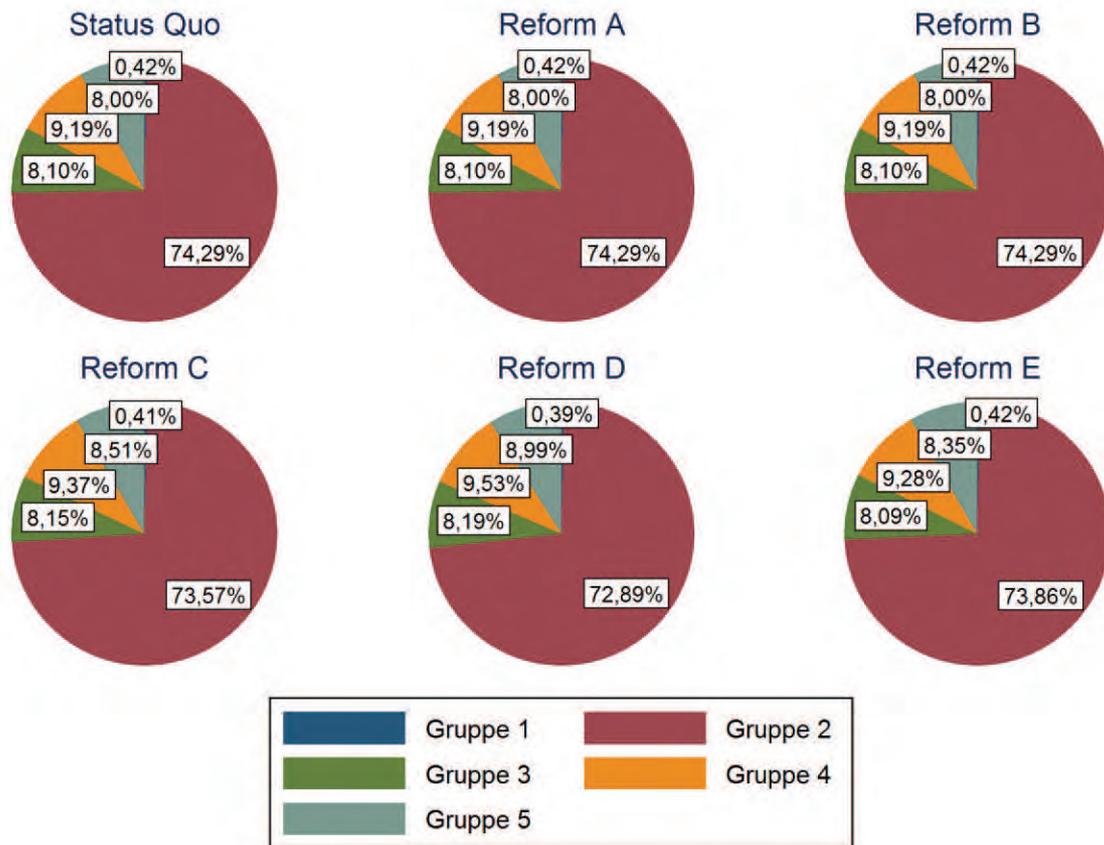


Quelle: Eigene Berechnungen.

**Abbildung 33: Abschätzung ausgewählter Reformoptionen der Gewerbesteuer (relativ)**

### 7.5.2 Grundsteuer B

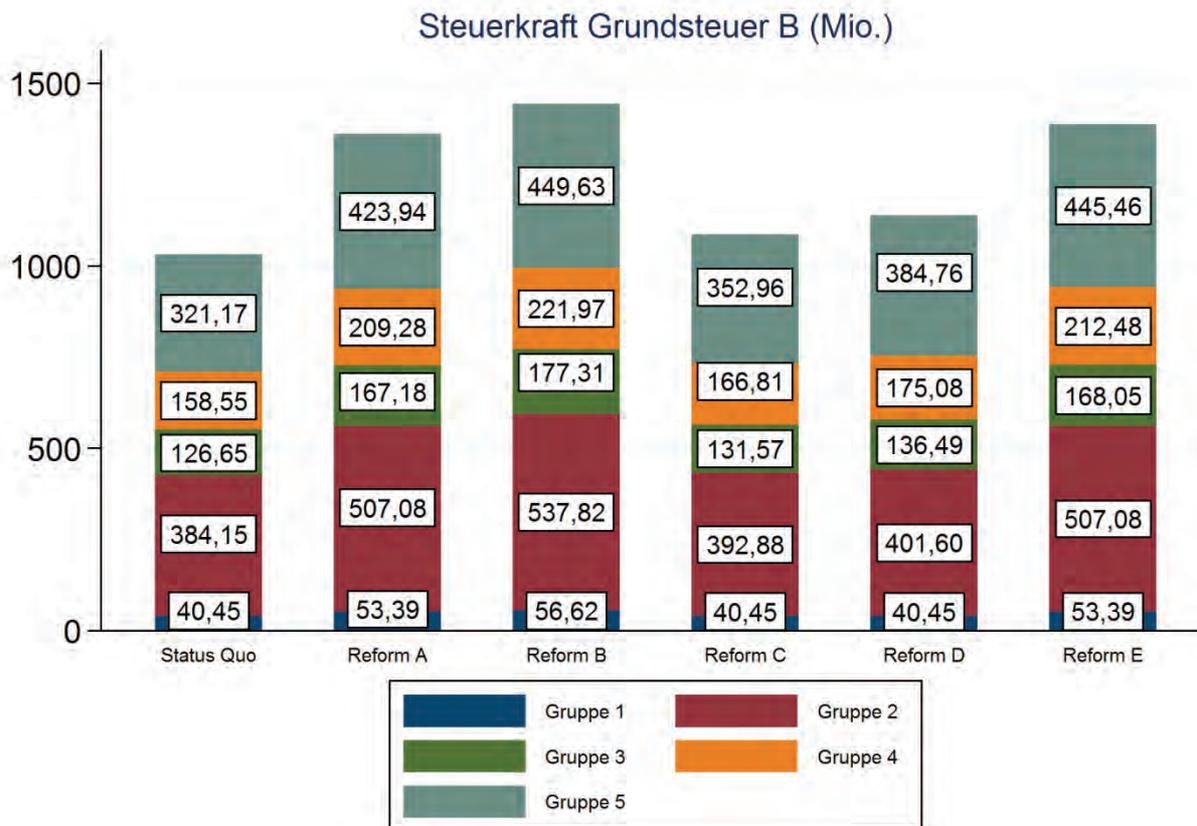
Abbildung 34 und Abbildung 35 ermöglichen eine Abschätzung der zu prüfenden Reformoptionen der Grundsteuer B. Wie auch bei der Gewerbesteuer würden alle Reformoptionen der Grundsteuer B mit einem Anstieg der aggregierten Steuerkraftzahl der Grundsteuer B einhergehen. Besonders stark wäre der Anstieg bei den Reformvarianten A, B und E, da hier ein Anstieg des Nivellierungshebesatzes um 80 bzw. 100 Prozentpunkte unterstellt wird. Zur Erinnerung: Eine Anhebung des Nivellierungshebesatzes hat einen stärkeren Effekt auf die aggregierte Steuerkraftzahl als eine Teilanrechnung (Status Quo: 1.031 Mio. Euro, Reform A: 1.361 Mio. Euro, Reform B: 1.443 Mio. Euro, Reform C: 1.085 Mio. Euro, Reform D: 1.138 Mio. Euro und Reform E: 1.386 Mio. Euro).



Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 34: Abschätzung ausgewählter Reformoptionen der Grundsteuer relativ

Wie auch bei der Gewerbesteuer kommt es bei einer reinen Erhöhung der Nivellierungshebesätze (Reform A und B) zu keiner relativen Verschiebung zwischen den Gruppen (vgl. Abbildung 34 Kundendiagramme oben). Bei der Gruppe der Gemeinden mit einem Hebesatz kleiner gleich 250 bliebe die aggregierte Steuerkraftzahl bei Teilanrechnung (Reform C und D) konstant (vgl. Abbildung 35). Bei einer Teilanrechnung käme es bei allen anderen Gruppen (2-5) zu einer Erhöhung der aggregierten Steuerkraftzahl – dieser Effekt ist bei einer Teilanrechnung von 20 % größer als bei einer Teilanrechnung von 10 %. Eine Erhöhung des Nivellierungshebesatzes auf 350 (Reform B) ginge mit der höchsten aggregierten Steuerkraftzahl einher. Reform E (Teilanrechnung zu 10 % sowie Erhöhung auf 330) führte bei allen Gruppen (außer Gruppe 1) zu höheren aggregierten Steuerkraftzahlen als bei einer reinen Erhöhung um 80 Prozentpunkt (Reform A).



Quelle: Eigene Berechnungen.

**Abbildung 35: Abschätzung ausgewählter Reformoptionen der Grundsteuer B (absolut)**

**Grundsteuer A:** Eine Gleichbehandlung der Grundsteuer A und Grundsteuer B erscheint aus Gutachtersicht angebracht. Aktuell haben nur 24 Gemeinden einen Hebesatz unter dem Nivellierungshebesatz (250) und 54 Gemeinden einen Hebesatz von 250. Einen Hebesatz unter 330 haben 939 Gemeinden (45,7 %).

## 7.6 Weiterentwicklungsoptionen

Hinsichtlich der Weiterentwicklung der Berechnung der Einkommensteuer kommt der Gutachter zu folgender Empfehlung: Von einer Verwendung fiktiver Einkommensteuerbeteiligungsbeträge pro Kopf sowie einer abgestuften Anrechnung sollte abgesehen werden. Das Abstellen auf die tatsächlichen Einkommensteuereinnahmen erhöht die Transparenz und Konsistenz des Systems. Eine Teilanrechnung zu 90 % ist im Sinne der Gleichbehandlung der Steuerquellen erwägenswert.<sup>69</sup>

Welchen Einfluss die Ausgestaltung des Nivellierungshebesatzes auf die gemeindliche Steuerkraft hat, unterscheidet sich je nach Höhe des kommunalen Hebesatzes. Alle in diesem Gutachten aufgeworfenen Weiterentwicklungsoptionen wirken erhöhend auf die aggregierte Steuerkraftzahl,

<sup>69</sup> Vgl. hierzu auch die Diskussion in Abschnitt 7.3.1 oben, insbesondere in Fußnote 56.

wobei eine Erhöhung des Nivellierungshebesatzes einen stärkeren Effekt auf die aggregierte Steuerkraftzahl bewirkt als die Teilanrechnung.

Aus Gutachtersicht ist die alleinige Einführung einer Teilanrechnung ohne Anhebung der Nivellierungshebesätze („Reform C“ und „Reform D“) unter Leistungsfähigkeitsgesichtspunkten keine sachgerechte Reformoption, da die Teilanrechnung einen weitaus geringeren Effekt auf die gemeindlichen Steuerkraftzahlen hat als die Anhebung.

Der Gutachter hält eine Erhöhung der Nivellierungshebesätze auf 330 im Lichte aller Erkenntnisse für angemessen. Der Anstieg des Nivellierungshebesatzes der Gewerbesteuer ist mit 30 Prozentpunkten so moderat gewählt, dass dieser unter Wettbewerbsaspekten als unbedenklich erscheint („Reform A“). Durch die Erhöhung wird ein vertretbarer Anreiz zur Erhöhung der gemeindlichen Hebesätze gesetzt, der vor allem Gemeinden mit auffallend niedrigen Hebesätzen betrifft – denn die Mehrheit hat bereits Hebesätze in der Größenordnung von 330. Die alleinige Einführung einer Teilanrechnung würde sich auf die Steuerkraftzahlen dieser Gemeinden nicht niederschlagen. Gemeindliche Hebesätze unter 300 sind auffallend niedrig. Aus Gutachtersicht ist schwer zu beurteilen, ob die Gemeinden ihre Hebesätze freiwillig („parasitärer Wettbewerb“) oder unfreiwillig so niedrig wählen. Mindereinnahmen aufgrund freiwillig niedriger Hebesätze sollten im KFA-System berücksichtigt werden.

Ein Anheben des Nivellierungshebesatzes der Gewerbesteuer auf 350 („Reform B“) erscheint aus Anreizaspekten als bedenklich hoch, da dies bei der Mehrzahl der Gemeinden zu Anrechnungsquoten größer eins führen würde.

Auch hinsichtlich der Grundsteuer spricht sich der Gutachter unter Leistungsfähigkeitsgesichtspunkten für ein Anheben der Nivellierungshebesätze auf 330 aus. Dieser weiteraus stärkere empfohlene Anstieg des Nivellierungshebesatzes um 80 Prozentpunkte liegt in der Tatsache begründet, dass das bayerische Grundsteuer B-Hebesatzniveau oberhalb der Gewerbesteuer liegt und dass (bayernweite) Wettbewerbsaspekte bei der Grundsteuer nachrangig sind.

Durch die Kombination der Teilanrechnung mit einem erhöhten Nivellierungshebesatz, wird eine höhere Leistungsgerechtigkeit der Steuerkraft auch bei Gemeinden erreicht, die besonders hohe Hebesätze erheben, ohne die gemeindliche Hebesatzautonomie auszuhöhlen. Denn von einer Teilanrechnung gehen kein Signal zu einer Anhebung der Hebesätze und kein direkter Anzeizeffekt aus. „Reform E“ stellt aus Gutachtersicht eine sehr gute Verbindung der Vorteile einer Erhöhungs- und Teilanrechnungs-Variante dar.

## 8 Abschöpfungsquote der Gewerbesteuer

### 8.1 Das Konzept der Abschöpfungsquote

Die (Grenz-)Abschöpfungsquote gibt an, welcher Anteil eines zusätzlichen durch eine Gemeinde vereinnahmten Euros von der Gemeinde durch das Finanzausgleichssystem „abgeschöpft“ wird. Dieses Konzept soll hier auf die Gewerbesteuer angewendet werden. Sie ist neben den Grundsteuern ein Eckpfeiler der gemeindlichen Autonomie, da die Gemeinden selbst die Höhe der Hebesätze bestimmen können. Im Vergleich zur Grundsteuer A und B ist die Gewerbesteuer quantitativ aber wesentlich bedeutsamer (siehe Abschnitt 7.2). Hinzu kommt, dass die Gewerbesteuer auf eine mobile und damit potentiell sehr wettbewerbsintensive Steuerbasis erhoben wird. Die Steuerpolitik der Gemeinden hat damit unmittelbare Auswirkungen auf die jeweilige Wettbewerbsfähigkeit sowie in ihrer Gesamtheit auf die Wettbewerbsfähigkeit des Landes.

Es wird der hypothetische Fall untersucht, dass die Gewerbesteuereinnahmen einer Gemeinde aufgrund einer gestiegenen Bemessungsgrundlage marginal – d.h. um einen Euro – ansteigen. Dabei wird unterstellt, dass die Einnahmen aller anderen Kommunen sowie alle sonstigen Faktoren, die Einfluss auf die gemeindlichen Einnahmen haben können, konstant bleiben.<sup>70</sup> Aufgrund des Schlüsselzuweisungssystems und diverser von den Gemeinden zu leistender Umlagen verbleibt der marginale Einnahmegewinn nicht vollständig bei der Gemeinde, sondern wird teilweise über Umlageausgaben und/oder verringerte Zuweisungen abgeführt.

Die Abschöpfungsquote gibt Hinweise auf die Versicherungs- und Anreizwirkungen des Schlüsselzuweisungssystems bzw. des kommunalen Finanzsystems im weiteren Sinne. Eine hohe Abschöpfungsquote ist daher nicht per se nachteilig, sondern drückt die hohe Versicherungswirkung des Systems aus, das die Gemeinden gegen Einnahmeschwankungen absichert. Andererseits kann eine hohe Abschöpfungsquote problematische Anreizwirkungen mit sich bringen. Sie schwächt die Eigenverantwortlichkeit der Kommunen und kann sich negativ auf die Pflege der kommunalen Steuerquellen auswirken.

Eine „richtige“ Abschöpfungsquote kann es nicht geben. Zwischen Versicherungsfunktion und Anreizwirkungen muss abgewogen werden. Die Abwägungsentscheidung muss also nicht für alle Kommunen einheitlich ausfallen.

In jedem Fall ist es sinnvoll, den Grad der Abschöpfung gemeindlicher Steuereinnahmen zu kennen. Oftmals wird die Abschöpfungsquote durch eine kaum überschaubare Vielzahl von Zuweisungs- und Umlageströmen beeinflusst, sodass eine Einschätzung ohne eine detaillierte und komplexe Analyse kaum möglich ist. Parameter wie der Ausgleichssatz zwischen Ausgangsmesszahl

---

<sup>70</sup> Insbesondere wird angenommen, dass der gemeindliche Gewerbesteuerhebesatz konstant bleibt.

und Steuerkraftmesszahl bei den Schlüsselzuweisungen, der Nivellierungshebesatz zur Bestimmung der Steuerkraftmesszahl und die Höhe der Umlagesätze sind entscheidende Einflussgrößen.

## 8.2 Die Abschöpfungsquote für bayerische Gemeinden – formale Herleitung

In Bayern gibt es eine Vielzahl von Einflussfaktoren auf die Abschöpfungsquote. Bei einem zusätzlichen Euro Gewerbesteueraufkommen kommt es

1. in einer steuerschwachen Gemeinde, die Sonderschlüsselzuweisungen erhält, zu einem Rückgang der Sonderschlüsselzuweisungen. Dieser Effekt tritt mit einer Verzögerung von zwei Jahren ein.
2. in einer nicht abundanten Gemeinde zu einem Rückgang der Schlüsselzuweisung. Dieser Effekt tritt mit einer Verzögerung von zwei, vier bzw. fünf Jahren ein. Auch nach sieben/acht, zehn/elf usw. Jahren kommt es noch zu marginalen Auswirkungen.
3. unmittelbar zu einem Anstieg der Gewerbesteuerumlage.
4. in kreisangehörigen Gemeinden zu einer Änderung der Kreisumlage. Dieser Effekt tritt mit einer Verzögerung von zwei bzw. drei Jahren auf.
5. in kreisfreien Städten zu einer Änderung der Bezirksumlage. Dieser Effekt tritt mit einer Verzögerung von zwei, drei bzw. fünf, sechs, acht, neun usw. Jahren auf.
6. in kreisfreien Städten zu einer Änderung der Krankenhausumlage. Dieser Effekt tritt mit einer Verzögerung von zwei, drei bzw. fünf, sechs, acht, neun usw. Jahren auf.

Potentiell könnte es darüber hinaus zu einem Rückgang der Investitionspauschale kommen. Eine Auswirkung auf die Investitionspauschale wäre aber ceteris paribus nur möglich, wenn sich durch die Zunahme des Gewerbesteueraufkommens der Gewichtungsfaktor zur Berechnung der angesetzten Einwohnerzahl nach Art. 12 Abs. 2 FAG ändern würde. Da wir hier lediglich eine marginale Änderung um einen Euro betrachten, ist nicht von einem Effekt auf die Investitionspauschale auszugehen.<sup>71</sup>

Weitere Einflussfaktoren auf die mögliche Abschöpfung von Gewerbesteuereinnahmen, die außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs stattfinden, werden hier vernachlässigt. Dies betrifft die Beiträge der kreisfreien Städte zum Katastrophenschutzfonds, die Beiträge der Gemeinden zum Entschädigungsfonds nach dem Denkmalschutzgesetz sowie die Beiträge der kreisangehörigen Gemeinden zum Unterstützungsfonds nach Art. 13a Bayerisches Bodenschutzgesetz.

Im Folgenden werden die einzelnen Effekte detailliert hergeleitet. Im Anschluss werden die Ergebnisse der empirischen Berechnung der Abschöpfungsquote in Bayern deskriptiv dargestellt.

---

<sup>71</sup> Wenn es einen Effekt gäbe, würde dieser ebenfalls mit zwei Jahren Verzögerung auftreten.

## 8.2.1 Sonderschlüsselzuweisungen

Die Sonderschlüsselzuweisungen werden nach folgender Formel berechnet (vgl. Abschnitt 4.1.2):

$$SZ_{i,t+x}^{\text{Son}} = \max \left\{ 0,15 \times \left( 0,75 \times SKM_{B,t+x}^{\text{pk}} \times HAS_{i,t+x} - SKM_{i,t+x}^{\text{pk}} \right) \times n_{i,t+x}; 0 \right\} \quad (1)$$

### 8.2.1.1 Formale Herleitung

Mit Hinblick auf den Effekt eines marginalen Anstiegs des Gewerbesteueraufkommens auf die Sonderschlüsselzuweisungen ist zu beachten, dass die Steuerkraftmesszahl (bzw. die Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer) im laufenden Jahr vom Gewerbesteueraufkommen des vorvorhergehenden Jahres abhängt. Ein marginaler Gewerbesteueraanstieg zum Zeitpunkt  $t$  beeinflusst die Sonderschlüsselzuweisungen somit erst nach zwei Jahren. Dieser Wirkungszusammenhang gilt auch für alle anderen Determinanten des KFA-Systems, bei denen die Steuerkraftmesszahl eine Rolle spielt. Er ist somit für das weitere Verständnis grundlegend. Die Auswirkung einer Änderung des Gewerbesteueraufkommens zum Zeitpunkt  $t$  auf die Sonderschlüsselzuweisungen für diejenigen Gemeinden, die Sonderschlüsselzuweisungen erhalten, lässt sich durch die Ableitung von  $SZ_{i,t+x}^{\text{Son}}$  nach  $Ist_{i,t}^{\text{Gew}}$  beziffern.<sup>72</sup> Für  $x = 2$  und  $SZ_{i,t+2}^{\text{Son}} > 0$  gilt dann:

$$\frac{\partial SZ_{i,t+2}^{\text{Son}}}{\partial Ist_{i,t}^{\text{Gew}}} = 0,15 \times \frac{nh^{\text{Gew}} - us_t^{\text{Gew}}}{h_{i,t}^{\text{Gew}}} \times \left( 0,75 \times HAS_{i,t+2} \times \frac{n_{i,t}}{n_{B,t}} - 1 \right) \quad (2)$$

und für  $x \neq 2$  gilt  $\frac{\partial SZ_{i,t+x}^{\text{Son}}}{\partial Ist_{i,t}^{\text{Gew}}} = 0$ .

### 8.2.1.2 Interpretation

Eine marginale Erhöhung des Gewerbesteueraufkommens führt c.p. nach zwei Jahren zu einem Rückgang der Sonderschlüsselzuweisungen.

## 8.2.2 Allgemeine Schlüsselzuweisungen

Für die Berechnung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen gilt (vgl. Abschnitt 4.1.1):

$$SZ_{i,t+x} = \max \left\{ a \times \left( AM_{i,t+x} - SKM_{i,t+x} \right); 0 \right\} \quad (3)$$

<sup>72</sup> Hierbei wird unterstellt, dass ein marginaler Anstieg der Gewerbesteuer nicht dazu führt, dass eine Gemeinde nicht mehr sonderschlüsselzuweisungsberechtigt ist.

### 8.2.2.1 Formale Herleitung

Wiederum interessiert uns die Auswirkung einer Erhöhung von  $Ist_{i,t}^{Gew}$  auf die allgemeinen Schlüsselzuweisungen.<sup>73</sup> Mit  $SZ_{i,t+2} > 0$  gilt:

$$\frac{\partial SZ_{i,t+2}}{\partial Ist_{i,t}^{Gew}} = a \times \left( GB_{t+2} \times n_{i,t}^{KFA} \times \frac{\partial SKA_{i,t+2}}{\partial Ist_{i,t}^{Gew}} - \frac{nh^{Gew} - us_t^{Gew}}{h_{i,t}^{Gew}} \right) \quad (4)$$

Für  $SZ_{i,t+x} > 0$  und  $x = 4,5,7,8,10,11, \dots$  gilt:

$$\frac{\partial SZ_{i,t+x}}{\partial Ist_{i,t}^{Gew}} = a \times GB_{t+x} \times n_{i,t+x-2}^{KFA} \times \frac{\partial SHA_{i,t+x}}{\partial Ist_{i,t}^{Gew}} \quad (5)$$

Auch bei den allgemeinen Schlüsselzuweisungen schlagen sich Änderungen des Gewerbesteueraufkommens zum ersten Mal nach zwei Jahren nieder. Dies wird durch den Index  $t + 2$  in Gleichung (4) deutlich.

Darüber hinaus reagieren die allgemeinen Schlüsselzuweisungen in späteren Jahren, zunächst nach vier bzw. fünf Jahren ( $t + 4$ ;  $t + 5$ ), dann wieder nach sieben bzw. acht Jahren ( $t + 7$ ;  $t + 8$ ) usw. Diese fortlaufende Kettenreaktion wird durch die Struktur des Soziallastenansatzes hervorgerufen (s.u.).

Als Besonderheit des bayerischen Schlüsselzuweisungssystems wirkt sich eine Veränderung der Gewerbesteuereinnahmen nicht nur auf dem Wege der Steuerkraftmesszahl auf die Schlüsselzuweisung aus. Stattdessen wird auch die Ausgangsmesszahl beeinflusst, und zwar durch die Abhängigkeit des Strukturschwächeansatzes von der Steuerkraft und des Soziallastenansatzes von den Umlagegrundlagen.

---

<sup>73</sup> Es wird unterstellt, dass eine marginale Veränderung des Gewerbesteueraufkommens einer Gemeinde um einen Euro keine Auswirkung auf den Grundbetrag hat und die Zahl der abundanten Gemeinden konstant bleibt.

Der **Ergänzungsansatz für strukturschwache Gemeinden** beträgt (vgl. Abschnitt 4.3.3):

$$\text{SKA}_{i,t} = \begin{cases} 0 & , \text{für } 1.700 \times \left( \frac{\text{AL}_{i,t-2}}{\text{SKM}_{i,t}} - \frac{\text{AL}_{B,t-2}}{\text{SKM}_{B,t}} \right) \leq 0 \\ 1.700 \times \left( \frac{\text{AL}_{i,t-2}}{\text{SKM}_{i,t}} - \frac{\text{AL}_{B,t-2}}{\text{SKM}_{B,t}} \right) & , \text{für } 0 < 1.700 \times \left( \frac{\text{AL}_{i,t-2}}{\text{SKM}_{i,t}} - \frac{\text{AL}_{B,t-2}}{\text{SKM}_{B,t}} \right) \leq 20 \\ 10 + 850 \times \left( \frac{\text{AL}_{i,t-2}}{\text{SKM}_{i,t}} - \frac{\text{AL}_{B,t-2}}{\text{SKM}_{B,t}} \right) & , \text{für } 20 < 1.700 \times \left( \frac{\text{AL}_{i,t-2}}{\text{SKM}_{i,t}} - \frac{\text{AL}_{B,t-2}}{\text{SKM}_{B,t}} \right) < 35 \\ 35 & , \text{für } 35 \leq 1.700 \times \left( \frac{\text{AL}_{i,t-2}}{\text{SKM}_{i,t}} - \frac{\text{AL}_{B,t-2}}{\text{SKM}_{B,t}} \right) \end{cases} \quad (6)$$

Der Strukturschwächeansatz wird folgendermaßen von einer marginalen Erhöhung des Gewerbesteueraufkommens beeinflusst:

$$\frac{\partial \text{SKA}_{i,t+2}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} = \begin{cases} -1.700 \times \frac{\text{nh}^{\text{Gew}} - \text{us}_t^{\text{Gew}}}{h_{i,t}^{\text{Gew}}} \times \left( \frac{\text{AL}_{i,t}}{\text{SKM}_{i,t+2}^2} - \frac{\text{AL}_{B,t}}{\text{SKM}_{B,t+2}^2} \right), & \\ \text{für } 0 < 1.700 \times \left( \frac{\text{AL}_{i,t}}{\text{SKM}_{i,t+2}} - \frac{\text{AL}_{B,t}}{\text{SKM}_{B,t+2}} \right) \leq 20 & \\ -850 \times \frac{\text{nh}^{\text{Gew}} - \text{us}_t^{\text{Gew}}}{h_{i,t}^{\text{Gew}}} \times \left( \frac{\text{AL}_{i,t}}{\text{SKM}_{i,t+2}^2} - \frac{\text{AL}_{B,t}}{\text{SKM}_{B,t+2}^2} \right), & \\ \text{für } 20 < 1.700 \times \left( \frac{\text{AL}_{i,t}}{\text{SKM}_{i,t+2}} - \frac{\text{AL}_{B,t}}{\text{SKM}_{B,t+2}} \right) < 35 & \\ 0, \text{sonst} & \end{cases} \quad (7)$$

Der **Ergänzungsansatz für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende**, den nur kreisfreie Gemeinden<sup>74</sup> erhalten können, berechnet sich nach folgender Formel:

$$SHA_{i,t} = \begin{cases} 2,5 \times 0,25 \times \frac{AW_{i,t-2}}{UG_{i,t-2}}, & \text{für } \frac{AW_{i,t-2}}{UG_{i,t-2}} \leq \frac{AW_{B \text{ kflk},t-2}}{UG_{B \text{ kflk},t-2}} \\ 2,5 \times \left( 0,25 \times \frac{AW_{B \text{ kflk},t-2}}{UG_{B \text{ kflk},t-2}} + 0,75 \times \left( \frac{AW_{i,t-2}}{UG_{i,t-2}} - \frac{AW_{B \text{ kflk},t-2}}{UG_{B \text{ kflk},t-2}} \right) \right)^{75}, & \text{für } \frac{AW_{i,t-2}}{UG_{i,t-2}} > \frac{AW_{B \text{ kflk},t-2}}{UG_{B \text{ kflk},t-2}} \end{cases} \quad (8)$$

Entscheidend für die oben bereits aufgezeigte Kettenreaktion ist die Abhängigkeit des Ergänzungsansatzes von den Umlagegrundlagen:

$$UG_{i,t} = SKM_{i,t} + 0,8 \times (SZ_{i,t-1} + SZ_{i,t-1}^{Son}) \quad (9)$$

Die Umlagegrundlagen zum Zeitpunkt t bestehen aus der Steuerkraftmesszahl des laufenden Jahres (die wiederum auf den Steueraufkommen des Vorvorjahres (t – 2) beruhen) sowie 80 % der erhaltenen Schlüsselzuweisungen des Vorjahres. Die Schlüsselzuweisungen im Vorjahr sind determiniert durch das Steueraufkommen in t – 3.

Verkomplizierend kommt hinzu, dass für den Soziallastenansatz die Umlagegrundlagen des vorvorhergehenden Jahres, d.h.  $UG_{i,t-2} = SKM_{i,t-2} + 0,8 \times (SZ_{i,t-3} + SZ_{i,t-3}^{Son})$ , maßgeblich sind. Aufgrund dieser Struktur der Umlagegrundlagen wirkt sich die marginale Erhöhung der Gewerbesteuererinnahmen auf den Soziallastenansatz zum ersten Mal nach vier bzw. nach fünf Jahren aus. Allgemein gilt

$$\frac{\partial SHA_{i,t+x}}{\partial Ist_{i,t}^{Gew}} = \begin{cases} -2,5 \times 0,25 \times \frac{AW_{i,t+x-2}}{UG_{i,t+x-2}^2} \times \frac{\partial UG_{i,t+x-2}}{\partial Ist_{i,t}^{Gew}}, & \text{für } \frac{AW_{i,t+x-2}}{UG_{i,t+x-2}} \leq \frac{AW_{B \text{ kflk},t+x-2}}{UG_{B \text{ kflk},t+x-2}} \\ -2,5 \times \left( 0,75 \times \frac{AW_{i,t+x-2}}{UG_{i,t+x-2}^2} - 0,5 \times \frac{AW_{B,t+x-2}}{UG_{B,t+x-2}^2} \right) \times \frac{\partial UG_{i,t+x-2}}{\partial Ist_{i,t}^{Gew}}, & \text{für } \frac{AW_{i,t+x-2}}{UG_{i,t+x-2}} > \frac{AW_{B \text{ kflk},t+x-2}}{UG_{B \text{ kflk},t+x-2}} \end{cases} \quad (10)$$

Mit  $UG_{i,t+x-2} = SKM_{i,t+x-2} + 0,8 \times (SZ_{i,t+x-3} + SZ_{i,t+x-3}^{Son})$

<sup>74</sup> Für kreisangehörige Gemeinden gilt:  $SHA_{i,t} = 0$ . Entsprechend sind auch die Ableitungen des Ansatzes gleich Null.

<sup>75</sup> Nur kreisfreie Städte.

Für die Änderung nach vier Jahren gilt damit:

$$\frac{\partial \text{SHA}_{i,t+4}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} = \begin{cases} -2,5 \times 0,25 \times \frac{\text{AW}_{i,t+2}}{\text{UG}_{i,t+2}^2} \times \frac{\partial \text{SKM}_{i,t+2}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}}, \\ \text{für } \frac{\text{AW}_{i,t+2}}{\text{UG}_{i,t+2}} \leq \frac{\text{AW}_{\text{B kflk},t+2}}{\text{UG}_{\text{B kflk},t+2}} \\ -2,5 \times \left( 0,75 \times \frac{\text{AW}_{i,t+2}}{\text{UG}_{i,t+2}^2} - 0,5 \times \frac{\text{AW}_{\text{B},t+2}}{\text{UG}_{\text{B},t+2}^2} \right) \times \frac{\partial \text{SKM}_{i,t+2}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}}, \\ \text{für } \frac{\text{AW}_{i,t+2}}{\text{UG}_{i,t+2}} > \frac{\text{AW}_{\text{B kflk},t+2}}{\text{UG}_{\text{B kflk},t+2}} \end{cases} \quad (11)$$

Die Änderung nach fünf Jahren beträgt:

$$\frac{\partial \text{SHA}_{i,t+5}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} = \begin{cases} -2,5 \times 0,25 \times \frac{\text{AW}_{i,t+3}}{\text{UG}_{i,t+3}^2} \times 0,8 \times \left( \frac{\partial \text{SZ}_{i,t+2}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} + \frac{\partial \text{SZ}_{i,t+2}^{\text{Son}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} \right), \\ \text{für } \frac{\text{AW}_{i,t+3}}{\text{UG}_{i,t+3}} \leq \frac{\text{AW}_{\text{B kf lk},t+3}}{\text{UG}_{\text{B kf lk},t+3}} \\ -2,5 \times \left( 0,75 \times \frac{\text{AW}_{i,t+3}}{\text{UG}_{i,t+3}^2} - 0,5 \times \frac{\text{AW}_{\text{B},t+3}}{\text{UG}_{\text{B},t+3}^2} \right) \times 0,8 \times \left( \frac{\partial \text{SZ}_{i,t+2}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} + \frac{\partial \text{SZ}_{i,t+2}^{\text{Son}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} \right), \\ \text{für } \frac{\text{AW}_{i,t+3}}{\text{UG}_{i,t+3}} > \frac{\text{AW}_{\text{B kf lk},t+3}}{\text{UG}_{\text{B kf lk},t+3}} \end{cases} \quad (12)$$

Veränderungen des Soziallastenansatzes wirken sich in den jeweiligen Jahren auf die erhaltenen Schlüsselzuweisungen aus. Konkret sind  $\text{SZ}_{i,t+4}$  und  $\text{SZ}_{i,t+5}$ , also die Schlüsselzuweisungen vier und fünf Jahre nach dem marginalen Anstieg des Gewerbesteueraufkommens, betroffen.

Diese Schlüsselzuweisungen sind jeweils drei Jahre später (in den Jahren  $t + 7$  und  $t + 8$ ) Teil der im Soziallastenansatz berücksichtigten Umlagegrundlagen. Auf diese Weise entsteht eine fortwährende Kettenreaktion. Der Gesamteffekt auf die allgemeinen Schlüsselzuweisungen ist die Summe der Effekte nach zwei, vier, fünf usw. Jahren.

$$\frac{\partial \text{SZ}_{i,\Sigma}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} := \sum_{x=0}^{\infty} \frac{\partial \text{SZ}_{i,t+x}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} = \frac{\partial \text{SZ}_{i,t+2}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} + \sum_{x=4,5,7,8,10,11,\dots}^{\infty} \frac{\partial \text{SZ}_{i,t+x}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} \quad (13)$$

### 8.2.2.2 Interpretation

Wie auch bei den Sonderschlüsselzuweisungen schlägt sich eine marginale Veränderung des Gewerbesteueraufkommens zum Zeitpunkt  $t$  zeitlich verzögert auf die allgemeinen Schlüsselzuweisungen nieder. Als Besonderheit des bayerischen Schlüsselzuweisungssystems wirkt sich eine Veränderung der Gewerbesteuereinnahmen allerdings nicht nur auf dem Wege der Steuerkraftmesszahl auf die Schlüsselzuweisung aus. Aufgrund der Abhängigkeit des Strukturschwächeansatzes von der Steuerkraft und des Soziallastenansatzes von den Umlagegrundlagen, wird auch die Ausgangsmesszahl beeinflusst.

Eine Änderung des Gewerbesteueraufkommens beeinflusst die Höhe der allgemeinen Schlüsselzuweisungen erstmalig nach zwei Jahren. Bei allen Gemeinden sinken c.p. die Schlüsselzuweisungen nach zwei Jahren aufgrund des Gewerbesteueranstiegs. Bei Gemeinden, die den Strukturschwächeansatz erhalten, wird der Rückgang durch die Reagibilität des Strukturschwächeansatzes

verstärkt. Grund hierfür ist die Tatsache, dass die Steuerkraftmesszahl eine der Determinanten des Strukturschwächeansatzes ist.

Das Ausmaß der Reaktion des Strukturschwächeansatzes auf Änderungen der Gewerbesteuererhebungen ist am größten, wenn dieser Ansatz bei der betreffenden Gemeinde zwischen 0 und 20 Punkten beträgt. Im Intervall zwischen 20 und 35 ist die Auswirkung nur halb so groß. Gar keine Änderung des Strukturschwächeansatzes erfahren Gemeinden, die entweder keine Bedarfspunkte für diesen Ansatz erhalten ( $SKA_{i,t} = 0$ ), also keinen Strukturschwächeansatz beziehen, oder bei denen der Ansatz mit der maximalen Punktzahl bewertet ist ( $SKA_{i,t} = 35$ ).<sup>76</sup>

Komplizierter ist der Wirkungsmechanismus des Soziallastenansatzes, der nur die kreisfreien Städte betrifft: Diesen beeinflusst ein Gewerbesteueranstieg im Basisjahr erstmalig nach vier Jahren. Ausschlaggebend für diese starke zeitliche Verzögerung ist, dass in den Soziallastenansatz die Umlagegrundlagen des vorvorhergegangenen Jahres eingehen. Der Soziallastenansatz nach vier Jahren hängt somit von den Umlagegrundlagen in  $t + 2$  ab. Die Umlagegrundlagen im Jahr  $t + 2$  hängen von der Steuerkraftmesszahl im Jahr  $t + 2$  und von den Schlüsselzuweisungen im Jahr  $t + 1$  ab. Während die Schlüsselzuweisungen im Jahr  $t + 1$  von einem Anstieg des Gewerbesteueraufkommens im Basisjahr nicht betroffen sind, hat sich die Steuerkraftmesszahl in  $t + 2$  verändert. Die Veränderung des Soziallastenansatzes nach vier Jahren wirkt sich auf die Schlüsselzuweisung im gleichen Jahr aus. Auch fünf Jahre nach dem Gewerbesteueranstieg kommt es zu einer Veränderung des Soziallastenansatzes (also auch der Schlüsselzuweisungen). Grund hierfür ist die Änderung der Schlüsselzuweisungen zum Zeitpunkt  $t + 2$ , die Teil der Umlagegrundlage im Jahr  $t + 3$  sind. Die Umlagegrundlage im Jahr  $t + 3$  beeinflussen wiederum den Soziallastenansatz im Jahr  $t + 5$ . Da die Schlüsselzuweisungen, die die Gemeinde im vierten (und fünften Jahr) erhalten, drei Jahre später wieder Teil der Umlagegrundlagen des Soziallastenansatzes sind (und somit die Höhe der Schlüsselzuweisungen des jeweiligen Jahres beeinflussen), wird eine Kettenreaktion ausgelöst.

Änderungen des Gewerbesteueraufkommens wirken sich theoretisch bis in alle Zukunft auf die von den betroffenen kreisfreien Städten erhaltenen Schlüsselzuweisungen aus. Natürlich sind derartige Effekte in der Praxis, in der sich die Wirkungen vieler Parameteränderungen überlagern, nicht identifizierbar. Dennoch ist diese konstruktionsbedingte Kettenreaktion bedenklich und sachlich nicht begründbar. Dass Bedarfsansätze überhaupt auf veränderte Steueraufkommen reagieren, widerspricht der Logik der Bedarfsmessung. Hinzu kommt im Falle des Soziallastenansatzes, dass lediglich die Änderungen nach vier und fünf Jahren noch einen halbwegs konkreten Bezug zur interessierenden Verschiebung des Gewerbesteueraufkommens aufweisen – in späteren Jahren handelt es sich um eine unnötige Spirale.

---

<sup>76</sup> Hierbei wird unterstellt, dass eine marginale Veränderung des Gewerbesteueraufkommens einer Gemeinde um einen Euro keine Auswirkung darauf hat, welche der Ausprägungen  $\{0\}$ ,  $\{0,20\}$ ,  $\{20,35\}$  und  $\{35\}$  der Strukturschwächeansatz der betreffenden Gemeinde annimmt.

Der Gesamteffekt eines marginalen Gewerbesteueranstiegs im Basisjahr ergibt sich aus der Summe der Einzeleffekte.

### 8.2.3 Gewerbesteuerumlage

Im Gegensatz zu den Schlüsselzuweisungen reagiert die zu zahlende Gewerbesteuerumlage unmittelbar auf Änderungen des erzielten Gewerbesteueraufkommens. Dabei bemisst sich die Umlage als:

$$um_{i,t+x}^{Gew} = \frac{us_{t+x}^{Gew}}{h_{i,t+x}^{Gew}} \times Ist_{i,t+x}^{Gew} \quad (14)$$

#### 8.2.3.1 Formale Herleitung

Abgeleitet nach dem Aufkommen ergibt sich für  $x = 0$ :

$$\frac{\partial um_{i,t}^{Gew}}{\partial Ist_{i,t}^{Gew}} = \frac{us_t^{Gew}}{h_{i,t}^{Gew}} > 0 \quad (15)$$

Für  $x \neq 0$  gilt  $\frac{\partial um_{i,t+x}^{Gew}}{\partial Ist_{i,t}^{Gew}} = 0$ .

#### 8.2.3.2 Interpretation

Im Jahr des Anstiegs der Gewerbesteuer steigt auch die Gewerbesteuerumlage. Die Höhe des Anstiegs ist – rechnet man von der Gewerbesteuereinnahme her – abhängig vom gemeindeeigenen Hebesatz und vom Vervielfältiger für die Berechnung der Gewerbesteuerumlage.

### 8.2.4 Kreisumlage

In kreisangehörigen Gemeinden beeinflusst eine Änderung des Gewerbesteueraufkommens auch die von ihr zu entrichtende Kreisumlage.

Gemeinde  $i$  hat folgende Kreisumlage zu zahlen<sup>77</sup>:

$$um_{i,t+x}^{Kreis} = us_{t+x}^{Kreis} \times \left( SKM_{i,t+x} + 0,8 \times (SZ_{i,t+x-1} + SZ_{i,t+x-1}^{Son}) \right) \quad (16)$$

<sup>77</sup> Nach Art. 18 Abs. 3 haben die Kreise die Möglichkeit, abweichende Kreisumlagesätze für die einzelnen Steuerkraftzahlen und Schlüsselzuweisungstypen festzusetzen. In der Praxis machen sie von dieser Möglichkeit jedoch nicht Gebrauch. Die Formel geht daher für jeden Kreis von einem einheitlichen Kreisumlagesatz aus.

## 8.2.4.1 Formale Herleitung

Betrachtet wird zunächst die Kreisumlage zwei Jahre nach einer Aufkommensänderung, zum Zeitpunkt  $x = 2$ .

$$\frac{\partial \text{um}_{i,t+2}^{\text{Kreis}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} = \text{us}_{t+2}^{\text{Kreis}} \times \frac{\partial \text{SKM}_{i,t+2}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} = \text{us}_{t+2}^{\text{Kreis}} \times \frac{\text{nh}^{\text{Gew}} - \text{us}_t^{\text{Gew}}}{h_{i,t}^{\text{Gew}}} \quad (17)$$

Auch zum Zeitpunkt  $x = 3$  schlägt sich die Änderung aus dem Jahr  $t$  aufgrund der Veränderungen der Schlüsselzuweisungen in  $t + 2$  noch nieder. Für  $\text{SZ}_{i,t+2}^{\text{Son}} > 0$  gilt:

$$\frac{\partial \text{um}_{i,t+3}^{\text{Kreis}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} = \text{us}_{t+3}^{\text{Kreis}} \times 0,8 \times \left( \frac{\partial \text{SZ}_{i,t+2}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} + 0,15 \times \frac{\text{nh}^{\text{Gew}} - \text{us}_t^{\text{Gew}}}{h_{i,t}^{\text{Gew}}} \times \left( 0,75 \times \text{HAS}_{i,t+2} \times \frac{n_{i,t}}{n_{B,t}} - 1 \right) \right), \quad (18)$$

mit

$$\frac{\partial \text{SZ}_{i,t+2}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} = \begin{cases} -a \times \frac{\text{nh}^{\text{Gew}} - \text{us}_t^{\text{Gew}}}{h_{i,t}^{\text{Gew}}} \times \left( \text{GB}_{t+2} \times n_{i,t}^{\text{KFA}} \times 1.700 \times \left( \frac{\text{AL}_{i,t}}{\text{SKM}_{i,t+2}^2} - \frac{\text{AL}_{B,t}}{\text{SKM}_{B,t+2}^2} \right) + 1 \right), \\ \text{für } 0 < 1.700 \times \left( \frac{\text{AL}_{i,t}}{\text{SKM}_{i,t+2}^2} - \frac{\text{AL}_{B,t}}{\text{SKM}_{B,t+2}^2} \right) \leq 20 \\ -a \times \frac{\text{nh}^{\text{Gew}} - \text{us}_t^{\text{Gew}}}{h_{i,t}^{\text{Gew}}} \times \left( \text{GB}_{t+2} \times n_{i,t}^{\text{KFA}} \times 850 \times \left( \frac{\text{AL}_{i,t}}{\text{SKM}_{i,t+2}^2} - \frac{\text{AL}_{B,t}}{\text{SKM}_{B,t+2}^2} \right) + 1 \right), \\ \text{für } 20 < 1.700 \times \left( \frac{\text{AL}_{i,t}}{\text{SKM}_{i,t+2}^2} - \frac{\text{AL}_{B,t}}{\text{SKM}_{B,t+2}^2} \right) < 35 \\ -a \times \frac{\text{nh}^{\text{Gew}} - \text{us}_t^{\text{Gew}}}{h_{i,t}^{\text{Gew}}}, \text{sonst} \end{cases} \quad (19)$$

Für  $x \notin \{2,3\}$  folgt für kreisangehörige:  $\frac{\partial \text{um}_{i,t+x}^{\text{Kreis}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} = 0$ .

Der Gesamteffekt einer marginalen Änderung des Gewerbesteueraufkommens auf die Kreisumlage ist die Summe beider Effekte.

$$\frac{\partial \text{um}_{i,\Sigma}^{\text{Kreis}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} := \sum_{x=0}^{\infty} \frac{\partial \text{um}_{i,t+x}^{\text{Kreis}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} = \frac{\partial \text{um}_{i,t+2}^{\text{Kreis}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} + \frac{\partial \text{um}_{i,t+3}^{\text{Kreis}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} \quad (20)$$

### 8.2.4.2 Interpretation

Durch die Zusammensetzung der Umlagegrundlagen, auf die die Umlage erhoben wird, ist der Gesamteffekt komplex. Die Effekte einer marginalen Aufkommenserhöhung treten erst mit zwei bzw. dreijähriger Verzögerung auf.

Nach zwei Jahren erhöht sich zunächst die Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer, die Bestandteil der Steuerkraftmesszahl  $SKM_{i,t+2}$  ist. Da sich hierdurch c.p. die Umlagegrundlagen erhöhen, fällt die zu zahlende Kreisumlage höher aus. Im selben Jahr sinken auch die allgemeine Schlüsselzuweisung an die Gemeinde (sofern sie nicht abundant ist) sowie die Sonderschlüsselzuweisung (sofern die Gemeinde zum Erhalt berechtigt ist). Diese gesunkenen Schlüsselzuweisungen sind aber zum Zeitpunkt  $t + 2$  noch nicht Teil der Umlagegrundlagen, sondern erst ein Jahr später zum Zeitpunkt  $t + 3$ . Nach drei Jahren sinkt die zu zahlende Kreisumlage also wieder, da nun niedrigere Umlagegrundlagen vorliegen. Der Gesamteffekt aus diesen beiden gegenläufigen Effekten kann sowohl negativ als auch positiv sein – lediglich bei abundanten Gemeinden steigt die Kreisumlage insgesamt eindeutig, da bei ihnen nur der erste Effekt der erhöhten Steuerkraftmesszahl zum Tragen kommt.

### 8.2.5 Bezirksumlage

Was bei kreisangehörigen Gemeinden für die Kreisumlage gilt, lässt sich größtenteils bei kreisfreien Städten auf die Bezirksumlage übertragen.

Die Bezirksumlage beträgt:

$$um_{i,t+x}^{Bezirk} = us_{t+x}^{Bezirk} \times \left( SKM_{i,t+x} + 0,8 \times (SZ_{i,t+x-1} + SZ_{i,t+x-1}^{Son}) \right), i = 1, \dots, 25 \quad (21)$$

#### 8.2.5.1 Formale Herleitung

Die Änderungen nach zwei und drei Jahren sind analog zu den Effekten bei der Kreisumlage:

$$\frac{\partial um_{i,t+2}^{Bezirk}}{\partial Ist_{i,t}^{Gew}} = us_{t+2}^{Bezirk} \times \frac{nh_{i,t}^{Gew} - us_t^{Gew}}{h_{i,t}^{Gew}} \quad (22)$$

$$\frac{\partial um_{i,t+3}^{Bezirk}}{\partial Ist_{i,t}^{Gew}} = us_{t+3}^{Bezirk} \times 0,8 \times \left( \frac{\partial SZ_{i,t+2}}{\partial Ist_{i,t}^{Gew}} + 0,15 \times \frac{nh_{i,t}^{Gew} - us_t^{Gew}}{h_{i,t}^{Gew}} \times \left( 0,75 \times HAS_{i,t+2} \times \left( \frac{n_{i,t}}{n_{B,t}} - 1 \right) \right) \right) \quad (23)$$

Im Gegensatz zu den kreisangehörigen Gemeinden ist bei den kreisfreien Städten, die zu leistende Bezirksumlage sogar nach fünf und sechs Jahren sowie darüber hinaus noch von der marginalen Änderung der Gewerbesteuereinnahmen im Jahr  $t$  beeinflusst wird. Die Bezirksumlage im Jahr  $x = 5, 6, 8, 9, 11, 12, \dots$  ist von einer Änderung wie folgt betroffen:

$$\frac{\partial \text{um}_{i,t+x}^{\text{Bezirk}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} = \text{us}_{t+x}^{\text{Bezirk}} \times 0,8 \times \frac{\partial \text{SZ}_{i,t+x-1}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} \quad (24)$$

Wobei  $\frac{\partial \text{SZ}_{i,t+x-1}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}}$  bei den Allgemeinen Schlüsselzuweisungen bestimmt wurde.

Für  $x = 1, 4, 7, 10, 13, \dots$  folgt für kreisfreie:  $\frac{\partial \text{um}_{i,t+x}^{\text{Bezirk}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} = 0$ .

Demnach ist der Gesamteffekt einer marginalen Änderung des Gewerbesteueraufkommens auf die Bezirksumlage die Summe ihrer Auswirkungen nach zwei, drei, fünf, sechs, acht, neun usw. Jahren:

$$\frac{\partial \text{um}_{i,\Sigma}^{\text{Bezirk}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} := \sum_{x=0}^{\infty} \frac{\partial \text{um}_{i,t+x}^{\text{Bezirk}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} = \frac{\partial \text{um}_{i,t+2}^{\text{Bezirk}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} + \frac{\partial \text{um}_{i,t+3}^{\text{Bezirk}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} + \sum_{x=5,6,8,9,11,12,\dots}^{\infty} \frac{\partial \text{um}_{i,t+x}^{\text{Bezirk}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} \quad (25)$$

### 8.2.5.2 Interpretation

Analog zu den Effekten bei der Kreisumlage ändert sich die Bezirksumlage nach zwei und drei Jahren. Allerdings treten bei der Bezirksumlage aufgrund der Tatsache, dass die kreisfreien Städte den Soziallastenansatz erhalten, Kettenreaktionen auf. Die Bezirksumlage verändert sich auch noch nach fünf, sechs, acht, neun usw. Jahren aufgrund eines Anstiegs der Gewerbesteuer zum Zeitpunkt  $t$ . Denn die Bezirksumlage ist – mit einem Jahr Verzögerung – von den durch den Soziallastenansatz ausgelösten Veränderungen der Schlüsselzuweisungen betroffen. Der Gesamteffekt ist die Summe der jährlichen Einzeleffekte.<sup>78</sup>

### 8.2.6 Krankenhausumlage

Nach Art. 10b Abs. 2 FAG wird von den kreisfreien Städten und Landkreisen eine Krankenhausumlage erhoben. Die insgesamt von den kreisfreien Städten und Landkreisen aufzubringende Krankenhausumlage  $\text{um}_t^{\text{KH}}$  ist dabei eine durch den Staatshaushalt vorgegebene Größe. Die Krankenhausumlage bemisst sich hälftig nach den Einwohnern und nach den Umlagegrundlagen. Sie

<sup>78</sup> Analog zu den Kreisen haben auch die Bezirke nach Art. 21 Abs. 3 FAG die Möglichkeit, abweichende Bezirksumlagesätze für die einzelnen Steuerkraftzahlen und Schlüsselzuweisungstypen festzusetzen. Da sie in der Praxis von dieser Möglichkeit ebenfalls nicht Gebrauch machen, gehen wir für jeden Bezirk von einem einheitlichen Bezirksumlagesatz aus.

kommt bei den kreisfreien Städten als zusätzliche Determinante der Abschöpfungsquote, der sich Gemeinden in Bayern gegenübersehen, hinzu.

Die von der kreisfreien Stadt  $i$  zu leistende Krankenhausumlage nach Maßgabe der Umlagegrundlagen wird berechnet als:

$$um_{i,t+x}^{KH} = 0,5 \times um_{t+x}^{KH} \times \left( \frac{UG_{i,t+x}}{UG_{B\ kflk,t+x}} + \frac{n_{i,t+x-2}}{n_{B,t+x-2}} \right) \quad (26)$$

### 8.2.6.1 Formale Herleitung

Die Reaktion nach  $x = 2$  Jahren beträgt:

$$\frac{\partial um_{i,t+2}^{KH}}{\partial Ist_{i,t}^{Gew}} = 0,5 \times um_{t+2}^{KH} \times \frac{UG_{B\ kflk,t+2} - UG_{i,t+2}}{UG_{B\ kflk,t+2}^2} \times \frac{nh^{Gew} - us_t^{Gew}}{h_{i,t}^{Gew}} \quad (27)$$

Im dritten Jahr nach der Aufkommensänderung ist die Krankenhausumlage folgendermaßen betroffen:

$$\frac{\partial um_{i,t+3}^{KH}}{\partial Ist_{i,t}^{Gew}} = 0,5 \times um_{t+3}^{KH} \times \frac{UG_{B\ kflk,t+3} - UG_{i,t+3}}{UG_{B,t+3}^2} \times 0,8 \times \left( 0,15 \times \frac{nh^{Gew} - us_t^{Gew}}{h_{i,t}^{Gew}} \times \left( 0,75 \times HAS_{i,t+2} \times \frac{n_{i,t}}{n_{B,t}} - 1 \right) + \frac{\partial SZ_{i,t+2}}{\partial Ist_{i,t}^{Gew}} \right) \quad (28)$$

Auch nach  $x = 5,6,8,9,11,12, \dots$  Jahren reagiert die Krankenhausumlage:

$$\frac{\partial um_{i,t+x}^{KH}}{\partial Ist_{i,t}^{Gew}} = 0,5 \times um_{t+x}^{KH} \times \frac{UG_{B\ kflk,t+x} - UG_{i,t+x}}{UG_{B,t+x}^2} \times 0,8 \times \frac{\partial SZ_{i,t+x-1}}{\partial Ist_{i,t}^{Gew}} \quad (29)$$

wobei  $\frac{\partial SZ_{i,t+x-1}}{\partial Ist_{i,t}^{Gew}}$  bei den Allgemeinen Schlüsselzuweisungen bestimmt wurde.

Für  $x = 1,4,7,10,13, \dots$  folgt für kreisfreie Gemeinden:  $\frac{\partial um_{i,t+x}^{KH}}{\partial Ist_{i,t}^{Gew}} = 0$ .

Da die Krankenhausumlage wie die Bezirksumlage auf die Umlagegrundlagen im kreisfreien Raum abstellt, ergeben sich auch hier noch weitergehende Effekte, die theoretisch fortwährend andauern. Ursache sind die Kreislaufeffekte beim Soziallastenansatz.

Der Gesamteffekt ist wiederum die Summe aller Teileffekte:

$$\frac{\partial \text{um}_{i,\Sigma}^{\text{KH}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} := \sum_{x=0}^{\infty} \frac{\partial \text{um}_{i,t+x}^{\text{KH}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} = \frac{\partial \text{um}_{i,t+2}^{\text{KH}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} + \frac{\partial \text{um}_{i,t+3}^{\text{KH}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} + \sum_{x=5,6,8,9,11,12,\dots}^{\infty} \frac{\partial \text{um}_{i,t+x}^{\text{KH}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} \quad (30)$$

### 8.2.6.2 Interpretation

Aufgrund der Struktur der Krankenhausumlage wirken sich Änderungen des Gewerbesteueraufkommens ähnlich wie bei den Bezirksumlagen mit einer zwei-, drei-, fünf-, bzw. sechsjährigen Verzögerung und mit weiteren Verzögerungen aus.

Den ersten Effekt hat eine marginale Erhöhung des Gewerbesteueraufkommens nach zwei Jahren. Dieser erste Effekt ist wie bei den Kreis- und Bezirksumlagen positiv, d.h. zunächst ist c.p. ein Anstieg der Krankenhausumlage zu verzeichnen. Er wird dadurch begrenzt, dass die Gesamtsumme der Krankenhausumlage eine feststehende bzw. durch den Staatshaushalt festgelegte Größe ist, deren Finanzierung bei Verschiebungen der relativen Umlagekraft lediglich umverteilt wird. Die insgesamt aufzubringende Summe bleibt davon unberührt. Im dritten Jahr schlagen sich – bei Gemeinden, die Schlüsselzuweisungen erhalten – die nach zwei Jahren gesunkenen Schlüsselzuweisungen nieder, die nun die Umlagegrundlagen verringern. Demzufolge würde der Anteil, den eine kreisfreie Stadt an der Gesamtsumme der Krankenhausumlage aufzubringen hat, nach drei Jahren wieder sinken

Allerdings wiederholt sich bei der Krankenhausumlage die durch den Soziallastenansatz induzierte Kettenreaktion. Änderungen der Schlüsselzuweisungen nach vier, fünf, sieben, acht, usw. Jahren (ausgelöst durch den Soziallastenansatz) beeinflussen die Krankenhausumlage einer Gemeinde mit einem Jahr Verzögerung. Der Gesamteffekt ergibt sich aus der Summe der Einzeleffekte. Seine Wirkungsrichtung ist unklar.

### 8.2.7 Abschöpfungsquote

Zur Bestimmung der Abschöpfungsquote müssen die hergeleiteten Einzeleffekte zusammengefügt werden. Im Ergebnis bemisst die Abschöpfungsquote, wie viel von einem zusätzlichen Euro Gewerbesteuererinnahmen durch das Finanzausgleichssystem (plus Gewerbesteuerumlage) abgeführt wird.

$$\begin{aligned} \text{absch}_i &= - \frac{\partial \text{SZ}_{i,\Sigma}^{\text{Son}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} - \frac{\partial \text{SZ}_{i,\Sigma}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} + \frac{\partial \text{um}_{i,\Sigma}^{\text{Gew}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} + \frac{\partial \text{um}_{i,\Sigma}^{\text{Kreis}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} + \frac{\partial \text{um}_{i,\Sigma}^{\text{Bezirk}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} + \frac{\partial \text{um}_{i,\Sigma}^{\text{KH}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} \\ &= - \frac{\partial \text{SZ}_{i,t+2}^{\text{Son}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} - \frac{\partial \text{SZ}_{i,t+2}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} - \sum_{x=4,5,7,8,10,11,\dots}^{\infty} \frac{\partial \text{SZ}_{i,t+x}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} + \frac{\partial \text{um}_{i,t}^{\text{Gew}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} + \frac{\partial \text{um}_{i,t+2}^{\text{Kreis}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} + \frac{\partial \text{um}_{i,t+3}^{\text{Kreis}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} + \\ &\quad \frac{\partial \text{um}_{i,t+2}^{\text{Bezirk}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} + \frac{\partial \text{um}_{i,t+3}^{\text{Bezirk}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} + \sum_{x=5,6,8,9,11,12,\dots}^{\infty} \frac{\partial \text{um}_{i,t+x}^{\text{Bezirk}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} + \frac{\partial \text{um}_{i,t+2}^{\text{KH}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} + \frac{\partial \text{um}_{i,t+3}^{\text{KH}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}} + \end{aligned} \quad (31)$$

$$\sum_{x=5,6,8,9,11,12,\dots}^{\infty} \frac{\partial \text{um}_{i,t+x}^{\text{KH}}}{\partial \text{Ist}_{i,t}^{\text{Gew}}}$$

Der Teil des Einnahmewachses, der der Gemeinde verbleibt, ist dann  $1 - \text{absch}_i$ .

Anhand dieser Formel wird nochmals deutlich, dass sich die Abschöpfungsquote in sechs einzelne Komponenten gliedern lässt. Diese beeinflussen sich z.T. gegenseitig. So spielen die Schlüsselzuweisung als Teil der Umlagegrundlagen eine unmittelbare (wenn auch zeitversetzt auftretende) Rolle für die Höhe der Kreis-, Bezirks- und Krankenhausumlagen.

Abschließend gibt Tabelle 22 eine Übersicht über die Einzeleffekte: Abundante Gemeinden (rot) sind von einer Vielzahl der Effekte nicht betroffen und erfahren nur einen Anstieg der Gewerbesteuerumlage im Jahr des Gewerbesteueranstiegs sowie ein Anstieg der der Kreis-, Bezirks- und Krankenhausumlage nach zwei Jahren (aufgrund der Veränderung der Steuerkraftmesszahl in  $t + 2$ . Ferner sind nur die kreisfreien Städte von der durch den Soziallastenansatz ausgelösten Kettenreaktion betroffen (grün).

Tabelle 22: Übersicht über die zeitliche Verzögerung des marginalen Gewerbesteueranstiegs

	Gemeinden	t	t+1	t+2	t+3	t+4	t+5	t+6	t+7	t+8	t+9	t+10	t+11
Gewerbesteuerumlage	KF/KA	x											
Sonderschlüsselzuweisungen	KF/KA			x									
Schlüsselzuweisungen				x		x	x		x	x		x	x
Steuerkraftmesszahl/ Strukturschwächeansatz	KF/KA			x									
Sozialhilfeansatz	KF					x	x		x	x		x	x
Kreisumlage	KA			x	x								
Bezirkumlage	KF			x	x		x	x		x	x		x
Krankenhausumlage	KF			x	x		x	x		x	x		x

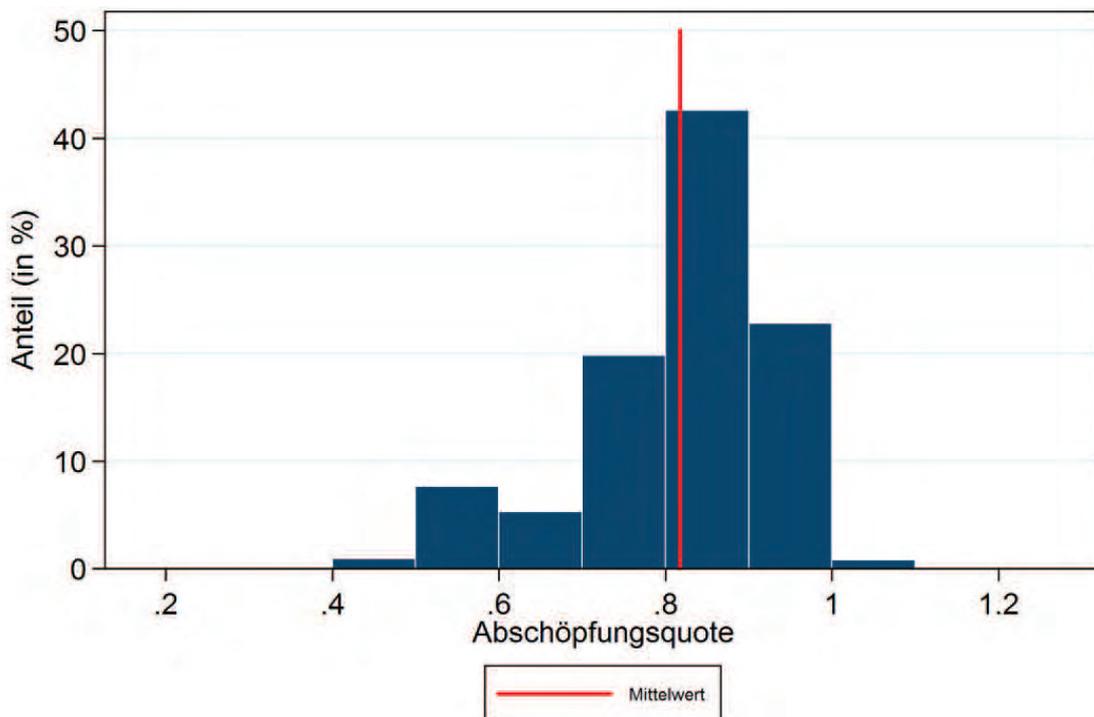
Quelle: Eigene Darstellung.

### 8.3 Die Abschöpfungsquote für bayerische Gemeinden – deskriptive Darstellung

Zur deskriptiven Darstellung der Abschöpfungsquoten in Bayern werden für jede Gemeinde die Effekte einer Erhöhung der eigenen Gewerbesteuereinnahmen um einen Euro bei ansonsten gleichbleibenden Bedingungen simuliert. Für die Simulation werden die Grunddaten und institutionellen Bedingungen des Finanzausgleichsjahres 2013 zugrunde gelegt.

### 8.3.1 Kumulierte Abschöpfungsquote

Die „kumulierte Abschöpfungsquote“ entspricht der Summe der innerhalb der ersten sechs Jahre nach der Änderung auftretenden Effekte. Wie im vorangegangenen Abschnitt erläutert, gibt es auch darüber hinaus noch Auswirkungen, die die kreisfreien Städte betreffen. Diese sind aber für die deskriptive Auswertung vernachlässigbar. Die der Herleitung zugrunde liegende ceteris paribus-Annahme ist über längere Zeiträume immer weniger mit der Realität vergleichbar. Zudem werden die Auswirkungen immer kleiner, je weiter man sich in die Zukunft bewegt. Für die deskriptive Analyse wären weitergehende Berechnungen daher kaum gewinnbringend.

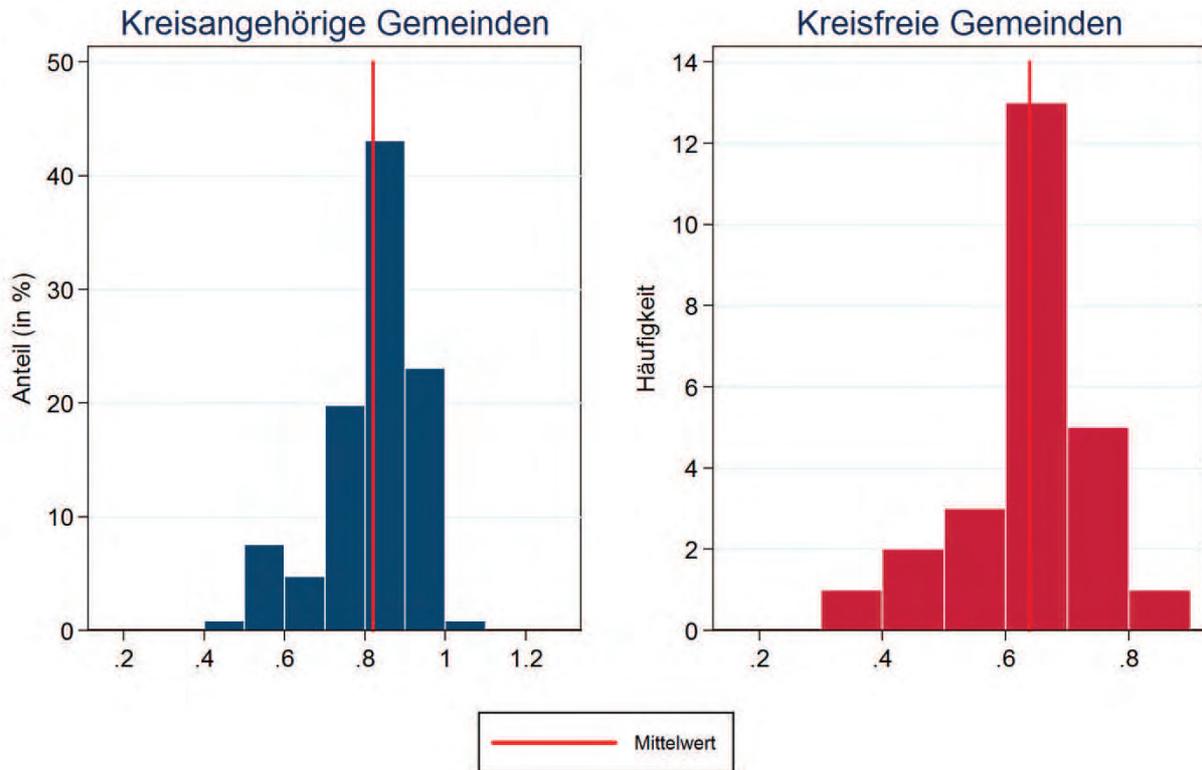


Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 36: Verteilung der simulierten Abschöpfungsquote der Gemeinden in Bayern

Abbildung 36 zeigt die Verteilung der errechneten Abschöpfungsquote für die Gesamtheit der bayerischen Gemeinden. Der (ungewichtete) Durchschnitt der Abschöpfungsquote liegt knapp über 81 % (Median: 84 %). Mit anderen Worten werden von den Gemeinden aufgrund eines zusätzlich vereinnahmten Euro an Gewerbesteueraufkommen – über einen Zeitraum von mehreren Jahren – im Mittel mehr als 80 Cent durch das Finanzausgleichs- und Umlagesystem abgeschöpft. Nahezu alle Gemeinden weisen eine Abschöpfungsquote zwischen 50 % und 100 % auf, nur bei einer kleinen Minderheit liegt die Quote unterhalb von 50 %. Insgesamt liegt die Quote damit weit oben. Es ist fraglich, ob unter diesen Umständen die eigene Gewerbesteuerpolitik vor Ort in ausreichendem Maße fühlbar bleibt. Die errechnete Quote reicht von minimal 31 % bis zu 122 %. Für 18 der 2056 bayerischen Gemeinden ist sie größer als 1. Solche Werte jenseits der 100 %-Marke sind problematisch, da sie keinen Anreiz zur Pflege der eigenen Steuerbasis setzen – im Gegenteil.

Mit einem System, das Anreize für eine adäquate Ausschöpfung des eigenen Gewerbesteuerpotentials setzt, ist das nicht vereinbar.



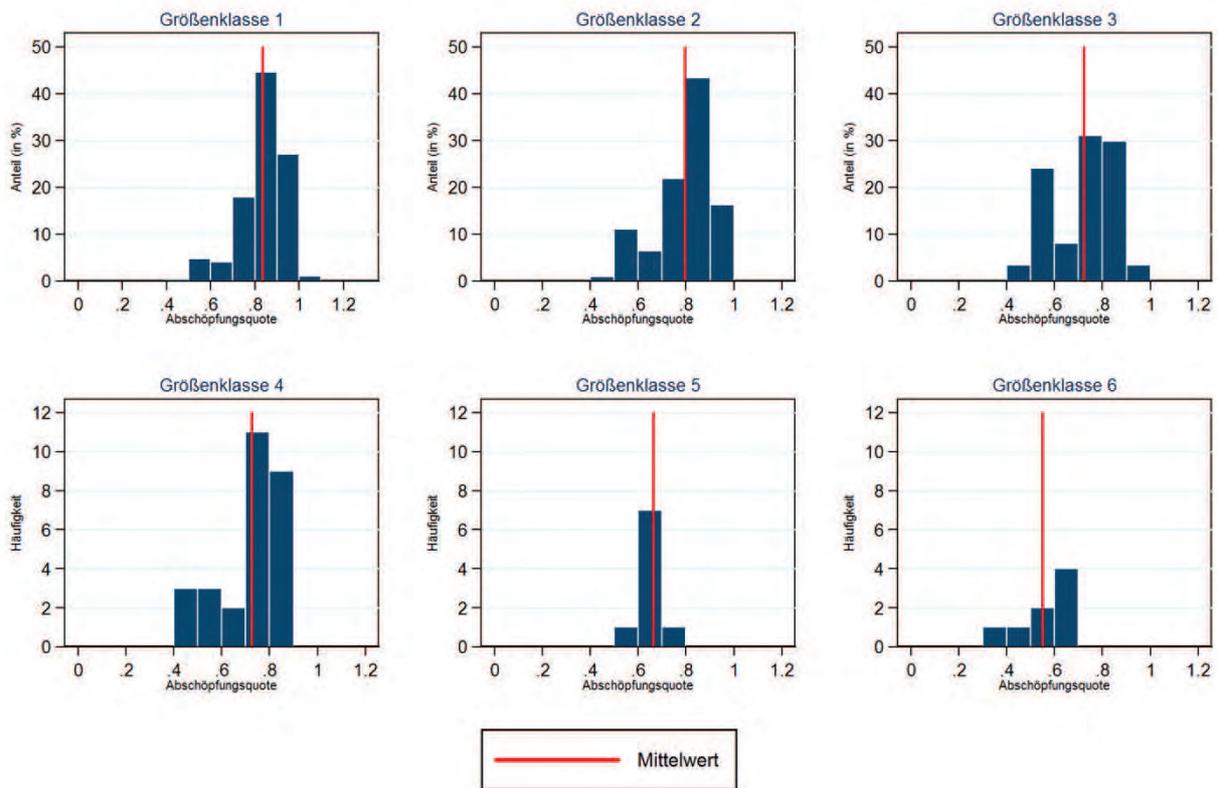
Quelle: Eigene Berechnungen.

**Abbildung 37: Verteilung der simulierten Abschöpfungsquote der Gemeinden in Bayern, kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden**

Abbildung 37 zeigt die Verteilung der Abschöpfungsquote in der Gegenüberstellung von kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden. Die Verteilung unter den kreisangehörigen Gemeinden unterscheidet sich erwartungsgemäß kaum von der in Abbildung 36 gezeigten. Die minimale Abschöpfungsquote unter den kreisangehörigen Gemeinden liegt aber mit 45 % merklich höher. Interessanter ist der Blick auf die kreisfreien Städte. Die mittlere Abschöpfungsquote unter den kreisfreien Städten beträgt 64 % und unterscheidet sich damit deutlich vom bayernweiten Durchschnitt. Entsprechend werden weniger hohe Abschöpfungsquoten erreicht. Die Spannweite reicht von minimal 31 % bis hin zu maximal 82 %.

Mit nachfolgender Abbildung 38 wird untersucht, ob die Höhe der Abschöpfungsquote in einen systematischen Zusammenhang mit der Größenklasse der jeweiligen Gemeinde gebracht werden kann. Dabei wurden die Größenklassen 1 bis 5 in Anlehnung an die Abstufungen des Hauptansatzes gewählt (Grenzen bei 5.000, 10.000, 25.000, 50.000, und 100.000 Einwohnern); Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern wurden aufgrund ihrer geringen Anzahl in eine Größenklasse (6) zusammengefasst. Es zeichnet sich ab, dass sich größere Gemeinden tendenziell niedrigeren Abschöpfungsquoten gegenübersehen. Nur unter den Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern finden sich Abschöpfungsquoten von mehr als 100 %. Quoten von mehr als 90 % finden sich nur in

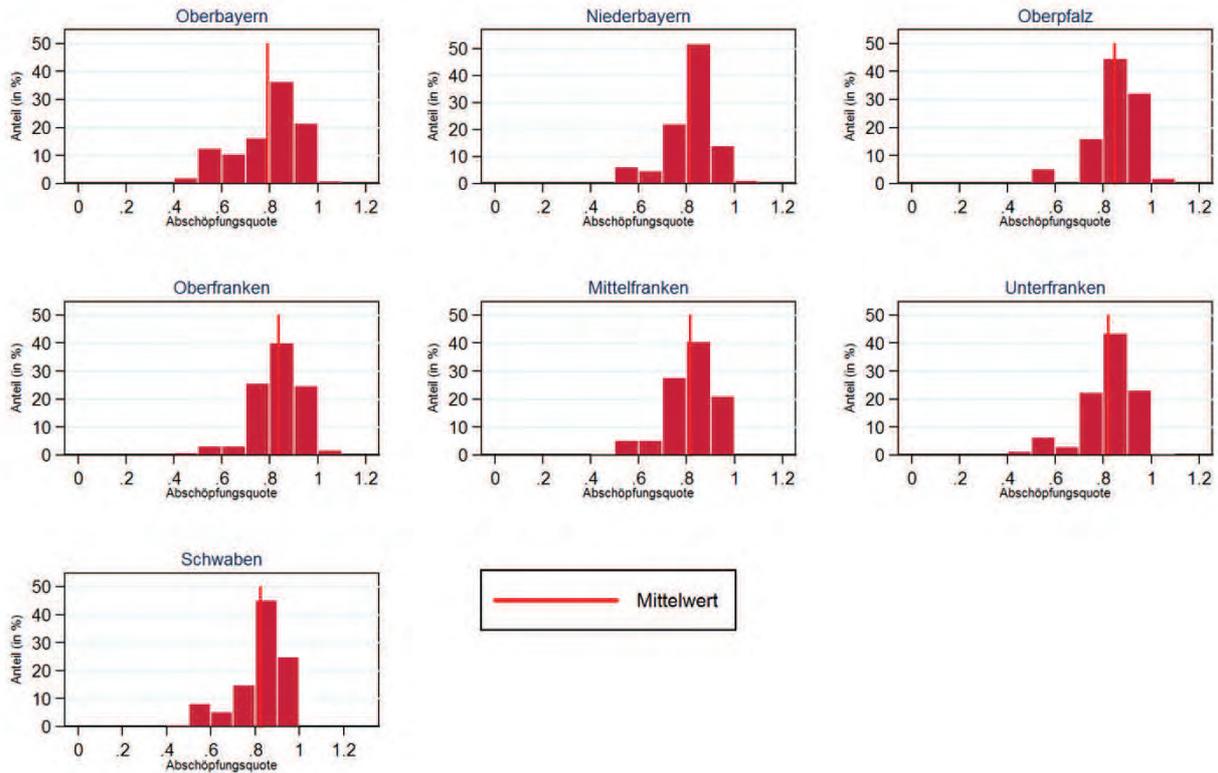
den Größenklassen bis 25.000 Einwohner. Es sind also insbesondere die Kleinstädte bis Kleinstgemeinden, in denen besonders hohe Abschöpfungsquoten auftreten.



Quelle: Eigene Berechnungen.

**Abbildung 38: Verteilung der simulierten Abschöpfungsquoten der Gemeinden in Bayern nach Größenklassen**

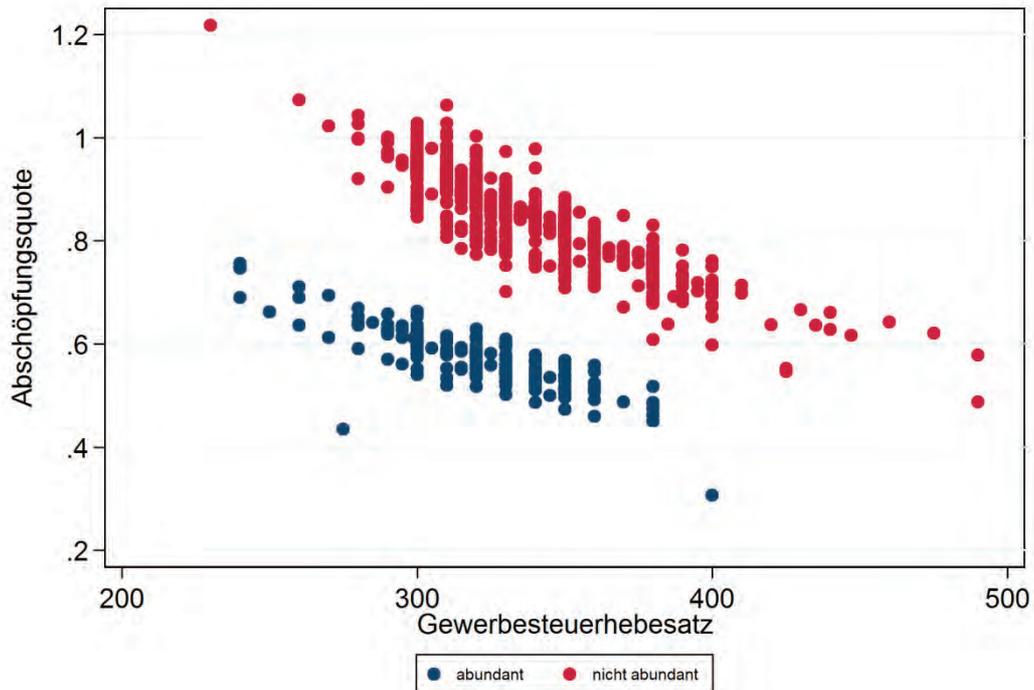
Die Gemeindegrößenstruktur ist in allen bayerischen Bezirken vergleichbar, wobei überall Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern deutlich dominieren. Mit Abbildung 39 wird geprüft, ob sich die Abschöpfungsquoten der Gemeinden der einzelnen Bezirke dennoch stark voneinander abgrenzen. Wie aus Abbildung 39 hervorgeht, sind kaum Unterschiede der durchschnittlichen Abschöpfungsquoten zwischen den bayerischen Bezirken festzustellen. Der Mittelwert liegt in allen Fällen nahe 80 %. Auch die Spannweite ist insgesamt ähnlich.



Quelle: Eigene Berechnungen.

**Abbildung 39: Verteilung der simulierten Abschöpfungsquoten der Gemeinden in Bayern nach Bezirken**

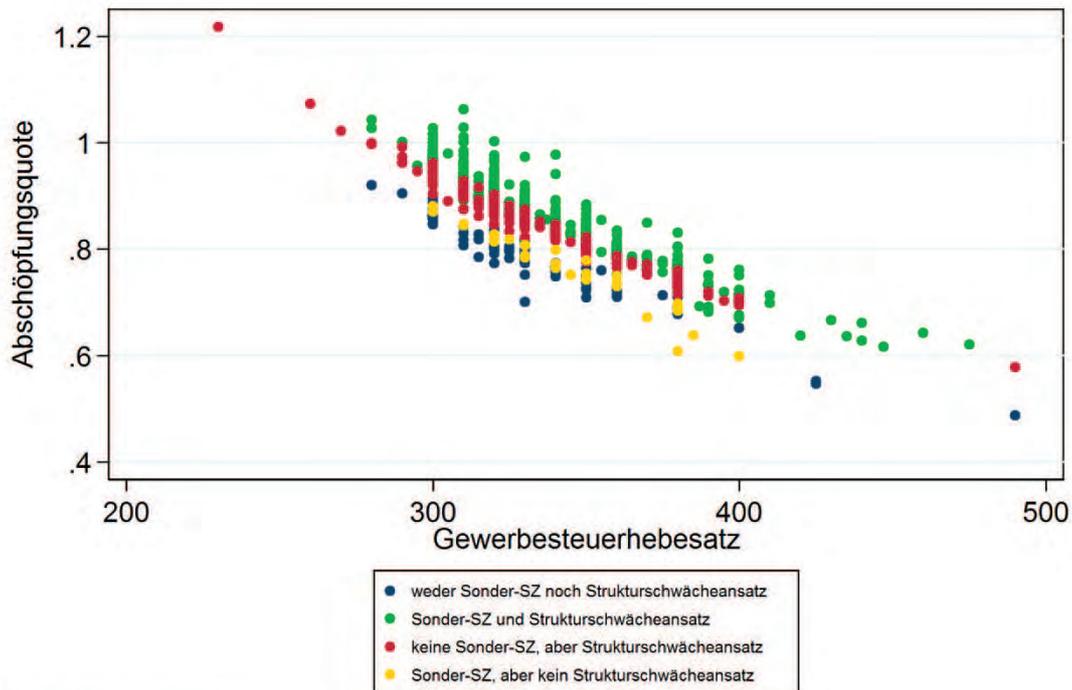
Durch die Herleitung der Abschöpfungsquote in Abschnitt 8.2 ist bereits deutlich geworden, welche Einflussfaktoren ihre Höhe determinieren. Einige der formal dargestellten Zusammenhänge werden nachfolgend grafisch veranschaulicht. Abbildung 40 verdeutlicht zwei systematische Zusammenhänge. Erstens sinkt die Abschöpfungsquote in Abhängigkeit des gewählten Gewerbesteuerhebesatzes. Dieser negative Zusammenhang ist in der Ausrichtung der Punktwolken in Abbildung 40 klar zu entnehmen. Er begründet sich dadurch, dass die Steuerkraftmesszahl der Gemeinden und die zu zahlende Gewerbesteuerumlage infolge einer Gewerbesteueraufkommenserhöhung umso mehr steigen, je niedriger der gewählte Hebesatz ist. Die Steuerkraftmesszahl spielt in einer Vielzahl von Zahlungsströmen eine entscheidende Rolle. Zweitens gibt es einen Niveauunterschied in der Abschöpfungsquote zwischen abundanten Gemeinden und solchen, die Schlüsselzuweisungen erhalten. Für letztere liegt die Abschöpfungsquote bei gleichem Gewerbesteuerhebesatz durchweg höher.



Quelle: Eigene Berechnungen.

**Abbildung 40: Abschöpfungsquote in Abhängigkeit von Gewerbesteuerhebesatz und Abundanz**

Innerhalb der Gruppe der nicht-abundanten Gemeinden können weitere Faktoren ausgemacht werden, die für die Höhe der Abschöpfungsquote relevant sind. So fällt die Abschöpfungsquote höher aus, wenn eine Gemeinde Sonderschlüsselzuweisungen und/oder Bedarfspunkte nach Maßgabe des Strukturschwächeansatzes erhält (siehe Abbildung 41). Dabei ist besonders der Strukturschwächeansatz entscheidend. Für die kreisfreien Städte wirkt auch der Soziallastenansatz erhöhend auf die Abschöpfungsquote.



Anm.: Nur nicht-abundante Gemeinden.

Quelle: Eigene Berechnungen.

**Abbildung 41: Abschöpfungsquote der nicht-abundanten Gemeinden in Abhängigkeit des Erhalts von Sonderschlüsselzuweisungen und Bedarfspunkten für Strukturschwäche**

### 8.3.2 Abschöpfungsquote im Zeitverlauf

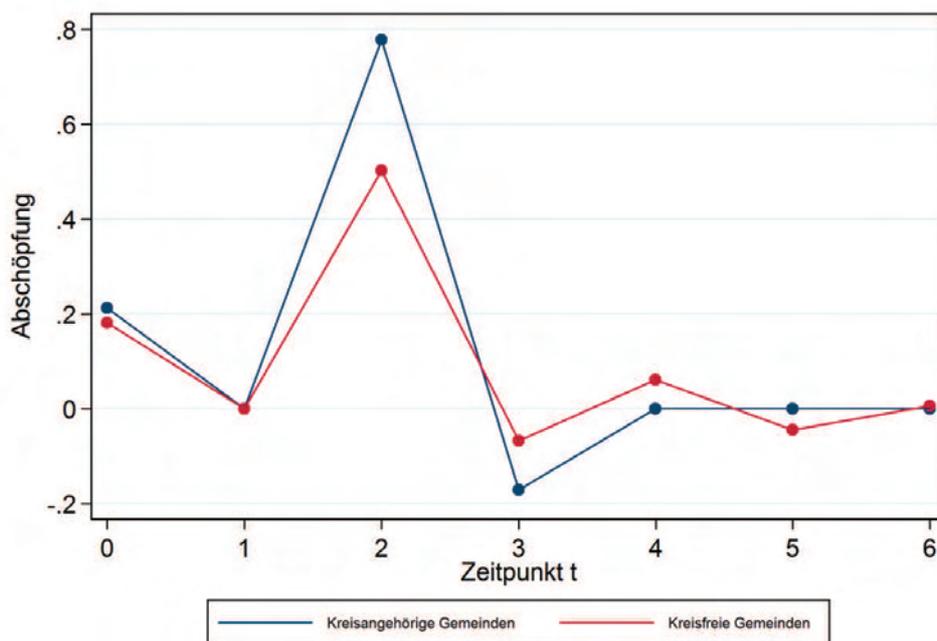
Die in Abschnitt 8.3.1 präsentierte kumulierte Abschöpfungsquote setzt sich aus Effekten zusammen, die in einem Zeitraum von insgesamt sechs Jahren nach der fiktiven marginalen Änderung der Gewerbesteuereinnahmen auftreten. Dabei sind die Effekte in den einzelnen Jahren keineswegs deckungsgleich. Stattdessen ist die Abschöpfung von einem Auf und Ab gekennzeichnet.

Abbildung 42 zeigt die durchschnittliche marginale Abschöpfung für kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden im Zeitverlauf. Zum Zeitpunkt  $t=0$ , also (beinahe) gleichzeitig mit der Aufkommensänderung, wird ein Teil des Aufkommenszuwachses, etwa 20 %, durch die zu zahlende Gewerbesteuerumlage abgeschöpft. Ein Jahr nach der Änderung ( $t=1$ ) treten keine Effekte auf – die Finanzausstattung ist – gegeben die ceteris paribus-Bedingung – genauso wie vor der Änderung der Gewerbesteuereinnahmen. Anders sieht es zum Zeitpunkt  $t=2$  aus. Nun wirken gleich mehrere Effekte zusammen. Aufgrund der gestiegenen Steuerkraftmesszahl sinken in nicht-abundanten Gemeinden die Schlüsselzuweisungen, wobei dieser Effekt stärker ausfällt, wenn die Gemeinde Bedarfspunkte durch den Strukturschwächeansatz erhält (und dieser Ansatz unterhalb der Obergrenze liegt). In Gemeinden, die zum Erhalt von Sonderschlüsselzuweisungen berechtigt sind, sinken

auch diese. Gleichzeitig fallen höhere Ausgaben für die Kreis- bzw. Bezirksumlage an. All diese Faktoren führen dazu, dass zum Zeitpunkt  $t=2$  ein hoher Grad von Abschöpfung erreicht wird.

Summiert man die Effekte der Jahre  $t=0$  und  $t=2$ , so wird im Mittel bei den kreisangehörigen Gemeinden fast genau ein Euro durch das Finanzausgleichssystem abgeschöpft – von dem ursprünglich „gewonnenen“ Euro bleibt also zunächst nichts übrig. Die Abschöpfungsquote fällt im Mittel der kreisangehörigen Gemeinden nur unter 100 %, da die Gemeinden zum Zeitpunkt  $t=3$  wieder vom Finanzausgleichssystem profitieren: Aufgrund der im Vorjahr gesunkenen Schlüsselzuweisungen sind nun niedrigere Umlagezahlungen zu leisten.

Für die kreisangehörigen Gemeinden sind zu diesem Zeitpunkt alle Effekte beendet. Ihre Finanzausstattung ändert sich nicht mehr. Anders ist es bei den kreisfreien Gemeinden. Hier führt der Soziallastenansatz in den Jahren  $t=4$  und  $t=5$  zu veränderten Schlüsselzuweisungen bei den nicht-abundanten kreisfreien Städten. Im Jahr  $t=4$  werden im Soziallastenansatz die Umlagegrundlagen des Jahres  $t=2$  berücksichtigt. Da die Steuerkraftmesszahl zu diesem Zeitpunkt erhöht war, erhält die Gemeinde nun weniger Bedarfspunkte für den Soziallastenansatz, was zu geringen Schlüsselzuweisungen führt. Ein Jahr später werden die infolge der Aufkommenserhöhung gesunkenen Schlüsselzuweisungen des Jahres  $t=2$  in den für den Soziallastenansatz maßgeblichen Umlagegrundlagen berücksichtigt. Daher ist die Abschöpfung zu diesem Zeitpunkt negativ, d.h. es erfolgt eine relative Verbesserung der Finanzausstattung. Mit jeweils einem Jahr Verzögerung schlagen sich diese Effekte auf die Schlüsselzuweisungen auch bei den zu zahlenden Umlagen (Bezirksumlage, Krankenhausumlage) nieder. Bereits zum Zeitpunkt  $t=6$  ist der Effekt aber nahe Null.



Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 42: Abschöpfung im Zeitverlauf

## 8.4 Fazit zur Abschöpfungsquote

Die Betrachtung der Abschöpfungsquote der Gemeinden in Bayern hat gezeigt, dass das Finanzausgleichssystem auf vielfältige und komplexe Weise Einfluss darauf nimmt, wie sehr Gemeinden von einer Zunahme ihrer Gewerbesteuererinnahmen profitieren. Folgende Erkenntnisse stechen aus der Analyse hervor.

Das Schlüsselzuweisungs- und Finanzausgleichssystem in Bayern ist von einer **äußerst hohen Komplexität** gekennzeichnet. Diese äußert sich in (i) der temporalen Struktur von Veränderungswirkungen, (ii) der Verquickung von Bedarfs- und Steuerkraftelementen in der Ausgangsmesszahl und (iii) der weitreichenden Bedeutung der Steuerkraftmesszahl bzw. Umlagegrundlagen.

### *(i) Temporale Struktur von Veränderungswirkungen*

Dass das Schlüsselzuweisungssystem nur mit einer gewissen Verzögerung auf die sich wandelnde Finanzausstattung der Kommunen reagieren kann, ist verständlich. Nur so kann mit validen Datengrundlagen operiert werden. Im bayerischen Schlüsselzuweisungssystem finden sich aber Verzögerungselemente, die das System intransparent machen. Allen voran ist hier die Ausgestaltung des Ergänzungsansatzes für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende zu nennen. Die Berücksichtigung der Umlagegrundlagen des vorvorhergehenden Jahres in diesem Ansatz führt nicht nur dazu, dass sich Änderungen der Steuergrunddaten in diesem Ansatz zum ersten Mal erst nach vier Jahren widerspiegeln, sondern sie sorgt auch für eine Kettenreaktion bei den kreisfreien Städten. Diese theoretisch unendlich andauernde Kettenreaktion wird zwar in der Praxis kaum relevante Bedeutung entfalten; sie kann aber dennoch als ungewünschter Nebeneffekt der Konstruktion des Ergänzungsansatzes gekennzeichnet werden. Sie mindert die Nachvollziehbarkeit und Planbarkeit von Schlüsselzuweisungen aus Sicht der Gemeinden.

### *(ii) Verquickung von Bedarfs- und Steuerkraftelementen in der Ausgangsmesszahl*

Sowohl beim Ergänzungsansatz für strukturschwache Gemeinden als auch beim Ergänzungsansatz für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende werden Bedarfs- und Steuerkraftelemente vermischt. Beim Strukturschwächeansatz wird die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenzahl ins Verhältnis zu einem Tausendstel der Steuerkraft gesetzt. Im Falle des Soziallastenansatzes werden die relevanten Aufwendungen durch die Umlagegrundlagen geteilt. Wie bereits in Abschnitt 6.2 erwähnt, ist diese Verquickung aus konzeptioneller Sicht abzulehnen. Die Analysen in den vorstehenden Abschnitten 8.2 und 8.3 haben zudem gezeigt, dass die Konstruktion dieser Ergänzungsansätze für die empfangsberechtigten Gemeinden mit realen Nachteilen verbunden ist: für sie ist die Abschöpfungsquote erhöht.

*(iii) Weitreichende Bedeutung der Steuerkraftmesszahl bzw. Umlagegrundlagen*

Veränderungen der Steuerkraftmesszahl und mit ihr der Umlagegrundlagen entfalten für die Gemeinden (insbesondere die kreisfreien Städte) Wirkungen, die weit über das Schlüsselzuweisungssystem hinausgehen. Sofern diese Verflechtungen als gegeben hingenommen werden, so lautet die Konsequenz zumindest, dass etwaige Reformmaßnahmen bezüglich der Steuerkraftmesszahl wohlüberlegt sein müssen. Ihre Auswirkungen jenseits der Schlüsselzuweisungen müssen sorgfältig bei der Formulierung von Reformvorschlägen berücksichtigt werden.

Diese hohe Komplexität überlagert das, worum es eigentlich bei der Analyse der Abschöpfungsquote gehen sollte: die **Anreizwirkungen auf die Gemeinden**. Das Schlüsselzuweisungssystem ist so undurchsichtig, dass Gemeinden nur schwer einschätzen können, wie sehr sie von zusätzlichen Steuereinnahmen letztlich profitieren würden. Insofern könnten sich mögliche Anreize auf die gemeindliche Steuerpolitik weniger durch die Höhe der Abschöpfung als durch die Unkenntnis der Abschöpfung ergeben. Die hier angestellten Berechnungen zeigen aber, dass die Abschöpfungsquote im Ergebnis für viele Gemeinden hoch und für einige Gemeinden mit über 100 % definitiv zu hoch ist. Beide Faktoren – Intransparenz und hohe Abschöpfung – dürften dafür sorgen, dass in vielen Gemeinden Bayerns die eigene Steuerpolitik nicht in einem Ausmaß fühlbar ist, wie es die gemeindliche Steuerautonomie verlangt.

Die in den Abschnitten 6.4 und 7.6 erläuterten Weiterentwicklungsoptionen für die Bedarfs- und die Steuerkraftseite sind geeignet, die in diesem Kapitel aufgezeigten Probleme deutlich zu reduzieren. Insbesondere würde die Verquickung von Bedarfs- und Steuerkraftseite in den Bedarfsansätzen beendet, wodurch auch die Abschöpfungsquote sinken würde. Durch die damit einhergehende Beseitigung der Kettenreaktion beim Ergänzungsansatz für Sozialhilfe und Grundsicherung für Arbeitsuchende würde auch die temporale Struktur deutlich vereinfacht. Die Komplexität von Bedarfs- und Steuerkraftmessung würde somit reduziert. Mehr Transparenz, Konsistenz und Nachvollziehbarkeit bilden wichtige Voraussetzungen für (gewollte) Anreizwirkungen durch das Schlüsselzuweisungssystem. Höhere Nivellierungshebesätze und Teilanrechnungsoptionen, wie sie in Abschnitt 7.6 empfohlen werden, erhöhen zunächst die Abschöpfungsquote. Allerdings würde sie langfristig durch zu erwartende Anpassungen bei Umlage- und Hebesätzen wieder sinken. Die Analysen zur Abschöpfungsquote bestätigen folglich die empfohlenen Weiterentwicklungsmaßnahmen.

## 9 Gestaltungsfragen des bayerischen Gemeindeschlüsselzuweisungssystems

### 9.1 Fragenkatalog

Zur Bemessung der gemeindlichen Steuerkraft und des Finanzbedarfs wurden dem Gutachter von der Arbeitsgruppe zur „Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs“ eine Reihe von Fragen zur Beantwortung vorgelegt. Diese werden auf Basis der vorangegangenen Ausführungen beantwortet.

#### a) Zur Steuerkraftberechnung:

##### **Sind für alle Gemeinden geltende einheitliche Nivellierungshebesätze bei den Realsteuern sachgerecht?**

Aus Gutachtersicht ist die Verwendung einheitlicher Nivellierungshebesätze bei den Realsteuern sachgerecht. Mit einem einheitlichen Satz werden interkommunale Unterschiede in den Hebesatzstrukturen als Reflex unterschiedlicher, im Großen und Ganzen aber fairer Wettbewerbsunterschiede zwischen den Städten und Gemeinden bewertet. Auch ist ein einheitlicher Nivellierungshebesatz ein klares Signal, dass dem Gesetzgeber belastbare und dominierende Gründe für eine Differenzierung fehlen; gewissermaßen die „Default“-Version des Nivellierungshebesatzes. Hinsichtlich einer möglichen Reform in Bayern, gilt es zunächst festzuhalten, dass es kein „optimales“ Niveau für einen einheitlichen Nivellierungshebesatz gibt. Bei der Wahl eines einheitlichen Nivellierungshebesatzes muss immer ein Kompromiss zwischen Anreizgesichtspunkten und der angemessenen Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit gefunden werden.

##### **Ist die Höhe der gewählten Nivellierungshebesätze im Zusammenspiel mit der Einwohnergewichtung sachgerecht?**

Grundsätzliches Ziel der Konstruktion eines KFA-Systems sollte es sein, Bedarfs- und Steuerkraftseite objektiv zu messen. Einwohnerstaffel und Nivellierungshebesätze sind daher so zu wählen, dass dieses Ziel bestmöglich erreicht wird. Ferner gehen mit den Ergänzungsansätzen und den kommunalen Einnahmen aus der Einkommen- und Umsatzsteuer noch weitere Parameter in die Bedarfs- und Steuerkraftmessung ein – eine isolierte Betrachtung dieses Zusammenspiels ist daher nicht angebracht.

**Wie wird der Vorschlag beurteilt, einen bestimmten Betrag bei der Ermittlung der Steuerkraft unangerechnet zu lassen?**

Die Nichtanrechnung eines bestimmten Betrags bei der Ermittlung der Steuerkraft wird als nicht sachgerecht bewertet, da von dieser Regelung insbesondere kleine Gemeinden profitieren, unabhängig davon, ob sie steuerstark oder –schwach sind.

**Wie wird der Vorschlag beurteilt, einen bestimmten Anteil der Realsteuersteinnahmen über dem Nivellierungshebesatz in die Berechnung mit einzubeziehen?**

Eine Teilanrechnung oberhalb des Nivellierungshebesatzes wird von Seiten des Gutachters positiv bewertet, da sie einen Kompromiss zwischen Leistungsfähigkeit, kommunaler Hebesatzautonomie und Anreizgesichtspunkten ermöglicht. Im Gegensatz zu einer Erhöhung der Nivellierungshebesätze hat sie allerdings einen vergleichsweise geringen Effekt auf die Steuerkraftmesszahl.

**Wie wird der Vorschlag beurteilt, bei der Steuerkraft und der Umlagekraft von Mehrjahresdurchschnitten auszugehen (und parallel dazu auf der Aufgabenseite der Schlüsselzuweisungen bei den Ergänzungsansätzen ebenfalls)?**

Für die Verwendung von Mehrjahresdurchschnitten spricht, dass zu erwarten ist, dass sie die gemeindlichen Schlüsselzuweisungen verstetigen. Die Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen werden für die Kommunen folglich planbarer. Diese Verstetigung hat allerdings den Nachteil, dass (insbesondere einzelgemeindliche) Einnahmeschocks nicht zeitnah durch Schlüsselzuweisungen kompensiert werden und diese von den Kommunen folglich länger überbrückt werden müssen. Aus dieser Ratio heraus sieht der Gutachter gegenwärtig keinen Anlass, bei Steuerkraft- und Bedarfsermittlung auf Mehrjahresdurchschnitte abzustellen.

**Werden ausreichende Anreize zur Stärkung der eigenen Steuerkraft gewahrt?**

Die hohe Komplexität des bayerischen Gemeindeschlüsselzuweisungssystems überlagert mögliche Anreizwirkungen auf die Gemeinden. Das Schlüsselzuweisungssystem ist so undurchsichtig, dass die Gemeinden nur schwer einschätzen können, wie sehr sie von zusätzlichen Steuereinnahmen letztlich profitieren würden. Mögliche Anreize auf die gemeindliche Steuerpolitik könnten sich weniger durch die Höhe der Abschöpfung durch das System als durch die Unkenntnis der Abschöpfung ergeben. Die in Kapitel 8 angestellten Berechnungen zeigen aber, dass die Abschöpfungsquote im Ergebnis für viele Gemeinden hoch und für einige Gemeinden mit über 100 % definitiv zu hoch ist. Beide Faktoren – Intransparenz und hohe Abschöpfung – dürften dafür sorgen, dass in vielen Gemeinden Bayerns die eigene Steuerpolitik nicht in einem Ausmaß fühlbar ist, wie es die gemeindliche Steuerautonomie verlangt.

**b) Zur Bemessung der Aufgabenbelastung:****Wie wird die Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel bis 2012 und ab 2013 bewertet?**

In der in Bayern gewählten Hauptansatzstaffel (sowohl bis 2012 als auch ab 2013) kommt die Einschätzung zum Ausdruck, dass die gemeindlichen Bedarfe je Einwohner mit der Einwohnerzahl ansteigen, und zwar mit einer abnehmenden Rate. Dieser Zusammenhang wurde durch die durchgeführten empirischen Analysen bestätigt. Der Hauptansatz erweist sich in der Regression der gegenwärtigen Bedarfsansätze als einziger Ansatz als positiv und signifikant, was für seine Berechtigung spricht. Auch die weiteren Regressionen mit verschiedenen funktionalen Transformationen der Einwohnerzahl legen einen positiv abnehmenden Wirkungszusammenhang nahe. Grundsätzlich ist die Hauptansatzstaffel daher positiv zu bewerten.

Positiv anzumerken ist auch, dass die bayerische Hauptansatzstaffel ohne Sprungstellen auskommt, die sachlich kaum rechtfertigbar wäre. Stattdessen wird jeweils zwischen den durch die Staffel definierten Einwohnerwerten interpoliert.

Die genaue Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel muss immer im Zusammenspiel mit den übrigen Bedarfsansätzen beurteilt werden. Ein isoliertes Urteil ist nicht möglich. Im konkreten Fall weisen die Ergänzungsansätze einige Mängel auf. Daher ist eine abschließende Aussage zur Geeignetheit der gegenwärtigen Staffelung kaum möglich. Der Vergleich mit den regressionsbasierten Hauptansatzstaffelvarianten legt aber nahe, dass die momentane Hauptansatzstaffel tendenziell am unteren Rand zu differenziert und am oberen Rand nicht differenziert genug ist. Die Spreizung zwischen dem Gewicht der kleinsten und größten Gemeinde bewegt sich im Rahmen des Feldes von Möglichkeiten, das durch die zwei alternativen Regressionsspezifikationen aufgespannt wird.

Darüber hinaus gilt, dass insbesondere die Bevölkerungsuntergrenze sowie gegebenenfalls eine Kappungen am Ende der Staffel (mehr noch als die übrigen Ausgestaltungsentscheidungen) politische Setzungen sind. Fixe Unter- und Obergrenzen für die relevanten Einwohnerzahlen beruhen v.a. auf Konventionen. Aus Regressionen lassen sich hierzu lediglich Hinweise ableiten.

Die Verwendung des Demografiefaktors zur Ermittlung der relevanten Einwohnerzahl wird weitgehend positiv bewertet (siehe unten). Auf die Einbeziehung der nicht mehr aktuellen Zahlen zu Personen mit Nebenwohnsitz sollte hingegen verzichtet werden. Auch die Einbeziehung der Zahl der nicht kasernierten US-Streitkräfte und ihrer Angehöriger in die relevante Einwohnerzahl ist entbehrlich.

Um dennoch den besonderen Belastungen Rechnung zu tragen, denen Gemeinden mit vielen Zweitwohnsitzern ausgesetzt sind, könnten Bedarfspunkte auf Basis der Hilfsvariable „Studenten je Einwohner“ (auch außerhalb des Hauptansatzes) vergeben werden. Die Verwendung der Studentenzahlen würde allerdings langfristig eine Verbesserung der Datenbasis voraussetzen (siehe oben Abschnitt 6.3.3.2).

### **Werden Einwohnerrückgänge und die Herausforderungen aufgrund des demographischen Wandels angemessen berücksichtigt?**

Einwohnerrückgänge werden im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems abfedernd berücksichtigt. Prominentestes Beispiel ist der Demografiefaktor. Aufgrund des Demografiefaktors wird bei der Ermittlung des Hauptansatzes die amtliche Einwohnerzahl des vorvorhergehenden Jahres mit dem Durchschnitt der zehn vorangegangenen Jahre verglichen und die höhere Zahl als maßgebliche Einwohnerzahl angesetzt. Dadurch werden Gemeinden mit rückläufiger Einwohnerentwicklung begünstigt. Sie erhalten eine „Schonfrist“, um notwendige Anpassungen vorzunehmen. Mit nunmehr zehn im Vergleich zu fünf Jahren bei Einführung des Demografiefaktors ist der angesetzte Vergleichszeitraum großzügig bemessen. Einwohnerrückgänge sind mithilfe dieses Instruments ausreichend berücksichtigt. Da der Demografiefaktor nicht gänzlich unproblematisch ist (siehe Abschnitt 6.2), sollte er nicht weiter ausgeweitet werden.

### **Ist das Gewicht der Ergänzungsansätze im Vergleich zum Hauptansatz angemessen? Sind die Ergänzungsansätze ausgewogen, auch im Hinblick auf ihre interkommunale Verteilungswirkung?**

Die Konstruktion der Ergänzungsansätze im bayerischen kommunalen Finanzausgleich (nicht nur ihre Gewichtung) sollte hinterfragt werden. Anders als der Hauptansatz konnten sie in der Regression nicht überzeugen. Besondere Zweifel bestehen hinsichtlich der Sozialhilfe- und Struktur-schwächeansätze. Ergänzungsansätze, die Belastungen durch soziale Leistungen und Kreisfreiheit bzw. Zentralitätsfunktionen abbilden, sind indes grundsätzlich empfehlenswert. Die interkommunale Verteilungswirkung der gegenwärtigen Ansätze im Vergleich zu einem bedarfsgerechten System kann ohne Simulationsrechnungen nicht beurteilt werden.

### **Kann der Ansatz für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitssuchende von den tatsächlichen Ausgaben losgelöst und auf andere, die Bedarfe annähernd abbildende Indikatoren umgestellt werden?**

Eine Umstellung des Ergänzungsansatzes für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitssuchende weg von der Berücksichtigung der tatsächlichen Aufwendungen wäre empfehlenswert, um Fehlanreize zu vermeiden.

Denkbar wäre, den Ansatz künftig auf der Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II der Gemeinden je Einwohner aufzubauen. Dieser Indikator ist besonders geeignet, da er (im Gegensatz zu anderen Indikatorkandidaten im SGB II-/SGB XII-Bereich) dem Kriterium der Exogenität genügt und damit keine neuen Fehlanreize produzieren kann. In der Regression der Ausgaben aaD hat sich die Zahl der Bedarfsgemeinschaften zudem als positiv und signifikant erwiesen. Im Gegensatz zum bisherigen Ergänzungsansatz könnten langfristig bei einer Umstellung auf Basis der Bedarfsgemeinschaften auch die kreisangehörigen Gemeinden berücksichtigt werden.

Das Ziel eines solchen „Soziallasten“-Indikators wäre es nicht, nur und genau die Ausgaben eines bestimmten Unterabschnitts bzw. Produktbereichs (hier die Ausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende) abzubilden. Stattdessen würden auch Bedarfe jenseits dieser abgegrenzten Aufgabenbereiche mit erfasst, die statistisch in einem Zusammenhang zu dem gewählten Indikator stehen. Im konkreten Fall gilt das beispielsweise für Ausgaben der Sozialhilfe.

Für die Berücksichtigung von Soziallasten im weiteren Sinne könnte außerdem die Einführung des Bedarfsindikators „Anzahl der Kinder in Tageseinrichtungen pro Kopf“ erwogen werden. Auch dieser Indikator wird durch die Regression gestützt. Finanzbedarfe durch Kinderbetreuungsangebote und damit in Zusammenhang stehende Leistungen könnten durch ihn erfasst werden.

### **Gibt es für den Ergänzungsansatz "Strukturschwäche" weitere Kriterien?**

Der Begriff der Strukturschwäche bleibt im Kontext des Schlüsselzuweisungssystems unscharf. Aus Gutachtersicht ist nicht klar, welche zusätzlichen Belastungen oder Aufgaben durch den Strukturschwächeansatz konkret adressiert werden sollen. Verschiedene Indikatoren, die grob mit „Strukturschwäche“ in Verbindung gebracht werden können, wurden in der Regression der Ausgaben aaD geprüft und verworfen.

Nach Auffassung der Gutachter äußert sich Strukturschwäche vor allem in unterdurchschnittlicher Steuerkraft. Aufgrund mangelnder Steuereinnahmen fehlen gegebenenfalls die Mittel, um eigentlich notwendige Ausgaben zu tätigen. Solche Sachverhalte sollten in der Steuerkraftmesszahl zum Ausdruck kommen. Eine Berücksichtigung der Einnahmenseite in der Ausgangsmesszahl widerspricht der Systematik des Schlüsselzuweisungssystems. Um Strukturschwäche angemessen zu berücksichtigen, ist der Fokus daher auf die Definition der Steuerkraftmesszahl zu richten.

Erwägenswert ist auch eine Stärkung des Instruments der Sonderschlüsselzuweisungen, um strukturschwache Gemeinden besonders zu berücksichtigen.

### **Werden die Zentralitätsfunktionen ausreichend berücksichtigt?**

Gegenwärtig werden Zentralitätsfunktionen im bayerischen Gemeindeschlüsselzuweisungssystem einerseits durch die Einwohnergewichtung und andererseits durch den Ergänzungsansatz für kreisfreie Gemeinden berücksichtigt. Die regressionsanalytische Überprüfung der verwendeten Bedarfsansätze spricht grundsätzlich für die Einwohnergewichtung. Der Ergänzungsansatz für Kreisfreiheit konnte in der Regressionsanalyse nicht eindeutig bestätigt werden. Daraus folgt aber nicht, dass kreisfreie Städte keine Mehrbelastungen im Vergleich zu kreisangehörigen Gemeinden aufweisen. Es heißt lediglich, dass dieser Effekt in der Regression anhand des Ergänzungsansatzes

nicht nachgewiesen werden konnte.<sup>79</sup> Weitere Untersuchungen haben ergeben, dass Zentralitätsfunktionen eine wichtige Determinante für die Ausgaben aaD pro Kopf sind. Es ist wahrscheinlich, dass die Eigenschaft „Kreisfreiheit“ zur Abbildung dieser Funktion nicht ausreichend ist. Denkbar ist, dass auch kreisangehörige Gemeinden Zentralitätsfunktionen erfüllen, und dass das Ausmaß dieser Funktionen innerhalb der Gruppe der kreisfreien Städte (wie auch zwischen allen Gemeinden) variiert. Ein geeigneter Indikator für Belastungen durch Zentralitätsfunktionen könnte zum Beispiel die Zahl der Einpendler je Einwohner sein.

**Erscheint die Einführung weiterer Bedarfsindikatoren sinnvoll (z. B. für Belastungen durch Jugendhilfe, für Kurorte, Einwohnerdichte, Flächenausdehnung, Gebietsstruktur (Ortsteile) oder anderes)?**

Im Rahmen des Gutachtens wurde eine ausführliche Prüfung möglicher Indikatoren, wie Ortsteile, Fläche, Kurorte, Jugendliche etc., vorgenommen. Dabei haben sich die oben bereits genannten Indikatoren „Zahl der Studenten“, „Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II“, „Zahl der betreuten Kinder in Tageseinrichtungen“ und „Zahl der Einpendler“ (jeweils je Einwohner) als aussagekräftig und damit empfehlenswert erwiesen.

## **9.2 Sonderschlüsselzuweisungen**

Im bayerischen Gemeindeschlüsselzuweisungssystem bestehen neben den allgemeinen Schlüsselzuweisungen sogenannte Sonderschlüsselzuweisungen, die besonders steuerschwachen Gemeinden gewährt werden (siehe Abschnitt 4.1.2). Sie betragen 15 Prozent der Differenz zwischen der Steuerkraft der Gemeinde je Einwohner und 75 Prozent der landesdurchschnittlichen Steuerkraft je Einwohner. Dabei wird der Landesdurchschnitt mit dem Hauptansatz der jeweiligen Gemeinde gewichtet.

Die Sonderschlüsselzuweisungen sind als Vorwegabzug von der Schlüsselmasse gestaltet. Ihr Anteil an den gesamten Gemeindeschlüsselzuweisungen variierte in den vergangenen Jahren zwischen 7 und 11 %. Sonderschlüsselzuweisungen sind grundsätzlich ein sinnvolles Instrument, das auch in einem reformierten Gemeindeschlüsselzuweisungssystem – obgleich in modifizierter Form – bestehen bleiben sollte.

Wie in Abschnitt 6.3.3.5 diskutiert, ist es im Rahmen der Bedarfsmessung schwierig, die Bedarfe von Gemeinden zu beurteilen, die sich nicht in zusätzlichen Ausgaben manifestieren. Ein Ausgabenmangel kann mithilfe der Regressionsmethode nicht sinnvoll identifiziert werden. Es ist aber plausibel anzunehmen, dass in Gemeinden mit besonders niedrigen Einnahmen eigentlich not-

---

<sup>79</sup> Eine Identifikation des Effekts ist aufgrund der geringen Zahl kreisfreier Städte schwierig, siehe oben Abschnitt 6.3.2. Zu bedenken ist auch, dass die Einbeziehung irrelevanter Variablen (z.B. der nicht signifikante Soziallastenansatz) die Präzision der Regressionsergebnisse negativ beeinflussen kann.

wendige Ausgaben unter Umständen ausbleiben. Dies ist besonders dann zu erwarten, wenn der Zugang zu (Kassen-)Krediten den Gemeinden versperrt bleibt.

Aufgrund dieser Unzulänglichkeit und Unsicherheit auf Seiten der Bedarfsmessung ist es sinnvoll, die Schlüsselzuweisungen nicht zur Gänze bedarfsabhängig auszugestalten. Unterstützungsleistungen für besonders finanzschwache Gemeinden sind wertvolle ergänzende Elemente. Zudem zeichnen sich Sonderschlüsselzuweisungen durch ihre relativ gute Planbarkeit und Stabilität aus. Allerdings sollte die konkrete Berechnung für die Sonderschlüsselzuweisungen überdacht werden. Folgende Aspekte sind zu beachten:

**Steuerkraftmesszahl als Berechnungsbestandteil:** Zunächst gilt, dass eine etwaige Reformierung der Steuerkraftmesszahlen sich unmittelbar und vollständig auch in der Berechnung der Sonderschlüsselzuweisungen niederschlagen sollte.

**Berechnungslogik:** Die Sonderschlüsselzuweisungen sollten weiterhin auf einem Vergleich der gemeindeeigenen Steuerkraft pro Einwohner mit der landesdurchschnittlichen Steuerkraft pro Einwohner basieren. Die Differenz zwischen beiden sollte zu einem Prozentsatz ausgeglichen werden. Dies ist ein anreizgerechtes Verfahren, bei dem die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden nicht beeinträchtigt wird.

**Gewichtung des Landesdurchschnitts mit Hauptansatz:** Dagegen ist die Gewichtung des Landesdurchschnitts mit dem Hauptansatz der Gemeinde verzichtbar. Hier wird ein einzelnes Element aus der Bedarfsmessung herausgegriffen und in die Beurteilung darüber eingebracht, ob eine Gemeinde besonders steuerschwach ist. Dies ist aus Gutachtersicht sachlich nicht begründbar. Die Berechnung kann an dieser Stelle vereinfacht werden. Durch diese Maßnahme würde sich voraussichtlich der Empfängerkreis der Sonderschlüsselzuweisungen verringern. Dies erscheint angesichts von regelmäßig mehr als 1.500 Empfängergemeinden sachgerecht.

**Anteilige Berücksichtigung des Landesdurchschnitts:** Ob der Landesdurchschnitt vor der Differenzbildung mit einem Prozentsatz wie gegenwärtig 75 % gewichtet wird, ist eine vorrangig politische Entscheidung. Auch dieser Parameter beeinflusst maßgeblich den Empfängerkreis. Je niedriger der Prozentsatz und damit der Vergleichsmaßstab gewählt werden, desto weniger Gemeinden werden von Sonderschlüsselzuweisungen profitieren. Ein restriktiver Vergleichsmaßstab sorgt dafür, dass wirklich nur die steuerschwächsten Gemeinden Sonderschlüsselzuweisungen erhalten. Aus Gutachtersicht wäre ein Vergleich mit 100 % des Landesdurchschnitts dennoch die plausibelste Wahl.

**Maßgeblicher Landesdurchschnitt bzw. landesweiter Mittelwert:** Bei der Wahl des maßgeblichen landesweiten Mittelwertes der Steuerkraft pro Einwohner bestehen drei Optionen. Erstens ist es möglich, wie bislang die Steuerkraft aller Gemeinden zu addieren und dann durch die Gesamteinwohnerzahl Bayerns zu dividieren. Damit erhält man die mit der Einwohnerzahl gewichtete durch-

schnittliche Steuerkraft je Einwohner („gewogener Durchschnitt“). Zweitens könnte aus den jeweiligen Gemeindewerten der ungewichtete Durchschnitt der Steuerkraft je Einwohner gebildet werden. In der Durchschnittsberechnung würde sich das Gewicht der einzelnen Gemeinde dann nicht nach ihrer Einwohnerzahl richten, sondern jede Gemeinde würde gleichwertig in den Durchschnitt einfließen. Im Vergleich zur ersten Variante würde dadurch der Empfängerkreis der Sonderschlüsselzuweisungen voraussichtlich eingegrenzt. Drittens könnte anstelle eines arithmetischen Mittels auch der Median als Vergleichsmaßstab gewählt werden. Würde dieser zu 100 % als Vergleichsmaßstab angesetzt, würden jedes Jahr 50 % der Gemeinden Sonderschlüsselzuweisungen erhalten. Der Empfängerkreis würde sich demnach im Vergleich zum ungewichteten Durchschnitt in der Regel weiter reduzieren. Die Wahl zwischen diesen Optionen sollte im Lichte der Gesamtverteilungsergebnisse und je nach angestrebter Pointierung der Sonderschlüsselzuweisungen getroffen werden.

**Ausgleichssatz:** Vor dem Hintergrund der empfohlenen Abschaffung des Strukturschwächeansatzes (siehe Abschnitt 6.4) gewinnen die Sonderschlüsselzuweisungen an Bedeutung. Um einkommens- bzw. strukturschwache Gemeinden besonders zu unterstützen, ist eine Stärkung der Sonderschlüsselzuweisungen zu erwägen. Diese könnte über eine Erhöhung des Ausgleichssatzes realisiert werden.

### 9.3 Zusammenführung von Bedarf und Steuerkraft: Der Ausgleichssatz

Die Schlüsselzuweisung an eine Gemeinde wird nicht nur durch ihre Bedarfs- bzw. Ausgangsmesszahl und ihre Steuerkraftmesszahl determiniert. Entscheidend ist auch, zu welchem Anteil die Differenz zwischen beiden ausgeglichen wird. Gegenwärtig liegt der Ausgleichssatz in Bayern bei 55 %. Im Vergleich der Flächenländer hat Bayern damit eine niedrige Ausgleichsintensität gewählt (siehe Abschnitt 4.4.1).

Aufgrund der Berechnungssystematik des Schlüsselzuweisungssystems nimmt der Ausgleichssatz nicht nur Einfluss darauf, wie viel die einzelnen Gemeinden an Schlüsselzuweisungen erhalten, sondern auch, welche Gemeinden überhaupt Schlüsselzuweisungen erhalten. Dazu muss man sich vergegenwärtigen, dass der Ausgleichssatz als Parameter in die Berechnung des iterativ bestimmten Grundbetrags einfließt (siehe Abschnitt 4.1.1). Bei einer Erhöhung des Ausgleichssatzes sinkt c.p. der Grundbetrag. Dies führt dazu, dass mehr Gemeinden als abundant gelten und folglich keine Schlüsselzuweisungen erhalten. Für die verbliebenen, nicht-abundanten Gemeinden erhöht sich hingegen die Ausgleichsintensität – sie erhalten dann höhere Schlüsselzuweisungen als bei einem niedrigeren Ausgleichssatz. In einem System mit fixer Schlüsselmasse hängt die Beurteilung darüber, welche Gemeinden „bedürftig“ und damit empfangsberechtigt sind, immer von der Höhe der Schlüsselmasse ab (und nicht allein von den Eigenschaften der jeweiligen Gemeinde).

Damit ist offensichtlich, dass mit der Wahl des Ausgleichssatzes ein Trade-off einhergeht. Der Zielkonflikt besteht darin, entweder möglichst viele Gemeinden durch Zuweisungen zu unterstützen oder den bedürftigsten Gemeinden besonders effektiv unter die Arme zu greifen. Zu beachten ist auch, dass der Ausgleichssatz einer der entscheidenden Einflussparameter der Abschöpfungsquote (siehe Kapitel 8) ist. Eine Erhöhung des Ausgleichssatzes steigert c.p. die Abschöpfungsquote, während eine Reduktion des Ausgleichssatzes sie verringert.

In Anbetracht aller möglichen Effekte sehen die Gutachter gegenwärtig keinen Anlass, den aktuellen Ausgleichssatz zu verändern.

## 10 ANHANG

### 10.1 Anhang 1: Tabellenanhang

Nachfolgend werden die in den Abbildung in Kapitel 5 zugrunde liegenden Werte tabellarisch aufgeführt.

**Tabelle 23: Werte zu Abbildung 6: Durchschnittliche Ausgaben aaD nach Gebietskörperschaftstyp, Euro je Einwohner (2011)**

Ausgaben aaD, Euro je Einwohner	
Landkreise	490,341
Kreisangehörige Gemeinden	919,871
Kreisfreie Städte	1.523,652

Quelle: LfStad, eigene Berechnungen.

**Tabelle 24: Werte zu Abbildung 7: Durchschnittliche Ausgaben aaD nach Gebietskörperschaftstyp, Euro je Einwohner, 2000 bis 2011**

	Ausgaben aaD, Euro je Einwohner		
	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Städte
2000	362,279	648,623	1.313,163
2001	376,045	684,665	1.291,167
2002	393,167	713,612	1.381,817
2003	399,235	741,545	1.406,499
2004	403,855	705,127	1.418,760
2005	418,367	712,907	1.413,217
2006	414,386	748,842	1.431,712
2007	417,294	762,701	1.335,498
2008	432,772	819,065	1.547,128
2009	467,847	865,887	1.219,431
2010	485,205	892,850	1.606,506
2011	490,341	919,871	1.523,652

Quelle: LfStad, eigene Berechnungen.

**Tabelle 25: Werte zu Abbildung 8: Aufgabenspezifische Ausgaben aaD nach Gebietskörperschaftstyp, Euro je Einwohner (2011)**

	Ausgaben aaD, Euro je Einwohner		
	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Städte
Allg. Verwaltung	40,512	111,074	222,016
Öffentl. Sicherheit und Ordnung	16,961	29,629	94,192
Schulen	66,766	65,557	152,444
Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	5,733	23,810	110,556
Soziale Sicherung	116,496	85,755	551,869
Gesundheit, Sport, Erholung	22,440	32,794	86,465
Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	25,274	85,529	140,495
Öffentl. Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	4,872	-2,074	4,891
Wirtschaftl. Unternehmen, allg. Grund- und Sondervermögen	0,163	-50,370	-276,328

Quelle: LfStad, eigene Berechnungen.

**Tabelle 26 (Teil 1): Werte zu Abbildung 9: Aufgabenspezifische Zuschussbedarfe nach Gebietskörperschaftstyp im Zeitverlauf, Euro je Einwohner**

		Ausgaben aaD, Euro je Einwohner		
		Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Städte
Allg. Verwaltung	2000	27,575	83,838	66,471
	2001	28,509	85,782	71,433
	2002	30,859	88,584	52,643
	2003	30,215	92,576	66,858
	2004	30,011	89,845	64,126
	2005	29,603	91,192	77,596
	2006	29,683	90,723	69,529
	2007	30,650	94,495	106,820
	2008	33,913	101,758	119,213
	2009	36,225	106,470	214,433
	2010	36,667	104,512	202,884
	2011	40,512	111,074	222,016
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	2000	13,858	16,534	107,186
	2001	14,229	17,097	110,278
	2002	14,496	17,987	114,278
	2003	14,709	18,357	114,413
	2004	14,882	18,826	112,973
	2005	15,177	20,087	111,791
	2006	15,555	20,366	113,524
	2007	15,950	20,583	103,035
	2008	16,919	22,868	107,439
	2009	17,535	24,004	98,511
	2010	17,410	23,854	96,451
	2011	16,961	29,629	94,192
Schulen	2000	49,580	51,682	157,904
	2001	51,376	53,095	171,261
	2002	53,382	53,600	172,543
	2003	54,700	54,705	173,447
	2004	55,199	54,869	181,668
	2005	54,223	55,209	178,124
	2006	54,699	57,671	183,351
	2007	60,295	59,076	177,066
	2008	65,298	62,793	183,174
	2009	66,328	64,077	171,145
	2010	69,002	63,807	172,963
	2011	66,766	65,557	152,444
Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	2000	4,467	17,331	97,958
	2001	4,649	17,846	99,180
	2002	5,012	18,694	100,168
	2003	4,935	18,519	105,787
	2004	4,630	18,307	105,092
	2005	4,589	18,420	100,207
	2006	4,730	19,226	104,405
	2007	4,681	19,773	99,851
	2008	4,997	21,154	107,122
	2009	5,402	22,653	108,748
	2010	5,566	22,675	109,057
	2011	5,733	23,810	110,556

Quelle: LfStad, eigene Berechnungen.

**Tabelle 26 (Teil 2): Werte zu Abbildung 9: Aufgabenspezifische Zuschussbedarfe nach Gebietskörperschaftstyp im Zeitverlauf, Euro je Einwohner**

		Ausgaben aaD, Euro je Einwohner		
		Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Städte
Soziale Sicherung	2000	73,967	50,416	359,841
	2001	75,688	52,468	370,388
	2002	80,602	54,885	379,206
	2003	85,747	57,637	412,453
	2004	88,566	58,975	432,476
	2005	98,396	59,395	440,844
	2006	108,384	61,025	478,951
	2007	111,610	64,382	491,184
	2008	110,119	71,583	508,423
	2009	116,435	77,330	524,072
	2010	121,394	82,162	556,242
	2011	116,496	85,755	551,869
Gesundheit, Sport, Erholung	2000	24,859	23,906	96,643
	2001	24,707	24,218	94,521
	2002	25,069	24,968	90,959
	2003	23,916	23,983	88,869
	2004	21,915	26,120	86,002
	2005	24,398	24,761	86,895
	2006	23,157	25,652	80,508
	2007	23,537	27,890	84,046
	2008	25,037	30,622	88,738
	2009	29,147	31,590	88,899
	2010	25,807	30,859	89,539
	2011	22,440	32,794	86,465
Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	2000	19,960	57,915	121,842
	2001	20,263	58,787	126,885
	2002	20,557	60,642	129,902
	2003	20,551	63,108	129,098
	2004	22,089	67,750	144,868
	2005	22,100	72,289	141,357
	2006	22,916	73,533	138,800
	2007	21,588	67,425	131,148
	2008	23,012	71,886	140,420
	2009	23,895	78,289	137,300
	2010	25,004	84,094	139,804
	2011	25,274	85,529	140,495
Öffentl. Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	2000	1,174	-5,459	-33,454
	2001	1,613	-6,631	-28,243
	2002	2,680	-5,256	-15,629
	2003	1,698	-6,942	-7,413
	2004	2,065	-12,008	-7,918
	2005	0,780	-9,943	-13,490
	2006	1,522	-6,312	0,918
	2007	2,133	-4,029	-2,306
	2008	3,581	-1,365	0,355
	2009	7,105	-0,640	2,016
	2010	5,612	-5,842	1,408
	2011	4,872	-2,074	4,891

Quelle: LfStad, eigene Berechnungen.

**Tabelle 26 (Teil 3): Werte zu Abbildung 9: Aufgabenspezifische Zuschussbedarfe nach Gebietskörperschaftstyp im Zeitverlauf, Euro je Einwohner**

		Ausgaben aaD, Euro je Einwohner		
		Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Städte
Wirtschaftl. Unternehmen, allg. Grund- und Sondervermögen	2000	0,503	-43,322	-112,922
	2001	0,371	-43,219	-167,571
	2002	0,324	-43,446	-104,186
	2003	0,444	-46,262	-167,726
	2004	0,387	-50,031	-160,585
	2005	0,264	-48,859	-134,366
	2006	0,175	-47,248	-146,459
	2007	0,227	-49,239	-283,635
	2008	0,250	-46,152	-141,715
	2009	0,514	-45,164	-518,765
	2010	0,110	-49,928	-229,865
	2011	0,163	-50,370	-276,328

Quelle: LfStad, eigene Berechnungen.

**Tabelle 27: Werte zu Abbildung 11: Zusammensetzung der allgemeinen Deckungsmittel nach Gebietskörperschaftstyp, Euro je Einwohner (2011)**

	Allgemeine Deckungsmittel, Euro je Einwohner		
	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Städte
Grundsteuer A und B	0,127	107,226	189,623
Gewerbesteuer (brutto)	0,274	450,137	931,343
Einkommensteuer	0,000	396,245	443,827
Umsatzsteuer	0,000	31,211	81,745
Schlüsselzuweisungen	104,184	112,507	225,613
Umlagen von Gemeinden/GV	389,640	0,000	0,000
Sonstige allg. Deckungsmittel	60,448	156,202	205,449

Quelle: LfStad, eigene Berechnungen.

**Tabelle 28 (Teil 1): Werte zu Abbildung 12: Zusammensetzung der allgemeinen Deckungsmittel nach Gebietskörperschaftstyp im Zeitverlauf, Euro je Einwohner**

Allgemeine Deckungsmittel, Euro je Einwohner				
		Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Städte
Grundsteuer A und B	2000	0,092	84,901	144,619
	2001	0,089	86,712	146,331
	2002	0,090	87,820	146,248
	2003	0,102	90,792	150,148
	2004	0,092	93,982	152,639
	2005	0,087	96,173	177,347
	2006	0,090	98,011	176,755
	2007	0,114	99,056	178,694
	2008	0,116	100,371	179,083
	2009	0,100	102,251	182,940
	2010	0,105	105,053	191,078
	2011	0,127	107,226	189,623
Gewerbsteuer (brutto)	2000	0,019	257,163	645,879
	2001	0,009	255,325	576,364
	2002	0,018	229,071	539,231
	2003	0,012	240,407	494,744
	2004	0,034	291,454	646,674
	2005	0,050	314,944	735,104
	2006	0,040	353,513	867,622
	2007	0,110	393,263	923,139
	2008	0,262	413,685	928,054
	2009	0,842	348,738	702,952
	2010	0,613	378,559	791,012
	2011	0,274	450,137	931,343
Einkommensteuer	2000	0,000	318,758	406,125
	2001	0,000	312,596	391,351
	2002	0,000	306,830	382,216
	2003	0,000	300,431	375,015
	2004	0,000	285,589	349,365
	2005	0,000	287,208	352,482
	2006	0,000	317,267	371,043
	2007	0,000	369,372	431,295
	2008	0,000	409,763	472,858
	2009	0,000	392,640	446,844
	2010	0,000	380,503	428,765
	2011	0,000	396,245	443,827
Umsatzsteuer	2000	0,000	23,458	65,960
	2001	0,000	23,109	64,785
	2002	0,000	22,829	63,769
	2003	0,000	22,484	63,952
	2004	0,000	22,671	63,112
	2005	0,000	22,949	63,839
	2006	0,000	24,190	65,874
	2007	0,000	27,012	73,506
	2008	0,000	28,008	74,241
	2009	0,000	28,975	76,848
	2010	0,000	29,431	77,349
	2011	0,000	31,211	81,745

Quelle: LfStad, eigene Berechnungen.

**Tabelle 28 (Teil 2): Abbildung 12: Zusammensetzung der allgemeinen Deckungsmittel nach Gebietskörperschaftstyp im Zeitverlauf, Euro je Einwohner**

Allgemeine Deckungsmittel, Euro je Einwohner				
		Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Städte
Schlüsselzuweisungen	2000	77,948	106,186	82,961
	2001	80,927	109,179	88,467
	2002	83,061	111,751	91,746
	2003	82,881	107,243	102,389
	2004	82,859	105,971	105,814
	2005	84,266	100,528	125,336
	2006	83,016	104,703	107,461
	2007	86,829	111,418	107,104
	2008	98,340	122,636	129,250
	2009	104,306	123,929	151,594
	2010	101,321	119,382	149,435
	2011	104,184	112,507	225,613
Umlagen von Gemeinden/GV	2000	266,786	0,000	0,000
	2001	281,851	0,000	0,000
	2002	291,504	0,000	0,000
	2003	293,757	0,000	0,000
	2004	289,137	0,000	0,000
	2005	298,483	0,006	0,000
	2006	316,324	0,000	0,000
	2007	324,638	0,000	0,000
	2008	346,533	0,000	0,000
	2009	386,290	0,000	0,000
	2010	401,033	0,000	0,000
	2011	389,640	0,000	0,000
Sonstige allg. Deckungsmittel	2000	58,858	126,830	243,139
	2001	58,502	133,061	236,948
	2002	55,393	145,311	273,235
	2003	55,385	149,640	286,887
	2004	55,476	137,742	443,949
	2005	55,420	138,588	448,595
	2006	55,740	144,998	446,856
	2007	60,676	150,387	220,323
	2008	61,913	155,735	226,106
	2009	61,050	166,699	236,176
	2010	59,600	158,781	213,799
	2011	60,448	156,202	205,449

Quelle: LfStaD, eigene Berechnungen.

## 10.2 Anhang 2: Methode der Regressionsanalyse<sup>80</sup>

Im Rahmen dieses Gutachtens wurde vorgeschlagen, die Bemessung der gemeindlichen Finanzbedarfe auf eine Regressionsanalyse zu stützen. Im Folgenden soll durch eine kurze und keineswegs vollständige Einführung ein Einblick in die Funktionsweise dieser Methodik gegeben werden.<sup>81</sup>

<sup>80</sup> Die folgenden Ausführungen entsprechen in Teilen Anhang B in FiFo (2013).

<sup>81</sup> Umfassendere Informationen finden sich in den einschlägigen Ökonometrie-Lehrbüchern. Eine gute Einführung bietet beispielsweise Wooldridge, Jeffrey (2011), Introductory econometrics. [S.I.]: South-Western.

Dabei handelt es sich um ein statistisches Analyseverfahren, mit dem die Beziehungen zwischen einer abhängigen Variablen (hier die Ausgaben aaD) und einer oder mehreren unabhängigen Variablen (hier der Bedarfsindikatoren) untersucht werden. Die Regressionsanalyse ist das wohl wichtigste Hilfsmittel der modernen Ökonometrie. Sie wird eingesetzt, um Hypothesen theoretischer Modelle empirisch zu prüfen sowie quantitative Analysen durchzuführen. Regressionsanalysen können je nach Ausgestaltung kausale Zusammenhänge offenlegen, für Vorhersagen genutzt werden oder rein deskriptiven Zwecken dienen.

**Lineare Einfachregression:** Der einfachste Fall einer Regression ist die lineare Einfachregression, bei der die abhängige Variable  $y$  lediglich durch eine unabhängige Variable  $x$  erklärt wird. Das entsprechende Regressionsmodell lässt sich durch die folgende Gleichung darstellen:

$$y = \beta_0 + \beta_1 x + u \quad (1)$$

Der Term  $u$  wird als Störterm bezeichnet. Er repräsentiert alle zufälligen oder nicht beobachtbaren Faktoren, die außer  $x$  auch einen Einfluss auf  $y$  ausüben. Hält man  $u$  konstant und ändert  $x$  um eine Einheit, so ändert sich  $y$  um  $\beta_1$  Einheiten. Eine zentrale Annahme ist, dass der Erwartungswert des Störterms gleich Null und von  $x$  unabhängig ist.

Mithilfe einer Stichprobe von  $x$  und  $y$  wird – z.B. mit der Methode der kleinsten Quadrate – eine Regressionsgerade geschätzt:

$$\hat{y} = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 x \quad (2)$$

Für einen gegebenen Wert von  $x$  wird aufgrund des Modells erwartet, dass  $y$  den Wert  $\hat{y}$  annimmt, der auf der Regressionsgeraden liegt. Obwohl der Zusammenhang zwischen den beiden Variablen allem Anschein nach als linear angenommen werden muss, lassen sich viele Fälle nichtlinearer Zusammenhänge leicht in die Regression einbringen, indem die abhängige und unabhängige Variable angemessen definiert bzw. transformiert werden. In empirischen Anwendungen wird beispielsweise oft mit logarithmierten Größen gearbeitet.

**Multiple Regression:** Wird statt mit einer mit mehreren unabhängigen Variablen gearbeitet, deren Zusammenhang zu  $y$  analysiert wird, spricht man von einer multiplen oder multivariaten Regression. Im Fall dreier unabhängiger Variablen hätte das Regressionsmodell also diese Form:

$$y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \beta_3 x_3 + u \quad (3)$$

mit der geschätzten Regressionsgeraden:

$$\hat{y} = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 x_1 + \hat{\beta}_2 x_2 + \hat{\beta}_3 x_3 \quad (4)$$

Die Koeffizienten  $\hat{\beta}_1$ ,  $\hat{\beta}_2$  und  $\hat{\beta}_3$  haben eine *ceteris paribus*-Interpretation. Das bedeutet, dass jeder Koeffizient den Effekt des entsprechenden Regressors (hier: der Bedarfsindikatoren bzw. Kontrollvariablen) auf die abhängige Variable (hier: die Ausgaben aaD) misst, wenn die restlichen Regressoren konstant gehalten werden. Zum Beispiel ist:

$$\Delta \hat{y} = \hat{\beta}_1 \Delta x_1. \quad (5)$$

Wenn  $x_2$  und  $x_3$  konstant gehalten werden, entspricht die vorhergesagte Änderung von  $\hat{y}$ :  $\hat{\beta}_1$  mal die Veränderung von  $x_1$ . Man sagt dann, dass bei der Schätzung des Effektes von  $x_1$  für  $x_2$  und  $x_3$  kontrolliert worden ist.

**Regressionstabellen:** Regressionsergebnisse werden üblicherweise wie in Tabelle 29 dargestellt. In der linken Spalte sind die geprüften unabhängigen Variablen (also die x-Variablen bzw. Bedarfsindikatoren und Kontrollvariablen) aufgelistet. Die rechte Spalte enthält die zugehörigen geschätzten Koeffizienten  $\hat{\beta}$ . Beispielsweise beträgt der zur Wurzel der Einwohnerzahl gehörige Koeffizient 0,528. Laut Regressionsmodell ändern sich die Ausgaben aaD pro Kopf um durchschnittlich 0,528 Euro, wenn sich die Wurzel der Einwohnerzahl um 1 erhöht und die übrigen Regressoren (Studenten pro Kopf, Bedarfsgemeinschaften pro Kopf, Kindern in Tageseinrichtungen pro Kopf, Einpendler pro Kopf, verfügbares Einkommen pro Kopf, Zeittrend) konstant bleiben. In Klammern unter dem Schätzkoeffizienten ist jeweils der geschätzte Standardfehler des Koeffizienten angegeben.

Aus Koeffizient und Standardfehler lassen sich Rückschlüsse auf die statistische Signifikanz der jeweiligen unabhängigen Variable (des Bedarfsindikators bzw. der Kontrollvariablen) ziehen. Dies geschieht mithilfe des sogenannten t-Tests. Durch ihn wird die so genannte Nullhypothese geprüft, nämlich ob der jeweilige Schätzkoeffizient  $\beta$  gleich Null ist (bzw. statistisch nicht von Null unterscheidbar ist). Mit anderen Worten sagt die Nullhypothese aus, dass die geprüfte Variable keinen Einfluss auf die abhängige Variable ausübt, sobald für die übrigen Regressoren kontrolliert wurde. Der Koeffizient dividiert durch den jeweiligen Standardfehler ergibt den sogenannten t-Wert. Im Falle der Wurzel der Einwohnerzahl beträgt der t-Wert demnach  $\frac{0,528}{0,153} \approx 3,45$ . Dieser Wert<sup>82</sup> wird mit dem kritischen Wert einer t-Verteilung mit  $n - k$  Freiheitsgraden verglichen, wobei  $n$  die Zahl der Beobachtungen und  $k$  die Zahl der zu schätzenden Parameter angibt. Im vorliegenden Fall ist  $n = 10.280$  und  $k = 8$ . Damit ist die Zahl der Freiheitsgrade so hoch, dass statt der t-Verteilung auch die Normalverteilung herangezogen werden kann. Liegt der t-Wert über dem kritischen Wert, so ist der entsprechende Koeffizient auf dem überprüften Niveau statistisch signifikant. Für ein Signifikanzniveau von 1 % (= 3 Sterne) liegt der kritische Wert bei 2,576.<sup>83</sup> Dabei bezeichnet das Signifikanzniveau die Wahrscheinlichkeit, dass die Nullhypothese abgelehnt wird,

<sup>82</sup> Bei zweiseitigen Hypothesentests (und negativen Schätzkoeffizienten) wird der Absolutbetrag des t-Wertes betrachtet.

<sup>83</sup> Mit anderen Worten ist das 99,0 %-Quantil der t- bzw. Normalverteilung 2,576.

obwohl sie korrekt ist. In anderen Worten: Im beschriebenen Fall besteht eine 1 %-ige Wahrscheinlichkeit, dass der Effekt der Wurzel der Einwohnerzahl (doch) keinen Effekt auf die Ausgaben aaD hat. Im Beispiel liegt der t-Wert mit 3,45 deutlich oberhalb des kritischen Wertes von 2,576. Damit ist die Wurzel der Einwohnerzahl auf einem Niveau von 1 % statistisch signifikant. Dies wird auch durch die drei Sterne neben dem Koeffizienten angezeigt. In gleicher Weise gilt, dass der zum t-Wert 3,45 der Wurzel der Einwohnerzahl gehörige p-Wert kleiner ist als 0,01, also kleiner als 1 %. Der p-Wert entspricht damit dem kleinsten („besten“) Signifikanzniveau, für das die Nullhypothese abgelehnt werden kann. Er gibt an, wie wahrscheinlich der jeweilige t-Wert bzw. das Regressionsergebnis ist, wenn die Nullhypothese wahr wäre, also wie wahrscheinlich es ist, dass doch kein Zusammenhang zwischen der abhängigen und der jeweiligen unabhängigen Variablen besteht. Je kleiner also der p-Wert, desto unwahrscheinlicher ist es, dass die Nullhypothese zutrifft und desto sicherer ist der statistische Zusammenhang zwischen der abhängigen und der jeweiligen unabhängigen Variablen. Wie hoch der p-Wert genau ist, muss aus der tabellierten Verteilung abgelesen bzw. den Berechnungen der verwendeten statistischen Software entnommen werden. Im Beispiel beträgt der p-Wert rund 0,001.

Zwei Sterne wie beim Koeffizienten für die Studenten pro Kopf zeigen an, dass der entsprechende t-Wert größer ist als der kritische Wert der t- (bzw. Normal-)Verteilung bei einem Signifikanzniveau von 5 %. Ein Stern gilt entsprechend für ein Signifikanzniveau von 10 %. 1, 5 und 10 % sind die üblichen Signifikanzniveaus für ökonometrische Anwendungen.

Das Bestimmtheitsmaß am Ende der Tabelle ist ein Maß für die Anpassungsgüte des Regressionsmodells. Es gibt an, welcher Anteil der Varianz der abhängigen Variable, hier der Ausgaben aaD pro Kopf, durch die Regression erklärt wird. Anstelle des einfachen Bestimmtheitsmaßes wird das angepasste Bestimmtheitsmaß ausgewiesen, welches die Anzahl der verwendeten Regressoren im Modell korrigierend berücksichtigt.

**Tabelle 29: Regressionsergebnisse – Referenzregressionen**

Abhängige Variable:	Ausgaben aaD pro Kopf (1)
Wurzel der Einwohnerzahl	0,528*** (0,153)
Studenten pro Kopf	768,3** (389,6)
Bedarfsgemeinschaften pro Kopf	6 036*** (832,5)
Kinder in Tageseinrichtungen pro Kopf	1 492** (661,2)
Einpendler pro Kopf	1 153*** (124,0)
Verfügbares Einkommen in Euro pro Kopf	0,0329*** (0,00793)
Zeittrend	19,96*** (3,095)
Konstante	-296,5* (175,6)
Beobachtungen	
	10 280
Angepasstes Bestimmtheitsmaß	
	0,340

Robuste Standardfehler in Klammern

\*\*\* p<0,01 \*\* p<0,05 \* p<0,1

Quelle: Eigene Berechnungen.

### 10.3 Anhang 3: Herleitung der Bedarfsansätze

Aus den Ergebnissen der Regression der gemeindlichen Ausgaben aaD pro Kopf können die Hauptansatzstaffel sowie die Gewichtungsfaktoren für Ergänzungsansätze abgeleitet werden. Die Summe von Haupt- und Ergänzungsansätzen ergibt den Gesamtansatz als Analogon zur gewichteten Einwohnerzahl. Das Produkt aus Gesamtansatz und dem iterativ bestimmten Grundbetrag ist die Ausgangsmesszahl, die schließlich mit der jeweiligen Steuerkraftmesszahl verglichen wird.

Die Herleitung der Bedarfsansätze nach der Regression erfolgt in folgenden Schritten:

- Regression der Ausgaben aaD pro Kopf auf die Bedarfsindikatoren und Kontrollvariablen
- Ermittlung des Sockelbetrags und des Normbedarfs je Einwohner
- Ableitung der Hauptansatzstaffel

- Herleitung der Gewichte der Ergänzungsansätze
- Berechnung des Gesamtansatzes

**Regression:** Es wird eine Pooled-OLS-Schätzung mit den Ausgaben aaD pro Kopf als abhängiger Variable durchgeführt. Folgende Bedarfsindikatoren werden herangezogen: Einwohner (transformiert mit der Wurzel- oder der Logarithmusfunktion), Studenten pro Kopf, Bedarfsgemeinschaften nach SGB II pro Kopf, Kinder in Tageseinrichtungen pro Kopf und Einpendler pro Kopf.

**Sockelbetrag:** Für die Ermittlung des Sockelbetrags sb werden zunächst die landesdurchschnittlichen Ausgaben aaD pro Kopf  $\overline{\text{AusgaaD}^{\text{pk}}}$  ermittelt. Von diesen wird derjenige Anteil abgezogen, der in der Regression bzw. im Rahmen der Bestimmung des fiktiven Bedarfs durch Bedarfsfaktoren berücksichtigt wird. Rechnerisch ist dies die Summe der Produkte der Durchschnitte der bedarfsrelevanten Variablen  $\overline{\text{var}}^b$  und der zugehörigen Regressionskoeffizienten  $\hat{\beta}^b$ . Die Schätzkoeffizienten  $\hat{\beta}^b$  unterscheiden sich, je nach dem, ob die Variante „Wurzel der Einwohnerzahl“ oder „Logarithmus der Einwohnerzahl“ herangezogen wird:

$$\text{sb}_{\text{wurzel/log}} = \overline{\text{AusgaaD}^{\text{pk}}} - \sum \hat{\beta}_{\text{wurzel/log}}^b \overline{\text{var}}^b \quad (6)$$

Der Sockelbetrag muss somit als der landesdurchschnittliche Anteil der Ausgaben aaD verstanden werden, der durch die Regression nicht erklärt wird bzw. der zwar teilweise erklärt, aber als nicht bedarfsrelevant eingestuft wird.

Um das Spreizverhältnis der Hauptansatzstaffel zu bestimmen, wird in einem nächsten Schritt der fiktive Bedarf eines Normeinwohners nb berechnet:

$$\text{nb}_{\text{wurzel}} = \text{sb}_{\text{wurzel}} + \hat{\beta}_{\text{wurzel}}^{\text{bev}} \sqrt{\text{HA}^U} \quad (7)$$

$$\text{nb}_{\text{log}} = \text{sb}_{\text{log}} + \hat{\beta}_{\text{log}}^{\text{bev}} \log(\text{HA}^U) \quad (8)$$

Im Falle einer Regression mit der Wurzel der Einwohnerzahl wird für die Bestimmung des Bedarfs eines Normeinwohners zu dem Sockelbetrag das Produkt aus dem Regressionskoeffizienten der Einwohnerzahl  $\hat{\beta}_{\text{wurzel}}^{\text{bev}}$  und der Wurzel derjenigen Bevölkerungszahl  $\text{HA}^U$ , die als Untergrenze für die Hauptansatzstaffel festgelegt wurde, addiert (Gleichung (7)). Bei Verwendung der Regression mit der logarithmierten Einwohnerzahl wird äquivalent verfahren. An die Stelle der Wurzel der Bevölkerungsuntergrenze tritt hier der Logarithmus von  $\text{HA}^U$  (Gleichung (8)).

Als nächstes wird der Spreizungsfaktor bestimmt, der höhere Einwohnerzahlen in Relation zum fiktiven Bedarf eines Normeinwohners setzt:

$$\text{sf}_{\text{wurzel}} = \frac{\text{sb}_{\text{wurzel}} + \hat{\beta}_{\text{wurzel}}^{\text{bev}} \sqrt{\text{bev}}}{\text{nb}_{\text{wurzel}}} \quad (9)$$

$$sf_{\log} = \frac{sb_{\log} + \hat{\beta}_{\log}^{bev} \log(bev)}{nb_{\log}} \quad (10)$$

Der Spreizungsfaktor ist die Summe aus Sockelbetrag und Produkt aus Regressionskoeffizient der Einwohnerzahl  $\hat{\beta}^{bev}$  und der Wurzel bzw. dem Logarithmus der Bevölkerung  $bev$  im Verhältnis zum Normbedarf.

**Hauptansatzstaffel:** Die Hauptansatzstaffel wird mit 3-Prozentintervallen gebildet. Die so ermittelten Einwohnerzahlen werden auf 500er Stellen gerundet. Es gilt zu beachten, dass die gemeindespezifischen Spreizungsfaktoren nicht gemäß Gleichung (9) und (10) sondern durch lineare Interpolation bestimmt werden. Für jede Staffelklasse  $sk$  wird eine Gerade durch die Obergrenze (O) und Untergrenze (U) der Staffelklasse gezogen und eine individuelle Geradengleichung mit Konstante ( $c_{sk,wurzel}$ ) und Steigung ( $d_{sk,wurzel}$ ) ermittelt:

$$sf_{i,sk,wurzel} = c_{sk,wurzel} + d_{sk,wurzel} \times n_{i,t-2}^{Dem} \quad (11)$$

$$sf_{i,sk,\log} = c_{sk,\log} + d_{sk,\log} \times n_{i,t-2}^{Dem} \quad (12)$$

für  $bev_{sk}^U < n_{i,t-2}^{Dem} \leq bev_{sk}^O$ .

Der so ermittelte gemeindespezifische Spreizungsfaktor wird auf eine Dezimalstelle aufgerundet. Bei der Berechnung des Spreizungsfaktors und der Hauptansatzstaffel wird der Demografiefaktor berücksichtigt. D.h. die Einwohnerzahl des dem KFA-Jahr vorvorhergehenden Jahres wird mit der durchschnittlichen Einwohnerzahl der zehn diesem Jahr vorhergehenden Jahre verglichen ( $\bar{n}_{i,t-2} = 0,1 \times \sum_{s=t-11}^{t-2} n_{i,s}$ ). Maßgebend für die Berechnung ist der höhere Wert (Art. 3 Abs. 2 FAG):

$$n_{i,t-2}^{Dem} = \max \{n_{i,t-2}; \bar{n}_{i,t-2}\} \quad (13)$$

**Herleitung der Gewichte der Ergänzungsansätze:** Die Gewichte der Ergänzungsansätze sind der Quotient aus dem dem Ansatz zugeordneten Regressionskoeffizienten  $\hat{\beta}_{wurzel/\log}^b$  und dem Normbedarf je Einwohner:

$$g_{wurzel/\log}^{EA} = \frac{\hat{\beta}_{wurzel/\log}^b}{nb_{wurzel/\log}} \quad (14)$$

**Gesamtansatz:** Der Gesamtansatz ist die Summe aus Haupt- und Ergänzungsansätzen:

$$GA_{i,wurzel} = sf_{i,j,wurzel} \times n_{i,t-2}^{Dem} + g_{wurzel}^{student} \times student_{i,t-2} + g_{wurzel}^{bg} \times bg_{i,t-2} + g_{wurzel}^{kind} \times kind_{i,t-2} + g_{wurzel}^{einpendler} \times einpendler_{i,t-2} \quad (15)$$

$$GA_{i,\log} = sf_{i,j,\log} \times n_{i,t-2}^{\text{Dem}} + g_{\log}^{\text{student}} \times \text{student}_{i,t-2} + g_{\log}^{\text{bg}} \times \text{bg}_{i,t-2} + g_{\log}^{\text{kind}} \times \text{kind}_{i,t-2} + g_{\log}^{\text{einpendler}} \times \text{einpendler}_{i,t-2} \quad (16)$$

Wobei:

$n_{i,t-2}^{\text{Dem}}$	Einwohnerzahl unter Berücksichtigung des Demografiefaktors
$\text{student}_{i,t-2}$	Zahl der Studenten bezeichnet. Sollte die Zahl der Studenten statistisch weiterhin nur auf Landkreisebene ermittelt werden, müssen die Studentenzahlen bei betroffenen kreisangehörigen Gemeinden entsprechend ihrer Bevölkerung zugeordnet werden. <sup>84</sup>
$\text{bg}_{i,t-2}$	Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II. Da diese Zahl nur auf Landkreisebene verfügbar ist, müssen die Bedarfsgemeinschaftenzahlen bei kreisangehörigen Gemeinden entsprechend ihrer Bevölkerung zugeordnet werden. <sup>85</sup>
$\text{kind}_{i,t-2}$	Zahl der in Tageseinrichtungen betreuten Kinder,
$\text{einpendler}_{i,t-2}$	Zahl der Einpendler.

Der so ermittelte Gesamtansatz ergibt multipliziert mit dem iterativ bestimmten Grundbetrag die Ausgangsmesszahl.

#### 10.4 Anhang 4: Berechnungsbeispiele zu den regressionsbasierten Bedarfsansätzen

Im vorangegangenen Abschnitt wurde die Berechnung des Gesamtansatzes aus Gewichtungsfaktoren und Bedarfsindikatoren mathematisch dargestellt. Nachfolgend soll die vorgeschlagene regressionsbasierte Bedarfsmessung anhand der tatsächlichen Daten von bayerischen Beispielgemeinden veranschaulicht werden.

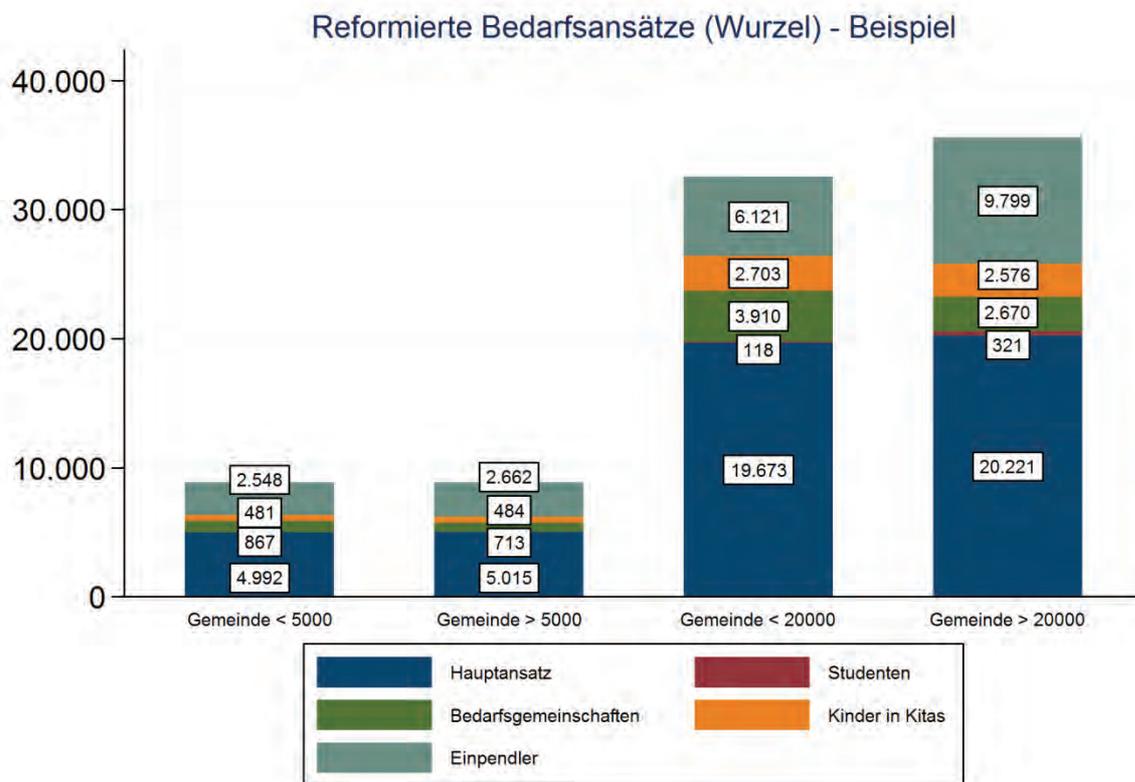
Abbildung 43 zeigt den Gesamtansatz und seine Zusammensetzung, wie sie sich auf Basis der Regression mit der Wurzel der Einwohnerzahl ergeben würden. Grundlage sind Daten des Jahres 2011 bzw. KFA-Jahres 2013. Von links nach rechts sind dargestellt: Eine Gemeinde mit knapp unter 5.000 Einwohnern; eine Gemeinde mit knapp über 5.000 Einwohnern; eine Gemeinde mit knapp unter 20.000 Einwohnern; eine Gemeinde mit knapp über 20.000 Einwohnern. Diese Einwohner-

<sup>84</sup> D.h. die verwendete Studentenzahl für die kreisangehörige Gemeinde  $i$  ist – anders als in den Regressionsrechnungen – gleich der Zahl der Studenten pro Kopf des Landkreises  $j$ , zu dem Gemeinde  $i$  gehört, multipliziert mit der Bevölkerung von Gemeinde  $i$ :  $\text{student}_{i,t-2} = \text{student}_{j,t-2}^{\text{pk}} \times n_{i,t-2}$ .

<sup>85</sup> D.h. die verwendete Bedarfsgemeinschaftenzahl für die kreisangehörige Gemeinde  $i$  ist – anders als in den Regressionsrechnungen – gleich der Zahl der Bedarfsgemeinschaften pro Kopf des Landkreises  $j$ , zu dem Gemeinde  $i$  gehört, multipliziert mit der Bevölkerung von Gemeinde  $i$ :  $\text{bg}_{i,t-2} = \text{bg}_{j,t-2}^{\text{pk}} \times n_{i,t-2}$ .

werte wurden in Anlehnung an die Bevölkerungsuntergrenzen der gegenwärtigen sowie der vorgeschlagenen Hauptansatzstaffeln ausgewählt.

Der Haupt- sowie die Ergänzungsansätze sind verschiedenfarbig gekennzeichnet. Daran lässt sich der relative Beitrag der Bedarfsansätze zum Gesamtergebnis ablesen. Die Gesamthöhe der Balken gibt jeweils die Höhe des Gesamtansatzes (entspricht bisheriger gewichteter Einwohnerzahl) an, der sich bei Umsetzung der reformierten Bedarfsmessung für die betreffenden Gemeinden ergeben würde. Das Produkt aus Gesamtansatz und Grundbetrag ergäbe die gemeindliche Ausgangsmesszahl.



Quelle: Eigene Berechnungen.

**Abbildung 43: Gesamtansatz für vier Beispielmunicipalitäten bei regressionsbasierter Bedarfsermittlung (Variante „Wurzel der Einwohnerzahl“)**

Tabelle 30 zeigt Schritt für Schritt die Berechnung der einzelnen Bestandteile des Gesamtansatzes für die vier Gemeinden, die auch Abbildung 43 zugrunde liegen.

Tabelle 30: Berechnung der Bedarfsansätze für vier Beispielgemeinden bei regressionsbasierter Bedarfsermittlung (Variante „Wurzel der Einwohnerzahl“)

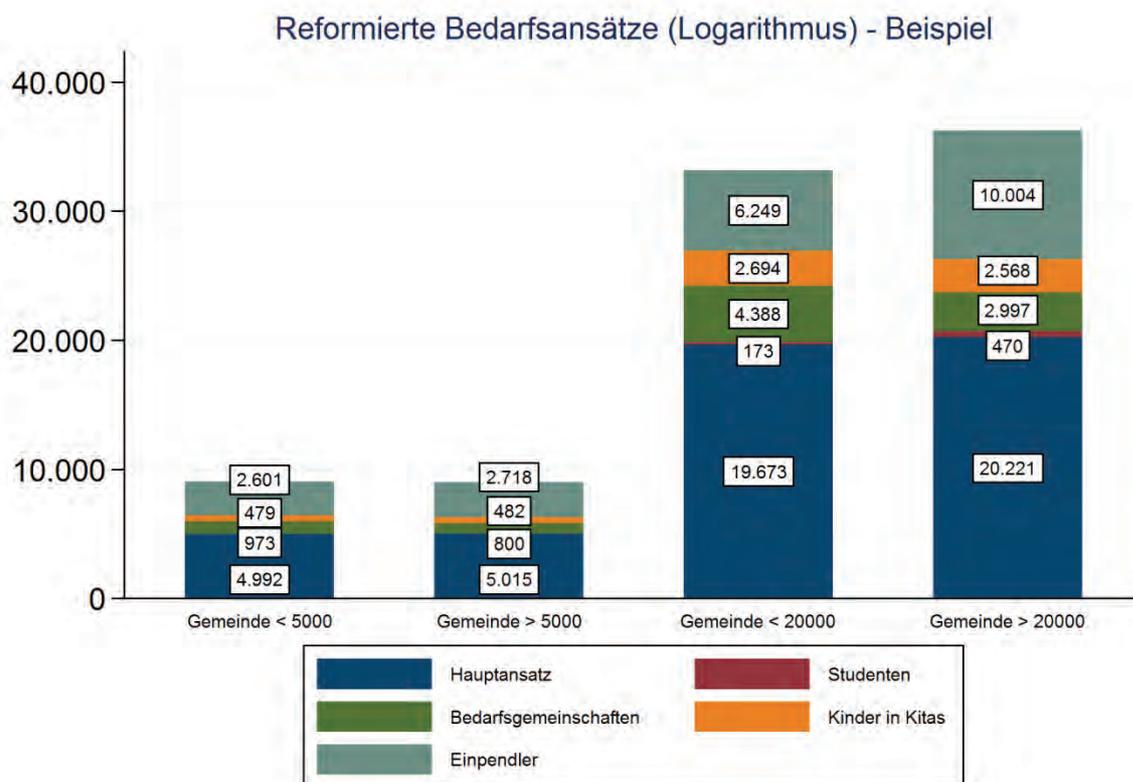
Bedarfsindikatoren	Gemeinde < 5.000	Gemeinde > 5.000	Gemeinde < 20.000	Gemeinde > 20.000
Maßgebliche Einwohner für die Berechnung entsprechend Demografiefaktor	$n_{i,2011}^{Dem} = 4.992$	$n_{i,2011}^{Dem} = 5.015$	$n_{i,2011}^{Dem} = 19.673$	$n_{i,2011}^{Dem} = 20.201$
Spreizungsfaktor für die Berechnung des Hauptansatzes (in Prozent)	100	100	100	$sf_{i,sk,wurzel}$ $= c_{sk,wurzel} + d_{sk,wurzel} \times n_{i,2011}^{Dem}$ $= 100 - 20.000 \frac{103 - 100}{28.500 - 20.000}$ $+ \frac{28.500 - 20.000}{28.500 - 20.000} * 20.201$ $\approx 100,1^{86}$
<b>Hauptansatz</b>	$sf_{i,j,wurzel} \times n_{i,2011}^{Dem}$ $= 100\% * 4.992 = 4.992$	$sf_{i,j,wurzel} \times n_{i,2011}^{Dem}$ $= 100\% * 5.015 = 5.015$	$sf_{i,j,wurzel} \times n_{i,2011}^{Dem}$ $= 100\% * 19.673 = 19.673$	$sf_{i,j,wurzel} \times n_{i,2011}^{Dem}$ $= 100,1\% * 20.201 \approx 20.221$
Zahl der Studenten	0	0	$student_{i,2011}$ $= student_{j,2011}^{pk} \times n_{i,2011}$ $= 0,003778 * 19.673 = 74,32$	$student_{i,2011}$ $= student_{j,2011}^{pk} \times n_{i,2011}$ $= 0,009993 * 20.201$ $= 201,87$

<sup>86</sup> Detaillierte Rechenschritte: **(A) Ausgangsgleichungen:**  $103 = c_{sk,wurzel} + d_{sk,wurzel} * 28.500$  und  $100 = c_{sk,wurzel} + d_{sk,wurzel} * 20.000$ . **(B) Steigung:** Zur Berechnung der Steigung werden die Ausgangsgleichungen zunächst subtrahiert:  $103 - 100 = d_{sk,wurzel} * (28.500 - 20.000)$  und dann nach  $d_{sk,wurzel}$  aufgelöst:  $d_{sk,wurzel} = \frac{103-100}{28.500-20.000}$ . **(C) Konstante:** Einsetzen von  $d_{sk,wurzel}$  ergibt:  $100 = c_{sk,wurzel} + \frac{103-100}{28.500-20.000} * 20.000$ . Diese Gleichung wird dann nach  $c_{sk,wurzel}$  aufgelöst:  $c_{sk,wurzel} = 100 - 20.000 * \frac{103-100}{28.500-20.000}$ .

<b>Ergänzungsansatz – Studenten</b>	0	0	$g_{\text{wurzel}}^{\text{student}} \times \text{student}_{i,2011}$ $= 1,59 * 74,32 \approx 118$	$g_{\text{wurzel}}^{\text{student}} \times \text{student}_{i,2011}$ $= 1,59 * 201,87 \approx 321$
Zahl der Bedarfsgemeinschaften	$bg_{i,2011} = bg_{j,2011}^{\text{pk}} \times n_{i,2011}$ $= 0,0142045 * 4.876 = 69,26$	$bg_{i,2011} = bg_{j,2011}^{\text{pk}} \times n_{i,2011}$ $= 0,01135 * 5.015 = 56,92$	$bg_{i,2011} = bg_{j,2011}^{\text{pk}} \times n_{i,2011}$ $= 0,0158739 * 19.673$ $= 312,29$	$bg_{i,2011} = bg_{j,2011}^{\text{pk}} \times n_{i,2011}$ $= 0,010558 * 20.201 = 213,28$
<b>Ergänzungsansatz – Bedarfsgemeinschaften</b>	$g_{\text{wurzel}}^{\text{bg}} \times bg_{i,2011}$ $= 12,52 * 69,26 \approx 867$	$g_{\text{wurzel}}^{\text{bg}} \times bg_{i,2011}$ $= 12,52 * 56,92 \approx 713$	$g_{\text{wurzel}}^{\text{bg}} \times bg_{i,2011}$ $= 12,52 * 312,29 \approx 3.910$	$g_{\text{wurzel}}^{\text{bg}} \times bg_{i,2011}$ $= 12,52 * 213,28 \approx 2.670$
Zahl der Kinder in Tageseinrichtungen	155	156	872	831
<b>Ergänzungsansatz – Kinder in Tageseinrichtungen</b>	$g_{\text{wurzel}}^{\text{kind}} \times \text{kind}_{i,2011}$ $= 3,1 * 155 \approx 481$	$g_{\text{wurzel}}^{\text{kind}} \times \text{kind}_{i,2011}$ $= 3,1 * 156 \approx 484$	$g_{\text{wurzel}}^{\text{kind}} \times \text{kind}_{i,2011}$ $= 3,1 * 872 \approx 2.703$	$g_{\text{wurzel}}^{\text{kind}} \times \text{kind}_{i,2011}$ $= 3,1 * 831 \approx 2.576$
Zahl der Einpendler	1.066	1.114	2.561	4.100
<b>Ergänzungsansatz – Einpendler</b>	$g_{\text{wurzel}}^{\text{einpender}} \times \text{einpender}_{i,2011}$ $= 2,39 * 1.066 \approx 2.548$	$g_{\text{wurzel}}^{\text{einpender}} \times \text{einpender}_{i,2011}$ $= 2,39 * 1.114 \approx 2.662$	$g_{\text{wurzel}}^{\text{einpender}} \times \text{einpender}_{i,2011}$ $= 2,39 * 2.561 \approx 6.121$	$g_{\text{wurzel}}^{\text{einpender}} \times \text{einpender}_{i,2011}$ $= 2,39 * 4.100 \approx 9.799$
<b>Gesamtansatz</b>	$4.992 + 0 + 867$ $+481 + 2.548$ $= 8.888$	$5.015 + 0 + 713$ $+484 + 2.662$ $= 8.874$	$19.673 + 118 + 3.910$ $+2.703 + 6.121$ $= 32.525$	$20.221 + 321 + 2.670$ $+2.576 + 9.799$ $= 35.587$
<b>Ausgangsmesszahl</b>	GB * 8.888	GB * 8.874	GB * 32.525	GB * 35.587

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 44 zeigt für dieselben vier Gemeinden die Zusammensetzung des Gesamtansatzes, die sich bei Umsetzung der Bedarfsmessung auf Basis der Regression mit dem Logarithmus der Einwohnerzahl ergeben würde. Auch hier liegen die Daten des Jahres 2011 bzw. KFA-Jahres 2013 zugrunde. Die Berechnungsschritte sind äquivalent zu Tabelle 30 – es werden lediglich die zur Logarithmusvariante gehörigen Hauptansatzstaffel und Gewichtungsfaktoren verwendet.



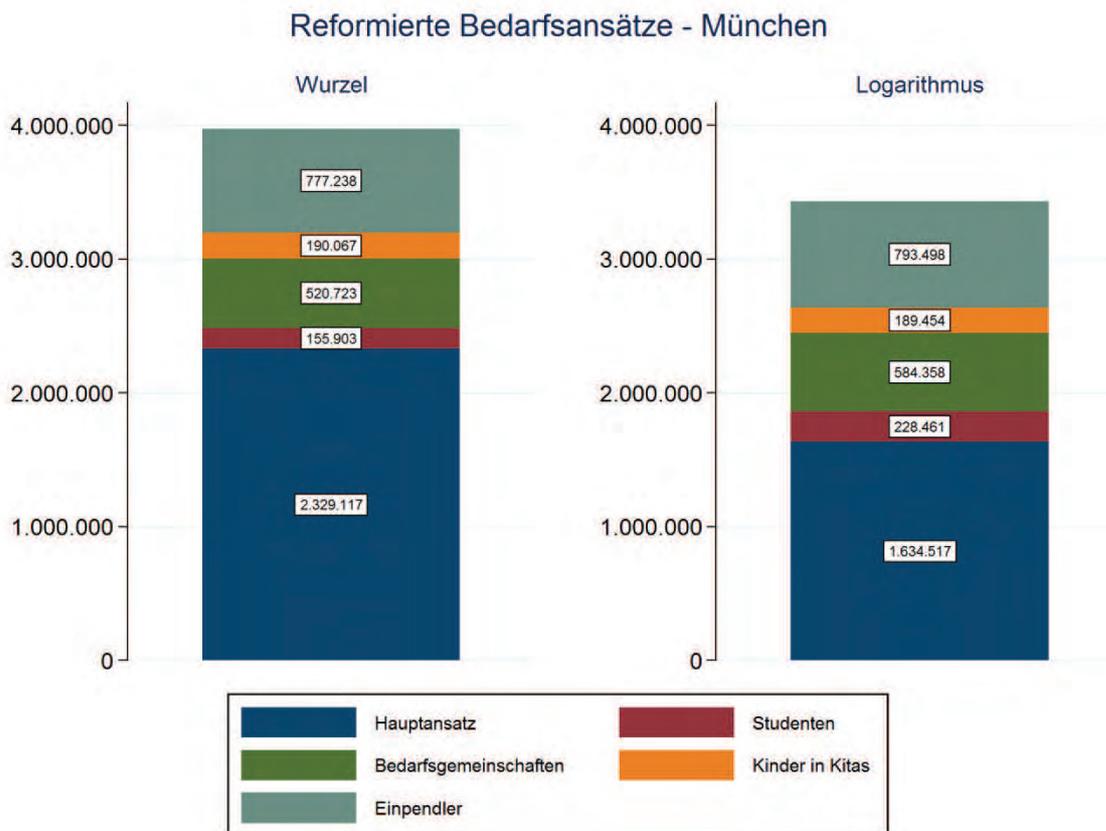
Quelle: Eigene Berechnungen

**Abbildung 44: Gesamtansatz für vier Beispielmunicipalitäten bei regressionsbasierter Bedarfsermittlung (Variante „Logarithmus der Einwohnerzahl“)**

Die Gesamtansätze unterscheiden sich für die betrachteten Gemeinden jeweils kaum zwischen beiden Varianten. Größere Unterschiede ergeben sich aufgrund der relativ stark voneinander abweichenden Gewichtungsfaktoren lediglich für die Ergänzungsansätze für Studenten und Bedarfsgemeinschaften nach SGB II. Auffallend ist, dass sich die Hauptansätze zwischen Wurzel- und Logarithmusvariante für keine Gemeinde unterscheiden. Grund ist, dass für die ersten drei Gemeinden jeweils ein Gewichtungs- bzw. Spreizungsfaktor von 100 % gilt, da die eigentliche Hauptansatzstaffel im Reformvorschlag erst bei einer Einwohnerzahl von 20.000 Einwohnern ansetzt. Bei der Gemeinde mit einer Einwohnerzahl knapp über 20.000 Einwohnern kommt in beiden Fällen ein Spreizungsfaktor zwischen 100 % und 103 % zustande, der sich aus linearer Interpolation zwischen den Stufen der jeweiligen Hauptansatzstaffel ergibt. Ob sich die dabei entstehenden marginalen

Unterschiede im Hauptansatz bemerkbar machen, hängt davon ab, wie in der Berechnung gerundet wird.<sup>87</sup>

Die Unterschiede zwischen beiden Varianten und insbesondere zwischen den beiden damit einhergehenden Hauptansatzstaffeln machen sich umso mehr bemerkbar, je größer die Gemeinde ist. Denn dann kommen die großen Differenzen in der Einwohnergewichtung zum Tragen. Um dies zu veranschaulichen, stellt nachfolgende Abbildung 45 den Extremfall der größten Stadt Bayerns, München, dar.



Quelle: Eigene Berechnungen.

**Abbildung 45: Gesamtansatz für München (Variante „Wurzel der Einwohnerzahl“ versus Variante „Logarithmus der Einwohnerzahl“)**

Vergleicht man beide Varianten in der Anwendung auf die Landeshauptstadt, so sticht die große Differenz beim Hauptansatz hervor. Zugrunde liegt in beiden Fällen die Bevölkerung Münchens am 31.12.2011 (1.378.176 Einwohner). Die vorgeschlagene Hauptansatzstaffel in der Variante der Wurzelfunktion sieht für Gemeinden mit mehr als 553.000 Einwohnern einen Gewichtungsfaktor von 169 % vor. Im Falle der logarithmusbasierten Hauptansatzstaffel ergibt sich durch Interpolati-

<sup>87</sup> Im Berechnungsbeispiel wurde der exakte interpolierte Wert jeweils auf eine Stelle nach dem Komma aufgerundet. Der Hauptansatz als Produkt aus Gewichtungsfaktor und maßgeblicher Einwohnerzahl wurde auf einen ganzen Wert gerundet.

on hingegen nur ein Faktor von 118,6 %. So entsteht eine Abweichung in Höhe von 694.600. Diese Differenz wird teilweise dadurch kompensiert, dass mit Ausnahme der Kinder in Tageseinrichtungen allen ergänzenden Bedarfsindikatoren in der Logarithmusvariante ein höheres Gewicht zukommt. Dennoch ist der Gesamtansatz hier letztlich um 542.760 Punkte geringer.

## **10.5 Anhang 5: Zusatz zu Haupt- und Ergänzungsansätzen aus Regressionsergebnissen**

Auf Anregung der Arbeitsgruppe zur „Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs“ werden nachfolgend eine Reihe weiterer Varianten möglicher regressionsbasierter Bedarfsmessungskonzepte für das Gemeindegewichtungssystem dokumentiert. Diese wurden vom Gutachter als gangbare Alternativen eingestuft, wenngleich vorrangig die im Haupttext dieses Gutachtens dargestellten Haupt- und Ergänzungsansätze empfohlen werden.

### **10.5.1 Variante Hauptansatzstaffel mit alternativer Untergrenze der Bevölkerungsgewichtung**

Die in Abschnitt 6.4.1.1 dargestellten regressionsbasierten Hauptansatzstaffeln verwenden als Untergrenze der Bevölkerungsgewichtung eine Gemeindegröße von 20.000 Einwohnern. Dies bildet etwa die Grenze, ab der ein positiver Zusammenhang zwischen Ausgaben aaD pro Kopf und Einwohnerzahl statistisch nachgewiesen werden kann. Allerdings haben rund 97 % der bayerischen Gemeinden weniger als 20.000 Einwohner. Eine Einwohnergewichtung von mehr als 100 % käme damit gemessen an den insgesamt 2.056 Gemeinden nur einer sehr geringen Zahl von Gemeinden zugute. Darum soll auf Anregung der Arbeitsgruppe auch eine Hauptansatzstaffel mit einem Startwert für die Gewichtung von 5.000 Einwohnern samt zugehöriger Gewichtungsfaktoren für Ergänzungsansätze ausgewiesen werden. Dies entspricht der Bevölkerungsuntergrenze der gegenwärtig in Bayern gültigen Hauptansatzstaffel.

Tabelle 31 stellt die aktuell gültige Hauptansatzstaffel einer regressionsbasierten Hauptansatzstaffel gegenüber, die aus der Referenzregression mit dem Logarithmus der Einwohnerzahl (siehe Abschnitt 6.3.3.8) abgeleitet wurde. Als unterste Einwohnergrenze wurden in Abweichung zu der in Abschnitt 6.4.1.1 präsentierten Hauptansatzstaffel 5.000 Einwohner gesetzt. Damit erhöht sich die Spreizung der Einwohnerstaffel von zuvor 100 bis 121 % auf 100 bis 130 %.

**Tabelle 31: Alternative Hauptansatzstaffel (bei alternativer Einwohneruntergrenze)**

Regressionsbasierte Hauptansatzstaffeln		Aktuelle Hauptansatzstaffel	
Einwohnergewichtung (%)	Einwohnergrenzen Logarithmusfunktion	Einwohnergewichtung (%)	Einwohnergrenzen
100	bis 5.000	112	bis 5.000
103	9.500	115	10.000
106	18.000	125	25.000
109	34.000	135	50.000
112	64.000	140	100.000
115	121.000	145	250.000
118	228.500	150	500.000
121	432.000	150	ab 500.000
124	816.500		
127	1.544.000		
130	2.919.000		

Quelle: FAG, LfStaD, eigene Berechnungen.

Tabelle 32 zeigt die zugehörigen Gewichtungsfaktoren für Ergänzungsansätze. Sie fallen allesamt höher aus als bei einer Einwohneruntergrenze der Hauptansatzstaffel von 20.000 Einwohnern. Grund ist, dass sich die Gewichtungsfaktoren aus dem Verhältnis des jeweiligen Schätzkoeffizienten zum Bedarf eines ungewichteten Normeinwohners (Normbedarf) ergeben. Bei einer Bevölkerungsuntergrenze der Hauptansatzstaffel von 5.000 Einwohnern gibt der Normbedarf den Bedarf eines Einwohners einer Gemeinde von bis zu 5.000 Einwohnern wieder. Dieser ist rechnerisch bzw. annahmebedingt geringer, als wenn 20.000 Einwohner als Untergrenze festgelegt werden (dann ist der Normbedarf der Bedarf eines Einwohners einer Gemeinde von bis zu 20.000 Einwohnern).

**Tabelle 32: Gewichtungsfaktoren für regressionsbasierte Ergänzungsansätze (bei alternativer Einwohneruntergrenze)**

		Gewichtungsfaktor			
Einwohnertransformation		Studenten	Bedarfsgemeinschaften nach SGB II	Kinder in Tageseinrichtungen	Eipendler
	Logarithmus	2,48	14,96	3,29	2,60

Quelle: Eigene Berechnungen.

### 10.5.2 Variante Bedarfsmessung ohne Studenten als Bedarfsindikator

Da die Datengrundlage für Studierendenzahlen gegenwärtig nicht optimal ist (siehe Abschnitt 6.3.3.2), erwägt die Arbeitsgruppe, auf ihre Einbeziehung in die Bedarfsmessung zu verzichten. Auf Anregung der Arbeitsgruppe werden in Tabelle 33 und Tabelle 34 die resultierenden Hauptansatzstaffeln und Gewichtungsfaktoren für die verbleibenden Bedarfsindikatoren ausgewiesen, wenn Studentenzahlen nicht in die Regression bzw. Bedarfsmessung eingehen. Dabei werden die Resultate bei Verwendung der Wurzelfunktion zur Transformation der Einwohnerzahl und einer Einwohnergrenze von 20.000 Einwohnern denen bei Verwendung der Logarithmusfunktion zur Transformation der Einwohnerzahl und einer Einwohnergrenze von 5.000 respektive 20.000 Einwohnern gegenübergestellt.

**Tabelle 33: Alternative Hauptansatzstaffeln (bei Verzicht auf Studenten in der Bedarfsmessung)**

Regressionsbasierte Hauptansatzstaffeln				Aktuelle Hauptansatzstaffel	
Einwohnergewichtung (%)	Wurzelfunktion	Einwohnergrenzen		Einwohnergewichtung (%)	Einwohnergrenzen
		Logarithmusfunktion			
		Untergrenze 5.000	Untergrenze 20.000		
100	bis 20.000	bis 5.000	bis 20.000	112	bis 5.000
103	27.500	8.500	35.500	115	10.000
106	36.000	14.500	63.500	125	25.000
109	45.500	25.000	113.000	135	50.000
112	56.500	42.500	201.500	140	100.000
115	68.500	73.000	358.500	145	250.000
118	81.500	124.500	639.000	150	500.000
121	95.500	212.500	1.138.000	150	ab 500.000
124	111.000	363.500	2.026.500		
127	127.500	620.500			
130	145.500	1.060.500			
133	164.000	1.812.000			
136	184.000				
139	205.500				
142	227.500				
145	251.000				
148	275.500				
151	301.500				
154	328.500				
157	356.500				
160	385.500				
163	416.000				
166	447.500				
169	480.000				
172	514.000				
175	549.000				
178	mehr als 549.000				

Quelle: FAG, LfStAD, eigene Berechnungen.

**Tabelle 34: Gewichtungsfaktoren für regressionsbasierte Ergänzungsansätze (bei Verzicht auf Studenten in der Bedarfsmessung)**

	Gewichtungsfaktor			
	Bedarfsgemeinschaften nach SGB II	Kinder in Tageseinrichtungen	Einpendler	
Einwohner- transformation	Wurzel (Einwohneruntergrenze 20.000 Einwohner)	12,77	3,15	2,37
	Logarithmus (Einwohneruntergrenze 20.000 Einwohner)	14,94	3,21	2,43
	Logarithmus (Einwohneruntergrenze 5.000 Einwohner)	16,10	3,46	2,62

Quelle: Eigene Berechnungen.

Wie zu sehen ist, erhöht sich die Spreizung der Hauptansatzstaffeln im Vergleich zu den Varianten mit Einbeziehung der Studierenden als Bedarfsindikator. Auch die Gewichtungsfaktoren für die verbleibenden Ergänzungsansätze (mit Ausnahme der für die Einpendler) steigen. Dies liegt daran, dass ein Teil der Variation in den Ausgaben aaD pro Kopf, der zuvor durch die Studentenzahlen abgebildet wurde, nun durch die übrigen Indikatoren (inklusive der Einwohnerzahl) aufgefangen wird.

### 10.5.3 Variante Bedarfsmessung ohne Anrechnung von Bedarfsgemeinschaften bei kreisangehörigen Gemeinden

In Anlehnung an den gegenwärtigen Soziallastenansatz, der nur kreisfreien Städten und Landkreise zugutekommt, erwägt die Arbeitsgruppe, innerhalb der Gemeindebedarfsmessung nur kreisfreien Städten Bedarfspunkte nach Maßgabe der Zahl ihrer Bedarfsgemeinschaften nach SGB II zuzuerkennen. Auf Anregung der Arbeitsgruppe werden nachfolgend die resultierenden Hauptansatzstaffeln und Gewichtungsfaktoren für die denkbaren Varianten ausgewiesen. Die Ermittlung erfolgt, indem zunächst in der Regressionsrechnung der Ausgaben aaD pro Kopf auf die Bedarfsindikatoren die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II für alle kreisangehörigen Gemeinden gleich null gesetzt wird. Das weitere Vorgehen entspricht dem in Anhang 3 dargestellten.

#### 10.5.3.1 Variante Bedarfsmessung ohne Anrechnung von Bedarfsgemeinschaften bei kreisangehörigen Gemeinden mit Studentenzahlen als Bedarfsindikator

Tabelle 35 zeigt die drei Varianten der regressionsbasierten Hauptansatzstaffeln im Vergleich zur gegenwärtigen Hauptansatzstaffel, die sich ergeben, wenn die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nur bei kreisfreien Städten berücksichtigt wird. Tabelle 36 stellt die zugehörigen Gewichtungsfaktoren für die Bedarfsindikatoren Studenten, Bedarfsgemeinschaften, Kindern in Tageseinrichtungen und Einpendler dar.

**Tabelle 35: Alternative Hauptansatzstaffeln (bei Verzicht auf Anrechnung von Bedarfsgemeinschaften bei kreisangehörigen Gemeinden in der Bedarfsmessung)**

Regressionsbasierte Hauptansatzstaffeln				Aktuelle Hauptansatzstaffel	
Einwohnergewichtung (%)	Wurzelfunktion	Einwohnergrenzen		Einwohnergewichtung (%)	Einwohnergrenzen
		Untergrenze 5.000	Untergrenze 20.000		
100	bis 20.000	bis 5.000	bis 20.000	112	bis 5.000
103	30.500	11.500	49.000	115	10.000
106	43.500	27.500	119.500	125	25.000
109	58.500	64.500	291.000	135	50.000
112	75.500	150.500	711.000	140	100.000
115	95.000	352.500	1.736.000	145	250.000
118	116.500	826.000		150	500.000
121	140.500	1.934.500		150	ab 500.000
124	166.500				
127	195.000				
130	225.500				
133	258.000				
136	293.000				
139	330.500				
142	370.000				
145	411.500				
148	455.500				
151	501.500				
154	550.000				
157	mehr als 550.000				

Quelle: FAG, LfStad, eigene Berechnungen.

**Tabelle 36: Gewichtungsfaktoren für regressionsbasierte Ergänzungsansätze (bei Verzicht auf Anrechnung von Bedarfsgemeinschaften bei kreisangehörigen Gemeinden in der Bedarfsmessung)**

	Gewichtungsfaktor				
	Studenten	Bedarfsgemeinschaften nach SGB II	Kinder in Tageseinrichtungen	Einpendler	
Einwohner- transformation	Wurzel (Einwohneruntergrenze 20.000 Einwohner)	0,68	8,43	2,43	2,04
	Logarithmus (Einwohneruntergrenze 20.000 Einwohner)	0,85	11,21	2,40	2,04
	Logarithmus (Einwohneruntergrenze 5.000 Einwohner)	0,89	11,76	2,51	2,14

Quelle: Eigene Berechnungen.

### 10.5.3.2 Variante Bedarfsmessung ohne Anrechnung von Bedarfsgemeinschaften bei kreisangehörigen Gemeinden ohne Studentenzahlen als Bedarfsindikator

Nachstehende Tabelle 37 und Tabelle 38 zeigen Hauptansatzstaffeln und Gewichtungsfaktoren, die sich ergeben, wenn man sowohl die Studentenzahlen aus der Bedarfsmessung herauslässt als auch Bedarfsgemeinschaften nach SGB II nur bei den kreisfreien Städten, nicht aber bei den kreisangehörigen Gemeinden, bedarfssteigernd berücksichtigt.

**Tabelle 37: Alternative Hauptansatzstaffeln (bei Verzicht auf Studenten und auf Anrechnung von Bedarfsgemeinschaften bei kreisangehörigen Gemeinden in der Bedarfsmessung)**

Regressionsbasierte Hauptansatzstaffeln				Aktuelle Hauptansatzstaffel	
Einwohnergewichtung (%)	Wurzelfunktion	Einwohnergrenzen		Einwohnergewichtung (%)	Einwohnergrenzen
		Logarithmusfunktion			
		Untergrenze 5.000	Untergrenze 20.000		
100	bis 20.000	bis 5.000	bis 20.000	112	bis 5.000
103	30.500	11.500	48.000	115	10.000
106	42.500	26.500	114.500	125	25.000
109	57.000	60.500	273.000	135	50.000
112	74.000	138.000	652.500	140	100.000
115	92.500	317.000	1.560.000	145	250.000
118	113.500	726.500	3.728.500	150	500.000
121	136.500	1.665.000		150	ab 500.000
124	161.500	3.817.500			
127	189.000				
130	218.000				
133	249.500				
136	283.500				
139	319.000				
142	357.000				
145	397.000				
148	439.000				
151	483.000				
154	529.500				
157	578.000				
160	mehr als 578.000				

Quelle: FAG, LfStad, eigene Berechnungen.

**Tabelle 38: Gewichtungsfaktoren für regressionsbasierte Ergänzungsansätze (bei Verzicht auf Studenten und auf Anrechnung von Bedarfsgemeinschaften bei kreisangehörigen Gemeinden in der Bedarfsmessung)**

		Gewichtungsfaktor		
		Bedarfsgemeinschaften nach SGB II	Kinder in Tageseinrichtungen	Einpendler
Einwohner- transformation	Wurzel (Einwohneruntergrenze 20.000 Einwohner)	9,34	2,46	2,03
	Logarithmus (Einwohneruntergrenze 20.000 Einwohner)	12,45	2,44	2,04
	Logarithmus (Einwohneruntergrenze 5.000 Einwohner)	13,07	2,56	2,14

Quelle: Eigene Berechnungen.

## Bisher erschienene FiFo-Berichte

Nr. 1	Gemeindefinanzreform – Hintergründe, Defizite, Alternativen von Clemens Fuest und Michael Thöne	März 2005
Nr. 2	Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (WNA) von Michael Thöne	März 2005
Nr. 3	Naturschutz im Finanzausgleich – Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften von Angelika Perner und Michael Thöne	Mai 2005
Nr. 4	Subventionen und staatliche Beihilfen in Deutschland von Michael Thöne	Juli 2005
Nr. 5	Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Steuerreform nach dem Vorschlag von Mitschke von Clemens Fuest, Andreas Peichl und Thilo Schaefer	Dezember 2005
Nr. 6	Wechselwirkungen eines Zuschlagsmodells mit dem kommunalen Finanzausgleich von Sven Heilmann	April 2006
Nr. 7	Wachstumswirksamkeit von Verkehrsinvestitionen in Deutschland von Roman Bertenrath, Michael Thöne und Christoph Walther	Mai 2006
Nr. 8	Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Reform des Steuer- und Transfersystems nach dem Bürgergeld-Vorschlag von Joachim Mitschke von Clemens Fuest, Sven Heilmann, Andreas Peichl, Thilo Schaefer und Christian Bergs	September 2006
Nr. 9	Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Luxemburg von Mercedes de Miguel Cabeza	Dezember 2006
Nr. 10	Ertragsabhängige und ertragsunabhängige Steuern von Clemens Fuest und Michael Thöne	Juli 2008
Nr. 11	Direktvermarktung von Windstrom - Folgen für die Förderung erneuerbarer Energien von Stephan Dobroschke :	Februar 2010
Nr. 12	Qualität der öffentlichen Finanzen - Anwendung des Ansatzes der EU-Kommission auf Deutschland von Michael Thöne und Stephan Dobroschke:	März 2010
Nr. 13	Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland von Laura Diekmann, Eva Gerhards, Stefan Klinski, Bettina Meyer, Sebastian Schmidt und Michael Thöne	Mai 2011
Nr. 14	Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Eine Bestandsaufnahme national und international praktizierter Methoden der langfristigen Budgetanalyse von Eva Gerhards, Caroline-Antonia Goerl und Michael Thöne	April 2012
Nr. 15	Ermittlung von aufgabenbezogenen Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt von Stephan Dobroschke, Jens-Martin Gutsche und Michael Thöne	Februar 2014
Nr. 16	Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich von Caroline Goerl, Anna Rauch und Michael Thöne	März 2014
Nr. 17	Institutionelle Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen von Michael Thöne und Daniel Happ	Februar 2015
Nr. 18	Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg von Michael Thöne, Caroline-Antonia Goerl, Anna Rauch und Eva Gerhards	Juni 2015

