

FINANZWISSENSCHAFTLICHE BEGUTACHTUNG
DES KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHS
IN RHEINLAND-PFALZ

Gutachten im Auftrag
des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur
Rheinland-Pfalz

München, September 2012

ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

Thiess Büttner
Alexander Ebertz (Projektleitung)
Björn Kauder
Markus Reischmann

Vorwort

Das vorliegende Gutachten nimmt eine finanzwissenschaftliche Bewertung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz vor. Eine Überprüfung des Finanzausgleichs erscheint aus unterschiedlichen Gründen geboten. So haben Änderungen der sozio-ökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen meist spürbare Folgen auf die Gemeindefinanzen. Es ist unter anderem Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs, mögliche Verwerfungen, die sich hieraus ergeben, abzufedern. Um mit den Veränderungen der Rahmenbedingungen Schritt halten zu können, müssen die neuen Anforderungen jedoch erkannt und die Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs regelmäßig entsprechend angepasst werden. Dies trifft insbesondere auf die aktuelle Situation in Rheinland-Pfalz zu, in der die Kommunen zunehmend auf Kredite zur Liquiditätssicherung zurückgreifen, um ihre Haushalte zu decken. Die institutionellen Veränderungen bei der Sozialgesetzgebung des Bundes in Verbindung mit zunehmenden Empfängerzahlen aufgrund sozio-ökonomischer Veränderungen konfrontieren insbesondere die kreisfreien Städte und Landkreise mit erheblichen Zuwächsen in den Sozialausgaben. Auch wenn das Regelwerk des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz in der Vergangenheit schon einige Bewährungsproben bestanden hat, ist diesen Veränderungen und dem damit verbundenen Anpassungsbedarf nunmehr adäquat Rechnung zu tragen. Dies wurde durch den Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 14. Februar 2012 (VGH N 3/11) bestätigt, der eine Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs bis spätestens zum 1. Januar 2014 fordert. Daneben fördert eine regelmäßige Überprüfung die Leistungsfähigkeit des Systems, indem die Kernzusammenhänge einer finanzwissenschaftlichen Diskussion unterworfen werden.

Vor diesem Hintergrund setzt sich das Gutachten mit drei zentralen Themengebieten auseinander: Kapitel 1 widmet sich zunächst dem vertikalen Finanzausgleich zwischen Land und Kommunen in Rheinland-Pfalz. Darauf folgt in Kapitel 2 die Analyse des horizontalen Finanzausgleichs mit dem Schlüsselzuweisungssystem als Kernelement. In Kapitel 3 werden schließlich zweckgebundene und weitere allgemeine Zuweisungen untersucht.

An dieser Stelle möchten wir uns bei den Mitarbeitern des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur und des Ministeriums der Finanzen Rheinland-Pfalz sowie den Vertretern der Kommunen und der kommunalen Spitzenverbände bedanken, die während der Bearbeitung des Gutachtens mit uns in Dialog getreten sind und wichtige Hinweise auf mögliche Problembereiche der Kommunalfinanzen in Rheinland-Pfalz geliefert haben. Wir danken zudem den Kollegen am ifo Institut, insbesondere Carla Krolage, die uns bei der Erstellung dieses Gutachtens unterstützt haben.

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	1
1 Vertikale Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs	23
1.1 Einführung	23
1.1.1 Beschreibung des vertikalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz	26
1.1.2 Überblick des vertikalen Finanzausgleichs in den anderen Ländern	29
1.2 Finanzwissenschaftliche Ansatzpunkte	36
1.3 Zur finanziellen Situation von Land und Kommunen	43
1.3.1 Landes- und Kommunalfinanzen im statistischen Vergleich	47
1.3.2 Sozialausgaben	72
1.3.3 Zwischenfazit	82
1.4 Zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse	84
1.4.1 Verbundquotensystem	86
1.4.2 Zum Stabilisierungsfonds	90
1.4.3 Zum Gleichmäßigkeitsgrundsatz	94
1.5 Zum Verhältnis von zweckgebundenen und allgemeinen Zuweisungen	98
1.6 Zusammenfassende Bewertung	99
2 Horizontale Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs	107
2.1 Finanzwissenschaftliche Ansatzpunkte	108
2.1.1 Funktionen und Ziele	109
2.1.2 Problematische Aspekte des Schlüsselzuweisungssystems	122

2.2	Beschreibung des gegenwärtigen Finanzausgleichssystems	125
2.2.1	Überblick: Rheinland-Pfalz und die anderen Länder	126
2.2.2	System der Schlüsselzuweisungen in Rheinland-Pfalz	141
2.2.3	System der Umlagen in Rheinland-Pfalz	184
2.3	Implikationen und Anreizeffekte des Schlüsselzuweisungssystems	192
2.3.1	Effekte zusätzlicher Einwohner	193
2.3.2	Abschöpfungsquote	203
2.4	Zur Struktur des Schlüsselzuweisungssystems	239
2.4.1	Zur Schlüsselzuweisung A	240
2.4.2	Zur Schlüsselzuweisung B1	252
2.4.3	Zur Schlüsselzuweisung B2: Ermittlung des Finanzbedarfs	258
2.4.4	Zur Schlüsselzuweisung B2: Ermittlung der Einnahmekraft	279
2.4.5	Zur Investitionsschlüsselzuweisung	287
2.5	Zum System der Umlagen	289
2.5.1	Finanzausgleichsumlage	291
2.5.2	Umlage Fonds „Deutsche Einheit“	294
2.5.3	Kommunale Umlagen	300
2.6	Demografischer Wandel und mögliche Folgen für den horizontalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz	302
2.7	Zusammenfassende Bewertung	313
3	Zweckgebundene und weitere allgemeine Zuweisungen	325
3.1	Finanzwissenschaftliche Bewertung der Zweckbindung von Zuweisungen	325
3.2	Zweckgebundene Finanzzuweisungen	327
3.2.1	Analyse der einzelnen Zweckzuweisungsarten	332
3.2.2	Zweckzuweisungen in Relation zu den gesamten Zuweisungen aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs	354
3.2.3	Bewertung und Fazit	356

3.3	Weitere allgemeine Finanzausweisungen	361
3.3.1	Analyse der weiteren allgemeinen Finanzausweisungen	361
3.3.2	Bewertung und Fazit	369
4	Zusammenfassung der Empfehlungen für eine Neugestaltung des kommunalen Finanzausgleichs	375
5	Anhang	381
5.1	Berechnung der Gewerbesteuerumlage	381
	Literaturverzeichnis	383

Abbildungsverzeichnis

1.1	Schematische Darstellung des Stabilisierungsfonds	30
1.2	Bereinigte Einnahmen pro Einwohner	49
1.3	Veränderung der bereinigten Einnahmen pro Einwohner, inflationsbereinigt	49
1.4	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben pro Einwohner . . .	50
1.5	Veränderung der Steuereinnahmen pro Einwohner, inflationsbereinigt . . .	50
1.6	Hebesatzentwicklung	52
1.7	Zuweisungen und Umlagen pro Einwohner	54
1.8	Veränderung der Zuweisungen und Umlagen pro Einwohner, inflationsbereinigt	54
1.9	Gebühren und sonstige laufende Einnahmen pro Einwohner	56
1.10	Veränderung der Gebühren und sonstigen laufenden Einnahmen pro Ein- wohner, inflationsbereinigt	56
1.11	Bereinigte Ausgaben pro Einwohner	58
1.12	Veränderung der bereinigten Ausgaben pro Einwohner, inflationsbereinigt .	58
1.13	Aufteilung des Landeshaushalts, 2009	59
1.14	Aufteilung der kommunalen Haushalte, 2009	59
1.15	Sozialausgaben (Netto) pro Einwohner	61
1.16	Veränderung der Sozialausgaben (Netto) pro Einw., inflationsbereinigt . . .	61
1.17	Personalausgaben pro Einwohner	63
1.18	Veränderung der Personalausgaben pro Einwohner, inflationsbereinigt . . .	63
1.19	Personalbestand in Vollzeitäquivalenten	65
1.20	Laufender Sachaufwand pro Einwohner	67

1.21	Veränderung des laufenden Sachaufwands pro Einw., inflationsbereinigt . . .	67
1.22	Sachinvestitionen pro Einwohner	68
1.23	Veränderung der Sachinvestitionen pro Einwohner, inflationsbereinigt . . .	68
1.24	Zinsausgaben pro Einwohner	70
1.25	Veränderung der Zinsausgaben pro Einwohner, inflationsbereinigt	70
1.26	Anteil der Zinsausgaben an den Ausgaben	71
1.27	Ausgaben-/Einnahmenquotient	71
1.28	Entwicklung der Kreditmarktschulden	73
1.29	Entwicklung der Kredite zur Liquiditätssicherung	73
1.30	Entwicklung der Sozialausgaben in Rheinland-Pfalz	74
1.31	Zuwachsraten der Sozialausgaben und Schätzung	78
1.32	Finanzausgleichsmasse mit und ohne Stabilisierungsfonds	92
1.33	Verstetigungssumme mit und ohne Mindestaufwuchs	95
1.34	Landes- und Gemeindeeinnahmen bei Gleichmäßigkeitsgrundsatz	97
2.1	Pro-Kopf-Steuereinnahmen, Finanzausgleich 2010	116
2.2	Verringerung von Einnahmedisparitäten durch Schlüsselzuweisungen, Finanzausgleich 2010	117
2.3	Entwicklung und Zusammensetzung der Finanzausgleichsmasse (in Mio. Euro), 1980 bis 2012	127
2.4	Verteilung der allgemeinen Finanzzuweisungen (in Prozent), 1980 bis 2012	129
2.5	Entwicklung und Verteilung der Schlüsselmasse (in Mio. Euro), 2005 bis 2010	131
2.6	Schlüsselzuweisung B2 (in 1000 Euro), 2010	144
2.7	Schlüsselzuweisung B2 pro Einwohner (in Euro), 2010	144
2.8	Schlüsselzuweisung B2 (in 1000 Euro), 2010	145
2.9	Schlüsselzuweisung B2 pro Einwohner (in Euro), 2010	145
2.10	Zentrale Orte im Süden von Rheinland-Pfalz	150
2.11	Leistungsansatz für zentrale Orte, 2010	151
2.12	Leistungsansatz für zentrale Orte pro Einwohner, 2010	151

2.13 Ausgaben aus Soziallasten nach SGB XII und SGB II (in 1000 Euro), 2010	153
2.14 Ausgaben aus Soziallasten pro Einwohner und landesdurchschnittliche Ausgabenbelastung nach SGB XII und SGB II (in Euro), 2010	153
2.15 Flächenansatz pro Einwohner, 2010	156
2.16 Steuerkraftmesszahlen pro Einwohner für die Gemeinden (in 1000 Euro), 2010	159
2.17 Hebesatz der Gewerbesteuer und Nivellierungssatz (vor Abzug des Vervielfältigers der Gewerbesteuer), 2009	162
2.18 Hebesatz der Grundsteuer A und Nivellierungssatz, 2009	163
2.19 Hebesatz der Grundsteuer B und Nivellierungssatz, 2009	163
2.20 Schlüsselzuweisung A gesamt (in 1000 Euro), 2010	168
2.21 Schlüsselzuweisung A pro Einwohner (in Euro), 2010	168
2.22 Schlüsselzuweisung B1 (in 1000 Euro), 2010	171
2.23 Schlüsselzuweisung B1: Kreisfreie Städte vs. kreisangehöriger Raum (in 1000 Euro), 2010	171
2.24 Investitionsschlüsselzuweisung (in 1000 Euro), 2010	174
2.25 Investitionsschlüsselzuweisung pro Einwohner (in Euro), 2010	174
2.26 Investitionsschlüsselzuweisung pro Einwohner (in Euro), 2010	175
2.27 Gesamte Schlüsselzuweisungen (in 1000 Euro), 2010	178
2.28 Gesamte Schlüsselzuweisungen pro Einwohner (in Euro), 2010	178
2.29 Gesamte Schlüsselzuweisungen pro Einwohner in Summe auf Ebene des „Atoms“ Gemeinde (in Euro), 2010	180
2.30 Aufteilung der gesamten Schlüsselzuweisungen pro Einwohner nach Empfängern, 2010	181
2.31 Gesamte Schlüsselzuweisungen und Steuerkraftmesszahl pro Einwohner nach Empfängern, 2010	182
2.32 Gesamte Schlüsselzuweisungen und Steuerkraftmesszahl pro Einwohner nach Empfängern ohne Ortsgemeinden, 2010	182

2.33	Abschöpfungsquoten in Abhängigkeit der Bevölkerung unter Verwendung der tatsächlichen Gewerbesteuerhebesätze (oben) und eines einheitlichen Hebesatzes (unten), 2010	223
2.34	Abschöpfungsquoten in Abhängigkeit der Steuerkraft pro Einw., Schwellenwert der Schlüsselzuweisung A pro Einw. und durchschnittliche Steuerkraft pro Einw. in Abhängigkeit der Steuerkraftmesszahl pro Einw. unter Verwendung der tatsächlichen Gewerbesteuerhebesätze (oben) und eines einheitlichen Hebesatzes (unten), 2010	225
2.35	Abschöpfungsquoten in Abhängigkeit des Gewerbesteuerhebesatzes, 2010	227
2.36	Schlüsselmasse A, Schwellenwert, Schlüsselzuweisung A und Empfänger in den Szenarien A1, B und C, 2001 bis 2010	241
2.37	Mögliche Kombinationen aus Schlüsselmassen A und Schwellenwerten, berechnet auf Basis der Steuerkraftmesszahlen pro Einwohner, 2010	247
2.38	Abschöpfungsquoten nach Beschränkung der Empfänger der Schlüsselzuweisung A auf die Ortsgemeinden und neuer Berechnungslogik in Abhängigkeit der Bevölkerung unter Verwendung der tatsächlichen Gewerbesteuerhebesätze (oben) und eines einheitlichen Hebesatzes (unten) zum Bezugsjahr 2010	251
2.39	Veränderung der Gesamtschlüsselzuweisung pro Einwohner nach Überführung der Schlüsselmasse B1 in die Schlüsselmasse B2 im Vergleich zum Jahr 2010	255
2.40	Relative Veränderung der Gesamtschlüsselzuweisung pro Einwohner nach Überführung der Schlüsselmasse B1 in die Schlüsselmasse B2 im Vergleich zum Jahr 2010	256
2.41	Zusammenhang zwischen Bevölkerung und bereinigten Pro-Kopf-Ausgaben, 2009	260
2.42	Äquivalente Einwohnerwertung, Hauptansatz, 2010	265
2.43	Äquivalente Einwohnerwertung, Gesamtansatz, 2010	266
2.44	Soziallastenansatz im Szenario A (oben) und B (unten): Auswirkung auf die gesamten Schlüsselzuweisungen, 2010	274

2.45	Soziallastenansatz im Szenario C (oben) und D (unten): Auswirkung auf die gesamten Schlüsselzuweisungen, 2010	276
2.46	Gemeinden in Rheinland-Pfalz nach Steuerkraft, 2010	293
2.47	Tatsächliche Umlagezahlungen Fonds „Deutsche Einheit“ pro Einwohner und Steuerkraftmesszahl pro Einwohner (in Euro), 2010	297
2.48	Simulation des Systems ohne Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ nach Steuerkraft, absolute Veränderung der gesamten Schlüsselzuweisungen pro Einwohner (in Euro), 2010	299
2.49	Aufteilung der Schlüsselmasse (in Mio. Euro)	308
2.50	Veränderung der Schlüsselzuweisungen, gesamt und pro Einwohner, 2010 bis 2030	311
2.51	Veränderung der Schlüsselzuweisungen, gesamt und pro Einwohner, 2010 bis 2060	312
3.1	Zweckzuweisungen, gesamt und pro Einwohner, 2010	333
3.2	Durchschnittliche Zweckzuweisungen nach Kategorien, gesamt und pro Einwohner, 2010	334
3.3	Verteilung der Zuweisungen für Sport-, Spiel-, Freizeit- und Fremdenverkehrsanlagen sowie als Heilbad anerkannte Gemeinden nach § 18 Abs. 1 Nr. 1 LFAG, gesamt und pro Einwohner, 2010	337
3.4	Verteilung der Verkehrszuweisungen nach § 18 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 LFAG, gesamt und pro Einwohner, 2010	339
3.5	Verteilung der Zuweisungen für Wasser- und Kreislaufwirtschaft nach § 18 Abs. 1 Nr. 4 LFAG, gesamt und pro Einwohner, 2010	341
3.6	Verteilung der Zuweisungen für Investitionsstock nach § 18 Abs. 1 Nr. 6 LFAG, gesamt und pro Einwohner, 2010	343
3.7	Verteilung der Zuweisungen für den kulturellen Bereich nach § 18 Abs. 1 Nr. 8 LFAG, gesamt und pro Einwohner, 2010	345

3.8	Verteilung der Zuweisungen für Kindertagesstätten nach § 18 Abs. 1 Nr. 9 LFAG, gesamt und pro Einwohner, 2010	347
3.9	Verteilung der Zuweisungen für Dorferneuerung nach § 18 Abs. 1 Nr. 10 LFAG, gesamt und pro Einwohner, 2010	349
3.10	Verteilung der Zuweisungen für Stadterneuerung nach § 18 Abs. 1 Nr. 11 LFAG, gesamt und pro Einwohner, 2010	350
3.11	Verteilung der Zuweisungen nach § 18 Abs. 1 Nr. 12 LFAG, gesamt und pro Einwohner, 2010	352
3.12	Verteilung der Zuweisungen für Schulbauten nach § 18 Abs. 1 Nr. 13 LFAG, gesamt und pro Einwohner, 2010	353
3.13	Aufteilung der gesamten Zuweisungen aus Mitteln des kommunalen Finanz- ausgleichs pro Einwohner, 2010	355
3.14	Anteil der Zweckzuweisungen an den gesamten Zuweisungen aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs, 2010	355
3.15	Allgemeine Straßenzuweisungen, gesamt und pro Einwohner, 2010	364
3.16	Beförderungszuweisungen, gesamt und pro Einwohner, 2010	366
3.17	Verteilungswirkungen der Reform des Beförderungskostenausgleichs, 2010 .	372

Tabellenverzeichnis

1.1	Schlüsselzuweisungen B2 pro Einwohner (in Euro). Durchschnitte über Empfänger in der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe und Veränderungen in verschiedenen Szenarien, 2010	90
2.1	Kreisfreie Städte: Einnahmenanteile ausgewählter Einnahmearten (in Prozent)	111
2.2	Große kreisangehörige Städte: Einnahmenanteile ausgewählter Einnahmearten (in Prozent)	112
2.3	Verbandsfreie Gemeinden: Einnahmenanteile ausgewählter Einnahmearten (in Prozent)	113
2.4	Ortsgemeinden: Einnahmenanteile ausgewählter Einnahmearten (in Prozent)	114
2.5	Zusammensetzung der Finanzausgleichsmasse (in Mio. Euro), 2007 bis 2012	127
2.6	Schlüsselzuweisungen (in Mio. Euro), 2005 bis 2010	131
2.7	Schlüsselzuweisung B2 nach Empfängern (in 1000 Euro), 2010	143
2.8	Schlüsselzuweisung B2 pro Einwohner nach Empfängern (in Euro), 2010 . .	143
2.9	Bedarfsmesszahlen pro Einwohner (in Euro), 2010	146
2.10	Gegenüberstellung von durchschnittlicher tatsächlicher Einwohnerzahl und durchschnittlicher fiktiver Einwohnerzahl des Gesamtansatzes, 2010	147
2.11	Gewichtung der Einwohner im Hauptansatz, 2010 bis 2011	148
2.12	Durchschnittliche Ausgabenbelastung aus Soziallasten nach SGB XII und SGB II pro Einwohner nach Gebietskörperschaftstyp (in Euro), 2010	154
2.13	Durchschnittlicher Soziallastenansatz nach Gebietskörperschaftstyp, 2010 .	154
2.14	Träger der einzelnen Schultypen, 2010	155

2.15	Nivellierungssätze, 2000 bis 2011	161
2.16	Vervielfältiger der Gewerbesteuerumlage, 2000 bis 2011	161
2.17	Durchschnittliche Steuerkraftmesszahl pro Einwohner, Schwellenwerte für Schlüsselzuweisung A und Schlüsselmasse A, 2000 bis 2010	166
2.18	Schlüsselzuweisungen A nach Empfängern (in 1000 Euro), 2010	167
2.19	Schlüsselzuweisungen A pro Einwohner nach Empfängern (in Euro), 2010	167
2.20	Pro-Kopf-Beträge der Schlüsselzuweisung B1 (in Euro), 2000 bis 2010	170
2.21	Schlüsselzuweisungen B1 nach Empfängern (in 1000 Euro), 2010	170
2.22	Investitionsschlüsselzuweisung (in 1000 Euro), 2010	173
2.23	Investitionsschlüsselzuweisung pro Einwohner (in Euro), 2010	173
2.24	Empfänger der Schlüsselzuweisungen und Bedarfsansätze	177
2.25	Gesamte Schlüsselzuweisungen (in 1000 Euro), 2010	177
2.26	Gesamte Schlüsselzuweisungen pro Einwohner (in Euro), 2010	179
2.27	Gesamte Schlüsselzuweisungen pro Einwohner in Summe auf Ebene des „Atoms“ Gemeinde, 2010	180
2.28	Zusammensetzung der Schlüsselzuweisungen für Einwohner in Ortsgemein- den (in Prozent), 2010	183
2.29	Zusammensetzung der Schlüsselzuweisungen für Einwohner in verbandsfrei- en Gemeinden (in Prozent), 2010	183
2.30	Zusammensetzung der Schlüsselzuweisungen für Einwohner in großen kreis- angehörigen Städten (in Prozent), 2010	183
2.31	Haushaltsansatz der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ und Umlagesätze, 2000 bis 2010	189
2.32	Entwicklung der durchschnittlichen Umlagesätze für die Kreisumlage und die Verbandsgemeindeumlage, 2000 bis 2010	191
2.33	Veränderung der Gesamtschlüsselzuweisungen bei Zuzug eines Einwohners in die verschiedenen Gebietskörperschaften	198
2.34	Veränderung der Gesamtschlüsselzuweisungen bei Zuzug eines Sozialhilfe- empfängers in die verschiedenen Gebietskörperschaften	200

2.35	Veränderung der Gesamtschlüsselzuweisungen bei Zuzug einer fiktiven Familie in die verschiedenen Gebietskörperschaften	201
2.36	Abschöpfungsquoten in den rheinland-pfälzischen Gemeinden mit Ausnahme der Ortsgemeinden (in Prozent), 2010	217
2.37	Abschöpfungsquoten in den rheinland-pfälzischen Gemeinden (in Prozent), 2010	217
2.38	Abschöpfungsquoten in den kreisfreien Städten (in Prozent), 2010	218
2.39	Abschöpfungsquoten in den verbandsfreien Gemeinden (in Prozent), 2010	218
2.40	Abschöpfungsquoten in den Ortsgemeinden (in Prozent), 2010	219
2.41	Abschöpfungsquoten in den großen kreisangehörigen Städten (in Prozent), 2010	220
2.42	Abschöpfungsquoten in den rheinland-pfälzischen Gemeinden bei einem Nivellierungssatz von 307% ohne Anpassungsreaktion zum Bezugsjahr 2010 (in Prozent)	232
2.43	Abschöpfungsquoten in den rheinland-pfälzischen Gemeinden mit Ausnahme der Ortsgemeinden bei einem Nivellierungssatz von 307% ohne Anpassungsreaktion zum Bezugsjahr 2010 (in Prozent)	232
2.44	Abschöpfungsquoten in den rheinland-pfälzischen Gemeinden bei einem Nivellierungssatz von 307% ohne Anpassungsreaktion zum Bezugsjahr 2010 nach Gebietskörperschaftstyp (in Prozent)	232
2.45	Abschöpfungsquoten in den rheinland-pfälzischen Gemeinden bei einem Nivellierungssatz von 307% mit Anpassungsreaktion zum Bezugsjahr 2010 (in Prozent)	233
2.46	Abschöpfungsquoten in den rheinland-pfälzischen Gemeinden mit Ausnahme der Ortsgemeinden bei einem Nivellierungssatz von 307% mit Anpassungsreaktion zum Bezugsjahr 2010 (in Prozent)	234
2.47	Abschöpfungsquoten in den rheinland-pfälzischen Gemeinden bei einem Nivellierungssatz von 307% mit Anpassungsreaktion zum Bezugsjahr 2010 nach Gebietskörperschaftstyp (in Prozent)	234

2.48	Abschöpfungsquote bei einem Ausgleichssatz von 60% zum Bezugsjahr 2010 (in Prozent)	235
2.49	Abschöpfungsquoten nach Gebietskörperschaften bei einem Ausgleichssatz von 60 zum Bezugsjahr 2010 (in Prozent)	235
2.50	Abschöpfungsquoten in den rheinland-pfälzischen Gemeinden bei einer Ab- senkung der Kreisumlagen um 10% zum Bezugsjahr 2010 (in Prozent) . . .	237
2.51	Abschöpfungsquoten in den rheinland-pfälzischen Gemeinden mit Ausnah- me der Ortsgemeinden bei einer Absenkung der Kreisumlagen um 10% zum Bezugsjahr 2010 (in Prozent)	237
2.52	Abschöpfungsquoten nach Gebietskörperschaften bei einer Absenkung der Kreisumlagen um 10% zum Bezugsjahr 2010 (in Prozent)	237
2.53	Durchschnittliche Steuerkraftmesszahl pro Einwohner, Schwellenwerte für Schlüsselzuweisung A und Schlüsselmasse A in den Szenarien A1, A2, B und C, berechnet auf Basis der Steuerkraftmesszahlen pro Einwohner, 2010	245
2.54	Abschöpfungsquoten nach Beschränkung der Empfänger der Schlüsselzuwei- sung A auf die Ortsgemeinden zum Bezugsjahr 2010	248
2.55	Abschöpfungsquoten nach Beschränkung der Empfänger der Schlüsselzu- weisung A auf die Ortsgemeinden zum Bezugsjahr 2010 nach Gebietskör- perschaften	248
2.56	Abschöpfungsquoten bei neuer Berechnungslogik der Schlüsselzuweisung A zum Bezugsjahr 2010	250
2.57	Abschöpfungsquoten bei neuer Berechnungslogik der Schlüsselzuweisung A zum Bezugsjahr 2010 in den Ortsgemeinden	250
2.58	Steuerkraftmesszahlen und Schlüsselzuweisungen A der Ortsgemeinden in den Szenarien A1, A2, B und C, 2010	253
2.59	Absolute und relative Veränderung der Gesamtschlüsselzuweisung pro Ein- wohner in den Gebietskörperschaften, die nach Überführung der Schlüssel- masse B1 in die Schlüsselmasse B2 im Vergleich zum Jahr 2010 mehr Zu- weisungen erhalten	257

2.60 Absolute und relative Veränderung der Gesamtschlüsselzuweisung pro Einwohner in den Gebietskörperschaften, die nach Überführung der Schlüsselmasse B1 in die Schlüsselmasse B2 im Vergleich zum Jahr 2010 weniger Zuweisungen erhalten	258
2.61 Bestimmung der bereinigten Ausgaben	259
2.62 Überprüfung der Bedarfsermittlung (Ausgangssituation)	262
2.63 Überprüfung der Bedarfsermittlung (Hauptansatz)	268
2.64 Überprüfung der Bedarfsermittlung (Leistungsansätze)	269
2.65 Anzahl der umlagepflichtigen Gebietskörperschaften, 2010	290
2.66 Umlagesätze der Finanzausgleichsumlage und umlagepflichtige Kommunen	294
2.67 Entwicklung der Schlüsselzuweisungen 2010 bis 2030	309
2.68 Entwicklung der Schlüsselzuweisungen 2010 bis 2060	309
3.1 Zweckgebundene Finanzausweisungen (in Mio. Euro), 2006 bis 2012	330
3.2 Anteil der Zweckzuweisungsempfänger nach Gebietskörperschaftstyp, 2008 bis 2011	331
5.1 Gewerbesteuerumlagesätze für Rheinland-Pfalz, 2008 bis 2011	382

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ADD	Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Beob.	Beobachtungen
BezO	Bezirksverordnung
BW	Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
Einw.	Einwohner
ESt	Einkommensteuer
et al.	et alii (und andere)
etc.	et cetera (und so weiter)
FLW	Flächenländer West
FöRiWWV	Förderrichtlinien der Wasserwirtschaftsverwaltung
GemFinRefG	Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen
GemO	Gemeindeordnung
GewSt	Gewerbsteuer
GewStU	Gewerbsteuerumlage
GkaS	Große kreisangehörige Stadt/Städte
GrSt	Grundsteuer

GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
HLU	Hilfe zum Lebensunterhalt
i.H.v.	in Höhe von
ISIM	Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur
ISZ	Investitionsschlüsselzuweisung
KAG	Kommunalabgabengesetz
KEF	Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz
KfS	Kreisfreie Stadt/Städte
LBKG	Brand- und Katastrophenschutzgesetz
LFAG	Landesfinanzausgleichsgesetz
LHG	Landeshaushaltsgesetz
LK	Landkreis(e)
LV	Verfassung für Rheinland-Pfalz
Mio.	Millionen
Mittelw.	Mittelwert
Mrd.	Milliarden
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
OG	Ortsgemeinde(n)
qkm	Quadratkilometer
RLP	Rheinland-Pfalz
S.	Seite
SächsFAG	Sächsisches Finanzausgleichsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SZ	Schlüsselzuweisung
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
VfG	Verbandsfreie Gemeinde(n)

VG	Verbandsgemeinde(n)
VGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Vj.	Vorjahr
VV	Verwaltungsvorschrift
Vvj.	Vorvergangenes Jahr

Variablenverzeichnis

<i>AL</i>	Ausgleichsleistungen
<i>AQ</i>	Abschöpfungsquote
<i>as</i>	Ausgleichssatz
<i>aSKZ</i>	Anteilige Steuerkraftzahl eines Landkreises/Verbandsgemeinde
<i>AV</i>	Abrechnung von Veranschlagungen
<i>BefZuw</i>	Beförderungszuweisungen
<i>BKE^{grA}</i>	Ersatzleistungen für Ausfälle (Billigkeitserlasse) der Grundsteuer A
<i>BKE^{grB}</i>	Ersatzleistungen für Ausfälle (Billigkeitserlasse) der Grundsteuer B
<i>BKE^{gew}</i>	Ersatzleistungen für Ausfälle (Billigkeitserlasse) der Gewerbesteuer
<i>BM</i>	Bedarfsmesszahl
<i>E</i>	Einnahmen einer Gemeinde
<i>E^{gew,DE}</i>	Einzahlung in Fonds „Deutsche Einheit“ über Gewerbesteuerumlage
<i>G^{Est}_{RLP}</i>	Landesanteil an der Einkommensteuer
<i>EZ^{gew}</i>	Erhöhungszahl der Gewerbesteuer für Fonds „Deutsche Einheit“
<i>F</i>	Finanzausstattung einer Gemeinde
<i>FL</i>	Fläche einer Gebietskörperschaft in qkm
<i>FL_{RLP}</i>	Fläche von Rheinland-Pfalz in qkm
<i>FKM</i>	Finanzkraftmesszahl
<i>FM</i>	Finanzausgleichsmasse
<i>FSch</i>	Schülerzahl der Förderschulen
<i>GA</i>	Gesamtansatz

GAE^{grA}	Abgeführte Beträge der Grundsteuer A aufgrund von Gebietsänderungen
GAE^{grB}	Abgeführte Beträge der Grundsteuer B aufgrund von Gebietsänderungen
GAE^{gew}	Abgeführte Beträge der Gewerbesteuer aufgrund von Gebietsänderungen
G^{Est}	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer
G^{USt}	Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer
grA	Grundsteuer A
grB	Grundsteuer B
gew	Gewerbesteuer
G	Bereinigte Einnahmen
GB^{B2}	Grundbetrag für Schlüsselzuweisung B2
GB^I	Grundbetrag für Investitionsschlüsselzuweisung
$GB^{I,B2}$	Summe von GB^{B2} und GB^I
GZ^{grA}	Grundzahl der Grundsteuer A
GZ^{grB}	Grundzahl der Grundsteuer B
GZ^{gew}	Grundzahl der Gewerbesteuer
HA	Hauptansatz
LA	Leistungsansatz
$LA^{Flaeche}$	Flächenansatz
LA^{Schule}	Schulansatz
$LA^{Soldaten}$	Ansatz für nicht kasernierte Soldaten
LA^{Sozial}	Soziallastenansatz
LA^{ZO}	Ansatz für zentrale Orte
LL	Landesleistungen
n	Einwohnerzahl einer Gebietskörperschaft
n_{RLP}	Einwohnerzahl von Rheinland-Pfalz
n^{nah}	Einwohner im Nahbereich
n^{mittel}	Einwohner im Mittelbereich
$n^{regional}$	Einwohner im Regionalbereich

n^{BBS}	Schülerzahl der berufsbegleitenden Schulen
n^{FS}	Schülerzahl der Förderschulen
n^G	Schüler in Gymnasien
n^{IGS}	Schülerzahl der integrierten Gesamtschulen
n^{RS}	Schüler in Realschulen
n^{RSp}	Schüler in Realschulen plus
R^{grA}	Steueraufkommen der Grundsteuer A
R^{grB}	Steueraufkommen der Grundsteuer B
R^{gew}	Steueraufkommen der Gewerbesteuer
SoA	Sozialausgaben einer Gebietskörperschaft
SoA_{RLP}	Gesamte Sozialausgaben in Rheinland-Pfalz
SoA^{PK}	Durchschnittliche Sozialausgaben pro Einwohner in einer Gemeinde
SoA_{RLP}^{PK}	Durchschnittliche Sozialausgaben pro Einwohner in Rheinland-Pfalz
Sch_ohne_FSch	Schülerzahl ohne Förderschüler
SKM^{PK}	Durchschnittliche Steuerkraftmesszahl pro Einwohner in einer Gemeinde
SKM	Steuerkraftmesszahl
SKM_{OG}^{PK}	Durchschnittliche Steuerkraftmesszahl pro Einw. über die Ortsgemeinden
SKM_{RLP}^{PK}	Durchschnittliche Steuerkraftmesszahl pro Einwohner in Rheinland-Pfalz
SKZ^{grA}	Steuerkraftzahl der Grundsteuer A
SKZ^{grB}	Steuerkraftzahl der Grundsteuer B
SKZ^{gew}	Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer
SM	Gesamtschlüsselmasse
SM^A	Schlüsselmasse für Schlüsselzuweisung A
SM^{B1}	Schlüsselmasse für Schlüsselzuweisung B1
SM^{B2}	Schlüsselmasse für Schlüsselzuweisung B2
SM^I	Schlüsselmasse für Investitionsschlüsselzuweisung
$STMB$	Steermessbetrag
$STMB^{grA}$	Steermessbetrag der Grundsteuer A

$STM B^{grB}$	Steuermessbetrag der Grundsteuer B
$STM B^{gew}$	Steuermessbetrag der Gewerbesteuer
Str_km	Gesamte Straßenkilometer
SW^A	Schwellenwert der Schlüsselzuweisung A
SZ	Gesamte Schlüsselzuweisungen
SZ^A	Schlüsselzuweisung A
SZ^{B1}	Schlüsselzuweisung B1
SZ^{B2}	Schlüsselzuweisung B2
SZ^I	Investitionsschlüsselzuweisung
TSZ^{B2}	Weitergeleitete Schlüsselzuweisung B2 für Ortsgemeinden
\bar{t}	Nivellierungssatz
\bar{t}^{grA}	Nivellierungssatz der Grundsteuer A
\bar{t}^{grB}	Nivellierungssatz der Grundsteuer B
\bar{t}^{gew}	Nivellierungssatz der Gewerbesteuer
T	Bereinigte Ausgaben
t	Hebesatz
t^{grA}	Hebesatz der Grundsteuer A
t^{grB}	Hebesatz der Grundsteuer B
t^{gew}	Hebesatz der Gewerbesteuer
U^{DE}	Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“
U^{FA}	Finanzausgleichsumlage
U^{gew}	Gewerbesteuerumlage
UB	Gesamter Umlagebetrag einer Gemeinde
UB^{BU}	Umlagebetrag einer Gemeinde zur Bezirksverbandsumlage
UB^{DE}	Umlagebetrag einer Gemeinde zur Umlage „Deutsche Einheit“
UB^{FA}	Umlagebetrag einer Gemeinde zur Finanzausgleichsumlage
UB^{gew}	Umlagebetrag einer Gemeinde zur Gewerbesteuerumlage
UB^{KU}	Umlagebetrag einer Gemeinde zur Kreisumlage

UB^{VU}	Umlagebetrag einer Gemeinde zur Verbandsgemeindeumlage
UG^{BU}	Umlagegrundlage der Bezirksverbandsumlage
UG^{DE}	Umlagegrundlage der Umlage Fonds „Deutsche Einheit“
UG^{FA}	Umlagegrundlage der Finanzausgleichsumlage
UG^{gew}	Umlagegrundlage der Gewerbesteuerumlage
UG^{KU}	Umlagegrundlage der Kreisumlage
UG^{VU}	Umlagegrundlage der Verbandsgemeindeumlage
us^{BU}	Umlagesatz der Bezirksverbandsumlage
us^{DE}	Umlagesatz der Umlage Fonds „Deutsche Einheit“
us^{FA}	Umlagesatz der Finanzausgleichsumlage
us^{gew}	Umlagesatz der Gewerbesteuerumlage
us^{KU}	Umlagesatz der Kreisumlage
us^{VU}	Umlagesatz der Verbandsgemeindeumlage
VD	Verstetigungsdarlehen
VM	Verbundmasse
VS	Verstetigungssumme
x^{B1}	Pro-Kopf-Betrag für Schlüsselzuweisung B1
x^{HA}	Gewichtung der Einwohnerzahl im Hauptansatz
x^{FKM}	Gewichtung der Steuerkraftmesszahl in Finanzkraftmesszahl
x^{SW}	Schwellenwert der Schlüsselzuweisung A in Prozent
ZV^{DE}	Zahlungsverpflichtung einer Gemeinde für Fonds „Deutsche Einheit“
ZZ	Zweckgebundene Zuweisung
ZZ^{invest}	Investive zweckgebundene Zuweisung

Management Summary

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz hat das ifo Institut 2011 mit einer finanzwissenschaftlichen Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs beauftragt. Als Fazit der Untersuchung lassen sich folgende Ergebnisse und Empfehlungen festhalten:

Vertikale Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs

- 1.1 Ein Vergleich des vertikalen kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz mit den Gesetzen der anderen Länder zeigt, dass sich die Regelungen insbesondere in den westdeutschen Ländern recht ähnlich sind. Das zur Anwendung kommende Verbundquotensystem ist gängige Praxis. Die Regelungen zu Verbundsatz und den Verbundgrundlagen weisen keine ungewöhnlichen Aspekte auf. In einigen Ländern wird wie in Rheinland-Pfalz die Finanzausgleichsmasse mit dem Aufkommen aus einer Finanzausgleichsumlage erhöht. Das entsprechende Vorgehen bei der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ ist dagegen nicht gängig. Auch der Stabilisierungsfonds ist ein besonderes Kennzeichen des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz.
- 1.2 Der kommunale Finanzausgleich hat aus finanzwissenschaftlicher Sicht drei Funktionen bzw. Ziele: Allokationsziel bzw. Finanzierungsfunktion, Versicherungs- und Verteilungsfunktion sowie Lenkungs- und Koordinierungsfunktion. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem vertikalen Finanzausgleich zeigt, dass bei einer gegebenen Aufgabenverteilung eine effiziente Mittelverteilung zwischen Land und Kommunen dann vorliegt, wenn der Nutzenzuwachs durch weitere öffentliche Ausgaben auf beiden Ebenen gleich groß wäre. Einnahmeseitig ist analog die Überlegung anzustellen, welche

Ebene Einnahmen zu geringeren gesellschaftlichen Zusatzkosten generieren kann. Diese Kosten können beispielsweise in Form von Standortverlagerungen, Investitionsrückgang sowie Beschäftigungsrückgang und Arbeitslosigkeit auftreten und fallen zusätzlich zum eingenommenen Steuerbetrag an. Im Fall der Verschuldung entstehen neben einer Verschiebung solcher Kosten in die Zukunft weitere Kosten durch höhere Zinsen, verringerte Budgetflexibilität oder geringeres Wachstum. Aus diesen Überlegungen ergibt sich zudem eine Begründung für die Versicherungsfunktion im vertikalen Finanzausgleich. Ausgehend von einer effizienten Mittelverteilung führt eine möglichst gleichlaufende Entwicklung der Einnahmen von Kommunen und Land durch eine Risikoteilung zu Effizienzsteigerungen. Denn so bleiben die Grenznutzen aus öffentlichen Leistungen auf beiden Ebenen ausgeglichen. Allerdings muss eine Bewertung institutionelle Gegebenheiten berücksichtigen, wie beispielsweise die eingeschränkte Steuerautonomie der Landesebene und andere Vorgaben durch Bundesgesetzgebung.

- 1.3 Eine angemessene Mittelverteilung muss an der Aufgabenverteilung anknüpfen. Um die Verteilung von Aufgaben auf Land und Kommunen zu ermitteln, berechnen verschiedene Studien sogenannte Kommunalisierungsgrade. Auch wenn deren Aussagekraft eingeschränkt ist, lässt sich aus den Zahlen für Rheinland-Pfalz folgern, dass das kommunale Aufgabenspektrum in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern eher unterdurchschnittlich ist und dass die Politik bezüglich der Aufgabenverteilung größere Anteile beim Land sieht. Nach dem auf Kommunalisierungsgraden basierenden Index der kommunalen Finanzausstattung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz (2007) fällt die Finanzmittelausstattung der Kommunen unter Berücksichtigung von Aufgabenspektrum und Finanzkraft beider Ebenen in Rheinland-Pfalz großzügiger aus als im Durchschnitt der alten Bundesländer.
- 1.4 Vor diesem Hintergrund wird eine eingehende deskriptive Analyse der Entwicklung der Ausgaben- und Einnahmenseite (je Einwohner) bei Land und Kommunen sowie bei der jeweiligen Referenzgruppe der westdeutschen Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz vorgenommen. Eine Auswertung der verfügbaren Finanzstatistik (Rechnungsstatistik) für den Zeitraum von 1974 bis 2009 zeigt, dass die Entwicklung der gesamten Einnahmen wie auch der Steuereinnahmen zwischen beiden Ebenen ähnlich verläuft. Während die gesamten Einnahmen im Landeshaushalt pro Einwohner denen der Flächenländer ungefähr entsprechen, liegen die kommunalen Gesamteinnahmen in Rheinland-Pfalz deutlich unter dem Durchschnitt der Flächenländer. Auch die Steuereinnahmen liegen

unter denen der jeweiligen Referenzgruppe. Zugleich ist die Entwicklung der Steuereinnahmen der Kommunen bis 2010 durch eine in Niveau und Entwicklung weniger starke Hebesatzanspannung als in den anderen Ländern gekennzeichnet. Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen steigen für die rheinland-pfälzischen Kommunen seit Beginn der 90er-Jahre merklich stärker als beim Land oder bei den Kommunen der Flächenländer. Seit etwa 2000 liegen die kommunalen Einnahmen aus Zuweisungen auf Höhe der Referenzgruppe. Die ausgeprägte Differenz der kommunalen Gesamteinnahmen zwischen Rheinland-Pfalz und den anderen Ländern geht insbesondere auf weit unterdurchschnittliche Einnahmen aus Gebühren und Steuern zurück. Letzteres ist durch eine geringere Hebesatzanspannung und eine geringere Realsteuerkraft zu erklären. Bezüglich der Einnahmen aus Gebühren und Entgelten ist die Interpretation schwieriger. Besonders im Bereich der kommunalen Gemeinschaftsdienste bestehen zwischen den Ländern größere Unterschiede im Umfang der Ausgliederungen und Privatisierungen.

- 1.5 Die Entwicklung der bereinigten Gesamtausgaben verläuft bei Land und Kommunen ähnlich, mit zuletzt etwas höheren Zuwachsraten auf kommunaler Seite. Die kommunalen Ausgaben in Rheinland-Pfalz liegen unter denen der Referenzgruppe, die des Landes etwa im Durchschnitt. Die Personalausgaben der rheinland-pfälzischen Kommunen verzeichnen seit 1998 einen erheblich stärkeren Anstieg als die des Landes oder der Referenzgruppe, die Personalbestände verlaufen dagegen seit 2002 überall relativ konstant. Auch der laufende Sachaufwand der rheinland-pfälzischen Kommunen steigt seit 2004 vergleichsweise stark. Demgegenüber sinken die Sachinvestitionen bei allen Gruppen, am stärksten beim Land. Die Zinsausgaben des Landes sind weit überdurchschnittlich, die der rheinland-pfälzischen Kommunen sind seit 2005 ebenfalls überdurchschnittlich. Eine Beurteilung dieser Befunde wird allerdings durch Abgrenzungsprobleme, insbesondere durch Ausgliederungen aus den Haushalten, erschwert.
- 1.6 Die Sozialausgaben steigen in Rheinland-Pfalz sowie in den übrigen westdeutschen Flächenländern seit etwa 2000 auf kommunaler Seite erheblich stärker an als auf Länderebene. Die Sozialausgaben des Landes Rheinland-Pfalz liegen jedoch deutlich über denen der Referenzgruppe, während die Kommunen der westdeutschen Flächenländer im untersuchten Zeitraum deutlich höhere Sozialausgaben tätigen als die Kommunen in Rheinland-Pfalz. Allerdings beschleunigte sich hier der Zuwachs zuletzt merklich. Auf Landesebene machen die Familien- und Sozialhilfe, die Förderung der Wohlfahrts-

pflege, die Leistungen nach dem SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie Ausgaben für soziale Einrichtungen den größten Anteil der Sozialausgaben aus. Diese Ausgabeposten sind in Rheinland-Pfalz jeweils erheblich höher als in den anderen Flächenländern. Auf kommunaler Ebene sind vor allem die Ausgaben für Jugendhilfe von großer Bedeutung und entsprechen etwa denen in den übrigen westdeutschen Flächenländern. Daneben liegen die Ausgaben für Familien- und Sozialhilfe, Förderung der Wohlfahrtspflege und die Leistungen nach dem SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie Ausgaben für soziale Einrichtungen auf Gemeindeebene unter denen der Referenzgruppe. Dies steht im Einklang mit dem unterdurchschnittlichen Kommunalisierungsgrad in Rheinland-Pfalz.

- 1.7 Sowohl das Land als auch die Kommunen in Rheinland-Pfalz wirtschaften seit mindestens 1990 ununterbrochen defizitär und häufen höhere Defizite an als die Vergleichsgruppe. In den letzten zehn Jahren lagen insbesondere die Ausgaben der Kommunen deutlich weiter über den Einnahmen als das bei der Referenzgruppe der Fall war. Entsprechend liegen das Land bei den Kreditmarktschulden und die Kommunen bei den Liquiditätskrediten weit über den jeweiligen Werten der Referenzgruppe.
- 1.8 Die Betrachtung der Einnahmeseite legt den Schluss nahe, dass bei den rheinland-pfälzischen Kommunen Potential zur Einnahmensteigerung besteht (vgl. hierzu auch Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2012), S. 18 ff. und S. 51 ff.). Während das Land seine Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen kaum beeinflussen kann, kann gegebenenfalls ein Teil der Steuereinnahmenlücke zwischen den Kommunen in Rheinland-Pfalz und den Kommunen in den westdeutschen Flächenländern durch höhere Hebesätze geschlossen werden. Auch bei den Gebühren besteht vermutlich Spielraum, dies lässt sich aufgrund der unzureichenden Datenlage aber nicht mit Sicherheit feststellen. Der Verlauf der verschiedenen Einnahmearten ist zwischen Land und Kommunen ähnlich, nur die Einnahmen aus Zuweisungen und Umlagen steigen auf kommunaler Seite vergleichsweise stark an. Diese Befunde decken sich mit aktuellen Ergebnissen zu Kommunalisierungsgraden und dem Index der kommunalen Finanzausstattung.
- 1.9 Das verfügbare statistische Material zeigt, dass trotz der weitgehend symmetrischen Entwicklung der Gesamtausgaben einige wesentliche Ausgabenposten auf kommunaler Ebene stärker gestiegen sind als auf Landesebene. Dies gilt neben Personalausgaben und laufendem Sachaufwand insbesondere für die Sozialausgaben, auch wenn diese im Ländervergleich überdurchschnittlich stark durch das Land getragen werden. Letzte-

res scheint durch Länderunterschiede bei der Aufgabenverteilung bedingt zu sein. Eine Beurteilung der Ausgabendynamik wird durch Abgrenzungsprobleme erschwert. Auch sind *tatsächliche* Ausgaben in einem solchen Vergleich grundsätzlich nicht von *notwendigen* Ausgaben bzw. Kosten zu unterscheiden. Dies erschwert eine Beurteilung weiter, da Unterschiede in Qualität und Quantität von öffentlichen Leistungen letztlich auch Ergebnis politischer Entscheidungen sein können. Aber auch Unterschiede in den Ausgaben, die auf Ineffizienzen zurückzuführen sind, sind nicht ohne eingehende Prüfung der Einzelfälle identifizierbar. Eine exakte Feststellung, wie groß der Spielraum zur Ausgabensenkung ist, ist daher global kaum möglich.

- 1.10 Eine weitergehende finanzwissenschaftliche Auseinandersetzung mit der finanziellen Situation beider Ebenen ist mit Schwierigkeiten konfrontiert. Während die volkswirtschaftlichen Kosten der Erzielung von Einnahmen noch recht zuverlässig bewertet werden können, existiert kein exaktes Maß, um die Grenznutzen von öffentlichen Ausgaben auf breiter Ebene zu bestimmen und zu vergleichen. Insofern kann die über große Zeiträume bestehende Ähnlichkeit im Verlauf der bereinigten Gesamtausgaben beider Ebenen als Hinweis auf die gleichgewichtige Verteilung der Bedarfe gewertet werden. Der Anstieg einiger kommunaler Ausgabenposten seit 2000 weist aus dieser Perspektive allerdings auf eine Störung des im Status quo erreichten Ausgleichs hin, auch wenn der Anstieg der kommunalen Einnahmen aus Zuweisungen die Problematik begrenzt.
- 1.11 Der verhältnismäßig starke Investitionsrückgang beim Land deutet in Verbindung mit der erheblichen Verschuldung im gesamten Beobachtungszeitraum allerdings auf dauerhafte Finanzprobleme des Landes hin. Aufgrund der institutionellen Gegebenheiten in Deutschland kann das Land seine Einnahmen praktisch ausschließlich über die Verschuldung beeinflussen. Verschuldung ist aber keine originäre Finanzierung, sondern nur eine Verschiebung von Finanzierungslasten auf der Zeitachse. Die Kommunen können dagegen insbesondere auf die Realsteuereinnahmen selbst Einfluss nehmen. Beim quantitativ mit Abstand bedeutendsten Posten, der Gewerbesteuer, sind allerdings die volkswirtschaftlichen Zusatzkosten der Besteuerung in Form von privatwirtschaftlichem Investitionsrückgang und Standortverlagerungen zu berücksichtigen. Auch die Kommunen weisen in der jüngeren Vergangenheit eine vergleichsweise hohe Verschuldung auf. Vor dem Hintergrund der hohen Verschuldung beider Ebenen sollten bestehende Spielräume zur Gewinnung von Einnahmen abseits der Kreditaufnahme unbedingt ausgeschöpft werden. Ein weiterer Zuwachs der Verschuldung ist für beide

Ebenen gleichermaßen problematisch. Insgesamt ist es auf beiden Ebenen erforderlich, das Niveau von Ausgaben und Einnahmen in Einklang zu bringen.

- 1.12 Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz sieht Bedarf für einen spürbaren Beitrag des Landes zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise. Als wesentlicher Grund wird die einseitige Steigerung der Soziallasten angeführt. Es ist zu konstatieren, dass eine Verbesserung der Situation bereits vorgezeichnet scheint: Die Gemeinden werden ab 2014 zu 100% von den Lasten aus der Grundsicherung im Alter befreit. Die Länder beteiligen sich an dieser Entlastung durch Verzicht auf Rückübertragung der Hälfte des nicht mehr benötigten Umsatzsteuervorabtrages, welcher ursprünglich zum Ausgleich von Belastungen des Bundes aus der Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung übertragen wurde. Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz beziffert die damit einhergehende Entlastung auf 130 Mio. Euro jährlich. Darüber hinaus wurde in den Verhandlungen um den Fiskalpakt am 29. Juni 2012 eine Bundesbeteiligung an der Eingliederung Schwerbehinderter vereinbart, deren konkrete Ausgestaltung jedoch erst in der nächsten Legislaturperiode des Bundestages verhandelt werden soll. Hierzu liegen aktuell keinerlei belastbare Ansätze vor.
- 1.13 Eine mögliche Reform der Aufgabenverteilung könnte in einer neuen Aufteilung der Leistungen nach SGB XII (außer HLU) zwischen Land und Kommunen und der gleichzeitigen Abschaffung der Finanzierungstrennung nach Leistungen innerhalb und außerhalb von Einrichtungen bestehen (vgl. Vorschlag des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz im Kommunalbericht 2012, S. 44 ff.). Die Trennung aufzuheben erscheint angezeigt, um der bestehenden Anreizverzerrung entgegenzuwirken, die eine sachgerechte und kostenminimierende Behandlung des Einzelfalles behindert. Die Größenordnung der kommunalen Entlastung bei einer Lastenverteilung zu je 50% liegt laut Rechnungshof bei 46 Mio. Euro und 8,8 Mio. Euro für jeden weiteren Prozentpunkt.
- 1.14 Das Verbundquotensystem in Rheinland-Pfalz bewegt sich im Rahmen der Regelungen der anderen Länder mit einem solchen System. Der Verbundsatz befindet sich an der oberen Grenze des Spektrums. Eine Erhöhung um einen Prozentpunkt führt – auf Basis der Daten und Regelungen von 2010 – zu einer Erhöhung der Landesleistungen (vor Abrechnungen) von 79 Mio. Euro. Eine Verbreiterung der Verbundmasse hat demgegenüber den Vorteil, tendenziell zu einer Verstetigung der Finanzausgleichsmasse beizutragen. Eine solche wird in Rheinland-Pfalz allerdings bereits durch den Stabilisierungsfonds erreicht. Dieser bewirkt auch, dass sich Änderungen von Verbundmasse

und -satz nicht unmittelbar auf die Höhe der Finanzausgleichsmasse niederschlagen. Eine direkte Erhöhung der Schlüsselmasse um mindestens 9% erhöht die Zahl der Empfänger der Schlüsselzuweisung B2.

- 1.15 Schwankungen in den Einnahmen von Land und Kommunen sind grundsätzlich problematisch, da sie die Finanzplanung erschweren und gegebenenfalls zu ineffizienten Anpassungen von öffentlichen Leistungen führen. Auf Seite der Kommunen ist dieses Problem durch die starke Abhängigkeit von der Gewerbesteuer besonders ausgeprägt. Ein idealer kommunaler Finanzausgleich führt zu einer Verstetigung der Einnahmen. Überdies gleicht er den Verlauf der Einnahmen beider Ebenen an, sodass die Grenznutzen aus öffentlichen Leistungen beider Ebenen möglichst ausgeglichen sind. So wird für Land und Kommunen eine Versicherungsfunktion gegen Einnahmeschocks ausgeübt.
- 1.16 Der Stabilisierungsfonds verstetigt die Finanzausgleichsmasse und damit die kommunalen Einnahmen seit seinem Bestehen effektiv und trägt so zur Erreichung des Versicherungszieles bei. Der Mindestaufwuchs der Verstetigungssumme steht indessen nicht im Einklang mit einer Risikoteilung und der Versicherungsfunktion für die Landesebene. Es zeigt sich, dass der Stabilisierungsfonds auch ohne Mindestaufwuchs eine effektive Verstetigung der Finanzausgleichsmasse leistet, ohne das Land in finanziell schlechten Zeiten unter Umständen zusätzlich zu belasten.
- 1.17 Die Prüfung des in einigen Ländern zum Einsatz kommenden Gleichmäßigkeitsgrundsatzes zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse hat für Rheinland-Pfalz zu keinem positiven Ergebnis geführt. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz bewirkt keine Verbesserung der derzeitigen Situation, da die Steuereinnahmen des Landes und der Gemeinden eine ähnliche Entwicklung aufweisen. Eine Anrechnung der Gemeindeeinnahmen bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse wird deshalb nicht empfohlen.
- 1.18 Die Verfolgung lenkungspolitischer Ziele im kommunalen Finanzausgleich durch zweckgebundene Zuweisungen aus der Finanzausgleichsmasse steht im Konflikt mit dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung. Entsprechende Eingriffe sind am ehesten durch übergeordnete Belange zu rechtfertigen. Dies gilt beispielsweise für flankierende Maßnahmen im Rahmen einer durchgreifenden Haushaltskonsolidierung, um Einbußen bei der Standortattraktivität zu verhindern. Der aktuelle Anteil der Zweckzuweisungen an der Finanzausgleichsmasse von 36% liegt zwar unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (vgl. Gemeindefinanzberichte des Deutschen Städtetages),

erscheint aber aus finanzwissenschaftlicher Sicht dennoch sehr hoch, insbesondere da die Vielfalt der geförderten Sachverhalte im rheinland-pfälzischen Finanzausgleich die kommunale Selbstverwaltung erheblich einschränkt. Überdies ist zu berücksichtigen, dass die Zweckbindung von Zuweisungen den Wert dieser Zuweisungen im Vergleich zu ungebundenen Zuweisungen schmälert.

Horizontale Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs

- 2.1 Der kommunale Finanzausgleich hat aus finanzwissenschaftlicher Sicht eine Finanzierungsfunktion, eine Verteilungs- bzw. Versicherungsfunktion sowie eine Koordinierungs- und Lenkungsfunktion. Das Schlüsselzuweisungssystem in Rheinland-Pfalz erfüllt diese Funktionen. Daneben weisen Schlüsselzuweisungen aus finanzwissenschaftlicher Sicht allerdings auch problematische Aspekte auf, die bei der Beurteilung des Systems beachtet werden müssen. Mögliche kritische Effekte des Schlüsselzuweisungssystems umfassen unter anderem die Beschränkung der kommunalen Eigenverantwortung, eine übermäßige Abschöpfung eigener Mittel, eine übermäßige Nutzung der Gewerbesteuer sowie weitere Fehlanreize, wenn Zuweisungen nach ungeeigneten Indikatoren verteilt werden.
- 2.2 Der Vergleich der Regelungen für den horizontalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz mit denen der anderen Länder zeigt, dass neben weitgehenden Übereinstimmungen im allgemeinen Aufbau und den zur Anwendung kommenden Indikatoren auch deutliche Unterschiede in einzelnen Bereichen gegeben sind. So existiert in Rheinland-Pfalz nur eine Säule für die Verteilung der Finanzausgleichsmasse zwischen Gemeinden, Kreisen und Städten, während die meisten anderen Länder auf Zwei- oder Drei-Säulen-Modelle zurückgreifen. Ein markanter Aspekt bei der Bedarfsermittlung in Rheinland-Pfalz ist der Verzicht auf eine Hauptansatzstaffel in Verbindung mit einem Leistungsansatz für zentrale Orte. Die Nivellierungssätze zur Berücksichtigung der Realsteuern in der Finanzkraftermittlung fallen in Rheinland-Pfalz eher niedrig aus. Dies gilt insbesondere für den tatsächlich angewandten Nivellierungssatz der Gewerbesteuer, der um den jeweils geltenden Vervielfältiger der Gewerbesteuerumlage gemindert wird. Derartige Regelungen sind aber auch in anderen Ländern nicht unüblich.
- 2.3 Der horizontale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz erweist sich hinsichtlich seiner Aus-

gestaltung als vergleichsweise komplex. Insbesondere beeinträchtigen vier verschiedene Schlüsselzuweisungstypen, fünf weitere allgemeine Finanzausweisungen sowie ein ganzer Katalog von zweckgebundenen Zuweisungen die Transparenz des Systems. Problematisch erscheint auch, dass kaum mehr als ein Drittel der Finanzausgleichsmasse über die Schlüsselzuweisung B2 verteilt wird, welche Finanzkraft und -bedarf berücksichtigt. Es erscheint angezeigt, die Schlüsselzuweisung B2, die den Kern des Finanzausgleichs ausmachen sollte, zu stärken.

- 2.4 Zur Illustration der Implikationen des Schlüsselzuweisungssystems in Rheinland-Pfalz werden die Effekte zusätzlicher Einwohner, die sich durch das System für die Kommunen ergeben, untersucht. Es zeigt sich, dass eine kreisfreie Stadt aufgrund der Schlüsselzuweisung B1 stärker vom Zuzug eines Einwohners profitiert als die übrigen Gebietskörperschaftstypen. Der aggregierte Effekt eines zusätzlichen Einwohners über die Schlüsselzuweisung B1 beträgt in den Ortsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden und großen kreisangehörigen Städten zuzüglich der Verbandsgemeinden und der Landkreise 37 Euro, während der Effekt in den kreisfreien Städten 46 Euro beträgt. Da den Städten in der Regel auch höhere Kosten entstehen ist ein solcher Unterschied sachgerecht, wenn auch möglicherweise etwas gering.
- 2.5 Die Gewerbesteuerabschöpfungsquote ist ein Gradmesser für die Versicherungsfunktion des Schlüsselzuweisungssystems auf der einen, und für dessen Anreizwirkungen auf der anderen Seite. Die Berechnung der Abschöpfungsquoten zeigt, dass deren Höhe in den rheinland-pfälzischen Gemeinden stark vom Gebietskörperschaftstyp, der Steuerkraft und den kommunalpolitischen Entscheidungen über die Höhe der Hebe- und Umlagesätze abhängt. Die mittlere Abschöpfungsquote der Gebietskörperschaften mit Ausnahme der Ortsgemeinden weist mit rund 64% auf eine relativ moderate Umverteilung lokaler Steuerkraft hin. Diese Quote bedeutet, dass von einem zusätzlichen Euro Gewerbesteuererinnahmen durchschnittlich rund 64 Cent durch das Finanzausgleichssystem absorbiert werden. Die mittlere Abschöpfungsquote bei den Ortsgemeinden ist sehr hoch. Dies ist mitunter durch die Verteilung der kommunalen Aufgaben auf Orts- und Verbandsgemeinde sowie den Landkreis und die damit einhergehende Umlagebelastung begründet.
- 2.6 Allokative Überlegungen sprechen durchaus dafür, kleinen Gemeinden eine höhere Abschöpfungsquote zuzuordnen. Dies impliziert nämlich, dass sie stärker gegen Einnahmeschwankungen versichert werden und dass die Vorteile der Steuerkonkurrenz abge-

schwächt werden, da Änderungen in den Steuereinnahmen stärker über das Finanzausgleichssystem abgedeckt werden. Allerdings ziehen übermäßige Abschöpfungsquoten problematische Anreizeffekte für eine einnahmeorientierte Steuerpolitik nach sich.

- 2.7 Die Abschöpfungsquote kann beispielsweise durch Änderungen der Nivellierungssätze, der Umlagesätze oder des Ausgleichssatzes beeinflusst werden. Gerade den Nivellierungssätzen sollte in Rheinland-Pfalz besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, da die Gewerbesteuerhebesätze der rheinland-pfälzischen Kommunen im Bundesvergleich eher niedrig ausfallen, eine Ausschöpfung der Einnahmequellen aber aufgrund der prekären finanziellen Situation dringend geboten erscheint. Der Nivellierungssatz entfaltet eine Signalwirkung für die kommunale Steuerpolitik, da die Gemeinden auf eine Erhöhung des Nivellierungssatzes meist mit einer Erhöhung des eigenen Hebesatzes reagieren, um einer Schlechterstellung durch das System zu entgehen.
- 2.8 Die Gutachter schlagen vor, den im LFAG festgeschriebenen Nivellierungssatz der Gewerbesteuer in Rheinland-Pfalz um zwei Drittel der Differenz zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer auf 373% anzuheben. Dabei sollte der Abzug des Vielfältigers der Gewerbesteuerumlage beibehalten werden. Der neue tatsächliche Nivellierungssatz läge dann bei 307%. Es ist zu erwarten, dass die Gemeinden auf eine Erhöhung des Nivellierungssatzes mit einer Erhöhung ihrer eigenen Hebesätze reagieren. Findet diese Anpassungsreaktion im gleichen prozentualen Umfang wie die Erhöhung des Nivellierungssatzes statt, können die Abschöpfungsquoten sogar sinken.
- 2.9 Eine Reduktion der Umlagesätze der kommunalen Umlagen hat zwei gegenläufige Effekte auf die Abschöpfungsquote. Zum einen kommt es zu einer Reduktion der Abschöpfungsquote, da weniger Steueraufkommen über die kommunalen Umlagen abgeführt werden muss. Zum anderen wird aber auch der Rückgang der Schlüsselzuweisungen bei einem Anstieg der Steuerkraft weniger abgeschwächt.
- 2.10 Über den Ausgleichssatz der Schlüsselzuweisung B2 können die Abschöpfungsquoten in allen Gebietskörperschaften mit Ausnahme der Ortsgemeinden verändert werden. Für eine Veränderung der aktuellen Ausgleichsintensität des Systems für diese Kommunen sehen die Gutachter jedoch keinen Anlass.
- 2.11 Die Schlüsselzuweisung A stellt einen Vorwegausgleich für besonders finanzschwache Kommunen dar. Sie verfolgt demnach ein Finanzierungs- sowie ein Verteilungsziel innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs. Laut Gesetzestext sind alle Gemeinden und

Städte potentielle Empfänger der Schlüsselzuweisung A. De facto erhalten jedoch nur Ortsgemeinden und wenige verbandsfreie Gemeinden die Schlüsselzuweisung A. In der Praxis ist sie daher als Finanzausgleich der kleinen Gemeinden in Rheinland-Pfalz zu sehen, zumal die Ortsgemeinden keine weiteren Schlüsselzuweisungen erhalten. Aufgrund ihrer Konstruktion schwanken die Schlüsselzuweisungen A jedoch stark mit dem Konjunkturzyklus. Daher kann die Schlüsselzuweisung A ihre Versicherungsfunktion nicht optimal erfüllen. Überdies ergeben sich durch die Schlüsselzuweisung A konstruktionsbedingt hohe Abschöpfungsquoten bei ihren Empfängern, da ein Anstieg der Steuerkraft voll auf die Höhe der Schlüsselzuweisung A durchschlägt. Dies ist letztlich auch Ausdruck der starken Versicherungsfunktion der Schlüsselzuweisung A.

- 2.12 Eine mögliche Lösung für das Problem der Schwankungen besteht darin, die Schlüsselzuweisung A auf die Gruppe der Ortsgemeinden zu beschränken. Durch die Durchschnittsbildung über diese Gruppe werden die Schwankungen der Schlüsselmasse A deutlich reduziert. Bei Aufkommensneutralität zum Durchschnitt der letzten zehn Jahre, was einem Konjunkturzyklus entspricht, ergäbe sich ein Schwellenwert für die Schlüsselzuweisung A von rund 89%. Durch die Einschränkung des Empfängerkreises auf die Ortsgemeinden verringert sich zudem die Abschöpfungsquote der verbandsfreien Gemeinden erheblich.
- 2.13 In diesem Szenario bleiben die hohen Abschöpfungsquoten bei den Ortsgemeinden jedoch bestehen. Eine alternative Lösung besteht in einer neuen Berechnungslogik der Schlüsselzuweisung A, bei der die Differenz der landesdurchschnittlichen Steuerkraftmesszahl der Ortsgemeinden und der eigenen Steuerkraftmesszahl zu einem bestimmten Prozentsatz ausgeglichen wird. Bei Aufkommensneutralität zum Durchschnitt der letzten zehn Jahre ergibt sich ein Ausgleichssatz von 62%. Durch diese Änderung sinkt die Höhe der ausgezahlten Schlüsselzuweisungen A leicht ab, die Zahl der Empfänger nimmt dagegen zu. Die Abschöpfungsquote der Empfänger sinkt und die Höhe der Zahlungen sowie insbesondere die Zahl der Empfänger unterliegen im Zeitverlauf geringeren Schwankungen als im Status quo.
- 2.14 Die Schlüsselzuweisung B1 stellt eine pauschale Zuweisung dar, die von der Einwohnerzahl und dem Gebietskörperschaftstyp abhängt, nicht aber von der Finanzkraft der Gemeinde. Sie verfolgt in erster Linie ein Finanzierungsziel. Dabei werden Einwohner von kreisfreien Städten höher gewichtet als die Einwohner anderer Gebietskörperschaftstypen. Auch die Schlüsselzuweisung B2 macht den Finanzbedarf an Einwohner-

zahlen fest, berücksichtigt jedoch explizit die Finanzkraft sowie spezielle Bedarfe und verzichtet auf eine unterschiedliche Gewichtung von städtischen Einwohnern. Eine finanzwissenschaftliche Betrachtung der Schlüsselzuweisung B1 im Vergleich zur Schlüsselzuweisung B2 führt zu keinem eindeutigen Urteil bezüglich der Schlüsselzuweisung B1. Die Abgeltung staatlicher Aufgabenwahrnehmung muss hier letztlich abgewogen werden gegen das Ziel, die grundsätzlich knappen Finanzausgleichsmittel gerade den bedürftigen Kommunen zukommen zu lassen.

- 2.15 Im Interesse einer Vereinfachung des Systems und zur Förderung der Transparenz kann über eine Zusammenlegung der beiden Schlüsselzuweisungen B nachgedacht werden. Daher werden beispielhaft die Auswirkungen einer Überführung der Schlüsselmasse B1 in die Schlüsselmasse B2 simuliert. Diese Maßnahme hätte auf Basis der Zahlen von 2010 zur Folge, dass 753 Gebietskörperschaften (mit den größten Anteilen bei den verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städten und Verbandsgemeinden) höhere und 39 Gebietskörperschaften (mit den größten Anteilen bei den kreisfreien Städten und Landkreisen) geringere Gesamtschlüsselzuweisungen erhalten. Für 1701 Gebietskörperschaften ergibt sich keine Änderung. Die Zahl der abundanten Gebietskörperschaften sinkt von fünf auf vier, diese erhalten keine Schlüsselzuweisungen mehr.
- 2.16 Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse ist tendenziell für eine Beibehaltung der Schlüsselzuweisung B1 zu plädieren, solange keine gleichzeitigen Veränderungen am System vorgenommen werden, die den Auswirkungen teilweise entgegenwirken. Insbesondere da der Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz durch das Fehlen einer Hauptansatzstaffel kein spezielles Instrument kennt, das einem potentiell höheren Pro-Kopf-Bedarf in Ballungsgebieten explizit Rechnung trägt, ist sonst eine mögliche Unterfinanzierung der Städte zu befürchten.
- 2.17 Die Ermittlung des Finanzbedarfs einer Gebietskörperschaft in Rheinland-Pfalz basiert auf einem Haupt- und fünf Leistungsansätzen. Zur Untersuchung des Hauptansatzes und der Leistungsansätze werden Regressionsanalysen durchgeführt. Hierbei geht es einmal darum, zu prüfen, wie die verschiedenen Bedarfselemente zusammenwirken und ob sich einzelne Bedarfe möglicherweise gegenseitig kompensieren. Zudem kann geprüft werden, ob Merkmale, die vom Ansatz einen Bedarf begründen können, auch nachweisbare Effekte auf die tatsächlichen Ausgaben haben. Allerdings ergeben sich hier aufgrund der Einschränkungen in den Daten nur grobe Hinweise darauf, in welche Richtung die Bestimmung des Finanzbedarfs angepasst werden könnte.

- 2.18 Der Hauptansatz sieht von einer Einwohnerwertung in Form einer Hauptansatzstaffel, wie sie andere Finanzausgleichssysteme kennen, ab. Die finanzwissenschaftliche Literatur unterstellt typischerweise einen u-förmigen Kostenverlauf. Demzufolge sinkt der Pro-Kopf-Bedarf zunächst mit der Einwohnerzahl aufgrund von Skalenerträgen, ehe er aufgrund von Ballungskosten nach Überschreiten der optimalen Gebietskörperschaftsgröße wieder ansteigt. Allerdings stehen den höheren Bedarfen in Ballungsgebieten, im Gegensatz zum ländlichen Raum, typischerweise volkswirtschaftliche Produktivitäts- und Wachstumsgewinne gegenüber. Eine Berücksichtigung dieser Zusammenhänge findet sich in Rheinland-Pfalz indirekt im Rahmen des Zentrale-Orte-Ansatzes und des Flächenansatzes. Zudem trägt die zusätzliche Bewertung der Einwohnerzahl, vor allem von kreisfreien Städten, im Rahmen der Schlüsselzuweisung B1 diesen Sachverhalten Rechnung. Ein belastbarer Effekt für eine Reform des Hauptansatzes kann anhand der Regressionsanalysen überdies nicht festgestellt werden. Somit sehen die Gutachter im Bereich des Hauptansatzes keinen Änderungsbedarf.
- 2.19 Der Zentrale-Orte-Ansatz orientiert sich an der Bevölkerung im Umland zentraler Orte. Größeren Städten mit einem bevölkerungsreichen Umland wird ein höherer Bedarf zugerechnet. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist der Ansatz im Prinzip sinnvoll, da die Mitnutzung der Leistungen zentraler Orte durch die Einwohner des Umlands einen externen Effekt darstellt. Dennoch ist dieser Ansatz nicht frei von Schwächen und trägt der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Raumstruktur nicht in vollem Umfang Rechnung. Kritisch zu sehen ist zudem die Tatsache, dass durch den Ansatz Zuweisungen für Einwohner anderer Gemeinden vergeben werden. Ein denkbarer alternativer Indikator, dessen Eignung durch die Regressionsanalyse bestätigt wird, ist die Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter. Aufgrund der differenzierteren Eigenschaften der Einwohnerzahlen über die verschiedenen Bereiche des Umlandes zentraler Orte verglichen mit der Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter im zentralen Ort schlagen die Gutachter vor, die gegenwärtige Systematik des Zentrale-Orte-Ansatzes beizubehalten.
- 2.20 Um eine differenziertere Abbildung der raumstrukturellen Heterogenität zwischen den Gemeinden vorzunehmen, wird ein Flächenansatz gewährt, der Gebietskörperschaften mit einer geringen Bevölkerungsdichte einen höheren Finanzbedarf zugesteht. Der Einfluss der Fläche auf die Ausgaben kann zwar in den Regressionen nicht ausgeschlossen werden. Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive ist die Berücksichtigung als Bedarfs-

indikator aber zu hinterfragen. Dem Argument, dass Flächen und Infrastruktur unabhängig von der Einwohnerzahl zu unterhalten sind, ist entgegenzuhalten, dass der Einwohner als Adressat von Zuweisungen im Vordergrund stehen sollte. Verteilt man Geld nach der Fläche, laufen die Finanzmittel letztlich in periphere Regionen und erreichen nur wenige Menschen. Das kann Fehlanreize für die Siedlungsstruktur nach sich ziehen. Seitens der Gutachter wird darauf hingewiesen, dass die Stoßrichtung des Flächenansatzes diesbezüglich ökonomischen Prinzipien widerspricht.

- 2.21 Der Flächenansatz kompensiert Gebietskörperschaften mit geringer Bevölkerungsdichte und ist insofern auch ein Instrument zur Abfederung der Folgen des demografischen Wandels. Er dient insoweit auch als Substitut für einen Demografiefaktor.
- 2.22 Der Stationierungsansatz versucht zusätzliche Bedarfe abzudecken, welche durch die Stationierung von Streitkräften innerhalb einer Gebietskörperschaft entstehen. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist unklar, ob Streitkräfte ausschließlich einen Bedarf begründen. Neben messbaren Kosten kann die Berücksichtigung eines Mehrbedarfs indessen auch als Kompensation für die Hinnahme der Ansiedlung von Einrichtungen gesehen werden, die adverse Effekte auf das örtliche Leben haben. Im Sinne der Koordinierungsfunktion kann der Ansatz daher sinnvoll sein. Vor dem Hintergrund mangelnder alternativer Indikatoren erscheint eine Reform des Ansatzes nicht geboten, obschon Probleme mit der Messgenauigkeit der Zahl der Stationierungseinwohner existieren.
- 2.23 Der Schulansatz soll die Berücksichtigung von Bedarfen sicherstellen, die aus unterschiedlichen Schülerzahlen entstehen. Der Ansatz erscheint aufgrund der asymmetrischen Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf die verschiedenen Gebietskörperschaften bzw. Schulträger sinnvoll. Die Gutachter empfehlen daher, den Schulansatz in der bestehenden Form weiterzuführen.
- 2.24 Den Sozillastenansatz kennzeichnen einerseits die Orientierung an den Belastungen durch Sozialhilfe nach dem Sozialgesetzbuch XII und durch Grundsicherung für Arbeit Suchende nach dem Sozialgesetzbuch II sowie andererseits die Ausgestaltung in Form eines Spitzenausgleichs, bei dem lediglich der über dem Durchschnitt liegende Teil der Sozillasten in der Bedarfsermittlung berücksichtigt wird. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht erweist sich diese Ausgestaltung in zweierlei Hinsicht als problematisch: Die Berücksichtigung der tatsächlichen Ausgaben anstelle von belastbaren Indikatoren

stellt geringe Anforderungen an die Haushaltsdisziplin und setzt möglicherweise falsche Anreize. Die Konzeption als Spitzenausgleich unterscheidet nicht zwischen Gebietskörperschaften mit knapp unterdurchschnittlichen Soziallasten und Gebietskörperschaften mit außerordentlich niedrigen Soziallasten und ist somit kritisch zu sehen. Zudem führt die aktuelle Konzeption des Spitzenausgleichs zu einem vergleichsweise geringen Volumen des Ansatzes.

- 2.25 Die Gutachter schlagen die Abschaffung des Spitzenausgleichs zu Gunsten eines allgemeinen Ausgleichs sowie die Einführung eines indikatorgestützten Systems vor. Demnach soll der Soziallastenansatz gemäß der Anzahl der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften ausgestaltet werden. Diese an der Zahl der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften orientierte Ausgestaltung des Soziallastenansatzes deckt implizit auch solche Soziallasten ab, die nicht unmittelbar aus dem SGB II erwachsen. Aufgrund positiver Korrelationen der SGB-II-Fallzahlen mit den Fallzahlen in den Bereichen der Sozialhilfe (SGB XII) und Jugendhilfe (SGB VIII) wird somit indirekt auch eine Kompensation für solche Belastungen gewährt. Das Volumen des Soziallastenansatzes kann dabei durch eine entsprechende Gewichtung der Bedarfsgemeinschaften ausgeweitet werden. Exemplarisch wird eine Gewichtung von 1,60 bzw. 2,33 Einwohnern pro Bedarfsgemeinschaft simuliert, dabei wird das Volumen des Ansatzes um einen Betrag von 40 bzw. 80 Mio. Euro ausgeweitet. Der Reformvorschlag entspricht den Vorgaben des Urteils des Verfassungsgerichtshofs und setzt exakt an den dort genannten Kritikpunkten an.
- 2.26 Das gegenwärtige System zur Ermittlung der Finanzkraft erscheint sinnvoll. Die Berücksichtigung weiterer örtlicher Steuern bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl ist nicht angezeigt. Gegen eine Einbeziehung von Gebühren, Abgaben und Entgelten spricht deren Äquivalenzcharakter.
- 2.27 Auch eine mögliche Berücksichtigung von Einnahmen aus Windkraft ist kritisch zu sehen. Zwar liegen Gründe für eine solche Berücksichtigung vor, da es möglicherweise zu einer fiskalischen Externalität kommen kann, wenn durch hohe Einnahmen aus Windkraft ein Anreiz entsteht, die Einnahmeerzielung aus den finanzausgleichsrelevanten Quellen zu vernachlässigen. Die mitunter großen Unterschiede in der Windhöffigkeit der Gemeinden bedingen überdies ein sehr uneinheitliches Potential zur Gewinnung solcher Einnahmen. Analog zur Logik der Leistungsansätze der Bedarfsermittlung könnte hier der Ausgleich der unterschiedlichen Voraussetzungen durch den kommunalen Finanzausgleich gefordert werden. Diesen Argumenten stehen jedoch auch gewichtige

Bedenken, die gegen die Aufnahme von Windkrafteinnahmen in die Finanzkraftermittlung sprechen, gegenüber. Hierzu zählen deren Äquivalenzcharakter und die Minderung des Anreizes zu Investitionen in erneuerbare Energien. Da solche Einnahmen auf vielfältige Art und Weise erzielt werden können, sind überdies Probleme für eine angemessene Erfassung zu erwarten. Zudem ist mit Abgrenzungsproblemen zu anderen Gebühren oder verwandten Einnahmearten zu rechnen, da eine Grenzziehung schwer möglich ist. Aus praktischen Erwägungen lehnen die Gutachter eine Einbeziehung von Windkrafteinnahmen in die Finanzkraftermittlung ab.

- 2.28 Die Bewertung der Realsteuereinnahmen in der Steuerkraftmesszahl erfolgt anhand von Nivellierungssätzen. Die Beibehaltung von Nivellierungssätzen bei den Realsteuerarten ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht zwingend. Da die Einnahmen aus den Einkommen- und Umsatzsteueranteilen nicht unmittelbar von den Gemeinden beeinflusst werden können, ist es hier gerechtfertigt, weiterhin das Ist-Aufkommen in die Steuerkraftmesszahl einzubeziehen.
- 2.29 Vor dem Hintergrund der kommunalen Verschuldung und des durch den VGH angeordneten Beitrags der Kommunen zur Bewältigung dieser Krise ist eine Anhebung des Nivellierungssatzes der Gewerbesteuer zu erwägen. Durch die Festlegung von Nivellierungssätzen bei der Finanzkraftermittlung kann das Land die kommunalen Hebesätze mittelbar beeinflussen. Die kürzliche Anpassung der Nivellierungssätze für die Grundsteuern A und B hat dies bestätigt (vgl. Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2012)). Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Besteuerung von Gewinnen nicht unproblematisch ist. Die Attraktivität des gesamten Landes als Standort darf nicht durch zu hohe Besteuerung in Mitleidenschaft gezogen werden. In Rheinland-Pfalz sind im Ländervergleich aber eher niedrige Realsteuerhebesätze zu verzeichnen. Angesichts der prekären Finanzsituation des Landes wie der Gemeinden empfehlen die Gutachter, die Nivellierungssätze in Rheinland-Pfalz um zwei Drittel der Differenz zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer auf 373% anzuheben.
- 2.30 Die Investitionsschlüsselzuweisungen in gegenwärtiger Form sind quantitativ relativ unbedeutend. Zudem findet keine Prüfung der Mittelverwendung statt. Die Investitionsschlüsselzuweisung ist konstruktionsbedingt finanzbedarfsabhängig. Eine Finanzkraftabhängigkeit ergibt sich nur zusammen mit der Schlüsselzuweisung B2. Der finanzwissenschaftlich begründbare Zweck, die Investitionstätigkeit der Kommunen gerade in Konsolidierungsphasen zu stimulieren, wird kaum noch erreicht. Zudem existiert par-

alle eine Vielzahl von zweckgebundenen Zuweisungen mit investivem Charakter.

- 2.31 Aus Sicht der Gutachter bieten sich daher drei alternative Vorgehensweisen an. Die erste Alternative besteht in der Auflösung der Schlüsselmasse für Investitionsschlüsselzuweisungen und der Überführung dieser Mittel in die Schlüsselmasse B2, um diese zu stärken und die Transparenz des Systems zu fördern. Die zweite Alternative besteht darin, die Mittel der Schlüsselzuweisung B1 zuzuführen. Die dritte Alternative besteht in einer „Wiederbelebung“ der Investitionsschlüsselzuweisung mit konsequenter Verwendungsprüfung und Aufstockung der Investitionsschlüsselmasse um den Betrag aus den investiven Zweckzuweisungen. In letzterem Fall sollte die Berechnung als einfacher Anteil an der Schlüsselzuweisung B2 erfolgen, um Finanzkraft und -bedarf zu berücksichtigen.
- 2.32 In Rheinland-Pfalz wird, wie auch in einigen anderen Ländern, eine Finanzausgleichsumlage von überdurchschnittlich steuerkräftigen Kommunen erhoben. Mit ihrem Aufkommen wird die Finanzausgleichsmasse gestärkt und eine bessere Finanzierung der ärmeren Kommunen ermöglicht. Dadurch wird das redistributive Ziel des Finanzausgleichs gestärkt, gerade im Kontext der kleinräumigen Kommunen in Rheinland-Pfalz. Letztlich reflektiert die Finanzausgleichsumlage die mitunter erheblichen Unterschiede in den Einnahmen aus der Gewerbesteuer. Solche Unterschiede in der primären Einnahmeverteilung lösen häufig politische Forderungen nach Partizipation am Aufkommen der finanzstarken Gemeinden aus. Eine Finanzausgleichsumlage kann somit die politische Akzeptanz des kommunalen Finanzausgleichs stärken. Neben dem Verteilungsziel darf die alloкатive Zielsetzung des kommunalen Finanzausgleichs aber nicht außer Acht gelassen werden.
- 2.33 Seit dem Jahr 2011 wird die Finanzausgleichsumlage progressiv erhoben. In Anbetracht des progressiven Verlaufs der Steuerkraft in Rheinland-Pfalz kann ein progressiver Tarif unter Umständen im Einklang mit dem Umverteilungsziel des kommunalen Finanzausgleichs stehen. Auch die Tatsache, dass im Rahmen der Schlüsselzuweisung B1 Finanzausgleichsmittel auch an die finanzstärksten Kommunen ausgeschüttet werden, kann einen solchen Tarif rechtfertigen. Die Ausgestaltung der Progression fällt hingegen sehr stark aus. Dies ist problematisch, weil dadurch Anreize für die Ansiedlung großer Unternehmen verschüttet werden. Eine verstärkte Ansiedlung ist für den Standort Rheinland-Pfalz wichtig und übt positive Effekte auf die gesamte kommunale Ebene aus. Darüber hinaus ergibt sich aber auch eine wichtige Signalfunktion,

da abundante Kommunen eine stärker autonome kommunale Politik gestalten können. Dies hat eine wichtige Ausstrahlung für die gesamte kommunale Ebene, deren Ziel es letztlich sein muss, die Leistungsfähigkeit und die Autonomie zu stärken.

- 2.34 Auf Grundlage der Daten von 2010 führt die Einführung des progressiven Tarifs der Finanzausgleichsumlage in 30 Kommunen zu einer Erhöhung des Umlagesatzes. Eine Simulation des progressiven Tarifs unter Verwendung der Steuerkraftmesszahlen der Jahre 2008/2009 ergibt, dass die Erhöhung des Aufkommens der Finanzausgleichsumlage zu 90% von einer Kommune getragen wird. Um die überdurchschnittliche Belastung einiger weniger Gemeinden durch den progressiven Tarif zu reduzieren, könnte die höchste Progressionsstufe der Finanzausgleichsumlage abgeschafft werden.
- 2.35 Neben der Finanzausgleichsumlage kennt der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz die Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“. Die Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ soll der ungleichen Lastenverteilung durch die Finanzierung des Fonds entgegenwirken. Sie machte im Jahr 2010 lediglich 1,7% der Finanzausgleichsmasse aus. In Relation zu diesem Aufkommen erscheinen Berechnungsaufwand und Intransparenz der Umlage sehr hoch, das Umverteilungsergebnis jedoch gering. Problematisch ist zudem, dass die Umlage zu einer Umverteilung von unten nach oben führt. Durch den Wegfall der Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ würde die Finanzsituation der steuerschwachen Ortsgemeinden verbessert, da sie nicht mehr in den Fonds einzahlen müssten. Diese Umlage sollte aus Sicht der Gutachter auch aus Transparenzgründen aufgegeben werden.
- 2.36 Die Gemeindeverbände stehen im Finanzausgleich als Empfänger von Schlüsselzuweisungen weitestgehend gleichberechtigt neben Gemeinden und Städten. Zudem wird ihnen das Recht eingeräumt, ihre Finanzausstattung über eine Kreis- bzw. Verbandsgemeindeumlage zu erhöhen. Würde die Finanzierung ausschließlich über Schlüsselzuweisungen erfolgen, wäre diese Finanzierung mit einem Rückgang der politischen Kontrolle und der Umgehung der politischen Auseinandersetzung im Rahmen der demokratischen Willensbildung vor Ort verbunden. Eine Mischfinanzierung, die sowohl auf Zuweisungen des Landes als auch kommunale Einnahmequellen zurückgreift, erweist sich von daher als gerechtfertigt und sinnvoll.
- 2.37 Der demografische Wandel zerfällt in zwei Komponenten, die für den kommunalen Finanzausgleich von Belang sind: Abwanderung führt zu einem Rückgang wirtschaftlicher

Aktivität, Wandel führt möglicherweise zu zusätzlichen Bedarfen. Letztere Problematik sollte in der Bedarfsermittlung angemessen berücksichtigt werden. Im Finanzausgleich kommt es durch das Sinken der Einwohnerzahl zu einem negativen direkten Effekt auf die Gemeindefinanzen aufgrund des Wegfalls von Einnahmen aus der Einkommensteuerbeteiligung und aus der Schlüsselzuweisung B1 sowie zu einem ambivalenten Effekt auf die weiteren Schlüsselzuweisungen. Bei einem Bevölkerungsrückgang entsteht die Problematik, die Ausgaben zurückzuführen, was kurzfristig in der Regel mit Schwierigkeiten verbunden ist. Es ist hier fraglich, inwiefern der Bevölkerungsrückgang in Rheinland-Pfalz abrupt und nicht planbar verläuft. In anderen Ländern wurde ein so genannter Demografiefaktor eingeführt, durch den sich die Folgen des Einwohnerrückgangs nur sukzessive und in abgeschwächter Form bemerkbar machen. Allerdings steigert ein Demografiefaktor die Gefahr einer Verschleppung der Anpassungen. Dauerhaft sind strukturelle Anpassungen notwendig, um das Problem des Bevölkerungsrückgangs zu lösen. Darüber hinaus trägt in Rheinland-Pfalz bereits der Flächenansatz einer negativen Bevölkerungsentwicklung Rechnung.

Zweckgebundene und weitere allgemeine Zuweisungen

3.1 Eine Zweckbindung von Finanzaufweisungen steht im Konflikt mit dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung. Für eine solche Einschränkung des verfassungsmäßig verbrieften Rechts der Kommunen kommen aus finanzwissenschaftlicher Sicht drei Gründe in Betracht. Erstens, die Landesebene ist besser über die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger informiert oder hat ein stärkeres Interesse sich danach auszurichten als kommunale Entscheidungsträger. Zweitens, der Landesgesetzgeber sieht aus übergeordneten Gründen die Notwendigkeit bestimmte kommunale Aufgaben auszubauen. Drittens, von kommunalen Entscheidungen gehen Externalitäten aus, wodurch es zu einer Fehlkalkulation der Bewertung durch die kommunale Ebene kommt. Solche Externalitäten können auch im Zeitverlauf auftreten. So werden unter Umständen Investitionen, welche ihren Nutzen größtenteils in der Zukunft entfalten und nicht der aktuellen Wohnsitzbevölkerung zugutekommen, fehlerhaft bewertet. Ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung kann daher angezeigt sein, um die kommunale Investitionstätigkeit in Infrastruktur in Zeiten starker Konsolidierungsbemühungen nicht zu vernachlässigen. Überdies ist zu berücksichtigen, dass die Zweckbindung von Zuwei-

sungen in Abwesenheit von Externalitäten den Wert dieser Zuweisungen im Vergleich zu ungebundenen Zuweisungen schmälert, da die Mittel in der Regel nicht der effizientesten Verwendung zugeführt werden können.

- 3.2 Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz kennt 13 zweckgebundene Zuweisungen. Diese werden größtenteils auf Antrag bei verschiedenen Ministerien und Verwaltungsstellen mit diskretionärem Entscheidungsspielraum vergeben. Viele der zweckgebundenen Zuweisungen haben einen investiven Charakter, einige auch konsumtiven.
- 3.3 Der Katalog von 13 förderungswürdigen Sachverhalten stellt einen starken Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung dar. Das gegenwärtige Vergabeverfahren erscheint intransparent, und erschwert wegen unzureichender Informationen eine Kontrolle und Beurteilung der Mittelvergabe durch das Land oder durch Dritte. Insofern wird der geplante Aufbau einer Landesförderdatenbank begrüßt. Zudem verhindert das Vergabesystem eine sinnvolle Allokation der Mittel.
- 3.4 Zur Stärkung der kommunalen Autonomie empfehlen die Gutachter die Zweckzuweisungen für zahlreiche Einzelbereiche zu einer Investitionszuweisung zusammenzufassen und zugleich das Volumen der Zweckzuweisungen zugunsten der Schlüsselzuweisungen zu reduzieren. Die Investitionszuweisung kann entweder als Investitionspauschale bei einer zentralen Stelle beantragt werden oder in eine wiederbelebte Investitionsschlüsselzuweisung einfließen.
- 3.5 Ergänzend zu den Schlüsselzuweisungen werden weitere allgemeine Finanzzuweisungen vergeben. Sie knüpfen ähnlich wie die Leistungsansätze der Schlüsselzuweisung B2 an konkreten Tatbeständen an, welche möglicherweise eine systematische Mehrbelastung für die Kommunen darstellen. Ihren Ursprung haben sie zum Teil in der Kommunalisierung von öffentlichen Leistungen. Die bedeutendsten Posten unter diesen allgemeinen Zuweisungen sind die allgemeinen Straßenzuweisungen, der Beförderungskostenausgleich sowie der 2012 eingeführte Kommunale Entschuldungsfonds. Die Kompensation für die mit den Straßen verbundenen Lasten erscheint dabei angemessen.
- 3.6 Der Beförderungskostenausgleich erscheint der Sache nach angemessen. Er basiert jedoch auf Ausgaben, welche Ende der 1970er- und Anfang der 1980er-Jahre anfielen. Die Gutachter schlagen auf Basis von Regressionsanalysen vor, den Beförderungskostenausgleich auf einen indikatorgestützten Ansatz umzustellen, bei dem die gesamte

Schülerzahl ohne Förderschüler, die Zahl der Förderschüler und die gesamten Straßenkilometer als Indikatoren herangezogen werden. Demnach erhält eine Gebietskörperschaft für jeden Schüler (ohne Förderschüler) 45 Euro, für jeden Förderschüler 1180 Euro und für jeden Straßenkilometer 3030 Euro an Beförderungskostenausgleich. Der Ansatz ist nahezu aufkommensneutral zum Jahr 2010 gestaltet. Die Zahl von Kindern in Kindertagesstätten ist durch diesen Ansatz bereits implizit berücksichtigt, da eine hohe Korrelation mit den Schülerzahlen vorliegt.

- 3.7 Der Kommunale Entschuldungsfonds zielt auf die Verringerung der kommunalen Kredite zur Liquiditätssicherung ab. Die Einrichtung des Fonds ist angesichts der schwierigen Situation nachvollziehbar. Dennoch muss aus finanzwissenschaftlicher Sicht auf die Gefahren hingewiesen werden. Wenn Lasten der Verschuldung zumindest teilweise auf den Fonds abgewälzt werden können, ergeben sich Fehlanreize für die kommunale Finanzpolitik. Es findet zumindest temporär eine Umverteilung innerhalb der kommunalen Ebene statt. Zugleich kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Landesgesetzgeber sich einer Fortführung und gegebenenfalls auch einer Ausweitung des Fonds in Zukunft nicht entziehen kann.

Kapitel 1

Vertikale Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs

1.1 Einführung

Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ist in Art. 28 Abs. 2 GG verankert. Den Gemeinden steht demnach das Recht zu, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Um die freiwillig übernommenen sowie die ihnen von Bund und Ländern zugewiesenen Aufgaben erfüllen zu können, benötigen die Gemeinden eine gewisse Finanzausstattung. Hierzu tragen für die Gemeinden in erheblichem Ausmaß die kommunalen Steuern und Gebühren bei, für die Gemeindeverbände deren Umlagen. Diese originären kommunalen Einnahmen bleiben in der Regel jedoch hinter dem Finanzbedarf zurück, der sich aus der Aufgabenerfüllung ergibt.

Daher haben die Kommunen einen gesetzlichen Anspruch auf zusätzliche Einnahmequellen. Dieser in Art. 106 Abs. 7 GG festgehaltenen Verpflichtung¹ für eine ausreichende Finanzausstattung der Gemeinden Sorge zu tragen, kommt die überwiegende Mehrheit der Länder auf Basis eines Verbundquotensystems nach. Die Finanzausgleichsmasse ergibt sich

¹Wörtlich heißt es hier: „Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu. Im Übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt.“

dabei aus der Anwendung eines quotalen Ausgleichssatzes – dem Verbundsatz – auf die Verbundgrundlagen. Bei den Verbundgrundlagen wird zwischen finanzverfassungsrechtlich festgelegten Steuereinnahmen, die aus den Gemeinschaftsteuern bestehen und als obligatorischer Steuerverbund² bezeichnet werden, und den freiwillig in den Verbund einbezogenen Landessteuern, dem so genannten fakultativen Steuerverbund, unterschieden.³

In Rheinland-Pfalz ist die verfassungsrechtliche Grundlage für den kommunalen Finanzausgleich der Art. 49 Abs. 6 LV.⁴ Genauer ist er im Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) geregelt, das den Verbundsatz aktuell auf 21% festsetzt. Ein besonderes Kennzeichen des rheinland-pfälzischen Finanzausgleichs ist der Stabilisierungsfonds, der auf eine Glättung der Finanzausgleichsmasse im Zeitablauf abzielt.

Grundsätzlich gilt für die Frage der Verteilung von Finanzmitteln auf die Ebenen des Landes und der Kommunen die Annahme der „Gleichwertigkeit staatlicher und kommunaler Aufgaben“.⁵ Danach „wird der vertikale Finanzausgleich durch den Grundsatz der Verteilungssymmetrie bestimmt, der eine gleichmäßige und gerechte Aufteilung der Finanzmittel auf die verschiedenen Ebenen gebietet“.⁶ Da kein gesonderter Mechanismus vorliegt, der die Verteilung der Mittel überprüft und gegebenenfalls nachjustiert, geht der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz implizit davon aus, dass das Verbundquotensystem in Verbindung mit dem Stabilisierungsfonds die Einhaltung der Verteilungssymmetrie weitgehend automatisch berücksichtigt. Die Funktionstüchtigkeit dieses Systems wurde allerdings für das Jahr 2007 und die nachfolgenden Jahre vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in Zweifel gezogen.

Vor dem Hintergrund einer ausreichenden kommunalen Finanzausstattung für zugewie-

²Der obligatorische Steuerverbund umfasst demnach die Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer.

³Der fakultative Steuerverbund umfasst in Rheinland-Pfalz gemäß § 5 LFAG die Kraftfahrzeugsteuer sowie die Einnahmen nach dem Gesetz zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund vom 29. Mai 2009 (BGBl. I S. 1170), die Vermögensteuer, die Grunderwerbsteuer mit 70% des nach dem 1. März entstandenen Aufkommens sowie 35,2% der ab 1. Januar 1996 entstandenen Erbschaft- und Schenkungsteuer.

⁴Wörtlich heißt es hier: „Das Land hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch die zur Erfüllung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Es stellt ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung.“

⁵Siehe auch VGH N 3/11, S. 11.

⁶Siehe ebenda. Der Grundsatz der Verteilungssymmetrie leitet sich ab aus Art. 49 Abs. 6 LV in Verbindung mit Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV.

sene und selbstgewählte Aufgaben fordert der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 14. Februar 2012 einen „spürbaren Beitrag des Landes zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise,“ welcher „in einer effektiven und deutlichen Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung bestehen“ muss.⁷ Als wesentlicher Grund für die vom Gericht diagnostizierte „kommunale Finanzkrise“ werden im Urteil die „signifikant hohen Sozialausgaben“⁸ angeführt, die im Wesentlichen übertragene Aufgaben sind. Der Verfassungsgerichtshof sieht für den kommunalen Finanzausgleich im Jahr 2007 die Verteilungssymmetrie und das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung verletzt, wenngleich eine „Symmetriestörung zum Nachteil des kommunalen Bereichs [...] bei rein rechnerischer Betrachtung allerdings nicht mit der erforderlichen Eindeutigkeit feststellbar“ sei.⁹ Letzteres ergibt sich aus der ungleich höheren Belastung der kreisfreien Städte und Landkreise durch Sozialausgaben im Vergleich zu den restlichen Gebietskörperschaften. Insbesondere sei der Soziallastenansatz „angesichts der hohen und ständig weiter steigenden Sozialausgaben offensichtlich nicht geeignet, für einen angemessenen Ausgleich unter den betroffenen Kommunen zu sorgen.“¹⁰ Eine Reform des Soziallastenansatzes nach § 11 Abs. 4 Nr. 3 LFAG wird angeregt. Daneben kann das Land nach dem Urteil verlangen, „dass auch die Kommunen ihre Kräfte größtmöglich anspannen.“

Das vorliegende Gutachten knüpft an das Urteil des VGH an. Insbesondere werden die vertikale Lastenverteilung sowie die Implikationen der stark anwachsenden Soziallasten auch im Lichte des Urteils begutachtet und analysiert. Auf die Fragen der interkommunalen Gleichbehandlung und der Ausgestaltung des Soziallastenansatzes wird im Kapitel zu den horizontalen Aspekten näher eingegangen.

Im folgenden Unterabschnitt wird zunächst der aktuelle Rechtsstand zum vertikalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz zusammengefasst. In Unterabschnitt 1.1.2 wird zur besseren Einordnung ein Überblick über die Regelungen in den anderen Ländern gegeben. Um die Frage nach der angemessenen Verteilung der vorhandenen Mittel auf Land und Gemeinden objektiv beurteilen zu können, wird in Abschnitt 1.2 diskutiert, welche Ansatzpunkte die Finanzwissenschaft hierfür liefert. Diese Diskussion bildet dabei den Rahmen anhand dessen die aufgeworfenen Fragen in konsistenter Art und Weise bewertet und beantwortet werden. Im darauf folgenden Abschnitt wird die Finanzsituation und -verteilung in

⁷Vgl. hierzu VGH N 3/11, S. 31.

⁸Siehe ebenda, S. 19.

⁹Siehe ebenda, S. 16.

¹⁰Siehe ebenda, S. 25.

Land und Kommunen diskutiert. Dazu wird in Unterabschnitt 1.3.1 eine Gegenüberstellung der Finanzentwicklung auf Landes- und Kommunalebene in Rheinland-Pfalz sowie in den westdeutschen Flächenländern vorgenommen. Dies ist für ein besseres Verständnis der Haushaltsstrukturen und Problemlagen von Land und Kommunen hilfreich und liefert Anhaltspunkte für die Beurteilung der vertikalen Lastenverteilung. Es folgt eine Auseinandersetzung mit der Frage der Sozialausgaben, die insbesondere wegen des oben genannten Urteils von Belang ist. Der Abschnitt 1.4 diskutiert die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse. Die Unterabschnitte 1.4.1 und 1.4.2 setzen sich dabei konkret mit dem Verbundquotensystem und dem Stabilisierungsfonds auseinander. Eine kurze Diskussion des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes schließt sich an. In Abschnitt 1.5 wird das Verhältnis von zweckgebundenen zu allgemeinen Zuweisungen beleuchtet. In Abschnitt 1.6 findet schließlich eine zusammenfassende Bewertung statt.

1.1.1 Beschreibung des vertikalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz

Der kommunale Finanzausgleich hat neben seinem horizontalen auch einen vertikalen Charakter, da ein Teil der Steuereinnahmen des Landes auf die kommunalen Gebietskörperschaften umverteilt wird (Art. 106 Abs. 7 GG). Ziel ist es, eine Aufteilung des Steueraufkommens zu generieren, die den finanziellen Erfordernissen auf Landesebene sowie auf kommunaler Ebene gerecht wird. Zu den kommunalen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz zählen Ortsgemeinden, Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte, Landkreise, kreisfreie Städte und der Bezirksverband Pfalz. Gemäß § 2 Abs. 1 LFAG erhalten diese mit Ausnahme des Bezirksverbands Pfalz vom Land Finanzzuweisungen innerhalb und außerhalb des Steuerverbundes.

Als Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes werden in den §§ 19-21 LFAG die Zuweisungen aus der Feuerschutzsteuer, der Kriegsfolgenhilfe und zum Ausgleich von Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs aufgeführt. Darüber hinaus bestehen für das Land weitere Möglichkeiten zweckgebundene Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes im Haushaltsplan zu konstituieren (§ 22 LFAG). Alle Zuweisungen innerhalb des Steuerverbundes erfolgen aus der Finanzausgleichsmasse. Die Finanzausgleichsmasse besteht aus 21% der Verbundmasse (unter Berücksichtigung des Stabilisierungsfonds), der

Finanzausgleichsumlage und der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“. Die Finanzausgleichsumlage und die Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ sind inhaltlich dem horizontalen Finanzausgleich zuzuordnen. Sie beschreiben die Beiträge der kommunalen Gebietskörperschaften zur Finanzausgleichsmasse und wirken somit als Umverteilungsmaßnahme zwischen den Gebietskörperschaften. Um der zugrunde liegenden Logik beim kommunalen Finanzausgleich Rechnung zu tragen und die Darstellung nachvollziehbar zu gestalten, werden beide Umlagen jedoch bereits an dieser Stelle betrachtet.

Verbundmasse

Die Verbundmasse ergibt sich aus dem Ist-Aufkommen, das dem Land aus Einkommen- und Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer, Kraftfahrzeugsteuer sowie den Einnahmen nach dem Gesetz zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund vom 29. Mai 2009 (BGBl. I S. 1170), Vermögensteuer, den Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG sowie den Ergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG, der Grunderwerbsteuer mit 70% des nach dem 1. März entstandenen Aufkommens sowie 35,2% der ab 1. Januar 1996 entstandenen Erbschaft- und Schenkungsteuer zufließt.

Finanzausgleichsumlage

Die Finanzausgleichsumlage wird in Rheinland-Pfalz gemäß § 3 Abs. 1 LFAG von den Ortsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städten und kreisfreien Städten erhoben. Der von den einzelnen Kommunen zu entrichtende Umlagebetrag wird entsprechend der Steuerkraft der Gebietskörperschaften von dem entsprechenden Ministerium im Einvernehmen mit dem für den Landeshaushalt zuständigen Ministerium ermittelt. Übertrifft die Steuerkraft einer Gebietskörperschaft die landesdurchschnittliche Steuerkraft, so ist sie verpflichtet zur Finanzausgleichsumlage beizutragen. Liegt die Steuerkraft einer Kommune dagegen unterhalb des Landesdurchschnitts, dann unterliegt die Kommune keiner Zahlungsverpflichtung. Bei der Bemessung der erhobenen Beiträge findet

seit dem Jahr 2011 eine progressive Systematik Anwendung. Mit steigender Steuerkraftmesszahl (Umlagegrundlage) muss ein höherer Prozentsatz (Umlagesatz) an der Umlagegrundlage von der Gebietskörperschaft erbracht werden. Die Staffelung beginnt mit einem Umlagesatz von 10% auf den Teil der Steuerkraft der Gemeinde, der die landesdurchschnittliche Steuerkraft um 100% bis 200% übersteigt und reicht über einen um jeweils 2 Prozentpunkte gestaffelten Umlagesatz bis zu einem Umlagesatz von 18% auf den Teil der Steuerkraft der Gemeinde, der die landesdurchschnittliche Steuerkraft um mehr als 400% übersteigt.

Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“

Des Weiteren wird ein Beitrag der kommunalen Ebene zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ als Umlage erhoben und der Finanzausgleichsmasse zugeführt. Hierzu wird vom fachlich zuständigen Ministerium in Absprache mit dem für den Landeshaushalt verantwortlichen Ministerium im Haushaltsplan ein Umlagebetrag der Kommunen zum Fonds festgelegt.¹¹ Die auf die einzelnen Gebietskörperschaften entfallenden Umlagebeträge werden durch Anwendung eines Prozentsatzes auf die Umlagegrundlagen bestimmt. Der Prozentsatz ist dabei so zu wählen, dass der zu Beginn festgelegte Beitrag der Kommunen zum Fonds tatsächlich aufgebracht wird. Als Umlagegrundlagen für die kommunalen Gebietskörperschaften dienen an dieser Stelle die Schlüsselzuweisungen A und B und die Steuerkraft. Die Steuerkraft geht dem Gebietskörperschaftstyp entsprechend mit 100% bei kreisfreien Städten, 30% bei Landkreisen, 70% bei großen kreisangehörigen Städten und verbandsfreien Gemeinden sowie mit 35% bei Verbandsgemeinden und Ortsgemeinden in die Berechnung der Umlagegrundlage ein. Auf die Umlagebeträge werden die gegenüber dem Ausgangsjahr 1990 jeweils maßgeblichen auf die Gewerbesteuerumlageerhöhung entfallenden Beträge angerechnet und überschießende Beträge erstattet.

Stabilisierungsfonds

Eine bundesweite Besonderheit im kommunalen Finanzausgleich bildet der Stabilisierungsfonds. Mit seiner Hilfe soll den Gebietskörperschaften größere Planungssicherheit in Bezug

¹¹Vgl. hierzu § 24 Abs. 1 LFAG.

auf ihren Finanzierungsrahmen geboten werden, und abrupte Veränderungen der Finanzausgleichsmasse vermieden werden. Konzipiert im Jahr 2004 und drei Jahre später eingeführt, stellt der Stabilisierungsfonds nach § 5a LFAG ein Novum auf Landesebene dar. Er soll zur Verstetigung der kommunalen Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen dienen, indem er konjunkturbedingte Schwankungen der Finanzausgleichsmasse ausgleicht. Um diese Unregelmäßigkeiten abzumildern wird ein Wachstumspfad für die Verstetigungssumme auf Basis der vergangenen neun Haushaltsjahre festgelegt. Entlang dieses Pfades ist ein Korridor von 3% sowohl nach unten als auch nach oben als Grenze festgelegt. Überdies ist die Untergrenze so geregelt, dass ein jährlicher Mindestaufwuchs der Verstetigungssumme i.H.v. 1% gewährleistet ist. Würden nun die Landessteuereinnahmen in einem Jahr einbrechen, sodass die Untergrenze von den Landesleistungen nach Abrechnungen unterschritten wird, käme es zu Zuführungen aus dem Fonds. Umgekehrt gilt analog, dass Mittel an den Fonds abgeführt werden, falls die Landesleistungen aufgrund positiver wirtschaftlicher Entwicklungen über der Obergrenze liegen. Je nachdem, ob ein ausreichendes positives oder ein negatives Fondsvermögen besteht, fällt die Verstetigungssumme in diesen Fällen in Höhe der Obergrenze, der fortgeschriebenen Verstetigungssumme oder der Untergrenze aus. Liegen die Landesleistungen innerhalb des Korridors, hängt es von Bestand und Entwicklung des Fondsvermögens ab, ob die Verstetigungssumme in Höhe ihres fortgeschriebenen Wertes oder der Unter- bzw. Obergrenze festgelegt wird.¹² Durch die Korridorlösung wird sichergestellt, dass sich das Fondsvermögen in einem gewissen Rahmen bewegt.

1.1.2 Überblick des vertikalen Finanzausgleichs in den anderen Ländern

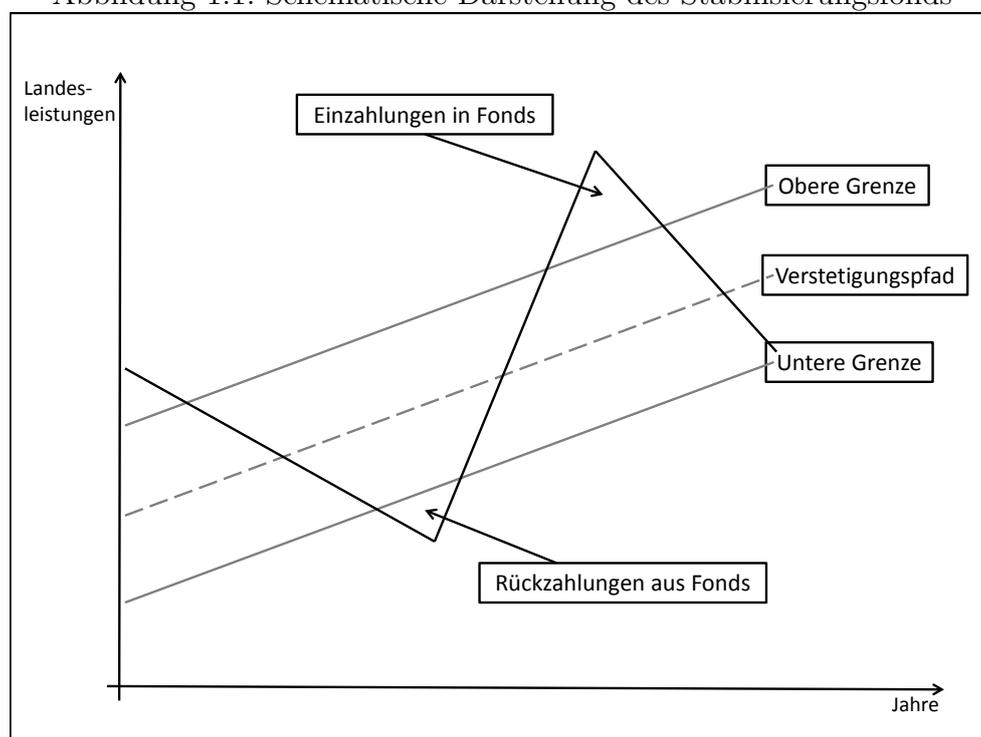
In Deutschland sehen sich Kommunen verschiedenen Aufgaben gegenübergestellt, die sie einerseits auf freiwilliger Basis selbst bestimmen, andererseits von Bund und Ländern zugewiesen bekommen. Im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs leitet jedes Land einen Teil seiner eigenen Einnahmen an die Kommunen weiter, wie es in Art. 106 Abs. 7 GG vorgeschrieben ist.¹³

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch das sogenannte Konnexitätsprinzip.

¹²Letztere Regelungen aus § 5a Abs. 6 LFAG gelten seit dem Haushaltsjahr 2009 neu, sogenanntes Wendepunktmodell.

¹³Vgl. Lenk und Rudolph (2003a) für eine umfassende Übersicht.

Abbildung 1.1: Schematische Darstellung des Stabilisierungsfonds



Quelle: Eigene Darstellung.

In strikter Form fordert es, dass wenn den Kommunen Aufgaben durch das Land übertragen werden, die Deckung der durch diese Aufgaben hervorgerufenen Kosten geregelt wird und verbleibende Mehrbelastungen der Kommunen erstattet werden. Eng damit verbunden ist das Verantwortungsprinzip, welches impliziert, dass diejenige Ebene, die über die Wahrnehmung der Aufgabe entscheidet, auch die sich ergebenden Mehrausgaben tragen muss.¹⁴ In den Verfassungen aller Länder ist dieser Gedanke inzwischen verankert, wenn auch unterschiedlich strikt.

Innerhalb Deutschlands unterscheidet man zwischen dem Verbundquotensystem, dem Bedarfssystem und dem Einsatz des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes. Die unterschiedlichen Verfahren werden, wie auch die Zuweisungen außerhalb der Finanzausgleichsmasse, im weiteren Verlauf ausführlicher erläutert.

Verbundquotensystem

In der Regel wenden die Länder, darunter auch Rheinland-Pfalz, das sogenannte Verbundquotensystem an. Generell wird hierbei die Finanzausgleichsmasse unter Verwendung eines festen Prozentsatzes, des sogenannten Verbundsatzes, als Anteil der Verbundgrundlagen definiert. Die Verbundgrundlagen setzen sich aus verfassungsrechtlich festgelegten Steuereinnahmen, die als obligatorischer Steuerverbund¹⁵ bezeichnet werden, und freiwillig in den Verbund einbezogenen Steuereinnahmen zusammen. Letztere sind im fakultativen Steuerverbund¹⁶ integriert. Weitere Einnahmen, beispielsweise Ergänzungszuweisungen des Bundes oder Einkommen aus den Finanzausgleichsumlagen, können ebenfalls angesetzt werden.

Im Hinblick auf den fakultativen Steuerverbund ergeben sich erhebliche Abweichungen zwischen den Ländern, da jedes Land unterschiedliche Steuern und Einnahmen zu den Verbundgrundlagen zählt. Beispielsweise bezieht lediglich Brandenburg alle Landessteuern mit in die Finanzausgleichsmasse ein. Das Saarland lässt bei den Landessteuern die

¹⁴Vgl. Büttner et al. (2008a), S. 90 f.

¹⁵Der obligatorische Steuerverbund setzt sich aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer sowie der Umsatzsteuer zusammen.

¹⁶Der fakultative Steuerverbund umfasst in Rheinland-Pfalz gemäß § 5 LFAG die Kraftfahrzeugsteuer sowie die Einnahmen nach dem Gesetz zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund vom 29. Mai 2009 (BGBl. I S. 1170), die Vermögensteuer, die Grunderwerbsteuer mit 70% des nach dem 1. März entstandenen Aufkommens sowie 35,2% der ab 1. Januar 1996 entstandenen Erbschaft- und Schenkungsteuer.

Feuerschutzsteuer, Schleswig-Holstein die Feuerschutz- sowie die Totalisatorsteuer unberücksichtigt. Die anderen Länder nehmen, wenn überhaupt, meist nur einzelne Steueranteile in die Finanzausgleichsmasse auf. Zur Kompensation der wegfallenden Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer gewähren die meisten Länder ihren Kommunen innerhalb der Finanzausgleichsmasse einen Anteil an den entsprechenden Ausgleichsleistungen an das Land. Auch Anteile an der Gewerbesteuerumlage und Bundesergänzungszuweisungen werden zum Teil in die Verbundgrundlagen einkalkuliert.

Auch hinsichtlich der Finanzausgleichsumlage, die nur von acht Ländern erhoben wird, kommt es zu keinem einheitlichen Bild. Sie fließt in einigen Ländern, wie Rheinland-Pfalz und Sachsen, vollständig oder zum Teil der Finanzausgleichs- oder Schlüsselmasse zu. Als einziges Land leitet Rheinland-Pfalz das Aufkommen aus der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ über die Finanzausgleichsmasse an seine Kommunen weiter. Außerdem werden die Verbundgrundlagen in allen Ländern mit Verbundquotensystem um die Einnahmen oder Ausgaben des Länderfinanzausgleichs korrigiert.

Die Höhe des Verbundsatzes ist den Ländern freigestellt und variiert zwischen 12% und 23%. Rheinland-Pfalz liegt dabei mit 21% im oberen Bereich.¹⁷ Die Höhe des Verbundsatzes allein lässt jedoch noch keine Rückschlüsse auf die finanzielle Ausstattung der Kommunen zu. Denn die sich zwischen den Ländern stark unterscheidenden Verbundgrundlagen sowie die Leistungen der Länder außerhalb der Finanzausgleichsmasse müssen ebenso berücksichtigt werden wie Unterschiede in der Aufgabenverteilung.

Gleichmäßigkeitssatz

Anstelle des einfachen Verbundquotensystems wird in Mecklenburg-Vorpommern sowie in Sachsen die Höhe der Finanzausgleichsmasse nach dem Gleichmäßigkeitssatz bestimmt, bei dem die kommunalen Einnahmen bei der Berechnung der Finanzausgleichsmasse einzubeziehen sind. Ziel ist eine gleichmäßige Entwicklung von kommunalen und Landeseinnahmen jeweils nach dem kommunalen Finanzausgleich. Die Kommunen partizipieren in diesem System also an einem stärkeren Zuwachs der Landeseinnahmen im Vergleich zu ihren eigenen Einnahmen. Im umgekehrten Fall, bei einer vergleichsweise geringeren Zunahme der Landeseinnahmen, sinken die Ausgleichsansprüche der Kommunen

¹⁷Die Werte gelten für den Finanzausgleich im Jahr 2010.

entsprechend. Folglich sind das Land und die Kommunen hinsichtlich des Risikos sowie der finanziellen Situation und Entwicklung stärker miteinander verknüpft.¹⁸

Anders als im Verbundquotensystem ergibt sich der Verbundsatz bei Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes endogen aus der Einnahmeentwicklung beider Ebenen. Relevante Unterschiede ergeben sich auch hier je nachdem welche Anteile von Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer bei der Bestimmung der Verbundgrundlagen in den Ländern berücksichtigt werden, oder ob die Gewerbesteuerumlage und Landessteuern sowie Bundesergänzungszuweisungen einberechnet werden.

Bedarfssystem

Eine weitere Methode zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse findet in Thüringen und Sachsen-Anhalt Anwendung. Sie orientiert sich an den kommunalen Aufgaben und den damit verbundenen Ausgaben, um den Kommunen zu ermöglichen, die eigenen und übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Darüber hinaus kann die dadurch geschaffene finanzielle Mindestausstattung je nach Leistungsmöglichkeiten des Landes aufgestockt werden. Die Höhe der Finanzausgleichsmasse wird hierbei jährlich nach Bedarf der Kommunen und Möglichkeiten des Landes neu ermittelt.

Für die Jahre 2003 bis 2005 wurden in Thüringen aufwendige Datenerhebungen durchgeführt, um die durchschnittlichen Gesamtausgaben, die Kosten und Aufwendungen der einzelnen Aufgaben sowie die Gesamteinnahmen der Kommunen für Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben des eigenen Wirkungskreises zu ermitteln. Um eine dem tatsächlichen Bild entsprechende finanzielle Ausstattung zu gewährleisten, ist eine Fortschreibung der Ergebnisse unabdingbar. Zusätzlich müssen einige Faktoren, wie die demografische Entwicklung, die Entwicklung der Sach- und Personalkosten sowie Änderungen im Aufgabenbestand und -umfang angemessen berücksichtigt werden. Von den kommunalen Ausgaben zuzüglich der prognostizierten Ausgabenerhöhungen werden die kommunalen Einnahmen sowie die zusätzlichen Einnahmemöglichkeiten der Gemeinden abgezogen, um auf diese Weise den Bedarf zu bestimmen.¹⁹ Auch in Sachsen-Anhalt werden bei der jährlichen Be-

¹⁸Hinsichtlich eines Vergleiches des Verbundquotensystems und des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes siehe Lenk und Rudolph (2003a).

¹⁹Vgl. Thüringer Innenministerium (2007), S. 13 ff.

stimmung des Bedarfes auf Basis der Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistik die Ausgaben und Einnahmen der Kommunen gegenübergestellt.

Leistungen und Zuweisungen außerhalb der Finanzausgleichsmasse

Abgesehen von der Finanzausgleichsmasse kommt es zu weiteren Zuweisungen der Länder an ihre Kommunen, von denen im Folgenden eine Auswahl aufgeführt wird. Beinahe alle Länder, darunter auch Rheinland-Pfalz, leiten einen Anteil ihrer Umsatzsteuermehreinnahmen, meist um die 26%, im Rahmen von Zahlungen für den Familienleistungsausgleich und die Kleinkindbetreuung an ihre Kommunen weiter. Ferner überlassen Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern ihren Kommunen das Aufkommen aus der Feuerschutzsteuer. Es ist im Normalfall zweckgebunden für den vorbeugenden und abwehrenden Brandschutz zu verwenden.²⁰

Des Weiteren werden Kommunen mitunter am Ertrag der Grunderwerbsteuer beteiligt, wie es in Niedersachsen, Bayern und Baden-Württemberg der Fall ist. In diesen Ländern wird außerdem ein Anteil am Kompensationsbetrag in Folge der Übertragung der Ertrags hoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund bereitgestellt. Dieser ist meist für den infrastrukturellen Bereich, zum Beispiel für Straßenbaumaßnahmen, Förderung des öffentlichen Nahverkehrs oder für die Wasserversorgung, vorgesehen. Sowohl die Grunderwerbsteuer als auch die Kompensationsleistungen für die Kraftfahrzeugsteuer sind in Rheinland-Pfalz Teil der Verbundgrundlagen.

Oft wird den Kommunen zudem auch die Verfügungsmacht über Buß- und Verwarnungsgelder übertragen. Dies ist beispielsweise in Rheinland-Pfalz, Bayern und Hessen der Fall. Erträge aus eigenen und übertragenen Aufgaben dürfen unter anderem die Kommunen in Schleswig-Holstein und im Saarland einbehalten.

Wie diese Ausführungen zeigen, ist keine klare Tendenz hinsichtlich bestimmter Förderungen oder Gewährleistungen zu erkennen. Jedes Land stellt Hilfen und Zuweisungen außerhalb der Finanzausgleichsmasse nach eigenem Ermessen und für verschiedene Zwecke bereit.

²⁰Rheinland-Pfalz fördert aus dem Aufkommen der Feuerschutzsteuer gemäß § 34 Abs. 3 LBKG ausschließlich Maßnahmen des Brand- und Katastrophenschutzes.

Fonds

Wie bereits ausgeführt gibt es in Rheinland-Pfalz neben den bisher genannten Ausgleichsmaßnahmen des kommunalen Finanzausgleichs noch den in § 5a LFAG festgelegten „Stabilisierungsfonds für den kommunalen Finanzausgleich“.²¹ Angestrebt wird der Aufbau einer Finanzreserve, um eine Verstetigung der Finanzausgleichsmasse zu erreichen. So kann sich die kommunale Ebene bei zurückgehenden Landeseinnahmen zeitweise von diesen unabhängig machen und verfügt über ein höheres Maß an Planungssicherheit.²²

In Sachsen wurde 2008 aufgrund ähnlicher Überlegungen wie in Rheinland-Pfalz ein Sondervermögen eingeführt, welches durch Zuweisungen aus der Finanzausgleichsmasse gebildet wird.²³ Es kommt bei unvorhergesehenen Steuereinbrüchen, bei zurückgehenden Mitteln aus dem Solidarpakt sowie im Hinblick auf die negativen Auswirkungen der demografischen Entwicklung zum Einsatz. Derartige Regelungen existieren in anderen Ländern nicht. Die dort vorherrschenden Fonds dienen nicht dem Zweck der Verstetigung der kommunalen Einnahmen, sondern unter anderem der Haushaltskonsolidierung der Gemeinden oder der Förderung von Investitionen.

Zum 1. Januar 2012 wurde in Rheinland-Pfalz zudem der sogenannte „Kommunale Entschuldungsfonds“ eingeführt, welcher über einen Zeitraum von 15 Jahren laufen soll. Hintergrund ist die schwierige finanzielle Situation vieler Gemeinden und Gemeindeverbände aufgrund struktureller Probleme sowie als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise. Es bleibt jeder Gebietskörperschaft selbst vorbehalten, ob und inwieweit sie am Entschuldungsfonds teilnimmt. Bei einem Beitritt verpflichtet sich die jeweilige Kommune auf individuell festgelegte Konsolidierungsmaßnahmen nach bestimmten Grundsätzen, um die Ausgaben zu senken und Einnahmen zu stärken. Die Umsetzung der Konsolidierungsmaßnahmen wird von der zuständigen Kommunalaufsicht begleitet. Außerdem ist jährlich Bericht zu erstatten.²⁴

²¹Vgl. Deubel (2008), S. 60 f.

²²Vgl. Büttner et al. (2008c), S. 43.

²³Vgl. § 23 SächsFAG.

²⁴Vgl. Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz und der rheinland-pfälzischen Landesregierung (2010).

1.2 Finanzwissenschaftliche Ansatzpunkte

Eine angemessene Finanzausstattung ist die notwendige Voraussetzung für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, gleichsam auf Ebene des Landes wie auch auf Ebene der Kommunen. Da auf Seite der Kommunen die eigenen Einnahmen im Regelfall nicht zur Aufgabenerfüllung ausreichen, haben sie Anspruch auf weitere Einnahmequellen. Diese werden typischerweise im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung gestellt. Der Finanzausgleich hat dabei im Wesentlichen drei Funktionen bzw. Ziele:

- Allokationsziel bzw. Finanzierungsfunktion
- Verteilungs- und Versicherungsfunktion
- Koordinations- und Lenkungsfunktion

Die Funktionen werden überwiegend im Kontext der horizontalen Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs diskutiert und werden daher ausführlicher in Kapitel 2 besprochen. Dennoch sind diese Ziele auch für die Auseinandersetzung mit den vertikalen Aspekten des kommunalen Finanzausgleichs von Bedeutung und stehen gedanklich hinter den weiteren Ausführungen dieses Kapitels. So sollte die Verteilung der Finanzmittel gemäß dem Allokationsziel nicht nur horizontal zwischen den Kommunen, sondern auch vertikal zwischen den staatlichen Ebenen effizient sein. Generell ermöglicht eine optimale Allokation der zur Verfügung stehenden Mittel das größtmögliche Nutzenniveau für die Bürger des Landes zu möglichst geringen Kosten. In Abwesenheit ausreichender kommunaler Eigenmittel begründet dies aus finanzwissenschaftlicher Sicht auch die Notwendigkeit der Finanzierung durch Zuweisungen. Die Effizienzorientierung kommt ebenso bei den anderen Funktionen zum Tragen. Auch die Versicherungsfunktion gegen einnahmeseitige Schocks spielt bei vertikalen Betrachtungen eine Rolle für die effiziente Mittelverteilung, wie weiter unten erläutert wird. Die Koordinierungs- und Lenkungsfunktion resultiert aus der Existenz von Externalitäten zwischen Kommunen, deren Internalisierung die Effizienz steigert.

Die Annahme der Gleichrangigkeit von Aufgaben des Landes und der Kommunen ist unabdingbar, um den angemessenen Umfang der Finanzausgleichsmasse bestimmen zu können. Dabei gibt prinzipiell die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen vor, welche Finanzausstattung als angemessen gelten darf. Die finanzwissenschaftliche Literatur

nennt insbesondere folgende Begründungen für eine Aufgabenverteilung auf unterschiedliche staatliche Ebenen: *Größenvorteile* in der Bereitstellung öffentlicher Güter, *Externalitäten* zwischen Gebietskörperschaften sowie *Präferenzunterschiede* zwischen Bürgern und die Rolle von *Bürgernähe in einer Demokratie*. Bei einer gegebenen Aufgabenverteilung liefert die Finanzwissenschaft zudem wertvolle Anhaltspunkte für eine effiziente Mittelverteilung. Auf der Ausgabenseite stehen hier insbesondere Überlegungen im Zentrum, die den Nutzenzuwachs für Bürger betreffen, der durch zusätzliche Ausgaben einer Ebene generiert werden kann. Auf der Einnahmeseite sind analog Überlegungen anzustellen, für welche Ebene die Kosten der Einnahmenerzielung höher sind. Für diese ausgabe- und einnahmeseitigen Betrachtungen gilt, dass eine effiziente Verteilung genau dann vorliegt, wenn *die marginalen Kosten* beziehungsweise *der marginale Nutzen* auf beiden Ebenen ausgeglichen sind.

Größenvorteile in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen sprechen für eine Wahrnehmung staatlicher Aufgaben auf der übergeordneten Ebene. Die Theorie öffentlicher Güter betont als wesentliches Kennzeichen solcher Güter die sogenannte Nichtrivalität in der Nutzung, wonach die Nutzung durch einen Bürger die Nutzung durch weitere Bürger nicht von vornherein ausschließt. Die Straßenbeleuchtung ist ein häufig zitiertes Beispiel, denn die Inanspruchnahme einer nachts beleuchteten Straße durch einen Bürger leidet nicht bei der Inanspruchnahme durch weitere Bürger. Wenn öffentliche Leistungen daher für eine große Anzahl an Bürgern bereitgestellt werden, verteilen sich die dafür anfallenden Kosten auf viele Nutzer, und die Pro-Kopf-Kosten sinken. Da die gleichen Kosten anfallen, wenn nur wenige Bürger die gleiche öffentliche Leistung nutzen, sind die Pro-Kopf-Kosten in kleinen Gebietskörperschaften entsprechend höher. In großen Gebietskörperschaften können daher Kostenvorteile realisiert werden, man spricht in diesem Zusammenhang auch von der Kostendegression. Allerdings geht die Finanzwissenschaft auch von gegenläufigen Effekten bei einer steigenden Nutzerzahl öffentlicher Leistungen aus, wenn nämlich sogenannte Überfüllungskosten auftreten. Ein anschauliches Beispiel sind hier öffentliche Straßen, auf denen sich ab einer bestimmten Nutzerzahl zunehmend Staus bilden. Insgesamt wird daher in der Literatur oftmals ein U-förmiger Verlauf der Pro-Kopf-Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen unterstellt (u.a. Blankart, 2006). Unter dem Strich spricht das Argument der Größenvorteile für eine zentrale Aufgabenwahrnehmung, insbesondere bei öffentlichen Leistungen, bei denen es nicht zu übermäßigen Überfüllungskosten kommt.

Fiskalische externe Effekte – auch als Spillover bekannt – bezeichnen in diesem Kontext Auswirkungen von Entscheidungen einer Gemeinde auf andere Gemeinden, die von den

Entscheidern nicht berücksichtigt werden. Beispielsweise führt der Entschluss einer Gemeinde, ein Windrad an der Gemeindegrenze zu errichten, möglicherweise zu einer Entwertung des Landschaftsbildes auch oder gar überwiegend in Nachbargemeinden. Der negative Effekt auf den Nutzen in den Nachbargemeinden schlägt sich dabei aber nicht in den Kosten des Windradbaus nieder. Daher berücksichtigt die bauende Gemeinde diesen Effekt auch nicht angemessen in ihrer Entscheidung, sondern wägt lediglich die Nutzeneinbuße der eigenen Bürger gegen den Gewinn aus dem Windrad ab. Es handelt sich hier um einen negativen externen Effekt, durch dessen Vorliegen das Kongruenzprinzip, nach dem der Kreis der Nutzer einer Leistung mit dem Kreis der Kostenträger übereinstimmen soll, verletzt ist. Solche Koordinationsprobleme bei lokalen Entscheidungen können unter Umständen vermieden werden, wenn die Aufgabenwahrnehmung zentral erfolgt. Eine ideale Landesregierung, die auch über alle notwendigen Informationen verfügt, wiegt nicht nur die Kosten des Windrades in einer Gemeinde, sondern in allen betroffenen Gemeinden gegen den Gewinn durch das Windrad ab. Anstatt die Aufgaben direkt wahrzunehmen kann die höhere Ebene in solchen Fällen auch lenkend durch Zuweisungen eingreifen.

Unterschiede in den Präferenzen von Bürgern verschiedener Regionen und Gemeinden rechtfertigen die Aufgabenwahrnehmung auf unterster föderaler Ebene. Die Bedingungen vor Ort sind bekannt und lokale Präferenzen können so auf angemessene Art und Weise Eingang in die Politik finden. Wenn Regionen bezüglich ihrer Vorlieben heterogen sind, werden zentrale Entscheidungen lokalen Präferenzen dagegen in der Regel nicht in ausreichendem Ausmaß Rechnung tragen. Vielmehr wird gemäß einem Durchschnitt der örtlichen Präferenzen entschieden, was unter dem Strich zu höheren Nutzeneinbußen in allen Regionen führt als im Fall einer dezentralen Bereitstellung. Damit ergeben sich Effizienzeinbußen durch die zentrale Aufgabenwahrnehmung. Oates (1972) formulierte daher das so genannte Dezentralisierungstheorem, wonach die lokale Bereitstellung bei symmetrischen Kostenstrukturen zwischen Land und Gemeinden generell vorteilhaft ist.²⁵

Darüber hinaus entzieht sich die Politik der höheren Ebene in größerem Maße der Beurteilung durch den Bürger. Während in kleinen Gebietskörperschaften die Stimme des

²⁵Frei übersetzt aus Oates (1972): „Wenn ein öffentliches Gut in abgeschlossenen geografischen Teilräumen angeboten werden kann und wenn dessen Erzeugungsgrenz- und -durchschnittskosten bei jedem Outputniveau in jedem Teilraum gleich sind, unabhängig davon, ob die Leistung zentral oder dezentral erzeugt wird, dann ist es immer effizienter oder zumindest gleich effizient, wenn lokale Regierungen die an die jeweilige Nachfrage angepassten Outputs bereitstellen, als wenn die Zentralregierung einen einheitlichen Output, wie groß er auch immer sei, bereitstellt.“

Einzelnen ein höheres Gewicht hat oder gar persönlicher Kontakt zwischen Politik und Bürger besteht, fällt die politische Kontrolle in größeren Gebietskörperschaften schwerer (Seabright, 1996). So erhöht sich das Risiko des sogenannten Prinzipal-Agenten-Problems zwischen Bürger und Staat. Dies spricht für eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung, selbst für den Fall, dass die höhere Ebene lokale Präferenzunterschiede berücksichtigt.

Die letzten beiden Argumente schlagen sich in Deutschland im Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung nieder: Das Grundgesetz sichert den Gemeinden und Gemeindeverbänden zu, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG). Hier geht das Grundgesetz davon aus, dass die Kommunen besser als Bund oder Länder imstande sind unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten sachgerechte Entscheidungen zu treffen. Grundsätzlich muss an dieser Stelle noch auf die Bedeutung von Präferenzen für die Aufteilung von Aufgaben auf beide Ebenen verwiesen werden. Denn Vorstellungen über die richtige Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen erfordern neben den obigen finanzwissenschaftlichen Überlegungen letztlich Werturteile, die in politischen Abstimmungen zum Ausdruck kommen müssen. Eine finanzwissenschaftliche Bewertung solcher Werturteile ist hingegen nur eingeschränkt möglich.

Zusammenfassend sprechen die letzten Punkte auch aus Effizienzgründen für die kommunale Selbstverwaltung. Projekte mit Skalenerträgen sollten demgegenüber auf höherer Ebene durchgeführt werden. Nicht zuletzt stellt sich in diesem Zusammenhang auch die Frage des optimalen Zuschnitts von Gebietskörperschaften. Das Vorliegen externer Effekte hingegen ist zunächst eine Koordinationsaufgabe. Wie oben geschildert kann eine zentrale Aufgabenwahrnehmung dieses Problem lösen. Kooperationen zwischen Gebietskörperschaften oder eine gezielte Steuerung durch die höhere Ebene – beispielsweise durch den kommunalen Finanzausgleich – stellen allerdings ebenfalls mögliche Alternativen dar.

Größenvorteile und externe Effekte schlagen sich jedoch nicht nur auf der Ausgabenseite nieder. Auch einnahmeseitig spielen Größenunterschiede und externe Effekte eine wichtige Rolle – etwa bei der Erhebung von Steuern und bei der öffentlichen Kreditfinanzierung. Daneben ist für die vertikale Aufgabenteilung zu berücksichtigen, dass die Ebenen in unterschiedlichem Ausmaß von bundeseinheitlichen Vorgaben betroffen sein können. Schließlich sind in der Realität sowohl Aufgabenteilung als auch Finanzierung im Land nicht frei gestaltbar, sondern an zahlreiche auf der Bundesebene getroffene Regelungen gebunden.

Wird die Aufgabenverteilung als gegeben angenommen, kann die finanzwissenschaftliche Theorie Ansatzpunkte liefern. Bei einer Betrachtung von der Ausgabenseite her sollte die Verteilung der Mittel auf beide Ebenen so erfolgen, dass der durch die Leistung des öffentlichen Sektors insgesamt erzielte Nutzen möglichst groß ist. Eine effiziente Mittelverteilung liegt hier also genau dann vor, wenn durch eine Umschichtung der Mittel zwischen den Ebenen der gesamte aus der Leistung des öffentlichen Sektors erzielbare Nutzen nicht mehr gesteigert werden kann. Anders formuliert muss der zusätzliche Nutzen (Grenznutzen) aus einer Ausdehnung öffentlicher Leistungen auf beiden Ebenen gleich groß sein, damit eine effiziente Mittelverteilung vorliegt. Der Grenznutzen ist dabei gleichbedeutend mit der Wertschätzung für die mit dem letzten verausgabten Euro bereitgestellte öffentliche Leistung. Die Balance zwischen Land und Kommunen ist hier aus Effizienzgründen also zentral. Werden beispielsweise Finanzmittel vertikal hin zu den Kommunen verschoben, kann das Land weniger Leistungen bereitstellen, die Kommunen hingegen mehr. In dieser Situation sinkt also der Nutzen einer Steigerung (der Grenznutzen) der kommunalen Ausgaben und der Grenznutzen der Landesausgaben steigt. Um diesen Vorgang im vorliegenden Beispiel bewerten zu können, muss auf die Ausgangslage abgestellt werden. Ausgehend von einer annähernd effizienten Ausgangslage, in der die Grenznutzen in etwa gleich sind, wäre eine solche Änderung als ungünstig zu bewerten. Es käme zu einem Effizienzverlust, da die Erfüllung von Landesaufgaben zugunsten der Erfüllung von kommunalen Aufgaben zurückgedrängt würde. Bei einer anderen Ausgangslage, in der beispielsweise der Grenznutzen der Landesausgaben kleiner ist als der der kommunalen Ausgaben, sieht die Bewertung der Veränderung entsprechend anders aus. Hier ergibt sich dementsprechend eine Steigerung der Effizienz. Dieses Beispiel lässt sich selbstredend mit umgekehrten Vorzeichen in gleicher Weise für eine Verschiebung von Finanzmitteln hin zum Land ausführen.

In den bisherigen Ausführungen wurde lediglich auf Anpassungen auf der Ausgabenseite bei gleichbleibenden Einnahmen abgestellt. Die Anpassungsmöglichkeiten auf der Einnahmeseite sind aber auch zu berücksichtigen. Hier ist zunächst zu beachten, dass große Unterschiede in der Gestaltung der Einnahmeseite von Land und Kommunen bestehen. Die impliziten Voraussetzungen für die oben getroffenen Annahmen sind somit nicht erfüllt. So verfügt die Landesebene mit Ausnahme der Grunderwerbsteuer über keine nennenswerte Steuerautonomie und hat außer der Verschuldung praktisch wenig Möglichkeiten, um ihre Einnahmen an neue Aufgaben anzupassen. Die Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2020 verschärft diese Situation zusätzlich. Die kommunale Ebene kann zumindest in Maßen ihre Steuerpolitik selbstständig implementieren. Dafür sind die eigenen Steuereinnahmen

in der Regel nicht ausreichend zur Finanzierung der kommunalen Aufgaben. Eine Aufteilung der Finanzmittel muss auch diesen Unterschieden in den finanziellen Spielräumen Rechnung tragen.

Die Auseinandersetzung mit den Einnahmen stellt dabei die gesellschaftlichen Zusatzkosten der Einnahmeerzielung in das Zentrum der Überlegungen. Im Fall der Besteuerung sind damit zusätzlich zum eingenommenen Steuerbetrag entstehende Verluste aus den wirtschaftlichen Konsequenzen angesprochen. Investitionsrückgang, Standortverlagerungen oder Arbeitslosigkeit sind Beispiele für solche Zusatzkosten der Besteuerung. Erfolgt die Finanzierung über Verschuldung anstatt über höhere Steuern werden diese Effizienzverluste lediglich in die Zukunft verschoben. Zusätzlich entstehen im Fall der Verschuldung möglicherweise weitere Nachteile in Form höherer Zinsen, der Verringerung der Budgetflexibilität, geringeren Wachstums oder gar politischer Sanktionen. Spiegelbildlich zur Abwägung der Grenznutzen, die ein weiterer Euro an Ausgaben auf beiden Ebenen erzeugt, muss für eine effiziente Finanzierungsentscheidung also abgewogen werden, welche Ebene einen zusätzlichen Euro mit geringeren gesellschaftlichen Grenzkosten einnehmen kann.²⁶

Die effiziente Verteilung von Mitteln auf die kommunale und die Landesebene verlangt also die Bewertung eines zusätzlichen Euros öffentlicher Mittel anhand der folgenden Fragen: Kann die Landes- oder die Kommunalebene den zusätzlichen Euro zu geringeren Kosten einnehmen? Stiftet die Verwendung des zusätzlichen Euros auf Landes- oder auf Kommunalebene den größeren Nutzen?

Aus diesen Überlegungen ergibt sich ein weiterer wichtiger Aspekt der vertikalen Aufteilung der Finanzmittel. Die Einnahmen beider Ebenen können sich schließlich unregelmäßig und gegebenenfalls auch unterschiedlich entwickeln. Wird beispielsweise eine Ebene von einem negativen Einnahmeschock getroffen, die andere Ebene jedoch nicht, müsste ohne Steuerverbund erstere ihre Leistungen einschränken, während letztere unverändert Ausgaben tätigen könnte. Gemäß der obigen Argumentation steigt in einer annähernd effizienten Ausgangslage als Konsequenz der weggefallenen Ausgaben der Grenznutzen der Ausgaben der betroffenen Ebene über den Grenznutzen der Ausgaben der anderen Ebene. Um in eine effiziente Situation zurückzukehren, sollten die Auswirkungen des Einnahmeschocks nicht allein von der betroffenen Ebene getragen werden. Stattdessen sollten die Ausgaben auf

²⁶Für eine umfassende Auseinandersetzung mit den Grenzkosten der Bereitstellung öffentlicher Güter und deren Anwendungen auf den vertikalen Finanzausgleich vergleiche Dahlby (2008).

beiden Ebenen so weit reduziert werden, dass sich die Grenznutzen wieder angleichen. Die Versicherungsfunktion des Finanzausgleichs kommt also nicht nur in der horizontalen Dimension zum Tragen, sondern auch in der vertikalen: Effizienzgewinne entstehen demnach, wenn Einnahmeschocks statt allein von einer Ebene von beiden Ebenen getragen werden. Auch dies spricht für eine möglichst gleichmäßige Entwicklung der Mittel von Land und Kommunen.

Neben den gesellschaftlichen Zusatzkosten der Besteuerung ist bei der Diskussion der Mittelverteilung auch die Verwendungsmöglichkeit auf der kommunalen Ebene zu berücksichtigen. So ist davon auszugehen, dass kommunale Ausgaben zu einem gegebenen Zeitpunkt in unterschiedlichen Verwendungen einen Nutzenzuwachs in unterschiedlicher Höhe erzeugen. Demnach sollten kommunale Mittel dort eingesetzt werden, wo der erzielbare Grenznutzen am höchsten ist. Dies entspricht gewissermaßen der Forderung, kommunale Projekte der Dringlichkeit nach zu priorisieren. Nun besteht allerdings ein erheblicher Anteil der kommunalen Einnahmen aus Zuweisungen des Landes, welche wiederum zweckgebunden erfolgen oder zur freien Verfügung stehen können. Die Zweckbindung greift dabei in das Verwendungskalkül der Kommunen ein. Gemäß den obigen Ausführungen führt dies nur dann zu Effizienz, wenn das Land den Nutzen der lokalen Mittelverwendung mindestens genauso gut kennt wie die Regierung vor Ort. Verfügt die lokale Ebene hingegen über bessere Informationen, wovon in vielen Fällen auszugehen ist, wird sie ungebundene Mittel eher der effizienten Verwendung zuführen. Die Zweckbindung reduziert also gleichsam den Wert eines Euros an Zuweisungen im Vergleich zu ungebundenen Zuweisungen. Dies liegt daran, dass ein zweckgebundener Euro im Regelfall nicht der Verwendung, die den höchsten Grenznutzen stiftet zugeführt werden kann. Davon ausgenommen ist indes die oben angesprochene Thematik der fiskalischen Externalitäten. Ein bestimmter Betrag an zweckgebundenen Zuweisungen wird also in vielen Fällen weniger Nutzen stiften als der gleiche Betrag an ungebundenen Zuweisungen. Dieser Tatbestand verschärft sich durch den Aufwand, der zur Antragstellung für zweckgebundene Zuweisungen nötig ist.

1.3 Zur finanziellen Situation von Land und Kommunen

In den Ausführungen in Abschnitt 1.2 wird deutlich, dass für eine finanzwissenschaftliche Beurteilung des vertikalen Finanzausgleichs eine Betrachtung der Finanzen von Land und Kommunen nötig ist. Nur sie erzeugt ein Verständnis für die Aufgabenverteilung, das Verhalten und die herrschende Symmetrie zwischen den Ebenen. Weiterhin kann sie problematische Entwicklungen aufzeigen. Nur auf dieser Grundlage kann überhaupt der Versuch einer Einschätzung erfolgen, welche Ebene Ausgaben mit höherem Grenznutzen tätigen oder Einnahmen zu geringeren Grenzkosten generieren kann. Gerade die Ausgabenseite ist dabei eng mit der Aufgabenverteilung verknüpft. Die Ausgaben der Gemeinden und Kreise werden maßgeblich von der Aufgabenteilung zwischen dem Land und den Kommunen geprägt. Wie in Abschnitt 1.2 dargelegt, bietet die Finanzwissenschaft Anhaltspunkte für eine sinnvolle Zuordnung von Aufgaben auf verschiedene staatliche Hierarchieebenen. Die Aufgaben sind in der Realität allerdings komplex, vielschichtig und mitunter stark miteinander verflochten. Sie sind zudem beständig Änderungen unterworfen. Insbesondere werden immer wieder Aufgaben von höherer Ebene an untere Ebenen übertragen oder gänzlich neue Aufgaben entworfen. Im Hinblick auf die Beziehung zwischen Ländern und ihren Kommunen gilt hierbei das Konnexitätsprinzip, nach dem die Kosten einer Aufgabe von der Ebene zu tragen sind, die die Aufgabe begründet hat. Dieses Prinzip der Gesetzeskausalität ist inzwischen in den meisten Ländern verfassungsrechtlich verankert. In Rheinland-Pfalz sagt der Art. 49 Abs. 5 LV wörtlich: „Überträgt das Land den Gemeinden oder Gemeindeverbänden nach Absatz 4 die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder stellt es besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat es gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen; dies gilt auch bei der Auferlegung von Finanzierungspflichten. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben und Pflichten zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“²⁷

Neben die zugewiesenen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises treten freiwillige Aufgaben der Kommunen, welche diese in Eigenverantwortung wahrnehmen. Die Wahrnehmung solcher selbstgewählter Aufgaben ist den Kommunen im Rahmen der Gesetze

²⁷Die genaueren Regelungen finden sich dementsprechend im Konnexitätsausführungsgesetz vom 2. März 2006.

verfassungsrechtlich garantiert.²⁸ Es müssen also für alle Aufgaben ausreichende Finanzmittel zur Verfügung stehen, bzw. zur Verfügung gestellt werden, falls die kommunalen Einnahmen nicht ausreichen. Gerade vor diesem Hintergrund fordert der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 14. Februar 2012 einen „spürbaren Beitrag des Landes zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise“ und begründet dies mit den rasant steigenden Sozialausgaben der Kommunen.²⁹ Insbesondere steht die Befürchtung im Raum, dass diese Aufgaben, die sich größtenteils aus staatlicher Aufgabenzuweisung ergeben, aufgrund ihrer Höhe zumindest potentiell Ausgaben für selbstgewählte Aufgaben verdrängen.

Aus diesen Ausführungen wird deutlich, dass bei einer vergleichenden Analyse die institutionellen Gegebenheiten und Unterschiede in der Verwaltungsstruktur zu berücksichtigen sind. Ein in der Praxis mitunter gewählter Weg, die Verteilung der gesamten Landesfinanzen zwischen den Ebenen zu ermitteln und zu beurteilen besteht in der Berechnung sogenannter Kommunalisierungsgrade.³⁰ Hierbei wird der Anteil der Ausgaben auf kommunaler Ebene ins Verhältnis zur Summe der Ausgaben von Land und Kommunen gesetzt. Analog kann das Verhältnis der kommunalen Einnahmen zu den Gesamteinnahmen ermittelt werden.³¹ Zur Feststellung des sogenannten Symmetriekoeffizienten wird schließlich das Einnahmenverhältnis zum Kommunalisierungsgrad der Ausgaben ins Verhältnis gesetzt. Es besteht allerdings keine Einigkeit hinsichtlich der Details dieser Berechnungen. Unterschiede in der Kalkulation finden sich dabei besonders bei der finanzstatistischen Abgrenzung der verwendeten Ausgaben, wie auch der Einnahmen. Boettcher und Holler (2011) finden in der Literatur Beispiele für mindestens vier verschiedene Berechnungsmöglichkeiten auf der Ausgabenseite. Ausgliederungen von Aufgaben in staatliche oder kommunale Unternehmen erschweren die korrekte Erfassung der Ausgaben zusätzlich erheblich. Für Rheinland-Pfalz wurden kürzlich im Rahmen des Verfahrens vor dem Verfassungsgerichtshof Kommunalisierungsgrade von zwei unterschiedlichen Seiten errechnet. Dabei ermittelt Scherf (2012) im Zeitraum 2000 bis 2007 einen durchschnittlichen Kommunalisierungsgrad für die Ausgabenseite i.H.v. 43,7% und für die Einnahmenseite i.H.v. 44,5%. Das Verhältnis von Einnahmen zu Ausgaben (die Deckungsquote) lag im gleichen Zeitraum für die Kommunen bei 96,4%, für das Land bei 93,7%. Anders als Scherf (2012) beziehen Junkernheinrich und

²⁸ Art. 28 Abs. 2 GG.

²⁹ Vgl. VGH N 3/11.

³⁰ Vgl. beispielsweise Hardt und Schiller (2006).

³¹ Andere Studien, wie Seitz (2007), verwenden beispielsweise Personalstände als Basisdaten für den Kommunalisierungsgrad.

Micosatt (2012) zweckgebundene Mittel und Zinsausgaben nicht in ihre Betrachtungen mit ein und kommen für den gleichen Zeitraum zu dem Ergebnis, dass die Symmetrie zu Ungunsten der Kommunen verzerrt war.³² Neben uneinheitlichen Ergebnissen in Abhängigkeit von der jeweiligen statistischen Abgrenzung bestehen auch Probleme bei der Interpretation von Kommunalisierungsgraden. Denn aus den tatsächlichen Ausgaben lässt sich nicht auf die erfolgte Aufgabenwahrnehmung schließen. Unterschiede in Menge und Qualität einer öffentlichen Leistung, aber auch in der Kosteneffizienz der Leistungserbringung schlagen sich in Unterschieden in den tatsächlichen Ausgaben nieder. Menge, Qualität und Kosteneffizienz sind aber im Allgemeinen schlecht oder gar nicht messbar und führen daher zu unangemessenen Vergleichen. Die relevante Größe für Vergleiche wären die tatsächlichen Kosten der Leistungserbringung auf einem fixierten Qualitätsniveau. Die Ermittlung dieser Kosten ist im öffentlichen Bereich allerdings mit großen Problemen behaftet.³³

Ein weiteres Problem besteht darin, dass eine unkritische Orientierung am Kommunalisierungsgrad unter Umständen gravierende Fehlanreize setzen würde. So könnte es sich für eine Ebene lohnen, die eigenen Ausgaben ohne Not zu vergrößern, um so den eigenen Anteil an den Gesamtausgaben zu steigern und damit einen höheren Bedarf zu begründen. Dieselbe Logik mit umgekehrtem Vorzeichen greift für den Kommunalisierungsgrad der Einnahmen. Zudem ist zu beachten, dass das Konzept des Kommunalisierungsgrades in seiner Logik dem Prinzip der Verteilungssymmetrie folgt. Das Abstellen auf Ausgaben und Einnahmen trägt dabei den Effizienzüberlegungen aus dem vorangehenden Abschnitt nicht angemessen Rechnung. Denn weder gibt die relative Höhe der Ausgaben zweier Ebenen direkt Aufschluss über die relativen Grenznutzen, die mit diesen Ausgaben verbunden sind, noch lässt die reine Höhe der Einnahmen unmittelbare Schlüsse bezüglich der gesellschaftlichen Kosten der Einnahmeerzielung zu.

Das Gesagte verdeutlicht, dass der Aussagegehalt von Kommunalisierungsgraden eingeschränkt ist. Zur besseren Einordnung von Haushaltszahlen bieten sich Vergleiche über Länder hinweg an. Aber ebenso wenig, wie aus hohen Ausgaben geschlossen werden kann, dass viele Aufgaben wahrgenommen werden, implizieren bei einem Ländervergleich hohe kommunale Pro-Kopf-Ausgaben Ineffizienzen, wenn die Qualität oder das Aufgabenspektrum unberücksichtigt bleiben. Trotz dieser Einschränkungen können große Unterschiede

³²Vgl. auch VGH N 3/11, S. 8. Zu Unterschieden in der Berechnung von Kommunalisierungsgraden siehe auch Zimmermann (2010).

³³Vgl. hierzu exemplarisch die Studie von Brueckner (1981) zur Bereitstellung der öffentlichen Leistung „Brandschutz“.

im Kommunalisierungsgrad daraufhinweisen, dass in dem Land mit einem deutlich höheren Kommunalisierungsgrad mehr Aufgaben durch die kommunale Ebene wahrgenommen werden. In einem Land, in dem die Kommunen einen deutlich geringeren Anteil der Ausgaben tragen, sind vermutlich auch weniger Aufgaben an diese übertragen. Für einen länderübergreifenden Vergleich ist also mindestens eine einheitliche Berechnung notwendig wie sie das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz (2007) vornimmt. Es kommt für die Jahre 2000 bis 2004 für Rheinland-Pfalz auf einen Kommunalisierungsgrad von 42,5% und für den Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer von 45,4%. In Zimmermann (2010) werden für den Zeitraum 2000 bis 2007 Kommunalisierungsgrade von 43,7% für Rheinland-Pfalz und 45,9% für den Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer berichtet. Diese Zahlen lassen unter den genannten Einschränkungen zwei Schlüsse zu:

- (1.) Das von den Kommunen wahrgenommene Aufgabenspektrum in Rheinland-Pfalz erscheint im Verhältnis zu den westdeutschen Ländern unterdurchschnittlich.
- (2.) Die bestehende vertikale Aufgabenverteilung in Rheinland-Pfalz sieht etwas größere Anteile beim Land.

Eine solche Annäherung an die Aufgabenverteilung müsste in jedem Fall auch in Bezug zur Verteilung der Finanzmittel gesetzt werden, um Aussagen über die Finanzausstattung der jeweiligen Ebene treffen zu können. Die oben bereits erwähnten Deckungsquoten von Scherf (2012) legen im Fall Rheinland-Pfalz nahe, dass die kommunale Ebene gemessen an ihren Aufgaben im Zeitraum 2000 bis 2007 durchschnittlich besser mit Finanzmitteln ausgestattet war als das Land. Das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz (2007) kommt – wie Scherf (2012) ebenfalls auf Grundlage der bereits genannten Kommunalisierungsgrade – zu einem qualitativ ähnlichem Ergebnis für den Zeitraum 2000 bis 2004. Diese Studie geht allerdings einen Schritt weiter und ermittelt den sogenannten „Index der kommunalen Finanzausstattung“ für die Länder, der aufbauend auf dem Kommunalisierungsgrad auch die Nettotransferleistungen des Landes an die Kommunen sowie die Finanzkraft von Land und Kommunen einbezieht. Auch wenn die genannten Einschränkungen zur Aussagekraft von Kommunalisierungsgraden auch hier bestehen,³⁴ erscheint dieses Konzept für sich genommen schlüssig, insbesondere da die Finanzkraft beider Ebenen berücksichtigt wird, was aus finanzwissenschaftlicher Sicht angezeigt ist (vgl. Abschnitt 1.2). Im Ergebnis liegt der ermittelte Indexwert der kommunalen Finanzausstattung für Rheinland-Pfalz „deutlich über dem Durchschnitt der alten Länder“ (Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz

³⁴Auch bezüglich der weiteren Rechenschritte zur Ermittlung des Index bestehen sicherlich begründbare Alternativen hinsichtlich Methodik und Abgrenzung der Datenbasis.

(2007), S. 9). Das bedeutet, dass die Finanzmittelausstattung der Kommunen unter Berücksichtigung von Aufgabenspektrum und Finanzkraft beider Ebenen in Rheinland-Pfalz großzügiger ausfällt als in einigen anderen Ländern, darunter Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen. Der Index lässt allerdings nur Schlüsse über die relative Angemessenheit der Finanzausstattung zu.

Der folgende Abschnitt zeigt einen Vergleich der Finanzausstattung von Land und Kommunen. Dazu wird vor allem die Rechnungsstatistik herangezogen. Ein solcher Vergleich bietet den notwendigen Hintergrund für eine Bewertung des vertikalen Finanzausgleichs anhand der finanzwissenschaftlichen Kriterien aus Abschnitt 1.2. Die obigen Ausführungen deuten aber bereits an, wie problematisch die Bestimmung des effizienten Ausgabenniveaus ist. Der Vergleich soll Hinweise liefern, inwiefern sich die finanzielle Ausformung der kommunalen Selbstverwaltung in Rheinland-Pfalz von der in den Kommunen der westdeutschen Vergleichsländer unterscheidet. Dem Verfassungsgerichtshofsurteil folgend, wird dabei auch die Belastung von Land und Kommunen durch Sozialausgaben genauer in den Blick genommen.

1.3.1 Landes- und Kommunalfinanzen im statistischen Vergleich

Dieser Abschnitt illustriert die Entwicklung bedeutender Einnahme- und Ausgabeposten des Landes und der Kommunen von 1974 bis 2009 anhand der Rechnungsstatistik. Dazu werden in den folgenden Abbildungen die absoluten Zahlenwerte pro Einwohner wie auch der Veränderungswerte dargestellt. Als Referenzkategorie werden jeweils Vergleichswerte der westdeutschen Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz gezeigt. Die Darstellung der Absolutwerte gibt dabei Aufschluss über Unterschiede in der Höhe von Einnahmen und Ausgaben, während die Abbildung der prozentualen Entwicklung Einblicke in mögliche Verschiebungen und Wachstumspfade ermöglicht.³⁵ Es wurde hierbei eine mithilfe des BIP-Deflators inflationsbereinigte Darstellung gewählt, um einen Überblick über die realen Wachstumsraten zu geben und Werte im Zeitablauf vergleichbar zu machen. Die Betrachtung der Pro-Kopf-Werte ermöglicht zudem einen Vergleich mit anderen Ländern trotz unterschiedlicher Einwohnerzahlen.

³⁵Hierzu wurde das erste verfügbare Jahr, in der Regel das Jahr 1974, als Basisjahr gewählt. Somit dienen die Einnahmen bzw. Ausgaben der Landes- und Kommunalebene des Jahres 1974 als Basis für die weitere Entwicklung und wurden daher mit 100% bewertet.

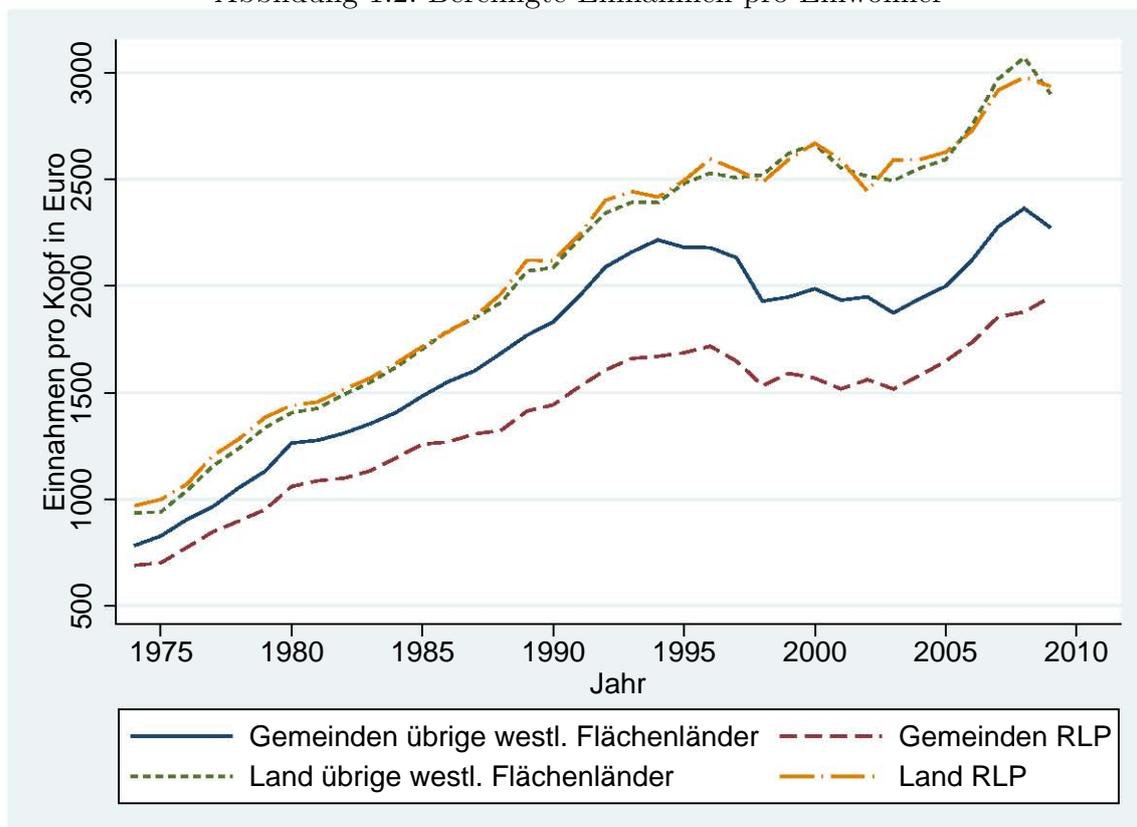
Einnahmen

Gesamte Einnahmen (Bereinigte Einnahmen). Die bereinigten Einnahmen fassen alle Einnahmen aus verschiedenen Quellen zusammen und geben daher einen ersten Überblick über die finanzielle Ausstattung des Landes und der kommunalen Gebietskörperschaften. Sie entsprechen der Summe der Einnahmen der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung, die um Zahlungen innerhalb der gleichen Darstellungsebene bereinigt ist. Dabei verhalten sich die Einnahmen des Landes Rheinland-Pfalz, die im Jahr 2009 2936 Euro pro Einwohner betragen, fast identisch zu den Einnahmen der anderen westlichen Flächenländer, was im Länderfinanzausgleich begründet ist. Nach einem Anstieg bis zum Jahr 1996 stagnieren sie zunächst, um dann ab 2004 wieder anzusteigen. Die Einnahmen der Kommunen verhalten sich ähnlich den Ländereinnahmen, fallen aber ab 1996, um ab 2004 wieder zu steigen. Obgleich die kommunalen Einnahmen in Rheinland-Pfalz und in der Referenzgruppe der anderen westlichen Flächenländer einen ähnlichen Wachstumspfad erkennen lassen, liegen die Pro-Kopf-Einnahmen der rheinland-pfälzischen kommunalen Gebietskörperschaften mit 1947 Euro pro Einwohner deutlich unter den Einnahmen der Gemeinden der anderen Länder (vgl. Abbildung 1.2).

Eine Betrachtung der inflationsbereinigten Einnahmen ergibt sowohl in Rheinland-Pfalz als auch in den anderen westlichen Flächenländern einen Anstieg der realen Einnahmen bis ca. 1992. Im Verlauf der neunziger Jahre sinken die realen Einnahmen, steigen jedoch ab 2004 wieder an. Dabei unterliegen die Einnahmen der kommunalen Gebietskörperschaften langfristig größeren Schwankungen und einem geringeren Wachstum als die Landeseinnahmen (vgl. Abbildung 1.3).

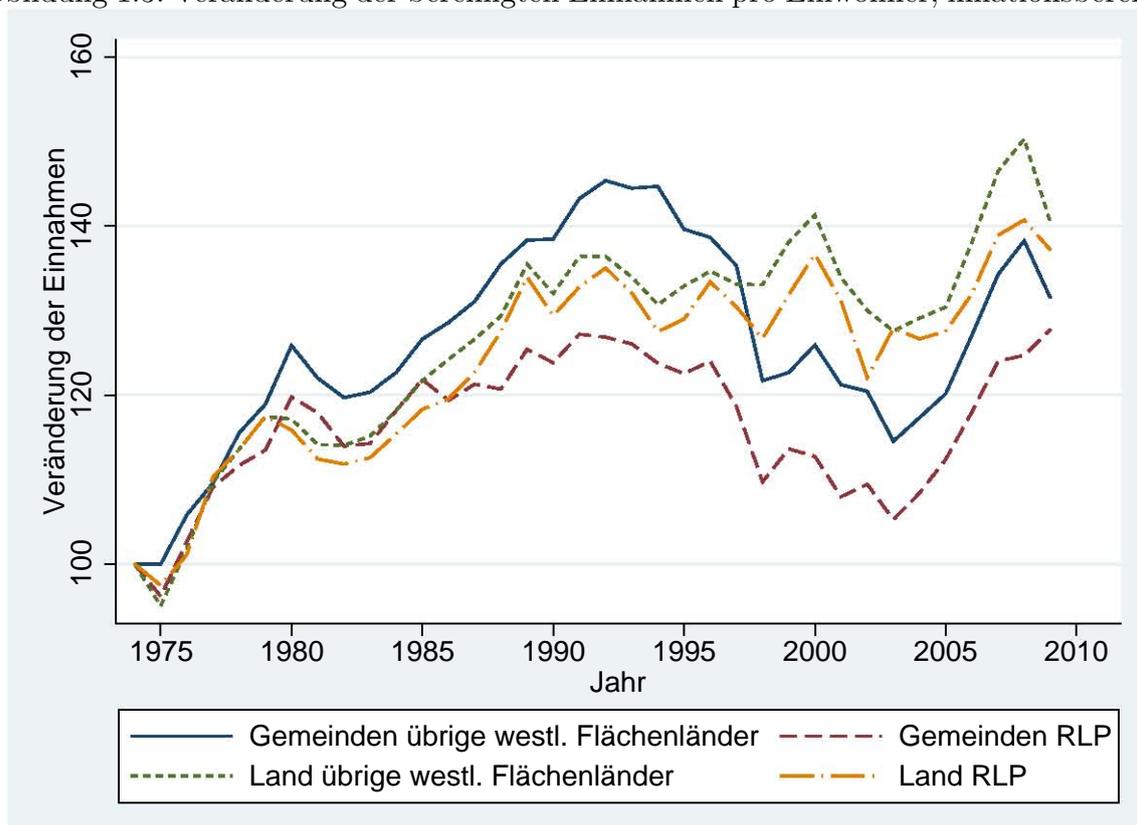
Steuereinnahmen (Steuern und steuerähnliche Abgaben). Da Landesleistungen in weitaus geringerem Umfang durch Entgelte finanzierbar sind, ist die Finanzierung durch Steuereinnahmen auf Landesebene von deutlich größerer Bedeutung als auf kommunaler Ebene. Im Jahr 2009 betragen erstere 2275 Euro pro Einwohner, auf kommunaler Ebene entsprechen sie 895 Euro. Jedoch verfügt das Land nur über einen geringen Spielraum zur Beeinflussung der Höhe seiner Steuereinnahmen, da es kaum zusätzliche Steuereinnahmen durch Veränderung von Steuersätzen generieren kann. Die Einnahmeseite des Landeshaushalts ist daher im Vergleich zu den kommunalen Haushalten weniger gestaltbar.

Abbildung 1.2: Bereinigte Einnahmen pro Einwohner



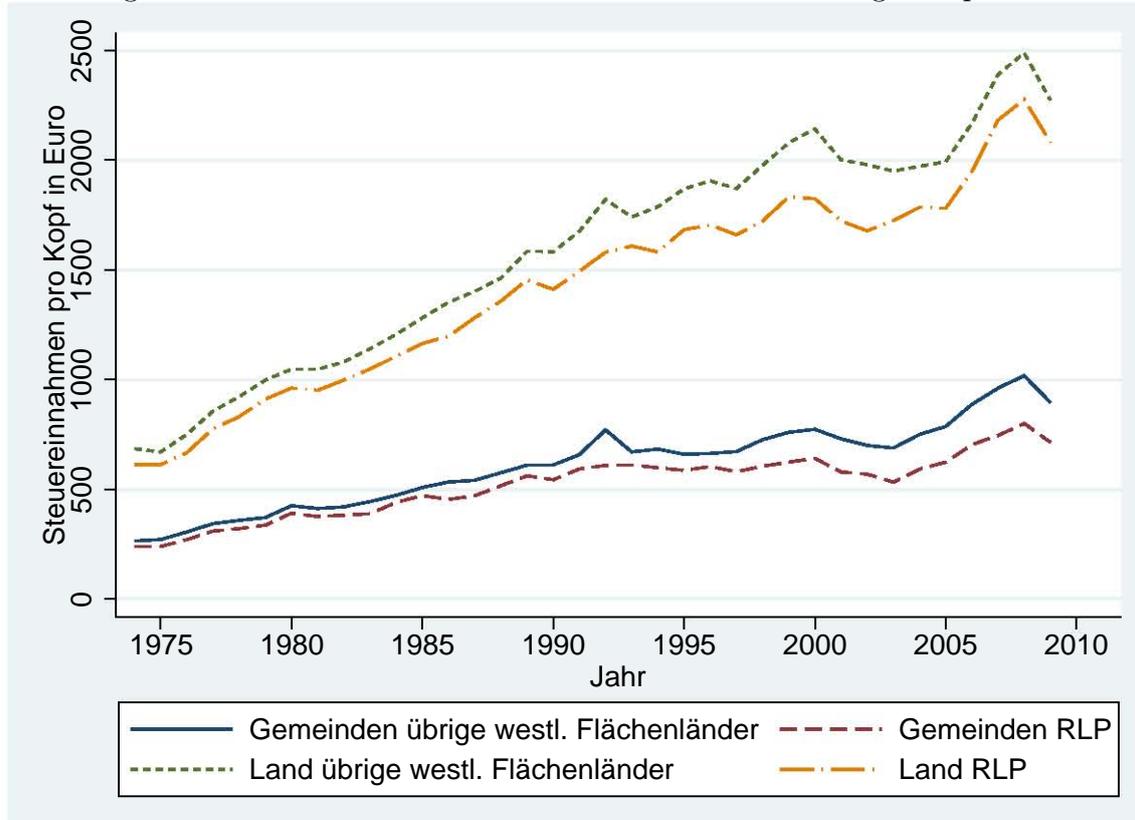
Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Abbildung 1.3: Veränderung der bereinigten Einnahmen pro Einwohner, inflationsbereinigt



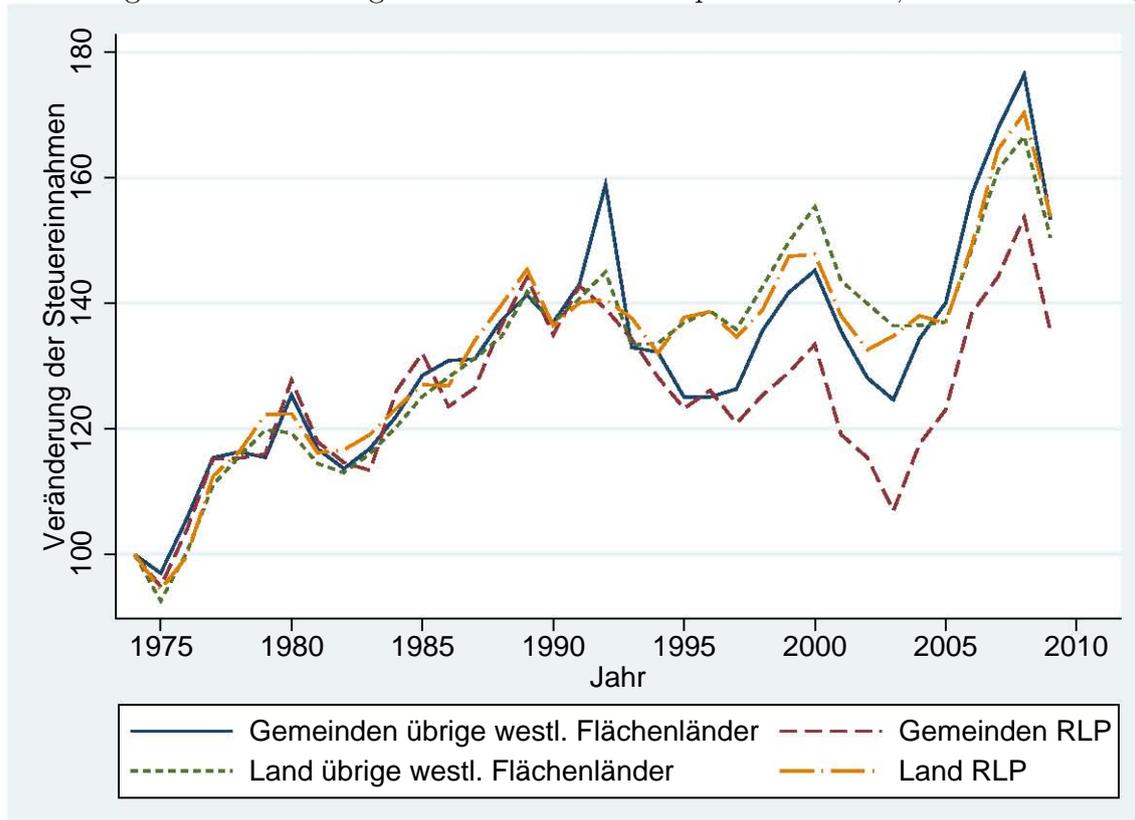
Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Abbildung 1.4: Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben pro Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Abbildung 1.5: Veränderung der Steuereinnahmen pro Einwohner, inflationsbereinigt



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Im Zeitverlauf ist bei der Entwicklung der Steuereinnahmen ein zu den gesamten Einnahmen vergleichbarer Trend erkennbar. Jedoch steigen die Steuereinnahmen relativ stärker als die gesamten Einnahmen an und brechen im Zeitraum von 1996 bis 2004 weniger stark ein (vgl. Abbildungen 1.4 und 1.5). Der größere Anstieg der Steuereinnahmen zeigt deren zunehmende Bedeutung in Relation zu anderen Einnahmequellen auf. Jedoch liegt der Anteil der Steuereinnahmen in Rheinland-Pfalz um durchschnittlich acht Prozentpunkte unter dem der Referenzgruppe der übrigen westdeutschen Flächenländer. Auf kommunaler Ebene haben die Steuereinnahmen mit einem Anteil von 37% eine vergleichsweise geringere Bedeutung. Dieser Anteil entspricht in etwa dem der Kommunen der anderen westdeutschen Flächenländer.

Die wichtigste Steuerart für die Gemeinden ist die Gewerbesteuer, deren Entwicklung im Zeitverlauf starken konjunkturellen Schwankungen ausgesetzt ist. Zudem sind einige kommunale Haushalte oft stark von der Gewinnsituation eines einzelnen steuerpflichtigen Unternehmens abhängig, sodass es zu einer sehr uneinheitlichen – negativen wie positiven – Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen kommt. Kommunen haben hierbei die Möglichkeit, durch Veränderung der Hebesätze der Grundsteuer (Typ A und B) und der Gewerbesteuer direkten Einfluss auf ihre Steuereinnahmen zu nehmen. Dies wirft die Frage auf, inwiefern die Entwicklung der Steuereinnahmen auf die kommunale Hebesatzpolitik zurückzuführen ist.

Aus Abbildung 1.6 wird deutlich, dass die durchschnittlichen Hebesätze in Rheinland-Pfalz unter denen der übrigen westdeutschen Flächenländer liegen und zudem im Verlauf der letzten Jahre weniger stark angestiegen sind bzw. im Fall der Gewerbesteuer annähernd konstant geblieben sind. Allerdings ist die Bewertung der Grundsteuerhebesätze schwierig, weil die Entwicklung der Effektivsteuerbelastung aufgrund der Einheitswertproblematik nicht vergleichbar ist.³⁶ Dennoch stellen die relativ niedrigen Hebesätze – neben einer geringeren Realsteuerkraft – einen Erklärungsansatz für das vergleichsweise geringe Steueraufkommen der rheinland-pfälzischen Kommunen dar.³⁷

Die Anhebung der Nivellierungssätze der Grundsteuer A und B zum 1. Januar 2011³⁸ dürfte

³⁶Aufgrund des Bezugs zu den Wertverhältnissen von 1964 führen Unterschiede in der Wertentwicklung bei den Verkehrswerten zwischen den Ländern zu Unterschieden in der Entwicklung der Effektivsteuerbelastung.

³⁷Vgl. hierzu auch Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2012), S. 19.

³⁸Fünftes Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes (LFAG) vom 23. Dezember

Abbildung 1.6: Hebesatzentwicklung



FLW: übrige westdeutsche Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz. Zur Ermittlung der Durchschnittshebesätze werden die Hebesätze der Gemeinden mit dem um den Hebesatz bereinigten Ist-Aufkommen der jeweiligen Realsteuer in den einzelnen Gemeinden gewichtet. Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

allerdings dazu beigetragen haben, dass die Hebesätze der rheinland-pfälzischen Kommunen zuletzt angestiegen sind. Da die Nivellierungssätze die Höhe der Steuerkraft bestimmen, ergeben sich aus einem solchen Anstieg nachteilige Auswirkungen in der Berechnung der Schlüsselzuweisungen. Dies veranlasst die Gemeinden, die entsprechenden kommunalen Hebesätze zu erhöhen (siehe Abschnitt 2.4.4 für eine ausführliche Diskussion).

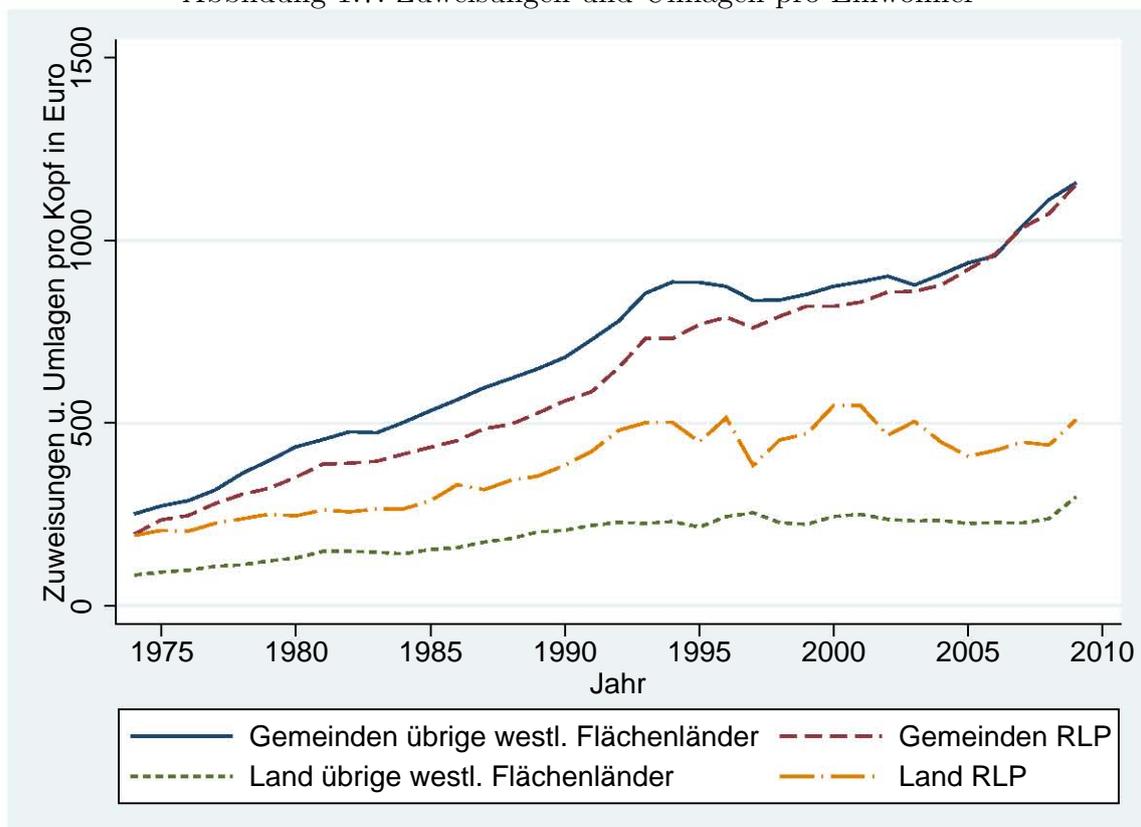
Allgemeine Zuweisungen und Umlagen, Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke und Schuldendiensthilfen vom öffentlichen Bereich. Diese Einnahmenkategorie schließt allgemeine Zuweisungen, über deren Verwendung eine Gebietskörperschaft frei entscheiden kann, zweckgebundene Zuweisungen und Umlagen mit ein. In dieser Definition inbegriffen sind unter anderem Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen an die Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs wie auch Zahlungen an das Land im Rahmen des Länderfinanzausgleichs.

Kommunen erhalten dabei höhere Zuweisungssummen als das Land. Während die Pro-Kopf-Zuweisungen an die rheinland-pfälzischen Kommunen mit 1153 Euro pro Einwohner im Jahr 2009 in etwa denen der Referenzgruppe entsprechen, erhält das Land mit 509 Euro pro Einwohner beinahe das Doppelte einiger anderer westdeutscher Flächenländer. Dies ist unter anderem dadurch bedingt, dass Rheinland-Pfalz im Gegensatz zu den westdeutschen Flächenländern Bayern, Baden-Württemberg und Hessen zu den Nehmerländern des Länderfinanzausgleichs zählt (vgl. Abbildungen 1.7 und 1.8).

Einnahmen aus Gebühren und sonstige laufende Einnahmen. Eine weitere Finanzierungsmöglichkeit besteht in der Erhebung von Gebühren, welche in der Rechnungsstatistik mit den sonstigen laufenden Einnahmen zusammengefasst werden. Während das Aufkommen aus Gebühren und sonstigen laufenden Einnahmen auf Landesebene mit 76 Euro je Einwohner im Jahr 2009 in etwa dem der übrigen westdeutschen Flächenländer entspricht, liegen die Einnahmen aus Gebühren und sonstigen laufenden Einnahmen mit 105 Euro pro Einwohner auf kommunaler Ebene sehr deutlich unter dem Durchschnitt der Referenzgruppe von 260 Euro (vgl. Abbildungen 1.9 und 1.10). Eine Erklärung ist hier schwierig, da besonders im Bereich der kommunalen Gemeinschaftsdienste zwischen den

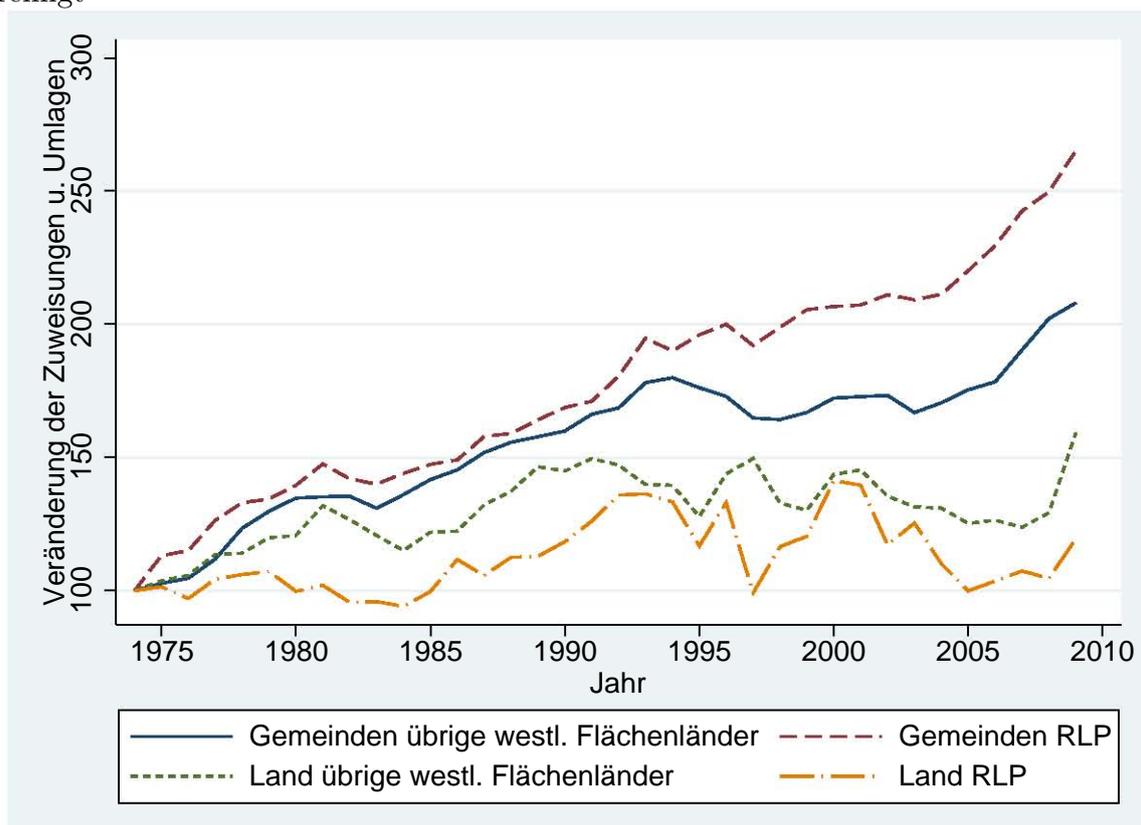
2010 (GVBl S. 566).

Abbildung 1.7: Zuweisungen und Umlagen pro Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Abbildung 1.8: Veränderung der Zuweisungen und Umlagen pro Einwohner, inflationsbereinigt



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Ländern größere Unterschiede im Umfang der Ausgliederungen und Privatisierungen bestehen.³⁹ Insbesondere sind in Rheinland-Pfalz die Wasser- und Abwasserentsorgung sowie gegebenenfalls die Abfallentsorgung auszugliedern und Kindertagesstätten sind gebührenfrei. Das Ausmaß des Unterschiedes zwischen den rheinland-pfälzischen Kommunen und denen der Referenzgruppe ist allerdings beachtlich.

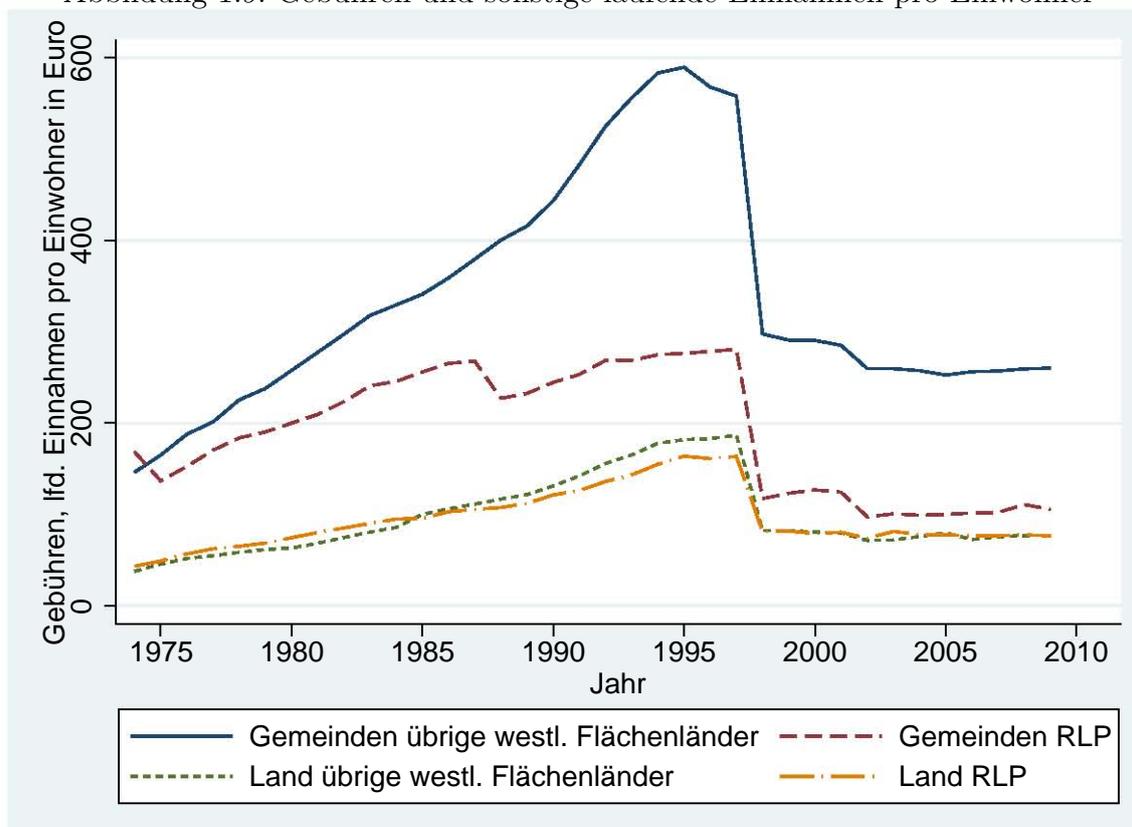
Die starke Reduktion der Einnahmen aus Gebühren und sonstigen laufenden Einnahmen der Länder und Gemeinden im Jahr 1998 ist auf eine Anpassung der Finanzstatistik an das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen zurückzuführen. Durch diese Änderung werden die kommunalen Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischer Buchführung sowie die Träger der Zusatzversorgung seit 1998 den öffentlichen Unternehmen zugerechnet und nicht mehr in den öffentlichen Haushalten aufgeführt.

Weitere Einnahmearten. Neben Steuern und Zuweisungen erhalten Land und Gemeinden noch vergleichsweise geringe Zahlungen aus anderen Quellen. Auf Länderebene sind darunter noch am bedeutendsten die im Zeitverlauf stark schwankenden Zinseinnahmen von nichtöffentlichen Bereichen, die 2009 mit Einnahmen von 92 Euro pro Einwohner ihr Maximum erreichten. Sie betragen damit ein Vielfaches der Zinseinnahmen der übrigen westdeutschen Flächenländer, die im gleichen Jahr 7 Euro pro Einwohner entsprechen. Weiterhin leisten größtenteils vom öffentlichen Bereich ausgehende Vermögensübertragungen, das heißt Zuweisungen und Zuschüsse, die nicht für Investitionen sind und das Reinvermögen verändern, mit einem Aufkommen von 80 Euro pro Einwohner einen Beitrag zu den Einnahmen in vergleichbarer Höhe zur Referenzgruppe. Daneben betragen die Einnahmen aus Darlehensrückflüssen mit 30 Euro je Einwohner in etwa das Doppelte des entsprechenden Durchschnitts der übrigen westdeutschen Flächenländer. Dies ist auf einen starken Anstieg der Darlehensrückflüsse vom öffentlichen Bereich ab dem Jahr 2007 zurückzuführen. Veräußerungen von Beteiligungen haben seit 2007 keine Einnahmen mehr generiert.

Auf kommunaler Ebene hingegen stellen Vermögensübertragungen mit 117 Euro je Einwohner im Jahr 2009, zwei Drittel davon vom öffentlichen Bereich, die bedeutendste weitere Einnahmequelle dar, gefolgt von Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit mit 109 Euro

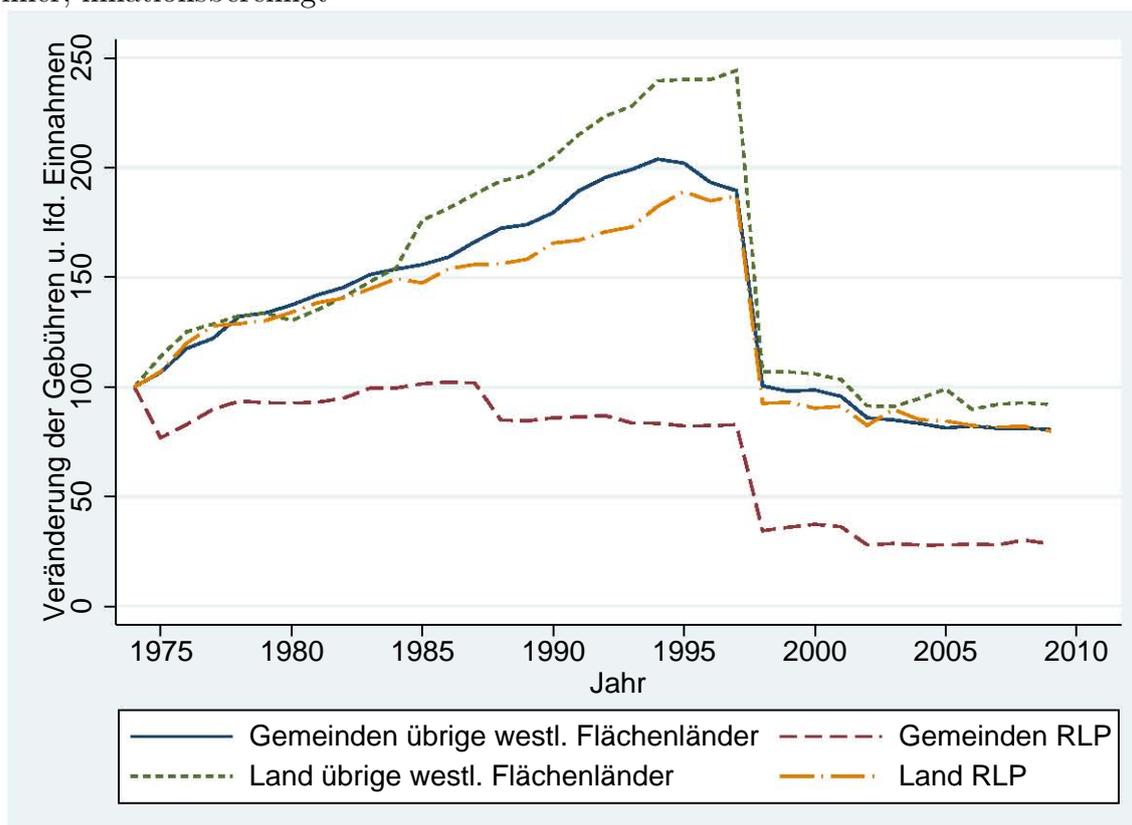
³⁹Vgl. hierzu auch Hardt und Schiller (2010), S. 71.

Abbildung 1.9: Gebühren und sonstige laufende Einnahmen pro Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Abbildung 1.10: Veränderung der Gebühren und sonstigen laufenden Einnahmen pro Einwohner, inflationsbereinigt



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

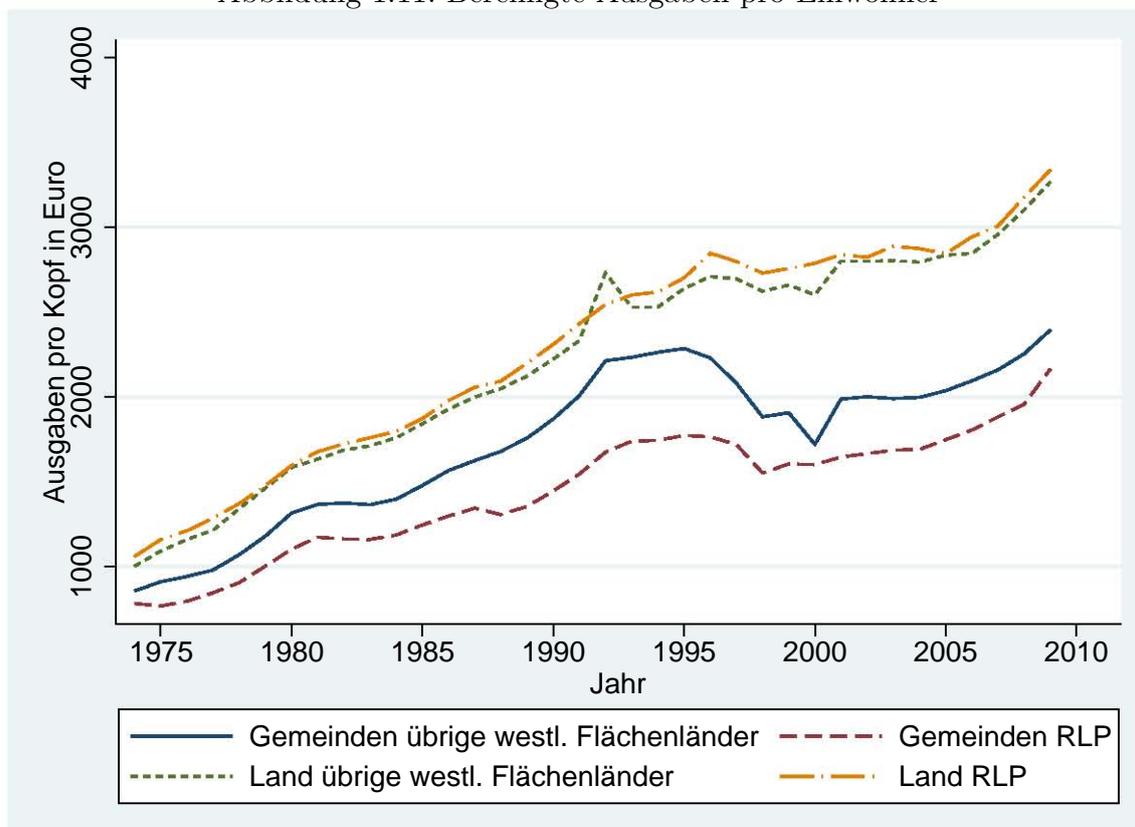
pro Einwohner. Weiterhin bilden Darlehensrückflüsse mit 108 Euro, einem Siebenfachen der Darlehensrückflüsse der übrigen westdeutschen Flächenländer einen weiteren gewichtigen Posten. Vermögensübertragungen sowie Zinseinnahmen kommen mit 40 bzw. 9 Euro eine vergleichsweise geringere Bedeutung zu.

Ausgaben

Gesamte Ausgaben (Bereinigte Ausgaben). Ebenso wie die bereinigten Einnahmen steigen die bereinigten Ausgaben der Länder kontinuierlich an, während die bereinigten Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften in den neunziger Jahren stagnieren bzw. sogar leicht abfallen, bevor sie ab 2005 wieder zu wachsen beginnen. Die Ausgaben der Kommunen in Rheinland-Pfalz folgen einem ähnlichen Trend, sinken jedoch zwischenzeitlich stärker. Im Jahr 2009 entsprechen die Ausgaben des Landes 3339 Euro pro Einwohner, während die Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften durchschnittlich 2165 Euro betragen. Damit liegen die Ausgaben der rheinland-pfälzischen Kommunen ähnlich den Einnahmen unter den kommunalen Ausgaben der Flächenländer, während sich die Ausgabenverläufe auf Länderebene stark ähneln. Eine Betrachtung der Entwicklung der inflationsbereinigten Ausgaben ergibt ein Maximum der Ausgabenentwicklung im Jahr 1992 und nach einem Absinken bis zum Jahr 2001 einen erneuten Anstieg (vgl. Abbildungen 1.11 und 1.12).

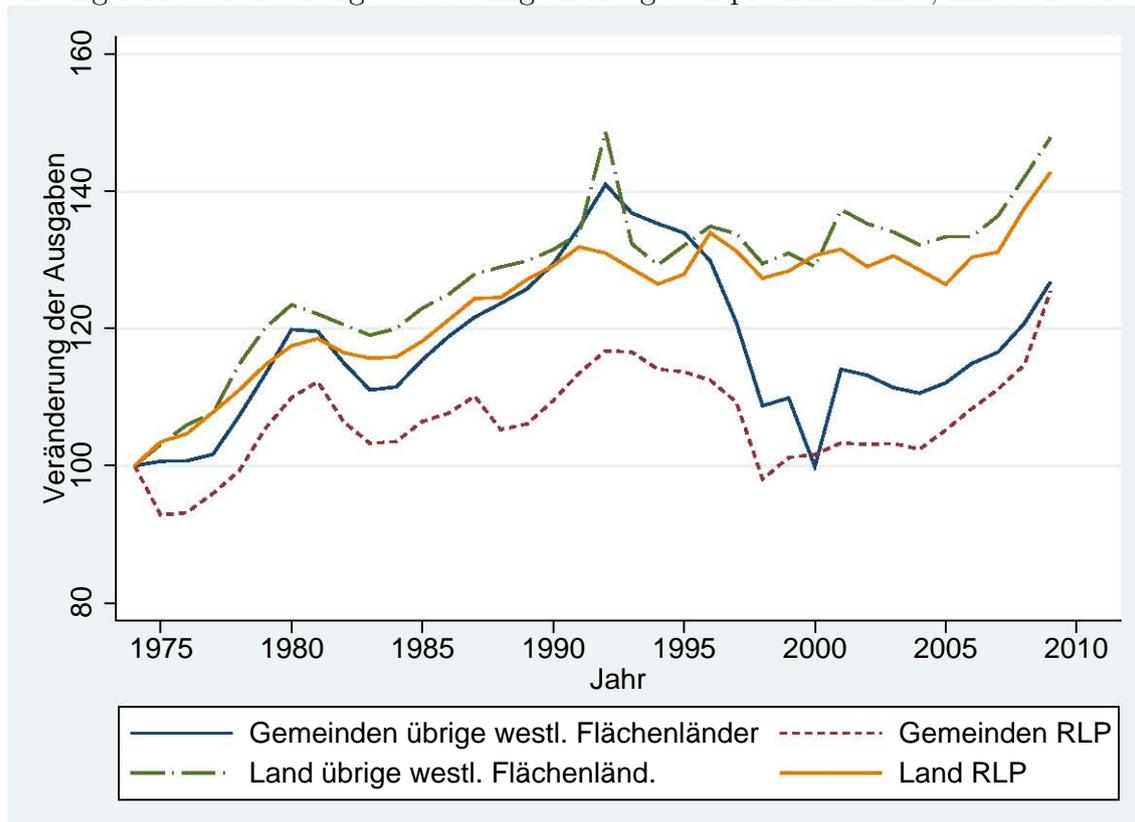
Auf Landesebene nehmen die Ausgaben für die allgemeine Finanzwirtschaft, unter die auch der Schuldendienst fällt, den größten Posten im Landeshaushalt ein, gefolgt von den Ausgaben für Schulen, für soziale Sicherung und für Verkehr (vgl. Abbildungen 1.13 und 1.14). Auf Gemeindeebene haben die Sozialausgaben – vor Verwaltungskosten, den Ausgaben für die allgemeine Finanzwirtschaft und den Verkehrsausgaben – den größten Anteil am Budget. Dabei steigen im Zeitverlauf vor allem die Ausgaben des Landes für öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rechtsschutz, Schulen und sonstiges Bildungswesen und Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung stärker an als die der übrigen westlichen Flächenländer. Jedoch ist auffällig, dass die Ausgaben der rheinland-pfälzischen Gemeinden insbesondere in diesen Kategorien tendenziell unter denen der anderen Flächenländer im Westen liegen.

Abbildung 1.11: Bereinigte Ausgaben pro Einwohner



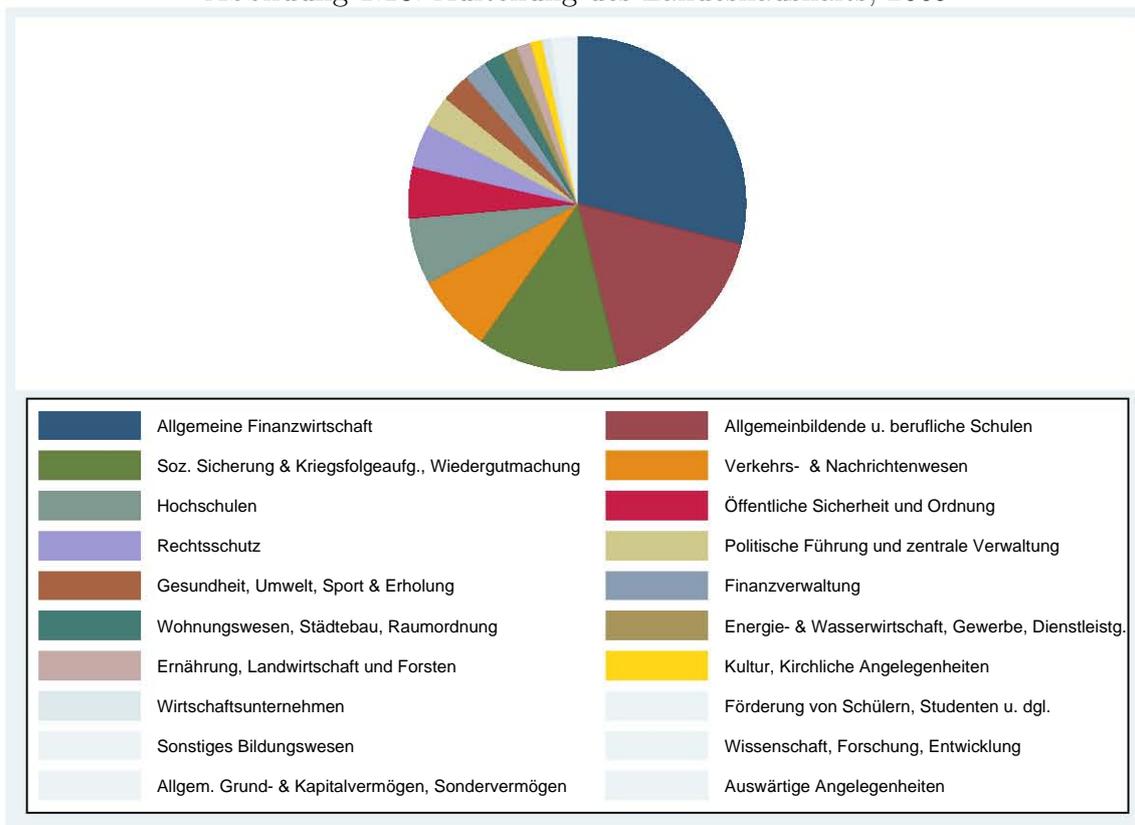
Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Abbildung 1.12: Veränderung der bereinigten Ausgaben pro Einwohner, inflationsbereinigt



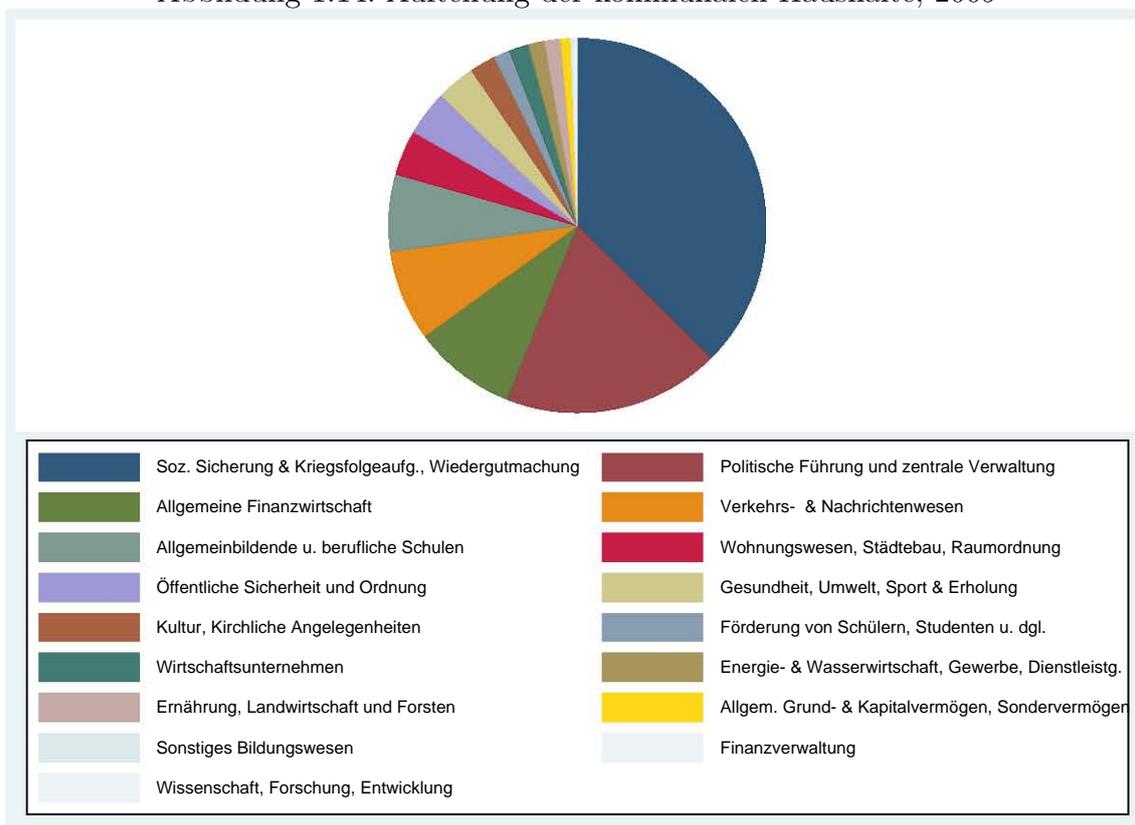
Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Abbildung 1.13: Aufteilung des Landeshaushalts, 2009



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Abbildung 1.14: Aufteilung der kommunalen Haushalte, 2009



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Sozialausgaben. Mit Pro-Kopf-Ausgaben von 275 Euro und einem Anteil von 8% aller Ausgaben im Jahr 2009 kommt den Sozialausgaben auf Landesebene eine eher geringe Bedeutung zu. Dennoch ist dieser Anteil beinahe doppelt so hoch wie der entsprechende Anteil in den übrigen westdeutschen Flächenländern. Da die Zuständigkeit für die unmittelbare Daseinsvorsorge bei den kommunalen Gebietskörperschaften angesiedelt ist, tragen diese deutlich höhere Sozialausgaben von durchschnittlich 536 Euro pro Einwohner, was einem Ausgabenanteil von 25% entspricht (vgl. Abbildungen 1.15 und 1.16).⁴⁰

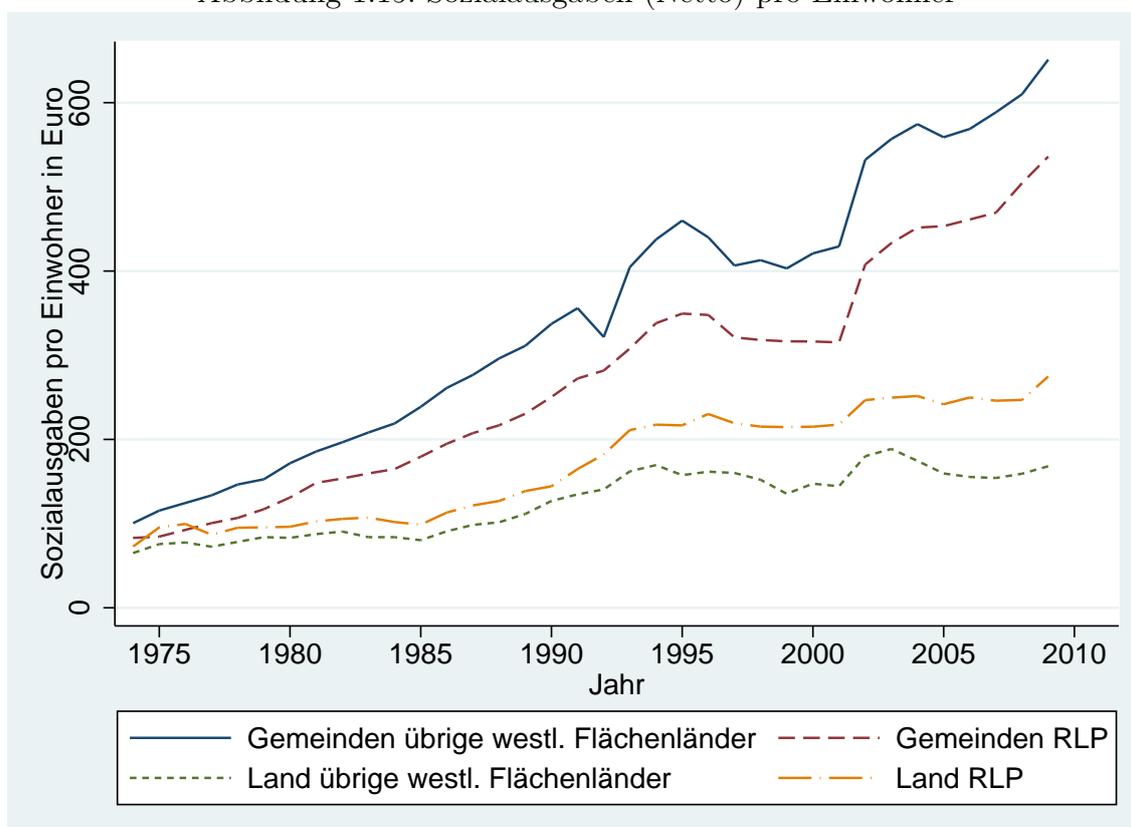
Während der Anteil an den Ausgaben der Länder im Zeitverlauf nahezu konstant ist, hat er sich bei den kommunalen Gebietskörperschaften seit den Siebzigerjahren in etwa verdoppelt, um dann seit 2005 konstant zu bleiben. Den größten Anteil an den Sozialausgaben haben dabei auf Landesebene die Familien- und Sozialhilfe, Förderung der Wohlfahrtspflege und ähnliches, welche mit Nettoausgaben von 126 Euro pro Einwohner im Jahr 2009 in den vergangenen Jahren relativ konstant verlaufen, jedoch deutlich über dem Durchschnitt der übrigen westdeutschen Flächenländer von 79 Euro liegen. Daneben nehmen die Leistungen nach dem SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz und Ausgaben für soziale Einrichtungen mit 112 Euro je Einwohner, welches in etwa dem Doppelten der Referenzgruppe entspricht, ebenfalls einen bedeutenden Posten ein.

Auf kommunaler Ebene sind vor allem die Ausgaben für Jugendhilfe einschließlich Einrichtungen, welche unter anderem Jugendsozialarbeit, Tageseinrichtungen für Kinder und Erziehungshilfen umfassen und mit Ausgaben von 239 Euro je Einwohner in etwa denen der übrigen westdeutschen Flächenländer entsprechen, von großer Bedeutung. Mit 165 bzw. 158 Euro je Einwohner liegen die Ausgaben für Familien- und Sozialhilfe, Förderung der Wohlfahrtspflege und ähnliches und die Leistungen nach dem SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz und Ausgaben für soziale Einrichtungen auf Gemeindeebene unter denen der Referenzgruppe. Dass diese Kategorien auf Landesebene überdurchschnittliche Ausgabenbelastungen verursachen weist darauf hin, dass die Zuständigkeiten in Rheinland-Pfalz vergleichsweise stark auf der Landesebene zentriert sind.

Der starke Ausgabenanstieg bei den Kommunen ab dem Jahr 2000 hat verschiedene Ursachen. Zum einen haben sich durch die Hartz-IV-Reform Niveau und Struktur der Sozi-

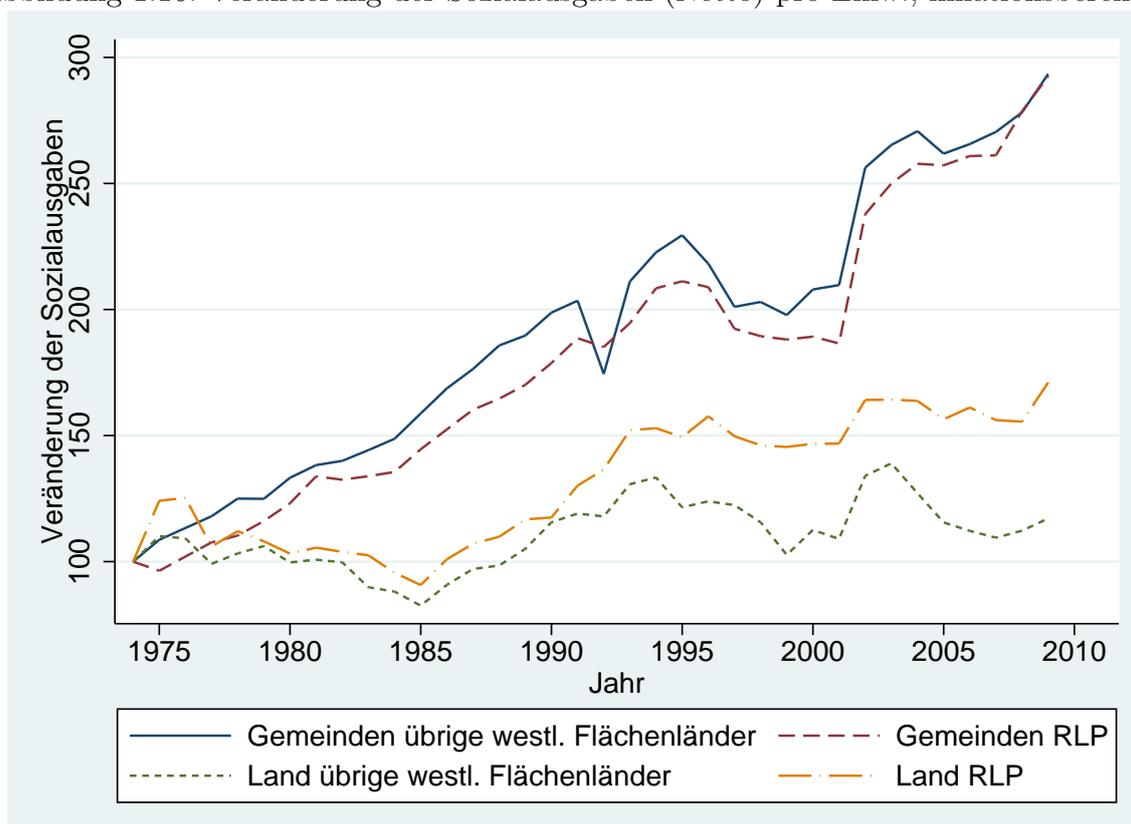
⁴⁰Da hierbei Nettoausgaben betrachtet werden und die Abbildungen 1.13 und 1.14 die bereinigten Ausgaben darstellen, ohne sie mit den gegenüberstehenden Einnahmen zu verrechnen, sind die Sozialausgaben hier niedriger als in den Abbildungen angesetzt. Eine Betrachtung der bereinigten Bruttoausgaben ergibt einen Ausgabenanteil von 14% auf Landes- und 38% auf kommunaler Ebene.

Abbildung 1.15: Sozialausgaben (Netto) pro Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Abbildung 1.16: Veränderung der Sozialausgaben (Netto) pro Einw., inflationsbereinigt



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

alausgaben stark verändert. Ein steigender Ausgabenblock sind die Kosten für Unterkunft nach § 22 SGB II. Hier stieg die Zahl der Leistungsempfänger nicht zuletzt deswegen an, weil die Unterkunftsleistungen attraktiver ausfallen als die im Wohngeldgesetz. Die Beteiligungsquote des Bundes an diesen Kosten ist dabei ständigen Veränderungen unterworfen. Ein weiterer Kostentreiber bei den Sozialausgaben ist die Jugendhilfe (SGB VIII). Hierbei steigen die Kosten zur Hilfe zur Erziehung (§ 27 SGB VIII) ebenso kontinuierlich an wie die Kosten für die Kindertagesbetreuung und für den Ausbau der Unter-Dreijährigen-Betreuung. Dieser Anstieg ist zum einen auf zunehmende soziale Probleme zurückzuführen.⁴¹ Der Anstieg bei den Betreuungskosten entspringt auch dem Tagesbetreuungsbaugesetz, welches zusätzliche Plätze für Unter-Drei-Jährige erforderlich macht und dem Kinderförderungsgesetz, nach dem sich ein Rechtsanspruch ab dem ersten Lebensjahr ergibt. Auch sind einige Leistungen nach SGB XII stark angestiegen. Die Kosten der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (6. Kapitel SGB XII) wachsen aufgrund steigender Empfängerzahlen und höherer Lebenserwartung. Auch bei den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kapitel SGB XII) liegen stark steigende Fallzahlen vor, ebenso wie bei den Kosten der Hilfe zur Pflege (7. Kapitel SGB XII). Die wachsenden Empfängerzahlen resultieren hier möglicherweise auch aus unzureichenden Leistungen aus vorgeschalteten Sozialsystemen, wie beispielsweise der Pflegeversicherung.

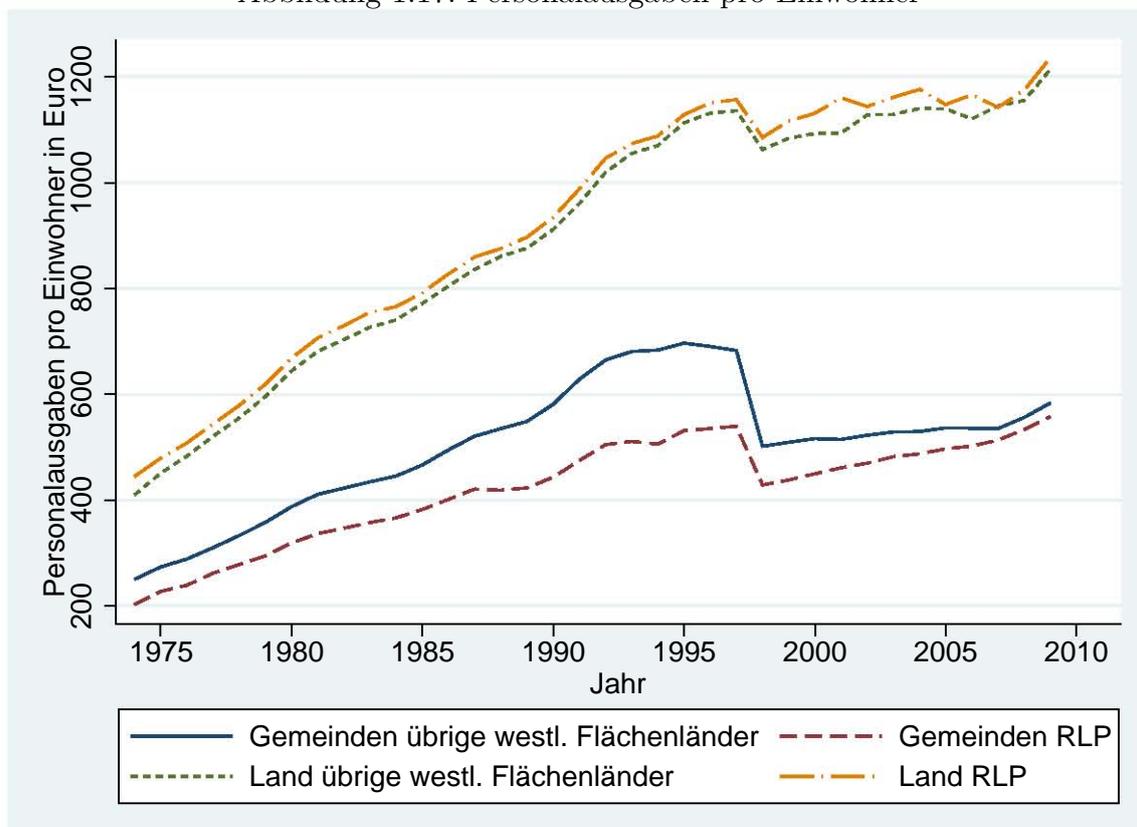
Personalausgaben. Mit 1236 Euro pro Einwohner auf Landes- und 558 Euro auf kommunaler Ebene stellen die Personalausgaben im Jahr 2009 den bedeutendsten Ausgabeposten auf Landesebene dar (vgl. Abbildungen 1.17 und 1.18). Aufgrund der vergleichsweise personalintensiven Zuständigkeitsbereiche des Landes liegt die Personallastquote⁴² im Jahr 2009 bei 37%, während sie bei den kommunalen Gebietskörperschaften nur rund 26% entspricht.

Die starke Reduktion der Personalausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften im Jahr 1998 ist auf die bereits unter „Gebühren und sonstigen laufenden Einnahmen“ erläuterte Anpassung der Finanzstatistik an das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen zurückzuführen.

⁴¹Beispiele sind die Belastungen durch familiäre Konflikte, mangelnde Erziehungskompetenzen in Familien, Auflösung familiärer Strukturen durch Trennung oder Scheidung, Arbeitslosigkeit, Überschuldung etc.

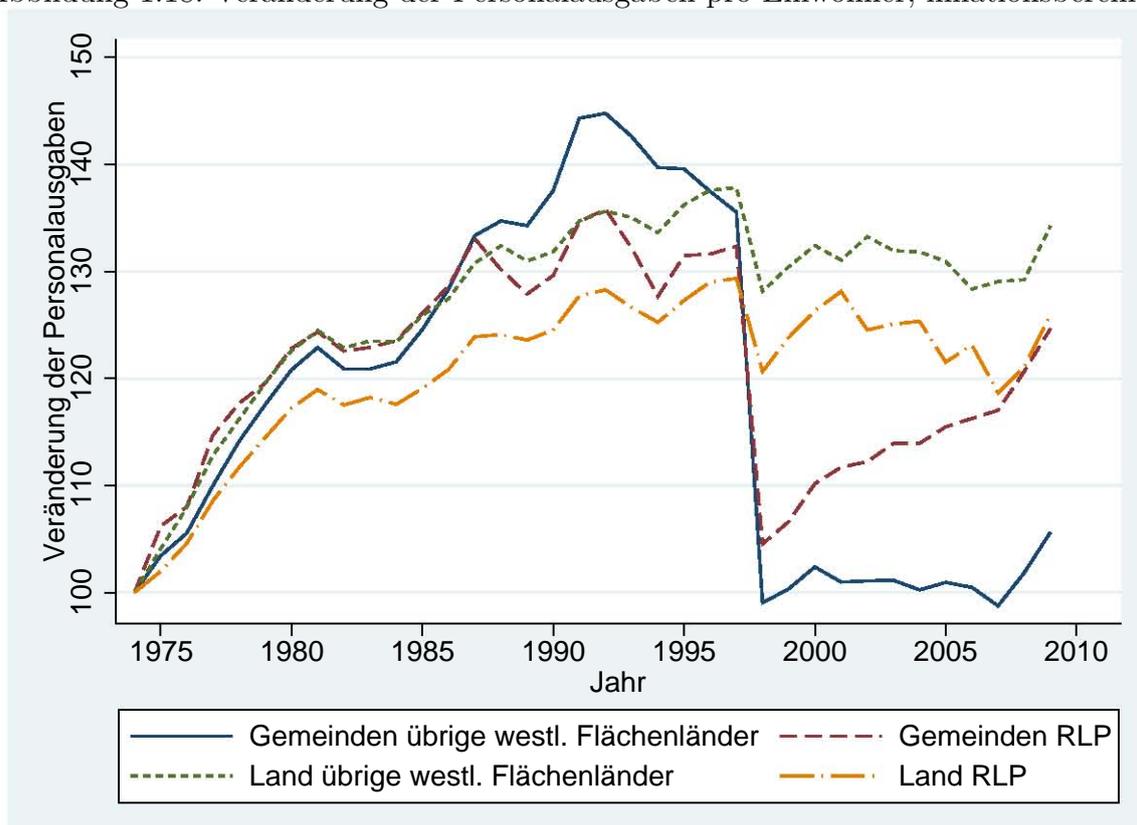
⁴²Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben des Landes.

Abbildung 1.17: Personalausgaben pro Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Abbildung 1.18: Veränderung der Personalausgaben pro Einwohner, inflationsbereinigt



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Durch die zunehmenden Ausgliederungen aus den Landes- und Kommunalhaushalten ist die Entwicklung der Personalausgaben unterzeichnet. Beispielsweise wurden zum Jahr 1998 die Landesbauverwaltung und die Staatsphilharmonie in Landesbetriebe überführt. Nach Schätzungen des Rechnungshofs⁴³ wären bei einer Berücksichtigung dieser Betriebe die Personalausgaben um 2% gestiegen, statt wie in Abbildung 1.17 abzusinken. Aufgrund der unterschiedlichen Buchführungssysteme in öffentlichen Haushalten und in Betrieben ist eine Vergleichbarkeit hier kaum gegeben. Obgleich die kommunalen Kernhaushalte seit 1999 nur einen geringen Anstieg der Personalausgaben verzeichnen, stiegen die Personalbestände der kommunalen Ausgliederungen, die die Personalausgaben direkt beeinflussen, im Zeitraum von 2001 bis 2009 um 5,5%.⁴⁴ Dies weist darauf hin, dass die Entwicklung der Personalkosten auch auf kommunaler Ebene durch zunehmende Ausgliederungen aus dem Haushalt unterzeichnet werden.

Die 1997 eingeleitete Reform der Personalbudgetierung, bei der im Rahmen von § 6 LHG verschiedene Personalansätze für gegenseitig deckungsfähig erklärt wurden, leistete vermutlich einen Beitrag zu dem schwächeren Anstieg der Personalausgaben ab 1998. Laut eines Gutachtens des Rechnungshofs hat die selbstgesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben zu einer Steigerung des Kostenbewusstseins beigetragen und die Schaffung neuer Stellen reduziert.⁴⁵ Ähnliche Reformen in anderen Flächenländern könnten erklären, warum sich die Personalausgaben in Rheinland-Pfalz dennoch weiter ähnlich denen der anderen westdeutschen Flächenländer entwickelt haben.

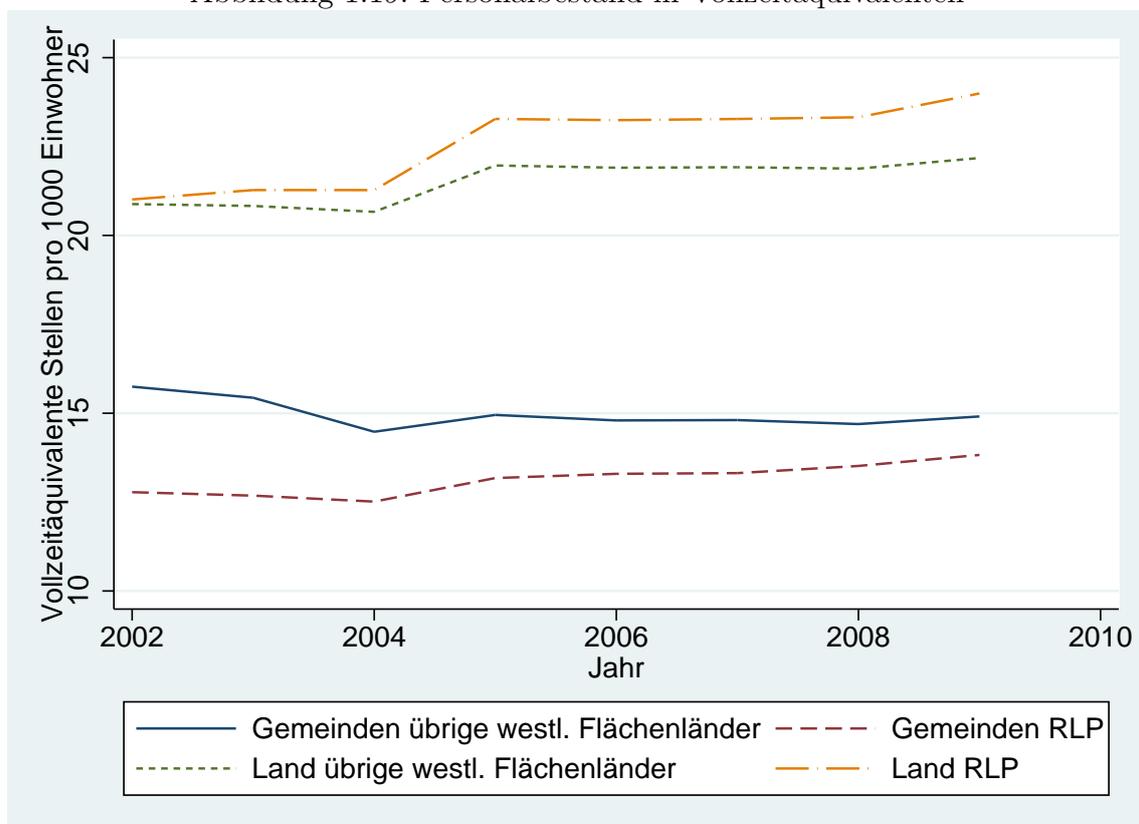
Im Verlauf der letzten Jahre unterlag der Personalbestand in Vollzeitäquivalenten ebenfalls keinen größeren Veränderungen, stieg jedoch in Rheinland-Pfalz leicht stärker an als in der Referenzgruppe der übrigen westdeutschen Flächenländer (vgl. Abbildung 1.19). Ähnlich wie bei den Ausgaben liegt dabei der Personalbestand je Einwohner auf Landesebene über dem der Referenzgruppe, während der Personalbestand auf kommunaler Ebene vergleichsweise geringer ausfällt und nur im Bereich der sozialen Sicherung über dem Durchschnitt der übrigen westdeutschen Flächenländer liegt. Weiterhin ist auffällig, dass seit 2007 die Ausgaben für allgemeine Verwaltung der Gemeinden in Rheinland-Pfalz ansteigen, ein ähnlicher Trend weder auf Landesebene noch bei den Gemeinden der Referenzgruppe beobachtet werden kann.

⁴³Vgl. hierzu Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2000).

⁴⁴Vgl. hierzu Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2012).

⁴⁵Vgl. Keilmann (2000).

Abbildung 1.19: Personalbestand in Vollzeitäquivalenten



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

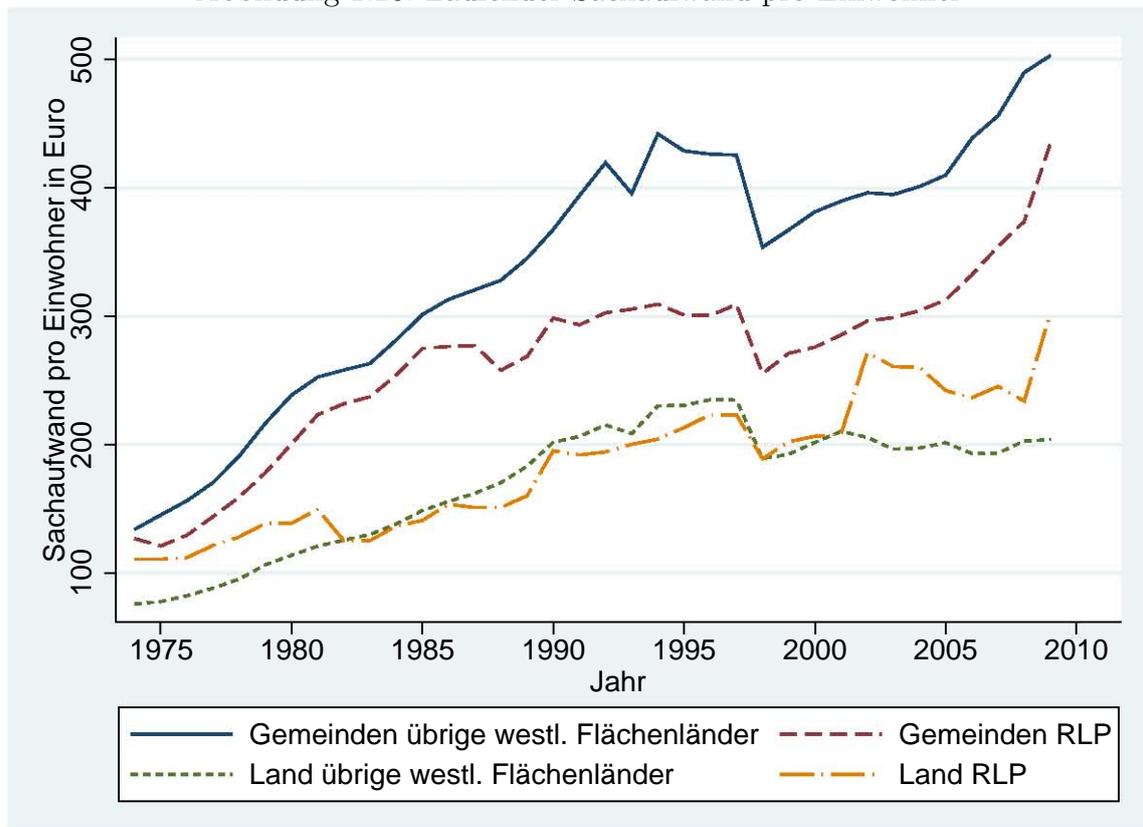
Laufender Sachaufwand. Der laufende Sachaufwand der Kommunen liegt mit 435 Euro pro Einwohner und einem Anteil von 20% aller Ausgaben deutlich über dem des Landes mit 9%, welcher im Jahr 2009 302 Euro pro Einwohner entsprach. Der Ausgabenbereich umfasst hierbei insbesondere Mietaufwendungen, Ausgaben zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes einschließlich verschiedenartigster Beschaffungen sowie Aufwendungen für durch Dritte erbrachte Reinigungsarbeiten – Ausgaben, die aufgrund der dezentralen Organisationsstruktur verstärkt auf kommunaler Ebene anfallen. Dabei ist auffällig, dass sich die Ausgaben des Landes Rheinland-Pfalz und seiner kommunalen Gebietskörperschaften im Zeitverlauf annähern, während diese in den anderen westdeutschen Flächenländern divergieren (vgl. Abbildungen 1.20 und 1.21).

Insoweit als den einzelnen zum laufenden Sachaufwand zählenden Ausgabearten weniger längerfristige rechtliche bzw. vertragliche Bindungen zugrunde liegen, ergeben sich tendenziell auch kurzfristige Einsparpotenziale.

Sachinvestitionen. Mit Ausgaben von 253 Euro pro Einwohner im Jahr 2009 stellen die Sachinvestitionen eine bedeutende Ausgabenposition der kommunalen Gebietskörperschaften dar, während ihnen mit 30 Euro pro Einwohner auf Landesebene keine größere Bedeutung zukommt. Sachinvestitionen umfassen hierbei den Erwerb von beweglichem und unbeweglichem Sachvermögen sowie Bauinvestitionen. Dabei ist auffällig, dass die Investitionstätigkeit des Landes im Zeitverlauf fällt, insbesondere seit 2001. In realen Werten betragen die Sachinvestitionen des Landes im Jahr 2009 nur noch 20% der Investitionen des Jahres 1974 (vgl. Abbildungen 1.22 und 1.23). Bei den Kommunen beträgt dieser Wert immerhin noch 40%, bei der Vergleichsgruppe der Länder 60%. Dabei ist jedoch zu beachten, dass aufgrund der zunehmenden Auslagerungen der eigentliche Rückgang der Investitionen deutlich geringer ausfallen dürfte und die Aussagekraft des beobachteten Ausgabenrückgangs somit eingeschränkt ist. Jedoch sinken die Investitionen im Vergleich zu den anderen westdeutschen Flächenländern stärker ab. Da Auslagerungen ein länderübergreifendes Phänomen sind, ist dies trotz der Auslagerungsproblematik ein Indiz für einen relativ stärkeren Investitionsrückgang durch das Land Rheinland-Pfalz.

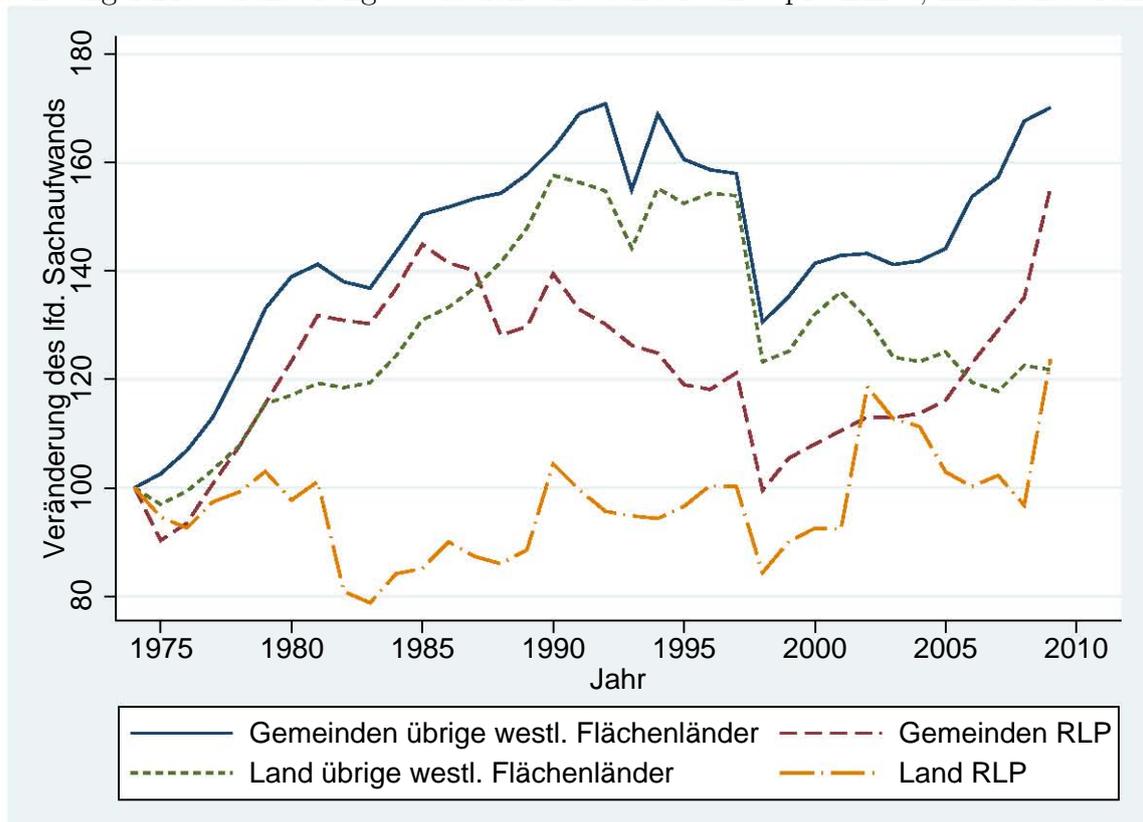
Zinsausgaben. Die Zinsausgaben der Landeshaushalte weisen einen steigenden Trend auf, während die Zinsausgaben je Einwohner der Kommunen relativ konstant bleiben. Je-

Abbildung 1.20: Laufender Sachaufwand pro Einwohner



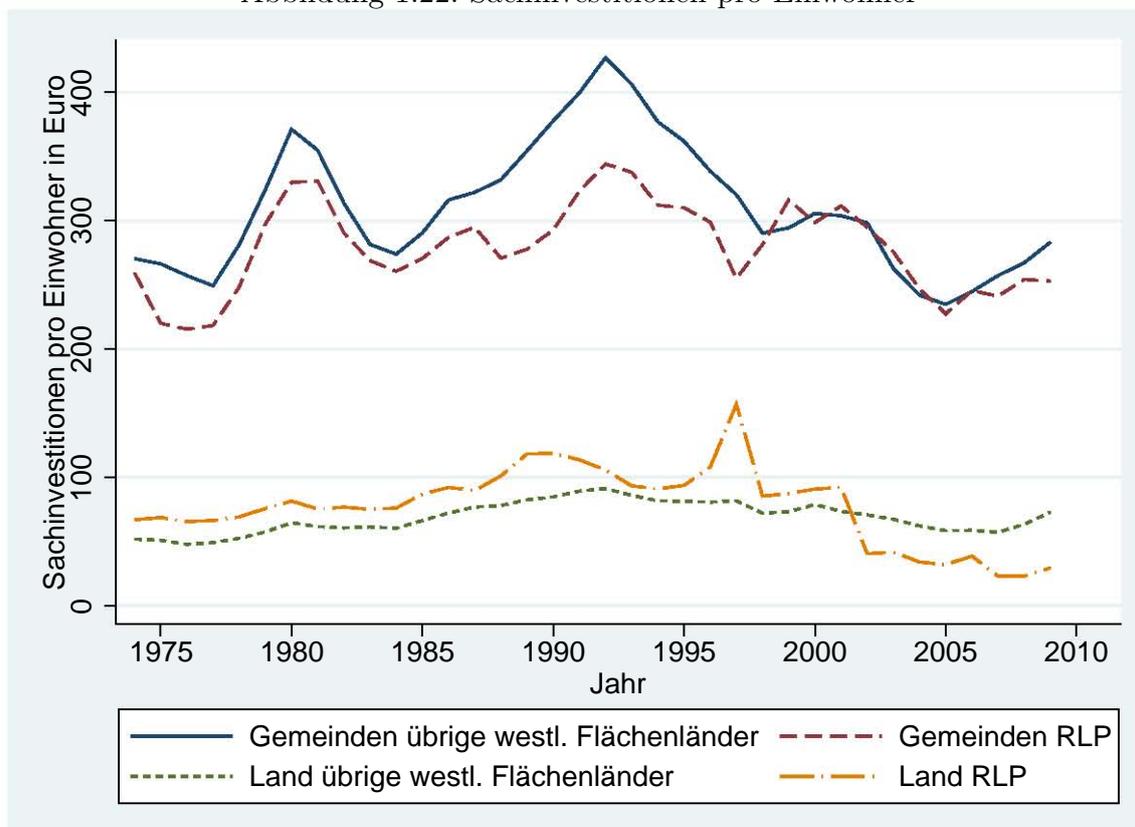
Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Abbildung 1.21: Veränderung des laufenden Sachaufwands pro Einw., inflationsbereinigt



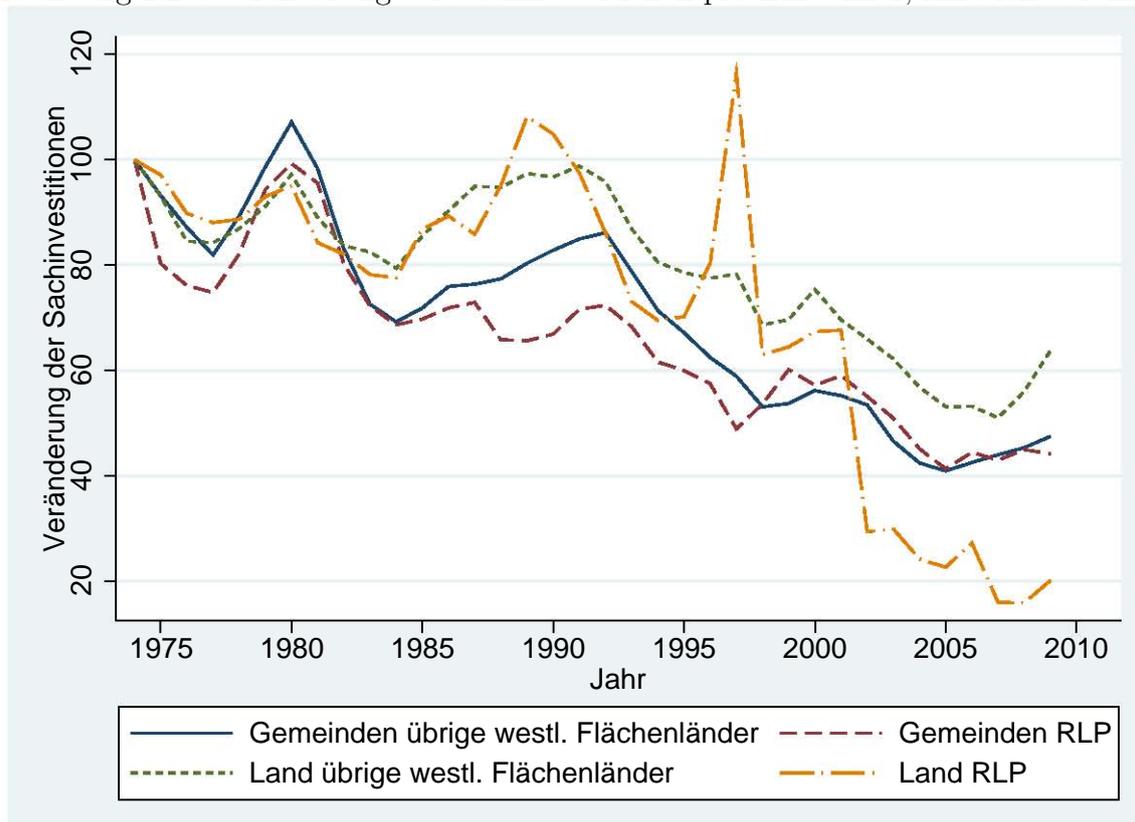
Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Abbildung 1.22: Sachinvestitionen pro Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Abbildung 1.23: Veränderung der Sachinvestitionen pro Einwohner, inflationsbereinigt



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

doch verzeichnen sowohl Land als auch Kommunen nach einem raschen Anstieg in den Siebziger- und Achtzigerjahren leicht sinkende inflationsbereinigte Zinsausgaben. Allerdings zeigt sich in den letzten Jahren ein deutlicher Anstieg auch relativ zu den Referenzgruppen. Als Folge des hohen Schuldenstandes hat das Land Rheinland-Pfalz mit 295 Euro im Jahr 2009 pro Einwohner deutlich höhere Zinsausgaben als andere westliche Flächenländer.

Ein Vergleich des Anteils der Zinszahlungen (vgl. Abbildung 1.26) an den Ausgaben ergibt, dass auch die rheinland-pfälzischen Kommunen einen größeren Anteil ihres Haushaltes für Zinszahlungen verwenden als Kommunen anderer Flächenländer. Dies engt den Gestaltungsspielraum des Landes und der Kommunen in Rheinland-Pfalz ein. Dies gilt insbesondere für das Land, da durch die Schuldenbremse der Neuverschuldung in Zukunft enge Grenzen gesetzt sind.

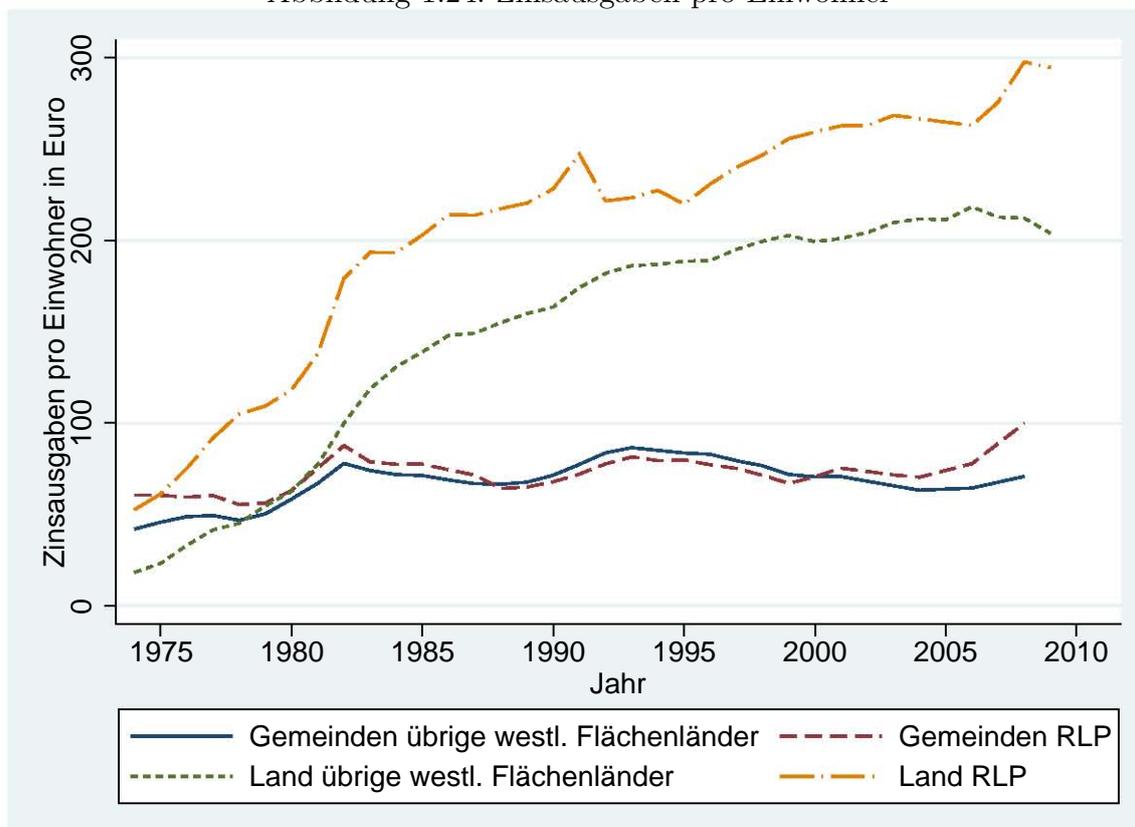
Finanzierungssalden

Ausgaben-/Einnahmenquotient. Das Land Rheinland-Pfalz weist im gesamten betrachteten Zeitraum Defizite aus, die Kommunen wirtschaften seit 1990 ununterbrochen defizitär. Dabei liegt seit den Neunzigerjahren der Quotient der Ausgaben zu den Einnahmen beim Land wie bei den Gemeinden in Rheinland-Pfalz über dem der jeweiligen Vergleichsgruppe. In den letzten zehn Jahren lagen in Rheinland-Pfalz die Ausgaben der Kommunen 6,3% über ihren Einnahmen, während sich die Kommunen der Referenzkategorie über den gleichen Zeitraum im Durchschnitt nicht verschuldeten. Ebenso lagen die Ausgaben des Landes mit durchschnittlich 9,3% über den entsprechenden Einnahmen, während diese Divergenz in den anderen Flächenländern im Durchschnitt 6,7% betrug. Abbildung 1.27 zeigt den Ausgaben-/Einnahmenquotient. Je höher er ist, desto höher ist die Neuverschuldung in Relation zu den Einnahmen.

Schulden

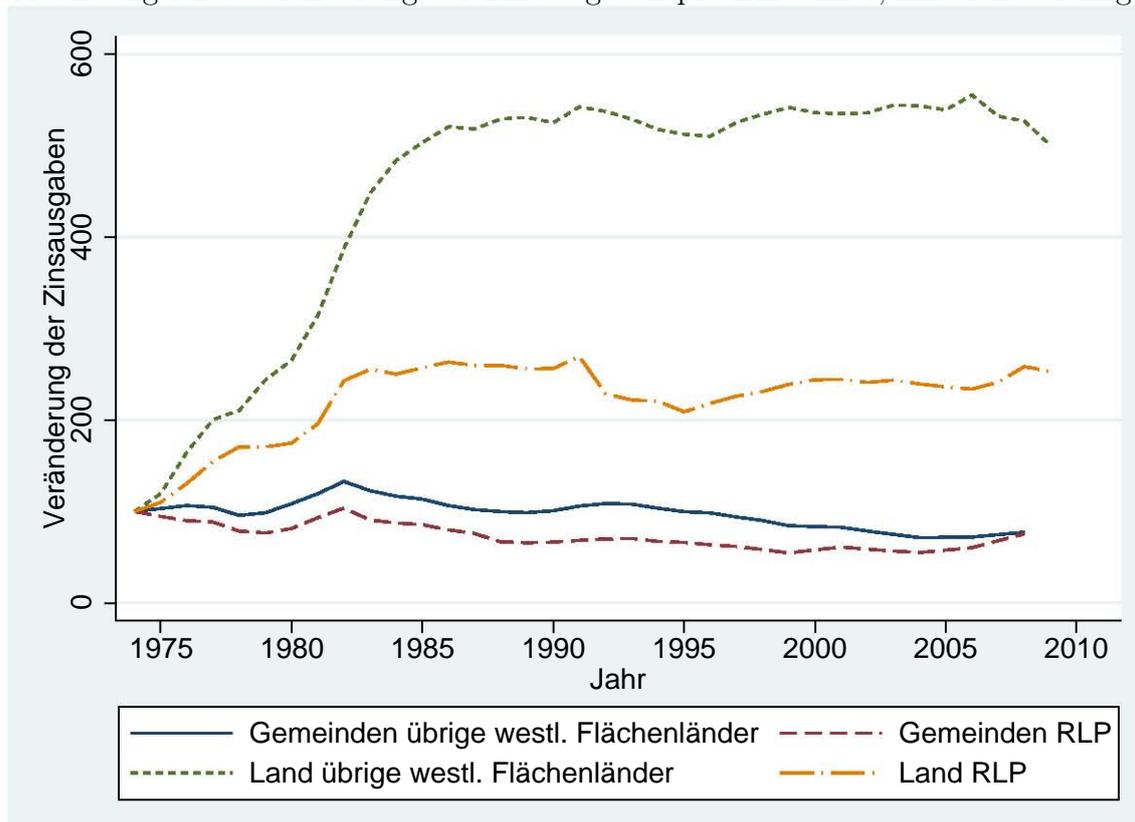
Seit 1974 haben sich die Kreditmarktschulden des Landes Rheinland-Pfalz auf 28,45 Mrd. Euro bzw. 7064 Euro pro Einwohner im Jahr 2009 mehr als verdreizehnfacht. Rheinland-Pfalz weist dabei eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung auf als der Durchschnitt der übrigen

Abbildung 1.24: Zinsausgaben pro Einwohner



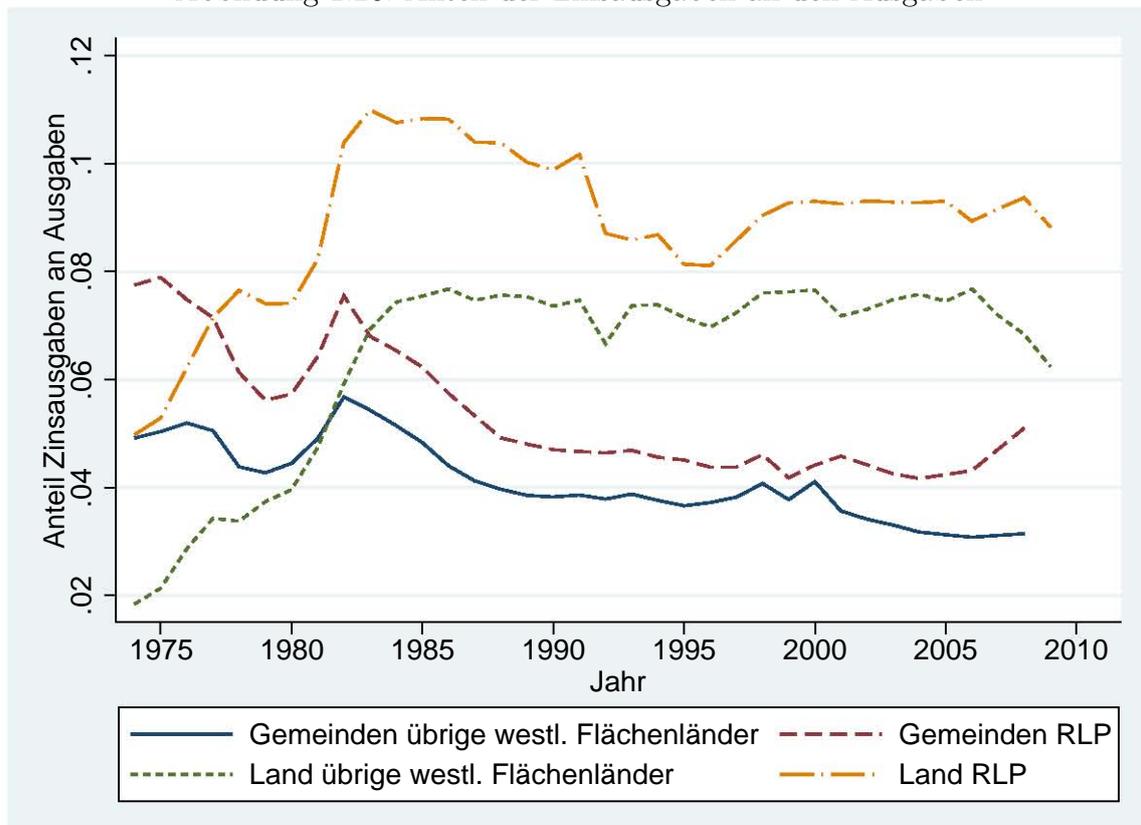
Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Abbildung 1.25: Veränderung der Zinsausgaben pro Einwohner, inflationsbereinigt



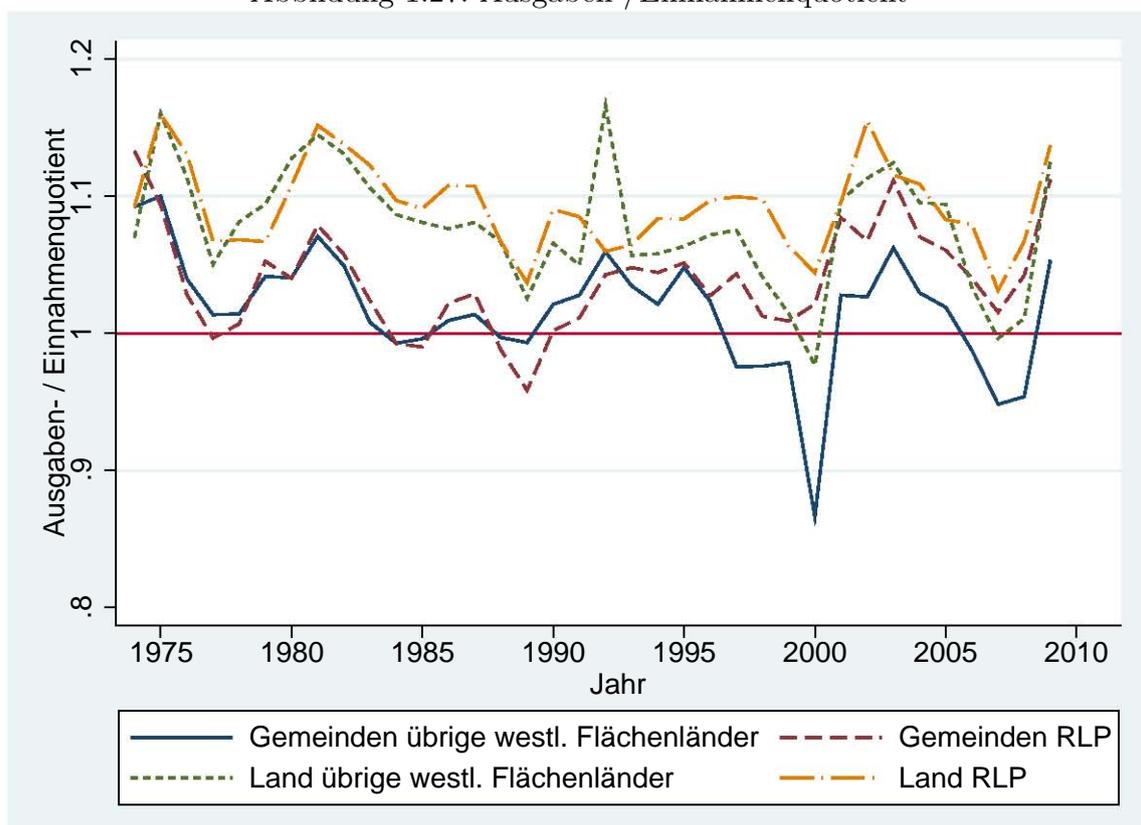
Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Abbildung 1.26: Anteil der Zinsausgaben an den Ausgaben



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Abbildung 1.27: Ausgaben-/Einnahmenquotient



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

westdeutschen Flächenländer. Dies erklärt die relativ hohe Zinsbelastung, der sich der Landeshaushalt gegenüber sieht. Währenddessen weisen die kommunalen Gebietskörperschaften eine Verschuldung am Kreditmarkt von 5,01 Mrd. bzw. 1245 Euro pro Einwohner auf. Der Anstieg der Kreditmarktschulden verlief hier erheblich geringer als auf der Landesebene (vgl. Abbildung 1.28).

Zudem wurden vor allem durch die Kommunen seit etwa 2000 verstärkt Liquiditätskredite („Kredite zur Liquiditätssicherung“) zur Schuldenaufnahme genutzt (vgl. Abbildung 1.29). Dies gilt insbesondere für die Kommunen in Rheinland-Pfalz, deren Liquiditätskredite weit über dem Durchschnitt der westdeutschen Kommunen liegen. Diese kurzfristigen Kredite sind eigentlich zur Überbrückung vorübergehender Kassenanspannungen vorgesehen. In den letzten Jahren ergab sich dabei ein Trend, Defizite über Liquiditätskredite auszugleichen anstatt konsequent auf Konsolidierung hinzuwirken. Dadurch wirken Liquiditätskredite verstärkt als Dauerfinanzierungsinstrument und ersetzen somit langfristige Kredite. Eine Umschichtung zu Liquiditätskrediten könnte sich je nach Bedingungen auf dem Kreditmarkt in günstigeren Zinskonditionen niederschlagen, birgt aber das Risiko, damit einhergehende Risiken zu unterschätzen.

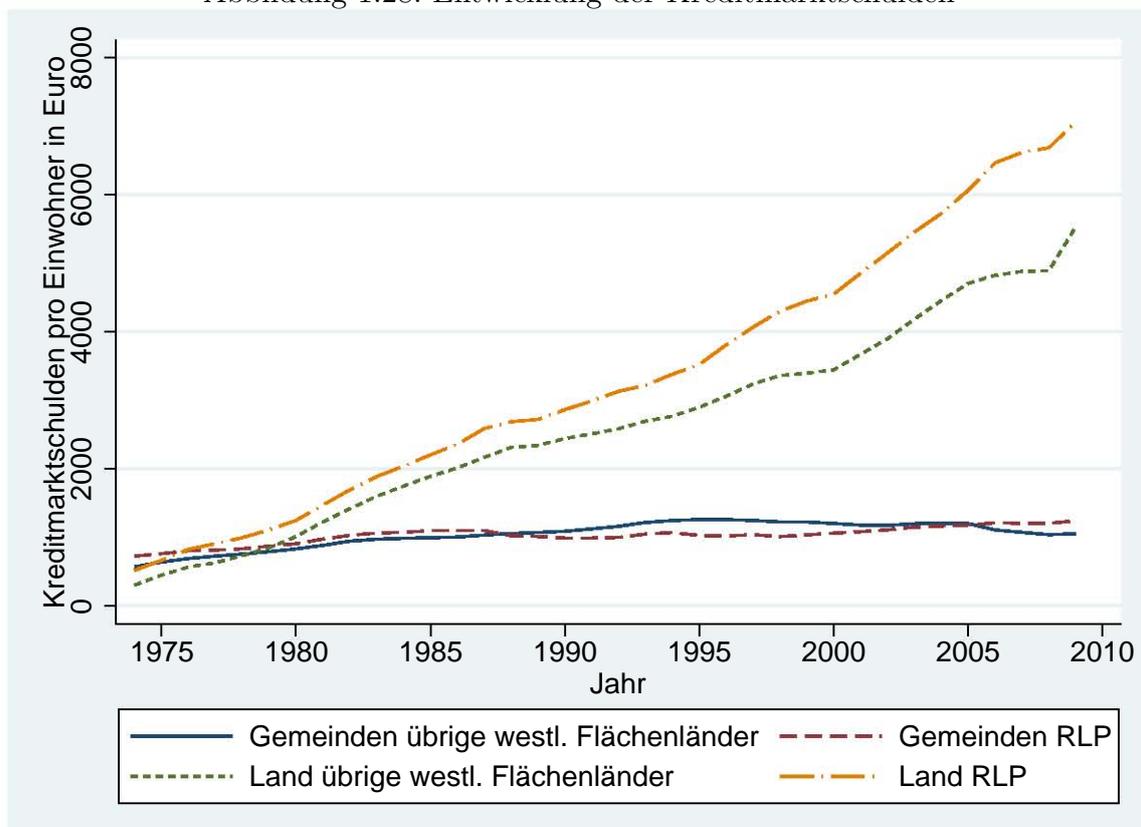
1.3.2 Sozialausgaben

Wie Abbildung 1.30 zeigt, steigen die Sozialausgaben auf Ebene der Kommunen seit 2001 stark an, während sie auf Landesebene weitgehend konstant verlaufen. Die vielfältigen Gründe hierfür wurden bereits im vorigen Abschnitt angesprochen. Problematisch ist dabei insbesondere, dass es sich bei diesen Aufgaben fast ausschließlich um von höherer Ebene zugewiesene Aufgaben handelt. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz bemüht den starken und asymmetrischen Anstieg der Sozialausgaben als wesentlichen Grund in seiner Kritik an der Finanzausstattung. Hinsichtlich der geforderten Erhöhung des Landesbeitrags „hat sich der Gesetzgeber insbesondere an der Steigerung der Sozillasten als einer wesentlichen Ursache der kommunalen Finanzkrise zu orientieren.“⁴⁶ Allerdings formuliert das Gericht auch: „Der genaue Umfang der zusätzlich bereitzustellenden Finanzmittel steht im Ermessen des Gesetzgebers.“⁴⁷

⁴⁶Vgl. hierzu VGH N 3/11, S. 31.

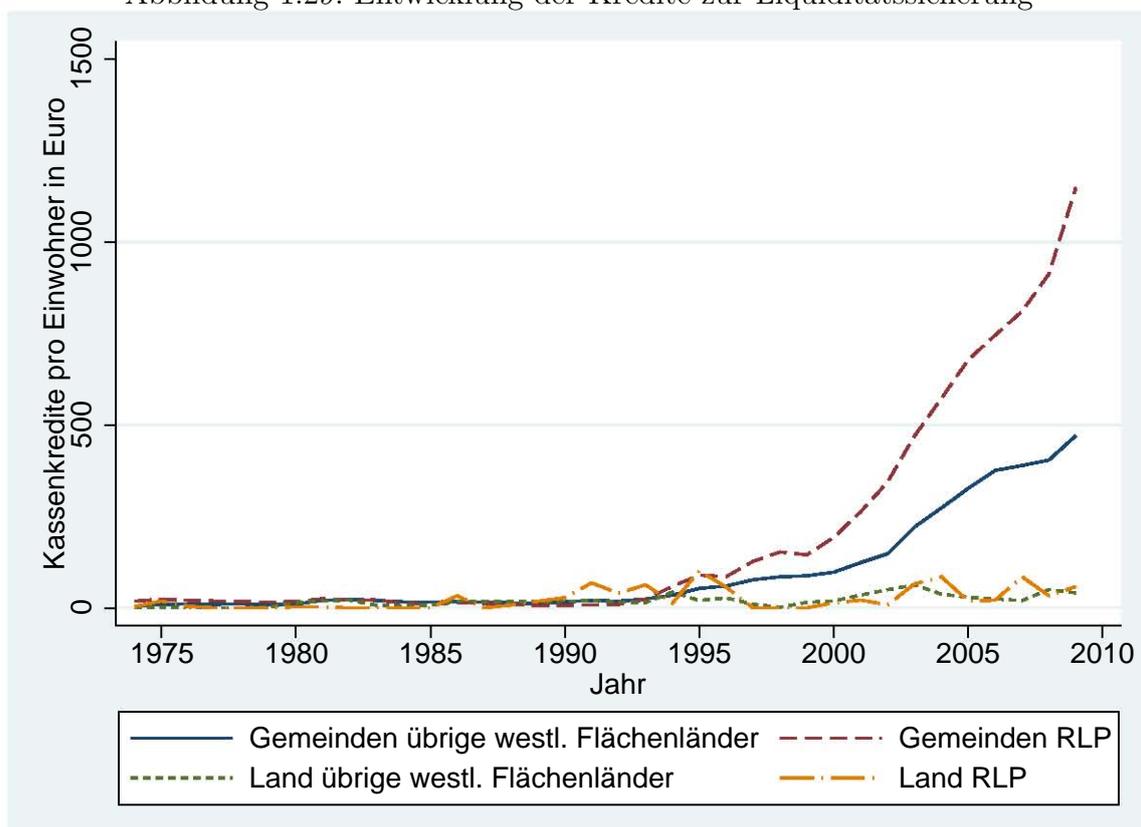
⁴⁷Siehe ebenda.

Abbildung 1.28: Entwicklung der Kreditmarktschulden



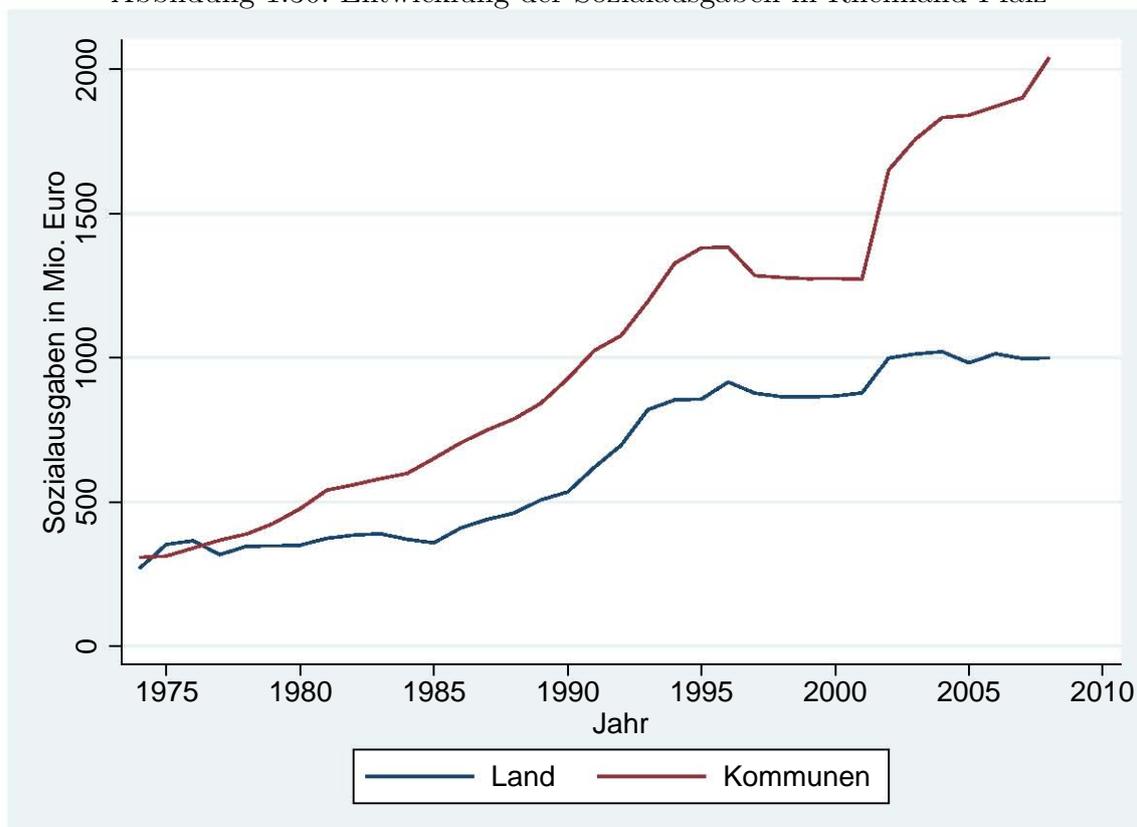
Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Abbildung 1.29: Entwicklung der Kredite zur Liquiditätssicherung



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Abbildung 1.30: Entwicklung der Sozialausgaben in Rheinland-Pfalz



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Nach der Logik des Urteils sollte sich der Beitrag des Landes der Höhe nach also an der Differenz zwischen der Entwicklung der Sozialausgaben beider Ebenen orientieren. Dabei darf davon ausgegangen werden, dass das Gericht auf die jüngere Entwicklung seit etwa zehn bis fünfzehn Jahren abstellt,⁴⁸ während der sich die Sozialausgaben von Land und Kommunen deutlich auseinanderspreizen. Dieser Logik folgend ließe sich der vom Gericht geforderte Beitrag des Landes rechnerisch aus dem Niveauunterschied zwischen dem Anstieg der Sozialausgaben des Landes und der Kommunen ermitteln, der sich durch die institutionellen Veränderungen in den vergangenen zehn bis fünfzehn Jahren ergeben hat.

Ein genauer Zeitpunkt, ab dem sich der Niveausprung in den Sozialausgaben durch die veränderten Rahmenbedingungen inhaltlich begründet, ist für eine solche Berechnung in- dessen schwer festzulegen. Zu vielfältig sind die Entwicklungen, die den beobachtbaren

⁴⁸Auf S. 19 VGH N 3/11 findet sich beispielsweise ein Bezug zum Jahr 2000.

Anstieg der Sozialausgaben bedingen. Wesentlich waren sicherlich die Umstellungen in den Sozialsystemen, die in dieser Zeit vorgenommen wurden. Die Ursachen dürften aber auch in gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen dieser Periode zu finden sein. Die Folgen der internen Abwertung innerhalb der Einheitswährung, die Deutschland während dieser Zeit durchlief, hatte in Verbindung mit dem Platzen der sogenannten Dotcom-Blase einen Anstieg der Massenarbeitslosigkeit zu Beginn des letzten Jahrzehnts zur Folge. Befeuert wurde diese Entwicklung noch durch die wirtschaftlichen Folgen der Ereignisse des 11. September 2001. Letztlich mündeten diese Entwicklungen in die Hartz-Reformen, deren Folgen für die kommunalen Haushalte erheblich waren. Zeitgleich fanden in diesem Zeitraum verstärkt soziale und demografische Veränderungen statt, die in Verbindung mit den neuen Regelungen der Sozialgesetzgebung einen starken Anstieg der Empfängerzahlen, beispielsweise in der Jugendhilfe, der Beihilfe im Alter oder der Hilfe zur Pflege, nach sich zogen.

Der Blick auf Abbildung 1.30 legt nahe, dass der Strukturbruch in den Sozialausgaben, der sich aus dieser Gemengelage ergab, ab 2002 stattgefunden hat. Dies lässt sich inhaltlich jedoch nicht exakt belegen, da sich ein Bruch in der Entwicklung der Sozialausgaben genau in 2001 oder 2002 durch keines der genannten Ereignisse begründen lässt. Mithilfe statistischer Tests lassen sich Zeitreihen wie die der kommunalen Sozialausgaben auf Strukturbrüche untersuchen. Angesichts der bestehenden Unklarheit bezüglich des exakten Zeitpunkts wird der gesamte in Frage kommende Zeitraum ab 1995 auf Strukturbrüche hin untersucht. Der sogenannte Chow-Test, der vereinfacht gesagt die Steigungen der Zeitreihe in den Perioden vor und nach dem Strukturbruch mit der Steigung im gesamten Zeitraum vergleicht, bestätigt das Vorliegen eines Strukturbruches in den kommunalen Sozialausgaben von 1974 bis 2008.⁴⁹ Der Test lehnt die Nullhypothese „kein Strukturbruch ab 2002“ auf dem 1%-Signifikanzniveau ab.⁵⁰ Auch für 2003 sowie 1997, 1998 und 1999 wird das Vorliegen eines Strukturbruches auf dem 1%-Signifikanzniveau bestätigt, allerdings fällt der Testwert für das Jahr 2002 am höchsten aus. Dies lässt darauf schließen, dass der mit dem Auge erkennbare Bruch in der Zeitreihe auch statistisch im Jahr 2002 am stärksten zu identifizieren ist. Die anderen Jahre finden in den späteren Berechnungen jedoch ebenfalls Berücksichtigung. Für die Sozialausgaben des Landes findet sich hingegen auch zu schwächeren Signifikanzniveaus kein solcher Bruch im gesamten untersuchten Zeitraum.⁵¹

⁴⁹Daten aus der Rechnungsstatistik.

⁵⁰Teststatistik: 9,824.

⁵¹Teststatistik für 2002: 1,822.

Die geschilderten Veränderungen hatten demnach einen nachweisbaren Strukturbruch in der kommunalen Ausgabenentwicklung zur Folge. Für die Sozialausgaben des Landes liegt in diesem Zeitraum kein Strukturbruch vor. Dies spricht für die Sichtweise, dass der Verlauf der kommunalen Sozialausgaben ab den späten Neunzigerjahren nicht mehr derselben Systematik folgt wie zuvor, während sich die Systematik der Sozialausgaben des Landes nicht grundlegend verändert. Nimmt man die Perspektive des Verfassungsgerichtshofes ein, begründet dieser Unterschied in der Systematik einen finanziellen Ausgleich durch das Land. Unklar ist jedoch, in welcher Höhe sich der Niveausprung in der Entwicklung der kommunalen Sozialausgaben unter Berücksichtigung der gleichbleibenden Entwicklung der Landesausgaben in der Ausgleichsleistung des Landes niederschlagen soll. Denkbar ist eine ungefähr hälftige Aufteilung des Betrages zwischen Land und Kommunen, was dem Postulat der Verteilungssymmetrie nachkommt. Da es sich aber größtenteils um von höherer Ebene zugewiesene Aufgaben handelt, ist gemäß der Logik des Konnexitätsprinzips⁵² auch ein Ausgleich in voller Höhe vorstellbar. Im Sinne einer gleichmäßigen Entwicklung der Finanzen beider Ebenen erscheint erstere Lösung vorzuziehen.

Der Niveausprung in der Entwicklung der Sozialausgaben der Kommunen gegenüber denen des Landes lässt sich deskriptiv mit Hilfe eines sogenannten Differenz-in-Differenzen-Ansatzes bestimmen. Die Logik dieses Ansatzes ist dabei sehr intuitiv: Es werden zunächst jeweils für Land und Kommunen die Differenzen der Zuwachsraten der Sozialausgaben vor und nach dem Zeitpunkt des Strukturbruches gebildet. Dabei wird, wie durch die obigen Tests bestätigt, davon ausgegangen, dass auf Seite der Kommunen ein Strukturbruch in der Entwicklung stattgefunden hat, während die Entwicklung auf Seiten des Landes im selben Zeitraum normal verlaufen ist. Schließlich wird die Differenz dieser beiden Differenzen gebildet. Diese Kennzahl beziffert nun den isolierten durchschnittlichen Effekt des Strukturbruches auf den jährlichen Zuwachs der kommunalen Sozialausgaben. Das Verfahren bereinigt die Zeitreihe des kommunalen Sozialausgabenwachses gewissermaßen um die Entwicklung der Landesausgaben im gleichen Zeitraum. So wird insbesondere der Niveauunterschied zwischen dem Zuwachs der Sozialausgaben von Land und Kommunen, der bereits vor dem Strukturbruch über Jahrzehnte in erheblichem aber konstantem Maße vorhanden war und in der Aufgabenverteilung begründet liegt, herausgerechnet. Auf Basis der oben geschilderten Strukturbruchttests wird die statistische Berechnung für eine ganze Reihe von Jahren vorgenommen, die für den genauen Zeitpunkt des Strukturbruches in

⁵²Da es sich um vom Bund übertragene Aufgaben handelt, greift das Konnexitätsprinzip an sich nicht, da es sich auf die Beziehung zwischen Land und Kommunen bezieht.

Frage kommen.⁵³ Ein statistisch signifikantes Ergebnis für den Differenz-in-Differenzen-Schätzer ergibt sich dabei nur für einen Strukturbruch ab dem Jahr 2002. Dies bestätigt die Ergebnisse der Chow-Tests. Da sich für die Schätzung mit einem Strukturbruch in 2002 gleichzeitig der höchste Wert für den Niveausprung im Vergleich zu den restlichen getesteten Jahren ergibt, darf das Ergebnis als obere Grenze für den Niveausprung interpretiert werden.

Exemplarisch lautet die entsprechende Regressionsgleichung für einen Strukturbruch ab 2002 wie folgt:

$$\widehat{SoA}_{it} = 79,38 \cdot KY_{it}^{2002} + 13,19 \cdot K_i - 5,253 \cdot Y_t^{2002} + \varepsilon_{it}$$

$$(33,95) \qquad (15,40) \qquad (24,00)$$

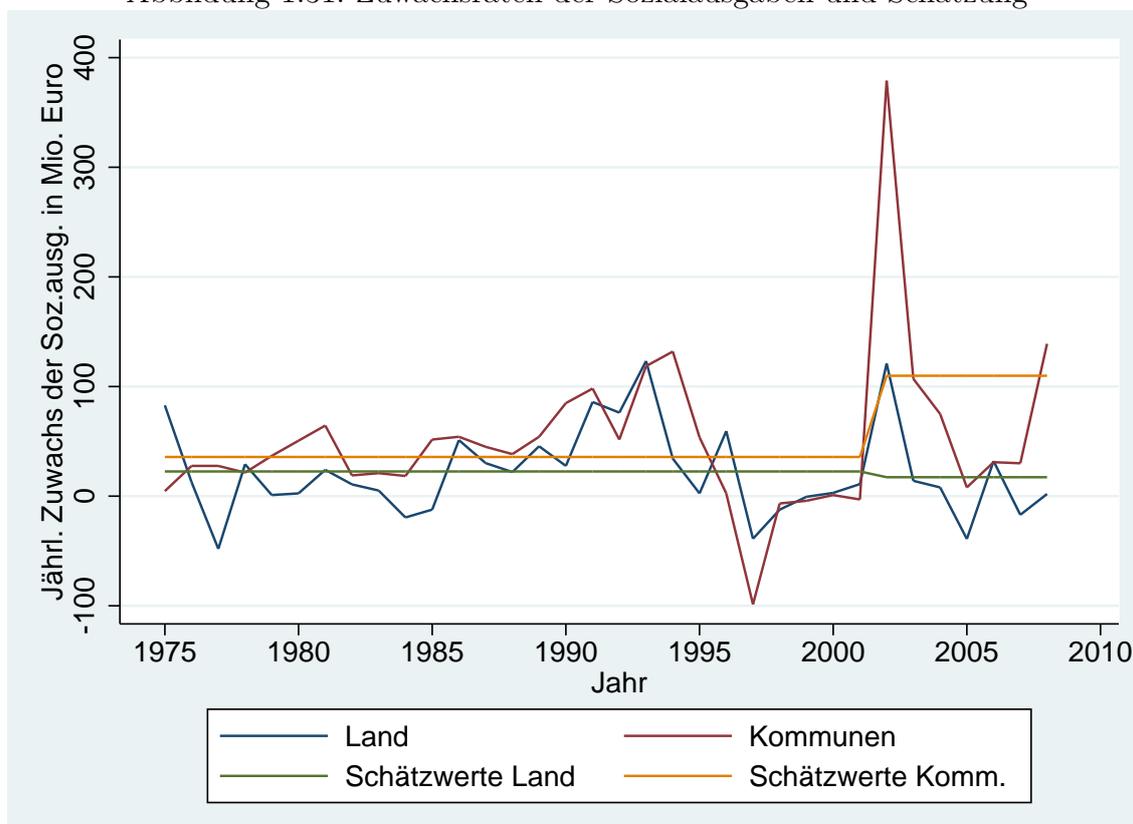
$$R^2 = 0,182; \quad adj.R^2 = 0,143; \quad Beob. = 68$$

wobei der Index t das Jahr ($t \in \{1974, \dots, 2008\}$) und der Index i die Landes- oder Kommunalebene bezeichnet ($i \in \{Land, Kommunen\}$).⁵⁴ \widehat{SoA}_{it} bezeichnet dabei für jedes i die Differenz zwischen den Sozialausgaben in t und $t - 1$, also den jährlichen Zuwachsbetrag der Sozialausgaben von Land bzw. Kommunen. K_i ist eine Indikatorvariable, die Kommunen kennzeichnet; ihr Koeffizient quantifiziert den isolierten Niveauunterschied im jährlichen Zuwachs der Sozialausgaben von Kommunen und Land. Y_t^{2002} ist ein weiterer Indikator, der den Wert eins für alle Jahre ab 2002 annimmt und den isolierten Niveauunterschied im jährlichen Zuwachs der Sozialausgaben beider Ebenen nach 2002 quantifiziert. Die Variable, der unser Interesse gilt, ist KY_{it}^{2002} . Diese Indikatorvariable nimmt den Wert eins für die kommunalen Sozialausgaben ab 2002 an, und ihr Koeffizient entspricht der oben beschriebenen Differenz in Differenzen. Der Schätzung zur Folge beliefte sich der Effekt des Strukturbruches auf den jährlichen Zuwachs der kommunalen Sozialausgaben also auf 79 Mio. Euro, bzw. liegt er mit 90-prozentiger Wahrscheinlichkeit zwischen 23 und 136 Mio. Euro. Abbildung 1.31 illustriert sowohl die Zuwachsraten der Sozialausgaben von Land und Kommunen als auch die Schätzung an sich. Der Sprung in der gelben Linie entspricht dabei genau dem Schätzwert, der durch die Variable KY_{it}^{2002} eingefangen wird.

⁵³Es werden die Jahre 1997 bis 2004 einzeln geprüft.

⁵⁴Die Regression beinhaltet zudem eine Konstante. Standardfehler der jeweiligen Koeffizienten in Klammern. Portmanteau-White-Noise-Tests zeigen, dass kein Autokorrelationsproblem vorliegt. Dynamische Schätzungen mit verzögerten Werten der abhängigen Variablen liefern vergleichbare Ergebnisse.

Abbildung 1.31: Zuwachsraten der Sozialausgaben und Schätzung



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Diese einfache Schätzung vernachlässigt allerdings den Grundsatz der Verteilungssymmetrie sowie finanzwissenschaftliche Überlegungen, da er ausschließlich auf die Entwicklung der Sozialausgaben abstellt und die weiteren Ausgaben sowie die Einnahmen beider Ebenen unberücksichtigt lässt. Aus dem vorangehenden Abschnitt wurde jedoch klar, dass auch bei anderen Ausgabenpositionen sowie auf der Einnahmenseite relevante Unterschiede in der Entwicklung beider Ebenen bestehen. Die finanzwissenschaftliche Analyse in Abschnitt 1.2 zeigt, dass Grenznutzen- und Grenzkosten-Überlegungen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite angestellt werden müssen. Für eine derartige Beurteilung ist das gesamte Volumen von Einnahmen und Ausgaben auf beiden Ebenen relevant. Nicht zuletzt betont das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz den Grundsatz der Verteilungssymmetrie und stellt vergleichende Überlegungen bezüglich der finanziellen Gesamtsituation beider Ebenen an.⁵⁵

Der obige Schätzansatz kann einer solchen Überlegung in gewissen Grenzen Rechnung tragen, indem Ausgaben und Einnahmen von Land und Kommunen in die Regressionsgleichung mit aufgenommen werden. Analog zur vorigen Schätzgleichung ergibt sich demnach.⁵⁶

$$\widehat{SoA}_{it} = 77,40 \cdot KY_{it}^{2002} + 15,16 \cdot K_i - 4,978 \cdot Y_t^{2002} + 0,020 \cdot \widehat{T}_{it} - 0,003 \cdot \widehat{G}_{it} + \varepsilon_{it}$$

(34, 51) (16, 47) (24, 46) (0, 037) (0, 044)

$$R^2 = 0,187; \quad adj.R^2 = 0,122; \quad Beob. = 68$$

wobei \widehat{T}_{it} die Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen in t und $t - 1$ und \widehat{G}_{it} die Differenz zwischen den bereinigten Ausgaben abzüglich der Sozialausgaben in t und $t - 1$ bezeichnet.⁵⁷ Beide Variablen zeigen einen schwachen statistischen Zusammenhang mit

⁵⁵Vgl. hierzu VGH N 3/11, S. 16 ff.

⁵⁶Auch diese Schätzung wurde für mögliche Strukturbrüche in den Jahren 1997 bis 2004 durchgeführt. Ein statistisch signifikantes Ergebnis für den Differenz-in-Differenzen-Schätzer ergibt sich ebenfalls nur für einen Strukturbruch ab dem Jahr 2002. Auch hier ergibt sich für den Strukturbruch ab 2002 der höchste Schätzwert für den Niveausprung im Vergleich zu den restlichen getesteten Jahren.

⁵⁷Daten aus der Rechnungsstatistik. Die Regression beinhaltet zudem eine Konstante. Standardfehler der jeweiligen Koeffizienten in Klammern. Portmanteau-White-Noise-Tests zeigen, dass kein Autokorrelationsproblem vorliegt. Dynamische Schätzungen mit verzögerten Werten der abhängigen Variablen liefern vergleichbare Ergebnisse.

dem Sozialausgabenzuwachs. Nach dieser Schätzung beliefe sich der Effekt des Strukturbruches auf den jährlichen Zuwachs der kommunalen Sozialausgaben mit 90-prozentiger Wahrscheinlichkeit auf einen Wert zwischen 20 und 135 Mio. Euro, wenn die finanzielle Situation beider Ebenen adäquat berücksichtigt wird. Die bereinigten Einnahmen decken dabei wohlgermerkt auch die Kreditaufnahme ab.

Die gezeigten Schätzungen sind jedoch nur sehr begrenzt interpretierbar. Es handelt sich zunächst nur um ein statistisches Verfahren, dass der Argumentation des Urteils des Verfassungsgerichtshofes folgt. Zum einen ist unklar, ob sich die bisherigen Entwicklungen fortsetzen werden. Insbesondere lässt Abbildung 1.30 nicht erkennen, dass die Spreizung der Sozialausgaben ein Ende oder eine Umkehrung findet. Die jüngsten Zahlen der Kassenstatistik deuten einen weiter zunehmenden Anstieg an. Die zukünftige Beteiligung des Bundes an den Lasten aus der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung lässt jedoch eine Änderung des Trends ab 2013/2014 vermuten. Der Schätzer für den Niveauunterschied reagiert aber durchaus sensibel auf solche weiteren Entwicklungen. Es kann sich bei den genannten Zahlen also nur um eine Momentaufnahme handeln, die gegebenenfalls in der Zukunft überprüft und neu ermittelt werden müsste. Überdies steht die Herangehensweise, den Mehrbedarf ausschließlich an den Sozialausgaben festzumachen, nicht im Einklang mit einer finanzwissenschaftlichen Sichtweise. Der Ansatz nimmt keinen Bezug zu Aufgabenverteilung, Grenznutzenüberlegungen oder Betrachtungen der Zusatzkosten von Einnahmen. Die oben vorgenommene Betrachtung der finanziellen Gesamtsituation zeigt jedenfalls keine gravierende Fehlentwicklung zu Ungunsten einer Ebene.

Abseits der Frage der Erhöhung der kommunalen Finanzausstattung ist zu konstatieren, dass eine Verbesserung der Situation bei den Soziallasten bereits vorgezeichnet scheint. So werden die kommunalen Gebietskörperschaften ab 2014 durch den Bund zu 100% von den Lasten aus der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung befreit. Bereits 2012 steigt der Anteil des Bundes erheblich an, was zu einer Entspannung der Lage führen wird. Die Länder beteiligen sich an dieser Entlastung durch Verzicht auf Rückübertragung der Hälfte des nicht mehr benötigten Umsatzsteuervorabtrages, welcher ursprünglich zum Ausgleich von Belastungen des Bundes aus der Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung übertragen wurde. Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz beziffert die damit einhergehende Entlastung auf 130 Mio. Euro jährlich.⁵⁸ Darüber hinaus wurde in den Verhandlungen um den Fiskalpakt am 29. Juni 2012 eine Bundesbeteiligung an der Ein-

⁵⁸Vgl. hierzu Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2012), S. 47.

gliederung Schwerbehinderter vereinbart, deren konkrete Ausgestaltung jedoch erst in der nächsten Legislaturperiode des Bundestages verhandelt werden soll. Hierzu liegen aktuell keinerlei belastbare Erkenntnisse vor, die Entlastung könnte jedoch erheblich ausfallen.

Analog zu solchen Finanzierungsübernahmen durch den Bund könnte den Forderungen des Verfassungsgerichtshofes auch durch ähnliche Maßnahmen seitens des Landes entsprochen werden.⁵⁹ Derartige Maßnahmen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs stehen naturgemäß nicht im Zentrum der Betrachtungen des vorliegenden Gutachtens. Potential für solche Maßnahmen sehen die Gutachter besonders an zwei Stellen. Die Beteiligung des Landes an den Ausgaben für die Jugendhilfe nach SGB VIII wurde im Jahr 2003 von der bis dahin gültigen anteiligen Kostenerstattung i.H.v. 25% auf einen Festbetrag i.H.v. 40,4 Mio. Euro geändert.⁶⁰ Trotz einer ansteigenden Fortschreibung dieses Festbetrages um 2% hat sich im Umfeld allfällig steigender Ausgaben für die Jugendhilfe der Anteil der Landesfinanzierung deutlich abgesenkt. Im Sinne der Verteilungsgerechtigkeit könnte die Rückkehr zu einer anteiligen Lösung erwogen werden.

Wichtiger erscheint den Gutachtern jedoch eine Reformierung der Aufteilung der Leistungen nach SGB XII (mit Ausnahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) zwischen Land und Kommunen. Wie der Rechnungshof Rheinland-Pfalz im Kommunalbericht 2012 feststellt, führt die aktuelle Aufteilung der Hilfe außerhalb bzw. innerhalb von Einrichtungen zwischen örtlichem und überörtlichem Träger zu erheblichen Anreizverzerrungen. Bisher finanzieren die Gemeinden und Gemeindeverbände die ihnen als örtliche Träger zugewiesenen Sozialausgaben außerhalb von Einrichtungen und zudem anteilig die Leistungen des Landes (überwiegend innerhalb von Einrichtungen) als überörtlicher Träger.⁶¹ Diese Konstellation erschwert eine sachgerechte und kosteneffiziente Behandlung des Einzelfalles.⁶² Es erscheint gerade in Anbetracht der angespannten Haushaltslage auf bei-

⁵⁹Vgl. hierzu VGH N 3/11, S. 32: „Daneben bleibt es dem Land unbenommen, auf die festgestellte Unterfinanzierung der Kommunen auch durch eine Entlastung der Kommunen auf der Ausgabenseite zu reagieren, beispielsweise durch Aufgabenrückführung oder die Lockerung gesetzlicher Standards.“

⁶⁰Vgl. hierzu § 26 Abs. 1 Satz 2 des Landesgesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AGKJHG) Rheinland-Pfalz.

⁶¹Vgl. hierzu §§ 2, 5 und 6 Landesgesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AGSGB XII) vom 22. Dezember 2004 (GVBl. S. 571).

⁶²Der Rechnungshof (2012) hierzu wörtlich auf S. 46: „Die bislang unterschiedliche Landesbeteiligung an sozialen Hilfen hat nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs dazu geführt, dass Kommunen vorrangig Hilfen bewilligen, an deren Kosten sich das Land beteiligt, während insgesamt günstigere, jedoch von den Kommunen allein zu finanzierende Hilfearten nicht zum Tragen kommen. So wurde beispielsweise die vergleichsweise teure Heimpflege bewilligt, deren Kosten zu 50% vom Land übernommen werden,

den Ebenen dringend angezeigt, solche Fehlanreize durch eine Beteiligung des Landes an allen Leistungsarten zu vermeiden. Die Festlegung der Höhe dieser Beteiligung obliegt dem Landesgesetzgeber. Der Rechnungshof beziffert die Größenordnung der kommunalen Entlastung bei einer Lastenverteilung zu je 50% auf 46 Mio. Euro und 8,8 Mio. Euro für jeden weiteren Prozentpunkt.⁶³

1.3.3 Zwischenfazit

Die Betrachtung der Einnahmeseite legt den Schluss nahe, dass bei den rheinland-pfälzischen Kommunen Potential zur Einnahmensteigerung besteht (vgl. hierzu auch Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2012), S. 18 ff. und S. 51 ff.). Während das Land seine Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen kaum beeinflussen kann, kann gegebenenfalls ein Teil der Einnahmehücke zwischen den Kommunen in Rheinland-Pfalz und den Kommunen in den westdeutschen Flächenländern durch höhere Hebesätze geschlossen werden. Auch bei den Gebühren besteht vermutlich Spielraum, dies lässt sich aufgrund der unzureichenden Datenlage aber nicht mit Sicherheit feststellen. Der Verlauf der verschiedenen Einnahmearten ist zwischen Land und Kommunen ähnlich, nur die Einnahmen aus Zuweisungen und Umlagen steigen auf kommunaler Seite vergleichsweise stark an. Diese Befunde decken sich mit aktuellen Ergebnissen zu Kommunalisierungsgraden und dem Index der kommunalen Finanzausstattung.

Das verfügbare statistische Material zeigt, dass trotz der weitgehend symmetrischen Entwicklung der Gesamtausgaben einige wesentliche Ausgabenposten auf kommunaler Ebene stärker gestiegen sind als auf Landesebene. Dies gilt neben Personalausgaben und laufendem Sachaufwand insbesondere für die Sozialausgaben, auch wenn diese im Ländervergleich überdurchschnittlich stark durch das Land getragen werden. Letzteres scheint durch Länderunterschiede bei der Aufgabenverteilung bedingt zu sein. Eine Beurteilung der Ausgabendynamik wird durch Abgrenzungsprobleme erschwert. Auch sind *tatsächliche* Ausgaben in einem solchen Vergleich grundsätzlich nicht von *notwendigen* Ausgaben bzw. Kosten zu unterscheiden. Dies erschwert eine Beurteilung weiter, da Unterschiede in Qualität und Quantität von öffentlichen Leistungen letztlich auch Ergebnis politischer Ent-

anstatt der in der Summe günstigeren, aber vollständig von den Kommunen zu finanzierenden ambulanten Betreuung.“

⁶³Vgl. hierzu Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2012), S. 44 ff.

scheidungen sein können. Aber auch Unterschiede in den Ausgaben, die auf Ineffizienzen zurückzuführen sind, sind nicht ohne eingehende Prüfung der Einzelfälle identifizierbar. Eine exakte Feststellung, wie groß der Spielraum zur Ausgabensenkung ist, ist daher global kaum möglich.

Eine weitergehende finanzwissenschaftliche Auseinandersetzung mit der finanziellen Situation beider Ebenen ist mit Schwierigkeiten konfrontiert. Während die volkswirtschaftlichen Kosten der Erzielung von Einnahmen noch recht zuverlässig bewertet werden können, existiert kein exaktes Maß, um die Grenznutzen von öffentlichen Ausgaben auf breiter Ebene zu bestimmen und zu vergleichen. Insofern kann die über große Zeiträume bestehende Ähnlichkeit im Verlauf der bereinigten Gesamtausgaben beider Ebenen als Hinweis auf die gleichgewichtige Verteilung der Bedarfe gewertet werden. Der Anstieg einiger kommunaler Ausgabenposten seit 2000 weist aus dieser Perspektive allerdings auf eine Störung des im Status quo erreichten Ausgleichs hin, auch wenn der Anstieg der kommunalen Einnahmen aus Zuweisungen die Problematik begrenzt.

Der verhältnismäßig starke Investitionsrückgang beim Land deutet in Verbindung mit der erheblichen Verschuldung im gesamten Beobachtungszeitraum allerdings auf dauerhafte Finanzprobleme des Landes hin. Aufgrund der institutionellen Gegebenheiten in Deutschland kann das Land seine Einnahmen praktisch ausschließlich über die Verschuldung beeinflussen. Verschuldung ist aber keine originäre Finanzierung, sondern nur eine Verschiebung von Finanzierungslasten auf der Zeitachse. Die Kommunen können dagegen insbesondere auf die Realsteuereinnahmen selbst Einfluss nehmen. Beim quantitativ mit Abstand bedeutendsten Posten, der Gewerbesteuer, sind allerdings die volkswirtschaftlichen Zusatzkosten der Besteuerung in Form von privatwirtschaftlichem Investitionsrückgang und Standortverlagerungen zu berücksichtigen. Auch die Kommunen weisen in der jüngeren Vergangenheit eine vergleichsweise hohe Verschuldung auf. Vor dem Hintergrund der hohen Verschuldung beider Ebenen sollten bestehende Spielräume zur Gewinnung von Einnahmen abseits der Kreditaufnahme unbedingt ausgeschöpft werden. Ein weiterer Zuwachs der Verschuldung ist für beide Ebenen gleichermaßen problematisch. Insgesamt ist es auf beiden Ebenen erforderlich, das Niveau von Ausgaben und Einnahmen in Einklang zu bringen.

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz sieht Bedarf für einen spürbaren Beitrag des Landes zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise. Als wesentlicher Grund wird die einseitige Steigerung der Soziallasten angeführt. Es ist zu konstatieren, dass eine Verbesse-

rung der Situation bereits vorgezeichnet scheint: Die Gemeinden werden ab 2014 zu 100% von den Lasten aus der Grundsicherung im Alter befreit. Die Länder beteiligen sich an dieser Entlastung durch Verzicht auf Rückübertragung der Hälfte des nicht mehr benötigten Umsatzsteuervorabtrages, welcher ursprünglich zum Ausgleich von Belastungen des Bundes aus der Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung übertragen wurde. Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz beziffert die damit einhergehende Entlastung auf 130 Mio. Euro jährlich. Darüber hinaus wurde in den Verhandlungen um den Fiskalpakt am 29. Juni 2012 eine Bundesbeteiligung an der Eingliederung Schwerbehinderter vereinbart, deren konkrete Ausgestaltung jedoch erst in der nächsten Legislaturperiode des Bundestages verhandelt werden soll. Hierzu liegen aktuell keinerlei belastbare Ansätze vor.

Eine mögliche Reform der Aufgabenverteilung könnte in einer neuen Aufteilung der Leistungen nach SGB XII (außer HLU) zwischen Land und Kommunen und der gleichzeitigen Abschaffung der Finanzierungstrennung nach Leistungen innerhalb und außerhalb von Einrichtungen bestehen (vgl. Vorschlag des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz im Kommunalbericht 2012, S. 44 ff.). Die Trennung aufzuheben erscheint angezeigt, um der bestehenden Anreizverzerrung entgegenzuwirken, die eine sachgerechte und kostenminimierende Behandlung des Einzelfalles behindert. Die Größenordnung der kommunalen Entlastung bei einer Lastenverteilung zu je 50% liegt laut Rechnungshof bei 46 Mio. Euro und 8,8 Mio. Euro für jeden weiteren Prozentpunkt.

1.4 Zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse

Die Finanzausgleichsmasse ist die zentrale Größe bei der Finanzaufteilung zwischen Land und Kommunen. Die bisherigen Ausführungen verdeutlichen, dass sich diese Aufteilung an der Aufgabenverteilung orientieren muss. Zum anderen muss sie Effizienzüberlegungen bezüglich der Verwendung und der Erzielung öffentlicher Einnahmen auf unterschiedlichen Ebenen standhalten. Die Diskussion des Kommunalisierungsgrades in Abschnitt 1.3 zeigt, dass die Bestimmung des Aufgabenspektrums schwierig ist und mithin auf umgekehrtem Wege aus den Einnahmen und Ausgaben abgeleitet werden muss. Die Trennung von tatsächlichen Ausgaben und erforderlichen Ausgaben stellt in weiteres Problem für eine Beurteilung dar, gerade im Kontext der selbstgewählten Aufgaben der Kommunen. An dieser Stelle tritt auch die Frage der Qualität und der Quantität der bereitgestellten öffentlichen

Leistungen auf. Gerade diese Frage ist unter dem Strich aber das Ergebnis von Werturteilen seitens des Landes und der Gemeinden. Daher wird das Aufteilungsverhältnis letztlich vom politischen Prozess mitbestimmt. Aufgrund des Urteils des Verfassungsgerichtshofs besteht in der Aktualität in Rheinland-Pfalz überdies das Erfordernis einer „spürbaren“ Erhöhung der Landesleistungen an die kommunale Ebene.

Unter finanzwissenschaftlichen Gesichtspunkten ist die Versicherungsfunktion des kommunalen Finanzausgleichs ein wichtiger Aspekt für die Diskussion der Finanzausgleichsmasse. Wie in Abschnitt 1.2 dargelegt, stellen einnahmeseitige Schwankungen generell ein Problem für die öffentliche Aufgabenwahrnehmung dar, da ohne Verschuldung ausgabenseitig Anpassungen vorgenommen werden müssen. Dies steht im Kontrast zum Erfordernis einer stetigen und planbaren Leistungserbringung und verhindert einen im Zeitablauf möglichst konstanten Grenznutzen der Mittelverwendung. Auch die Grenzkosten der öffentlichen Einnahmenerzielung können unter Umständen mit der Höhe der Einnahmen schwanken. Daher ist eine Versicherung gerade der Kommunen gegen die Schwankungen ihrer stark konjunkturabhängigen Steuereinnahmen von Belang. Eine möglichst stetige Entwicklung der Finanzausgleichsmasse gewährleistet die Planbarkeit der kommunalen Aufgabenwahrnehmung. Letzterem Argument wird in Rheinland-Pfalz ein großes Gewicht beigemessen, da mit dem Stabilisierungsfonds explizit ein eigenes Instrument zur Verstetigung der Finanzausgleichsmasse existiert. Neben einer möglichst stetigen Einnahmenentwicklung ist überdies eine gleichgerichtete Entwicklung der Einnahmen von Land und Kommunen anzustreben. Dies ergibt sich aus der Effizienzbedingung, dass der Grenznutzen der Mittelverwendung und die Grenzkosten der Einnahmeerzielung zwischen Land und Kommunen jeweils ausgeglichen sein sollten.

Im Folgenden wird die Ausprägung des Verbundquotensystems in Rheinland-Pfalz näher betrachtet. Dabei werden die Effekte von Änderungen in Verbundsatz und -masse aufgezeigt. Daraufhin erfolgt eine Bewertung des Stabilisierungsfonds, der Höhe und Entwicklung der Finanzausgleichsmasse beeinflusst. Letztlich wird kurz auf Alternativen zum Verbundquotensystem eingegangen.

1.4.1 Verbundquotensystem

Die Finanzausgleichsmasse in Rheinland-Pfalz ergibt sich unter Berücksichtigung der Abrechnungen der Vorjahre und des Stabilisierungsfonds aus der Finanzausgleichsumlage, der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ und 21% (Verbundsatz) der sogenannten Verbundmasse. Das Verbundquotensystem spezifiziert dabei den quantitativ bedeutendsten Teil der Finanzausgleichsmasse. Bezüglich des Umfangs der Leistungen des Landes an seine Kommunen gibt Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG vor: „Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu. Im Übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt.“

Die Regelung in Rheinland-Pfalz ist somit innerhalb des Verfassungsrahmens, denn die Verbundmasse setzt sich zusammen aus dem Ist-Aufkommen, das dem Land aus Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer sowie aus Kraftfahrzeugsteuer (bzw. Kompensationsleistungen), Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich, Ergänzungszuweisungen des Bundes, 70% des nach dem 1. März entstandenen Aufkommens der Grunderwerbsteuer und 35,2% der Erbschaft- und Schenkungsteuer zufließt.

Wie bereits im ersten Abschnitt des Kapitels deutlich wurde, liegt der rheinland-pfälzische Verbundsatz mit 21% näher am oberen Rand des Spektrums der Länder als am unteren (in 2010 Nordrhein-Westfalen mit 23% bzw. Bayern mit 12%).⁶⁴ Der Verbundsatz bestimmt, welchen Anteil seiner Einnahmen das Land abgibt. Jedoch ist der Verbundsatz für sich allein genommen nur eingeschränkt aussagefähig. Für eine Einordnung muss auch das Verhältnis zwischen den Einnahmen der kommunalen Gebietskörperschaften inklusive der durch den Verbundsatz bestimmten Finanzausgleichsmittel zu den gesamten Einnahmen von Land und Kommunen in den Blick genommen werden. Nach Scherf (2012) liegt dieses Verhältnis im Zeitraum 2000 bis 2007 bei durchschnittlich 44,5%. Diese Aufteilung lässt darauf schließen, dass die Landespolitik bei der Aufgabenverteilung zwischen Land und kommunalen Gebietskörperschaften etwas größere Anteile beim Land sieht.⁶⁵ Eine Erhö-

⁶⁴Nicht berücksichtigt werden hierbei Länder wie Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und der Freistaat Sachsen, da hier kein klassisches Verbundquotensystem zur Anwendung kommt und der Verbundsatz eine endogene Größe ist.

⁶⁵Für eine Beurteilung der Angemessenheit dieser Größenordnung muss zudem der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben berücksichtigt werden. Scherf (2012) und Junkernheinrich und Micosatt (2012) nehmen

hung von Verbundsatz oder -masse, wie sie durch den Verfassungsgerichtshof eingefordert wird, spiegelt gleichsam die Sicht wider, dass der Anteil der Kommunen tatsächlich größer ist.

Unabhängig von der Frage, ob die vorgesehene Aufteilung der Finanzvolumina angemessen ist, muss eine Bewertung der Verbundmasse neben dem Verbundsatz die Verbundgrundlagen in den Blick nehmen. Die Einbeziehung verschiedener Landeseinnahmen beeinflusst nämlich nicht nur die Größe der Verbundmasse maßgeblich, sondern zugleich auch deren Entwicklung. Dies ist aufgrund des unsteten Aufkommens der Gemeindesteuern, insbesondere der Gewerbesteuer, für die Gemeindeebene von großer Bedeutung. Um eine solide Grundlage für eine Diskussion um die Festlegung der Verbundmasse zu legen, werden im Folgenden die Auswirkungen einer Änderung der Finanzausgleichsmasse für die kommunale Ebene aufgezeigt.

Effekte einer Änderung der Finanzausgleichsmasse

Das Urteil des Verfassungsgerichtshofes erfordert höhere Finanzausgleichsleistungen des Landes an die Kommunen. Auf den ersten Blick bieten sich zwei einfache Möglichkeiten an, eine solche Anhebung direkt zu bewerkstelligen: Eine Verbreiterung der Verbundmasse oder eine Anhebung des Verbundsatzes. Letztere Möglichkeit verspricht eine einfache Umsetzung sowie ein leicht nachvollziehbares Ergebnis. Auf Grundlage der Verbundmasse in 2010 i.H.v. 7.924 Mio. Euro bedeutet eine Anhebung des Verbundsatzes um einen Prozentpunkt von 21% auf 22% einen Anstieg der Landesleistungen (vor Abrechnungen) um 79 Mio. Euro auf 1.743 Mio. Euro. Jede weitere Anhebung des Verbundsatzes um je einen Prozentpunkt resultiert auf Grundlage der Zahlen von 2010 in einer Erhöhung der Verbundmasse um weitere 79 Mio. Euro. Hier ist allerdings zu beachten, dass bereits der aktuelle Verbundsatz von 21% im Ländervergleich relativ hoch ausfällt. Alternativ kann die Verbundmasse verbreitert werden. Wie weiter oben dargestellt weichen die Regelungen der Länder in diesem Punkt mitunter stark voneinander ab. Weitere Steuereinnahmen des Landes, die in die Verbundmasse mit aufgenommen werden könnten, sind beispielsweise die Rennwett- und Lotteriesteuer, die Totalisatorsteuer, die Feuerschutzsteuer oder die Biersteuer. Auch könnte der Anteil an der Erbschaft- und Schenkungsteuer, die gegenwärtig

derartige Bewertungen mit unterschiedlichem Ergebnis vor, vgl. Abschnitt 1.3 und VGH N 3/11, S. 7 f.

mit 35,2% in die Verbundmasse eingeht, angehoben werden. Eine Verbreiterung der Verbundmasse hat dabei gegenüber einer Anhebung des Verbundsatzes den Vorteil, dass sich Schwankungen der Verbundmasse durch die breitere Basis tendenziell verringern. Allerdings wird eine Verstetigung der Finanzausgleichsmasse in Rheinland-Pfalz bereits explizit durch den Stabilisierungsfonds vollzogen.

Der Mechanismus des Stabilisierungsfonds in seiner aktuellen Form führt auch dazu, dass Erhöhungen der Verbundmasse nach obigem Muster sich nicht voll auf die Finanzausgleichsmasse im selben Jahr niederschlagen werden. Liegen die Landesleistungen nach Abrechnungen über dem Korridor der fortgeschriebenen Verstetigungssumme, wie bei einer plötzlichen Erhöhung der Verbundmasse zu erwarten stünde, wird das Vermögen des Fonds aufgebaut. Die Finanzausgleichsmasse in diesem Jahr steigt hingegen maximal bis zur Obergrenze des Korridors um die fortgeschriebene Verstetigungssumme.⁶⁶ Aufgrund der Fortschreibung auf Basis von Neun-Jahres-Durchschnitten verzögert sich die Anpassung der Finanzausgleichsmasse über viele Jahre. Zwar kommt eine Erhöhung der Verbundmasse ebenfalls den Kommunen zu Gute, soll sich die Anhebung der Landesleistung aber im gleichen Jahr unmittelbar in den Haushalten der kommunalen Gebietskörperschaften niederschlagen, müssen die Verstetigungssumme oder die Finanzausgleichsmasse gleichsam direkt erhöht werden.⁶⁷ Im Folgenden soll mit Hilfe von Simulationsrechnungen kurz illustriert werden, wie sich eine solche Erhöhung auf die kommunalen Gebietskörperschaften auswirkt. Um die Ausführungen anschaulich zu halten, wird im Folgenden unterstellt, dass die zusätzlichen Mittel direkt in die Schlüsselmasse einfließen. Die Beträge für Zweckzuweisungen, Investitionsschlüsselzuweisungen etc. werden also konstant gehalten.

Eine Erhöhung der Schlüsselmasse hat in diesem Kontext grundsätzlich zwei Effekte. Der Grundbetrag und damit die Bedarfsmesszahlen steigen, ohne dass sich die Verteilung unter den kommunalen Gebietskörperschaften ändert. Zudem kann durch die höheren Bedarfsmesszahlen die Zahl der abundanten Gemeinden sinken. Beide Effekte sind gegenläufig: Die zu verteilenden Mittel steigen zwar, aber potentiell steigt auch die Zahl der Empfänger dieser Mittel, sodass sich die Erhöhung der Schlüsselmasse theoretisch negativ auf einzelne Gemeinden auswirken kann. Dazu käme es, wenn die Zahl der finanzschwachen Gemeinden groß ist und durch eine gestiegene Zahl nicht abundanter Gemeinden so viele zusätzliche

⁶⁶Vgl. folgender Abschnitt.

⁶⁷Auch eine Anpassung der Fortschreibungsrate ist denkbar. Auf diesem Wege ergäbe sich die Anpassung innerhalb der bestehenden Mechanik.

Mittel absorbiert werden, dass dieser negative Effekt für die restlichen Gemeinden den positiven Effekt eines höheren Grundbetrages überkompensiert. Dies ist in Rheinland-Pfalz unwahrscheinlich, da nur sehr wenige abundante Gebietskörperschaften existieren und somit auch nur wenige zusätzliche Empfänger entstehen können.

Um diesen Zusammenhang für Rheinland-Pfalz zu überprüfen, wurden Simulationen für verschiedene Änderungen der Schlüsselmasse vorgenommen. Ausgehend von der Referenzsituation in 2010⁶⁸ wurde die Schlüsselmasse um

1. 5% bzw. 47 Mio. Euro (Szenario 1)
2. 10% bzw. 94 Mio. Euro (Szenario 2)
3. 50% bzw. 471 Mio. Euro (Szenario 3)

angehoben. Im Ergebnis zeigt sich, dass sich der geschilderte negative Effekt erst ab einer Erhöhung der Schlüsselmasse um mindestens 9% einstellt. In dieser Situation verliert die Gemeinde Morbach ihren Status als abundante Gemeinde und wird zum Empfänger der Schlüsselzuweisung B2. Bei einer Erhöhung um mindestens 45% wird auch Bingen am Rhein zum Empfänger. Ingelheim und der zugehörige Landkreis Mainz-Bingen bleiben selbst bei einer Verdoppelung der Schlüsselmasse abundant.

Tabelle 1.1 zeigt die Ergebnisse der Simulationen für die drei Szenarien. Im ersten Szenario kommt es demnach zu keinen gegenläufigen Effekten. Die Erhöhung der Schlüsselmasse um 5% führt zu höheren Schlüsselzuweisungen B2 für alle Empfänger. Kreisfreie Städte profitieren am stärksten von dieser Erhöhung der Schlüsselmasse, während große kreisangehörige Städte die geringsten Zuwächse verzeichnen. Dieses Bild zeigt sich auch für Szenario 2, in welchem die Zahl der Empfänger bei den verbandsfreien Gemeinden steigt. Der negative Effekt durch die größere Zahl der Empfänger wird aber durch den Anstieg des Grundbetrages deutlich überkompensiert. Dies ist auch in Szenario 3 der Fall, in welchem eine große kreisangehörige Stadt ihren Status als abundante Gemeinde verliert. Die Schlüsselzuweisungen A und B1 sowie die Investitionsschlüsselzuweisungen bleiben konstruktionsbedingt von Änderungen der Schlüsselmasse unberührt. Die Ortsgemeinden als

⁶⁸Die Schlüsselmasse beträgt 943 Mio. Euro. Die Simulationen basieren auf dem Rechtsstand von 2010. In dieser Situation sind fünf Gebietskörperschaften abundant: Verbandsgemeinde Asbach, Morbach, Bingen am Rhein, Ingelheim am Rhein, Landkreis Mainz-Bingen.

Tabelle 1.1: Schlüsselzuweisungen B2 pro Einwohner (in Euro). Durchschnitte über Empfänger in der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe und Veränderungen in verschiedenen Szenarien, 2010

Typ	Status quo		Szenario 1			Szenario 2			Szenario 3		
	Empf.	B2	Empf.	B2	Δ B2	Empf.	B2	Δ B2	Empf.	B2	Δ B2
KfS	12	145	12	157	12,4%	12	170	24,8%	12	274	125%
VfG	27	74	27	78	7,3%	28	80	14,5%	28	117	73,7%
VG	162	64	162	68	7,2%	162	72	14,5%	162	105	77,7%
LK	23	106	23	113	7,1%	23	121	14,1%	23	180	71,7%
GkaS	6	70	6	75	6,6%	6	79	13,3%	7	101	67,2%

Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen. Szenario 1: Anhebung der Schlüsselmasse um 5%; Szenario 2: Anhebung um 10%; Szenario 3: Anhebung um 50%.

Gruppe profitieren daher in keinem Szenario direkt von der Erhöhung der Schlüsselmasse. Auf Basis der Ergebnisse dieser Simulationen kann festgehalten werden, dass im Status quo eine Erhöhung der Schlüsselmasse in Rheinland-Pfalz um bis zu 50% für keine Gemeinde zu einer Verschlechterung der Situation führen würde, obschon durch die Konstruktion des Schlüsselzuweisungssystems diese Möglichkeit grundsätzlich besteht.

1.4.2 Zum Stabilisierungsfonds

Wie bereits erläutert, ist der vertikale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz durch die Existenz des „Stabilisierungsfonds für den kommunalen Finanzausgleich“ nach § 5a LFAG gekennzeichnet.⁶⁹ Der Stabilisierungsfonds dient der Verstetigung der kommunalen Einnahmen, indem er die Auswirkungen von Schwankungen in der Verbundmasse ausgleicht. Die Konjunkturschwankungen der Gemeinschaftsteuern würden sich ohne den Fonds direkt auf den Betrag der Finanzausgleichsmasse auswirken. Um die Planbarkeit der kommunalen Einnahmen zu verbessern, wird auf Basis der vergangenen neun Haushaltsjahre ein Wachstumspfad⁷⁰ für die sogenannte Verstetigungssumme festgelegt, welche letztlich zusammen

⁶⁹Vgl. Meffert und Müller (2005) und Meffert und Müller (2012) für detaillierte Darstellungen.

⁷⁰Konkret heißt es hierzu in § 5a Abs. 3 LFAG: „Die Veränderungsrate errechnet sich aus den durchschnittlichen Veränderungsraten (arithmetisches Mittel) der tatsächlichen Steuereinnahmen des Landes, einschließlich der Einnahmen nach dem Gesetz zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund vom 29. Mai

mit der Finanzausgleichsumlage und der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ die Finanzausgleichsmasse ausmacht. Ein Korridor von plus/minus 3% um diesen Pfad herum bestimmt eine Ober- und eine Untergrenze für diese Verstetigungssumme. Die Untergrenze ist dabei so konzipiert, dass ein jährlicher Mindestaufwuchs der Verstetigungssumme i.H.v. 1% nicht unterschritten wird. Brechen nun die Landessteuereinnahmen in einem Jahr ein, sodass die Landesleistungen die untere Grenze unterschreiten würden, kommt es zu Zuführungen aus dem Fonds. Umgekehrt gilt analog, dass Mittel an den Fonds abgeführt werden, falls die Landesleistungen aufgrund positiver wirtschaftlicher Entwicklungen über der Obergrenze liegen. Je nachdem, ob ein ausreichendes positives oder ein negatives Fondsvermögen besteht, fällt die Verstetigungssumme in diesen Fällen in Höhe der Obergrenze, der fortgeschriebenen Verstetigungssumme oder der Untergrenze aus. Liegen die Landesleistungen innerhalb des Korridors, hängt es von Bestand und Entwicklung des Fondsvermögens ab, ob die Verstetigungssumme in Höhe ihres fortgeschriebenen Wertes oder der Unter- bzw. Obergrenze festgelegt wird.⁷¹ Durch die Korridorlösung wird sichergestellt, dass sich das Fondsvermögen in einem gewissen Rahmen bewegt.

Der Stabilisierungsfonds ist damit von seiner Konstruktion her geeignet, die Finanzausgleichsmasse im Zeitablauf zu glätten und die kommunalen Haushalte vor Schwankungen zu schützen. Wie eingangs erläutert ist dieses Ziel sinnvoll und prinzipiell effizienzsteigernd. Abbildung 1.32 veranschaulicht, dass die Einführung des Stabilisierungsfonds (bzw. seines Vorgängerkonstrukts, des *Beistandspakts*) tatsächlich erfolgreich zu einer Glättung der Finanzausgleichsmasse über die Zeit geführt hat. Offensichtlich unterlagen die Landesleistungen nach Abrechnungen, die ohne den Fonds gemeinsam mit der Finanzausgleichsumlage und der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ die Finanzausgleichsmasse ergeben,⁷² erheblich größeren Schwankungen als die tatsächliche Finanzausgleichsmasse nach Stabilisierungsfonds. Auch ist der Verlauf der Finanzausgleichsmasse seit Einführung des Beistandspaktes in 2003 deutlich glatter als in den Jahren zuvor.⁷³

Die Ausführungen in Abschnitt 1.4 zeigen jedoch, dass aus Effizienzgesichtspunkten auch eine Verstetigung der Landeseinnahmen sowie eine möglichst gleichlaufende Entwicklung

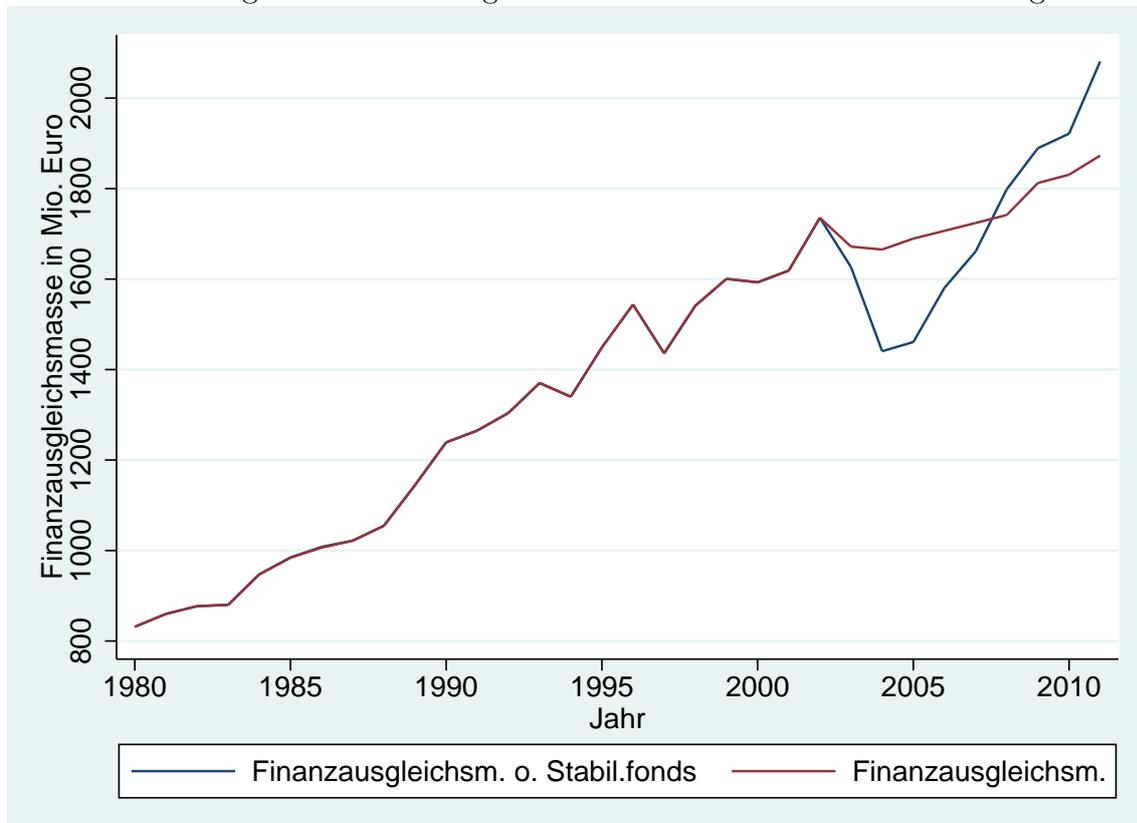
2009 (BGBl. I S. 1170), aus dem Länderfinanzausgleich und aus den Bundesergänzungszuweisungen, auf der Grundlage der letzten neun haushaltsmäßigen Jahresergebnisse des Landes.“

⁷¹Letztere Regelungen aus § 5a Abs. 6 LFAG gelten seit dem Haushaltsjahr 2009 neu.

⁷²In den Jahren 1992 bis 1995 ist auch der Solidaritätsbeitrag Deutsche Einheit enthalten.

⁷³Vgl. Meffert und Müller (2012), S. 85, für weitere anschauliche Darstellungen zur Wirkung von Beistandspakt und Stabilisierungsfonds.

Abbildung 1.32: Finanzausgleichsmasse mit und ohne Stabilisierungsfonds



Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

der Einnahmen des Landes und der Kommunen erstrebenswert sind. Ersteres ist für sich genommen durch den kommunalen Finanzausgleich nicht zu leisten, da die Kommunen mit ihren nicht ausreichenden und stark schwankenden Steuereinnahmen kaum als Versicherer des Landes auftreten können. Eine gleichlaufende Entwicklung der Einnahmen beider Ebenen im Sinne einer effizienten Risikoteilung ist im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs aber durchaus ins Auge zu fassen.

Der Stabilisierungsfonds in seiner aktuellen Ausprägung beeinflusst die Zahlungen des Landes zunächst einmal nicht, da sich die Landesleistungen unabhängig vom Fonds aus Verbundgrundlagen und -satz ergeben. In Zeiten hoher Einnahmen fließen die Mittel in den Fonds anstatt direkt in die Haushalte der Kommunen, in schlechten Zeiten werden die Landesleistungen mit Mitteln aus dem Fonds aufgestockt. Der Wachstumspfad der Verstetigungssumme stellt dabei im Wesentlichen auf die Entwicklung der Verbundmasse ab. Dies ist sinnvoll, da die Leistungsfähigkeit des Landes berücksichtigt werden muss. Der Neun-Jahres-Durchschnitt sorgt hierbei dafür, dass Einmaleffekte geglättet werden und dass der Konjunkturzyklus berücksichtigt wird.

Allerdings ist der langjährige Durchschnitt nicht ausschließlich positiv zu bewerten. Auch der garantierte Mindestaufwuchs der Verstetigungssumme um jährlich 1% widerspricht dem Prinzip einer effizienten Risikoteilung zwischen beiden Ebenen, da hier grundsätzlich ein jährlicher Anstieg der kommunalen Einnahmen garantiert wird ohne dabei die Entwicklung der Landeseinnahmen in den Blick zu nehmen. Zu einem tatsächlichen Problem kommt es hierdurch zwar nur im Ausnahmefall, aber der Stabilisierungsfonds würde sein Ziel auch ohne den Mindestaufwuchs effektiv erreichen, wie später gezeigt wird. Im Falle dauerhaft sinkender Landeseinnahmen ist es nämlich möglich, dass das Fondsvermögen aufgebraucht wird. Verlaufen die Landesleistungen dann weiterhin unter der Untergrenze, wird eine Kreditvergabe von Seiten des Landes fällig,⁷⁴ um den Fonds mit Mitteln auszustatten.⁷⁵ In diesem Fall müsste das Land in einer Situation sinkender Einnahmen also sogar zusätzliche Mittel an die Kommunen vergeben, da die Verstetigungssumme wachsen muss. Das bedeutet, dass das Land seine Leistungen einschränken muss, die Kommunen jedoch nicht. Eine Umverteilung von Mitteln zum Land könnte in dieser Situation effizienzsteigernd wirken, da so die Grenznutzen öffentlicher Leistungen auf beiden Ebenen

⁷⁴Vgl. § 5a Abs. 4 Satz 2 LFAG.

⁷⁵Dass dies in der – noch immer andauernden – anfänglichen Aufbauphase des Fonds der Fall ist sei hier ausgeklammert. Die Gutachter gehen davon aus, dass der Fonds sich auf Dauer selbst tragen soll und beurteilen die Konstruktion des Stabilisierungsfonds in diesem Lichte.

wieder zum Ausgleich gebracht werden. Auch wenn das Land in Reaktion auf den Einnameschock seine Leistungen nicht einschränken, sondern sich verschulden würde, käme es ebenso zu Effizienzeinbußen, da Verschuldung nur die Finanzierungslasten auf der Zeitachse verschiebt.⁷⁶

Der Mindestaufwuchs ist daher kritisch zu beurteilen. In Zeiten steigender Einnahmen wird die Verstetigungssumme in jedem Fall wachsen, bei sinkenden Einnahmen erfolgt auch ohne den Mindestaufwuchs eine starke Glättung der Finanzausgleichsmasse. Abbildung 1.33 illustriert den hypothetischen Verlauf der Verstetigungssumme ohne Mindestaufwuchs. Aufgrund der kurzen Zeit seit Einführung sind leider nur begrenzte Aussagen abzuleiten. Die hypothetische Verstetigungssumme ohne Mindestaufwuchs verläuft ab 2004 unterhalb der tatsächlichen. Trotz sinkender Landesleistungen zu Beginn des Zeitraumes sinkt die hypothetische Verstetigungssumme aber nur wenig, und es zeigt sich weiterhin ein starker glättender Effekt auf die Finanzausgleichsmasse. Der Stabilisierungsfonds erreicht sein Ziel einer Glättung der Finanzausgleichsmasse also auch ohne den Mindestaufwuchs effektiv.

1.4.3 Zum Gleichmäßigkeitsgrundsatz

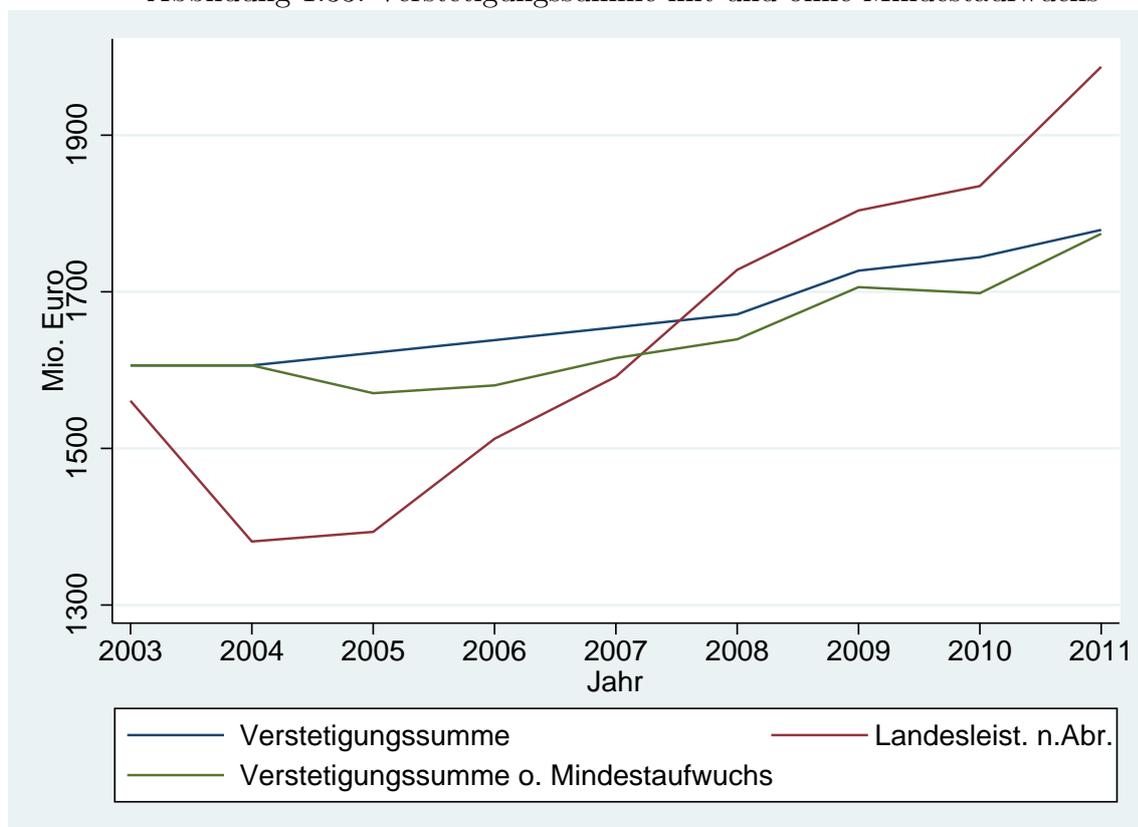
Im Status quo wird die Höhe der Gemeindeeinnahmen bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse nicht berücksichtigt. Andere Länder folgen demgegenüber einem Gleichmäßigkeitsgrundsatz und weisen Regelungen auf, die explizit die Entwicklung der Gemeindeeinnahmen berücksichtigen.

Im Unterschied zum einfachen Verbundquotensystem werden dabei nicht nur Landeseinnahmen zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse herangezogen. Zusätzlich geht die Entwicklung der Gemeindeeinnahmen mit negativem Faktor in die Berechnung der Finanzausgleichsmasse ein.⁷⁷ Der Effekt der Regelung ist, dass eine Ebene im Fall, dass die Steuereinnahmen der anderen Ebene stärker ansteigen als die eigenen, automatisch an dieser stärkeren Entwicklung partizipiert. Analog wird auch bei einem Einnahmeeinbruch das Risiko anteilig auf die andere Ebene übertragen. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz impliziert

⁷⁶Der Weg der Verschuldung wird überdies in naher Zukunft aufgrund der Schuldenbremse versperrt sein.

⁷⁷Zum Vergleich des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes und des Verbundquotensystems vergleiche Lenk und Rudolph (2003c).

Abbildung 1.33: Verstetigungssumme mit und ohne Mindestaufwuchs



Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

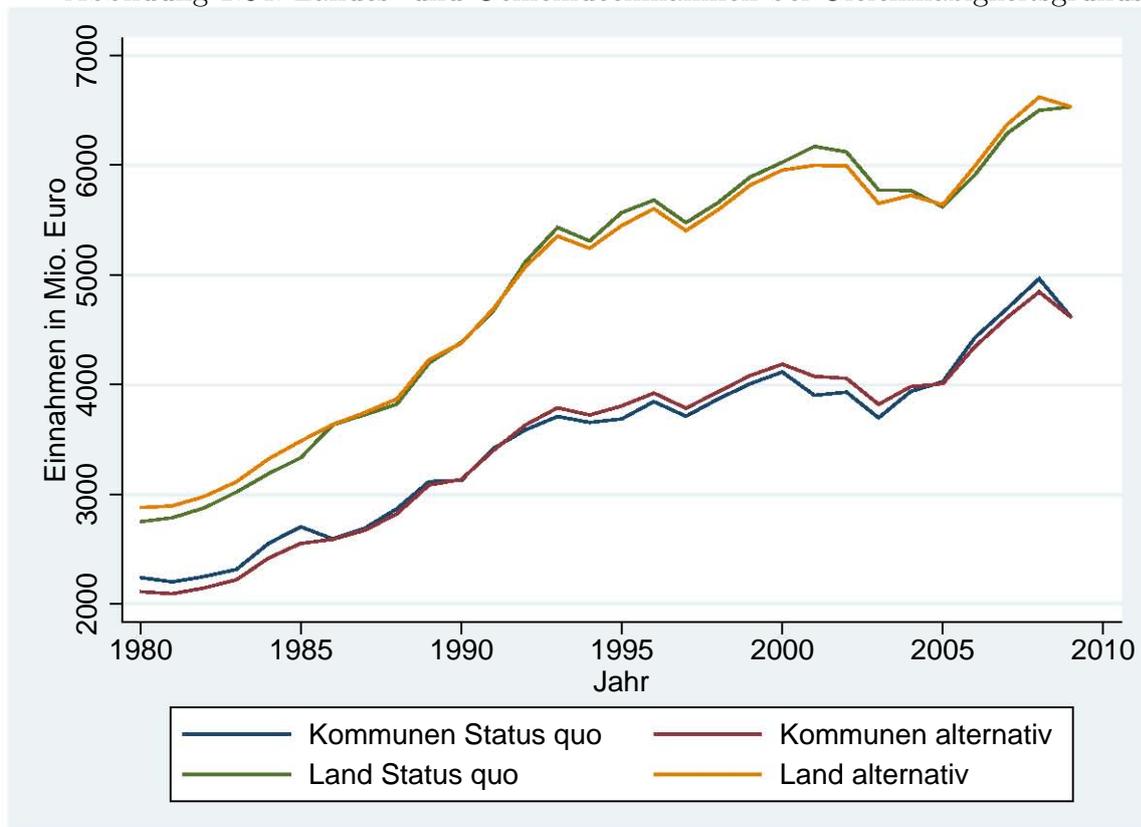
daher eine stärkere Verknüpfung der finanziellen Entwicklung beider Ebenen. Die obige Diskussion zeigt, dass eine derartige Verknüpfung durchaus zu Effizienzgewinnen führen kann. Im Falle Rheinland-Pfalz könnten sich diese Effizienzgewinne gerade auf Seiten des Landes ergeben, da die kommunale Ebene bereits durch den Stabilisierungsfonds vor übermäßigen Schwankungen der Finanzausgleichsmasse geschützt ist.

Die Implikationen lassen sich also am Besten im Sinne einer Risikoteilung diskutieren. Brechen beispielsweise die Steuereinnahmen des Landes ein, die Gemeindesteuern entwickeln sich aber unverändert, kommt es bei der aktuellen Regelung zu einer stärkeren Belastung des Landes, da sich die Finanzausgleichsmasse nur an den Landeseinnahmen ausrichtet und durch den Stabilisierungsfonds sogar ein Mindestaufwuchs garantiert ist. Aus Sicht des Landes wäre eine alternative Regelung attraktiv, nach der die Landesleistungen in einer solchen Situation sinken könnten. Dadurch wäre gegebenenfalls eine stärkere Verstetigung der Einnahmen des Landes nach dem kommunalen Finanzausgleich zu erreichen. Durch den Stabilisierungsfonds wäre die kommunale Ebene nicht von einem unmittelbaren Rückgang der Mittel betroffen, allerdings würde sich das Fondsvolumen entsprechend anpassen. Ob es wirklich zu einer Verstetigung kommt, hängt aber von den statistischen Eigenschaften der Gemeindesteuereinnahmen und der Landessteuereinnahmen ab. Denn nur wenn die Gemeindesteuern sich tatsächlich unabhängig von oder gar gegenläufig zu den Landeseinnahmen entwickeln, wird die Berücksichtigung der Gemeindeeinnahmen zu einer Verstetigung führen. Die Steuereinnahmen der Gemeinden und des Landes weisen allerdings typischerweise eine eher ähnliche Entwicklung auf – schon aufgrund der Bedeutung des Steuerverbundes. Es ist daher nicht klar, ob die Anrechnung der Gemeindesteuern bei der Bestimmung der Landesleistungen tatsächlich zu einer Verstetigung führt.

Die Wirkung eines Gleichmäßigkeitssatzes in Rheinland-Pfalz wird für den Zeitraum 1980 bis 2009 illustriert. Im Jahr 2009 ergeben sich für den Verbundsatz von 21% und einer Verbundmasse von 8.269 Mio. Euro Landesleistungen vor Abrechnungen i.H.v. 1.737 Mio. Euro. Die Steuereinnahmen der Gemeinden im selben Jahr belaufen sich auf 2.877 Mio. Euro.⁷⁸ Um bei einer Berücksichtigung der Gemeindesteuern auf dieselbe Finanzausstattung der Kommunen zu kommen, müsste der Verbundsatz bei 32% liegen. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass für eine Aufkommensneutralität der Verbundsatz deutlich höher liegen muss, wenn die Gemeindesteuern von der Verbundmasse abgesetzt werden. Formal muss bei Aufkommensneutralität gelten:

⁷⁸Daten aus der Rechnungsstatistik.

Abbildung 1.34: Landes- und Gemeindeeinnahmen bei Gleichmäßigkeitsgrundsatz



Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

$$1.737 = \delta (8.269 - 2.877) \Leftrightarrow \delta = \frac{1.737}{8.269 - 2.877} \simeq 0,32$$

Mithin wären die Landesleistungen (vor Abrechnungen) zu bestimmen durch die Formel:

$$\text{Landesleistungen} = 32\% (\text{Verbundmasse} - \text{Gemeindesteuereinnahmen}).$$

Abbildung 1.34 zeigt die Entwicklung von Landeseinnahmen (Verbundmasse abzüglich Landesleistungen) und Gemeindeeinnahmen (Gemeindesteuereinnahmen inklusive Landesleistungen) im Status quo und nach dieser alternativen Regel. Es zeigt sich, dass die Entwicklungen nur geringfügig anders verlaufen. Die Standardabweichungen geben an, dass die Gemeindeeinnahmen mit Gleichmäßigkeitsgrundsatz (805) stärker schwanken als ohne (764), die Landeseinnahmen schwanken in der Alternative (1.173) etwas weniger als ohne

(1.226) Gleichmäßigkeitsgrundsatz. Allerdings fallen insbesondere die Landeseinnahmen in schlechten Phasen tendenziell noch geringer aus als im Status quo. Angesichts dieses Ergebnisses stellt ein Gleichmäßigkeitsgrundsatz in Rheinland-Pfalz keine Verbesserung dar.

1.5 Zum Verhältnis von zweckgebundenen und allgemeinen Zuweisungen

Bislang wurde vor allem auf die Finanzierungs- und Versicherungsfunktionen des kommunalen Finanzausgleichs eingegangen, wonach die fehlende eigene Finanzkraft der kommunalen Gebietskörperschaften ausgeglichen werden und die Finanzpolitik von Land- und Kommunen vor allem gegen allzu starke einnahmeseitige Schwankungen abgesichert werden soll. Lenkungsziele wurden indessen bislang kaum berührt, sie werden in der Diskussion der horizontalen Aspekte des Finanzausgleichs vertieft erörtert (siehe hierzu Abschnitt 2.3).

In Abschnitt 1.2 wurde allerdings bereits klar, dass die Zweckbindung den tatsächlichen Wert eines Euro an Zuweisungen im Vergleich zu ungebundenen Zuweisungen reduziert. Dies liegt daran, dass ein zweckgebundener Euro im Regelfall nicht der Verwendung, die den höchsten Grenznutzen stiftet, zugeführt werden kann, sofern nicht Spillover-Effekte oder andere fiskalische Externalitäten vorliegen. Zudem entsteht gegebenenfalls ein zusätzlicher Aufwand, wenn umfangreiche Antragstellungen für zweckgebundene Zuweisungen erforderlich sind.

Der Finanzausgleich berührt allerdings auch lenkungspolitische Zielsetzungen. Dies umfasst neben übergeordneten finanzpolitischen Zielen auch strukturpolitische Ziele. Zur Verfolgung dieser Ziele erhalten die Kommunen zweckgebundene Zuweisungen aus der Finanzausgleichsmasse nach § 18 LFAG. Lenkungspolitische Eingriffe müssen dabei nicht unbedingt im Gestaltungswillen der Landespolitik begründet sein, sie können auch bedeutende Beschränkungen, denen sich das Land insgesamt gegenübersteht, reflektieren. Dies gilt gerade in Rheinland-Pfalz in besonderer Weise für die Notwendigkeit, die Verschuldung zu begrenzen. Eine nachhaltige Konsolidierungsstrategie erfordert, dass die kommunale Investitionstätigkeit aufgrund von Einsparungen in den Haushalten nicht zum Erliegen kommt, um die Standortattraktivität nicht zu gefährden. Vor diesem Hintergrund könn-

ten Zweckzuweisungen, die auf eine Förderung der kommunalen Investitionen abzielen, gerechtfertigt erscheinen. Sie stehen allerdings im Konflikt mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Dementsprechend müssen derartige lenkungspolitische Eingriffe auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive generell mit Zurückhaltung erfolgen.⁷⁹ Der aktuelle Anteil der Zweckzuweisungen an der Finanzausgleichsmasse von 36% liegt zwar unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer⁸⁰, erscheint aber aus finanzwissenschaftlicher Sicht dennoch sehr hoch, insbesondere da die Vielfalt von Sachbeständen im rheinland-pfälzischen Finanzausgleich die kommunale Selbstverwaltung erheblich einschränkt. Zur vertieften Diskussion der zweckgebundenen Zuweisungen siehe Kapitel 3 des Gutachtens.

1.6 Zusammenfassende Bewertung

Ein Vergleich des vertikalen kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz mit den Gesetzen der anderen Länder zeigt, dass sich die Regelungen insbesondere in den westdeutschen Ländern recht ähnlich sind. Das zur Anwendung kommende Verbundquotensystem ist gängige Praxis. Die Regelungen zu Verbundsatz und den Verbundgrundlagen weisen keine ungewöhnlichen Aspekte auf. In einigen Ländern wird wie in Rheinland-Pfalz die Finanzausgleichsmasse mit dem Aufkommen aus einer Finanzausgleichsumlage erhöht. Das entsprechende Vorgehen bei der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ ist dagegen nicht gängig. Auch der Stabilisierungsfonds ist ein besonderes Kennzeichen des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz.

Der kommunale Finanzausgleich hat aus finanzwissenschaftlicher Sicht drei Funktionen bzw. Ziele: Allokationsziel bzw. Finanzierungsfunktion, Versicherungs- und Verteilungsfunktion sowie Lenkungs- und Koordinierungsfunktion. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem vertikalen Finanzausgleich zeigt, dass bei einer gegebenen Aufgabenverteilung eine effiziente Mittelverteilung zwischen Land und Kommunen dann vorliegt, wenn der Nutzenzuwachs durch weitere öffentliche Ausgaben auf beiden Ebenen gleich groß wäre. Einnahmeseitig ist analog die Überlegung anzustellen, welche Ebene Einnahmen zu geringeren gesellschaftlichen Zusatzkosten generieren kann. Diese Kosten können

⁷⁹Siehe hierzu beispielhaft für das Land Nordrhein-Westfalen Verfassungsgerichtshof vom 09. Juli 1998 (VerfGH 16/96, 7/97).

⁸⁰Vgl. Gemeindefinanzberichte des Deutschen Städtetages

beispielsweise in Form von Standortverlagerungen, Investitionsrückgang sowie Beschäftigungsrückgang und Arbeitslosigkeit auftreten und fallen zusätzlich zum eingenommenen Steuerbetrag an. Im Fall der Verschuldung entstehen neben einer Verschiebung solcher Kosten in die Zukunft weitere Kosten durch höhere Zinsen, verringerte Budgetflexibilität oder geringeres Wachstum. Aus diesen Überlegungen ergibt sich zudem eine Begründung für die Versicherungsfunktion im vertikalen Finanzausgleich. Ausgehend von einer effizienten Mittelverteilung führt eine möglichst gleichlaufende Entwicklung der Einnahmen von Kommunen und Land durch eine Risikoteilung zu Effizienzsteigerungen. Denn so bleiben die Grenznutzen aus öffentlichen Leistungen auf beiden Ebenen ausgeglichen. Allerdings muss eine Bewertung institutionelle Gegebenheiten berücksichtigen, wie beispielsweise die eingeschränkte Steuerautonomie der Landesebene und andere Vorgaben durch Bundesgesetzgebung.

Eine angemessene Mittelverteilung muss an der Aufgabenverteilung anknüpfen. Um die Verteilung von Aufgaben auf Land und Kommunen zu ermitteln, berechnen verschiedene Studien sogenannte Kommunalisierungsgrade. Auch wenn deren Aussagekraft eingeschränkt ist, lässt sich aus den Zahlen für Rheinland-Pfalz folgern, dass das kommunale Aufgabenspektrum in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern eher unterdurchschnittlich ist und dass die Politik bezüglich der Aufgabenverteilung größere Anteile beim Land sieht. Nach dem auf Kommunalisierungsgraden basierenden Index der kommunalen Finanzausstattung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz (2007) fällt die Finanzmittelausstattung der Kommunen unter Berücksichtigung von Aufgabenspektrum und Finanzkraft beider Ebenen in Rheinland-Pfalz großzügiger aus als im Durchschnitt der alten Bundesländer.

Vor diesem Hintergrund wird eine eingehende deskriptive Analyse der Entwicklung der Ausgaben- und Einnahmenseite (je Einwohner) bei Land und Kommunen sowie bei der jeweiligen Referenzgruppe der westdeutschen Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz vorgenommen. Eine Auswertung der verfügbaren Finanzstatistik (Rechnungsstatistik) für den Zeitraum von 1974 bis 2009 zeigt, dass die Entwicklung der gesamten Einnahmen wie auch der Steuereinnahmen zwischen beiden Ebenen ähnlich verläuft. Während die gesamten Einnahmen im Landeshaushalt pro Einwohner denen der Flächenländer ungefähr entsprechen, liegen die kommunalen Gesamteinnahmen in Rheinland-Pfalz deutlich unter dem Durchschnitt der Flächenländer. Auch die Steuereinnahmen liegen unter denen der jeweiligen Referenzgruppe. Zugleich ist die Entwicklung der Steuereinnahmen der Kommunen

bis 2010 durch eine in Niveau und Entwicklung weniger starke Hebesatzanspannung als in den anderen Ländern gekennzeichnet. Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen steigen für die rheinland-pfälzischen Kommunen seit Beginn der 90er-Jahre merklich stärker als beim Land oder bei den Kommunen der Flächenländer. Seit etwa 2000 liegen die kommunalen Einnahmen aus Zuweisungen auf Höhe der Referenzgruppe. Die ausgeprägte Differenz der kommunalen Gesamteinnahmen zwischen Rheinland-Pfalz und den anderen Ländern geht insbesondere auf weit unterdurchschnittliche Einnahmen aus Gebühren und Steuern zurück. Letzteres ist durch eine geringere Hebesatzanspannung und eine geringere Realsteuerkraft zu erklären. Bezüglich der Einnahmen aus Gebühren und Entgelten ist die Interpretation schwieriger. Besonders im Bereich der kommunalen Gemeinschaftsdienste bestehen zwischen den Ländern größere Unterschiede im Umfang der Ausgliederungen und Privatisierungen.

Die Entwicklung der bereinigten Gesamtausgaben verläuft bei Land und Kommunen ähnlich, mit zuletzt etwas höheren Zuwachsraten auf kommunaler Seite. Die kommunalen Ausgaben in Rheinland-Pfalz liegen unter denen der Referenzgruppe, die des Landes etwa im Durchschnitt. Die Personalausgaben der rheinland-pfälzischen Kommunen verzeichnen seit 1998 einen erheblich stärkeren Anstieg als die des Landes oder der Referenzgruppe, die Personalbestände verlaufen dagegen seit 2002 überall relativ konstant. Auch der laufende Sachaufwand der rheinland-pfälzischen Kommunen steigt seit 2004 vergleichsweise stark. Demgegenüber sinken die Sachinvestitionen bei allen Gruppen, am stärksten beim Land. Die Zinsausgaben des Landes sind weit überdurchschnittlich, die der rheinland-pfälzischen Kommunen sind seit 2005 ebenfalls überdurchschnittlich. Eine Beurteilung dieser Befunde wird allerdings durch Abgrenzungsprobleme, insbesondere durch Ausgliederungen aus den Haushalten, erschwert.

Die Sozialausgaben steigen in Rheinland-Pfalz sowie in den übrigen westdeutschen Flächenländern seit etwa 2000 auf kommunaler Seite erheblich stärker an als auf Ländersseite. Die Sozialausgaben des Landes Rheinland-Pfalz liegen jedoch deutlich über denen der Referenzgruppe, während die Kommunen der westdeutschen Flächenländer im untersuchten Zeitraum deutlich höhere Sozialausgaben tätigen als die Kommunen in Rheinland-Pfalz. Allerdings beschleunigte sich hier der Zuwachs zuletzt merklich. Auf Landesebene machen die Familien- und Sozialhilfe, die Förderung der Wohlfahrtspflege, die Leistungen nach dem SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie Ausgaben für soziale Einrichtungen den größten Anteil der Sozialausgaben aus. Diese Ausgabeposten sind in Rheinland-Pfalz

jeweils erheblich höher als in den anderen Flächenländern. Auf kommunaler Ebene sind vor allem die Ausgaben für Jugendhilfe von großer Bedeutung und entsprechen etwa denen in den übrigen westdeutschen Flächenländern. Daneben liegen die Ausgaben für Familien- und Sozialhilfe, Förderung der Wohlfahrtspflege und die Leistungen nach dem SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie Ausgaben für soziale Einrichtungen auf Gemeindeebene unter denen der Referenzgruppe. Dies steht im Einklang mit dem unterdurchschnittlichen Kommunalisierungsgrad in Rheinland-Pfalz.

Sowohl das Land als auch die Kommunen in Rheinland-Pfalz wirtschaften seit mindestens 1990 ununterbrochen defizitär und häufen höhere Defizite an als die Vergleichsgruppe. In den letzten zehn Jahren lagen insbesondere die Ausgaben der Kommunen deutlich weiter über den Einnahmen als das bei der Referenzgruppe der Fall war. Entsprechend liegen das Land bei den Kreditmarktschulden und die Kommunen bei den Liquiditätskrediten weit über den jeweiligen Werten der Referenzgruppe.

Die Betrachtung der Einnahmeseite legt den Schluss nahe, dass bei den rheinland-pfälzischen Kommunen Potential zur Einnahmensteigerung besteht (vgl. hierzu auch Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2012), S. 18 ff. und S. 51 ff.). Während das Land seine Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen kaum beeinflussen kann, kann gegebenenfalls ein Teil der Einnahmefehlleistung zwischen den Kommunen in Rheinland-Pfalz und den Kommunen in den westdeutschen Flächenländern durch höhere Hebesätze geschlossen werden. Auch bei den Gebühren besteht vermutlich Spielraum, dies lässt sich aufgrund der unzureichenden Datenlage aber nicht mit Sicherheit feststellen. Der Verlauf der verschiedenen Einnahmearten ist zwischen Land und Kommunen ähnlich, nur die Einnahmen aus Zuweisungen und Umlagen steigen auf kommunaler Seite vergleichsweise stark an. Diese Befunde decken sich mit aktuellen Ergebnissen zu Kommunalisierungsgraden und dem Index der kommunalen Finanzausstattung.

Das verfügbare statistische Material zeigt, dass trotz der weitgehend symmetrischen Entwicklung der Gesamtausgaben einige wesentliche Ausgabenposten auf kommunaler Ebene stärker gestiegen sind als auf Landesebene. Dies gilt neben Personalausgaben und laufendem Sachaufwand insbesondere für die Sozialausgaben, auch wenn diese im Ländervergleich überdurchschnittlich stark durch das Land getragen werden. Letzteres scheint durch Länderunterschiede bei der Aufgabenverteilung bedingt zu sein. Eine Beurteilung der Ausgabendynamik wird durch Abgrenzungsprobleme erschwert. Auch sind *tatsächli-*

che Ausgaben in einem solchen Vergleich grundsätzlich nicht von *notwendigen* Ausgaben bzw. Kosten zu unterscheiden. Dies erschwert eine Beurteilung weiter, da Unterschiede in Qualität und Quantität von öffentlichen Leistungen letztlich auch Ergebnis politischer Entscheidungen sein können. Aber auch Unterschiede in den Ausgaben, die auf Ineffizienzen zurückzuführen sind, sind nicht ohne eingehende Prüfung der Einzelfälle identifizierbar. Eine exakte Feststellung, wie groß der Spielraum zur Ausgabensenkung ist, ist daher global kaum möglich.

Eine weitergehende finanzwissenschaftliche Auseinandersetzung mit der finanziellen Situation beider Ebenen ist mit Schwierigkeiten konfrontiert. Während die volkswirtschaftlichen Kosten der Erzielung von Einnahmen noch recht zuverlässig bewertet werden können, existiert kein exaktes Maß, um die Grenznutzen von öffentlichen Ausgaben auf breiter Ebene zu bestimmen und zu vergleichen. Insofern kann die über große Zeiträume bestehende Ähnlichkeit im Verlauf der bereinigten Gesamtausgaben beider Ebenen als Hinweis auf die gleichgewichtige Verteilung der Bedarfe gewertet werden. Der Anstieg einiger kommunaler Ausgabenposten seit 2000 weist aus dieser Perspektive allerdings auf eine Störung des im Status quo erreichten Ausgleichs hin, auch wenn der Anstieg der kommunalen Einnahmen aus Zuweisungen die Problematik begrenzt.

Der verhältnismäßig starke Investitionsrückgang beim Land deutet in Verbindung mit der erheblichen Verschuldung im gesamten Beobachtungszeitraum allerdings auf dauerhafte Finanzprobleme des Landes hin. Aufgrund der institutionellen Gegebenheiten in Deutschland kann das Land seine Einnahmen praktisch ausschließlich über die Verschuldung beeinflussen. Verschuldung ist aber keine originäre Finanzierung, sondern nur eine Verschiebung von Finanzierungslasten auf der Zeitachse. Die Kommunen können dagegen insbesondere auf die Realsteuereinnahmen selbst Einfluss nehmen. Beim quantitativ mit Abstand bedeutendsten Posten, der Gewerbesteuer, sind allerdings die volkswirtschaftlichen Zusatzkosten der Besteuerung in Form von privatwirtschaftlichem Investitionsrückgang und Standortverlagerungen zu berücksichtigen. Auch die Kommunen weisen in der jüngeren Vergangenheit eine vergleichsweise hohe Verschuldung auf. Vor dem Hintergrund der hohen Verschuldung beider Ebenen sollten bestehende Spielräume zur Gewinnung von Einnahmen abseits der Kreditaufnahme unbedingt ausgeschöpft werden. Ein weiterer Zuwachs der Verschuldung ist für beide Ebenen gleichermaßen problematisch. Insgesamt ist es auf beiden Ebenen erforderlich, das Niveau von Ausgaben und Einnahmen in Einklang zu bringen.

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz sieht Bedarf für einen spürbaren Beitrag des Landes zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise. Als wesentlicher Grund wird die einseitige Steigerung der Soziallasten angeführt. Es ist zu konstatieren, dass eine Verbesserung der Situation bereits vorgezeichnet scheint: Die Gemeinden werden ab 2014 zu 100% von den Lasten aus der Grundsicherung im Alter befreit. Die Länder beteiligen sich an dieser Entlastung durch Verzicht auf Rückübertragung der Hälfte des nicht mehr benötigten Umsatzsteuervorabtrages, welcher ursprünglich zum Ausgleich von Belastungen des Bundes aus der Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung übertragen wurde. Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz beziffert die damit einhergehende Entlastung auf 130 Mio. Euro jährlich. Darüber hinaus wurde in den Verhandlungen um den Fiskalpakt am 29. Juni 2012 eine Bundesbeteiligung an der Eingliederung Schwerbehinderter vereinbart, deren konkrete Ausgestaltung jedoch erst in der nächsten Legislaturperiode des Bundestages verhandelt werden soll. Hierzu liegen aktuell keinerlei belastbare Ansätze vor.

Eine mögliche Reform der Aufgabenverteilung könnte in einer neuen Aufteilung der Leistungen nach SGB XII (außer HLU) zwischen Land und Kommunen und der gleichzeitigen Abschaffung der Finanzierungstrennung nach Leistungen innerhalb und außerhalb von Einrichtungen bestehen (vgl. Vorschlag des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz im Kommunalbericht 2012, S. 44 ff.). Die Trennung aufzuheben erscheint angezeigt, um der bestehenden Anreizverzerrung entgegenzuwirken, die eine sachgerechte und kostenminimierende Behandlung des Einzelfalles behindert. Die Größenordnung der kommunalen Entlastung bei einer Lastenverteilung zu je 50% liegt laut Rechnungshof bei 46 Mio. Euro und 8,8 Mio. Euro für jeden weiteren Prozentpunkt.

Das Verbundquotensystem in Rheinland-Pfalz bewegt sich im Rahmen der Regelungen der anderen Länder mit einem solchen System. Der Verbundsatz befindet sich an der oberen Grenze des Spektrums. Eine Erhöhung um einen Prozentpunkt führt – auf Basis der Daten und Regelungen von 2010 – zu einer Erhöhung der Landesleistungen (vor Abrechnungen) von 79 Mio. Euro. Eine Verbreiterung der Verbundmasse hat demgegenüber den Vorteil, tendenziell zu einer Verstetigung der Finanzausgleichsmasse beizutragen. Eine solche wird in Rheinland-Pfalz allerdings bereits durch den Stabilisierungsfonds erreicht. Dieser bewirkt auch, dass sich Änderungen von Verbundmasse und -satz nicht unmittelbar auf die Höhe der Finanzausgleichsmasse niederschlagen. Eine direkte Erhöhung der Schlüsselmasse um mindestens 9% erhöht die Zahl der Empfänger der Schlüsselzuweisung B2.

Schwankungen in den Einnahmen von Land und Kommunen sind grundsätzlich problematisch, da sie die Finanzplanung erschweren und gegebenenfalls zu ineffizienten Anpassungen von öffentlichen Leistungen führen. Auf Seite der Kommunen ist dieses Problem durch die starke Abhängigkeit von der Gewerbesteuer besonders ausgeprägt. Ein idealer kommunaler Finanzausgleich führt zu einer Verstetigung der Einnahmen. Überdies gleicht er den Verlauf der Einnahmen beider Ebenen an, sodass die Grenznutzen aus öffentlichen Leistungen beider Ebenen möglichst ausgeglichen sind. So wird für Land und Kommunen eine Versicherungsfunktion gegen Einnahmeschocks ausgeübt.

Der Stabilisierungsfonds verstetigt die Finanzausgleichsmasse und damit die kommunalen Einnahmen seit seinem Bestehen effektiv und trägt so zur Erreichung des Versicherungszieles bei. Der Mindestaufwuchs der Verstetigungssumme steht indessen nicht im Einklang mit einer Risikoteilung und der Versicherungsfunktion für die Landesebene. Es zeigt sich, dass der Stabilisierungsfonds auch ohne Mindestaufwuchs eine effektive Verstetigung der Finanzausgleichsmasse leistet, ohne das Land in finanziell schlechten Zeiten unter Umständen zusätzlich zu belasten.

Die Prüfung des in einigen Ländern zum Einsatz kommenden Gleichmäßigkeitsgrundsatzes zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse hat für Rheinland-Pfalz zu keinem positiven Ergebnis geführt. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz bewirkt keine Verbesserung der derzeitigen Situation, da die Steuereinnahmen des Landes und der Gemeinden eine ähnliche Entwicklung aufweisen. Eine Anrechnung der Gemeindeeinnahmen bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse wird deshalb nicht empfohlen.

Die Verfolgung lenkungspolitischer Ziele im kommunalen Finanzausgleich durch zweckgebundene Zuweisungen aus der Finanzausgleichsmasse steht im Konflikt mit dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung. Entsprechende Eingriffe sind am ehesten durch übergeordnete Belange zu rechtfertigen. Dies gilt beispielsweise für flankierende Maßnahmen im Rahmen einer durchgreifenden Haushaltskonsolidierung, um Einbußen bei der Standortattraktivität zu verhindern. Der aktuelle Anteil der Zweckzuweisungen an der Finanzausgleichsmasse von 36% liegt zwar unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (vgl. Gemeindefinanzberichte des Deutschen Städtetages), erscheint aber aus finanzwissenschaftlicher Sicht dennoch sehr hoch, insbesondere da die Vielfalt der geförderten Sachverhalte im rheinland-pfälzischen Finanzausgleich die kommunale Selbstverwaltung erheblich einschränkt. Überdies ist zu berücksichtigen, dass die Zweckbindung von Zuweisungen den

Wert dieser Zuweisungen im Vergleich zu ungebundenen Zuweisungen schmälert.

Kapitel 2

Horizontale Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs

Um eine solide und konsistente Grundlage für die Diskussion des Schlüsselzuweisungssystems in Rheinland-Pfalz zu schaffen, wird wie schon im vorigen Kapitel der Analyse eine finanzwissenschaftliche Diskussion vorangestellt. Das Augenmerk gilt dabei besonders den Schlüsselzuweisungen. Diese dienen sowohl der Finanzierung der Kommunen als auch der fiskalischen Umverteilung zwischen ihnen. Aber neben diesen Funktionen wird häufig übersehen, dass die Ausgestaltung des Schlüsselzuweisungssystems eine wichtige Rolle für die Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene spielt und deren Effizienz bei der Aufgabenerfüllung erheblich beeinflussen kann. Dies gilt allerdings im positiven wie auch im negativen Sinne. Denn durch Schlüsselzuweisungen können auch Fehlanreize für die kommunale Politik gesetzt werden. Eine Auseinandersetzung auch mit den Nachteilen dieses Instruments ist also nötig, um bei der Bewertung des bestehenden Systems solche Fehlanreize gegebenenfalls korrigieren zu können.

Aus dem Spannungsfeld zwischen Umverteilungs- und Effizienzwirkung des kommunalen Finanzausgleichs ergeben sich häufig zwangsläufig gegenläufige Effekte bei der theoretischen Betrachtung. Um die Größenordnung der Effekte in der Realität abschätzen zu können, ist daher zudem eine empirische Analyse erforderlich. Diese erfolgt im vorliegenden Kapitel vor allem durch ein Simulationsmodell des Finanzausgleichssystems in Rheinland-Pfalz. Mithilfe dieses Modells kann das bestehende System nachvollzogen und auf die Wir-

kung seiner einzelnen Stellschrauben hin überprüft werden. Überdies können alternative Vorschläge in ihrer Wirkung analysiert und illustriert werden.¹

Nach der finanzwissenschaftlichen Bewertung des horizontalen Finanzausgleichs erfolgt in Abschnitt 2.2 ein Überblick über das System in Rheinland-Pfalz und der anderen Länder, um eine bessere Einordnung zu ermöglichen. Es schließt sich eine ausführliche deskriptive Analyse des Schlüsselzuweisungssystems und des Umlagensystems gemäß dem Landesfinanzausgleichsgesetz Rheinland-Pfalz an. In Abschnitt 2.3 wird eine Analyse der Anreizeffekte des Systems vorgenommen. Die Auseinandersetzung fokussiert dabei auf die Effekte zusätzlicher Einwohner sowie auf die Gewerbesteuerabschöpfungsquote, die sich im aktuellen System ergeben. An dieser Stelle werden auch alternative Regelungen auf ihre Anreizwirkungen hin untersucht. Der folgende Abschnitt 2.4 beinhaltet eine Bewertung des Schlüsselzuweisungssystems und seiner Komponenten Schlüsselzuweisung A, Schlüsselzuweisung B1 und Schlüsselzuweisung B2 sowie Investitionsschlüsselzuweisung. Hier werden auch die Elemente der Bedarfs- und der Finanzkraftermittlung einer genauen Untersuchung unterzogen. Abschnitt 2.5 befasst sich mit den Umlagen des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz. Abschnitt 2.6 widmet sich schließlich gezielt den Auswirkungen des demografischen Wandels auf den kommunalen Finanzausgleich und den daraus resultierenden Anpassungen.

2.1 Finanzwissenschaftliche Ansatzpunkte

Die Wirkungen des Schlüsselzuweisungssystems werden in einer grundsätzlichen finanzwissenschaftlichen Diskussion erläutert. Dies schafft die Basis für eine konsistente Evaluation des bestehenden Systems in Rheinland-Pfalz sowie möglicher Alternativen. Zunächst werden die verschiedenen Funktionen der Schlüsselzuweisungen dargelegt. Häufig liegt das Augenmerk ausschließlich auf der umverteilenden Funktion des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs. Dabei spielen die Anreizwirkungen des Schlüsselzuweisungssystems im Sinne der Effizienz eine wichtige Rolle. So hat der kommunale Finanzausgleich durchaus das Potential, die Effizienz der gemeindlichen Politik zu erhöhen. Auf der anderen Seite

¹Dabei ist zu beachten, dass eine solche Simulation von Alternativvorschlägen immer nur auf den bereits bekannten Zahlen beruhen kann. Für die Simulationen werden durchgängig die für den Finanzausgleich 2010 relevanten Zahlen herangezogen.

können die Schlüsselzuweisungen durchaus Fehlanreize setzen. Deshalb werden an dieser Stelle auch die problematischen Aspekte des Schlüsselzuweisungssystems erörtert.

2.1.1 Funktionen und Ziele

Wie bereits in Kapitel 1 angeführt, hat der kommunale Finanzausgleich drei zentrale Funktionen bzw. Ziele:

- Allokationsziel bzw. Finanzierungsfunktion
- Verteilungs- und Versicherungsfunktion
- Koordinierungs- und Lenkungsfunktion

Eine optimale Allokation der zur Verfügung stehenden Mittel ermöglicht die Erreichung des größtmöglichen Nutzenniveaus der Bürger des Landes zu möglichst geringen Kosten. Die horizontale Verteilung der Finanzmittel zwischen den Kommunen sollte daher möglichst effizient sein. Aus diesem Grund steht das Allokationsziel hinter den gesamten Ausführungen dieses Kapitels. Es findet sich auch in den weiteren drei Funktionen wieder.

Finanzierungsfunktion

Das Schlüsselzuweisungssystem macht einen entscheidenden Anteil an den Einnahmen in Rheinland-Pfalz aus. Die Tabellen 2.1 bis 2.4 zeigen den Anteil der Schlüsselzuweisungen, der Gewerbesteuer, der Anteile an den Gemeinschaftsteuern und der Grundsteuerarten an den gesamten finanzausgleichsrelevanten Einnahmen für das Finanzausgleichsjahr 2010 für die verschiedenen Gebietskörperschaftstypen in Rheinland-Pfalz.² Für die kreisfreien Städte, die großen kreisangehörigen Städte und die verbandsfreien Gemeinden sind die Anteile getrennt für abundante und nicht abundante Gebietskörperschaften dargestellt.

²In den Tabellen und Abbildungen dieses Abschnittes sind die Ortsgemeinden Allendorf, Hochscheid, Lautert, Lug und Mandern nicht berücksichtigt. Diese stellen aufgrund von mitunter erheblichen Gewerbesteuerrückzahlungen Ausreißer dar und weisen zum Teil hohe negative Werte bei den Gewerbesteuer-einnahmen auf. Ihre Einbeziehung schmälert die Anschaulichkeit und den Erkenntniswert der Illustration. Überdies bleiben Investitionsschlüsselzuweisungen unberücksichtigt.

Bei den Ortsgemeinden hingegen wird analog danach unterschieden, ob die jeweilige Gemeinde im untersuchten Zeitraum Schlüsselzuweisungen A empfangen hat oder nicht. Die Tabellen machen deutlich, dass Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen vor allem in kreisfreien Städten (17,3%) und in Ortsgemeinden (22,3%) von besonderer Bedeutung sind. In den kreisfreien Städten nehmen sie nach der Gewerbesteuer (39,8%) und dem Anteil an der Einkommensteuer (26,1%) den größten Posten ein. In den Ortsgemeinden, welche zum Teil ein sehr geringes oder auch negatives Gewerbesteueraufkommen aufweisen, stellen die Schlüsselzuweisungen nach der Einkommensteuer (46,5%) die wichtigste Einnahmequelle dar. In den verbandsfreien Gemeinden und großen kreisangehörigen Städten übertreffen zudem die Einnahmen aus der Grundsteuer B die Schlüsselzuweisungen.

Die Einnahmenanteile in den drei abundanten Gebietskörperschaften unterscheiden sich merklich von denen der nicht abundanten Gebietskörperschaften. Sie weisen einen geringeren Anteil an der Einkommensteuer und ein deutlich höheres Gewerbesteueraufkommen auf (79,7% in den großen kreisangehörigen Städten bzw. 68,9% in den verbandsfreien Gemeinden). Da sie sich größtenteils selbst finanzieren können, erhalten abundante Gebietskörperschaften nur eine sehr geringe Menge an Schlüsselzuweisungen (0,4% bzw. 0,8%). Auch bei den 585 Ortsgemeinden, welche die Schlüsselzuweisung A nicht empfangen, stellt die Gewerbesteuer einen bedeutend größeren Einnahmeposten (37,9%) dar als bei denen, welche die Schlüsselzuweisung A empfangen (8,9%). Zwischen den einzelnen Ortsgemeinden unterscheidet sich die Einnahmestruktur erheblich: der Anteil der Schlüsselzuweisungen an den Einnahmen reicht von 0% bis 98%.

Es wird deutlich, dass die Finanzierungsfunktion des kommunalen Finanzausgleichs eine mitunter eminent wichtige Rolle spielt. Dies ist nicht ungewöhnlich im deutschen föderalen System und seiner Zuweisung von Steuerquellen. Das Gros des gesamten Steueraufkommens fällt auf der Bundesebene an und auch die Länder nehmen große Teile davon durch Zuweisung oder Transfers ein. Unabhängig von einer finanzwissenschaftlichen Bewertung dieser Abhängigkeit der unteren Ebenen von Transferleistungen ist die Finanzierungsfunktion somit eng verbunden mit dem vertikalen Finanzausgleich zwischen Ländern und Kommunen (siehe oben).

Tabelle 2.1: Kreisfreie Städte: Einnahmenanteile ausgewählter Einnahmearten (in Prozent)

in %	Anzahl	Durchschnitt	Minimum	Maximum
Schlüsselzuweisungen				
gesamt	12	17,3	7,0	31,3
abundant	0	0	0	0
nicht abundant	12	17,3	7,0	31,3
Gewerbsteuer				
gesamt	12	39,8	26,7	61,2
abundant	0	0	0	0
nicht abundant	12	39,8	26,7	61,2
Grundsteuer A				
gesamt	12	0,2	0	0,6
abundant	0	0	0	0
nicht abundant	12	0,2	0	0,6
Grundsteuer B				
gesamt	12	12,1	9,3	14,4
abundant	0	0	0	0
nicht abundant	12	12,1	9,3	14,4
Anteil an der ESt				
gesamt	12	26,1	19,5	32,9
abundant	0	0	0	0
nicht abundant	12	26,1	19,5	32,9
Anteil an der USt				
gesamt	12	4,7	2,9	9,0
abundant	0	0	0	0
nicht abundant	12	4,7	2,9	9,0

Anteil an den gesamten finanzausgleichsrelevanten Einnahmen. Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

Tabelle 2.2: Große kreisangehörige Städte: Einnahmenanteile ausgewählter Einnahmearten (in Prozent)

in %	Anzahl	Durchschnitt	Minimum	Maximum
Schlüsselzuweisungen				
gesamt	8	7,1	0,1	11,5
abundant	2	0,4	0,1	0,6
nicht abundant	6	9,3	6,9	11,5
Gewerbsteuer				
gesamt	8	49,5	24,0	91,5
abundant	2	79,7	67,9	91,5
nicht abundant	6	39,4	24,0	49,2
Grundsteuer A				
gesamt	8	0,1	0	0,2
abundant	2	0,1	0	0,2
nicht abundant	6	0,1	0	0,2
Grundsteuer B				
gesamt	8	11,1	0,5	16,7
abundant	2	4,1	0,5	7,8
nicht abundant	6	13,4	11,4	16,7
Anteil an der ESt				
gesamt	8	27,2	6,3	42,3
abundant	2	13,3	6,3	20,2
nicht abundant	6	31,8	26,5	42,3
Anteil an der USt				
gesamt	8	5,0	1,5	8,2
abundant	2	2,4	1,5	3,3
nicht abundant	6	5,9	5,1	8,2

Anteil an den gesamten finanzausgleichsrelevanten Einnahmen. Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

Tabelle 2.3: Verbandsfreie Gemeinden: Einnahmenanteile ausgewählter Einnahmearten (in Prozent)

in %	Anzahl	Durchschnitt	Minimum	Maximum
Schlüsselzuweisungen				
gesamt	28	12,0	0,8	42,3
abundant	1	0,8	0,8	0,8
nicht abundant	27	12,4	2,9	42,3
Gewerbesteuer				
gesamt	28	27,6	-41,0	68,9
abundant	1	68,9	68,9	68,9
nicht abundant	27	26,0	-41,0	58,4
Grundsteuer A				
gesamt	28	0,3	0	1,0
abundant	1	0,4	0,4	0,4
nicht abundant	27	0,3	0	1,0
Grundsteuer B				
gesamt	28	14,0	8,5	24,5
abundant	1	8,5	8,5	8,5
nicht abundant	27	14,2	10,0	24,5
Anteil an der ESt				
gesamt	28	42,1	18,0	59,7
abundant	1	18,8	18,8	18,8
nicht abundant	27	43,0	18,0	59,7
Anteil an der USt				
gesamt	28	4,0	1,1	15,8
abundant	1	2,6	2,6	2,6
nicht abundant	27	4,0	1,1	15,8

Anteil an den gesamten finanzausgleichsrelevanten Einnahmen. Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

Tabelle 2.4: Ortsgemeinden: Einnahmenanteile ausgewählter Einnahmearten (in Prozent)

in %	Anzahl	Durchschnitt	Minimum	Maximum
Schlüsselzuweisungen				
gesamt	2253	22,3	0	98,0
kein Empfänger Schlüsselzuweisung A	585	0	0	0
Empfänger Schlüsselzuweisung A	1668	28,8	0	98,0
Gewerbsteuer				
gesamt	2253	16,4	-65,9	94,3
kein Empfänger Schlüsselzuweisung A	585	37,9	-4,5	94,3
Empfänger Schlüsselzuweisung A	1668	8,9	-65,9	65,1
Grundsteuer A				
gesamt	2253	2,0	-1	29,0
kein Empfänger Schlüsselzuweisung A	585	1,2	0	9,5
Empfänger Schlüsselzuweisung A	1668	2,2	-1	29,0
Grundsteuer B				
gesamt	2253	12,0	0	58,5
kein Empfänger Schlüsselzuweisung A	585	13,0	0,3	58,5
Empfänger Schlüsselzuweisung A	1668	11,7	3,6	31,2
Anteil an der ESt				
gesamt	2253	46,5	0	87,3
kein Empfänger Schlüsselzuweisung A	585	44,8	3,6	87,0
Empfänger Schlüsselzuweisung A	1668	47,1	0	87,3
Anteil an der USt				
gesamt	2253	1,8	0	39,8
kein Empfänger Schlüsselzuweisung A	585	3,2	0	39,8
Empfänger Schlüsselzuweisung A	1668	1,3	0	31,6

Anteil an den gesamten finanzausgleichsrelevanten Einnahmen. Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

Verteilungs- und Versicherungsfunktion

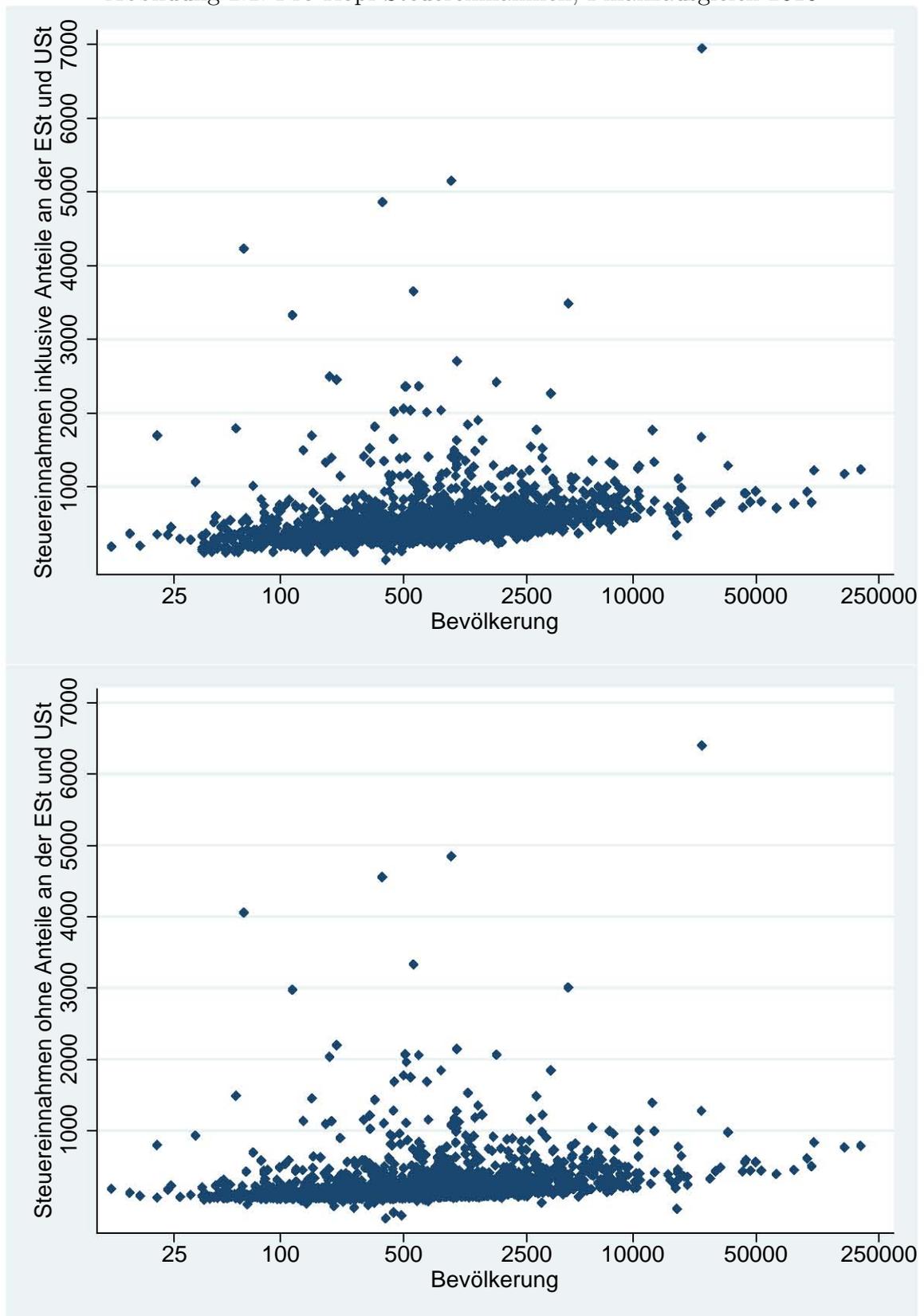
Die kommunale Steuerkraft ist typischerweise äußerst ungleich verteilt. Abbildung 2.1 zeigt die rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden geordnet nach ihrer logarithmierten Einwohnerzahl auf der horizontalen Achse und nach den Pro-Kopf-Einnahmen auf der vertikalen Achse. Während die obere Darstellung die gesamten kommunalen Steuereinnahmen berücksichtigt, werden im unteren Schaubild nur die Einnahmekomponenten einbezogen, auf die die Kommunen durch eigene Hebesatzpolitik Einfluss nehmen können.

Deutlich zu erkennen ist, dass die Steuerkraft eine hohe Streuung aufweist. Dies liegt in verschiedenen Aspekten begründet. Auf der einen Seite ist davon auszugehen, dass sich das Engagement der Städte und Gemeinden für die Ansiedlung von Unternehmen und Anwohnern erheblich unterscheidet bzw. im Falle kleiner Ortsgemeinden Ansiedlungsmöglichkeiten aufgrund der Flächennutzungsplanung begrenzt sind. Auf der anderen Seite bedingen die mitunter starken Unterschiede der Gebietskörperschaften hinsichtlich ihrer Standortbedingungen, Wirtschaftsstruktur, Einwohnerzahl oder sozioökonomischer Zusammensetzung diese hohe Varianz in den Steuereinnahmen.

Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaften bestehen dabei aber nicht nur bezüglich der Einnahmen, sondern auch bezüglich des Bedarfs an kommunalen Leistungen. Dieser Bedarf ist der verfassungsrechtlichen Finanzierungsstruktur entsprechend von vielen Kommunen nicht aus eigener Kraft finanzierbar. Das Schlüsselzuweisungssystem soll diese Heterogenität in der Steuerkraft wie auch im Finanzbedarf zu einem gewissen Grad ausgleichen. Die Umverteilungsfunktion des kommunalen Finanzausgleichs besteht darin, dass die Schlüsselzuweisungen mit sinkender Steuerkraft ansteigen. Gleichsam erhalten Kommunen mit gleichem Finanzbedarf, die hinsichtlich ihrer originären Einnahmen als finanzschwach gelten, hohe Schlüsselzuweisungen, finanzstarke Kommunen hingegen geringe oder gar keine Schlüsselzuweisungen.

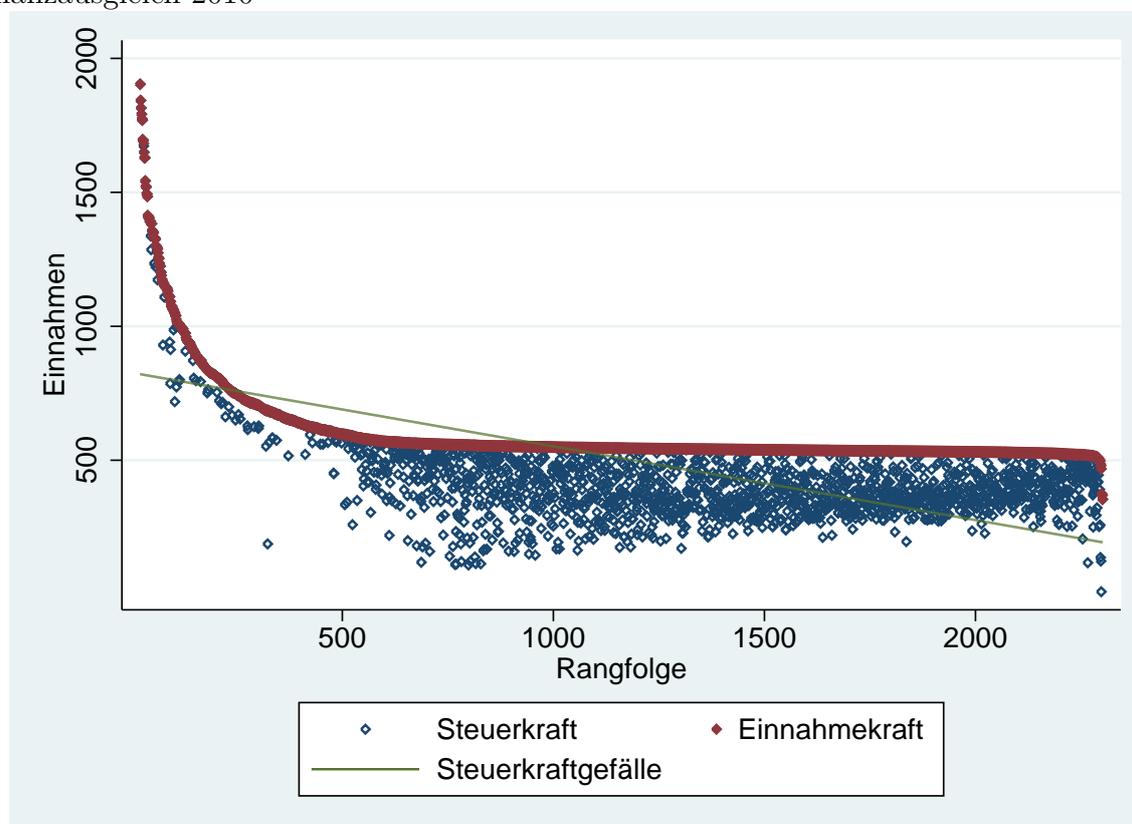
Abbildung 2.2 illustriert diese einnahmeseitige Umverteilung. Die rheinland-pfälzischen Gebietskörperschaften sind auf der horizontalen Achse von links nach rechts absteigend gemäß ihrer Pro-Kopf-Einnahmen (nach Finanzausgleich) nach ihrem Rang angeordnet, während auf der vertikalen Achse die entsprechenden Pro-Kopf-Einnahmen abgetragen sind. Die obere Kurve bildet die Rangfolge der Einnahmekraft nach Finanzausgleich, die sich aus Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen zusammensetzt, ab. Die Punkte unterhalb

Abbildung 2.1: Pro-Kopf-Steuerereinnahmen, Finanzausgleich 2010



Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Abbildung 2.2: Verringerung von Einnahmedisparitäten durch Schlüsselzuweisungen, Finanzausgleich 2010



Anmerkung: Aus Gründen der Übersichtlichkeit sind in dieser Grafik Gebietskörperschaften mit Pro-Kopf-Einnahmen über 2000 Euro nicht abgebildet. Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

dieser Kurve stellen die Steuerkraft vor dem Finanzausgleich dar. Es wird deutlich, dass das Schlüsselzuweisungssystem für fast alle Kommunen einen positiven Einkommenseffekt erzeugt. Darüber hinaus wird die Ungleichheit der Einnahmesituation durch den kommunalen Finanzausgleich verringert, was anhand der flacheren Steigung der oberen Kurve der Einnahmekraft nach Finanzausgleich im Vergleich zur Steigung der reinen Steuerkraft (Regressionsgerade der Steuerkraft) deutlich zu Tage tritt.

Auch auf der Ausgabenseite kommt die Umverteilungsfunktion des kommunalen Finanzausgleichs zum Tragen. Unterschiede in der Höhe des individuellen Finanzbedarfs der Gebietskörperschaften gehen in die Bestimmung der Schlüsselzuweisungen ein. Der Bedarf wird dabei stilisiert durch verschiedene Indikatoren approximiert. Aktuell werden in Rheinland-Pfalz die Einwohnerzahl, die Zahl nicht stationierter Streitkräfte, die Funktion

als zentraler Ort in der Raumordnung, die Zahl der Schülerinnen und Schüler, die Höhe der Sozialausgaben sowie eine unterdurchschnittliche Besiedlungsdichte berücksichtigt.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht stellt der Finanzbedarf eine Richtgröße für eine wohlfahrtssteigernde Umverteilung der Finanzmittel zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften dar. In einer solchen Effizienzbetrachtung wird entsprechend der umverteilenden Zielsetzung auf den Nutzen aller Bürger gleichermaßen und mit gleicher Gewichtung abgestellt. Die Verteilung der Mittel unter den Kommunen ist dann effizient, wenn die Umverteilung eines Euros zwischen zwei beliebigen Kommunen keinen Nutzenanstieg in der Empfängergemeinde erzeugen kann, die den gleichzeitigen Nutzenverlust in der anderen Gemeinde überkompensieren würde. In diesem Fall bringt eine Erhöhung der Finanzmittel denselben zusätzlichen Nutzen in allen Gemeinden, die Grenznutzen der öffentlichen Ausgaben sind mithin zwischen allen Kommunen ausgeglichen. Der Bezug auf eine Nutzenfunktion ist dabei als theoretische Annäherung an den politischen Prozess zu verstehen. In der Realität suchen demokratisch gewählte Parlamente einen mehrheitsfähigen Konsens. Da sich die politischen Entscheidungen in den einzelnen Gemeinden nicht unbedingt mit der auf diese Weise zustande gekommenen Gesetzgebung decken, ist der Begriff des Finanzbedarfs als rein fiktiv anzusehen. Es gilt, eine möglichst allgemeine Definition des Bedarfs als Maßstab im Finanzausgleich anzulegen.

In einer dynamischen Perspektive kann die Umverteilungswirkung des Schlüsselzuweisungssystems auch als **Versicherungsfunktion** gegen fiskalische Schocks interpretiert werden, wie bereits in den Ausführungen zum vertikalen kommunalen Finanzausgleich deutlich wurde. Diese Funktion ist insbesondere für die Kommunen von großer Bedeutung, da die Gewerbesteuer äußerst volatil in ihrem Aufkommen ist. Auch die Anteile an den Gemeinschaftsteuern schwanken ihrer Natur gemäß mit der Konjunktur. Trotz dieser Schwankungen, die die Gewerbesteuer als ungeeignet für die Finanzierung kommunaler Ausgaben erscheinen lassen, ist sie eine der wichtigsten Einnahmequellen der rheinland-pfälzischen Kommunen (vgl. Tabellen 2.1 bis 2.4).

Der kommunale Finanzausgleich ermöglicht den Kommunen dennoch eine vergleichsweise stetige Finanzpolitik, indem er die Schwankungen des Gewerbesteueraufkommens zu einem gewissen Grad durch die Anrechnung der Steuerkraft bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen ausgleicht. Hier zeigt sich die einnahmeseitige Versicherungsfunktion des Schlüsselzuweisungssystems, die in der mittleren Frist eine gewisse Absicherung bietet. Für

die einzelne Gebietskörperschaft bedeutet dies, dass ein Rückgang der eigenen Gewerbesteuererinnahmen innerhalb von zwei Jahren durch eine Erhöhung der Schlüsselzuweisungen teilweise kompensiert wird. Dieser Mechanismus entfaltet seine positive Wirkung vor allem dann, wenn Einnahmeschwankungen zwischen den Orten unterschiedlich stark ausfallen.³

Auch bei einer dynamischen Betrachtung der Ausgabenseite kommt die Versicherungsfunktion des Schlüsselzuweisungssystems zum Tragen. Als Beispiele können der Sozillasten- oder auch der Flächenansatz dienen. Letzterer kann die negativen Folgen eines starken Rückgangs in der Bevölkerung für eine Kommune abfedern und dabei helfen, Zeit für die notwendigen Anpassungen zu gewinnen.⁴

Koordinierungsfunktion

Eine weitere Aufgabe des Schlüsselzuweisungssystems besteht in der Koordinierung der Gemeindepolitiken. Diese Koordination ist wichtig, da enge fiskalische Verbindungen zwischen Gemeinden existieren. Unternehmen und Haushalte treffen ihre Standort- und Wohnsitzentscheidungen aufgrund von Standortbedingungen, welche zum Teil maßgeblich von der örtlichen Politik beeinflusst werden. Solche Mobilitätsentscheidungen bleiben aber nicht ohne Auswirkungen auf die Finanzen der beteiligten Gemeinden. Verlässt ein Steuerzahler Gemeinde A, um in Gemeinde B ansässig zu werden, so verliert Gemeinde A die Steuereinnahmen, die Gemeinde B hinzugewinnt. Es besteht offensichtlich ein Potential für strategische Interaktionen durch das Absenken der Steuersätze, soweit dies in der Macht der Gemeinde liegt. Die Politik der Gemeinden ist also nicht unabhängig voneinander zu betrachten. Das Schlüsselzuweisungssystem sorgt nun dafür, dass im obigen Beispiel Gemeinde A mit zeitlicher Verzögerung zumindest teilweise für den Verlust des Steuerzahlers kompensiert wird, während Gemeinde B weniger Zahlungen aus dem Finanzausgleich erhält. Die Vor- und Nachteile der Entscheidungen einzelner Gemeinden werden durch das Schlüsselzuweisungssystem also teilweise sozialisiert. Auch typische Themen der Stadt-Umland-Beziehung sind an dieser Stelle anzuführen. Bürger von Umlandgemeinden einer größeren Stadt profitieren für gewöhnlich von einem größeren Leistungsangebot in der nahe gelegenen Stadt. An der

³Das Problem der generellen Konjunkturabhängigkeit der Gewerbesteuer wird durch den Finanzausgleich nicht vollständig gelöst. Vgl. hierzu Büttner (2003).

⁴Der Flächenansatz im kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz wird in Abschnitt 2.2.2 dargestellt.

Finanzierung solcher öffentlicher Leistungen sind zunächst einmal aber nur die Einwohner der Stadt selbst beteiligt, nicht alle Nutznießer. Als Folge kann das Angebot öffentlicher Leistungen in der Stadt zu klein ausfallen. Auch hier liegen fiskalische Verflechtungen zwischen Kommunen vor, die durch den kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt werden können. Grundsätzlich kann das Schlüsselzuweisungssystem helfen, starke Auswirkungen von Entscheidungen einzelner Gemeinden zu korrigieren.

Dieser korrigierende Mechanismus ist vor allem mit Blick auf die Gewerbesteuer wichtig, da deren Bemessungsgrundlage zwischen den Gemeinden mobil ist. Die Finanzwissenschaft spricht in diesem Zusammenhang von Steuerwettbewerb und liefert eindeutige empirische Evidenz für dessen Vorliegen. Auch im deutschen Kontext wurde ein negativer Effekt einer Erhöhung der Gewerbesteuer auf die Höhe des zu versteuernden Gewerbeertrags nachgewiesen.⁵ Dieser Effekt besteht nicht allein in einer geringeren Investitionsbereitschaft, die durch die Höhe der zu entrichtenden Steuern sinkt. Die Besteuerung induziert mitunter auch Verlagerungen wirtschaftlicher Aktivität von einer Gemeinde in die andere, wie oben bereits beispielhaft beschrieben wurde. Aus einer übergeordneten Perspektive sind solche Mobilitätsentscheidungen relativ unproblematisch, da die Investitionstätigkeit aus Sicht des Landes nicht wegfällt, sondern lediglich verlagert wird – jedenfalls solange es sich um eine Unternehmensumsiedlung innerhalb von Rheinland-Pfalz handelt. Somit ist die Verzerrung der Besteuerung in Wahrheit geringer als die Verlagerungen vermuten lassen würden, solange die wirtschaftliche Aktivität im Land verbleibt. Die Effekte können aus Sicht der einzelnen Gemeinde jedoch erheblich sein.

Das Schlüsselzuweisungssystem spielt hier eine koordinierende Rolle, indem die Zuweisungen mit sinkender Besteuerungsgrundlage zunehmen. Dies wird in Rheinland-Pfalz insbesondere durch die Berücksichtigung der Steuerkraft bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisung A und der Schlüsselzuweisung B2 geleistet. Da die höheren Einnahmen einer Gemeinde, die durch eine Senkung des Gewerbesteuerhebesatzes erzielt werden können, durch geringere Zahlungen aus dem kommunalen Finanzausgleich konterkariert werden, verringert sich der Anreiz in einen aggressiven Steuerwettbewerb einzutreten.⁶ Die Koordinierungsfunktion des Schlüsselzuweisungssystems wirkt in ähnlicher Form im Bereich kommunaler Infrastrukturinvestitionen.⁷ Generell kann der Finanzausgleich dafür sorgen,

⁵Vgl. Büttner (2005).

⁶Siehe hierzu Büttner (2006).

⁷Hier kann der Finanzausgleich vermeiden, dass die Gemeinden aus Gründen des Standortwettbewerbs

dass sich die Gemeindepolitik weniger an Maßnahmen ausrichtet, die negative Auswirkungen auf andere Gemeinden haben, jedoch zu keiner Steigerung der gesamten Wohlfahrt im Land beitragen.

Die Koordinierungsfunktion des Finanzausgleichs erstreckt sich nicht nur auf Mobilitätsentscheidungen, sondern auch auf Externalitäten von gemeindlichen Leistungen auf andere Kommunen. Wie oben bereits angesprochen, werden öffentliche Leistungen unter Umständen in zu geringem Umfang bereitgestellt, wenn der Nutzen, der für die Einwohner benachbarter Kommunen entsteht, nicht in die Kosten-Nutzen-Abwägung der bereitstellenden Gemeinde eingeht. Das ist ein plausibler Vorgang, denn die örtlichen Organe sind für gewöhnlich den Einwohnern in der Gemeinde verpflichtet, nicht aber den Einwohnern von Nachbargemeinden. Das Schlüsselzuweisungssystem kann hier durch die Aufnahme entsprechender Indikatoren in die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen eine lenkende Rolle übernehmen. Ein Beispiel für diese so genannten „Spillover-Effekte“ ist die Bereitstellung von Schulinfrastruktur, die von Schülerinnen und Schülern anderer Gemeinden genutzt werden kann. Im Rahmen des Schulansatzes, der in Abschnitt 2.2.2 ausführlich erläutert wird, erhält eine Gemeinde umso mehr Schlüsselzuweisungen, desto mehr Schülerinnen und Schüler sie „mit Schulleistungen versorgt“. Der Finanzausgleich kann hier effizienzsteigernd wirken, indem er die positiven externen Effekte der Beschulung auf umliegende Gemeinden internalisiert. Durch die Berücksichtigung der Schülerzahl im Finanzausgleich entsteht ein Anreiz, mehr Schulinfrastruktur vorzuhalten, als es in Abwesenheit des Schlüsselzuweisungssystems der Fall wäre. Beim Schulansatz gibt es neben einem Verteilungsmotiv also auch ein Effizienzmotiv. Während ersteres versucht, die Zusatzbelastung der Bereitstellung von Schulinfrastruktur abzufedern, zielt letzteres darauf ab, Spillover zu internalisieren und damit die Effizienz zu steigern.

Neben diesen Aspekten kann die Koordinationsfunktion des kommunalen Finanzausgleichs auch dazu führen, übergeordnete Zielsetzungen des Landes in den Finanzausgleich zu übernehmen. Beispielsweise könnte das Schlüsselzuweisungssystem Anreize zur Eingemeindung oder Schaffung größerer Einheiten setzen. So finden mitunter auch raumplanerische Zielsetzungen Eingang in den Finanzausgleich, indem bestehende oder alternative Siedlungsstrukturen begünstigt werden.

Es wurde ausführlich dargelegt, dass das Schlüsselzuweisungssystem wichtige Funktionen ein ineffizient hohes Niveau an Infrastruktur schaffen. Vergleiche hierzu Hauptmeier (2007).

der Finanzierung, Versicherung und Effizienzsteigerung für das gemeindliche Angebot öffentlicher Leistungen ausübt. Jedoch besitzt der kommunale Finanzausgleich auch Aspekte, die finanzwissenschaftlich und wirtschaftspolitisch problematisch sind. Auf solche Aspekte wird im folgenden Abschnitt eingegangen.

2.1.2 Problematische Aspekte des Schlüsselzuweisungssystems

Inszenierter Wettbewerb

Wie oben ausgeführt kann der kommunale Finanzausgleich durch eine sinnvolle Ausgestaltung lenkend eingreifen und bestehende Fehlanreize – beispielsweise im Steuersystem – korrigieren. Diese Möglichkeit Anreize zu setzen hat aber auch Schattenseiten, da es ebenso zur Setzung von Fehlanreizen kommen kann. Es besteht die Gefahr, dass Gemeinden in einen schädlichen Wettbewerb um höhere Zuweisungen eintreten. Da die Höhe der zugewiesenen Finanzmittel meist zwangsläufig auf Indikatoren beruhen muss, die die fiskalischen Notwendigkeiten nur approximieren können, unterliegt das Schlüsselzuweisungssystem der **Strategieanfälligkeit**. Dies ist oft schon durch Unzulänglichkeiten der öffentlichen Statistik begründet. Durch die Abhängigkeit der Schlüsselzuweisungen von notwendigerweise unvollkommenen Bedarfsindikatoren können Kommunen verleitet sein, ihre Politik mehr auf eine Maximierung ihrer Zuweisungen als auf die Zielerreichung selbst auszurichten. Dies verkehrt die erwähnte Koordinationsfunktion des Finanzausgleichs in ihr Gegenteil. Aus diesem Grund ist die Auswahl der im Schlüsselzuweisungssystem berücksichtigten Indikatoren von entscheidender Bedeutung.

Kommunale Eigenverantwortung

Dass das Schlüsselzuweisungssystem die fiskalischen Auswirkungen kommunalpolitischer Entscheidungen abfedert, ist nicht ausschließlich effizienzsteigernd, sondern beeinträchtigt auch die Eigenverantwortung und Autonomie der Kommunen. Insbesondere wenn das System der Zuweisungen komplex und wenig transparent ist, können die Bürgerinnen und Bürger die Verantwortlichkeit der Kommunalpolitik für die finanzielle Situation der Gemeinde nur schwer erkennen. So kann die lokale Politik günstige Entwicklungen als eigenen

Erfolg darstellen und ungünstige Entwicklungen auf eine Benachteiligung im Finanzausgleich schieben. Gerade durch die Verteilungsfunktion des kommunalen Finanzausgleichs kann sich jedoch eine Situation ergeben, in der die Voraussetzungen für alle Kommunen ähnlich sind. Bei einem für die Bürgerinnen und Bürger transparenten Finanzausgleichssystem lässt sich in so einer Situation eine schlechte fiskalische Kommunalpolitik leichter von einer guten unterscheiden.

Übermäßige Abschöpfung

Wie oben erläutert, schwächt das Schlüsselzuweisungssystem den interregionalen Steuerwettbewerb der Gemeinden ab. Dieser Effekt liegt in der negativen Abhängigkeit der Schlüsselzuweisungen von der Steuerbemessungsgrundlage begründet und ist zunächst einmal positiv zu bewerten. Allerdings ergeben sich durch eine hohe Abschöpfung auch negative Auswirkungen auf die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden, da nur geringe Anteile der eigenen Steuereinnahmen auch als Einnahmen nach dem Finanzausgleich bei der Gemeinde verbleiben. Zudem führt die Dämpfung des Steuerwettbewerbs tendenziell zu einem höheren Niveau der Gewerbesteuerhebesätze im Vergleich zu einer Situation ohne kommunalen Finanzausgleich. Trotz der positiven Wirkung innerhalb eines Landes kann dies im Vergleich zu anderen Ländern die Wettbewerbsfähigkeit des betreffenden Landes als Wirtschaftsstandort verringern. Diese Überlegungen sind insbesondere bei der Diskussion der Finanzkraftermittlung zu berücksichtigen.

Moral Hazard

Die Kehrseite der Versicherungs- und Umverteilungsfunktion des kommunalen Finanzausgleichs ist die Setzung von Fehlanreizen in Form von Moral Hazard. Der Finanzausgleich sozialisiert, wie bereits erläutert, sowohl negative als auch positive fiskalische Konsequenzen der Gemeindepolitik. Hat die Gemeindepolitik positive Folgen, da beispielsweise die Standortpolitik erfolgreich war und höhere Steuereinnahmen generiert werden können, profitiert eine Gemeinde aber nur teilweise davon, da hierdurch mittelfristig die Zuweisungen sinken. Spiegelbildlich wird die Gemeinde durch Zuweisungen aber auch vor schädlicher Standortpolitik geschützt. Umverteilung impliziert letztlich immer ein Stück weit die Ab-

kehr vom Prinzip der Leistungsgerechtigkeit. Wird sie durch das Schlüsselzuweisungssystem im Übermaß betrieben, besteht die Gefahr, einer Trittbrettfahrermentalität in der lokalen Politik Vorschub zu leisten.

Verzerrung der Steuerstruktur

Die Gewerbesteuer ist sowohl aufgrund ihrer starken Schwankungen, als auch aufgrund ihrer Auswirkungen auf Standortentscheidungen von Unternehmen im Prinzip nur äußerst begrenzt zur Finanzierung lokaler öffentlicher Leistungen geeignet. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist eine Besteuerung immobiler Faktoren, wie sie beispielsweise durch die Grundsteuer erfolgt, zur Finanzierung des Gemeindehaushalts eindeutig vorzuziehen. Die negativen Eigenschaften der Gewerbesteuer werden in Deutschland durch den kommunalen Finanzausgleich jedoch stark abgemildert, sodass für die Gemeinden der Anreiz entsteht, die Gewerbesteuer übermäßig stark als Einnahmequelle zu nutzen. Das Gewicht der Gewerbesteuer im Vergleich zur Grundsteuer ist gegenüber einem effizienten Steuer-Mix also vermutlich hin zur Gewerbesteuer verschoben, die Steuerstruktur ist mithin verzerrt.⁸ Je stärker die Schlüsselzuweisungen mit einer schrumpfenden Besteuerungsgrundlage ansteigen, desto stärker fällt diese Verzerrung der Steuerstruktur aus. Solche allokativen Aspekte sind für eine erfolgreiche Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs von Relevanz, insbesondere in einem Umfeld gestiegenen internationalen Wettbewerbs um produktive Ressourcen.

Veränderung der Raumstruktur

Ein weiteres potentiell Problem der Umverteilung durch das Schlüsselzuweisungssystem besteht in der Verzerrung der räumlichen Wirtschaftsstruktur. Dieses Problem wurzelt in der Heterogenität der Gemeinden in Bezug auf ihre Raumstruktur, die in Rheinland-Pfalz sehr stark ausgeprägt ist. So ist die Bevölkerungsdichte in Ballungsräumen sehr viel höher als in peripheren Gebietskörperschaften. Diese Unterschiede in der Intensität der Bodennutzung spiegeln Unterschiede in der Produktivität wider und sind so letztlich auch ein wesentlicher Faktor für die Unterschiede in der Steuerkraft zwischen den Gemeinden.

⁸Die Tabellen 2.1 bis 2.4 zeigen, dass der Einnahmeanteil der Gewerbesteuer meist deutlich über dem der Grundsteuer liegt.

Ausgabeseitig führt die Heterogenität der Bevölkerungsdichte zu Disparitäten im Finanzbedarf. Während die Bevölkerung in Ballungsräumen typischerweise finanzielle Nachteile durch deutlich höhere Lebenshaltungskosten erleidet, schafft eine hohe Bevölkerungsdichte Vorteile bei der Bereitstellung öffentlicher Güter. Mit der Siedlungsdichte sinkt also die Nachfrage nach privaten Gütern aufgrund hoher Wohnkosten und im Gegenzug steigt die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen. Infolge dieser erhöhten Nachfrage können auch die Ausgaben für öffentliche Leistungen in Ballungsräumen ansteigen. Damit würde letztlich auch der Finanzbedarf je Einwohner mit der Einwohnerzahl ansteigen, was zusätzlich durch Unteilbarkeiten in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen befördert wird.⁹ Überdies erfüllen Ballungsräume häufig die Funktion regionaler Zentren, bzw. zentraler Orte. Dort konzentrieren sich meist die Produktionstätigkeit sowie die Versorgung des Umlandes durch Handel und Dienstleistungen. Dies betrifft die Bereitstellung öffentlicher Leistungen in gleicher Weise, wie oft am Beispiel des Kulturprogrammes illustriert wird. Auch hierdurch erhöht sich der Finanzbedarf zentraler Orte. Eine besondere Herausforderung für das Schlüsselzuweisungssystem besteht darin, die Bedürfnisse von Städten und kleinen Ortsgemeinden gleichermaßen zu bedienen und großen Gemeinden und zentralen Orten ebenso wie peripheren Gebietskörperschaften gerecht zu werden. Wenn das Schlüsselzuweisungssystem die Heterogenität der verschiedenen Gebietskörperschaften vernachlässigt, kann dies die Raumstruktur erheblich verzerren. Dies ist insbesondere dann von Belang, wenn die Unterschiede zwischen den Kommunen systematisch mit der Raumstruktur im Zusammenhang stehen. Diese Problematik ist besonders relevant im Zusammenhang mit dem Hauptansatz, dem Ansatz für zentrale Orte, dem Flächenansatz sowie den Schlüsselzuweisungen B1 (vgl. hierzu Abschnitte 2.2.2, 2.4.3 und Abschnitt 2.4.2).

2.2 Beschreibung des gegenwärtigen Finanzausgleichssystems

Dieser Abschnitt nimmt eine deskriptive Aufbereitung des bestehenden Systems vor. Vorab wird ein kurzer Überblick über den horizontalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz sowie in den anderen Ländern gegeben. Letzterer ermöglicht eine bessere Einordnung der Regelungen in Rheinland-Pfalz und zeigt alternative Wege auf, die in der Praxis Anwen-

⁹Vgl. hierzu beispielsweise Oates (1988).

dung finden. Im Anschluss werden die Komponenten des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz geschildert und vielfach auch graphisch illustriert. So lassen sich an vielen Stellen bereits die Wirkungen einzelner Regelungen erkennen. Schließlich wird das System der Umlagen im rheinland-pfälzischen Finanzausgleich beschrieben.

2.2.1 Überblick: Rheinland-Pfalz und die anderen Länder

Der horizontale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz

Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz hat aus zwei Gründen einen horizontalen Charakter. Zum einen wird ein (kleiner) Teil der Finanzausgleichsmasse von den kommunalen Gebietskörperschaften selbst erbracht. Zum anderen richtet sich die Verteilung der Finanzausgleichsmasse nach der Finanzkraft und dem Finanzbedarf einer Gebietskörperschaft, und somit findet ein Ausgleich entsprechend der Finanzlage der Kommunen statt.

Gemäß § 6 LFAG wird die Finanzausgleichsmasse über *allgemeine Finanzausweisungen* und *zweckgebundene Finanzausweisungen* an die kommunalen Gebietskörperschaften verteilt. Die genaue Höhe dieser beiden Posten wird im Landeshaushaltsplan aufgeführt. Im Haushaltsplan für das Jahr 2010 wird die gesamte Finanzausgleichsmasse mit ca. 1.831 Mio. Euro angesetzt. Davon entfallen 1.125 Mio. Euro auf die allgemeinen Finanzausweisungen (61,5%) und 706 Mio. Euro auf die zweckgebundenen Finanzausweisungen (38,5%).

Tabelle 2.5 und Abbildung 2.3 geben einen Überblick über die Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf allgemeine und zweckgebundene Finanzausweisungen. Es wird deutlich, dass die Finanzausgleichsmasse (nicht zuletzt aufgrund des Stabilisierungsfonds) in den letzten Jahren stetig wuchs. Dabei steigt der Anteil der allgemeinen Finanzausweisungen seit dem Jahr 2008, während der Anteil der zweckgebundenen Finanzausweisungen sinkt.

Der für die allgemeinen Finanzausweisungen bestimmte Anteil der Finanzausgleichsmasse wird gemäß § 7 LFAG auf folgende Zuweisungen aufgeteilt:

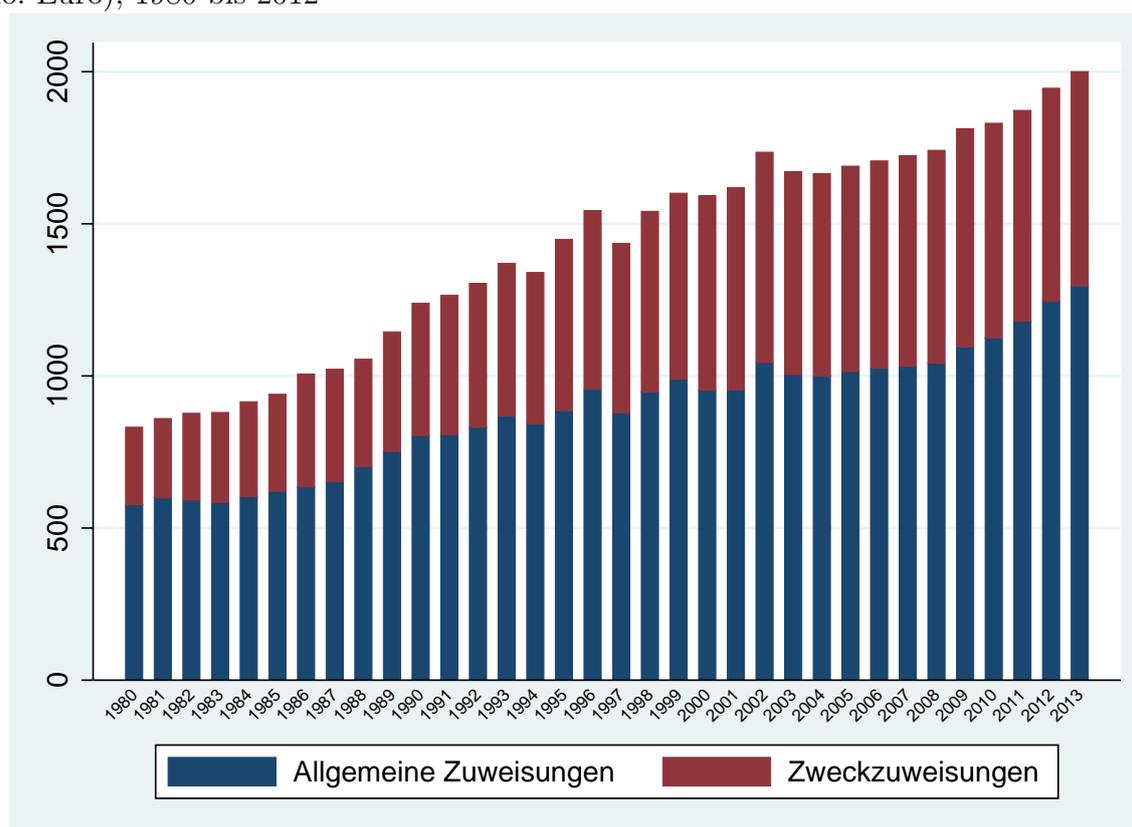
1. Schlüsselzuweisungen A (§ 8), Schlüsselzuweisungen B (§ 9) und Investitionsschlüs-

Tabelle 2.5: Zusammensetzung der Finanzausgleichsmasse (in Mio. Euro), 2007 bis 2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Allgemeine Finanzzuweisungen	1.031,4 (59,8%)	1.041,9 (59,8%)	1.096,9 (60,5%)	1.125,1 (61,5%)	1.180,0 (63,0%)	1.246,0 (64,0%)
Zweckgebundene Finanzzuweisungen	692,7 (40,2%)	699,7 (40,2%)	716,8 (39,5%)	705,6 (38,5%)	693,0 (37,0%)	699,7 (36,0%)
Finanzausgleichsmasse	1.724,1	1.741,6	1.813,7	1.830,7	1.873,0	1.945,7

Quelle: Haushaltspläne für die Haushaltsjahre 2007 bis 2012.

Abbildung 2.3: Entwicklung und Zusammensetzung der Finanzausgleichsmasse (in Mio. Euro), 1980 bis 2012



In den Jahren 1984 und 1985 entfiel ein Teil der Finanzausgleichsmasse auf die kommunale Beteiligung an der überörtlichen Sozialhilfe, der hier nicht gezeigt wird. Quelle: Haushaltspläne für die Haushaltsjahre 1980 bis 2012.

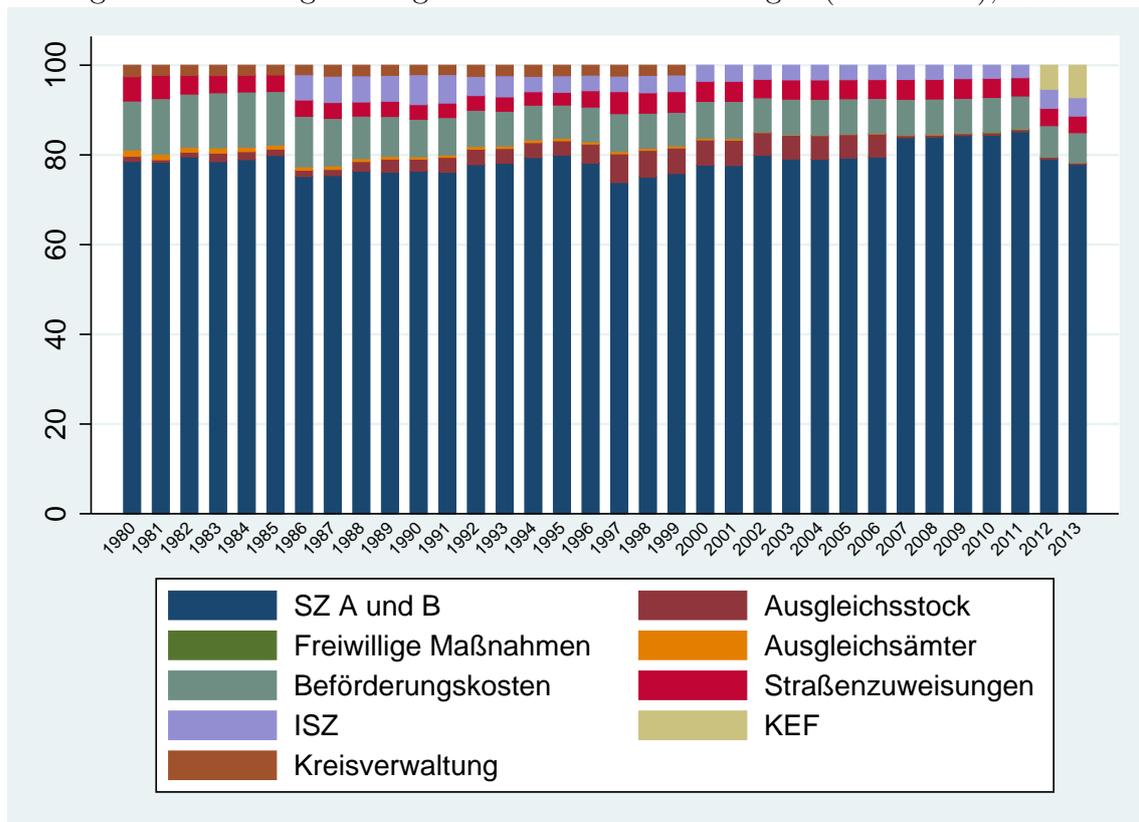
- selzuweisungen (§ 10) (Schlüsselmasse),
2. Allgemeine Straßenzuweisungen (§ 14),
 3. Zuweisungen zum Ausgleich von Beförderungskosten (§ 15),
 4. Zuweisungen zur Erstattung der Verwaltungskosten der Ausgleichsämter (§ 16),
 5. Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock (§ 17),
 6. Zuweisungen zur Förderung freiwilliger Maßnahmen zur Optimierung der kommunalen Strukturen (§ 17a),
 7. Zuweisungen aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (§ 17 b).

Abbildung 2.4 gibt einen Überblick über die in den jeweiligen Haushaltsplänen der vergangenen Jahre festgelegte Verteilung der allgemeinen Zuweisungen. Mit ca. 84% sind die Schlüsselzuweisungen A und B der größte Posten der allgemeinen Finanzausweisungen im Haushaltsplan des Haushaltsjahres 2010. Addiert man zu diesem Betrag noch die Investitionsschlüsselzuweisungen hinzu, ergibt sich die Schlüsselmasse, für die im Jahr 2010 ca. 87% der allgemeinen Finanzausweisungen vorgesehen waren.

Die sogenannte Schlüsselmasse verdient dabei besondere Aufmerksamkeit. Die genaue Berechnungslogik der einzelnen Schlüsselzuweisungen wird im folgenden Abschnitt dargestellt. Die Schlüsselzuweisung A führt zu einer Anhebung der Finanzkraft steuerschwacher Gemeinden (Ortsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte und kreisfreie Städte) und stellt gewissermaßen einen horizontalen Vorwegausgleich dar. Die Schlüsselzuweisung B1 ist ein Fixbetrag für jeden Einwohner, der den Verbandsgemeinden, den verbandsfreien Gemeinden, den großen kreisangehörigen Städten, den Landkreisen und den kreisfreien Städten gewährt wird. Wichtigster Bestandteil des Schlüsselzuweisungssystems ist die Schlüsselzuweisung B2, die grundsätzlich den Verbandsgemeinden, den verbandsfreien Gemeinden, den großen kreisangehörigen Städten, den Landkreisen und den kreisfreien Städten zufließt.¹⁰ Zur Berechnung werden die Finanzkraft und der Finanzbedarf jeder Gebietskörperschaft gegenübergestellt. Gebietskörperschaften, deren Finanzkraft zur Deckung ihres Finanzbedarfs ausreicht oder diesen übertrifft, gelten als abundant und

¹⁰Vgl. § 11 Abs. 5 LFAG.

Abbildung 2.4: Verteilung der allgemeinen Finanzausgleichszuweisungen (in Prozent), 1980 bis 2012



Quelle: Haushaltspläne für die Haushaltsjahre 1980 bis 2012.

erhalten keine Schlüsselzuweisung B2. Übersteigt dagegen der Finanzbedarf einer Gebietskörperschaft ihre Finanzkraft, wird ihr zum Ausgleich die Schlüsselzuweisung B2 zugeteilt. Durch diese Ausgestaltung kommt es zu einer Angleichung des überschießenden Finanzbedarfs der einzelnen Gebietskörperschaften des Landes und somit zu einem horizontalen Ausgleich auf kommunaler Ebene.

Die Schlüsselmasse lässt sich formal als Summe der Schlüsselmassen A (SM^A), B1 (SM^{B1}) und B2 (SM^{B2}) sowie der Investitionsschlüsselmasse (SM^I) beschreiben:

$$SM = SM^A + SM^{B1} + SM^{B2} + SM^I \quad (2.1)$$

Die Schlüsselmasse für das Haushaltsjahr 2010 wurde im Haushaltsplan des Landes Rheinland-Pfalz mit 982 Mio. Euro festgesetzt, wovon für die Schlüsselzuweisungen A, B1 und B2 949 Mio. Euro und für die Investitionsschlüsselzuweisungen 33 Mio. Euro ausgewiesen wurden. Tatsächlich wurde eine Schlüsselmasse von 976 Mio. Euro ausgezahlt, wovon 943 Mio. Euro auf die Schlüsselzuweisungen A, B1 und B2, und 33 Mio. Euro auf die Investitionsschlüsselzuweisungen entfielen.¹¹ Der Vergleich der Jahre 2005 bis 2010 zeigt, dass die Schlüsselmasse stetig anwuchs. Im Jahr 2010 entfielen 144 Mio. Euro auf die Schlüsselmasse A (14,7%), 158 Mio. Euro auf die Schlüsselmasse B1 (16,2%), 641 Mio. Euro auf die Schlüsselmasse B2 (65,7%) und 33 Mio. Euro auf die Investitionsschlüsselmasse (3,4%). Tabelle 2.6 und Abbildung 2.5 veranschaulichen die Entwicklung und Zusammensetzung der Schlüsselmasse.

Der horizontale Finanzausgleich in den anderen Ländern

Zur besseren Einordnung der Regelungen in Rheinland-Pfalz soll ein kurzer Überblick über die Bestimmungen in den anderen Ländern gegeben werden. Ein solcher Vergleich hilft, ungewöhnliche Regeln zu erkennen oder praktikable Alternativen aufzuzeigen. Nicht zuletzt steht Rheinland-Pfalz mit den anderen Ländern im Wettbewerb um produktive Ressourcen. Da der Finanzausgleich erhebliche Auswirkungen auf die Standortentscheidungen von Bürgern und Unternehmen haben kann (vgl. hierzu die Ausführungen im vorigen Abschnitt),

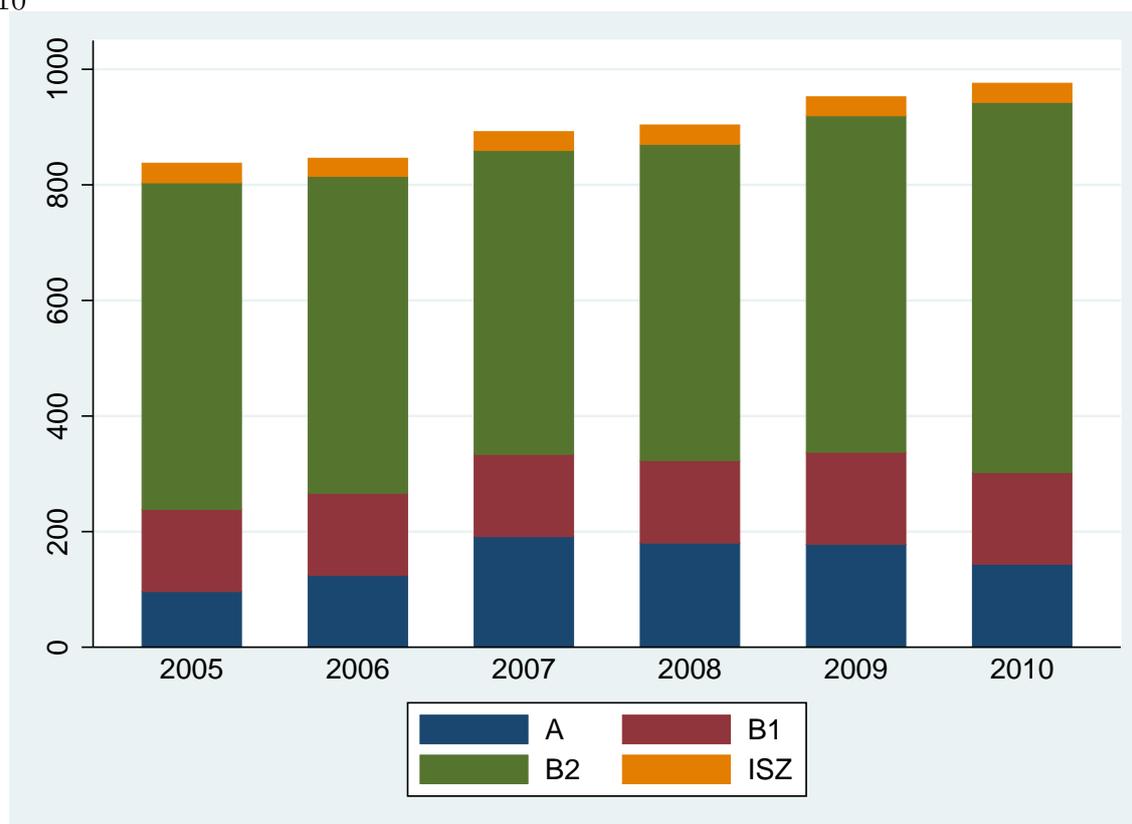
¹¹Der Unterschiedsbetrag zwischen 982 und 976 Mio. Euro wurde in das Jahr 2011 übertragen.

Tabelle 2.6: Schlüsselzuweisungen (in Mio. Euro), 2005 bis 2010

Schlüsselzuweisung	2005	2006	2007	2008	2009	2010
A	96,2 (11,5%)	124,1 (14,7%)	191,3 (21,4%)	180,3 (19,9%)	178,1 (18,7%)	143,6 (14,7%)
B1	142,2 (16,9%)	142,4 (16,8%)	142,4 (16,0%)	142,4 (15,8%)	159,3 (16,7%)	158,4 (16,2%)
B2	565,1 (67,5%)	548,1 (64,5%)	525,7 (58,9%)	547,4 (60,6%)	582,1 (61,1%)	640,6 (65,7%)
ISZ	34,0 (4,1%)	31,5 (3,7%)	32,6 (3,7%)	33,5 (3,7%)	32,8 (3,5%)	33,2 (3,4%)
Schlüsselmasse	837,5	846,1	892,0	903,6	952,3	975,8

Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Abbildung 2.5: Entwicklung und Verteilung der Schlüsselmasse (in Mio. Euro), 2005 bis 2010



Quelle: ISIM und eigene Darstellung.

ist ein Vergleich auch aus diesem Blickwinkel interessant und wichtig.

Aufteilung der Finanzausgleichsmasse. Primär erfolgt die Allokation der vom Land zur Verfügung gestellten Finanzausgleichsmasse durch eine Aufteilung in verschiedene Einzelmassen, um finanzielle Mittel für Vorwegabzüge, direkte Zuweisungen oder für allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen bereitzustellen. Hier stellt das grundsätzliche Vorgehen in Rheinland-Pfalz keine Ausnahme dar.

Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen und Schleswig-Holstein stellen ihren Kommunen Mittel in einem Vorwegausgleich zur Verfügung. Diese können unter anderem als Bedarfszuweisungen, als Förderung des kulturellen und schulischen Bereiches oder zur Unterstützung eines kommunalen Haushaltsausgleichs dienen. Die verbleibenden Gelder werden anschließend als allgemeine oder als investiv zu verwendende Schlüsselzuweisungen weiterverteilt.

Die anderen Länder folgen der Unterteilung in eine Schlüsselmasse und zweckgebundene Zuweisungen wie auch Rheinland-Pfalz. Auch im Detail sind die Regelungen ähnlich. Es werden häufig Bedarfszuweisungen für die Wahrnehmung der Grundsicherung der Arbeitssuchenden bzw. für Aufgaben der Sozialhilfe, für Schullasten, zur Kulturförderung und für Baumaßnahmen vergeben. Des Weiteren ist es üblich, einen Anteil der Finanzausgleichsmasse für Investitionen zur Verfügung zu stellen.

Die Allokation der allgemeinen Schlüsselzuweisungen erfolgt häufig nach sogenannten Säulen-Modellen. Gängig ist dabei das *Drei-Säulen-System*. Grundlage dieser Methode ist eine Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse unter Anwendung festgelegter Quoten in Schlüsselmassen für die Gemeinden, die kreisfreien Städte und für die Landkreise. Anschließend verteilt das Land die Mittel der einzelnen Schlüsselmassen nach entsprechenden Regeln weiter. Bezüglich der Aufteilungssätze lässt sich eine starke Variation zwischen den Ländern erkennen.

Das *Zwei-Säulen-System* kommt in Bayern, Nordrhein-Westfalen, Thüringen und Niedersachsen zum Einsatz. Dabei stellen die beiden Erstgenannten nach einem bestimmten Prozentsatz jeweils eine Schlüsselmasse für Gemeinden und Landkreise bereit. Im Gegensatz dazu bildet Niedersachsen eine Säule für Aufgaben der Gemeinden und kreisfreien Städte

sowie eine zweite Säule für Kreisaufgaben, an der sowohl die Kreise als auch die kreisfreien Städte partizipieren. Ein *Ein-Säulen-System* mit einer Gesamtschlüsselmasse, die sowohl für Gemeinden als auch für Landkreise und kreisfreie Städte gilt, existiert hingegen nur in Rheinland-Pfalz.

Die Bestimmungen zur Höhe und Aufteilung der Schlüsselzuweisungen unterscheiden sich innerhalb der einzelnen Länder. Der grundsätzliche Mechanismus ist aber in allen Ländern vergleichbar: Die Gebietskörperschaften, deren Finanzkraft(messzahl) den Finanzbedarf (gemessen durch eine Bedarfsmesszahl) übersteigt, werden als abundant bezeichnet. Diese Kommunen erhalten meist keine Schlüsselzuweisungen. Oftmals müssen sie sogar einen Teil ihrer Einnahmen über eine Umlage in den Finanzausgleich für die anderen kommunalen Gebietskörperschaften abgeben. Nicht abundanten Gemeinden wird ein nach Ländern unterschiedlicher Anteil der Differenz zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf durch Schlüsselzuweisungen ausgeglichen. Dieses Vorgehen findet sich in Rheinland-Pfalz bei der Schlüsselzuweisung B2 wieder.

Im Folgenden werden die Begriffe Bedarfsmesszahl, Steuerkraft- und Umlagekraftmesszahl ausführlich erläutert und die Berechnungsmethoden vorgestellt.

Bedarfsmesszahl. Die Bedarfsmesszahl, häufig auch Ausgangsmesszahl genannt, ist eine konstruierte Größe, die den fiktiven Finanzbedarf einer Kommune ausdrücken soll. Sie bestimmt sich aus Multiplikation eines einheitlichen endogenen *Grundbetrags* mit dem sogenannten *Gesamtansatz*. Um die zur Verfügung stehende Schlüsselmasse vollständig auszuschöpfen, muss der Grundbetrag jedes Jahr aufs Neue festgelegt werden. Das Vorgehen ist dann meist analog zu dem in Rheinland-Pfalz, wo der Grundbetrag so festgelegt wird, dass die Schlüsselmasse nach Abzug der Schlüsselzuweisung A und der Schlüsselzuweisung B1 vollständig aufgebraucht wird.

Elemente des Gesamtansatzes sind der Hauptansatz, der auf den Einwohnerzahlen der Kommunen basiert, und eine nach Ländern verschiedene Ergänzung durch sogenannte Neben-, Leistungs- oder Ergänzungsansätze. Durch Berücksichtigung der Einwohnerzahl und anderer Bedarfsindikatoren soll dabei der Finanzbedarf einer Gebietskörperschaft abstrakt ermittelt werden.

Besondere Beachtung bei der Ermittlung des Finanzbedarfs findet bundesweit die Einwohnerzahl, die in den Hauptansatz eingeht. Der Einwohner wird als Bedarfsverursacher oder Leistungsnutzer angesehen und kann deshalb als Bezugsgröße verwendet werden, um die Kosten der kommunalen Leistungen auszudrücken.¹²

Auch der demografische Wandel spielt im Rahmen des Finanzausgleichs eine Rolle, da sich in Deutschland in den kommenden Jahrzehnten sowohl die Einwohnerzahl verringern als auch die Altersstruktur verändern wird. Um im kommunalen Finanzausgleich diesen Entwicklungen Rechnung zu tragen, wenden beispielsweise die Länder Bayern und Niedersachsen einen sogenannten Demografiefaktor bei der Berechnung der Bedarfsmesszahl an. Dieser Faktor legt gleichsam dem Finanzausgleichssystem nicht die aktuellen Einwohnerzahlen zugrunde, sondern den Durchschnitt der Einwohnerzahlen vergangener Jahre. Auf diese Weise soll sich der Bevölkerungsrückgang nicht umgehend in geringeren Zuweisungsmitteln niederschlagen und den Kommunen Zeit für den Rückbau von Infrastruktur gegeben werden. Flächenansätze wie in Rheinland-Pfalz leisten in ähnlicher Weise die Berücksichtigung einer ungünstigen demografischen Entwicklung im Finanzausgleich.

Mit Hilfe unterschiedlicher Instrumente wie der Hauptansatzstaffel oder dem Zentrale-Orte-Ansatz findet die Einwohnerzahl Eingang in die Bedarfsmesszahl der einzelnen Gebietskörperschaften. Bei der Hauptansatzstaffel steigt dabei der Gewichtungsfaktor mit zunehmender Einwohnerzahl, da von einem steigerndem Einfluss der Einwohnerzahl auf den Finanzbedarf einer Gemeinde ausgegangen wird.¹³ Man spricht hier von Einwohnerwertung.

Der Zentrale-Orte-Ansatz, der beispielsweise in Rheinland-Pfalz zum Einsatz kommt, orientiert sich dagegen an Landesentwicklungsplänen oder vergleichbaren Programmen und stellt auf die zentrale Versorgungsfunktion örtlicher Zentren ab. Meist wird eine Klassifizierung der zentralen Orte vorgenommen, oft getrennt in Ober-, Mittel- und Grundzentren sowie einen jeweiligen Verflechtungsbereich, der definiert, wie viele Einwohner im Umland von den zentralörtlichen Funktionen profitieren.¹⁴ Dem zentralen Ort wird aufgrund seiner Versorgungsfunktion im Raum so ein erhöhter Bedarf zugerechnet.

Je nach Land existiert eine unterschiedliche Anzahl an Größenklassen in der Hauptansatz-

¹²Vgl. Lenk und Rudolph (2003b), S. 12.

¹³Vgl. Büttner et al. (2008b), S. 117.

¹⁴Vgl. Lenk und Rudolph (2003b), S. 17.

staffel. Das Land Sachsen-Anhalt weist unter allen Ländern die wenigsten Unterteilungsstufen (drei an der Zahl) auf. Die Zahl der Unterteilungsstufen der Hauptansatzstaffel der anderen Länder liegt im höheren einstelligen Bereich. Eine besondere Regelung gibt es im Saarland, das mit der Hauptansatzstaffel einen u-förmigen Kostenverlauf unterstellt und auch Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern einen erhöhten Bedarf zugesteht. In kreisfreien Städten oder Landkreisen kommt es gerade bei Mehr-Säulen-Modellen mitunter zu Abweichungen von der Hauptansatzstaffel. Vielmehr haben diese ihre eigenen Regelungen. In Brandenburg beispielsweise wird den kreisfreien Städten immer ein Hauptansatz in Höhe von 145% gewährt. Im Bereich der Landkreise orientiert sich der Ansatz häufig an der Zahl der minderjährigen Einwohner.

Mit dem Hauptansatz werden häufig Nebenansätze kombiniert, die auf Ausgaben in einigen speziellen Bereichen abzielen. Häufig ist hierbei die Berücksichtigung von Schülerinnen und Schülern, Studierenden an einer Berufsakademie sowie Stationierungstreitkräften und deren Angehörigen. Außerdem gibt es in einer Reihe von Ländern, wie Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland, Ansätze zum Ausgleich von sozialen Lasten. Bayern und Thüringen gewähren einen zusätzlichen Ansatz zur Stärkung der kreisfreien Städte in Höhe von zehn bzw. fünf Prozent des Hauptansatzes. Des Weiteren gibt es Ansätze für Strukturschwäche, überdurchschnittlichen Bevölkerungszuwachs und Straßenbau. Auch in Ländern mit dem System der Hauptansatzstaffel finden sich Elemente des Zentralitätsgedankens. So gibt es beispielsweise in Nordrhein-Westfalen einen ergänzenden Zentralitätsansatz nach Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten und im Saarland einen Ansatz für zentrale Orte.

Steuerkraftmesszahl und Umlagekraftmesszahl. Die Steuerkraftmesszahl – häufig auch Finanzkraft- oder Umlagekraftmesszahl genannt – soll die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune widerspiegeln und ist das Gegenstück zur Bedarfsmesszahl. Sie dient dabei im ersten Schritt der Ermittlung der primären Einnahmeverteilung, also der Verteilung der originären Gemeindeeinnahmen vor Schlüsselzuweisungen und Umlagen. Zum Zweck der Ermittlung der Umlagenhöhe wird demgegenüber meist auf die sekundäre Einnahmeverteilung rekuriert, also die Einnahmeverteilung nach Schlüsselzuweisungen.

Steuerkraftmesszahl der Gemeinden und kreisfreien Städte. Im Wesentlichen werden die Grundsteuern A und B, die Gewerbesteuer sowie die Gemeindeanteile der Einkommen- und Umsatzsteuer bei der Ermittlung der Steuerkraft berücksichtigt. Je nach Land werden auch andere Posten einbezogen, so zum Beispiel Mittel aus der Weiterleitung der Umsatzsteuermehreinnahmen des Landes zur Neuregelung des Familienleistungsausgleichs in vielen Ländern.

In Rheinland-Pfalz werden die finanzkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen A zur Berechnung der Steuerkraftmesszahl für die Schlüsselzuweisung B2 hinzugefügt. Ähnliches gilt im Saarland. Auch für den Ansatz der allgemeinen Schlüsselzuweisungen der Gemeinden sowie der Gemeindesonderschlüsselzuweisungen (abzüglich der Finanzausgleichsumlage), die in Schleswig-Holstein für kreisfreie Städte berücksichtigt werden, ist ein solches Vorgehen festgeschrieben. Nicht in jedem Land werden die Gemeindeanteile der Einkommen- und Umsatzsteuer zu 100% berücksichtigt. Auch die Spielbankabgabe wird nicht vollständig einkalkuliert.

Hinsichtlich der Berücksichtigung der Realsteuern durch Nivellierungssätze existieren zwei Ansätze. Entweder kommen gesetzlich festgelegte Nivellierungssätze oder am Landesdurchschnitt gewogene Hebesätze zur Anwendung. Der erste Ansatz kommt in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen zum Einsatz. Der Nivellierungssatz liegt für die Grundsteuer A zwischen 192% in Nordrhein-Westfalen und 269% in Rheinland-Pfalz. Bei der Grundsteuer B bildet Baden-Württemberg mit 185% die untere Grenze, während in Nordrhein-Westfalen mit 381% der höchste Hebesatz existiert. Die Nivellierungssätze der Gewerbesteuer bewegen sich zwischen 290% (Baden-Württemberg) und 403% (Nordrhein-Westfalen). In den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein kommt der andere Ansatz, ein System mit Vomhundertsätzen der jeweiligen realen landesdurchschnittlichen Hebesätze, zum Tragen. Dieser ist für beide Grundsteuerarten und die Gewerbesteuer identisch und reicht von 85% im Saarland bis zu 100% in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen.

Bei der Gewerbesteuer gehen die genannten Hebesätze jedoch häufig nicht komplett in die Ermittlung der Finanzkraft ein, sondern fallen durch zusätzliche Regelungen meist niedriger oder auch höher aus. In den Ländern Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein wird

bei der Berechnung des tatsächlich berücksichtigten Hebesatzes die Gewerbesteuerumlage vergangener Jahre berücksichtigt. Thüringen, das Saarland, Bayern und auch Rheinland-Pfalz reduzieren den Satz um jeweils geltende Vervielfältiger bzw. Vomhundertsätze der Gewerbesteuerumlage. In Sachsen hingegen wird der Hebesatz nicht nur um die Gewerbesteuerumlage gemindert, sondern gegebenenfalls auch um eine Gewerbesteuererstattung erhöht.

Umlagekraftmesszahl der Landkreise. Die Umlagekraftmesszahl der Landkreise oder im Spezialfall Niedersachsen die Umlagekraftmesszahl für Kreisaufgaben der Landkreise sowie der kreisfreien Städte besteht aus verschiedenen Komponenten. Zum einen werden die Umlagegrundlagen einbezogen. Zum anderen werden teilweise auch die Steuerkraftzahlen der gemeindefreien Gebiete berücksichtigt.

Die Umlagegrundlagen werden in allen Ländern bei der Berechnung der Umlagekraftmesszahl berücksichtigt, setzen sich allerdings je nach Land aus unterschiedlichen Bestandteilen zusammen. Allen Ländern bis auf Hessen, wo Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern eine Ermäßigung der Grundlagen auf 50% erhalten, ist gemein, dass die jeweilige Steuer- oder Finanzkraftmesszahl der kreisangehörigen Gemeinden zu 100% berücksichtigt wird. Neben den Steuer- und Finanzkraftmesszahlen gehen üblicherweise die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden in die Umlagegrundlagen mit ein. In Rheinland-Pfalz werden beispielsweise die Schlüsselzuweisung A sowie im Saarland die Schlüsselzuweisungen B und C angesetzt. Beispielsweise in Bayern (80%), Niedersachsen (90%), Sachsen-Anhalt (90%) und Thüringen (80%) kommt es zu keiner vollständigen Beachtung der Schlüsselzuweisungen, in den meisten anderen Ländern schon.

Die Umlagesätze unterscheiden sich zwischen den Ländern mitunter erheblich. Einige Länder, unter anderem Bayern und Hessen, haben fixe Prozentsätze. In anderen Ländern greift hingegen ein gewogener landesdurchschnittlicher Umlagesatz der Kreisumlage.

Ausgleichsquote. Die Gegenüberstellung der Bedarfsmesszahl mit der Finanzkraftmesszahl bestimmt üblicherweise die Höhe der zentralen Schlüsselzuweisungen. Wenn der Finanzbedarf einer Gemeinde ihre Finanzkraft übersteigt, erhält die Gemeinde einen Teil der Differenz in Form von Schlüsselzuweisungen. Die Höhe des auszugleichenden Anteils

wird durch die gesetzlich festgelegte Ausgleichsquote veranschlagt. Übersteigt dagegen die Finanzkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl oder stimmen beide überein, so gilt eine Gebietskörperschaft als abundant und erhält keine Schlüsselzuweisungen.

Bei den Regelungen der Gemeinden wird zunächst zwischen einem Ausgleich, der alle Gemeinden inklusive der kreisfreien Städte betrifft und einem, der sich nur auf kreisangehörige Gemeinden bezieht, unterschieden. Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Thüringen wenden, wie auch Rheinland-Pfalz, für alle ihre Gemeinden eine einheitliche Quote an, welche zwischen 50% und 90% liegt. Bei den restlichen Ländern, die eigene Ausgleichsquoten für die Schlüsselzuweisungen ihrer kreisfreien Städte festlegen, pendeln die Sätze zwischen 50% in Hessen und Schleswig-Holstein und 75% in Niedersachsen und Sachsen. Auch in Bezug auf die Schlüsselzuweisungen der Landkreise ergibt sich ein differenziertes Bild. Als einziges Land überlässt hier Nordrhein-Westfalen seinen Landkreisen den vollen Unterschiedsbetrag. Eine relativ niedrige Ausgleichsquote i.H.v. 50% findet sich in Hessen und Schleswig-Holstein. In Rheinland-Pfalz wird auch eine Ausgleichsquote von 50% angesetzt, sie liegt jedoch durch die Existenz der Schlüsselzuweisung A de facto höher.

Einige Länder, darunter Rheinland-Pfalz und das Saarland, kombinieren solche klassischen Schlüsselzuweisungen mit weiteren Mitteln im Rahmen von Sockelgarantien, Vorwegausgleichen, Sonderschlüsselzuweisungen nach Zentralitätseinstufung und Einwohnern oder zusätzlichen Ansätzen. Der tatsächliche Ausgleich durch das Schlüsselzuweisungssystem ist in diesen Fällen nicht gleich der Ausgleichsquote.

Finanzausgleichsumlage. In acht Ländern existiert eine sogenannte Finanzausgleichsumlage, wobei je nach Land unterschiedliche Erhebungsregelungen gelten. Auch die Zahler und Empfänger dieser Mittel variieren. Die Umlage stellt ein redistributives horizontales Element dar und verteilt Mittel von finanzstarken zu finanzschwachen Kommunen. Hier kommt zum Ausdruck, dass Unterschiede in der primären Einnahmeverteilung häufig politische Forderungen nach Partizipation am Aufkommen der finanzstarken Gemeinden auslösen. Letztlich reflektiert die Finanzausgleichsumlage somit die mitunter erheblichen Unterschiede in den Einnahmen aus der Gewerbesteuer zwischen den Gemeinden.

Rheinland-Pfalz verlangt von seinen Ortsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städten und kreisfreien Städten eine Finanzausgleichsumlage, deren Auf-

kommen der Finanzausgleichsmasse zufließt. Die Umlage wird bei einer über dem Landesdurchschnitt liegenden Steuerkraftmesszahl fällig. Ein ähnliches Verfahren wie in Rheinland-Pfalz findet beispielsweise in Sachsen-Anhalt Anwendung.

Dagegen richtet sich der Umlagebetrag in Mecklenburg-Vorpommern und in Sachsen nach der Differenz zwischen Steuerkraftmesszahl und Bedarfsmesszahl, also nach der Abundanz. Ein Teilbetrag in Höhe des gewogenen landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatzes des vergangenen Jahres wird dem Landkreis, in dem sich die kreisangehörige Gemeinde befindet, zugewiesen. In Niedersachsen und Schleswig-Holstein ist es für die Gemeinden verpflichtend, 20% des Unterschiedsbetrages zusammen mit der Kreisumlage an ihren zugehörigen Landkreis abzuführen, wenn die Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl übersteigt.

Kreisumlage. Soweit die Landkreise ihren Finanzbedarf nicht durch ihre eigenen Einnahmen und Erträge decken können, ziehen sie zur Unterstützung mit Hilfe der Kreisumlage, die bundesweit existiert, die Gemeinden heran. Eine vergleichbare Umlage wird zum Beispiel durch die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz und in gemeindefreien Gutsbezirken in Schleswig-Holstein erhoben. In besonderen Fällen muss die Kreisumlage von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden; solche Regelungen gibt es beispielsweise in Bayern, falls das Umlagesoll das des Vorjahres um mehr als 20% übersteigt.

Wie zuvor beschrieben, stellen je nach Land ähnliche Posten die Umlagegrundlagen dar. Meist handelt es sich um die Finanzkraftmesszahlen in Verbindung mit einem bestimmten Anteil der Schlüsselzuweisungen, also um Bestimmungsgrößen der sekundären Einnahmeverteilung. Überdies verringern einige Länder, wie beispielsweise Sachsen-Anhalt oder Schleswig-Holstein, die Grundlagen um das Aufkommen der Finanzausgleichsumlage.

Der Umlagesatz wird in der jeweiligen Haushaltssatzung festgelegt. Er sollte meist für alle Gemeinden eines Landkreises identisch sein, die einzelnen Umlagegrundlagen können jedoch teilweise mit unterschiedlichem Satz einbezogen werden. Neben anderen Vorgaben gilt außerdem in einigen Ländern, dass der höchste Satz den niedrigsten nicht um mehr als ein Drittel oder die Hälfte übersteigen darf.

Weitere Umlagen. Neben den bisher genannten Umlagen gibt es in jedem Land weitere individuelle Regelungen, auf die hier nicht tiefer eingegangen werden kann. Der größte Teil dieser Umlagen dient dabei der Finanzierung von Kommunalverbänden.

Das Finanzausgleichsgesetz Rheinland-Pfalz sieht neben einer Bezirksverbandsumlage sowie einer Verbandsgemeindeumlage auch die Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ vor.¹⁵ Im Saarland und in Nordrhein-Westfalen existiert eine Regionalverbands- bzw. Landeswohlfahrtsverbandsumlage. Bayern besitzt ebenfalls eine Bezirksumlage. Zusätzlich wird sowohl vom Landeswohlfahrtsverband Hessen als auch vom Regionalverband Frankfurt-Rhein-Main eine Verbandsumlage erhoben. In Mecklenburg-Vorpommern ist eine sogenannte Umlandumlage zu finden. Sachsen-Anhalt kennt ebenfalls eine Verbandsgemeindeumlage sowie eine Verwaltungsgemeinschaftsumlage.

In Thüringen existiert eine Schulumlage, die kreisangehörigen Gemeinden oder von diesen gebildeten Zweckverbänden finanzielle Mittel aufgrund der Schulträgerschaft für Grund- und Regelschulen gewährt. Der Freistaat Sachsen hat dagegen eine Kultur- und Sozialumlage. Überdies gibt es in Bayern und Hessen eine Krankenhausumlage. In Hessen existiert neben einer Kompensationsumlage der kreisangehörigen Gemeinden eine Zinsdienstumlage für Darlehen nach dem Hessischen Sonderinvestitionsprogrammgesetz.

¹⁵Zudem wird eine Umlage zur Deckung der Kosten der Zentralen Verwaltungsschule Rheinland-Pfalz und der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung erhoben.

2.2.2 System der Schlüsselzuweisungen in Rheinland-Pfalz

Nach dem durch das Gesetz vorgegebenen Verfahren wird aus der Schlüsselmasse zunächst gemäß § 8 LFAG die Schlüsselzuweisung A ausgezahlt. Aus der verbleibenden Schlüsselmasse ist anschließend gemäß § 9 Abs. 2 Nr. 1 LFAG die Schlüsselzuweisung B1 zu gewähren. Die Schlüsselzuweisung B2 nach § 9 Abs. 2 Nr. 2 LFAG wird schließlich so berechnet, dass die nach Abzug der Schlüsselzuweisungen A und B1 und der Investitionsschlüsselzuweisung verbleibende Schlüsselmasse nach dem im Landesfinanzausgleichsgesetz festgelegten Verteilungsmodus auf die anspruchsberechtigten Gebietskörperschaften vollständig aufgeteilt wird.

Die Vorgehensweise bei der Verteilung der Schlüsselzuweisung B2 bildet einen Schwerpunkt dieser Darstellung, wobei auf die Bestimmung der Bedarfsmesszahlen, der Finanzkraftmesszahlen sowie des Grundbetrages eingegangen wird. Aufgrund ihres Gewichts und zur Einführung der Konzepte der Finanzkraft und des Finanzbedarfs, die in Teilen auch für die anderen Zuweisungen von Belang sind, wird die Schlüsselzuweisung B2 im Folgenden zuerst behandelt. Daran schließt sich entsprechend der vom Gesetz vorgegebenen Reihenfolge die Beschreibung der Schlüsselzuweisungen A und B1 sowie der Investitionsschlüsselzuweisung an. Zuletzt wird dargestellt, in welchen Fällen ein Teil der Schlüsselzuweisung B2 von den Verbandsgemeinden als weitergeleitete Schlüsselzuweisung an die Ortsgemeinden weitergereicht wird.

Schlüsselzuweisung B2 (§ 9 Abs. 2 Nr. 2 LFAG)

Die Schlüsselzuweisung nach § 9 Abs. 2 Nr. 2 LFAG, die als Schlüsselzuweisung B2 bezeichnet wird, wird so berechnet, dass die nach Abzug der Schlüsselzuweisung A, der Schlüsselzuweisung B1 und der Investitionsschlüsselzuweisung¹⁶ verbleibende Schlüsselmasse nach dem im Landesfinanzausgleichsgesetz festgelegten Verteilungsmodus auf die anspruchsberechtigten Gebietskörperschaften aufgeteilt wird. Die Ermittlung der Schlüsselzuweisung B2 beruht damit auf einem Vergleich des (fiktiven) Finanzbedarfs einer kommunalen Gebietskörperschaft mit ihrer Finanzkraft. Die für diese Form des horizontalen Ausgleichs zur Verfügung stehende Schlüsselmasse stellt den mit Abstand größten Anteil der für die

¹⁶Vgl. hierzu § 7 Abs. 1 Nr. 1 LFAG sowie Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2011), S. 7.

allgemeinen Finanzzuweisungen verfügbaren Mittel dar.

Empfänger der Schlüsselzuweisung B2 sind die Verbandsgemeinden, die verbandsfreien Gemeinden, die großen kreisangehörigen Städte, die Landkreise und die kreisfreien Städte. Die Ortsgemeinden erhalten zunächst keine Schlüsselzuweisung B2, jedoch fließt ihnen für bestimmte Ausgabenbelastungen ein Teil der Schlüsselzuweisung B2 ihrer jeweiligen Verbandsgemeinde zu.¹⁷

Ist der (fiktive) Finanzbedarf einer Gebietskörperschaft höher als ihre Finanzkraft, so ist die Differenz bis zu einem bestimmten Grad durch die Schlüsselzuweisung B2 auszugleichen. Nach dem rheinland-pfälzischen Landesfinanzausgleichsgesetz wird von der Bedarfsmesszahl (BM) die Finanzkraftmesszahl (FKM), die als Ausdruck der Finanzkraft gilt, abgesetzt. Ist die Bedarfsmesszahl höher als die Finanzkraftmesszahl, so erhält die Gebietskörperschaft die Hälfte des Unterschiedsbetrags als Schlüsselzuweisung B2 ausgezahlt. Damit gilt:

$$SZ_i^{B2} = \max \{0, 5 \cdot (BM_i - FKM_i); 0\} \quad (2.2)$$

Die Tabellen 2.7 und 2.8 und die Abbildungen 2.6 bis 2.9 geben einen Überblick, wie hoch die Schlüsselzuweisungen B2 waren, die im Jahr 2010 insgesamt und pro Einwohner an die einzelnen Gebietskörperschaften gezahlt wurden. Die hier ausgewiesenen Schlüsselzuweisungen B2 an die Ortsgemeinden sind diejenigen weitergeleiteten Schlüsselzuweisungen, die ihnen von den Verbandsgemeinden durchgereicht werden. Sowohl absolut als auch in der Pro-Kopf-Betrachtung erhalten die kreisfreien Städte und die Landkreise die höchsten Beträge aus der Schlüsselzuweisung B2.

Bedarfsmesszahl (§ 11 LFAG). Eine Schwierigkeit bei der Bestimmung der Schlüsselzuweisung B2 liegt darin, dass der Finanzbedarf primär durch die Einwohnerzahl, also mengenmäßig, ausgedrückt wird. Um einen Wertansatz und damit die Vergleichbarkeit mit der Finanzkraftmesszahl zu erhalten, wird der Gesamtansatz (GA) mit dem Grundbetrag (GB^{B2}) multipliziert. Dabei wird der Grundbetrag so bestimmt, dass die zur Verfügung

¹⁷Die formale Beschreibung der weitergeleiteten Schlüsselzuweisung B2 erfolgt weiter hinten in diesem Abschnitt.

Tabelle 2.7: Schlüsselzuweisung B2 nach Empfängern (in 1000 Euro), 2010

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.
SZ B2 gesamt, OG	2.258	15,86	59,73	0	675,82
SZ B2 gesamt, VfG	28	1.001,67	583,66	0	2.092,75
SZ B2 gesamt, GkaS	8	1.824,52	1.633,21	0	5.096,84
SZ B2 gesamt, KfS	12	10.821,61	6.821,90	1.785,40	26.836,28
SZ B2 gesamt, VG	163	888,34	365,47	0	2.038,97
SZ B2 gesamt, LK	24	11.992,03	4.010,45	0	20.562,75

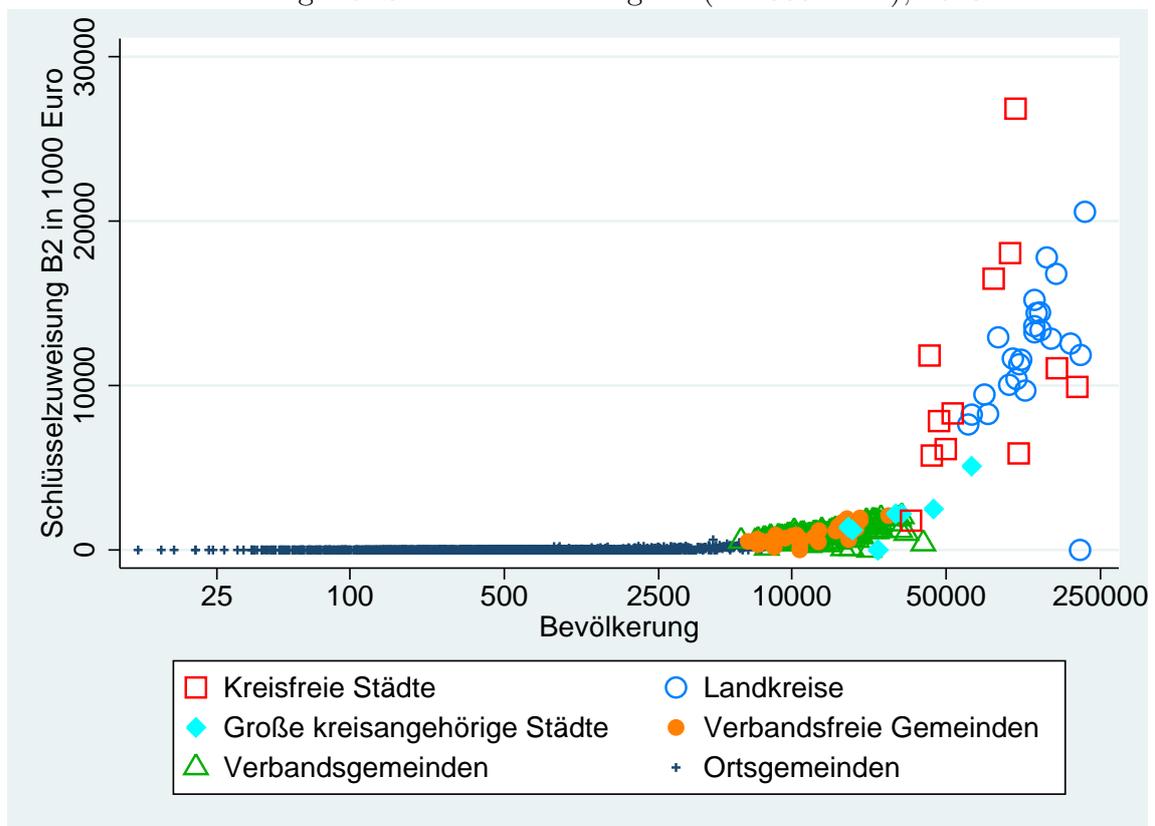
Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

Tabelle 2.8: Schlüsselzuweisung B2 pro Einwohner nach Empfängern (in Euro), 2010

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.
SZ B2 pro Einwohner, OG	2.258	4,86	15,59	0	243,27
SZ B2 pro Einwohner, VfG	28	71,19	27,24	0	107,82
SZ B2 pro Einwohner, GkaS	8	52,59	33,21	0	78,19
SZ B2 pro Einwohner, KfS	12	144,57	79,35	50,53	281,15
SZ B2 pro Einwohner, VG	163	63,68	18,83	0	109,85
SZ B2 pro Einwohner, LK	24	101,80	28,91	0	150,25

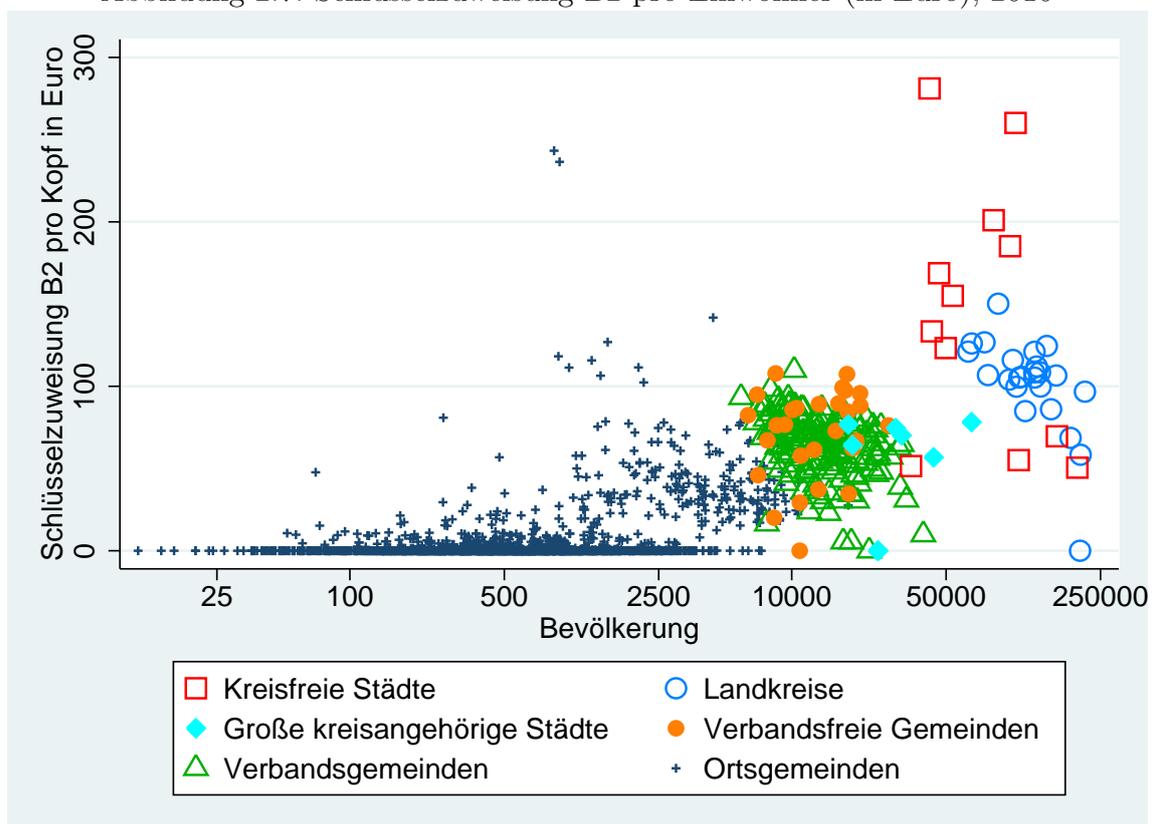
Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

Abbildung 2.6: Schlüsselzuweisung B2 (in 1000 Euro), 2010



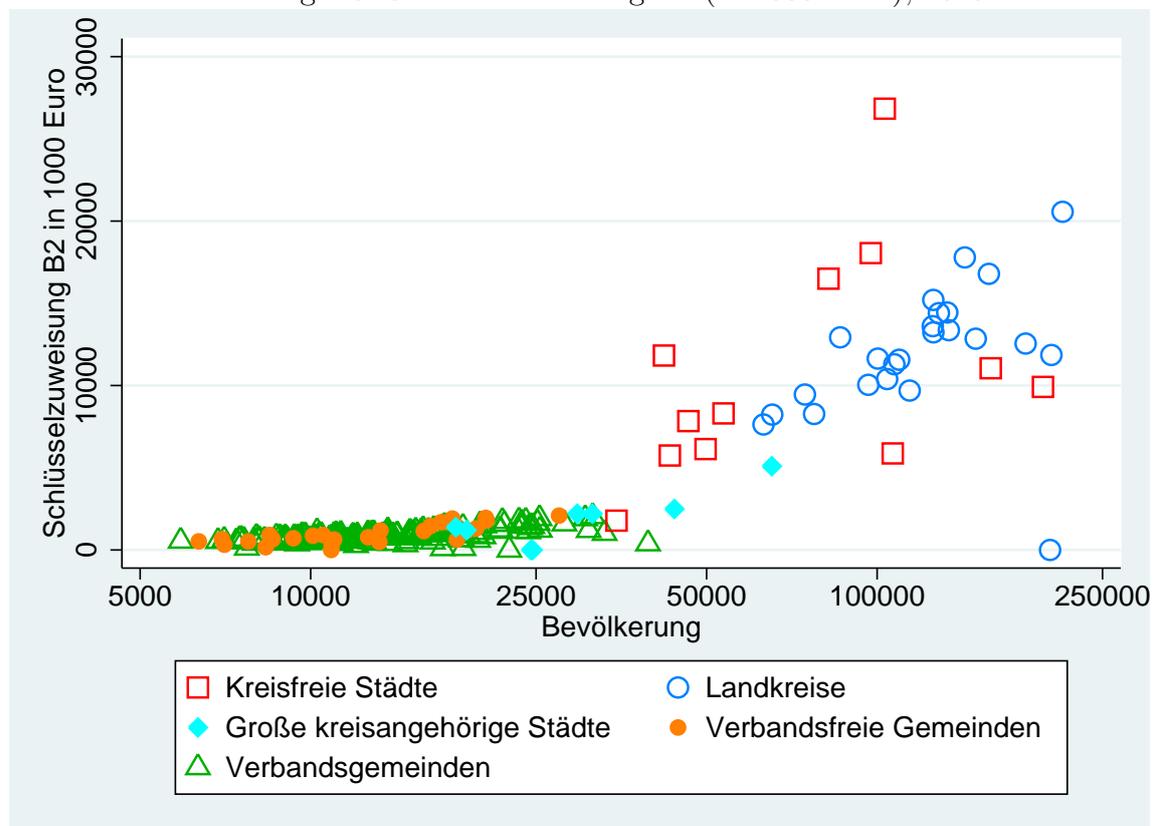
Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Abbildung 2.7: Schlüsselzuweisung B2 pro Einwohner (in Euro), 2010



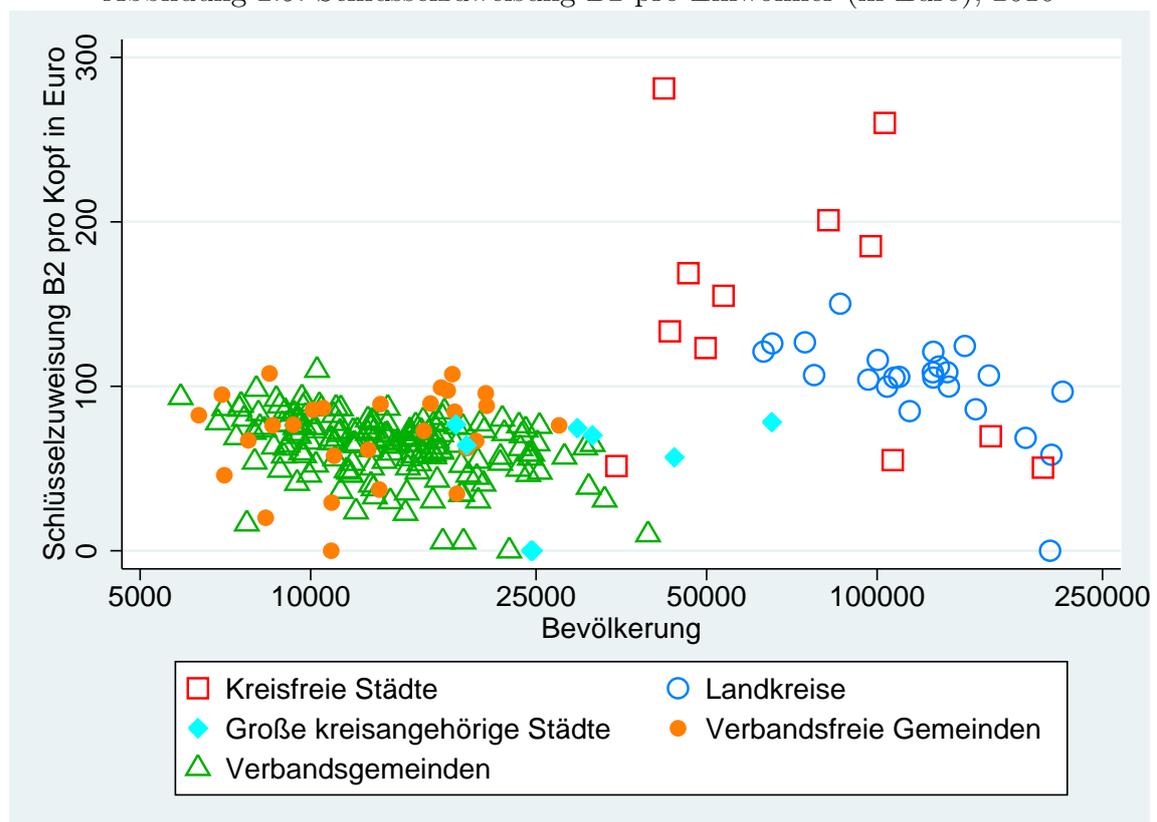
Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Abbildung 2.8: Schlüsselzuweisung B2 (in 1000 Euro), 2010



Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Abbildung 2.9: Schlüsselzuweisung B2 pro Einwohner (in Euro), 2010



Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Tabelle 2.9: Bedarfsmesszahlen pro Einwohner (in Euro), 2010

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.
BM pro Einwohner	2.493	56,31	146,62	0	1213,68
BM pro Einwohner, ohne OG	235	456,30	174,71	334,61	1213,68
BM pro Einwohner, OG	2.258	14,68	46,70	0	810,90
BM pro Einwohner, VfG	28	399,47	30,83	369,78	502,75
BM pro Einwohner, GkaS	8	403,21	19,04	385,07	444,50
BM pro Einwohner, KfS	12	1.124,50	60,70	1.048,41	1.213,68
BM pro Einwohner, VG	163	392,60	28,80	334,61	561,54
BM pro Einwohner, LK	24	638,78	18,23	615,30	709,19

Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

stehenden Mittel der Schlüsselmasse B2 gerade ausgeschöpft werden. Der Gesamtansatz wird errechnet, indem die Einwohnerzahl einer Gebietskörperschaft um Mehrbelastungen ergänzt wird.¹⁸ Letztlich ergibt sich für jede Gebietskörperschaft i eine fiktive Maßzahl für ihre relative Ausgabenbelastung, die als Bedarfsmesszahl (BM) bezeichnet wird (§ 11 Abs. 1 LFAG):

$$BM_i = GB^{B2} \cdot GA_i \quad (2.3)$$

Ohne Berücksichtigung der Ortsgemeinden, für die nur in Spezialfällen eine Bedarfsmesszahl berechnet wird, lag die durchschnittliche Bedarfsmesszahl je Einwohner im Jahr 2010 bei 456 Euro (vgl. Tabelle 2.9). Die höchste relative Ausgabenbelastung pro Einwohner wird so für die kreisfreien Städte mit einer Bedarfsmesszahl i.H.v. 1.125 Euro, gefolgt von den Landkreisen mit 639 Euro ausgewiesen.

Gesamtansatz (§ 11 Abs. 1 LFAG). Der Gesamtansatz stellt die fiktive Einwohnerzahl einer Gebietskörperschaft dar, die sich aus der tatsächlichen Einwohnerzahl (Hauptansatz) und der Hinzurechnung von Mehrbelastungen (in Form sogenannter Leistungsansätze) ergibt. Hauptansatz (HA) und Leistungsansatz (LA) werden additiv verknüpft (§

¹⁸Im kreisangehörigen Raum wird die berücksichtigte Einwohnerzahl zwischen den Landkreisen einerseits und den verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städten und Verbandsgemeinden andererseits aufgeteilt.

Tabelle 2.10: Gegenüberstellung von durchschnittlicher tatsächlicher Einwohnerzahl und durchschnittlicher fiktiver Einwohnerzahl des Gesamtansatzes, 2010

Gebietskörperschaft	Anzahl	Ø Einwohnerzahl	Ø Gesamtansatz
KfS	12	84.486,25	103.718,30
LK	24	125.857,00	139.658,30

Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

11 Abs. 1 LFAG):

$$GA_i = HA_i + LA_i \quad (2.4)$$

Im Jahr 2010 machte der Hauptansatz durchschnittlich 85,9% und der Leistungsansatz durchschnittlich 14,1% des Gesamtansatzes aus. Dies lässt auf eine starke Gewichtung des Einwohners als Bedarfsträger schließen.

In Tabelle 2.10 werden die durchschnittlichen tatsächlichen und die fiktiven Einwohnerzahlen nach Gesamtansatz der kreisfreien Städte und Landkreise gegenübergestellt. Der durchschnittliche Gesamtansatz eines Landkreises beinhaltet dabei die Gesamtansätze des Landkreises sowie seiner Verbandsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden und großen kreisangehörigen Städte.

Hauptansatz (§ 11 Abs. 3 LFAG). Der Hauptansatz soll den Finanzbedarf einer Gebietskörperschaft abbilden, der ihr aufgrund ihrer Einwohnerzahl entsteht. Als Einwohnerzahl gilt gemäß § 29 Abs. 1 LFAG die jeweils zum 30.06. des Vorjahres nach den melderechtlichen Vorschriften unter Anwendung des landeseinheitlichen Verfahrens für das Meldewesen ermittelte Zahl der Personen, die in der Gemeinde ihre Hauptwohnung haben. Der Hauptansatz wird für die Verbandsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städte, kreisfreien Städte und Landkreise berechnet. Die Einwohnerzahlen werden für die einzelnen Gebietskörperschaftstypen mit einem gebietskörperschaftsspezifischen Faktor (x_i^{HA}) gewichtet. Damit gilt:

Tabelle 2.11: Gewichtung der Einwohner im Hauptansatz, 2010 bis 2011

Jahr	KfS x_i^{HA}	VfG, GkaS, VG x_i^{HA}	LK x_i^{HA}
2010	100%	36%	64%
2011	100%	34%	66%

Quelle: ISIM.

$$HA_i = x_i^{HA} \cdot n_i \quad (2.5)$$

Tabelle 2.11 zeigt die Gewichtungsfaktoren der Einwohnerzahlen der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen in den Jahren 2010 und 2011. 2011 wurde die seit langem erste Änderung vorgenommen, indem die Kreise ein höheres Gewicht zugesprochen bekamen. Grundsätzlich wird jeder Einwohner unabhängig vom Typ seiner Wohnortgemeinde gleich gewichtet. Der Anteil des Bedarfs, der dem Kreis durch einen Einwohner entsteht, wird in 2011 mit 66% veranschlagt, der Anteil der der kreisangehörigen Gemeinde entsteht mit 34%.

Leistungsansätze (§ 11 Abs. 4 LFAG). Zum Ausgleich von besonderen Mehrbelastungen, die nicht in der Einwohnerzahl zum Ausdruck kommen, wird der Hauptansatz seit dem 1. Januar 1978 gemäß § 11 Abs. 4 LFAG um die folgenden Leistungsansätze ergänzt: Ansatz für Soldaten, Ansatz für zentrale Orte, Ansatz für Soziallasten, Schulansatz und Flächenansatz. Formal lässt sich dies so ausdrücken:

$$LA_i = LA_i^{Soldaten} + LA_i^{ZO} + LA_i^{Sozial} + LA_i^{Schule} + LA_i^{Flaeche} \quad (2.6)$$

(1) Ansatz für nicht kasernierte Soldaten (§ 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG)

Der Ansatz für nicht kasernierte Soldaten wird als Ausgleich für Mehrbelastungen gewährt, die durch die Anwesenheit von nicht kasernierten Soldatinnen und Soldaten, Zivilangehörigen und Familienangehörigen der ausländischen Stationierungstreitkräfte entstehen – soweit diese nicht den deutschen Meldevorschriften unterliegen. Als Indikator wird deren

Zahl am 30.06. des Vorjahres verwendet. Der Ansatz gilt für die Verbandsgemeinden, die kreisfreien Städte, die verbandsfreien Gemeinden und die großen kreisangehörigen Städte. Für die Verbandsgemeinden ist die Summe der Ansätze ihrer Ortsgemeinden maßgeblich.

Der Ansatz beträgt gemäß § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG 35% der für den genannten Personenkreis ermittelten Anzahl. Damit gilt:

$$LA_i^{Soldaten} = 0,35 \cdot n_i^{Soldaten} \quad (2.7)$$

(2) Ansatz für zentrale Orte (§ 11 Abs. 4 Nr. 2 LFAG)

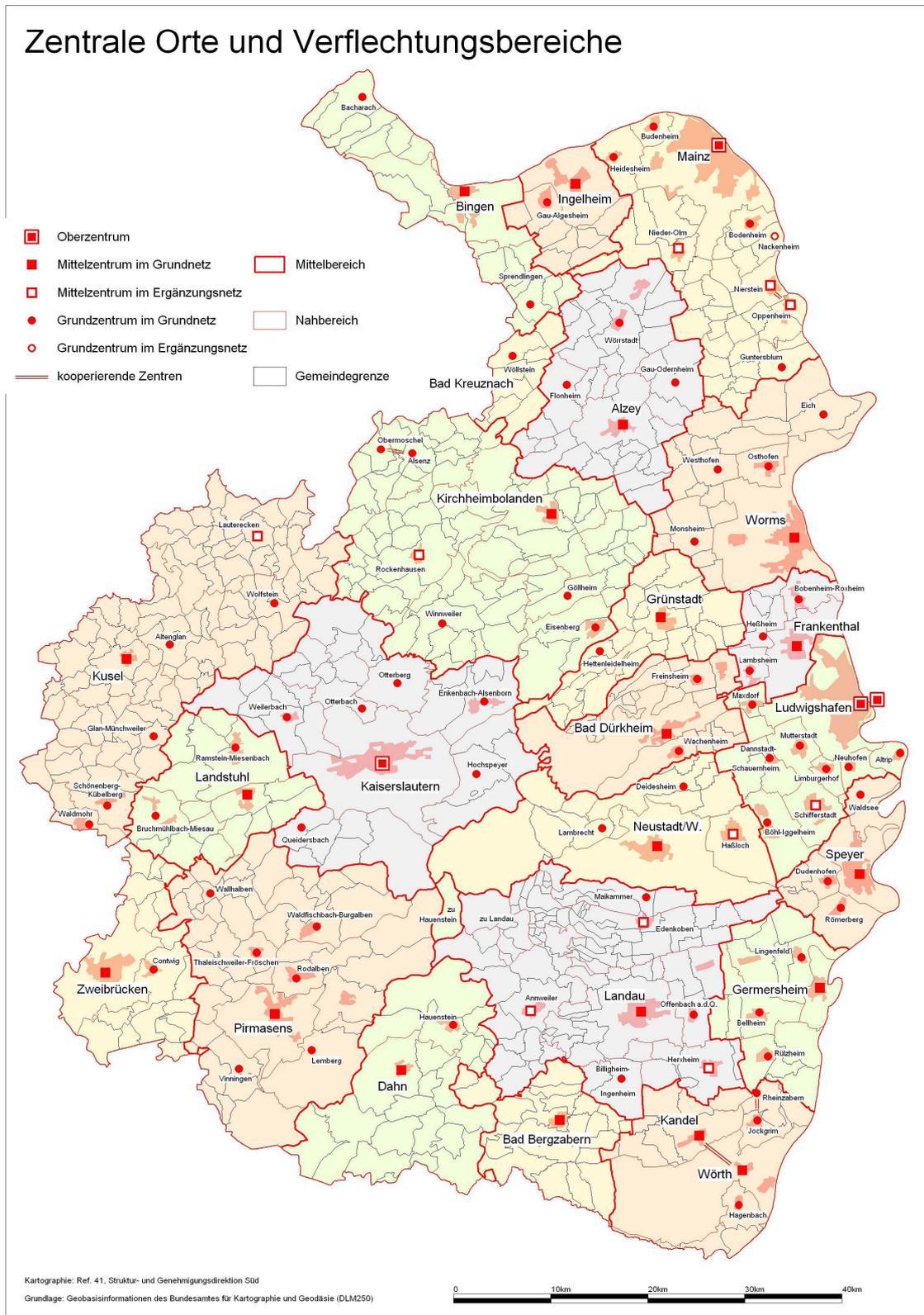
Der Ansatz für zentrale Orte wird den Gebietskörperschaften gewährt, denen in ihrer Funktion als zentraler Ort dadurch Mehrbelastungen entstehen, dass sie kommunale Einrichtungen für den sie umgebenden Verflechtungsbereich (Nah-, Mittel- und Regionalbereich) bereitstellen. Der Ansatz wird den Verbandsgemeinden, den kreisfreien Städten, den verbandsfreien Gemeinden und den großen kreisangehörigen Städten gewährt. Für die Verbandsgemeinden ist die Summe der Ansätze ihrer Ortsgemeinden maßgeblich.

Zur Berechnung werden die Einwohnerzahlen des Verflechtungsbereichs für den Nahbereich mit 3,85%, für den Mittelbereich mit 1,10% und für den Regionalbereich mit 0,33% gewichtet. 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 (vgl. Abbildung 2.10). Damit gilt:

$$LA_i^{ZO} = 0,0385 \cdot n_i^{nah} + 0,011 \cdot n_i^{mittel} + 0,0033 \cdot n_i^{regional} \quad (2.8)$$

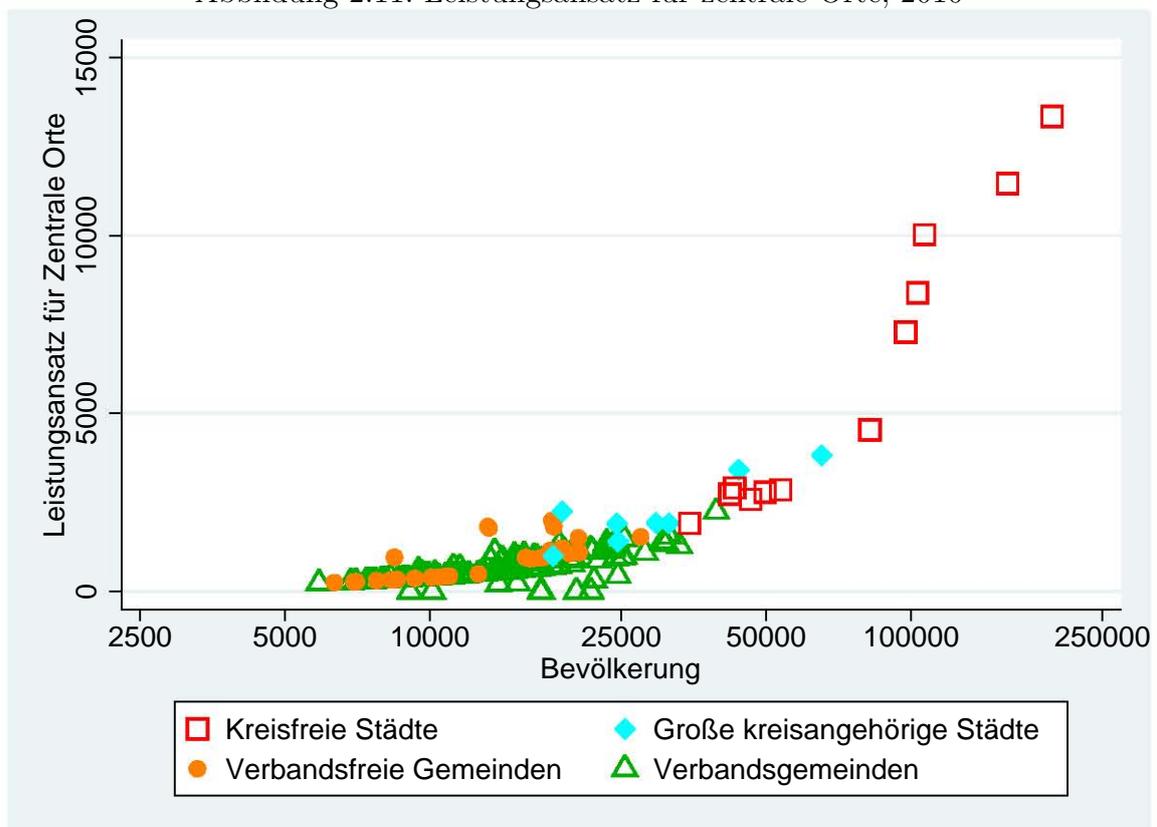
Die Abbildungen 2.11 und 2.12 setzen die Verteilung gemäß des Ansatzes für zentrale Orte in Relation zur Einwohnerzahl. Auffällig ist in der unteren Abbildung, dass der Pro-Kopf-Bedarf, der einer Kommune durch den Ansatz für zentrale Orte zugestanden wird, nicht systematisch mit der Einwohnerzahl in Verbindung steht, weil sich die Größe des Verflechtungsbereichs im Vergleich zur Einwohnerzahl von Ort zu Ort unterscheidet.

Abbildung 2.10: Zentrale Orte im Süden von Rheinland-Pfalz



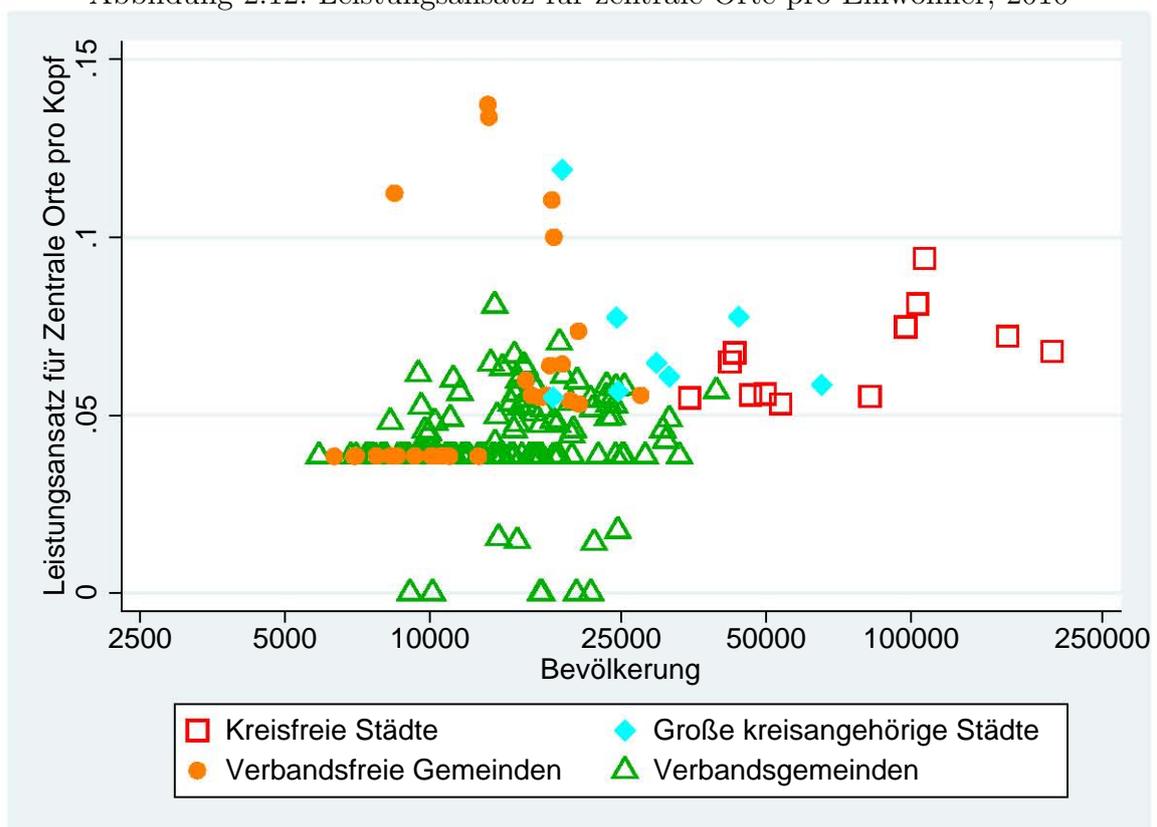
Quelle: Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd (Rheinland-Pfalz).

Abbildung 2.11: Leistungsansatz für zentrale Orte, 2010



Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Abbildung 2.12: Leistungsansatz für zentrale Orte pro Einwohner, 2010



Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

(3) Ansatz für Sozillasten (§ 11 Abs. 4 Nr. 3 LFAG)

Der Ansatz für Sozillasten wird den Landkreisen und kreisfreien Städten gewährt, deren Belastung durch Sozialausgaben (SoA) je Einwohner im zweiten vor dem Ausgleichsjahr liegenden Haushaltsjahr den Landesdurchschnitt übersteigt. Dabei werden nur die Ausgaben für Sozialhilfe nach SGB XII und Grundsicherung für Arbeit Suchende nach SGB II berücksichtigt. Nicht herangezogen werden die Ausgaben für Jugendhilfe nach SGB VIII. Der Ansatz ist als Spitzenausgleich konstruiert und beträgt gemäß § 11 Abs. 4 Nr. 3 LFAG für jeden Prozentpunkt, den die Belastung durch Sozialausgaben über dem Landesdurchschnitt liegt, 2 v. T. der Einwohnerzahl. Damit gilt:

$$LA_i^{Sozial} = \max \left\{ \frac{SoA_i^{PK} - SoA_{RLP}^{PK}}{SoA_{RLP}^{PK}} \cdot 100 \cdot 0,002 \cdot n_i; 0 \right\} \quad (2.9)$$

wobei

$$SoA_i^{PK} = \frac{SoA_i}{n_i} \quad (2.10)$$

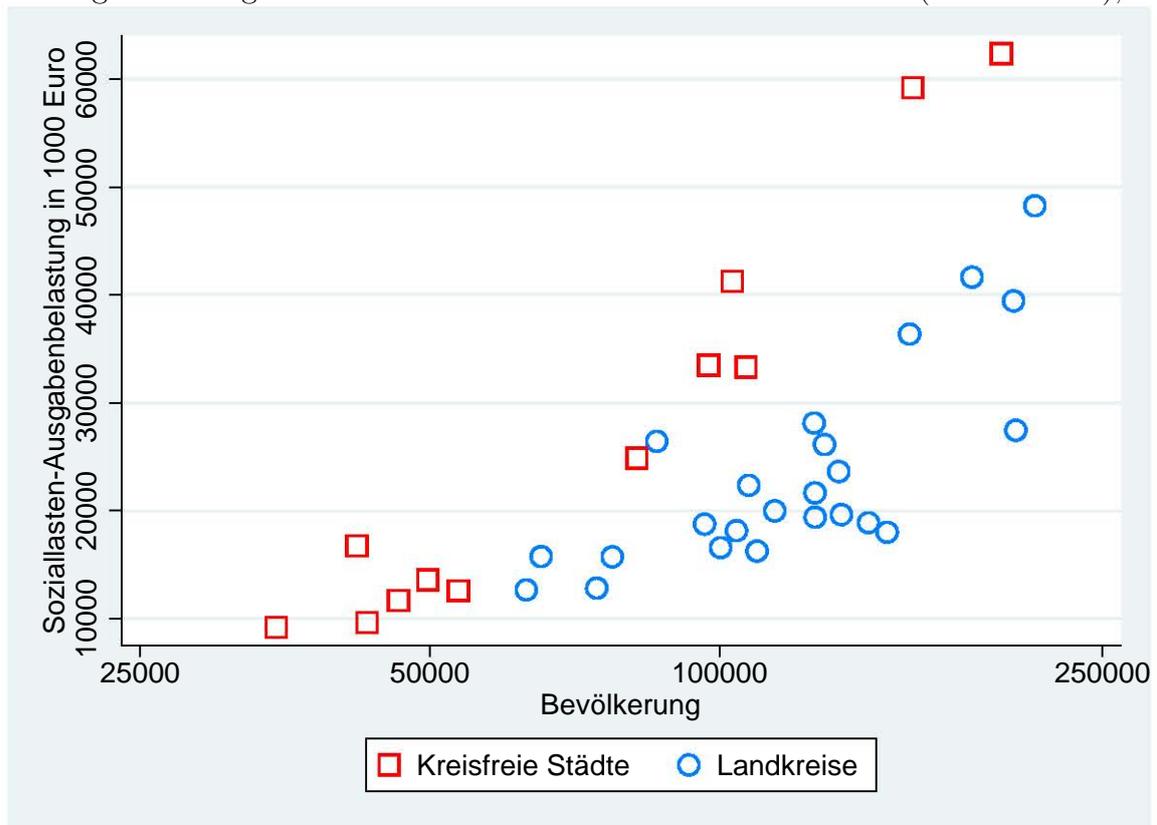
$$SoA_{RLP}^{PK} = \frac{SoA_{RLP}}{n_{RLP}} \quad (2.11)$$

Der Landesdurchschnitt der bei der Berechnung des Sozillastenansatzes betrachteten Sozillasten je Einwohner betrug im Jahr 2010 221 Euro. Die Landkreise hatten eine durchschnittliche Belastung von 189 Euro pro Einwohner, und in sechs Landkreisen lag sie über dem Landesdurchschnitt. Die kreisfreien Städte hatten eine durchschnittliche Belastung von 308 Euro pro Einwohner, und in allen 12 kreisfreien Städten lag sie über dem Landesdurchschnitt (siehe Tabelle 2.12). Dementsprechend wurden durch den Sozillastenansatz den kreisfreien Städten im Durchschnitt rund 7.730 zusätzliche Einwohner hinzugezählt, den Landkreisen 466 (siehe Tabelle 2.13). Abbildung 2.13 zeigt, dass die Sozialausgaben absolut mit der Einwohnerzahl ansteigen. Dies gilt weniger ausgeprägt bei den Pro-Kopf-Ausgaben der kreisfreien Städte und nicht für Landkreise, wie Abbildung 2.14 verdeutlicht. Hier wird durch die horizontale Linie auch der Vergabemodus des Sozillastenansatzes illustriert.

(4) Schulansatz (§ 11 Abs. 4 Nr. 4 LFAG)

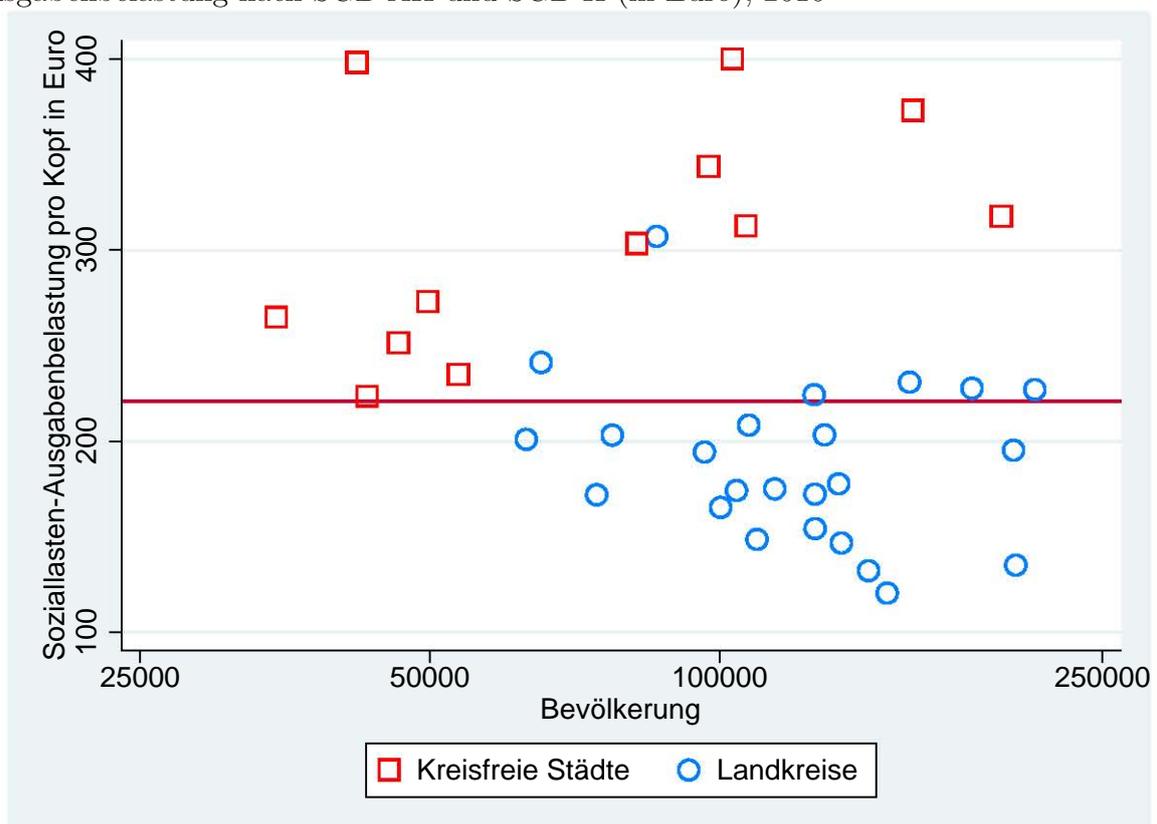
Der Ansatz für Schulen soll Mehrbelastungen ausgleichen, die den kommunalen Trägern

Abbildung 2.13: Ausgaben aus Soziallasten nach SGB XII und SGB II (in 1000 Euro), 2010



Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Abbildung 2.14: Ausgaben aus Soziallasten pro Einwohner und landesdurchschnittliche Ausgabenbelastung nach SGB XII und SGB II (in Euro), 2010



Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Tabelle 2.12: Durchschnittliche Ausgabenbelastung aus Soziallasten nach SGB XII und SGB II pro Einwohner nach Gebietskörperschaftstyp (in Euro), 2010

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.
Soziallasten pro Einwohner, KfS	12	308,07	61,03	223,55	400,04
Soziallasten pro Einwohner, LK	24	189,12	42,07	120,58	307,19

Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

Tabelle 2.13: Durchschnittlicher Soziallastenansatz nach Gebietskörperschaftstyp, 2010

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.
LA für Soziallasten, KfS	12	7.731,25	7.313,24	86,00	21.587,00
LA für Soziallasten, LK	24	465,63	1.360,17	0	6.542,00

Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

von Realschulen (*RS*), Realschulen plus (*RS_p*), Gymnasien (*G*), Integrierten Gesamtschulen (*IGS*), Berufsbildenden Schulen (*BBS*) und Förderschulen (*FS*) entstehen. Die Realschulen plus gibt es seit dem Schuljahr 2009/2010. Alle Regionalen Schulen und Dualen Oberschulen wurden kraft Gesetz zu Beginn des Schuljahres 2009/2010 in Realschulen plus umgewandelt. Außerdem werden schrittweise alle bisherigen Haupt- und Realschulen zu Realschulen plus zusammengeführt.¹⁹

Der Ansatz wird den Verbandsgemeinden, den verbandsfreien Gemeinden, den kreisfreien Städten, den Landkreisen und den großen kreisangehörigen Städten gewährt. Maßgebend sind der Stand der Trägerschaft zu Beginn des Haushaltsjahres und die Schülerzahlen, die vom Statistischen Landesamt zu Beginn des laufenden Schuljahres ermittelt worden sind. Die Schülerzahl beinhaltet auch die Anzahl der Schülerinnen und Schüler aus öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen und aus Verbandsänderungen. Der Ansatz beträgt gemäß § 11 Abs. 4 Nr. 4 LFAG:

- bei Realschulen, Realschulen plus, Gymnasien, Integrierten Gesamtschulen und Berufsbildenden Schulen: 50%

¹⁹Vgl. Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur Rheinland-Pfalz (2012).

Tabelle 2.14: Träger der einzelnen Schultypen, 2010

Schultyp	Träger
Realschule	KfS (6), VG (1), LK (8)
Regionale Schulen (Realschulen plus)	KfS (9), VfG (10), VG (77), LK (21), GkaS (4)
Gymnasium	KfS (12), LK (24)
Integrierte Gesamtschule	KfS (7), VG (2), LK (13)
Berufsbildende Schule	KfS (12), LK (23)
Förderschule	KfS (12), LK (24)

Quelle: ISIM.

- bei Förderschulen: 150%

Damit gilt:

$$LA_i^{Schule} = 0,5 \cdot (n_i^{RS} + n_i^{RSp} + n_i^G + n_i^{IGS} + n_i^{BBS}) + 1,5 \cdot n_i^{FS} \quad (2.12)$$

Tabelle 2.14 zeigt, wie viele Gebietskörperschaften Träger der einzelnen Schultypen sind.

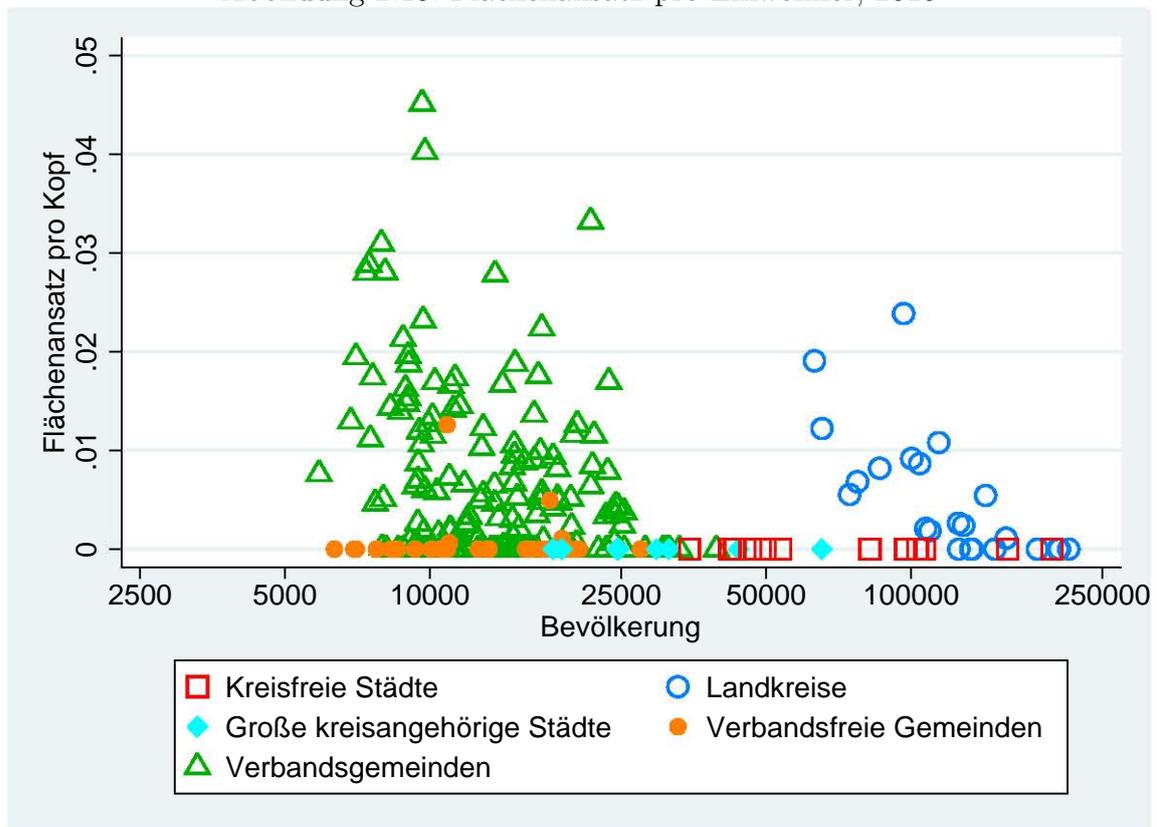
(5) Flächenansatz (§ 11 Abs. 4 Nr. 5 LFAG)

Der Flächenansatz soll Mehrbelastungen ausgleichen, die einer Gebietskörperschaft dadurch entstehen, dass ihre Bevölkerungsdichte unter dem Landesdurchschnitt liegt. Der Ansatz wird den Verbandsgemeinden, den verbandsfreien Gemeinden, den großen kreisangehörigen Städten, den Landkreisen und den kreisfreien Städten gewährt.

Die Berechnung erfolgt in der Weise, dass die Bevölkerungsdichte nicht nach der Zahl der Einwohner je Fläche in qkm (FL), sondern umgekehrt in qkm je 1000 Einwohner ermittelt wird, und jeder angefangene qkm, der über dem Landesdurchschnitt liegt, mit 2 v. T. der Einwohnerzahl multipliziert wird.²⁰ Auch hier liegt also ein Spitzenausgleich vor und es gilt:

²⁰Die Formulierung im Gesetzestext „Er beträgt zwei Einwohner je angefangenen Quadratkilometer, der über dem Landesdurchschnitt liegt“ entspricht nicht der in der Praxis verwendeten Berechnungslogik. Vielmehr müsste der Satz heißen: „Er beträgt für jeden Quadratkilometer, der über dem Landesdurchschnitt liegt, 2 v. T. der Einwohnerzahl.“

Abbildung 2.15: Flächenansatz pro Einwohner, 2010



Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

$$LA_i^{Flaeche} = \max \left\{ 0, 002 \cdot n_i \cdot \left(\frac{FL_i}{n_i/1000} - \frac{FL_{RLP}}{n_{RLP}/1000} \right); 0 \right\} \quad (2.13)$$

Die Abbildung 2.15 zeigt, dass die Nutznießer des Flächenansatzes vor allem die Verbandsgemeinden und Landkreise, also die Kommunalverbände sind. Nur wenige originäre Gemeinden erhalten den Flächenansatz.

Insgesamt ergibt sich für die Bedarfsmesszahl somit die folgende Berechnungslogik:

$$\begin{aligned}
BM_i = GB \cdot & \left(\underbrace{x_i^{HA} \cdot n_i}_{\text{Hauptansatz}} + \underbrace{0,35 \cdot n_i}_{\text{Ansatz für Soldaten}} \right) \\
& + \underbrace{0,0385 \cdot n_i^{nah} + 0,011 \cdot n_i^{mittel} + 0,0033 \cdot n_i^{regional}}_{\text{Ansatz für zentrale Orte}} \\
& + \max \left\{ \underbrace{\frac{SoA_i^{PK} - SoA_{RLP}^{PK}}{SoA_{RLP}^{PK}} \cdot 100 \cdot 0,002 \cdot n_i; 0}_{\text{Ansatz für Soziallasten}} \right\} \\
& + \underbrace{0,5 \cdot (n_i^{RS} + n_i^{RSp} + n_i^G + n_i^{IGS} + n_i^{BBS}) + 1,5 \cdot n_i^{FS}}_{\text{Schulansatz}} \\
& + \max \left\{ \underbrace{0,002 \cdot n_i \cdot \left(\frac{FL_i}{n_i/1000} - \frac{FL_{RLP}}{n_{RLP}/1000} \right); 0}_{\text{Flächenansatz}} \right\}
\end{aligned} \tag{2.14}$$

Grundbetrag (§ 11 Abs. 2 LFAG). Die für die Schlüsselzuweisung B2 verbleibende Schlüsselmasse (SM^{B2}) ergibt sich nach Abzug der Schlüsselmassen für die Schlüsselzuweisungen A und B1 sowie der Investitionsschlüsselmasse von der Gesamtschlüsselmasse:

$$SM^{B2} = SM - SM^A - SM^{B1} - SM^I \tag{2.15}$$

Aus der verbleibenden Schlüsselmasse wird die Schlüsselzuweisung B2 gewährt. Der Grundbetrag (GB^{B2}) ist dabei so anzusetzen, dass die für die Schlüsselzuweisung B2 jeweils zur Verfügung stehende Schlüsselmasse aufgebraucht wird.

$$SM^{B2} = \sum_i (as \cdot (BM_i - FKM_i)) = \sum_i (as \cdot (GB^{B2} \cdot GA_i - FKM_i)) \tag{2.16}$$

Für die Berechnung des Grundbetrages folgt daraus:

$$GB^{B2} = \frac{SM^{B2} + \sum_i (as \cdot FKM_i)}{\sum_i (as \cdot GA_i)} \tag{2.17}$$

mit dem Ausgleichssatz $as = 0,5$. Der Grundbetrag ist damit eine endogene Größe, die

maßgeblich von der Höhe der zur Verfügung stehenden Schlüsselmasse beeinflusst wird. Je höher die Schlüsselmasse, desto höher ist auch der normierte Bedarf einer (nicht abundanten) Gemeinde und umgekehrt. Im Jahr 2010 betrug der Grundbetrag 928 Euro.

Für die Gemeinde i ergibt sich formal die folgende Schlüsselzuweisung B2:

$$SZ_i^{B2} = 0,5 \cdot (BM_i - FKM_i) = 0,5 \cdot (GB^{B2} \cdot GA_i - FKM_i) \quad (2.18)$$

Finanzkraftmesszahl (§ 12 LFAG). Die Finanzkraftmesszahl ergibt sich gemäß § 12 Abs. 1 LFAG aus der mit einem bestimmten Faktor (x_i^{FKM}) gewichteten Summe aus Steuerkraftmesszahl (SKM_i) und der Schlüsselzuweisung A (SZ_i^A). Die Finanzkraftmesszahlen der Verbandsgemeinden und Landkreise ergeben sich aus der Aggregation der Finanzkraftmesszahlen ihrer Ortsgemeinden (§ 12 Abs. 2 LFAG). Damit gilt:

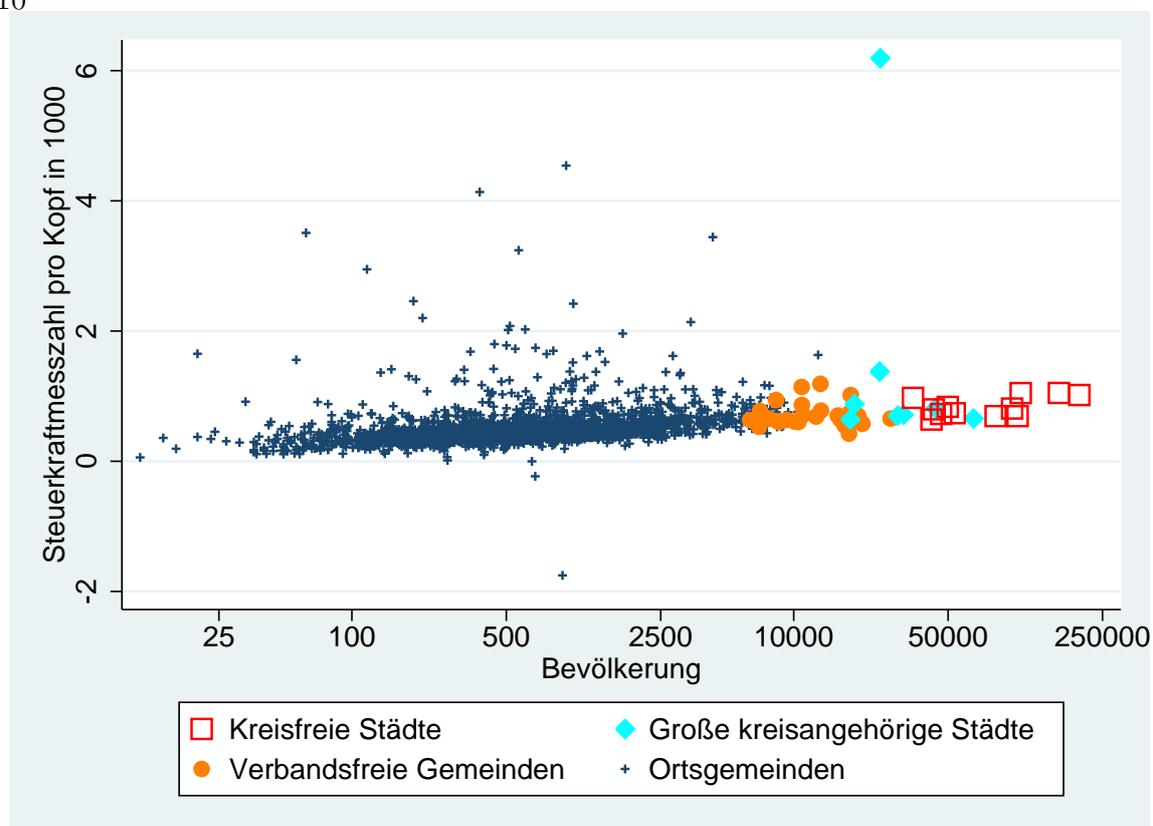
$$FKM_i = x_i^{FKM} \cdot (SKM_i + SZ_i^A) \quad (2.19)$$

Analog zur Gewichtung der Einwohner im Hauptansatz werden die Einwohner von kreisfreien Städten mit 100%, die von verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städten und Verbandsgemeinden mit 34% und die von Landkreisen mit 66% gewichtet. Vor 2011 lagen die Werte über Jahre ohne Änderungen bei 36% für verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte und Verbandsgemeinden bzw. 64% für Landkreise.

Steuerkraftmesszahl (§ 13 Abs. 1 LFAG). Die Steuerkraftmesszahl ist die Summe des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer (G^{USt}), des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer (G^{ESt}), der Ausgleichsleistungen (AL) nach § 21 LFAG und der Steuerkraftzahlen der Grundsteuer A (SKZ^{grA}), der Grundsteuer B (SKZ^{grB}) und der Gewerbesteuer (SKZ^{gew}). Die Ausgleichsleistungen wurden zur Milderung der Belastungen, die den kommunalen Gebietskörperschaften durch die Neuregelung des Familienausgleichs entstehen, eingesetzt. Damit gilt:

$$SKM_i = SKZ_i^{grA} + SKZ_i^{grB} + SKZ_i^{gew} + G_i^{ESt} + G_i^{USt} + AL_i \quad (2.20)$$

Abbildung 2.16: Steuerkraftmesszahlen pro Einwohner für die Gemeinden (in 1000 Euro), 2010



Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Während für den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und Einkommensteuer sowie für die Ausgleichsleistungen direkt die betreffenden Einnahmen übernommen werden können, stellen die Steuerkraftzahlen ein normiertes Maß der Steuerkraft der Gemeinden dar. Wie Abbildung 2.16 illustriert, ist die Streuung der Steuerkraftmesszahlen pro Einwohner für die kreisangehörigen Gemeinden sehr viel höher als für die kreisfreien Städte. Die Steuerkraftmesszahl je Einwohner steigt zudem leicht mit der Einwohnerzahl an.

Steuerkraftzahl (§ 13 Abs. 2 LFAG). Die Steuerkraftzahl (*SKZ*) ergibt sich aus dem Produkt des Steuermessbetrages (*STMB*) mit dem entsprechenden Nivellierungssatz (\bar{t}). Es gilt:

$$SKZ^{grA} = \bar{t}^{grA} \cdot STM B^{grA} \quad (2.21)$$

$$SKZ^{grB} = \bar{t}^{grB} \cdot STM B^{grB} \quad (2.22)$$

$$SKZ^{gew} = \bar{t}^{gew} \cdot STM B^{gew} \quad (2.23)$$

Die Nivellierungssätze werden vom Landesgesetzgeber festgesetzt, welcher sich dabei an den Landesdurchschnitten orientiert. Vom Nivellierungssatz der Gewerbesteuer wird bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl der im relevanten Zeitraum jeweils geltende Vervielfältiger der Gewerbesteuerumlage nach § 6 des Gesetzes zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz) abgezogen.²¹ Die Tabellen 2.15 und 2.16 geben einen Überblick der maßgeblichen Nivellierungssätze und der Vervielfältiger der Gewerbesteuerumlage. In den Jahren 2006 bis 2009 lagen die durchschnittlichen ungewichteten tatsächlichen Hebesätze der rheinland-pfälzischen Gemeinden für die Grundsteuer A bei 288%, für die Grundsteuer B bei 320% und für die Gewerbesteuer bei 351%. Die Abbildungen 2.17, 2.18 und 2.19 vergleichen die tatsächlichen Hebesätze der Kommunen in Rheinland-Pfalz mit dem jeweiligen Nivellierungssatz.

Steuermessbetrag (§ 13 Abs. 3 LFAG). Da sich die Hebesätze zwischen den Kommunen unterscheiden, kann man ihre Steuerkraft nicht anhand der bloßen Höhe ihres Steueraufkommens vergleichen. Daher wird zur Berechnung des Steuermessbetrages der Grundsteuer A, der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer zunächst ein fiktiver Messbetrag, der im Finanzausgleichsgesetz als Grundzahl (*GZ*) bezeichnet wird, aus dem jeweiligen Ist-Aufkommen in der Zeit vom 01.10. des zweiten vor dem Ausgleichsjahr liegenden Jahres bis zum 30.09. des Vorjahres ermittelt (viertes Quartal des vorvergangenen Jahres und erstes bis drittes Quartal des Vorjahres). Neben der Verwendung von Nivellierungssätzen liegt hier also ein zweites Element zur Normierung der Steuerkraft vor. Die Grundzahl ergibt sich, indem das Ist-Aufkommen (R_i) aus der betreffenden Steuer durch den jeweils maßgeblichen tatsächlichen Hebesatz (t_i) dividiert und das Ergebnis mit 100 multipliziert wird (§ 13 Abs. 3 Satz 1 LFAG). Diese normierte Grundzahl kann dann zwischen den Gemeinden verglichen werden. Damit gilt:

²¹Der Gewerbesteuerhebesatz wird zudem nach dem Willen des Gesetzgebers nur zu 95% erfasst.

Tabelle 2.15: Nivellierungssätze, 2000 bis 2011

Jahr	Nivellierungssatz		
	GrSt A	GrSt B	GewSt
2000	269	317	$352 - 83 = 269$
2001	269	317	$352 - 83 = 269$
2002	269	317	$352 - 91 = 261$
2003	269	317	$352 - 102 = 250$
2004	269	317	$352 - 114 = 238$
2005	269	317	$352 - 82 = 270$
2006	269	317	$352 - 81 = 271$
2007	269	317	$352 - 74 = 278$
2008	269	317	$352 - 73 = 279$
2009	269	317	$352 - 65 = 287$
2010	269	317	$352 - 66 = 286$
2011	285	338	$352 - 71 = 281$

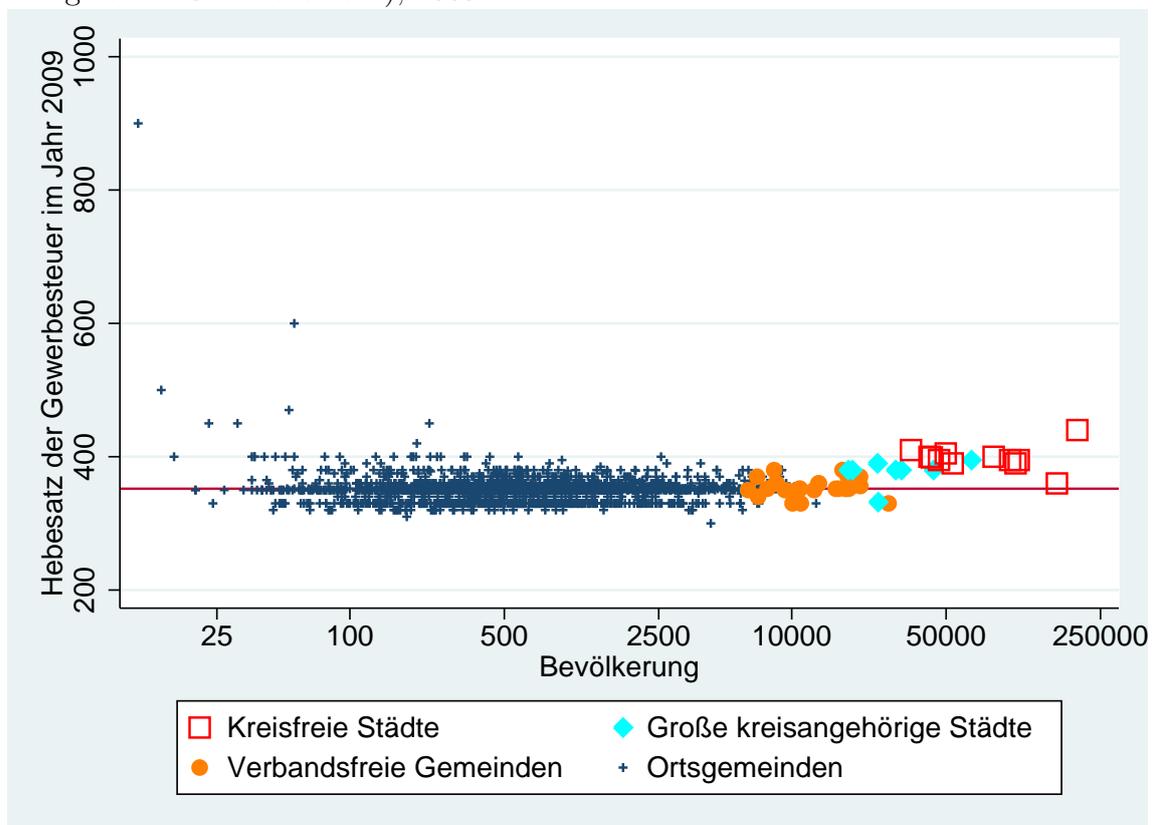
Quelle: Rahmendaten des *ISIM*.

Tabelle 2.16: Vervielfältiger der Gewerbesteuerumlage, 2000 bis 2011

Jahr	Vervielfältiger GewStU	
	4. Quartal Vvj.	1.-3. Quartal Vj.
2000	84	83
2001	83	83
2002	83	91
2003	91	102
2004	102	114
2005	114	82
2006	82	81
2007	81	74
2008	74	73
2009	73	65
2010	65	66
2011	66	71

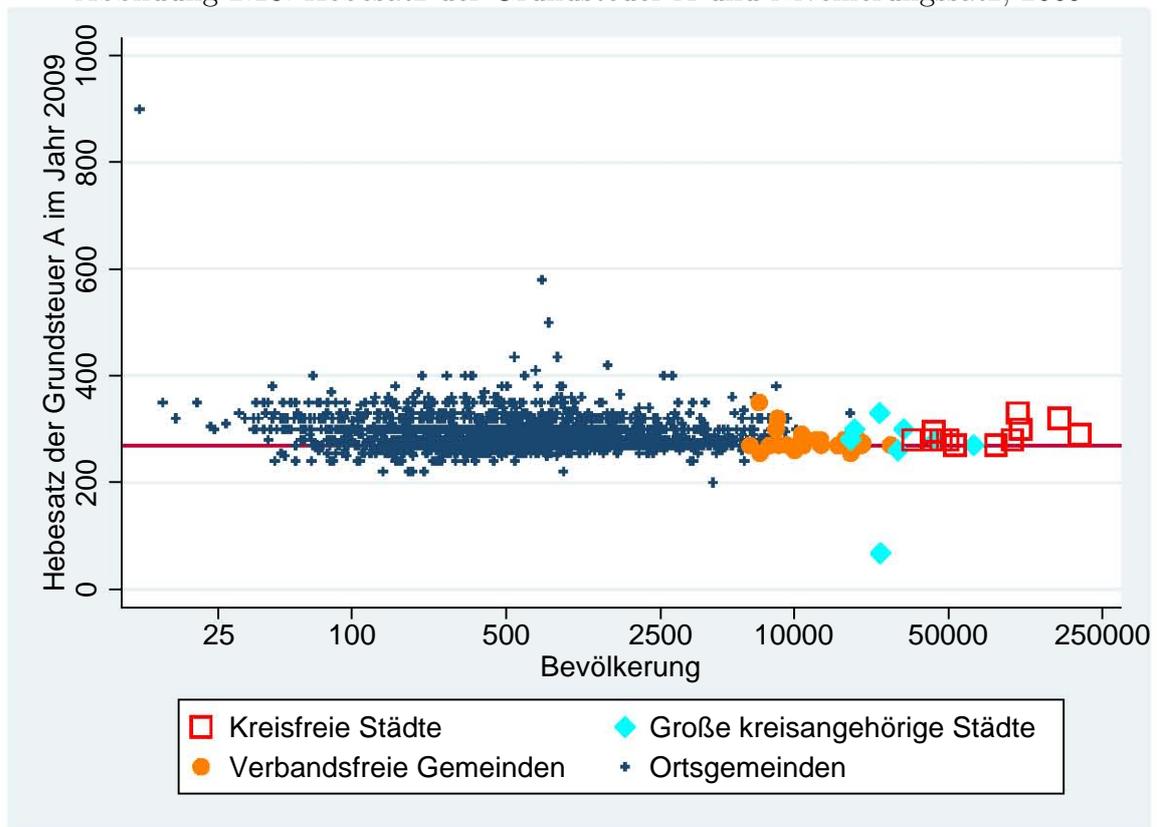
Quelle: Rahmendaten des *ISIM*.

Abbildung 2.17: Hebesatz der Gewerbesteuer und Nivellierungssatz (vor Abzug des Vielfältigers der Gewerbesteuer), 2009



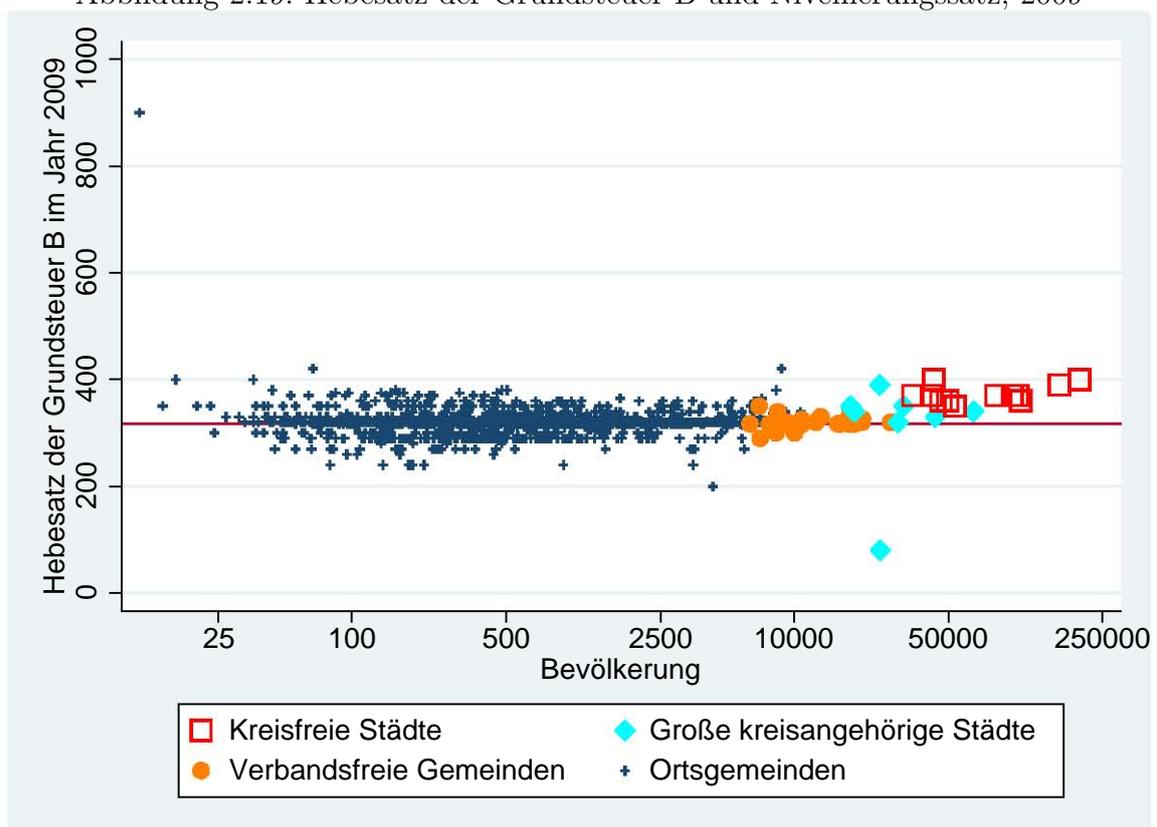
Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Abbildung 2.18: Hebesatz der Grundsteuer A und Nivellierungssatz, 2009



Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Abbildung 2.19: Hebesatz der Grundsteuer B und Nivellierungssatz, 2009



Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

$$GZ_i^{grA} = \frac{R_i^{grA}}{t_i^{grA}} \cdot 100 \quad (2.24)$$

$$GZ_i^{grB} = \frac{R_i^{grB}}{t_i^{grB}} \cdot 100 \quad (2.25)$$

$$GZ_i^{gew} = \frac{R_i^{gew}}{t_i^{gew}} \cdot 100 \quad (2.26)$$

Bei der Berechnung des Steuermessbetrages (*STMB*) muss zusätzlich Folgendes beachtet werden: Sofern eine Gemeinde verpflichtet ist, wegen einer Änderung des Gemeindegebiets an eine andere Gemeinde Teile ihres Steueraufkommens abzuführen, werden die abgeführten Beträge (*GAE*) in voller Höhe bei der abgebenden Gemeinde abgesetzt und bei der empfangenden Gemeinde hinzugerechnet. Auch Ersatzleistungen für Steuerausfälle sowie Ausfälle durch Billigkeitserlasse (*BKE*) sind in voller Höhe den Grundzahlen hinzuzurechnen (§ 13 Abs. 3 Satz 2 bis 4 LFAG).

$$STMB_i^{grA} = GZ_i^{grA} + GAE_i^{grA} + BKE_i^{grA} \quad (2.27)$$

$$STMB_i^{grB} = GZ_i^{grB} + GAE_i^{grB} + BKE_i^{grB} \quad (2.28)$$

$$STMB_i^{gew} = GZ_i^{gew} + GAE_i^{gew} + BKE_i^{gew} \quad (2.29)$$

Somit ergibt sich für die Finanzkraftmesszahl die folgende Formel:

$$\begin{aligned} FKM_i = x_i^{FKM} \cdot & \left(\left(\bar{t}^{grA} \cdot \left(\frac{R_i^{grA}}{t_i^{grA}} \cdot 100 + GAE_i^{grA} + BKE_i^{grA} \right) + \right. \right. \\ & + \bar{t}^{grB} \cdot \left(\frac{R_i^{grB}}{t_i^{grB}} \cdot 100 + GAE_i^{grB} + BKE_i^{grB} \right) + \\ & + \bar{t}^{gew} \cdot \left(\frac{R_i^{gew}}{t_i^{gew}} \cdot 100 + GAE_i^{gew} + BKE_i^{gew} \right) + \\ & \left. \left. + G_i^{ESt} + G_i^{USt} + AL_i \right) + SZ_i^A \right) \end{aligned} \quad (2.30)$$

Schlüsselzuweisung A (§ 8 LFAG)

Aus der Schlüsselmasse wird vorweg gemäß § 8 LFAG die Schlüsselzuweisung A ausgezahlt. Diese sorgt dafür, dass in allen Gemeinden die Steuerkraft pro Einwohner mindestens einen bestimmten Schwellenwert erreicht. Die Schlüsselzuweisung A stellt somit gewissermaßen einen horizontalen Vorwegausgleich dar.

Empfänger der Schlüsselzuweisung A sind die Gemeinden (Ortsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte und kreisfreie Städte), deren durchschnittliche Steuerkraftmesszahlen pro Einwohner ($SKM_i^{PK} = \frac{SKM_i}{n_i}$) unter einem festgelegten Schwellenwert SW^A liegen. Die Schlüsselzuweisung A gleicht den Differenzbetrag zwischen der durchschnittlichen Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde und diesem Schwellenwert aus und ergänzt somit die Steuerkraftmesszahlen pro Einwohner der steuerschwachen Gemeinden entsprechend. Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahlen pro Einwohner über dem Schwellenwert liegen, erhalten keine Schlüsselzuweisungen A. Der Schwellenwert wird als einfacher Prozentsatz (x^{SW}) der landesdurchschnittlichen Steuerkraftmesszahl pro Einwohner (SKM_{RLP}^{PK}) berechnet:

$$SW^A = x^{SW} \cdot SKM_{RLP}^{PK} \quad (2.31)$$

mit

$$SKM_{RLP}^{PK} = \frac{SKM_{RLP}}{n_{RLP}} \quad (2.32)$$

Die Schlüsselzuweisung A lässt sich also formal so darstellen:

$$SZ_i^A = \max \left\{ (SW^A - SKM_i^{PK}) \cdot n_i; 0 \right\} \quad (2.33)$$

Der Prozentsatz für den Schwellenwert liegt aktuell bei 75%, nach 76,24% in den Vorjahren. Tabelle 2.17 gibt einen Überblick der durchschnittlichen Steuerkraftmesszahlen pro Einwohner, der Schwellenwerte für die Schlüsselzuweisung A in Prozent des Landesdurchschnitts und in absoluten Werten pro Einwohner sowie der Schlüsselmasse A in den Jahren 2000 bis 2011. Abbildung 2.16 illustriert die Steuerkraftmesszahlen pro Einwohner für die Ortsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden. Es wird eine relativ starke Streuung der

Tabelle 2.17: Durchschnittliche Steuerkraftmesszahl pro Einwohner, Schwellenwerte für Schlüsselzuweisung A und Schlüsselmasse A, 2000 bis 2010

Jahr	Durchschn. SKM	Schwellenwert		Schlüsselmasse A
	pro Einwohner in Euro SKM_{RLP}^{PK}	in Prozent x^{SW}	pro Einwohner in Euro SW^A	in Mio. Euro SM^A
2000	580,60	73,00%	423,84	95,17
2001	606,32	73,00%	442,62	114,04
2002	562,49	73,00%	410,62	87,79
2003	545,99	73,00%	398,57	84,52
2004	539,24	73,00%	393,65	76,30
2005	563,31	73,00%	411,22	96,15
2006	607,10	73,00%	443,18	124,10
2007	691,69	76,24%	527,34	191,31
2008	721,48	76,24%	550,06	180,31
2009	792,90	76,24%	604,49	178,14
2010	730,92	76,24%	557,25	143,63
2011	719,00	75,00%	539,25	157,97

Quelle: ISIM.

Steuerkraft zwischen den einzelnen Gemeinden deutlich. Auf die starke Schwankung der Schwellenwerte für die Schlüsselzuweisung A wird in Abschnitt 2.4.1 genauer eingegangen.

Die Hauptempfänger der Schlüsselzuweisungen A sind die Ortsgemeinden. Im Jahr 2010 lag die durchschnittliche Steuerkraft pro Einwohner in 1673 Ortsgemeinden und vier verbandsfreien Gemeinden unter 76,24% des Landesdurchschnitts. Die Tabellen 2.18 und 2.19 geben einen Überblick, wie hoch die Schlüsselzuweisungen A insgesamt und pro Einwohner waren, die im Jahr 2010 in die einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen flossen. Abbildungen 2.20 und 2.21 illustrieren die Zahlen. Auch hier wird die Streuung der Steuerkraft zwischen den einzelnen Gemeinden sichtbar. Die Ortsgemeinden mit den höchsten Pro-Kopf-Beträgen (Mandern, Allendorf und Lug) hatten im Jahr 2010 aufgrund von hohen Gewerbesteuerrückzahlungen negative Steuerkraftmesszahlen.

Tabelle 2.18: Schlüsselzuweisungen A nach Empfängern (in 1000 Euro), 2010

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.
SZ A gesamt, OG	2.258	62,24	89,72	0	2.074,74
SZ A gesamt, OG, Empfänger	1.673	84,00	95,07	6	2.074,74
SZ A gesamt, VfG	28	114,19	456,35	0	2.380,52
SZ A gesamt, VfG, Empfänger	4	799,36	1.069,62	92,79	2.380,52

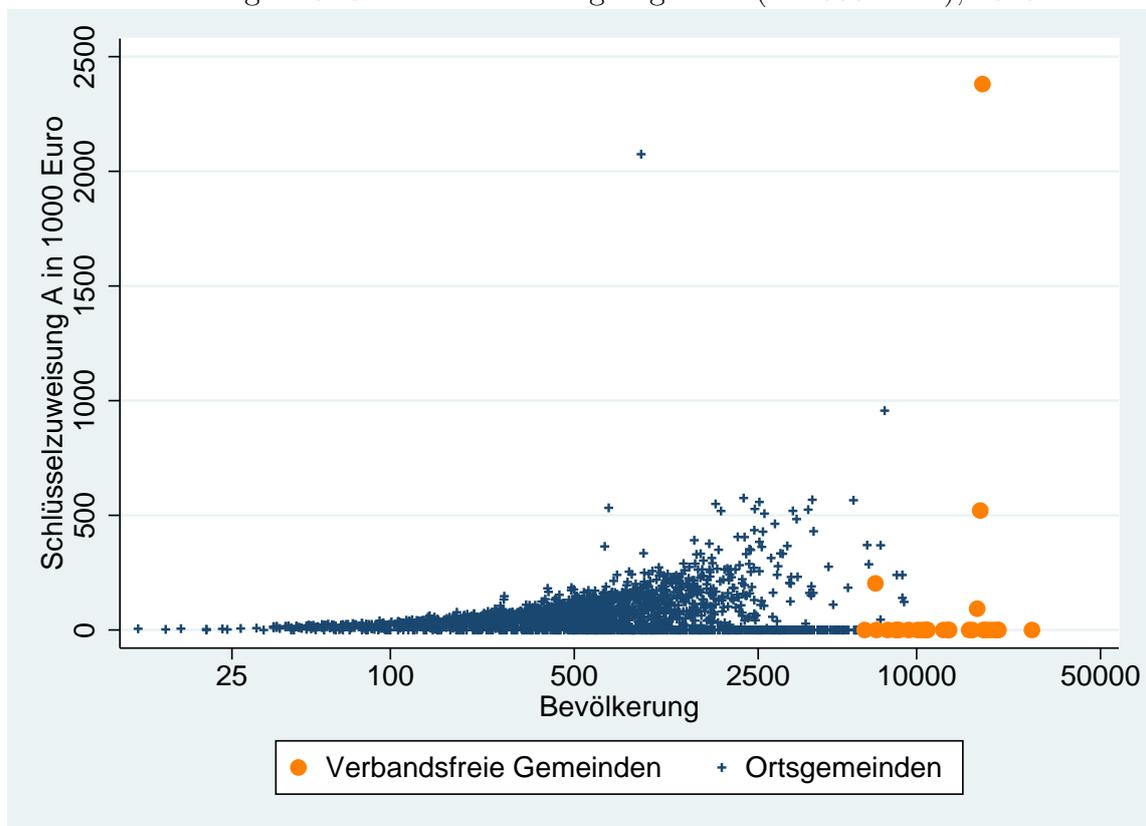
Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

Tabelle 2.19: Schlüsselzuweisungen A pro Einwohner nach Empfängern (in Euro), 2010

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.
SZ A pro Einwohner, OG	2.258	117,24	113,35	0	2.310,40
SZ A pro Einwohner, OG, Empfänger	1.673	158,24	104,17	0,01	2.310,40
SZ A pro Einwohner, VfG	28	7,08	26,02	0	133,82
SZ A pro Einwohner, VfG, Empfänger	4	49,56	57,30	5,46	133,82

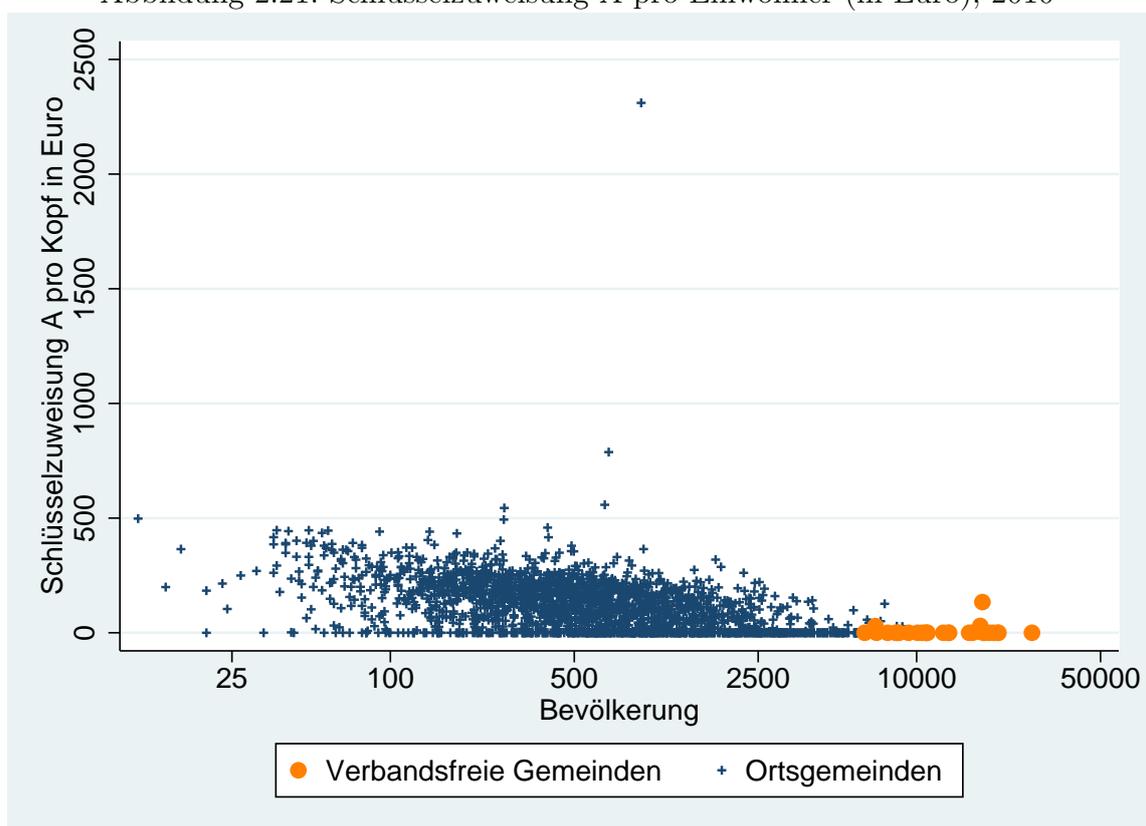
Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

Abbildung 2.20: Schlüsselzuweisung A gesamt (in 1000 Euro), 2010



Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Abbildung 2.21: Schlüsselzuweisung A pro Einwohner (in Euro), 2010



Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Schlüsselzuweisung B1 (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 LFAG)

Aus der nach Abzug der Schlüsselzuweisungen A verbleibenden Schlüsselmasse sind gemäß § 9 Abs. 2 Nr. 1 LFAG die Schlüsselzuweisungen B1 zu gewähren. Diese Zuweisungen werden als Pro-Kopf-Beträge ausgezahlt.

Empfänger sind Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte, kreisfreie Städte und Landkreise. Für den Bereich der in Verbandsgemeinden zusammengeschlossenen Gemeinden fließen die Schlüsselzuweisungen B1 ausschließlich den Verbandsgemeinden zu, da ihnen im Rahmen der funktionalen Verwaltungsreform ein erheblicher Teil der von den kreisangehörigen Gemeinden wahrzunehmenden Aufgaben übertragen worden ist und sie nicht wie die Ortsgemeinden über bedeutende eigene Steuereinnahmen verfügen.

Die fixen Pro-Kopf-Beträge (x^{B1}) fallen dabei je nach Körperschaftstyp unterschiedlich hoch aus. Damit gilt:

$$SZ_i^{B1} = x_i^{B1} \cdot n_i \quad (2.34)$$

Tabelle 2.20 zeigt die Pro-Kopf-Beträge, die die einzelnen Gebietskörperschaften für ihre Einwohner erhalten. Da die kreisfreien Städte und die Landkreise die höchsten Einwohnerzahlen aufweisen, sind sie Hauptempfänger der Schlüsselzuweisungen B1, wie in Tabelle 2.21 und in Abbildung 2.22 deutlich wird.

Investitionsschlüsselzuweisung (§ 10 LFAG)

Die Intention bei der Einführung der Investitionsschlüsselzuweisungen im Jahr 1986 war die Erhöhung der Investitionskraft von finanzschwachen Gemeinden und Gemeindeverbänden. Dazu werden diese gemäß § 10 LFAG an die Verbandsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städte, Landkreise und kreisfreien Städte gewährt. Nach § 10 Abs. 2 LFAG soll die Investitionsschlüsselzuweisung im Finanzhaushalt zur Verminderung des Saldos der Einzahlungen und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit verwendet werden. Eine in früheren Jahren stattfindende Prüfung der Verwendung dieser Mittel findet jedoch wegen des damit verbundenen hohen Verwaltungsaufwandes mittlerweile nicht

Tabelle 2.20: Pro-Kopf-Beträge der Schlüsselzuweisung B1 (in Euro), 2000 bis 2010

Jahr	VG, VfG	GkaS	KfS	LK	Schlüsselmasse B1 in Mio. Euro SM^{B1}
	x^{B1}	x^{B1}	x^{B1}	x^{B1}	
2000	9,71	9,97	11,50	8,44	66,45
2001	9,71	9,97	41,93	23,01	66,52
2002	9,71	9,97	41,93	23,01	141,29
2003	9,71	9,97	41,93	23,01	141,68
2004	9,71	9,97	41,93	23,01	142,08
2005	9,71	9,97	41,93	23,01	142,17
2006	9,71	9,97	41,93	23,01	142,36
2007	9,71	9,97	41,93	23,01	142,40
2008	9,71	9,97	41,93	23,01	142,45
2009	10,00	10,00	46,00	27,00	159,29
2010	10,00	10,00	46,00	27,00	158,34
2011	10,00	10,00	46,00	27,00	

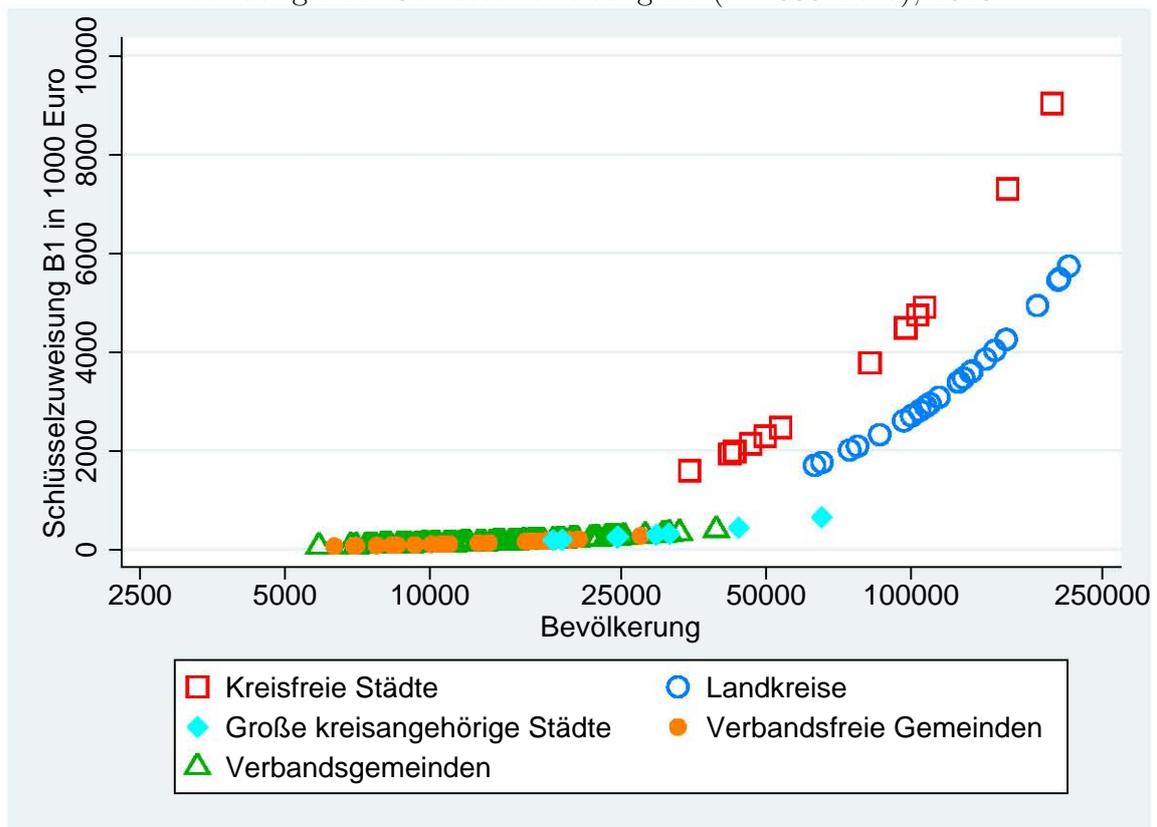
Quelle: *ISIM*.

Tabelle 2.21: Schlüsselzuweisungen B1 nach Empfängern (in 1000 Euro), 2010

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.
SZ B1 gesamt, VfG	28	136,60	53,05	63,47	274,50
SZ B1 gesamt, GkaS	8	320,11	157,05	180,48	651,85
SZ B1 gesamt, KfS	12	3.886,37	2.346,45	1.594,96	9.028,24
SZ B1 gesamt, VG	163	146,14	58,36	58,96	394,07
SZ B1 gesamt, LK	24	3.398,14	1.145,81	1.701,43	5.739,15

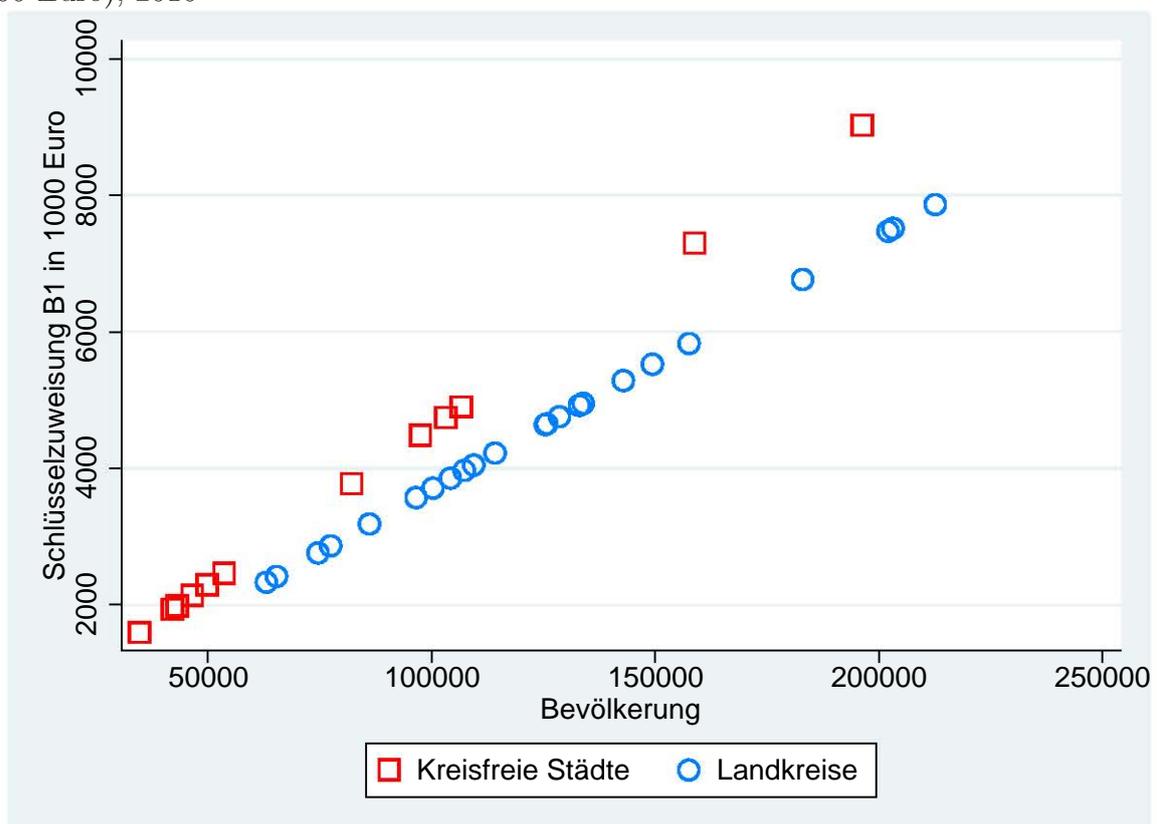
Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

Abbildung 2.22: Schlüsselzuweisung B1 (in 1000 Euro), 2010



Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Abbildung 2.23: Schlüsselzuweisung B1: Kreisfreie Städte vs. kreisangehöriger Raum (in 1000 Euro), 2010



Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

mehr statt.

Die Berechnung der Investitionsschlüsselzuweisungen erfolgt anders als die Berechnung der Schlüsselzuweisung B2. Die für die Schlüsselmasse B2 und die Investitionsschlüsselmasse insgesamt bereitgestellte Menge beträgt:

$$SM^I + SM^{B2} = SM^{I,B2} = SM - SM^A - SM^{B1} \quad (2.35)$$

Bei der Berechnung der Investitionsschlüsselzuweisung muss somit beachtet werden, dass im dafür berechneten Grundbetrag sowohl der Grundbetrag der Investitionsschlüsselzuweisung als auch der Grundbetrag für die Schlüsselzuweisung B2 enthalten sind.

$$GB^I + GB^{B2} = GB^{I,B2} = \frac{SM^{I,B2} + \sum_i(as \cdot FKM_i)}{\sum_i(as \cdot GA_i)} \quad (2.36)$$

mit dem Ausgleichssatz $as = 0,5$.

Mit diesem Grundbetrag ergibt sich die Summe aus Investitionsschlüsselzuweisung und Schlüsselzuweisung B2 für Gemeinde i :

$$SZ_i^I + SZ_i^{B2} = SZ_i^{I,B2} = 0,5 \cdot (GB^{I,B2} \cdot GA_i - FKM_i) \quad (2.37)$$

Von diesem Betrag ist dann die Schlüsselzuweisung B2 abzusetzen. Die Differenzbeträge sind als Investitionsschlüsselzuweisungen zu zahlen.²²

$$\begin{aligned} SZ_i^I &= 0,5 \cdot (GB^{I,B2} \cdot GA_i - FKM_i) - 0,5 \cdot (GB^{B2} \cdot GA_i - FKM_i) \\ &= 0,5 \cdot GA_i \cdot (GB^{I,B2} - GB^{B2}) = 0,5 \cdot GA_i \cdot GB^I \end{aligned} \quad (2.38)$$

Die Investitionsschlüsselzuweisung ist nicht von der Finanzkraft einer Gemeinde abhängig. Dies ergibt sich aus Berechnung eines gemeinsamen Grundbetrages (siehe Gleichung 2.36), von dem anschließend der Grundbetrag der Schlüsselzuweisung B2 abgesetzt wird. Setzt man Gleichung 2.17 für den Grundbetrag GB^{B2} und Gleichung 2.36 für den Grundbetrag $GB^{I,B2}$ in Gleichung 2.38 ein, wird ersichtlich, dass die Höhe der Investitionsschlüsselzu-

²²Zur Berechnung der Investitionsschlüsselzuweisung siehe auch Meffert und Müller (2008), S. 103.

Tabelle 2.22: Investitionsschlüsselzuweisung (in 1000 Euro), 2010

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.
ISZ gesamt, VfG	28	43,10	19,56	0	86,19
ISZ gesamt, GkaS	8	84,00	69,99	0	206,91
ISZ gesamt, KfS	12	777,89	483,70	301,78	1.774,39
ISZ gesamt, VG	163	45,74	18,44	0	127,28
ISZ gesamt, LK	24	604,64	235,53	0	1.089,63

Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

Tabelle 2.23: Investitionsschlüsselzuweisung pro Einwohner (in Euro), 2010

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.
ISZ pro Einwohner, VfG	28	3,11	0,66	0	4,06
ISZ pro Einwohner, GkaS	8	2,45	1,52	0	3,59
ISZ pro Einwohner, KfS	12	9,09	0,49	8,47	9,81
ISZ pro Einwohner, VG	163	3,15	0,34	0	4,54
ISZ pro Einwohner, LK	24	4,95	1,07	0	5,73

Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

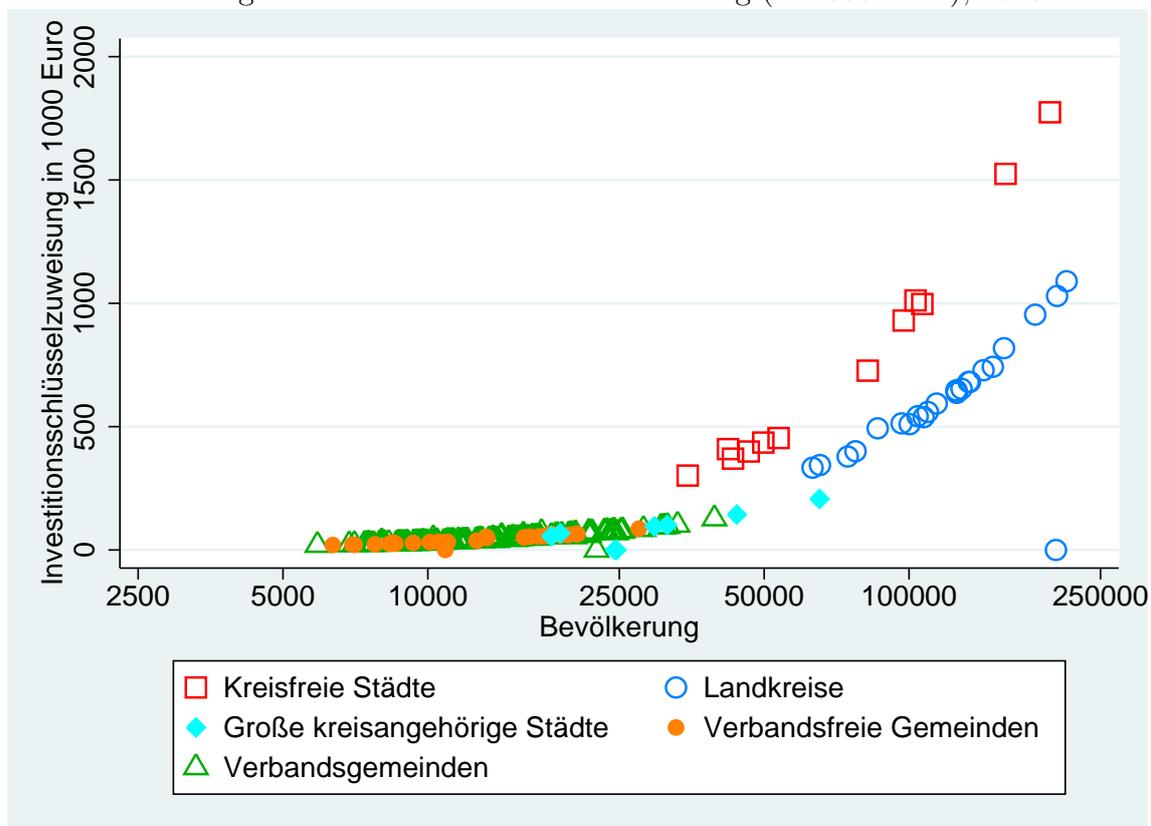
weisungen einer Gemeinde vom Verhältnis ihres Gesamtansatzes zur Summe aller Gesamtansätze bestimmt wird:

$$SZ_i^I = SM^I \cdot \frac{GA_i}{\sum_i GA_i} \quad (2.39)$$

Die relative Bedarfsposition einer Gemeinde bestimmt also in Verbindung mit der Höhe der für die Investitionsschlüsselzuweisung zur Verfügung stehenden Mittel die Investitionsschlüsselzuweisung der Gemeinde. Der Grundbetrag der Investitionsschlüsselzuweisungen betrug im Jahr 2010 15 Euro. Die Tabellen 2.22 und 2.23 zeigen die Verteilung der Investitionsschlüsselzuweisungen auf die verschiedenen Gebietskörperschaftsgruppen, Abbildungen 2.24 und 2.25 veranschaulichen diese Verteilung.

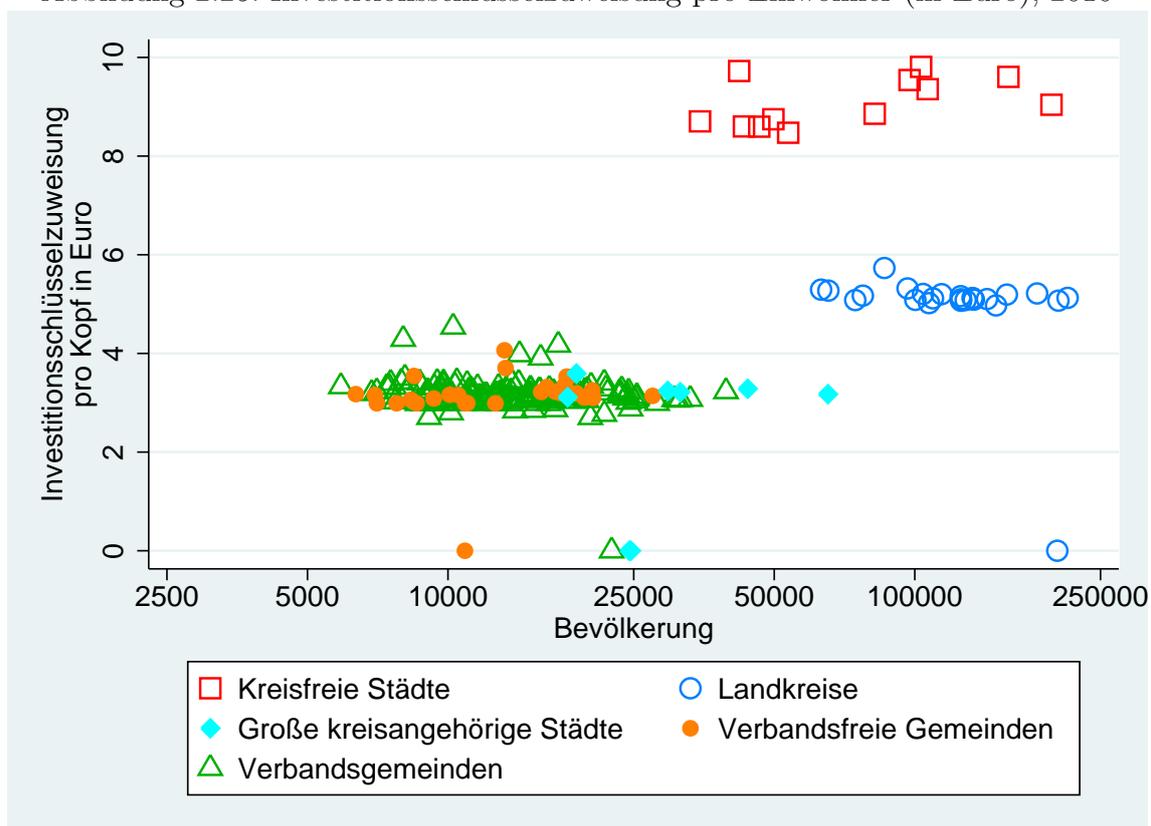
Die Höhe der Investitionsschlüsselzuweisung ist stark an den Gebietskörperschaftstyp gekoppelt, da sie ausschließlich über den Gesamtansatz bestimmt wird. Abbildung 2.26 ver-

Abbildung 2.24: Investitionsschlüsselzuweisung (in 1000 Euro), 2010



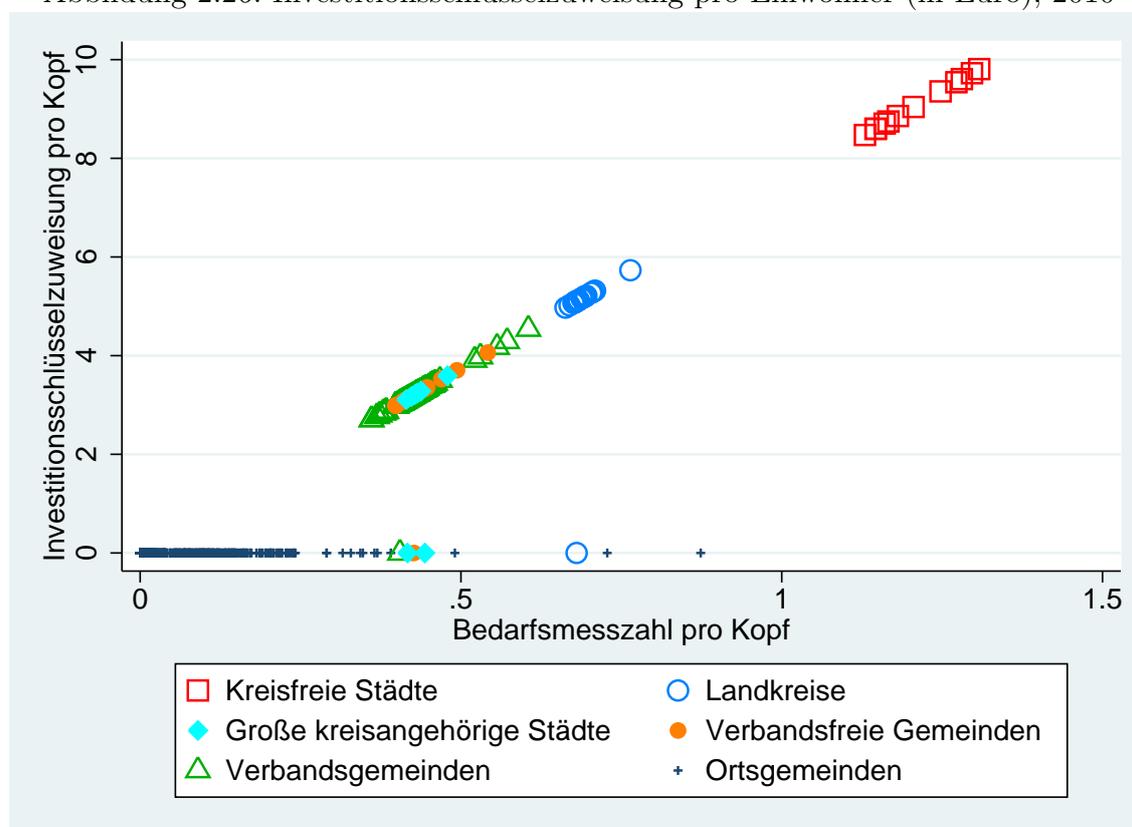
Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Abbildung 2.25: Investitionsschlüsselzuweisung pro Einwohner (in Euro), 2010



Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Abbildung 2.26: Investitionsschlüsselzuweisung pro Einwohner (in Euro), 2010



Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

deutlich, dass die Investitionsschlüsselzuweisung eine Funktion des Gesamtansatzes ist, deren Steigung sich aus dem Verhältnis $SM^I / \sum GA_i$ bestimmt.²³

Weitergeleitete Schlüsselzuweisung B2 für Ortsgemeinden (§ 11 Abs. 5 LFAG)

Die Ortsgemeinden erhalten grundsätzlich keine Schlüsselzuweisungen B2. Ihnen fließt nur in denjenigen Fällen ein Teil der Schlüsselzuweisung zu, in denen der auf der Einwohnerzahl beruhende Hauptansatz durch bestimmte Leistungsansätze aufgestockt wird und die Mehrbelastung, die durch die Leistungsansätze ausgeglichen werden soll, ausschließlich oder überwiegend die einzelnen Ortsgemeinden trifft, wie dies bei dem Ansatz für Soldaten und

²³Mit $SM^I=33.178.364$ und $\sum GA_i=4.424.117$ ergab sich im Jahr 2010 eine Steigung von 7,5. Die Gemeinden auf der Nulllinie sind abundant oder Ortsgemeinden, die keine Investitionsschlüsselzuweisung erhalten.

dem Ansatz für zentrale Orte der Fall ist.

Die Verbandsgemeinden haben daher die auf die Leistungsansätze entfallenden Teilbeträge ihrer Schlüsselzuweisung im Falle des Leistungsansatzes an die jeweiligen Ortsgemeinden abzuführen, wobei die Leistungsansätze der Ortsgemeinden für

- Soldaten mit 60% und
- zentrale Orte mit 70%

gewichtet werden.

Die Höhe der Schlüsselzuweisung B2 einer Verbandsgemeinde i , von der ein Teil an ihre Ortsgemeinden j weitergeleitet wird, hängt in hohem Maße von der Finanzkraftmesszahl der Verbandsgemeinde ab. Deswegen muss bei der Berechnung der Teilbeträge für die Ortsgemeinden berücksichtigt werden, ob die Finanzkraft einer Verbandsgemeinde ihren Bedarf deckt.²⁴ Formal berechnet sich die weitergeleitete Schlüsselzuweisung für Ortsgemeinde j wie folgt:

$$TSZ_j^{B2} = \begin{cases} (LA_j^{ZO} \cdot 0,7 + LA_j^{Soldaten} \cdot 0,6) \cdot \frac{SZ_i^{B2}}{LA_i}, & \text{falls } FKM_i \geq HA_i \cdot GB^{B2} \\ (LA_j^{ZO} \cdot 0,7 + LA_j^{Soldaten} \cdot 0,6) \cdot 0,5 \cdot GB^{B2}, & \text{falls } FKM_i < HA_i \cdot GB^{B2} \end{cases} \quad (2.40)$$

Gesamtschau des Schlüsselzuweisungssystems

Die gesamten Schlüsselzuweisungen, die eine Gebietskörperschaft erhält, ergeben sich wie folgt:

$$SZ_i = SZ_i^A + SZ_i^{B1} + SZ_i^{B2} + SZ_i^I, \quad (2.41)$$

bzw. genauer:

$$SZ_i = SZ_i^A + x_i^{B1} \cdot n_i + 0,5 \cdot (GB^{B2} \cdot GA_i - FKM_i) + 0,5 \cdot GB^I \cdot GA_i. \quad (2.42)$$

²⁴Der Gesetzestext spricht hier allerdings nur davon, dass die Verbandsgemeinden „den auf den Leistungsansatz der Ortsgemeinde entfallenden Teilbetrag ihrer Schlüsselzuweisungen“ weiterzuleiten haben.

Tabelle 2.24: Empfänger der Schlüsselzuweisungen und Bedarfsansätze

Typ	Zuweisungen		Haupt- und Leistungsansätze					
	SZ^A	SZ^{B1}	HA	$LA^{Sol.}$	LA^{ZO}	$LA^{Soz.}$	LA^{Schule}	$LA^{Fl.}$
Kreisfreie Städte	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Verbandsfreie Gemeinden	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
Ortsgemeinden	✓			✓	✓			
Verbandsgemeinden		✓	✓	✓	✓		✓	✓
Landkreise		✓	✓			✓	✓	✓
Große kreisangeh. Städte	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 2.25: Gesamte Schlüsselzuweisungen (in 1000 Euro), 2010

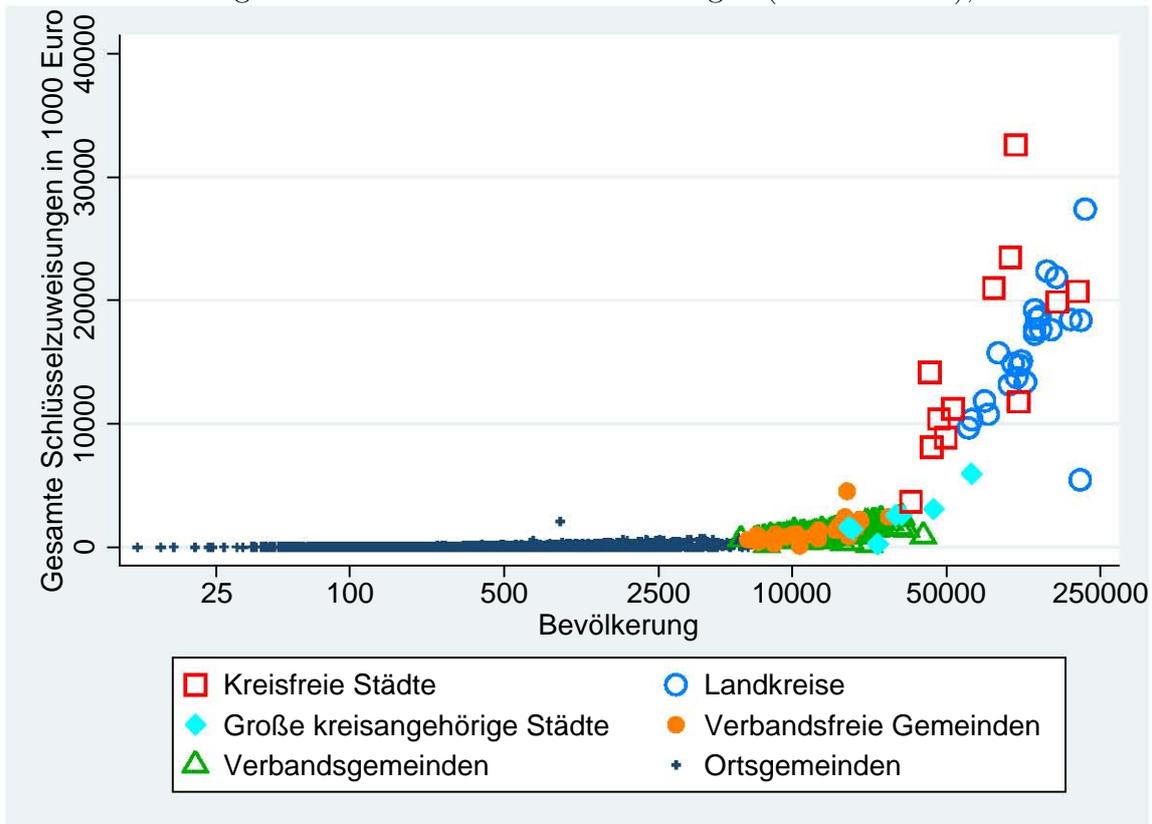
Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.
SZ gesamt, OG	2.258	78,10	107,29	0	2074,74
SZ gesamt, VfG	28	1.295,56	906,39	108,71	4.528,62
SZ gesamt, GkaS	8	2.228,59	1.840,38	244,70	5.955,60
SZ gesamt, KfS	12	15.485,87	8.152,13	3.682,14	32.593,07
SZ gesamt, VG	163	1.080,25	416,94	224,21	2.450,36
SZ gesamt, LK	24	15.994,81	4.673,01	5.454,35	27.391,53

Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

Tabelle 2.24 gibt einen Überblick, welchem Gebietskörperschaftstyp welche Schlüsselzuweisungen, bzw. Haupt- und Leistungsansätze gewährt werden. Tabellen 2.25 und 2.26 zeigen die Verteilung der Mittel für das Jahr 2010. Diese wird in den Abbildungen 2.27 und 2.28 illustriert. Es wird insbesondere deutlich, dass die Pro-Kopf-Zuweisungen kaum in alleinigem Zusammenhang mit der Einwohnerzahl stehen.

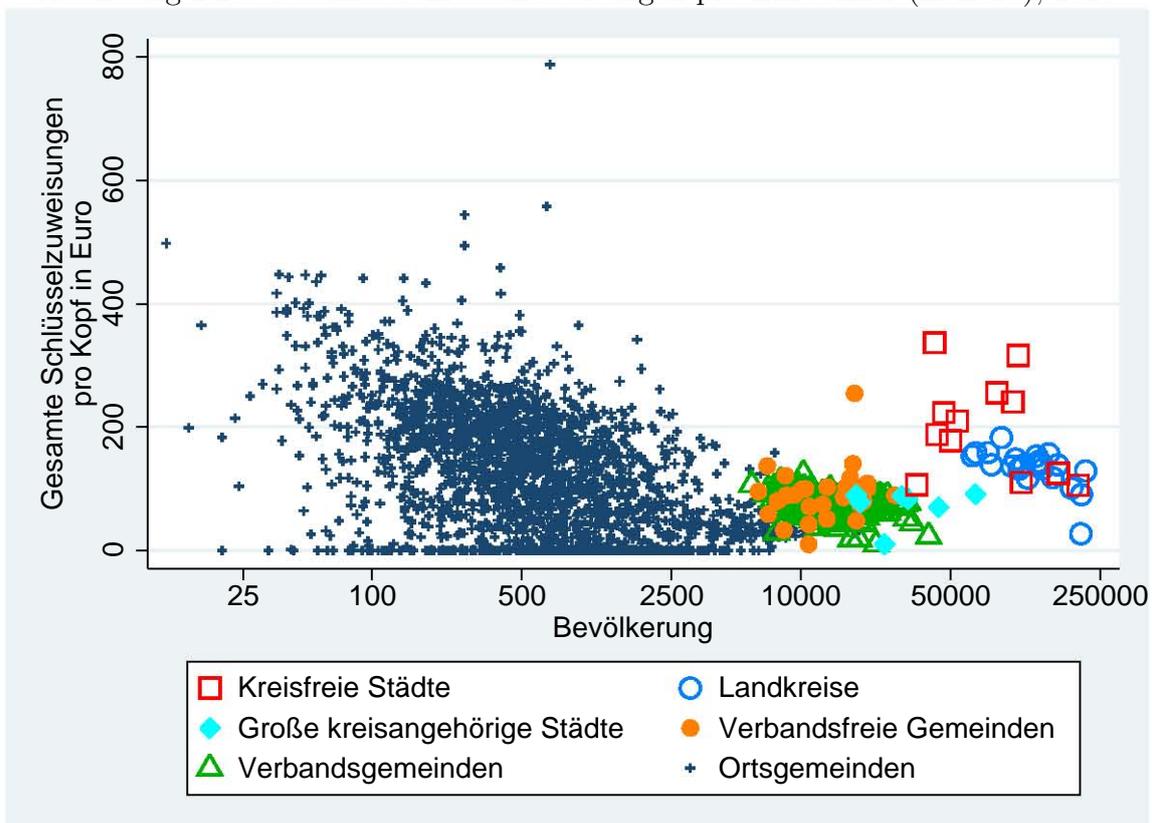
Da die kommunale Struktur in Rheinland-Pfalz mit Verbandsgemeinden und Landkreisen mehrere Verwaltungsebenen kennt, die zugleich auch Empfänger von Schlüsselzuweisungen sind, ist der Blick auf die tatsächliche Schlüsselzuweisung pro Einwohner nicht einfach. Eine solche Aufschlüsselung ist aber nützlich zur Bewertung der Verteilungseffekte des Systems. Daher widmet sich dieser Abschnitt der Darstellung der Schlüsselzuweisungen pro Einwohner, wobei nur zwischen kreisfreien Städten und Gemeinden unterschieden wird.

Abbildung 2.27: Gesamte Schlüsselzuweisungen (in 1000 Euro), 2010



Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Abbildung 2.28: Gesamte Schlüsselzuweisungen pro Einwohner (in Euro), 2010



Anmerkung: Abbildung ohne OG Mandern, die im Jahr 2010 aufgrund ihrer negativen Steuerkraftmesszahl die höchste SZ A und damit auch die höchsten gesamten SZ pro Einwohner erhielt (2310,40 Euro). Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Tabelle 2.26: Gesamte Schlüsselzuweisungen pro Einwohner (in Euro), 2010

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.
SZ pro Einwohner, OG	2.258	122,10	111,45	0	2.310,40
SZ pro Einwohner, VfG	28	91,39	43,81	10,00	254,57
SZ pro Einwohner, GkaS	8	65,05	34,67	10,00	91,37
SZ pro Einwohner, KfS	12	199,65	79,52	105,57	336,87
SZ pro Einwohner, VG	163	76,83	19,00	10,00	124,39
SZ pro Einwohner, LK	24	133,75	29,76	27,00	182,98

Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

Dazu werden diejenigen Schlüsselzuweisungen, die die Landkreise und Verbandsgemeinden für jeden Einwohner einer beinhaltenen Gebietskörperschaft erhalten, der jeweiligen Ortsgemeinde, verbandsfreien Gemeinde oder großen kreisangehörigen Stadt hinzugerechnet, in der der entsprechende Einwohner lebt. Im Ergebnis wird die Verteilung der Schlüsselzuweisungen pro Einwohner verdeutlicht.

Tabelle 2.27 stellt die durchschnittlichen Gesamtbeträge in Abhängigkeit von der Gebietskörperschaftsgruppe dar, die im Jahr 2010 als Schlüsselzuweisungen für einen Einwohner gezahlt wurden. So wurden für den Einwohner einer kreisfreien Stadt durchschnittlich 200 Euro, einer verbandsfreien Gemeinde 218 Euro, einer Ortsgemeinde 335 Euro und einer großen kreisangehörigen Stadt 174 Euro gewährt. Abbildung 2.29 gibt einen Überblick, wie sich die durchschnittlichen gesamten Schlüsselzuweisungen für einen Einwohner auf die einzelnen Gebietskörperschaften verteilen. Es zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Ortsgemeinden und den größeren Gebietskörperschaften. Dies lässt zunächst aber keine weiteren Schlüsse zu, da diese durch Unterschiede in der lokalen Finanzkraft begründet sein können.

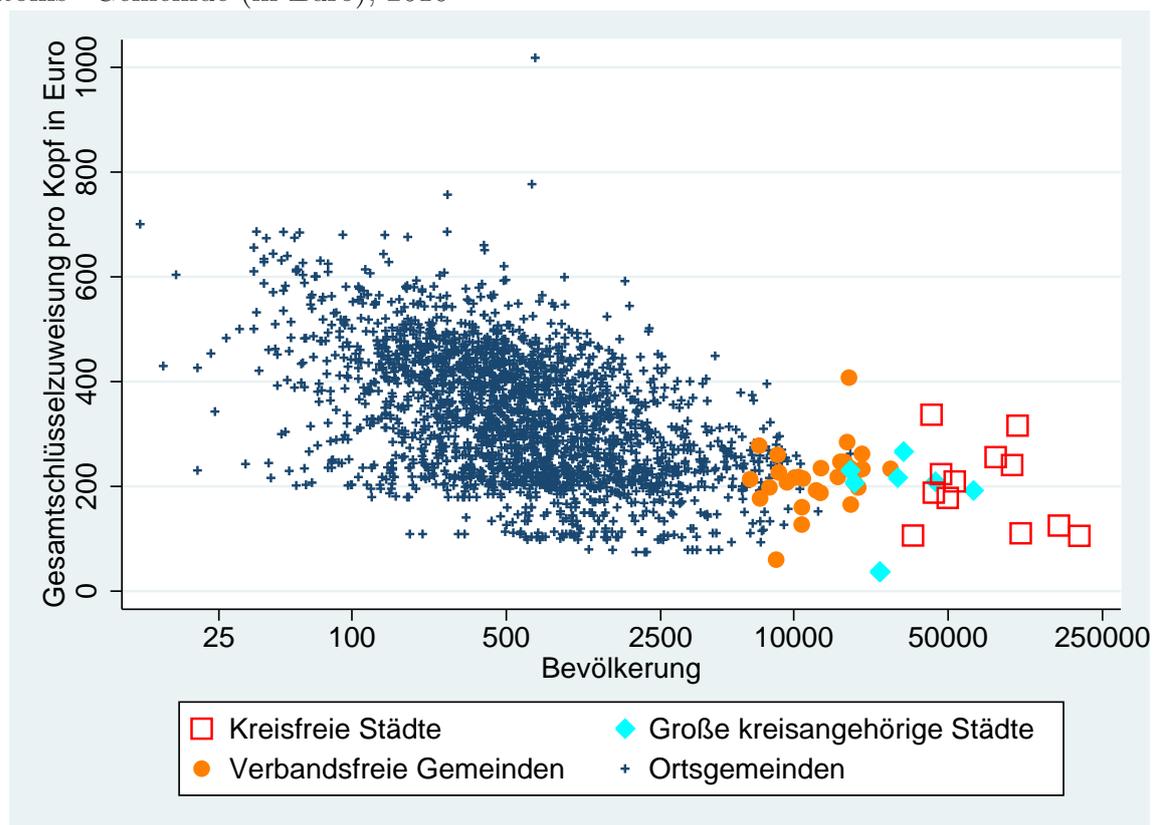
Abbildung 2.30 zeigt, welchen absoluten Anteil die einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen an den durchschnittlichen Schlüsselzuweisungen für einen Einwohner der verschiedenen Gemeindetypen erhielten. Von den 335 Euro, die durchschnittlich für jeden Einwohner einer Ortsgemeinde gezahlt wurden, flossen 79 Euro an die entsprechende Verbandsgemeinde und 134 Euro an den entsprechenden Landkreis. Von den 218 Euro, die durchschnittlich für jeden Einwohner einer verbandsfreien Gemeinde gezahlt wurden, flossen 127 Euro an den entsprechenden Landkreis. Von den 174 Euro, die durchschnittlich für jeden Einwohner

Tabelle 2.27: Gesamte Schlüsselzuweisungen pro Einwohner in Summe auf Ebene des „Atoms“ Gemeinde, 2010

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.
SZ pro Einwohner, OG	2.258	335,17	128,27	74,48	2.567,74
SZ pro Einwohner, VfG	28	218,29	59,04	60,11	407,66
SZ pro Einwohner, GkaS	8	174,42	87,59	37,00	266,37
SZ pro Einwohner, KfS	12	199,65	79,52	105,57	336,87

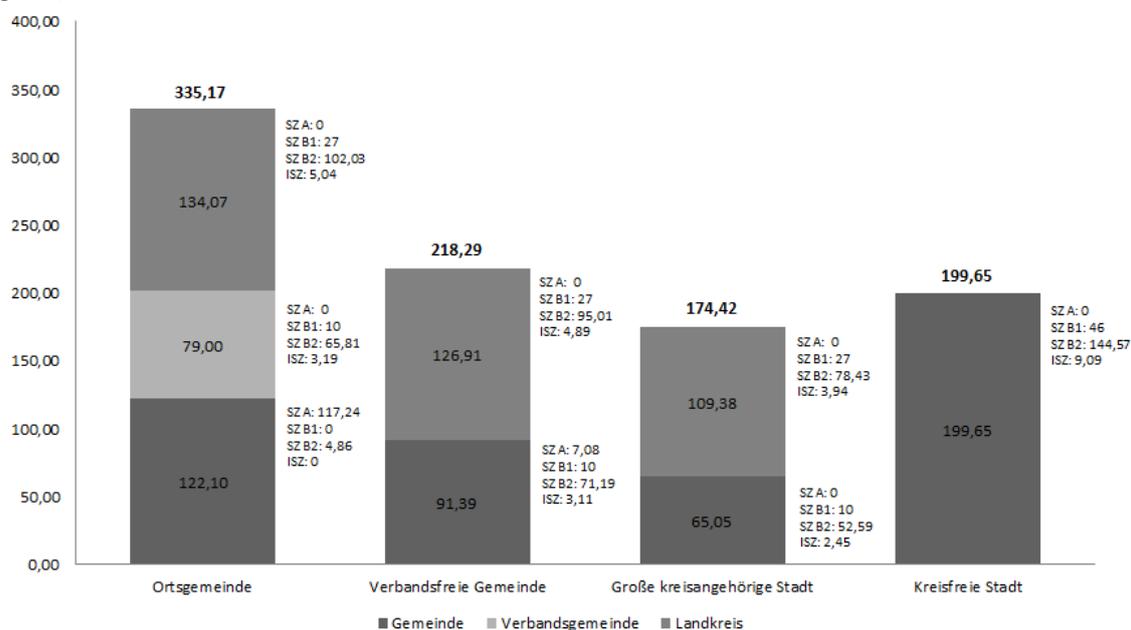
Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

Abbildung 2.29: Gesamte Schlüsselzuweisungen pro Einwohner in Summe auf Ebene des „Atoms“ Gemeinde (in Euro), 2010



Anmerkung: Abbildung ohne OG Mandern, die im Jahr 2010 aufgrund ihrer negativen Steuerkraftmesszahl die höchste SZ A und damit auch die höchsten gesamten SZ pro Einwohner in Summe auf Ebene des Atoms erhielt (2567,70 Euro). Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

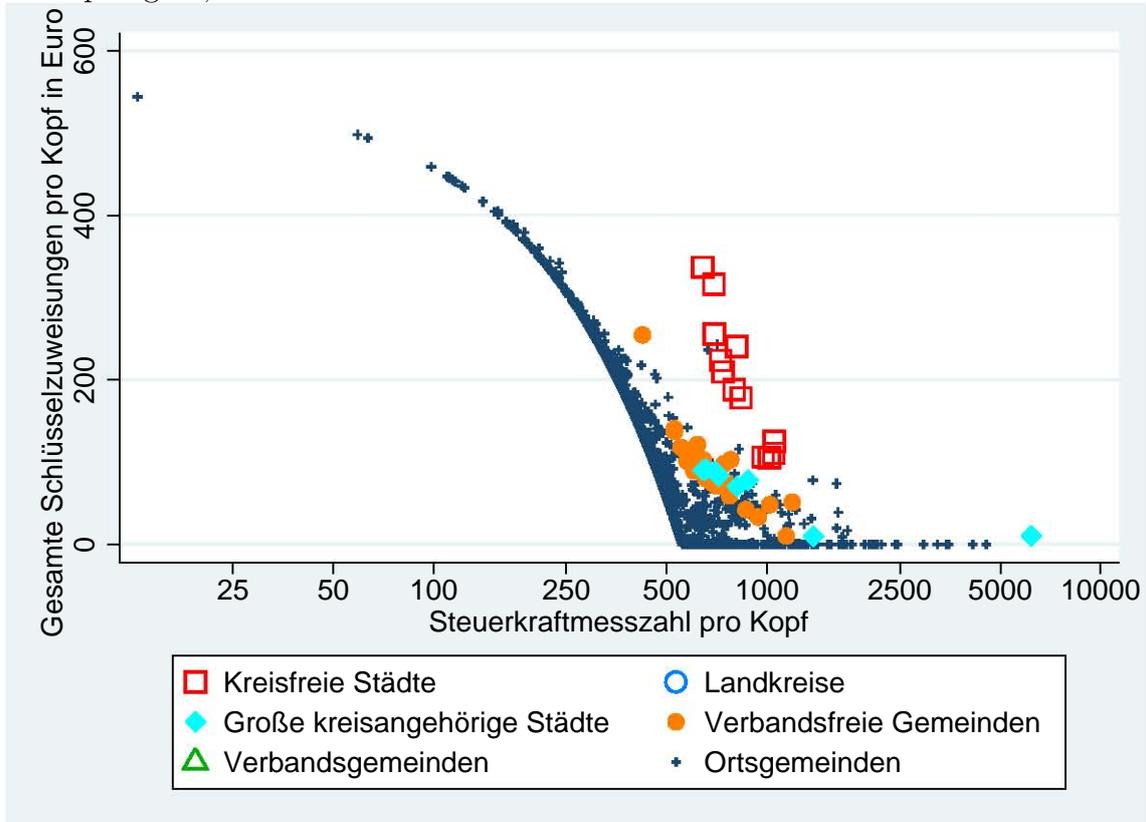
Abbildung 2.30: Aufteilung der gesamten Schlüsselzuweisungen pro Einwohner nach Empfängern, 2010



Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

einer großen kreisangehörigen Stadt gezahlt wurden, flossen 109 Euro an den entsprechenden Landkreis. Die Tabellen 2.28 bis 2.30 geben einen Überblick, wie die durchschnittlichen Schlüsselzuweisungen für jeden Einwohner relativ aufgeteilt wurden. Abbildung 2.31 bildet die gesamten Schlüsselzuweisungen je Einwohner gegen die Steuerkraftmesszahl je Einwohner ab. Es zeigt sich deutlich, dass insbesondere Kommunen mit einer Steuerkraftmesszahl unterhalb des Landesdurchschnitts von Zuweisungen profitieren.

Abbildung 2.31: Gesamte Schlüsselzuweisungen und Steuerkraftmesszahl pro Einwohner nach Empfängern, 2010



Anmerkung: Abbildung ohne Ortsgemeinden mit negativer Steuerkraftmesszahl (Allendorf, Lug, Mandern). Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Abbildung 2.32: Gesamte Schlüsselzuweisungen und Steuerkraftmesszahl pro Einwohner nach Empfängern ohne Ortsgemeinden, 2010

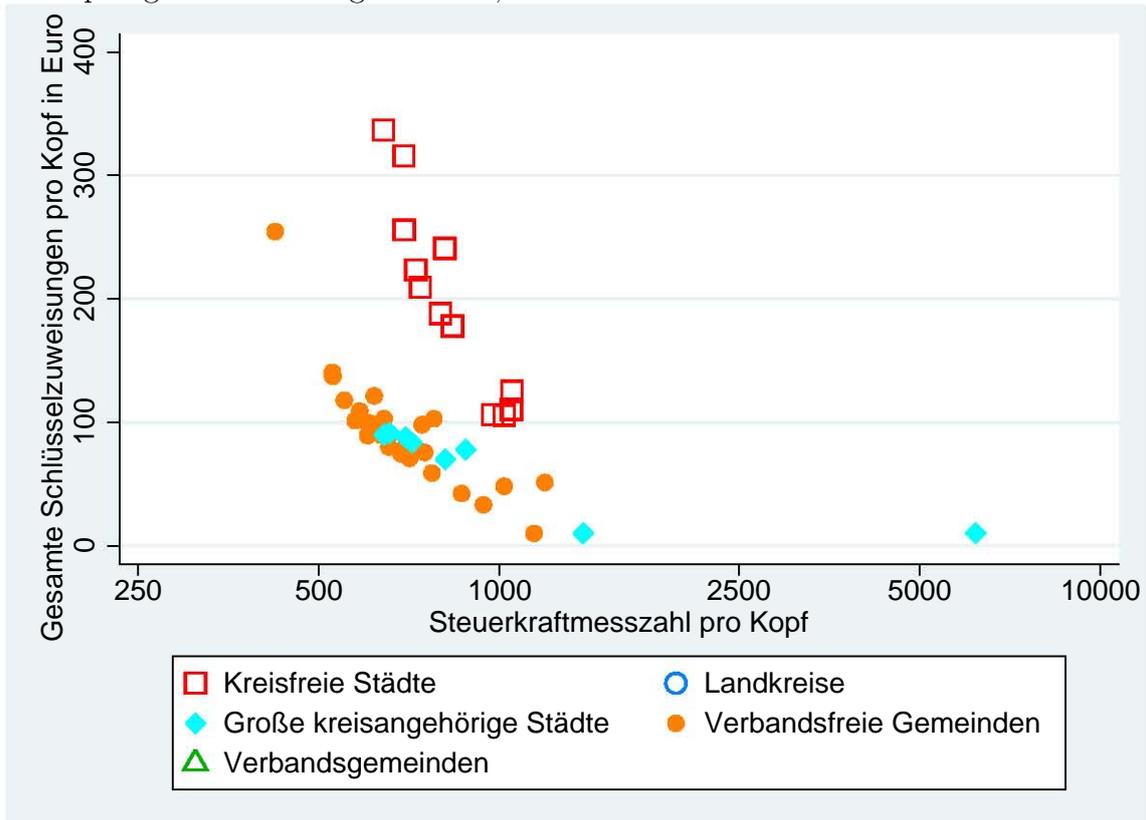


Tabelle 2.28: Zusammensetzung der Schlüsselzuweisungen für Einwohner in Ortsgemeinden (in Prozent), 2010

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.
Anteil OG	2.258	30,1	20,1	0,0	90,0
Anteil VG	2.258	25,9	9,8	3,9	75,8
Anteil LK	2.258	43,9	14,5	6,1	91,0

Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

Tabelle 2.29: Zusammensetzung der Schlüsselzuweisungen für Einwohner in verbandsfreien Gemeinden (in Prozent), 2010

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.
Anteil VfG	28	40,4	10,1	7,9	62,4
Anteil LK	28	59,6	10,1	37,6	92,1

Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

Tabelle 2.30: Zusammensetzung der Schlüsselzuweisungen für Einwohner in großen kreisangehörigen Städten (in Prozent), 2010

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.
Anteil GkaS	8	35,5	7,1	27,0	47,5
Anteil LK	8	64,5	7,1	52,5	73,0

Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

2.2.3 System der Umlagen in Rheinland-Pfalz

Finanzausgleichsumlage (§§ 3 Abs. 1 und 23 LFAG)

Rheinland-Pfalz erhebt nach § 3 Abs. 1 LFAG von den Gemeinden (Ortsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städten und kreisfreien Städten) eine Finanzausgleichsumlage, deren Berechnung in § 23 LFAG geregelt ist. Der von den einzelnen Kommunen zu entrichtende Umlagebetrag wird entsprechend der Steuerkraft der Gebietskörperschaften auf Grundlage ihrer Steuerkraftmesszahl nach § 13 LFAG berechnet. Damit sind die Steuereinnahmen des vierten Quartals des vorvergangenen Jahres und des ersten bis dritten Quartals des Vorjahres maßgeblich für die Berechnung der Finanzausgleichsumlage. Übertrifft eine kommunale Gebietskörperschaft die landesdurchschnittliche Steuerkraftmesszahl, so ist sie verpflichtet, eine Finanzausgleichsumlage zu leisten. Befindet sich die Steuerkraft einer Kommune dagegen unterhalb des Landesdurchschnitts, dann unterliegt diese auch keiner Zahlungsverpflichtung. Das Aufkommen der Finanzausgleichsumlage (U^{FA}) entspricht der Summe der Umlagebeträge (UB_i) der Gemeinden. Damit gilt (k entspricht der Anzahl der Gemeinden in Rheinland-Pfalz):

$$U^{FA} = \sum_{i=1}^k UB_i^{FA} \quad (2.43)$$

Die Umlagegrundlage (UG_i) ist die Steuerkraftmesszahl (SKM_i), die zur Berechnung der Umlagebeträge (UB_i) mit dem Umlagesatz us^{FA} multipliziert wird.

$$UB_i^{FA} = us^{FA} \cdot UG_i^{FA} \quad (2.44)$$

mit

$$UG_i^{FA} = \max \left\{ n_i \cdot (SKM_i^{PK} - SKM_{RLP}^{PK}); 0 \right\} \quad (2.45)$$

Der Umlagesatz betrug in Rheinland-Pfalz bis einschließlich des Jahres 2011 für alle Gemeinden einheitlich 10% ($us^{FA} = 10\%$).

Nach der Gesetzesänderung vom 23. Oktober 2010 erfolgt die Erhebung der Umlagebeiträge progressiv. Mit steigender Steuerkraftmesszahl muss auf deren Teilbeträge ein höherer Umlagebetrag von der kommunalen Gebietskörperschaft erbracht werden. Als Folge tragen

kommunale Gebietskörperschaften, deren Steuerkraftmesszahlen den Landesdurchschnitt stark übersteigen, stärker zur Finanzausgleichsumlage und damit zur Finanzausgleichsmasse bei. Dadurch kommt es zu einer stärkeren Umverteilungswirkung von steuerstarken zu steuerschwachen kommunalen Gebietskörperschaften. Die auf eine Gemeinde entfallenden Umlagebeträge werden vom zuständigen Ministerium im Einvernehmen mit dem für den Landeshaushalt zuständigen Ministerium festgesetzt (vgl. § 23 Abs. 2 LFAG). Formal ausgedrückt bedeutet dies:

$$us^{FA} = \begin{cases} 10\%, & \text{falls } SKM_{RLP}^{PK} < SKM_i^{PK} \leq SKM_{RLP}^{PK} + 100\% \cdot SKM_{RLP}^{PK} \\ 12\%, & \text{falls } SKM_{RLP}^{PK} + 100\% \cdot SKM_{RLP}^{PK} < SKM_i^{PK} \leq SKM_{RLP}^{PK} + 200\% \cdot SKM_{RLP}^{PK} \\ 14\%, & \text{falls } SKM_{RLP}^{PK} + 200\% \cdot SKM_{RLP}^{PK} < SKM_i^{PK} \leq SKM_{RLP}^{PK} + 300\% \cdot SKM_{RLP}^{PK} \\ 16\%, & \text{falls } SKM_{RLP}^{PK} + 300\% \cdot SKM_{RLP}^{PK} < SKM_i^{PK} \leq SKM_{RLP}^{PK} + 400\% \cdot SKM_{RLP}^{PK} \\ 18\%, & \text{falls } SKM_{RLP}^{PK} > 400\% \cdot SKM_{RLP}^{PK} \end{cases} \quad (2.46)$$

Die Auswirkungen dieser Reform werden in Abschnitt 2.5.1 analysiert.

Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ (§§ 3 Abs. 1 u. 24 LFAG)

Die kommunalen Gebietskörperschaften sind gemäß § 6 Abs. 5 GemFinRefG zu 40% an der Belastung des jeweiligen Landes an der Finanzierung des Fonds beteiligt und erbringen ihren Finanzierungsanteil auf zwei Wegen. Zum einen über die Erhöhungszahl des Vervielfältigers der Gewerbesteuerumlage. Zum anderen durch eine Verminderung der Verbundmasse, bedingt durch einen geringeren Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer, geringere Bundesergänzungszuweisungen und geringere Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich. Dies führt dazu, dass in Rheinland-Pfalz die gewerbesteuererhebenden Gebietskörperschaften und diejenigen Gebietskörperschaften, die die Schlüsselzuweisung B2 erhalten (da diese zur Schlüsselzuweisung A und B1 nachrangig behandelt wird) zur Finanzierung des Fonds beitragen.²⁵

²⁵Siehe auch Meffert und Müller (2008), S. 172 ff.

Um die Beteiligung der kommunalen Ebene an der Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften gleichmäßiger auszugestalten, wird von allen Gebietskörperschaften gemäß § 24 LFAG eine eigene Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ erhoben. Das Aufkommen dieser Umlage fließt vollständig in die Finanzausgleichsmasse; diese Umlage ist somit ein rein horizontal wirkendes Verteilungsinstrument.

Der durch die Umlage aufzubringende Netto-Betrag, mit dem die Verminderung der Verbundmasse ausgeglichen werden soll, errechnet sich durch Anwendung des derzeit geltenden Verbundsatzes i.H.v. 21% auf die fortwirkende Belastung des Landes Rheinland-Pfalz aus der Zahlungsverpflichtung für den Fonds „Deutsche Einheit“ i.H.v. ca. 149,6 Mio. Euro. Die Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ beträgt somit netto ca. 31,4 Mio. Euro. Dieser insgesamt aufzubringende Umlagebetrag wird gemäß § 24 Abs. 1 LFAG im Landeshaushaltsplan festgelegt.

Das Volumen der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ (U^{DE}) setzt sich aus den Umlagebeträgen der einzelnen Gebietskörperschaften (UB_i^{DE}) zusammen (k entspricht der Anzahl der Gemeinden in Rheinland-Pfalz):

$$U^{DE} = \sum_{i=1}^k UB_i^{DE} \quad (2.47)$$

Der Umlagebetrag besteht aus der auf die einzelne Gebietskörperschaft entfallenden Zahlungsverpflichtung (ZV_i^{DE}), abzüglich desjenigen Betrages, den sie schon über die Erhöhungszahl der Gewerbesteuerumlage (EZ_i^{gew}) im betrachteten Zeitraum in den Fonds „Deutsche Einheit“ eingezahlt hat ($E_i^{gew,DE}$). Der betrachtete Zeitraum ist das vierte Quartal des vorvergangenen Jahres und die ersten drei Quartale des Vorjahres.

Die auf die einzelne Gebietskörperschaft entfallende Zahlungsverpflichtung (ZV_i^{DE}) wird gemäß § 24 Abs. 2 LFAG durch Anwendung eines Umlagesatzes (us^{DE}) auf die Umlagegrundlage (UG_i^{DE}) bestimmt.

$$ZV_i^{DE} = us^{DE} \cdot UG_i^{DE} \quad (2.48)$$

Somit ergibt sich für die Berechnung des Umlagebetrages einer Gebietskörperschaft zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ die folgende Formel:

$$UB_i^{DE} = ZV_i^{DE} - E_i^{gew,DE} = us^{DE} \cdot UG_i^{DE} - E_i^{gew,DE} \quad (2.49)$$

mit

$$E_i^{gew,DE} = EZ_i^{gew} \cdot STMB_i^{gew} \quad (2.50)$$

Die Umlagegrundlage (UG_i^{DE}) setzt sich zusammen aus:

- Der Schlüsselzuweisung A nach § 8 (SZ_i^A), soweit diese nicht für den Ausgleich einer negativen Steuerkraftmesszahl nach § 13 gewährt wird,
- der Schlüsselzuweisung B nach § 9 Abs. Nr. 2 (SZ_i^{B2}),
- der Steuerkraftmesszahl nach § 13 (SKM_i) (bei Landkreisen und Verbandsgemeinden entspricht die Steuerkraftmesszahl der Summe der Steuerkraftmesszahlen ihrer Gemeinden),
- bei Landkreisen und Verbandsgemeinden zusätzlich der anteiligen Steuerkraftzahlen nach § 12 Abs. 3 ($aSKZ_i$).

Die Gewichtung der Steuerkraftmesszahlen beträgt für die kreisfreien Städte 100% ($x_i^{SKM} = 100\%$), für die Landkreise 30% ($x_i^{SKM} = 30\%$), für die verbandsfreien Gemeinden und die großen kreisangehörigen Städte 70% ($x_i^{SKM} = 70\%$) und für die Ortsgemeinden 35% ($x_i^{SKM} = 35\%$).

Als Umlagegrundlage (UG_i^{DE}) einer Gemeinde ergibt sich somit:

$$UG_i^{DE} = SZ_i^A + SZ_i^{B2} + x_i^{SKM} \cdot SKM_i \quad (2.51)$$

Die Umlagegrundlage (UG_i) der Landkreise und Verbandsgemeinden beträgt:

$$UG_i^{DE} = SZ_i^{B2} + x_i^{SKM} \cdot SKM_i + aSKZ_i \quad (2.52)$$

Der Umlagesatz us^{DE} ist so zu wählen, dass der zu Beginn festgelegte Beitrag der Kommunen zum Fonds aufgebracht wird. Seit dem Jahr 2005 beträgt dieser Betrag jährlich 31,4 Mio. Euro. Da bei der Festsetzung des von den einzelnen Gebietskörperschaften abzuführenden Umlagebetrages der Betrag abgesetzt wird, den die Gebietskörperschaft über die Erhöhungszahl des Gewerbesteuerervielfältigers in den Fonds eingezahlt hat, müssen die 31,4 Mio. Euro um die Zahlungen erhöht werden, die insgesamt von allen Gemeinden im vierten Quartal des vorvergangenen Jahres und den ersten drei Quartalen des Vorjahres über die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage in den Fonds „Deutsche Einheit“ eingezahlt wurden. Daraus ergibt sich der Brutto-Betrag der Umlage Fonds „Deutsche Einheit“.²⁶ Kommunen, die über die Erhöhungszahl des Gewerbesteuerervielfältigers einen Betrag abgeführt haben, der ihre Zahlungsverpflichtung aus der Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ übersteigt, erhalten eine Teilrückerstattung ihrer Gewerbesteuerumlage in dieser Höhe.

$$us^{DE} = \frac{31420000 + \sum_{i=1}^k E_{i,j}^{gew,DE}}{\sum_{i=1}^k UG_i^{DE}} \quad (2.53)$$

Tabelle 2.31 gibt einen Überblick über die in den jeweiligen Haushaltsplänen festgelegten Umlagebeträge und Umlagesätze zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ der letzten Jahre.

Kreisumlage (§ 25 LFAG)

Die kreisangehörigen Gemeinden und die Verbandsgemeinden führen gemäß § 26 LFAG die Kreisumlage ab, welche den Landkreisen zufließt.

Die Umlagegrundlage setzt sich zusammen aus:

- Der Schlüsselzuweisung A nach § 8 (SZ_i^A), soweit diese nicht für den Ausgleich einer negativen Steuerkraftmesszahl nach § 13 gewährt wird,

²⁶Beispiel: Im Jahr 2006 wurden Beträge aus der Gewerbesteuerumlageerhöhung i.H.v. ca. 26,1 Mio. Euro geleistet. Addiert man diese zu den festgesetzten 31,4 Mio. Euro folgt, dass die Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ einen Brutto-Betrag i.H.v. 57,51 Mio. Euro aufbringen musste (vgl. Meffert und Müller 2008, S. 174).

Tabelle 2.31: Haushaltsansatz der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ und Umlagesätze, 2000 bis 2010

Jahr	Umlagebetrag (U^{DE})	Umlagesatz (us^{DE})
2000	28.161.957	1,7360%
2001	38.205.008	2,0433%
2002	27.860.000	1,7099%
2003	24.990.000	1,5376%
2004	24.360.000	1,5213%
2005	31.420.000	1,7478%
2006	31.420.000	1,8312%
2007	31.420.000	1,7673%
2008	31.420.000	1,5817%
2009	31.420.000	1,4540%
2010	31.420.000	1,3661%

Quelle: ISIM.

- der Schlüsselzuweisung B nach § 9 Abs. Nr. 2 (SZ_i^{B2}),
- der Steuerkraftmesszahl nach § 13 (SKM_i) (bei Landkreisen und Verbandsgemeinden entspricht die Steuerkraftmesszahl der Summe der Steuerkraftmesszahlen ihrer Gemeinden),
- bei Landkreisen und Verbandsgemeinden zusätzlich der anteiligen Steuerkraftzahlen nach § 12 Abs. 3 ($aSKZ_i$).

Es gilt:

$$UB_i^{KU} = us^{KU} \cdot UG_i^{KU} \quad (2.54)$$

mit:

$$UG_i^{KU} = SZ_i^A + SZ_i^{B2} + SKM_i \quad (2.55)$$

Die Umlagesätze sind gemäß § 25 Abs. 2 LFAG jeweils in der Haushaltssatzung festzulegen. Sie müssen für alle Umlagepflichtigen gleich sein. Die Umlagesätze dürfen für die einzelnen

Umlagegrundlagen, bei der Steuerkraftmesszahl auch für die einzelnen Steuerkraftzahlen (§ 13 Abs. 2 LFAG), verschieden hoch festgesetzt werden (sogenanntes „Splitting“).

Zudem können alternativ für die über dem Landesdurchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden liegenden Steuerkraftmesszahlen die Umlagesätze gemäß § 25 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 LFAG progressiv festgelegt werden. Dabei kann der Eingangsumlagesatz für je begonnene 10% der über dem Landesdurchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden liegenden Steuerkraftmesszahl um bis zu 10% erhöht werden. Der Umlagesatz darf in der höchsten Progressionsstufe 150% des Eingangsumlagesatzes nicht übersteigen. Tabelle 2.32 gibt einen Überblick der durchschnittlichen Umlagesätze der Kreisumlage in den Jahren 2000 bis 2010.

Verbandsgemeindeumlage (§ 26 LFAG)

Die Verbandsgemeindeumlage wird von den Verbandsgemeinden bei den Ortsgemeinden erhoben, da in Rheinland-Pfalz die Verwaltung der Ortsgemeinden von den Verbandsgemeinden vorgenommen wird, diese aber über keine nennenswerten eigenen Steuereinnahmen verfügen.²⁷ Die Umlagegrundlage (UG_i^{VU}) entspricht grundsätzlich derjenigen der Kreisumlage. Es gilt:

$$UB_i^{VU} = us^{VU} \cdot UG_i^{VU} \quad (2.56)$$

Die Umlagesätze sind gemäß § 26 Abs. 2 LFAG jeweils in der Haushaltssatzung festzulegen. Sie müssen für alle Umlagepflichtigen gleich sein. Wie bei der Kreisumlage darf das sogenannte „Splitting“ angewendet werden. Dabei darf der höchste den niedrigsten Umlagesatz nach § 25 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 LFAG um nicht mehr als ein Drittel übersteigen. Gemäß § 26 Abs. 2 LFAG kann die Verbandsgemeinde außerdem eine Sonderumlage erheben, soweit eine von ihr wahrgenommene Aufgabe den Ortsgemeinden in unterschiedlichem Umfang Vorteile bringt.

Tabelle 2.32 zeigt die durchschnittlichen Umlagesätze der Kreisumlage und der Verbands-

²⁷Lediglich die Erhebung einer Vergnügungsteuer gemäß § 5 Abs. 4 KAG steht den Verbandsgemeinden offen.

Tabelle 2.32: Entwicklung der durchschnittlichen Umlagesätze für die Kreisumlage und die Verbandsgemeindeumlage, 2000 bis 2010

Jahr	Kreisumlage us^{KU}	Verbandsgemeindeumlage us^{VU}
2000	34,60%	38,01%
2001	34,72%	38,10%
2002	35,23%	39,09%
2003	35,93%	40,52%
2004	36,25%	40,90%
2005	37,21%	41,89%
2006	37,70%	41,64%
2007	38,00%	40,62%
2008	38,78%	40,12%
2009	39,05%	39,36%
2010	40,78%	40,10%

Quelle: ISIM.

gemeindeumlage in den Jahren 2000 bis 2010. Die durchschnittliche Verbandsgemeindeumlage stieg zwischen den Jahren 2000 und 2005 von 38% auf 42% an und sank anschließend bis zum Jahr 2010 auf 40%. Die durchschnittliche Kreisumlage stieg zwischen den Jahren 2000 und 2010 von 35% auf 41% an. Der starke Anstieg der Kreisumlagen dürfte mit dem starken Anstieg der Sozialausgabenbelastung der Landkreise zu begründen sein. Die Kumulation der Verbandsgemeindeumlage und der Kreisumlage führt dazu, dass die Ortsgemeinden mit einem Umlagesatz von durchschnittlich ca. 81% für die kommunalen Umlagen belastet werden. Dabei schwankt die kumulierte kommunale Umlagebelastung zwischen 66% und 96%.

Bezirksverbandsumlage (§ 27 LFAG)

Die Bezirksverbandsumlage wird vom Bezirksverband Pfalz nach § 12 der Bezirksverordnung (BezO) für den Bezirksverband Pfalz von seinen Landkreisen und kreisfreien Städten erhoben. Der Bezirksverband Pfalz ist als höherer Kommunalverband zuständig für Belange, die unterhalb der Landesebene und oberhalb der Ebene der acht Landkreise und der acht kreisfreien Städte der Pfalz angesiedelt sind. Die Umlagegrundlage (UG_i^{BU}) entspricht

gemäß § 23 Abs. 1 LFAG grundsätzlich derjenigen der Kreisumlage. Bei den Landkreisen gilt als Umlagegrundlage die Summe der Umlagegrundlagen des Landkreises, seiner kreisangehörigen Gemeinden und seiner Verbandsgemeinden.

$$UB_i^{BU} = us^{BU} \cdot UG_i^{BU} \quad (2.57)$$

Der Umlagesatz wird jährlich neu in der Haushaltssatzung des Bezirksverbandes festgesetzt. Im Jahr 2010 betrug der Umlagesatz 1,108%. Wie bei der Verbandsgemeindeumlage darf der Umlagesatz gesplittet werden, jedoch darf nicht mit einer Progressionstabelle wie bei der Kreisumlage gerechnet werden.

2.3 Implikationen und Anreizeffekte des Schlüsselzuweisungssystems

Für eine Untersuchung der wesentlichen Implikationen und Anreizeffekte des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz ist es erforderlich, die Ergebnisse der deskriptiven Analyse und die theoretischen Überlegungen der vorangegangenen Abschnitte in politikrelevante Kennzahlen umzusetzen. Zu diesem Zweck werden zwei wesentliche Determinanten des Schlüsselzuweisungssystems genauer untersucht: Die Einwohnerzahl als wichtige Maßzahl des Finanzbedarfs, und die Gewerbesteuer als wichtige Maßzahl der Finanzkraft. Insbesondere die Einwohner und die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer sind aufgrund ihrer hohen Mobilität wichtige Faktoren im Wettbewerb der rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden untereinander sowie mit den Städten und Gemeinden der übrigen Länder, letzteres insbesondere in Nähe der Landesgrenze.

In Abschnitt 2.3.1 werden zunächst die Auswirkungen des fiktiven Zuzugs eines Einwohners in eine Gebietskörperschaft auf deren gesamte Schlüsselzuweisungen untersucht. Anhand verschiedener Szenarien wird aufgezeigt, welche Unterschiede sich dabei je nach den Charakteristika eines Einwohners und dem Gebietskörperschaftstyp ergeben.

In Abschnitt 2.3.2 wird anhand des Konzepts der Abschöpfungsquote aufgezeigt, welcher

Anteil eines zusätzlich generierten Gewerbesteueraufkommens bei der Gemeinde verbleibt und welcher Anteil durch das Schlüsselzuweisungssystem abgeschöpft wird. Die Abschöpfungsquote stellt eine wesentliche Kennzahl für den Grad der gemeindlichen Gewerbesteuerautonomie dar und ermöglicht eine Bewertung des Finanzausgleichssystems im Hinblick auf seine Anreizwirkung und Versicherungsfunktion.

2.3.1 Effekte zusätzlicher Einwohner

Allgemeine Darstellung

Der Zuzug eines Einwohners in eine Gebietskörperschaft führt über verschiedene Wege zu einer Veränderung deren gesamter Schlüsselzuweisungen. Um den Einwohnereffekt quantifizieren zu können, müssen insbesondere Annahmen über die Charakteristika des Einwohners und den Gebietskörperschaftstyp getroffen werden. Die Veränderung der gesamten Schlüsselzuweisungen kann mit Hilfe der zuvor hergeleiteten formalen Darstellung des Schlüsselzuweisungssystems in Rheinland-Pfalz aufgezeigt werden.

$$\begin{aligned}
 SZ_i = & \underbrace{\max \left\{ (SW^A - \frac{SKM_i}{n_i}) \cdot n_i; 0 \right\}}_{\text{Schlüsselzuweisung A}} + \underbrace{x^{B1} \cdot n_i}_{\text{Schlüsselzuweisung B1}} \\
 & + \max \left\{ 0, 5 \cdot \left[GB \cdot \left(\underbrace{x_i^{HA} \cdot n_i}_{\text{Hauptansatz}} + \underbrace{0, 35 \cdot n_i^{Soldaten}}_{\text{Ansatz für Soldaten}} \right. \right. \right. \\
 & \left. \left. \left. + \underbrace{0, 0385 \cdot n_i^{nah} + 0, 011 \cdot n_i^{mittel} + 0, 0033 \cdot n_i^{regional}}_{\text{Ansatz für zentrale Orte}} \right) \right. \right. \\
 & \left. \left. \left. + \max \left\{ \frac{\frac{SoA_i}{n_i} - \frac{SoARLP}{n_{RLP}}}{\frac{SoARLP}{n_{RLP}}} \cdot 100 \cdot 0, 002 \cdot n_i; 0 \right\} \right. \right. \right. \\
 & \left. \left. \left. \underbrace{\phantom{\frac{\frac{SoA_i}{n_i} - \frac{SoARLP}{n_{RLP}}}{\frac{SoARLP}{n_{RLP}}} \cdot 100 \cdot 0, 002 \cdot n_i; 0}}_{\text{Ansatz für Soziallasten}} \right. \right. \right. \\
 & \left. \left. \left. + \underbrace{0, 5 \cdot (n_i^{RS} + n_i^{RSp} + n_i^G + n_i^{IGS} + n_i^{BBS}) + 1, 5 \cdot n_i^{FS}}_{\text{Schüleransatz}} \right. \right. \right. \\
 & \left. \left. \left. + \max \left\{ 0, 002 \cdot n_i \cdot \left(\frac{FL_i}{n_i/1000} - \frac{FL_{RLP}}{n_{RLP}/1000} \right); 0 \right\} \right. \right. \right. \\
 & \left. \left. \left. \underbrace{\phantom{0, 002 \cdot n_i \cdot \left(\frac{FL_i}{n_i/1000} - \frac{FL_{RLP}}{n_{RLP}/1000} \right); 0}}_{\text{Flächenansatz}} \right. \right. \right. \\
 & \left. \left. \left. + 0, 5 \cdot GB^I \cdot \left(x_i^{HA} \cdot n_i + 0, 35 \cdot n_i^{Soldaten} + 0, 0385 \cdot n_i^{nah} + 0, 011 \cdot n_i^{mittel} + 0, 0033 \cdot n_i^{regional} \right. \right. \right. \\
 & \left. \left. \left. + \max \left\{ \frac{\frac{SoA_i}{n_i} - \frac{SoARLP}{n_{RLP}}}{\frac{SoARLP}{n_{RLP}}} \cdot 100 \cdot 0, 002 \cdot n_i; 0 \right\} + 0, 5 \cdot (n_i^{RS} + n_i^{RSp} + n_i^G + n_i^{IGS} + n_i^{BBS}) + 1, 5 \cdot n_i^{FS} \right. \right. \right. \\
 & \left. \left. \left. + \max \left\{ 0, 002 \cdot n_i \cdot \left(\frac{FL_i}{n_i/1000} - \frac{FL_{RLP}}{n_{RLP}/1000} \right); 0 \right\} \right. \right. \right.
 \end{aligned}$$

Formal kann der Effekt der Einwohnerzahl durch Bestimmung der Ableitung dieser Gleichung nach der Einwohnerzahl n_i bestimmt werden. So lässt sich berechnen, wie sich die gesamten Schlüsselzuweisungen bei der Erhöhung der Einwohnerzahl einer Gebietskörperschaft um eine Einheit verändern. Zieht ein Einwohner in eine Ortsgemeinde, erhöhen sich die gesamten Schlüsselzuweisungen der zugehörigen Verbandsgemeinde und des zugehörigen Landkreises, und die Ortsgemeinde erhält in bestimmten Fällen eine weitergeleitete Schlüsselzuweisung von der Verbandsgemeinde erstattet. Zieht der Einwohner in eine verbandsfreie Gemeinde, erhöhen sich die gesamten Schlüsselzuweisungen der verbandsfreien Gemeinde und des zugehörigen Landkreises, zieht er in eine große kreisangehörige Stadt, erhöhen sich die gesamten Schlüsselzuweisungen der großen kreisangehörigen Stadt und des zugehörigen Landkreises. Zieht der Einwohner in eine kreisfreie Stadt erhöhen sich deren

gesamte Schlüsselzuweisungen.

Grundsätzlich ergeben sich bei Zuzug eines Einwohners in eine Gebietskörperschaft die folgenden Effekte auf deren gesamte Schlüsselzuweisungen:

- Erhöhung/Reduktion der Schlüsselzuweisung A einer Gemeinde, wenn die Gemeinde die Schlüsselzuweisung A erhält und der Einwohner die durchschnittliche Steuerkraftmesszahl pro Einwohner senkt/erhöht.
- Erhöhung der Schlüsselzuweisung B1 einer kreisfreien Stadt, verbandsfreien Gemeinde und großen kreisangehörigen Stadt sowie einer Verbandsgemeinde und eines Landkreises, sofern der Zuzug von außerhalb des Gemeindeverbandes erfolgt.
- Erhöhung der Schlüsselzuweisung B2 und der Investitionsschlüsselzuweisung einer nicht abundanten Gebietskörperschaft über den Hauptansatz.
- Erhöhung der Schlüsselzuweisung B2 und der Investitionsschlüsselzuweisung einer nicht abundanten Gebietskörperschaft über den Leistungsansatz für zentrale Orte, sofern der Zuzug von außerhalb des Verflechtungsbereichs erfolgt.
- Erhöhung/Reduktion der Schlüsselzuweisung B2 und der Investitionsschlüsselzuweisung einer nicht abundanten kreisfreien Stadt und eines nicht abundanten Landkreises, sofern der Zuzug von außerhalb des Landkreises erfolgt, wenn der Gebietskörperschaft der Soziallastenansatz gewährt wird und der Einwohner die durchschnittlichen Sozialausgaben pro Einwohner erhöht/senkt.
- Reduktion der Schlüsselzuweisung B2 und der Investitionsschlüsselzuweisung einer nicht abundanten Gebietskörperschaft, wenn die Gebietskörperschaft den Flächenansatz erhält, da der Einwohner die Bevölkerungsdichte erhöht.
- Erhöhung der Schlüsselzuweisung B2 einer nicht abundanten Gebietskörperschaft über den Schulansatz, wenn der zusätzliche Einwohner nunmehr auf eine Schule geht, deren Träger die Gebietskörperschaft ist.
- Reduktion der Schlüsselzuweisung B2 einer nicht abundanten Gebietskörperschaft, wenn der Einwohner die Steuerkraftmesszahl oberhalb des Schwellenwertes der Schlüsselzuweisung A erhöht.

Um Zahlenwerte zu ermitteln, anhand derer die Auswirkungen eines zusätzlichen Einwohners auf die gesamten Schlüsselzuweisungen ermittelt und die Effekte zwischen verschiedenen Einwohnercharakteristika verglichen werden können, werden für die folgenden Berechnungen einige vereinfachende Annahmen getroffen. Anhand der zuvor beschriebenen grundsätzlichen Effekte kann jedoch in jedem Fall gefolgert werden, wie sich die ermittelten Zahlenwerte bei Aufgabe einzelner Annahmen tendenziell verändern würden. Die folgenden Szenarien werden unterschieden:

- Der Einwohner wechselt seinen Wohnort innerhalb von Rheinland-Pfalz, und somit bleibt die rheinland-pfälzische Einwohnerzahl konstant.
- Der Einwohner erhöht die Steuerkraftmesszahl um den durchschnittlichen Anteil eines rheinland-pfälzischen Einwohners am Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.²⁸ Von Effekten auf die Gewerbesteuer, die Grundsteuer und den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer wird aus Gründen der Übersichtlichkeit abgesehen. Grundsätzlich sinkt die Schlüsselzuweisung B2 umso stärker, umso stärker die Steuerkraftmesszahl der Gebietskörperschaft durch den Zuzug erhöht wird.
- Der Einwohner zieht in eine Gebietskörperschaft, die keine Schlüsselzuweisung A erhält.
- Der Einwohner zieht von außerhalb des Verflechtungsbereichs in eine Gebietskörperschaft, die ein zentraler Ort für den Mittelbereich ist.
- Der Einwohner zieht in eine Gebietskörperschaft, die aufgrund ihrer Einwohnerdichte keinen Flächenansatz erhält.
- Der Einwohner zieht in eine kreisfreie Stadt oder einen Landkreis, die/der aufgrund ihrer/seiner Sozialausgaben den Soziallastenansatz erhalten.

Simulationen

Zuzug eines Einwohners. Bei Zuzug eines Einwohners in eine Gemeinde kann die Veränderung der gesamten Schlüsselzuweisungen in allgemeiner Form folgendermaßen dar-

²⁸Von der zeitlichen Verzögerung bei der Berechnung der Schlüsselzahl für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wird aus Gründen der Vereinfachung abgesehen.

gestellt werden.²⁹

$$\Delta SZ_i = x^{B1} + 0,5 \cdot \left(GB^{B2} \cdot \left(x_i^{HA} + 0,0385 + 0,011 - 0,2 \right) - x^{FKM} \cdot \frac{G_{RLP}^{Est}}{n_{RLP}} \right) + 0,5 \cdot GB^I \cdot \left(x_i^{HA} + 0,0385 + 0,011 - 0,2 \right) \quad (2.58)$$

Über die Schlüsselzuweisung B1, den Hauptansatz und den Leistungsansatz für zentrale Orte erhöhen sich die gesamten Schlüsselzuweisungen. Jedoch wird diese Erhöhung über eine Verringerung des Soziallastenansatzes abgeschwächt, da die Sozialausgaben pro Einwohner sinken. Mit Hilfe der obigen Formel lässt sich für die einzelnen Gebietskörperschaftstypen berechnen, wie viele zusätzliche Schlüsselzuweisungen sie erhalten. Der Soziallastenansatz wird dabei nur den kreisfreien Städten und Landkreisen gewährt. Den Ansatz für zentrale Orte erhalten die Gemeinden und kreisfreien Städte. Die Verbandsgemeinden leiten denjenigen Teilbetrag ihrer Schlüsselzuweisungen an die Ortsgemeinden weiter, der für den Leistungsansatz für zentrale Orte gewährt wurde.

Zieht der zusätzliche Einwohner in eine Ortsgemeinde, erhöhen sich die gesamten Schlüsselzuweisungen der zugehörigen Verbandsgemeinde um 149 Euro und die des zugehörigen Landkreises um 139 Euro. Die Ortsgemeinde erhält von der Verbandsgemeinde eine weitergeleitete Schlüsselzuweisung i.H.v. 23 Euro. Damit verbleiben 126 Euro bei der Verbandsgemeinde. Bei Zuzug in eine verbandsfreie Gemeinde oder eine große kreisangehörige Stadt erhöhen sich die Schlüsselzuweisungen der jeweiligen Gemeinde um 149 Euro und die des Landkreises um 139 Euro. Zieht der Einwohner in eine kreisfreie Stadt, erhält diese zusätzliche Schlüsselzuweisungen i.H.v. 297 Euro (vgl. Tabelle 2.33).

Es zeigt sich, dass die gesamten Schlüsselzuweisungen bei Zuzug eines Einwohners in eine kreisfreie Stadt stärker ansteigen als bei Zuzug in eine Ortsgemeinde, eine verbandsfreie Gemeinde oder eine große kreisangehörige Stadt. Dieser Unterschied ergibt sich aus der höheren Pro-Kopf-Pauschale der Schlüsselzuweisung B1 für die kreisfreien Städte.

²⁹Die durchschnittlichen Sozialausgaben pro Einwohner ($\frac{SoA_{RLP}}{n_{RLP}}$) betragen 221 Euro, der durchschnittliche Anteil eines Einwohners an der Einkommensteuer ($\frac{Est_{RLP}}{n_{RLP}}$) beträgt 300 Euro. Für die Werte der weiteren Variablen siehe Abschnitt 2.2.2.

Zieht ein Einwohner in eine Gebietskörperschaft, die die Schlüsselzuweisung A erhält, muss zwischen zwei Fällen unterschieden werden, da die Veränderung der Schlüsselzuweisung A von der Steuerkraft des Einwohners im Verhältnis zur durchschnittlichen Steuerkraft pro Einwohner in der Gebietskörperschaft abhängt. Liegt die Steuerkraft des Einwohners über/unter dem Durchschnitt, kommt es zu einer Reduktion/Erhöhung der Schlüsselzuweisung A.

Tabelle 2.33: Veränderung der Gesamtschlüsselzuweisungen bei Zuzug eines Einwohners in die verschiedenen Gebietskörperschaften

Zuzug in:	ΔSZ_i
Ortsgemeinde	288
... davon an Ortsgemeinde	23
... davon an Verbandsgemeinde	126
... davon an Landkreis	139
Verbandsfreie Gemeinde	288
... davon an verbandsfreie Gemeinde	149
... davon an Landkreis	139
Große kreisangehörige Stadt	288
... davon an große kreisangehörige Stadt	149
... davon an Landkreis	139
Kreisfreie Stadt	297

Quelle: ISIM und eigene Berechnungen

Zuzug eines Sozialhilfeempfängers. Nun wird der Fall dargestellt, dass ein Sozialhilfeempfänger von außerhalb des Landkreises in eine Gebietskörperschaft zieht. Da die Sozialausgabenbelastung durch diesen Einwohner mit dem Durchschnittswert in Rheinland-Pfalz angesetzt wird, kommt es zu keiner Veränderung des Soziallastenansatzes. Es wird angenommen, dass der Sozialhilfeempfänger den Anteil der Gemeinde an der Einkommensteuer nicht verändert. Die Veränderung der gesamten Schlüsselzuweisungen kann in allgemeiner Form folgendermaßen dargestellt werden:

$$\begin{aligned} \Delta SZ_i = & x^{B1} + 0,5 \cdot GB^{B2} \cdot \left(x_i^{HA} + 0,0385 + 0,011 \right) \\ & + 0,5 \cdot GB^I \cdot \left(x_i^{HA} + 0,0385 + 0,011 \right) \end{aligned} \quad (2.59)$$

Über die Schlüsselzuweisung B1 und den Hauptansatz erhöhen sich die Schlüsselzuweisungen. In diesem Szenario verändert sich der Soziallastenansatz nicht. Da der Sozialhilfeempfänger mit den durchschnittlichen Sozialausgaben pro Einwohner angesetzt wird, findet keine Erhöhung des Soziallastenansatzes statt.

Zieht der zusätzliche Einwohner in eine Ortsgemeinde, erhöhen sich die gesamten Schlüsselzuweisungen der zugehörigen Verbandsgemeinde um 203 Euro und die des zugehörigen Landkreises um 329 Euro. Die Ortsgemeinde erhält von der Verbandsgemeinde eine weitergeleitete Schlüsselzuweisung i.H.v. 32 Euro. Damit verbleiben 171 Euro bei der Verbandsgemeinde. Bei Zuzug in eine verbandsfreie Gemeinde oder eine große kreisangehörige Stadt erhöhen sich die Schlüsselzuweisungen der jeweiligen Gemeinde um 203 Euro und die des Landkreises um 329 Euro. Zieht der Einwohner in eine kreisfreie Stadt, erhält diese zusätzliche Schlüsselzuweisungen i.H.v. 541 Euro (vgl. Tabelle 2.34).

Tabelle 2.34: Veränderung der Gesamtschlüsselzuweisungen bei Zuzug eines Sozialhilfeempfängers in die verschiedenen Gebietskörperschaften

Zuzug in:	ΔSZ_i
Ortsgemeinde	532
... davon an Ortsgemeinde	32
... davon an Verbandsgemeinde	171
... davon an Landkreis	329
Verbandsfreie Gemeinde	532
... davon an verbandsfreie Gemeinde	203
... davon an Landkreis	329
Große kreisangehörige Stadt	532
... davon an große kreisangehörige Stadt	203
... davon an Landkreis	329
Kreisfreie Stadt	541

Quelle: ISIM und eigene Berechnungen

Zuzug einer fiktiven Familie. Nun soll der Fall dargestellt werden, dass eine vierköpfige Familie in eine Gebietskörperschaft zieht, wobei die Kinder auf ein Gymnasium gehen. Es wird angenommen, dass der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer um den ein- und-a-halffachen Wert des durchschnittlichen Anteils eines rheinland-pfälzischen Einwohners erhöht wird. Die Veränderung der gesamten Schlüsselzuweisungen kann in allgemeiner Form folgendermaßen dargestellt werden:

$$\Delta SZ_i = 4 \cdot x^{B1} + 0,5 \cdot \left(GB^{B2} \cdot \left(4 \cdot (x_i^{HA} + 0,0385 + 0,011 - 0,2) + 2 \cdot 0,5 \right) - 1,5 \cdot x^{FKM} \cdot \frac{G_{RLP}^{Est}}{n_{RLP}} \right) + 0,5 \cdot GB^I \cdot \left(4 \cdot (x_i^{HA} + 0,0385 + 0,011 - 0,2) + 2 \cdot 0,5 \right) \quad (2.60)$$

Über die Schlüsselzuweisung B1, den Hauptansatz, den Leistungsansatz für zentrale Orte und den Leistungsansatz für Schulen erhöhen sich die Schlüsselzuweisungen. Jedoch wird diese Erhöhung über eine Verringerung des Soziallastenansatzes abgeschwächt, da die So-

zialausgaben pro Einwohner sinken. Träger der Gymnasien und somit die Empfänger des Schulansatzes sind die kreisfreien Städte und die Landkreise.

Zieht die Familie in eine Ortsgemeinde, erhöhen sich die gesamten Schlüsselzuweisungen der zugehörigen Verbandsgemeinde um 731 Euro (183 Euro pro Familienmitglied) und die des zugehörigen Landkreises um 1265 Euro (316 Euro pro Familienmitglied). Die Ortsgemeinde erhält von der Verbandsgemeinde eine weitergeleitete Schlüsselzuweisung i.H.v. 115 Euro (29 Euro pro Familienmitglied) weitergeleitet. Damit verbleiben 616 Euro (154 Euro pro Familienmitglied) bei der Verbandsgemeinde. Bei Zuzug in eine verbandsfreie Gemeinde oder eine große kreisangehörige Stadt erhöhen sich die Schlüsselzuweisungen der jeweiligen Gemeinde um 731 Euro und die des Landkreises um 1265 Euro. Zieht der Einwohner in eine kreisfreie Stadt, erhält diese zusätzliche Schlüsselzuweisungen i.H.v. 2033 Euro (508 pro Familienmitglied) (vgl. Tabelle 2.35).

Tabelle 2.35: Veränderung der Gesamtschlüsselzuweisungen bei Zuzug einer fiktiven Familie in die verschiedenen Gebietskörperschaften

Zuzug in:	ΔSZ_i	ΔSZ_i pro Familienmitglied
Ortsgemeinde	1996	499
... davon an Ortsgemeinde	115	29
... davon an Verbandsgemeinde	616	154
... davon an Landkreis	1265	316
Verbandsfreie Gemeinde	1996	499
... davon an verbandsfreie Gemeinde	731	183
... davon an Landkreis	1265	316
Große kreisangehörige Stadt	1996	499
... davon an kreisangehörige Stadt	731	183
... davon an Landkreis	1265	316
Kreisfreie Stadt	2033	508

Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen

Zwischenfazit

Die formale Darstellung und die berechneten Effekte des Zuzugs von Einwohnern verschiedener Charakteristika erlauben tiefere Einblicke in die Funktionsweise des Schlüsselzuweisungssystems in Rheinland-Pfalz. Um den Einwohnereffekt umfassend identifizieren zu können, muss nicht nur die Gemeinde betrachtet werden, in die der Einwohner zieht, sondern zusätzlich auch die Verbandsgemeinde einer verbandsangehörigen Gemeinde und der Landkreis einer kreisangehörigen Gemeinde. Es zeigt sich, dass eine kreisfreie Stadt stärker von dem Zuzug eines Einwohners profitiert als die übrigen Gebietskörperschaftstypen.

Die Schlüsselzuweisung B2 ist so ausgestaltet, dass der Zuzug eines Einwohners in allen Gemeinden den gleichen Gesamteffekt hat. Es kommt zu keiner Mehrfachzählung einzelner Leistungsansätze bei der Gemeinde, der Verbandsgemeinde und dem Landkreis. Auch die Gewichtung des Hauptansatzes und der Finanzkraftmesszahl schließt eine Mehrfachzählung aus.

Über die Pro-Kopf-Pauschale der Schlüsselzuweisung B1 ergeben sich Unterschiede in der Veränderung der gesamten Schlüsselzuweisungen bei Zuzug eines Einwohners. Der aggregierte Einwohnereffekt über die Schlüsselzuweisung B1 beträgt in den Ortsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden und großen kreisangehörigen Städten zuzüglich der Verbandsgemeinden und der Landkreise 37 Euro, während der Effekt in den kreisfreien Städten 46 Euro beträgt. Diese Differenz von 9 Euro findet sich in allen Szenarien der verschiedenen Einwohnercharakteristika wieder und determiniert den Unterschied in der Veränderung der gesamten Schlüsselzuweisungen zwischen den kreisfreien Städten auf der einen, und den übrigen Gebietskörperschaftstypen auf der anderen Seite. Ein etwas anderes Bild ergibt sich, wenn man auch die Schlüsselzuweisung A berücksichtigt. Ein Einwohner mit einer Steuerkraftmesszahl über/unter dem Durchschnitt der Steuerkraftmesszahl pro Einwohner einer Gemeinde senkt/erhöht die Schlüsselzuweisung A.

2.3.2 Abschöpfungsquote

Konzept

Die Abschöpfungsquote der Gewerbesteuer gibt an, welcher Anteil eines zusätzlichen Euros Gewerbesteueraufkommen bei der Gemeinde verbleibt und welcher Teil in das Finanzausgleichssystem fließt. Konkret geht es dabei um ein zusätzliches Gewerbesteueraufkommen, das durch einen Anstieg der Bemessungsgrundlage bei konstantem Gewerbesteuerhebesatz erzielt wird.³⁰

Die Abschöpfungsquote stellt einen zentralen Indikator für die Bewertung des Finanzausgleichssystems im Hinblick auf seine Anreizwirkung und Versicherungsfunktion dar. Sie gibt gleichsam Aufschluss über das Ausmaß, in dem die Auswirkungen steuerpolitischer Entscheidungen einer Kommune durch den Finanzausgleich sozialisiert werden³¹ und ist eine wesentliche Kennzahl für den Grad der gemeindlichen Gewerbesteuerautonomie. Je niedriger die Abschöpfungsquote ausfällt, umso mehr profitiert eine Gemeinde von einem zusätzlichen Euro eigener Gewerbesteuereinnahmen. Spiegelbildlich besagt eine höhere Abschöpfungsquote jedoch auch, dass eine Gemeinde weniger unter dem möglichen Einbruch eigener Steuereinnahmen leidet, da der Rückgang der Steuereinnahmen stärker über das Finanzausgleichssystem abgefedert wird. Da eine Gemeinde in einem System ohne Schlüsselzuweisungen einen Einbruch der Steuereinnahmen vollständig selber tragen und ihre kommunale Aufgabenwahrnehmung entsprechend einschränken müsste, ist eine positive Abschöpfungsquote elementares Kennzeichen der Versicherungsfunktion des Finanzausgleichs. Die Abschöpfungsquote gibt zudem Aufschluss über die Auswirkungen der Hebsatzwahl der Kommunen im Finanzausgleich. Eine Bewertung der Höhe der Abschöpfungsquote ist mithin schwierig und muss vor dem Hintergrund des Spannungsfeldes zwischen kommunaler Autonomie und der Versicherungsfunktion getroffen werden.

Die folgende Analyse konzentriert sich aus drei Gründen auf die Gewerbesteuer. Erstens hat die Gewerbesteuer im Vergleich zu den Grundsteuern eine deutlich höhere quantitati-

³⁰Der hier verwendete Begriff der Abschöpfung unterscheidet sich inhaltlich von der Abschöpfung wie sie beispielsweise in Oster und Wagenführer (1997) beschrieben wird. Es ist zu beachten, dass sich der hier verwendete Begriff der Abschöpfung nicht auf die gesamten Gewerbesteuereinnahmen bezieht, sondern auf die „letzte Einheit“.

³¹Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

ve Bedeutung. Zweitens sind aus theoretischer Sicht bei der Gewerbesteuer im Vergleich zu den Grundsteuern deutlich stärkere Ausweicheffekte durch die Besteuerung zu erwarten, insbesondere aufgrund der hohen Mobilität der Bemessungsgrundlage. Daraus ergeben sich auch stärkere Anzeizeffekte im Schlüsselzuweisungssystem. Drittens erhält die Koordinationswirkung des kommunalen Finanzausgleichs bei der Gewerbesteuer aufgrund des Standortwettbewerbs zwischen den Ländern ein besonderes Gewicht. Aufgrund der mobilen Bemessungsgrundlage sind die Anreize der Schlüsselzuweisungen auf die gemeindliche Steuerpolitik eine wesentliche Determinante für die Qualität des Wirtschaftsstandorts Rheinland-Pfalz. Eine Berechnung von Abschöpfungsquoten ist vor diesem Hintergrund nur für gewerbesteuererhebende Gemeinden sinnvoll, nicht aber für kommunale Verbände.

Determinanten

Bei der Bestimmung der Abschöpfungsquote lassen sich im rheinland-pfälzischen Finanzausgleichssystem grundsätzlich acht Effekte unterscheiden. Bei einem zusätzlichen Euro Gewerbesteueraufkommen kommt es

1. in einer steuerschwachen Gemeinde zu einem Rückgang der Schlüsselzuweisung A,
2. in einer nicht abundanten Gemeinde, die keine Schlüsselzuweisung A bezieht, zu einem Rückgang der Schlüsselzuweisung B2,
3. zu einem Anstieg der Gewerbesteuerumlage,
4. in einer finanzausgleichsumlagepflichtigen Gemeinde zu einem Anstieg der Finanzausgleichsumlage,
5. in Abhängigkeit von Gebietskörperschaftstyp und empfangenen Schlüsselzuweisungen zu einem Anstieg oder einem Rückgang der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“,
6. in einer verbandsangehörigen Gemeinde, die keine Schlüsselzuweisung A erhält, zu einem Anstieg der Verbandsgemeindeumlage
7. in einer kreisangehörigen Gemeinde, die keine Schlüsselzuweisung A erhält, zu einem Anstieg der Kreisumlage

8. in einer kreisfreien Stadt, die Mitglied des Bezirksverbandes Pfalz ist und keine Schlüsselzuweisung A bezieht, zu einem Anstieg der Bezirksverbandsumlage.

Hierbei ist zu beachten, dass die einzelnen Komponenten sich teilweise gegenseitig beeinflussen. So muss berücksichtigt werden, dass es bei einem Anstieg des Gewerbesteueraufkommens zu einem Anstieg der Steuerkraftmesszahl und somit zu einem Rückgang der Schlüsselzuweisungen A und B2 kommen kann. Diese Abschöpfung verringert sich jedoch in dem Ausmaß, in dem die verringerten Schlüsselzuweisungen Umlagegrundlagen der Verbandsgemeindeumlage, der Kreisumlage, der Bezirksverbandsumlage und der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ sind.

Bei der Betrachtung der Abschöpfung über die Umlagen muss beachtet werden, dass einige Umlagegrundlagen sowohl die Steuerkraftmesszahl als auch die Schlüsselzuweisungen A und B2 umfassen. Um die Auswirkungen eines Anstieges des Gewerbesteueraufkommens auf die Umlagebelastung betrachten zu können, müssen Fallunterscheidungen vorgenommen werden, in Abhängigkeit davon, welche Schlüsselzuweisungen eine Gemeinde erhält.

Unter Berücksichtigung der verschiedenen Elemente des Finanzausgleichssystems im weiteren Sinne, welche die Grenzbelastung einer Gemeinde beeinflussen, lassen sich bei der Bestimmung der Abschöpfungsquote verschiedene Regime unterscheiden. Während alle Gemeinden bei zusätzlichem Gewerbesteueraufkommen eine höhere Gewerbesteuerumlage abführen müssen, wird die Verbandsgemeindeumlage nur von den Ortsgemeinden, die Kreisumlage nur von den kreisangehörigen Gemeinden und die Bezirksverbandsumlage nur von den acht kreisfreien Städten (und den acht Landkreisen) des Bezirksverbands Pfalz entrichtet. Dies führt dazu, dass die Abschöpfungsquote für verbandsangehörige Gemeinden durchschnittlich höher als für verbandsfreie, für kreisangehörige Gemeinden höher als für kreisfreie und für bezirksverbandsangehörige Städte höher als für bezirksverbandsfreie ausfällt. Da die Umlagesätze der Kreisumlage und der Verbandsgemeindeumlage von den jeweiligen Landkreisen und Verbandsgemeinden festgesetzt werden, kommt es zu regionalen Unterschieden in der Höhe der Abschöpfungsquote. Außerdem muss beachtet werden, dass die Finanzausgleichsumlage nur bei Gemeinden erhoben wird, deren Steuerkraftmesszahl pro Einwohner über dem Landesdurchschnitt liegt.

Bei der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ muss berücksichtigt werden, dass bei der Berechnung ihrer Umlagegrundlage die Schlüsselzuweisungen A und B2

mit 100%,³² die Steuerkraftmesszahl jedoch nur mit dem in § 24 Abs. 2 LFAG angegebenen Gewichtungsfaktor angesetzt werden. Bei einem Rückgang der Schlüsselzuweisungen kann es deswegen trotz des Anstieges der Steuerkraftmesszahl zu einer Reduktion der Umlage kommen.

Weiterhin erhalten lediglich Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl pro Einwohner unter einem festgelegten Schwellenwert des Landesdurchschnitts liegt, die Schlüsselzuweisung A, und lediglich nicht abundante Gemeinden die Schlüsselzuweisung B2. Dies bedeutet, dass sich, trotz der Berücksichtigung des Rückgangs der Schlüsselzuweisungen, bei der Berechnung der Verbandsgemeindeumlage, der Kreisumlage, der Bezirksverbandsumlage und der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“, die Finanzkraft und die Abundanz einer Gemeinde in einem Niveauunterschied der Abschöpfungsquote niederschlagen muss. Die Abschöpfungsquote fällt bei Gemeinden, die nicht abundant sind deswegen grundsätzlich höher aus als bei abundanten Gemeinden.

Einen Sonderfall bilden diejenigen Gemeinden, die sowohl die Schlüsselzuweisung A als auch die Schlüsselzuweisung B2 erhalten. Da bei der Berechnung der Schlüsselzuweisung B2 auch die Schlüsselzuweisung A die Finanzkraftmesszahl bestimmt, kommt es in diesen Gemeinden bei einem Anstieg der Gewerbesteuererinnahmen letztlich zu keiner Veränderung der Schlüsselzuweisung B2. Der Anstieg der Steuerkraftmesszahl wird von dem Rückgang der Schlüsselzuweisung A kompensiert und es ergibt sich keine Erhöhung der Finanzkraftmesszahl.

Außerdem muss beachtet werden, dass die Steuerkraft der Ortsgemeinden keinen direkten Einfluss auf die Bestimmung ihrer weitergeleiteten Schlüsselzuweisung B2 hat. Die weitergeleitete Schlüsselzuweisung B2 hat somit annahmegemäß keinen Einfluss auf die Abschöpfungsquoten der Ortsgemeinden.³³ Auch die Schlüsselzuweisung B1, die eine rein pauschale Zuweisung in Abhängigkeit der Einwohnerzahl einer Gemeinde oder Stadt darstellt, hat keinen Einfluss auf die Abschöpfungsquoten.

³²Bei der Schlüsselzuweisung B2 müssen dabei der Ausgleichssatz und der Gewichtungsfaktor der Finanzkraftmesszahl berücksichtigt werden.

³³Indirekt hat die Steuerkraft einer Ortsgemeinde einen Einfluss auf ihre weitergeleitete Schlüsselzuweisung B2. Die weitergeleitete Schlüsselzuweisung B2 fließt den Ortsgemeinden aus der steuerkraftabhängigen Schlüsselzuweisung B2 ihrer Verbandsgemeinde zu und die Steuerkraftmesszahl der Verbandsgemeinde setzt sich aus den Steuerkraftmesszahlen der Ortsgemeinden zusammen. Von diesem marginalen Effekt wird in dieser Analyse abgesehen.

Formale Darstellung

Nachdem das Konzept der Abschöpfungsquote sowie ihre Determinanten erläutert wurden, soll die Abschöpfungsquote nachfolgend formal bestimmt werden. Zunächst wird eine allgemeine Form aufgezeigt, die alle Umlagen und alle Schlüsselzuweisungen beinhaltet. Aufgrund der voranstehenden Erläuterungen wird anschließend zwischen Ortsgemeinden und den übrigen Gemeindetypen unterschieden, wobei jeweils die verschiedenen Fälle dargestellt werden, je nachdem, ob eine Gemeinde Schlüsselzuweisungen A und B2 erhält, und ob sie verbandsangehörig, kreisangehörig oder bezirksangehörig ist.

Allgemeine Darstellung. Die Finanzausstattung einer Gemeinde in Rheinland-Pfalz lässt sich formal als die Differenz ihrer Einnahmen und abzuführenden Umlagen darstellen.

$$F_i = E_i - UB_i \quad (2.61)$$

Die Einnahmeseite setzt sich aus dem Steueraufkommen, den Schlüsselzuweisungen und den sonstigen Einnahmen zusammen. Das Steueraufkommen besteht aus Gewerbesteuer- und Grundsteueraufkommen. Die Schlüsselzuweisungen sind die Schlüsselzuweisung A, die Schlüsselzuweisung B1 und die Schlüsselzuweisung B2. Alle übrigen Einnahmen, wie beispielsweise der Gemeindeanteil an der Umsatz- und Einkommensteuer, werden in G_i zusammengefasst.

$$E_i = \underbrace{t_i^{gew} \cdot STMB_i^{gew} + t_i^{grA} \cdot STMB_i^{grA} + t_i^{grB} \cdot STMB_i^{grB}}_{\text{Steueraufkommen}} + \underbrace{SZ_i^A + SZ_i^{B1} + SZ_i^{B2}}_{\text{Schlüsselzuweisungen}} + \underbrace{G_i}_{\text{sonstige Einnahmen}} \quad (2.62)$$

Die gesamten Umlagen in Rheinland-Pfalz setzen sich zusammen aus der Gewerbesteuerumlage, der Finanzausgleichumlage, der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ sowie den kommunalen Umlagen (Verbandsgemeindeumlage, Kreisumlage und Bezirksverbandsumlage):

$$\begin{aligned}
UB_i = & \underbrace{us^{gew} \cdot UG_i^{gew}}_{\text{GewSt.-Umlage}} + \underbrace{us^{FA} \cdot UG_i^{FA}}_{\text{FA-Umlage}} + \underbrace{us^{DE} \cdot UG_i^{DE} - E_i^{gew,DE}}_{\text{Umlage Fonds „DE“}} + \\
& + \underbrace{us^{KU} \cdot UG^{KU}}_{\text{Kreisumlage}} + \underbrace{us^{VU} \cdot UG^{VU}}_{\text{Verbandsgemeindeumlage}} + \underbrace{us^{BU} \cdot UG^{BU}}_{\text{Bezirksverbandsumlage}}
\end{aligned} \tag{2.63}$$

In einem System ohne Finanzausgleich und Umlagen würden sich die Finanzausstattung einer Gemeinde bei einer Erhöhung der Gewerbesteuerbemessungsgrundlage um eine marginale Einheit um den Gewerbesteuerhebesatz (t_i^{gew}) erhöhen. In einem System mit Finanzausgleich und Umlagen führt eine Erhöhung der Bemessungsgrundlage um eine marginale Einheit zu einer Erhöhung der Finanzausstattung um $\frac{\partial F_i}{\partial STMB_i^{gew}}$. Damit gilt für die Abschöpfungsquote:

$$AQ_i = \frac{t_i^{gew} - \frac{\partial F_i}{\partial STMB_i^{gew}}}{t_i^{gew}} \tag{2.64}$$

Die Abschöpfungsquote bietet eine formale Einzeldarstellung der eingangs beschriebenen Effekte. Zur Illustration zeigt die folgende Formel zunächst hypothetisch alle möglichen Auswirkungen eines Anstieges des Gewerbesteueraufkommens auf, die eingangs bereits erläutert wurden. Für keine Gemeinde in Rheinland-Pfalz treten all diese Effekte zugleich auf. Daher werden anschließend Fallunterscheidungen je nach Gebietskörperschaftstyp und Steuerkraft einer Gemeinde vorgenommen und die konkret zu erwartenden Effekte diskutiert. Die Abschöpfungsquote kann für Rheinland-Pfalz in allgemeiner Form folgendermaßen für alle Gemeinden dargestellt werden:³⁴

³⁴Zur Berechnung der Abschöpfungsquote wird auf die formale Darstellung des Schlüsselzuweisungssystems und der Umlagen in Abschnitt 2.2 zurückgegriffen. Die formale Darstellung der Gewerbesteuerumlage findet sich im Anhang. Es wird angenommen, dass $GAE_i = BKE_i = 0$.

$$\begin{aligned}
AQ_i = & \underbrace{(1 - us^{DE} - us^{KU} - us^{VU} - us^{BU}) \cdot \frac{\bar{t}^{gew}}{t_i^{gew}}}_{(1.)} + \\
& + \underbrace{(1 - us^{DE} - us^{KU} - us^{VU} - us^{BU}) \cdot x^{FKM} \cdot as \cdot \frac{\bar{t}^{gew}}{t_i^{gew}}}_{(2.)} + \underbrace{\frac{us^{gew}}{t^{gew}}}_{(3.)} + \underbrace{us^{FA} \cdot \frac{\bar{t}^{gew}}{t^{gew}}}_{(4.)} \\
& + \underbrace{x^{SKM} \cdot us^{DE} \cdot \frac{\bar{t}^{gew}}{t^{gew}} - \frac{EZ_i^{gew}}{t^{gew}}}_{(5.)} + \underbrace{(us^{KU} + us^{VU} + us^{BU}) \cdot \frac{\bar{t}^{gew}}{t^{gew}}}_{(6.)}
\end{aligned} \tag{2.65}$$

1. Rückgang der Schlüsselzuweisung A in allen Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl unter dem für die Schlüsselzuweisung A festgelegten Schwellenwert des Landesdurchschnitts liegt. Gleichzeitig sinken auch diejenigen Umlagen, in deren Umlagegrundlage die Schlüsselzuweisung A enthalten ist. Dadurch wird der Rückgang der Schlüsselzuweisung A abgemildert.
2. Rückgang der Schlüsselzuweisung B2 in allen nicht abundanten Gemeinden. Gleichzeitig sinken auch diejenigen Umlagen, in deren Umlagegrundlage die Schlüsselzuweisung B2 enthalten ist. Dadurch kommt es zu einer Abmilderung des Rückganges der Schlüsselzuweisung B2. Es muss beachtet werden, dass zur Berechnung der Schlüsselzuweisung B2 die gewichtete Finanzkraftmesszahl verwendet wird, sich also Unterschiede zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden ergeben. Dieser Ausdruck entfällt für alle Gemeinden, die zusätzlich die Schlüsselzuweisung A erhalten. In diesem Fall kommt es zu keiner Veränderung der Finanzkraftmesszahl, da der Anstieg der Steuerkraftmesszahl durch den Rückgang der Schlüsselzuweisung A kompensiert wird. Auch für alle Ortsgemeinden entfällt dieser Ausdruck annahmegemäß, da diese nur in bestimmten Fällen eine weitergeleitete Schlüsselzuweisung B2 erhalten, die nicht direkt von ihrer Steuerkraft abhängt.
3. Anstieg der Gewerbesteuerumlage.
4. Anstieg der Finanzausgleichsumlage in allen Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl über dem Landesdurchschnitt liegt.
5. Anstieg der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“, wenn nur der Anstieg der Steuerkraftmesszahl betrachtet wird. Um den Netto-Effekt zu bestimm-

men, muss gleichzeitig der Rückgang der Schlüsselzuweisungen berücksichtigt werden. Da die Schlüsselzuweisungen A und B2 zu 100% in die Umlagegrundlage eingehen, die Steuerkraftmesszahl jedoch nur mit der Gewichtung gemäß § 24 Abs. 2 LFAG, kann es zu einer Reduktion der Umlage kommen. Zudem wird der Betrag von der Zahlungsverpflichtung abgezogen, der schon über die Erhöhungszahl der Gewerbesteuerumlage in den Fonds eingezahlt wurde.

6. Anstieg der kommunalen Umlagen, wenn nur der Anstieg der Steuerkraftmesszahl betrachtet wird. Um den Netto-Effekt zu bestimmen, muss gleichzeitig der Rückgang der Schlüsselzuweisungen beachtet werden, die zugleich Umlagegrundlagen sind. In den Gemeinden, die die Schlüsselzuweisung A erhalten, kommt es zu keiner Veränderung der kommunalen Umlagebelastung, da der Anstieg der Steuerkraftmesszahl gerade durch den Rückgang der Schlüsselzuweisung A kompensiert wird.

Ortsgemeinden. Bei der Berechnung der Abschöpfungsquoten der Ortsgemeinden muss in Abhängigkeit ihrer Steuerkraftmesszahl zwischen drei Fällen unterschieden werden. Die Steuerkraft der Ortsgemeinden kann unter dem für die Schlüsselzuweisung A festgelegten Schwellenwert liegen, über diesem Schwellenwert, jedoch unter dem Landesdurchschnitt, und über dem Landesdurchschnitt (Fälle a, b und c). Dementsprechend ist die Gemeinde Schlüsselzuweisung-A-Empfänger, finanzausgleichsumlagepflichtig oder keines von beiden. Es gilt zu beachten, dass die Ortsgemeinden keine Schlüsselzuweisung B2 erhalten.

(a) **OG mit** $SKM_i^{PK} < x^{SW} \cdot SKM_{RLP}^{PK}$

$$\begin{aligned}
 AQ_i^{OG(a)} = & \underbrace{(1 - u_S^{DE} - u_S^{KU} - u_S^{VU}) \cdot \frac{\bar{t}^{gew}}{t^{gew}}}_{\text{Rückgang der SZ A, über Umlagen abgemildert}} + \underbrace{\frac{u_S^{gew}}{t^{gew}}}_{\text{Gewerbesteuerumlage}} + \\
 & + \underbrace{x^{SKM} \cdot u_S^{DE} \cdot \frac{\bar{t}^{gew}}{t^{gew}} - \frac{EZ_i^{gew}}{t^{gew}}}_{\text{Umlage Fonds „DE“}} + \underbrace{(u_S^{KU} + u_S^{VU}) \cdot \frac{\bar{t}^{gew}}{t^{gew}}}_{\text{Kommunale Umlagen}}
 \end{aligned} \tag{2.66}$$

In diesem Fall gilt $x^{SKM} = 0,35$. Ortsgemeinden, deren Steuerkraftmesszahl pro Einwohner unter einem bestimmten Schwellenwert des Landesdurchschnitts liegt, erhalten die Schlüs-

selzuweisung A, wodurch ihre Steuerkraftmesszahl auf diesen Schwellenwert des Landesdurchschnitts angehoben wird. Entsprechend führt ein Anstieg der Steuerkraftmesszahl zu einem Rückgang der Schlüsselzuweisung A. Es kommt zu einer Reduktion der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“, da der Anstieg der Steuerkraftmesszahl bei ihrer Berechnung nur zu 35% berücksichtigt wird, während der Rückgang der Schlüsselzuweisung A zu 100% eingeht. Bei den kommunalen Umlagen ergeben sich keine Veränderungen, da der Anstieg der Steuerkraftmesszahl durch den Rückgang der Schlüsselzuweisung A gerade kompensiert wird. Die hier betrachteten Gemeinden müssen aufgrund ihrer geringen Steuerkraftmesszahl keine Finanzausgleichsumlage abführen, es kommt aber zu einer Erhöhung der Gewerbesteuerumlage.

(b) OG mit $x^{SW} \cdot SKM_{RLP}^{PK} < SKM_i^{PK} < SKM_{RLP}^{PK}$

$$\begin{aligned}
 AQ_i^{OG(b)} = & \underbrace{\frac{us^{gew}}{t^{gew}}}_{\text{Gewerbesteuerumlage}} + \underbrace{x^{SKM} \cdot us^{DE} \cdot \frac{\bar{t}^{gew}}{t^{gew}} - \frac{EZ_i^{gew}}{t^{gew}}}_{\text{Umlage Fonds „DE“}} + \\
 & \underbrace{+ (us^{KU} + us^{VU}) \cdot \frac{\bar{t}^{gew}}{t^{gew}}}_{\text{Kommunale Umlagen}}
 \end{aligned} \tag{2.67}$$

In diesem Fall gilt $x^{SKM} = 0,35$. Ortsgemeinden, deren Steuerkraft über dem Schwellenwert des Landesdurchschnitts, jedoch unter dem Landesdurchschnitt liegen, erhalten keine Schlüsselzuweisung A und müssen keine Finanzausgleichsumlage abführen. Es kommt allerdings zu einem Anstieg der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“, der kommunalen Umlagen und der Gewerbesteuerumlage.

(c) OG mit $SKM_i^{PK} > SKM_{RLP}^{PK}$

$$\begin{aligned}
 AQ_i^{OG(c)} = & \underbrace{\frac{uS^{gew}}{t^{gew}}}_{\text{Gewerbsteuerumlage}} + \underbrace{uS^{FA} \cdot \frac{\bar{t}^{gew}}{t^{gew}}}_{\text{Finanzausgleichsumlage}} + \underbrace{x^{SKM} \cdot uS^{DE} \cdot \frac{\bar{t}^{gew}}{t^{gew}} - \frac{EZ_i^{gew}}{t^{gew}}}_{\text{Umlage Fonds „DE“}} + \\
 & + \underbrace{(uS^{KU} + uS^{VU}) \cdot \frac{\bar{t}^{gew}}{t^{gew}}}_{\text{Kommunale Umlagen}} \quad (2.68)
 \end{aligned}$$

In diesem Fall gilt $x^{SKM} = 0,35$. Ortsgemeinden, deren Steuerkraftmesszahl über dem Landesdurchschnitt liegt, erhalten keine Schlüsselzuweisung A und müssen die Finanzausgleichsumlage abführen. Außerdem kommt es zu einem Anstieg der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“, der kommunalen Umlagen und der Gewerbsteuerumlage.

Kreisfreie Städte, große kreisangehörige Städte und verbandsfreie Gemeinden.

Bei der Berechnung der Abschöpfungsquoten der kreisfreien Städte, der großen kreisangehörigen Städte und der verbandsfreien Gemeinden muss in Abhängigkeit ihrer Steuerkraftmesszahl zwischen vier Fällen unterschieden werden. Die Steuerkraft der nicht abundanten Gemeinden kann unter dem für die Schlüsselzuweisung A festgelegten Schwellenwert liegen, über diesem Schwellenwert, jedoch unter dem Landesdurchschnitt, oder über dem Landesdurchschnitt (Fälle a, b und c). Dementsprechend ist die Gemeinde Schlüsselzuweisung-A-Empfänger, finanzausgleichsumlagepflichtig oder keines von beiden. Hinzu kommt der vierte Fall, in dem die Gemeinde abundant ist, wobei in der Praxis alle abundanten Gemeinden eine Steuerkraft über dem Landesdurchschnitt aufweisen (Fall d).

(a) *Nicht abundante KfS, VfG und GkaS mit $SKM_i^{PK} < x^{SW} \cdot SKM_{RLP}^{PK}$*

$$\begin{aligned}
 AQ_i^{KfS,VfG,GkaS(a)} = & \underbrace{(1 - uS^{DE} - uS^{KU} - uS^{BU}) \cdot \frac{\bar{t}^{gew}}{t_i^{gew}}}_{\text{Rückgang der SZ A, über Umlagen abgemildert}} + \underbrace{\frac{uS^{gew}}{t^{gew}}}_{\text{Gewerbsteuerumlage}} + \\
 & + \underbrace{x^{SKM} \cdot uS^{DE} \cdot \frac{\bar{t}^{gew}}{t^{gew}} - \frac{EZ_i^{gew}}{t^{gew}}}_{\text{Umlage Fonds „DE“}} + \underbrace{(uS^{KU} + uS^{BU}) \cdot \frac{\bar{t}^{gew}}{t^{gew}}}_{\text{Kommunale Umlagen}} \quad (2.69)
 \end{aligned}$$

In diesem Fall gilt $x^{SKM} = 0,7$ für große kreisangehörige Städte und verbandsfreie Gemeinden und $x^{SKM} = 1$ für kreisfreie Städte. Nicht abundante kreisfreie Städte, große kreisangehörige Städte und verbandsfreie Gemeinden mit einer Steuerkraft unter einem bestimmten Schwellenwert des Landesdurchschnitts erhalten die Schlüsselzuweisung A. Diese sinkt bei einem Anstieg der Steuerkraftmesszahl. Da die Schlüsselzuweisung A im gleichen Umfang steigt, wie die Steuerkraftmesszahl sinkt, kommt es zu keiner Veränderung der Schlüsselzuweisung B2. Aufgrund der unterschiedlichen Gewichtung der Steuerkraftmesszahl bei der Berechnung der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“, kommt es in den kreisfreien Städten, für die ein Gewichtungsfaktor von 100% angesetzt ist, zu keiner Veränderung der Umlage und in den verbandsfreien Gemeinden und den großen kreisangehörigen Städten, für die ein Gewichtungsfaktor von 70% angesetzt ist, zu einer Reduktion. Bei den kommunalen Umlagen ergeben sich keine Veränderungen, da der Anstieg der Steuerkraftmesszahl durch den Rückgang der Schlüsselzuweisung A gerade kompensiert wird. Die Gemeinden haben in diesem Fall keine Finanzausgleichsumlage zu zahlen. Die Gewerbesteuerumlage steigt.

(b) Nicht abundante KfS, VfG und GkaS mit $x^{SW} \cdot SKM_{RLP}^{PK} < SKM_i^{PK} < SKM_{RLP}^{PK}$

$$\begin{aligned}
 AQ_i^{KfS,VfG,GkaS(b)} = & \underbrace{(1 - u_s^{DE} - u_s^{KU} - u_s^{BU}) \cdot x^{FKM} \cdot a_s \cdot \frac{\bar{t}^{gew}}{t_i^{gew}}}_{\text{Rückgang der SZ B2, über Umlagen abgemildert}} + \underbrace{\frac{u_s^{gew}}{t^{gew}}}_{\text{Gewerbesteuerumlage}} + \\
 & + \underbrace{x^{SKM} \cdot u_s^{DE} \cdot \frac{\bar{t}^{gew}}{t^{gew}} - \frac{EZ_i^{gew}}{t^{gew}}}_{\text{Umlage Fonds „DE“}} + \underbrace{(u_s^{KU} + u_s^{BU}) \cdot \frac{\bar{t}^{gew}}{t^{gew}}}_{\text{Kommunale Umlagen}}
 \end{aligned}
 \tag{2.70}$$

In diesem Fall gilt $x^{SKM} = 0,7$ für große kreisangehörige Städte und verbandsfreie Gemeinden und $x^{SKM} = 1$ für kreisfreie Städte. Nicht abundante kreisfreie Städte, große kreisangehörige Städte und verbandsfreie Gemeinden mit einer Steuerkraft zwischen einem bestimmten Schwellenwert und dem Landesdurchschnitt erhalten keine Schlüsselzuweisung A. Dementsprechend sinkt diese auch nicht bei einem Anstieg der Steuerkraftmesszahl. Die Schlüsselzuweisung B2 sinkt, aufgrund des Ausgleichssatzes und des gebietskörperschafts-

typabhängigen Gewichtungsfaktors der Finanzkraftmesszahl (x^{FKM}) allerdings nicht um 100% und nicht für alle Gebietskörperschaftstypen gleichermaßen. Die kommunalen Umlagen steigen, allerdings kommt es aufgrund der Reduktion der Schlüsselzuweisung B2 zu einer Abmilderung des Anstieges. Die Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ steigt, die Höhe des Effektes hängt von der Gewichtung der Finanzkraftmesszahl sowie von dem in § 24 Abs. 2 LFAG angegebenen Gewichtungsfaktor der Steuerkraftmesszahl ab. Die Gemeinden haben in diesem Fall keine Finanzausgleichsumlage zu zahlen. Die Gewerbesteuerumlage steigt.

(c) Nicht abundante KfS, VfG und GkaS mit $SKM_i^{PK} > SKM_{RLP}^{PK}$

$$\begin{aligned}
 AQ_i^{KfS,VfG,GkaS(c)} = & \underbrace{us^{FA} \cdot \frac{\bar{t}^{gew}}{t^{gew}}}_{\text{Finanzausgleichsumlage}} + \underbrace{(1 - us^{DE} - us^{KU} - us^{BU}) \cdot x^{FKM} \cdot as \cdot \frac{\bar{t}^{gew}}{t_i^{gew}}}_{\text{Rückgang der SZ B2, über Umlagen abgemildert}} + \\
 & + \underbrace{\frac{us^{gew}}{t^{gew}}}_{\text{Gewerbesteuerumlage}} + \underbrace{x^{SKM} \cdot us^{DE} \cdot \frac{\bar{t}^{gew}}{t^{gew}} - \frac{EZ_i^{gew}}{t^{gew}}}_{\text{Umlage Fonds „DE“}} + \underbrace{(us^{KU} + us^{BU}) \cdot \frac{\bar{t}^{gew}}{t^{gew}}}_{\text{Kommunale Umlagen}}
 \end{aligned}
 \tag{2.71}$$

In diesem Fall gilt $x^{SKM} = 0,7$ für große kreisangehörige Städte und verbandsfreie Gemeinden und $x^{SKM} = 1$ für kreisfreie Städte. Nicht abundante kreisfreie Städte, große kreisangehörige Städte und verbandsfreie Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahlen pro Einwohner über dem Landesdurchschnitt liegen, müssen die Finanzausgleichsumlage abführen und sind darüber hinaus analog zu Fall (b) zu sehen. Sie erhalten keine Schlüsselzuweisung A. Ihre Schlüsselzuweisungen B2 sinken über Umlagen abgeschwächt und in Abhängigkeit von Ausgleichssatz und dem Gewichtungsfaktor der Gebietskörperschaftstypen in der Finanzkraftmesszahl. Die Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ steigt, die Höhe des Effektes hängt von der Gewichtung der Finanzkraftmesszahl sowie von dem in § 24 Abs. 2 LFAG angegebenen Gewichtungsfaktor der Steuerkraftmesszahl ab. Die Gewerbesteuerumlage steigt.

(d) Abundante KfS, VfG und GkaS mit $SKM_i^{PK} > SKM_{RLP}^{PK}$

$$\begin{aligned}
AQ_i^{KfS,VfG,GkaS(d)} = & \underbrace{us^{FA} \cdot \frac{\bar{t}^{gew}}{t^{gew}}}_{\text{Finanzausgleichsumlage}} + \underbrace{\frac{us^{gew}}{t^{gew}}}_{\text{Gewerbesteuerumlage}} + \underbrace{x^{SKM} \cdot us^{DE} \cdot \frac{\bar{t}^{gew}}{t^{gew}} - \frac{EZ_i^{gew}}{t^{gew}}}_{\text{Umlage Fonds „DE“}} + \\
& + \underbrace{(us^{KU} + us^{BU}) \cdot \frac{\bar{t}^{gew}}{t^{gew}}}_{\text{Kommunale Umlagen}}
\end{aligned}
\tag{2.72}$$

In diesem Fall gilt $x^{SKM} = 0,7$ für große kreisangehörige Städte und verbandsfreie Gemeinden und $x^{SKM} = 1$ für kreisfreie Städte. Abundante kreisfreie Städte, große kreisangehörige Städte und verbandsfreie Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahlen pro Einwohner über dem Landesdurchschnitt liegen, müssen die Finanzausgleichsumlage zahlen. Da sie keine Schlüsselzuweisungen A und B2 erhalten, können diese auch nicht sinken. Es kommt zu einem Anstieg der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“, der Gewerbesteuerumlage und der kommunalen Umlagen.

Deskriptive Darstellung

Nachdem die Abschöpfungsquote formal hergeleitet wurde, sollen nachfolgend die Ergebnisse der Berechnungen deskriptiv dargestellt werden. Hierzu werden unterschiedliche Gruppierungen nach Gemeindetypen und für diese Gruppierungen jeweils eine Unterteilung entsprechend der oben erläuterten Fälle vorgenommen. Die Berechnungen beziehen sich dabei auf den Finanzausgleich des Jahres 2010.

Alle Gemeinden. Tabelle 2.36 zeigt, dass die durchschnittliche Abschöpfungsquote für alle rheinland-pfälzischen Gemeinden mit Ausnahme der Ortsgemeinden im Jahr 2010 63,77% betrug. Demnach werden von jedem zusätzlichen Euro Gewerbesteueraufkommen durchschnittlich 63,77 Cent abgeschöpft. Unter Berücksichtigung der Ortsgemeinden liegt die durchschnittliche Abschöpfungsquote für alle 2306 rheinland-pfälzischen Gemeinden im Jahr 2010 bei 94,66% (vgl. Tabelle 2.37), da die Absorption bei den kleinen verbandsangehörigen Gemeinden deutlich höher ausfällt.

Bei der Analyse der Abschöpfungsquoten müssen die Gemeinden nach ihrer Steuerkraft unterschieden werden, da von dieser abhängt, ob sie von bestimmten Schlüsselzuweisungen und Umlagen betroffen sind. So erhielten im Jahr 2010 diejenigen Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl pro Einwohner unter 76,24% des Landesdurchschnitts lag, die Schlüsselzuweisung A. Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl pro Einwohner über dem Landesdurchschnitt liegt, müssen die Finanzausgleichsumlage zahlen. In Rheinland-Pfalz erhielten im Jahr 2010 alle Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl unter dem Landesdurchschnitt lag, die Schlüsselzuweisung B2. Deshalb muss nur für die Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl über dem Landesdurchschnitt lag danach unterschieden werden, ob sie in Bezug auf die Schlüsselzuweisung B2 abundant waren oder nicht. Es muss beachtet werden, dass die Ortsgemeinden ihre weitergeleiteten Schlüsselzuweisungen unabhängig von ihrer Steuerkraftmesszahl danach erhalten, ob sie zentraler Ort sind oder nicht kasernierte Soldaten beheimaten. Somit spielt die Schlüsselzuweisung B2 bei ihren Abschöpfungsquoten keine direkte Rolle.

Ohne Berücksichtigung der Ortsgemeinden hatte die durchschnittliche Abschöpfungsquote bei den Gemeinden mit einer Steuerkraftmesszahl pro Einwohner unter 76,24% des Landesdurchschnitts mit 103,51% den höchsten Wert. Es handelt sich hier um die vier verbandsfreien Gemeinden, die die Schlüsselzuweisung A erhalten. Die hohen Abschöpfungsquoten treten insbesondere dann auf, wenn ein tatsächlicher Gewerbesteuerhebesatz unter dem Nivellierungssatz gewählt wird. Gemeinden mit einer Steuerkraftmesszahl pro Einwohner zwischen 76,24% und 100% des Landesdurchschnitts hatten mit 57,85% die niedrigste durchschnittliche Abschöpfungsquote. In den Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl pro Einwohner über dem Landesdurchschnitt lag, betrug die durchschnittliche Abschöpfungsquote 62,69% (vgl. Tabelle 2.36).

Tabelle 2.36: Abschöpfungsquoten in den rheinland-pfälzischen Gemeinden mit Ausnahme der Ortsgemeinden (in Prozent), 2010

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.
AQ	48	63,77	12,97	51,49	106,81
AQ nicht abundant	45	63,97	13,34	51,49	106,81
AQ abundant	3	60,80	4,88	55,75	65,49
AQ, $SKM_i^{PK} < 76,24\% \cdot SKM_{RLP}^{PK}$	4	103,51	3,87	98,87	106,81
AQ, $76,24\% \cdot SKM_{RLP}^{PK} \leq SKM_i^{PK} \leq SKM_{RLP}^{PK}$	23	57,85	3,67	51,49	63,66
AQ, $SKM_i^{PK} > SKM_{RLP}^{PK}$	21	62,69	4,50	53,31	70,20

Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Tabelle 2.37: Abschöpfungsquoten in den rheinland-pfälzischen Gemeinden (in Prozent), 2010

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.
AQ	2306	94,66	8,69	38,27	107,64
AQ, $SKM_i^{PK} < 76,24\% \cdot SKM_{RLP}^{PK}$	1677	98,51	4,50	38,27	107,64
AQ, $76,24\% \cdot SKM_{RLP}^{PK} \leq SKM_i^{PK} \leq SKM_{RLP}^{PK}$	395	81,97	7,47	51,49	95,81
AQ, $SKM_i^{PK} > SKM_{RLP}^{PK}$	234	88,54	9,44	53,31	104,53

Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Kreisfreie Städte. Tabelle 2.38 zeigt, dass die durchschnittliche Abschöpfungsquote der kreisfreien Städte im Jahr 2010 bei 56,87% lag. Es gab keine kreisfreie Stadt, die in diesem Zeitraum die Schlüsselzuweisung A erhielt oder abundant war. In vier kreisfreien Städten lag die Steuerkraftmesszahl pro Einwohner unter dem Landesdurchschnitt und dort betrug die Abschöpfungsquote 52,18%. Es gab acht kreisfreie Städte, in denen die durchschnittliche Steuerkraftmesszahl pro Einwohner über dem Landesdurchschnitt lag und die demzufolge die Finanzausgleichumlage abführen mussten. Diese erhöhte ihre durchschnittliche Abschöpfungsquote auf 59,21%. In diesen Berechnungen ist berücksichtigt, dass die

acht kreisfreien Städte des Bezirksverbandes Pfalz die Bezirksverbandsumlage abführen mussten.

Tabelle 2.38: Abschöpfungsquoten in den kreisfreien Städten (in Prozent), 2010

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.
AQ	12	56,87	4,41	51,49	65,59
AQ, $SKM_i^{PK} \leq SKM_{RLP}^{PK}$	4	52,18	0,60	51,49	52,81
AQ, $SKM_i^{PK} > SKM_{RLP}^{PK}$	8	59,21	3,41	53,31	65,59

Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Verbandsfreie Gemeinden. Tabelle 2.39 zeigt, dass die durchschnittliche Abschöpfungsquote in den verbandsfreien Gemeinden bei 68,27% lag. In den vier Gemeinden mit einer Steuerkraftmesszahl pro Einwohner unter 76,24% des Landesdurchschnitts lag die Abschöpfungsquote mit durchschnittlich 103,51% am höchsten. In den 15 nicht abundanten Gemeinden mit einer Steuerkraftmesszahl pro Einwohner zwischen 76,24% und 100% des Landesdurchschnitts lag die durchschnittliche Abschöpfungsquote bei 60,13%. In den acht nicht abundanten Gemeinden mit einer Steuerkraftmesszahl pro Einwohner über dem Landesdurchschnitt lag die durchschnittliche Abschöpfungsquote bei 66,80%. In der einzigen abundanten verbandsfreien Gemeinde lag die Abschöpfungsquote bei 61,17%. Diese Ergebnisse verdeutlichen den starken Einfluss der Schlüsselzuweisung A auf die Abschöpfungsquote. Der starke Unterschied zwischen den Abschöpfungsquoten der Schlüsselzuweisung-A-Empfänger zu den restlichen verbandsfreien Gemeinden ist problematisch zu sehen.

Tabelle 2.39: Abschöpfungsquoten in den verbandsfreien Gemeinden (in Prozent), 2010

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.
AQ	28	68,27	15,11	57,27	106,81
AQ, $SKM_i^{PK} \leq SKM_{RLP}^{PK}$	4	103,51	3,87	98,87	106,81
AQ, $76,24\% \cdot SKM_{RLP}^{PK} \leq SKM_i^{PK} \leq SKM_{RLP}^{PK}$	15	60,13	2,05	57,27	63,66
AQ, $SKM_i^{PK} > SKM_{RLP}^{PK}$, nicht abundant	8	66,80	2,19	63,84	70,20
AQ, $SKM_i^{PK} > SKM_{RLP}^{PK}$, abundant	1	61,17	0,00	61,17	61,17

Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Ortsgemeinden. Aus Tabelle 2.40 geht hervor, dass die durchschnittliche Abschöpfungsquote für die 2258 Ortsgemeinden 95,32% betrug. Die 1673 Ortsgemeinden, deren Steuerkraftmesszahl unter 76,24% des Landesdurchschnitts lag, hatten mit 98,50% die höchsten Abschöpfungsquoten. Dies liegt daran, dass ihre Schlüsselzuweisungen A bei einem Anstieg der Steuerkraft reduziert würde. Die 372 Ortsgemeinden mit einer Steuerkraft zwischen 76,24% und 100% der landesdurchschnittlichen Steuerkraftmesszahl hatten mit 83,46% die niedrigsten Abschöpfungsquoten in der Gruppe der Ortsgemeinden, da der Rückgang der Schlüsselzuweisung A für sie nicht relevant wäre und sie keine Finanzausgleichsumlage abführen mussten. In den 213 Ortsgemeinden, deren Steuerkraftmesszahl pro Einwohner über dem Landesdurchschnitt lag, und die somit die Finanzausgleichsumlage abführen mussten, lag die Abschöpfungsquote bei 91,09%.

Tabelle 2.40: Abschöpfungsquoten in den Ortsgemeinden (in Prozent), 2010

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.
AQ	2258	95,32	7,27	38,27	107,64
AQ, $SKM_i^{PK} < 76,24\% \cdot SKM_{RLP}^{PK}$	1673	98,50	4,50	39,27	107,64
AQ, $76,24\% \cdot SKM_{RLP}^{PK} \leq SKM_i^{PK} \leq SKM_{RLP}^{PK}$	372	83,46	4,49	69,93	95,81
AQ, $SKM_i^{PK} > SKM_{RLP}^{PK}$	213	91,09	4,83	77,46	104,53

Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Große kreisangehörige Städte. Tabelle 2.41 zeigt, dass die durchschnittliche Abschöpfungsquote der großen kreisangehörigen Städte im Jahr 2010 bei 58,36% lag. Es gab keine große kreisangehörige Stadt, die die Schlüsselzuweisung A erhielt. In den vier nicht abundanten großen kreisangehörigen Städten, deren Steuerkraft unter dem Landesdurchschnitt lag, betrug die Abschöpfungsquote 54,94%. In den beiden nicht abundanten großen kreisangehörigen Städten mit einer Steuerkraftmesszahl pro Einwohner über dem Landesdurchschnitt stieg die Abschöpfungsquote aufgrund der Finanzausgleichsumlage auf 62,95%. Die beiden abundanten großen kreisangehörigen Städte hatten eine durchschnittliche Abschöpfungsquote von 60,62%.

Tabelle 2.41: Abschöpfungsquoten in den großen kreisangehörigen Städten (in Prozent), 2010

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.
AQ	8	58,36	4,58	54,51	65,49
AQ, $SKM_i^{PK} \leq SKM_{RLP}^{PK}$	4	54,94	0,30	54,51	55,17
AQ, $SKM_i^{PK} > SKM_{RLP}^{PK}$, nicht abundant	2	62,95	0,36	62,69	63,20
AQ, $SKM_i^{PK} > SKM_{RLP}^{PK}$, abundant	2	60,62	6,89	55,75	65,49

Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

Zusammenfassende Bewertung

Aus dem Niveauunterschied zwischen den Abschöpfungsquoten der abundanten und nicht abundanten Gemeinden wird ersichtlich, dass die Abschöpfungsquoten in einem System ohne Schlüsselzuweisungen immer niedriger ausfallen würden. Jedoch müssten die bedürftigen Gemeinden in diesem Fall einen Einbruch der Steuereinnahmen vollständig selber tragen und ihre kommunale Aufgabenwahrnehmung entsprechend einschränken. In Anbetracht von finanzwissenschaftlichen Überlegungen (siehe Abschnitt 2.1) wäre dies jedoch problematisch. Eine positive Abschöpfungsquote kann als Kennzeichen einer funktionierenden Versicherungs- und Umverteilungsfunktion des Finanzausgleichs gesehen werden. Daraus lässt sich aber weder ableiten, dass die Höhe der Abschöpfungsquote unproblematisch ist, noch dass die tatsächlichen Hebesätze nicht erhöht werden können.

Abbildung 2.33 zeigt die Abschöpfungsquote in Abhängigkeit der Einwohnerzahl einer Gemeinde. Das obere Streudiagramm zeigt die Abschöpfungsquoten, die unter Verwendung der tatsächlichen Hebesätze der Gemeinden errechnet wurden. Über die Festsetzung ihrer Gewerbesteuerhebesätze haben die Gemeinden einen großen Einfluss auf ihre Abschöpfungsquoten, da diese entscheidend durch das Verhältnis von Nivellierungssatz zu tatsächlichem Hebesatz bestimmt werden. Um diesen Effekt der tatsächlichen Hebesätze in der Darstellung zu eliminieren, zeigt das untere Streudiagramm die Abschöpfungsquoten, die sich ergeben, wenn die Hebesätze aller Gemeinden mit dem landesweiten ungewichteten Durchschnitt von 351% angesetzt werden. So ist eine Betrachtung ausschließlich der durch

das System des kommunalen Finanzausgleichs, die kommunalen Umlagen und die Gewerbesteuerumlage bedingten Gewerbesteuerabschöpfung möglich. Der Unterschied zwischen beiden Bildern illustriert den Effekt der tatsächlichen Hebesätze auf die Abschöpfungsquote.

Es wird deutlich, dass zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften deutliche Unterschiede in den Abschöpfungsquoten bestehen. Die kreisfreien Städte haben durchschnittlich die niedrigsten Abschöpfungsquoten, da sie – mit Ausnahme der niedrigen Bezirksverbandsumlage – keine kommunalen Umlagen abführen müssen. Die verbandsfreien Gemeinden und die großen kreisangehörigen Städte sind von der Kreisumlage betroffen und haben deswegen durchschnittlich höhere Abschöpfungsquoten als die kreisfreien Städte. Dass die Unterschiede in den Abschöpfungsquoten zwischen den kreisfreien Städten auf der einen und den verbandsfreien Gemeinden und großen kreisangehörigen Städten auf der anderen Seite nur gering ausfallen, liegt unter anderem daran, dass die Finanzkraftmesszahlen der letztgenannten Gemeinden im Jahr 2010 nur zu 36% (ab 2011: 34%) in die Berechnung der Schlüsselzuweisung B2 eingehen, die der kreisfreien Städte aber zu 100%. Die Ortsgemeinden haben die höchsten Abschöpfungsquoten, da sie sowohl die Verbandsgemeindeumlage als auch die Kreisumlage abführen müssen.

Die Streuungen der Abschöpfungsquoten innerhalb der Gebietskörperschaftsgruppen folgen aus den Unterschieden in den tatsächlichen Gewerbesteuerhebesätzen (nur oberes Diagramm) und der Steuerkraft der Gemeinden sowie aus den unterschiedlichen Umlagen. Es besteht offenbar kein systematischer Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der Höhe der Abschöpfungsquote innerhalb der Gebietskörperschaftsgruppen. Das untere Diagramm illustriert die Stratifizierung der Gemeinden nach ihrer Steuerkraft, die schon in den vorherigen Fallunterscheidungen zum Ausdruck kam.

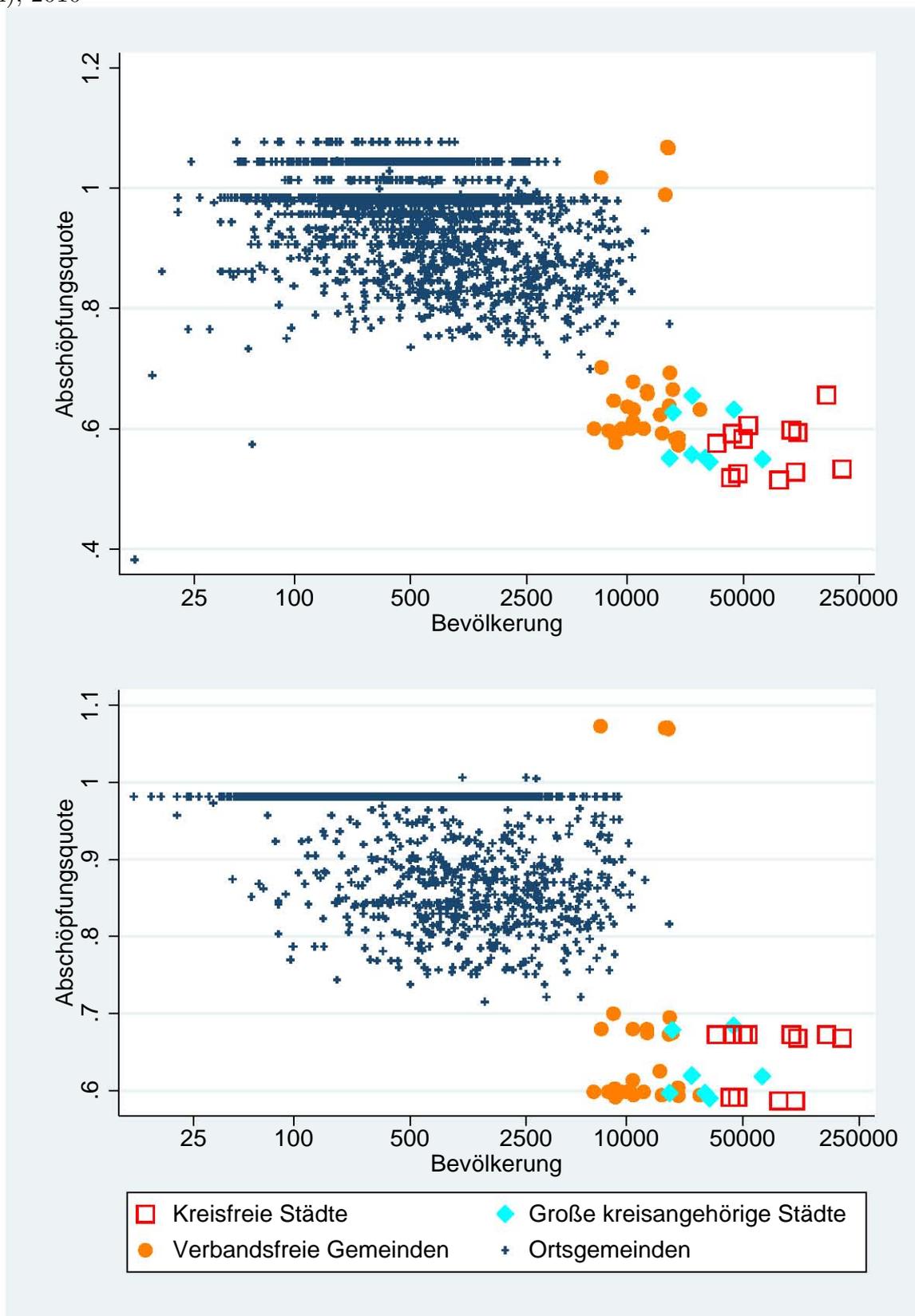
Das obere Diagramm zeigt, dass wenn man die tatsächliche Hebesatzgestaltung der Gemeinden berücksichtigt, die höchsten Abschöpfungsquoten in zwei Typen von Gebietskörperschaften auftreten. Zum einen kommt es zu diesen hohen Abschöpfungsquoten in den Ortsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden mit einer Steuerkraft unter dem Schwellenwert der Schlüsselzuweisung A. Diese verlieren bei einem Anstieg ihrer Steuerkraft im gleichen Ausmaß die Schlüsselzuweisung A. Zum anderen treten die höchsten Abschöpfungsquoten in den Ortsgemeinden auf, deren Steuerkraft pro Einwohner über dem Landesdurchschnitt liegt, da diese auch die Finanzausgleichsumlage abführen müssen. Im Ergebnis

erleiden viele dieser Gemeinden einen Einkommensverlust, wenn sie zusätzliche Gewerbesteuererinnahmen generieren.

Das untere Diagramm zeigt dagegen, dass rein systembedingt nur in drei Ortsgemeinden und vier verbandsfreien Gemeinden Abschöpfungsquoten von über 100% beobachtet werden können.³⁵ Dies sind die Ortsgemeinden, bei denen unter den finanzausgleichsumlagepflichtigen Ortsgemeinden mit rund 92% die höchste kumulierte kommunale Umlagebelastung auftritt. Außerdem ergeben sich Abschöpfungsquoten von über 100% in den verbandsfreien Gemeinden, die die Schlüsselzuweisung A erhalten. Der Niveauunterschied in den Abschöpfungsquoten zwischen den verbandsfreien Gemeinden und den Ortsgemeinden, die die Schlüsselzuweisung A erhalten, lässt sich unter anderem damit erklären, dass bei der Berechnung der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ die Steuerkraftmesszahlen der verbandsfreien Gemeinden zu 70% eingehen und die der Ortsgemeinden nur zu 35%. Nachdem die bei einem Anstieg der Gewerbesteuererinnahmen gesunkene Schlüsselzuweisung A zu 100% in die Berechnung der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ eingeht, kommt es in den Ortsgemeinden zu einer stärkeren Reduktion der Abschöpfung über diese Umlage als in den verbandsfreien Gemeinden.

³⁵Etwaige individuelle Sonderregelungen nach § 25 Abs. 2 LFAG wurden in dieser Darstellung bei der Berechnung der Verbandsgemeinde- und Kreisumlage mangels Informationen nicht berücksichtigt.

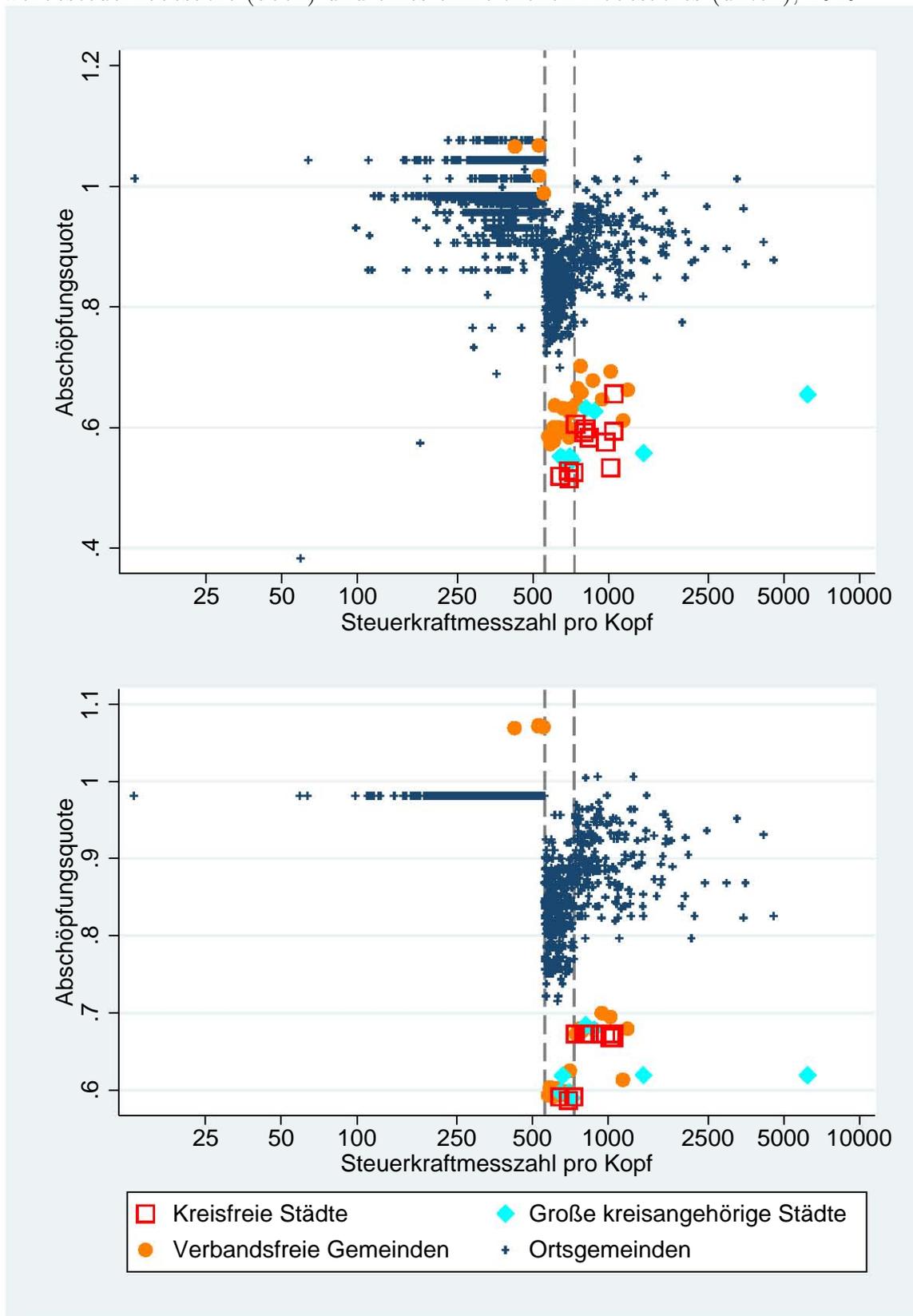
Abbildung 2.33: Abschöpfungsquoten in Abhängigkeit der Bevölkerung unter Verwendung der tatsächlichen Gewerbesteuerhebesätze (oben) und eines einheitlichen Hebesatzes (unten), 2010



Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Abbildung 2.34 verdeutlicht noch einmal den Einfluss der Steuerkraftmesszahl auf die Abschöpfungsquote. Diejenigen Gemeinden, deren Steuerkraft pro Einwohner unter dem kritischen Schwellenwert der Schlüsselzuweisung A (Schlüsselzuweisung-A-Empfänger, Schwellenwert: 557,25 Euro im Jahr 2010) und diejenigen Gemeinden, deren Steuerkraft pro Einwohner über dem Landesdurchschnitt liegen (finanzausgleichsumlagepflichtige Gemeinden, Schwellenwert: 730,92 Euro im Jahr 2010), verzeichnen durchschnittlich höhere Abschöpfungsquoten als die restlichen Gemeinden. Das obere Streudiagramm zeigt die Abschöpfungsquoten, die unter Verwendung der tatsächlichen Hebesätze der Gemeinden errechnet wurden. Um den Effekt der individuellen Hebesätze zu eliminieren und bessere Aussagen über den Einfluss der Steuerkraft auf die Abschöpfungsquote treffen zu können, zeigt das untere Streudiagramm die Abschöpfungsquoten, die sich ergeben, wenn man die Hebesätze aller Gemeinden auf den landesweiten ungewichteten Durchschnitt von 351% setzt.

Abbildung 2.34: Abschöpfungsquoten in Abhängigkeit der Steuerkraft pro Einw., Schwellenwert der Schlüsselzuweisung A pro Einw. und durchschnittliche Steuerkraft pro Einw. in Abhängigkeit der Steuerkraftmesszahl pro Einw. unter Verwendung der tatsächlichen Gewerbesteuerhebesätze (oben) und eines einheitlichen Hebesatzes (unten), 2010



Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Die Abschöpfungsquote einer Gemeinde hängt stark von ihrem tatsächlichen Hebesatz und dem Nivellierungssatz ab.³⁶ Der tatsächliche Nivellierungssatz in Rheinland-Pfalz ist relativ niedrig und lag in einzelnen Jahren zum Teil weit unter dem landesdurchschnittlichen Hebesatz.³⁷ Gemeinden mit einem hohen Gewerbesteuerhebesatz weisen – wie aus der Formel zur Bestimmung der Abschöpfungsquote hervorgeht – *ceteris paribus* niedrigere Abschöpfungsquoten auf als Gemeinden mit einem niedrigen Hebesatz.³⁸ Gemeinden, die einen tatsächlichen Hebesatz unter dem Nivellierungssatz wählen, müssen unter Umständen aus dieser Steuer mehr an Umlagen zahlen als sie tatsächlich aus dieser Steuer einnehmen. Zudem bewirkt ein niedriger Nivellierungssatz *ceteris paribus* ein allgemein niedrigeres Absorptionsniveau als ein hoher Nivellierungssatz. Dies liegt daran, dass die Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer durch Multiplikation des Nivellierungssatzes mit dem Steuermessbetrag (Gewerbesteuerbemessungsgrundlage) berechnet wird.³⁹ Umso niedriger die Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer, umso niedriger ist die Steuerkraftmesszahl. Die Steuerkraftmesszahl ist ein zentraler Parameter zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen und Umlagegrundlagen.

Abbildung 2.35 zeigt die Abschöpfungsquote in Abhängigkeit des Gewerbesteuerhebesatzes. Umso höher der Hebesatz in einer Gemeinde ist, desto niedriger ist ihre Abschöpfungsquote. Dabei werden verschiedene Regime in Abhängigkeit der Steuerkraft einer Gemeinde deutlich.

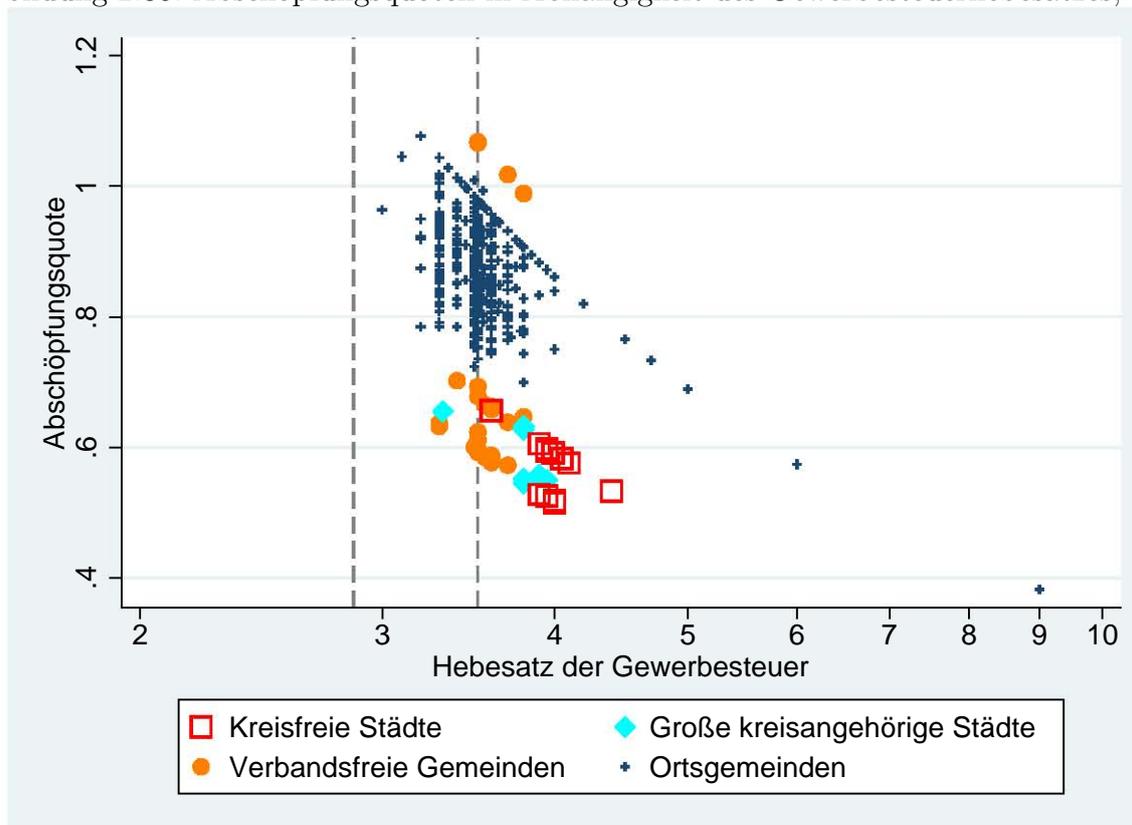
³⁶In Abschnitt 2.2.2 wurde deutlich, wie stark sich die kommunalen Hebesätze an den Nivellierungssätzen orientieren. Ein niedriger Nivellierungssatz bedingt allgemein niedrige tatsächliche Hebesätze. Damit hat der Nivellierungssatz eine Signalwirkung und erheblichen Einfluss auf die Steuerautonomie der Gemeinden.

³⁷Siehe hierzu auch Oster und Wagenführer (1997).

³⁸Siehe hierzu auch Baretta (2002).

³⁹Vgl. Abschnitt 2.2.2.

Abbildung 2.35: Abschöpfungsquoten in Abhängigkeit des Gewerbesteuerhebesatzes, 2010



Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

Betrachtet man alle Gemeinden mit Ausnahme der Ortsgemeinden, fällt die durchschnittliche Abschöpfungsquote in Rheinland-Pfalz mit 63,77% (63,97% in den nicht abundanten Gemeinden und 60,80% in den abundanten Gemeinden, vgl. Tabelle 2.36) im Vergleich der Länder eher gering aus.⁴⁰ Dies bedeutet, dass der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz durch eine relativ starke gemeindliche Gewerbesteuerautonomie gekennzeichnet ist, die Versicherungs- und Verteilungsfunktion aber ebenfalls deutlich ausgeprägt ist. Betrachtet man auch die Ortsgemeinden, fällt die durchschnittliche Abschöpfungsquote mit 94,66% im Vergleich zu anderen Ländern jedoch relativ hoch aus. Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass sich die Aufgaben der Gemeinden sowie deren Struktur zwi-

⁴⁰In Nordrhein-Westfalen beträgt die durchschnittliche Abschöpfungsquote ca. 89% (57% in den abundanten Gemeinden und 93% in den nicht abundanten Gemeinden; vgl. Büttner et al., 2008). In Mecklenburg-Vorpommern liegt die durchschnittliche Abschöpfungsquote bei ca. 76% (77% in den nicht abundanten Gemeinden und 49% in den abundanten Gemeinden; vgl. Büttner et al. 2007). In Baden-Württemberg liegt die durchschnittliche Abschöpfungsquote bei ca. 80% (vgl. Büttner, 2005).

schen den Ländern zum Teil erheblich unterscheiden. Die Landkreise und insbesondere die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz übernehmen viele Aufgaben für die Ortsgemeinden. Aufgrund der Verteilung der kommunalen Aufgaben innerhalb des kreisangehörigen Raumes auf Orts- und Verbandsgemeinde sowie den Landkreis und der damit einhergehenden Umlagen spiegelt die Abschöpfungsquote in diesem Fall auch die Finanzierungsbeteiligung bei der Erfüllung der kommunalen Aufgaben wieder.

Auf Basis dieser Befunde drängen sich insbesondere zwei Themen auf, die eine nähere Untersuchung verlangen: Zum einen die hohen Abschöpfungsquoten der kleinen Gemeinden. Zum anderen die Setzung des Nivellierungssatzes vor dem Hintergrund der kommunalen Finanzkrise.

Die allokativen Funktion des Finanzausgleichs spricht durchaus für eine höhere Abschöpfungsquote in kleinen Gemeinden. Dadurch werden sie stärker gegen Einnahmeschwankungen versichert, da ein Rückgang der Steuereinnahmen stärker über das Finanzausgleichssystem abgedeckt wird. Dies ist gerade für die kleinen Gemeinden von Belang, da sie in der Regel über eine schmalere Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer verfügen, wodurch sie anfälliger für Einnahmeschwankungen sind. Außerdem wird über hohe Abschöpfungsquoten der Anreiz, über eine Reduktion der Hebesätze einen potentiell schädlichen Steuerwettbewerb zu betreiben (*race to the bottom*), abgeschwächt. Dieser Steuerwettbewerb ist besonders in kleineren Gebietskörperschaften stark ausgeprägt.⁴¹ Aber Abschöpfungsquoten jenseits der 100% stellen ein ernsthaftes Problem dar, da sie Anreize der Gemeinden, eine einnahmeorientierte Steuerpolitik zu betreiben, unterminieren.

Die hohen Abschöpfungsquoten sind auch der Raumstruktur in Rheinland-Pfalz geschuldet. Die große Anzahl kleiner Ortsgemeinden bringt es mit sich, dass zentrale Aufgaben von den Verbandsgemeinden und den Landkreisen erfüllt werden. Diese erheben jeweils eine Umlage von den Ortsgemeinden, um diese Aufgaben finanzieren zu können. Dies rechtfertigt eine höhere Absorption durch die Kommunalverbände. Wie bei der Darstellung der Umlagen gezeigt, liegt die Summe der Umlagesätze von Verbandsgemeindeumlage und Kreisumlage für die Ortsgemeinden im Durchschnitt bei 81% (vgl. Tabelle 2.32). Darüber hinaus fallen die Gewerbesteuerumlage und die Finanzausgleichsumlage für Ortsgemeinden mit einer Steuerkraft pro Einwohner über dem Landesdurchschnitt an. Nicht zuletzt die Summe dieser Umlagen führt zu hohen Abschöpfungsquoten.

⁴¹Siehe hierzu Bucovetsky (1991) und Wilson (1991).

Ein weiterer treibender Grund für die hohen Abschöpfungsquoten ist in diesem Zusammenhang die Schlüsselzuweisung A. Diese schlägt sich in der Abschöpfungsquote voll nieder, während der Rückgang der Schlüsselzuweisung B2 aufgrund des Ausgleichssatzes nur zu 50% zum Tragen kommt. Dies ist gleichsam Ausdruck der „Vollversicherung“, die die Schlüsselzuweisung A bietet, welche zwangsläufig zu Lasten der Eigenverantwortlichkeit geht. In Abschnitt 2.4.1 werden alternative Vorschläge zur Gestaltung der Schlüsselzuweisung A analysiert, die diesem Problem der übermäßig hohen Abschöpfungsquoten Rechnung tragen.

Wie bereits dargelegt, hängt die Abschöpfungsquote stark vom Verhältnis von Nivellierungssatz zu tatsächlichem Hebesatz ab. Dem Nivellierungssatz kommt zudem eine Signalwirkung zu, da für die gewerbesteuererhebenden Kommunen ein Anreiz besteht, sich an diesem zu orientieren. Die Ausführungen in Kapitel 1 zeigen, dass die Gewerbesteuerhebesätze der rheinland-pfälzischen Kommunen im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern unterdurchschnittlich hoch sind.⁴² Entsprechend liegt auch der Nivellierungssatz unter dem Durchschnitt. Vor dem Hintergrund der stark angespannten finanziellen Situation von Land und Kommunen sollten aber alle Einnahmequellen ausgeschöpft werden. Daher bietet sich eine Anhebung des Nivellierungssatzes an, um so den Anreiz für eine stärkere Hebesatzanspannung bei den Kommunen zu setzen.

Dieses Vorgehen ist mit Auswirkungen auf die Abschöpfungsquoten verbunden. Tendenziell steigert eine Erhöhung des Nivellierungssatzes die Abschöpfungsquote, was in Hinblick auf die hohen Abschöpfungsquoten der kleinen Gemeinden unbedingt vermieden werden sollte. Allerdings wird dieser Effekt entscheidend gemindert, wenn die Kommunen ihrerseits ihre Hebesätze dem Nivellierungssatz anpassen. In diesem Zusammenhang kommt dem Abzug des Vervielfältigers der Gewerbesteuerumlage bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl eine wichtige Rolle zu, da er zu einer Trennung zwischen der Signalwirkung des gesetzlichen Nivellierungssatzes und dem für die Abschöpfungsquote tatsächlich relevanten Nivellierungssatz führt.

In Rheinland-Pfalz wird, wie in anderen Ländern auch, der Nivellierungssatz der Gewerbesteuer bestimmt, indem von einem in § 13 Abs. 2 Satz 3 LFAG festgeschriebenen Wert,

⁴²Ursprünglich als Anreiz zur Ansiedlungspolitik gedacht, wird der Nivellierungssatz der Gewerbesteuer in Rheinland-Pfalz mit 5% Abschlag vom landesdurchschnittlichen Hebesatz festgelegt (vgl. Landtags-Drucksache 13/4431 vom 15. Juni 1999, S. 30).

der sich an dem landesweiten Durchschnitt der Gewerbesteuerhebesätze orientiert, der im relevanten Zeitraum gültige Vervielfältiger der Gewerbesteuer abgezogen wird. Dadurch liegt der tatsächliche Nivellierungssatz konstruktionsbedingt deutlich unter dem im Gesetz ausgewiesenen Nivellierungssatz.⁴³ Im Jahr 2010 ergab somit sich nach Abzug des Vervielfältigers der Gewerbesteuerumlage i.H.v. 66%⁴⁴ von dem im Gesetz festgeschriebenen Wert von 352% ein tatsächlicher Nivellierungssatz von 286%.⁴⁵ Durch diese Differenz lässt sich die Signalwirkung des gesetzlich festgeschriebenen Nivellierungssatzes vom abschöpfungsrelevanten Nivellierungssatz ein Stück weit trennen. Eine Anhebung des im Gesetz festgehaltenen Satzes kann so die gewünschte Anreizwirkung erzielen, ohne zu übermäßiger Abschöpfung zu führen. Wichtig ist an dieser Stelle auch die Situation in den anderen Ländern. Dort ist es vielfach ebenfalls Praxis, Teile der Gewerbesteuerumlage vom im Gesetz festgehaltenen Nivellierungssatz abzuziehen (vgl. hierzu Abschnitt 2.2.1). Da es im Standortwettbewerb für Rheinland-Pfalz wichtig ist, die kommunalen Gewerbesteuerhebesätze im Vergleich zu den restlichen Ländern nicht zu hoch anzusetzen, ist eine Orientierung am Durchschnitt der im Gesetz festgehaltenen Nivellierungssätze der westdeutschen Flächenländer angezeigt.

Im Folgenden werden Simulationen durchgeführt, die diese Mechanismen veranschaulichen und quantifizieren. Neben dem Nivellierungssatz wird auch die Rolle der Umlagesätze sowie des Ausgleichssatzes für die Abschöpfungsquote betrachtet. Betrachtungen zu alternativen Berechnungen der Schlüsselzuweisung A finden sich in Abschnitt 2.4.1.

Simulationsrechnungen zur Anreizwirkung

Anhebung des Nivellierungssatzes der Gewerbesteuer. Aus den obigen Ausführungen wird ersichtlich, dass aufgrund der finanziellen Lage von Land und Kommunen eine Anhebung des Nivellierungssatzes in Erwägung gezogen werden sollte. Diese Anhebung setzt den Anreiz für die kommunale Ebene, ihre Hebesätze ebenfalls zu erhöhen.

⁴³Der Abzug des Vervielfältigers der Gewerbesteuer ist allerdings problematisch, da er immer wieder geändert wird. So schwankte der Vervielfältiger in den Jahren 2004 bis 2011 zwischen 65% und 82% (siehe Bundesministerium der Finanzen, 2012).

⁴⁴Der Zeitraum für die jeweils geltenden Vervielfältiger für die Gewerbesteuerumlage erstreckt sich für das Jahr 2010 gemäß § 13 Abs. 3 Satz 1 LFAG vom 1. Oktober 2008 bis zum 30. September 2009. Zur Vereinfachung wird in dieser Analyse nur der Vervielfältiger des Jahres 2009 verwendet.

⁴⁵Der durchschnittliche ungewichtete Gewerbesteuerhebesatz lag im gleichen Jahr bei 351%.

Kritisch zu sehen wäre eine damit einhergehende Erhöhung der Abschöpfungsquoten kleiner Gemeinden, die bereits sehr hoch liegen. Aus diesem Grund werden zwei Szenarien simuliert, die die grundlegenden Mechanismen illustrieren, die bei einer solchen Erhöhung des Nivellierungssatzes zum Tragen kommen:

- Anhebung des Nivellierungssatzes ohne Anpassungsreaktion der Kommunen

- Anhebung des Nivellierungssatzes mit Anpassungsreaktion der Kommunen

(1) Anhebung des Nivellierungssatzes ohne Anpassungsreaktion der Kommunen

In den westdeutschen Flächenländern ohne Rheinland-Pfalz betrug der durchschnittliche Nivellierungssatz im Jahr 2010 384%. Um die Wettbewerbsposition der rheinland-pfälzischen Kommunen nicht zu schwächen, wird vorgeschlagen, den Nivellierungssatz im LFAG um zwei Drittel der Differenz zwischen diesem Satz und dem landesdurchschnittlichen Hebesatz in Rheinland-Pfalz zu erhöhen. Der im Gesetz festgehaltene Nivellierungssatz beträgt dann 373%. Bei einer Anhebung des im Gesetz festgeschriebenen Wertes auf diese Höhe und Beibehaltung des Abzuges des Vervielfältigers der Gewerbesteuerumlage ergäbe sich ein tatsächlicher Nivellierungssatz von 307% im Gegensatz zu 286% im Status quo. Wenn die Kommunen ihre Gewerbesteuerhebesätze bei dieser Veränderung unverändert lassen, steigen die Abschöpfungsquoten in allen Gebietskörperschaften (vgl. Tabellen 2.42, 2.43 und 2.44). Insbesondere bei den Ortsgemeinden, die schon im gegenwärtigen System die höchsten Abschöpfungsquoten verzeichnen, würde die Abschöpfungsquote am stärksten steigen, was äußerst kritisch zu beurteilen ist.⁴⁶

⁴⁶In den Simulationen wurde berücksichtigt, dass sich die Steuerkraftmesszahlen bei einer Veränderung des Nivellierungssatzes ändern. Dies führt zu einer Veränderung der Empfängerzahl der Schlüsselzuweisung A, während sich die Empfängerzahl der Schlüsselzuweisung B2 nicht verändert.

Tabelle 2.42: Abschöpfungsquoten in den rheinland-pfälzischen Gemeinden bei einem Nivellierungssatz von 307% ohne Anpassungsreaktion zum Bezugsjahr 2010 (in Prozent)

Variable	Beob.	Mittelw.	Std.abw.	Min.	Max.	Δ
AQ	2306	100,45	9,30	40,59	141,15	5,79
AQ, $SKM_i^{PK} < 76,24\% \cdot SKM_{RLP}^{PK}$	1693	104,45	4,76	40,59	114,15	5,94
AQ, $76,24\% \cdot SKM_{RLP}^{PK} \leq SKM_i^{PK} \leq SKM_{RLP}^{PK}$	380	86,66	8,05	54,15	101,48	4,69
AQ, $SKM_i^{PK} > SKM_{RLP}^{PK}$	233	93,75	10,12	56,20	110,77	5,21

Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Tabelle 2.43: Abschöpfungsquoten in den rheinland-pfälzischen Gemeinden mit Ausnahme der Ortsgemeinden bei einem Nivellierungssatz von 307% ohne Anpassungsreaktion zum Bezugsjahr 2010 (in Prozent)

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.	Δ
AQ	48	67,23	13,89	54,15	113,37	3,46
AQ nicht abundant	45	67,45	14,29	54,15	113,38	3,48
AQ abundant	3	64,01	5,14	58,70	68,95	3,21

Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Tabelle 2.44: Abschöpfungsquoten in den rheinland-pfälzischen Gemeinden bei einem Nivellierungssatz von 307% ohne Anpassungsreaktion zum Bezugsjahr 2010 nach Gebietskörperschaftstyp (in Prozent)

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.	Δ
KfS	12	59,92	4,71	54,15	69,17	3,05
VfG	28	72,02	16,23	60,26	113,37	3,75
OG	2258	101,15	7,69	40,59	114,15	5,83
GkaS	8	61,46	4,87	57,34	68,95	3,10

Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

(2) Anhebung des Nivellierungssatzes mit Anpassungsreaktion der Kommunen

Eine Erhöhung des Nivellierungssatzes setzt, wie bereits dargelegt, Anreize für die Gebietskörperschaften, ihre eigenen Hebesätze zu erhöhen, da sie sonst im Finanzausgleich gleichsam „reicher gerechnet“ würden als sie sind. Im folgenden Szenario wird daher unterstellt, dass die Gebietskörperschaften mit einer prozentualen Erhöhung ihrer Hebesätze im gleichen Umfang wie die Erhöhung des Nivellierungssatzes reagieren. Gleichung 2.65 zeigt, dass es bei einer Erhöhung des Nivellierungssatzes, die von einer Erhöhung der Hebesätze der Gebietskörperschaften im gleichen prozentualen Umfang begleitet wird, zu einer Reduktion der Abschöpfungsquote kommt. Es kommt ausschließlich zu einer verringerten relativen Abschöpfung über die Gewerbesteuerumlage, wie sich auch an den Ergebnissen der Simulation ablesen lässt (vgl. Tabellen 2.45, 2.46 und 2.47). Insbesondere für die Gruppe der Ortsgemeinden sinkt die Abschöpfungsquote. Da von einer Anpassungsreaktion der Kommunen auszugehen ist,⁴⁷ erscheint eine Anhebung des Nivellierungssatzes unter Beibehaltung des Abzugs des Gewerbesteuervervielfältigers angezeigt.

Tabelle 2.45: Abschöpfungsquoten in den rheinland-pfälzischen Gemeinden bei einem Nivellierungssatz von 307% mit Anpassungsreaktion zum Bezugsjahr 2010 (in Prozent)

Variable	Beob.	Mittelw.	Std.abw.	Min.	Max.	Δ
AQ	2306	93,47	8,66	37,81	106,34	-1,19
AQ, $SKM_i^{PK} < 76,24\% \cdot SKM_{RLP}^{PK}$	1677	97,32	4,45	37,81	106,34	-1,19
AQ, $76,24\% \cdot SKM_{RLP}^{PK} \leq SKM_i^{PK} \leq SKM_{RLP}^{PK}$	395	80,78	7,45	50,45	94,55	-1,19
AQ, $SKM_i^{PK} > SKM_{RLP}^{PK}$	234	87,35	9,41	52,36	103,19	-1,19

Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

⁴⁷Vgl. hierzu auch die Ausführungen des Rechnungshofes (2012), S. 21 sowie Abschnitt 2.4.4.

Tabelle 2.46: Abschöpfungsquoten in den rheinland-pfälzischen Gemeinden mit Ausnahme der Ortsgemeinden bei einem Nivellierungssatz von 307% mit Anpassungsreaktion zum Bezugsjahr 2010 (in Prozent)

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.	Δ
AQ	48	62,64	12,94	50,45	105,62	-1,13
AQ nicht abundant	45	62,84	13,32	50,45	105,62	-1,13
AQ abundant	3	59,63	4,79	54,68	64,24	-1,17

Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

Tabelle 2.47: Abschöpfungsquoten in den rheinland-pfälzischen Gemeinden bei einem Nivellierungssatz von 307% mit Anpassungsreaktion zum Bezugsjahr 2010 nach Gebietskörperschaftstyp (in Prozent)

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.	Δ
KfS	12	55,82	4,38	50,45	64,44	-1,05
VfG	28	67,09	15,12	56,14	105,62	-1,18
OG	2258	94,13	7,24	37,81	106,34	-1,19
GkaS	8	57,26	4,54	53,42	64,24	-1,10

Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

Veränderung des Ausgleichssatzes. Eine Erhöhung des Ausgleichssatzes führt *ceteris paribus* zu einem Anstieg der Abschöpfungsquote, während ein Absenken des Ausgleichssatzes zu einer Reduktion der Abschöpfungsquote führt. Exemplarisch sollen die Abschöpfungsquoten bei einem Anstieg des Ausgleichssatzes um 10 Prozentpunkte auf 60% simuliert werden. Die landesdurchschnittliche Abschöpfungsquote ändert sich bei diesen Veränderungen des Ausgleichssatzes kaum (vgl. Tabelle 2.48). Dies liegt daran, dass die landesdurchschnittliche Abschöpfungsquote von den Ortsgemeinden geprägt wird, die jedoch keine Schlüsselzuweisung B2 beziehen, sodass sich eine Erhöhung des Ausgleichssatzes dort nicht auswirken kann. Die Erhöhung des Ausgleichssatzes um 10 Prozentpunkte führt dazu, dass die Abschöpfungsquoten in den kreisfreien Städten um 7 Prozentpunkte, in den verbandsfreien Gemeinden um 1,6 Prozentpunkte und in den großen kreisangehö-

rigen Städten um 1,2 Prozentpunkte steigen (vgl. Tabelle 2.49).⁴⁸ Es wird deutlich, dass die Erhöhung des Ausgleichssatzes keine Auswirkungen auf die Abschöpfungsquoten der Ortsgemeinden hat. Damit zielt eine Erhöhung des Ausgleichssatzes rein auf die Erhöhung der Abschöpfungsquoten in den verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städten und kreisfreien Städten ab. Hierfür ist aus Sicht der Gutachter allerdings kein Bedarf erkennbar.

Tabelle 2.48: Abschöpfungsquote bei einem Ausgleichssatz von 60% zum Bezugsjahr 2010 (in Prozent)

Variable	Beob.	Mittelw.	Std.abw.	Min.	Max.	Δ
AQ	2306	94,73	8,47	38,27	108,52	0,07
AQ, $SKM_i^{PK} < 76,24\% \cdot SKM_{RLP}^{PK}$	1677	98,51	4,51	38,27	108,52	0
AQ, $76,24\% \cdot SKM_{RLP}^{PK} \leq SKM_i^{PK} \leq SKM_{RLP}^{PK}$	395	82,12	6,96	56,11	95,81	0,15
AQ, $SKM_i^{PK} > SKM_{RLP}^{PK}$	234	88,85	8,58	55,75	104,53	0,31

Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Tabelle 2.49: Abschöpfungsquoten nach Gebietskörperschaften bei einem Ausgleichssatz von 60 zum Bezugsjahr 2010 (in Prozent)

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.	Δ
KfS	12	63,91	4,58	58,54	73,34	7,04
VfG	28	69,89	15,14	58,86	108,52	1,62
OG	2258	95,32	7,27	38,27	107,64	0
GkaS	8	59,53	4,42	55,75	65,49	1,17

Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Veränderung der Umlagesätze. Auch über die Umlagen kann die Abschöpfungsquote beeinflusst werden. Im Folgenden werden beispielhaft die Auswirkungen der Reform der Finanzausgleichsumlage und einer Absenkung der Kreisumlagen betrachtet.

(1) Reform der Finanzausgleichsumlage

⁴⁸Ein analoges Ergebnis ergibt sich bei einer Reduktion des Ausgleichssatzes um 10 Prozentpunkte.

Im Jahr 2010 wurde die Finanzausgleichsumlage dahingehend reformiert, dass der Umlagesatz progressiv erhoben wird. Dies führt mit den Daten des Jahres 2010 bei 29 Ortsgemeinden und einer großen kreisangehörigen Stadt zu einem Anstieg des Finanzausgleichsumlagesatzes.⁴⁹ Die Einführung eines progressiven Umlagesatzes führt *ceteris paribus* nur zu einer leichten Erhöhung der landesdurchschnittlichen Abschöpfungsquote von 94,66% auf 94,70%, da nur 30 Gemeinden davon betroffen sind. In den Ortsgemeinden mit einer Steuerkraft pro Einwohner über dem Landesdurchschnitt steigt die Abschöpfungsquote von 91,09% auf 91,56%. In einer großen kreisangehörigen Stadt steigt die Abschöpfungsquote von 65,49% auf 72,38%. Aufgrund der geringen Zahl der von der Finanzausgleichsumlage betroffenen Gemeinden hat eine Veränderung des Umlagesatzes generell kaum Auswirkungen auf die Abschöpfungsquote.

(2) Veränderung der Kreisumlagen

Aufgrund der hohen Belastung durch Sozialausgaben sind die Kreisumlagen in der jüngeren Vergangenheit stetig angestiegen. Stellt sich in Zukunft durch eine angemessene Berücksichtigung ihrer Soziallasten eine Verbesserung der Situation der Landkreise ein, entsteht möglicherweise Spielraum für Senkungen der Kreisumlagen. Daher wird exemplarisch eine Reduktion der Kreisumlagen um 10% simuliert. Dabei kommt es zu zwei gegenläufigen Effekten. Zum einen sinkt die Abschöpfung über die Kreisumlage. Zum anderen wird aber auch der Rückgang der Schlüsselzuweisungen A und B2 bei steigender Steuerkraft weniger abgeschwächt. Im Durchschnitt ist die Auswirkung der Veränderung gering, gerade für die Ortsgemeinden ergibt sich eine Senkung der Abschöpfungsquote von unter einem Prozent (vgl. Tabellen 2.50, 2.51 und 2.52).

⁴⁹Tabelle 2.66 gibt einen Überblick darüber, wie viele Gemeinden in Rheinland-Pfalz von den einzelnen Umlagesätzen betroffen sind.

Tabelle 2.50: Abschöpfungsquoten in den rheinland-pfälzischen Gemeinden bei einer Absenkung der Kreisumlagen um 10% zum Bezugsjahr 2010 (in Prozent)

Variable	Beob.	Mittelw.	Std.abw.	Min.	Max.	Δ
AQ	2306	93,77	9,72	38,27	107,64	-0,89
AQ, $SKM_i^{PK} < 76,24\% \cdot SKM_{RLP}^{PK}$	1677	98,51	4,50	38,27	107,64	0
AQ, $76,24\% \cdot SKM_{RLP}^{PK} \leq SKM_i^{PK} \leq SKM_{RLP}^{PK}$	395	78,68	7,20	51,49	92,02	-3,29
AQ, $SKM_i^{PK} > SKM_{RLP}^{PK}$	234	85,31	8,98	52,54	100,61	-3,23

Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Tabelle 2.51: Abschöpfungsquoten in den rheinland-pfälzischen Gemeinden mit Ausnahme der Ortsgemeinden bei einer Absenkung der Kreisumlagen um 10% zum Bezugsjahr 2010 (in Prozent)

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.	Δ
AQ	48	61,98	13,51	51,49	107,39	-1,79
AQ nicht abundant	45	62,29	13,87	51,49	107,39	-1,68
AQ abundant	3	57,31	4,60	52,54	61,72	-3,49

Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Tabelle 2.52: Abschöpfungsquoten nach Gebietskörperschaften bei einer Absenkung der Kreisumlagen um 10% zum Bezugsjahr 2010 (in Prozent)

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.	Δ
KfS	12	56,87	4,41	51,49	65,59	0
VfG	28	65,99	16,26	54,63	107,39	-2,28
OG	2258	94,45	8,41	38,27	107,64	-0,87
GkaS	8	55,60	4,37	52,07	61,72	-2,76

Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Zwischenfazit

In der vorherigen Analyse wurde deutlich, dass die Höhe der Abschöpfungsquoten in den rheinland-pfälzischen Gemeinden stark vom Gebietskörperschaftstyp, der Steuerkraft und den kommunalpolitischen Entscheidungen über die Höhe der Hebe- und Umlagesätze abhängt. Betrachtet man alle Gebietskörperschaften mit Ausnahme der Ortsgemeinden, findet mit einer durchschnittlichen Abschöpfungsquote von 63,77% eine im Vergleich mit anderen Ländern relativ moderate Umverteilung lokaler Steuerkraft statt.

Ortsgemeinden müssen einen großen Teil ihrer Steuereinnahmen über die Verbandsgemeindeumlage und die Kreisumlage abführen. Die Summe dieser beiden Umlagesätze liegt durchschnittlich bei rund 81%. Hinzu kommt, dass sich in den steuerschwachen Gemeinden die Schlüsselzuweisung A voll in der Abschöpfungsquote niederschlägt. Auch in den steuerstarken Ortsgemeinden, die zusätzlich die Finanzausgleichsumlage abführen müssen, können sehr hohe Abschöpfungsquoten auftreten. Aufgrund der Kumulation der kommunalen Umlagen und der Finanzausgleichsumlage kann es in Extremfällen sogar zu Abschöpfungsquoten von über 100% kommen. Dazu kann es auch bei einer Setzung des Hebesatzes deutlich unterhalb des Nivellierungssatzes kommen.

In der Gruppe der verbandsfreien Gemeinden werden große Unterschiede in den Abschöpfungsquoten deutlich. Während verbandsfreie Gemeinden, die nur die Schlüsselzuweisung B2 erhalten, relativ moderate Abschöpfungsquoten aufweisen, liegen die Abschöpfungsquoten in den verbandsfreien Gemeinden, die die Schlüsselzuweisung A erhalten, um die 100%. Dies ist problematisch, insbesondere da sich die Steuerkraftzahlen pro Einwohner hier in einigen Fällen kaum unterscheiden, aber durch den Schwellenwert der Schlüsselzuweisung A letztlich ein enormer Sprung in der Abschöpfungsquote verursacht wird.

Die Gutachter schlagen vor, den im LFAG festgeschriebenen Nivellierungssatz der Gewerbesteuer in Rheinland-Pfalz um zwei Drittel der Differenz zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer auf 373% anzuheben. Dabei sollte der Abzug des Vervielfältigers der Gewerbesteuerumlage beibehalten werden. Der neue tatsächliche Nivellierungssatz läge dann bei 307%. Es ist zu erwarten, dass die Gemeinden auf eine Erhöhung des Nivellierungssatzes mit einer Erhöhung ihrer eigenen Hebesätze reagieren. Findet diese Anpassungsreaktion im gleichen prozentualen Umfang wie die Erhöhung des Nivellierungssatzes statt, können die Abschöpfungsquoten sogar sinken.

Eine Reduktion der Umlagesätze der kommunalen Umlagen hat zwei gegenläufige Effekte auf die Abschöpfungsquote. Zum einen kommt es zu einer Reduktion der Abschöpfungsquote, da weniger Steueraufkommen über die kommunalen Umlagen abgeführt werden muss. Zum anderen wird aber auch der Rückgang der Schlüsselzuweisungen bei einem Anstieg der Steuerkraft weniger abgeschwächt.

Über den Ausgleichssatz der Schlüsselzuweisung B2 können die Abschöpfungsquoten in allen Gebietskörperschaften mit Ausnahme der Ortsgemeinden verändert werden. Für eine Veränderung der aktuellen Ausgleichsintensität des Systems für diese Kommunen sehen die Gutachter jedoch keinen Anlass.

2.4 Zur Struktur des Schlüsselzuweisungssystems

Das Finanzausgleichssystem in Rheinland-Pfalz kennt mit der Schlüsselzuweisung A, den Schlüsselzuweisungen B1 und B2 sowie der Investitionsschlüsselzuweisung vier verschiedene Schlüsselzuweisungstypen und ist damit hinsichtlich seiner Ausgestaltung vergleichsweise komplex. Die Schlüsselzuweisung A stellt einen Vorwegausgleich dar, der vornehmlich den Ortsgemeinden zu Gute kommt. Die Schlüsselzuweisung B1 ist eine Pro-Kopf-Pauschale, deren Höhe abhängig vom Gebietskörperschaftstyp ist. Die Schlüsselzuweisung B2 bildet den Kern des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz und verteilt den Großteil der Finanzausgleichsmasse unter Berücksichtigung von Finanzkraft und -bedarf unter den rheinland-pfälzischen Kommunen. Die Investitionsschlüsselzuweisung wird nach ähnlichen Gesichtspunkten verteilt wie die Schlüsselzuweisung B2, ist aber – zumindest der ursprünglichen Idee nach – zweckgebunden für eine investive Verwendung.

Abschnitt 2.2 beschreibt und illustriert dieses bestehende Schlüsselzuweisungssystem in Rheinland-Pfalz ausführlich und zeigt auch die entsprechenden Regelungen in anderen Ländern als Vergleichsmaßstab auf. Abschnitt 2.3 zeigt daran anknüpfend die Anreizwirkungen dieses Systems in Hinblick auf die Effekte zusätzlicher Einwohner und die Gewerbesteuerabschöpfung auf. Vor dem Hintergrund dieser Analysen und dem finanzwissenschaftlichen Rahmen, der in Abschnitt 2.1 vorgestellt wurde, nimmt dieser Abschnitt eine Bewertung des Schlüsselzuweisungssystems und seiner Komponenten vor. Dabei werden zunächst die Schlüsselzuweisungen A und B1 betrachtet. Es schließt sich eine Untersuchung der Schlüs-

selzuweisung B2, bzw. der Ermittlung des Finanzbedarfs und der Ermittlung der Finanzkraft an. Im Rahmen der Finanzbedarfsermittlung steht besonders der Ansatz für soziale Lasten im Fokus, dessen Funktionstüchtigkeit durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofes Rheinland-Pfalz vom 14. Februar 2012⁵⁰ in Zweifel gezogen wurde. Schließlich wird auch die Investitionsschlüsselzuweisung einer genauen Analyse unterzogen. An Stellen, an denen sich aus Sicht der Gutachter Verbesserungsbedarf abzeichnet, werden alternative Regelungen vorgeschlagen. Mithilfe von Simulationen werden die Verteilungswirkungen dieser Vorschläge aufgezeigt und illustriert.

2.4.1 Zur Schlüsselzuweisung A

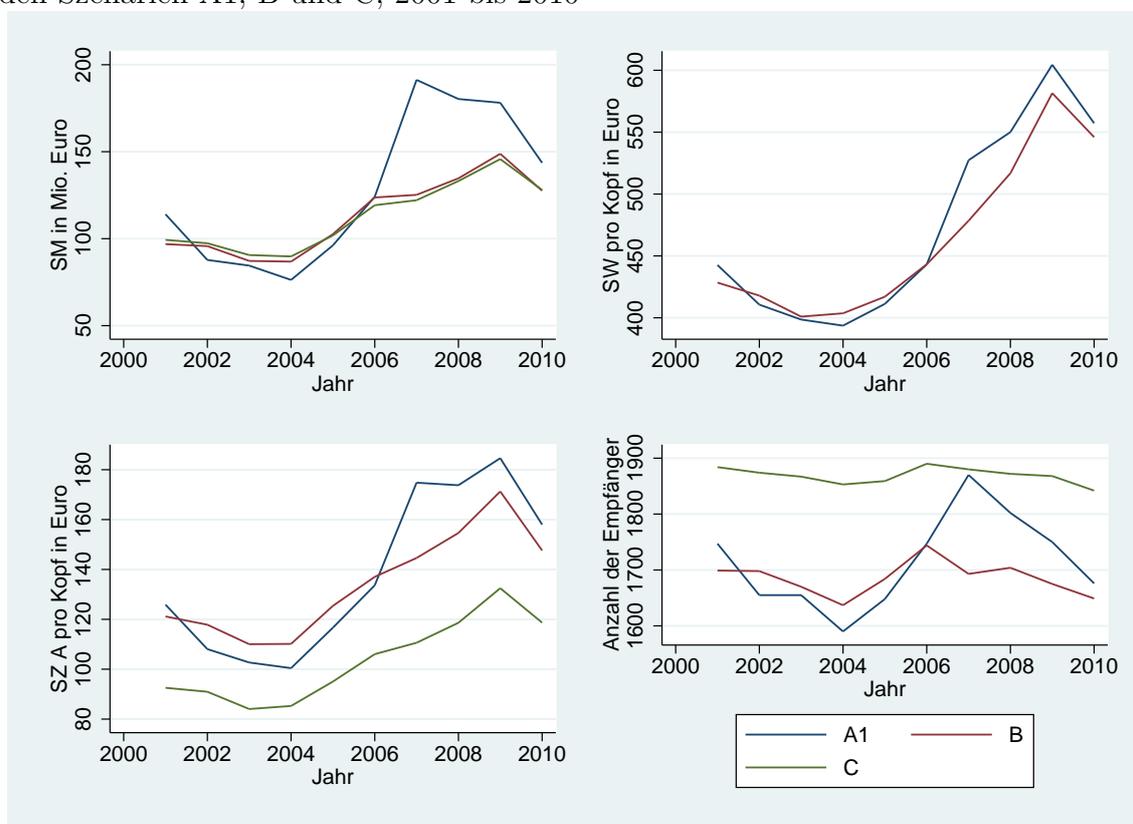
Bewertung

Die Schlüsselzuweisung A garantiert den steuerschwachen Gemeinden in Rheinland-Pfalz, dass ihre Steuerkraft pro Einwohner auf einen bestimmten Mindestbetrag angehoben wird. Sie erfüllt damit die Verteilungs- und Versicherungsfunktion des Finanzausgleichs, da sich die Kommunen darauf verlassen können, nicht unter ein gewisses Einnahmenniveau zu fallen. In Anbetracht der kommunalen Struktur in Rheinland-Pfalz mit vielen sehr kleinen Gemeinden, die dauerhaft nur geringe Steuereinnahmen generieren können, kommt der Schlüsselzuweisung A gerade für die Ortsgemeinden auch eine Finanzierungsfunktion zu. Dies ist insbesondere auch deshalb der Fall, weil die Ortsgemeinden keine Schlüsselzuweisung B2 erhalten.

Da der Mindestbetrag endogen als Anteil (Schwellenwert) der landesdurchschnittlichen Steuerkraft pro Einwohner berechnet wird, kann er im Zeitverlauf jedoch stark schwanken. Insbesondere hängt die landesdurchschnittliche Steuerkraft pro Einwohner stark von den hohen Steuerkraftmesszahlen der kreisfreien Städte und der großen kreisangehörigen Städte ab. Da aber in allen kreisfreien Städten und großen kreisangehörigen Städten die Steuerkraftmesszahlen pro Einwohner über dem so berechneten Anteil des landesweiten Durchschnitts liegen (vgl. Abschnitt 2.2.2), sind die Empfänger der Schlüsselzuweisung A de facto nur die Ortsgemeinden und wenige verbandsfreie Gemeinden.

⁵⁰Vgl. hierzu VGH N 3/11, S. 25.

Abbildung 2.36: Schlüsselmasse A, Schwellenwert, Schlüsselzuweisung A und Empfänger in den Szenarien A1, B und C, 2001 bis 2010



Anmerkung: Die abgebildeten Schlüsselzuweisungen A pro Einwohner stellen den jährlichen Durchschnitt der tatsächlich ausgezahlten Schlüsselzuweisungen pro Einwohner dar. Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

Abbildung 2.36 illustriert die Schlüsselmasse A, den Schwellenwert pro Einwohner, die durchschnittliche Schlüsselzuweisung A pro Einwohner und die Anzahl der Empfänger der Schlüsselzuweisung A in den Jahren 2001 bis 2010 (jeweils Szenario A1). Der Schwellenwert schwankte in diesem Zeitraum zwischen 394 Euro und 605 Euro, die durchschnittlich ausgezahlte Schlüsselzuweisung A pro Einwohner zwischen 100 Euro und 185 Euro, und die Anzahl der Empfänger zwischen 1590 und 1870.

Diese starken Schwankungen zeigen, dass die gegenwärtige Regelung der Schlüsselzuweisung A nur unzureichend im Einklang mit der Versicherungsfunktion des kommunalen Finanzausgleichs gegen fiskalische Schocks auf der Einnahmenseite der Gemeinden steht. Die hervorgehobene Bedeutung der Versicherungsfunktion leitet sich in erster Linie aus der do-

minanten Rolle der Gewerbesteuer für die Gemeindefinanzen ab. Als Instrument zur Finanzierung öffentlicher Leistungen ist diese Steuer mit dem Problem behaftet, dass sie durch ein ausgesprochen unstetiges Aufkommen charakterisiert ist. Mit Hilfe der Schlüsselzuweisungen soll gerade mittelfristig eine gewisse Absicherung gegen Einkommensschwankungen gewährleistet werden, sodass die Gemeinden eine möglichst stetige Finanzpolitik betreiben können. Ein Transfersystem, welches eine negative Abhängigkeit zwischen Zuweisungen und der Steuerbemessungsgrundlage in einer Gemeinde herstellt, kann die Problematik der Unsicherheit verringern: Bei Einbruch der eigenen Gewerbesteuereinnahmen wird der Aufkommensrückgang zumindest nach zwei Jahren durch einen Anstieg der Zuweisungen teilweise kompensiert.

Während die kreisfreien Städte, verbandsfreien Gemeinden und großen kreisangehörigen Städte über die steuerkraftabhängige Schlüsselzuweisung B2 gegen Einkommensschwankungen versichert werden, erhalten die Ortsgemeinden im rheinland-pfälzischen kommunalen Finanzausgleich nur die Schlüsselzuweisung A (mit Ausnahme ihrer weitergeleiteten Schlüsselzuweisung B2 für besondere Bedarfe). Vor diesem Hintergrund ist deren Versicherungsfunktion von herausgehobener Bedeutung. Die kleinen Ortsgemeinden verfügen in der Regel über eine besonders schmale Bemessungsgrundlage, und ihr Haushalt ist stark mit der wirtschaftlichen Entwicklung weniger Unternehmen verknüpft. Die Ortsgemeinden sehen sich daher besonders ausgeprägten Schwankungen der Gewerbesteuereinnahmen gegenüber. Die Dimension der Versicherungsfunktion der Schlüsselzuweisung A zeigt sich im Finanzausgleichsjahr 2010 sehr deutlich am Beispiel der Gemeinde Mandern. Aufgrund hoher Gewerbesteuerrückzahlungen hat die Gemeinde im relevanten Zeitraum hohe negative Einnahmen aus der Gewerbesteuer, die ihre originären Gesamteinnahmen auf ein niedriges Niveau drücken (die Steuerkraftmesszahl der Gemeinde ist sogar negativ). Ohne die Schlüsselzuweisung A sähe sich die Kommune großen Finanzierungsproblemen ausgesetzt. Aufgrund der großen Schwankungen der landesdurchschnittlichen Steuerkraftmesszahl kann sich diese Versicherungsfunktion aber nur eingeschränkt entfalten. Die Ortsgemeinden haben daher auch mit der Schlüsselzuweisung A nur eine limitierte Planungssicherheit für eine stetige Finanzpolitik.

Die Darstellungen in Abschnitt 2.3.2 zeigen überdies, dass die Schlüsselzuweisung A für Empfängergemeinden zu einer erheblichen Absorption selbständig eingeworbener Mittel führt. Dies liegt darin begründet, dass der Ausgleichssatz für die Aufstockung der Steuerkraft bei der Schlüsselzuweisung A 100% beträgt. So wird ein zusätzlicher Euro an Steuer-

einnahmen, vereinfacht gesagt, zu einem Verlust von einem Euro an Schlüsselzuweisung A für Ortsgemeinden führen, die weit genug unter dem Schwellenwert liegen. Dies mindert die Anreize für eine einnahmensteigernde Steuerpolitik erheblich, ist aber gewissermaßen als die Kehrseite der starken Versicherungsfunktion der Schlüsselzuweisung A zu sehen. Negative Anreize für die Eigenverantwortlichkeit sind auch von einem zu hohen Schwellenwert zu erwarten, der Gemeinden ohne eigenes Zutun mit einem hohen Einnahmensockel ausstattet.

Die Berechnung der Abschöpfungsquoten für die Senkung der Schwelle der Steuerkraftmesszahl pro Einwohner von 76,24% auf 75% im Jahr 2010 zeigt, dass diese Reform zu einer Reduktion der durchschnittlichen Abschöpfungsquote in Rheinland-Pfalz von 94,66% auf 94,51% führt.⁵¹ Zudem sinkt die Anzahl der Ortsgemeinden, die die Schlüsselzuweisung A erhalten, von 1673 auf 1653 und die Anzahl der verbandsfreien Gemeinden von vier auf drei.

Alternativen

Um die Schlüsselmasse A über den Zeitverlauf zu glätten und so den Ortsgemeinden mehr Planungssicherheit zu gewähren, könnte der Kreis der für die Schlüsselzuweisung A empfängsberechtigten Gemeinden auf die Ortsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden begrenzt werden, da diese de facto die einzigen Empfänger dieser Zuweisung sind. Im Jahr 2010 erhielten 1673 Ortsgemeinden und vier verbandsfreie Gemeinden die Schlüsselzuweisung A. Alternativ könnte die Schlüsselzuweisung A auch ausschließlich auf die Ortsgemeinden begrenzt werden. Dieses Vorgehen hätte in beiden Fällen zur Folge, dass der für den Schwellenwert relevante Durchschnitt der Steuerkraft nicht mehr von den gewerbesteuerstarken Städten getrieben wird. So verringert sich die Amplitude der Schwankungen des Schwellenwertes und damit auch die Schwankung der Schlüsselmasse A. Die Schlüsselzuweisung A würde somit zu einem eigenen Finanzausgleich für die Ortsgemeinden, die vom eigentlichen Finanzausgleich über die Schlüsselzuweisung B und die Investitionsschlüsselzuweisung ausgeschlossen sind. Da diejenigen verbandsfreien Gemeinden, die die Schlüsselzuweisung A erhalten, sehr hohe Abschöpfungsquoten aufweisen, die mitunter über 100% liegen, sollten sie aus Sicht der Gutachter bei einer Reformierung aus dem System der Schlüs-

⁵¹In den Ortsgemeinden sinkt die Abschöpfungsquote von 95,32% auf 95,18%, in den verbandsfreien Gemeinden sinkt sie von 68,27% auf 66,71%.

selzuweisung A herausgenommen werden. Eine Einschränkung des Empfängerkreises der Schlüsselzuweisung A auf die Ortsgemeinden würde die Gewerbesteuerabschöpfungsquote der Schlüsselzuweisung A beziehenden verbandsfreien Gemeinden erheblich reduzieren. Aufgrund der sehr hohen Werte, wie auch des großen Unterschieds in den Abschöpfungsquoten zu den restlichen verbandsfreien Gemeinden ist dies eindeutig als eine Verbesserung zu sehen.

Um diese Alternativen zu prüfen, wird ein Schwellenwert bestimmt, der im Jahr 2010 aufkommensneutral zum Durchschnittswert der Schlüsselmasse A der Jahre 2001 bis 2010 ist. Dieses Zehnjahresintervall deckt in etwa einen Konjunkturzyklus ab. Dieses Vorgehen trägt der Schwankungsanfälligkeit der Schlüsselmasse A Rechnung. Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen zur Schwankung der Schlüsselmasse A erscheint es nicht sinnvoll, ein einzelnes Jahr als Referenz für die Aufkommensneutralität zu bestimmen. Die durchschnittliche Höhe der Schlüsselmasse A lag in den Jahren 2001 bis 2010 bei rund 128 Mio. Euro. Ausgehend von diesen Überlegungen werden vier Szenarien für das System der Schlüsselzuweisung A simuliert und verglichen.

- Szenario A1 (Status quo): Alle Gebietskörperschaftstypen empfangsberechtigt, Schlüsselmasse A aufkommensneutral zum Jahr 2010.
- Szenario A2: Alle Gebietskörperschaftstypen empfangsberechtigt, Schlüsselmasse A aufkommensneutral zum Durchschnittswert der Jahre 2001 bis 2010.
- Szenario B: Nur Ortsgemeinden empfangsberechtigt, durchschnittliche Steuerkraftmesszahl je Einwohner nur auf Basis der Ortsgemeinden, Schlüsselmasse A aufkommensneutral zum Durchschnittswert der Jahre 2001 bis 2010.
- Szenario C: Neue Berechnungslogik, nur Ortsgemeinden empfangsberechtigt, durchschnittliche Steuerkraftmesszahl je Einwohner nur auf Basis der Ortsgemeinden, Schlüsselmasse A aufkommensneutral zum Durchschnittswert der Jahre 2001 bis 2010.

In den Szenarien A1 und A2 wird die durchschnittliche Steuerkraftmesszahl pro Einwohner wie bisher auf Grundlage der Steuerkraftmesszahlen aller Gebietskörperschaftstypen berechnet. Alle Gebietskörperschaften, die unter einem gewissen Schwellenwert dieses Durch-

Tabelle 2.53: Durchschnittliche Steuerkraftmesszahl pro Einwohner, Schwellenwerte für Schlüsselzuweisung A und Schlüsselmasse A in den Szenarien A1, A2, B und C, berechnet auf Basis der Steuerkraftmesszahlen pro Einwohner, 2010

Szenario	Durchschn. SKM pro Einwohner in Euro	Schwellenwert		Schlüsselmasse A in Mio. Euro
	SKM_{RLP}^{PK}	in Prozent x^{SW}	pro Einwohner in Euro SW^A	
A1	731	76,24	557	144
A2	731	74,40	544	128
B	608	89,77	546	128

Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

schnitts liegen, erhalten Schlüsselzuweisungen A, sodass ihre Steuerkraftmesszahl pro Einwohner bis zu diesem Schwellenwert erhöht wird. Szenario A1 bildet dabei den Status quo im Jahr 2010 ab, und Szenario A2 dient ausschließlich der Illustration der grundlegenden Wirkungsmechanismen einer Veränderung der Schlüsselmasse A. Im Jahr 2010 ergab sich aus dem festgelegten Schwellenwert von 76,24% (557 Euro) eine Schlüsselmasse A von rund 144 Mio. Euro. Setzt man die Schlüsselmasse A auf ihren Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2010 in Höhe von rund 128 Mio. Euro fest, ergibt sich ein Schwellenwert von 74,40% (544 Euro). Dieser liegt leicht unter dem ab dem Jahr 2011 festgesetzten Schwellenwert von 75,00%. Die leichte Absenkung der Schlüsselmasse A führt also zu einem geringfügig niedrigeren Schwellenwert.

In Szenario B sind ausschließlich die Ortsgemeinden für die Schlüsselzuweisung A empfangsberechtigt. Zur Bestimmung der in der Berechnungssystematik der Schlüsselzuweisung A verwendeten durchschnittlichen Steuerkraftmesszahl pro Einwohner werden nur die Steuerkraftmesszahlen der Ortsgemeinden zugrunde gelegt. Berechnet man den Schwellenwert aufkommensneutral zum Durchschnittswert der Schlüsselzuweisung A der Jahre 2001 bis 2010, ergibt sich ein Schwellenwert von 89,77% (546 Euro). Dies bedeutet, dass die Steuerkraftmesszahlen pro Einwohner aller Ortsgemeinden auf 89,77% des Durchschnittswertes aller Ortsgemeinden angehoben werden, das heißt auf 546 Euro. Tabelle 2.53 gibt einen Überblick der in den Szenarien verwendeten Berechnungsparameter.⁵²

⁵²Wären in diesem Szenario neben den Ortsgemeinden auch die verbandsfreien Gemeinden Empfänger der Schlüsselzuweisung A und würde die durchschnittliche Steuerkraftmesszahl über diese beiden Gebietskörperschaftstypen berechnet, würde der Schwellenwert 87,55% (544 Euro) betragen.

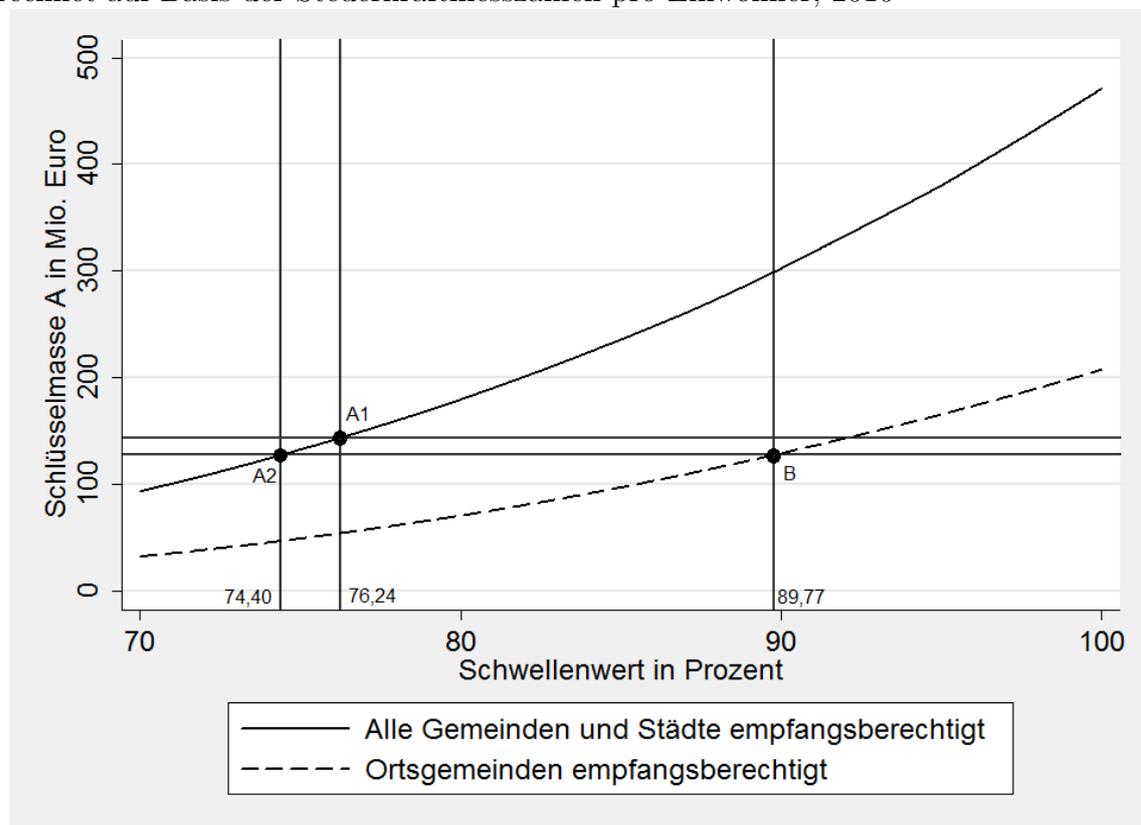
Abbildung 2.37 zeigt alle möglichen Kombinationen aus Schwellenwert und Schlüsselmasse A auf Basis der Steuerkraftmesszahlen pro Einwohner des Jahres 2010. Die durchgezogene Linie illustriert die Szenarien A1 und A2, in denen alle Gebietskörperschaftstypen empfangsberechtigt sind und der Durchschnitt über alle Gebietskörperschaften gebildet wird. Die gestrichelte Linie illustriert Szenario B, in dem nur die Ortsgemeinden empfangsberechtigt sind und der Durchschnitt über die Ortsgemeinden gebildet wird. Im Status quo hätte ein Anstieg des Schwellenwertes einen wesentlich höheren Anstieg der Schlüsselmasse A zur Folge, was an der Einbeziehung der relativ steuerstarken Städte liegt. Dieser Zusammenhang kommt in der höheren Steigung der gepunkteten Kurve zum Ausdruck. Die horizontalen Linien zeigen die Schlüsselmasse des Jahres 2010 (144 Mio. Euro) und ihren Durchschnitt in den Jahren 2001 bis 2010 (128 Mio. Euro). Die vertikalen Linien zeigen die jeweilig aufkommensneutral berechneten Schwellenwerte (74,40%, 76,24% und 89,77%).

In Szenario A2 führt die Verringerung der Schlüsselmasse im Vergleich zu Szenario A1 zu einem niedrigeren Schwellenwert, bis zu dem die Steuerkraftmesszahlen pro Einwohner der Gemeinden erhöht werden. Deswegen erhalten alle Gemeinden mit einer Steuerkraftmesszahl pro Einwohner zwischen 544 Euro und 557 Euro keine Schlüsselzuweisungen A mehr.

In Szenario B wird der Empfängerkreis der Schlüsselzuweisung A auf die Ortsgemeinden begrenzt. Die durchschnittliche Steuerkraftmesszahl pro Einwohner wird nur über die Ortsgemeinden gebildet. Der im Vergleich zu Szenario A2 höhere Schwellenwert von 89,77% (546 Euro) ergibt sich, da nun nur die Ortsgemeinden empfangsberechtigt sind. Deswegen erhalten in diesem Szenario auch Ortsgemeinden mit einer durchschnittlichen Steuerkraftmesszahl pro Einwohner zwischen 544 Euro und 546 Euro Schlüsselzuweisungen A. Eine Begrenzung der Schlüsselzuweisung A auf die Ortsgemeinden führt dazu, dass mehr Ortsgemeinden die Schlüsselzuweisung A erhalten. Die im Vergleich zu Szenario A1 geringere Anzahl an Schlüsselzuweisung A empfangenden Ortsgemeinden folgt ausschließlich aus der Absenkung der Schlüsselmasse A. Die Veränderungen in Szenario B führen zu einer erfolgreichen Glättung der Zahlungen aus der Schlüsselzuweisung A (vgl. Abbildung 2.36).

Abschnitt 2.3.2 zeigt auf, dass die Abschöpfungsquoten der Ortsgemeinden sehr hoch sind und in einigen Fällen über 100% liegen. Letzteres ist äußerst kritisch zu beurteilen, da so die Anreize für eine einnahmeorientierte Politik in den betroffenen Kommunen verschüttet

Abbildung 2.37: Mögliche Kombinationen aus Schlüsselmassen A und Schwellenwerten, berechnet auf Basis der Steuerkraftmesszahlen pro Einwohner, 2010



Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

werden. Die Berechnung der Abschöpfungsquoten in Szenario B zeigt, dass dieses Problem für die Ortsgemeinden durch die Veränderungen nur wenig Verbesserung erfährt. Dagegen sinken die Abschöpfungsquoten der verbandsfreien Gemeinden deutlich. Die durchschnittliche Abschöpfungsquote in den verbandsfreien Gemeinden sinkt von 68,27 auf 61,71% und die Abschöpfungsquoten aller verbandsfreien Gemeinde liegen in Szenario B unter 75%. Die durchschnittliche Abschöpfungsquote in den Ortsgemeinden sinkt in Szenario B jedoch nur von 95,32% auf 95,15%. Die Tabellen 2.54 und 2.55 zeigen die Veränderungen der Abschöpfungsquoten in Szenario B.

Tabelle 2.54: Abschöpfungsquoten nach Beschränkung der Empfänger der Schlüsselzuweisung A auf die Ortsgemeinden zum Bezugsjahr 2010

Variable	Beob.	Mittelw.	Std.abw.	Min.	Max.	Δ
AQ	2306	94,42	8,87	38,27	107,64	-0,24
AQ, $SKM_i^{PK} < 76,24\% \cdot SKM_{RLP}^{PK}$	1677	98,17	5,22	38,27	107,64	-0,34
AQ, $76,24\% \cdot SKM_{RLP}^{PK} \leq SKM_i^{PK} \leq SKM_{RLP}^{PK}$	395	81,97	7,47	51,49	95,81	0
AQ, $SKM_i^{PK} > SKM_{RLP}^{PK}$	234	88,54	9,44	53,31	104,53	0

Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

Tabelle 2.55: Abschöpfungsquoten nach Beschränkung der Empfänger der Schlüsselzuweisung A auf die Ortsgemeinden zum Bezugsjahr 2010 nach Gebietskörperschaften

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.	Δ
KfS	12	56,87	4,41	51,49	65,59	0
VfG	28	61,71	3,97	55,17	70,20	-6,56
OG	2258	95,15	7,36	38,27	107,64	-0,17
GkaS	8	58,36	4,58	54,51	65,49	0

Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

Die Abschöpfungsquoten der Ortsgemeinden verbleiben also auch in Szenario B auf einem hohen Niveau. In Abschnitt 2.3.2 wurde deutlich, dass dies neben der Umlagebelastung durch die Konstruktion der Schlüsselzuweisung A bedingt ist. Eine Möglichkeit, die Abschöpfungsquoten derjenigen Ortsgemeinden zu senken, die die Schlüsselzuweisung

A erhalten, bestünde in einer Veränderung der Berechnungslogik der Schlüsselzuweisung A. Anstatt die Steuerkraftmesszahlen pro Einwohner auf einen bestimmten Prozentsatz des Landesdurchschnitts der Ortsgemeinden anzuheben, könnte die Differenz zwischen der Steuerkraftmesszahl pro Einwohner einer Ortsgemeinde und dem Landesdurchschnitt der Ortsgemeinden zu einem bestimmten Prozentsatz ausgeglichen werden. Die Berechnungslogik der Schlüsselzuweisung A in diesem Szenario C lautet:

$$SZ_i^A = \max \left\{ x^{SW} \cdot (SKM_{OG}^{PK} - SKM_i^{PK}) \cdot n_i; 0 \right\} \quad (2.73)$$

Der aufkommensneutrale Ausgleichssatz zur durchschnittlichen Schlüsselmasse A der Jahre 2001 bis 2010 (128 Mio. Euro) beträgt dann 61,66% ($x^{SW} = 61,66\%$).⁵³ Konstruktionsbedingt ergibt sich bei dieser Berechnungslogik eine relativ konstante Zahl der Empfänger bei rückwirkender Betrachtung über die Jahre 2001 bis 2010. Aufgrund der gestiegenen Anzahl an Empfängern liegt die durchschnittlich ausgezahlte Schlüsselzuweisung A unter der in den anderen Szenarien. Die durchschnittliche Abschöpfungsquote in den Ortsgemeinden sinkt mit dieser neuen Berechnungslogik von 95,32% auf 91,98%. Dieser Rückgang stellt eine Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Ortsgemeinden dar, auch wenn auch in diesem Szenario nicht alle Ortsgemeinden zu Abschöpfungsquoten unter 100% kommen. Die Tabellen 2.56 und 2.57 geben einen Überblick über die Veränderungen der Abschöpfungsquoten in Szenario C. Die Veränderungen für die kreisfreien Städte, verbandsfreien Gemeinden und großen kreisangehörigen Städte sind identisch zu denen in Szenario B. Abbildung 2.38 illustriert die neuen Abschöpfungsquoten aller Kommunen in Szenario C. Das obere Streudiagramm zeigt die Abschöpfungsquoten, die unter Verwendung der tatsächlichen Hebesätze der Gemeinden errechnet wurden, und das untere Streudiagramm zeigt die Abschöpfungsquoten, die sich ergeben, wenn man die Hebesätze aller Gemeinden mit dem landesweiten ungewichteten Durchschnitt von 351% ansetzt. Im Vergleich zu Abbildung 2.33 wird deutlich, dass die Abschöpfungsquoten der Ortsgemeinden nun auf einem niedrigeren Niveau liegen und dass die Abschöpfungsquoten der verbandsfreien Gemeinden nun auf dem Niveau der großen kreisangehörigen Städte liegen.

⁵³Bei Aufkommensneutralität zur Schlüsselmasse A des Jahres 2010 (144 Mio. Euro) beträgt der Ausgleichssatz 69,37%. Wären in diesem Szenario C neben den Ortsgemeinden auch die verbandsfreien Gemeinden Empfänger der Schlüsselzuweisung A und würde die durchschnittliche Steuerkraftmesszahl über diese beiden Gebietskörperschaftstypen berechnet, würde der Schwellenwert 54,31% bei Aufkommensneutralität zur durchschnittlichen Schlüsselmasse A der Jahre 2001 bis 2010, und 61,10% bei Aufkommensneutralität zur Schlüsselmasse A des Jahres 2010 betragen.

Tabelle 2.56: Abschöpfungsquoten bei neuer Berechnungslogik der Schlüsselzuweisung A zum Bezugsjahr 2010

Variable	Beob.	Mittelw.	Std.abw.	Min.	Max.	Δ
AQ	2306	91,31	6,72	36,52	104,53	-3,35
AQ, $SKM_i^{PK} < 76,24\% \cdot SKM_{RLP}^{PK}$	1677	92,97	4,46	36,52	103,55	-5,54
AQ, $76,24\% \cdot SKM_{RLP}^{PK} \leq SKM_i^{PK} \leq SKM_{RLP}^{PK}$	395	85,91	9,02	51,49	101,77	3,94
AQ, $SKM_i^{PK} > SKM_{RLP}^{PK}$	234	88,54	9,44	53,31	104,53	0

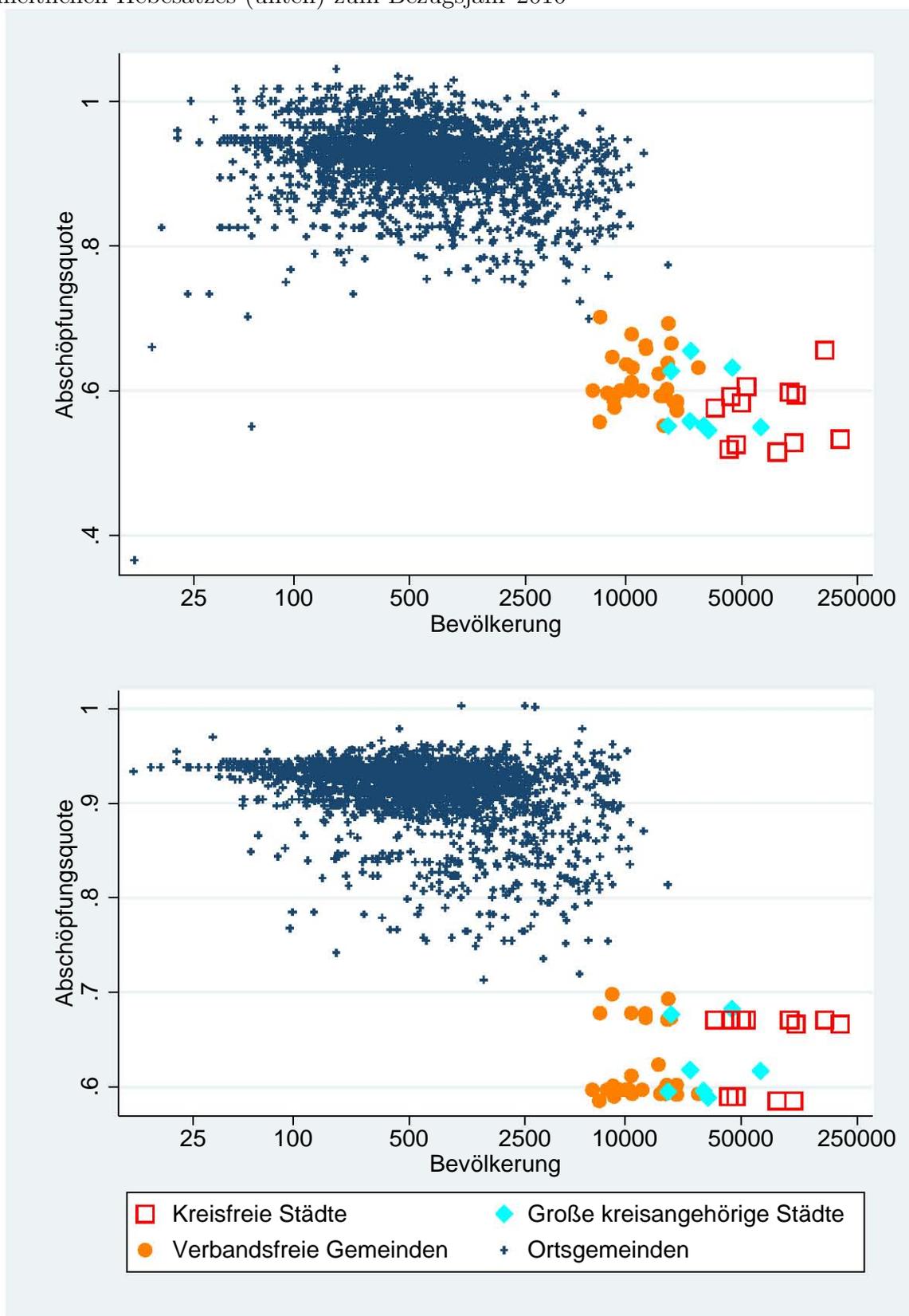
Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Tabelle 2.57: Abschöpfungsquoten bei neuer Berechnungslogik der Schlüsselzuweisung A zum Bezugsjahr 2010 in den Ortsgemeinden

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.	Δ
OG	2258	91,98	4,93	36,2	104,53	-3,34

Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Abbildung 2.38: Abschöpfungsquoten nach Beschränkung der Empfänger der Schlüsselzuweisung A auf die Ortsgemeinden und neuer Berechnungslogik in Abhängigkeit der Bevölkerung unter Verwendung der tatsächlichen Gewerbesteuerhebesätze (oben) und eines einheitlichen Hebesatzes (unten) zum Bezugsjahr 2010



Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Tabelle 2.58 gibt einen Überblick der Schlüsselzuweisungen A, die in den drei Szenarien im Jahr 2010 durchschnittlich an die Ortsgemeinden fließen. Abbildung 2.36 verdeutlicht die glättende Wirkung der beiden Reformvorschläge, wenn man die Szenarien B und C nachträglich auf die Jahre 2001 bis 2010 überträgt. In wirtschaftlich schlechten Zeiten mit niedrigen Steuerkraftmesszahlen werden in Szenario B höhere Schlüsselzuweisungen A ausgezahlt, und es wären mehr Gemeinden empfangsberechtigt, während die Ausschläge in wirtschaftlich guten Zeiten abgeschwächt werden.⁵⁴ Auch in Szenario C ergibt sich eine Glättung der Schlüsselmasse A und der Schlüsselzuweisung A, aufgrund der höheren Zahl der Empfänger liegt die durchschnittlich ausgezahlte Schlüsselzuweisung A jedoch unter derjenigen in Szenario B. Es zeigt sich, dass sich die Schwankungen der Schlüsselmasse A und der damit verbundenen Schlüsselzuweisungen A in den Szenarien B und C gegenüber dem Status quo reduzieren. Die stärkste Glättung ergibt sich bei der Zahl der Empfänger der Schlüsselzuweisung A in Szenario C. Dies ist begrüßenswert, da die Frage, ob eine Gemeinde überhaupt mit der Schlüsselzuweisung A rechnen kann, im Hinblick auf die Versicherungsfunktion noch wichtiger ist als die Frage nach der Höhe der Zuweisung.

2.4.2 Zur Schlüsselzuweisung B1

Die Schlüsselzuweisung B1 stellt eine pauschale Zuweisung dar, die von der Einwohnerzahl einer Gemeinde und dem gebietskörperschaftsspezifischen Pro-Kopf-Betrag abhängt. Diese Verteilung der Mittel stellt – analog zur Schlüsselzuweisung B2 – auf die Einwohnerzahl als Messgröße für den Finanzbedarf ab. Einwohner verschiedener Gebietskörperschaften werden jedoch auf unterschiedliche Weise gewichtet. So entfallen beispielsweise auf den Einwohner einer verbands- und kreisangehörigen Ortsgemeinde insgesamt 37 Euro, auf den Einwohner einer kreisfreien Stadt hingegen 46 Euro. Trotz des Verzichtes auf eine Hauptansatzstaffel im rheinland-pfälzischen Finanzausgleich wird hier gewissermaßen eine Einwohnerwertung von Stadtbewohnern vorgenommen. Diese basiert allerdings auf dem Gebietskörperschaftstyp, nicht auf der Einwohnerzahl per se. Des Weiteren ist die Schlüsselzuweisung B1 unabhängig von der Finanzkraft einer Gemeinde, da sie ursprünglich die Kommunen für die mit der Durchführung staatlicher Auftragsangelegenheiten verbunde-

⁵⁴Die abgebildeten Schlüsselzuweisungen A pro Einwohner stellen den jährlichen Durchschnitt der tatsächlich ausgezahlten Schlüsselzuweisungen pro Einwohner dar. Dagegen stellt Tabelle 2.58 die durchschnittliche Schlüsselzuweisung A pro Einwohner über alle Ortsgemeinden dar (Empfänger und Nicht-Empfänger).

Tabelle 2.58: Steuerkraftmesszahlen und Schlüsselzuweisungen A der Ortsgemeinden in den Szenarien A1, A2, B und C, 2010

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.	Empfänger
Vor SZ A						
SKM pro Einwohner	2.258	503	287	-1.753	4.542	
Szenario A1 (Status quo)						
SZ A pro Einwohner	2.258	117	113	0	2.310	1.672
SKM pro Einwohner	2.258	620	234	557	4.542	
Szenario A2						
SZ A pro Einwohner	2.258	107	110	0	2.297	1.640
SKM pro Einwohner	2.258	610	237	544	4.542	
Szenario B						
SZ A pro Einwohner	2.258	109	110	0	2.299	1.649
SKM pro Einwohner	2.258	612	236	546	4.542	
Szenario C						
SZ A pro Einwohner	2.258	97	78	0	1.456	1.842
SKM pro Einwohner	2.258	599	242	-297	4.542	

Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

nen Belastungen entschädigen sollte. Allerdings sind die Größenordnungen der Zuweisungen heute als sehr gering zu bewerten, und andere Zuweisungen haben stark an Bedeutung gewonnen.

Die Verteilung der Mittel nach Einwohnerzahlen ist ein sinnvolles und im Kontext des Finanzausgleichs auch gängiges Verfahren. Vor diesem Hintergrund könnte man argumentieren, dass die Existenz dreier Schlüsselzuweisungstypen der Transparenz des Gesamtsystems abträglich ist. Man könnte als Alternative eine Überführung der Schlüsselmasse B1 in die Schlüsselmasse B2 erwägen. Kennzeichen der Schlüsselzuweisung B1 ist die Höherwertung der Einwohner kreisfreier Städte sowie die Finanzkraftunabhängigkeit. Letztere betrifft das Spannungsfeld zwischen Finanzierungs- und Verteilungsziel des kommunalen Finanzausgleichs. Die Abgeltung staatlicher Aufgabenwahrnehmung als legitimes Ziel muss hier abgewogen werden gegen das Ziel, die grundsätzlich knappen Finanzausgleichsmittel gerade den bedürftigen Kommunen zukommen zu lassen, was durch die Schlüsselzuweisung B2 gewährleistet wird. Die Vergabe der Schlüsselzuweisung B1 in ihrer aktuellen Form wirkt in der Pro-Kopf-Betrachtung für alle Kommunen des gleichen Gebietskörperschaftstyps gleich. Die unterschiedliche Gewichtung von Gebietskörperschaftstypen tritt

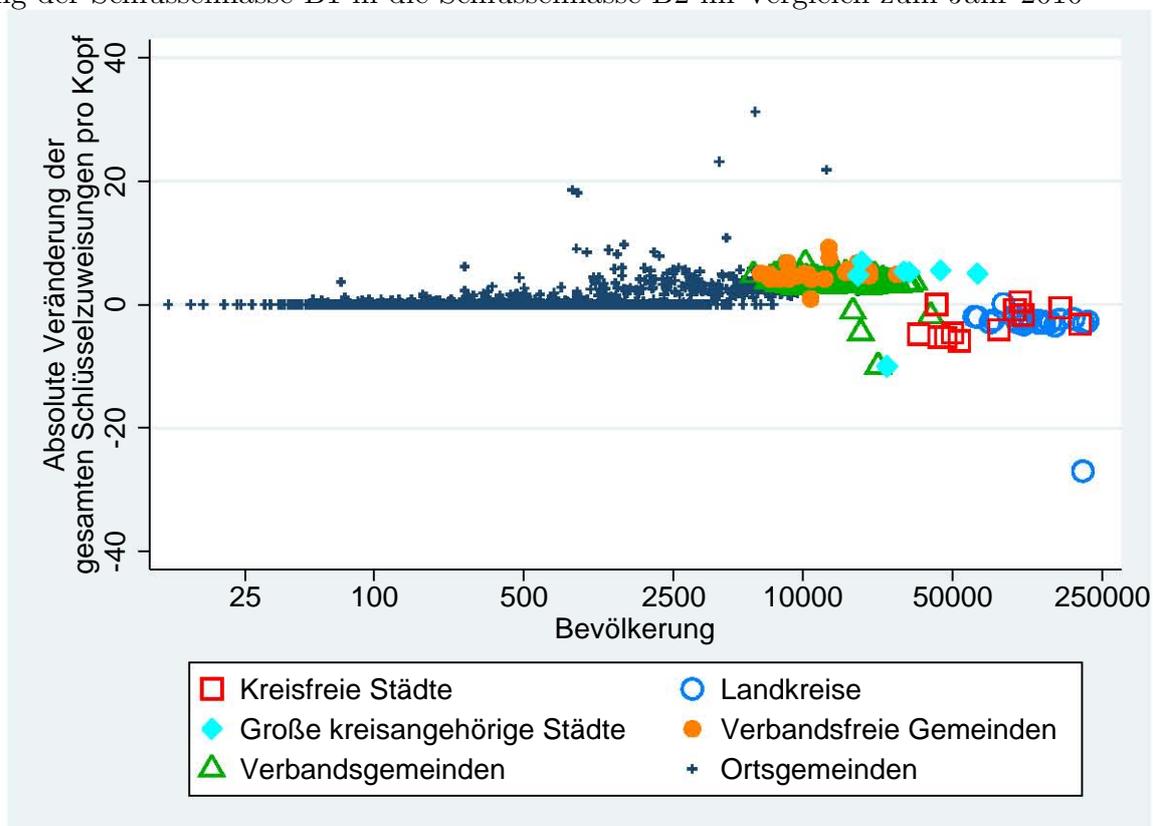
bei der Schlüsselzuweisung B1 gewissermaßen an die Stelle einer Gewichtung nach besonderen Bedarfen. Letzteres Vorgehen erscheint jedoch zielgenauer, da kreisfreie Städte nicht per se einen höheren Finanzbedarf haben, besonders nicht im Vergleich zu ähnlich großen kreisangehörigen Städten. Ein höherer Bedarf entsteht vielmehr durch eine höhere Einwohnerzahl – was im Rahmen beider Schlüsselzuweisungen B berücksichtigt wird – oder durch weitere systematisch höhere Belastungen, die bei der Schlüsselzuweisung B2 beispielsweise durch höhere Sozialschichten begründet werden. Ein Ausgleich solcher ungleich verteilter Belastungen wird durch die Schlüsselzuweisung B1 nicht geleistet. Andererseits hat die Tatsache, dass die Schlüsselzuweisung B1 nicht an anderen Indikatoren als der Einwohnerzahl anknüpft auch positive Effekte: die Anreizwirkung beschränkt sich auf die Anziehung von Einwohnern. Ein inszenierter Wettbewerb zwischen Gemeinden hinsichtlich solcher zuweisungsrelevanter Indikatoren, wie er in Abschnitt 2.1 beschrieben wird, wird durch die Schlüsselzuweisung B1 nicht erzeugt.

So bleibt zu konstatieren, dass die Schlüsselzuweisung B1 nicht problematisch ist, aber auch keine wichtige Funktion übernehmen. Lediglich die Finanzausstattung der verschiedenen Typen von Gebietskörperschaften wird angepasst. Insbesondere im Zusammenhang mit Reformen, die Verteilungseffekte auslösen, kann es sinnvoll sein, die Finanzierungsfunktion des kommunalen Finanzausgleichs stärker über diese Zuweisung zu betonen. Allerdings wird auch im eigentlichen Finanzausgleich über die Schlüsselzuweisung B2 der Bedarf an der Einwohnerzahl festgemacht. Im Interesse einer Vereinfachung des Systems zur Förderung der Transparenz kann über eine Zusammenlegung der beiden Schlüsselzuweisungen B nachgedacht werden. Im Folgenden wird daher exemplarisch eine Überführung des für die Schlüsselzuweisung B1 ausgezahlten Teils der Schlüsselmasse in die Schlüsselmasse B2 simuliert. So können die Auswirkungen einer solchen Änderung genau erfasst werden und die Entschlussfassung somit auf eine solide Grundlage gestellt werden.

Im Jahr 2010 ergeben sich im simulierten Szenario im Vergleich zum Ist-Zustand folgende Änderungen:

- Der Grundbetrag für die Schlüsselzuweisung B2 steigt von 928 auf 999.
- Die Anzahl der abundanten Gemeinden sinkt von fünf auf vier.
- 753 Gebietskörperschaften erhalten nun höhere Gesamtschlüsselzuweisungen (mit den

Abbildung 2.39: Veränderung der Gesamtschlüsselzuweisung pro Einwohner nach Überführung der Schlüsselmasse B1 in die Schlüsselmasse B2 im Vergleich zum Jahr 2010



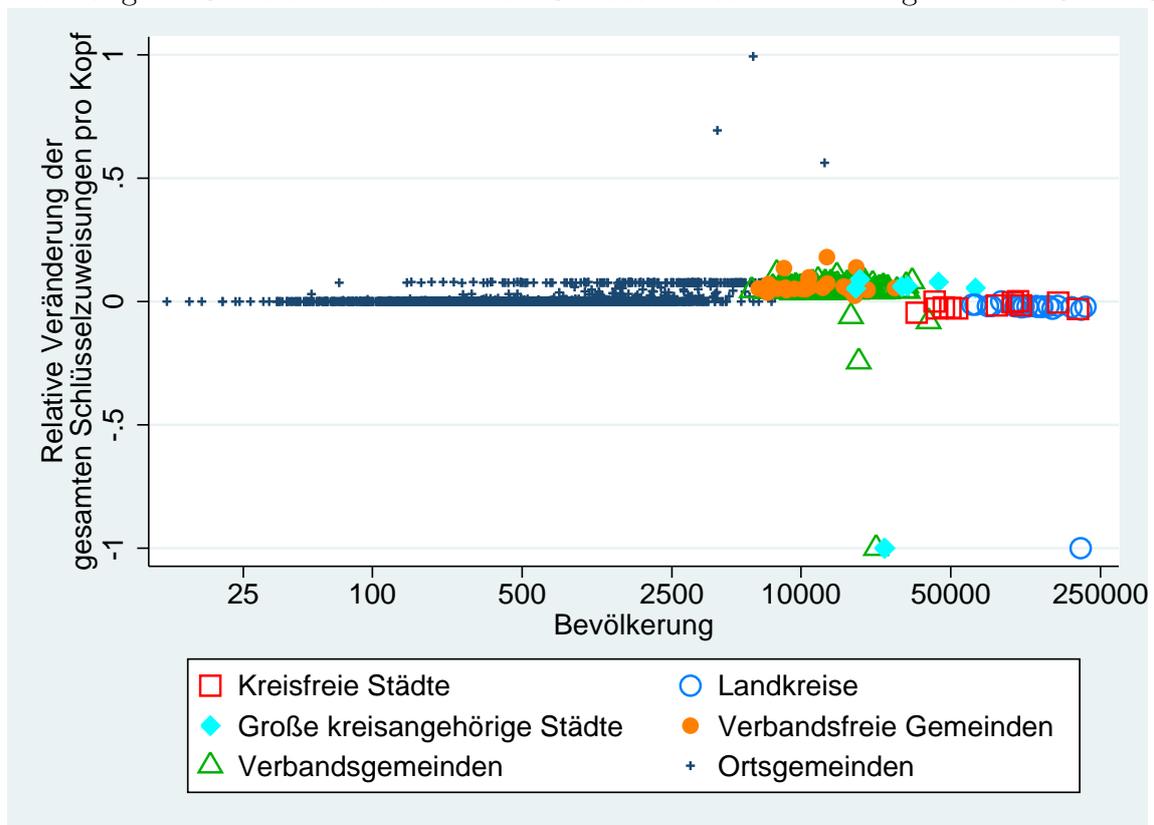
Quelle: Eigene Berechnungen.

größten Anteilen bei den verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städten und Verbandsgemeinden).

- 39 Gebietskörperschaften erhalten nun geringere Gesamtschlüsselzuweisungen (mit den größten Anteilen bei den kreisfreien Städten und Landkreisen).
- Keine Veränderung der Gesamtschlüsselzuweisungen in 1701 Gebietskörperschaften.
- Die abundanten Gebietskörperschaften erhalten nach dieser Reform keine Zuweisungen mehr (zuvor erhielten sie die finanzkraftunabhängige Schlüsselzuweisung B1).

Abbildungen 2.39 und 2.40 illustrieren die absoluten und relativen Veränderungen in den Gebietskörperschaften.

Abbildung 2.40: Relative Veränderung der Gesamtschlüsselzuweisung pro Einwohner nach Überführung der Schlüsselmasse B1 in die Schlüsselmasse B2 im Vergleich zum Jahr 2010



Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 2.59: Absolute und relative Veränderung der Gesamtschlüsselzuweisung pro Einwohner in den Gebietskörperschaften, die nach Überführung der Schlüsselmasse B1 in die Schlüsselmasse B2 im Vergleich zum Jahr 2010 mehr Zuweisungen erhalten

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.
Δ SZ gesamt abs.	753	2,25	2,59	0,01	31,22
Δ SZ gesamt rel.	753	0,04	0,06	0,00	0,99

Quelle: Eigene Berechnungen.

Insgesamt erhalten nach der Überführung der Schlüsselmasse B1 in die Schlüsselmasse B2 753 Gebietskörperschaften eine höhere Gesamtschlüsselzuweisung. Darunter befinden sich zwei kreisfreie Städte, 28 verbandsfreie Gemeinden, 557 Ortsgemeinden, 159 Verbandsgemeinden, ein Landkreis und sechs große kreisangehörige Städte. Ihre Gesamtschlüsselzuweisungen pro Einwohner steigen um durchschnittlich 2,25 Euro bzw. 4,1% (vgl. Tabelle 2.59).

Insgesamt erhalten nach der Überführung der Schlüsselmasse B1 in die Schlüsselmasse B2 39 Gebietskörperschaften eine geringere Gesamtschlüsselzuweisung. Darunter befinden sich zehn kreisfreie Städte, 23 Landkreise, vier Verbandsgemeinden und zwei große kreisangehörige Städte. Ihre Gesamtschlüsselzuweisungen pro Einwohner verringern sich durchschnittlich um 4,09 Euro bzw. 12,9%. Die vier abundanten Gebietskörperschaften verlieren 100% ihrer Gesamtschlüsselzuweisungen, da sie zuvor nur Schlüsselzuweisungen B1 bezogen. Betrachtet man nur die nicht abundanten Gebietskörperschaften, verlieren 35 Gebietskörperschaften durchschnittlich 2,93 Euro bzw. 3,0% ihrer Gesamtschlüsselzuweisungen pro Einwohner (vgl. Tabelle 2.60).

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse ist tendenziell für eine Beibehaltung der Schlüsselzuweisung B1 zu plädieren, solange keine gleichzeitigen Veränderungen am System vorgenommen werden, die den Auswirkungen teilweise entgegenwirken. Insbesondere da der Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz durch das Fehlen einer Hauptansatzstaffel kein spezielles Instrument kennt, das einem potentiell höheren Pro-Kopf-Bedarf in Agglomerationen explizit Rechnung trägt, ist sonst eine mögliche Unterfinanzierung der Städte zu befürchten. Insbesondere im Zusammenhang mit Reformen, die Verteilungseffekte auslösen, kann es sinnvoll sein, die Finanzierungsfunktion des kommunalen Finanzausgleichs stärker über

Tabelle 2.60: Absolute und relative Veränderung der Gesamtschlüsselzuweisung pro Einwohner in den Gebietskörperschaften, die nach Überführung der Schlüsselmasse B1 in die Schlüsselmasse B2 im Vergleich zum Jahr 2010 weniger Zuweisungen erhalten

Variable	Beob.	Mittelwert	Std.abw.	Min.	Max.
Δ SZ gesamt abs.	39	-4,09	4,38	-27,00	-0,53
Δ SZ gesamt abs., nicht abundant	35	-2,93	1,23	-5,89	-0,53
Δ SZ gesamt rel.	39	-0,13	0,30	-1,00	-0,00
Δ SZ gesamt rel., nicht abundant	35	-0,03	0,04	-0,24	-0,00

Quelle: Eigene Berechnungen.

diese Zuweisung zu betonen.

2.4.3 Zur Schlüsselzuweisung B2: Ermittlung des Finanzbedarfs

Die Ermittlung des Finanzbedarfs einer Gebietskörperschaft in Rheinland-Pfalz basiert auf einem Haupt- und fünf Leistungsansätzen (vgl. Abschnitt 2.2.2).

Vorgehensweise

Zur Untersuchung des Hauptansatzes und der Leistungsansätze werden Regressionsanalysen durchgeführt. Hierbei geht es einmal darum zu prüfen, wie die verschiedenen Bedarfselemente zusammenwirken und ob sich einzelne Bedarfe möglicherweise gegenseitig kompensieren. Zudem kann geprüft werden, ob Merkmale, die vom Ansatz einen Bedarf begründen können, auch nachweisbare Effekte auf die tatsächlichen Ausgaben haben. Allerdings ergeben sich hier allenfalls Hinweise, in welche Richtung die Messung des Finanzbedarfs angepasst werden könnte. Eine echte Nachfragefunktion nach öffentlichen Leistungen, die es erlaubt Bedarfe zu bewerten, kann allerdings aufgrund fehlender Daten und der vielschichtigen Struktur der kommunalen Ebene nicht durchgeführt werden.

Hierzu werden Regressionen verwendet, welche die bereinigten Ausgaben einer Gebietskör-

Tabelle 2.61: Bestimmung der bereinigten Ausgaben

Nr.	Bezeichnung
114	Bruttoausgaben des Verwaltungshaushalts
./. 088	Zinsausgaben
./. 112	Zuführung zum Vermögenshaushalt
./. 113	Deckung von Soll-Fehlbeträgen des Verwaltungshaushalts
./. 231	Einnahmen aus Verwaltung
./. 277	Schuldendiensthilfen
./. 287	Ersatz sozialer Leistungen außerhalb von Einrichtungen
./. 293	Ersatz sozialer Leistungen innerhalb von Einrichtungen
./. 228	von Gemeinden/GV (Umlagen)

Nr. gemäß Gemeindefinanzstatistik.

perschaft⁵⁵ durch die Indikatoren der gegenwärtigen Leistungsansätze und weitere Determinanten erklären.⁵⁶ Der Hauptansatz wird implizit in der Regression durch die Unterscheidung der kreisfreien Städte von den weiteren Gebietskörperschaftstypen berücksichtigt.

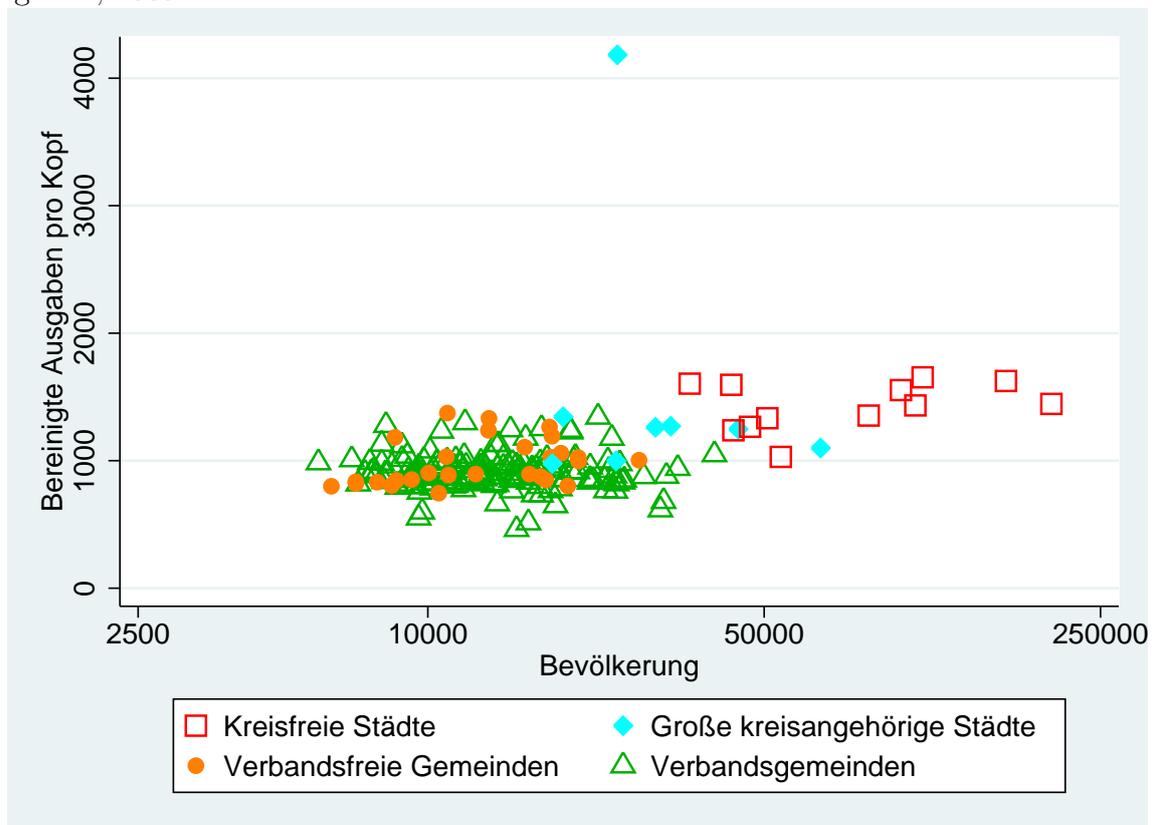
Als bereinigte Ausgaben werden (gemäß der finanzstatistischen Gruppierung) die aus allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzierenden Ausgaben berücksichtigt.⁵⁷ Wie Tabelle 2.61 zeigt, umfasst dies die Bruttoausgaben des finanzstatistischen Verwaltungshaushalts abzüglich der Zinsausgaben, der finanzstatistischen Zuführung zum Vermögenshaushalt, der Deckung von Soll-Fehlbeträgen des Verwaltungshaushalts, der Einnahmen aus Verwaltung, der Schuldendiensthilfen und dem Ersatz sozialer Leistungen außerhalb und innerhalb von Einrichtungen. Vom Resultat werden die erhaltenen Umlagen abgesetzt, um Doppelzählungen im Rahmen der vertikalen Aggregation zu vermeiden. Abbildung 2.41 zeigt die bereinigten Pro-Kopf-Ausgaben in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl.

⁵⁵Der Begriff der „bereinigten Ausgaben“ ist in diesem Kontext nicht im Sinne der Finanzstatistik zu verstehen.

⁵⁶Dabei werden im Rahmen einer vertikalen Aggregation die Werte der Ortsgemeinden den Verbandsgemeinden und die Werte der Landkreise dem kreisangehörigen Raum zugeschlüsselt.

⁵⁷Der Fokus dieser Betrachtung muss periodengerecht auf gegenwartsbezogenen Ausgaben liegen. Im Gegensatz dazu stellen beispielsweise Zinsausgaben als Folge früher aufgenommenener Kredite vergangenheitsbezogene Ausgaben dar.

Abbildung 2.41: Zusammenhang zwischen Bevölkerung und bereinigten Pro-Kopf-Ausgaben, 2009



Quelle: ISIM und eigene Berechnungen.

Als erklärende Variablen werden die Indikatoren sämtlicher Leistungsansätze des gegenwärtigen Finanzausgleichs verwendet. Dies umfasst die Zahl der im Streitkräfteansatz erfassten Personen, die Bevölkerung im Nah-, Mittel- und Regionalbereich zentraler Orte, den über dem Durchschnitt liegenden Teil der Sozillastenausgabenbelastung, Schülerzahlen sowie den Kehrwert der Bevölkerungsdichte. Weiterhin werden die Steuerkraftmesszahl und die Höhe der Schlüsselzuweisung A zur Abbildung der Finanzierungsseite des Haushalts herangezogen. Eine Dummy-Variable für kreisfreie Städte greift Unterschiede zum kreisangehörigen Raum ab. Tabelle 2.62 zeigt die Einflüsse dieser erklärenden Variablen. Die Spalten (1) und (2) fokussieren dabei auf die Leistungsansätze, während die Spalten (3) und (4) auch die Finanzierungsseite des Haushalts berücksichtigen. Die Spalten (2) und (4) zeigen robuste Standardfehler. Die Schätzung zeigt, dass vor allem die Regelung zu den zentralen Orten, die Stationierungseinwohner und die Sozillasten nachweisbare Ausgabeneffekte haben.

Hauptansatz

Der Hauptansatz zur Berücksichtigung der Einwohnerzahl einer Gebietskörperschaft ist charakteristisch für ein Finanzausgleichssystem. Im Gegensatz zu anderen Ländern wird in Rheinland-Pfalz von einer Einwohnerwertung abgesehen. Folglich ist zunächst der städtische Einwohner dem ländlichen Einwohner dem Bedarfe nach gleichgestellt. Die finanzwissenschaftliche Literatur diskutiert einen höheren Bedarf in dichtbesiedelten Gebieten, beispielsweise aufgrund von Größennachteilen.⁵⁸ Typischerweise wird ein u-förmiger Kostenverlauf unterstellt.⁵⁹ Demzufolge sinkt der Pro-Kopf-Bedarf zunächst mit der Einwohnerzahl oder Bevölkerungsdichte (aufgrund von Skalenerträgen), ehe er ein Minimum bei der optimalen Größe der Gebietskörperschaft erreicht. Überschreitet die Einwohnerzahl oder Bevölkerungsdichte einen Schwellenwert, so steigt der Pro-Kopf-Bedarf wieder an (aufgrund von Ballungskosten). In der Literatur wurden auch höhere Ausgaben in großen Städten diskutiert, die auf einer größeren Nachfrage der dort lebenden Bevölkerung nach öffentlichen Gütern basieren.⁶⁰

⁵⁸Vgl. Brecht (1932).

⁵⁹Vgl. Seitz (2002).

⁶⁰Vgl. Popitz (1932).

Tabelle 2.62: Überprüfung der Bedarfsermittlung (Ausgangssituation)

	(1)	(2)	(3)	(4)
Stationierungseinwohner	187 (126)	187 ** (79,7)	234 ** (114)	234 *** (70,7)
Einwohner zentr. Ort Nahbereich	104 *** (39,7)	104 *** (37,8)	76,0 ** (35,9)	76,0 * (39,5)
Einwohner zentr. Ort Mittelbereich	54,7 *** (11,1)	54,7 *** (10,3)	34,7 *** (10,3)	34,7 *** (9,96)
Einwohner zentr. Ort Regionalbereich	15,4 (19,4)	15,4 (11,3)	14,9 (17,4)	14,9 (11,6)
Soziallastenausgabenbelastung über \emptyset	1,83 *** (,683)	1,83 *** (,477)	2,13 *** (,612)	2,13 *** (,449)
Schüler	237 (583)	237 (504)	-361 (529)	-361 (430)
Förderschüler	-660 (16812)	-660 (15646)	10208 (15128)	10208 (14621)
Fläche in ha	4,15 (21,3)	4,15 (16,3)	24,0 (29,6)	24,0 (23,5)
Dummy kreisfreie Städte	236 *** (72,4)	236 *** (67,2)	210 *** (64,9)	210 *** (66,0)
Steuerkraftmesszahl			,479 *** (,071)	,479 *** (,071)
Schlüsselzuweisung A			,472 * (,284)	,472 * (,252)
Konstante	759 *** (66,4)	759 *** (52,2)	451 *** (75,3)	451 *** (72,8)
R ²	0,480	0,480	0,588	0,588
adj. R ²	0,456		0,565	
Beobachtungen	208	208	208	208
Robuste Standardfehler		Ja		Ja

Abhängige Variable: Bereinigte Ausgaben. Alle Variablen in Pro-Kopf-Größen für 2009. Standardfehler in Klammern. Ein Stern bezeichnet statistische Signifikanz zum 10%-Niveau, zwei Sterne zum 5%-Niveau und drei Sterne zum 1%-Niveau.

Große Gemeinden. Obwohl Mainz als größte Stadt mit rund 200.000 Einwohnern vergleichsweise klein ist, treten in rheinland-pfälzischen Städten Ballungskosten und damit verbunden erhöhte Bedarfe auf. Mit der Anrechnung eines höheren Bedarfs bei steigender Einwohnerzahl versuchen Finanzausgleichssysteme die Raumstruktur zu berücksichtigen. Da die Finanzkraft und auch die tatsächlichen Ausgaben pro Einwohner systematisch mit der Einwohnerzahl steigen, würde die fiskalische Umverteilung ohne Berücksichtigung eines höheren Finanzbedarfs massiv in die Raumstruktur eingreifen und die fiskalische Eigenverantwortung der Städte schwächen. Die (Wieder-) Einführung einer Einwohnerwertung im Rahmen einer Hauptansatzstaffel in Rheinland-Pfalz erscheint dennoch nicht zwingend geboten. Der Gesetzgeber hat sich für ein System mit einem Leistungsansatz für zentrale Orte und höheren Zuweisungen für kreisfreie Städte entschieden. Somit wird (kreisfreien) Städten ein höherer Finanzbedarf zugerechnet.

Dieses Vorgehen des Gesetzgebers erlaubt einen Vergleich der „impliziten“ Einwohnerwertung in Rheinland-Pfalz mit der expliziten Einwohnerwertung anderer Länder. Aufgrund der verschiedenen Ansätze in den einzelnen Ländern, insbesondere bezüglich der Existenz und Ausgestaltung einer Hauptansatzstaffel sowie der Leistungsansätze, ist ein Vergleich nur mit wenigen anderen Finanzausgleichssystemen sinnvoll. Hier bieten sich Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen an. Die Abbildungen 2.42 und 2.43 zeigen die Einwohnerwertung der Hauptansatzstaffeln dieser drei Länder im relevanten Einwohnerbereich rheinland-pfälzischer kreisfreier Städte.⁶¹ Um einen Vergleich mit der impliziten Einwohnerwertung in Rheinland-Pfalz zu ermöglichen, ist die Summe aus Hauptansatz und Leistungsansätzen in Rheinland-Pfalz auf den einzelnen Einwohner umzurechnen, und gegebenenfalls die Schlüsselzuweisung B1 hinzuzurechnen. Somit ergibt sich für jede kreisfreie Stadt in Rheinland-Pfalz die äquivalente Einwohnerwertung. Wie die Abbildung zeigt, kann allein durch die Existenz des Zentrale-Orte-Ansatzes noch keine den anderen Ländern vergleichbare Einwohnerwertung erreicht werden. Die Hinzurechnung der Schlüsselzuweisung B1 (genauer: jenes Betrags, welcher über die Schlüsselzuweisung B1 des kreisangehörigen Raums hinausgeht) sowie der weiteren Leistungsansätze deutet jedoch darauf hin, dass die implizite Einwohnerwertung in Rheinland-Pfalz dem Niveau nach durchaus mit der expliziten Einwohnerwertung anderer Länder vergleichbar ist. Gleichwohl verläuft der Anstieg der Einwohnerwertung innerhalb der Gruppe der kreisfreien Städte flacher als in den anderen Ländern. Somit erfahren Mainz und partiell Ludwigshafen auch eine etwas geringere

⁶¹Der Beginn der Hauptansatzstaffel Bayerns, welcher bei einer Wertung von 108% liegt, wurde auf 100% normiert.

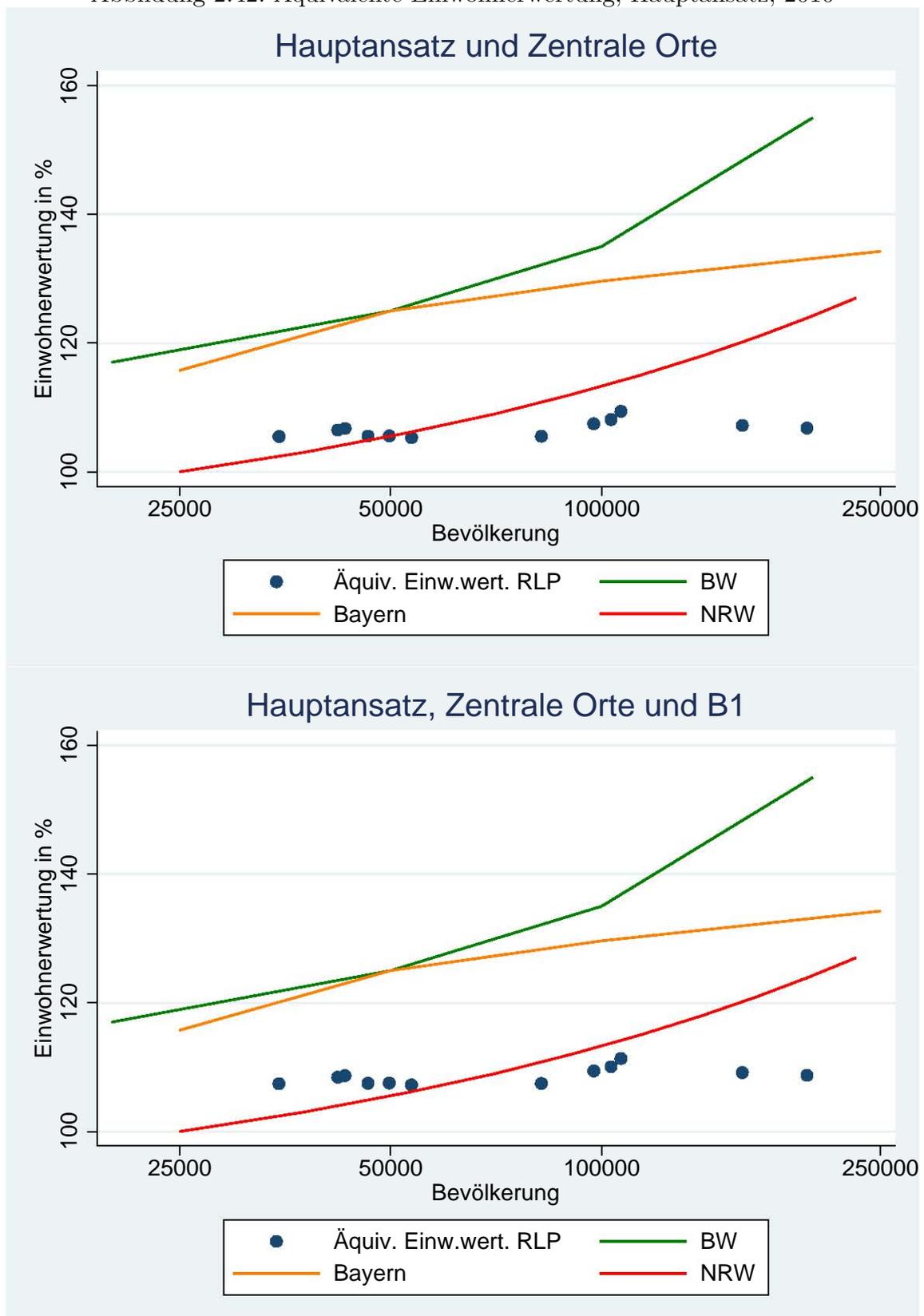
Einwohnerwertung. Der Vergleich abstrahiert jedoch von den Leistungsansätzen in den anderen Ländern und unterzeichnet somit die dortige Einwohnerwertung. Daher stellt dieser Vergleich – auch aufgrund weiterer Unterschiede der einzelnen Finanzausgleichssysteme – lediglich eine Annäherung dar und muss als grobe Orientierung dienen.

Kleine Gemeinden. Zwar deutet der unterstellte u-förmige Kostenverlauf auch auf höhere Bedarfe besonders kleiner Gebietskörperschaften hin, jedoch würde eine Höherbewertung der Einwohner kleiner Gemeinden die Anreize zu freiwilligen Zusammenschlüssen von Gemeinden unterminieren und ist damit abzulehnen. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass der Flächenansatz dem ländlichen Raum bereits einen höheren Finanzbedarf zugesteht. Allerdings werden hier Kostennachteile berücksichtigt, denen anders als den höheren Ausgaben in Ballungsräumen keine Effizienzvorteile gegenüberstehen. Dies wäre auch der Fall, wenn man kleinen Gemeinden mit Verweis auf den u-förmigen Kostenverlauf einen höheren Finanzbedarf zugestehen würde. Der Verzicht auf eine (weitere) Höherbewertung entspricht auch der Praxis anderer Länder wie Nordrhein-Westfalen, welche zwar eine Höherbewertung des großstädtischen Einwohners, nicht jedoch des ländlichen Einwohners kennt. In Mecklenburg-Vorpommern hatte der Gesetzgeber sogar eine „negative Einwohnerwertung“ für Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern umgesetzt, um Anreize zur Fusion kleiner Gebietskörperschaften zu setzen. Die Einwohner dieser Gemeinden gingen nur zu 95% in die Berechnung des Bedarfs ein.⁶²

Empirische Analyse. Tabelle 2.63 prüft, ob neben den zentralen Orten und den Gebietskörperschaftsgruppen weitere systematische Größeneffekte in den Ausgaben zu identifizieren sind. Zwar zeigen sich Anzeichen eines kubischen Einflusses der Einwohnerzahlen auf die Ausgaben (Spalte (1)), ein statistisch gesicherter Zusammenhang liegt jedoch nicht vor. Selbiges gilt für den Einfluss der Quadratwurzel der Einwohnerzahl (Spalte (2)). Der Effekt des Kehrwerts verfehlt hingegen nur knapp die statistische Signifikanz (Spalte (3)). Dies weist auf vergleichsweise höhere Ausgaben in sehr kleinen Gemeinden hin. Daher soll diese Variable in der Analyse der Leistungsansätze als Kontrollvariable aufgenommen werden. Ein belastbarer Effekt für eine Reform des Hauptansatzes kann jedoch nicht festgestellt werden. Somit sehen die Gutachter im Bereich des Hauptansatzes keinen

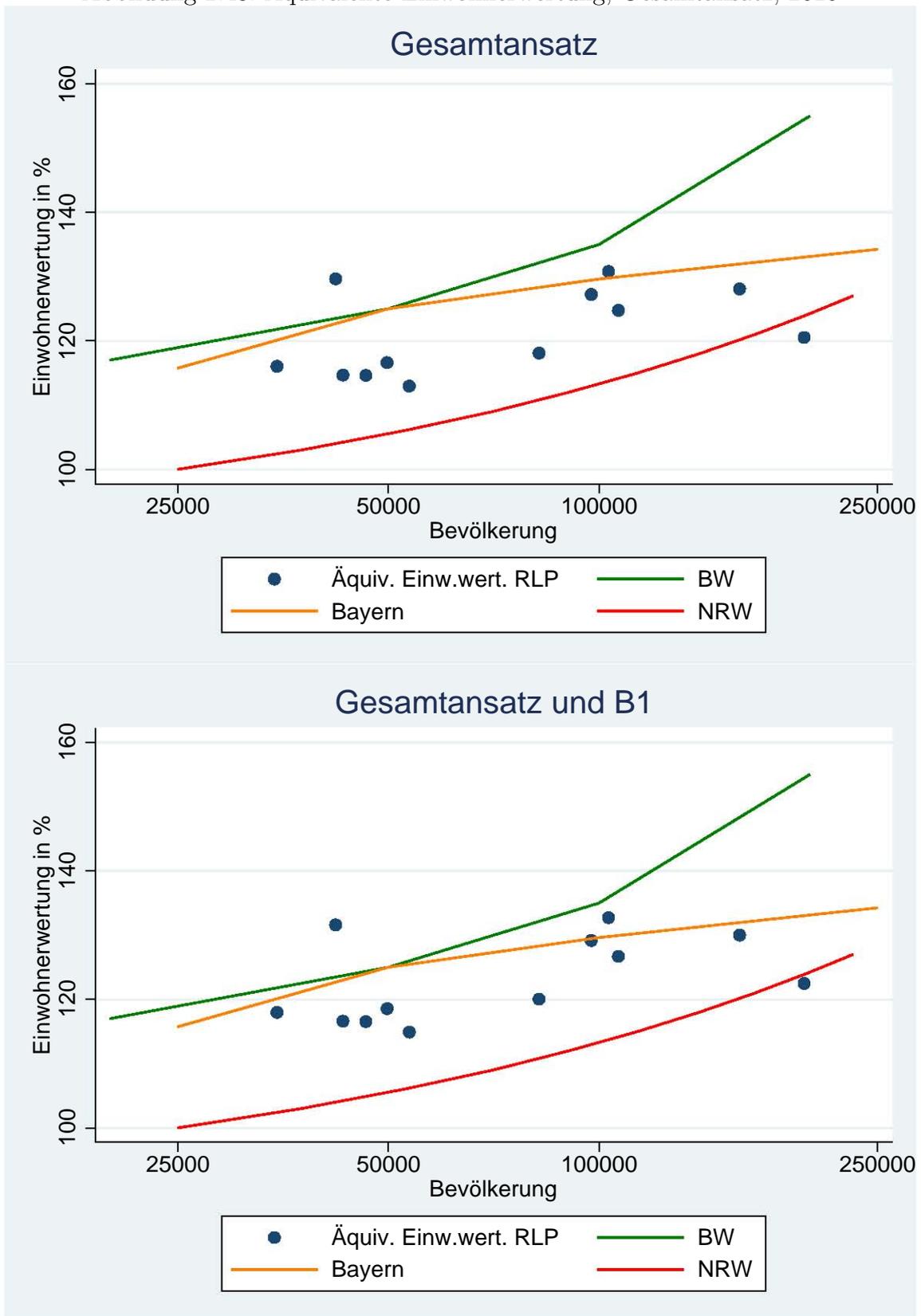
⁶²Mit einem Urteil am 30. Juni 2011 erklärte das LVerfG Mecklenburg-Vorpommern diese Regelung jedoch für nichtig.

Abbildung 2.42: Äquivalente Einwohnerwertung, Hauptansatz, 2010



BW: Baden-Württemberg, NRW: Nordrhein-Westfalen, RLP: Rheinland-Pfalz. Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 2.43: Äquivalente Einwohnerwertung, Gesamtansatz, 2010



BW: Baden-Württemberg, NRW: Nordrhein-Westfalen, RLP: Rheinland-Pfalz. Quelle: Eigene Darstellung.

Änderungsbedarf.

Da die Einwohnerzahl nur ein grober Indikator für die Bestimmung des Bedarfs einer Gebietskörperschaft sein kann, hat der Gesetzgeber in Rheinland-Pfalz fünf Leistungsansätze vorgesehen. Diese dienen der Berücksichtigung besonderer Bedarfe. Die Einführung von Leistungsansätzen kann insbesondere dann gerechtfertigt sein, wenn sich Bedarfe ungleichmäßig über Gebietskörperschaften verteilen. Im Folgenden sollen auch die einzelnen Leistungsansätze diskutiert sowie auf ihre Existenzberechtigung und ihre Funktionsfähigkeit hin überprüft werden.

Ansatz für nicht kasernierte Soldaten

Der Streitkräfteansatz versucht zusätzliche Bedarfe abzudecken, welche durch die Stationierung von Streitkräften innerhalb einer Gebietskörperschaft entstehen. Der Ansatz umfasst nicht kasernierte Soldatinnen und Soldaten sowie Zivilangehörige und Familienangehörige der ausländischen Stationierungstreitkräfte. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist es zunächst unklar, ob „Stationierungseinwohner“ ausschließlich einen Bedarf begründen. Zwar kommt es unter anderem durch die Angehörigen der Streitkräfte zu einer intensiveren Nutzung der Leistungen der Gemeinden – auch wenn den Streitkräften eigene Infrastruktur vorgehalten wird. Doch ihre Kaufkraft erbringt der Gemeinde auch wirtschaftliche Vorteile. Dies zeigen nicht zuletzt auch die Forderungen einzelner Gemeinden, in welchen Standorte aufgegeben oder verkleinert werden sollen, nach einem – auch in der Vergangenheit schon gewährten – Härteausgleich. Neben messbaren Kosten kann die Berücksichtigung eines Mehrbedarfs indessen auch als Kompensation für die Hinnahme der Ansiedlung von Einrichtungen gesehen werden, die adverse Effekte auf das örtliche Leben haben. Solche Ansiedlungen sind bei aller Notwendigkeit schwer zu akzeptieren, was in der finanzwissenschaftlichen Literatur unter dem Schlagwort *NIMBY facilities* (NIMBY ist ein Akronym für *not in my backyard*) diskutiert wird. Indem eine Gemeinde einwilligt, die Stationierung auf sich zu nehmen, leistet sie einen positiven Beitrag zur Lebensqualität anderorts. Im Sinne der Koordinierungsfunktion kann der Ansatz daher sinnvoll sein. Vor dem Hintergrund mangelnder alternativer Indikatoren erscheint auch eine Reform des Ansatzes nicht geboten, obschon Probleme mit der Messgenauigkeit der Zahl der Stationierungseinwohner existieren.

Tabelle 2.63: Überprüfung der Bedarfsermittlung (Hauptansatz)

	(1)	(2)	(3)
Einwohner (e-03)	-5,60 (3,43)		
Einwohner (quadratisch, e-08)	9,80 (6,72)		
Einwohner (kubisch, e-13)	-3,65 (2,51)		
Einwohner (Quadratwurzel)		-,465 (,354)	
Einwohner (Kehrwert)			565873 (352341)
Stationierungseinwohner	221 * (115)	223 * (115)	225 ** (114)
Einwohner zentr. Ort Nahbereich	56,0 (38,1)	61,2 (37,5)	55,1 (38,0)
Einwohner zentr. Ort Mittelbereich	41,0 *** (11,3)	39,9 *** (11,0)	42,2 *** (11,3)
Einwohner zentr. Ort Regionalbereich	-1,21 (30,4)	26,7 (19,5)	17,0 (17,4)
Soziallastenausgabenbelastung über \emptyset	2,12 *** (,614)	2,15 *** (,611)	2,09 *** (,610)
Schüler	-395 (531)	-379 (528)	-351 (527)
Förderschüler	12503 (15237)	10507 (15102)	11077 (15077)
Fläche in ha	14,8 (30,1)	16,9 (30,0)	15,0 (30,0)
Dummy kreisfreie Städte	213 *** (76,7)	249 *** (71,1)	230 *** (65,8)
Steuerkraftmesszahl	,510 *** (,073)	,496 *** (,072)	,498 *** (,072)
Schlüsselzuweisung A	,527 * (,285)	,501 * (,284)	,496 * (,283)
Konstante	505 *** (82,8)	511 *** (87,8)	412 *** (78,9)
R ²	0,595	0,592	0,593
adj. R ²	0,566	0,566	0,568
Beobachtungen	208	208	208

Abhängige Variable: Bereinigte Ausgaben. Alle Variablen in Pro-Kopf-Größen für 2009. Standardfehler in Klammern. Ein Stern bezeichnet statistische Signifikanz zum 10%-Niveau, zwei Sterne zum 5%-Niveau und drei Sterne zum 1%-Niveau.

Tabelle 2.64: Überprüfung der Bedarfsermittlung (Leistungsansätze)

	(1)	(2)	(3)
Sozialversicherungspflichtige am Arbeitsplatz	359 *** (125)		
SGB-II-Bedarfsgemeinschaften		2562 ** (1112)	
SGB-II-Leistungsempfänger			1173 ** (541)
Einwohner (Kehrwert)	644618 * (347014)	562773 (348515)	569716 (349056)
Stationierungseinwohner	189 * (113)	215 * (113)	211 * (113)
Einwohner zentr. Ort Nahbereich	34,4 (38,0)	44,1 (37,9)	44,8 (38,0)
Einwohner zentr. Ort Mittelbereich	20,0 (13,5)	28,5 ** (12,6)	30,0 ** (12,5)
Einwohner zentr. Ort Regionalbereich	10,7 (17,2)	19,8 (17,2)	19,9 (17,2)
Soziallastenausgabenbelastung über \emptyset	1,86 *** (,605)	1,54 ** (,650)	1,64 ** (,640)
Schüler	-686 (530)	-580 (531)	-592 (534)
Förderschüler	13660 (14830)	13707 (14957)	13471 (14977)
Fläche in ha	11,3 (29,5)	37,2 (31,2)	36,2 (31,3)
Dummy kreisfreie Städte	240 *** (64,7)	239 *** (65,2)	239 *** (65,3)
Steuerkraftmesszahl	,396 *** (,079)	,505 *** (,071)	,505 *** (,071)
Schlüsselzuweisung A	,462 * (,278)	,425 (,282)	,423 (,282)
Konstante	458 *** (79,0)	371 *** (80,1)	376 *** (79,9)
R ²	0,610	0,604	0,603
adj. R ²	0,584	0,578	0,576
Beobachtungen	208	208	208

Abhängige Variable: Bereinigte Ausgaben. Alle Variablen in Pro-Kopf-Größen für 2009 (SGB-II-Bedarfsgemeinschaften und SGB-II-Leistungsempfänger für Dezember). Standardfehler in Klammern. Ein Stern bezeichnet statistische Signifikanz zum 10%-Niveau, zwei Sterne zum 5%-Niveau und drei Sterne zum 1%-Niveau.

Zudem gilt, dass die Zahl der Standorte rückläufig und die mittelfristige Aufgabe weiterer Standorte nicht unwahrscheinlich ist. Daher wird vielmehr davon ausgegangen, dass der Ansatz im Laufe der Zeit automatisch an Bedeutung verliert.

Ansatz für zentrale Orte

Der Zentrale-Orte-Ansatz orientiert sich an der Bevölkerung im Umland zentraler Orte und differenziert dabei zwischen den Einwohnern im Nah-, Mittel- und Regionalbereich. Der Ansatz stellt gewissermaßen ein Substitut für den Verzicht auf eine Einwohnerwertung im Hauptansatz dar. Da eine bevölkerungsreiche Stadt typischerweise auch ein bevölkerungsreiches Umland aufweist, wird beispielsweise einem Oberzentrum ein höherer Pro-Kopf-Bedarf zugerechnet als einem Mittelzentrum. Der Ansatz bringt zwar das Problem mit sich, dass eine Stadt eine Kompensation für den Verlust eines Einwohner in das Umland erhält. Dennoch ist der Ansatz aus finanzwissenschaftlicher Sicht wohlbegründet. Die Mitnutzung der Leistungen zentraler Orte durch die Einwohner des Umlands stellt einen externen Effekt dar.⁶³ Die Inanspruchnahme öffentlicher Güter des zentralen Ortes durch das Umland wird nicht anderweitig entgolten. Somit ist die Einrichtung eines Zentrale-Orte-Ansatzes geboten, um diese externen Effekte (partiell) zu internalisieren.

Zur Überprüfung des Ansatzes könnten auch andere Indikatoren herangezogen werden, welche Beziehungen innerhalb des Stadt-Umland-Raums ausdrücken. Hier sind Pendlerströme und die Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter am Arbeitsort zu nennen. Ob Pendlerströme als Indikator besser geeignet sind, kann nicht überprüft werden. Die Analyse stellt auf die Verbandsgemeindeebene ab; Daten zu Pendlerströmen sind jedoch auf dieser Ebene nicht verfügbar.⁶⁴ Es ist jedoch zu überprüfen, ob die Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter als zusätzlicher oder alternativer Indikator aufgenommen werden sollte. Spalte (1) in Tabelle 2.64 zeigt in der Tat einen statistisch signifikanten positiven Einfluss der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf die bereinigten Ausgaben. Allerdings ist auch ersichtlich, dass gleichzeitig der Einfluss der Einwohner im Verflechtungsgebiet der zentralen Orte an Bedeutung verliert. Ein statistisch signifikanter

⁶³Vgl. Büttner und Kauder (2010).

⁶⁴Zwar liegen Pendlerdaten auf Gemeindeebene vor, eine Aggregation auf Verbandsgemeindeebene ist jedoch nicht möglich. Es kann nicht festgestellt werden, ob ein Pendler eine Verbandsgemeinde verlässt, sondern lediglich, ob er seine (Orts-) Gemeinde verlässt.

Einfluss ist hier nicht mehr eindeutig erkennbar. Somit kann die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nur als konkurrierender Indikator, nicht jedoch als zusätzlicher Indikator in Betracht gezogen werden.

Die gegenwärtige Ausgestaltung des Ansatzes mit einer additiven Berücksichtigung der Einwohner der verschiedenen Verflechtungsbereiche folgt qualitativ und quantitativ den Vorschlägen des ifo-Gutachtens von 1998.⁶⁵ Aufgrund der differenzierteren Eigenschaften der Einwohnerzahlen über die verschiedenen Bereiche des Umlandes zentraler Orte verglichen mit der Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter im zentralen Ort schlagen die Gutachter vor, die gegenwärtige Systematik des Zentrale-Orte-Ansatzes beizubehalten. Eine Reform ist nicht angezeigt.

Ansatz für Soziallasten

Den Soziallastenansatz kennzeichnet einerseits die Orientierung an der Soziallastenausgabenbelastung (nach SGB II und SGB XII) und andererseits die Ausgestaltung in Form eines Spitzenausgleichs. So wird lediglich der über dem Durchschnitt liegende Teil der Soziallasten in der Bedarfsermittlung berücksichtigt. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht erweist sich diese Ausgestaltung in zweierlei Hinsicht als problematisch. Die Berücksichtigung der tatsächlichen Ausgaben anstelle von belastbaren Indikatoren stellt geringe Anforderungen an die Haushaltsdisziplin und setzt Anreize zu strategischer Sozialleistungsgewährung. Zudem ist die Konzeption des Soziallastenansatzes als Spitzenausgleich kritisch zu sehen. Sie führt zu einer Gleichbehandlung von Gemeinden mit knapp unterdurchschnittlichen Soziallasten und Gemeinden mit außerordentlich niedrigen Soziallasten. Der Verfassungsgerichtshof bemängelt in seinem Urteil zudem, dass weitgehend die kreisfreien Städte vom Soziallastenansatz profitierten, während den Landkreisen nur ein geringer Anteil zugutekomme. Zudem könne der Soziallastenansatz auf einen „Anstieg des Sozialausgabenniveaus insgesamt [...] nicht reagieren“.⁶⁶ Aufgrund dieser auch aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht zu rechtfertigenden Ausgestaltung schlagen die Gutachter die Abschaffung des Spitzenausgleichs vor. Damit folgt der Vorschlag der Argumentation des Urteils des Verfassungsgerichtshofs.

Zur Konzeption eines neuen Soziallastenansatzes sei Tabelle 2.64 betrachtet. Die Ergebnis-

⁶⁵Vgl. Steinherr, Parsche und Koll (1998).

⁶⁶Vgl. hierzu VGH N 3/11, S. 26.

se zeigen Änderungsbedarfe beim Soziallastenansatz auf. Es zeigt sich ein positiver Einfluss der Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II auf die Höhe der Ausgaben, obschon die Soziallastenausgabenbelastung nach Maßgabe der bisherigen Regelung als Regressor aufgenommen wurde (Spalte (2)). Das Ergebnis wird bestätigt, wenn alternativ die Zahl der Leistungsempfänger nach SGB II herangezogen wird (Spalte (3)). Somit erweist sich die gegenwärtige Regelung als nicht hinreichend zur Abdeckung der Bedarfe einer Gebietskörperschaft hinsichtlich der Soziallasten.⁶⁷

Daher empfehlen die Gutachter die Einführung eines indikatorgestützten Systems. Demnach sollte der Soziallastenansatz gemäß der Anzahl der SGB-II-*Bedarfsgemeinschaften* ausgestaltet werden. Zwar erscheint auch die Heranziehung der SGB-II-*Leistungsempfänger* als zielführend, aufgrund des höheren Erklärungsgehalts der Regression (2) ist jedoch die Zahl der Bedarfsgemeinschaften vorzuziehen. Der Spitzenausgleich, der nur überdurchschnittliche Belastungen berücksichtigt, soll hierbei zugunsten eines allgemeinen Ausgleichs abgeschafft werden. Es ist zu beachten, dass diese an der Zahl der SGB-II-*Bedarfsgemeinschaften* orientierte Ausgestaltung des Soziallastenansatzes auch solche Soziallasten abdeckt, die nicht unmittelbar aus dem SGB II erwachsen. So greift der Koeffizient auch solche Belastungen ab, welche nicht unmittelbar in Form der Transferzahlung entstehen. Aufgrund positiver Korrelationen der SGB-II-Fallzahlen mit den Fallzahlen in den Bereichen der Sozialhilfe (SGB XII) und Jugendhilfe (SGB VIII) wird somit (indirekt) auch eine Kompensation für solche Belastungen gewährt.

Die Vorgaben des Verfassungsgerichtshofs begründen eine Ausweitung des Soziallastenansatzes, da dieser „angesichts der hohen und ständig weiter steigenden Sozialausgaben offensichtlich nicht geeignet [ist], für einen angemessenen Ausgleich unter den betroffenen Kommunen zu sorgen“.⁶⁸ Zur Reform des Soziallastenansatzes sind verschiedene Szenarien denkbar, welche im Folgenden auch simuliert werden. Im Einzelnen umfasst dies folgende Szenarien, jeweils als allgemeiner Ausgleich mit den SGB-II-*Bedarfsgemeinschaften* als Indikator:

- Szenario A: Konstantes Volumen des Soziallastenansatzes (Referenz).
- Szenario B: Ausweitung des Volumens zur Vermeidung von „Verlierern“.

⁶⁷Regressionen zur Überprüfung eines separaten Einflusses der Jugendhilfe-Fallzahlen auf die Ausgabenbelastung konnten keinen signifikanten Effekt zeigen.

⁶⁸Vgl. hierzu VGH N 3/11, S. 25.

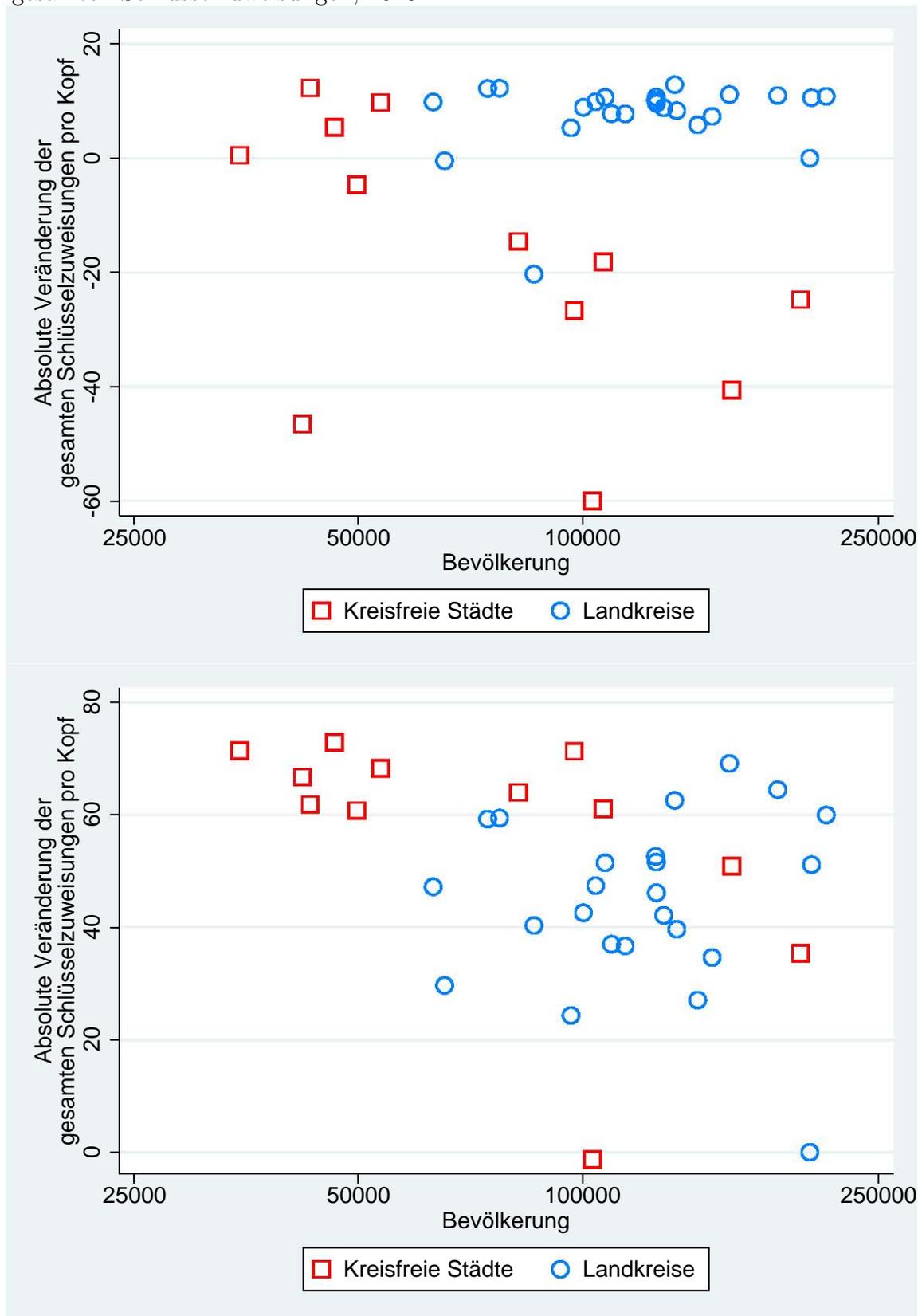
- Szenario C: Ausweitung des Volumens um 40 Mio. Euro.
- Szenario D: Ausweitung des Volumens um 80 Mio. Euro.

Als Referenz wird in Szenario A zunächst sowohl die Schlüsselmasse als auch die finanzielle Bedeutung des Soziallastenansatzes auf der Bedarfsseite des Finanzausgleichs konstant gehalten. Damit bleibt der Grundbetrag konstant und es kommt nur zu einer Umverteilung innerhalb des Soziallastenansatzes. Dazu muss der Ansatz so ausgestaltet werden, dass für jede Bedarfsgemeinschaft 0,85 Einwohner bei der Bedarfsermittlung angesetzt werden. Der obere Teil der Abbildung 2.44 zeigt die Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen für die einzelnen Gebietskörperschaften. Durch die Überführung vom Spitzenausgleich auf einen allgemeinen Ausgleich kommt es zu Zugewinnen insbesondere bei jenen Landkreisen, welche zuvor keine Berücksichtigung im Soziallastenansatz erfuhren. Lediglich in einem Landkreis kommt es zu substantiellen Verlusten. Die kreisfreien Städte verlieren mehrheitlich einen Teil ihrer Schlüsselzuweisungen. Sie müssen sich in dieser Situation die Mittel des Ansatzes mit einer gestiegenen Zahl an Gebietskörperschaften teilen.

Das Szenario A dient jedoch nur der Veranschaulichung, da davon abweichend eine Ausweitung der Mittel insbesondere für den Soziallastenansatz vorzusehen ist. In Szenario B wird nun die Schlüsselmasse erhöht, und zwar genau um jenen Betrag, welcher für alle Gebietskörperschaften gerade eine Schlechterstellung durch die Umstellung auf einen indikatorbasierten allgemeinen Ausgleich vermeidet. Um den Grundbetrag konstant zu halten, und somit die Erhöhung der Schlüsselmasse komplett in den Soziallastenansatz zu kanalisieren, muss zudem der Soziallastenansatz höher gewichtet werden. Es zeigt sich, dass die Schlüsselmasse um rund 188 Mio. Euro erhöht werden müsste, um die gewünschte Wirkung zu erzielen. Dazu müssten für jede Bedarfsgemeinschaft 4,31 Einwohner bei der Bedarfsermittlung angesetzt werden. Wie der untere Teil der Abbildung 2.44 zeigt, können Verlierer bei einer solchen Schlüsselmasse vermieden werden.

Dieses Szenario diene jedoch ausschließlich der Illustration und stellt einen Extremfall dar. Eine Reform, welche ausschließlich „Gewinner“ hervorbringt, ist aufgrund der damit verbundenen finanziellen Belastungen für das Land nicht als Ziel zu formulieren und ist hier auch aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht angezeigt. Das Vorgehen in Abschnitt 1.3 hat Schätzwerte für den Sprung in den Soziallasten von 79,38 bzw. 77,40 Mio. Euro ergeben. Im Folgenden sollen die Effekte einer Erhöhung der Finanzausstattung der Kommunen

Abbildung 2.44: Sozillastenansatz im Szenario A (oben) und B (unten): Auswirkung auf die gesamten Schlüsselzuweisungen, 2010



Quelle: Eigene Berechnungen.

veranschaulicht werden, wenn das Land den Zuwachs der Soziallasten entweder hälftig oder zur Gänze übernimmt. Der Einfachheit halber werden hierzu Werte von 40 Mio. und 80 Mio. Euro angesetzt.

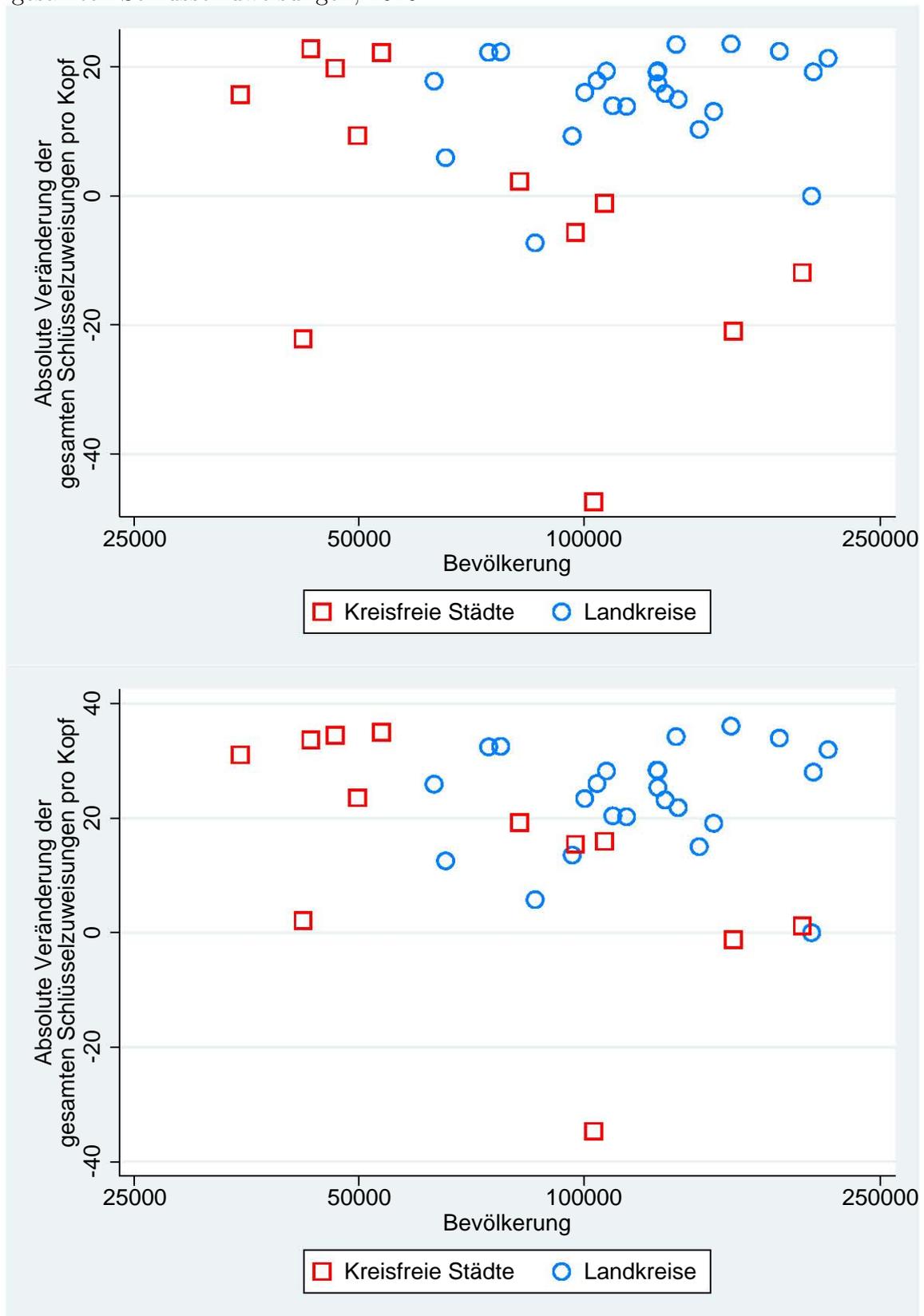
In Szenario C wird zunächst von einer hälftigen Übernahme ausgegangen und das Volumen des Soziallastenansatzes um 40 Mio. Euro ausgeweitet. Analog zum Vorgehen in den Szenarien A und B muss hierfür für jede Bedarfsgemeinschaft ein Wert von 1,60 Einwohnern angesetzt werden. Der obere Teil der Abbildung 2.45 zeigt die Auswirkungen dieser Reformmaßnahme auf die Verteilung der gesamten Schlüsselzuweisungen. Wie sich zeigt, zählen insbesondere die Landkreise zu den Profiteuren einer solchen Umstellung des Soziallastenansatzes. Während 22 Kreise an Schlüsselzuweisungen dazugewinnen, kommt es bei nur einem Landkreis zu einem Verlust, und bei einem weiteren Landkreis ergibt sich keine Änderung. Bei den kreisfreien Städten hingegen kommt es zu einer hälftigen Teilung in Gewinner und Verlierer.

Geht man hingegen von einer vollständigen Übernahme der gestiegenen Lasten durch das Land, und somit von einer Entlastung im Umfang von 80 Mio. Euro aus, so ist für jede Bedarfsgemeinschaft ein Wert von 2,33 Einwohnern anzusetzen. Im unteren Teil der Abbildung 2.45 sind die Verteilungswirkungen dieser Maßnahme abgebildet. Es zeigt sich, dass nun beinahe alle Gebietskörperschaften von der Umstellung profitieren. Sämtliche nicht abundanten Landkreise gewinnen Schlüsselzuweisungen dazu. Bei den kreisfreien Städten kommt es in zehn von zwölf Fällen zu Zugewinnen.

Fazit. In seinem Urteil stufte der Verfassungsgerichtshof insbesondere das Umverteilungsvolumen des Soziallastenansatzes als „bei weitem zu gering“⁶⁹ ein, zudem wurde die Ausgestaltung in Form eines Spitzenausgleichs als kritisch angesehen. Die Gutachter schlagen daher nun vor, den Soziallastenansatz in einen allgemeinen Ausgleich auf Basis des Indikators Bedarfsgemeinschaften umzugestalten. Das Volumen des Soziallastenansatzes sollte dabei durch eine entsprechende Gewichtung im Bereich von 1,60 bis 2,33 Einwohnern pro Bedarfsgemeinschaft um einen Betrag von 40 bis 80 Mio. Euro ausgeweitet werden. Der Reformvorschlag kommt den Vorgaben des Urteils des Verfassungsgerichtshofs nach und setzt exakt an den dort genannten Kritikpunkten an. Er sichert einen „angemessenen

⁶⁹Vgl. hierzu VGH N 3/11, S. 25.

Abbildung 2.45: Soziallastenansatz im Szenario C (oben) und D (unten): Auswirkung auf die gesamten Schlüsselzuweisungen, 2010



Quelle: Eigene Berechnungen.

Ausgleich unter den betroffenen Kommunen“.⁷⁰

Schulansatz

Dem Schulansatz obliegt die Berücksichtigung von Bedarfen, die aus unterschiedlichen Schülerzahlen entstehen. Maßgeblich ist hier nicht die Zahl der in der entsprechenden Gebietskörperschaft lebenden Schülerinnen und Schüler, sondern die Schülerzahl nach Maßgabe der Trägerschaft der Schule. Die Existenz des Ansatzes rechtfertigt sich aufgrund der asymmetrischen Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf die verschiedenen Gebietskörperschaften bzw. Schulträger. Der Ansatz ist daher ein sinnvolles Element des Finanzausgleichssystems.

Gegenwärtig werden Schülerinnen und Schüler von Realschulen plus, Gymnasien, Integrierten Gesamtschulen, berufsbildenden Schulen und Förderschulen berücksichtigt. Für Regionale Schulen und Realschulen gelten Übergangsregelungen. Das ifo Institut hatte in seinem Gutachten von 1998 die Berücksichtigung auch von Grundschulern angeregt.

Zu hinterfragen wäre vielleicht die unterschiedliche Gewichtung verschiedener Schultypen. Seit Januar 2009 gehen Förderschüler mit dem Faktor 1,5 und die sonstigen Schülerinnen und Schüler mit dem Faktor 0,5 in den Leistungsansatz ein. Die Regressionsergebnisse in den Tabellen 2.62 bis 2.64 liefern keine Hinweise auf einen Reformbedarf. Aufgrund der ausdifferenzierten Systematik der Schulträgerschaft sowie der Aufteilung und Bereinigung der Schülerzahlen beispielsweise bei Kostenerstattungen oder Schulverbänden kann der Einfluss der Schülerzahlen auf die bereinigten Ausgaben nicht in der gebotenen Präzision identifiziert werden. Zudem mögen die Regressionen generell durch die Schuldenproblematik und den hohen Zweckzuweisungsanteil in Rheinland-Pfalz Schwierigkeiten im Aufzeigen von Einflüssen haben. Die Gutachter empfehlen daher, den Schulansatz in der bestehenden Form weiterzuführen.

⁷⁰Vgl. hierzu VGH N 3/11, S. 25.

Flächenansatz

Vor dem Hintergrund deutlicher Unterschiede in der Bevölkerungsdichte wird ein Flächenansatz gewährt. Dieser begünstigt Gebietskörperschaften mit einer geringen Bevölkerungsdichte und führt somit zu einer Höherbewertung des ländlichen Einwohners. Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive ist zu hinterfragen, inwiefern das Vorhandensein großer Flächen pro Einwohner höhere Bedarfe begründet. Typischerweise wird argumentiert, dass in den betreffenden Gemeinden kommunale Einrichtungen weniger stark ausgelastet werden und Flächen unabhängig von der Einwohnerzahl zu unterhalten sind. Dem ist entgegenzuhalten, dass der Einwohner als Adressat von Zuweisungen im Vordergrund stehen sollte. Verteilt man Geld nach der Fläche laufen die Finanzmittel letztlich in periphere Regionen und erreichen nur wenige Menschen. Das kann Fehlanreize für die Siedlungsstruktur nach sich ziehen. Letztlich ist es aber eine politische Entscheidung, ob man ineffiziente Siedlungsstrukturen subventioniert oder eher auf die Stärkung wirtschaftlicher Zentren setzen will. Seitens der Gutachter kann nur darauf hingewiesen werden, dass die Stoßrichtung Flächenansatz ökonomischen Prinzipien widerspricht.

Das ifo-Gutachten von 1998 diskutiert ausführlich das Für und Wider eines Flächenansatzes. Die Gutachter kamen zu dem Schluss, dass die Existenz des Flächenansatzes gerechtfertigt ist. Wie die Tabellen 2.62 bis 2.64 zeigen, gibt es Hinweise auf einen positiven Zusammenhang zwischen der inversen Bevölkerungsdichte (Fläche pro Einwohner) und den Ausgaben einer Gebietskörperschaft. Zwar erweist sich dieser Effekt in den gezeigten Spezifikationen nicht als signifikant. Ein Einfluss der Fläche kann jedoch auch nicht eindeutig ausgeschlossen werden.

Gelegentlich wird im Zusammenhang mit dem Flächenansatz auf die demografische Entwicklung hinzuweisen. Auch in Rheinland-Pfalz ist von einem Rückgang der Einwohnerzahlen auszugehen (vgl. Abschnitt 2.6). Dabei trifft die Entwicklung im Wesentlichen den ländlichen Raum. Der Flächenansatz kompensiert Gebietskörperschaften mit geringer Bevölkerungsdichte und ist insofern auch ein Instrument zur Abfederung der Folgen des demografischen Wandels. Er dient insoweit auch als Substitut für einen Demografiefaktor. Allerdings ist er auf Dauer angelegt.

Fazit

Die Überprüfung des Hauptansatzes und der fünf Leistungsansätze des Finanzausgleichsystems hat das gegenwärtige Verfahren zur Bedarfsermittlung in weiten Teilen bestätigt, im Detail jedoch Reformbedarfe aufgezeigt. Der Hauptansatz mit dem Verzicht auf eine Einwohnerwertung im Rahmen einer Hauptansatzstaffel sollte in der jetzigen Form weitergeführt werden. Die Regelung erscheint insbesondere in Verbindung mit dem Zentrale-Orte-Ansatz und den höheren Zuweisungen für kreisfreie Städte sinnvoll. Zu bedenken ist hier zudem die zusätzliche Bewertung der Einwohnerzahl im Rahmen der Schlüsselzuweisung B1.

Die Überprüfung der Leistungsansätze zeigt ein gemischtes Bild. Änderungsbedarf ist insbesondere beim Soziallastenansatz zu erkennen. Die Festlegung auf einen Spitzenausgleich und die Orientierung an den tatsächlichen Ausgaben ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht kritisch zu sehen. Die Gutachter kommen zu dem Schluss, dass eine Neugestaltung des Soziallastenansatzes geboten ist. Er sollte in einen allgemeinen Ausgleich überführt werden und an der Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II ansetzen.

Weniger kritisch sehen die Gutachter die anderen Leistungsansätze. Der Zentrale-Orte-Ansatz sollte in seiner bisherigen Ausgestaltung fortgeführt werden, sofern eine Hauptansatzstaffel politisch nicht gewollt ist. Ein überlegener Indikator konnte nicht identifiziert werden. Auch beim Schulansatz und beim Flächenansatz wird kein Reformbedarf festgestellt. Der Streitkräfteansatz lässt ebenfalls keinen Reformbedarf erkennen. Er wird seine Bedeutung voraussichtlich in der mittleren Frist verlieren.

2.4.4 Zur Schlüsselzuweisung B2: Ermittlung der Einnahmekraft

Neben der soeben diskutierten Bedarfsermittlung bildet die Ermittlung der Einnahmekraft den Kern der Bestimmung der Schlüsselzuweisungen B2 im rheinland-pfälzischen Finanzausgleich. Da die Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft nach Maßgabe des Ausgleichssatzes ausgeglichen wird, kommt auch der Finanzkraftermittlung eine außerordentlich wichtige Rolle zu.

Bei der Ermittlung des Finanzbedarfs gilt, dass ein fiktiver Normbedarf ermittelt wird, welcher nicht die tatsächlichen Ausgaben abbildet. Auch bei der Ermittlung der Finanzkraft gilt, dass nicht die tatsächlichen Einnahmen zu bestimmen versucht werden, sondern Einnahmepotenziale ermittelt werden. Hierbei sind zwei Sachverhalte zu berücksichtigen: Erstens werden nicht alle Einnahmen einer Gebietskörperschaft in die Berechnung aufgenommen, sondern nur die originären allgemeinen Deckungsmittel. Zweitens gilt, dass durch die Heranziehung von Nivellierungssätzen eine Normierung der Realsteuereinnahmen durchgeführt wird.

In den folgenden Abschnitten soll zunächst diskutiert werden, ob und inwieweit weitere Einnahmearten bei der Ermittlung der Einnahmekraft berücksichtigt werden sollten. Daran schließen sich Diskussionen zur Heranziehung von Nivellierungssätzen und zur Festlegung ihrer Höhe an. Den Abschluss bildet eine Betrachtung der allokativen Ziele der Steuerkraftnormierung.⁷¹

Zur Einbeziehung weiterer Einnahmearten

Die Steuerkraft einer Kommune in Rheinland-Pfalz berechnet sich auf Basis der Steuerkraftzahlen der Grundsteuern A und B sowie der Gewerbesteuer, den Gemeindeanteilen an der Umsatzsteuer und der Einkommensteuer sowie den Ausgleichsleistungen zur Milderung der Belastungen aus der Neuregelung des Familienausgleichs. Diese Komponenten, insbesondere also die Steuerkraftzahlen der Realsteuern und die Anteile an den Gemeinschaftsteuern, werden üblicherweise auch in den anderen Ländern zur Ermittlung der Steuerkraft herangezogen. Die Einbeziehung dieser Einnahmekomponenten ist geeignet, die örtliche Einnahmekraft abzubilden und steht nicht zur Disposition.

Es erscheint jedoch denkbar, bei der Ermittlung der Steuerkraft auf weitere Einnahmearten zurückzugreifen. Zu nennen sind hier insbesondere Gebühren, Abgaben und Entgelte. Die Steuerkraftdefinition um Einnahmen aus Gebühren, Abgaben und Entgelten zu erweitern erscheint allerdings nicht angezeigt. Diese Einnahmen werden dem Äquivalenzprinzip folgend generiert. Ihnen stehen somit auch konkrete Leistungen gegenüber. Somit erbringen sie keinen Wertzuwachs und keine höhere Finanzkraft. Durch sie wird in den Fällen, in denen der Ausschluss von der öffentlichen Leistung möglich ist, die Nutzung der Leistun-

⁷¹Die Diskussion orientiert sich an Büttner et al. (2008c), S. 124 ff.

gen direkt durch den Nutzer finanziert. Diese Form der Einnahmenerzeugung ist effizient und sollte wo immer möglich angewendet werden. Zur Einbeziehung in die Berechnung der Steuerkraft ist sie jedoch nicht geeignet, würde dies doch zu gegenteiligen Anreizen führen.

Gelegentlich wird gefordert, auch Einnahmen aus der Erzeugung von Windenergie in die Ermittlung der Finanzkraft einzubeziehen. Dieses Thema ist nicht zuletzt im Zusammenhang mit der bundespolitisch gewollten Förderung sogenannter erneuerbarer Energien zu sehen. Die Erzeugung von Windenergie ist jedoch auch mit einer ganzen Reihe von Externalitäten verbunden. Diese umfassen zunächst ästhetische Aspekte, Schattenwurf und akustische Belastungen durch Windräder. Diese negativen Eigenschaften führen in der Bevölkerung in der Regel zu einer ablehnenden Haltung in Bezug auf die Errichtung von Windkraftanlagen. Gewählte Kommunalpolitiker sind solchen Stimmungen gegenüber natürlich empfänglich.

Damit verbunden ist der Anreiz für eine Gemeinde, Windkraftanlagen an der Grenze zu anderen Gemeinden zu errichten, sodass Nutzen bzw. Erträge der Windenergie in der Gemeinde verbleiben, die Kosten bzw. Belästigungen jedoch möglichst umfassend auf die Nachbargemeinde abgewälzt werden können.⁷² Aufgrund solcher negativen Externalitäten ist es angezeigt, die Planung von Windkraftanlagen auf höherer Ebene vorzunehmen, um eine bessere Koordination zu ermöglichen. Eine solche Koordinierung findet in Rheinland-Pfalz über die Landesentwicklungsprogramme bereits statt. Weiterhin ist die Erzeugung von Windkraft unter Umständen mit erheblichen Zusatzeinnahmen für die betreffende Gemeinde verbunden. Ohne die Berücksichtigung dieser Einnahmen in der Ermittlung der Steuerkraft kommt es dann zu einer Situation, in der die Gemeinde trotz einer guten Einnahmenlage Zuweisungen in erheblichem Umfang erhält. Gegebenenfalls entsteht sogar ein Anreiz, die Einnahmeerzielung aus den finanzausgleichsrelevanten Quellen zu vernachlässigen. So entsteht eine fiskalische Externalität, da den anderen Kommunen weniger Mittel für Zuweisungen zur Verfügung stehen. Die mitunter großen Unterschiede in der Windhöflichkeit von Gemeinden bedingen überdies ein sehr uneinheitliches Potential zur Gewinnung solcher Einnahmen. Analog zur Logik der Leistungsansätze der Bedarfsermittlung könnte hier der Ausgleich der unterschiedlichen Voraussetzungen durch den kommunalen Finanzausgleich gefordert werden.

Diesen Argumenten stehen jedoch auch gewichtige Bedenken, die gegen die Aufnahme von

⁷²Dies ist ein klassisches Beispiel der sogenannten *not-in-my-backyard*-Problematik.

Windkrafteinnahmen in die Finanzkraftermittlung sprechen, gegenüber. So würden durch eine entsprechende Berücksichtigung die Schlüsselzuweisungen für windkrafterzeugende Gemeinden zurückgehen und mithin der Anreiz zu Investitionen in erneuerbare Energien verringert. Überdies sind auch die Einnahmen aus Windkraft durch einen Äquivalenzcharakter gekennzeichnet. Ihnen steht eine direkte Gegenleistung gegenüber, sei es beispielsweise in Form von Pacht, Gewinnen eigener Unternehmen oder Unternehmensbeteiligungen. Wie oben ausgeführt, sind derartige Einnahmen in der Finanzkraftermittlung nicht zu berücksichtigen.

Überdies würden Abgrenzungsprobleme zu anderen Gebühren oder verwandten Einnahmearten auftreten, wenn Einnahmen aus Windkraft in die Steuerkraft eingehen. Die Grenzziehung zu anderen Gebühren, Konzessionsabgaben, Abgaben und Entgelten ist hier schwer möglich. Es stünde in diesem Fall zu erwarten, dass Stück für Stück weitere vergleichbare Einnahmearten einbezogen werden sollen und sich eine anhaltende Diskussion ergibt.

Schließlich erscheint auch die Handhabbarkeit einer Regelung, die Windkrafteinnahmen im Finanzausgleich berücksichtigt, kaum gegeben. Wie bereits aufgezeigt, existiert eine Vielzahl von Möglichkeiten für eine Gemeinde, Erträge aus der Windkrafterzeugung zu erzielen. Denkbar sind Pachten, eigene Unternehmen, Unternehmensbeteiligungen, Gebühren etc. Eine Berücksichtigung dieser Einnahmen im Finanzausgleich bedarf aber einer gesetzlichen Grundlage, die die betreffenden Einnahmearten exakt benennt. Es ist in diesem Fall damit zu rechnen, dass der Gesetzgeber nicht alle Möglichkeiten erfasst. Wege, die Erträge aus der Windkrafterzeugung dann aus der eigenen Steuerkraft herauszuhalten, dürften findigen Kommunen die Möglichkeit einer Vorteilsnahme geben. Im schlimmsten Fall ist ein Katz-und-Maus-Spiel zwischen Gesetzgeber und den betroffenen Kommunen zu erwarten. Aus praktischen Erwägungen lehnen die Gutachter eine Einbeziehung von Windkrafteinnahmen in die Finanzkraftermittlung ab.

Zur Heranziehung von Nivellierungssätzen

Bei der Ermittlung der Einnahmekraft werden nicht die tatsächlichen Realsteuereinnahmen herangezogen, sondern normierte Werte. Demnach wird für jede Gemeinde das Aufkommen einer Realsteuer durch den von der Gemeinde gewählten Hebesatz geteilt und anschließend mit dem entsprechenden Nivellierungssatz vervielfältigt. Dieses Vorgehen zielt auf die Si-

cherung der Unabhängigkeit zwischen der Wahl des Hebesatzes und der Gewährung von Zuweisungen. Würden anstelle der normierten Realsteuereinnahmen die tatsächlichen Einnahmen berücksichtigt, so resultierte aus der Anpassung der Hebesatzanspannung einer Gemeinde eine Reaktion der Höhe der Schlüsselzuweisungen. So würde beispielsweise eine Senkung eines Hebesatzes mit einem damit verbundenen Einnahmerückgang durch den Finanzausgleich in Form höherer Schlüsselzuweisungen teilkompensiert. Diese direkte Verknüpfung wäre mit Fehlanreizen für die Steuerpolitik verbunden.

Jede Gemeinde hat Anreize, Ausgaben zu einem möglichst großen Anteil aus Schlüsselzuweisungen und zu einem möglichst geringen Anteil aus selbstgenerierten Steuereinnahmen zu bestreiten. Dies gilt schon aus finanzwissenschaftlichen Gründen, da Steuern mit Zusatzkosten verbunden sind. Anreize zur Setzung ineffizient niedriger Hebesätze wären gerade in Rheinland-Pfalz problematisch, da hier die Hebesatzanspannung bereits heute im Ländervergleich niedrig erscheint. Eine Abkehr von der Verwendung von Nivellierungssätzen ist daher auch vor diesem Hintergrund eindeutig abzulehnen.

Zur Festlegung der Höhe der Nivellierungssätze

Von entscheidender Bedeutung für die Wahl der Hebesätze der Gemeinden ist die Höhe der Nivellierungssätze. Von ihnen gehen auch Effekte auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen aus. Werden die Nivellierungssätze erhöht, so wird die Bemessungsgrundlage einer Gemeinde höher bewertet, und es kommt unmittelbar zu einem Anstieg der Steuerkraftmesszahl. Daraus folgt ein Anstieg des Grundbetrags und damit auch der Bedarfsmesszahlen. Es kommt theoretisch zu zwei positiven Effekte für Gemeinden mit geringer Finanzkraft. Zunächst sinkt der Anteil der Schlüsselmasse, welcher an Gemeinden mit hohen Steuerbemessungsgrundlagen geht. Zudem wird die Schlüsselmasse unter einer geringeren Zahl an Empfängern aufgeteilt, da tendenziell mehr Gemeinden abundant werden.

Die Anreize, welche von der Wahl der Nivellierungssätze auf die gemeindliche Steuerpolitik ausgehen, lassen sich im Rahmen eines vereinfachten Modells darstellen. Nimmt man an, dass die gesamten Einnahmen einer Gemeinde E_i aus den Schlüsselzuweisungen SZ_i und dem Gemeindesteueraufkommen als Produkt aus der Bemessungsgrundlage $STMB_i$ und dem Hebesatz t_i bestehen, so ergibt sich folgende Gleichung für die Einnahmen:

$$E_i = t_i \cdot STMB_i + SZ_i$$

bzw.

$$E_i = t_i \cdot STMB_i + as \cdot BM_i - as \cdot \bar{t} \cdot STMB_i,$$

unter Berücksichtigung der Definition der Schlüsselzuweisungen als $SZ_i = as \cdot BM_i - as \cdot \bar{t} \cdot STMB_i$ und Abstraktion von Umlagen.

Dabei gibt der Ausdruck $as \cdot \bar{t}$ den Abschöpfungsfaktor an. Er zeigt, wie die Schlüsselzuweisungen auf eine Änderung der Bemessungsgrundlage reagieren. Die Abschöpfungsquote ergibt sich dann aus der Division durch den Hebesatz der Gemeinde t_i :

$$\frac{as \cdot \bar{t}}{t_i}.$$

Dieser Quotient zeigt, welcher Anteil eines zusätzlichen Euros Gemeindesteuereinnahmen durch das Finanzausgleichssystem abgeschöpft wird. Er ist umso höher, je höher der Nivellierungssatz oder je niedriger der tatsächliche Hebesatz ist. Daraus folgen unmittelbar Konsequenzen für die Anreize der gemeindlichen Steuerpolitik. Liegt die Abschöpfungsquote hoch, so profitiert eine Gemeinde kaum von einer Erhöhung des Steueraufkommens, da das Finanzausgleichssystem einen hohen Teil hiervon abschöpft. Die Gemeinde leidet jedoch auch kaum unter einem Rückgang des Steueraufkommens, da das Finanzausgleichssystem dann einen großen Teil des Steueraufkommensverlustes durch Zuweisungen kompensiert. Spiegelbildlich sind die Auswirkungen auf das gemeindliche Budget bei einer niedrigen Abschöpfungsquote stärker.

Im Folgenden seien die Auswirkungen der Gemeindesteuerpolitik auf das Budget genauer betrachtet. Wählt die Gemeinde einen höheren Steuersatz, so steigen zunächst nach Maßgabe der Bemessungsgrundlage die Einnahmen. Dieser Einnahmezuwachs wird jedoch geschmälert, soweit die Erhöhung des Steuersatzes zu einer Verringerung der Bemessungsgrundlage führt. Ohne den Finanzausgleich würde die Gemeinde bei der Wahl ihrer Steu-

erpolitik diese Effekte entsprechend ausbalancieren. Durch das Finanzausgleichssystem kommt es jedoch zu einem weiteren Effekt auf die Einnahmeänderung der Gemeinde bei einer Anpassung der Steueranspannung: Die Schlüsselzuweisungen steigen (mit Verzögerung) an, wenn sich die Bemessungsgrundlage verkleinert. Der Gesamteffekt einer Anpassung des Steuersatzes auf die Einnahmen kann wie folgt dargestellt werden:

$$\frac{\Delta E_i}{\Delta t_i} = STMB_i + t_i \cdot \frac{\Delta STMB_i}{\Delta t_i} - as \cdot \bar{t} \cdot \frac{\Delta STMB_i}{\Delta t_i}.$$

Bei einer konstanten Bemessungsgrundlage ergibt sich nur der erste Effekt: Die Steuersatzanpassung hat einen direkten Effekt auf das Budget, und zwar exakt nach Maßgabe der Bemessungsgrundlage. Allerdings ist die Annahme der Konstanz der Bemessungsgrundlage, insbesondere im Kontext der Gewerbesteuer, nicht aufrechtzuerhalten. Von daher kommt es beispielsweise bei einer Erhöhung der Besteuerung im Rahmen eines zweiten Effekts zu einem Rückgang der Einnahmen. Fällt dieser Effekt hoch aus, so wird die Gemeinde tendenziell von einer Anhebung der Besteuerung absehen. Durch die Existenz des Finanzausgleichssystems wird dieser Effekt jedoch abgeschwächt. Je nach Höhe der Abschöpfungsquote wird der Rückgang der Bemessungsgrundlage (mittlerer Term) durch einen mehr oder weniger starken Anstieg der Schlüsselzuweisungen kompensiert (dritter Term). Die Gemeinde wird daher durch die Existenz des Finanzausgleichssystems höhere Hebesätze wählen, und zwar umso mehr, je höher die Abschöpfungsquote ausfällt.

Im Jahr 2011 wurden in Rheinland-Pfalz die Nivellierungssätze der Grundsteuern A und B um 16 bzw. 21 Punkte auf die landesdurchschnittlichen Hebesätze des Jahres 2008 erhöht. Vor dem Hintergrund der soeben geführten Diskussion des Einflusses der Nivellierungssätze auf die Wahl der Hebesätze der Gemeinden war von daher von einem Aufwärtsdruck auf die Hebesätze auszugehen. Wie sich zeigt, entschieden sich 2011 in der Tat 60% der Kommunen die Grundsteuer A und 76% der Kommunen die Grundsteuer B infolge der Erhöhung der Nivellierungssätze anzuheben.⁷³ In den Jahren zuvor war es hingegen zu fast keinen Anpassungen in der Hebesatzanspannung rheinland-pfälzischer Gemeinden gekommen.

Die Auswirkungen des Nivellierungssatzes der Gewerbesteuer sind vor dem Hintergrund des Spannungsfelds zwischen der Besteuerung von mobilem Kapital einerseits und der Aus-

⁷³Vgl. Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2012). Es kam aber kaum zu einer Annäherung an die (höheren) Hebesätze in den anderen westdeutschen Flächenländern, da diese ebenfalls Erhöhungen vornahmen.

schöpfung kommunaler Möglichkeiten andererseits zu sehen. Aufgrund der starken Reagibilität der Gewerbesteuerbemessungsgrundlage im Vergleich zu den Grundsteuerbemessungsgrundlagen ist hier von starken Effekten auszugehen. Sollte der Gesetzgeber sich für eine Erhöhung des Nivellierungssatzes der Gewerbesteuer entscheiden, ist mit entsprechenden Effekten auf die Wahl der Gewerbesteuerhebesätze zu rechnen.

Grundsätzlich ist die Orientierung der Nivellierungssätze am Niveau der tatsächlich gewählten Hebesätze kritisch zu sehen. Wenn ein Anstieg der Nivellierungssätze, wie in Rheinland-Pfalz im Jahr 2011, zu einem Anstieg der Hebesätze der Gemeinden führt, so kann ein Zirkelschluss resultieren. Dies ist der Fall, sobald der Gesetzgeber erneut die tatsächlichen Hebesätze als Grundlage für die Wahl der Nivellierungssätze heranzieht. Optimalerweise sollte daher bei der Festlegung der Nivellierungssätze die Entwicklung in den anderen Ländern als Orientierungspunkt gewählt werden. Aufgrund des niedrigen Hebesatzniveaus in Rheinland-Pfalz ist diese Systematik derzeit noch unproblematisch. Sie sollte jedoch in der mittleren Frist im Auge behalten werden.

Zu allokativen Zielen und Steuerkraftnormierung

Nicht nur die Entwicklung der Hebesätze in den anderen Ländern ist von Bedeutung, sondern auch deren Niveau. Während ein im Ländervergleich hohes Steuerniveau einen Nachteil im Steuerwettbewerb darstellen kann, kann ein niedrigeres Niveau wie in Rheinland-Pfalz ein Standortvorteil sein.

Aufgrund seines Effekts auf die Höhe der Hebesätze verringert das Schlüsselzuweisungssystem den aus Sicht des Landes ineffizienten Gemeindesteuerwettbewerb. Es kommt tendenziell zu einer verbesserten Allokation des Kapitals im Land. Die höheren Hebesätze könnten jedoch die Wettbewerbsposition relativ zu anderen Ländern schwächen. Kommt es zu übermäßigen Abschöpfungsquoten und infolgedessen zu unangemessen hohen Steuersätzen, so kann ein negativer Gesamteffekt für das Land einsetzen. In Rheinland-Pfalz allerdings ist das Niveau der Besteuerung im Vergleich der Länder – mit Ausnahme der kreisfreien Städte – niedrig. Eine schwache Position des Landes im Steuerwettbewerb mit anderen Ländern ist daher nicht erkennbar. Möglicherweise ist die Kapitalallokation jedoch aufgrund eines intensiven Steuerwettbewerbs innerhalb des Landes ineffizient. Ursächlich für die Intensität des Steuerwettbewerbs dürfte auch die feingliedrige Gemeindestruktur

sein, welche neben einer hohen Zahl an Wettbewerbern auch zu geringen Entfernungen und somit zu einfachen Gewerbeumsiedlungen führt. Angesichts der prekären Finanzsituation des Landes wie der Gemeinden, empfehlen die Gutachter, die Nivellierungssätze in Rheinland-Pfalz zu erhöhen.

2.4.5 Zur Investitionsschlüsselzuweisung

Die Investitionsschlüsselzuweisung wurde im Jahr 1986 mit der Intention eingeführt die Investitionskraft von finanzschwachen Gemeinden und Gemeindeverbänden zu erhöhen. Nach § 10 Abs. 2 LFAG sind die Investitionsschlüsselzuweisungen im Vermögenshaushalt zu vereinnahmen und für Investitionszwecke der kommunalen Gebietskörperschaften zu verwenden. Eine in früheren Jahren stattfindende Prüfung der Verwendung dieser Mittel findet jedoch wegen des damit verbundenen hohen Verwaltungsaufwandes mittlerweile nicht mehr statt.

Die ursprüngliche Zielsetzung der Investitionsschlüsselzuweisung war finanzwissenschaftlich aus dem Lenkungsziel des Landes zu rechtfertigen, wenn davon ausgegangen werden muss, dass die Kommunen Investitionen zur mittel- und langfristigen Erhaltung bzw. Steigerung ihrer Attraktivität vernachlässigen. Dies ist gerade in Zeiten erhöhten Konsolidierungsdrucks durchaus denkbar. Ebenfalls erscheint diese Argumentation besonders im Falle finanzschwacher Gemeinden schlüssig, was für die Intention spricht, die Finanzkraft bei der Vergabe der Investitionsschlüsselzuweisung zu berücksichtigen.

Die genaue Betrachtung zeigt jedoch ein Auseinanderklaffen zwischen diesem Anspruch und der Realität auf. Zum einen findet keine Prüfung der Mittelverwendung mehr statt, die Investitionsbindung ist somit faktisch nicht mehr gegeben. Zum anderen ist die Investitionsschlüsselzuweisung für sich genommen aufgrund ihrer Konstruktion nicht finanzkraftabhängig, sondern nur finanzbedarfsabhängig, wie in Abschnitt 2.2.2 gezeigt wurde. Vielmehr bestimmt die relative Bedarfsposition einer Gemeinde in Verbindung mit der Höhe der für die Investitionsschlüsselzuweisung zur Verfügung stehenden Mittel die Höhe der Investitionsschlüsselzuweisung der Gemeinde. Der Grundbetrag der Investitionsschlüsselzuweisungen betrug im Jahr 2010 15 Euro. Die Investitionsschlüsselzuweisungen sind in gegenwärtiger Form demnach quantitativ relativ unbedeutend, gerade im Vergleich zu den

zweckgebundenen Zuweisungen, die größtenteils eine ähnliche Zielsetzung verfolgen.

Der Zweck, die Investitionstätigkeit der Kommunen – gerade in Konsolidierungsphasen – zu stimulieren, wird also kaum noch erreicht. Eine Abhängigkeit gerade der Investitionsmittel von den Bedarfsindikatoren erscheint überdies nicht in allen Fällen sinnvoll. Während eine Bedarfsabhängigkeit im Zusammenhang mit dem Schul-, Zentrale-Orte- oder Flächenansatz begründbar ist, fällt eine Rechtfertigung beim Soziallasten- oder Streitkräfteansatz schwerer. Zudem existiert aktuell parallel eine Vielzahl von zweckgebundenen Zuweisungen mit investivem Charakter, die auf denselben Zweck wie die Investitionsschlüsselzuweisung abzielen.

Aus Sicht der Gutachter bieten sich drei alternative Vorgehensweisen an. Die erste Alternative besteht in der Auflösung der Schlüsselmasse für Investitionsschlüsselzuweisungen und der Überführung dieser Mittel in die Schlüsselmasse B2. So wird die Schlüsselzuweisung B2 gestärkt, und es ergibt sich kaum eine Veränderung der Mittelvergabe, da die Berechnung der Investitionsschlüsselzuweisung bereits stark an der Berechnungslogik der Schlüsselzuweisung B2 anknüpft. Die Transparenz des Systems wird durch diese Maßnahme merklich erhöht, da eine der vier Schlüsselzuweisungen wegfällt. Die zweite Alternative besteht darin, die Mittel der Schlüsselmasse B1 zuzuführen und die Pro-Kopf-Beträge anzuheben.

Die dritte Alternative besteht in einer „Wiederbelebung“ der Investitionsschlüsselzuweisung. Dies bedarf allerdings einer Wiedereinführung der konsequenten Prüfung der Mittelverwendung in der Finanzrechnung. Zudem erscheint eine Aufstockung der Investitionsschlüsselmasse angezeigt, um einen relevanten Beitrag zu leisten. Es bietet sich hierbei an, die Mittel, die für die investiven Zweckzuweisungen vorgesehen sind, stattdessen in die Investitionsschlüsselmasse zu überführen. Dies würde einige der Probleme, die mit den zweckgebundene Zuweisungen verbunden sind, lösen, und der Transparenz des gesamten Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz zu Gute kommen. In Abschnitt 3.2 wird dieser Vorschlag konkreter erläutert. Für diese Alternative sollte die Berechnung der Investitionsschlüsselzuweisung vereinfacht werden. Denkbar ist eine Berechnung als einfacher Anteil an der Schlüsselzuweisung B2, um Finanzkraft und -bedarf zu berücksichtigen.

2.5 Zum System der Umlagen

Die verschiedenen Umlagen sind im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs insbesondere im Lichte der Finanzierungs- und Verteilungsfunktion zu beurteilen.⁷⁴ In Rheinland-Pfalz erfüllen die Finanzausgleichsumlage und die Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ vor allem eine Verteilungsfunktion zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften. Den kommunalen Umlagen (Verbandsgemeinde-, Kreis- und Bezirksverbandsumlage) ist hingegen eine stärkere Finanzierungsfunktion zuzuschreiben.⁷⁵ Nachdem die einzelnen Umlagen in Abschnitt 2.2.3 deskriptiv beschrieben wurden, steht in diesem Abschnitt ihre finanzwissenschaftliche Bewertung im Vordergrund. Im Zentrum dieser Überlegungen steht im Kontext der Umlagen die Frage einer möglicherweise übermäßigen Absorption von Eigenmitteln. Nach den Erkenntnissen aus Abschnitt 2.3.2 muss eine genaue Analyse der Umlagebelastung der einzelnen Gebietskörperschaft vorgenommen werden.

Zur Berechnung der Umlagen, die in den rheinland-pfälzischen Gebietskörperschaften erhoben werden, wird, vereinfacht gesagt, immer wieder ein neuer Umlagesatz auf eine ähnliche Bemessungsgrundlage angelegt. Diese Bemessungsgrundlage umfasst die Steuerkraftmesszahl (bei Verbandsgemeinden und Landkreisen auch die anteiligen Steuerkraftzahlen) und die Schlüsselzuweisungen A und B2. Diese kumulative Umlagebelastung kann dazu führen, dass bei einigen Gemeinden ein Großteil der Finanzkraft abgeführt werden muss. Die hohe gesamte Umlagebelastung ergibt sich unter anderem daraus, dass die Bemessungsgrundlagen der einzelnen Umlagen nicht um die zuvor geleisteten anderen Umlagebeträge korrigiert werden. Auf der anderen Seite hat dieses Vorgehen den verwaltungstechnischen Vorteil, dass die einzelnen Umlagen relativ einfach und transparent bestimmt werden können und auch die Gesamtbelastung der Gemeinden leicht ersichtlich wird. Zudem ist davon auszugehen, dass in diesem Fall die Umlagesätze höher ausfallen würden, da der Umlagebedarf unverändert bleibt. Solange die Umlagesätze allgemein relativ niedrig sind, ist es deshalb vorzuziehen, die Bemessungsgrundlagen nicht um zuvor geleistete Umlagebeträge

⁷⁴Vgl. hierzu die Diskussion in Abschnitt 2.1.

⁷⁵Daneben erhebt das Land eine Umlage zur Deckung der Kosten der Zentralen Verwaltungshochschule für öffentliche Verwaltung in Mayen, die hier nicht behandelt wird (siehe Landesgesetz über die Zentrale Verwaltungsschule Rheinland-Pfalz und das Verwaltungsfachhochschulgesetz). Die Gewerbesteuerumlage betrifft die vertikale Finanzverteilung und steht hier dementsprechend weder an sich noch in ihrem Umfang zur Diskussion.

Tabelle 2.65: Anzahl der umlagepflichtigen Gebietskörperschaften, 2010

Typ	Anzahl	FA	DE	VU	KU	BU	GewSt-U
Kreisfreie Städte	12	8	12	0	0	8	12
Verbandsfreie Gemeinden	28	9	26	0	28	0	27
Ortsgemeinden	2258	213	1891	2258	2258	0	2073
Verbandsgemeinden	163	0	163	0	0	0	0
Landkreise	24	0	24	0	0	0	0
Große kreisangeh. Städte	8	4	6	0	8	0	8

Quelle: Eigene Berechnungen.

anzupassen.⁷⁶

Tabelle 2.65 gibt einen Überblick, wie viele Gebietskörperschaften im Jahr 2010 von den einzelnen Umlagen betroffen waren. In den kreisfreien Städten ist die Umlagebelastung relativ niedrig, da diese – mit Ausnahme der quantitativ wenig bedeutsamen Bezirksverbandsumlage für die Städte des Bezirksverbandes Pfalz – keine kommunalen Umlagen abführen müssen. Auch die verbandsfreien Gemeinden und großen kreisangehörigen Städte haben – mit Ausnahme derjenigen Gemeinden, die die Finanzausgleichsumlage abführen müssen – eine relativ moderate Umlagebelastung.

Bei Ortsgemeinden, die die Verbandsgemeindeumlage, die Kreisumlage und die Finanzausgleichsumlage abführen müssen, kann es jedoch zu einer Umlagebelastung der Steuereinnahmekraft kommen, die über 90% liegt.⁷⁷ Die Analyse in Abschnitt 2.3.2 hat gezeigt, dass bei gleichzeitiger Betrachtung der Umlagen und des Schlüsselzuweisungssystems in einigen rheinland-pfälzischen Gemeinden sogar über 100% eines zusätzlich generierten Gewerbesteueraufkommens abgeschöpft werden können.

Die Probleme, die aus der Kumulation mehrerer Umlagen entstehen, könnten begrenzt werden, indem Gewicht oder Anzahl der Umlagen reduziert würde. Dies würde die Einnahmesituation der betroffenen Gebietskörperschaften verbessern, die zum Teil sehr hohen Abschöpfungsquoten senken und damit unter allokativen Gesichtspunkten die Effizienz des Finanzausgleichssystems stärken. Allerdings ist an dieser Stelle auch die Raumstruktur in Rheinland-Pfalz zu bedenken. Die Landkreise und insbesondere die Verbandsgemeinden in

⁷⁶Siehe hierzu auch Steinherr, Parsche und Koll (1998), S. 175.

⁷⁷Siehe hierzu auch Meffert und Müller (2008), S. 172.

Rheinland-Pfalz übernehmen viele Aufgaben für die Ortsgemeinden. Diese erheben jeweils eine Umlage von den Ortsgemeinden, um diese Aufgaben finanzieren zu können. Dies rechtfertigt eine höhere Absorption durch die Kommunalverbände und ihre Umlagen. Vor diesem Hintergrund werden die einzelnen Umlagen in Rheinland-Pfalz im Folgenden diskutiert.

2.5.1 Finanzausgleichsumlage

Die Finanzausgleichsumlage stellt ein horizontal wirkendes Umverteilungsinstrument im rheinland-pfälzischen Finanzausgleich dar. Sie wird von den Städten und Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Steuerkraft erhoben und das Aufkommen fließt in die Finanzausgleichsmasse. Dadurch kommt es zum einen zu einer Aufstockung der Finanzausgleichsmasse für die ärmeren Gebietskörperschaften, die auf finanzielle Mittel aus dem Finanzausgleich angewiesen sind. Zum anderen wird das redistributive Ziel des Finanzausgleichs, nämlich der Ausgleich der Finanzkraftunterschiede, gestärkt. Dies ist besonders im Kontext der kleinräumigen Kommunen in Rheinland-Pfalz von Bedeutung, zwischen denen mitunter erhebliche Unterschiede in den Einnahmen aus der Gewerbesteuer bestehen.

Die Finanzausgleichsumlage stärkt möglicherweise die politische Akzeptanz des Finanzausgleichssystems, da die ärmeren Gebietskörperschaften somit am Steueraufkommen der finanzstarken Gemeinden partizipieren, die oftmals Standort eines großen Unternehmens sind. Auch in anderen Ländern existiert in ähnlicher Weise eine Finanzausgleichsumlage. So erhebt beispielsweise Sachsen eine Finanzausgleichsumlage von den abundanten Kommunen.⁷⁸ Aufgrund der geringen Anzahl abundanter Kommunen in Rheinland-Pfalz erscheint die Orientierung an der durchschnittlichen Steuerkraft – im Gegensatz zu einer reinen Abundanzumlage – allerdings angezeigt. Neben dem Verteilungsziel darf die alloka-tive Zielsetzung des kommunalen Finanzausgleichs aber nicht außer Acht gelassen werden. Trotz der Ausgleichswirkungen innerhalb des Systems sollen im Finanzausgleich die kommunale Eigenverantwortung gestärkt und positive Anreizwirkungen auf die gemeindliche Finanzpolitik ausgeübt werden.

Aufgrund der Verteilung der Steuerkraft in den rheinland-pfälzischen Kommunen hatten im Jahr 2010 nur 234 Kommunen eine durchschnittliche Steuerkraft pro Einwohner über dem

⁷⁸Vgl. § 25a SächsFAG.

Landesdurchschnitt. Aufgrund dieser geringen Anzahl an sehr steuerstarken Kommunen in Rheinland-Pfalz trägt die Finanzausgleichsumlage zu keiner bedeutenden Aufstockung der Finanzausgleichsmasse bei.⁷⁹ Für das Jahr 2010 waren die Mittel aus der Finanzausgleichsumlage mit ca. 55 Mio. Euro angesetzt, das entspricht ca. 3% der Finanzausgleichsmasse.

Seit dem Jahr 2011 wird die Finanzausgleichsumlage progressiv erhoben, sodass der Umlagesatz mit der Steuerkraft einer Kommune auf bis zu 18% steigt. Die Anwendung eines progressiven Tarifs für die Finanzausgleichsumlage ist diskussionswürdig. Abbildung 2.46 zeigt die rheinland-pfälzischen Gemeinden sortiert nach ihrer Steuerkraft vor dem Finanzausgleich. In Anbetracht des progressiven Verlaufs der Steuerkraft in Rheinland-Pfalz erscheint ein progressiver Tarif unter Umständen im Einklang mit dem Umverteilungsziel des kommunalen Finanzausgleichs zu stehen. Auch die Tatsache, dass im Rahmen der Schlüsselzuweisung B1 Finanzausgleichsmittel auch an die finanzstärksten Kommunen ausgeschüttet werden, könnte einen solchen Tarif rechtfertigen.

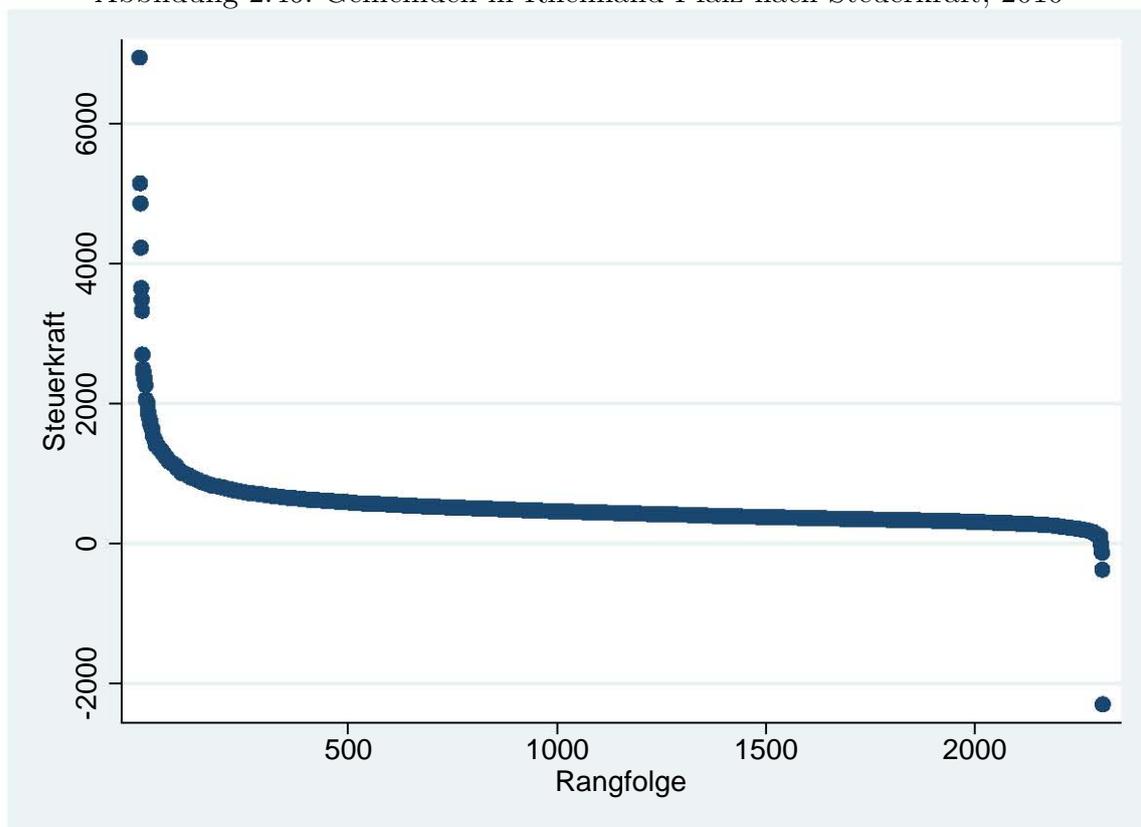
Die Ausgestaltung der Progression fällt hingegen sehr stark aus. Dies ist problematisch, weil dadurch Anreize für die Ansiedlung großer Unternehmen verschüttet werden. Dies ist für den Standort Rheinland-Pfalz sehr wichtig und hat viele positive Effekte für die kommunale Ebene insgesamt. Darüber hinaus ergibt sich aber auch eine wichtige Signalfunktion. Gibt es einzelne Gemeinden, die wirtschaftlich sehr stark aufgestellt sind, sodass sie in die Abundanz kommen, können sie eine stärker autonome kommunale Politik gestalten. Dies hat eine wichtige Ausstrahlung für die gesamte kommunale Ebene, deren Ziel es letztlich sein muss, die Autonomie zu stärken.

Auf Grundlage der Daten von 2010 führt die Einführung des progressiven Tarifs in 30 Kommunen zu einer Erhöhung des Umlagesatzes (vgl. Tabelle 2.66). Laut dem Haushaltsplan des Jahres 2011 soll das Aufkommen der Finanzausgleichsumlage so um 7,5 Mio. Euro steigen. Eine Simulation des progressiven Tarifs unter Verwendung der Steuerkraftmesszahlen der Jahre 2008/2009 ergibt eine Erhöhung des Aufkommens der Finanzausgleichsumlage um 7,9 Mio. Euro.⁸⁰ In dieser Simulation wird die Erhöhung zu 90% von einer Kommune

⁷⁹Auch der beispielhafte Vergleich der Mittel, die über die Schlüsselzuweisung A an die Gemeinden verteilt werden (rund 144 Mio. Euro), und der Mittel, die über die Finanzausgleichsumlage von den Gemeinden abgeführt werden (rund 55 Mio. Euro) zeigt, dass eine Umverteilung von Einkommen in Rheinland-Pfalz nur in beschränktem Ausmaß stattfindet. Dies ist möglicherweise in der sehr hohen Anzahl „armer“ Gemeinden im Vergleich zu „reichen“ Gemeinden begründet.

⁸⁰Aufgrund der gesunkenen Gewerbesteuererinnahmen ab dem Jahr 2010 dürfte das tatsächliche Mehraufkommen durch den progressiven Tarif geringer ausfallen.

Abbildung 2.46: Gemeinden in Rheinland-Pfalz nach Steuerkraft, 2010



Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

getragen.

Um die überdurchschnittliche Belastung einiger weniger Gemeinden durch den progressiven Tarif zu reduzieren, könnte die höchste Progressionsstufe der Finanzausgleichsumlage abgeschafft werden. § 23 Abs. 3 Satz 4 LFAG könnte dann lauten „auf die über 300 v. H. über dem Landesdurchschnitt liegenden Umlagegrundlagen 16 v. H.“. § 23 Abs. 3 Satz 5 LFAG würde entfallen.

Tabelle 2.66: Umlagesätze der Finanzausgleichsumlage und umlagepflichtige Kommunen

Umlageverfahren	Umlagesatz	Umlagepflichtige Gemeinden
linear	10%	234
progressiv	10%	8 KfS, 9 VfG, 184 OG, 3 GkaS
progressiv	12%	20 OG
progressiv	14%	3 OG
progressiv	16%	4 OG
progressiv	18%	2 OG, 1 GkaS

Quelle: *ISIM* und eigene Berechnungen.

2.5.2 Umlage Fonds „Deutsche Einheit“

Diese Umlage wurde eingeführt, um die Lasten aus der Beteiligung der kommunalen Ebene an der Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ gleichmäßiger auf die einzelnen Gebietskörperschaften zu verteilen. Die kommunalen Gebietskörperschaften sind gemäß § 6 Abs. 5 GemFinRefG zu 40% an der Belastung des jeweiligen Landes an der Finanzierung des Fonds beteiligt und erbringen ihren Finanzierungsanteil auf zwei Wegen. Zum einen über die Erhöhungszahl des Vervielfältigers der Gewerbesteuerumlage. Zum anderen durch eine Verminderung der Verbundmasse, bedingt durch einen geringeren Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer, geringere Bundesergänzungszuweisungen und geringere Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich. Dies führt dazu, dass in Rheinland-Pfalz insbesondere die gewerbesteuererhebenden Gebietskörperschaften (hierzu gehören die Verbandsgemeinden und Landkreise beispielsweise grundsätzlich nicht) sowie diejenigen Gebietskörperschaften, die die Schlüsselzuweisung B2 erhalten (da diese zur Schlüsselzuweisung A und B1 nachrangig behandelt wird) zur Finanzierung des Fonds beitragen.⁸¹ Die Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ soll dieser ungleichen Lastenverteilung entgegenwirken.

Der durch die Umlage aufzubringende Netto-Betrag, mit dem die Verminderung der Verbundmasse ausgeglichen werden soll, errechnet sich durch Anwendung des derzeit geltenden Verbundsatzes i.H.v. 21% auf die fortwirkende Belastung des Landes Rheinland-Pfalz aus

⁸¹Siehe auch Meffert und Müller (2008), S. 172 ff.

der Zahlungsverpflichtung für den Fonds „Deutsche Einheit“ i.H.v. rund 149,6 Mio. Euro. Die Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ ist somit netto mit rund 31,4 Mio. Euro dotiert. Da bei der Festsetzung des von den einzelnen Gebietskörperschaften abzuführenden Umlagebetrages der Betrag abgesetzt wird, den die Gebietskörperschaft über die Erhöhungszahl des Gewerbesteuervervielfältigers in den Fonds eingezahlt hat, müssen diese Beträge zur Berechnung des Umlagesatzes zu den 31,4 Mio. Euro hinzugezählt werden, um den Bruttobetrag der Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ zu bestimmen. Kommunen, die über die Erhöhungszahl des Gewerbesteuervervielfältigers einen Betrag abgeführt haben, der ihre Zahlungsverpflichtung aus der Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ übersteigt, erhalten eine Teilrückerstattung ihrer Gewerbesteuerumlage in Höhe der Differenz.

Bei der Bewertung der Verteilungseffekte der Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ müssen drei Gruppen von Gebietskörperschaften unterschieden werden. Zunächst sind die kreisfreien Städte, großen kreisangehörigen Gemeinden, verbandsfreien Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise zu nennen, die die Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ abführen müssen und somit die Finanzausgleichsmasse erhöhen. Gleichzeitig partizipieren sie an der Schlüsselzuweisung B2 und erhalten aufgrund der höheren Finanzausgleichsmasse höhere Zuweisungen. In vielen Fällen führt die Erhöhung der Finanzausgleichsmasse über die Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ somit zu keiner nennenswerten Veränderung der Finanzausstattung der Gebietskörperschaften.

Die Ortsgemeinden müssen die Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ abführen, erhalten jedoch nur weitergeleitete Schlüsselzuweisungen von ihren Verbandsgemeinden, wenn sie zentraler Ort sind oder nicht kasernierte Soldaten beheimaten. Somit erfolgt die Erhöhung der Finanzausgleichsmasse zu großen Teilen über eine Belastung der Ortsgemeinden. Dies ist nicht unkritisch zu sehen, insbesondere da die gesamte Umlagebelastung der Ortsgemeinden schon durch die kommunalen Umlagen sehr hoch ist und sie mit einer erheblichen Gewerbesteuerabschöpfung konfrontiert sind.

Steuerstarke Kommunen, deren über die Erhöhungszahl des Vervielfältigers abgeführter Betrag der Gewerbesteuer ihre Zahlungsverpflichtung aus der Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ übersteigt, zahlen nicht in den Fonds ein, sondern erhalten vielmehr eine Teilrückerstattung ihrer Gewerbesteuerumlage. Es erscheint inkonsequent, dass die Steuereinnahmen besonders steuerstarker Kommunen zum einen über die neuerlich progressiv ausgestaltete der Finanzausgleichsumlage besonders stark belastet werden, andererseits aber

über die Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ eine Entlastung dieser Kommunen stattfindet.

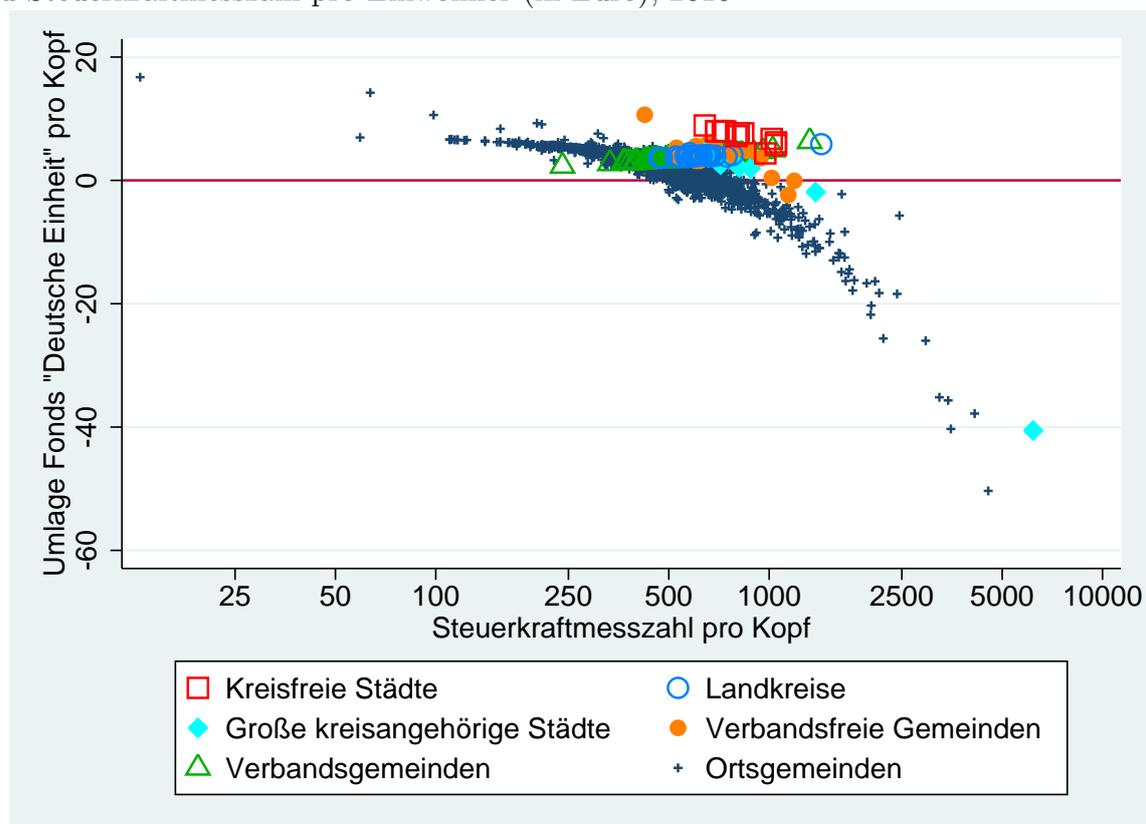
Überdies ist anzumerken, dass neben der Steuerkraftmesszahl auch die Schlüsselzuweisungen A und B2 als Bemessungsgrundlage der Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ herangezogen werden. Es wird also gleichsam ein Teil der Schlüsselzuweisungen abgeschöpft, um die Finanzausgleichsmasse zu erhöhen, was wiederum zu einer Erhöhung der Schlüsselzuweisung B2 führt. Da die Schlüsselmassen A und B1 im Vergleich zur Schlüsselmasse B2 vorrangig dotiert werden, stärkt die Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ die Schlüsselzuweisung B2 nur beschränkt. Abbildung 2.47 illustriert den Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Steuerkraftmesszahl pro Einwohner und der tatsächlichen Umlagezahlung einer Gebietskörperschaft. Negative Werte stellen die Teilerstattung der Gewerbesteuer dar. Es zeigt sich, dass die Umlage tendenziell von den steuerschwachen Gebietskörperschaften getragen wird, während die steuerstarken Gebietskörperschaften von der Gewerbesteuerrückzahlung profitieren.

Die vorangegangenen Überlegungen lassen sich auf einfachem Wege durch Simulation untermauern. Dazu wird die Schlüsselmasse des Jahres 2010 um den Betrag der Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ i.H.v. 31,4 Mio. Euro reduziert und die sich daraus ergebenden neuen Schlüsselzuweisungen berechnet. Diese werden mit den tatsächlichen Schlüsselzuweisungsbeträgen des Jahres 2010 verglichen, nachdem diese um die Einzahlungen in den Fonds „Deutsche Einheit“ gemindert respektive um die Teilerstattungen der Gewerbesteuer erhöht wurden. So lässt sich die hypothetische Veränderung der Finanzausstattung der Gebietskörperschaften nach einer Abschaffung des Fonds „Deutsche Einheit“ darstellen.

Abbildung 2.48 zeigt die Veränderung der gesamten Schlüsselzuweisungen pro Einwohner in den Gebietskörperschaften. Wie zuvor beschrieben ergeben sich bei den meisten kreisfreien Städten, großen kreisangehörigen Gemeinden, verbandsfreien Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreisen keine nennenswerten Veränderungen, da der Rückgang ihrer Schlüsselzuweisungen B2 in etwa dem Wegfall ihrer Umlagezahlungen entspricht.⁸² Die Finanzausstattung derjenigen Gebietskörperschaften, bei denen der Wegfall ihrer Umlagezahlungen den Rückgang der Schlüsselzuweisung B2 übersteigt, wird erhöht. Dies betrifft

⁸²In der Abbildung 2.48 liegt die Veränderung der gesamten Schlüsselzuweisung pro Einwohner in manchen kreisfreien Städten leicht unter der Nulllinie. Die Veränderung der gesamten Schlüsselzuweisungen pro Einwohner liegt in den Städten jedoch nur bei durchschnittlich -1% und wäre vor dem Hintergrund der erforderlichen Erhöhung der Finanzausgleichsmasse und der Stärkung des Soziallastenansatzes zu vernachlässigen.

Abbildung 2.47: Tatsächliche Umlagezahlungen Fonds „Deutsche Einheit“ pro Einwohner und Steuerkraftmesszahl pro Einwohner (in Euro), 2010



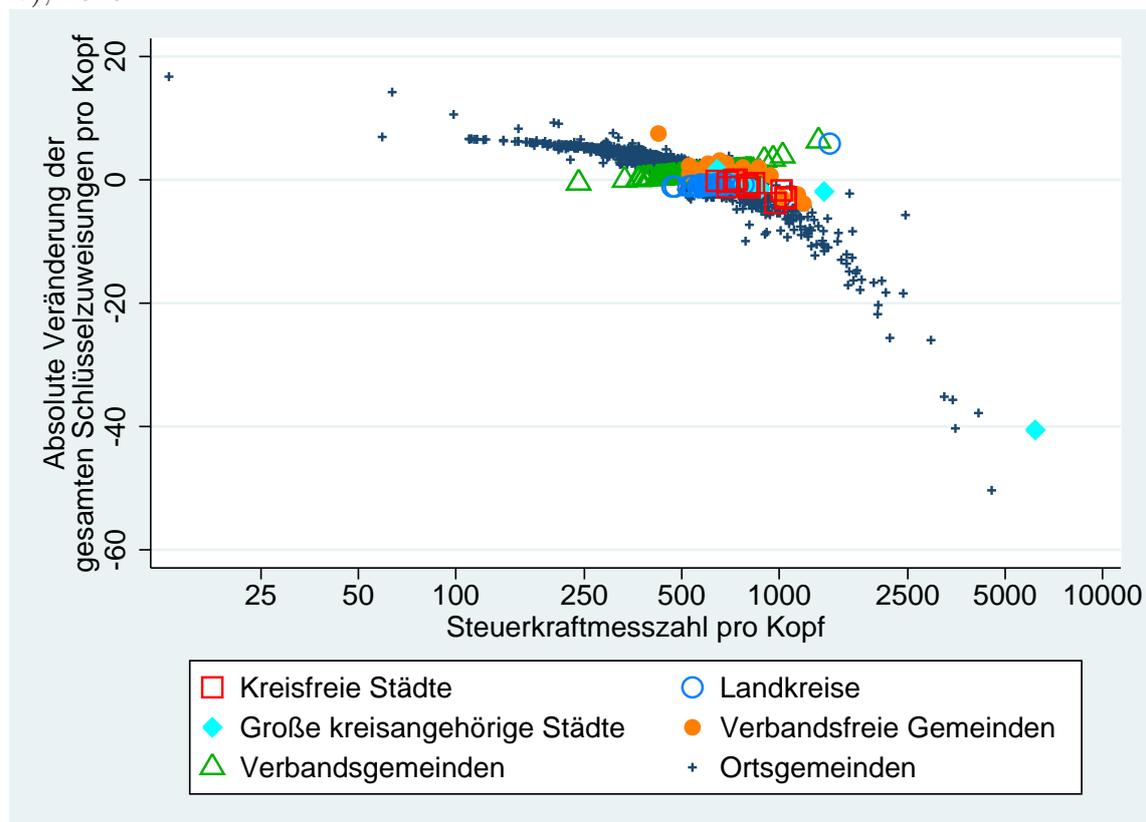
Anmerkung: Positive Werte zeigen eine Umlagezahlung, negative Werte eine Gewerbesteuerrückstattung. Abbildung ohne die Ortsgemeinden Allendorf, Lug und Mandern, die im Jahr 2010 eine negative Steuerkraftmesszahl verzeichneten. Quelle: Eigene Berechnungen.

vor allem die Ortsgemeinden. Die Finanzausstattung der steuerstarken Gebietskörperschaften sinkt, da sie unter dem Wegfall der Gewerbesteuerrückerstattung leiden. Der Wegfall der Gewerbesteuerrückerstattung ließe sich teilweise durch den zuvor diskutierten Wegfall der höchsten Progressionsstufe der Finanzausgleichsumlage auffangen. So würde beispielsweise in der von der Gewerbesteuerrückerstattung am stärksten profitierenden Gemeinde die vorgeschlagene Reduktion der Finanzausgleichsumlage geringfügig höher ausfallen als der Rückgang der Gewerbesteuerrückerstattung.

Die bisherigen Ausführungen sind nicht zuletzt vor dem Hintergrund der geringen quantitativen Bedeutung der Umlage zu betrachten. Die Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ machte im Jahr 2010 nur 1,7% der Finanzausgleichsmasse aus. In Relation zu diesem Aufkommen erscheinen Berechnungsaufwand und Intransparenz der Umlage sehr hoch, das Umverteilungsergebnis jedoch gering. Problematisch ist zudem, dass die Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ – wie zuvor dargestellt – zu einer Umverteilung „von unten nach oben“ führt.

Der Wegfall der Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ hätte einige Vorteile für den kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz. Die Finanzsituation der steuerschwachen Ortsgemeinden würden verbessert, da sie nicht mehr in den Fonds einzahlen müssten. Auch würde der Wegfall einer kompliziert zu berechnenden Umlage die Transparenz des Finanzausgleichssystems erhöhen. Der Wegfall der Gewerbesteuerrückerstattung für die steuerstarken Gebietskörperschaften könnte durch einen Wegfall der höchsten Progressionsstufe der Finanzausgleichsumlage kompensiert werden. Der leichte Rückgang der Schlüsselzuweisung B2 aufgrund des Wegfalls der Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ hätte auf den Großteil der Gebietskörperschaften keinerlei Auswirkungen. Zum einen macht die Umlage nur 1,7% der Finanzausgleichsmasse aus. Bei näherer Betrachtung fällt die Aufstockung der Finanzausgleichsmasse gleichsam noch geringer aus, da als Umlagegrundlagen auch die Schlüsselzuweisungen herangezogen werden. Zum anderen entspricht der Rückgang der Schlüsselzuweisung B2 in den meisten Fällen in etwa dem Rückgang der Umlageverpflichtung.

Abbildung 2.48: Simulation des Systems ohne Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ nach Steuerkraft, absolute Veränderung der gesamten Schlüsselzuweisungen pro Einwohner (in Euro), 2010



Anmerkung: Veränderung der gesamten Schlüsselzuweisungen pro Einwohner nach Abschaffung der Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ im Vergleich zum Status quo des Jahres 2010 unter Berücksichtigung der Umlagezahlungen und Gewerbesteuererückerstattungen. Abbildung ohne die Ortsgemeinden Allendorf, Lug und Mandern, die im Jahr 2010 eine negative Steuerkraftmesszahl verzeichneten. Quelle: Eigene Berechnungen.

2.5.3 Kommunale Umlagen

Die Kommunalverbände finanzieren sich in Rheinland-Pfalz hauptsächlich aus zwei Quellen: Zum einen erhalten die Verbandsgemeinden und Landkreise Zuweisungen aus dem Finanzausgleichssystem. Zum anderen wird den Kommunalverbänden das Recht eingeräumt, eine Verbands- und Kreisumlage zu erheben (hinzu kommt die quantitativ weniger bedeutsame Bezirksverbandsumlage). Indem die beiden Extremfälle untersucht werden, bei denen die Kommunalverbände entweder vollständig über Schlüsselzuweisungen finanziert werden oder ihren Finanzbedarf ausschließlich über Umlagen decken müssen, lässt sich die gegenwärtige gesetzgeberische Praxis bewerten.

Beide Extremfälle wären mit erheblichen Nachteilen verbunden. Eine Finanzierung ausschließlich über Schlüsselzuweisungen würde zu einem Rückgang der politischen Kontrolle und der Umgehung der politischen Auseinandersetzung im Rahmen der demokratischen Willensbildung führen. Eine wesentliche Grundlage eigenverantwortlicher Finanzpolitik und kollektiver Entscheidungsprozesse ist jedoch gerade diese Auseinandersetzung. Auch wäre eine differenzierte Belastung der verbands- und kreisangehörigen Gemeinden je nach den übernommenen Aufgaben der Verbandsgemeinde oder des Landkreises bei einer ausschließlichen Finanzierung über Schlüsselzuweisungen ausgeschlossen. Eine ausschließliche Finanzierung über Schlüsselzuweisungen versperrt die Spielräume für örtliche Unterschiede in der Aufgabenverteilung zwischen Gemeindeebene, Verbandsgemeinde und Kreis und steht im Widerspruch zur kommunalen Selbstverwaltung. Außerdem wäre in diesem Fall auch die finanzielle Beteiligung abundanter Städte und Gemeinden an den Kosten der Landkreise vollständig aufgehoben. Bei einer Finanzierung des Landkreises lediglich über Schlüsselzuweisungen würde die Schlüsselmasse für die Kommunalverbände im Vergleich zum Status quo ansteigen, was einen Rückgang der Schlüsselmasse für die Gemeindeebene zur Folge hätte. Dieser Rückgang hätte aber keinerlei Auswirkungen auf die abundanten Städte und Gemeinden.

Der zweite Extremfall, eine ausschließliche Finanzierung der Kommunalverbände über Umlagen hingegen birgt die Gefahr, dass das Finanzausgleichssystem deren Doppelrolle als Kommunalverband auf der einen und als kommunale Gebietskörperschaft auf der anderen Seite nicht gerecht würde. Da die Kommunalverbände sowohl Landes- als auch kommunale Aufgaben wahrnehmen, erscheint auch eine Mischfinanzierung, die sowohl auf Zuweisungen

des Landes als auch auf kommunale Einnahmequellen zurückgreift, gerechtfertigt.

Die Verbandsgemeindeumlage und die Kreisumlage stellen wichtige Elemente der kommunalen Finanzverfassung in Rheinland-Pfalz dar. Die Kommunalverbände haben keine eigenen nennenswerten Steuereinnahmen, übernehmen aber viele Aufgaben der Gemeinden. So führt beispielsweise die Verbandsgemeinde entsprechend § 68 GemO die Verwaltungsgeschäfte der Ortsgemeinden aus.⁸³ Über die kommunalen Umlagen werden die Gemeinden zur Finanzierung dieser Aufgaben herangezogen, soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen.

Die durchschnittliche Verbandsgemeindeumlage stieg zwischen den Jahren 2000 und 2005 von 38% auf 42% an und sank anschließend bis zum Jahr 2010 auf 40%. Die durchschnittliche Kreisumlage stieg zwischen den Jahren 2000 und 2010 von 35% auf 41% an. Der starke Anstieg der Kreisumlagen ist mit dem starken Anstieg der Sozialausgabenbelastung der Landkreise zu begründen. Durch die Kumulation dieser beiden kommunalen Umlagen ergibt sich in den Ortsgemeinden ein durchschnittlicher gesamter kommunaler Umlagesatz von 81%.

Während sich bei der Verbandsgemeindeumlage in den letzten Jahren sogar ein Rückgang der Umlagesätze beobachten lässt, ist ein starker Anstieg der Kreisumlagesätze zu beobachten. Jedoch ist zu erwarten, dass sich aufgrund der vorgeschlagenen und bereits beschlossenen Entlastungen der Landkreise im Bereich der Sozialausgaben in Zukunft eine spürbare Verbesserung der Situation einstellt. Tritt dieser Fall ein, erscheint dann auch eine Rückführung der Kreisumlagesätze möglich. Soweit im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches günstige Rahmenbedingungen für eine niedrige Umlagesatzanspannung der kommunalen Umlagen geschaffen werden können, sollten diese Möglichkeiten ergriffen werden.

⁸³Siehe Meffert und Müller (2008), S. 186 ff. für weitere Erläuterungen zu den Aufgaben der Kommunalverbände.

2.6 Demografischer Wandel und mögliche Folgen für den horizontalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz

Laut der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz⁸⁴ wird die Bevölkerung von 3.999.117 Einwohnern im Jahr 2011 um ca. 6% auf 3,77 Mio. Einwohner im Jahr 2030 zurückgehen. Bis zum Jahr 2060 wird ein weiterer Rückgang um insgesamt 20% auf 3,19 Mio. Einwohner prognostiziert. Dabei wird ein Anstieg der über 65-Jährigen von 0,823 Mio. auf 1,075 Mio. Einwohner im Jahr 2060 erwartet, was einem Drittel der Bevölkerung entspricht. Die Gruppe der über 80-Jährigen wird sich bis 2060 auf 463.000 Einwohner mehr als verdoppeln.

Während die Städte Mainz, Landau und Trier sowie die Landkreise Trier-Saarburg und Mainz-Bingen bis 2030 einen leichten Bevölkerungszuwachs aufweisen, sinken die Einwohnerzahlen der übrigen Städte und Landkreise um bis zu 19% in Pirmasens ab. Bis 2060 wird in allen Städten und Landkreisen ein Bevölkerungsrückgang zwischen 5% (Trier-Saarburg) und 39% (Pirmasens) erwartet. Der Bevölkerungsrückgang fällt dabei in den weniger dicht besiedelten ländlichen Regionen stärker aus als in den Städten.

Der demografische Wandel zerfällt in zwei Komponenten, die für den kommunalen Finanzausgleich von Bedeutung sind: Abwanderung und Wandel. Während die *Abwanderung* der Bevölkerung zu einem Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität führt und Auswirkungen auf die Vergabe der Schlüsselzuweisungen hat, geht der *Wandel* der Bevölkerungsstruktur daneben unter Umständen mit weiteren Bedarfen einher. Denkbar sind hier Betreuungsangebote für ältere Einwohner, zusätzliche Ausgaben bei Altersarmut und Mehrausgaben in der Pflege.

Ein Rückgang der Einwohnerzahl birgt negative Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen, da die Einnahmen aus der Einkommensteuer sinken. Daneben beeinflusst das Absinken der Einwohnerzahl die Schlüsselzuweisungen einer Gebietskörperschaft. Dies geschieht zum

⁸⁴Dritte regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz, mittlere Variante.

einen direkt durch die Einbeziehung der Einwohnerzahl in die Berechnung der Schlüsselzuweisungen. Zum anderen übt eine sinkende Einwohnerzahl bei der Finanzkraftermittlung über die Einkommensteuer und bei der Bedarfsermittlung einen indirekten Effekt auf die Schlüsselzuweisungen aus. Die Richtung der Effekte auf die Schlüsselzuweisungen ist daher unklar.

Im Folgenden werden die Auswirkungen der sinkenden Einwohnerzahlen bis 2030 bzw. 2060 auf die Schlüsselzuweisungen der kommunalen Gebietskörperschaften analysiert. Eine solche Prognose ist, wie schon die Bevölkerungsvorausberechnung selbst, durch hohe Unsicherheit gekennzeichnet. Insbesondere müssen für das Schlüsselzuweisungssystem eine Reihe weiterer, zum Teil vereinfachender, Annahmen getroffen werden, um eine Prognose zu ermöglichen. Das Ergebnis kann daher nur grobe Anhaltspunkte bieten.

Dabei wird von einer Fortschreibung der Schlüsselmasse mit dem Mindestaufwuchs von 1% ausgegangen. Dies entspricht dem im Stabilisierungsfonds garantierten Mindestwachstum der Verstetigungssumme und impliziert einen Anstieg der Schlüsselmasse des Jahres 2010 um 22% bis 2030 und um 64% bis 2060.

Der Berechnung der Schlüsselzuweisungen liegt die geltende Rechtslage des Jahres 2012 zugrunde. Da die Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamts auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte erfolgt, wurde die Bevölkerung eines Landkreises den Gemeinden auf Basis ihres Anteils an der Bevölkerung des jeweiligen Landkreises im Jahr 2010 zugeschlüsselt.

Es ist anzunehmen, dass die Bevölkerungsentwicklung einen Einfluss auf die Steuerkraftmesszahl ausübt. Bei einer sinkenden Bevölkerung ist von einem Rückgang der Einkommensteuereinnahmen auszugehen. Der steigende Anteil der über 65-Jährigen an der Bevölkerung verstärkt diesen Effekt, da Personen im Ruhestand tendenziell geringere Steuern zahlen. Jedoch ist zu beachten, dass der Anstieg der Lebenserwartung mit einem Anstieg der Erwerbsdauer einhergeht, wodurch die durch die Verschiebung der Altersstruktur bedingte Reduktion der Steuereinnahmen gemildert werden sollte. Gleichzeitig kann im Zeitverlauf mit einer steigenden Produktivität gerechnet werden. Inwieweit dies den Rückgang der Steuereinnahmen durch den demografischen Wandel kompensiert, ist unklar.

Die Berechnungen dieses Abschnitts orientieren sich daher an den Steuerkraftmesszahlen

des Jahres 2010. Dabei wurde der Anteil der Einkommensteuer so mit der Bevölkerungsveränderung verrechnet, dass die Einkommensteuer je Einwohner konstant gehalten wurde. Weitere mögliche Einflüsse der Bevölkerungsentwicklung, wie beispielsweise auf die Gewerbesteuer, sind stark von lokalen Gegebenheiten abhängig und mit großer Unsicherheit behaftet. Deshalb ist eine exaktere Berechnung schlecht zu bewerkstelligen. Komponenten anderer Steuerarten, die in die Steuerkraftmesszahl eingehen, wurden deshalb unverändert beibehalten.

Da inflationsbedingte Veränderungen der Steuereinnahmen mit großer Prognoseunsicherheit behaftet sind, wurde von Auswirkungen des Inflationsprozesses auf die Steuerkraftmesszahl abstrahiert. Dies ist auch damit zu rechtfertigen, dass im Zeitablauf eine Anpassung der Gesetzestexte, wie beispielsweise zu den Schlüsselzuweisungen B1 oder zum Einkommensteuertarif, zu erwarten ist. Jedoch legt diese Prognose die gegenwärtige Rechtslage zugrunde. Eine Berücksichtigung der Inflation würde somit Annahmen seitens der Gutachter über das Verhalten des Gesetzgebers erfordern oder alternativ inflationsbedingte Veränderungen nur unzureichend berücksichtigen. Daher erschien es praktikabler, den Einfluss der Inflation gleichsam bei der Entwicklung der Steuerkraft und bei den Zuweisungen zu vernachlässigen.

Zur Ermittlung der Schlüsselzuweisung B2 wurden der Hauptansatz und der Flächenansatz mit den prognostizierten Einwohnerzahlen erneut berechnet. Beim Soziallastenansatz sowie dem Ansatz für zentrale Orte wurde von konstanten Werten je Einwohner ausgegangen, während die Neuberechnung des Schulansatzes von konstanten Werten je Einwohner zwischen 6 und 18 Jahren ausging. Die Berechnung mithilfe des Anteils dieser Altersgruppe erscheint angemessen, da im Schulansatz ebenfalls Berufsschüler erfasst werden. Da die Bevölkerung im Schulalter stärker zurückgeht als die Gesamtbevölkerung, führt dies zu einem relativ stärkeren Rückgang des Ansatzes. Aufgrund des Abzugs des amerikanischen Militärs wurde ein Wegfall des Leistungsansatzes für nicht kasernierte Soldaten angenommen.

Das weitere Vorgehen bei der Berechnung entspricht den Angaben des Abschnitts „System der Schlüsselzuweisungen in Rheinland-Pfalz“. Die Ergebnisse der Prognose sind in den Tabellen 2.67 und 2.68 sowie den Abbildungen 2.50 und 2.51 zusammengefasst.

Schlüsselzuweisung A

Die Schlüsselzuweisung A wird durch die Differenz der landesweiten durchschnittlichen Steuerkraftmesszahl pro Einwohner zu der Steuerkraftmesszahl pro Einwohner der entsprechenden Gebietskörperschaft sowie durch die Einwohnerzahl selbst determiniert. Veränderungen der Zuweisungen sind bei der hier angewandten Berechnungsmethodik von zwei Faktoren abhängig. Zum einen geht die Einwohnerzahl als Nenner in die Steuerkraftmesszahl pro Einwohner ein. Zum anderen reduziert die sinkende Einwohnerzahl über den Rückgang der Einkommensteuer die Steuerkraftmesszahl. Dies führt bei den Berechnungen dazu, dass ein höherer Einkommensteueranteil an der Steuerkraftmesszahl den Rückgang der Schlüsselzuweisung A mindert. Diese Berechnungen sind approximativ und abstrahieren von weiteren Einflüssen auf die Steuerkraftmesszahl.

Geht *ceteris paribus* die Bevölkerung einer Gemeinde stärker zurück als im Landesdurchschnitt, steigt ihre Steuerkraftmesszahl je Einwohner stärker an als der Durchschnitt je Einwohner und ihre Zuweisungen sinken. Falls alle Gebietskörperschaften im gleichen Umfang vom Bevölkerungsrückgang betroffen wären, bestände dieser Effekt nicht. Zudem werden die so ermittelten Zuweisungen pro Einwohner gewährt.

Bei den meisten Gemeinden ist aus diesem Grund mit einem Rückgang der Schlüsselzuweisung A zu rechnen. Jedoch ist es möglich, dass einige Gemeinden mit einem verhältnismäßig geringen Rückgang der Bevölkerung letztendlich höhere Zuweisungen erhalten. Bis zum Jahr 2030 steigen daher die Einnahmen in 193 Gemeinden, einem verhältnismäßig kleinen Anteil von 7,7% aller Gemeinden, an. Im Jahr 2060 wird im Vergleich zu 2010 in 14,6% aller Gemeinden ein Anstieg vorliegen. In beiden Jahren werden weiterhin nur Ortsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden Zuweisungen empfangen.

Schlüsselzuweisung B1

Da sich die Zuweisungen B1 alleinig an der Höhe der Einwohnerzahl orientieren, werden sie durch den Bevölkerungsrückgang direkt reduziert. Insbesondere bei einer wachsenden Schlüsselmasse sinkt ihre relative Bedeutung bei gleichbleibenden Pro-Kopf-Beträgen im Zeitverlauf.

Schlüsselzuweisung B2

Die Schlüsselzuweisung B2 wird durch die Divergenz der Bedarfsmesszahl von der Finanzkraftmesszahl bestimmt und unterliegt daher gegensätzlichen Effekten durch den demografischen Wandel. Zunächst führt ein Rückgang der Bevölkerung zu einer Reduktion des Gesamtansatzes. Dies wird durch den mit der Verschiebung der Altersstruktur einhergehenden stärker sinkenden Schulansatz verstärkt. Aufgrund des Abzugs des amerikanischen Militärs wird zudem der Ansatz für nicht kasernierte Soldaten obsolet werden. Gleichzeitig steigt der Grundbetrag, der mit dem Gesamtansatz multipliziert die Bedarfsmesszahl ergibt, im Zeitverlauf an. Dies ist zum einen durch die jährlich ansteigende Schlüsselmasse bedingt, zum anderen wächst durch die sinkenden Ausgaben für die Schlüsselzuweisungen A und B1 der Anteil der für die Schlüsselzuweisung B2 zur Verfügung stehenden Mittel. Tendenziell überwiegt hierbei der positive Effekt des steigenden Grundbetrags auf die Bedarfsmesszahl. Bis 2030 wird sie in 67% aller empfangsberechtigten Gebietskörperschaften ansteigen, bis 2060 gar in 91%. Weiterhin kann aus den bereits im Rahmen der Steuerkraftmesszahl thematisierten Gründen tendenziell von einem Absinken der Finanzkraftmesszahl, die sich aus der Steuerkraftmesszahl und der Schlüsselzuweisung A zusammensetzt, ausgegangen werden. Ein stärkerer Rückgang der Finanzkraftmesszahl erhöht hierbei *ceteris paribus* die Schlüsselzuweisung B2. Insgesamt kommt es zu einem Anstieg der Schlüsselzuweisungen B2 für 92% aller empfangsberechtigten Gemeinden bis 2030 und 97% aller Gemeinden bis 2060.

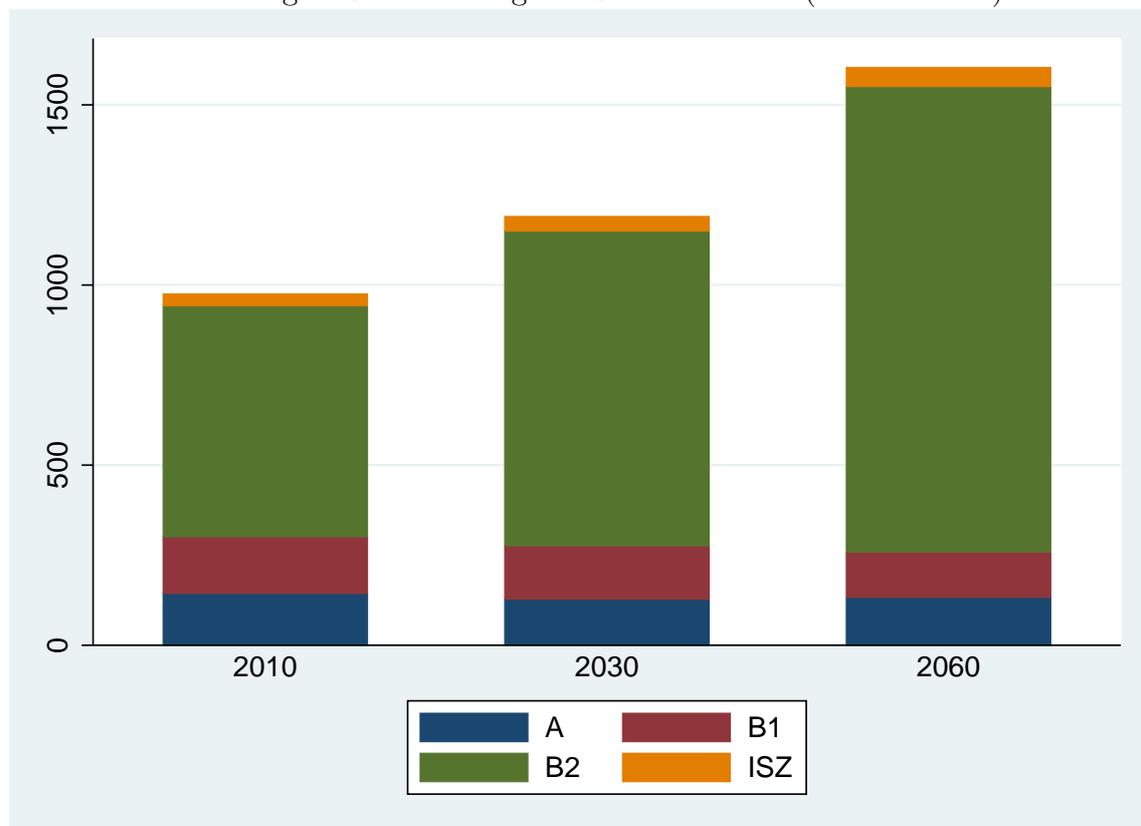
Investitionsschlüsselzuweisung

Ähnlich der Schlüsselzuweisung B2 erhöhen sich die Investitionsschlüsselzuweisungen an die einzelnen Gemeinden im Zeitverlauf. Bis 2030 steigen sie in 97% aller empfangsberechtigten Gebietskörperschaften an, bis 2060 in annähernd 100%. Dies ist durch ihre Abhängigkeit vom im Zeitverlauf steigenden Finanzbedarf zu erklären.

Gesamte Schlüsselzuweisungen

Bei einem jährlichen Anstieg der Schlüsselmasse mit dem Mindestaufwuchssatz von 1% werden die Gemeinden tendenziell von höheren Pro-Kopf-Zuweisungen profitieren. Dabei kommt der auf dem finanziellen Bedarf basierenden Schlüsselzuweisung B2 zunehmend größere Bedeutung zu (vgl. Abbildung 2.49). Es findet somit eine zunehmende Verteilung der Schlüsselzuweisungen hin zu den Landkreisen und Städten statt. Ballungszentren haben währenddessen den Vorteil, sowohl weniger vom demografischen Wandel betroffen zu sein als auch von der zunehmenden Bedeutung der Schlüsselzuweisung B2 zu profitieren. Da Ortsgemeinden alleinig Schlüsselzuweisungen A empfangen, erhalten sie in Zukunft durchschnittlich geringere Schlüsselzuweisungen, während bei allen anderen Gebietskörperschaftstypen im Durchschnitt von einem Zuwachs der Schlüsselzuweisungen auszugehen ist. Somit sieht sich der ländliche Raum sowohl mit sinkenden Einwohnerzahlen und daher rückgängigen Einnahmen als auch mit sinkenden Schlüsselzuweisungen konfrontiert. Die genannten Effekte werden allerdings von der Annahme getrieben, dass die Gemeindesteuern auf demselben Niveau verbleiben. Ohne Anpassungen der gesetzlichen Regelungen könnte es in Zukunft zu problematischen Finanzierungsengpässen auf Ortsgemeindeebene kommen. Allerdings ist zu beachten, dass der Großteil der wirtschaftlichen Dynamik in Rheinland-Pfalz von den Städten ausgeht. Diese Dynamik ist bedeutend, um den Folgen des demografischen Wandels im gesamten Land angemessen begegnen zu können. Daher erscheint eine relative Stärkung der Städte angemessen.

Abbildung 2.49: Aufteilung der Schlüsselmasse (in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Berechnungen.

Diese Ergebnisse gelten weiterhin bei einer Berücksichtigung der weitergeleiteten Schlüsselzuweisung B2 an die Ortsgemeinden, die von den Verbandsgemeinden entsprechend den Leistungsansätzen für zentrale Orte und Soldaten abgeführt werden. In diesem Fall wird von einem im Vergleich zu Tabellen 2.67 und 2.68 etwas geringeren Rückgang der Schlüsselzuweisungen an die Ortsgemeinden um 5,8% bis 2030 bzw. 1,5% bis 2060 ausgegangen.

Tabelle 2.67: Entwicklung der Schlüsselzuweisungen 2010 bis 2030

Gebietskörperschaften	Ø Bev ('10)	Ø Bev ('30)	ΔØ Bev (in %)	ΔØ SZB2	Δ SZB2	ΔØ SZ ges.	Δ SZ ges.
Kreisfreie Städte	85303	83395	-3,97%	7779734	71,9%	7932885	51,1%
Große kreisang. Städte	31638	29411	-6,57%	469556	19,3%	341599	15,4%
Verbandsgemeinden	14408	13357	-7,83%	199939	17,9%	194636	15,0%
Landkreise	124171	115423	-7,91%	4202974	33,6%	3936156	24,7%
Verbandsfr. Gemeinden	13515	12776	-5,22%	271113	26,5%	257807	19,9%
Ortsgemeinden	1040	964	-8,35%			-9320	-11,4%
Gesamt	3,07 Mio.	2,84 Mio.	-7,51%	232,65 Mio.	36,3%	215,36 Mio.	22,1%

Tabelle 2.68: Entwicklung der Schlüsselzuweisungen 2010 bis 2060

Gebietskörperschaften	Ø Bev ('10)	Ø Bev ('60)	ΔØ Bev (in %)	ΔØ SZB2	Δ SZB2	ΔØ SZ ges.	Δ SZ ges.
Kreisfreie Städte	85303	72216	-17,7%	19355410	178,9%	19337930	124,6%
Große kreisang. Städte	31638	24553	-21,8%	1579957	73,7%	1329972	59,8%
Verbandsgemeinden	14408	11165	-23,3%	714649	64,1%	700847	54,0%
Landkreise	124171	115423	-23,3%	11713200	93,6%	10844150	68,0%
Verbandsfr. Gemeinden	13515	10843	-19,4%	828092	81,5%	825650	63,8%
Ortsgemeinden	1040	806	-23,8%			-7008	-7,9%
Gesamt	3,07 Mio.	2,37 Mio.	-22,7%	651,12 Mio.	101,6%	629,17 Mio.	64,5%

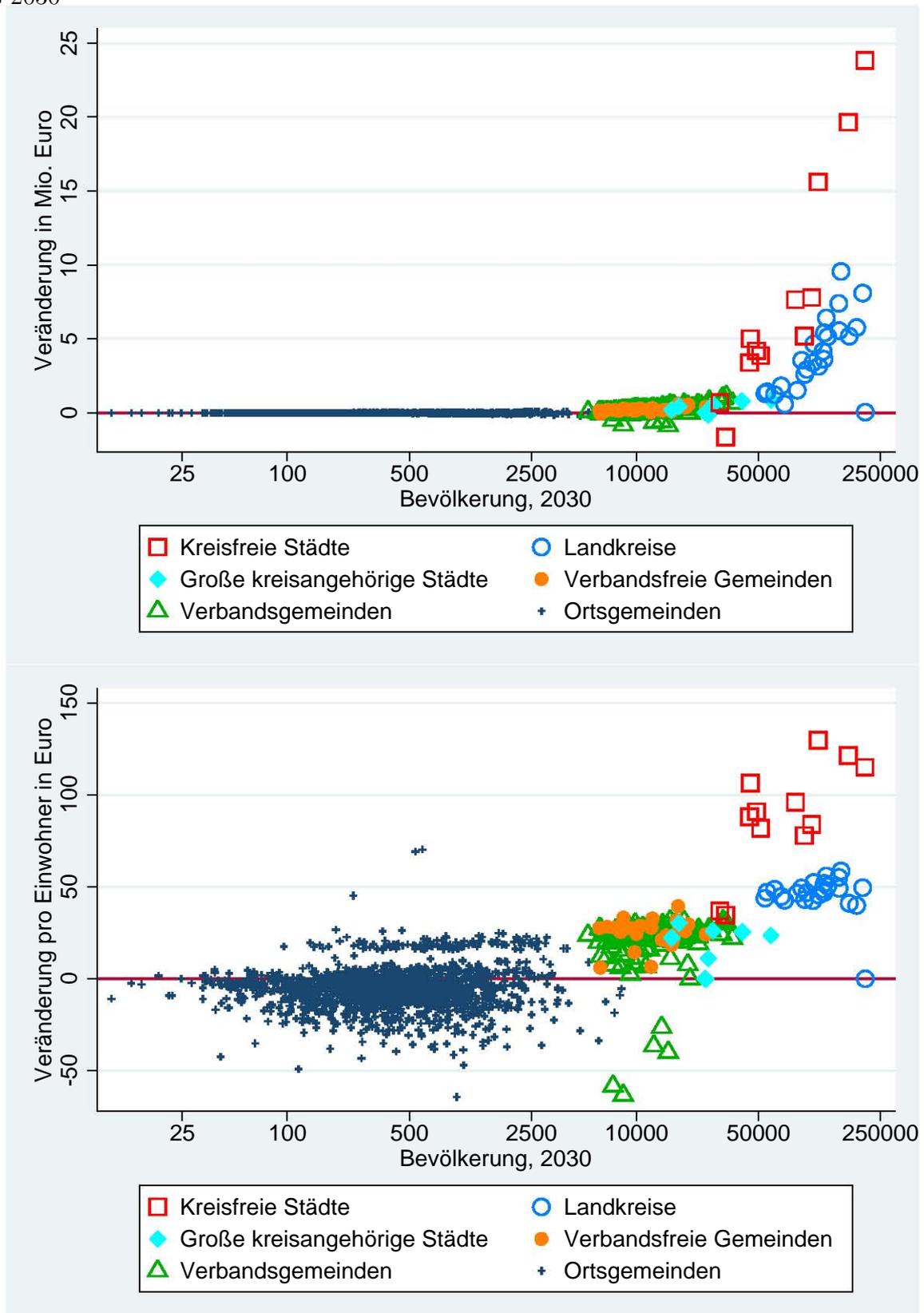
Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz und eigene Berechnungen.

Der Rückgang der Einwohnerzahl führt tendenziell zu höheren Ausgaben je Einwohner, da Teilbereiche der öffentlichen Verwaltung und der Unterhalt der Infrastruktur kurzfristig nicht von der Bevölkerungsgröße abhängen. Oftmals handelt es sich dabei um sprungfixe Kosten, die relativ unabhängig von der kommunalen Größe anfallen und daher nur schwer reduziert werden können. Ein stärkerer Bevölkerungsrückgang ist somit kurzfristig problematisch. Letztendlich sind Strukturanpassungen zur Reduktion der fixen Kosten aber unvermeidlich.

Eine Maßnahme zur Abfederung des Bevölkerungsrückgangs wäre die Einführung eines so genannten „Demografiefaktors“⁸⁵, wie er zuerst 2006 in Bayern und zuletzt 2011 in Brandenburg eingeführt wurde. Dieser Demografiefaktor führt zu einer Berücksichtigung der durchschnittlichen Einwohnerzahl der vergangenen Jahre bei der Berechnung des Gesamtansatzes, sofern diese über der aktuellen Einwohnerzahl liegt. Rückläufige Einwohnerzahlen machen sich so im Rahmen des Finanzausgleichssystems nur sukzessive und in abgemilderter Form bemerkbar. Hier ist zunächst anzumerken, dass das bestehende System bereits ähnlich wirkt, da ihm Einwohnerzahlen des Vorjahres zugrunde gelegt werden. Dabei birgt dieser Faktor die Problematik, dass finanzielle Mittel auch Gemeinden zugute kämen, die durch eigene Entscheidungen Einwohner verlieren. Bei einer identischen Schlüsselmasse würden relativ höhere Zahlungen an Gemeinden mit Bevölkerungsverlusten zudem die Zahlungen an Gemeinden mit zunehmender oder weniger stark absinkender Bevölkerung reduzieren und dadurch Fehlanreize setzen. Weiterhin ist zu beachten, dass der Bevölkerungsrückgang in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu beispielsweise Brandenburg relativ sanft abläuft und daher vergleichsweise weniger Ausgleichsmaßnahmen bedarf. Es sollte den Gemeinden möglich sein, eine absehbare Veränderung der Bevölkerungsstruktur auch in ihre längerfristige Planung miteinzubeziehen. Schließlich würde sich der Bevölkerungsrückgang trotz der Anwendung eines Demografiefaktors zeitlich verzögert vollständig in den kommunalen Haushalten niederschlagen. Die Einführung des Demografiefaktors könnte hierbei zu einer „Verschleppung“ der notwendigen strukturellen Anpassungen beitragen. Weiterhin wird eine unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte bereits im Flächenansatz der Schlüsselzuweisung B2 berücksichtigt. Es liegt damit bereits ein Instrument zur Milderung der Folgen von Abwanderung vor. Die Gutachter halten daher die Einführung eines Demogra-

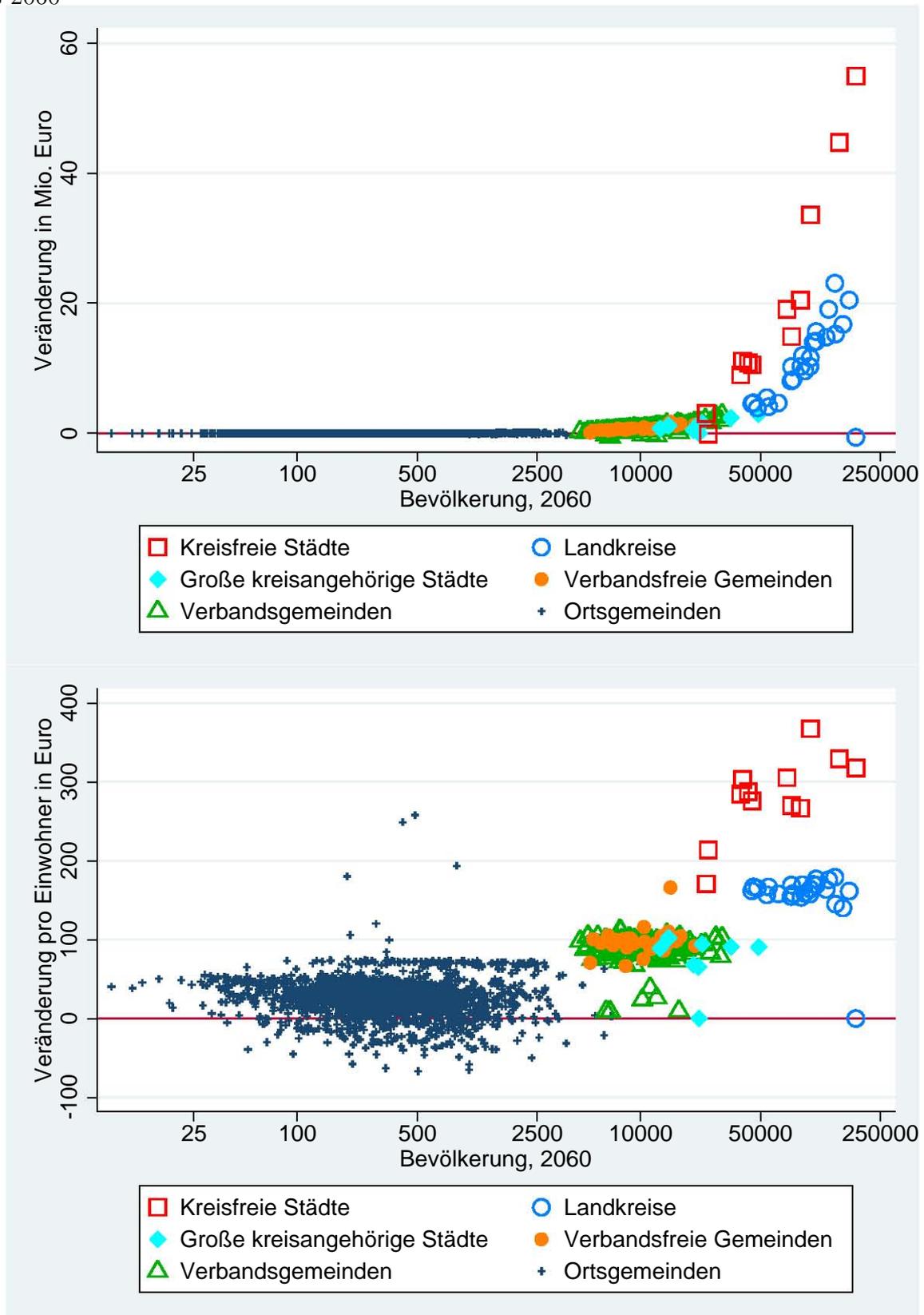
⁸⁵Obgleich der Begriff „Demografiefaktor“ terminologisch missverständlich ist, wird er an dieser Stelle aus Gründen der Allgemeinverständlichkeit weiter verwendet.

Abbildung 2.50: Veränderung der Schlüsselzuweisungen, gesamt und pro Einwohner, 2010 bis 2030



Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 2.51: Veränderung der Schlüsselzuweisungen, gesamt und pro Einwohner, 2010 bis 2060



Quelle: Eigene Berechnungen.

fiefaktors für nicht erforderlich. Die Problematik sinkender Einwohnerzahlen ist letztlich nur durch eine Anpassung der Infrastruktur, Gebietsreformen und eine Veränderung des Ausgabeverhaltens zu bewältigen.

Weiterhin ist es möglich, dass die veränderte Bevölkerungsstruktur den Kommunen weitere Kosten aufbürdet. Zusätzliche finanzielle Aufwendungen entstehen jedoch erst, wenn die bestehenden sozialen Sicherungssysteme (Rentenversicherung, Krankenversicherung und Pflegeversicherung) die gestiegenen Ausgaben für die Versorgung älterer Menschen nicht mehr adäquat abdecken. Etwaige den Kommunen entstehende Ausgaben sind meist dem Sozialbereich zuzuordnen. Da der Sozillastenansatz nur auf die über dem Landesdurchschnitt liegenden Ausgaben Bezug nimmt und der demografische Wandel alle Gebietskörperschaften betrifft, wäre hier eine inadäquate Deckung der Ausgaben nicht auszuschließen. Wie in Abschnitt 2.4.3 ausführlicher diskutiert wird, plädieren die Gutachter für den Ersatz des Spitzenausgleichs durch einen indikatorgestützten allgemeinen Ausgleich. Prinzipiell wäre hierbei auch eine Verknüpfung mit Indikatoren der Altersstruktur denkbar. Da die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter nach SGB XII ab 2014 vollständig vom Bund getragen werden, ist kein Ausgabenanstieg durch Altersarmut zu erwarten. Zudem wird im Rahmen der Diskussion um den Fiskalpakt eine Übernahme der Kosten der Eingliederung Schwerbehinderter erwartet. Eine Berücksichtigung weiterer altersabhängiger Indikatoren, beispielsweise im Zusammenhang zur Pflege, ist jedoch vorstellbar.

2.7 Zusammenfassende Bewertung

Der kommunale Finanzausgleich hat aus finanzwissenschaftlicher Sicht eine Finanzierungsfunktion, eine Verteilungs- bzw. Versicherungsfunktion sowie eine Koordinierungs- und Lenkungsfunktion. Das Schlüsselzuweisungssystem in Rheinland-Pfalz erfüllt diese Funktionen. Daneben weisen Schlüsselzuweisungen aus finanzwissenschaftlicher Sicht allerdings auch problematische Aspekte auf, die bei der Beurteilung des Systems bedacht werden müssen. Mögliche kritische Effekte des Schlüsselzuweisungssystems umfassen unter anderem die Beschränkung der kommunalen Eigenverantwortung, eine übermäßige Abschöpfung eigener Mittel, eine übermäßige Nutzung der Gewerbesteuer sowie weitere Fehlanreize, wenn Zuweisungen nach ungeeigneten Indikatoren verteilt werden.

Der Vergleich der Regelungen für den horizontalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz mit denen der anderen Länder zeigt, dass neben weitgehenden Übereinstimmungen im allgemeinen Aufbau und den zur Anwendung kommenden Indikatoren auch deutliche Unterschiede in einzelnen Bereichen gegeben sind. So existiert in Rheinland-Pfalz nur eine Säule für die Verteilung der Finanzausgleichsmasse zwischen Gemeinden, Kreisen und Städten, während die meisten anderen Länder auf Zwei- oder Drei-Säulen-Modelle zurückgreifen. Ein markanter Aspekt bei der Bedarfsermittlung in Rheinland-Pfalz ist der Verzicht auf eine Hauptansatzstaffel in Verbindung mit einem Leistungsansatz für zentrale Orte. Die Nivellierungssätze zur Berücksichtigung der Realsteuern in der Finanzkraftermittlung fallen in Rheinland-Pfalz eher niedrig aus. Dies gilt insbesondere für den tatsächlich angewandten Nivellierungssatz der Gewerbesteuer, der um den jeweils geltenden Vervielfältiger der Gewerbesteuerumlage gemindert wird. Derartige Regelungen sind aber auch in anderen Ländern nicht unüblich.

Der horizontale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz erweist sich hinsichtlich seiner Ausgestaltung als vergleichsweise komplex. Insbesondere beeinträchtigen vier verschiedene Schlüsselzuweisungstypen, fünf weitere allgemeine Finanzzuweisungen sowie ein ganzer Katalog von zweckgebundenen Zuweisungen die Transparenz des Systems. Problematisch erscheint auch, dass kaum mehr als ein Drittel der Finanzausgleichsmasse über die Schlüsselzuweisung B2 verteilt wird, welche Finanzkraft und -bedarf berücksichtigt. Es erscheint angezeigt, die Schlüsselzuweisung B2, die den Kern des Finanzausgleichs ausmachen sollte, zu stärken.

Zur Illustration der Implikationen des Schlüsselzuweisungssystems in Rheinland-Pfalz werden die Effekte zusätzlicher Einwohner, die sich durch das System für die Kommunen ergeben, untersucht. Es zeigt sich, dass eine kreisfreie Stadt aufgrund der Schlüsselzuweisung B1 stärker vom Zuzug eines Einwohners profitiert als die übrigen Gebietskörperschaftstypen. Der aggregierte Effekt eines zusätzlichen Einwohners über die Schlüsselzuweisung B1 beträgt in den Ortsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden und großen kreisangehörigen Städten zuzüglich der Verbandsgemeinden und der Landkreise 37 Euro, während der Effekt in den kreisfreien Städten 46 Euro beträgt. Da den Städten in der Regel auch höhere Kosten entstehen ist ein solcher Unterschied sachgerecht, wenn auch möglicherweise etwas gering.

Die Gewerbesteuerabschöpfungsquote ist ein Gradmesser für die Versicherungsfunktion des

Schlüsselzuweisungssystems auf der einen, und für dessen Anreizwirkungen auf der anderen Seite. Die Berechnung der Abschöpfungsquoten zeigt, dass deren Höhe in den rheinland-pfälzischen Gemeinden stark vom Gebietskörperschaftstyp, der Steuerkraft und den kommunalpolitischen Entscheidungen über die Höhe der Hebe- und Umlagesätze abhängt. Die mittlere Abschöpfungsquote der Gebietskörperschaften mit Ausnahme der Ortsgemeinden weist mit rund 64% auf eine relativ moderate Umverteilung lokaler Steuerkraft hin. Diese Quote bedeutet, dass von einem zusätzlichen Euro Gewerbesteuererinnahmen durchschnittlich rund 64 Cent durch das Finanzausgleichssystem absorbiert werden. Die mittlere Abschöpfungsquote bei den Ortsgemeinden ist sehr hoch. Dies ist mitunter durch die Verteilung der kommunalen Aufgaben auf Orts- und Verbandsgemeinde sowie den Landkreis und die damit einhergehende Umlagebelastung begründet.

Allokative Überlegungen sprechen durchaus dafür, kleinen Gemeinden eine höhere Abschöpfungsquote zuzuordnen. Dies impliziert nämlich, dass sie stärker gegen Einnahmeschwankungen versichert werden und dass die Vorteile der Steuerkonkurrenz abgeschwächt werden, da Änderungen in den Steuereinnahmen stärker über das Finanzausgleichssystem abgedeckt werden. Allerdings ziehen übermäßige Abschöpfungsquoten problematische Anzeizeffekte für eine einnahmeorientierte Steuerpolitik nach sich.

Die Abschöpfungsquote kann beispielsweise durch Änderungen der Nivellierungssätze, der Umlagesätze oder des Ausgleichssatzes beeinflusst werden. Gerade den Nivellierungssätzen sollte in Rheinland-Pfalz besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, da die Gewerbesteuerhebesätze der rheinland-pfälzischen Kommunen im Bundesvergleich eher niedrig ausfallen, eine Ausschöpfung der Einnahmequellen aber aufgrund der prekären finanziellen Situation dringend geboten erscheint. Der Nivellierungssatz entfaltet eine Signalwirkung für die kommunale Steuerpolitik, da die Gemeinden auf eine Erhöhung des Nivellierungssatzes meist mit einer Erhöhung des eigenen Hebesatzes reagieren, um einer Schlechterstellung durch das System zu entgehen.

Die Gutachter schlagen vor, den im LFAG festgeschriebenen Nivellierungssatz der Gewerbesteuer in Rheinland-Pfalz um zwei Drittel der Differenz zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer auf 373% anzuheben. Dabei sollte der Abzug des Vervielfältigers der Gewerbesteuerumlage beibehalten werden. Der neue tatsächliche Nivellierungssatz läge dann bei 307%. Es ist zu erwarten, dass die Gemeinden auf eine Erhöhung des Nivellierungssatzes mit einer Erhöhung ihrer eigenen Hebesätze reagieren. Findet diese Anpas-

sungsreaktion im gleichen prozentualen Umfang wie die Erhöhung des Nivellierungssatzes statt, können die Abschöpfungsquoten sogar sinken.

Eine Reduktion der Umlagesätze der kommunalen Umlagen hat zwei gegenläufige Effekte auf die Abschöpfungsquote. Zum einen kommt es zu einer Reduktion der Abschöpfungsquote, da weniger Steueraufkommen über die kommunalen Umlagen abgeführt werden muss. Zum anderen wird aber auch der Rückgang der Schlüsselzuweisungen bei einem Anstieg der Steuerkraft weniger abgeschwächt.

Über den Ausgleichssatz der Schlüsselzuweisung B2 können die Abschöpfungsquoten in allen Gebietskörperschaften mit Ausnahme der Ortsgemeinden verändert werden. Für eine Veränderung der aktuellen Ausgleichsintensität des Systems für diese Kommunen sehen die Gutachter jedoch keinen Anlass.

Die Schlüsselzuweisung A stellt einen Vorwegausgleich für besonders finanzschwache Kommunen dar. Sie verfolgt demnach ein Finanzierungs- sowie ein Verteilungsziel innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs. Laut Gesetzestext sind alle Gemeinden und Städte potentielle Empfänger der Schlüsselzuweisung A. De facto erhalten jedoch nur Ortsgemeinden und wenige verbandsfreie Gemeinden die Schlüsselzuweisung A. In der Praxis ist sie daher als Finanzausgleich der kleinen Gemeinden in Rheinland-Pfalz zu sehen, zumal die Ortsgemeinden keine weiteren Schlüsselzuweisungen erhalten. Aufgrund ihrer Konstruktion schwanken die Schlüsselzuweisungen A jedoch stark mit dem Konjunkturzyklus. Daher kann die Schlüsselzuweisung A ihre Versicherungsfunktion nicht optimal erfüllen. Überdies ergeben sich durch die Schlüsselzuweisung A konstruktionsbedingt hohe Abschöpfungsquoten bei ihren Empfängern, da ein Anstieg der Steuerkraft voll auf die Höhe der Schlüsselzuweisung A durchschlägt. Dies ist letztlich auch Ausdruck der starken Versicherungsfunktion der Schlüsselzuweisung A.

Eine mögliche Lösung für das Problem der Schwankungen besteht darin, die Schlüsselzuweisung A auf die Gruppe der Ortsgemeinden zu beschränken. Durch die Durchschnittsbildung über diese Gruppe werden die Schwankungen der Schlüsselmasse A deutlich reduziert. Bei Aufkommensneutralität zum Durchschnitt der letzten zehn Jahre, was einem Konjunkturzyklus entspricht, ergäbe sich ein Schwellenwert für die Schlüsselzuweisung A von rund 89%. Durch die Einschränkung des Empfängerkreises auf die Ortsgemeinden verringert sich zudem die Abschöpfungsquote der verbandsfreien Gemeinden erheblich.

In diesem Szenario bleiben die hohen Abschöpfungsquoten bei den Ortsgemeinden jedoch bestehen. Eine alternative Lösung besteht in einer neuen Berechnungslogik der Schlüsselzuweisung A, bei der die Differenz der landesdurchschnittlichen Steuerkraftmesszahl der Ortsgemeinden und der eigenen Steuerkraftmesszahl zu einem bestimmten Prozentsatz ausgeglichen wird. Bei Aufkommensneutralität zum Durchschnitt der letzten zehn Jahre ergibt sich ein Ausgleichssatz von 62%. Durch diese Änderung sinkt die Höhe der ausbezahlten Schlüsselzuweisungen A leicht ab, die Zahl der Empfänger nimmt dagegen zu. Die Abschöpfungsquote der Empfänger sinkt und die Höhe der Zahlungen sowie insbesondere die Zahl der Empfänger unterliegen im Zeitverlauf geringeren Schwankungen als im Status quo.

Die Schlüsselzuweisung B1 stellt eine pauschale Zuweisung dar, die von der Einwohnerzahl und dem Gebietskörperschaftstyp abhängt, nicht aber von der Finanzkraft der Gemeinde. Sie verfolgt in erster Linie ein Finanzierungsziel. Dabei werden Einwohner von kreisfreien Städten höher gewichtet als die Einwohner anderer Gebietskörperschaftstypen. Auch die Schlüsselzuweisung B2 macht den Finanzbedarf an Einwohnerzahlen fest, berücksichtigt jedoch explizit die Finanzkraft sowie spezielle Bedarfe und verzichtet auf eine unterschiedliche Gewichtung von städtischen Einwohnern. Eine finanzwissenschaftliche Betrachtung der Schlüsselzuweisung B1 im Vergleich zur Schlüsselzuweisung B2 führt zu keinem eindeutigen Urteil bezüglich der Schlüsselzuweisung B1. Die Abgeltung staatlicher Aufgabenwahrnehmung muss hier letztlich abgewogen werden gegen das Ziel, die grundsätzlich knappen Finanzausgleichsmittel gerade den bedürftigen Kommunen zukommen zu lassen.

Im Interesse einer Vereinfachung des Systems und zur Förderung der Transparenz kann über eine Zusammenlegung der beiden Schlüsselzuweisungen B nachgedacht werden. Daher werden beispielhaft die Auswirkungen einer Überführung der Schlüsselmasse B1 in die Schlüsselmasse B2 simuliert. Diese Maßnahme hätte auf Basis der Zahlen von 2010 zur Folge, dass 753 Gebietskörperschaften (mit den größten Anteilen bei den verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städten und Verbandsgemeinden) höhere und 39 Gebietskörperschaften (mit den größten Anteilen bei den kreisfreien Städten und Landkreisen) geringere Gesamtschlüsselzuweisungen erhalten. Für 1701 Gebietskörperschaften ergibt sich keine Änderung. Die Zahl der abundanten Gebietskörperschaften sinkt von fünf auf vier, diese erhalten keine Schlüsselzuweisungen mehr.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse ist tendenziell für eine Beibehaltung der Schlüs-

selzuweisung B1 zu plädieren, solange keine gleichzeitigen Veränderungen am System vorgenommen werden, die den Auswirkungen teilweise entgegenwirken. Insbesondere da der Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz durch das Fehlen einer Hauptansatzstaffel kein spezielles Instrument kennt, das einem potentiell höheren Pro-Kopf-Bedarf in Ballungsgebieten explizit Rechnung trägt, ist sonst eine mögliche Unterfinanzierung der Städte zu befürchten.

Die Ermittlung des Finanzbedarfs einer Gebietskörperschaft in Rheinland-Pfalz basiert auf einem Haupt- und fünf Leistungsansätzen. Zur Untersuchung des Hauptansatzes und der Leistungsansätze werden Regressionsanalysen durchgeführt. Hierbei geht es einmal darum, zu prüfen, wie die verschiedenen Bedarfselemente zusammenwirken und ob sich einzelne Bedarfe möglicherweise gegenseitig kompensieren. Zudem kann geprüft werden, ob Merkmale, die vom Ansatz einen Bedarf begründen können, auch nachweisbare Effekte auf die tatsächlichen Ausgaben haben. Allerdings ergeben sich hier aufgrund der Einschränkungen in den Daten nur grobe Hinweise darauf, in welche Richtung die Bestimmung des Finanzbedarfs angepasst werden könnte.

Der Hauptansatz sieht von einer Einwohnerwertung in Form einer Hauptansatzstaffel, wie sie andere Finanzausgleichssysteme kennen, ab. Die finanzwissenschaftliche Literatur unterstellt typischerweise einen u-förmigen Kostenverlauf. Demzufolge sinkt der Pro-Kopf-Bedarf zunächst mit der Einwohnerzahl aufgrund von Skalenerträgen, ehe er aufgrund von Ballungskosten nach Überschreiten der optimalen Gebietskörperschaftsgröße wieder ansteigt. Allerdings stehen den höheren Bedarfen in Ballungsgebieten, im Gegensatz zum ländlichen Raum, typischerweise volkswirtschaftliche Produktivitäts- und Wachstumsgewinne gegenüber. Eine Berücksichtigung dieser Zusammenhänge findet sich in Rheinland-Pfalz indirekt im Rahmen des Zentrale-Orte-Ansatzes und des Flächenansatzes. Zudem trägt die zusätzliche Bewertung der Einwohnerzahl, vor allem von kreisfreien Städten, im Rahmen der Schlüsselzuweisung B1 diesen Sachverhalten Rechnung. Ein belastbarer Effekt für eine Reform des Hauptansatzes kann anhand der Regressionsanalysen überdies nicht festgestellt werden. Somit sehen die Gutachter im Bereich des Hauptansatzes keinen Änderungsbedarf.

Der Zentrale-Orte-Ansatz orientiert sich an der Bevölkerung im Umland zentraler Orte. Größeren Städten mit einem bevölkerungsreichen Umland wird ein höherer Bedarf zugerechnet. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist der Ansatz im Prinzip sinnvoll, da die Mitnutzung der Leistungen zentraler Orte durch die Einwohner des Umlands einen ex-

ternen Effekt darstellt. Dennoch ist dieser Ansatz nicht frei von Schwächen und trägt der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Raumstruktur nicht in vollem Umfang Rechnung. Kritisch zu sehen ist zudem die Tatsache, dass durch den Ansatz Zuweisungen für Einwohner anderer Gemeinden vergeben werden. Ein denkbarer alternativer Indikator, dessen Eignung durch die Regressionsanalyse bestätigt wird, ist die Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter. Aufgrund der differenzierteren Eigenschaften der Einwohnerzahlen über die verschiedenen Bereiche des Umlandes zentraler Orte verglichen mit der Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter im zentralen Ort schlagen die Gutachter vor, die gegenwärtige Systematik des Zentrale-Orte-Ansatzes beizubehalten.

Um eine differenziertere Abbildung der raumstrukturellen Heterogenität zwischen den Gemeinden vorzunehmen, wird ein Flächenansatz gewährt, der Gebietskörperschaften mit einer geringen Bevölkerungsdichte einen höheren Finanzbedarf zugesteht. Der Einfluss der Fläche auf die Ausgaben kann zwar in den Regressionen nicht ausgeschlossen werden. Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive ist die Berücksichtigung als Bedarfsindikator aber zu hinterfragen. Dem Argument, dass Flächen und Infrastruktur unabhängig von der Einwohnerzahl zu unterhalten sind, ist entgegenzuhalten, dass der Einwohner als Adressat von Zuweisungen im Vordergrund stehen sollte. Verteilt man Geld nach der Fläche, laufen die Finanzmittel letztlich in periphere Regionen und erreichen nur wenige Menschen. Das kann Fehlanreize für die Siedlungsstruktur nach sich ziehen. Seitens der Gutachter wird darauf hingewiesen, dass die Stoßrichtung des Flächenansatzes diesbezüglich ökonomischen Prinzipien widerspricht.

Der Flächenansatz kompensiert Gebietskörperschaften mit geringer Bevölkerungsdichte und ist insofern auch ein Instrument zur Abfederung der Folgen des demografischen Wandels. Er dient insoweit auch als Substitut für einen Demografiefaktor.

Der Stationierungsansatz versucht zusätzliche Bedarfe abzudecken, welche durch die Stationierung von Streitkräften innerhalb einer Gebietskörperschaft entstehen. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist unklar, ob Streitkräfte ausschließlich einen Bedarf begründen. Neben messbaren Kosten kann die Berücksichtigung eines Mehrbedarfs indessen auch als Kompensation für die Hinnahme der Ansiedlung von Einrichtungen gesehen werden, die adverse Effekte auf das örtliche Leben haben. Im Sinne der Koordinierungsfunktion kann der Ansatz daher sinnvoll sein. Vor dem Hintergrund mangelnder alternativer Indikatoren erscheint eine Reform des Ansatzes nicht geboten, obschon Probleme mit der Messgenau-

igkeit der Zahl der Stationierungseinwohner existieren.

Der Schulansatz soll die Berücksichtigung von Bedarfen sicherstellen, die aus unterschiedlichen Schülerzahlen entstehen. Der Ansatz erscheint aufgrund der asymmetrischen Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf die verschiedenen Gebietskörperschaften bzw. Schulträger sinnvoll. Die Gutachter empfehlen daher, den Schulansatz in der bestehenden Form weiterzuführen.

Den Soziallastenansatz kennzeichnen einerseits die Orientierung an den Belastungen durch Sozialhilfe nach dem Sozialgesetzbuch XII und durch Grundsicherung für Arbeit Suchende nach dem Sozialgesetzbuch II sowie andererseits die Ausgestaltung in Form eines Spitzenausgleichs, bei dem lediglich der über dem Durchschnitt liegende Teil der Soziallasten in der Bedarfsermittlung berücksichtigt wird. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht erweist sich diese Ausgestaltung in zweierlei Hinsicht als problematisch: Die Berücksichtigung der tatsächlichen Ausgaben anstelle von belastbaren Indikatoren stellt geringe Anforderungen an die Haushaltsdisziplin und setzt möglicherweise falsche Anreize. Die Konzeption als Spitzenausgleich unterscheidet nicht zwischen Gebietskörperschaften mit knapp unterdurchschnittlichen Soziallasten und Gebietskörperschaften mit außerordentlich niedrigen Soziallasten und ist somit kritisch zu sehen. Zudem führt die aktuelle Konzeption des Spitzenausgleichs zu einem vergleichsweise geringen Volumen des Ansatzes.

Die Gutachter schlagen die Abschaffung des Spitzenausgleichs zu Gunsten eines allgemeinen Ausgleichs sowie die Einführung eines indikatorgestützten Systems vor. Demnach soll der Soziallastenansatz gemäß der Anzahl der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften ausgestaltet werden. Diese an der Zahl der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften orientierte Ausgestaltung des Soziallastenansatzes deckt implizit auch solche Soziallasten ab, die nicht unmittelbar aus dem SGB II erwachsen. Aufgrund positiver Korrelationen der SGB-II-Fallzahlen mit den Fallzahlen in den Bereichen der Sozialhilfe (SGB XII) und Jugendhilfe (SGB VIII) wird somit indirekt auch eine Kompensation für solche Belastungen gewährt. Das Volumen des Soziallastenansatzes kann dabei durch eine entsprechende Gewichtung der Bedarfsgemeinschaften ausgeweitet werden. Exemplarisch wird eine Gewichtung von 1,60 bzw. 2,33 Einwohnern pro Bedarfsgemeinschaft simuliert, dabei wird das Volumen des Ansatzes um einen Betrag von 40 bzw. 80 Mio. Euro ausgeweitet. Der Reformvorschlag entspricht den Vorgaben des Urteils des Verfassungsgerichtshofs und setzt exakt an den dort genannten Kritikpunkten an.

Das gegenwärtige System zur Ermittlung der Finanzkraft erscheint sinnvoll. Die Berücksichtigung weiterer örtlicher Steuern bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl ist nicht angezeigt. Gegen eine Einbeziehung von Gebühren, Abgaben und Entgelten spricht deren Äquivalenzcharakter.

Auch eine mögliche Berücksichtigung von Einnahmen aus Windkraft ist kritisch zu sehen. Zwar liegen Gründe für eine solche Berücksichtigung vor, da es möglicherweise zu einer fiskalischen Externalität kommen kann, wenn durch hohe Einnahmen aus Windkraft ein Anreiz entsteht, die Einnahmeerzielung aus den finanzausgleichsrelevanten Quellen zu vernachlässigen. Die mitunter großen Unterschiede in der Windhöffigkeit der Gemeinden bedingen überdies ein sehr uneinheitliches Potential zur Gewinnung solcher Einnahmen. Analog zur Logik der Leistungsansätze der Bedarfsermittlung könnte hier der Ausgleich der unterschiedlichen Voraussetzungen durch den kommunalen Finanzausgleich gefordert werden. Diesen Argumenten stehen jedoch auch gewichtige Bedenken, die gegen die Aufnahme von Windkrafteinnahmen in die Finanzkraftermittlung sprechen, gegenüber. Hierzu zählen deren Äquivalenzcharakter und die Minderung des Anreizes zu Investitionen in erneuerbare Energien. Da solche Einnahmen auf vielfältige Art und Weise erzielt werden können, sind überdies Probleme für eine angemessene Erfassung zu erwarten. Zudem ist mit Abgrenzungsproblemen zu anderen Gebühren oder verwandten Einnahmearten zu rechnen, da eine Grenzziehung schwer möglich ist. Aus praktischen Erwägungen lehnen die Gutachter eine Einbeziehung von Windkrafteinnahmen in die Finanzkraftermittlung ab.

Die Bewertung der Realsteuereinnahmen in der Steuerkraftmesszahl erfolgt anhand von Nivellierungssätzen. Die Beibehaltung von Nivellierungssätzen bei den Realsteuerarten ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht zwingend. Da die Einnahmen aus den Einkommen- und Umsatzsteueranteilen nicht unmittelbar von den Gemeinden beeinflusst werden können, ist es hier gerechtfertigt, weiterhin das Ist-Aufkommen in die Steuerkraftmesszahl einzubeziehen.

Vor dem Hintergrund der kommunalen Verschuldung und des durch den VGH angemahnten Beitrags der Kommunen zur Bewältigung dieser Krise ist eine Anhebung des Nivellierungssatzes der Gewerbesteuer zu erwägen. Durch die Festlegung von Nivellierungssätzen bei der Finanzkraftermittlung kann das Land die kommunalen Hebesätze mittelbar beeinflussen. Die kürzliche Anpassung der Nivellierungssätze für die Grundsteuern A und B hat dies bestätigt (vgl. Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2012)). Dabei ist allerdings zu beachten, dass

die Besteuerung von Gewinnen nicht unproblematisch ist. Die Attraktivität des gesamten Landes als Standort darf nicht durch zu hohe Besteuerung in Mitleidenschaft gezogen werden. In Rheinland-Pfalz sind im Ländervergleich aber eher niedrige Realsteuerhebesätze zu verzeichnen. Angesichts der prekären Finanzsituation des Landes wie der Gemeinden empfehlen die Gutachter, die Nivellierungssätze in Rheinland-Pfalz um zwei Drittel der Differenz zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer auf 373% anzuheben.

Die Investitionsschlüsselzuweisungen in gegenwärtiger Form sind quantitativ relativ unbedeutend. Zudem findet keine Prüfung der Mittelverwendung statt. Die Investitionsschlüsselzuweisung ist konstruktionsbedingt finanzbedarfsabhängig. Eine Finanzkraftabhängigkeit ergibt sich nur zusammen mit der Schlüsselzuweisung B2. Der finanzwissenschaftlich begründbare Zweck, die Investitionstätigkeit der Kommunen gerade in Konsolidierungsphasen zu stimulieren, wird kaum noch erreicht. Zudem existiert parallel eine Vielzahl von zweckgebundenen Zuweisungen mit investivem Charakter.

Aus Sicht der Gutachter bieten sich daher drei alternative Vorgehensweisen an. Die erste Alternative besteht in der Auflösung der Schlüsselmasse für Investitionsschlüsselzuweisungen und der Überführung dieser Mittel in die Schlüsselmasse B2, um diese zu stärken und die Transparenz des Systems zu fördern. Die zweite Alternative besteht darin, die Mittel der Schlüsselzuweisung B1 zuzuführen. Die dritte Alternative besteht in einer „Wiederbelebung“ der Investitionsschlüsselzuweisung mit konsequenter Verwendungsprüfung und Aufstockung der Investitionsschlüsselmasse um den Betrag aus den investiven Zweckzuweisungen. In letzterem Fall sollte die Berechnung als einfacher Anteil an der Schlüsselzuweisung B2 erfolgen, um Finanzkraft und -bedarf zu berücksichtigen.

In Rheinland-Pfalz wird, wie auch in einigen anderen Ländern, eine Finanzausgleichsumlage von überdurchschnittlich steuerkräftigen Kommunen erhoben. Mit ihrem Aufkommen wird die Finanzausgleichsmasse gestärkt und eine bessere Finanzierung der ärmeren Kommunen ermöglicht. Dadurch wird das redistributive Ziel des Finanzausgleichs gestärkt, gerade im Kontext der kleinräumigen Kommunen in Rheinland-Pfalz. Letztlich reflektiert die Finanzausgleichsumlage die mitunter erheblichen Unterschiede in den Einnahmen aus der Gewerbesteuer. Solche Unterschiede in der primären Einnahmeverteilung lösen häufig politische Forderungen nach Partizipation am Aufkommen der finanzstarken Gemeinden aus. Eine Finanzausgleichsumlage kann somit die politische Akzeptanz des kommunalen Finanzausgleichs stärken. Neben dem Verteilungsziel darf die alloкатive Zielsetzung des

kommunalen Finanzausgleichs aber nicht außer Acht gelassen werden.

Seit dem Jahr 2011 wird die Finanzausgleichsumlage progressiv erhoben. In Anbetracht des progressiven Verlaufs der Steuerkraft in Rheinland-Pfalz kann ein progressiver Tarif unter Umständen im Einklang mit dem Umverteilungsziel des kommunalen Finanzausgleichs stehen. Auch die Tatsache, dass im Rahmen der Schlüsselzuweisung B1 Finanzausgleichsmittel auch an die finanzstärksten Kommunen ausgeschüttet werden, kann einen solchen Tarif rechtfertigen. Die Ausgestaltung der Progression fällt hingegen sehr stark aus. Dies ist problematisch, weil dadurch Anreize für die Ansiedlung großer Unternehmen verschüttet werden. Eine verstärkte Ansiedlung ist für den Standort Rheinland-Pfalz wichtig und übt positive Effekte auf die gesamte kommunale Ebene aus. Darüber hinaus ergibt sich aber auch eine wichtige Signalfunktion, da abundante Kommunen eine stärker autonome kommunale Politik gestalten können. Dies hat eine wichtige Ausstrahlung für die gesamte kommunale Ebene, deren Ziel es letztlich sein muss, die Leistungsfähigkeit und die Autonomie zu stärken.

Auf Grundlage der Daten von 2010 führt die Einführung des progressiven Tarifs der Finanzausgleichsumlage in 30 Kommunen zu einer Erhöhung des Umlagesatzes. Eine Simulation des progressiven Tarifs unter Verwendung der Steuerkraftmesszahlen der Jahre 2008/2009 ergibt, dass die Erhöhung des Aufkommens der Finanzausgleichsumlage zu 90% von einer Kommune getragen wird. Um die überdurchschnittliche Belastung einiger weniger Gemeinden durch den progressiven Tarif zu reduzieren, könnte die höchste Progressionsstufe der Finanzausgleichsumlage abgeschafft werden.

Neben der Finanzausgleichsumlage kennt der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz die Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“. Die Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ soll der ungleichen Lastenverteilung durch die Finanzierung des Fonds entgegenwirken. Sie machte im Jahr 2010 lediglich 1,7% der Finanzausgleichsmasse aus. In Relation zu diesem Aufkommen erscheinen Berechnungsaufwand und Intransparenz der Umlage sehr hoch, das Umverteilungsergebnis jedoch gering. Problematisch ist zudem, dass die Umlage zu einer Umverteilung von unten nach oben führt. Durch den Wegfall der Umlage Fonds „Deutsche Einheit“ würde die Finanzsituation der steuerschwachen Ortsgemeinden verbessert, da sie nicht mehr in den Fonds einzahlen müssten. Diese Umlage sollte aus Sicht der Gutachter auch aus Transparenzgründen aufgegeben werden.

Die Gemeindeverbände stehen im Finanzausgleich als Empfänger von Schlüsselzuweisungen weitestgehend gleichberechtigt neben Gemeinden und Städten. Zudem wird ihnen das Recht eingeräumt, ihre Finanzausstattung über eine Kreis- bzw. Verbandsgemeindeumlage zu erhöhen. Würde die Finanzierung ausschließlich über Schlüsselzuweisungen erfolgen, wäre diese Finanzierung mit einem Rückgang der politischen Kontrolle und der Umgehung der politischen Auseinandersetzung im Rahmen der demokratischen Willensbildung vor Ort verbunden. Eine Mischfinanzierung, die sowohl auf Zuweisungen des Landes als auch kommunale Einnahmequellen zurückgreift, erweist sich von daher als gerechtfertigt und sinnvoll.

Der demografische Wandel zerfällt in zwei Komponenten, die für den kommunalen Finanzausgleich von Belang sind: Abwanderung führt zu einem Rückgang wirtschaftlicher Aktivität, Wandel führt möglicherweise zu zusätzlichen Bedarfen. Letztere Problematik sollte in der Bedarfsermittlung angemessen berücksichtigt werden. Im Finanzausgleich kommt es durch das Sinken der Einwohnerzahl zu einem negativen direkten Effekt auf die Gemeindefinanzen aufgrund des Wegfalls von Einnahmen aus der Einkommensteuerbeteiligung und aus der Schlüsselzuweisung B1 sowie zu einem ambivalenten Effekt auf die weiteren Schlüsselzuweisungen. Bei einem Bevölkerungsrückgang entsteht die Problematik, die Ausgaben zurückzuführen, was kurzfristig in der Regel mit Schwierigkeiten verbunden ist. Es ist hier fraglich, inwiefern der Bevölkerungsrückgang in Rheinland-Pfalz abrupt und nicht planbar verläuft. In anderen Ländern wurde ein so genannter Demografiefaktor eingeführt, durch den sich die Folgen des Einwohnerrückgangs nur sukzessive und in abgeschwächter Form bemerkbar machen. Allerdings steigert ein Demografiefaktor die Gefahr einer Verschleppung der Anpassungen. Dauerhaft sind strukturelle Anpassungen notwendig, um das Problem des Bevölkerungsrückgangs zu lösen. Darüber hinaus trägt in Rheinland-Pfalz bereits der Flächenansatz einer negativen Bevölkerungsentwicklung Rechnung.

Kapitel 3

Zweckgebundene und weitere allgemeine Zuweisungen

3.1 Finanzwissenschaftliche Bewertung der Zweckbindung von Zuweisungen

Eine Zweckbindung der Finanzaufweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich, wie im Fall der zweckgebundenen Finanzaufweisungen nach § 18 Abs. 1 LFAG, beschränkt grundsätzlich die kommunale Selbstverwaltung. Diese Einschränkung ist nur dann gegenstandslos, wenn eine Kommune nicht zweckgebundene Mittel in selber Art verwenden würde, wie ihr dies nun durch die Zweckbindung vorgeben wird. In diesem Fall wäre eine Zweckbindung jedoch nicht erforderlich, womit von einem gewissen Lenkungsinteresse des Landes ausgegangen werden kann.

Für diese Einschränkung des verfassungsmäßig verbrieften Rechts der Kommunen bedarf es gewichtiger finanzwissenschaftlicher Gründe. Hierfür kommen zunächst drei Gründe in Betracht.

1. Bei Entscheidungen über kommunale Infrastruktur und Projekte ist die Landesebene besser über die Präferenzen der Bürger informiert oder hat ein stärkeres Interesse

sich danach auszurichten als kommunale Entscheidungsträger.

2. Der Landesgesetzgeber sieht aus übergeordneten Gründen die Notwendigkeit, bestimmte kommunale Aufgaben auszubauen. Um die entsprechenden Anreize zu setzen, werden Zweckzuweisungen gezahlt.
3. Von der kommunalen Infrastruktur und den kommunalen Einrichtungen gehen Externalitäten aus, wodurch es zu einer Fehlkalkulation der Bewertung durch die kommunale Ebene kommt. Insbesondere wird der Effekt auf andere Gebietskörperschaften von den örtlichen Entscheidungsträgern möglicherweise nicht hinreichend berücksichtigt. Externalitäten können dabei auch im Zeitverlauf auftreten. So werden unter Umständen Vorhaben, welche ihren Nutzen größtenteils in der Zukunft entfalten, fehlerhaft bewertet.

Eine Begründung der Zweckbindung mithilfe des ersten beschriebenen Sachverhaltes erscheint nicht tragfähig. Die lokale Politik sollte aufgrund ihrer Nähe zum Bürger tendenziell besser über dessen Bedürfnisse informiert sein als die übergeordnete Ebene. Trotz der etwas längeren Wahlperioden auf kommunaler Ebene wirkt der demokratische Sanktionsmechanismus grundsätzlich auf beiden Ebenen gleich. Jedoch erschwert eine Aufteilung der Entscheidungsmacht über das kommunale Budget den Wählerinnen und Wählern, bestimmte Entscheidungen einer Instanz zuzuordnen und diese gegebenenfalls zu sanktionieren. Daher ist davon auszugehen, dass die politische Entscheidungsfindung bei kommunalen Projekten zielführender durchgeführt werden kann. Eine stärkere Ausrichtung der Landesebene an den örtlichen Präferenzen lässt sich daraus somit prinzipiell nicht ableiten.

Externalitäten dagegen bieten mögliche Anknüpfungspunkte für die Notwendigkeit von zweckgebundenen Zuweisungen. Aufgrund der angespannten Haushaltssituation der Kommunen in Rheinland-Pfalz besteht die Gefahr, dass die notwendigen Budgetkonsolidierungen zu Lasten zukunftssträchtiger Investitionen vorgenommen werden. Diesem Mechanismus könnte durch eine Investitionszweckbindung entgegengewirkt werden. Fraglich dabei ist jedoch, ob das Land generell in der Lage ist, die externen Effekte korrekt zu quantifizieren und dementsprechend eine optimale Höhe von Mitteln mit Zweckbindungscharakter festzulegen.

Im Fall der weiteren allgemeinen Finanzzuweisungen im Sinne der §§ 14-17 LFAG gilt die Argumentation in abgeschwächter Weise. Hier liegt zwar keine Zweckbindung vor, dennoch

werden die Zuweisungen mit der Intention vergeben, die Finanzierung bestimmter Aufgaben zu unterstützen. Obwohl es der einzelnen Kommune somit freisteht, die Mittel für den angedachten Zweck zu verwenden, sollte die Vergabe der Zuweisungen auf Basis identifizierter Bedarfe entsprechend der Argumentation für die zweckgebundenen Zuweisungen begründet sein.

3.2 Zweckgebundene Finanzaufweisungen

Aus dem für zweckgebundene Finanzaufweisungen bestimmten Teil der Finanzausgleichsmasse werden entsprechend § 18 Abs. 1 LFAG Mittel für über das normale Maß hinausgehende Belastungen der kommunalen Gebietskörperschaften verteilt. Diese zweckgebundenen Finanzaufweisungen haben somit insbesondere das Ziel, finanzschwachen Kommunen Investitionen zu ermöglichen. Im Gegensatz zu den Allgemeinen Finanzaufweisungen sind diese Mittel vom Ansatz her nur für die Finanzierung von Projekten in bestimmten Aufgabenbereichen heranzuziehen und werden grundsätzlich nur auf Antrag vergeben. In der Regel sollen die Zweckaufweisungen in kommunale Investitionen fließen. Es sind jedoch unter Umständen auch andere, nichtinvestive Ausgaben zuwendungsfähig, beispielsweise Personalkosten der Jugendämter oder Kulturveranstaltungen.

Zweckgebundene Finanzaufweisungen dürfen nur bewilligt werden, wenn dem beantragten Projekt für denselben Zweck keine anderen Zuweisungen aus Landesmitteln gewährt werden.¹ Des Weiteren schreibt das Gesetz vor, dass Investitionsbeihilfen nur erteilt werden dürfen, wenn sich das zu fördernde Projekt nicht vollständig über Entgelte finanzieren lässt. Zusätzlich sind Projekte, die in Form von zu hohen Investitions- oder Folgekosten eine dauerhafte Gefährdung für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune darstellen, nicht bewilligungsfähig. Das konkrete Antrags- und Vergabeverfahren wird für jede Zweckaufweisung in einer speziellen Verwaltungsvorschrift geregelt. Diese werden durch die für die Finanzaufweisungen jeweils zuständigen Ministerien, im Einvernehmen mit dem fachlich zuständigen Ministerium und dem für den Landeshaushalt zuständigen Ministerium erlassen.

Empfänger der Zuweisungen sind grundsätzlich die kommunalen Gebietskörperschaften,

¹Verbot der Doppelförderung, § 18 Abs. 2 Nr. 1 LFAG, Ausnahme zum Beispiel Denkmalschutz.

beispielsweise können die Mittel jedoch auch an kommunale Unternehmen oder freie Träger fließen, sofern diese die kommunale Aufgabe anstelle der Gebietskörperschaft erfüllen.² Grundsätzliche Bedingung für eine Finanzierungsbeihilfe ist im Allgemeinen ein konkreter Finanzierungsbedarf, also die Unfähigkeit, denwendungszweck trotz Heranziehung aller eigenen Finanzierungsmittel zu realisieren.³ Meist wird darüber hinaus verlangt, dass das Vorhaben dem Landesinteresse dient. Werden Mittel bewilligt, erfolgt üblicherweise keine komplette Finanzierung der Investitionen. Hingegen werden die Projekte meist in Form von Anteils- oder Festbeträgen vom Land kofinanziert.

Bis 1970 war der Anteil der Zweckzuweisungen an der Finanzausgleichsmasse auf 30% beschränkt. Seit dem Außerkrafttreten dieser Grenze schwankte der Anteil zwischen 42% (1970) und 31% (1980).⁴ Derzeit beträgt er rund 36% (2012), mit sinkender Tendenz. Die verschiedenen Zweckzuweisungen beanspruchen einen sehr unterschiedlichen Anteil an den Mitteln. Dabei verzeichnen die beiden größten Zweckzuweisungsposten, Zuweisungen für die Personalausgaben der Jugendämter sowie für die kommunalen Krankenhäuser, einen Anteil von über 50% der gesamten Zweckzuweisungen. Andere, wie beispielsweise die Förderung von Fremdenverkehrsanlagen oder der besonderen Vorhaben der Stadt Mainz, erreichen hingegen einen Anteil von nur 1 bis 2%.

Folgende Förderbereiche sind im Gesetz (§ 18 Abs. 1 LFAG, Stand 2010) aufgeführt:

1. kommunale Sport-, Spiel-, Freizeit- und Fremdenverkehrsanlagen sowie Vorhaben von Gemeinden, die als Heilbad, Kneipp-Heilbad, Felke-Heilbad, Kneipp-Kurort, Felke-Kurort, heilklimatischer Kurort oder Ort mit Heilquellen-Kurbetrieb anerkannt sind,
2. Bau, Umbau, Ausbau und grundlegende Sanierung
 - (a) kommunaler Straßen, insbesondere von Ortsdurchfahrten und Zubringerstraßen,
 - (b) kommunaler Brücken,
 - (c) kommunaler Parkhäuser und Tiefgaragen, die der Entlastung der Stadtkerne dienen,
 - (d) von Kreuzungsanlagen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz,

²Einzelheiten sind in § 2 Abs. 3 bis 11 LFAG bestimmt.

³Ausnahmen: Jugendämter, Bäder.

⁴Vgl. Meffert und Müller (2008).

3. kommunale verkehrswirtschaftliche Investitionen und Förderungsmaßnahmen im Bereich öffentlicher Verkehre,
4. kommunale Vorhaben der Wasserwirtschaft, der Abfallwirtschaft, der Stoffstromwirtschaft, der Energieeffizienz, der Energieversorgung und des Bodenschutzes,
5. das kommunale Krankenhauswesen,
6. sonstige kommunale Vorhaben oder kommunale Beteiligungen an Vorhaben, die das Gemeinwohl erfordert (Investitionsstock),
7. Vorhaben oder Beteiligungen der Stadt Mainz im Sinne der Nummer 6 im Hinblick auf ihre besonderen Aufgaben als Landeshauptstadt,
8. kommunale Theater, Orchester, Kulturprojekte, Musikschulen, Büchereien, Museen und Kulturdenkmäler sowie das Staatstheater Mainz,
9. die Träger der Jugendämter für Personalkosten der Kindertagesstätten,
10. Dorferneuerung,
11. Stadterneuerung,
12. kommunale Vorhaben zur Erschließung von Industrie- und Gewerbeflächen einschließlich Gründer- und Gewerbezentren sowie zur Umwandlung militärischer Liegenschaften,
13. kommunale Schulbauten einschließlich deren Erstausstattung.

Tabelle 3.1 stellt dar, wie sich die zweckgebundenen Finanzausweisungen in den Jahren 2006 bis 2011 sowie dem Haushaltsplan für 2012 zusammensetzen und welche Mittel für die einzelnen Zuweisungen vorgesehen waren. Bis einschließlich des Jahres 2007 waren die zweckgebundenen Finanzausweisungen für die Abfallbeseitigung noch separat ausgewiesen, während sie danach unter den Förderbereich unter der Nummer 4 fielen, der ebenfalls die Wasser-, Strom- und Energiewirtschaft umfasst.

Wie aus der Tabelle folgt, hatten die Zuweisungen an die Träger der Jugendämter für Personalkosten der Kindertagesstätten mit 34,1% im Jahr 2010 den größten Anteil an den

Tabelle 3.1: Zweckgebundene Finanzaufweisungen (in Mio. Euro), 2006 bis 2012

Zweckgebundene Zuweisungen	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sportanlagen etc.	15,4	18,0	18,0	15,5	18,0	16,3	15,0
Fremdenverkehrsanlagen	3,2	3,2	3,2	2,0	2,0	1,5	2,8
Straßenbau	42,1	44,6	44,6	44,6	44,6	41,5	41,5
Wasser- u. Kreislaufwirtschaft	63,9	63,9	65,4	62,4	62,4	56,9	58,0
Krankenhauswesen	118,8	118,8	118,8	121,8	121,8	116,8	116,8
Investitionsstock	55,5	54,5	54,5	54,0	47,3	50,6	46,4
Stadt Mainz	7,9	7,9	7,9	7,9	7,9	7,2	7,2
Kultur	35,1	35,1	35,1	37,2	38,2	35,3	37,3
Kindertagesstätten	205,2	212,2	215,2	235,8	240,4	251,3	260,4
Dorferneuerungen	12,1	13,1	13,1	16,6	13,6	14,3	14,3
Stadterneuerungen	58,0	59,5	59,5	60,9	51,4	55,0	56,0
Industrie	15,7	13,2	13,2	6,9	6,9	4,0	4,0
Schulbau	47,1	47,1	51,1	51,1	51,1	42,1	40,1
Abfallbeseitigung	1,5	1,5	*	*	*	*	*
Gesamt	681,6	692,7	699,7	716,8	705,6	692,8	699,7

*: Ab 2008 bei Wasser- und Kreislaufwirtschaft. Quelle: Haushaltspläne für die Haushaltsjahre 2007 bis 2012.

Tabelle 3.2: Anteil der Zweckzuweisungsempfänger nach Gebietskörperschaftstyp, 2008 bis 2011

Gebietskörperschaftstyp	2008	2009	2010	2011
Kreisfreie Städte	100%	100%	100%	100%
Landkreise	100%	100%	100%	100%
Große kreisangehörige Städte	100%	100%	100%	100%
Verbandsfreie Gemeinden	100%	100%	100%	89,3%
Verbandsgemeinden	65,6%	58,3%	54,6%	57%
Ortsgemeinden	28,7%	30,2%	31,0%	29,5%
Gesamt	33,2%	34,0%	34,6%	33,3%

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Mikrodaten des Landes Rheinland-Pfalz.

zweckgebundenen Finanzaufweisungen. Es folgen die Zuweisungen für kommunale Krankenhäuser mit 17,3% und die Zuweisungen für kommunale Vorhaben der Wasserwirtschaft, der Abfallwirtschaft, der Stoffstromwirtschaft, der Energieeffizienz, der Energieversorgung und des Bodenschutzes mit 8,8%.

Im Folgenden werden die Zusammensetzung der Zweckaufweisungen sowie ihre Aufteilung auf die Gebietskörperschaften detaillierter betrachtet. Mangels Verfügbarkeit der entsprechenden Daten wurden dabei die Zweckaufweisungen für das kommunale Krankenhauswesen nicht berücksichtigt.⁵ Eine Aufteilung der Zweckaufweisungen für besondere Vorhaben der Stadt Mainz erübrigt sich.

Während alle kreisfreien Städte, großen kreisangehörigen Städte, Landkreise und verbandsfreien Städte Zweckaufweisungen erhalten, sind im Zeitraum von 2008 bis 2011 durchschnittlich nur 30% der Ortsgemeinden und 58,9% der Verbandsgemeinden Zweckaufweisungsempfänger (siehe Tabelle 3.2).

Eine detailliertere Analyse der Verteilung der Zweckaufweisungen zeigt einen deutlichen positiven Zusammenhang zwischen der Höhe der empfangenen Zweckaufweisungen und der Einwohnerzahl (vgl. den oberen Teil der Abbildung 3.1). Ortsgemeinden, Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden erhalten durchschnittlich geringere Zweckaufweisungen als Landkreise und kreisfreie Städte, welche eine hohe Einwohnerzahl aufweisen. Die relativ

⁵Da die Zweckaufweisungen für das kommunale Krankenhauswesen an die Träger gewährt werden, ist eine regionale Zuordnung nicht möglich.

höheren Zuweisungen an kreisfreie Städte im Vergleich zu Landkreisen sind im Zusammenhang mit ihrem größeren Aufgabenumfang zu sehen.

Eine Betrachtung der Zweckzuweisungen pro Einwohner ergibt jedoch, dass ein Teil der kleinen Ortsgemeinden deutlich größere Zuweisungen pro Einwohner erhält als andere Gebietskörperschaften (vgl. den unteren Teil der Abbildung 3.1). Hierbei ist auffällig, dass obgleich einige Ortsgemeinden die größten Zweckzuweisungsempfänger pro Einwohner darstellen, die Mehrheit der Ortsgemeinden keinerlei Zuweisungen empfängt. Die Unterschiede zwischen einzelnen Ortsgemeinden sind somit größer als die Unterschiede für die anderen Gebietskörperschaftstypen. Dies erscheint jedoch aufgrund der Heterogenität der Ortsgemeinden und der bei Investitionsprojekten entstehenden Fixkosten nicht unplausibel.

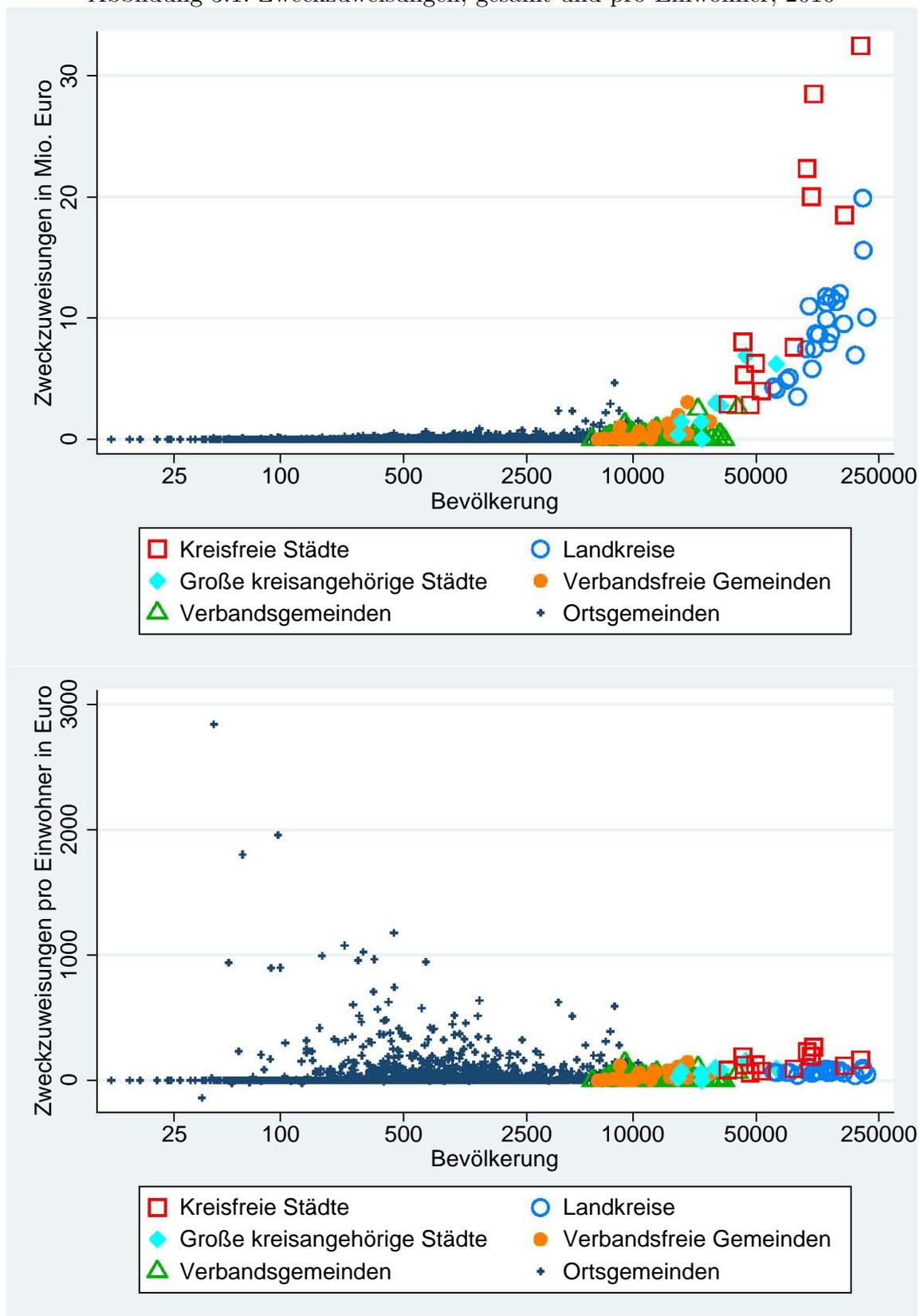
Wie der obere Teil der Abbildung 3.2 zeigt, erhalten die kreisfreien Städte im Durchschnitt die höchsten Zweckzuweisungen, gefolgt von den Landkreisen. Dabei ist ein erheblicher Teil der Zuweisungen auf Personalkosten für Kindertagesstätten zurückzuführen.

Aufgrund der unterschiedlichen Einwohnerzahlen der Gebietskörperschaften ist auch hier eine Betrachtung der entsprechenden Werte pro Einwohner erforderlich, um tragfähige Aussagen über die Verteilung der Zweckzuweisungen zu treffen. Jedoch zeigt der untere Teil der Abbildung 3.2, dass die kreisfreien Städte auch pro Einwohner die höchsten Zahlungen erhalten, gefolgt von den großen kreisangehörigen Städten und den Landkreisen, welche pro Einwohner ähnliche Zahlungen erhalten. Es wird deutlich, dass sich die verschiedenen Zuweisungsarten unterschiedlich auf die Gebietskörperschaften verteilen.

3.2.1 Analyse der einzelnen Zweckzuweisungsarten

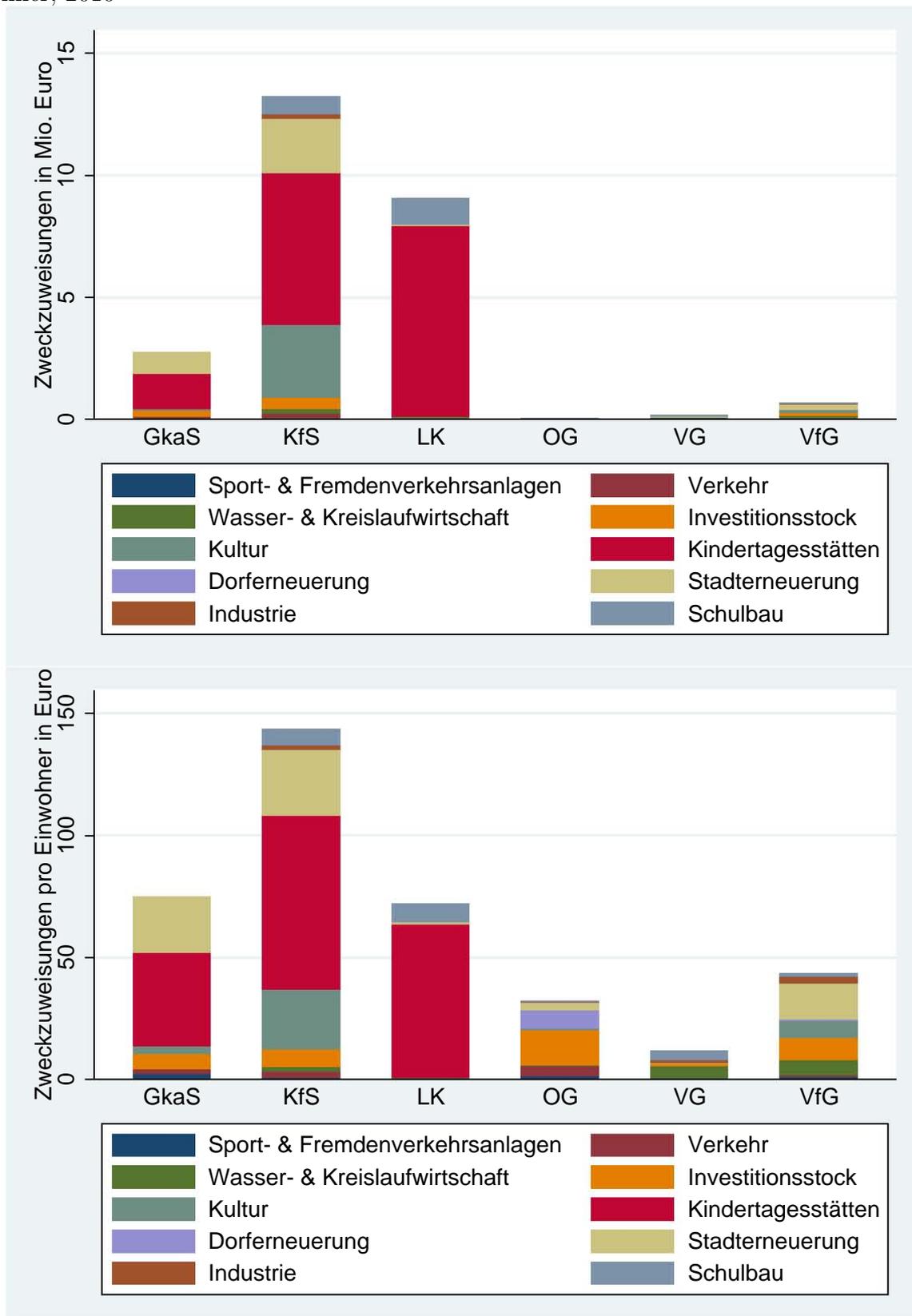
Im Folgenden werden die einzelnen Zweckzuweisungen des § 18 Abs. 1 LFAG bezüglich gesetzlicher Grundlage, Förderungsgegenständen, Antragsstellung und Finanzierungsform kurz erörtert und ihre Verteilung dargelegt.

Abbildung 3.1: Zweckzuweisungen, gesamt und pro Einwohner, 2010



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Mikrodaten des Landes Rheinland-Pfalz.

Abbildung 3.2: Durchschnittliche Zweckzuweisungen nach Kategorien, gesamt und pro Einwohner, 2010



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Mikrodaten des Landes Rheinland-Pfalz.

Kommunale Sport-, Spiel-, Freizeit- und Fremdenverkehrsanlagen sowie Vorhaben von Gemeinden, die als Heilbad, Kneipp-Heilbad, Felke-Heilbad, Kneipp-Kurort, Felke-Kurort, heilklimatischer Kurort oder Ort mit Heilquellen-Kurbetrieb anerkannt sind

Die Zweckzuweisungskategorie nach § 18 Abs. 1 Nr. 1 LFAG lässt sich in zwei Gruppen aufteilen, welche derzeit in zwei unterschiedliche ministerielle Zuständigkeitsbereiche fallen. Das Innenministerium ist hierbei zuständig für die Zuweisungen an kommunale Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen, wohingegen sich das Wirtschaftsministerium für die sonstigen Zuweisungen verantwortlich zeigt.

Grundlage für das Vergabeverfahren der ersten Kategorie ist die Verwaltungsvorschrift „Förderung des Baus von Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen“ (VV-Sportanlagen-Förderung). Die Begründung für die Leistung stellt das Sportförderungsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz dar, welches allen Einwohnern eine ihren Interessen und Fähigkeiten angemessene sportliche Betätigung ermöglichen soll. Gefördert werden Investitionen in Form von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten oder Sanierungsarbeiten von Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen. Die Mittel fließen als Festbetrag, wobei der kommunale Anteil mindestens, je nach Gebietskörperschaftstyp, zwischen 10 und 30% betragen sollte. Der Förderungsantrag wird nach der Vorprüfung durch zu bildende Sportstättenbeiräte in den Landkreisen oder kreisfreien Städten, an die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) weitergeleitet. Diese erstellt den Jahresförderplan, welcher noch vom Innenministerium bewilligt werden muss.

Die Förderung von Fremdenverkehrsanlagen sowie Kurorten und Heilbädern wird geregelt durch die Richtlinie „Förderung der rheinland-pfälzischen Heilbäder und Kurorte zur Standortsicherung und Qualitätssteigerung“. Sie soll helfen, die Wettbewerbsfähigkeit der Heilbäder und Kurorte zu sichern. Gefördert werden unter anderem die Neuerrichtung und Modernisierung von Infrastruktureinrichtungen sowie auch Marketingmaßnahmen und Marktanalysen. Die bewilligten Mittel werden als Anteilsfinanzierung von bis zu 80% der Gesamtkosten gewährt. Die Förderung wird direkt vom Wirtschaftsministerium bewilligt und von der Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH abgewickelt.

Durchschnittlich erhielt eine Gebietskörperschaft im Jahr 2010 Zuweisungen nach § 18 Abs. 1 Nr. 1 LFAG in Höhe von 4203 Euro bzw. 2,45 Euro pro Einwohner. Wird der

Durchschnitt nur über Gebietskörperschaften gebildet, die tatsächlich Zuweisungen erhalten, entsprechen diese Werte 134.329 Euro je Kommune bzw. 46 Euro pro Einwohner. Diese beachtlichen Divergenzen sind dadurch zu erklären, dass nur 4% aller Gebietskörperschaften entsprechende Zweckzuweisungen erhalten. Der höchste Anteil an Zuweisungsempfängern findet sich mit ca. 42% bei den kreisfreien Städten, gefolgt von den großen kreisangehörigen Städten und den verbandsfreien Städten, bei denen ca. 25% bzw. 14% Zuweisungen erhalten. Obgleich nur 1% der Ortsgemeinden Zuweisungen erhalten, treten insbesondere in dieser Kategorie Spitzenwerte von bis zu 408 Euro pro Einwohner auf. Abbildung 3.3 zeigt die Verteilung der Zuweisung auf die einzelnen Gebietskörperschaften.

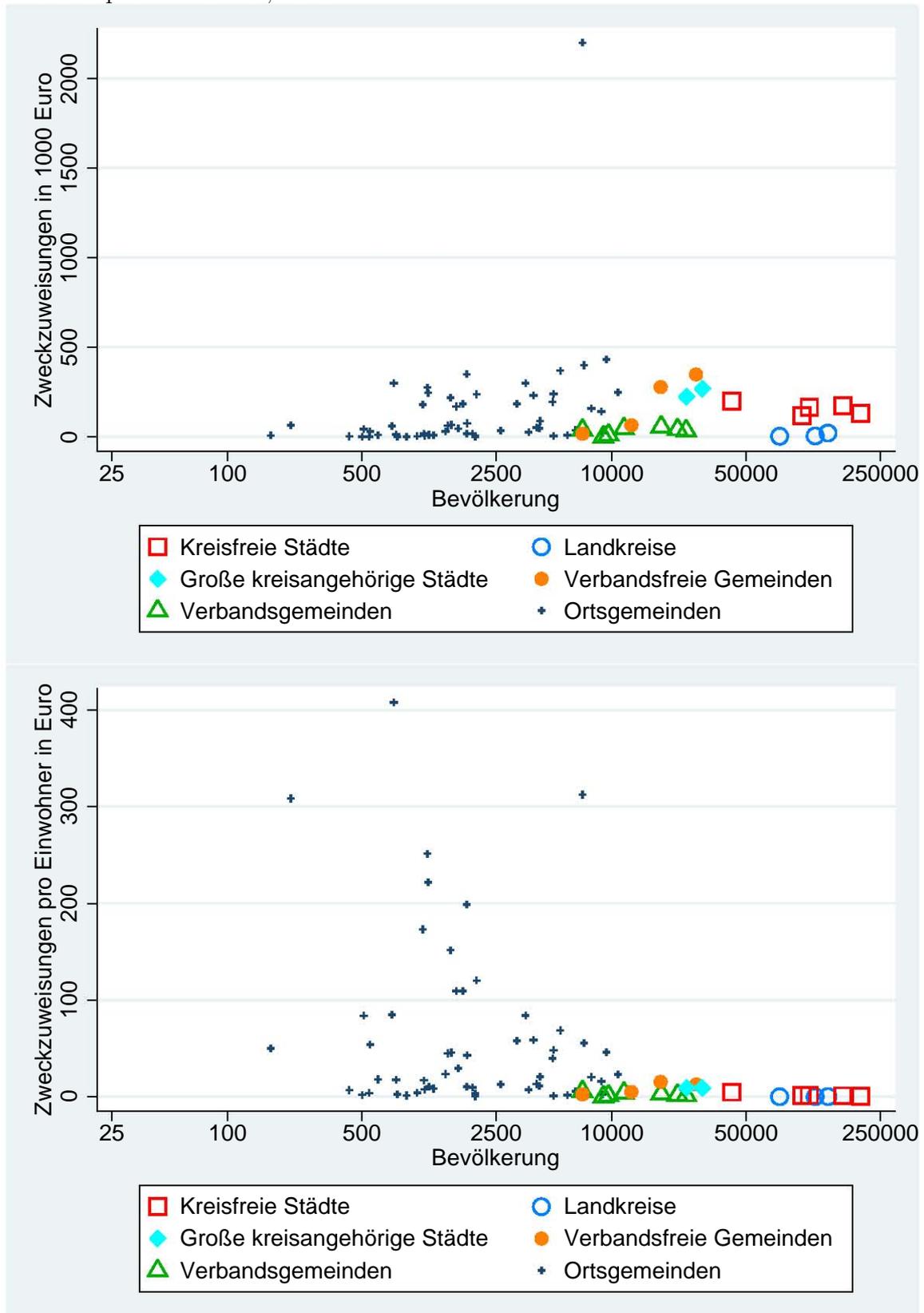
Bau, Umbau, Ausbau und grundlegende Sanierung kommunaler Straßen, insbesondere von Ortsdurchfahrten und Zubringerstraßen, kommunaler Brücken, kommunaler Parkhäuser und Tiefgaragen, die der Entlastung der Stadtkerne dienen, von Kreuzungsanlagen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz

Maßgeblich für die Vergabe von Zuweisungen nach § 18 Abs. 1 Nr. 2 LFAG ist die Verwaltungsvorschrift „Förderung des kommunalen Straßenbaus“ (VV-GVFG/LFAG-Stb). Die in diesem Rahmen bereitgestellten Mittel sollen dringend erforderliche Projekte zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse ermöglichen, welche ohne die Zuweisung nicht realisiert werden könnten. Hierbei kann es sich beispielsweise um Straßen, Brücken oder Radwege handeln. Die Finanzierung erfolgt als Anteilsfinanzierung von maximal 50 bis 90%. Kommunale Anträge müssen zuerst beim Landesbetrieb Mobilität eingereicht werden. Dieser leitet die Anträge weiter an die Kommunalaufsicht, welche eine weitere Prüfung der Unterlagen durchführt. Zur abschließenden Beurteilung werden die Anträge an das Innenministerium oder bei kleineren Projekten an den Landesbetrieb Mobilität überstellt.

Kommunale verkehrswirtschaftliche Investitionen und Förderungsmaßnahmen im Bereich öffentlicher Verkehre

Wie die Zuweisungen nach § 18 Abs. 1 Nr. 2 LFAG, beruht auch die Vergabe dieser Zuweisungen nach § 18 Abs. 1 Nr. 3 LFAG teilweise auf der GVFG/LFAG-Stb. Darüber hinaus sind die Förderungsmaßnahmen für öffentliche Verkehre im Nahverkehrsgesetz (NVG) und

Abbildung 3.3: Verteilung der Zuweisungen für Sport-, Spiel-, Freizeit- und Fremdenverkehrsanlagen sowie als Heilbad anerkannte Gemeinden nach § 18 Abs. 1 Nr. 1 LFAG, gesamt und pro Einwohner, 2010



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Mikrodaten des Landes Rheinland-Pfalz.

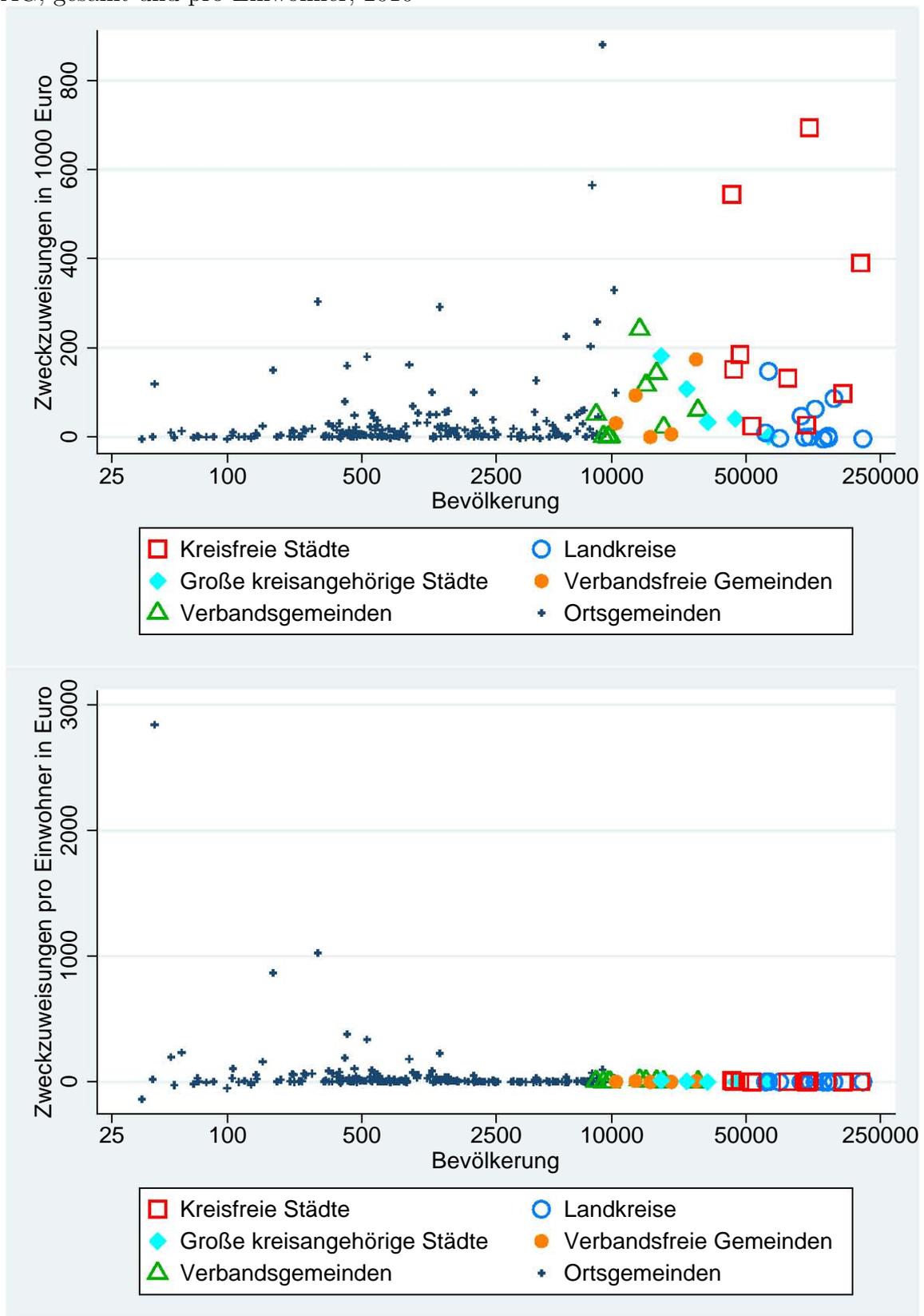
in der VV-ÖPNV/SPNV geregelt. Die Vergabe erfolgt analog zur Vergabe von § 18 Abs. 1 Nr. 2 LFAG, wobei zusätzlich bestimmte Zusatzzuweisungen für die Erstellung von Nahverkehrsplänen und deren Umsetzung gezahlt werden.

Die durchschnittlichen Zahlungen für verkehrsrelevante Investitionen nach § 18 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 LFAG betragen 4116 Euro bzw. 3,70 Euro pro Einwohner (45.203 Euro je Kommune bzw. 42 Euro pro Einwohner bei alleiniger Betrachtung der Empfänger). Die höchsten Zuweisungen in absoluten wie auch in Pro-Kopf-Werten werden von Gemeinden mit einer relativ geringen Einwohnerzahl bezogen. Beachtlich ist hier auch die Zuweisung negativer Beträge an 23 Gebietskörperschaften, bei denen es sich um Rückzahlungsbeträge handelt. Der größte Rückzahlungsbetrag ist für eine Ortsgemeinde mit -4967 Euro verzeichnet. Die Verteilung der Zuweisung auf die einzelnen Gebietskörperschaften ist in Abbildung 3.4 dargestellt.

Kommunale Vorhaben der Wasserwirtschaft, der Abfallwirtschaft, der Stoffstromwirtschaft, der Energieeffizienz, der Energieversorgung und des Bodenschutzes

Die Vergabekriterien für die größten Bereiche dieser Zweckzuweisung gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 4 LFAG richten sich im Wesentlichen nach den Förderrichtlinien für die Wasserwirtschaftsverwaltung (FöRiWWV) für den Bereich der Wasserwirtschaft und der Fördergrundsätze Abfall und Altlasten für die Abfallwirtschaft. Die FöRiWWV begründet die Zweckzuweisungen mit der Ermöglichung zumutbarer Entgelte im Bereich der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung für die Verbraucher. Zusätzlich soll sichergestellt werden, dass den Maßnahmeträgern durch wasserwirtschaftliche Maßnahmen keine Lasten auferlegt werden, welche ihre Leistungsfähigkeit dauerhaft gefährden. Die Fördergrundsätze Abfall und Altlasten zielen darauf ab, Anreize für Vorhaben zur Abfallvermeidung und für die beschleunigte Verwirklichung von Abfallentsorgungsanlagen sowie für die Sanierung von Altlasten zu schaffen. Des Weiteren sollte die entsprechende Maßnahme ohne staatliche Hilfe nicht oder nur mit unvertretbarer zeitlicher Verzögerung realisierbar sein. Förderbare Projekte sind unter anderem Kläranlagen oder Maßnahmen zum Hochwasserschutz im Bereich der Wasserwirtschaft sowie beispielsweise technisch anspruchsvolle Recyclinganlagen für den Fall der Abfallwirtschaft. Finanzierungen im Rahmen der FöRiWWV finden vor allem als Anteilsfinanzierung in Höhe von maximal 40% statt, teilweise auch als zinsloses

Abbildung 3.4: Verteilung der Verkehrszuweisungen nach § 18 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 LFAG, gesamt und pro Einwohner, 2010



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Mikrodaten des Landes Rheinland-Pfalz.

Darlehen. Maßnahmen der Abfallwirtschaft werden dagegen vor allem mit einem Festbetrag gefördert. Für die Bearbeitung der Anträge ist das Umweltministerium zuständig.

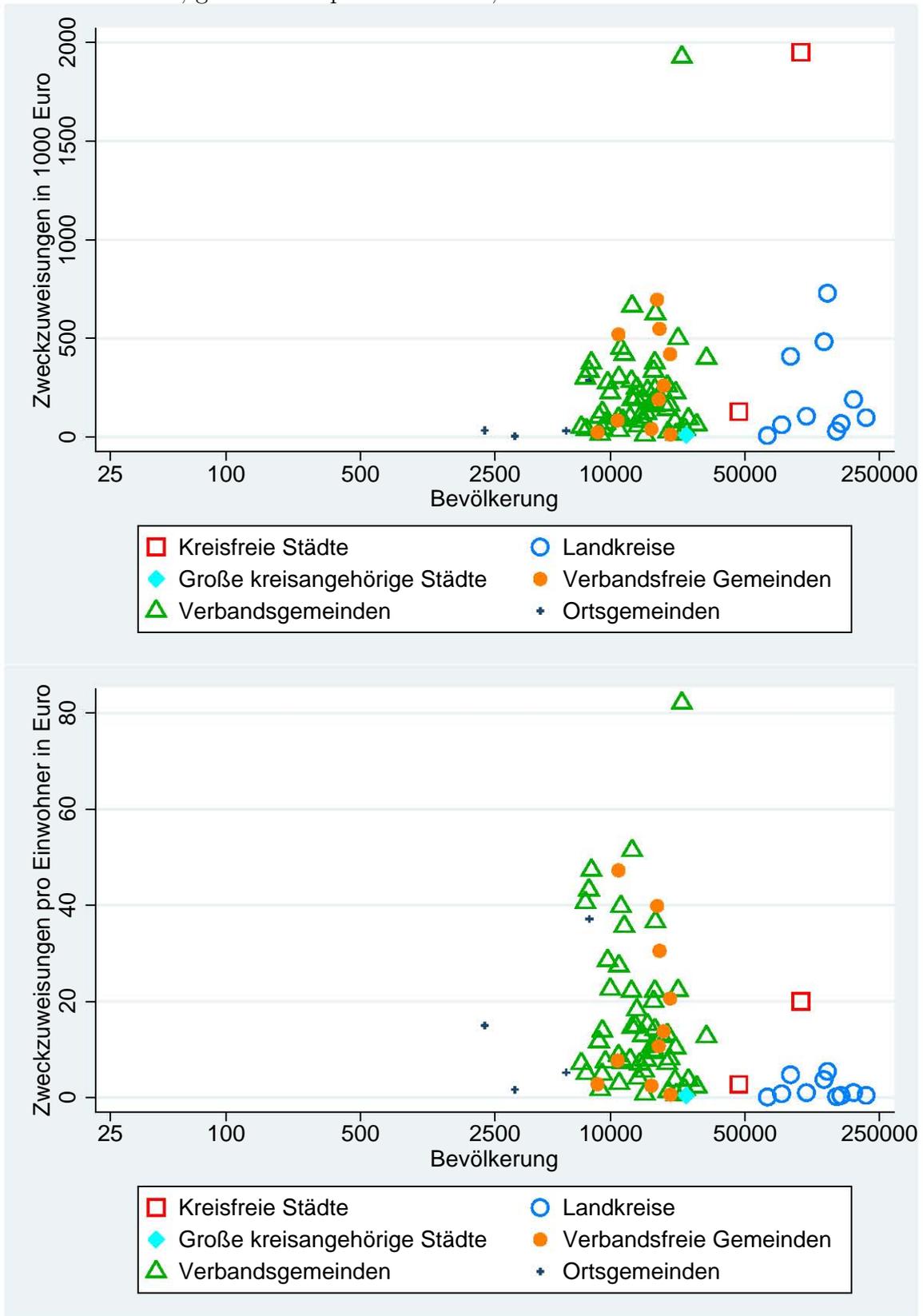
Im Durchschnitt erhält jede Kommune 7816 Euro bzw. 45 Cent pro Einwohner (246.643 Euro je Kommune bzw. 14 Euro pro Einwohner bei alleiniger Betrachtung der Empfänger). Da die Vorhaben nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, erhalten Ortsgemeinden hierbei keine Zuweisungen. Auch hier gilt, dass die höchsten Pro-Kopf-Beträge bei Gebietskörperschaften mit einer relativ geringen Einwohnerzahl anfallen. Abbildung 3.5 stellt die Verteilung auf die einzelnen Gebietskörperschaften dar.

Kommunales Krankenhauswesen

Die Vergabe der Mittel für das kommunale Krankenhauswesen basiert auf dem Landeskrankenhausgesetz (LKG). Erklärtes Ziel ist eine bedarfsgerechte und wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen Krankenhäusern zu schaffen beziehungsweise zu erhalten. Förderungsfähig sind bauliche Maßnahmen oder Investitionen in die Ausstattung der kommunalen Krankenhäuser. Die Finanzierung erfolgt über zwei Kanäle. Zum einen wird eine Festbetragsfinanzierung für größere Projekte gewährt, zum anderen können kleinere Anschaffungen über jährliche Pauschalen finanziert werden. Gewöhnlich soll in diesem Fall eine Vollfinanzierung der Ausgaben ermöglicht werden. Das Antragsverfahren unterscheidet sich ebenfalls zwischen den beiden Kanälen. Für die größeren Investitionen wird durch das Referat Krankenhausinvestitionen jährlich ein Investitionsprogramm erstellt, in welches die Maßnahmen gemäß ihrer Dringlichkeit eingestellt werden. Die Bewilligung der Mittel erfolgt durch den Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung und das Gesundheitsministerium. Die Pauschalzahlungen werden einmal jährlich dem Grunde nach beim Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung beantragt und in Abstimmung mit dem Gesundheitsministerium bewilligt. Dabei richtet sich die Höhe der Pauschalzahlungen nach der Zahl der behandelten Fälle im jeweiligen Krankenhaus, nach der Versorgungsstufe des Krankenhauses sowie nach der Zahl der vorgehaltenen Großgeräte und Ausbildungsplätze.

Ogleich die Zweckzuweisungen nach § 18 Abs. 1 Nr. 5 LFAG mit 17,3% der gesamten Mittel im Haushaltsplan veranschlagt sind und damit einen der bedeutendsten Posten darstellen, liegen keine regionalisierbaren Daten zu ihrer Verteilung vor.

Abbildung 3.5: Verteilung der Zuweisungen für Wasser- und Kreislaufwirtschaft nach § 18 Abs. 1 Nr. 4 LFAG, gesamt und pro Einwohner, 2010



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Mikrodaten des Landes Rheinland-Pfalz.

Investitionsstock und besondere Vorhaben der Stadt Mainz

Geregelt ist die Vergabe der Gelder aus dem Investitionsstock in der Verwaltungsvorschrift „Zuwendungen aus dem Investitionsstock“ (VV-IStock). Prinzipiell sollen hiermit kommunale Investitionen gefördert werden, welche das Gemeinwohl erfordert (§ 18 Abs. 1 Nr. 6 LFAG), sofern diese noch nicht durch andere Zuweisungen gefördert werden. Ursprünglich wurde diese Zuweisung 1958 geschaffen, um die Kommunen zum Ersatz oder zur Wiederherstellung ihrer kriegsgeschädigten öffentlichen Einrichtungen zu befähigen. Seit 1968 wurden diese Mittel umgewidmet und in den Investitionsstock überführt. Mögliche Förderungsgegenstände sind beispielsweise Rathäuser, Schadensbeseitigungen nach Katastrophen sowie Maßnahmen zur Milderung der Konversionsfolgen. Die Finanzierung erfolgt projektspezifisch als Anteils- oder Festbetragsfinanzierung, unter Umständen auch als zinsloses Darlehen. Anträge müssen an die Kreisverwaltung und die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) gestellt werden. Die ADD selektiert und priorisiert diese, wobei die schlussendliche Bewilligung durch das Innenministerium erfolgt. Die Aufgaben dieser Zuweisungsgattung sind teilweise schwer von anderen Zuweisungen wie den Zuweisungen gemäß Nr. 12, in deren Zuständigkeitsbereich ebenfalls die Milderung der Konversionsfolgen fällt, abzugrenzen. Die Zuweisungen für die besonderen Vorhaben der Stadt Mainz (§ 18 Abs. 1 Nr. 7 LFAG) basieren grundsätzlich ebenso auf der VV-IStock. Sie wurden 1978 in Anlehnung an ein ähnliches Modell in Hessen und zur Entschädigung der Stadt Mainz für ihre Zusatzaufgaben als Landeshauptstadt eingeführt. Im Jahr 2011 betrug diese Zuweisung 7,2 Mio. Euro.

Durchschnittlich erhält eine Gebietskörperschaft Zuweisungen nach § 18 Abs. 1 Nr. 6 LFAG in Höhe von 17591 Euro bzw. 13 Euro pro Einwohner (133.298 Euro je Kommune bzw. 101 Euro pro Einwohner bei alleiniger Betrachtung der Empfänger). Hervorzuheben ist hier, dass Ortsgemeinden sowohl in Absolutbeträgen als auch pro Einwohner die höchsten durchschnittlichen Zuweisungen erhalten. Abbildung 3.6 zeigt die Verteilung auf die einzelnen Gebietskörperschaften.

Abbildung 3.6: Verteilung der Zuweisungen für Investitionsstock nach § 18 Abs. 1 Nr. 6 LFAG, gesamt und pro Einwohner, 2010



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Mikrodaten des Landes Rheinland-Pfalz.

Kommunale Theater, Orchester, Kulturprojekte, Musikschulen, Büchereien, Museen und Kulturdenkmäler sowie das Staatstheater Mainz

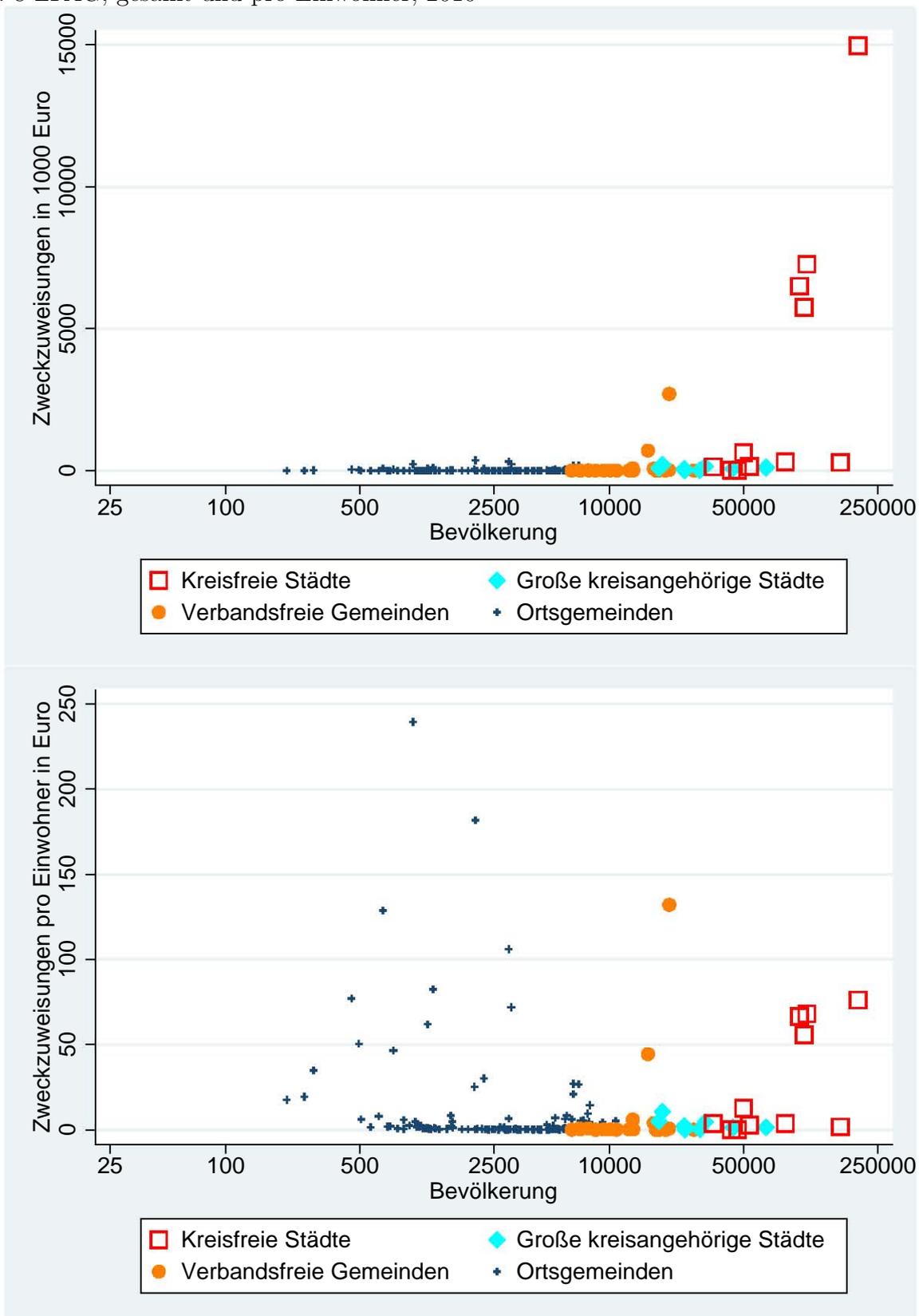
Das Vergabeverfahren über mögliche Fördermaßnahmen im Bereich Kultur und Musikschulen beruht auf der Richtlinie „Förderung kommunaler Kultureinrichtungen und -projekte“ (Förderrichtlinie Kultur) und auf der Förderrichtlinie für Landesförderung an Musikschulen Rheinland-Pfalz. Seit 1982, als erstmals Mittel für Theater und Orchester bereitgestellt wurden, haben sich die möglichen Förderungsgegenstände beständig erweitert. 2000 kam die Förderung von Musikschulen hinzu, seit 2002 sind Büchereien, Museen und Kulturdenkmäler förderungsfähig und seit 2007 auch Kulturprojekte. Die Förderung im Rahmen der Förderrichtlinie Kultur erfolgt als Festbetrag, in Ausnahmefällen auch als Anteilsfinanzierung. Grundsätzlich kann die Finanzierung bis zu einem Drittel vom Land übernommen werden, in Ausnahmefällen auch bis zu 50%. Anträge werden von der ADD bearbeitet und unter fachlicher Beratung durch das Kultusministerium bewilligt.

Bei Ausgaben von durchschnittlich 17.441 Euro pro Kommune bzw. 79 Cent pro Einwohner (238.904 pro Kommune bzw. 11 Euro pro Einwohner bei alleiniger Betrachtung der Empfänger) profitieren insbesondere Städte von dieser Zuweisungsgattung. Von diesen beziehen rund 90% Zuweisungen nach § 18 Abs. 1 Nr. 8 LFAG, während der Anteil der Empfänger unter den Ortsgemeinden nur 6% entspricht. Da sich kulturelle Einrichtungen tendenziell in Ballungsräumen oder größeren Gemeinden befinden, ist diese Verteilung nicht verwunderlich. Die Verteilung der Zuweisung auf die einzelnen Gebietskörperschaften wird in Abbildung 3.7 dargestellt.

Träger der Jugendämter für Personalkosten der Kindertagesstätten

Die finanziell bedeutendste Zweckzuweisung in Rheinland-Pfalz beruht auf dem Kindertagesstättengesetz in Verbindung mit der Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes. Die Kommunen erhalten Zuschüsse zu ihren Personalkosten, um das gesetzlich verankerte Recht auf einen Kindertagesstättenplatz ab dem vollendeten zweiten Lebensjahr in zumutbarer Entfernung zu gewährleisten. Seit 1982 wird diese Zuweisung an kommunale Träger von Kindertagesstätten gezahlt, 1998 kam auch die Förderung von geprüften freien Trägern hinzu. Die Finanzierung erfolgt als Anteil an den Personalkosten,

Abbildung 3.7: Verteilung der Zuweisungen für den kulturellen Bereich nach § 18 Abs. 1 Nr. 8 LFAG, gesamt und pro Einwohner, 2010



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Mikrodaten des Landes Rheinland-Pfalz.

sofern die personelle Ausstattung bestimmten Kriterien genügt. Abhängig von der Art der Kindertagesstätte beläuft sich der Wert auf zwischen 27,5% und 45%, in Ausnahmefällen auch auf bis zu 60%. Bei nötigen Neueinstellungen wird ein Pauschalsatz von derzeit 39.000 Euro p.a. gezahlt. 2005 neu eingeführt wurde der Betreuungsbonus. Dieser wird an die zuständigen Jugendämter gezahlt, sobald ein bestimmter Vomhundertsatz der Kinder in Kindertagesstätten betreut wird. Die Auszahlung der Mittel folgt auf Antrag an das zuständige Jugendamt mit anschließender Weiterleitung an das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung.

Mit Gesamtausgaben von 259 Mio. Euro haben die Zweckzuweisungen nach § 18 Abs. 1 Nr. 9 LFAG den größten Anteil an den für Zweckzuweisungen vorgesehenen Ausgaben. Diese Zahlungen entsprechen im Durchschnitt 109.717 Euro pro Kommune bzw. 1,07 Euro pro Einwohner (6.671.359 pro Kommune bzw. 65 Euro pro Einwohner bei alleiniger Betrachtung der Empfänger). Abbildung 3.8 zeigt die Verteilung der Zuweisung auf die einzelnen Gebietskörperschaften.

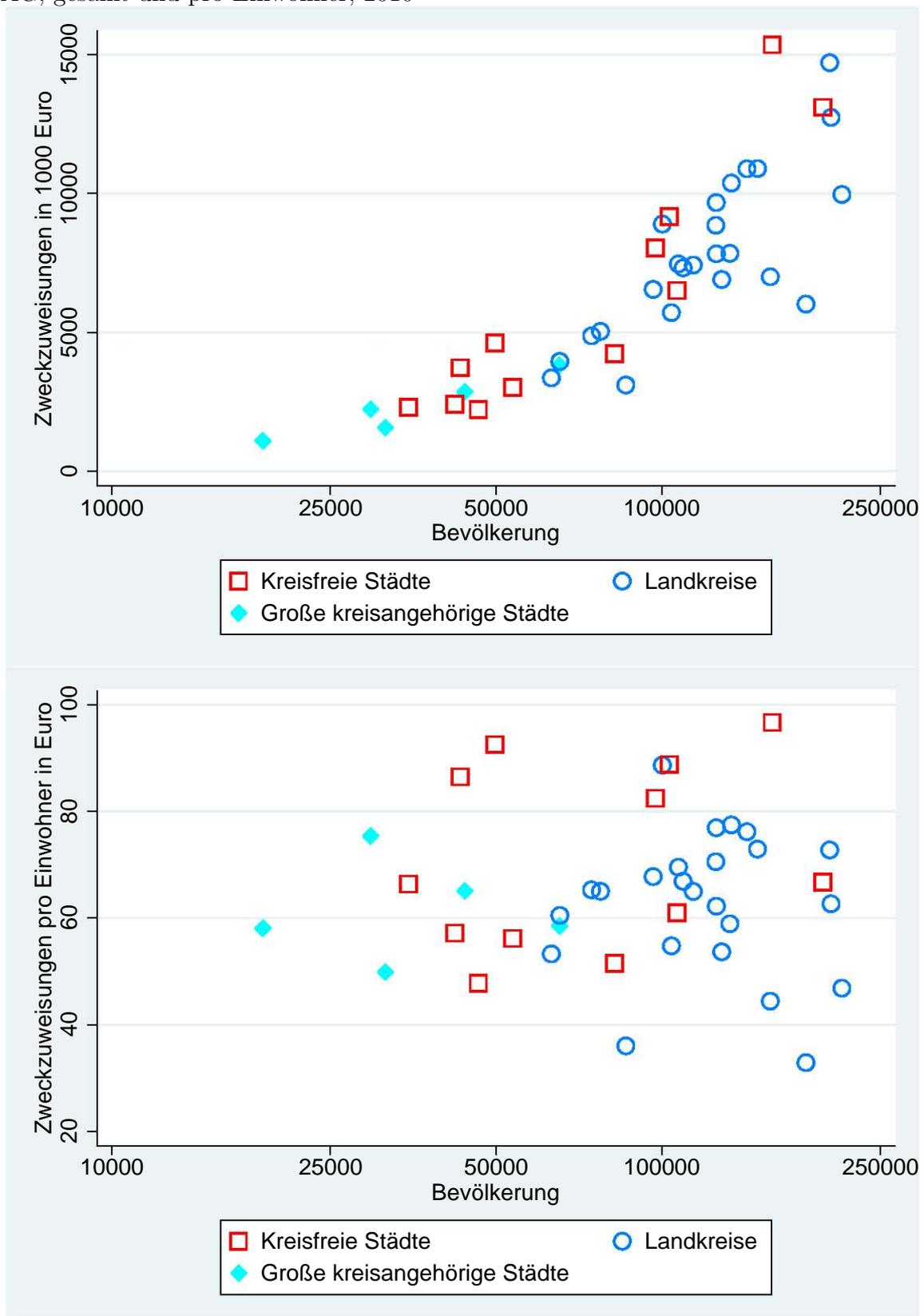
Im Gegensatz zu anderen Zuweisungsgattungen besteht bei den Zuweisungen für Kinderbetreuung ein positiver linearer Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und den entsprechenden Zweckzuweisungen, die Zuweisungsbeträge je Einwohner unterscheiden sich jedoch.

Dorferneuerung

Die Verwaltungsvorschrift „Förderung der Dorferneuerung“ (VV-Dorf) regelt das Vergabeverfahren für finanzielle Förderungen, die an Gemeinden bis 3000 Einwohnern vergeben werden können, welche ihre strukturelle Entwicklung als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe wahrnehmen. In diesem Zusammenhang sind beispielsweise Maßnahmen förderungsfähig, welche zum Erhalt oder Erneuerung des Dorfkerns beitragen oder dem Erhalt der regionaltypischen Bausubstanz dienen. Erstmals wurde die Leistung 1982 ausgezahlt. Je nach Maßnahmenart erfolgt eine Anteils- oder Festbetragsfinanzierung. Anträge müssen die Kreisverwaltungen, die ADD sowie das Innenministerium durchlaufen.

Im Durchschnitt empfangen die Gebietskörperschaften 4392 Euro bzw. 7 Euro pro Einwohner (69.296 Euro pro Kommune bzw. 110 Euro pro Einwohner bei alleiniger Betrachtung

Abbildung 3.8: Verteilung der Zuweisungen für Kindertagesstätten nach § 18 Abs. 1 Nr. 9 LFAG, gesamt und pro Einwohner, 2010



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Mikrodaten des Landes Rheinland-Pfalz.

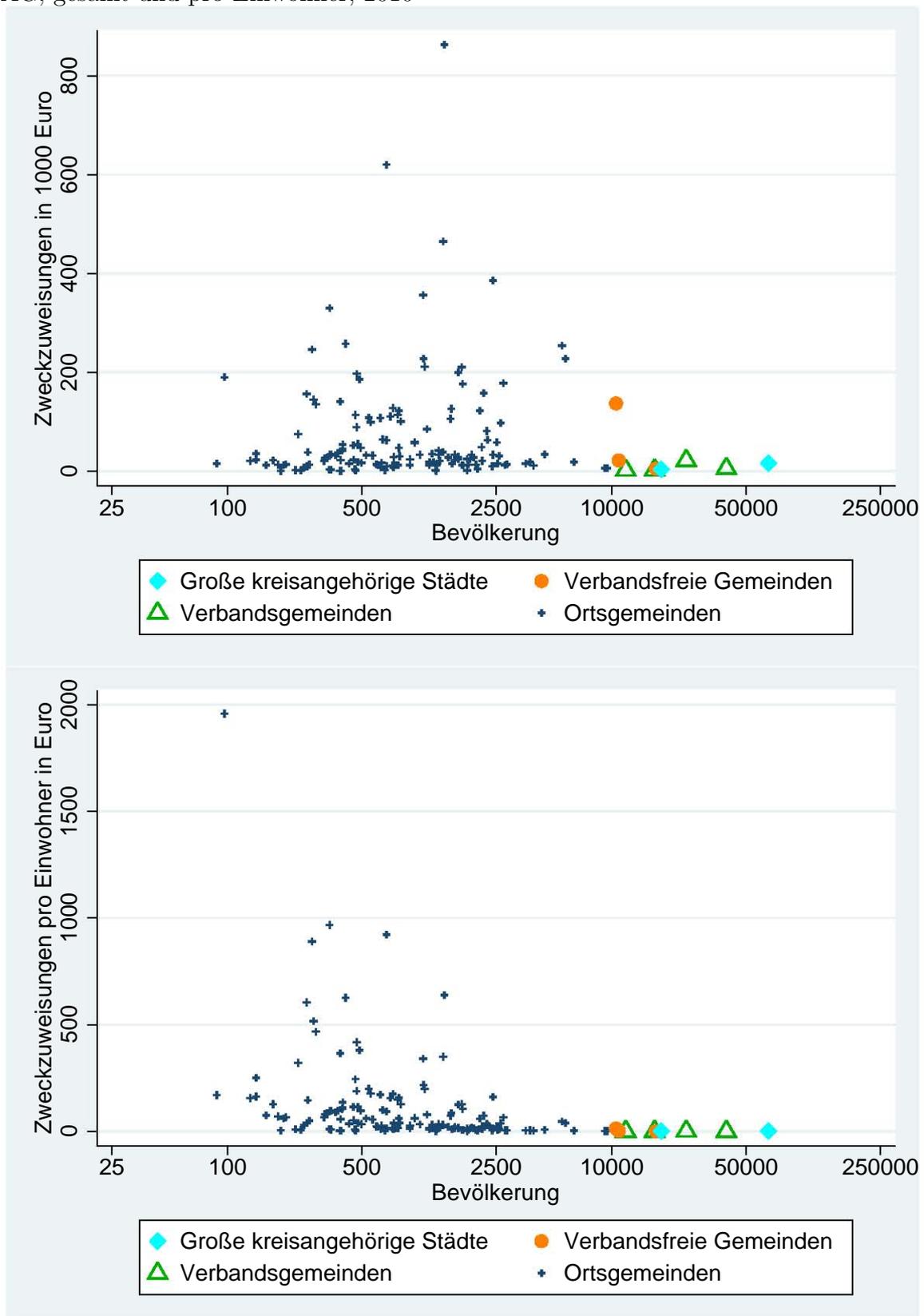
der Empfänger). Dabei besteht ein negativer Zusammenhang zwischen der Größe einer Gemeinde und der Höhe der empfangenen Zuweisungen. Beachtlich ist hierbei, dass laut den von dem Ministerium des Inneren, für Sport und Infrastruktur zur Verfügung gestellten Daten insgesamt 20 Gebietskörperschaften mit je über 3000 Einwohnern Zahlungen nach § 18 Abs. 1 Nr. 10 LFAG erhalten. Während dies bei Zahlungen an Verbandsgemeinden unter Umständen dadurch zu rechtfertigen wäre, dass diese die Zahlungen für kleine Verbandsmitgliedsgemeinden empfangen, ist dieser Erklärungsansatz bei Ortsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden und großen kreisangehörigen Städten nicht gegeben. Es ist nicht ersichtlich, ob dies auf Fehler bzw. Intransparenzen bei der Vergabe der Zuweisungen oder auf eine eingeschränkte Validität der Daten zurückzuführen ist. Die Verteilung der Zuweisung auf die einzelnen Gebietskörperschaften wird in Abbildung 3.9 gezeigt.

Stadterneuerung

Mittel zur Stadterneuerung werden anhand der Verwaltungsvorschrift „Förderung der städtebaulichen Erneuerung“ (VV-StBAuE) vergeben. Die Zuwendungen sind dazu bestimmt, Stadt- und Ortsteile in ihrer Funktion, Struktur und Gestalt zu erhalten, zu erneuern oder weiterzuentwickeln. Seit 1987 werden die Mittel gewährt und grundsätzlich im Rahmen einer Anteilsfinanzierung ausgezahlt, in Ausnahmen auch als Festbetrag. Förderungsfähig sind unter anderem städtebauliche Sanierungsprogramme oder Maßnahmen zur Aufwertung von sozialen Brennpunkten. Beim Antragsverfahren sind sowohl die Kreisverwaltung und/oder die ADD sowie das Innenministerium beteiligt.

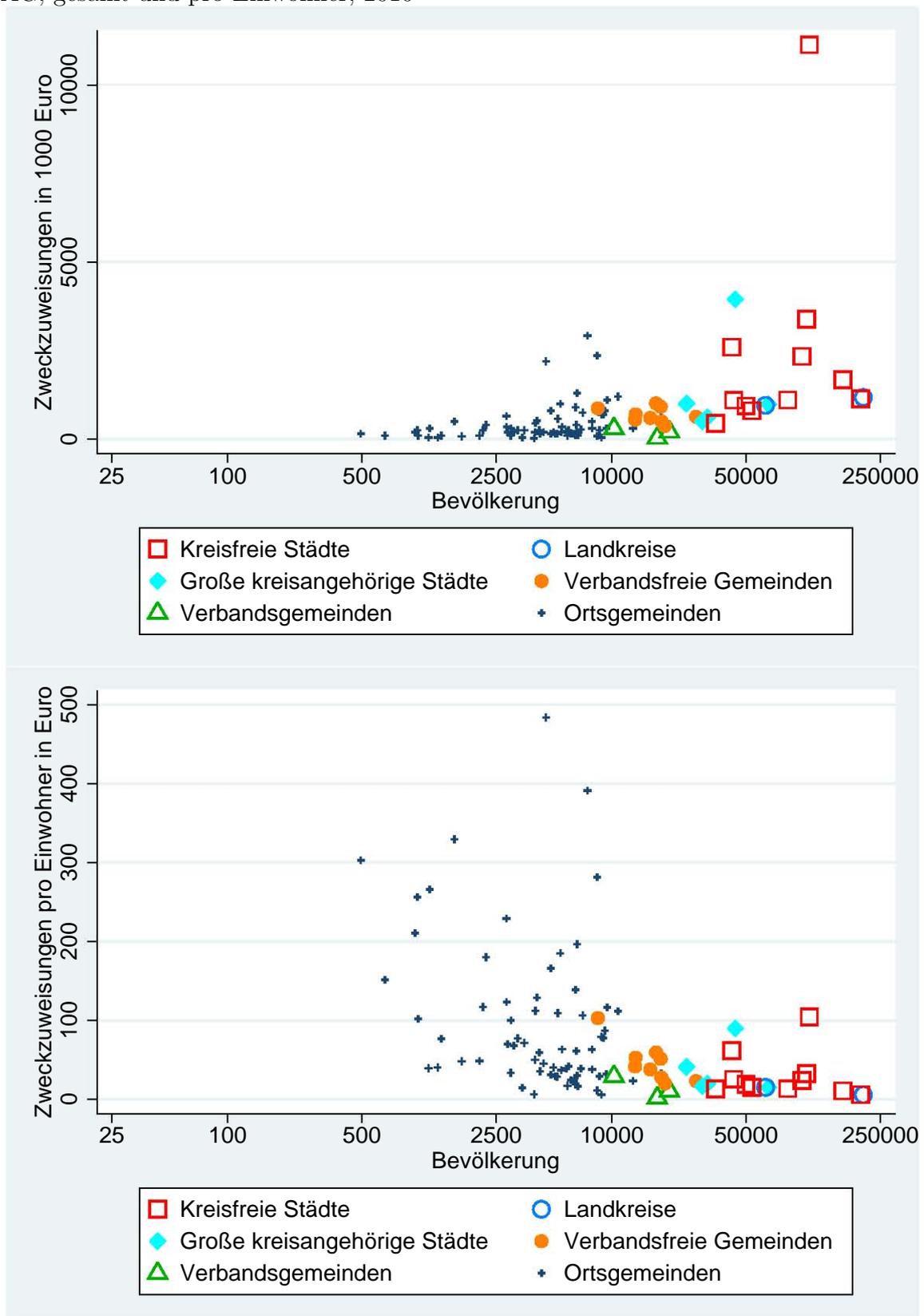
Die durchschnittlichen Zuweisungen nach § 18 Abs. 1 Nr. 11 LFAG entsprechen hierbei 29.104 Euro pro Kommune bzw. 3,15 Euro pro Einwohner (725.558 Euro pro Kommune bzw. 78 Euro pro Einwohner bei alleiniger Betrachtung der Empfänger). Dabei erhalten sieben Gemeinden, die alle mehr als 3000 Einwohner aufweisen, sowohl Zuweisungen für Stadt- als auch für Dorferneuerung. Ebenfalls empfangen 19 Gemeinden mit weniger als 3000 Einwohnern Zuweisungen zur Stadterneuerung. Abbildung 3.10 zeigt die Verteilung der Zuweisung auf die einzelnen Gebietskörperschaften.

Abbildung 3.9: Verteilung der Zuweisungen für Dorferneuerung nach § 18 Abs. 1 Nr. 10 LFAG, gesamt und pro Einwohner, 2010



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Mikrodaten des Landes Rheinland-Pfalz.

Abbildung 3.10: Verteilung der Zuweisungen für Stadterneuerung nach § 18 Abs. 1 Nr. 11 LFAG, gesamt und pro Einwohner, 2010



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Mikrodaten des Landes Rheinland-Pfalz.

Kommunale Vorhaben zur Erschließung von Industrie- und Gewerbeflächen einschließlich Gründer- und Gewerbezentren sowie zur Umwandlung militärischer Liegenschaften

Diese im Laufe der letzten Jahre zunehmend bedeutungslosere Zuweisung besteht seit 1993. Sie soll grundsätzlich dazu dienen, die Folgen der militärischen Konversion abzufedern. Finanzieller Handlungsspielraum für dieses Anliegen entstand für die Länder durch höhere Finanzausweisungen des Bundes.

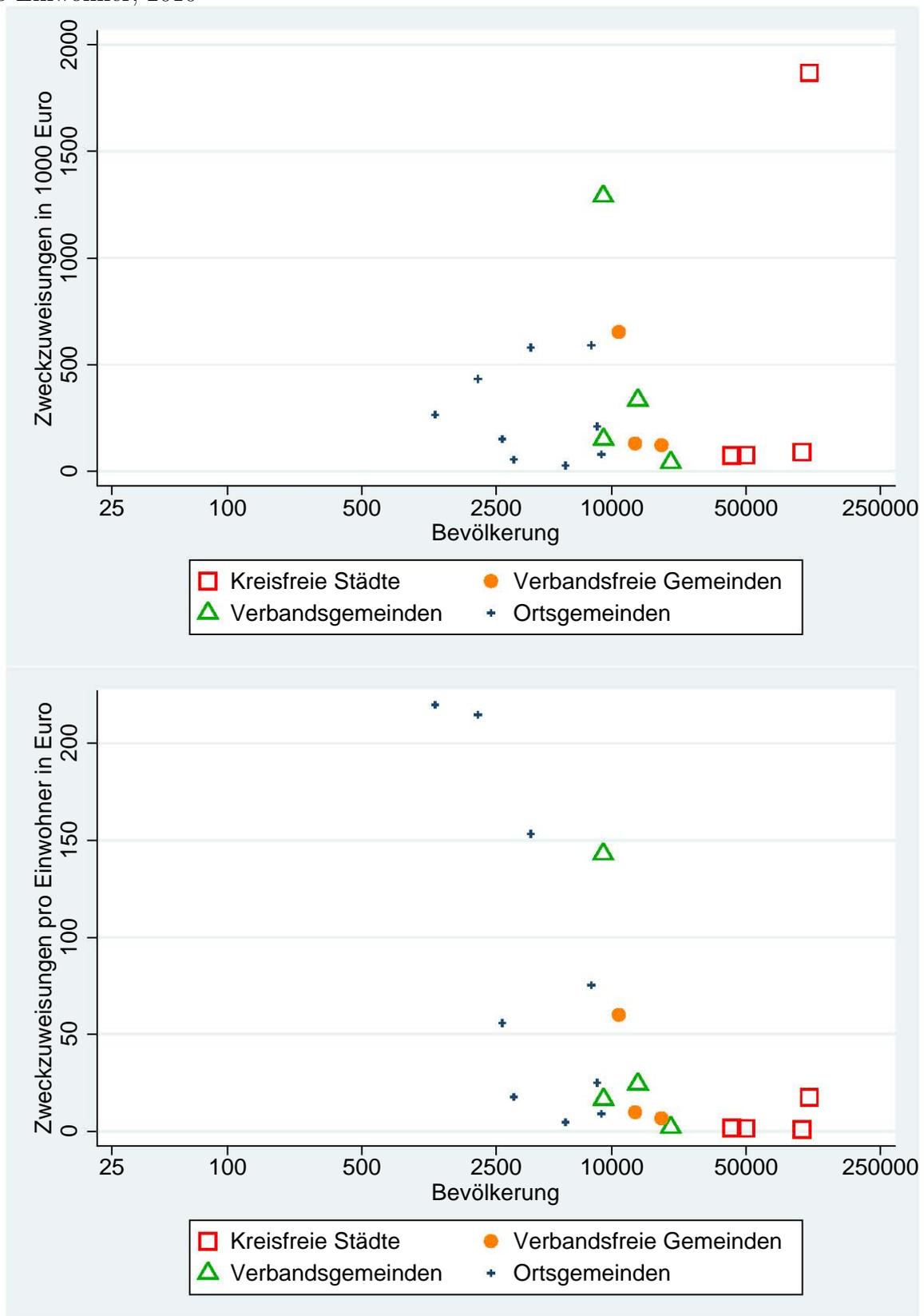
Insgesamt bezogen im Jahr 2010 nur 16 Gebietskörperschaften Zweckzuweisungen nach § 18 Abs. 1 Nr. 12 LFAG, eine geringere Anzahl als in den Vorjahren. Im Durchschnitt betragen diese Zahlungen 2894 Euro pro Kommune bzw. 43 Cent pro Einwohner (360.796 Euro pro Kommune bzw. 53 Euro pro Einwohner bei alleiniger Betrachtung der Empfänger). Aus Abbildung 3.11 ist die Verteilung der Zuweisung auf die einzelnen Gebietskörperschaften ersichtlich.

Kommunale Schulbauten einschließlich deren Erstausrüstung

Bereits seit 1958 werden kommunale Schulbauten und seit 1972 auch deren Erstausrüstung durch Zweckzuweisungen gefördert. Die Mittel werden für Um-, Neu- und Erweiterungsbauten gewährt, in der Regel aber nicht für Sanierungen. Die Mittel werden basierend auf der Verwaltungsvorschrift „Bau von Schulen und Förderung des Schulbaus“ als Festbetrag vergeben und durch die Schulbehörde geprüft sowie durch das Kultusministerium bewilligt.

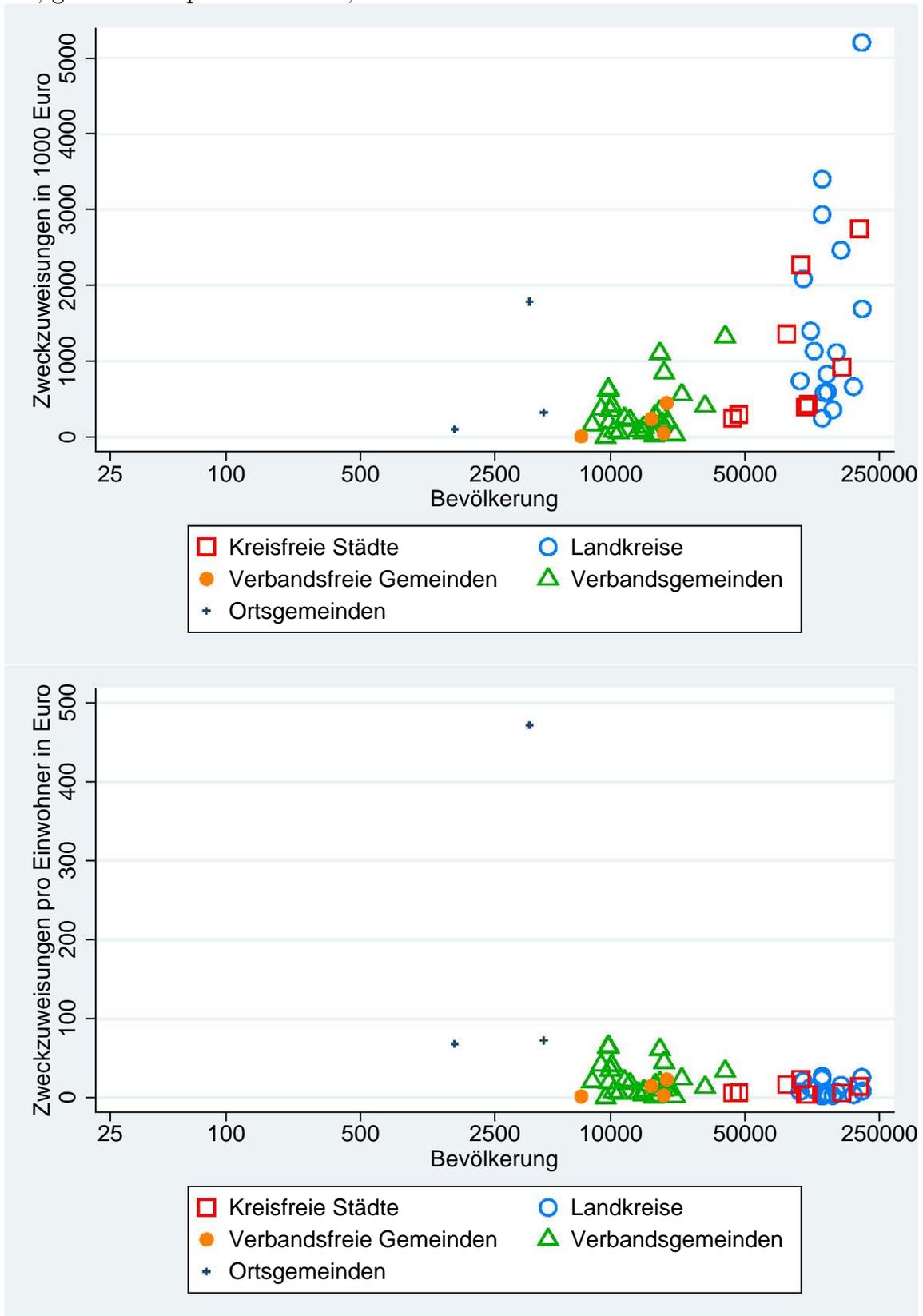
Durchschnittlich erhält eine Gebietskörperschaft Zuweisungen nach § 18 Abs. 1 Nr. 13 LFAG in Höhe von 18.584 Euro pro Kommune bzw. 61 Cent pro Einwohner (785.288 Euro pro Kommune bzw. 26 Euro pro Einwohner bei alleiniger Betrachtung der Empfänger). Während nur ein sehr kleiner Anteil aller Ortsgemeinden diese Zuweisungen erhält, ist dies bei fast drei Viertel aller Landkreise und kreisfreien Städte der Fall. Abbildung 3.12 stellt die Verteilung auf die einzelnen Gebietskörperschaften dar.

Abbildung 3.11: Verteilung der Zuweisungen nach § 18 Abs. 1 Nr. 12 LFAG, gesamt und pro Einwohner, 2010



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Mikrodaten des Landes Rheinland-Pfalz.

Abbildung 3.12: Verteilung der Zuweisungen für Schulbauten nach § 18 Abs. 1 Nr. 13 LFAG, gesamt und pro Einwohner, 2010



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Mikrodaten des Landes Rheinland-Pfalz.

3.2.2 Zweckzuweisungen in Relation zu den gesamten Zuweisungen aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs

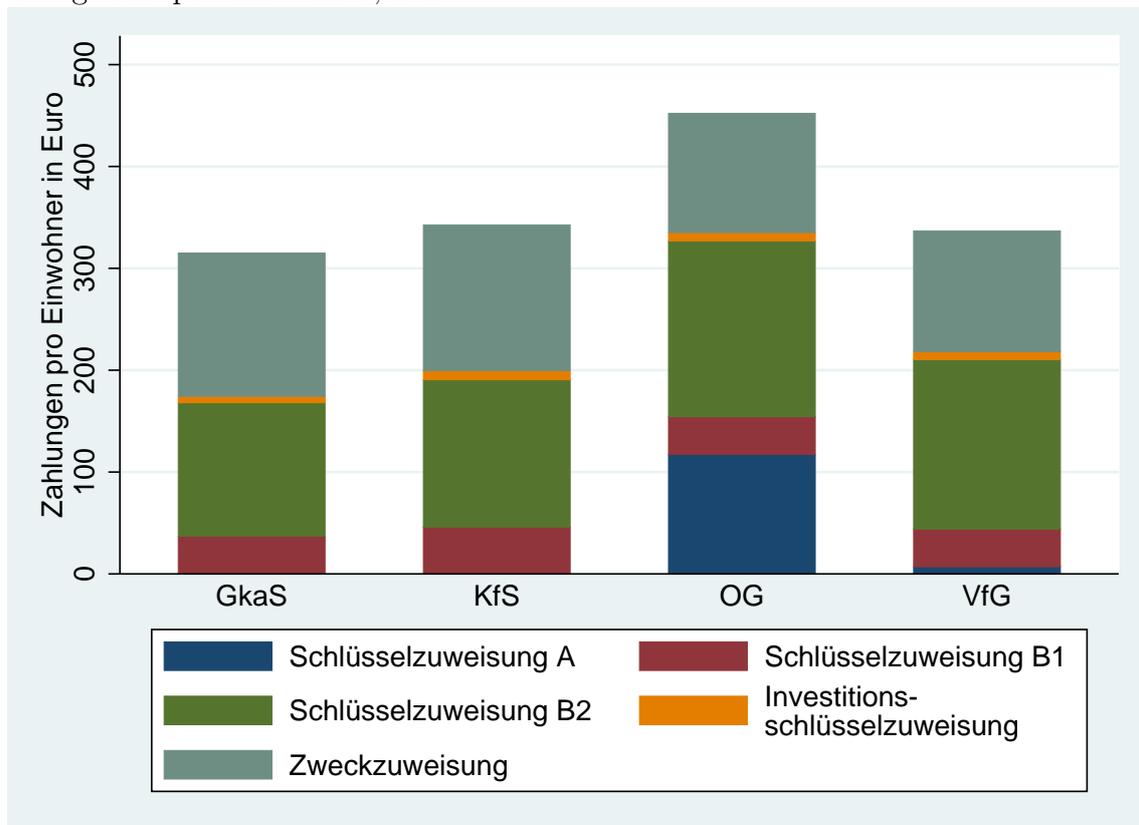
In den Haushalten der Kommunen haben die betrachteten Zweckzuweisungen erhebliches Gewicht (vgl. Abbildung 3.13). Gemessen an ihrem Anteil an den gesamten empfangenen Zuweisungen aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs haben die Zweckzuweisungen für große kreisangehörige Städte mit einem Anteil von 48,7% die größte Bedeutung, gefolgt von den kreisfreien Städten mit 41,7% und den verbandsfreien Gemeinden mit 35,7%. Bei einem Anteil von 25,4% ist die relative Bedeutung der zweckgebundenen Finanzzuweisungen für Ortsgemeinden am geringsten.⁶

Generell ist ein positiver Zusammenhang zwischen dem relativen Anteil der Zweckzuweisungen an den gesamten Zuweisungen und der Einwohnerzahl erkennbar. Dies wird in Abbildung 3.14 durch die Regressionslinien verdeutlicht. Insbesondere bei Ortsgemeinden ist ein steiler Anstieg des Zweckzuweisungsanteils mit steigender Einwohnerzahl festzustellen. Hier kommen jedoch auch die mit der Einwohnerzahl sinkenden Schlüsselzuweisungen pro Einwohner zum Tragen. Der positive Zusammenhang mit der Bevölkerungsgröße ist angesichts der Förderung von einzelnen Projekten und Investitionsvorhaben nachvollziehbar, da die Zahl solcher Vorhaben naturgemäß in großen Gemeinden wesentlich höher ist.

Werden die Zuweisungsempfänger nach der Höhe ihrer Zuweisungen geordnet, so ergibt sich eine Rangkorrelation der auf eine Gemeinde entfallenden Gesamtzahlungen von 0,89 mit den Schlüsselzuweisungen. Dabei weisen letztere eine Rangkorrelation von -0,052 mit den Zweckzuweisungen auf. Obgleich somit die Zweckzuweisungen die relative Höhe der empfangenen Zuweisungen, die eine Kommune im Vergleich zu anderen empfängt, beeinflussen, besteht ein geringer und sogar leicht negativer Zusammenhang zwischen den Verteilungen der Schlüssel- und der Zweckzuweisungen. Auch dies erscheint nachvollziehbar, da die Förderung in aller Regel kommunale Finanzierungsanteile vorsieht.

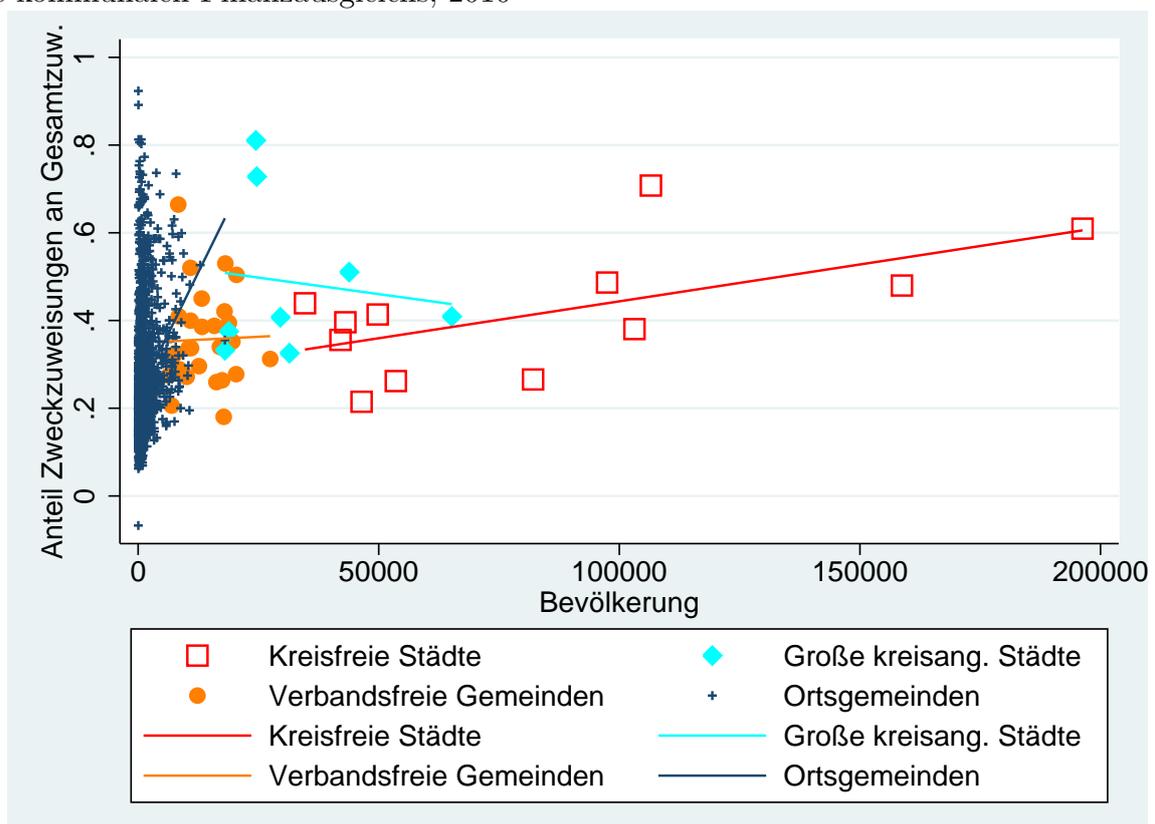
⁶Zahlungen an Landkreise und Verbandsgemeinden wurden als Wertgrößen pro Einwohner den angehörigen Gemeinden zugerechnet.

Abbildung 3.13: Aufteilung der gesamten Zuweisungen aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs pro Einwohner, 2010



Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 3.14: Anteil der Zweckzuweisungen an den gesamten Zuweisungen aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs, 2010



Quelle: Eigene Berechnungen.

3.2.3 Bewertung und Fazit

Das Zweckzuweisungssystem in Rheinland-Pfalz erscheint vergleichsweise komplex und aufwändig. So sind in das Antrags-, Bewilligungs- sowie Verwendungsprüfungsverfahren zahlreiche verschiedene Ministerien und Verwaltungsstellen eingebunden, und es gelten diverse Verwaltungsvorschriften. Eine Bündelung der Verwaltungsaufgaben auf wenige Stellen sowie eine Reduzierung der existierenden Verwaltungsvorschriften auf ein Mindestmaß würde die Transparenz erhöhen und könnte helfen, Verwaltungskosten zu reduzieren.

Zugleich sind die Zweckzuweisungen vom Volumen recht umfangreich und binden nicht nur einen nicht unerheblichen Teil der Finanzausgleichsmasse, sondern zugleich auch weitere Finanzmittel bei den Gemeinden, die Eigenbeiträge leisten müssen. Dass die damit verbundenen weitreichenden Einschränkungen der kommunalen Autonomie in diesem Umfang sachgerecht und zielführend sind, ist zu bezweifeln. Eine Rückführung erscheint daher, wenn auch bei Wahrung der Planungssicherheit, angezeigt.

Es kommt hinzu, dass mitunter messbare Indikatoren fehlen, nach denen sich die Vergabe der Landesmittel bestimmt. Inwieweit bestimmte Investitionen „dem Landesinteresse“ dienen, bietet möglicherweise Raum für interpretatorischen Spielraum. Auch die Nachvollziehbarkeit und nachträgliche Prüfung geleisteter Zahlungen gestaltet sich im aktuellen Verfahren zu schwierig. Vor der Anfrage durch die Gutachter lagen keine zentralen Statistiken darüber vor, wie sich die gesamten ausgezahlten Zweckzuweisungen auf die Kommunen verteilen.⁷ Bestimmte Angaben wie beispielsweise zu den Zuweisungen an Krankenhäuser, die mit 17,3% der gesamten Zweckzuweisungen erhebliche Mittel beanspruchen, sind nur mit Schwierigkeiten nachzuvollziehen. Dies erschwert eine Überprüfung der Mittelverteilung und verhindert eine objektive Zuteilung und Bewertung. Auch ist mitunter nicht auszuschließen, dass einzelne Zweckzuweisungen Fehlanreize generieren. So kommt es gewissermaßen zu einer Prämierung der geringen finanziellen Leistungsfähigkeit einer Gemeinde, wenn dies die Voraussetzung für eine erfolgreiche Antragstellung für Zuweisungen ist. Auch das System der Anteilsfinanzierung birgt Probleme, da so spärlich vorhandene Mittel in Investitionsprojekten gebunden werden, die möglicherweise an anderer Stelle effizienter eingesetzt werden könnten.

⁷Es wird derzeit allerdings eine Länderförderdatenbank aufgebaut.

Im Rahmen der verfügbaren Zahlen beträgt der Korrelationskoeffizient der Zweckzuweisungen an die einzelnen Gebietskörperschaften mit den Zuweisungen des Vorjahres 0,9663. Eine Gebietskörperschaft, welche in 2009 Zuweisungen erhalten hat, erhielt somit tendenziell auch in 2010 Zuweisungen. Selbst bei Herausrechnung der kostenintensiven Zahlungen für Personalausgaben in der Kinderbetreuung, die eine sehr starke Kontinuität aufweisen, ist weiterhin eine Korrelation von 0,8864 mit den Zweckzuweisungen des Vorjahres festzustellen. Dies zeigt auch auf der Mikroebene eine starke Kontinuität der Zahlungen auf. Jedoch fällt die Korrelation der einzelnen investiven Zuweisungen mit ihren Vorjahreswerten deutlich geringer aus. Abgesehen von den hoch mit ihren Vorjahreswerten korrelierten Zuweisungen für Kinderbetreuung, Kultur und Stadterneuerung liegen die Korrelationskoeffizienten der Mehrheit der Zuweisungskategorien zwischen 0,23 und 0,44. Die Zuweisungen für Dorferneuerung, Tourismus und Kreislaufwirtschaft hingegen sind fast gar nicht mit ihren Vorjahreswerten korreliert.

Es ist zu vermuten, dass die beobachtete Korrelation der gesamten Zweckzuweisungen über die Zeit nicht alleine durch den höheren Finanzbedarf bestimmter Kommunen für die Bereitstellung spezifischer Güter zu erklären ist. Stattdessen legt dieser Befund die mögliche Erklärung nahe, dass bestimmte Kommunen erfolgreich wechselnde Zweckzuweisungen beantragen und systematisch von höheren Zweckzuweisungen profitieren, während andere Kommunen kaum in den Genuss von Zweckzuweisungen kommen. Zudem könnte die Korrelation dadurch erklärt werden, dass Gebietskörperschaften für ein und dasselbe Projekt „Zuweisungen in Raten“ erhalten. Dass die Zweckzuweisungen als weiteres Mittel genutzt werden, um finanzschwachen Kommunen zu helfen, ist allerdings nicht zu erkennen. So kann bei Berücksichtigung von Einwohnerzahl und Gebietskörperschaftstyp durch Regressionsanalysen kein signifikanter Zusammenhang zwischen der Steuerkraft oder der Finanzkraft einer Gebietskörperschaft und ihren empfangenen Zweckzuweisungen ermittelt werden:

$$ZZ_i = 6067577 + 0,057 \cdot SKM_i - 0,042 \cdot FKM_i + 83,94 \cdot n_i + \sum_j \delta_{i,j} + \varepsilon_i$$

$$(1235145) \quad (0,049) \quad (0,045) \quad (13,91)$$

wobei $\delta_{i,j}$ den Koeffizienten einer Dummyvariable für den Gebietskörperschaftstyp der Kommune i bezeichnet. Am Verhältnis des Standardfehlers zum Koeffizienten ist zu er-

kennen, dass die Koeffizienten der Steuerkraftmesszahl sowie der Finanzkraftmesszahl statistisch nicht signifikant sind. Dies ist ebenfalls der Fall, wenn nur eine der beiden Variablen in die Regressionsgleichung aufgenommen wird.⁸

Ein fundamentaler Kritikpunkt ist weiterhin, dass durch die Bestimmungen des § 18 LFAG die kommunale Selbstbestimmung mitunter stark eingeschränkt wird. So ist beispielsweise nicht ersichtlich, warum eine Kommune vorrangig in bestimmte Projekte investieren sollte, statt die entsprechenden Mittel zur freien Verfügung verwenden zu dürfen. Sofern keine externen Effekte der Mittelverwendung vorliegen, ist eine solche Steuerung der Kommunen durch die Landesebene im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs kritisch zu sehen. Selbst wenn externe Effekte vorliegen, die eine Investitionsförderung rechtfertigen, garantiert eine Zweckbindung der Zuweisungen nicht notwendigerweise eine höhere Investitionstätigkeit. Es ist ebenfalls vorstellbar, dass relativ finanzstarke Kommunen Zuweisungen für ohnehin durchgeführte Investitionen beantragen und durch Umschichtung der Mittel daraus nichtinvestive Projekte finanzieren.

Die Gutachter schlagen vor, das Zweckzuweisungssystem deutlich zu reduzieren. Konsumtive Zweckzuweisungen sind hierbei generell zu hinterfragen. Die investiven Zuweisungen könnten zu einer Investitionspauschale zusammengeschlossen werden, um Verwaltungskosten und Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung zu minimieren und zugleich zeitlichen Externalitäten Rechnung zu tragen. Grundsätzlich sollte die Schaffung weiterer Zweckzuweisungsarten vermieden werden. Als unverzichtbar eingestufte Finanzmittel sollten vielmehr im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems und unter Berücksichtigung von Finanzkraft und -bedarf vergeben werden.

Nicht zwingend erscheint es im Rahmen des LFAG, Zweckzuweisungen für Kurorte und Heilbäder zu leisten. Wenn der Landesgesetzgeber die Positionierung von Rheinland-Pfalz als Kurstandort stärken will, käme auch in Betracht, entsprechende Maßnahmen direkt aus dem Landeshaushalt zu fördern. Allenfalls administrative Gründe könnten für die Finanzierung aus der Finanzausgleichsmasse sprechen.

Das Vorhandensein eines reichhaltigen Kulturangebotes in einer Gemeinde kommt in der Regel auch den Bürgern benachbarter Gemeinden zu Gute. Der Zentrale-Orte-Ansatz der

⁸Dieses Ergebnis gilt ebenfalls für Regressionen, die den Zusammenhang der Zweckzuweisungen je Einwohner mit der Finanzkraftmesszahl bzw. Steuerkraftmesszahl je Einwohner untersuchen.

Schlüsselzuweisungen B2 bildet derartige Externalitäten seinem Charakter nach bereits ab. Analog wird eine ungünstige Siedlungsstruktur, die sich in zusätzlichen Beihilfen für den ÖPNV niederschlägt, über den Flächenansatz bereits berücksichtigt. Es besteht generell die Problematik, dass sowohl bei sehr dicht als auch bei spärlich besiedelten Gebieten relativ hohe Ausgaben pro Einwohner zu erwarten sind. Da die stark besiedelten städtischen Gebiete ohnehin bei anderen Zuweisungsarten begünstigt werden, ist eine solche Veranlagung dennoch denkbar. Die Mittel für solche konsumtive Zweckzuweisungen sollten demnach in die Schlüsselmasse überführt werden, um so unter Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs verteilt zu werden.

Es erscheint sinnvoll, das Zuweisungsvolumen für von der Konversion betroffene Gebietskörperschaften zu reduzieren. Ein zukünftiges Auslaufen dieser Zuweisung erscheint angezeigt, insbesondere da ein Großteil des Abzuges amerikanischer Militärbasen bereits erfolgt ist oder innerhalb der nächsten fünf Jahre erfolgen wird.

Die starke Zersplitterung der investiven Zweckzuweisungen stellt eine unnötige Einschränkung des kommunalen Entscheidungsspielraumes dar. Eine Bevorteilung von Straßen, Sportanlagen oder Kläranlagen gegenüber anderen Projekten ließe sich nur durch starke externe Effekte der Mittelverwendung rechtfertigen. Da diese in den meisten Fällen kaum vorliegen dürften, ist eine Zusammenführung der verbleibenden Zweckzuweisungen in eine einheitliche Investitionspauschale sinnvoll. Diese Investitionspauschale könnte über eine zentrale Stelle abgewickelt werden und somit helfen Verwaltungskosten zu sparen. Zusätzlich sollte die Vergabe der Investitionspauschale auf nachvollziehbaren Indikatoren beruhen. Alternativ könnten die vorgesehenen Mittel in eine „wiederbelebte“ Investitionsschlüsselzuweisung einfließen. Dies setzt jedoch eine Prüfung der Mittelverwendung sowie eine Umgestaltung der bestehenden Investitionsschlüsselzuweisung voraus (vgl. Abschnitt 2.4.5).

Der mit den Zweckzuweisungen verbundene starke Eingriff in kommunale Entscheidungsspielräume durch Mittelbindung an Investitionen wäre zu rechtfertigen, wenn man Anlass zu der Befürchtung hat, dass die kommunale Finanzpolitik zu stark auf aktuelle Ziele ausgerichtet ist und die Nachhaltigkeit nicht hinreichend berücksichtigt. Allerdings kann die Förderung auch des Guten zuviel tun, wenn sie Kommunen dazu verleitet, Projekte umzusetzen, für die die erforderlichen finanzwirtschaftlichen Voraussetzungen nicht gegeben sind. Zudem birgt die Koppelung der Zuweisungen an die finanzielle Situation einer Kommune die Gefahr strategischer Fehlanreize. So könnten Probleme im Abruf der Projektmittel bei

einer angespannten Haushaltslage dazu führen, dass der Finanzierungsanteil des Landes wächst, und die Kommunen so Finanzierungsprobleme auf das Land übertragen.

Zusammenfassend ist anzuraten, die Zweckzuweisungen für zahlreiche Einzelbereiche zu einer Investitionszuweisung zusammenzufassen und zugleich das Volumen der Zweckzuweisungen zugunsten der Schlüsselzuweisungen deutlich zu reduzieren.

3.3 Weitere allgemeine Finanzausgleichszuweisungen

Ergänzend zu den Schlüsselzuweisungen werden weitere allgemeine Finanzausgleichszuweisungen nach den §§ 14-17 LFAG vergeben. Sie sind nicht zweckgebunden, knüpfen aber ähnlich wie die Leistungsansätze der Schlüsselzuweisung B2 an konkreten Tatbeständen an, welche möglicherweise eine systematische Mehrbelastung für die Kommunen begründen. Ihren Ursprung haben sie zum Teil in der Kommunalisierung von öffentlichen Leistungen. Sie werden in der Regel finanzkraftunabhängig auf der Basis bestimmter Indikatoren vergeben. Eine Besonderheit stellt der erst 2012 in Kraft getretene Kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz dar. Zielsetzung dieses Instruments ist der Abbau der kommunalen Kredite zur Liquiditätssicherung. Die weiteren allgemeinen Finanzausgleichszuweisungen machen mit rund 8% (2010) einen verhältnismäßig geringen, wenngleich einen über die Zeit relativ konstanten Anteil an der gesamten Finanzausgleichsmasse aus. Die beiden größten Posten, Straßenzuweisungen und Zuweisungen für die Beförderungskosten, nahmen in 2010 den Hauptanteil von fast 95% der weiteren allgemeinen Zuweisungen ein. Am aktuellen Rand kommt es zu Verschiebungen der Anteile durch die Einführung des Kommunalen Entschuldungsfonds, welcher in 2012 rund ein Drittel der weiteren allgemeinen Zuweisungen ausmacht. Im Folgenden werden die sechs verschiedenen Zuweisungen erläutert.

3.3.1 Analyse der weiteren allgemeinen Finanzausgleichszuweisungen

Allgemeine Straßenzuweisungen

Beruhend auf § 14 LFAG werden die allgemeinen Straßenzuweisungen an Landkreise sowie an kreisfreie Städte vergeben. In ihrer jetzigen konzeptionellen Form werden die Straßenzuweisungen seit 1977 vergeben. Frühere Regelungen sahen eine direkte Abhängigkeit der Mittel von den Kraftfahrzeugsteuereinnahmen vor. Die Höhe der Zuweisungen berechnet sich aus der Formel:

$$\text{Zuweisung} = \text{Grundbetrag} \cdot \sum \text{Straßenmessen} \quad (3.1)$$

Wobei sich der Grundbetrag folgendermaßen berechnet:

$$\text{Grundbetrag} = \frac{\text{Allgemeine_Straßenzuweisungen_laut_Haushaltsplan}}{\sum \text{Straßenmesszahlen_aller_Kommunen}} \quad (3.2)$$

Die Straßenmesszahlen ergeben sich dabei aus der Straßenkilometerlänge von Kreisstraßen und Ortsdurchfahrten, die sich in einem Landkreis oder in einer kreisfreien Stadt in Baulast befinden, multipliziert mit einer gesetzlich vorgegebenen Gewichtung. Im Rahmen dieser Gewichtung wird zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen sowie zwischen Kreisstraßen und Ortsdurchfahrten differenziert. Zusätzlich ergeben sich auf der Ebene der Landkreise Unterschiede durch Einbeziehung eines Verhältnisses aus Straßenkilometern und Einwohnern. Somit ergeben sich für die Straßenmesszahlen:

$$\text{Straßenmesszahl}_i = \text{Straßenlänge}_{(\text{pro_Einwohner})_i} \cdot \text{Ansetzungsbetrag}_i \quad (3.3)$$

Wobei sich für die Anrechnungsbeträge entsprechend § 14 LFAG ergibt:

- jeder erste Meter Kreisstraße eines Landkreises je Einwohner zu 100 v.H.,
- jeder zweite Meter Kreisstraße eines Landkreises je Einwohner zu 150 v.H.,
- jeder weitere Meter Kreisstraße eines Landkreises je Einwohner zu 200 v.H.,
- jeder Meter Kreisstraße einer kreisfreien Stadt zu 200 v.H.,
- jeder Meter Ortsdurchfahrt im Zuge von Bundesfernstraßen und Landesstraßen, die in der Baulast einer Gemeinde steht, zu 250 v.H.

Die einzelnen Straßenmesszahlen aggregieren sich zu der oben beschriebenen Summe der Straßenmesszahlen. Somit ergibt sich für die Straßenzuweisung folgende Gesamtformel:

$$Zuweisung = \frac{\text{Allgemeine_Straßenzuweisungen_laut_Haushaltsplan}}{\sum \text{Straßenmesszahlen_aller_Kommunen}} \cdot \sum_i \text{Straßenlänge_}(pro_Einwohner)_i \cdot \text{Ansetzungsbetrag}_i \quad (3.4)$$

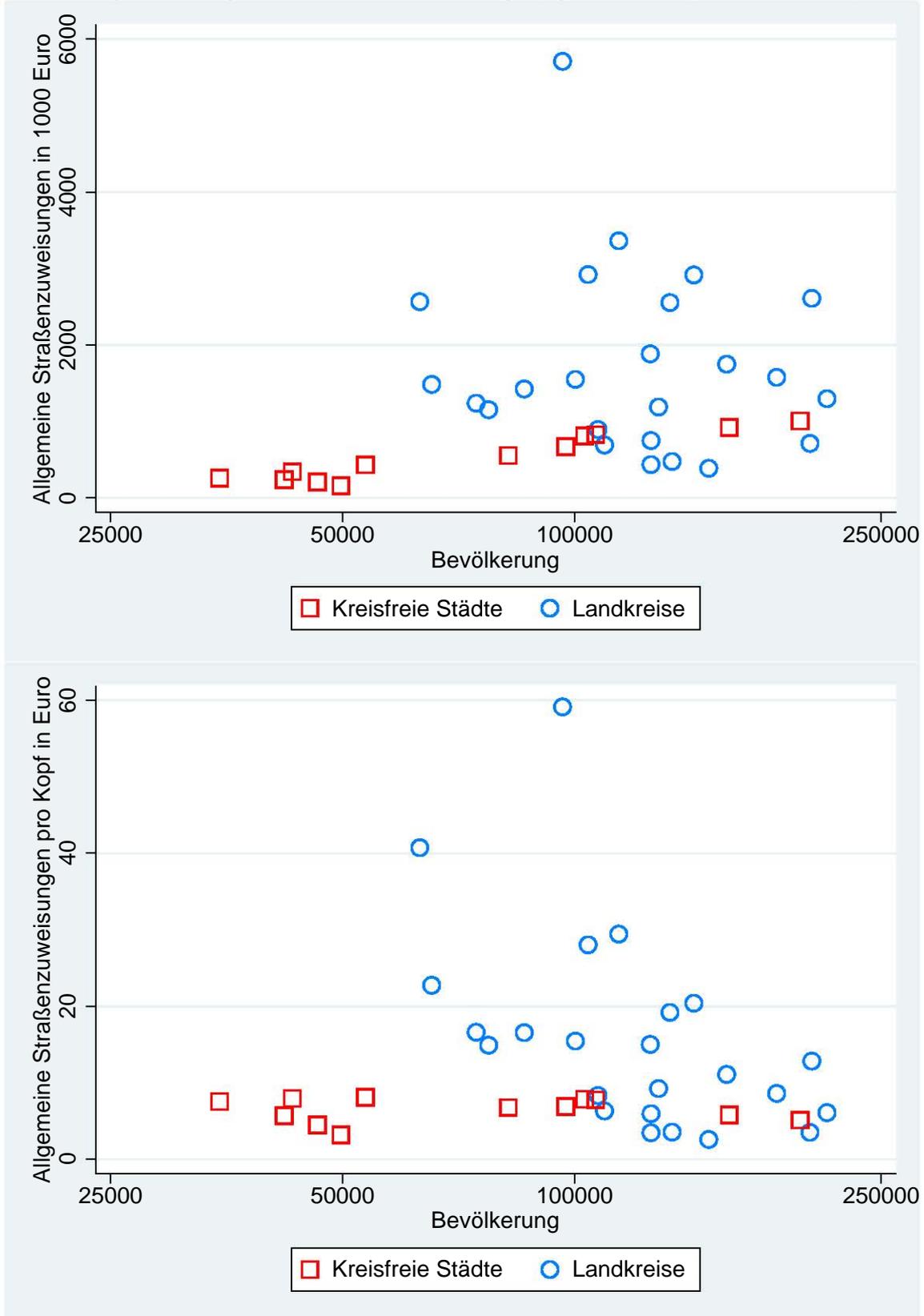
Insgesamt wurden im Jahr 2010 allgemeine Straßenzuweisungen in Höhe von 48 Mio. Euro gewährt. Die Verteilung auf die einzelnen Empfänger ist aus Abbildung 3.15 ersichtlich.

Beförderungskostenausgleich

Der Beförderungskostenausgleich basierend auf § 15 LFAG fließt ebenso wie die allgemeinen Straßenzuweisungen nur an die Haushalte von kreisfreien Städten und Landkreisen. Seit die Schülerbeförderung 1980 zur Pflichtaufgabe erklärt wurde, kompensiert das Land die beiden betroffenen Gebietskörperschaftstypen über den kommunalen Finanzausgleich. Die Berechnung beruht auf einem System von einem Grund- und zwei Folgeschlüsseln. Der Grundschlüssel setzt sich zusammen aus Ausgaben für Schülerbeförderung und Kindergartenfahrten im Zeitraum 1979 bis 1983 in den einzelnen Gebietskörperschaften, wobei die Beträge pro Gebietskörperschaft durch die Gesamtausgaben für Schüler- und Kindergartenbeförderung in allen Kommunen der entsprechenden Jahre geteilt werden. Damit erhält man einen Anteil an den Beförderungskosten je Gebietskörperschaft an den Gesamtausgaben im Zeitraum 1979 bis 1983, welcher im Folgenden durch die Folgeschlüssel an die heutige Kostenstruktur angepasst wird. Dazu wird der Grundschlüssel mit dem Verhältnis heutiger Gebietsfläche zur Gebietsfläche 1982 sowie von aktueller Schülerzahl⁹ zur Schülerzahl 1982/83 multipliziert. Die daraus entstehenden Verhältnisse werden dann mit dem zu verteilenden Betrag multipliziert, der sich aus dem Haushaltsplan ergibt. Dabei wird der Gebietsveränderungsfolgeschlüssel mit einem Drittel gewichtet, der Schülerveränderungs-

⁹Maßgeblich ist hier für Schulen innerhalb von Rheinland-Pfalz das Schulsitzprinzip, und nur für Schülerinnen und Schüler, welche Schulen außerhalb von Rheinland-Pfalz besuchen, das Wohnsitzprinzip. Förderschüler werden fünfmal so hoch gewichtet wie sonstige Schülerinnen und Schüler.

Abbildung 3.15: Allgemeine Straßenzuweisungen, gesamt und pro Einwohner, 2010



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Mikrodaten des Landes Rheinland-Pfalz.

folgeschlüssel dagegen mit zwei Dritteln. Entsprechend dieser Beträge werden die Mittel verteilt. Konkret ergeben sich die für den Grundschlüssel relevanten Kosten aus der Summe folgender Faktoren:

- 20% der Ist-Ausgaben des Landes 1979 in den Landkreisen und kreisfreien Städten.
- 80% der vertretbaren Ist-Ausgaben der Landkreise und kreisfreien Städte im Jahre 1982.¹⁰
- Hochgerechnete Ist-Ausgaben der Landkreise und kreisfreien Städte für die Beförderung von Schülern der Sekundarstufe II 1983.¹¹

Formal ausgedrückt gilt:

$$\begin{aligned} \text{Zuweisung} &= \text{Betrag aus dem Haushaltsplan} \cdot \\ &\left(\frac{2}{3} \cdot \frac{\text{Schülerzahl}_{\text{heute}}}{\text{Schülerzahl}_{1982/83}} + \frac{1}{3} \cdot \frac{\text{Gebietsfläche}_{\text{heute}}}{\text{Gebietsfläche}_{1982}} \right) \cdot \text{Grundschlüssel} \end{aligned} \quad (3.5)$$

Wobei gilt:

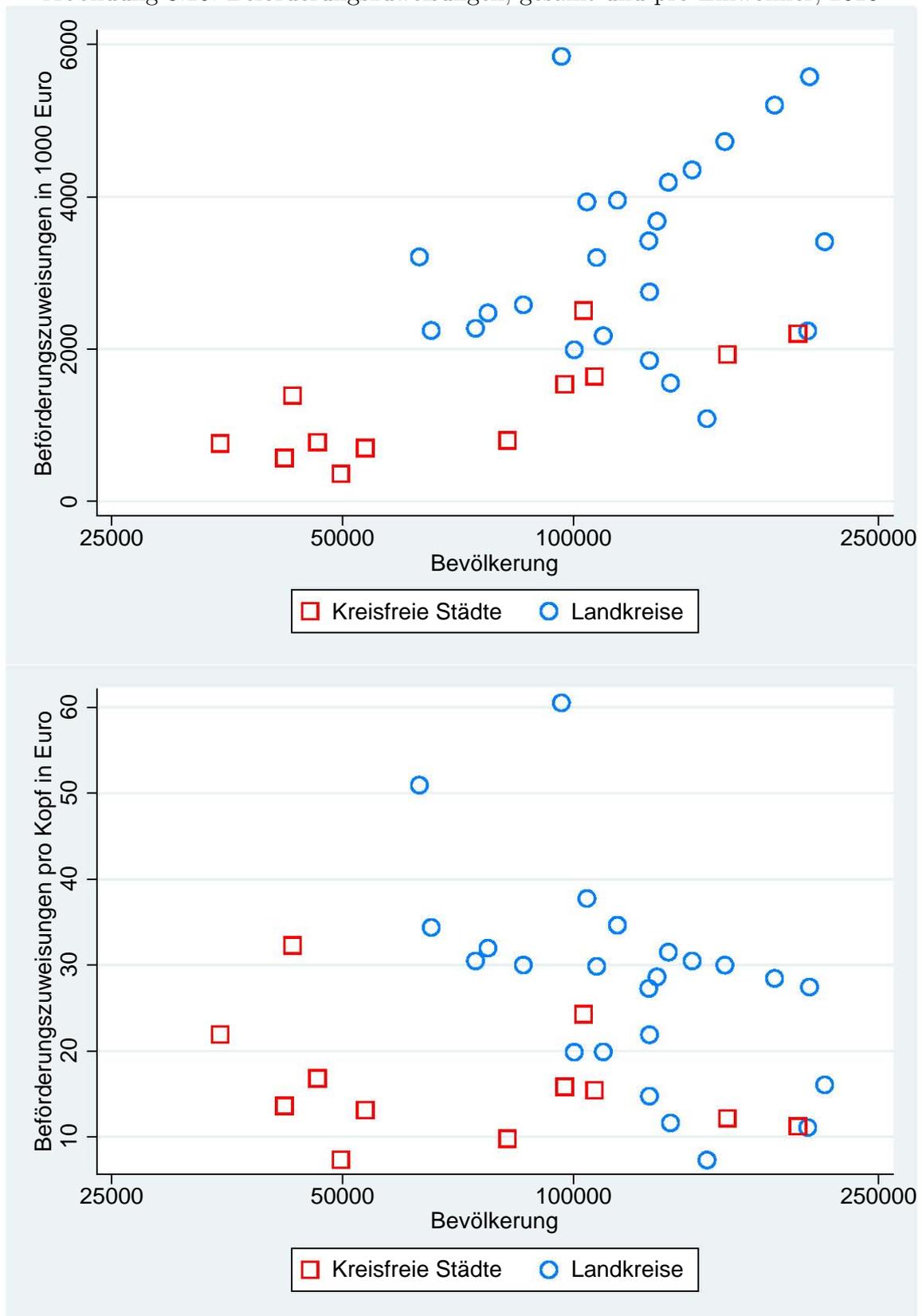
$$\text{Grundschlüssel} = \frac{\text{Ausgaben des LK oder der KfS}_{1979_83}}{\text{Gesamtausgaben für Schülerbeförderung}_{1979_83}} \quad (3.6)$$

Im Jahr 2010 betrugen die Beförderungszuweisungen insgesamt 93,1 Mio. Euro. Die Verteilung auf die einzelnen Gebietskörperschaften ist in Abbildung 3.16 dargestellt.

¹⁰Die Vertretbarkeit richtet sich nach der Länge und der Gefährlichkeit des Schulwegs und der Forderung nach einem Eigenanteil von 10,23 Euro pro Schüler.

¹¹Hochgerechnet, da die Schülerbeförderung der Sekundarstufe II erst in den letzten vier Monaten des Jahres 1983 eingeführt wurde (Hochrechnung auf das gesamte Jahr).

Abbildung 3.16: Beförderungszuweisungen, gesamt und pro Einwohner, 2010



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Mikrodaten des Landes Rheinland-Pfalz.

Erstattung der Verwaltungskosten der Ausgleichsämt

Der Verwaltungskostenausgleich beruhend auf § 16 LFAG und der Landesverordnung zur Durchführung von § 16 LFAG wird seit 1986 nur noch an die kreisfreien Städte vergeben.¹² Es werden tatsächlich angefallene Verwaltungskosten (Personal-, Sach- und Versorgungskosten) bestimmter Gesetze erstattet.¹³ Der Ausgleich umfasste im Jahr 2010 ein veranschlagtes Volumen von rund 800.000 Euro.

Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock

Deutlich reduziert wurden die Leistungen nach § 17 LFAG, welche bis 2007 insbesondere die Bedarfszuweisungen beinhalteten. Aufgrund zunehmend geringer Bewilligungsquoten wurde diese Hilfe zum Ausgleich des Verwaltungshaushaltes für leistungsschwache Kommunen eingestellt. Die freigewordenen Mittel werden seitdem über die Schlüsselzuweisung A und B2 verteilt. Im Sinne des § 17 LFAG sind nunmehr nur noch förderbar:

- Die Finanzierung von Maßnahmen, die andernfalls von einer Mehrheit kommunaler Gebietskörperschaften durchgeführt werden, soweit die Umlegung unzweckmäßig ist,
- die Durchführung von Musterprozessen sowie
- Unterstützung bei der Bewältigung außergewöhnlicher Belastungen aus der Wahrnehmung von Auftragsangelegenheiten und Hilfe wegen einer außerordentlichen Lage im Einzelfall.

Im Jahr 2010 wurden Zahlungen in Höhe von 5 Mio. Euro veranschlagt.

¹²Gemäß § 2 der Landesverordnung zur Durchführung des Lastenausgleichsgesetzes ist bei der Stadt Koblenz ein Ausgleichsamt mit landesweiter Zuständigkeit eingerichtet.

¹³Lastenausgleichsgesetz (LAG), Feststellungsgesetz (FG), Altsparengesetz (ASpG), Beweissicherungs- und Feststellungsgesetz (BFG), Reparationsschädengesetz (RepG), Flüchtlingshilfegesetz (FlüHG), Gesetz zur Abwicklung der unter Sonderverwaltung stehenden Vermögen von Kreditinstituten, Versicherungsunternehmen und Bausparkassen.

Zuweisungen zu freiwilligen Maßnahmen zur Optimierung von kommunalen Strukturen

Zweck dieser Zuweisung ist es seit 2009, die Zusammenlegung von Kommunen finanziell zu fördern. Basierend auf § 17a LFAG werden verschiedene förderungsfähige Zusammenschlüsse benannt. Die Leistungen müssen bis zum 30.06.2012 beantragt werden und bemessen sich an der Einwohnerzahl der beteiligten Kommunen. Im Jahr 2010 wurden 2 Mio. Euro im Rahmen dieser Zuweisung veranschlagt.

Kommunaler Entschuldungsfonds

Ein Sonderfall ist der erst 2012 als § 17b LFAG in das Gesetz übernommene Kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz. Anders als in den oben beschriebenen Zuweisungen sollen hier keine aktuellen kommunalen Zusatzbelastungen entschädigt werden. Vielmehr besteht das Ziel dieses auf 15 Jahre angelegten Projektes in der Reduktion des in den letzten Jahren rapide gestiegenen Liquiditätskreditvolumens. Dazu sollen bis 2026 maximal 3,9 Mrd. Euro mobilisiert werden, welche sich anteilig aus drei verschiedenen Kanälen speisen. Ein Drittel wird direkt vom Land zur Verfügung gestellt, ein weiteres Drittel auf der Grundlage des § 17b LFAG aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs aufgebracht werden, und das letzte Drittel muss durch Konsolidierungsmaßnahmen auf kommunaler Ebene aufgebracht werden. Dazu verpflichten sich die freiwillig am Programm teilnehmenden Kommunen über einen Konsolidierungsvertrag zu Einspar- oder Einnahmeprogrammen. Kontrolliert werden diese Zielvereinbarungen durch die Kommunalaufsicht. Die Verteilung der Fondsmittel richtet sich nach der Höhe der aufgelaufenen Liquiditätskredite pro Kommune, bei Ortsgemeinden nach dem entsprechenden Stand der Verbindlichkeiten gegenüber der Einheitskasse. Durch diese Maßnahme erhofft sich der Gesetzgeber eine Verringerung der Liquiditätskredite um zwei Drittel. Die Teilnahme der Kommunen muss bis Ende 2013 festgeschrieben werden. Für das Jahr 2012 wird mit einem Leistungsvolumen von 67 Mio. Euro und für 2013 von 94 Mio. Euro gerechnet.

3.3.2 Bewertung und Fazit

Allgemeine Straßenzuweisungen

Die Allgemeinen Straßenzuweisungen stellen Mittel für den Unterhalt von Straßen zur Verfügung und unterscheiden sich insofern von den zweckgebundenen Zuweisungen gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 2 LFAG, bei denen die Veränderung der Straßenkapazität im Vordergrund steht. Wären die Allgemeinen Straßenzuweisungen zweckgebunden, könnte eine mögliche Rechtfertigung für ihre Existenz in externen Effekten insbesondere bei Landstraßen I. und II. Ordnung liegen. Wenn Kommunen die Vorteile für Nutzer nicht hinreichend berücksichtigen, könnte ein zu geringer Anreiz zu Instandhaltungsinvestitionen eigener Straßen bestehen. Allerdings profitieren wohl in erster Linie die eigenen Einwohner von entsprechenden Maßnahmen. Daher ist eine Zweckbindung dieser Mittel eher nicht notwendig. Von einer Überführung der Mittel in die Schlüsselmasse B2 ist dennoch abzusehen. Es wäre jedoch angezeigt, die Angemessenheit der Progression bzw. die Ausgestaltung des Tarifs zu überprüfen.

Beförderungskostenausgleich

Der Beförderungskostenausgleich basiert noch auf Ausgaben, welche Ende der 1970er- und Anfang der 1980er-Jahre anfielen. Die damals eingeführte Methode zur Fortschreibung der Ausgaben mag für einige Jahre angemessen gewesen sein. Der seitdem verstrichene Zeitraum macht jedoch eine Überprüfung und Neuausrichtung des Ausgleichs der Beförderungskosten notwendig. Analog zur Bedarfsermittlung im Rahmen der Schlüsselzuweisung B2 sollte ein adäquater Beförderungskostenausgleich an geeigneten Indikatoren ansetzen. Hier kommen Indikatoren der Schülerzahlen und der Ausbreitung eines Landkreises bzw. einer kreisfreien Stadt infrage. Zur Überprüfung des Einflusses dieser Indikatoren sollen zwei einfache Regressionen durchgeführt werden. Zunächst werden die im Jahr 2010 gewährten Beförderungszuweisungen *BefZuw* auf die gesamte Schülerzahl abzüglich der Zahl der Förderschüler *Sch_ohne_FSch* 2009/10, die Zahl der Förderschüler *FSch* 2009/10 (jeweils nach Maßgabe des Schulsitzprinzips) und die Fläche in qkm *FL* im Jahr 2010 regressiert. Es zeigt sich folgender Zusammenhang (Standardabweichungen in Klammern):

$$\begin{aligned}
 BefZuw_i &= 46,6 \cdot Sch_ohne_FSch_i + 1360 \cdot FSch_i + 2663 \cdot FL_i + \varepsilon_i \\
 &\quad (20,6) \qquad\qquad\qquad (454) \qquad\qquad\qquad (241)
 \end{aligned}$$

$$R^2 = 0,964; \quad adj.R^2 = 0,961; \quad Beob. = 36$$

Alternativ zur Fläche können auch die gesamten Straßenkilometer 2010 als Indikator herangezogen werden. Eine Regression mit den gesamten Schülerzahlen ohne Förderschüler, den Förderschülern und den gesamten Straßenkilometern Str_km liefert folgenden Zusammenhang:

$$\begin{aligned}
 BefZuw_i &= 44,3 \cdot Sch_ohne_FSch_i + 1179 \cdot FSch_i + 3032 \cdot Str_km_i + \varepsilon_i \\
 &\quad (17,0) \qquad\qquad\qquad (376) \qquad\qquad\qquad (219)
 \end{aligned}$$

$$R^2 = 0,975; \quad adj.R^2 = 0,973; \quad Beob. = 36$$

Wie das Bestimmtheitsmaß der Regression (R^2) zeigt, liefert der zweite Ansatz den höheren Erklärungsgehalt. Er ist deshalb vorzuziehen. Die Gutachter schlagen daher vor, den Beförderungskostenausgleich auf einen indikatorgestützten Ansatz umzustellen, bei dem die gesamte Schülerzahl ohne Förderschüler, die Zahl der Förderschüler und die gesamten Straßenkilometer als Indikatoren herangezogen werden.¹⁴ Es ist zu beachten, dass die Zahl der Kinder in Kindertagesstätten durch diesen Ansatz bereits implizit berücksichtigt wird, da eine hohe Korrelation mit den Schülerzahlen (ohne Förderschüler) vorliegt (Korrelationskoeffizient: 0,95).¹⁵ Konkret könnte die Berechnungsvorschrift wie folgt gestaltet werden:

¹⁴Es wurde auch untersucht, ob darüber hinaus ein Unterschied in den Beförderungskosten zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen feststellbar ist. Dies konnte jedoch nicht bestätigt werden.

¹⁵Die Zahl der Kinder in Kindertagesstätten könnte auch explizit berücksichtigt werden. Hierzu wäre nach Maßgabe des Verhältnisses der Schüler und der Kinder in Kindertagesstätten der (gerundete) Betrag von 45 Euro aufzuteilen. Kommt auf drei Schüler ($3 \cdot 45 \text{ Euro} = 135 \text{ Euro}$) ein Kind in einer Kindertagesstätte, so würden jedem Schüler und jedem Kind in einer Kindertagesstätte $135/4 = 33,75 \text{ Euro}$ zugerechnet (unter Annahme identischer Beförderungskosten von Schülern und Kindern in Kindertagesstätten).

$$BefZuw_i = 45 \cdot Sch_ohne_FSch_i + 1180 \cdot FSch_i + 3030 \cdot Str_km_i \quad (3.7)$$

Um auf eine Scheingenauigkeit zu verzichten, die im Rahmen der regressionsanalytischen Vorgehensweise nicht angemessen ist, wurden die Werte leicht angepasst. Demnach erhält eine Gebietskörperschaft für jeden Schüler (ohne Förderschüler) 45 Euro, für jeden Förderschüler 1180 Euro und für jeden Straßenkilometer 3030 Euro an Beförderungskostenausgleich. Das deutlich stärkere Gewicht der Straßenkilometer im Vergleich zu den Schülerzahlen ist dabei gerechtfertigt: Beförderungskosten im Busverkehr hängen deutlich stärker von der zurückzulegenden Distanz als von der Zahl der Fahrgäste ab. Der Ansatz ist so gestaltet, dass das Volumen (für das Jahr 2010) mit einem Anstieg von 93,1 auf 94,2 Mio. Euro nahezu konstant bleibt. Inwiefern generell eine Anpassung des Volumens angezeigt ist, wäre in weitergehenden Untersuchungen zu überprüfen. Die Verteilungswirkungen des Reformvorschlags im Vergleich zur gegenwärtigen Regelung des Beförderungskostenausgleichs sind in Abbildung 3.17 dargestellt.

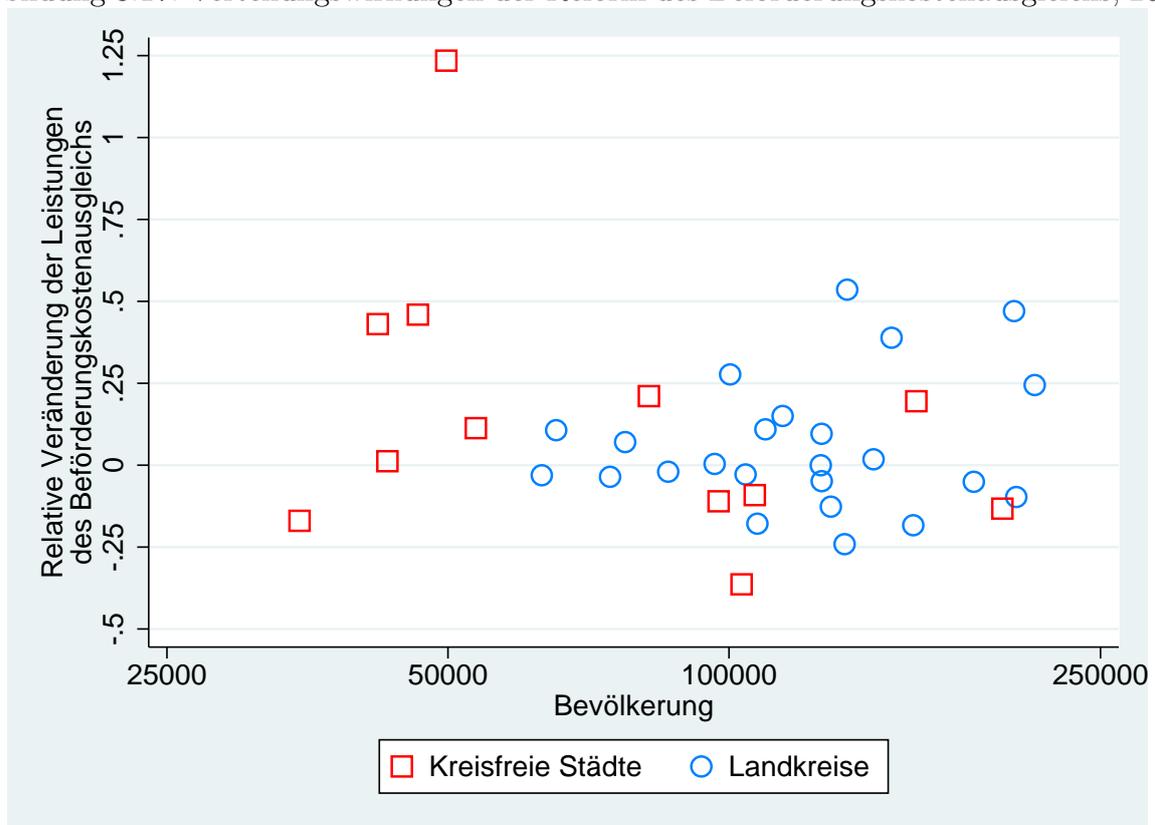
Erstattung der Verwaltungskosten der Ausgleichsämtler

Die Erstattung der Verwaltungskosten der in der Stadtverwaltung Koblenz zentralisierten Ausgleichsämtler erreicht nur eine geringe finanzielle Dimension. Sie nimmt zudem im Zeitablauf ab; ihre Bedeutung wird in Zukunft noch geringer. Ihre Existenz erscheint aus rechtlicher Sicht geboten.

Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock

Die Existenz einer Zuweisung für Gemeinden in außerordentlicher Lage ist prinzipiell nicht in Abrede zu stellen. Zwar ist die Zuweisung in der Summe verhältnismäßig klein, für die einzelne Gemeinde unter Umständen jedoch erheblich. Daher ist eine vollständige Abschaffung nicht angezeigt.

Abbildung 3.17: Verteilungswirkungen der Reform des Beförderungskostenausgleichs, 2010



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Mikrodaten des Landes Rheinland-Pfalz.

Zuweisungen zu freiwilligen Maßnahmen zur Optimierung von kommunalen Strukturen

Die Zuweisungen zur Förderung freiwilliger Fusionen von Gebietskörperschaften wurden nur bis zum 30. Juni 2012 gewährt. Aufgrund des Entfalls des Förderzwecks erübrigt sich eine Bewertung der Zuweisung.

Kommunaler Entschuldungsfonds

Der Kommunale Entschuldungsfonds zielt auf die Verringerung der kommunalen Liquiditätskredite ab und ist auf 15 Jahre begrenzt. Während die kommunale Gesamtverschuldung in Rheinland-Pfalz im Vergleich der Länder noch durchschnittlich erscheint, haben die Kredite zur Liquiditätssicherung ein außerordentlich kritisches Volumen erreicht.¹⁶ Das Ziel des Fonds ist daher nicht zu kritisieren. Aufgrund der vielfältigen Ursachen für die finanzielle Lage der Kommunen kann eine Beteiligung der Landesebene gerechtfertigt sein. Die Einrichtung eines Entschuldungsfonds birgt indes auch Risiken. Wenn Lasten der Verschuldung zumindest teilweise aus dem Fonds finanziert werden können, ergeben sich nämlich Fehlanreize für die kommunale Finanzpolitik.

Zumindest temporär stellt die Beteiligung anderer Gebietskörperschaften eine Umverteilung von Finanzierungslasten dar. Denn die Finanzausgleichsmittel, die dem Kommunalen Entschuldungsfonds zufließen, stehen der kommunalen Familie und insbesondere den nicht am Fonds partizipierenden Kommunen nicht zur Verfügung.¹⁷ Zugleich kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Landesgesetzgeber sich einer Fortführung und gegebenenfalls auch einer Ausweitung des Fonds nicht entziehen kann.

Der Kommunale Entschuldungsfonds verlangt als Gegenleistung von den Kommunen Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Haushaltslage. Insofern werden auch wichtige positiv zu bewertende Anreize gesetzt. Eine Verbesserung der Haushaltslage einer am Entschuldungsfonds teilnehmenden Kommune um einen Euro führt zudem zu einem zusätzlichen Beitrag des Fonds von zwei Euro, was starke Anreize zur Teilnahme setzt. Es ist aber auch zu fragen, ob nicht allgemein – also auch für nicht am Fonds teilnehmende Kommunen – bessere

¹⁶Vgl. Meffert und Müller (2011).

¹⁷Vgl. Meffert und Müller (2011), S. 30.

Regeln oder eine bessere Einhaltung der bestehenden Regeln für die Haushaltswirtschaft der Kommunen erforderlich sind. Dies gilt umso mehr, als dass das Land im Rahmen der Einführung der Schuldenbremse mit Wirkung ab 2020 noch mehr in der Mithaftung für die Kommunen steht. Im Rahmen der „Reformagenda zur Verbesserung der kommunalen Finanzen in Rheinland-Pfalz“ sind diesbezüglich jedoch bereits neue kommunalaufsichtliche Maßstäbe vorgesehen.

Kapitel 4

Zusammenfassung der Empfehlungen für eine Neugestaltung des kommunalen Finanzausgleichs

Vertikale Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs

1. Von verschiedenen Studien für Rheinland-Pfalz berechnete Kommunalisierungsgrade deuten an, dass das kommunale Aufgabenspektrum in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern unterdurchschnittlich ist und dass die Politik bezüglich der Aufgabenverteilung größere Anteile beim Land sieht. Nach dem Index der kommunalen Finanzausstattung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz (2007) fällt die Finanzmittelausstattung der Kommunen in Rheinland-Pfalz großzügiger aus als im Durchschnitt der alten Länder.
2. Vor dem Hintergrund einer Betrachtung der Entwicklung der Ausgaben- und Einnahmenseite bei Land und Kommunen zeigt das verfügbare statistische Material für den Zeitraum von 1974 bis 2009, dass trotz der weitgehend symmetrischen Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben einige wesentliche Ausgabenposten auf kommunaler Ebene stärker gestiegen sind als auf Landesebene. Dies gilt insbesondere für die Sozialausgaben.

3. Die Betrachtung der Einnahmeseite legt den Schluss nahe, dass bei den rheinland-pfälzischen Kommunen ein gewisses Potential zur Einnahmensteigerung besteht (vgl. hierzu auch Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2012), S. 18 ff. und S. 51 ff.). Während das Land seine Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen kaum beeinflussen kann, kann gegebenenfalls ein Teil der Steuereinnahmen-Lücke zwischen den Kommunen in Rheinland-Pfalz und den Kommunen in den westdeutschen Flächenländern durch höhere Hebesätze geschlossen werden. Auch bei den Gebühren besteht vermutlich Spielraum, dies lässt sich aufgrund der Datenlage aber nicht mit Sicherheit feststellen.
4. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz sieht Bedarf für einen spürbaren Beitrag des Landes zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise. Als wesentlicher Grund wird die einseitige Steigerung der Soziallasten angeführt. Eine Verbesserung der Situation scheint allerdings bereits vorgezeichnet: Die Gemeinden werden ab 2014 zu 100% von den Lasten aus der Grundsicherung im Alter befreit. Darüber hinaus wurde in den Verhandlungen um den Fiskalpakt am 29. Juni 2012 eine Bundesbeteiligung an der Eingliederung Schwerbehinderter vereinbart. Hierzu liegen allerdings aktuell keinerlei belastbare Ansätze vor.
5. Es wird empfohlen, die Aufteilung der Leistungen nach SGB XII zwischen Land und Kommunen zu prüfen und insbesondere die damit verbundene Finanzierungstrennung nach Leistungen innerhalb und außerhalb von Einrichtungen aufzuheben, um bestehenden Anreizverzerrungen entgegenzuwirken (vgl. Vorschlag des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz im Kommunalbericht 2012, S. 44 ff.).
6. Bezüglich der Höhe des Verbundsatzes und der Zusammensetzung der Verbundmasse wird kein Änderungsbedarf gesehen. Der Stabilisierungsfonds bewirkt, dass sich reine Änderungen von Verbundmasse und -satz nicht unmittelbar in der Höhe der Finanzausgleichsmasse niederschlagen würden. Die im Urteil des Verfassungsgerichtshofs angemahnte Erhöhung der Finanzausgleichsmittel müsste direkt in die Finanzausgleichs- oder Schlüsselmasse einfließen.
7. Der Stabilisierungsfonds verstetigt die Finanzausgleichsmasse seit seinem Bestehen effektiv. Der Mindestaufwuchs der Verstetigungssumme ist indessen unter bestimmten Bedingungen problematisch. Auch ohne Mindestaufwuchs leistet der Stabilisierungsfonds eine effektive Verstetigung der Finanzausgleichsmasse, ohne das Land in finanziell schlechten Zeiten unter Umständen zusätzlich zu belasten.

8. Die Einführung des in einigen Ländern zum Einsatz kommenden Gleichmäßigkeitsgrundsatzes zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse wird für Rheinland-Pfalz nicht für erforderlich gehalten, da die Steuereinnahmen des Landes und der Gemeinden eine ähnliche Entwicklung aufweisen.

Horizontale Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs

9. Die Gutachter schlagen vor, den im LFAG festgeschriebenen Nivellierungssatz der Gewerbesteuer in Rheinland-Pfalz um zwei Drittel der Differenz zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer auf 373% anzuheben. Dabei sollte der Abzug des Vervielfältigers der Gewerbesteuerumlage beibehalten werden. Es ist zu erwarten, dass die Gemeinden auf eine Erhöhung des Nivellierungssatzes mit einer Erhöhung ihrer eigenen Hebesätze reagieren. Eine stärkere Ausschöpfung der Einnahmequellen erscheint aufgrund der prekären finanziellen Situation in Rheinland-Pfalz dringend geboten.
10. Für eine Veränderung der aktuellen Ausgleichsintensität des Finanzausgleichssystems für die Gebietskörperschaften mit Ausnahme der Ortsgemeinden über den Ausgleichssatz der Schlüsselzuweisung B2 sehen die Gutachter keinen Anlass.
11. Die Gewerbesteuerabschöpfungsquote ist ein Gradmesser für die Versicherungsfunktion des Schlüsselzuweisungssystems auf der einen, und für dessen Anreizwirkungen auf der anderen Seite. Die Berechnung der Abschöpfungsquoten zeigt, dass deren Höhe in den rheinland-pfälzischen Gemeinden stark vom Gebietskörperschaftstyp, der Steuerkraft und den kommunalpolitischen Entscheidungen über die Höhe der Hebe- und Umlagesätze abhängt. Die mittlere Abschöpfungsquote der Gebietskörperschaften mit Ausnahme der Ortsgemeinden weist auf eine relativ moderate Umverteilung lokaler Steuerkraft hin. Die mittlere Abschöpfungsquote bei den Ortsgemeinden ist sehr hoch. Dies ist mitunter in der Verteilung der kommunalen Aufgaben auf Orts- und Verbandsgemeinde sowie den Landkreis und der damit einhergehenden Umlagebelastung begründet. Auch allokativen Überlegungen sprechen durchaus für eine stärkere Versicherungsfunktion für kleine Gemeinden. Dennoch ziehen übermäßige Abschöpfungsquoten problematische Anreizeffekte für eine einnahmeorientierte Steuerpolitik nach sich.

12. Es wird vorgeschlagen, die Schlüsselzuweisung A auf die Gruppe der Ortsgemeinden zu beschränken. Überdies wird eine neue Berechnungslogik empfohlen, bei der die Differenz der landesdurchschnittlichen Steuerkraftmesszahl der Ortsgemeinden und der eigenen Steuerkraftmesszahl zu einem bestimmten Prozentsatz ausgeglichen wird. Bei Aufkommensneutralität zum Durchschnitt der letzten zehn Jahre ergibt sich ein Ausgleichssatz von 62%.
13. Im Interesse einer Vereinfachung des Systems und zur Förderung der Transparenz kann die Überführung der Schlüsselzuweisung B1 in die Schlüsselzuweisung B2 erwogen werden. Solange keine gleichzeitigen Veränderungen am System vorgenommen werden, ist aber für eine Beibehaltung der Schlüsselzuweisung B1 zu plädieren.
14. Im Bereich des Hauptansatzes wird kein Änderungsbedarf gesehen, sofern eine Hauptansatzstaffel zur Berücksichtigung höherer Bedarfe in Agglomerationen politisch nicht gewünscht ist.
15. Der Zentrale-Orte-Ansatz ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht zwar grundsätzlich sinnvoll, aber nicht frei von Schwächen. Insbesondere wird die volkswirtschaftliche Funktion der Raumstruktur nicht voll berücksichtigt. Die Gutachter schlagen jedoch die Beibehaltung des Zentrale-Orte-Ansatzes vor. Gegebenenfalls könnte alternativ ein Bedarfsindikator für die Wirtschaftsstruktur eingeführt werden, der auf der Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter beruht.
16. Wenn der Gesetzgeber ungeachtet möglicher Fehlanreize für die Siedlungsstruktur auch in schwach besiedelten Regionen eine bessere Finanzierung vorsehen will, kann der Flächenansatz beibehalten werden. Allerdings ist dies mit volkswirtschaftlichen Kosten verbunden. Der Flächenansatz dient überdies auch als Substitut für einen Demografiefaktor zur Abfederung der Folgen des demografischen Wandels.
17. Vor dem Hintergrund mangelnder alternativer Indikatoren erscheint eine Reform des Stationierungsansatzes nicht geboten.
18. Der Schulansatz erscheint aufgrund der asymmetrischen Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf die verschiedenen Gebietskörperschaften bzw. Schulträger sinnvoll. Ein Reformbedarf ist nicht erkennbar.
19. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht erweist sich die Ausgestaltung des Sozillastenansatzes als problematisch. Die Gutachter schlagen die Abschaffung des Spitzenaus-

gleichs zu Gunsten eines allgemeinen Ausgleichs sowie die Einführung eines indikatorgestützten Systems vor. So könnte der Soziallastenansatz gemäß der Anzahl der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften ausgestaltet werden. Dieser Vorschlag setzt an den Kritikpunkten des Urteils des Verfassungsgerichtshofs an und berücksichtigt neben SGB-II-Ausgaben implizit auch die Belastung durch andere Sozialausgaben.

20. Das gegenwärtige System zur Ermittlung der Finanzkraft erscheint sinnvoll. Die Berücksichtigung weiterer örtlicher Einnahmen bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl ist nicht angezeigt.
21. Die Beibehaltung von Nivellierungssätzen bei der Bewertung der Realsteuereinnahmen in der Steuerkraftmesszahl ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht zwingend. Da die Einnahmen aus den Einkommen- und Umsatzsteueranteilen nicht unmittelbar von den Gemeinden beeinflusst werden können, ist es hier gerechtfertigt, weiterhin das Ist-Aufkommen in die Steuerkraftmesszahl einzubeziehen.
22. Aus Sicht der Gutachter bieten sich bezüglich der Investitionsschlüsselzuweisung drei alternative Vorgehensweisen an. Die erste Alternative besteht in der Auflösung der Schlüsselmasse für Investitionsschlüsselzuweisungen und der Überführung dieser Mittel in die Schlüsselmasse B2. Die zweite Alternative besteht darin, die Mittel der Schlüsselzuweisung B1 zuzuführen. Die dritte Alternative besteht in einer „Wiederbelebung“ der Investitionsschlüsselzuweisung mit konsequenter Verwendungsprüfung und Aufstockung der Investitionsschlüsselmasse um den Betrag aus den investiven Zweckzuweisungen. In letzterem Fall sollte die Berechnung als einfacher Anteil an der Schlüsselzuweisung B2 erfolgen, um Finanzkraft und -bedarf zu berücksichtigen.
23. Eine Simulation des progressiven Tarifs der Finanzausgleichsumlage unter Verwendung der Steuerkraftmesszahlen des Finanzausgleichs 2010 ergibt, dass die Erhöhung des Aufkommens der Finanzausgleichsumlage zu 90% von einer Kommune getragen wird. Um die überdurchschnittliche Belastung einiger weniger Gemeinden durch den progressiven Tarif zu reduzieren, könnte die höchste Progressionsstufe der Finanzausgleichsumlage abgeschafft werden.
24. In Relation zu ihrem Aufkommen erscheinen Berechnungsaufwand und Intransparenz der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ sehr hoch, das Umverteilungsergebnis jedoch kontraproduktiv. Diese Umlage sollte aus Sicht der Gutachter aufgegeben werden.

25. Die Mischfinanzierung der Gemeindeverbände, die sowohl auf Zuweisungen des Landes als auch auf kommunale Umlagen zurückgreift, erweist sich als gerechtfertigt und sinnvoll und sollte beibehalten werden.

Zweckgebundene und weitere allgemeine Zuweisungen

26. Der aktuelle Anteil der Zweckzuweisungen an der Finanzausgleichsmasse von 36% liegt zwar unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (vgl. Gemeindefinanzberichte des Deutschen Städtetages), erscheint aber dennoch hoch. Zur Stärkung der kommunalen Autonomie empfehlen die Gutachter, die Zweckzuweisungen für zahlreiche Einzelbereiche zusammenzufassen und zugleich das Volumen der Zweckzuweisungen zugunsten der Schlüsselzuweisungen zu reduzieren. Die Zweckbindung sollte wo immer möglich und sinnvoll auf die investive Verwendung reduziert werden. Diese Investitionszuweisung kann entweder als Investitionspauschale bei einer zentralen Stelle beantragt werden oder in eine wiederbelebte Investitionsschlüsselzuweisung einfließen.
27. Der Beförderungskostenausgleich erscheint der Sache nach angemessen. Die Gutachter schlagen vor, den Beförderungskostenausgleich auf einen indikatorgestützten Ansatz umzustellen, bei dem die gesamte Schülerzahl ohne Förderschüler, die Zahl der Förderschüler und die gesamten Straßenkilometer als Indikatoren herangezogen werden. Bei einem zum Jahr 2010 aufkommensneutralen Volumen erhält eine Gebietskörperschaft für jeden Schüler (ohne Förderschüler) 45 Euro, für jeden Förderschüler 1180 Euro und für jeden Straßenkilometer 3030 Euro an Beförderungskostenausgleich.
28. Die Einrichtung des Kommunalen Entschuldungsfonds ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht nachvollziehbar. Die Gutachter müssen aber auf die Gefahren hinweisen. Wenn Lasten der Verschuldung zumindest teilweise auf den Fonds abgewälzt werden können, ergeben sich Fehlanreize für die kommunale Finanzpolitik. Es findet zumindest temporär eine Umverteilung innerhalb der kommunalen Ebene statt. Zugleich kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Landesgesetzgeber sich einer Fortführung und gegebenenfalls auch einer Ausweitung des Fonds in Zukunft nicht entziehen kann.

Kapitel 5

Anhang

5.1 Berechnung der Gewerbesteuerumlage

Bei den Gemeinden, welche die Ertragskompetenz über die Gewerbesteuer haben, wird gemäß § 6 des Gesetzes zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (GemFinRefG) die Gewerbesteuerumlage erhoben. Das Aufkommen der Gewerbesteuerumlage fließt an das Land, den Bund und in den Fonds „Deutsche Einheit“. Die Umlage wurde 1969 als finanzielle Kompensation für die Einführung eines Gemeindeanteils an der Einkommensteuer eingerichtet; es handelt sich hierbei insofern um (von den Gemeinden lediglich erhobene) Bundes- bzw. Ländermittel. Das Aufkommen der Gewerbesteuerumlage (U^{gew}) entspricht der Summe der Umlagebeträge der Gemeinden (UB_i^{gew}). Damit gilt (k entspricht der Anzahl der Gemeinden in Rheinland-Pfalz):

$$U^{gew} = \sum_{i=1}^k UB_i^{gew} \quad (5.1)$$

Der Gewerbesteuerumlagebetrag einer Gemeinde i (UB_i^{gew}) berechnet sich durch Anwendung des Umlagesatzes (us^{gew}) auf die Umlagegrundlage (UG_i).

Tabelle 5.1: Gewerbesteuerumlagesätze für Rheinland-Pfalz, 2008 bis 2011

Jahr	Bundes- vervielfältiger	Landes- vervielfältiger	Erhöhungszahl (EZ^{gew})	Umlagesatz (us^{gew})
2008	12,0%	47,0%	6,0%	65,0%
2009	13,0%	48,0%	5,0%	66,0%
2010	14,5%	49,5%	7,0%	71,0%
2011	14,5%	49,5%	6,0%	70,0%

Quelle: *ISM*.

$$UB_i^{gew} = us^{gew} \cdot UG_i^{gew} \quad (5.2)$$

Die Umlagegrundlage der Gemeinden ist ihr jeweiliger Gewerbesteuermessbetrag. Dieser besteht aus der Gewerbesteuer-Grundzahl (GZ_i^{gew}), die durch Umrechnung mittels des örtlichen Hebesatzes (t_i^{gew}) aus dem Ist-Aufkommen der Gewerbesteuer (R_i^{gew}) errechnet wird, wobei abgeführte Beträge aufgrund von Gemeindegebietsänderungen (GAE_i^{gew}) und Ersatzleistungen für Steuerausfälle und Ausfälle durch Billigkeitserlasse (BKE_i^{gew}) berücksichtigt werden müssen.

$$UG_i^{gew} = STMB_i^{gew} = GZ_i^{gew} + GAE_i^{gew} + BKE_i^{gew} \quad (5.3)$$

mit

$$GZ_i^{gew} = \frac{R_i^{gew}}{t_i^{gew}} \cdot 100 \quad (5.4)$$

Entsprechend der Empfänger der Gewerbesteuerumlage setzt sich der Umlagesatz aus Bundesvervielfältiger und Landesvervielfältiger gemäß § 6 Abs. 3 GemFinRefG sowie der Erhöhungszahl zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ (EZ^{gew}) gemäß § 6 Abs. 3 GemFinRefG und der maßgeblichen „Verordnung zur Festsetzung der Erhöhungszahl für die Gewerbesteuerumlage nach § 6 Abs. 5 des Gemeindefinanzreformgesetzes“ zusammen. Tabelle 5.1 gibt einen Überblick über die Zusammensetzung des Gewerbesteuerumlagesatzes in den letzten Jahren.

Literaturverzeichnis

- Baretti, C. (2002). Wird gute Standortpolitik bestraft? Die Anreizeffekte des kommunalen Finanzsystems, ifo Schnelldienst 7, 10-16.
- Blankart, C. B. (2006). Öffentliche Finanzen in der Demokratie, Vahlen Verlag, 6. Auflage, München.
- Boettcher, F. und B. Holler (2011). Relative Unterfinanzierung der kommunalen Ebene? Zur Frage der vertikalen Finanzmittelverteilung in den Ländern, in: Hansmann, M. (Hrsg.): Kommunalfinanzen in der Krise: Problemlagen und Handlungsansätze, Berlin.
- Brecht, A. (1932). Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Grundfragen der internationalen Politik, Heft 2, Leipzig.
- Brueckner, J. (1981). Congested Public Goods: The Case of Fire Protection, Journal of Public Economics 15, 45-58.
- Bucovetsky, S. (1991). Asymmetric Tax Competition, Journal of Urban Economics 30, 167-181.
- Büttner, T. (2003). Kommunale Zuschläge bei Einkommen- und Körperschaftsteuer: Reformoptionen und Konsequenzen, in: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut, Kommunale Steuer- und Finanzreform.
- Büttner, T. (2005). Zur Aufkommens- und Budgetwirkung der gemeindlichen Steuerpolitik: Empirische Ergebnisse für Baden-Württembergische Gemeinden, Jahrbuch für Regionalwissenschaft 25, 27-43.

- Büttner, T. (2006). The Incentive Effect of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy, *Journal of Public Economics* 8, 119-144.
- Büttner, T., P. Enß, F. Holm-Hadulla, R. Schwager, C. Starbatty und W. Webering (2008a). Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern: Langfristige Entwicklung und Reformperspektiven, Teil I: Der vertikale Finanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Göttingen und München, erschienen als: ifo Forschungsbericht 45, 2010, München.
- Büttner, T., P. Enß, F. Holm-Hadulla, R. Schwager, C. Starbatty und W. Webering (2008b). Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern: Langfristige Entwicklung und Reformperspektiven, Teil II: Der horizontale Finanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Göttingen und München, erschienen als: ifo Forschungsbericht 46, 2010, München.
- Büttner, T., F. Holm-Hadulla, R. Parsche und C. Starbatty (2008c). Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, München, erschienen als: ifo Forschungsbericht 41, 2010, München.
- Büttner, T. und B. Kauder (2010). Wettbewerbsposition der Stadt Frankfurt im Verhältnis zum Umland, München, erschienen als: ifo Forschungsbericht 48, 2010, München.
- Bundesministerium der Finanzen (2012). Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969, BMF-Dokumentation.
- Dahlby, B. (2008). *The Marginal Cost of Public Funds: Theory and Applications*, MIT Press, Boston.
- Deubel, I. (2008). Der Stabilisierungsfonds im rheinland-pfälzischen kommunalen Finanzausgleich: Fluch oder Segen?, in: Festschrift für Reimer Steenbock, Schriftenreihe des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz, Band 17, Bodenheim.
- Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz und der rheinland-pfälzischen Landesregierung (2010).
- Hardt, U. und D. Schiller (2006). Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens, Gutachten im Auftrag des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich beim Sächsischen Staatsministerium der Finanzen.

- Hardt, U. und D. Schiller (2010). Finanzwissenschaftliche Benchmarkinganalyse der kommunalen Haushalte in Rheinland-Pfalz, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen in Rheinland-Pfalz.
- Hauptmeier, S. (2007). The Impact of Fiscal Equalization on Local Expenditure Policies – Theory and Evidence from Germany, ZEW Discussion Paper 07-081.
- Innenministerium Nordrhein-Westfalen (2010). Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen, Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo), Abschlussbericht.
- Junkernheinrich, M. und G. Micosatt (2012). Kommunales Sozialausgabenwachstum und konnexitätsorientierter Ausgleich – das Beispiel Rheinland-Pfalz, in: Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Gemeinde und Stadt – Kommunale Finanzen, Heft 4/2012, 102-105.
- Keilmann, U. (2000). Die Personalausgabenbudgetierung in Rheinland-Pfalz, in: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 1, Januar 2000.
- Lenk, T. und H.-J. Rudolph (2003a). Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland – Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse – vertikale Verteilungsprobleme zwischen Land und Kommunen, Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Institut für Finanzen, Finanzwissenschaft, Arbeitspapier Nr. 24.
- Lenk, T. und H.-J. Rudolph (2003b). Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland – Die Bestimmung des Finanzbedarfs, Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Institut für Finanzen, Finanzwissenschaft, Arbeitspapier Nr. 25.
- Lenk, T. und H.-J. Rudolph (2003c). Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland – Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft, Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Institut für Finanzen, Finanzwissenschaft, Arbeitspapier Nr. 27.
- Meffert, H. und W. Müller (2005). Der Stabilisierungsfonds in Rheinland-Pfalz im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, in: Der Gemeindehaushalt 106, 56 ff.

- Meffert, H. und W. Müller (2008). Kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Deutscher Gemeindeverlag Kohlhammer, Stuttgart.
- Meffert, H. und W. Müller (2011). Der kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz, in: Der Gemeindehaushalt 2, 28-34.
- Meffert, H. und W. Müller (2012). Zehn Jahre kommunaler Stabilisierungsfonds in Rheinland-Pfalz – Die Verstetigung des kommunalen Finanzausgleichs in den Jahren 2003 bis 2012, in: Der Gemeindehaushalt 4, 82-86.
- Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur Rheinland-Pfalz (2012). Änderungen in der Schulstruktur der Sekundarstufe I, online verfügbar unter: <http://realschuleplus.rlp.de/fragen-und-meinung/haeufig-gestellte-fragen/aenderung-der-schulstruktur-in-der-sekundarstufe-i/> (abgerufen am 11. August 2012).
- Oates, W. (1972). Fiscal Federalism, New York.
- Oates, W. (1988). On the Measurement of Congestion in the Provision of Local Public Goods, *Journal of Urban Economics* 24, 85-94.
- Oster, R. und A. Wagenführer (1997). Abschöpfung der Gewerbesteuer über 100 v. H.?, in: *Gemeinde und Stadt* 8, 202-207.
- Popitz, J. (1932). Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Gutachten, erstattet der Studiengesellschaft für den Finanzausgleich, Berlin.
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2000). Jahresbericht 2000.
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2012). Kommunalbericht 2012.
- Scherf, W. (2012). Die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise in Rheinland-Pfalz und der Grundsatz der Verteilungssymmetrie, Finanzwissenschaftliches Arbeitspapier 86/2012.
- Seabright, P. (1996). Accountability and Decentralisation in Government: An Incomplete Contracts Model, *European Economic Review* 40, 61-89.
- Seitz, H. (2002). Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung, *Schriften zum öffentlichen Recht*, Band 899, Berlin.
- Seitz, H. (2007). Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, Gutachten im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein.

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2007). Index der kommunalen Finanzausstattung – Ein länderübergreifender Vergleich der Finanzausstattung der Kommunen, Statistische Analysen No. 5, Bad Ems.

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2011). Statistische Berichte 2011 – Schlüsselzuweisungen 2010, geänderte Fassung vom 14.07.2011, Bad Ems.

Steinherr, M., R. Parsche und R. Koll (1998). Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich des Landes Rheinland-Pfalz, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, München, erschienen als: ifo Studien zur Finanzpolitik 66, 1998, München.

Thüringer Innenministerium (2007). Mit starken Kommunen in die Zukunft: Das Thüringer Modell zum kommunalen Finanzausgleich.

Wilson, J. D. (1991). Tax Competition with Interregional Differences in Factor Endowments, *Regional Science and Urban Economics* 21, 423-451.

Zimmermann, H. (2010). Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene im Ländervergleich, Marburg.