

Scherf, Wolfgang

Working Paper

Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz: Aktualisierung des Gutachtens von 2015 im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz vertreten durch das Ministerium der Finanzen

Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere, No. 98

Provided in Cooperation with:

Justus Liebig University Giessen, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Suggested Citation: Scherf, Wolfgang (2017) : Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz: Aktualisierung des Gutachtens von 2015 im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz vertreten durch das Ministerium der Finanzen, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere, No. 98, Justus-Liebig-Universität Gießen, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Gießen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/173261>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

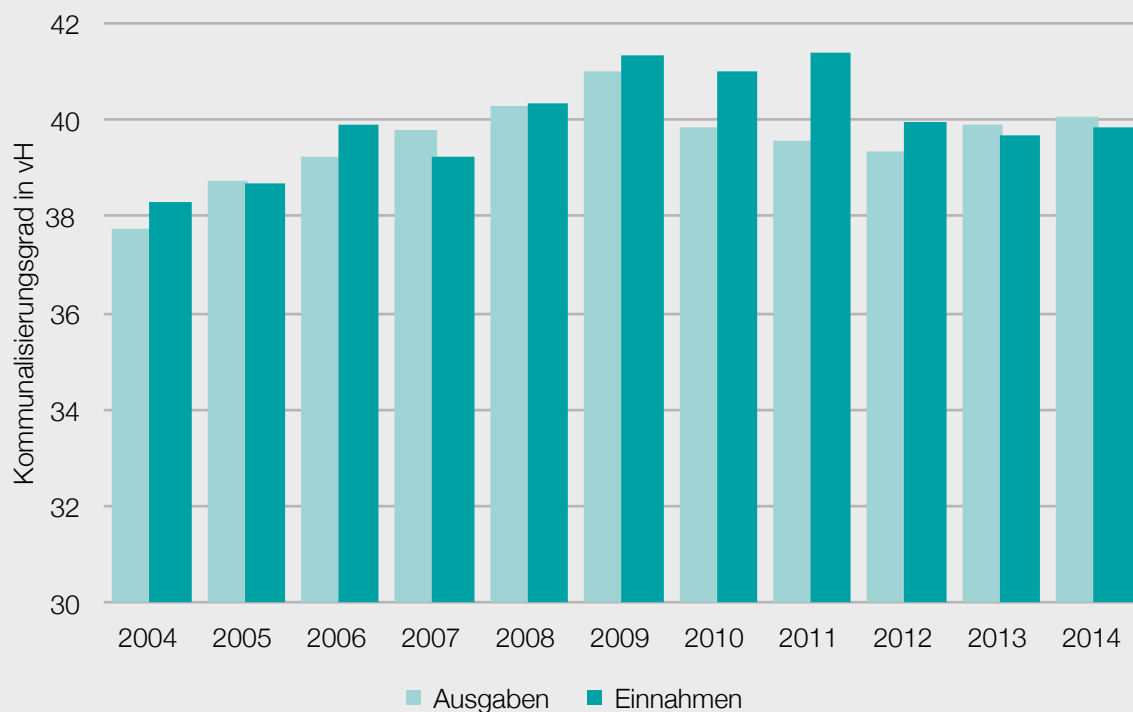
If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Wolfgang Scherf

Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz

Justus-Liebig-Universität Gießen

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften



Prof. Dr. Wolfgang Scherf

Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz

Aktualisierung des Gutachtens von 2015
im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz
vertreten durch das Ministerium der Finanzen

Prof. Wolfgang Scherf
Justus-Liebig-Universität Gießen
Professur für Öffentliche Finanzen
Licher Straße 74
35394 Gießen

Inhalt

A.	Einführung	3
1.	Gegenstand und Aufbau der Untersuchung	4
2.	Aufgaben des kommunalen Finanzausgleichs	5
3.	Reform des kommunalen Finanzausgleichs 2014	7
B.	Methode des Symmetrievergleichs	9
1.	Kommunalisierungsgrad und Deckungsquoten	9
2.	Nettotransfers und Verteilungssymmetrie	10
3.	Ermittlung der relevanten Ausgaben und Einnahmen	12
4.	Besonderheiten des interkommunalen Vergleichs	17
5.	Finanzierungssalden und Verteilungssymmetrie	18
6.	Zur Aussagekraft des Symmetrievergleichs	19
C.	Vertikale Verteilung in Rheinland-Pfalz	21
1.	Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen	21
2.	Symmetrievergleich zwischen Land und Kommunen	23
3.	Kurzfristige Einflüsse auf die Verteilungssymmetrie	27
D.	Interkommunale Verteilungssymmetrie	29
1.	Kommunaler und kreisinterner Finanzausgleich	29
2.	Verteilung zwischen kreisfreien Städten und Gesamtkreisen	31
3.	Verteilung zwischen Zentralkreisen und Kreisgemeinden	36
4.	Finanzierungspotentiale der Kommunen	43
5.	Integrierter Symmetrievergleich	48
E.	Zusammenfassung	51
1.	Das Kriterium der Verteilungssymmetrie	51
2.	Vergleich zwischen Land und Kommunen	52
3.	Vergleich innerhalb der kommunalen Ebene	53
4.	Ergebnis der aktuellen Analyse	55
	Literatur	57

Tabellen

1	Ausgabenverteilung – Land und Kommunen	21
2	Einnahmenverteilung – Land und Kommunen	21
3	Symmetrievergleich – Land und Kommunen	23
4	Ausgabenverteilung – Kreisfreie Städte und Gesamtkreise	31
5	Einnahmenverteilung – Kreisfreie Städte und Gesamtkreise	31
6	Symmetrievergleich – Kreisfreie Städte und Gesamtkreise	33
7	Entwicklung der Schlüsselzuweisungen	35
8	Ausgabenverteilung – Zentralkreise und Kreisgemeinden	36
9	Einnahmenverteilung – Zentralkreise und Kreisgemeinden	36
10	Symmetrievergleich – Zentralkreise und Kreisgemeinden (a)	38
11	Symmetrievergleich – Zentralkreise und Kreisgemeinden (b)	41
12	Realsteuer-Potential – Landkreise in Rheinland-Pfalz	45
13	Integrierter Symmetrieausgleich 2004 – 2014	48

Abbildungen

1	Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen	22
2	Kommunalisierungsgrade und Deckungsquoten	24
3	Symmetrieausgleich für die Kommunen	26
4	Finanzen der kreisfreien Städte und Gesamtkreise	32
5	Kreisfreie Städte und Gesamtkreise im Vergleich	34
6	Finanzen der Zentralkreise und Kreisgemeinden	37
7	Zentralisierungsgrade und Deckungsquoten	39
8	Symmetrieausgleich innerhalb der Gesamtkreise	40
9	Deckungsquoten bei Verrechnung der Kreisumlage	42
10	Realsteuer-Potential der Landkreise	46
11	Integrierter Symmetrieausgleich 2004 – 2014	49

A. Einführung

1. Gegenstand und Aufbau der Untersuchung

Gegenstand des Gutachtens ist eine finanzwissenschaftliche Analyse der Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz. Es handelt sich im Wesentlichen um eine Aktualisierung früherer Gutachten (SCHERF 2011; 2015) mit dem Ziel, die fortdauernde Gültigkeit der seinerzeitigen Ergebnisse zu kontrollieren.

Die Prüfung der Verteilungssymmetrie erstreckt sich auf die Finanzausstattung (1) der kommunalen Gebietskörperschaften insgesamt im Vergleich zum Landeshaushalt sowie (2) innerhalb der kommunalen Ebene auf die Finanzausstattung (a) der Landkreise relativ zu den kreisfreien Städten und (b) der Zentralkreise relativ zu den kreisangehörigen Gemeinden.

Die notwendigen Daten stammen vom Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz. Sie ermöglichen eine Analyse der finanziellen Lage der öffentlichen Haushalte anhand der im Gutachten von 2015 entwickelten verbesserten Methode des Symmetrievergleichs für den Zeitraum 2004 bis 2014. Diese Daten stammen aus einer einheitlichen Grundlage und bilden alle Dimensionen der Verteilungssymmetrie in paralleler Weise ab.

Die vorliegende Aktualisierung erläutert in Kapitel B die Methode des Symmetrievergleichs. In Kapitel C erfolgt die Analyse der Verteilungssymmetrie zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und seinen Kommunen. Dort festgestellte Abweichungen von der rechnerischen Verteilungssymmetrie können gegebenenfalls über eine Variation der Finanzausgleichsmasse korrigiert werden.

Kapitel D ist der Verteilungssymmetrie innerhalb der kommunalen Ebene gewidmet. Hier stellt sich zunächst die Frage nach der Gleichbehandlung von kreisfreien Städten und Gesamtkreisen, die das Land im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu beachten hat. Darüber hinaus ergibt sich innerhalb der Gesamtkreise die Notwendigkeit eines vertikalen Ausgleichs zwischen dem Zentralkreis und seinen Gemeinden, die in die Kompetenz der kommunalen Gebietskörperschaften selbst fällt.

Eine Zusammenfassung der zentralen empirischen Befunde in Kapitel E schließt die Analyse der Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs ab.

Zum Verständnis erforderliche Passagen des früheren Gutachtens, insbesondere zu den methodischen Grundlagen, werden in zweckmäßig gestraffter und redaktionell überarbeiteter Fassung integriert. Mit Blick auf die Lesbarkeit des Textes erfolgen jedoch keine detaillierten Querverweise. Stattdessen kann sich der Leser an der folgenden groben Konkordanzliste orientieren:

Gutachten 2017	Gutachten 2015
Kapitel A	S. 7 – 23
Kapitel B	S. 24 – 36
Kapitel C	S. 36 – 44
Kapitel D	S. 44 – 71
Kapitel E	S. 72 – 78

Die Aktualisierung des Gutachtens von 2015 erstreckt sich im Wesentlichen auf die zugrunde liegenden Daten und die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen über die verschiedenen Dimensionen der Verteilungssymmetrie. Der Beobachtungszeitraum wird von 2002-12 auf 2004-14 verschoben. Aktuellere Daten stehen in der notwendigen Abgrenzung und Detailliertheit leider noch nicht zur Verfügung.

2. Aufgaben des kommunalen Finanzausgleichs

Der kommunale Finanzausgleich erfüllt primär eine fiskalische Funktion im Verhältnis zwischen der Landesebene und der kommunalen Ebene sowie eine redistributive Funktion im Verhältnis der kommunalen Gebietskörperschaften untereinander. Der vertikale Ausgleich ist erforderlich, um die Steuereinnahmen der Gemeinden aufzustoocken und an die aus Steuern zu finanzierenden Ausgaben der Gemeinden anzupassen. Die horizontalen Ausgleichseffekte zwischen den Kommunen resultieren aus der Verwendung der Mittel für den vertikalen Ausgleich, insbesondere aus dem Volumen der Schlüsselzuweisungen und ihrer Verteilung.

Eine Besonderheit des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz ist die Verfolgung des Einwohner-gleich-Einwohner-Prinzips. Die Einbeziehung aller Gemeinden und Gemeindeverbände in ein einheitliches Verteilungssystem hat den Vorteil der

Gleichbehandlung von Gesamtkreisen und kreisfreien Städten. Bei ordnungsgemäßem Einsatz der Kreisumlage partizipieren außerdem Zentralkreise und kreisangehörige Gemeinden gleichmäßig an der jeweiligen Kreisfinanzkraft.

Der Steuerverbund zwischen Land und Kommunen hat eine vertikale Dimension, die das Verhältnis zwischen dem Land auf der einen Seite und der Gesamtheit der kommunalen Gebietskörperschaften auf der anderen Seite betrifft. Die Regulierung der vertikalen Verteilung erfolgt über die Finanzausgleichsmasse.

Für eine Beurteilung der finanziellen Situation des Landes und der Gemeinden sind die aus Steuern zu finanzierenden Ausgaben den aus Steuern stammenden Einnahmen gegenüberzustellen. Die relevanten Einnahmen des Landes entsprechen seinen Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen abzüglich aller Landesleistungen an die Gemeinden. Die relevanten Einnahmen der Gemeinden umfassen ihre Steuereinnahmen sowie die vom Land erhaltenen Transfers inklusive der Leistungen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs.

Inwieweit die Einnahmen im Vergleich zu den Aufgaben und Ausgaben als angemessen gelten können, lässt sich anhand verschiedener Indikatoren überprüfen. Die erste Variante ist der Vergleich zwischen den kommunalen Ausgabe- und Einnahmeanteilen (Kommunalisierungsgrade). Die zweite Variante vergleicht die Deckungsquoten, also die Relationen zwischen Einnahmen nach Finanzausgleich und Ausgaben. Annähernd gleiche Kommunalisierungsgrade bzw. Deckungsquoten signalisieren eine ausgewogene Steuerverteilung und konkretisieren den Grundsatz der Verteilungssymmetrie.

Die Finanzausgleichszuweisungen des Landes an die Kommunen sind ein Instrument zur Herstellung etwa gleicher Deckungsquoten. Die Relation zwischen den Finanzausgleichszuweisungen an die Gemeinden und den Steuereinnahmen des Landes lässt sich als erweiterte, alle Zahlungen des Landes an die Gemeinden umfassende Verbundquote interpretieren. Diese Quote muss wachsen, wenn die kommunalen Ausgaben relativ zu den Landesausgaben steigen oder wenn die kommunalen Einnahmen aus Steuern und Finanzausgleichszuweisungen relativ zu den Landessteuern sinken.

Innerhalb der kommunalen Ebene stellt sich ein verwandtes Ausgleichsproblem. In den Landkreisen erbringen der Zentralkreis und seine Gemeinden arbeitsteilig die

kommunalen Leistungen. Die Finanzausstattung der Zentralkreise kann daher nur vor dem Hintergrund der kreisinternen Aufgabenteilung beurteilt werden. Mit der Kreisumlage ist die Verteilung der Mittel auf die zentrale und dezentrale Kreisebene so zu regeln, dass beide über annähernd gleiche Deckungsquoten verfügen.

3. Reform des kommunalen Finanzausgleichs 2014

Rheinland-Pfalz reformierte den kommunalen Finanzausgleich zum 01.01.2014, um die Forderungen zu erfüllen, die der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil von 2012 (VGN N 3/11) gestellt hatte. Hauptziele waren dementsprechend eine Stärkung der kommunalen Finanzkraft sowie eine bessere Berücksichtigung der Soziallasten.

Mit der Reform wurde der Grundsatz der einheitlichen Verbundmasse und des einheitlichen Verbundsatzes aufgegeben. Stattdessen erfolgt nun eine Aufteilung in zwei Teilverbundmassen, von denen die erste den grundgesetzlich vorgeschriebenen obligatorischen Steuerverbund und die zweite den fakultativen Steuerverbund umfasst (§ 5 (1) LFAG). Die Verbundmasse insgesamt wurde durch die erweiterten Verbundgrundlagen und den höheren Verbundsatz für den fakultativen Teil gestärkt. Um die Kommunen mit diesen Maßnahmen zeitnah zu entlasten, wurde zudem die Verstetigungssumme des Stabilisierungsfonds angehoben.

Das Land Rheinland-Pfalz wollte bei der Reform des Finanzausgleichs nicht nur die Finanzkraft der kommunalen Ebene insgesamt stärken, sondern auch eine horizontal bessere Berücksichtigung der Soziallasten erreichen. Die neuen Schlüsselzuweisungen C (§ 9a (3) LFAG) dienen der Beteiligung des Landes an den kommunalen Sozialausgaben sowie ihrer besseren Berücksichtigung bei der horizontalen Verteilung der Mittel. Adressaten sind die Landkreise und kreisfreien Städte.

Die neue Kategorie C der Schlüsselzuweisungen dotiert die aus der Belastung mit Sozialleistungen resultierenden Ausgleichsansprüche unabhängig von der Finanzkraft der Gebietskörperschaften. Dies sorgt für einen horizontalen Ausgleich zwischen unterschiedlich stark belasteten Kommunen, der auch dann greift, wenn die Kommunen ansonsten als gleich finanzstark einzustufen sind. Demgegenüber würde ein finanzkraftabhängiger Ausgleich, wie er durch einen Sozialhilfeansatz zustande kommt, Be-

lastungsdifferenzen zwischen gleich finanzstarken Kommunen in prozentual unterschiedlichem Maße kompensieren.

Inwiefern die Reform von 2014 den kommunalen Finanzausgleich insgesamt gestärkt und hinsichtlich der Sozialausgaben strukturell verbessert hat, ist nur indirekt Gegenstand dieses Gutachtens. Im Vordergrund steht die empirische Analyse der Verteilungssymmetrie zwischen Land und kommunaler Ebene sowie innerhalb der kommunalen Gruppen. Dabei geht es weniger um einzelne Elemente des Finanzausgleichs, als um die allgemeinere Frage, ob die Finanzausstattung der beteiligten Gebietskörperschaften ihren jeweiligen Aufgaben und Ausgaben insgesamt angemessen ist.

B. Methode des Symmetrievergleichs

Zum Verständnis der empirischen Auswertungen werden die methodischen Grundlagen des Symmetrievergleichs im Folgenden erläutert.

1. Kommunalisierungsgrad und Deckungsquoten

Die Regulierung der vertikalen Einnahmenverteilung ist eine wesentliche Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs. Um Verteilungssymmetrie herzustellen, muss die Finanzausgleichsmasse so festgelegt werden, dass Land und Kommunen im Verhältnis zu ihren Ausgaben gleichmäßig an der insgesamt vorhandenen Steuerkraft teilhaben. Ob der Finanzausgleich seiner fiskalischen Funktion gerecht wird, ist anhand geeigneter Maßzahlen für die beteiligten Gebietskörperschaften zu kontrollieren.

Die Verteilung der steuerlichen Einnahmen der Länder und Gemeinden steht im Fokus einer Symmetrieanalyse. Dabei spielt es keine Rolle, ob diese Einnahmen aus eigenen oder aus zugewiesenen Steuermitteln stammen.

- Auf der Landesebene sind daher die verfügbaren Steuermittel um die Effekte des Länderfinanzausgleichs zu bereinigen. Bei den Empfängerländern müssen die erhaltenen Ausgleichszuweisungen sowie gegebenenfalls die Bundesergänzungszuweisungen als Erhöhung der Finanzkraft gewertet werden. Bei den Zahlerländern sind die Ausgleichszahlungen entsprechend auf der Einnahmeseite als Minderung der Steuerkraft einzukalkulieren.
- Die geleisteten Zahlungen der Länder an ihre Gemeinden senken analog hierzu die Länder- und erhöhen die Gemeindefinanzkraft. Diese Nettotransfers vermindern den Spielraum zur Finanzierung originärer Länderausgaben. Die dafür verfügbaren Einnahmen der Länder ergeben sich somit aus den Steuereinnahmen zuzüglich der im Länderfinanzausgleich erhaltenen und abzüglich der im Länderfinanzausgleich sowie an die Gemeinden geleisteten Zahlungen.

Die Zahlungen eines Landes an seine Kommunen, die überwiegend im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs erfolgen, sind stets vor dem Hintergrund der Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Landes- und Gemeindeebene zu beurteilen.

Die Aufgabenverteilung wird durch den „Kommunalisierungsgrad“ zum Ausdruck gebracht, der die Ausgaben der Kommunen in Relation zu der Summe der Ausgaben des Landes und der Kommunen setzt.

- Der Vergleich zwischen dem Kommunalisierungsgrad und dem Anteil der kommunalen Ebene an den gesamten Steuereinnahmen des Landes und seiner Gemeinden nach kommunalem Finanzausgleich erlaubt eine Einschätzung der Finanzausstattung beider Ebenen. Halten sich Kommunalisierungsgrad und Steueranteil annähernd die Waage, dann ist die Balance zwischen den konkurrierenden Deckungsansprüchen der beiden Staatsebenen gelungen.
- Die Ausrichtung an den Deckungsquoten und damit an der Finanzierung der Ausgaben führt zu analogen Schlussfolgerungen. Hierbei werden die Einnahmen einer Ebene nach Finanzausgleich in Relation zu ihren Ausgaben gesetzt und mit der entsprechenden Relation einer anderen Ebene verglichen. Übereinstimmende Deckungsquoten signalisieren eine relativ zu den Ausgaben gleiche Ausstattung mit eigenen oder durch Finanzausgleich transferierten Steuereinnahmen.

Die Deckungsquotenberechnung sowie der Vergleich der Kommunalisierungsgrade eignen sich gleichermaßen zur Überprüfung der Verteilungssymmetrie. Diese lässt sich somit formulieren als Anspruch auf (a) gleiche Deckungsquoten oder (b) übereinstimmende Kommunalisierungsgrade der Einnahmen und Ausgaben.

2. Nettotransfers und Verteilungssymmetrie

Ausgaben und Einnahmen des Landes und der Gemeinden müssen für einen Symmetrievergleich in geeigneter Weise definiert werden. Grundsätzlich benötigt man für einen Vergleich der Deckungsquoten bzw. einen entsprechenden Vergleich der Kommunalisierungsgrade Angaben über folgende Größen:

Landesausgaben	A_L
Gemeindeausgaben	A_K
Gesamtausgaben	$A = A_L + A_K$
Landeseinnahmen vor Finanzausgleich	T_L

Gemeindeeinnahmen vor Finanzausgleich	T_K
Nettotransfers des Landes an die Gemeinden	Z_K
Landeseinnahmen nach Finanzausgleich	$E_L = T_L - Z_K$
Gemeindeeinnahmen nach Finanzausgleich	$E_K = T_K + Z_K$
Gesamteinnahmen	$E = T_L + T_K = E_L + E_K$

Die Landes- und Gemeindeausgaben summieren sich zu den Gesamtausgaben (A); die Landes- und Gemeindeeinnahmen vor wie nach Finanzausgleich zu den Gesamteinnahmen (E). Diese Einnahmen bestehen im Wesentlichen aus Steuern (T). Die Nettotransfers des Landes an die Gemeinden sorgen für eine Umverteilung der Steuermittel vom Land zu den Gemeinden und damit für den vertikalen Finanzausgleich.

Aus den passend definierten Landes- bzw. Gemeindeeinnahmen und den entsprechenden Ausgaben lassen sich die Deckungsquoten der Kommunen (d_K) bzw. des Landes (d_L) berechnen:

$$(1) \quad d_K = \frac{E_K}{A_K} = \frac{T_K + Z_K}{A_K}$$

$$(2) \quad d_L = \frac{E_L}{A_L} = \frac{T_L - Z_K}{A_L}$$

Auch die Kommunalisierungsgrade der Ausgaben (k_A) bzw. Einnahmen (k_E) können aus den genannten Größen abgeleitet werden:

$$(3) \quad k_A = \frac{A_K}{A}$$

$$(4) \quad k_E = \frac{E_K}{T}$$

Die kommunalen Ausgaben stimmen gemäß Gleichung (3) mit dem Produkt aus Kommunalisierungsgrad der Ausgaben und Gesamtausgaben überein: $A_K = k_A A$. Analog entsprechen die kommunalen Einnahmen gemäß Gleichung (4) dem Produkt aus Kommunalisierungsgrad der Einnahmen und Gesamteinnahmen: $E_K = k_E T$. Für die Deckungsquote der Kommunen und die damit korrespondierende Deckungsquote des Landes gilt daher folgender Zusammenhang:

$$(5) \quad d_K = \frac{k_E}{k_A} \frac{T}{A}$$

$$(6) \quad d_L = \frac{1-k_E}{1-k_A} \frac{T}{A}$$

Wenn der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben dem der Einnahmen entspricht, stimmen auch die Deckungsquoten beider Ebenen überein, was die Äquivalenz der beiden Verfahren dokumentiert:

$$(7) \quad k_A = k_E \Leftrightarrow d_K = \frac{T}{A} = d_L$$

Gleiche Deckungsquoten des Landes und der Gemeinden sowie gleiche Kommunalisierungsgrade der Einnahmen und Ausgaben ergeben sich unter der Bedingung:

$$(8) \quad \frac{A_K}{A_L} = \frac{E_K}{E_L} = \frac{T_K + Z_K}{T_L - Z_K}$$

Die Relation der Ausgaben der Kommunen und des Landes muss also der Relation der Einnahmen beider Ebenen nach Finanzausgleich entsprechen. Daraus lässt sich das Volumen der Nettotransfers ermitteln, das Verteilungssymmetrie sichert:

$$(9) \quad \frac{Z_K}{T_L} = v = \frac{\frac{A_K}{A_L} - \frac{T_K}{T_L}}{1 + \frac{A_K}{A_L}}$$

Die Relation zwischen Z_K und T_L lässt sich als erweiterte Verbundquote (v) interpretieren, die alle Zahlungen des Landes an die Gemeinden relativ zu den Steuereinnahmen des Landes ausdrückt. Aus Gleichung (9) folgt, dass die Verbundquote steigen muss, wenn (a) die kommunalen Ausgaben relativ zu denen des Landes steigen oder wenn (b) die kommunalen Steuern relativ zu denen des Landes sinken.

3. Ermittlung der relevanten Ausgaben und Einnahmen

Die adäquate Abgrenzung der Einnahme- und Ausgabepositionen auf der Basis der finanzstatistischen Daten ist methodisch nicht ganz einfach. Weder auf der Einnahmen- noch auf der Ausgabenseite stehen unmittelbar passende Vergleichsgrößen zur

Verfügung. Das Ziel besteht darin, dass nur die Ausgaben in die Symmetriebetrachtung einfließen, die im Wesentlichen aus eigenen oder via Finanzausgleich transferierten Steuereinnahmen der jeweiligen Ebene zu finanzieren sind.

Auf der Ausgabenseite werden nur die unmittelbaren Ausgaben angesetzt, „die im Zuge der Aufgabenerfüllung auf der Landesebene bzw. der kommunalen Ebene anfallen“ (STATISTISCHES LANDESAMT 2010, S. 13). Von den bereinigten Ausgaben unterscheiden sich die unmittelbaren Ausgaben durch Abzug der Zahlungen an den öffentlichen Bereich verrechnet mit den Zahlungen von gleicher Ebene. Diese Korrektur vermeidet Doppelzählungen (STATISTISCHES LANDESAMT 2010, S. 14).

Die unmittelbaren Ausgaben werden noch um Gebühren und Entgelte vermindert. Letztere dienen der Finanzierung spezieller Leistungen nach dem Äquivalenzprinzip und sollen deren Kosten kompensieren, aber nicht die allgemeine finanzielle Dispositionskraft der Gemeinden erweitern. „Die auf diese Weise «korrigierten» unmittelbaren Ausgaben stellen gewissermaßen die «ungedeckten Bedarfe» und somit den «Zuschussbedarf» der Kommunen dar“ (STATISTISCHES LANDESAMT 2010, S. 15).

Mithin gilt auf der Ausgabenseite für die Gemeinden folgendes Ermittlungsschema:

Bereinigte Ausgaben	
– Zahlungen an den öffentlichen Bereich	
+ Zahlungen von gleicher Ebene	
= Unmittelbare Ausgaben	UA _K
– Gebühren und Entgelte	G _K
= Gemeindeausgaben	$A_K = UA_K - G_K$

Die korrekte Erfassung der relevanten Ausgaben des Landes erfordert an dieser Stelle eine Korrektur. Das Land hat aus seinen Einnahmen nicht nur seine unmittelbaren Ausgaben, sondern darüber hinaus die Finanzausweisungen an seine Gemeinden zu bestreiten. Um die Nettotransfers zu ermitteln, werden die Zahlungen des Landes an die Gemeinden mit den Zahlungen der Gemeinden an das Land saldiert (STATISTISCHES LANDESAMT 2010, S. 20). Um diesen Betrag müssen die unmittelbaren Ausgaben des Landes für Vergleichszwecke erhöht werden:

	Unmittelbare Ausgaben	UA_L
+	Nettotransfers an Gemeinden	Z_K
-	Gebühren und Entgelte	G_L
<hr/>		
=	Landesausgaben	$A_L = UA_L + Z_K - G_L$

Auch bei der Ermittlung der relevanten Landes- bzw. Gemeindeeinnahmen muss berücksichtigt werden, dass die Kommunen vom Land finanzielle Unterstützung erhalten. Die Nettotransfers, die in den Ausgaben des Landes enthalten sind, gehen in die Einnahmen der Kommunen ein, die dadurch entsprechend höher ausfallen.

Mit den unmittelbaren Ausgaben korrespondieren die unmittelbaren Einnahmen, die sich aus den bereinigten Einnahmen nach Abzug der Zahlungen von anderen Ebenen ergeben. Die unmittelbaren Einnahmen charakterisieren das verfügbare Einnahmenvolumen jedoch nicht. Dieses resultiert vielmehr erst nach Verrechnung der Transfers zwischen den Gebietskörperschaften. Auf der Einnahmenseite werden die relevanten Positionen für die Kommunen daher nach folgendem Berechnungsschema gebildet:

	Bereinigte Einnahmen	
-	Zahlungen von anderen Ebenen	
=	Unmittelbare Einnahmen	UE_K
+	Nettotransfers vom Land	Z_K
-	Gebühren und Entgelte	G_K
-	Veräußerungserlöse	VE_K
<hr/>		
=	Gemeindeeinnahmen	$E_K = UE_K + Z_K - G_K - VE_K$

Da die Gemeinden ihre unmittelbaren Ausgaben aus den unmittelbaren Einnahmen zuzüglich der vom Land erhaltenen Nettotransfers finanzieren können, werden die Nettotransfers als Teil der relevanten Einnahmen der Gemeinden verbucht. Von dieser Summe werden im nächsten Schritt die Gebühren und Entgelte abgezogen, die auch auf der Ausgabenseite verrechnet wurden¹.

¹ Der Abzug senkt den Kommunalisierungsgrad der Einnahmen und Ausgaben, wenn der Gebührenanteil bei den Kommunen höher ist als beim Land. Die Relation zwischen den Kommunalisierungsgraden der Ausgaben und Einnahmen und die Deckungsquoten ändern sich dadurch kaum.

Neben den Gebühren und Entgelten bleiben auch die Erlöse aus der Veräußerung von Sachvermögen und Beteiligungen auf der Einnahmenseite außer Ansatz. Dies entspricht der Messung der Finanzkraft im Länderfinanzausgleich (STATISTISCHES LANDESAMT 2010, S. 28). Der Abzug der Veräußerungserlöse ist zwecks Bestimmung der regulären Einnahmen angezeigt, denn die Veräußerung von Vermögen schmälert die Vermögensposition in gleicher Weise wie eine Kreditaufnahme².

Da die Nettotransfers des Landes an seine Gemeinden in den relevanten Ausgaben des Landes enthalten sind, dürfen auf der Einnahmenseite nur die Nettotransfers gebucht werden, die das Land selbst von nichtkommunalen Stellen bezogen hat. Diese umfassen insbesondere den Saldo der Einnahmen und Ausgaben im Länderfinanzausgleich einschließlich Bundesergänzungszuweisungen. Entsprechende Nettoeinnahmen kann das Land einsetzen, um seine unmittelbaren Ausgaben zuzüglich der Finanzaufwendungen an die Gemeinden zu bezahlen.

Das Berechnungsschema für die Landeseinnahmen entspricht somit formal weitgehend dem der Kommunen:

Bereinigte Einnahmen	
– Zahlungen von anderen Ebenen	
= Unmittelbare Einnahmen	UE _L
+ Nettotransfers von Nichtgemeinden	Z _S
– Gebühren und Entgelte	G _L
– Veräußerungserlöse	VE _L
= Landeseinnahmen	E _L = UE _L + Z _S – G _L – VE _L

Das Berechnungsschema für die relevanten Einnahmen führt (vereinfachend ausgedrückt) zu den jeweiligen Netto-Steuererträgen des Landes bzw. der Gemeinden nach kommunalem Finanzausgleich. Zu den Nettoeinnahmen des Landes rechnen auch die Nettotransfers, die das Land von anderen Ländern oder vom Bund erhalten

² In Symmetrieanalysen wirkt sich diese Vorgehensweise zugunsten der Kommunen aus, wenn sie anteilig höhere Veräußerungserlöse erzielen, weil dann der Kommunalisierungsgrad der restlichen Einnahmen sinkt. Dies war 2004-14 in Rheinland-Pfalz der Fall: Der Anteil der Veräußerungserlöse an den unmittelbaren Einnahmen lag bei 0,7% für das Land gegenüber 4,6% für die kommunale Ebene.

hat. Die Nettotransfers der Kommunen enthalten auch die Zahlungen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs. Die Berücksichtigung aller Transfers ist sachlich geboten, weil es um die insgesamt verfügbaren Einnahmen beider Ebenen geht.

Die Einnahme- und Ausgabedaten können in der hier verwendeten Systematik aus der Finanzstatistik entnommen bzw. systemimmanent errechnet werden. Von besonderer Bedeutung sind die zwischen den staatlichen Ebenen verrechneten Transfers. Prinzipiell ergeben sich die Nettotransfers, die eine Gebietskörperschaft erhalten hat, aus den Zahlungen von anderen Ebenen abzüglich der Zahlungen an den öffentlichen Bereich zuzüglich der Zahlungen von gleicher Ebene:

Zahlungen von anderen Ebenen	
– Zahlungen an den öffentlichen Bereich	
+ Zahlungen von gleicher Ebene	
<hr/>	
= Nettotransfers	Z_K bzw. Z_L

Die Nettotransfers der Gemeinden werden nach dieser Formel endogen aus ihren Finanzdaten ermittelt. Für die in derselben Weise bestimmten Nettotransfers des Landes ist anschließend eine Zerlegung in zwei Komponenten erforderlich, damit die vom Land an die Kommunen netto geleisteten Transfers von denjenigen Transfers separiert werden können, die das Land selbst netto von anderer Seite erhalten hat. Daher wird das Berechnungsschema folgendermaßen ergänzt:

Zahlungen von anderen Ebenen	
– Zahlungen an den öffentlichen Bereich	
+ Zahlungen von gleicher Ebene	
<hr/>	
= Nettotransfers des Landes	Z_L
<hr/>	
= Nettotransfers von Nichtgemeinden	Z_S
– Nettotransfers an Gemeinden	Z_K
<hr/>	
= Nettotransfers des Landes	$Z_L = Z_S - Z_K$

Die ermittelten Vergleichsgrößen werden aus einem geschlossenen und konsistenten Rechensystem abgeleitet. Sie liefern ein genaues Bild der vertikalen Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen.

4. Besonderheiten des interkommunalen Vergleichs

Zwischen Land und kommunaler Ebene lassen sich Kommunalisierungsgrade bzw. angepasste Deckungsquoten als Maßzahlen der Verteilungssymmetrie einsetzen. Innerhalb der kommunalen Ebene kann weitgehend analog vorgegangen werden. Eine Besonderheit besteht jedoch darin, dass die empfangenen Nettotransfers der kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen untereinander nicht klar zuzuordnen sind.

Dies gilt vor allem für den kreisangehörigen Raum mit seinen finanziellen Verflechtungen zwischen Zentralkreisen und kreisangehörigen Gemeinden. Man kann nicht einfach die Kreisumlage als Maß dafür heranziehen, in welchem Umfang die Zentralkreise netto Mittel von ihren Gemeinden erhalten, weil umgekehrt erhebliche Mittel von den Zentralkreisen an ihre Gemeinden zurückfließen³.

Da Angaben über die Nettotransfers der kreisangehörigen Gemeinden an die Zentralkreise fehlen, müssen – etwas vereinfachend – auf der Einnahmenseite die insgesamt erhaltenen Nettotransfers der kommunalen Gebietskörperschaften angesetzt werden. Entsprechend der Vorgehensweise für die kommunale Ebene insgesamt im Vergleich zum Land erfolgt weiterhin ein Abzug der Gebühren und Entgelte von den Einnahmen und Ausgaben sowie ein Abzug der Veräußerungserlöse von den Ausgaben. Die daraus resultierenden Zentralisierungsgrade der Einnahmen und Ausgaben bzw. die entsprechenden Deckungsquoten eignen sich trotz der Unschärfe bei den interkommunalen Nettotransfers zur Messung der Verteilungssymmetrie in den Gesamtkreisen.

Zwischen kreisfreien Städten und Gesamtkreisen treten vergleichbare Probleme nicht auf. Der Symmetrievergleich kann dort anhand der Anteile beider Gruppen an der

³ Die Gesamtkreise erhielten im Beobachtungszeitraum 2004-14 Nettotransfers in Höhe von 21,7 Mrd. Euro. Dahinter standen 48,1 Mrd. Euro an erhaltenen und 26,4 Mrd. Euro an geleisteten Zahlungen einschließlich kreisinterner Ströme. Relativ zu den erhaltenen erreichten die geleisteten Zahlungen damit 55%. Bei den kreisfreien Städten lag der entsprechende Wert nur bei 11%. Die Bruttogrößen dokumentieren die herausragende Bedeutung der kreisinternen Zahlungsverflechtungen.

Summe ihrer Einnahmen bzw. Ausgaben oder anhand ihrer Deckungsquoten erfolgen. Letztere zeigen an, über welches Potential an eigenen oder zugewiesenen Steuermitteln die kommunalen Gebietskörperschaften im Vergleich zueinander verfügen.

5. Finanzierungssalden und Verteilungssymmetrie

In der Diskussion über die Verteilungssymmetrie spielt der Finanzierungssaldo eine wichtige Rolle. In den Rechnungsergebnissen der Öffentlichen Haushalte wird er als Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und Ausgaben einer Gebietskörperschaft ausgewiesen. Da Veräußerungserlöse ökonomisch äquivalent zu einer Kreditaufnahme sind, bietet es sich an, die Einnahmen um diesen Posten zu mindern und die Haushaltslage am entsprechend erweiterten Finanzierungssaldo zu messen.

Der erweiterte Finanzierungssaldo (EFS) entspricht der Differenz zwischen den hier zum Symmetrievergleich herangezogenen Einnahmen und Ausgaben (vgl. SCHERF 2015, 32-33). Zur Bildung einer aussagefähigen Deckungsquote muss der Finanzierungssaldo allerdings mit einer geeigneten Bezugsgröße kombiniert werden. Die bereinigten Ausgaben sind hierfür ungeeignet, da sie noch Finanzströme zwischen den Gebietskörperschaften enthalten, die den Vergleich verzerren.

Verwendet man die Landes- bzw. Gemeindeausgaben in der zum Symmetrievergleich geeigneten Abgrenzung, dann lässt sich aus dem erweiterten Finanzierungssaldo ein äquivalentes Maß zu den in dieser Studie angesetzten Deckungsquoten bilden:

$$(10) \quad d_L = \frac{E_L}{A_L} = 1 + \frac{EFS_L}{A_L}$$

$$(11) \quad d_K = \frac{E_K}{A_K} = 1 + \frac{EFS_K}{A_K}$$

Wenn man in beiden Fällen dieselben sachgerechten Bezugsgrößen verwendet, unterscheidet sich die Forderung nach ausbalancierten relativen Finanzierungssalden im Ergebnis nicht von derjenigen nach gleichen Deckungsquoten. Angesichts dieser Identität bleiben die relativen Finanzierungssalden im Weiteren außer Betracht.

6. Zur Aussagekraft des Symmetrievergleichs

Die hier verwendete Methode liefert kein perfektes Bild von der Verteilungssymmetrie zwischen staatlichen Gebietskörperschaften. Sie eignet sich jedoch relativ besser als alternative Ansätze, ungeachtet einiger Kritikpunkte, die im Folgenden skizziert und eingeordnet werden.

- Die Verwendung der unmittelbaren Ausgaben (ohne Gebühren und Entgelte) wird zuweilen kritisiert, weil sie nicht an der Finanzierungs-, sondern an der Durchführungsverantwortung anknüpfe. Stattdessen müsse man die Differenz zwischen aufgabenspezifischen Ausgaben und Einnahmen als „Zuschussbedarf“ zugrunde legen (BOETTCHER/HOLLER 2011, S. 78). Steuern und Finanzausweisungen dienen jedoch grundsätzlich der Finanzierung selbst gewählter und zugewiesener Aufgaben. Das Land nimmt seine Finanzierungsverantwortung wahr, indem es die Durchführungsverantwortung der Kommunen bei der Bemessung der Finanzausweisungen berücksichtigt.
- Da Leistungsniveau und Kosteneffizienz variieren, sind die tatsächlichen Ausgaben einer Gebietskörperschaft nur ein unvollkommener Maßstab ihrer Aufgabenwahrnehmung. Besser geeignet wären die Standardkosten einer Leistung auf einem normierten Qualitätsniveau (BÜTTNER U.A. 2012, S. 45). Da belastbare Informationen hierüber nicht vorliegen, bleibt aber kaum etwas anderes übrig als die tatsächlichen Ausgaben als Indikator der Aufgabenerfüllung heranzuziehen⁴.
- Manche Autoren plädieren für eine Begrenzung auf Ausgaben, die der laufenden Aufgabenwahrnehmung dienen. Mit diesem Hinweis rechtfertigen sie insbesondere die Außerachtlassung der Zinsausgaben (BOETTCHER/HOLLER 2011, S. 79). Eine überzeugende Begründung hierfür existiert jedoch nicht. Zinsausgaben sind die heutigen Kosten eines früheren Kredits und damit eines Vorgriffs auf Steuereinnahmen, was sie aber nicht von anderen zukunfts wirksamen rechtlichen Verpflichtungen unterscheidet. Zudem erfüllen Zinszahlungen und andere Ausgaben

⁴ In Hessen existiert seit 2016 ein bedarfsbezogenes Ausgleichssystem (Hessischer Landtag, Drucksache 19/1853). Dabei werden Zuschussbedarfe für über 3.000 Pflichtaufgaben geordnet nach Gruppen von Kommunen ermittelt, die hinsichtlich Größe und Funktion vergleichbar sind. Anerkannt wird nur ein Teil der Zuschussbedarfe, der sich an wirtschaftlich arbeitenden Kommunen orientiert. Insgesamt entsteht so ein komplexes, intransparentes Ausgleichssystem, dessen Gesamtvolumen und Verteilungswirkungen sich vom traditionellen Steuerverbundmodell nicht wesentlich unterscheiden.

häufig dieselben Aufgaben, so dass ihre Herausrechnung willkürliche Verzerrungen bewirken würde⁵.

- Ein weiterer Kritikpunkt sind vermeintliche Verzerrungen infolge unterschiedlicher Kreditspielräume (JUNKERNHEINRICH/MICOSATT 2012, S. 32). Das Land könne seine Ausgaben kreditfinanziert aufblähen und damit die Verteilungssymmetrie zu seinen Gunsten verschieben. Nach dieser Logik übertreiben die üblichen Deckungsquoten den Steuerbedarf des Landes. Völlig ausgeblendet wird dabei, dass relativ höhere Defizite auf Dauer zu höheren Zinslasten führen. Wer einerseits die Kreditfinanzierung problematisiert, andererseits die daraus resultierenden Lasten aus der Rechnung eliminieren will, argumentiert allenfalls insofern konsistent als beides den Interessen der kommunalen Ebene dient. Schließlich ist zu beachten, dass die Schuldenbremse die Kreditfinanzierungsmöglichkeiten des Landes massiv begrenzen und das vermeintliche Problem damit an Bedeutung verlieren wird.

Deckungsquotenrechnung und Kommunalisierungsgrad operieren unter der Voraussetzung, dass Land und Gemeinden ihre Einnahmenspielräume gleichmäßig nutzen, um ihre als gleichermaßen notwendig angesehenen Ausgaben zu finanzieren. Diese Vorgehensweise lässt sich, abseits des Mangels an besseren Alternativen, auch damit rechtfertigen, dass es keinen Grund zu der Annahme gibt, dass sich das Ausmaß an Ineffizienz zwischen den Gebietskörperschaften systematisch unterscheidet. Insgesamt darf man von der angewandten Methode keine Feinststeuerung erwarten, wohl aber eine grobe Richtschnur für die Beurteilung der Verteilungssymmetrie und für die Bemessung des vertikalen Finanzausgleichs zwischen Land und Gemeinden.

⁵ Beispielsweise dürfte eine Gemeinde, die ein Bürgerhaus erstellt und hierfür einen Kredit aufnimmt, in den Folgejahren die Zinsausgaben nicht einrechnen, während ihre Nachbargemeinde, die das Bürgerhaus von einem privaten Investor mietet, die Ausgaben verbuchen kann.

C. Vertikale Verteilung in Rheinland-Pfalz

Im Folgenden wird die Entwicklung der Landes- und Gemeindefinanzen anhand der Daten des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz für den Zeitraum von 2004 bis 2014 analysiert. Die Tabellen mit den Basisdaten und Berechnungen finden sich im Anhang. Im Text werden die wesentlichen Aspekte durch Abbildungen illustriert.

1. Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen

Die Tabellen 1 und 2 enthalten die aus den Angaben des Statistischen Landesamtes gewonnenen Daten zu den Ausgaben und Einnahmen des Landes sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände. Auf diesen Werten basiert die anschließende Berechnung der Kommunalisierungsgrade und der Deckungsquoten.

Tabelle 1 Ausgabenverteilung – Land und Kommunen

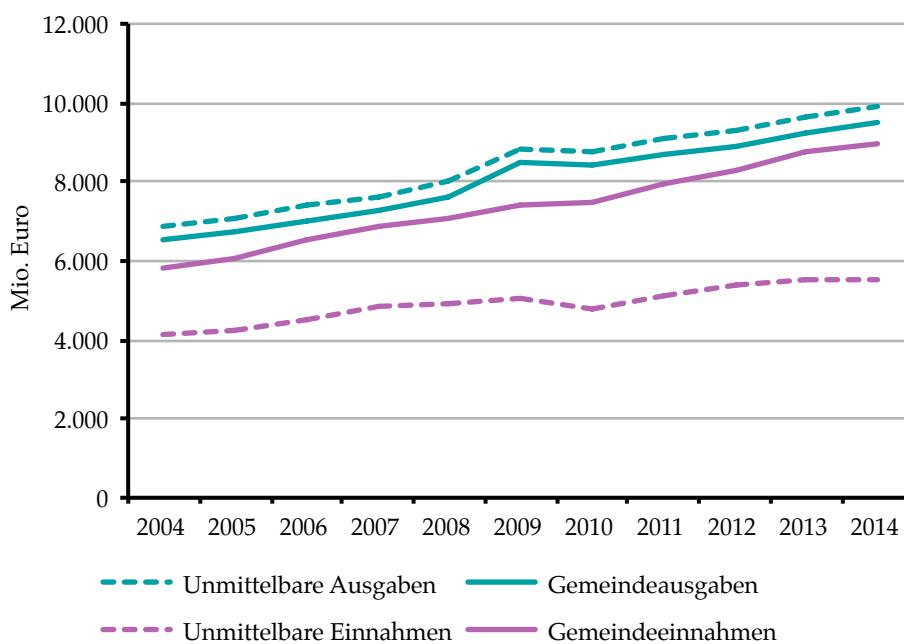
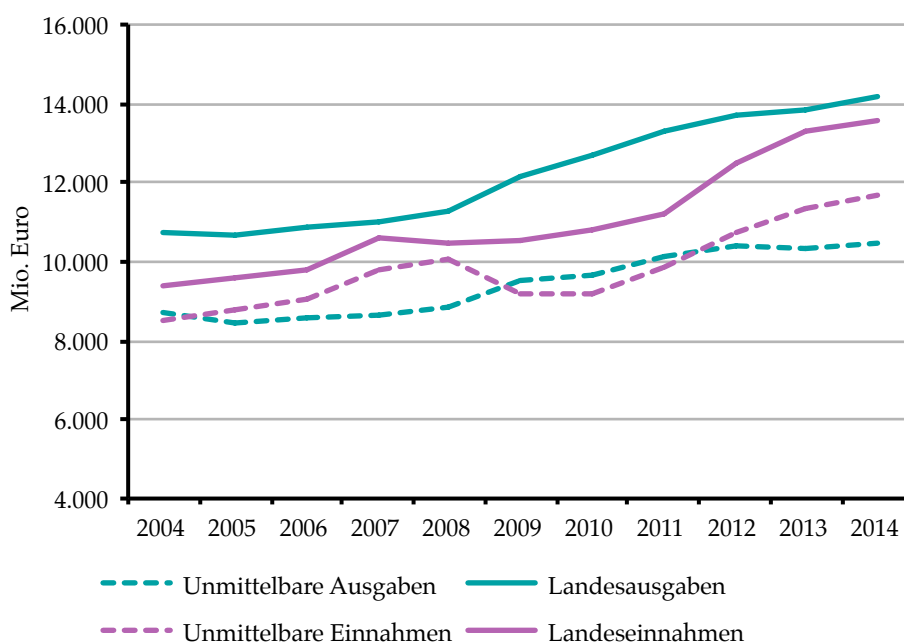
Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2004-14
Land	Mio. Euro											
Unmittelb. Ausgaben	8.741	8.445	8.568	8.623	8.820	9.501	9.684	10.096	10.428	10.326	10.469	103.700
Nettotransfers an G	2.285	2.479	2.571	2.638	2.732	2.930	3.272	3.459	3.551	3.850	4.066	33.833
Gebühren, Entgelte	260	263	258	258	253	255	262	275	289	302	325	2.999
Landesausgaben	10.766	10.661	10.881	11.003	11.299	12.176	12.694	13.280	13.691	13.873	14.211	134.534
Gemeinden	Mio. Euro											
Unmittelb. Ausgaben	6.870	7.105	7.385	7.628	7.989	8.846	8.791	9.086	9.288	9.615	9.923	92.525
Gebühren, Entgelte	349	356	360	361	373	381	388	398	411	408	415	4.199
Gemeindeausgaben	6.521	6.749	7.025	7.266	7.616	8.465	8.403	8.689	8.876	9.207	9.508	88.326
Gesamtausgaben	17.286	17.409	17.906	18.270	18.916	20.641	21.098	21.968	22.567	23.081	23.719	222.860

Tabelle 2 Einnahmenverteilung – Land und Kommunen

Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2004-14
Land	Mio. Euro											
Unm. Einnahmen	8.481	8.780	9.080	9.781	10.032	9.176	9.197	9.826	10.749	11.371	11.649	108.122
Nettotransfers von NG	1.399	1.258	1.179	1.109	712	1.634	1.835	1.678	2.087	2.258	2.271	17.419
Gebühren, Entgelte	260	263	258	258	253	255	262	275	289	302	325	2.999
Veräußerungserlöse	260	182	189	4	3	3	1	1	37	58	40	778
Landeseinnahmen	9.359	9.593	9.810	10.629	10.487	10.551	10.769	11.229	12.510	13.269	13.555	121.764
Gemeinden	Mio. Euro											
Unm. Einnahmen	4.132	4.208	4.525	4.869	4.938	5.053	4.782	5.106	5.416	5.525	5.536	54.089
Nettotransfers an G	2.285	2.479	2.571	2.638	2.732	2.930	3.272	3.459	3.551	3.850	4.066	33.833
Gebühren, Entgelte	349	356	360	361	373	381	388	398	411	408	415	4.199
Veräußerungserlöse	253	278	229	283	202	169	179	233	235	234	203	2.499
Gemeindeeinnahmen	5.814	6.054	6.507	6.863	7.095	7.433	7.487	7.933	8.321	8.733	8.985	81.224
Gesamteinnahmen	15.173	15.647	16.317	17.492	17.582	17.985	18.256	19.163	20.831	22.002	22.539	202.988

Abbildung 1 illustriert die Entwicklung der relevanten Ausgaben und Einnahmen. Den Ausgangspunkt bilden die unmittelbaren Ausgaben. Sie fallen beim Land deutlich geringer aus als die Landesausgaben, weil letztere die erheblichen Nettotransfers an die Gemeinden einschließen. Umgekehrt übersteigen die unmittelbaren Ausgaben der Kommunen die Gemeindeausgaben wegen des Abzugs der Gebühren und Entgelte.

Abbildung 1: Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen



Entsprechende Unterschiede charakterisieren die Einnahmenseite. Die unmittelbaren Einnahmen der Gemeinden reichen bei Weitem nicht aus, um ihre Ausgaben zu finanzieren. Die Differenz wird im Wesentlichen durch die Nettotransfers des Landes an die Gemeinden geschlossen.

Auch beim Land übersteigen die Landeseinnahmen die unmittelbaren Einnahmen, was durch die Nettotransfers zu erklären ist, die das Land selbst über den Länderfinanzausgleich einschließlich Bundesergänzungszuweisungen erhält. Diese Zahlungen kompensieren aber nur gut die Hälfte der Nettotransfers an die Gemeinden.

Die Differenzen zwischen den Landeseinnahmen und -ausgaben sowie zwischen den Gemeindeeinnahmen und -ausgaben zeigen die Deckungslücken der Haushalte an. Sie entsprechen also den erweiterten Finanzierungssalden (nach Abzug der Veräußerungserlöse). Ihre relative Bedeutung erschließt sich freilich erst durch Bezugnahme auf die jeweiligen Ausgaben.

2. Symmetrievergleich zwischen Land und Kommunen

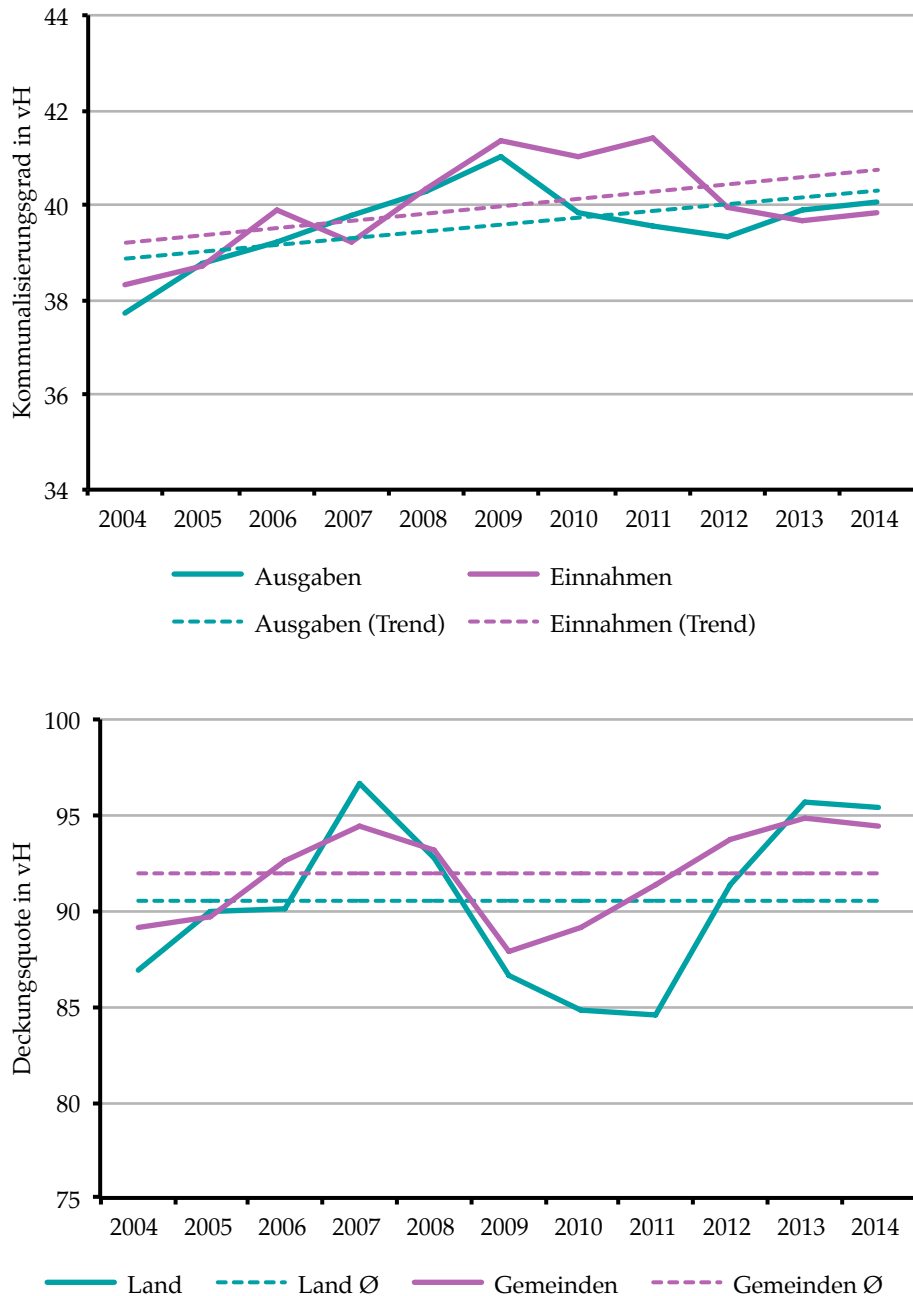
Die in den Tabellen 1 und 2 ermittelten Ausgaben und Einnahmen des Landes sowie der Gemeinden (und Gemeindeverbände) erlauben die Berechnung aussagefähiger Kennzahlen der vertikalen Ausgaben- und Einnahmenverteilung in Rheinland-Pfalz. Tabelle 3 zeigt die Zusammenstellung der Symmetriedaten.

Tabelle 3 Symmetrievergleich – Land und Kommunen

Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2004-14
Kommunalisierungsgrad	vH											
Einnahmen	38,3	38,7	39,9	39,2	40,4	41,3	41,0	41,4	39,9	39,7	39,9	40,0
Ausgaben	37,7	38,8	39,2	39,8	40,3	41,0	39,8	39,6	39,3	39,9	40,1	39,6
Differenz Einn. / Ausg.	0,6	-0,1	0,6	-0,5	0,1	0,3	1,2	1,8	0,6	-0,2	-0,2	0,4
Deckungsquote	vH											
Gemeinden	89,2	89,7	92,6	94,4	93,2	87,8	89,1	91,3	93,7	94,8	94,5	92,0
Land	86,9	90,0	90,2	96,6	92,8	86,7	84,8	84,6	91,4	95,6	95,4	90,5
Differenz Gem. / Land	2,2	-0,3	2,5	-2,2	0,3	1,2	4,3	6,7	2,4	-0,8	-0,9	1,5
Symmetrieausgleich	Mio. Euro											
Gemeindeeinn. Soll	5.724	6.065	6.402	6.957	7.079	7.376	7.272	7.579	8.193	8.777	9.036	80.460
Differenz Ist / Soll	91	-11,8	105	-94	15	58	215	354	127	-44	-51	765
Nettotransfers Soll	2.194	2.491	2.466	2.732	2.717	2.873	3.056	3.104	3.424	3.894	4.117	33.068
Verbundquote	vH											
Erw. Verbundquote	24,4	25,8	26,2	24,8	26,1	27,8	30,4	30,8	28,4	29,0	30,0	27,8
Erw. Verbundquote Soll	23,4	26,0	25,1	25,7	25,9	27,2	28,4	27,6	27,4	29,3	30,4	27,2
Differenz Ist / Soll	1,0	-0,1	1,1	-0,9	0,1	0,5	2,0	3,2	1,0	-0,3	-0,4	0,6

Die resultierenden Kommunalisierungsgrade und Deckungsquoten werden in Abbildung 2 dargestellt.

Abbildung 2: Kommunalisierungsgrade und Deckungsquoten



Bemerkenswert sind die folgenden Punkte:

- Der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen lag im Beobachtungszeitraum in 7 Jahren über und in 4 Jahren geringfügig unter dem Kommunalisierungsgrad der

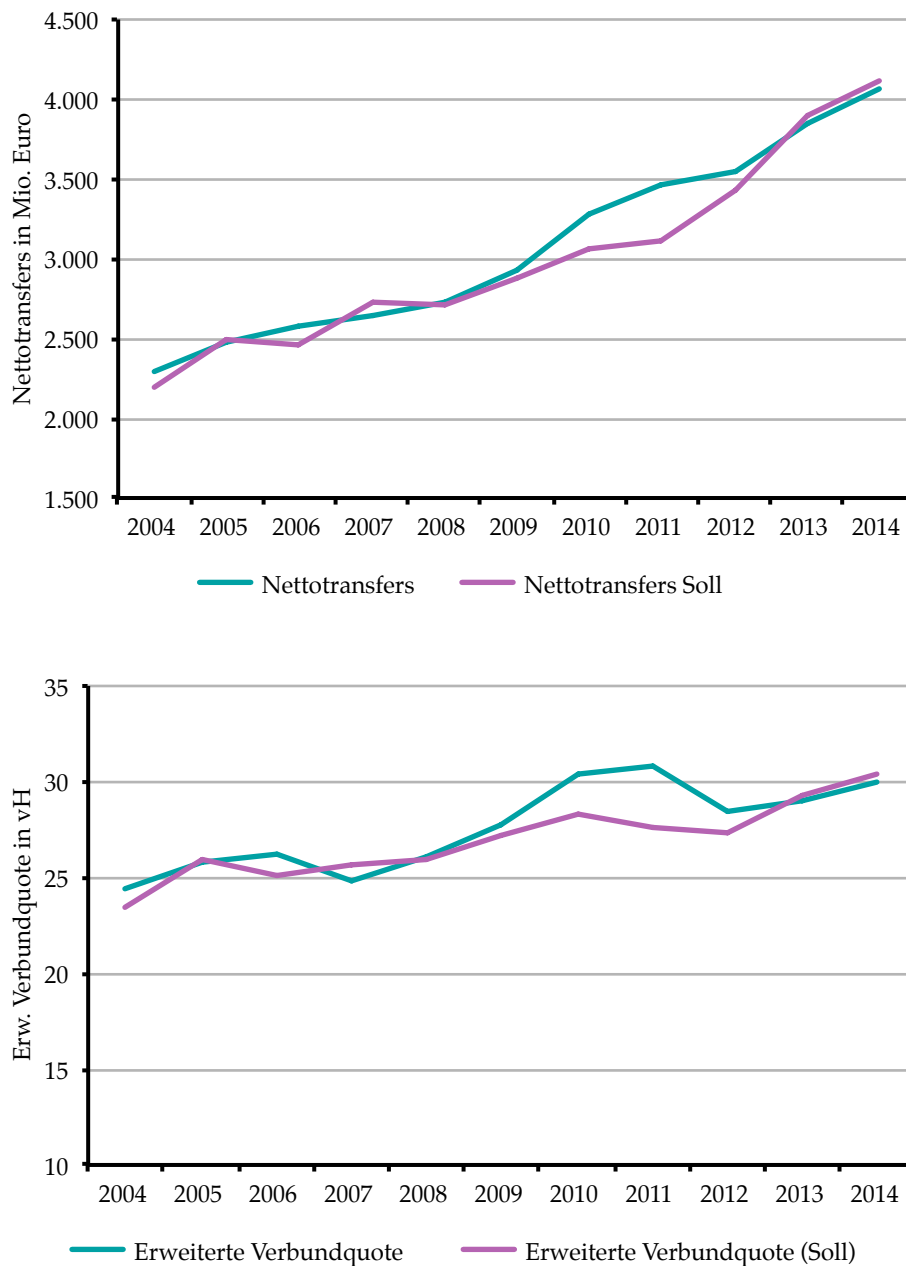
Ausgaben. Im Durchschnitt betrug der Abstand 0,4 Prozentpunkte zugunsten der kommunalen Ebene. Die Kommunen waren mithin etwas besser als das Land dazu in der Lage, ihre Ausgaben aus den verfügbaren Steuern und Finanzaufstellungen zu bestreiten.

- Dieser Sachverhalt hat sich auch in den Deckungsquoten niedergeschlagen. Im Analysezeitraum lag die Deckungsquote des Landes durchschnittlich bei 90,5%, die der kommunalen Ebene aber bei 92%, also im Mittel um 1,5 Prozentpunkte höher. Allerdings zeigen die weit unter 100% liegenden Werte, dass der relative Vorteil der kommunalen Ebene nur in Form einer vergleichsweise moderateren Mangelsituation auftrat. Die vielleicht überraschend geringen Deckungsquoten sind primär auf die Bereinigung um die Veräußerungserlöse zurückzuführen.
- Tendenziell ist der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen etwas stärker gestiegen als der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben. Die Deckungsquote der Gemeinden hat sich dadurch im Trend gegenüber derjenigen des Landes leicht verbessert, wenngleich man derartige Verschiebungen angesichts der ausgeprägten kurzfristigen Schwankungen auch nicht überbewerten sollte.

Die errechneten Kommunalisierungsgrade und Deckungsquoten beziehen sich auf steuerlich zu finanzierende Ausgaben beider Ebenen. Der „Steuerhaushalt“ des Landes war im Durchschnitt deutlich stärker defizitär als der kommunale „Steuerhaushalt“, d.h. die Gemeinden konnten ihre Ausgaben zu einem größeren Teil aus eigenen oder transferierten Steuermitteln bestreiten.

Um das Ausmaß der „Symmetriestörung“ zulasten des Landes zu illustrieren, wurden die Soll-Einnahmen ermittelt, die den Kommunalisierungsgrad der Einnahmen und Ausgaben zum Ausgleich gebracht bzw. den Kommunen und dem Land übereinstimmende Deckungsquoten verschafft hätten (Tabelle 3, S. 24). Sie entsprechen den Gesamteinnahmen von Land und Kommunen multipliziert mit dem Kommunalisierungsgrad der Ausgaben. Alternativ kann man die Gemeindeausgaben mit der mittleren Deckungsquote von Land und Kommunen multiplizieren, um die Solleinnahmen zu bestimmen. Der Saldo von Ist- und Solleinnahmen zeigt an, ob die Gemeinden relativ zum Land besser (+) oder schlechter (–) ausgestattet waren.

Abbildung 3: Symmetrieausgleich für die Kommunen



Die Differenz zwischen Ist- und Solleinnahmen kann als vertikaler Korrekturbedarf angesehen werden. Die Soll-Nettotransfers⁶, die zur Herstellung rechnerisch perfekter Verteilungssymmetrie erforderlich wären, ergeben sich aus den tatsächlichen Nettotransfers nach Abzug des Saldos von Ist- und Solleinnahmen. Abbildung 3 zeigt,

⁶ Die Soll-Nettotransfers lassen sich auch gemäß Gleichung (9), S. 12 berechnen. Die formale Darstellung zeigt direkt, welche Faktoren das vertikal aufgabengerechte Nettotransfervolumen bestimmen.

dass die Unterschiede zwischen den tatsächlichen und den aufgabengerechten Nettotransfers nicht allzu gravierend ausfallen. Die Gemeinden erhielten vom Land in den Jahren 2004 bis 2014 in der Summe ca. 765 Mio. Euro mehr als unter Symmetrieaspekten erforderlich. Das waren 2,3% der Nettotransfers an die Kommunen. Damit kann die Einnahmenverteilung in Rheinland-Pfalz insgesamt als ausgewogen und jedenfalls nicht zulasten der kommunalen Ebene verschoben eingestuft werden.

Aus der Relation der Ist- bzw. Solltransfers zu den Einnahmen des Landes vor Nettotransfers an die Gemeinden ergeben sich die erweiterten Verbundquoten. Im Durchschnitt der betrachteten Jahre lag die erweiterte Verbundquote mit 27,8% zum Vorteil der Kommunen um 0,6 Prozentpunkte über ihrem aufgabengerechten Niveau von 27,2%. Analog zu den Nettotransfers erscheinen die Unterschiede zwischen Soll- und Ist-Verbundquoten insgesamt moderat.

3. Kurzfristige Einflüsse auf die Verteilungssymmetrie

Die Kennzahlen der Verteilungssymmetrie unterliegen kurzfristigen Variationen. Insbesondere die Steuereinnahmen des Landes und der Kommunen hängen von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und schwanken tendenziell stärker als die Ausgaben. Dies schlägt sich in der Differenz zwischen den Kommunalisierungsgraden der Einnahmen und Ausgaben und noch deutlicher in den Deckungsquoten nieder (Abbildung 2, S. 25). Letztere steigen in Aufschwungphasen an (z.B. 2004-07; 2011-13), während sie in Rezessionsphasen zurückgehen (z.B. 2008-10).

In Rheinland-Pfalz waren die Schwankungen der Deckungsquoten beim Land erheblich stärker ausgeprägt als bei den Gemeinden⁷. Daher verbesserte sich die relative Position der Kommunen in wirtschaftlich schwachen und verschlechterte sich in guten Zeiten. Solche Verschiebungen in der Verteilungssymmetrie können irreführende Schlussfolgerungen suggerieren.

Beispielsweise lag im Jahr 2013 die Deckungsquote des Landes 0,8 Prozentpunkte über derjenigen der Gemeinden. Gegenüber 2012 erhöhten sich die Einnahmen des

⁷ Vermutlich hat der Finanzausgleich die Kommunalfinanzen verstetigt. Eine antizyklische Variation der Finanzzuweisungen über den Stabilisierungsfonds ist konjunkturpolitisch sinnvoll, aber das Land muss dann relativ größere konjunkturelle Defizite bzw. Überschüsse hinnehmen.

Landes (6,1%) sehr viel stärker als seine Ausgaben (1,3%). Auch die Einnahmen der Kommunen stiegen deutlich an (5,0%), aber schwächer als beim Land und verbunden mit höheren Ausgabezuwächsen (3,7%). Beide Ebenen profitierten also von einer günstigen Einnahmenentwicklung, was sich in deutlich verbesserten Deckungsquoten manifestierte. Jedoch stieg der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben gegenüber dem Kommunalisierungsgrad der Einnahmen an.

Daran gemessen sehen die Werte des Jahres 2013 auf den ersten Blick für die Kommunen nachteilig aus. Faktisch hat sich die Lage der Kommunen jedoch (ausgehend von einer relativ zum Land besseren Position) günstig entwickelt, die des Landes aber noch günstiger. Somit konnte sich die relative Position der Kommunen verschlechtern, ihre absolute Position jedoch zugleich verbessern. Kurzfristige Verschiebungen der rechnerischen Deckungsquoten bzw. Kommunalisierungsgrade sollten daher nicht überbewertet werden. Bei einer Überprüfung der Verteilungssymmetrie kommt es in erster Linie auf die mittelfristigen Durchschnittswerte an.

Vor diesem Hintergrund muss die aktuelle Entwicklung in den Jahren 2013 und 2014 beurteilt werden. Folgende Beobachtungen ergänzen den früheren Befund:

- In den beiden neu hinzu gekommenen Jahren 2013 und 2014 lag der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen jeweils um 0,2 Prozentpunkte unter dem der Ausgaben. Die Kommunen hatten rechnerisch in der Summe 47,7 Mio. Euro pro Jahr zu wenig. Die Deckungsquote des Landes lag dementsprechend um 0,8 bzw. 0,9 Prozentpunkte über der der Kommunen.
- Im Gesamtzeitraum 2004-14 lag der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen allerdings um 0,4 Prozentpunkte über dem der Ausgaben. Die Kommunen hatten rechnerisch in der Summe 69,5 Mio. Euro pro Jahr zu viel. Ihre Deckungsquote lag um 1,5 Prozentpunkte über der des Landes.

Wenngleich der Befund keine schwerwiegende Symmetriestörung signalisiert, scheint es so zu sein, dass die Gemeinden insgesamt vom neuen kommunalen Finanzausgleich gegenüber dem Land nicht profitiert haben. Dies wäre aber aufgrund der kurzfristigen Einflüsse auf die Verteilungssymmetrie voreilig. Korrekturbedarf könnte erst bei einer Fortsetzung des momentanen Trends in den kommenden Jahren entstehen.

D. Interkommunale Verteilungssymmetrie

Störungen der Verteilungssymmetrie können sich nicht nur zwischen Land und kommunaler Ebene, sondern auch innerhalb der kommunalen Ebene ergeben. Im Fokus steht dabei zum einen das Verhältnis zwischen kreisfreien Städten und Gesamtkreisen, zum anderen – innerhalb der Gesamtkreise – die Beziehung zwischen Zentralkreisen und kreisangehörigen Gemeinden.

1. Kommunalen und kreisinternen Finanzausgleich

Der kommunale Finanzausgleich hat die Aufgabe, innerhalb der kommunalen Ebene für faire Finanzkraftrelationen zu sorgen. Dies bezieht sich einerseits auf das Verhältnis zwischen kreisfreien Städte und Gesamtkreisen, die bei vergleichbaren Finanzbedarfs- und Steuerkraftmesszahlen annähernd gleich hohe Finanzausweisungen erhalten sollten. Andererseits soll innerhalb der Gesamtkreise eine aufgabengerechte Ausstattung der zentralen und dezentralen Ebene sowie eine Annäherung der Finanzausstattung zwischen „armen“ und „reichen“ Kreisgemeinden erfolgen.

Um die Aufgaben im kreisangehörigen Raum erfüllen zu können, bedarf es einer abgestimmten Kombination des kommunalen Finanzausgleichs mit dem internen Ausgleich zwischen Zentralkreis und Kreisgemeinden. Die generelle Funktionsweise dieses Zusammenwirkens lässt sich folgendermaßen skizzieren:

- Der Zentralkreis verfügt über keine nennenswerten Steuereinnahmen. Er ist zur Finanzierung seiner Ausgaben auf Finanzausweisungen des Landes und der kreisangehörigen Gemeinden angewiesen. Vom Land erhält der Zentralkreis einen Teil der Schlüsselzuweisungen und von den Gemeinden die Kreisumlage.
- Die kreisangehörigen Gemeinden verfügen über die Kommunalsteuern und erhalten ihrerseits einen Teil der Schlüsselzuweisungen, die an den kreisangehörigen Raum fließen. Zusammengerechnet ergeben sich daraus die Umlagegrundlagen, auf die der Zentralkreis zurückgreifen kann.
- Der Zentralkreis und seine Gemeinden teilen sich die öffentlichen Aufgaben und Ausgaben im Kreisgebiet. Der Zentralisierungsgrad der Ausgaben ist ein Maß für

den Anteil, den der Zentralkreis an den im Gesamtkreis verfügbaren Steuern und Finanzaufweisungen haben sollte.

- Nach Abzug der bereits vom Land erhaltenen Finanzaufweisungen ergibt sich aus den Solleinnahmen der Umlagebedarf und somit der Kreisumlagesatz, der dem Zentralkreis einen angemessenen Einnahmeanteil verschafft. Seine Höhe variiert mit der kreisinternen Aufgabenteilung.

Die Kreisumlage hat die Aufgabe, die Finanzkraft zwischen zentraler und dezentraler Kreisebene aufgabengerecht zu verteilen. Da die Umlage eine proportionale Abgabe auf die Finanzkraft der Gemeinden inklusive ihrer Schlüsselzuweisungen darstellt, verändert sie die Finanzkraftrelationen zwischen den Gemeinden nicht.

Infolgedessen muss das Land die angestrebten Ausgleichseffekte zwischen den Gemeinden im Vorfeld über die Schlüsselzuweisungen sicherstellen. Dabei entsteht ein Konflikt zwischen dem Nivellierungsziel und der Höhe der Kreisumlage. Je mehr Schlüsselzuweisungen an den Gesamtkreis im ersten Schritt an die Gemeinden fließen, um so stärker muss der Zentralkreis anschließend über die Kreisumlage die Mittel an sich ziehen, die er gemäß seinem Ausgabenanteil beanspruchen kann.

Die Frage, ob die interkommunale Einnahmenverteilung zwischen den Zentralkreisen und ihren Gemeinden insgesamt ausgewogen ist, richtet sich demzufolge weniger an das Land als an die Entscheidungsträger auf der kommunalen Ebene. Sofern die Gesamtkreise vom Land angemessen versorgt werden, ist die Verteilung der Mittel innerhalb der Gesamtkreise allein eine kommunale Aufgabe.

Die empirische Analyse hat zu klären, inwieweit das Land seinen Anteil beigesteuert und die Gesamtkreise hiernach ihre internen Probleme sachgerecht gelöst haben. Bei der Überprüfung der vertikalen Einnahmenverteilung konnte festgestellt werden, dass die kommunale Ebene relativ zum Land jedenfalls nicht benachteiligt war. Daraus folgt zugleich, dass innerhalb der kommunalen Ebene keine Diskriminierung der Gesamtkreise existieren kann, solange diese nicht schlechter gestellt sind als die kreisfreien Städte. Eventuelle Verzerrungen innerhalb der Gesamtkreise bedürfen unter diesen beiden Voraussetzungen keiner Intervention des Landes.

2. Verteilung zwischen kreisfreien Städten und Gesamtkreisen

Die Angaben zur Verteilung der Ausgaben und Einnahmen zwischen kreisfreien Städten und Gesamtkreisen finden sich in den Tabellen 4 und 5.

Tabelle 4 Ausgabenverteilung – Kreisfreie Städte und Gesamtkreise

Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2004-14
Kreisfreie Städte	Mio. Euro											
Unmittelb. Ausgaben	2.040	2.151	2.189	2.230	2.379	2.393	2.517	2.593	2.688	2.812	2.859	26.851
Gebühren, Entgelte	116	116	116	115	116	110	109	114	121	120	121	1.275
Ausgaben Städte	1.924	2.035	2.072	2.115	2.263	2.282	2.408	2.479	2.566	2.693	2.739	25.576
Gesamtkreise	Mio. Euro											
Unmittelb. Ausgaben	4.371	4.496	4.725	4.923	5.124	5.962	5.774	5.998	6.069	6.278	6.534	60.254
Gebühren, Entgelte	222	228	232	233	245	257	265	271	278	275	280	2.786
Gesamtkreisausgaben	4.149	4.267	4.494	4.690	4.879	5.705	5.508	5.726	5.791	6.003	6.254	57.468
Gesamtausgaben	6.073	6.303	6.566	6.805	7.142	7.988	7.916	8.205	8.357	8.696	8.993	83.044

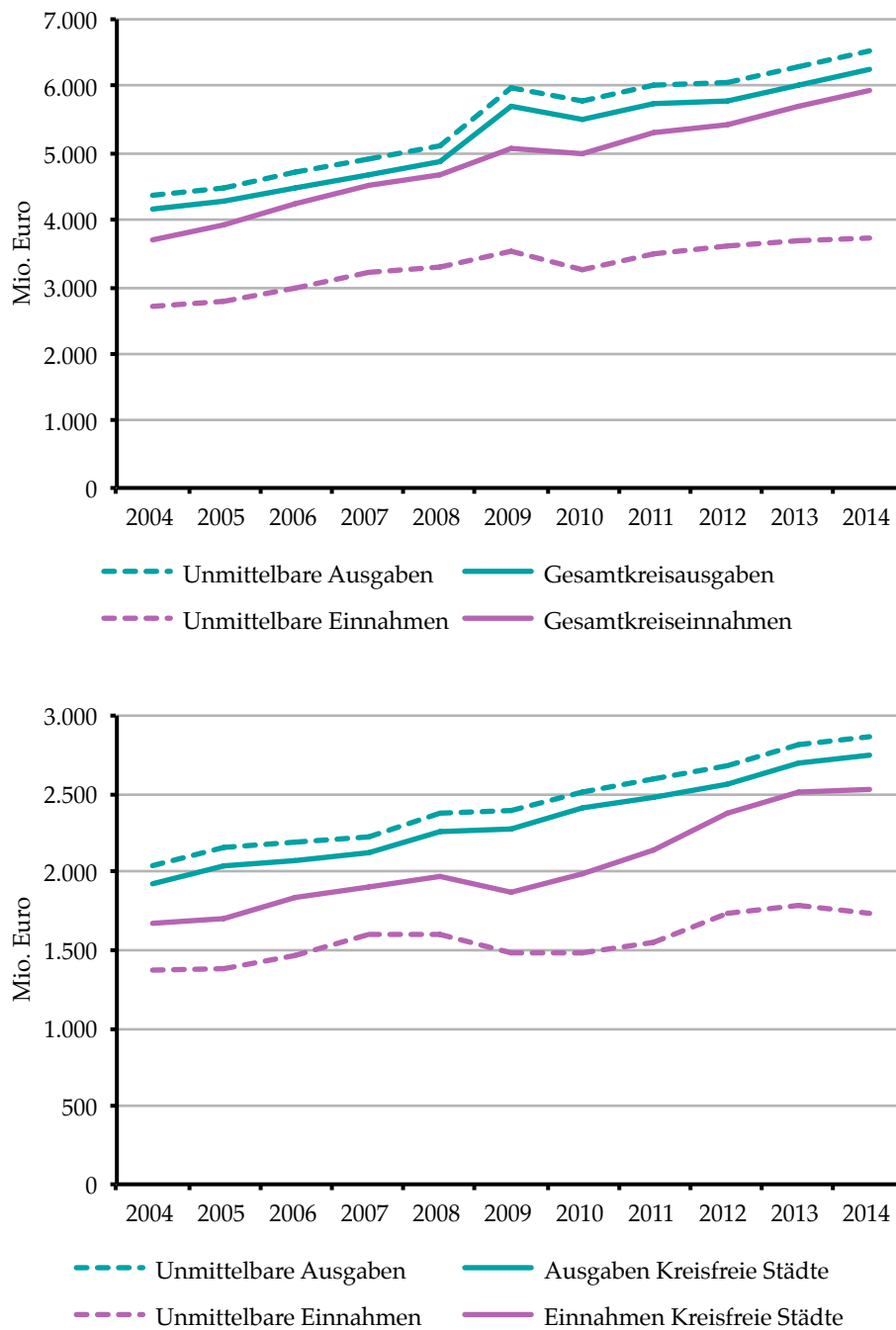
Tabelle 5 Einnahmenverteilung – Kreisfreie Städte und Gesamtkreise

Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2004-14
Kreisfreie Städte	Mio. Euro											
Unmittelb. Einnahmen	1.371	1.387	1.463	1.595	1.603	1.476	1.481	1.552	1.729	1.791	1.741	17.189
Nettotransfers	481	536	542	527	552	550	652	749	812	906	959	7.267
Gebühren, Entgelte	116	116	116	115	116	110	109	114	121	120	121	1.275
Veräußerungserlöse	65	100	52	97	72	46	32	46	43	71	45	669
Einnahmen Städte	1.671	1.707	1.837	1.910	1.967	1.869	1.992	2.141	2.377	2.507	2.534	22.513
Gesamtkreise	Mio. Euro											
Unmittelb. Einnahmen	2.712	2.772	3.003	3.223	3.281	3.527	3.251	3.502	3.632	3.682	3.747	36.334
Nettotransfers	1.398	1.542	1.618	1.695	1.754	1.932	2.164	2.251	2.270	2.461	2.618	21.703
Gebühren, Entgelte	222	228	232	233	245	257	265	271	278	275	280	2.786
Veräußerungserlöse	184	172	162	182	118	118	143	176	181	154	152	1.742
Gesamtkreiseinnahmen	3.705	3.914	4.227	4.503	4.671	5.084	5.007	5.305	5.445	5.714	5.933	53.509
Gesamteinnahmen	5.375	5.621	6.064	6.414	6.638	6.953	6.999	7.447	7.822	8.222	8.467	76.022

Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der vergleichsrelevanten Einnahmen und Ausgaben. Die unmittelbaren Ausgaben der kreisfreien Städte und der Gesamtkreise stiegen im Beobachtungszeitraum kontinuierlich an. Nahezu parallel verlief die Entwicklung der um Gebühren und Entgelte verminderten Ausgaben⁸.

⁸ Die Einnahmen und Ausgaben der einbezogenen Gebietskörperschaften entsprechen in der Summe nicht den Werten für die kommunale Ebene in den Tabellen 1 und 2. Letztere enthalten neben den kreisfreien Städten und Gesamtkreisen auch die kommunalen Zweckverbände und den Bezirksverband Rheinland-Pfalz.

Abbildung 4: Finanzen der kreisfreien Städte und Gesamtkreise



Stärkere Diskrepanzen bestanden zwischen den unmittelbaren Einnahmen und den Einnahmen inklusive Nettotransfers, aber ohne Gebühren, Entgelte und Veräußerungserlöse. Während die Gebühren, Entgelte und Veräußerungserlöse bei den kreisfreien Städten und Gesamtkreisen relativ gleichbedeutend waren, spielten die Nettotransfers bei den Gesamtkreisen eine erkennbar wichtigere Rolle. Der Anteil der Nettotransfers an der Summe aus unmittelbaren Einnahmen und Nettotransfers lag

mit 37,4% bei den Gesamtkreisen weit über dem Anteil von 29,7% bei den kreisfreien Städten (jeweils im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2014).

Die Berechnung der Deckungsquoten in Tabelle 6 bestätigt den früheren Befund, dass die finanzielle Situation der kreisfreien Städte deutlich prekärer war als die der Gesamtkreise. Die dazugehörige Abbildung 5 zeigt die Deckungsquoten der verschiedenen Gruppen sowie den daraus abgeleiteten theoretischen Umschichtungsbedarf zugunsten der kreisfreien Städte.

Tabelle 6 Symmetrievergleich – Kreisfreie Städte und Gesamtkreise

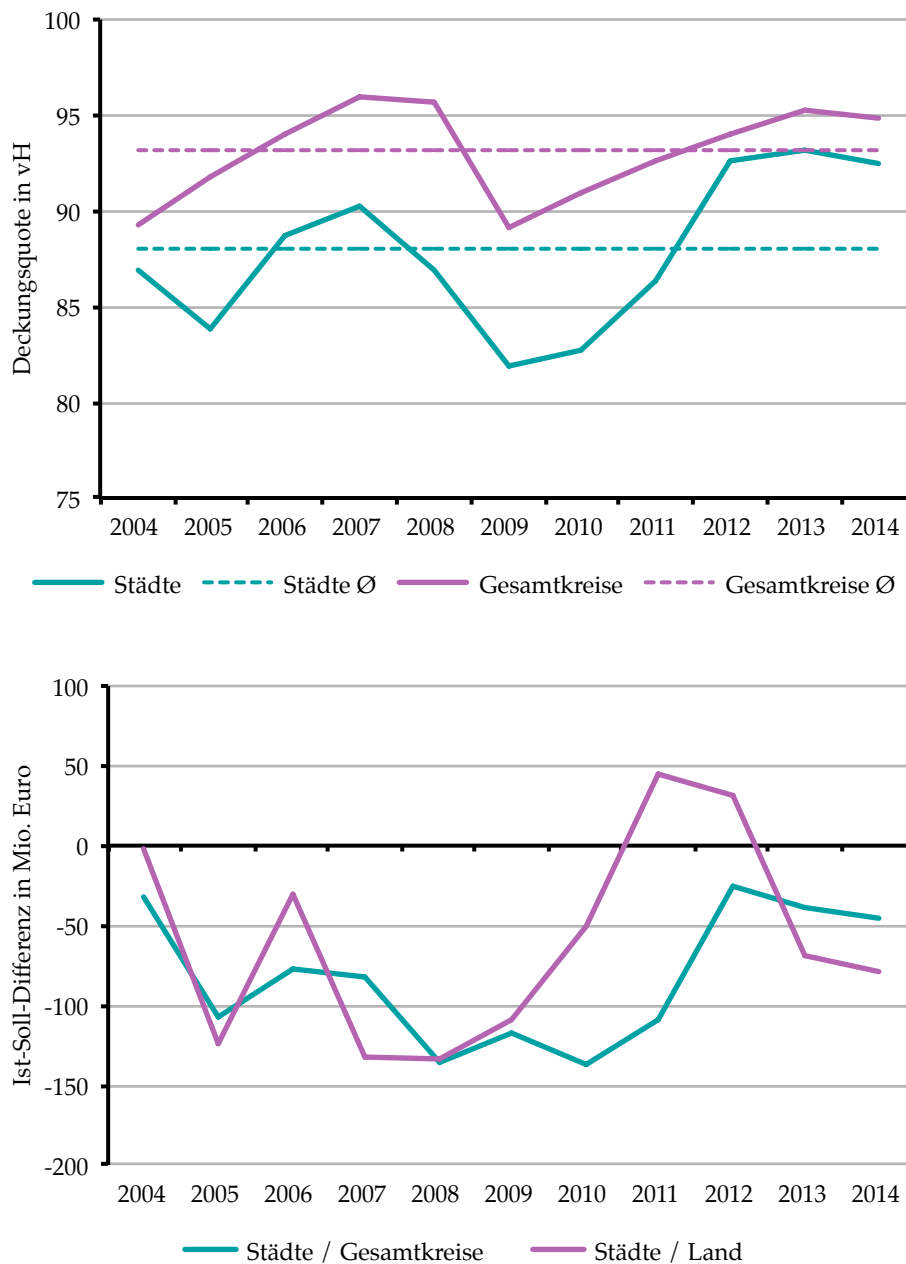
Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2004-14
Deckungsquote	vH											
Kreisfreie Städte	86,8	83,9	88,7	90,3	86,9	81,9	82,7	86,4	92,6	93,1	92,5	88,0
Gesamtkreise (GK)	89,3	91,7	94,1	96,0	95,7	89,1	90,9	92,7	94,0	95,2	94,9	93,1
Durchschnitt	88,5	89,2	92,4	94,2	92,9	87,0	88,4	90,8	93,6	94,6	94,2	91,5
Differenz Städte % GK	-2,4	-7,8	-5,4	-5,7	-8,8	-7,2	-8,2	-6,3	-1,4	-2,1	-2,4	-5,1
Symmetrieausgleich	Mio. Euro											
Städte Soll	1.703	1.815	1.914	1.994	2.103	1.987	2.129	2.250	2.402	2.546	2.578	23.420
Differenz Ist % Soll	-32	-108	-77	-83	-137	-118	-137	-108	-25	-39	-45	-907
<i>nachrichtlich</i>												
Städte Soll / Land	1.672	1.831	1.868	2.043	2.100	1.978	2.043	2.096	2.345	2.575	2.612	23.165
Differenz Ist % Soll	-2	-124	-31	-133	-134	-109	-51	45	32	-68	-79	-652

Die kreisfreien Städte erreichten im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2014 nur eine Deckungsquote von 88% und damit 5,1 Prozentpunkte weniger als die Gesamtkreise mit 93,1%. Ein Ausgleich der Deckungsquoten auf dem mittleren Niveau von 91,5% hätte eine Verlagerung der Einnahmen in Richtung der kreisfreien Städte in Höhe von insgesamt 907 Mio. Euro bzw. 1,7% der Gesamtkreiseinnahmen erfordert.⁹

Aus diesem Befund lässt sich schließen, dass der insgesamt eher kommunalfreundliche Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz bezüglich der interkommunalen Verteilung in der Vergangenheit nicht optimal proportioniert war. Allerdings waren nicht die Landkreise benachteiligt, sondern die kreisfreien Städte. Dieses Ungleichgewicht hat jedoch in den letzten Jahren deutlich abgenommen. Die Deckungsquoten liegen seit 2012 viel näher beieinander als zuvor. Der Abstand hat sich mit 2,4 Prozentpunkten im Jahr 2014 gegenüber 5,1 Prozentpunkten im Gesamtzeitraum mehr als halbiert.

⁹ Auch relativ zum Land erreichten die kreisfreien Städte geringere Deckungsquoten. Eine relative Gleichstellung hätte Mehreinnahmen in Höhe von 652 Mio. Euro verlangt.

Abbildung 5: Kreisfreie Städte und Gesamtkreise im Vergleich



Die besonders vor 2012 problematische Finanzlage der kreisfreien Städte könnte zum einen auf eine zu schwache Dotierung ihrer zentralörtlichen Funktionen zurückgehen. Pro Einwohner lag der Leistungsansatz für zentrale Orte in kreisfreien Städten nahe bei dem der übrigen Gemeinden (BÜTTNER U.A. 2012, Abb. 2.12, S. 151). Da der Zentrale-Orte-Ansatz durch die Reform des kommunalen Finanzausgleichs ab 2014 deutlich zugunsten der Oberzentren erhöht wurde (MEFFERT/MÜLLER 2014, S. 93), dürfte sich das Problem in Zukunft entschärfen.

Zum anderen haben die kreisfreien Städte relativ zu den Landkreisen eine deutlich höhere Sozialausgabenbelastung pro Einwohner. Dies wurde durch den früheren Ansatz für Soziallasten, der als Spitzenausgleich konstruiert war, möglicherweise nicht hinreichend aufgefangen. Die Reform des kommunalen Finanzausgleichs ab 2014 dürfte auch in dieser Hinsicht eine Verbesserung für die kreisfreien Städte bedeuten, denn sie profitieren (ebenso wie die Zentralkreise) von den neuen Schlüsselzuweisungen C zur Berücksichtigung der Soziallasten (MEFFERT/MÜLLER 2014, S. 95).

Die aktuelle Entwicklung der Schlüsselzuweisungen bestätigt die Vermutung einer strukturellen Verbesserung der Lage der kreisfreien Städte. Während die Schlüsselzuweisungen von 2013 bis 2015 durchschnittlich um 33,8% anstiegen, belief sich der Zuwachs bei den kreisfreien Städten mit 70,3% auf mehr als das Doppelte.

Tabelle 7 Entwicklung der Schlüsselzuweisungen

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2013-15
Schlüsselzuweisungen	Mio. Euro											vH
Kreisfreie Städte	159,8	153,2	136,4	154,0	162,2	185,8	233,0	216,7	197,5	273,2	336,4	70,3
Gesamtkreise	677,7	692,6	755,5	749,6	788,5	790,4	802,8	819,2	859,9	988,5	1.078,6	25,4
Zentralkreise	341,4	327,8	325,2	326,6	359,2	383,9	427,2	415,9	421,3	517,6	609,7	44,7
Kreisgemeinden	336,3	364,8	430,3	423,0	429,4	406,5	375,6	403,3	438,6	470,9	468,9	6,9
Alle Kommunen	837,5	845,8	891,9	903,6	950,7	976,2	1.035,8	1.035,9	1.057,4	1.261,7	1.415,1	33,8

Allerdings dürfte das Problem damit nicht gelöst sein. Der RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ vermerkte im Kommunalbericht 2016, dass sich die Finanzlage der Gemeinden 2015 zwar erheblich verbessert habe und per Saldo ein Überschuss von 82 Mio. Euro erzielt wurde. Davon profitierten aber lediglich die Zentralkreise (5 Mio. Euro) sowie die kreisangehörigen Gemeinden (189 Mio. Euro). Die kreisfreien Städte verzeichneten dagegen nach der Kassenstatistik¹⁰ weiterhin ein Finanzierungsdefizit von insgesamt 112 Mio. Euro (RECHNUNGSHOF 2016, S. 6).

¹⁰ Die Daten der Kassenstatistik und insbesondere die Angaben zu den Finanzierungssalden sind mit den hier verwendeten Maßzahlen der Verteilungssymmetrie nur eingeschränkt vergleichbar (vgl. S. 18).

3. Verteilung zwischen Zentralkreisen und Kreisgemeinden

Der folgende Vergleich zwischen den Zentralkreisen und ihren Gemeinden basiert auf den Tabellen 8 und 9. Dort werden die Einnahmen und Ausgaben der Gesamtkreise auf die zentrale und dezentrale Kreisebene zerlegt. Da kreisinterne Transferdaten nicht zur Verfügung stehen, werden jeweils die gesamten Nettotransfers verrechnet, die den kreisinternen Nettotransfersaldo ebenso umfassen wie den Nettotransfersaldo gegenüber dem Land.

Tabelle 8 Ausgabenverteilung – Zentralkreise und Kreisgemeinden

Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2004-14
Zentralkreise	Mio. Euro											
Unmittelb. Ausgaben	1.603	1.904	2.019	2.119	2.268	2.529	2.618	2.764	2.875	2.952	3.067	26.718
Gebühren, Entgelte	80	83	85	81	88	91	89	98	99	97	95	984
Zentralkreisausgaben	1.524	1.821	1.933	2.038	2.180	2.438	2.529	2.666	2.776	2.856	2.972	25.734
Kreisgemeinden	Mio. Euro											
Unmittelb. Ausgaben	2.767	2.591	2.707	2.804	2.856	3.433	3.156	3.234	3.194	3.326	3.467	33.536
Gebühren, Entgelte	142	145	147	152	157	166	177	174	178	179	185	1.802
Gemeindeausgaben	2.625	2.446	2.560	2.652	2.699	3.267	2.979	3.060	3.015	3.147	3.282	31.734
Gesamtausgaben	4.149	4.267	4.494	4.690	4.879	5.705	5.508	5.726	5.791	6.003	6.254	57.468

Tabelle 9 Einnahmenverteilung – Zentralkreise und Kreisgemeinden

Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2004-14
Zentralkreise	Mio. Euro											
Unmittelb. Einnahmen	255	264	261	331	275	349	298	330	318	308	298	3.286
Nettotransfers	1.190	1.485	1.601	1.717	1.846	2.063	2.172	2.242	2.368	2.563	2.744	21.991
Gebühren, Entgelte	80	83	85	81	88	91	89	98	99	97	95	984
Veräußerungserlöse	5	13	4	47	3	2	1	18	4	5	3	107
Zentralkreiseinnahmen	1.361	1.653	1.773	1.920	2.031	2.319	2.379	2.456	2.583	2.768	2.944	24.186
Kreisgemeinden	Mio. Euro											
Unmittelb. Einnahmen	2.457	2.508	2.742	2.892	3.006	3.178	2.954	3.173	3.314	3.375	3.449	33.048
Nettotransfers	208	57	17	-22	-93	-131	-8	10	-98	-102	-126	-288
Gebühren, Entgelte	142	145	147	152	157	166	177	174	178	179	185	1.802
Veräußerungserlöse	179	159	158	135	115	116	141	159	177	148	149	1.635
Gemeindeeinnahmen	2.344	2.261	2.454	2.583	2.641	2.765	2.628	2.850	2.861	2.946	2.990	29.323
Gesamteinnahmen	3.705	3.914	4.227	4.503	4.671	5.084	5.007	5.305	5.445	5.714	5.933	53.509

In Abbildung 6 zur Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im kreisangehörigen Raum fallen die Zentralkreise durch den äußerst geringen Anteil ihrer unmittelbaren Einnahmen auf. Die Nettotransfers vom Land und von den Kreisgemeinden machen im Beobachtungszeitraum 87% der Zentralkreiseinnahmen aus. Zu erkennen ist auch der kräftigere Anstieg der Zentralkreisausgaben und -einnahmen im Vergleich zu den Werten für die Kreisgemeinden.

Abbildung 6: Finanzen der Zentralkreise und Kreisgemeinden

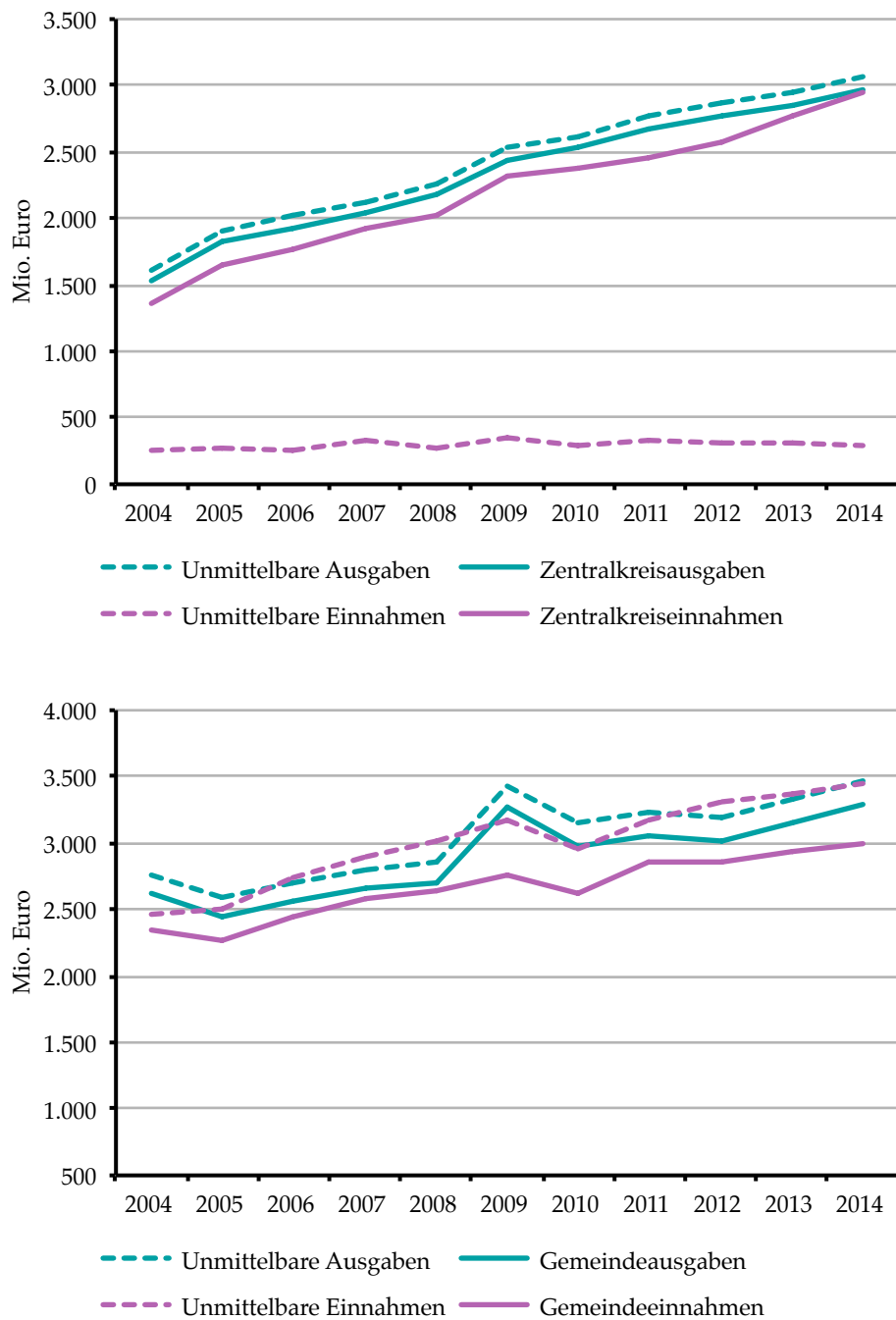


Tabelle 10 zeigt die Berechnung der Zentralisierungsgrade der Einnahmen und Ausgaben sowie die Deckungsquoten der Zentralkreise und Gemeinden. Darauf aufbauend werden die Umschichtungen zwischen zentraler und dezentraler Kreisebene ermittelt, die für einen Symmetrienausgleich rechnerisch erforderlich gewesen wären. Sie lassen sich auch als Differenz zwischen dem tatsächlichen und dem „ausgleichsgerichten“ Aufkommen der Kreisumlage ausdrücken.

Tabelle 10

Symmetrievergleich – Zentralkreise und Kreisgemeinden (a)

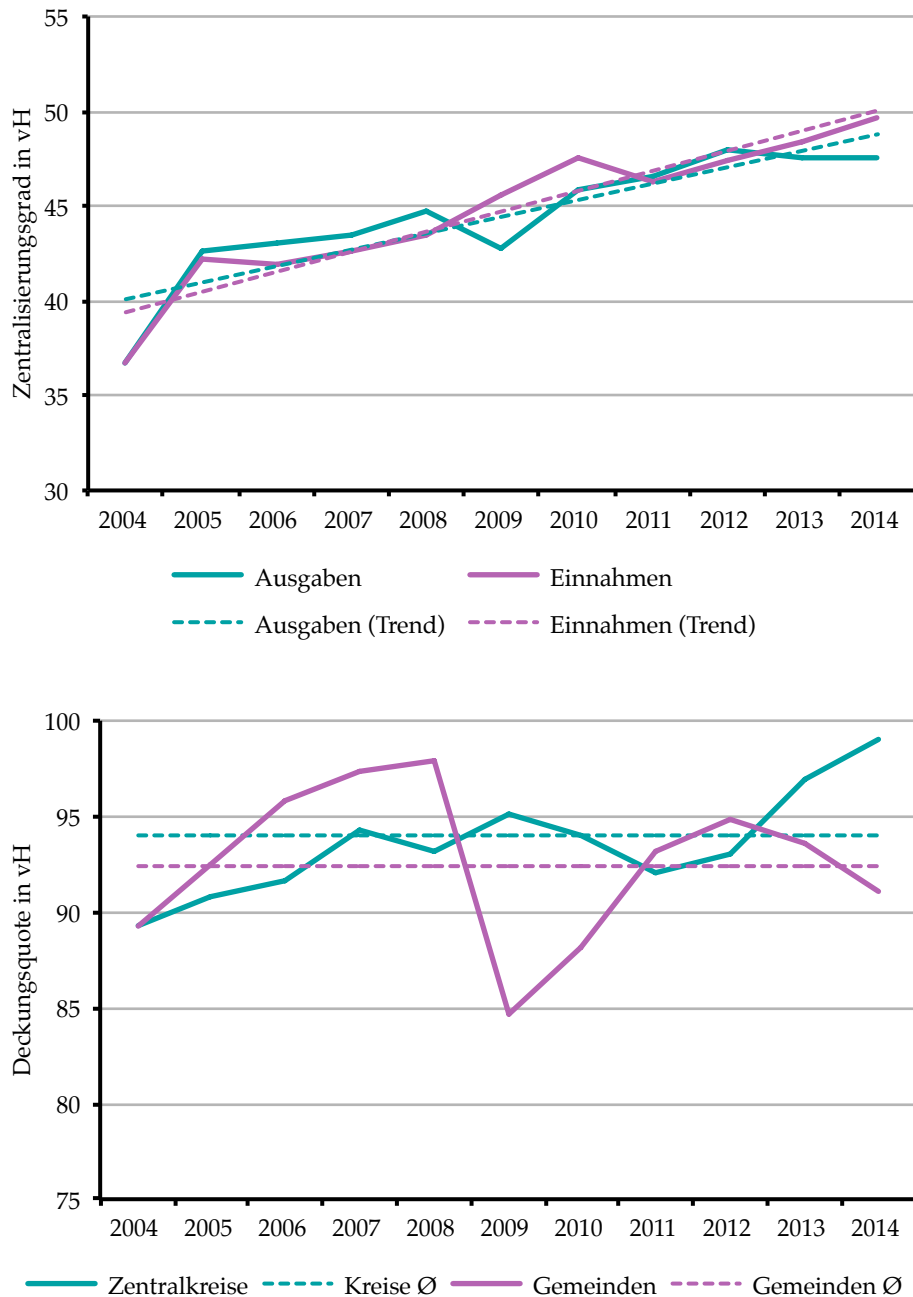
Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2004-14
Zentralisierungsgrad	vH											
Einnahmen	36,7	42,2	41,9	42,6	43,5	45,6	47,5	46,3	47,4	48,4	49,6	45,2
Ausgaben	36,7	42,7	43,0	43,5	44,7	42,7	45,9	46,6	47,9	47,6	47,5	44,8
Differenz Einn. % Ausg.	0,0	-0,4	-1,1	-0,8	-1,2	2,9	1,6	-0,3	-0,5	0,9	2,1	0,4
Deckungsquote	vH											
Zentralkreise (ZK)	89,3	90,8	91,7	94,2	93,1	95,1	94,1	92,1	93,1	97,0	99,0	94,0
Kreisgemeinden	89,3	92,4	95,9	97,4	97,8	84,6	88,2	93,1	94,9	93,6	91,1	92,4
Gesamtkreise	89,3	91,7	94,1	96,0	95,7	89,1	90,9	92,7	94,0	95,2	94,9	93,1
Differenz ZK % Gem.	0,0	-1,7	-4,2	-3,2	-4,7	10,5	5,9	-1,0	-1,8	3,3	7,9	1,6
Symmetrieausgleich	Mio. Euro											
ZK-Einnahmen Soll	1.361	1.670	1.819	1.957	2.087	2.173	2.299	2.471	2.610	2.718	2.820	23.984
Differenz Ist % Soll	0	-17	-46	-37	-57	146	80	-15	-26	50	124	203
Kreisumlage	654	697	759	875	944	1.020	994	986	1.089	1.206	1.294	10.517
Kreisumlage Soll	654	714	805	911	1.001	873	914	1.000	1.115	1.156	1.170	10.314
Umlagequote	vH											
Umlagequote	27,9	30,8	30,9	33,9	35,8	36,9	37,8	34,6	38,0	41,0	43,3	35,9
Umlagequote Soll	27,9	31,6	32,8	35,3	37,9	31,6	34,8	35,1	39,0	39,3	39,1	35,2
Differenz Ist % Soll	0,0	-0,8	-1,9	-1,4	-2,2	5,3	3,0	-0,5	-0,9	1,7	4,1	0,7

Abbildung 7 stellt Zentralisierungsgrade und Deckungsquoten grafisch dar. Innerhalb der Gesamtkreise hat eine klare Zentralisierung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen stattgefunden, die hauptsächlich auf die steigenden Sozialausgaben zurückgeht. Die Zentralkreiseinnahmen und -ausgaben entwickelten sich dabei jedoch parallel. Die Zentralisierungsgrade lagen im Durchschnitt des Untersuchungszeitraums nur um 0,4 Prozentpunkte auseinander.

Das gleichmäßige Einnahmen- und Ausgabenwachstum hat zu einem moderaten Abstand der Deckungsquoten geführt. Die mittlere Deckungsquote der Zentralkreise von 94% lag um 1,6 Prozentpunkte über der Deckungsquote der kreisangehörigen Gemeinden von 92,4%. Die Zentralkreise schnitten damit deutlich besser ab als ihre Gemeinden. Ihre Deckungsquoten unterlagen zudem geringeren Schwankungen.

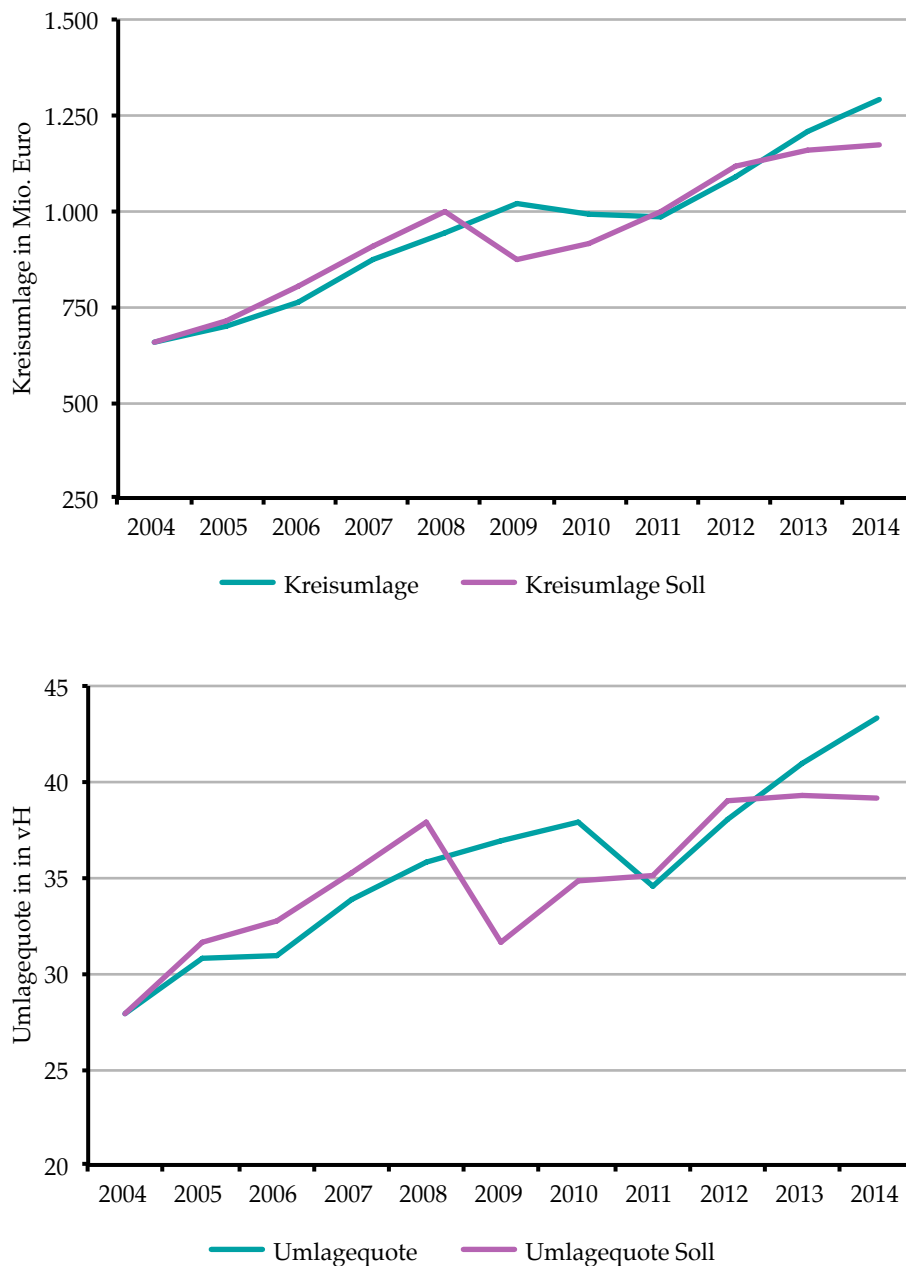
Ein spezifisches Finanzproblem der Zentralkreise ist aus den Daten nicht ersichtlich. Am aktuellen Rand deutet sich im Gegenteil eine Verschärfung des kreisinternen Ungleichgewichts zulasten der Kreisgemeinden an. In den Jahren 2013 und 2014 lagen die Deckungsquoten der Zentralkreise um 3,3 bzw. 7,9 Prozentpunkte über denen der Kreisgemeinden – gegenüber „nur“ 1,6 Prozentpunkten im Gesamtzeitraum. Die Zentralkreise verzeichneten 2014 eine herausragende Deckungsquote von 99 Prozent.

Abbildung 7: Zentralisierungsgrade und Deckungsquoten



Der Korrekturbedarf zwischen Zentralkreisen und Gemeinden ist dementsprechend etwas gestiegen (Abbildung 8). Im Gesamtzeitraum hätten die Zentralkreise ihren Gemeinden 203 Mio. Euro erstatten müssen, um im Durchschnitt der Gesamtkreise einen rechnerisch perfekten internen Ausgleich zu realisieren. Hierzu hätte das Aufkommen der Kreisumlage um 1,9% bzw. die Umlagequote (Kreisumlage relativ zu den Gemeindeeinnahmen) im Durchschnitt um 0,7 Prozentpunkte gesenkt werden müssen.

Abbildung 8: Symmetrienausgleich innerhalb der Gesamtkreise



Der durch die Datenlage nahe gelegte Verzicht auf die Verrechnung von Nettotransfers zwischen Gemeinden und Zentralkreis führt allerdings zu einer etwas limitierten Aussagefähigkeit der angestellten Symmetrierechnung. Zu beachten ist, dass Nettotransfers der Kreisgemeinden an die Zentralkreise sich bei den Gemeinden in entsprechend erweiterten unmittelbaren Ausgaben niederschlagen. Parallel steigen aber auch ihre erweiterten unmittelbaren Einnahmen, welche die Nettotransfers vor Abführung der Mittel an die Zentralkreise enthalten.

Insgesamt ändert sich der Saldo von Gemeindeeinnahmen und -ausgaben hierdurch nicht, aber er bezieht sich auf höhere Gemeindeausgaben und wird somit relativ kleiner. Im Gegenzug steigt die Deckungsquote der Gemeinden an und verbessert sich gegenüber der konstanten Deckungsquote der Zentralkreise. Auch die durchschnittliche Deckungsquote erhöht sich rechnerisch¹¹. Per Saldo vergrößern sich dadurch die Soll-Einnahmen der Zentralkreise, während die Differenz zwischen Ist- und Soll-Einnahmen kleiner wird. Der oben ermittelte Nettovorteil der Zentralkreise kann sich infolgedessen bei alternativer Betrachtung als Nettonachteil erweisen.

Tabelle 11 **Symmetrievergleich – Zentralkreise und Kreisgemeinden (b)**

Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2004-14
Simulationsdaten	Mio. Euro											
Kreisumlage	654	697	759	875	944	1.020	994	986	1.089	1.206	1.294	10.517
Zentralkreiseinnahmen	1.361	1.653	1.773	1.920	2.031	2.319	2.379	2.456	2.583	2.768	2.944	24.186
Gemeindeein. mit KU	2.998	2.958	3.213	3.458	3.585	3.784	3.622	3.835	3.950	4.152	4.284	39.840
Gesamteinnahmen	4.359	4.611	4.986	5.378	5.616	6.104	6.002	6.291	6.533	6.921	7.227	64.026
Zentralkreisausgaben	1.524	1.821	1.933	2.038	2.180	2.438	2.529	2.666	2.776	2.856	2.972	25.734
Gemeindeaus. mit KU	3.279	3.143	3.319	3.527	3.643	4.287	3.973	4.045	4.104	4.354	4.576	42.251
Gesamtausgaben	4.803	4.964	5.252	5.565	5.824	6.725	6.503	6.712	6.880	7.209	7.548	67.985
Deckungsquote	vH											
Zentralkreise	89,3	90,8	91,7	94,2	93,1	95,1	94,1	92,1	93,1	97,0	99,0	94,0
Kreisgemeinden	91,4	94,1	96,8	98,0	98,4	88,3	91,2	94,8	96,2	95,4	93,6	94,3
Gesamtkreise	90,7	92,9	94,9	96,6	96,4	90,8	92,3	93,7	95,0	96,0	95,7	94,2
Differenz ZK % Gem.	-2,1	-3,3	-5,1	-3,8	-5,3	6,8	2,9	-2,7	-3,2	1,6	5,4	-0,3
Symmetrieausgleich	Mio. Euro											
ZK-Einnahmen Soll	1.383	1.692	1.835	1.969	2.102	2.213	2.334	2.499	2.636	2.741	2.846	24.236
Differenz Ist % Soll	-22	-38	-63	-49	-72	106	45	-44	-53	27	98	-49
Kreisumlage Soll	676	735	821	924	1.016	914	949	1.029	1.141	1.179	1.196	10.566

Um diesen Effekt abzuschätzen, wurde eine Modellrechnung unter der Annahme durchgeführt, dass die Kreisumlage als Nettotransfer der Gemeinden an die Zentralkreise angesehen werden kann. Da keine entgegen gerichteten Rückflüsse an die Gemeinden einkalkuliert werden, übertreibt diese Variante den Einfluss der internen Finanzströme auf die Verteilungssymmetrie.

Tabelle 11 enthält die Simulationsdaten. Die Kreisumlage wird als Erhöhung der Gemeinde- und Gesamteinnahmen und -ausgaben verrechnet. Daraus resultieren veränderte Deckungsquoten der Kreisgemeinden (Abbildung 9). Im Durchschnitt der Jahre

¹¹ Die Summe aus unmittelbaren Einnahmen und Nettotransfers ändert sich gegenüber dem ursprünglichen Modell nicht. Insofern treten auch hier keine Doppelzählungen auf. Die Kreisumlage wird aus der Sicht der Zahler und Empfänger wahrscheinlich sogar treffender dargestellt.

2004-14 liegt ihre Deckungsquote nun mit 94,3% um 0,3 Prozentpunkte über der Deckungsquote der Zentralkreise. Die rechnerische Deckungsquote der Gesamtkreise steigt zugleich von 93,1% auf 94,2%. Der Abstand der Deckungsquoten liegt nun gerade einmal bei 0,3 Prozentpunkten.

Abbildung 9: Deckungsquoten bei Verrechnung der Kreisumlage



Die Soll-einnahmen der Zentralkreise entsprechen der Deckungsquote der Gesamtkreise multipliziert mit den Zentralkreisausgaben. Daraus folgt nach Abzug der tatsächlichen Zentralkreiseinnahmen der rechnerische Symmetrienausgleich. Im Ergebnis tritt tatsächlich eine Umkehrung der relativen Finanzkraftpositionen ein. Die Zentralkreise hätten nun zum Symmetrienausgleich insgesamt Mehreinnahmen im Umfang von 49 Mio. Euro erhalten müssen, was über eine 0,5-prozentige Erhöhung des Kreisumlageaufkommens möglich gewesen wäre.

Dieser Befund gibt gewiss keinen Anlass, das zentrale Ergebnis der Analyse in Frage zu stellen. Die Daten signalisieren in der einen wie in der anderen Variante keine gravierende Symmetriestörung, so dass die kreisinterne Verteilung insgesamt ausgewogen erscheint. Die seit 2012 eingetretene Verbesserung der Position der Zentralkreise kann allerdings auf Dauer eine kreisinterne Korrektur erfordern.

Insgesamt bewirkt der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz eine „angemessene“ Finanzausstattung der kommunalen Ebene. Allerdings bestehen weiterhin interkommunale Ungleichgewichte, die durch die Reform des kommunalen Finanzausgleichs offenbar nicht reduziert wurden. Kreisfreie Städte erscheinen weiterhin gegenüber den Gesamtkreisen klar benachteiligt (mit abnehmender Tendenz), Zentralkreise gegenüber den Kreisgemeinden etwas bevorzugt (mit zunehmender Tendenz).

Die aktuelle Entwicklung dürfte auf die veränderte Verteilung der Schlüsselzuweisungen zurückgehen. Zwischen 2013 und 2015 lag deren durchschnittliche Wachstumsrate bei 33,8%. Die klaren Verschiebungen zwischen den kommunalen Gruppen zeigen sich in den Differenzen ihrer Wachstumsraten mit 70,3% für die Städte, 44,7% für die Zentralkreise und nur 6,9% für die Kreisgemeinden (Tabelle 7, S. 36).

Interkommunale Ungleichgewichte signalisieren einen Korrekturbedarf bei der horizontalen Verteilung der (in der Summe ausreichenden) Finanzausweisungen des Landes an die Kommunen. Ob der letztlich erkennbare Wandel sich als anhaltende Folge der KFA-Reform von 2014 und auf Dauer als Verbesserung der interkommunalen Verteilungssymmetrie erweisen wird, bleibt abzuwarten und weiterhin zu beobachten.

4. Finanzierungspotentiale der Kommunen

Die mit gewissen Abstrichen bestehende Verteilungssymmetrie zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz bedeutet in der Praxis nur eine für alle Gebietskörperschaften gleichermaßen angespannte Situation, in der die Ausgaben durch reguläre (Steuer-) Einnahmen nicht gedeckt werden. Zwar haben sich die Deckungsquoten der Kommunen und des Landes zuletzt tendenziell verbessert, aber sie sind mit durchschnittlich ca. 95% immer noch weit vom Ziel eines ausgeglichenen Haushalts entfernt. Somit bleiben alle Ebenen weiterhin aufgefordert, ihre vorhandenen Spar- und Finanzierungspotentiale zu erschließen.

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat von den Kommunen zur Lösung der kommunalen Finanzkrise eine größtmögliche Anspannung der eigenen Kräfte gefordert (VGN N3/11, S. 33). Hierzu gehört aus ökonomischer Sicht in erster Linie eine umfassende Aufgaben- und Ausgabenkritik. Eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung, die unnötige Ausgaben weitgehend vermeidet, liegt im Interesse der

Bürger und Steuerzahler. Die Potentiale zur Erhöhung der Effizienz der staatlichen Aufgabenerfüllung dürften noch keineswegs ausgeschöpft sein.

Erst danach sollte man über Finanzierungspotentiale nachdenken, die im öffentlichen Haushalt eventuell noch existieren. Sie stehen im Übrigen den Kommunen eher offen als dem Land, da die Gemeinden bei den quantitativ gewichtigen Realsteuern über ein Hebesatzrecht verfügen, das auf der Landesebene weitgehend fehlt. In dieser Hinsicht besteht also eine Asymmetrie in der Finanzausstattung zugunsten der Kommunen, die ihre eigenen Steuerquellen gegebenenfalls stärker anspannen können.

Eine „angemessene“ Ausschöpfung der Steuerquellen ist völlig zu Recht ein Aspekt, der in die Analyse der Verteilungssymmetrie einfließen muss. Keine Gebietskörperschaft sollte von anderen Finanzausweisungen verlangen dürfen, solange sie die eigenen Möglichkeiten nicht nutzt. Im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt man aus diesem Grund nur die Realsteuerkraft, aber nicht das tatsächliche Realsteueraufkommen. Letzteres variiert mit den selbst gewählten Hebesätzen, während erstere zu Nivellierungshebesätzen gemessen wird, die für alle Gemeinden gleich sind.

In der empirischen Analyse der Verteilungssymmetrie blieben die Finanzierungspotentiale bislang unberücksichtigt. Operiert wurde mit den tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben, also unter der vereinfachenden Annahme, dass Land und Kommunen ihre Einnahmenspielräume gleichmäßig nutzen. Falls eine Ebene ihre Spielräume jedoch stärker nutzt als die andere, wird die Symmetriebetrachtung gestört. Wer sich eigene Mehreinnahmen verschafft, erhöht dadurch bei unveränderten Ausgaben seine Deckungsquote und verbessert seine relative Position im Symmetrievergleich. Das kann dazu führen, dass sich die eigene Anstrengung am Ende nur begrenzt auszahlt, weil die Gegenseite, die ihr Potential nicht gleichermaßen nutzt, relativ ärmer gerechnet wird und einen Symmetrieausgleich verlangen kann.

Vor diesem Hintergrund erscheint es naheliegend, die Symmetrierechnung anhand der Finanzierungspotentiale zu modifizieren. Konkret stellt sich die Frage, ob die Gemeinden gegenüber dem Land nicht schon deshalb unberechtigte Ausgleichsforderungen erheben, weil sie ihre Finanzierungsmöglichkeiten zu wenig ausschöpfen. Um diesen Sachverhalt zu prüfen, wird ein fiktives Realsteueraufkommen errechnet und mit dem tatsächlichen Steueraufkommen verglichen.

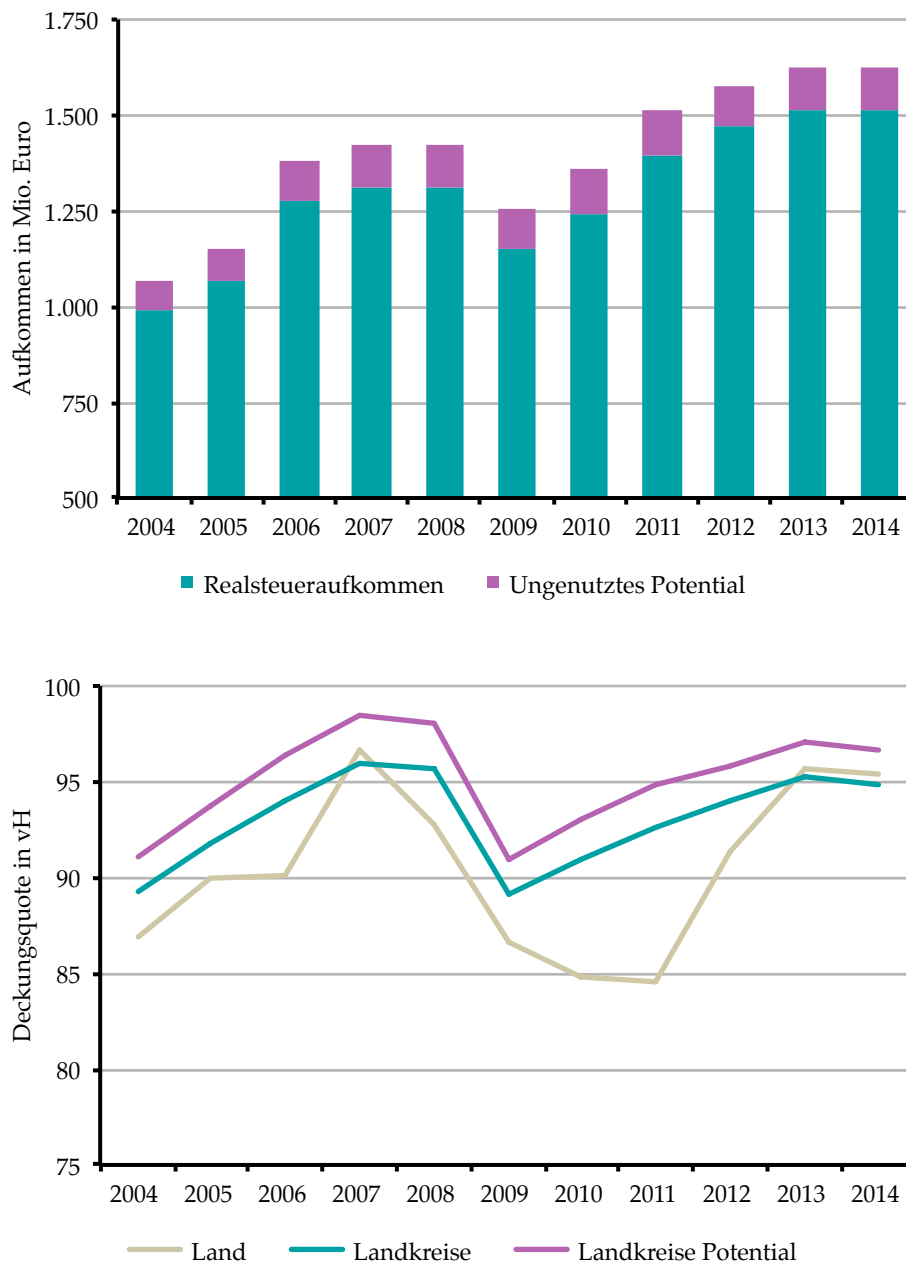
Diese Methode vernachlässigt allerdings die Rückwirkungen höherer Steuersätze auf die Steuerbasis:

- Wenn die Verschlechterung des Preis-Leistungs-Verhältnisses zwischen kommunaler Tätigkeit und Steuerlast eine Abwanderung von Bemessungsgrundlagen induziert, kann das rechnerische „Steuerpotential“ effektiv nicht vollständig gehoben werden. Entsprechende Rechenwerte repräsentieren also nur die Obergrenze der möglichen Mehreinnahmen und sind mit einem Risikoabschlag zu versehen. Dies betrifft vor allem die Gewerbesteuer, weniger die Grundsteuer, deren Bemessungsgrundlage an Wert verlieren, aber nicht abwandern kann.
- Der landesdurchschnittliche Hebesatz ist zudem nur für Kommunen untereinander als Indikator der Steueranspannung geeignet. Er taugt aber nicht, um Potentiale der kommunalen Ebene gegenüber dem Land zu identifizieren. Hierfür müssen bundesdurchschnittliche Hebesätze verwendet werden, wobei sich das Problem der unterschiedlichen Preis-Leistungs-Verhältnisse auf einer länderübergreifenden Ebene erneut stellt.
- Hinzu kommt, dass der mittlere Hebesatz und das gemessene Potential steigen, wenn einige Kommunen ihren Hebesatz erhöhen. Dies kann eine Steuerspirale in Gang setzen, weil die Gemeinden scheinbar neue Potentiale gewinnen, zu deren Nutzung sie wiederum angehalten werden. Das Problem ließe sich dadurch entschärfen, dass der zur Potentialmessung verwendete Hebesatz nur in größeren zeitlichen Abständen an die Entwicklung des durchschnittlichen Hebesatzes angepasst wird. Ein Abschlag für die zu erwartenden Reaktionen der Bemessungsgrundlage würde den Realitätsbezug der Potentialrechnung weiter verbessern.

Tabelle 12 Realsteuer-Potential – Landkreise in Rheinland-Pfalz

Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2004-14
Ungenutztes Potential	Mio. Euro											
Grundsteuer A	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,9	0,6	0,5	0,6	0,4	6,4
Grundsteuer B	40,7	44,9	47,1	53,0	53,7	56,3	59,7	56,7	52,4	58,4	54,6	577,5
Gewerbesteuer	35,2	41,3	58,0	63,0	56,9	46,3	57,6	65,8	50,6	54,8	54,0	583,3
Insgesamt	76,3	86,6	105,7	116,6	111,2	103,2	118,2	123,2	103,5	113,8	109,0	1.167,3
Deckungsquote	vH											
Potentielle Quote	91,1	93,7	96,4	98,5	98,0	90,9	93,1	94,8	95,8	97,1	96,6	95,1
Tatsächliche Quote	89,3	91,7	94,1	96,0	95,7	89,1	90,9	92,7	94,0	95,2	94,9	93,1
Differenz	1,8	2,0	2,4	2,5	2,3	1,8	2,1	2,2	1,8	1,9	1,7	2,0

Abbildung 10: Realsteuer-Potential der Landkreise



Trotz der angesprochenen methodischen Probleme wurde eine auf die Kreisebene fokussierte einfache Potentialrechnung für rheinland-pfälzische Kommunen durchgeführt, die die tatsächlichen Potentiale wahrscheinlich überschätzt (Tabelle 12, S. 45).

Abbildung 10 illustriert das rechnerische Mehraufkommen im Analysezeitraum 2004 bis 2014. Bei Anwendung der bundesdurchschnittlichen Hebesätze hätten die Kreise insgesamt 1.167 Mio. Euro Mehraufkommen bei den Realsteuern erzielt. Ihre mittlere Deckungsquote – in der hier verwendeten Abgrenzung – wäre um 2,0 Prozentpunkte

gestiegen. Entsprechend vergrößert hätte sich der ohnehin bestehende Vorsprung zur mittleren Deckungsquote des Landes.

Aus den rechnerischen Effekten ergibt sich mithin durchaus ein erhebliches Potential zur Verbesserung der Haushaltsslage der kommunalen Gebietskörperschaften, allerdings in der genannten Höhe nur bei Abwesenheit von Ausweichreaktionen. Der negative Zusammenhang zwischen Steuersätzen und Bemessungsgrundlagen muss jedenfalls beachtet werden, wenn es um konkrete Forderungen an die Kommunen zur Ausschöpfung rechnerischer Steuerpotentiale geht.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass sich die Kommunalsteuern mit Hebesatzrecht nur auf Immobilien und Gewerbebetriebe richten. Höhere Realsteuern dienen jedoch weder einer nutzenäquivalenten Belastung, noch der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Zudem fühlen sich viele Bürger davon nicht direkt getroffen, weshalb der Abgabewiderstand und der damit verbundene Druck zur Überprüfung der Ausgaben gering sein dürften. Im Interesse der fiskalischen Äquivalenz und des Konnexitätsprinzips wäre es besser, wenn die Kommunen ihre Bürger über regional differenzierte Einkommensteuern zur Finanzierung ihrer Leistungen heranziehen müssten.

Inwieweit eventuelle Mehreinnahmen aus den Realsteuern innerhalb der Landkreise an die zentrale oder dezentrale Ebene fließen sollten, ist eine Frage, die nur mit Blick auf die kreisinterne Verteilungssymmetrie beantwortet werden kann. Ein Problem besteht in der Praxis darin, die Kreisgemeinden zu höheren Hebesätzen zu veranlassen, wenn von vornherein klar ist, dass der Zentralkreis die Mehreinnahmen abschöpft, um seine Finanzlage zu verbessern.

Insgesamt erreichen auch vorsichtig geschätzte Realsteuerpotentiale der rheinland-pfälzischen Kommunen eine Größenordnung, die bei der Analyse der Verteilungssymmetrie nicht außer Acht bleiben kann. Die ohnehin vorgefundene leichte Verschiebung zugunsten der kommunalen Ebene wird durch diesen Faktor unterstrichen. Solange das Land selbst über keine beachtliche Steuerautonomie verfügt, steht es stärker als die Kommunen unter Konsolidierungsdruck auf der Ausgabenseite. Dies mag zu einer relativ höheren Kreditfinanzierung der Landesausgaben beigetragen haben. So gesehen sind die geringeren Deckungsquoten des Landes nicht nur Ausdruck eines leichteren Zugangs zu Krediten, sondern auch Folge der geringeren Steuerkompetenzen.

5. Integrierter Symmetrievergleich

Der Symmetrievergleich für die rheinland-pfälzischen Gebietskörperschaften erfolgte in dieser Arbeit sequentiell. Zunächst wurden Land und kommunale Ebene insgesamt verglichen, dann die kreisfreien Städte mit den Gesamtkreisen und schließlich die Zentralkreise mit ihren kreisangehörigen Gemeinden. Auf jeder Stufe wurden die Symmetriestörungen auf der jeweils vorgelagerten Stufe ausgeblendet. Das Ergebnis war (1) eine gewisse Bevorzugung der kommunalen Ebene gegenüber dem Land, (2) eine klare Benachteiligung der kreisfreien Städte gegenüber den Gesamtkreisen und (3) unerhebliche Verzerrungen zwischen Zentralkreisen und Kreisgemeinden.

Tabelle 13 Integrierter Symmetrieausgleich für die Kommunen 2004 – 2014

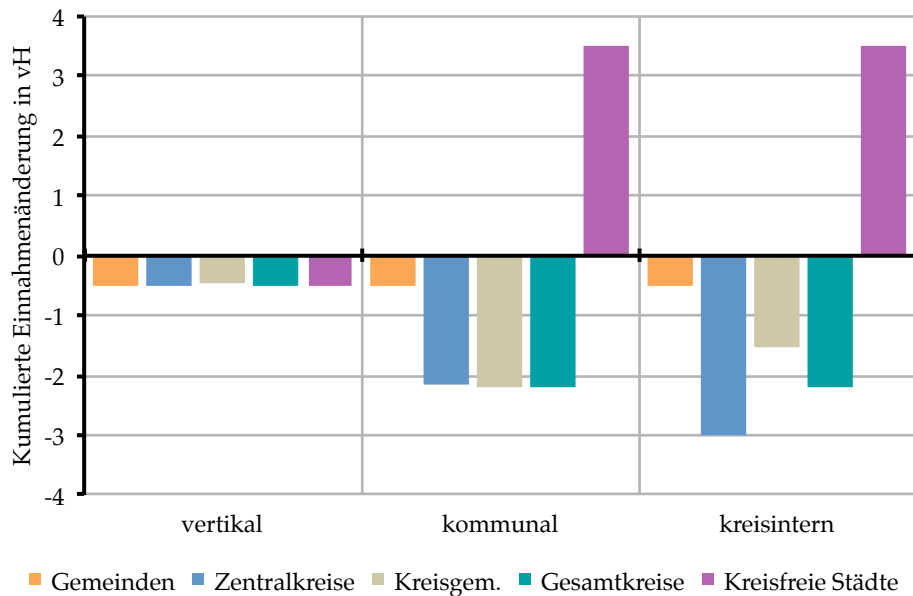
Ausgleichsstufe	(a) vertikal	(b) kommunal	(a) + (b)	(c) kreisintern	(a) + (b) + (c)
Ausgleich in Mio. Euro					
Gemeinden	-372,5		-372,5		-372,5
Kreisfreie Städte	-112,7	907,3	794,6		794,6
Gesamtkreise	-259,8	-907,3	-1.167,1		-1.167,1
Zentralkreise	-118,9	-403,0	-521,9	-202,7	-724,6
Kreisgemeinden	-140,9	-504,3	-645,2	202,7	-442,5
Ausgleich in vH der Einnahmen					
Gemeinden	-0,5		-0,5		-0,5
Kreisfreie Städte	-0,5	4,0	3,5		3,5
Gesamtkreise	-0,5	-1,7	-2,2		-2,2
Zentralkreise	-0,5	-1,7	-2,2	-0,8	-3,0
Kreisgemeinden	-0,5	-1,7	-2,2	0,7	-1,5

Eine integrierte Betrachtung aller Gebietskörperschaften im Vergleich untereinander verändert das Ergebnis strukturell nicht, führt aber zu abweichenden absoluten und relativen Finanzkraftverschiebungen (Tabelle 13). Abbildung 11 illustriert Ausgleichsansprüche und -verpflichtungen für den Gesamtzeitraum 2004 bis 2014.

- Bei einem rechnerischen vertikalen Symmetrieausgleich müssten die Kommunen insgesamt ca. 765 Mio. Euro an das Land abgeben. Davon entfielen ca. 373 Mio. Euro auf kreisfreie Städte und Gesamtkreise, der Rest auf die Zweckverbände und den Bezirksverband Rheinland-Pfalz¹².

¹² Zweckverbände sind ein Zusammenschluss von Gemeinden und Gemeindeverbänden zur gemeinsamen Erfüllung kommunaler Aufgaben. Im Gesamtvergleich zwischen dem Land und der kommunalen Ebene müssen sie zwingend berücksichtigt werden. In der obigen Rechnung erscheinen aber nur die Beträge, die kreisfreien Städten, Zentralkreisen und kreisangehörigen Gemeinden unmittelbar zugeordnet werden können. Der Bezirksverband Rheinland-Pfalz spielt quantitativ keine große Rolle.

Abbildung 11: Integrierter Symmetrieausgleich 2004 – 2014



- Die gleichmäßige Anlastung dieser Korrektur würde die kreisfreien Städte 113 Mio. Euro und die Gesamtkreise 260 Mio. Euro kosten. Innerhalb der Gesamtkreise hätten die Zentralkreise 119 Mio. Euro und die Kreisgemeinden 141 Mio. Euro Mindereinnahmen. Damit würde der Ausgleich gegenüber dem Land die kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen 0,5% ihrer Einnahmen kosten.
- Die kreisfreien Städte hätten zur Herstellung einer gleichen Deckungsquote von den Gesamtkreisen 2004 bis 2014 in der Summe ca. 907 Mio. Euro benötigt. Bei Umlage nach Ausgabenanteilen entfielen davon 403 Mio. Euro auf die Zentralkreise und 504 Mio. Euro auf die Kreisgemeinden. Die zweite Stufe des Symmetrieausgleichs hätte die Einnahmen der Gesamtkreise um 1,7% reduziert und die Einnahmen der kreisfreien Städte um 4% erhöht. Kumuliert wäre die Finanzkraft der Kreise um 2,2% gesunken und die Finanzkraft der Städte um 3,5% gestiegen.
- Innerhalb der Gesamtkreise hätte die Herstellung der Verteilungssymmetrie eine Verlagerung zugunsten der Kreisgemeinden und zulasten der Zentralkreise in Höhe von insgesamt 203 Mio. Euro erfordert¹³. Das hätte den Zentralkreisen ge-

¹³ Der Symmetrievergleich erfolgt hier ohne Verrechnung der Nettotransfers zwischen Zentralkreis und Kreisgemeinden, für die keine zuverlässigen Daten vorliegen. Verwendet man als grobes Maß die Kreisumlage, dann „schulden“ die Kreisgemeinden den Zentralkreisen umgekehrt ca. 49 Mio. Euro.

genüber dem Status quo einen weiteren Verlust von 0,8% und den Gemeinden im Gegenzug einen Gewinn von 0,7% ihrer Einnahmen verschafft. Auf allen Stufen zusammen würden die Zentralkreise damit 3% ihrer Einnahmen verlieren, die Kreisgemeinden dagegen nur 1,5%.

Die vertikale Verteilung zwischen Land und kommunaler Ebene wurde hier – sachlich begründet – unter Einbezug aller Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände analysiert. Zu Kontrollzwecken wurde ergänzend ein Symmetrievergleich begrenzt auf Land, kreisfreie Städte und Landkreise durchgeführt (vgl. Daten-07). Die durchschnittliche Deckungsquote der einbezogenen Gebietskörperschaften liegt mit 90,9% unter dem Mittelwert von 92% für Land und kommunale Ebene insgesamt. Errechnet man anhand der modifizierten Sollquote die vertikalen Ausgleichsdefizite und -überschüsse, dann sinkt der rechnerische Anspruch des Landes im Zeitraum 2004-14 von 765 auf 522 Mio. Euro. Er richtet sich aber nicht mehr an die kommunale Ebene insgesamt, sondern nur noch an kreisfreie Städte und Landkreise. Letztere würden gegenüber einem vollständigen vertikalen Ausgleich, der 373 Mio. Euro kosten würde, um 150 Mio. Euro höher belastet¹⁴. Dies belegt noch einmal, dass die hier verwendete Methode des Symmetrievergleichs Städte und Kreise gewiss nicht benachteiligt.

Die integrierte Betrachtung aller Symmetriestörungen bestätigt die isoliert abgeleiteten Ergebnisse. Sie liefert ein noch genaueres Bild der im Analysezeitraum feststellbaren Abweichungen von der Verteilungssymmetrie zwischen den rheinland-pfälzischen Gebietskörperschaften. Ein zwingender Handlungsbedarf besteht auch aus dieser Sicht vor allem im Verhältnis der Kommunen untereinander. In ihrer Gesamtheit verfügen sie gegenüber dem Land über eine mindestens angemessene, tendenziell eher vorteilhafte Finanzausstattung.

¹⁴ Bei integriertem Ausgleich würde sich die Zusatzlast folgendermaßen verteilen: Kreisfreie Städte: 46 Mio. Euro, Zentralkreise: 46 Mio. Euro, Kreisgemeinden: 58 Mio. Euro.

E. Zusammenfassung

Die Aufgabe dieser Arbeit besteht in der Aktualisierung und Überprüfung des Gutachtens von 2015 über die „Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz“. Die Zusammenfassung dient auch dem Vergleich der zentralen Ergebnisse mit denen der früheren Untersuchung.

1. Das Kriterium der Verteilungssymmetrie

Der kommunale Finanzausgleich hat die Aufgabe, die kommunalen Gebietskörperschaften eines Bundeslandes finanziell „angemessen“ auszustatten. Alle Gebietskörperschaften sollen ihre Aufgaben wahrnehmen und die damit verbundenen „notwendigen“ Ausgaben bestreiten können. Bei insgesamt begrenzten finanziellen Ressourcen stehen die Ausstattungswünsche der Gebietskörperschaften allerdings in Konkurrenz zueinander. Daher kann es nur um die Frage gehen, wie sich die relativen Deckungsansprüche fair ausbalancieren lassen. In diesem Kontext dient der Grundsatz der Verteilungssymmetrie als Orientierungshilfe. Alle Gebietskörperschaften sind im Verhältnis zu ihren Aufgaben und Ausgaben finanziell gleich auszustatten¹⁵.

Die Verteilungssymmetrie hat verschiedene Dimensionen. Sie betrifft die vertikale Verteilung zwischen Land und kommunaler Ebene, die interkommunale Verteilung zwischen kreisfreien Städten und Gesamtkreisen sowie in den Gesamtkreisen die Relation zwischen Zentralkreisen und kreisangehörigen Gemeinden. Das Symmetriegebot bezieht sich auf alle Ausgaben der Gebietskörperschaften, die aus eigenen oder zugewiesenen Steuermitteln zu finanzieren sind.

Um die Verteilungssymmetrie zu überprüfen, werden aussagefähige Maßzahlen benötigt. In Betracht kommen die Anteile einer Gebietskörperschaft an den Einnahmen und Ausgaben aller vergleichbaren Gebietskörperschaften. Im vertikalen Finanzausgleich erfüllen die Kommunalisierungsgrade der Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen diese Funktion. Innerhalb der Gesamtkreise können analog dazu die

¹⁵ Allerdings kann man das Prinzip unterschiedlich interpretieren. So stellte der VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ in seinem Urteil von 2012 zwar keine rechnerische Asymmetrie in der vertikalen Verteilung fest. Dennoch verlangte er eine stärkere Beteiligung des Landes an den Sozialausgaben, aber auch die engagierte Mitwirkung der Kommunen bei der Lösung ihrer Finanzprobleme.

Zentralisierungsgrade der Einnahmen und Ausgaben verwendet werden. Völlig äquivalent zum Vergleich der Einnahmen- und Ausgabenanteile ist der Vergleich der Deckungsquoten, d.h. der Relationen zwischen den Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften. Bei annähernder Übereinstimmung der jeweiligen Maßzahlen liegt eine ausgewogene Steuerverteilung vor.

Für einen vertikalen Symmetrievergleich müssen die relevanten Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften in geeigneter Weise abgegrenzt werden. Herangezogen werden auf der Ausgabenseite die unmittelbaren Ausgaben vermindert um Gebühren und Entgelte und damit um Ausgaben, die einer Finanzierung nach dem Äquivalenzprinzip dienen. Neben den unmittelbaren Ausgaben sind die Nettotransfers zu berücksichtigen, die an vergleichsrelevante Gebietskörperschaften gezahlt werden, beim Land also die per Saldo an die Gemeinden geleisteten Finanzaufweisungen.

Auf der Einnahmenseite sind die unmittelbaren Einnahmen analog um Gebühren und Entgelte sowie darüber hinaus um Veräußerungserlöse zu reduzieren. Hinzugerechnet werden müssen dagegen die von anderen Gebietskörperschaften erhaltenen Nettotransfers. Das sind auf der kommunalen Seite die Nettozuweisungen vom Land und auf der Landesseite die Nettotransfers von anderen Ländern sowie vom Bund.

Diese Abgrenzung lässt sich auf den interkommunalen Symmetrievergleich übertragen. Innerhalb der Gesamtkreise sind die untereinander gezahlten Transfers zu saldieren und als Einnahmen der Empfänger sowie als Ausgaben der Zahler zu verbuchen. Hier stehen genaue Angaben jedoch nicht zur Verfügung, so dass der Symmetrievergleich etwas vereinfacht werden muss.

2. Vergleich zwischen Land und Kommunen

Der aktuelle Symmetrievergleich zwischen Land und Kommunen erfolgt für den Zeitraum 2004 bis 2014 anhand der Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte, die vom Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz für alle Gebietskörperschaften detailliert aufbereitet wurden. Sie erlauben eine genaue Ermittlung der relevanten Einnahmen und Ausgaben nach der erläuterten Abgrenzung. Hinsichtlich der Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen sind folgende Ergebnisse festzuhalten:

- Der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen lag in den meisten Jahren über dem Kommunalisierungsgrad der Ausgaben – im Durchschnitt um 0,4 Prozentpunkte (2002-12: 0,5 Prozentpunkte). Dementsprechend übertraf die Deckungsquote der Kommunen die Deckungsquote des Landes im Mittel um 1,5 Prozentpunkte (2002-12: 1,8 Prozentpunkte). Somit waren die Gemeinden weiterhin, jedoch in leicht abgeschwächtem Umfang, relativ zum Land finanziell besser ausgestattet (im Sinne geringerer Finanzierungslücken).
- Ein perfekter Symmetrieausgleich liegt vor, wenn die Nettotransfers den Kommunen Einnahmen verschaffen, die sich am Kommunalisierungsgrad der Ausgaben bzw. an der mittleren Deckungsquote von Land und Kommunen ausrichten. Der Vergleich mit den tatsächlichen Einnahmen erlaubt die Bezifferung einer eventuellen Symmetriestörung. In Rheinland-Pfalz haben die Gemeinden zwischen 2004 und 2014 insgesamt ca. 765 Mio. Euro mehr als rechnerisch nötig vom Land erhalten (2002-12: 894 Mio. Euro). Das waren rund 2,3% der Nettotransfers an die Kommunen (2002-12: 3%). Die Einnahmenverteilung war also erkennbar zugunsten der Kommunen verschoben.

Insgesamt bestätigt die aktuelle Symmetrierechnung in vertikaler Hinsicht den Befund einer annähernd ausgewogenen Einnahmenverteilung mit etwas geringerer Tendenz zur relativen Begünstigung der kommunalen Ebene. Mithin besteht aktuell kein Anlass für eine weitere Erhöhung der kommunalen Finanzaufweisungen.

3. Vergleich innerhalb der kommunalen Ebene

Zwischen Land und Kommunen existierte im Analysezeitraum eine Symmetriestörung allenfalls zugunsten der kommunalen Ebene. Bei insgesamt ausreichenden Mitteln kann es aber dennoch innerhalb der kommunalen Ebene zu Verzerrungen kommen.

- Auf der ersten interkommunalen Vergleichsebene zwischen den kreisfreien Städten und den Gesamtkreisen gab es im Beobachtungszeitraum weiterhin eine klare Benachteiligung der kreisfreien Städte gegenüber den Gesamtkreisen. Letztere erzielten 2004-14 eine mittlere Deckungsquote von 93,1% (2002-12: 92%), während die kreisfreien Städte nur 88% (2002-12: 85,5%) verbuchen konnten. Ein rechnerischer Symmetrieausgleich hätte eine Verlagerung von Mitteln im Gesamt-

volumen von 907 Mio. Euro bzw. 1,7% der Gesamtkreiseinnahmen auf die kreisfreien Städte erfordert (2002-12: 1.073 Mio. Euro bzw. 2,2%).

- Wesentlich entspannter stellte sich die Lage in den Landkreisen dar. Zwar nahm der Zentralisierungsgrad der Ausgaben deutlich zu, aber er lag nicht unter, sondern im Mittel um 0,4 Prozentpunkte über dem Zentralisierungsgrad der Einnahmen (wie 2002-12). Entsprechend gering war der Abstand der Deckungsquoten der Zentralkreise und Kreisgemeinden mit 1,6 Prozentpunkten (2002-12: 1,4 Prozentpunkte). Für einen Symmetrieausgleich hätte das Aufkommen der Kreisumlage um insgesamt 203 Mio. Euro bzw. 0,7% gesenkt werden müssen (2002-12: 142 Mio. Euro bzw. 1,5%).
- In dieser Rechnung wurden freilich mangels klarer Daten keine kreisinternen Nettotransfers berücksichtigt. Eine Simulation unter Verwendung der Kreisumlage als Indikator der (damit überschätzen) internen Nettotransfers führte zu einer Umkehrung der relativen Positionen, jedoch in einem ebenfalls unkritischen Umfang. Demnach hätten die Zentralkreise 49 Mio. Euro bzw. 0,5% mehr Einnahmen aus der Kreisumlage erhalten müssen (2002-12: 121 Mio. Euro bzw. 1,3%).

Insgesamt funktionierten der kommunale und der kreisinterne Finanzausgleich im Bereich der Landkreise zufriedenstellend. Die Zentralkreise konnten der Aufgaben- und Ausgabenzentralisierung recht gut mit einer entsprechenden Zentralisierung der Einnahmen begegnen. Allerdings war die Lage der kreisfreien Städte unverändert relativ prekär. Die Reform des kommunalen Finanzausgleichs 2014 hat hier eine gewisse Entlastung verschafft, aber das Problem scheinbar noch nicht ganz gelöst. Zu prüfen wäre gegebenenfalls eine nochmalige Höhergewichtung der zentralörtlichen Funktionen und/oder der Sozialausgabenbelastung.

Der VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ hat 2012 nicht nur das Land verpflichtet, sich über das rechnerisch Notwendige hinaus an der Bewältigung kommunaler Finanzprobleme zu beteiligen, sondern auch die Gemeinden zur bestmöglichen Selbsthilfe angehalten. Daher wurde auch der Spielraum der rheinland-pfälzischen Landkreise zur Ausschöpfung ungenutzter Steuerpotentiale geprüft. Bei Anwendung bundesdurchschnittlicher Hebesätze hätten die Kreise von 2004-14 insgesamt 1.167 Mio. Euro mehr Einnahmen erzielen können (2002-12: 1.076 Mio. Euro). Ihre Deckungsquo-

te wäre im Mittel um 2% gestiegen (ebenso 2002-12). Zwar müssen kalkulatorische Mehreinnahmen speziell bei der Gewerbesteuer nicht vollständig eintreten, weil ein Teil der Bemessungsgrundlage bei steigenden Steuersätzen abwandern kann. Diese Gefahr ist wegen der unterdurchschnittlichen Ausgangshebesätze und der eher kleinen und mittelständischen Unternehmen in Rheinland-Pfalz jedoch relativ gering.

Der sequentielle Symmetrienausgleich zwischen (1) Land und Kommunen, (2) Gesamtkreisen und kreisfreien Städten sowie (3) Zentralkreisen und Kreisgemeinden wurde durch eine integrierte Betrachtung des Gesamtsystems abgerundet. Dadurch konnte die Summe aller Verschiebungen bei umfassender Herstellung der Verteilungssymmetrie aufgezeigt werden. Gewinner wären erwartungsgemäß das Land und vor allem die kreisfreien Städte, wobei sich der Korrekturbedarf 2004-14 gegenüber 2002-12 auf allen Ebenen quantitativ reduziert hat.

4. Ergebnis der aktuellen Analyse

Die für einen methodisch korrekten Symmetrievergleich verfügbaren Daten reichen aktuell bis 2014 und umfassen nur das erste Jahr nach der KFA-Reform. Sie erlauben somit noch keine valide Beurteilung des neuen Systems. Das liegt auch an den kurzfristigen Verzerrungen der Symmetrieentwicklung (vgl. S. 27/28), die es unerlässlich machen, stets einen mehrjährigen Zeitraum zu betrachten. Aus dieser Perspektive lässt sich festhalten, dass die von 2004 bis 2014 fortgeschriebene Beobachtungsperiode die Ergebnisse der früheren Symmetriestudie für Rheinland-Pfalz bestätigt.

Die Daten liefern ein weithin unverändertes Bild von der Verteilungssymmetrie zwischen den Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz. Das Land hat der kommunalen Ebene augenscheinlich genügend Nettotransfers zukommen lassen. Diese verteilten sich aber suboptimal zulasten der kreisfreien Städte. Die Probleme der Landkreise waren dagegen im Wesentlichen kreisinterner Natur. Mithin müssen sie selbst die Aufgabe lösen, die relativ gute Finanzausstattung der Gesamtkreise fair auf die zentrale und dezentrale Kreisebene zu verteilen.

Hinsichtlich der interkommunalen Verteilungssymmetrie brachte die Einbeziehung der Jahre 2013 und 2014 folgende Erkenntnisse:

- Die interkommunalen Ungleichgewichte haben sich zwischen kreisfreien Städten und Gesamtkreisen reduziert, aber noch nicht in genügendem Maße. Wenn weitere Verbesserungen ausbleiben, sollte das Land strukturelle Ausgleichsmaßnahmen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs in Erwägung ziehen.
- Innerhalb der Gesamtkreise deutet sich eine zunehmende Benachteiligung der Kreisgemeinden gegenüber den Zentralkreisen an. Sie könnte im Bedarfsfall kreisintern durch eine Verminderung der Kreisumlage aufgefangen werden, so dass kein Handlungsbedarf für das Land besteht.

Insgesamt müssen die Befunde des Gutachtens von 2015 weder revidiert, noch nennenswert modifiziert werden. Wie sich die Reform des kommunalen Finanzausgleichs mittelfristig auf die Verteilungsrelationen auswirken wird, ist allerdings noch nicht genau absehbar. Das Land sollte die Verteilungssymmetrie daher kontinuierlich evaluieren, um eventuelle Störungen frühzeitig zu erkennen und Volumen und Struktur des kommunalen Finanzausgleichs bei Bedarf anzupassen¹⁶.

¹⁶ Im ersten Jahr nach Verabschiedung der KFA-Reform wurden deren tatsächliche Entlastungseffekte für die kommunale Ebene vermutlich durch verschiedene kurzfristige Effekte überdeckt: (1) Die Steuereinnahmen des Landes sind 2013 und 2014 noch stärker gestiegen als die der Kommunen. Das verursacht eine kurzfristige, qualitativ unproblematische Symmetrierverschiebung zugunsten des Landes. Die KFA-Reform konnte diesen Effekt abschwächen, aber im ersten Jahr nicht voll kompensieren. (2) Die bereits bekannten Zahlen aus der Kassenstatistik für 2015 und 2016 zeigen eine erhebliche Verbesserung des kommunalen Finanzierungssaldos. Daher dürfte auch die im Symmetrievergleich entscheidende kommunale Deckungsquote deutlich gewachsen sein. Insgesamt ist daher keineswegs ausgeschlossen, dass die KFA-Reform mittelfristig eine Symmetriestörung zugunsten der kommunalen Ebene bewirkt.

Literatur

BOETTCHER, F., B. HOLLER, B. (2011), Relative Unterfinanzierung der kommunalen Ebene? Zur Frage der vertikalen Finanzmittelverteilung in den Ländern, in: HANSMANN, M. (Hrsg.), Kommunal Finanzen in der Krise: Problemlagen und Handlungsansätze, Berlin, S. 72-89.

BÜTTNER, T., EBERTZ, A., KAUDER, B., REISCHMANN, M. (2012), Finanzwissenschaftliche Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz, ifo Forschungsberichte 58, München, <http://bit.ly/2qsrt2q>.

JUNKERNHEINRICH, M., MICOSATT, G. (2012), Finanzwissenschaftliche Stellungnahme zum verfassungsgerichtlichen Verfahren VGH N 3/11: Vorlagebeschluss des OVG Rheinland-Pfalz im Verwaltungsrechtsstreit des Landkreises Neuwied gegen das Land Rheinland-Pfalz, Kaiserslautern/Bottrop.

MEFFERT, H., MÜLLER, W. (2014), Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz – Landesgesetz zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs, in: LKRZ – Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht 3/2014, S. 89-96, <http://bit.ly/2qsa1Ld>.

RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2016), Kommunalbericht 2016, Landtags-Drucksache 17/100, <http://bit.ly/2qssSG1>.

SCHERF, W. (2011), Die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise in Rheinland-Pfalz und der Grundsatz der Verteilungssymmetrie, Gutachten im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere 86, Gießen, <http://bit.ly/2qsdNnS>.

SCHERF, W. (2015), Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz, Gutachten im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere 92, Gießen, <http://bit.ly/29IQpsK>.

STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ (2010), Index der Finanzaufweisungen an die Kommunen, Bad Ems.

VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ (2012), VGH N 3/11, <http://bit.ly/2qsmzCr>.

Daten – 01

Ausgaben

Nr.	Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2004-14
		Euro											
1	Bereinigte Ausgaben	15.899.773.602	15.703.167.187	16.271.510.191	16.588.874.560	17.520.341.054	18.460.443.924	18.661.579.553	19.649.567.138	19.790.479.894	20.165.162.170	28.320.450.343	207.031.349.616
2	Land	11.665.243.586	11.442.990.888	11.818.368.345	12.018.232.689	12.690.168.691	12.962.610.303	13.568.516.369	14.489.043.535	14.574.760.410	14.940.195.579	15.268.041.453	145.438.171.848
3	Gemeinden *	7.210.107.729	7.473.087.981	7.732.152.991	8.015.847.564	8.308.596.269	9.112.111.727	8.993.729.099	9.328.996.224	9.540.742.243	9.871.635.150	10.122.168.816	95.709.175.793
4	Städte und Kreise	6.821.339.950	7.085.506.470	7.330.706.664	7.610.363.105	7.899.053.416	8.708.062.191	8.586.000.334	8.929.062.430	9.104.342.522	9.453.294.175	9.691.769.794	91.219.501.051
5	Kreisfreie Städte	2.102.839.674	2.211.375.684	2.249.889.951	2.296.824.183	2.429.830.437	2.436.169.524	2.549.648.974	2.638.338.777	2.742.942.110	2.862.819.062	2.896.648.686	27.417.327.062
6	Gesamtkreise	4.718.500.276	4.874.130.786	5.080.816.713	5.313.538.922	5.469.222.979	6.271.892.667	6.036.351.360	6.290.723.653	6.361.400.412	6.590.475.113	6.795.121.108	63.802.173.989
7	Zentralkreise	1.496.695.646	1.662.440.908	1.686.487.971	1.708.321.120	1.748.738.004	1.904.227.072	2.055.377.989	2.291.089.452	2.312.020.242	2.335.606.173	2.363.464.655	21.564.469.232
8	Kreisgemeinden	3.221.804.630	3.211.689.878	3.394.328.742	3.605.217.802	3.720.484.975	4.367.665.595	3.980.973.371	3.999.634.201	4.049.380.170	4.254.868.940	4.431.656.453	42.237.704.757
9	Zahlungen an öff. Bereich	4.973.061.059	5.066.669.179	5.407.690.757	5.743.033.561	6.260.038.148	5.984.913.709	6.366.408.448	6.927.350.936	6.888.392.673	7.565.665.214	7.928.272.614	69.111.496.298
10	Land	2.924.647.208	2.998.438.219	3.250.221.826	3.394.833.568	3.869.741.786	3.462.033.295	3.884.219.148	4.393.447.699	4.146.429.898	4.614.600.454	4.799.301.767	41.737.914.868
11	Gemeinden *	2.048.413.851	2.068.230.960	2.157.468.931	2.348.199.993	2.390.296.362	2.522.880.414	2.482.189.300	2.533.903.237	2.741.962.775	2.951.064.760	3.128.970.847	27.373.581.430
12	Städte und Kreise	2.038.967.542	2.056.970.914	2.136.337.262	2.334.313.339	2.377.312.079	2.510.389.004	2.474.199.305	2.524.527.339	2.730.000.066	2.940.449.904	3.112.026.076	27.235.492.830
13	Kreisfreie Städte	85.974.826	82.465.720	79.139.543	84.259.069	68.557.633	77.742.238	69.137.815	75.223.560	79.795.088	83.100.889	78.281.833	863.678.214
14	Gesamtkreise	1.952.992.716	1.974.505.194	2.057.197.719	2.250.054.270	2.308.754.446	2.432.646.766	2.405.061.490	2.449.303.779	2.650.204.978	2.857.349.015	3.033.744.243	26.371.814.616
15	Zentralkreise	624.600.318	550.993.271	530.030.732	555.286.499	520.322.883	511.152.554	558.827.561	624.876.515	649.122.448	710.603.508	738.623.836	6.574.440.125
16	Kreisgemeinden	1.328.392.398	1.423.511.923	1.527.166.987	1.694.767.771	1.788.431.563	1.921.494.212	1.846.233.929	1.824.427.264	2.001.082.530	2.146.745.507	2.295.120.407	19.797.374.491
17	Zahlungen von gl. Ebene	4.683.949.451	4.912.899.036	5.088.903.258	5.405.268.887	5.549.106.749	5.870.836.291	6.180.101.106	6.459.852.279	6.813.759.399	7.340.938.052	-	-
18	Land												
19	Gemeinden *	1.708.371.738	1.699.987.354	1.809.892.113	1.960.063.194	2.070.682.843	2.256.558.185	2.279.435.191	2.291.379.658	2.488.736.640	2.694.269.493	2.930.240.074	24.189.616.483
20	Städte und Kreise	1.628.191.476	1.618.437.490	1.719.776.179	1.877.067.511	1.981.811.163	2.156.958.140	2.178.971.058	2.185.757.385	2.381.828.982	2.577.610.065	2.813.995.908	23.120.405.357
21	Kreisfreie Städte	22.774.435	22.499.157	17.918.295	17.627.233	17.814.746	34.149.159	36.708.990	29.620.909	24.427.782	32.537.526	41.061.006	297.139.238
22	Gesamtkreise	1.605.417.041	1.595.938.333	1.701.857.884	1.859.440.278	1.963.996.417	2.122.808.981	2.142.262.068	2.156.136.476	2.357.401.200	2.545.072.539	2.772.934.902	22.823.266.119
23	Zentralkreise	731.331.391	792.667.032	862.125.310	965.677.577	1.039.588.691	1.135.820.221	1.121.338.053	1.097.790.715	1.212.119.253	1.327.273.619	1.442.141.816	11.727.873.678
24	Kreisgemeinden	874.085.650	803.271.301	839.732.574	893.762.701	924.407.726	986.988.760	1.020.924.015	1.058.345.761	1.145.281.947	1.217.798.920	1.330.793.086	11.095.392.441
25	Unmittelbare Ausgaben	15.610.661.994	15.549.397.044	15.952.722.692	16.251.109.886	16.809.409.655	18.346.366.506	18.475.272.211	19.182.068.481	19.715.846.620	19.940.435.008	20.392.177.729	196.225.467.826
26	Land	8.740.596.378	8.444.552.669	8.568.146.519	8.623.399.121	8.820.426.905	9.500.577.008	9.684.297.221	10.095.595.836	10.428.330.512	10.325.595.125	10.468.739.686	103.700.256.980
27	Gemeinden *	6.870.065.616	7.104.844.375	7.384.576.173	7.627.710.765	7.988.982.750	8.845.789.498	8.790.974.990	9.086.472.645	9.287.516.108	9.614.839.883	9.923.438.043	92.525.210.846
28	Städte und Kreise	6.410.563.884	6.646.973.046	6.914.145.581	7.153.117.277	7.503.552.500	8.354.631.327	8.290.772.087	8.590.292.476	8.756.171.438	9.090.454.336	9.393.739.626	87.104.413.578
29	Kreisfreie Städte	2.039.639.283	2.151.409.121	2.188.668.703	2.230.192.347	2.379.087.550	2.392.576.445	2.517.220.149	2.592.736.126	2.687.574.804	2.812.255.699	2.859.427.859	26.850.788.086
30	Gesamtkreise	4.370.924.601	4.495.563.925	4.725.476.878	4.922.924.930	5.124.464.950	5.962.054.882	5.773.551.938	5.997.556.350	6.068.596.634	6.278.198.637	6.534.311.767	60.253.625.492
31	Zentralkreise	1.603.426.719	1.904.114.669	2.018.582.549	2.118.712.198	2.268.003.812	2.528.894.739	2.617.888.481	2.764.003.652	2.875.017.047	2.952.276.284	3.066.982.635	26.717.902.785
32	Kreisgemeinden	2.767.497.882	2.591.449.256	2.706.894.329	2.804.212.732	2.856.461.138	3.433.160.143	3.155.663.457	3.233.552.698	3.193.579.587	3.325.922.353	3.467.329.132	33.535.722.707

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz

* Gemeinden, Gemeindeverbände, Zweckverbände

Daten – 03

Nettotransfers

Nr.	Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2004-14
		Euro											
73	Nettotransfers	1.395.672.063	1.234.322.697	1.145.325.506	1.081.976.122	684.030.375	1.598.132.032	1.801.447.579	1.651.452.370	2.034.749.195	2.207.433.603	–	–
74	Land	-886.515.134	-1.221.670.744	-1.392.579.486	-1.528.602.157	-2.019.775.210	-1.296.209.949	-1.436.646.973	-1.780.580.430	-1.464.226.197	-1.591.504.552	-1.795.318.885	-16.413.629.717
75	Land vor NT an Gem.	1.398.537.673	1.257.724.524	1.178.594.335	1.109.010.850	712.289.902	1.634.191.821	1.835.027.834	1.678.130.231	2.086.700.796	2.258.099.290	2.270.971.708	17.419.278.964
76	Gemeinden *	2.285.052.807	2.479.395.268	2.571.173.821	2.637.613.007	2.732.065.112	2.930.401.770	3.271.674.807	3.458.710.661	3.550.926.993	3.849.603.842	4.066.290.593	33.832.908.681
77	Städte und Kreise	1.879.179.773	2.077.842.188	2.160.026.367	2.222.546.350	2.305.903.734	2.482.073.448	2.815.335.245	3.000.471.855	3.082.232.199	3.367.156.238	3.576.975.999	28.969.743.396
78	Kreisfreie Städte	480.930.375	536.252.129	542.096.273	527.443.015	552.112.084	549.983.483	651.769.873	749.413.162	811.893.325	906.147.616	958.743.904	7.266.785.239
79	Gesamtkreise	1.398.249.398	1.541.590.059	1.617.930.094	1.695.103.335	1.753.791.650	1.932.089.965	2.163.565.372	2.251.058.693	2.270.338.874	2.461.008.622	2.618.232.095	21.702.958.157
80	Zentralkreise	1.189.843.042	1.485.065.991	1.601.425.942	1.716.941.712	1.846.295.160	2.063.038.559	2.171.526.800	2.241.525.375	2.368.299.742	2.562.929.789	2.743.760.655	21.990.652.767
81	Kreisgemeinden	208.406.356	56.524.068	16.504.152	-21.838.377	-92.503.510	-130.948.594	-7.961.428	9.533.318	-97.960.868	-101.921.167	-125.528.560	-287.694.610
82	Nachrichtlich: Kreisumlage	653.931.626	696.935.952	758.544.311	874.665.568	944.282.709	1.019.763.247	994.269.459	985.572.342	1.088.606.645	1.206.408.918	1.293.903.529	10.516.884.306

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Eigene Berechnungen

* Gemeinden, Gemeindeverbände, Zweckverbände

Daten – 04

Vergleichsrelevante Ausgaben und Einnahmen

Nr.	Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2004-14
		Euro											
83	Relevante Ausgaben	17.286.121.298	17.409.494.678	17.905.594.548	18.269.983.094	18.915.902.257	20.640.995.184	21.097.586.376	21.968.397.594	22.566.647.686	23.080.735.775	23.719.021.925	222.860.480.415
84	Land	10.765.515.683	10.660.845.319	10.880.880.348	11.003.498.836	11.299.468.508	12.175.822.938	12.694.116.512	13.279.654.235	13.690.607.652	13.873.440.151	14.210.529.418	134.534.379.600
85	Gemeinden *	6.520.605.615	6.748.649.359	7.024.714.200	7.266.484.258	7.616.433.749	8.465.172.246	8.403.469.864	8.688.743.359	8.876.040.034	9.207.295.624	9.508.492.507	88.326.100.815
86	Städte und Kreise	6.072.643.076	6.302.568.417	6.566.189.580	6.805.481.632	7.142.075.663	7.987.548.945	7.916.280.408	8.204.869.802	8.357.267.175	8.695.540.217	8.993.040.550	83.043.505.465
87	Kreisfreie Städte	1.923.533.300	2.035.122.134	2.072.356.101	2.115.346.417	2.262.821.618	2.282.429.891	2.407.989.844	2.478.613.570	2.566.183.308	2.692.715.221	2.738.618.785	25.575.730.189
88	Gesamtkreise	4.149.109.776	4.267.446.283	4.493.833.479	4.690.135.215	4.879.254.045	5.705.119.054	5.508.290.564	5.726.256.232	5.791.083.867	6.002.824.996	6.254.421.765	57.467.775.276
89	Zentralkreise	1.523.759.647	1.821.391.882	1.933.489.739	2.037.875.837	2.180.209.446	2.438.198.343	2.529.236.635	2.666.489.851	2.775.816.106	2.855.514.819	2.972.142.868	25.734.125.173
90	Kreisgemeinden	2.625.350.129	2.446.054.401	2.560.343.740	2.652.259.378	2.699.044.599	3.266.920.711	2.979.053.929	3.059.766.381	3.015.267.761	3.147.310.177	3.282.278.897	31.733.650.103
91	Relevante Einnahmen	15.173.229.335	15.646.931.171	16.317.245.045	17.491.860.711	17.582.338.465	17.984.644.390	18.256.419.261	19.162.734.178	20.831.042.463	22.002.221.393	22.539.489.409	202.988.155.821
92	Land	9.358.949.770	9.593.291.995	9.810.470.318	10.629.204.932	10.487.369.800	10.551.168.269	10.769.361.242	11.229.339.161	12.510.303.656	13.269.474.732	13.554.937.291	121.763.871.166
93	Gemeinden *	5.814.279.565	6.053.639.176	6.506.774.727	6.862.655.779	7.094.968.665	7.433.476.121	7.487.058.019	7.933.395.017	8.320.738.807	8.732.746.661	8.984.552.118	81.224.284.655
94	Städte und Kreise	5.375.404.597	5.620.937.923	6.064.442.772	6.413.571.499	6.637.952.252	6.952.961.099	6.999.244.241	7.446.808.045	7.821.594.548	8.221.711.972	8.467.062.280	76.021.691.228
95	Kreisfreie Städte	1.670.580.232	1.707.145.901	1.837.272.884	1.910.486.164	1.966.592.282	1.869.196.364	1.991.978.407	2.141.314.427	2.377.082.306	2.507.325.574	2.533.634.117	22.512.608.658
96	Gesamtkreise	3.704.824.365	3.913.792.022	4.227.169.888	4.503.085.335	4.671.359.970	5.083.764.735	5.007.265.834	5.305.493.618	5.444.512.242	5.714.386.398	5.933.428.163	53.509.082.570
97	Zentralkreise	1.360.622.215	1.653.209.022	1.772.775.965	1.920.051.820	2.030.521.943	2.319.054.616	2.379.235.463	2.455.712.978	2.583.303.354	2.768.422.873	2.943.512.592	24.186.422.841
98	Kreisgemeinden	2.344.202.150	2.260.583.000	2.454.393.923	2.583.033.515	2.640.838.027	2.764.710.119	2.628.030.371	2.849.780.640	2.861.208.888	2.945.963.525	2.989.915.571	29.322.659.729

Quelle: Eigene Berechnungen

* Gemeinden, Gemeindeverbände, Zweckverbände

Daten – 05

Ausgabenanteile, Einnahmenanteile und Deckungsquoten

Nr.	Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2004-14
		Prozent											
99	Ausgabenanteil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
100	Land	62,3	61,2	60,8	60,2	59,7	59,0	60,2	60,4	60,7	60,1	59,9	60,4
101	Gemeinden *	37,7	38,8	39,2	39,8	40,3	41,0	39,8	39,6	39,3	39,9	40,1	39,6
102	Städte und Kreise	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
103	Kreisfreie Städte	31,7	32,3	31,6	31,1	31,7	28,6	30,4	30,2	30,7	31,0	30,5	30,8
104	Gesamtkreise	68,3	67,7	68,4	68,9	68,3	71,4	69,6	69,8	69,3	69,0	69,5	69,2
105	Gesamtkreise	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
106	Zentralkreise	36,7	42,7	43,0	43,5	44,7	42,7	45,9	46,6	47,9	47,6	47,5	44,8
107	Kreisgemeinden	63,3	57,3	57,0	56,5	55,3	57,3	54,1	53,4	52,1	52,4	52,5	55,2
108	Einnahmenanteil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
109	Land	61,7	61,3	60,1	60,8	59,6	58,7	59,0	58,6	60,1	60,3	60,1	60,0
110	Gemeinden *	38,3	38,7	39,9	39,2	40,4	41,3	41,0	41,4	39,9	39,7	39,9	40,0
111	Städte und Kreise	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
112	Kreisfreie Städte	31,1	30,4	30,3	29,8	29,6	26,9	28,5	28,8	30,4	30,5	29,9	29,6
113	Gesamtkreise	68,9	69,6	69,7	70,2	70,4	73,1	71,5	71,2	69,6	69,5	70,1	70,4
114	Gesamtkreise	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
115	Zentralkreise	36,7	42,2	41,9	42,6	43,5	45,6	47,5	46,3	47,4	48,4	49,6	45,2
116	Kreisgemeinden	63,3	57,8	58,1	57,4	56,5	54,4	52,5	53,7	52,6	51,6	50,4	54,8
117	Deckungsquote	87,8	89,9	91,1	95,7	93,0	87,1	86,5	87,2	92,3	95,3	95,0	91,1
118	Land	86,9	90,0	90,2	96,6	92,8	86,7	84,8	84,6	91,4	95,6	95,4	90,5
119	Gemeinden *	89,2	89,7	92,6	94,4	93,2	87,8	89,1	91,3	93,7	94,8	94,5	92,0
120	Städte und Kreise	88,5	89,2	92,4	94,2	92,9	87,0	88,4	90,8	93,6	94,6	94,2	91,5
121	Kreisfreie Städte	86,8	83,9	88,7	90,3	86,9	81,9	82,7	86,4	92,6	93,1	92,5	88,0
122	Gesamtkreise	89,3	91,7	94,1	96,0	95,7	89,1	90,9	92,7	94,0	95,2	94,9	93,1
123	Zentralkreise	89,3	90,8	91,7	94,2	93,1	95,1	94,1	92,1	93,1	97,0	99,0	94,0
124	Kreisgemeinden	89,3	92,4	95,9	97,4	97,8	84,6	88,2	93,1	94,9	93,6	91,1	92,4

Quelle: Eigene Berechnungen

* Gemeinden, Gemeindeverbände, Zweckverbände

Daten – 06

Symmetrieausgleich

Nr.	Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2004-14
		Euro											
125	Vertikaler Ausgleich	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
126	Land	90.691.104	-11.766.740	105.201.036	-94.347.402	15.490.549	57.711.959	215.265.580	354.322.460	127.356.723	-44.311.346	-51.088.847	764.525.076
127	Gemeinden *	-90.691.104	11.766.740	-105.201.036	94.347.402	-15.490.549	-57.711.959	-215.265.580	-354.322.460	-127.356.723	44.311.346	51.088.847	-764.525.076
128	Städte und Kreise	-45.023.971	43.548.959	-80.719.411	102.063.254	609.839	6.646.519	-149.032.490	-289.811.805	-107.086.402	67.503.885	78.759.840	-372.541.783
129	Kreisfreie Städte	17.838.552	121.937.398	51.250.964	114.767.209	136.701.287	119.500.865	91.732.563	20.746.450	-8.264.651	59.564.711	68.794.824	794.570.172
130	Gesamtkreise	-62.862.523	-78.388.439	-131.970.375	-12.703.955	-136.091.448	-112.854.347	-240.765.053	-310.558.255	-98.821.751	7.939.174	9.965.016	-1.167.111.955
131	Zentralkreise	-23.112.534	-16.217.602	-10.800.076	31.030.461	-4.016.420	-194.635.238	-190.605.750	-129.770.178	-20.975.800	-46.340.273	-119.172.579	-724.615.990
132	Kreisgemeinden	-39.749.988	-62.170.837	-121.170.299	-43.734.416	-132.075.028	81.780.891	-50.159.303	-180.788.077	-77.845.952	54.279.447	129.137.595	-442.495.965
133	Kommunaler Ausgleich	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
134	Kreisfreie Städte	32.100.069	107.875.281	76.726.830	83.042.909	136.508.072	117.601.633	137.065.561	108.295.856	24.617.311	38.661.037	44.810.368	907.304.927
135	Gesamtkreise	-32.100.069	-107.875.281	-76.726.830	-83.042.909	-136.508.072	-117.601.633	-137.065.561	-108.295.856	-24.617.311	-38.661.037	-44.810.368	-907.304.927
136	Zentralkreise	-11.788.743	-46.042.328	-33.012.024	-36.082.358	-60.996.248	-50.259.443	-62.936.265	-50.429.074	-11.799.713	-18.390.868	-21.294.185	-403.031.251
137	Kreisgemeinden	-20.311.326	-18.924.184	-19.808.397	-20.519.513	-20.881.472	-25.274.911	-23.047.797	-23.672.238	-23.327.969	-24.349.531	-25.393.732	-245.511.068
138	Kreisinterner Ausgleich	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
139	Zentralkreise	-26.287	17.239.425	45.980.703	36.550.362	56.793.667	-146.404.644	-80.053.885	14.844.453	26.392.019	-50.116.900	-123.908.021	-202.709.109
140	Kreisgemeinden	26.287	-17.239.425	-45.980.703	-36.550.362	-56.793.667	146.404.644	80.053.885	-14.844.453	-26.392.019	50.116.900	123.908.021	202.709.109

Quelle: Eigene Berechnungen

* Gemeinden, Gemeindeverbände, Zweckverbände

Daten – 07

Symmetrieausgleich – Land, Kreisfreie Städte, Landkreise

Nr.	Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2004-14
		Euro											
141	Deckungsquote L/KS/GK	87,5	89,7	91,0	95,7	92,9	86,8	86,2	86,9	92,2	95,2	94,9	90,9
142	Vertikaler Ausgleich	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
143	Land	61.493.717	-31.740.628	89.933.049	-99.114.736	5.625.549	18.848.547	174.472.064	314.448.214	114.769.886	-58.568.096	-68.035.354	522.132.212
144	Städte und Kreise	-61.493.717	31.740.628	-89.933.049	99.114.736	-5.625.549	-18.848.547	-174.472.064	-314.448.214	-114.769.886	58.568.096	68.035.354	-522.132.212
145	Kreisfreie Städte	12.621.696	118.124.445	48.343.046	113.850.722	134.725.731	112.215.689	83.994.303	13.304.024	-10.623.942	56.797.599	65.528.934	748.882.247
146	Gesamtkreise	-74.115.413	-86.383.817	-138.276.096	-14.735.985	-140.351.280	-131.064.236	-258.466.367	-327.752.238	-104.145.944	1.770.497	2.506.420	-1.271.014.459
147	Zentralkreise	-27.245.156	-19.630.115	-13.513.138	30.147.538	-5.919.851	-202.417.604	-198.733.646	-137.776.733	-23.527.823	-49.274.683	-122.716.953	-770.608.163
148	Kreisgemeinden	-46.870.257	-66.753.702	-124.762.958	-44.883.524	-134.431.429	71.353.367	-59.732.721	-189.975.505	-80.618.121	51.045.180	125.223.374	-500.406.296

Quelle: Eigene Berechnungen