

Schuß, Eric

Research Report

Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz

FiFo-Berichte, No. 36

Provided in Cooperation with:

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

Suggested Citation: Schuß, Eric (2025) : Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz, FiFo-Berichte, No. 36, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/316434>

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.

Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz

Eric Schuß

Projektleitung: Michael Thöne

Zu den FiFo-Berichten

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

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

About FiFo-Reports

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

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

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Adresse/address:

Wörthstr. 26
D-50668 Köln

Tel. +49 221 – 139751-0

www.fifo-koeln.de

Postanschrift/postal address

Postfach 130 136
D-50495 Köln

Fax. +49 221 – 139751-11

ISSN 1860-6679

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

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

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

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

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

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

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

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

Alle Rechte vorbehalten.

All rights reserved.

© Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, 2025.

Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz

Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen Rheinland-Pfalz

Eric Schuß¹

Projektleitung: Michael Thöne²

Unter Mitarbeit von Eva Gerhards
(FiFo Köln)

1 Dr. Eric Schuß ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am FiFo Köln. [schuss\[at\]fiffo-koeln.de](mailto:schuss[at]fiffo-koeln.de).

2 Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführender Direktor des FiFo Köln. [thoene\[at\]fiffo-koeln.de](mailto:thoene[at]fiffo-koeln.de).

Finanzwissenschaftliches Gutachten zu den Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz

Die zentralen Befunde der Untersuchung

Aufgabe der Überprüfung

Das Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz hat das FiFo Köln mit einer finanzwissenschaftlichen Begutachtung der vertikalen Komponente des kommunalen Finanzausgleichs beauftragt. Das Gutachten untersucht für die vergangenen zehn Haushaltsjahren 2013 bis 2022, ob die finanziellen Mittel in einem symmetrischen Verhältnis auf Land und Kommunen verteilt wurden.

Außerdem findet eine analoge Symmetrieuntersuchung für die kommunale Ebene statt. Dabei wird untersucht, wie symmetrisch die finanziellen Mittel zwischen (Gesamt-)Kreisen und kreisfreien Städten sowie innerhalb der Kreise, d. h. zwischen Zentralkreisen und kreisangehörigen Gemeinden, verteilt waren. Im Rahmen dieser Analysen wird auch ausführlich auf die in Rheinland-Pfalz vorliegende Realsteuerproblematik eingegangen und modelliert, wie sich die jeweilige Symmetrie verändern würde, würden die Kommunen ihre Hebesätze erhöhen. Das Gutachten wurde von September 2024 bis Dezember 2024 bearbeitet.

Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz

In Verbindung mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung beschreibt das Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) die wesentlichen Bestandteile des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz. Bis ins Jahr 2022 wurde ein Verbundquotenmodell einschließlich eines Verstetigungsfonds genutzt. Dabei wurde die Finanzausgleichsmasse insbesondere durch eine gesetzlich vorgegebene Verbundquote und den Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage bestimmt. Die Kommunen haben einen obligatorischen Anteil von 21 Prozent an den Einnahmen der Gemeinschaftsteuern sowie einen fakultativen Anteil von 27 Prozent an den Einnahmen der Landessteuern erhalten. Dabei hat der Stabilisierungsfonds mögliche Schwankungen, bspw. konjunktureller Art, in der Verbundmasse ausgeglichen.

Da sich der Untersuchungszeitraum des Gutachtens auf die Jahre von 2013 bis 2022 beschränkt,

werden die Reform des kommunalen Finanzausgleichs zum Jahr 2023 und die Einführung einer bedarfsorientierten Mindestfinanzausstattung in der Analyse weitestgehend ausgeklammert. Auf die wesentlichen Bestandteile und Gründe der Reform wird dennoch eingegangen.

Sonderfaktoren und die Realsteuerproblematik

Im Betrachtungszeitraum der Analyse von 2013 bis 2022 gab es mehrere exogene Schocks, die sich auf die Finanzen des Landes und der Kommunen ausgewirkt haben. Die Betrachtung dieser Sonderfaktoren ist wichtig, damit die Ergebnisse der Symmetrieuntersuchungen besser eingeordnet werden können. Die wichtigsten Sonderfaktoren traten dabei am aktuellen Rand des Analysezeitraums auf, weswegen es noch weitestgehend unsicher ist, ob die betrachteten Sonderfaktoren von temporärer oder dauerhafter Wirkung sind. Dies gilt für den Ausbruch der Corona-Pandemie und den damit verbundenen Einbruch der wirtschaftlichen Aktivitäten und den beträchtlichen Anstieg der Gewerbesteuer-einnahmen sowie ganz besonders für den Einmarsch Russlands in die Ukraine und die damit verbundenen Herausforderungen in den Politikbereichen Asyl, Energie und Preisentwicklung.

Ein Blick auf die Ausschöpfung der gemeindlichen Realsteuern — Grundsteuer A und B sowie die Gewerbesteuer — zeigt, dass die Hebesatzerhöhungen in Rheinland-Pfalz zwischen 2013 und 2022 verglichen mit den anderen Flächenländern eher moderat ausgefallen sind. Um eine angemessene Ausschöpfung der Realsteueraus-schöpfungskraft zu modellieren, legen wir die Hebesätze der benachbarten Flächenländer Baden-Württemberg, Hessen sowie dem Saarland zugrunde. Nordrhein-Westfalen wird aufgrund seiner überdurchschnittlichen Hebesätze nicht in die Modellierung angemessener Steueraus-schöpfung integriert.

Die bereits länger bekannte Problematik wurde bei der Reform des kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt. In der Folge ist ein merklicher Anstieg der Realsteuerhebesätze im Jahr 2023 festzustellen.

Methoden und Vorgehen der Symmetrieüberprüfung

Um die Verteilung der finanziellen Mittel zwischen Land und Kommunen sowie interkommunal zu untersuchen, werden die Jahresrechnungsergebnisse der Staats- und Kommunalfinanzen des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz für die letzten zehn Haushaltsjahre von 2013 bis 2022 genutzt.

Dabei wird die Verteilungssymmetrie zwischen Land und kommunaler Ebene anhand des deckungsmittellorientierten Symmetriekoeffizienten von Junkernheinrich/Boettcher/Holler et al. (2012) analysiert. Das Gutachten diskutiert Vor- und Nachteile dieser Methode zu alternativen Verfahren. Außerdem wird ausführlich auf Vor- und Nachteile der Berücksichtigung von Zinsausgaben und -einnahmen eingegangen. Die folgenden Analysen werden basierend auf dieser Diskussion sowohl mit als auch ohne Zinsberücksichtigung durchgeführt.

Zentrale Ergebnisse

Die Ergebnisse zeigen eine symmetrische Verteilung der finanziellen Mittel zwischen Land und Kommunen auf. Insgesamt ergibt sich eine leichte Verteilung zu Gunsten des Landes (Symmetriekoeffizient von 99,1), wenn man die Belastung von Zinsen außen vor lässt. Schließt man die Ausgaben und Einnahmen durch Zinsen in die Berechnung ein, ergibt sich ein Koeffizient von 100,0 und damit ein symmetrisches Verhältnis. In einzelnen Jahren sind erhebliche Abweichungen vom Referenzwert von 100 festzustellen, die über ein Toleranzniveau von 5 Prozentpunkten hinausgehen. Insbesondere am aktuellen Rand des Analysezeitraums hat die Variation des Symmetriekoeffizienten u. a. aufgrund der genannten Sonderfaktoren deutlich zugenommen.

Würden die rheinland-pfälzischen Kommunen im Betrachtungszeitraum ihre Hebesätze ähnlich wie die Kommunen in Baden-Württemberg, Hessen und dem Saarland gewählt haben, hätten die Kommunen die Symmetrie deutlich zu ihren Gunsten beeinflussen können. Bei einer nach kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden differenzierten Modellierung einer angemessenen Steuerausschöpfung wäre der Symmetriekoeffizient von ursprünglich 99,1 auf 100,2 gestiegen. Auch nach Berücksichtigung der Zinsen hätte sich mit einem Koeffizienten von 101,2 eine Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten der Kommunen ergeben.

Entsprechend hätten sich die jahresdurchschnittlichen Ausgleichsbeträge verändert, die nötig gewesen wären, um perfekte Symmetrie herzustellen. So ergab sich in der ursprünglichen Situation auf Basis der tatsächlich in Rheinland-Pfalz erhobenen Realsteuerhebesätzen ein durchschnittlicher Ausgleichsbetrag in Höhe von 60,0 Mio. Euro zu Gunsten der Kommunen (exklusive Zinsen) bzw. von 0,3 Mio. Euro zu Gunsten des Landes nach Berücksichtigung der Zinsausgaben und -einnahmen. Nimmt man mit den benachbarten Flächenländern (Nordrhein-Westfalen ausgeschlossen) vergleichbare Hebesätze der Realsteuern an, so errechnet sich hingegen ein jahresdurchschnittlicher Ausgleichsbetrag in Höhe von 16,6 Mio. Euro zu Gunsten des Landes (exklusive Zinsen) bzw. nach Berücksichtigung der Zinsausgaben und -einnahmen von 77,3 Mio. Euro zu Gunsten des Landes.

Analysen zur interkommunalen Symmetrie zeigen auf, dass die finanziellen Mittel im Zeitraum von 2013 bis 2022 leicht zu Gunsten der kreisfreien Städte und zu Lasten der (Gesamt-)Kreise verteilt waren (Symmetriekoeffizient exklusive Zinsen von 99,1; inklusive Zinsen: 99,6). Dies ist jedoch insbesondere auf die beiden Jahre 2021 und 2022 zurückzuführen, wo es aufgrund der deutlich gestiegenen Steuereinnahmen eine erhebliche Veränderung zu Gunsten der kreisfreien Städte gegeben hatte. Vor dem Jahr 2021 war die Verteilung der finanziellen Mittel stets zu Gunsten der (Gesamt-)Kreise ausgefallen. Die Verteilung der finanziellen Mittel wäre noch deutlicher zu Gunsten der kreisfreien Städte ausgefallen, hätten die rheinland-pfälzischen Kommunen ihre Hebesätze ähnlich wie die Kommunen in den benachbarten Flächenländern (Nordrhein-Westfalen ausgeschlossen) gewählt. In diesem Falle hätte sich der Symmetriekoeffizient nochmals deutlich um 1,3 Prozentpunkte zu Gunsten der kreisfreien Städte verändert.

Der interkommunale Symmetriekoeffizient zur Beschreibung der Beziehung zwischen Zentralkreisen und kreisangehörigen Gemeinden bewegt sich in den meisten Jahren über dem Referenzwert von 100. Damit fällt die Verteilung der finanziellen Mittel deutlich zu Gunsten der Zentralkreise aus. Berücksichtigt man die Zinsausgaben und -einnahmen, würde die Verteilung der finanziellen Mittel nochmals etwas deutlicher zu Gunsten der Zentralkreise ausfallen (Symmetriekoeffizient von 102,4 für den Zeitraum von 2013 bis 2022). Die kreisangehörigen Gemeinden sind durch die Zinsausgaben somit stärker belastet als

die Zentralkreise. Der interkommunale Symmetriekoeffizient wäre um 0,5 Prozentpunkte kleiner ausgefallen, hätten die rheinland-pfälzischen kreisangehörigen Gemeinden ihre Hebesätze entsprechend den Hebesätzen in Baden-Württemberg, Hessen und dem Saarland gewählt. Der Symmetriekoeffizient wäre weiterhin zu Gunsten der Zentralkreise ausgefallen, aber etwas schwächer.

Insgesamt liegen diese Ergebnisse nahe an den von Scherf (2022) berechneten Werten. Dies gilt sowohl für die vertikale als auch für die interkommunale Verteilung der finanziellen Mittel. Hinsichtlich des vertikalen Symmetriekoeffizienten hat Scherf (2022) mit einem Wert von 100,5

für den Untersuchungszeitraum von 2009 bis 2019 ebenfalls eine symmetrische Verteilung der finanziellen Mittel erhalten. Diese Verteilung fällt in unserem Falle aufgrund des erst ab 2013 beginnenden Untersuchungszeitraums etwas symmetrischer aus. Nichtsdestotrotz gibt es in einzelnen Jahren etwas größere Abweichungen von rund zwei Prozentpunkten zwischen den Werten in diesem Gutachten und den von Scherf (2022) ermittelten Werten, die nicht durch die Berücksichtigung der Zinsausgaben und -einnahmen erklärt werden können, sondern sich auch durch ein unterschiedliches Ausgaben- und Einnahmenkonzept ergeben.

Inhalt

A.	Einleitung und Hintergrund	9
B.	Finanzwissenschaftliche und rechtliche Aspekte	12
C.	Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz und seine Rahmenbedingungen	15
C.1.	Die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs.....	15
C.1.1.	Die Finanzausgleichsmasse	16
C.1.2.	Zuweisungen	18
C.1.3.	Umlagen	20
C.1.4.	Der Begriff des Finanzbedarfs und die Mindestfinanzausstattung	21
C.2.	Sonderfaktoren und die Realsteuerproblematik	24
C.2.1.	Exogene Schocks	24
C.2.2.	Kommunale Realsteuern in Rheinland-Pfalz.....	27
D.	Methodik und erste Ergebnisse der vertikalen Verteilungssymmetrie	38
D.1.	Ansätze zur Überprüfung der vertikalen Verteilungssymmetrie	38
D.2.	Deckungsmittelverbrauch, Deckungsmittelbestand und die Zinsfrage	42
D.3.	Datengrundlage für die Ermittlung des Symmetriekoeffizienten.....	45
D.4.	Erste Ergebnisse.....	47
D.4.1.	Bereinigte Ausgaben und Einnahmen.....	47
D.4.2.	Deckungsmittelverbrauch und Deckungsmittelbestand.....	49
D.4.3.	Der Kommunalisierungsgrad	51
E.	Ergebnisse zur Verteilungssymmetrie	53
E.1.	Entwicklung des vertikalen Symmetriekoeffizienten	53
E.2.	Entwicklung des vertikalen Symmetriekoeffizienten mit angepassten Realsteuerhebesätzen	56
E.3.	Entwicklung des interkommunalen Symmetriekoeffizienten.....	62
E.3.1.	Kreisfreie Städte und (Gesamt-)Kreise.....	62
E.3.2.	Die Verteilungssymmetrie innerhalb der Kreise	66
F.	Zusammenfassung und Schlussfolgerung.....	71
G.	Anhang.....	73
H.	Literaturverzeichnis	81

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Gewogene Durchschnittshebesätze der Grundsteuer B nach Ländern in den Jahren 2013, 2016, 2019 und 2022 (in Prozent)	32
Abbildung 2:	Gewogene Durchschnittshebesätze der Gewerbesteuer nach Ländern in den Jahren 2013, 2016, 2019 und 2022 (in Prozent)	33
Abbildung 3:	Die bereinigten Ausgaben der kommunalen Ebene und des Landes im Zeitraum 2013 bis 2022	47
Abbildung 4:	Die bereinigten Einnahmen der kommunalen Ebene und des Landes im Zeitraum 2013 bis 2022	48
Abbildung 5:	Die Entwicklung des Deckungsmittelbestandes der Kommunen und des Landes im Zeitraum 2013 bis 2022	49
Abbildung 6:	Die Entwicklung des Deckungsmittelverbrauchs der Kommunen und des Landes im Zeitraum 2013 bis 2022	50
Abbildung 7:	Der kommunale Anteil an Deckungsmittelbestand und -verbrauch im Zeitraum von 2013 bis 2022	51
Abbildung 8:	Vertikaler Symmetriekoeffizient im Zeitraum 2013 bis 2022	54
Abbildung 9:	Die Entwicklung des tatsächlichen und simulierten Deckungsmittelbestandes (DMB) der Kommunen, 2013 bis 2022	56
Abbildung 10:	Die Entwicklung des Deckungsmittelverbrauchs (DMV) und des Deckungsmittelbestandes (DMB) der (Gesamt-)Kreise und kreisfreie Städte, 2013 bis 2022	63
Abbildung 11:	(Gesamt-)Kreise und kreisfreie Städte: Der interkommunale Symmetriekoeffizient im Zeitraum von 2013 bis 2022	64
Abbildung 12:	(Gesamt-)Kreise und kreisfreie Städte: Die tatsächliche und simulierte Entwicklung des Deckungsmittelbestandes (DMB) für den Zeitraum von 2013 bis 2022	65
Abbildung 13:	Die Entwicklung des Deckungsmittelverbrauchs (DMV) und des Deckungsmittelbestandes (DMB) der Zentralkreise und kreisangehörigen Gemeinden, 2013 bis 2022	67
Abbildung 14:	Zentralkreise und kreisangehörige Gemeinden: Der interkommunale Symmetriekoeffizient im Zeitraum von 2013 bis 2022	68
Abbildung 15:	Zentralkreise und kreisangehörige Gemeinden: Die tatsächliche und simulierte Entwicklung des Deckungsmittelbestandes (DMB) für den Zeitraum von 2013 bis 2022	69
Abbildung 16:	Entwicklung der Gästeübernachtungen nach Flächenländern von 2013 bis 2022 .	73
Abbildung 17:	Entwicklung der Zahl der Schutzsuchenden nach Flächenländern von 2013 bis 2022	73
Abbildung 18:	Entwicklung der Verbraucherpreisindizes in Rheinland-Pfalz von Januar 2021 bis September 2024	74
Abbildung 19:	Verteilung der Realsteuerhebesätze in den rheinland-pfälzischen Kommunen nach Einwohnerzahl im Jahr 2022	74
Abbildung 20:	Schulden der Kernhaushalte beim öffentlichen sowie nicht-öffentlichen Bereich je Einwohner in Rheinland-Pfalz im Zeitablauf	76
Abbildung 21:	Der Deckungsmittelbestand (DMB) der Kommunen mit Unterscheidung zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden bei der Modellierung angemessener Steuerausschöpfung, 2013 bis 2022	76

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung des Ist-Aufkommens der Realsteuern in Euro je Einwohner	28
Tabelle 2:	Entwicklung des Grundbetrages der Realsteuern in Euro je Einwohner	29
Tabelle 3:	Interpretation des vertikalen Symmetriekoeffizienten	39
Tabelle 4:	Interpretation des interkommunalen Symmetriekoeffizienten	40
Tabelle 5:	Ableitung der bereinigten funktionsbezogenen Ausgaben und Einnahmen	42
Tabelle 6:	Ableitung des Deckungsmittelverbrauchs und -bestandes	43
Tabelle 7:	Der vertikale Symmetriekoeffizient und die rechnerischen Ausgleichsbeträge mit tatsächlichen und simulierten Realsteuerhebesätzen, 2013 bis 2022	57
Tabelle 8:	Der vertikale Symmetriekoeffizient und die rechnerischen Ausgleichsbeträge mit Unterscheidung zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden bei der Modellierung angemessener Steuerausschöpfung, 2013 bis 2022	59
Tabelle 9:	(Gesamt-)Kreise und kreisfreie Städte: Der tatsächliche und simulierte Symmetriekoeffizient für den Zeitraum von 2013 bis 2022	65
Tabelle 10:	Zentralkreise und kreisangehörige Gemeinden: Der tatsächliche und simulierte Symmetriekoeffizient für den Zeitraum von 2013 bis 2022	70
Tabelle 11:	Ist-Aufkommen der Realsteuern in Euro je Einwohner nach Ländern und Gebietskörperschaftsgruppe im Jahr 2022	77
Tabelle 12:	Grundbetrag der Realsteuern in Euro je Einwohner nach Ländern und Gebietskörperschaftsgruppe im Jahr 2022	77
Tabelle 13:	Gewogene Durchschnittshebesätze der Realsteuern nach Ländern und Gebietskörperschaftsgruppe im Jahr 2022 (in Prozent)	78
Tabelle 14:	Gewogene Durchschnittshebesätze der Realsteuern nach Gebietskörperschaftsgruppe und Einwohnerzahl in Rheinland-Pfalz im Jahr 2022 (in Prozent)	78
Tabelle 15:	Gruppierungsnummern der für den Deckungsmittelbestand und -verbrauch relevanten Komponenten	79
Tabelle 16:	Der vertikale Symmetriekoeffizient mit alternativen Versionen zur Modellierung angemessener Steuerausschöpfung, 2013 bis 2022	80

A. Einleitung und Hintergrund

Das Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz hat das FiFo Köln mit einer finanzwissenschaftlichen Begutachtung der vertikalen Verteilungssymmetrie des kommunalen Finanzausgleichs beauftragt. Gemäß § 7 Abs. 1 des neuen rheinland-pfälzischen Landesfinanzausgleichsgesetzes (LFAG) vom 7. Dezember 2022 ist ein solches Gutachten alle drei Jahre gesetzlich vorgeschrieben.

Bei der Begutachtung sind sowohl rechtliche als auch finanzwissenschaftliche Kriterien zu berücksichtigen. Da Land und Kommunen eine staatsrechtliche Einheit bilden, sollen beide Ebenen in etwa gleichmäßig an dem Gesamtbudget partizipieren. Dabei müssen die finanziellen Mittel so ausreichen, dass beide Ebenen die Aufgaben, für die sie jeweils zuständig sind, sachgerecht ausfüllen können. Landes- und kommunale Aufgaben sind dabei grundsätzlich als gleichwertig anzusehen. Neben der Forderung ausreichender Mittel für die Kommunen berücksichtigt der kommunale Finanzausgleich auch die Leistungsfähigkeit des Landes. So können bei einer angespannten Finanzlage die Leistungsfähigkeit des Landes und die sachgerechte Finanzausstattung der Kommunen in einem Zielkonflikt zueinanderkommen.

Das vorliegende Gutachten betrachtet somit explizit die vertikale Komponente des kommunalen Finanzausgleichs. Hierzu wurde basierend auf den vergangenen zehn Haushaltsjahren von 2013 bis einschließlich 2022 untersucht, ob die finanziellen Mittel in einem symmetrischen Verhältnis auf Land und Kommunen verteilt worden waren. Neben der Betrachtung der vertikalen Symmetrie ist außerdem ein Blick darauf zu werfen, ob bestimmte Gebietskörperschaftsgruppen der kommunalen Ebene benachteiligt oder bevorzugt bei der Verteilung der finanziellen Mittel waren. Hierzu werden einerseits die interkommunale Verteilung zwischen (Gesamt-)Kreisen und kreisfreien Städten und andererseits die Verteilung zwischen Zentralkreisen und den kreisangehörigen Gemeinden untersucht. Für diese Analysen wird im Kern eine Weiterentwicklung des deckungsmittelorientierten Ansatzes von Junkernheinrich/Boettcher/Holler et al. (2012) genutzt, der bereits in mehreren anderen Ländern bei der Begutachtung der dortigen Finanzausgleichssysteme zur Anwendung gekommen ist. Der Verfassungsgerichtshof (VGH Rheinland-Pfalz, 2012, N 3/11, S. 17f.) hat weder dem Ansatz von Junkernheinrich/Boettcher/Holler et al. (2012) noch jenem von Scherf (2015, 2017, 2022) deutliche Vorteile eingeräumt. Neben dem Umstand, dass beide Methoden abweichende Ausgabenkonzepte nutzen, besteht ein wesentlicher Unterschied darin, dass Scherf (2022) die Einnahmen und Ausgaben nicht um die Zinsen bereinigt, diese also bei den Einnahmen und Ausgaben einschließt. Junkernheinrich/Boettcher/Holler et al. (2012) dagegen bereinigen den Deckungsmittelverbrauch um die Zinsen. Dahinter stehen zum Teil auch Bewertungsunterschiede zur Notwendigkeit bzw. Vermeidbarkeit von Verschuldung. Um Transparenz hinsichtlich der Zinseinnahmen und -ausgaben zu schaffen und keinem der zugehörigen Werturteile eindeutig zuzusprechen, finden die Berechnungen im vorliegenden Gutachten sowohl mit als auch ohne Zinsbereinigung statt.

Ein besonderer Blick wird außerdem auf die Ausschöpfung der kommunalen Steuerkraft geworfen, die insbesondere in Rheinland-Pfalz stets im Fokus steht. Dabei werden insbesondere die sogenannten Realsteuern betrachtet, bei denen die Gemeinden die Hebesätze autonom wählen (Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer). Neben dem VGH Rheinland-Pfalz, der in mehreren Urteilen die Pflicht der Kommunen betont, steuerliche Einnahmepotenziale umfassend auszuschöpfen¹, haben auch verschiedene ökonomische Studien empirisch herausgearbeitet (Döring, 2018; Döring/Rischkowsky, 2017), dass die rheinland-pfälzischen Kommunen ihre Hebesätze bedeutend geringer wählen als in den benachbarten Flächenländern. Basierend darauf wird untersucht, wie sich die Verteilung der finanziellen Mittel verändert hätte, hätten die Kommunen ihrer kommunalen Steuerkraft angemessen ausgeschöpft. Ab wann die Ausschöpfung der kommunalen Steuerkraft angemessen ist, verdient genauere Betrachtung. Daher muss genau betrachtet werden, welche Flächenländer zur Modellierung angemessener Steueraus schöpfung dienen können und welche nicht.

Während des Untersuchungszeitraums von 2013 bis 2022 gab es eine Reihe von exogenen, d. h. unerwarteten und nicht antizipierten, Schocks. Auf diese Sonderfaktoren geht das Gutachten ebenfalls konkret ein. Dabei werden die für die Landes- und Kommunalfinanzen wichtigsten Sonderfaktoren herausgestellt, damit die Ergebnisse der Symmetrieuntersuchungen besser eingeordnet werden können. Insbesondere soll betrachtet werden, welche Faktoren nur eine temporäre Wirkung hatten und von welchen Faktoren ein bleibender Einfluss ausgegangen ist. Neben dem Ausbruch der Coronapandemie ist hier insbesondere der Einmarsch der russischen Armee in die Ukraine zu nennen. Daraus folgte ein deutlicher Anstieg der Zahl von Geflüchteten, die nach Deutschland zugewandert sind, sowie eine Inflation, die insbesondere durch die notwendig gewordene Umstellung der deutschen Energiepolitik zwischenzeitlich deutlich angestiegen war.

Neben diesen exogenen Sonderfaktoren und den damit veränderten Rahmenbedingungen der Landes- und Kommunalfinanzen unterlag auch der kommunale Finanzausgleich an sich zuletzt großer Veränderung. Im Zuge des Urteils des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 16. Dezember 2020 (VGH Rheinland-Pfalz, 2020, N 12-14/19) war eine Reformierung des bestehenden Verbundquotensystems nötig geworden. Mit dem Jahr 2023 wurde ein neues bedarfsorientiertes System eingeführt, welches die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse grundlegend reformiert und die Gewährung einer Mindestfinanzausstattung eingeführt hat. Da das vorliegende Gutachten allerdings die Haushaltsjahre bis ins Jahr 2022 betrachtet, wird diese Reform ausgeklammert. Im Mittelpunkt steht im Folgenden damit das LFAG, wie es bis Ende des Jahres 2022 gültig war. Auf die mit der Reform verbundenen Unterschiede zwischen finanziellen Ausgaben und tatsächlichen Aufgaben und den Begriff des Finanzbedarfs wird im Folgenden dennoch eingegangen werden.

Das vorliegende Gutachten ist daher wie folgt aufgebaut. Im folgenden Kapitel B. werden die grundlegenden finanzwissenschaftlichen und rechtlichen Aspekte, die bei der Betrachtung

¹ VGH Rheinland-Pfalz (2012), N 3/11, S. 33; VGH Rheinland-Pfalz (2020), N 12-14/19, Nr. 58, 105

kommunaler Finanzausgleichssysteme zu beachten sind, vorgestellt. In Kapitel C. wird der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz und seine einzelnen Bestandteile näher betrachtet. Außerdem findet in diesem Kapitel eine nähere Betrachtung der bereits erwähnten Sonderfaktoren und der Realsteuerproblematik statt. Nachdem in Kapitel D. die Methodik und die Datengrundlage, auf der die Symmetrieuntersuchung aufbaut, vorgestellt werden, werden in Kapitel E. die hauptsächlichen Ergebnisse der Symmetrieanalyse aufgezeigt. Neben der vertikalen Symmetrie findet dabei eine Analyse der interkommunalen Symmetrie statt. Außerdem wird in diesem Kapitel darauf eingegangen, wie sich die Ergebnisse verändern, wenn man die Zinsen in der Rechnung berücksichtigt und wenn die rheinland-pfälzischen Kommunen die Hebesätze der Realsteuern angehoben hätten. Abschließend werden die Ergebnisse in Kapitel F. zusammengefasst und eingeordnet.

B. Finanzwissenschaftliche und rechtliche Aspekte

Bei der Betrachtung der Verteilungssymmetrie müssen sowohl rechtliche als auch finanzwissenschaftliche Aspekte beachtet werden. Ganz generell gesprochen soll der kommunale Finanzausgleich im föderalen System dazu beitragen, dass Gebietskörperschaften so ausgestattet sind, dass sie ihre Aufgaben sachgerecht erfüllen können. Neben dieser fiskalischen Funktion erfüllt der kommunale Finanzausgleich außerdem weitere Funktionen, die allerdings insbesondere auch die horizontale Komponente des kommunalen Finanzausgleichs berührt, welche allerdings nicht im Zentrum dieses Gutachtens steht. So soll die Ressourcenverteilung grundlegend so gestaltet sein, dass die Produktion von Gütern effizient erfolgt und sich dies außerdem an den Präferenzen der Bürger orientiert. Diese Präferenzen können wiederum regional unterschiedlich ausfallen (Wohlfahrtsgewinn durch Dezentralisierung, Oates, 1972). Diese regionalen Unterschiede begründen auch das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen, da die unterste Gebietskörperschaft besseren Einblick in die Präferenzen der Bürger hat.

Das gesetzliche Anrecht auf kommunale Selbstverwaltung ist in Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG) festgelegt: „Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.“ Um diese Aufgaben erfüllen zu können, sind entsprechende Ausgaben nötig. Die Höhe dieser Ausgaben ist abhängig von der Höhe der Einnahmen und der Aufgabenteilung zwischen Land und kommunaler Ebene. Die genaue Aufgabenteilung unterscheidet sich allerdings zwischen den verschiedenen Flächenländern.

Land und Kommunen bilden eine staatsrechtliche Einheit, weshalb beide Ebenen in etwa gleichmäßig an dem Gesamtbudget partizipieren sollen. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat es in seinem Urteil aus dem Dezember 2020 folgendermaßen ausgedrückt: „Angesichts der erwähnten grundsätzlichen Gleichwertigkeit von staatlichen und kommunalen Aufgaben wird der vertikale Finanzausgleich danach im Ausgangspunkt durch den Grundsatz der Verteilungssymmetrie bestimmt, der eine gleichmäßige und gerechte Aufteilung der verfügbaren Finanzmittel auf die verschiedenen Ebenen gebietet“ (VGH Rheinland-Pfalz, 2020, N 12-14/19, Nr. 63).

Neben der Forderung ausreichender Mittel für die Kommunen muss der kommunale Finanzausgleich auch die Leistungsfähigkeit des Landes sicherstellen. In der Theorie würden im Zuge einer angespannten Finanzlage die Leistungsfähigkeit des Landes und die sachgerechte Finanzausstattung der Kommunen in einem Zielkonflikt zueinander treten. Ein weiterer zentraler rechtlicher Aspekt ist das Prinzip der Konnexität. Mit der Übertragung einer pflichtigen Aufgabe an die Kommunen geht gemäß dem Prinzip die Notwendigkeit einher, den Kommunen dann auch entsprechende finanzielle Ressourcen für die Wahrnehmung dieser Aufgabe bereitzustellen (Verheyen/Hölzen, 2022, S. 23).

Des Weiteren ist darauf zu achten, dass die Verteilung der finanziellen Mittel keine bestimmte Gebietskörperschaftsgruppe ohne sachlichen Grund bevorzugt oder benachteiligt (VGH Rheinland-Pfalz, 2020, N 12-14/19, Nr. 69aa). Damit muss auch die interkommunale Symmetrie in den Blick genommen werden. Eine symmetrische Verteilung muss also auch zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten sowie innerhalb der Kreise zwischen Zentralkreisen und den kreisangehörigen Gemeinden sichergestellt sein.

Die rechtlichen Aspekte wurden in Rheinland-Pfalz zuletzt sehr intensiv diskutiert, denn der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat mit seinem Urteil vom 16. Dezember 2020 das bisher zum Einsatz gekommene Verstetigungs- und Verbundquotenmodell für verfassungswidrig erklärt. Mit dem Jahr 2023 wurde ein bedarfsorientiertes System inklusive der Gewährung einer Mindestfinanzausstattung eingeführt (weitere Details in Kapitel C.1.).

Neben der Frage, welche finanzwissenschaftlichen Funktionen der kommunale Finanzausgleich verfolgt, sind aus finanzwissenschaftlicher Sicht natürlicherweise frühere Studien und Gutachten zum Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz relevant. Hierbei sind vor allem die finanzwissenschaftlichen Gutachten von Scherf (2015, 2017, 2022) zu nennen. Scherf hat die vertikale Symmetrie im rheinland-pfälzischen Finanzausgleich mehrfach betrachtet, zuletzt im Jahr 2022. Zuvor gab es ein Gutachten von Büttner/Ebertz/Kauder et al. (2012) das den kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz in seiner Gänze betrachtet hat (einschließlich der horizontalen Komponente). Da der betrachtete Zeitraum dieses Gutachtens jedoch schon etwas länger zurückliegt, fokussieren wir uns auf die Gutachten von Scherf (2015, 2017, 2022).

Im letzten Gutachten von Scherf (2022) wurde der Zeitraum von 2009 bis einschließlich 2020 betrachtet. Dabei fußt die Analyse maßgeblich auf den Daten der Rechnungsstatistik, lediglich für das Jahr 2020 wurde die Kassenstatistik verwendet. Der vertikale Symmetriekoeffizient, der die Verteilung der finanziellen Mittel zwischen Land und kommunaler Ebene betrachtet, zeigt für die Jahre 2016 bis 2019 eine Verteilung zu Gunsten des Landes. Im Jahr 2019 fiel diese Ungleichverteilung mit einem Symmetriekoeffizienten von 94,4 besonders deutlich aus. Scherf (2022) begründet dies mit guter Wirtschaftslage in den Jahren, wobei das Land seine Ausgaben im Zuge dessen weniger stark ansteigen hat lassen als die Kommunen. In den Jahren zuvor von 2009 bis 2015 ergab sich eine Verteilung zu Gunsten der Kommunen. In den Jahren 2010 und 2011 fiel diese mit einem Symmetriekoeffizienten von 106,0 und 107,6 besonders deutlich aus. Auch für das Jahr 2020 wird anhand der Kassenstatistik eine deutliche Verteilung zu Gunsten der Kommunen mit einem Symmetriekoeffizienten von 105,5 ausgemacht. Für den gesamten Zeitraum von 2009 bis 2019 erhält Scherf (2022) einen Symmetriekoeffizienten von 100,5, also eine symmetrische Verteilung, allerdings mit deutlichen Sprüngen von über fünf Prozentpunkten wie soeben herausgestellt.

Scherf (2022) betrachtet auch explizit die Problematik des niedrigen Aufkommens aus Grund- und Gewerbesteuer. Er zeigt, dass mit Hebesätzen, die den mittleren Sätzen der westdeutschen Flächenländer entsprechen, der Symmetriekoeffizient in Rheinland-Pfalz jeweils deutlicher zu Gunsten der Kommunen ausfallen würde. Für den Gesamtzeitraum von 2009 bis 2019 würde der Koeffizient um ca. 0,9 Prozentpunkte höher ausfallen (101,4 statt 100,5).

Hinter dieser Berechnung stehen jedoch einige Annahmen, die es zu berücksichtigen gilt. Die wichtigste Annahme ist, dass Scherf (2022) die mittleren Hebesätze der westdeutschen Flächenländer (exklusive Rheinland-Pfalz) als Approximation für angemessene Hebesätze nutzt. Damit wird bspw. auch Nordrhein-Westfalen eingeschlossen, ein Flächenland, das aufgrund seiner überdurchschnittlich hohen Hebesätze im Verdacht steht, die Realsteuern „über-aus-schöpfen“. Wie hoch man die Hebesätze setzen muss, um eine angemessene Ausschöpfung zu modellieren und damit die Frage nach der richtigen Vergleichsgruppe ist eine wichtige Frage. Weiterhin wird angenommen, dass die fiktiv erhöhten Hebesätze die Bemessungsgrundlage nicht schmälern. Infolge der Hebesatzerhöhungen bei der Gewerbesteuer kommt es also annahmegemäß nicht zu Abwanderungen von Betrieben. Wir diskutieren diese Annahmen im Detail in den folgenden Kapiteln C.2.2. und E.2.

Scherf (2022) untersucht auch die interkommunale Symmetrie zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaftsgruppen. Beim Vergleich von kreisfreien Städten und (Gesamt-)Kreisen findet sich eine Verteilung zu Lasten der kreisfreien Städte. Häufig fällt der Wert aber nahe 1 bzw. 100 aus. Der Wert von 101,0 für den gesamten Zeitraum von 2009-2019 bestätigt diese moderate Ungleichverteilung (Maximalwert von 102,8 im Jahr 2010). Diese Ungleichverteilung wird im Zuge potenzieller höherer Realsteuerhebesätze reduziert. Für 2009 bis 2019 ergäbe sich ein Symmetriekoeffizient von 100,1, die Verteilung wäre also nahezu symmetrisch. Bei der Gegenüberstellung von Zentralkreisen und kreisangehörigen Gemeinden weist der Symmetriekoeffizient auf eine Verteilung deutlich zu Gunsten der Zentralkreise und zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden hin ($SK = 102,3$ für den Zeitraum von 2009 bis 2019). Nur in den beiden Jahren 2011 und 2012 wurde eine Verteilung leicht ($SK = 99,4$ bzw. $99,0$) zu Lasten der Zentralkreise festgestellt. Potenziell höhere Realsteuerhebesätze würde diese deutliche Ungleichverteilung reduzieren und den Symmetriekoeffizienten auf 101,3 sinken lassen. Die generelle Ungleichverteilung zu Gunsten der Zentralkreise bleibt allerdings erhalten.

C. Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz und seine Rahmenbedingungen

C.1. Die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs

Die kommunale Ebene setzt sich in Rheinland-Pfalz aus 12 kreisfreien Städten, 24 Landkreisen, 29 verbandsfreien Gemeinden (Städte und Gemeinden), 129 Verbandsgemeinden und 2.260 Ortsgemeinden zusammen. Obwohl Rheinland-Pfalz weder das größte Flächenland gemessen in Bevölkerung noch gemessen in Fläche ist, weist es mit 2.454 Gemeinden die größte Anzahl an Gemeinden in Deutschland auf. Damit ist die Gebietskörperschaftsstruktur in Rheinland-Pfalz nirgendwo sonst so feingliedrig. In über zwei Drittel dieser Gemeinden leben weniger als 1.000 Einwohner.²

Die Landkreise übernehmen in Rheinland-Pfalz übergemeindliche Pflichtaufgaben und sind bspw. verantwortlich für die Kreisstraßen, die Sozial- und Jugendhilfe, den Rettungsdienst und haben die Trägerschaft von Gymnasien, berufsbildenden Schulen und Förderschulen inne. Außerdem erfüllen die Landkreise Auftragsangelegenheiten für das Land wie bspw. die Bauaufsicht, Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht, Naturschutz sowie das Straßenverkehrsrecht. Gemeindeaufgaben sind bspw. die Trägerschaft von Grundschulen, den Bau und die Unterhaltung zentraler Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen sowie die Flächennutzungsplanung. Kreisfreie Städte sind sowohl für Kreis- als auch Gemeindeaufgaben zuständig. Verbandsgemeinden sind Zusammenschlüsse benachbarter Ortsgemeinden, die Gemeindeaufgaben übernehmen. Verbandsfreie Städte und Gemeinden üben diese Aufgaben hingegen selbst aus. Ortsgemeinden üben jene Gemeindeaufgaben aus, die nicht der Verbandsgemeinde übertragen wurden.

Die Bestandteile eines kommunalen Finanzausgleichssystems lassen sich grob abstrahiert einteilen in die Finanzausgleichsmasse, den Finanzbedarf, die Finanzkraft und den Ausgleichsgrad (Gerhards/Koldert/Schrogl et al., 2021). Diese Bestandteile und für Rheinland-Pfalz weitere spezifische Bestandteile des dortigen Finanzausgleichs werden im Folgenden näher betrachtet. Dabei wird sich größtenteils auf die Bestandteile fokussiert, die für die vertikale Komponente des Finanzausgleichs relevant sind.

In Rheinland-Pfalz ist der kommunale Finanzausgleich im Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) geregelt. In Verbindung mit dem deutschen Grundgesetz und der rheinland-pfälzischen Landesverfassung (insbesondere Art. 49 Landesverfassung, LV) beschreibt das LFAG die wesentlichen Bestandteile des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz. In den letzten Jahren wurden dieses Gesetz und somit auch die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse wiederholt verändert. Insbesondere wurde das Verbundquotenmodell im Zuge des Urteils des VGHS Rheinland-Pfalz vom 16. Dezember 2020 abgeschafft und durch eine bedarfsorientierte Verteilung der Finanzausgleichsmasse einschließlich der Gewährung einer

² eigene Berechnungen auf Basis der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes der Regionalstatistik des Statistischen Bundesamtes.

kommunalen Mindestfinanzausstattung ersetzt. Diese Änderung greift ab dem Jahr 2023. Da das vorliegende Gutachten allerdings die Haushaltsjahre bis ins Jahr 2022 betrachtet, steht die gesetzliche Grundlage vor der großen Reform 2023 im Vordergrund. Die für die Symmetrieuntersuchung relevante Version des LFAGs wurde am 30. November 1999 ausgegeben, ist zum 01. Januar 2000 in Kraft getreten und wurde zuletzt zum 18. November 2020 geändert, weshalb dieses Gesetz im Folgenden als LFAG i. d. F. v. (in der Fassung vom) 18.11.2020 notiert wird. Daneben werden jedoch die ab 2023 für den vertikalen kommunalen Finanzausgleich relevanten Änderungen ebenfalls genannt und darauf eingegangen.

C.1.1. Die Finanzausgleichsmasse

Die Finanzausgleichsmasse ist in allen deutschen Flächenländern eine zentrale Komponente des kommunalen Finanzausgleichs. Sie bestimmt die Höhe der zu verteilenden Mittel. Dabei gibt es unterschiedliche Modelle, wie die Mittel auf Land und Kommunen verteilt werden können.

Grundsätzlich unterscheidet die finanzwissenschaftliche Literatur bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse zwischen dem Verbundquotenmodell und dem Bedarfssystem.³ Im sogenannten Verbundquotenmodell stellt das Land den Kommunen einen gesetzlich festgelegten Anteil seines Steueraufkommens (Verbundquote) zur Verfügung. Dabei wird die Höhe der zu verteilenden Mittel im Verbundsystem exogen durch das Land festgelegt. Im Bedarfssystem hängt die Höhe dieser Mittel jedoch von der Entwicklung der Bedarfsfaktoren in den Kommunen ab und wird somit endogen bestimmt. Neben der Verbundquote ist die zweite wichtige Größe in diesem Modell die Verbundgrundlage. Diese besteht aus dem obligatorischen Steuerverbund, wobei den Kommunen ein gesetzlich festgeschriebener Anteil aus den Gemeinschaftsteuern zufließt. Daneben gibt es den fakultativen Steuerverbund, wobei das Land freiwillig einen Teil seiner Steuereinnahmen an die Gemeinden weitergibt (bspw. Einnahmen aus Grunderwerbs- und Erbschaftssteuer). Ein Vergleich der Verbundquote zwischen den verschiedenen Flächenländern mag naheliegend erscheinen, ist jedoch nicht zu empfehlen. Die Angemessenheit einer Quote hängt insbesondere davon ab, welchen Anteil der Gesamtaufgaben die Kommunen übernehmen (Lamouroux/Thöne, 2016). Da sich dieser Grad zwischen den Flächenländern unterscheidet, unterscheidet sich entsprechend auch die angemessene Verbundquote.

Das zweite Modell, das Bedarfssystem, orientiert sich an den kommunalen Aufgaben und nicht allein an den Ausgaben. Vielmehr wird basierend auf einem Aufgabenkatalog der Finanzbedarf, der zur Erfüllung dieser Aufgaben nötig ist, geschätzt (vgl. auch Kapitel C.1.4.). Die damit einhergehende genauere Abschätzung des Finanzbedarfs geht mit höheren Kosten

³ Eine Übersicht, welche Länder welches Modell anwenden, findet sich in Hummel et al. (2018).

einher, die u. a. durch die aufwändigere Datenerhebung und -analyse entstehen. Dieses Modell findet Anwendung in Sachsen-Anhalt sowie seit 2023 auch in Rheinland-Pfalz.⁴

Lamouroux/Thöne (2016) sowie Hummel/Lamouroux/Thöne (2018) unterscheiden außerdem noch zwei Mischformen der eben betrachteten Modelle. Das Verstetigungsmodell, eine abgewandelte Version des reinen Verbundquotenmodells, wurde in Rheinland-Pfalz ab 2007 bis ins Jahr 2022 und in Hessen seit 2016 angewandt. Durch einen Stabilisierungsfonds wird auf eine Verstetigung der kommunalen Einnahmen durch einen Ausgleich möglicher Schwankungen in der Verbundmasse abgezielt. Ein weiteres Mischmodell ist der Gleichmäßigkeitsgrundsatz, welcher in Mecklenburg-Vorpommern und in Sachsen sowie als abgewandeltes Partnerschaftsmodell in Thüringen Anwendung findet.⁵ Dabei wird die Finanzausgleichsmasse so bestimmt, dass eine parallele Entwicklung der Landeseinnahmen (ohne Finanzausgleichsmasse) und Kommunaleinnahmen (mit Finanzausgleichsmasse) erreicht wird. Dadurch werden Schwankungen gleichmäßig auf Landes- und Kommunalschulter verteilt und kompensiert. Dies geschieht regelgebunden, wodurch langwierige Verhandlungen bei Eintritt einer solchen Schwankung vermieden werden sollen (Lenk/Hesse/Stärke et al., 2017). In Abgrenzung an das Verbundmodell fließt in diesem Modell eine positive Entwicklung der Gemeindeeinnahmen mit einem negativen Faktor in die Finanzausgleichsmasse ein.

In Rheinland-Pfalz wurde bis ins Jahr 2022 das Verstetigungsmodell angewandt. Dabei wird die Größe der Finanzausgleichsmasse insbesondere durch eine gesetzlich vorgegebene Verbundquote (§ 5 LFAG i. d. F. v. 18.11.2020) und die Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage bestimmt. Dabei erhalten die Kommunen einen obligatorischen Anteil von 21 Prozent an den Einnahmen der Gemeinschaftsteuern (Teilverbundmasse 1 und Verbundsatz 1) sowie einen fakultativen Anteil von 27 Prozent an den Einnahmen der Landessteuern wie bspw. der Kraftfahrzeugsteuer, der Grunderwerbssteuer und der Erbschafts- und Schenkungssteuer (Teilverbundmasse 2 und Verbundsatz 2). Im Jahr 2022 betrug die Finanzausgleichsmasse abzüglich der Finanzausgleichsumlage (70 Millionen Euro) 3.486 Millionen Euro (Rechnungshof Rheinland-Pfalz, 2022). Wie oben beschrieben stabilisiert der Stabilisierungsfonds geregelt in § 5a LFAG i. d. F. v. 18.11.2020 mögliche Schwankungen in der Verbundmasse. Schwankungen können u. a. durch konjunkturelle Schwankungen hervorgerufen werden, die sich auf die Einnahmen aus den Gemeinschaftsteuern auswirken können. Hierfür wird eine Finanzreserve gebildet. Dabei wird basierend auf den Landesleistungen (obligatorischer Steuerverbund) nach Abrechnungen eine Verstetigungssumme gebildet. Bemessungsgrundlage ist laut § 5a Abs. 3 LFAG i. d. F. v. 18.11.2020 ab dem Jahr 2019 die um eine Veränderungsrate fortgeschriebene, im Landeshaushalt für das jeweilige Vorjahr ausgewiesene Verstetigungs-

⁴ Auch in Hessen und Schleswig-Holstein findet mittlerweile eine Bedarfsorientierung statt. Letztlich ist eine trennscharfe Zuordnung zu den beiden Modellen durch die verschiedenen Reformen immer schwieriger geworden.

⁵ Eine detaillierte Beschreibung des Partnerschaftsgrundsatzes findet sich in der Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen durch Gerhards et al. (2021).

summe. Dabei errechnet sich die Veränderungsrate aus den durchschnittlichen Veränderungsraten (arithmetisches Mittel) der tatsächlichen Steuereinnahmen des Landes⁶ auf der Grundlage der letzten neun haushaltsmäßigen Jahresergebnisse des Landes.⁷ Basierend darauf wird den Kommunen ein Mindestwachstum der Verstetigungssumme garantiert.

Diese Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs wurde durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 16. Dezember 2020⁸ als verfassungswidrig erklärt. Demnach garantiere die Berechnungsmethode der Finanzausgleichsmasse keine bedarfsgerechte Mindestfinanzausstattung für die beiden Jahre 2014 und 2015 sowie für die Folgejahre, da eine adäquate Bedarfsermittlung fehle (Scherf, 2022). Das Urteil begründet außerdem das Erfordernis eines bedarfsorientierten Finanzausgleichs. So sei der Aufgabenbezug bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse verfehlt, wenn sich die Finanzausgleichsmasse lediglich an der Einnahmeentwicklung des Landes orientiere (VGH Rheinland-Pfalz, 2020, N 12-14/19, Nr. 56). Neben der Berücksichtigung der Finanzkraft der jeweiligen Ebene sei zwingend auch eine Betrachtung des Finanzbedarfs notwendig, welcher durch die jeweiligen Aufgaben geprägt ist, da die Aufgaben nach Art. 49 Abs. 6 S. 1 LV der verfassungsrechtliche Maßstab seien, der den Umfang der angemessenen Finanzausstattung bestimmt (VGH Rheinland-Pfalz, 2020, N 12-14/19, Nr. 62aa, 64). Mit dem Jahr 2023 soll der Finanzbedarf einer Kommune durch die Mindestfinanzausstattung gedeckt werden. Die Höhe der Mindestfinanzausstattung darf die Leistungsfähigkeit des Landes jedoch nicht gefährden. Dies konkretisiert der VGH Rheinland-Pfalz und erläutert, dass die Nichtgewährung der Mindestfinanzausstattung nur in Ausnahmesituationen möglich ist, in denen die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigt ist (VGH Rheinland-Pfalz, 2020, N 12-14/19, Nr. 93, 94). Im neuen ab 2023 geltenden System wird in § 7 LFAG nun auch explizit das Ziel der symmetrischen Aufteilung von Einnahmen und Ausgaben genannt. Nicht unerhebliche Abweichungen von der Symmetrie sind demnach finanziell auszugleichen (vgl. § 7 Abs. 2 LFAG).

C.1.2. Zuweisungen

Nach welchen Maßstäben die verschiedenen Arten von Zuweisungen auf die Gebietskörperschaften verteilt werden, betrifft nicht vollständig aber größtenteils die horizontale Komponente des kommunalen Finanzausgleichs. Daher werden in diesem Kapitel nur die für die

⁶ einschließlich der Einnahmen nach dem Gesetz zur Regelung der finanziellen Kompensation zu Gunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund vom 29. Mai 2009 (BGBl. I S. 1170), aus dem Länderfinanzausgleich und aus den Bundesergänzungszuweisungen

⁷ Lenk et al. (2017) haben die Entwicklung des Stabilisierungsfonds in Rheinland-Pfalz im Zeitablauf detailliert analysiert.

⁸ Als weitere Änderung ist die Reform aus dem Jahr 2014 zu nennen, auf die im Folgenden nicht im Detail eingegangen wird. In Folge des Urteils des Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz vom 14. Februar 2012 (VGH Rheinland-Pfalz, 2012, N 3/11) wurden im kommunalen Finanzausgleich die Soziallasten sowohl vertikal als auch horizontal (zwischen den Gebietskörperschaften) besser berücksichtigt sowie eine Stärkung der Gemeindefinanzkraft implementiert.

vertikale Symmetrieuntersuchung wesentlichen Sachverhalten zu den Zuweisungen dargestellt. Da die Betrachtungszeiträume die Jahre bis einschließlich 2022 umfassen und damit die Jahre vor dem Wechsel in ein Bedarfssystem, wird nachfolgend auf das „alte“ Zuweisungssystem eingegangen:

In Rheinland-Pfalz bestand die Finanzausgleichsmasse aus allgemeinen (§§ 7-17c LFAG i. d. F. v. 18.11.2020) und zweckgebundenen (§ 18 LFAG i. d. F. v. 18.11.2020) Finanzausgleichsmassen.⁹ Daneben gab es zweckgebundene Zuweisungen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs (§§ 19 bis 22 LFAG i. d. F. v. 18.11.2020).¹⁰ Die allgemeinen Zuweisungen setzten sich aus vier Schlüsselzuweisungsarten und weiteren allgemeinen Finanzausgleichsmassen zusammen.¹¹ Diese Schlüsselzuweisungen flossen an unterschiedliche Gebietskörperschaftsgruppen und unterschieden sich daher nach der Art der Aufgabe. So konnten die Schlüsselzuweisungen A (§ 8 LFAG i. d. F. v. 18.11.2020) an kreisfreie Städte, große kreisangehörige Städte, verbandsfreie Gemeinden und Ortsgemeinden gewährt werden und waren steuerkraftabhängig. Mit den Schlüsselzuweisungen A wurden besonders finanzschwache Gemeinden an den gewogenen Durchschnitt der originären Steuerkraft aller rheinland-pfälzischen Gemeinden herangeführt und hierdurch im Interesse der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse bestehende Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden abgebaut.¹²

Die Schlüsselzuweisungen B (§ 9 LFAG i. d. F. v. 18.11.2020) wurden an Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte, Landkreise und kreisfreie Städte gewährt. Die Schlüsselzuweisungen C (§ 9a LFAG i. d. F. v. 18.11.2020) flossen an die Landkreise und kreisfreien Städte und waren für eine klassische Kreis Aufgabe gedacht, nämlich zur Berücksichtigung der Soziallasten (Sozialgesetzbuch (SGB) II, VIII, IX und XII). Außerdem erhielten Kommunen Investitionsschlüsselzuweisungen (§ 10 LFAG i. d. F. v. 18.11.2020), die im Finanzhaushalt grundsätzlich den Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit minderten und an die gleichen Gebietskörperschaftsgruppen flossen wie die Schlüsselzuweisungen B.

Die Höhe der Schlüsselzuweisungen für eine Kommune war also größtenteils abhängig von ihrem Finanzbedarf und ihrer Finanzkraft. Der Finanzbedarf wurde bis ins Jahr 2022 über die

⁹ Zweckgebundene Zuweisungen sind bspw. Zuweisungen für kommunale Sport-, Freizeit- und Fremdenverkehrsanlagen, Zuweisungen für den Bau, Um- und Ausbau und grundlegende Sanierung von Straßen, Brücken und weiteren Anlagen und Zuweisungen für das kommunale Krankenhauswesen.

¹⁰ Weitere Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes sind Zuweisungen aus der Feuerschutzsteuer, Zuweisungen zu den Kosten der Kriegsfolgenhilfe, Ausgleichsleistungen aus Umsatzsteuermehreinnahmen des Landes, Gewerbesteuerkompensationszahlungen aufgrund der COVID-19-Pandemie und sonstige Zuweisungen.

¹¹ Weitere allgemeine Zuweisungen sind u. a. allgemeine Straßenzuweisungen an kommunale Baulastträger, Zuweisungen zum Ausgleich von Beförderungskosten, Zuweisungen an den Bezirksverband Pfalz sowie Zuweisungen aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds (KEF-RP).

¹² Im neuen ab 2023 gültigen Gesetz ist zusätzlich vermerkt, dass der Unterschiedsbetrag zwischen landesdurchschnittlicher Steuerkraftmesszahl und kommunaler Steuerkraftmesszahl komplett durch Zuweisung nur zu 90 Prozent abgebaut wird (§ 13 LFAG). Außerdem ist im neuen Gesetz die landesweite Summe der Schlüsselzuweisungen A auf höchstens 14 v. H. der Gesamtschlüsselmasse begrenzt (Höchstbetrag).

in § 11 LFAG i. d. F. v. 18.11.2020 beschriebene Bedarfsmesszahl beschrieben¹³. Die Finanzkraft wurde über die Finanzkraftmesszahl (§ 12 LFAG i. d. F. v. 18.11.2020) approximiert und ergab sich aus der Summe der Steuerkraftmesszahl und der Schlüsselzuweisung A. Dabei wurde für die gemeindlichen Realsteuern, bei denen die Gemeinden jeweils über ein Hebesatzrecht verfügten und Teil der Steuerkraftmesszahl waren, nicht das tatsächliche Steueraufkommen, sondern ein fiktives Aufkommen zugrunde gelegt, welches abhängig von den normierten Hebesätzen (Nivellierungssätzen) war. Würden die tatsächlichen Hebesätze einfließen, bestünde ein Anreiz für die Gemeinden, ihre Hebesätze zu reduzieren, um lokale Einwohner und Unternehmen zu entlasten, denn die Gemeinden würden dann das ihnen entgangene Steueraufkommen aus dem kommunalen Finanzausgleich auf Kosten der kommunalen Familie erhalten. Durch die Nutzung von normierten Hebesätzen sollten Gemeinden dazu angehalten werden, ihre Steuerkraft angemessen auszuschöpfen. Sowohl finanzwissenschaftliche Forscher wie Döring (2018) und Scherf (2022) als auch der VGH Rheinland-Pfalz haben angemerkt, dass in Rheinland-Pfalz Potenzial für eine stärkere Ausschöpfung dieser Steuerquellen besteht. Daher werden die Realsteuern näher in Kapitel C.2.2. betrachtet.

Die Schlüsselzuweisungen sollten die Lücke zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft mindern, sofern die Finanzkraft den Finanzbedarf unterschreitet. Jedoch muss das Nivellierungsverbot eingehalten werden, wonach der horizontale Finanzausgleich nicht so weit gehen darf, dass alle Kommunen vollständig oder nahezu gleichgestellt werden. Im Urteil aus dem Dezember 2020 merkte der VGH Rheinland-Pfalz an, dass auch die aktuelle Ausgestaltung der Finanzausgleichsumlage im Hinblick darauf überprüft werden sollte, dass das Nivellierungsverbot eingehalten werde (VGH Rheinland-Pfalz, 2020, N 12-14/19, Nr. 122).

C.1.3. Umlagen

Die kommunalen Gebietskörperschaften zahlten dem Land nach § 3 Abs. 1 und § 23 LFAG i. d. F. v. 18.11.2020 eine Finanzausgleichsumlage, deren Aufkommen in die Finanzausgleichsmasse einfluss. Die Höhe der zu zahlenden Umlage richtete sich nach der Höhe der über dem Landesdurchschnitt liegenden Steuerkraftmesszahl.¹⁴ Die Umlage musste von den finanzstarken Gemeinden aufgebracht werden. Die Höhe berechnete sich mit einem progressiven Tarif.

Daneben gab es die Kreisumlage, die Verbandsgemeindeumlage sowie die Bezirksverbandsumlage. Diese gilt es, bei der Berechnung des interkommunalen Symmetriekoeffizienten zu berücksichtigen (Kapitel E.3.). Alle drei Umlagen sollten einen Ausgleich zwischen den zugewiesenen Steuerquellen und den zu erfüllenden Aufgaben herstellen. Mit der Verbandsgemeindeumlage (§ 26 LFAG i. d. F. v. 18.11.2020) finanzieren die Ortsgemeinden beispielsweise jene Aufgaben, die von der Verbandsgemeinde erfüllt werden, und von deren Erfüllung

¹³ In der aktuellen Gesetzesfassung wird hierfür der Begriff Ausgleichsmesszahl (§ 15 LFAG) verwendet.

¹⁴ Weitere Details zur Wirkung der Finanzierungsumlage werden durch Kümpel (2022) analysiert. Außerdem wird eine Umlage zur Deckung der Kosten der Zentralen Verwaltungsschule Rheinland-Pfalz und der Hochschule für öffentliche Verwaltung Rheinland-Pfalz gezahlt.

die Einwohner der einzelnen Gemeinden profitieren. Als Einheit unterhalb der Kreisebene verfügen Verbandsgemeinden jedoch nicht über nennenswerte eigene Steuereinnahmequellen, weswegen Gebühren und Beiträge, Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich und eine Umlage notwendig sind.

Ganz ähnlich wurde die Kreisumlage (§ 25 LFAG i. d. F. v. 18.11.2020) durch den Landkreis von den kreisangehörigen Gemeinden und den Verbandsgemeinden erhoben. Diese Umlage soll der aufgabengerechten Verteilung der Einnahmen zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden dienen. Grundsätzlich sollen Kreise überörtliche Aufgaben und Gemeinden örtliche Aufgaben übernehmen (Kümpel, 2022). Dabei sind die Aufgaben nicht absolut trennscharf zu zuordnen, wobei die Zuordnung auch von der Leistungsfähigkeit insbesondere der kleinen Gemeinden abhängt.

Die Bezirksverbandsumlage wird durch den Bezirksverband Pfalz von den Landkreisen und kreisfreien Städten erhoben (§ 27 LFAG i. d. F. v. 18.11.2020). Der Bezirksverband Pfalz ist ein höherer Kommunalverband, der Aufgaben übernimmt, die unterhalb der Landesebene und oberhalb der Städte- und Kreisebene angesiedelt sind.¹⁵ Das sind insbesondere Aufgaben in den Bereichen Finanzen, Bau, Personal und Trägerbelange für Einrichtungen und Beteiligungen.

C.1.4. Der Begriff des Finanzbedarfs und die Mindestfinanzausstattung

Rheinland-Pfalz hat zum Jahr 2023 eine bedarfsorientierte Bestimmung der Finanzausgleichsmasse eingeführt. Auch wenn diese Reform erst nach Ende unseres Untersuchungszeitraums von 2013 bis 2022 in Kraft getreten ist, so kann die Diskussion um den finanzwissenschaftlichen Begriff des Finanzbedarfs an dieser Stelle nicht gänzlich ausgespart werden. Einerseits weil diese Diskussion so zentral in jedem Land bei der Festlegung des kommunalen Finanzausgleichssystems ist. Andererseits ist dies auch deswegen wichtig, um die Grenzen der zur Symmetrieuntersuchung eingesetzten Methoden einordnen zu können, die im Kapitel D.1. näher vorgestellt werden.

Der VGH Rheinland-Pfalz hat in seinem Urteil aus dem Dezember 2020 betont, dass die angemessene Finanzausstattung einer Kommune gemäß verfassungsrechtlicher Maßstäbe davon abhängt, welche Aufgaben sie zu erfüllen hat (VGH Rheinland-Pfalz, 2020, N 12-14/19, Nr. 62aa, 64). Dies schließt gemäß der ab 2023 in Rheinland-Pfalz gültigen Rechtslage neben den pflichtigen Aufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ein (§ 6 Abs. 1 LFAG). Den Anspruch, auch freiwillige Aufgaben mit der zugestanden Finanzausstattung erfüllen zu können, ist zudem Teil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, geregelt in Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG) und in den meisten Landesverfassungen (in Rheinland-Pfalz in Art. 49 LV).

¹⁵ Zum Verband gehören die acht kreisfreien Städte Frankenthal, Kaiserslautern, Landau, Ludwigshafen, Neustadt, Pirmasens, Speyer und Zweibrücken sowie die acht Landkreise Bad Dürkheim, Donnersbergkreis, Germersheim, Kaiserslautern, Kusel, Rhein-Pfalz-Kreis, Südwestpfalz sowie der Kreis Südliche Weinstraße.

Pflichtige Aufgaben können zwischen pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und Pflichtaufgaben nach Weisung und Auftragsangelegenheiten unterschieden werden (Verheyen/Hölzen, 2022, S. 8). Kulturelle Angelegenheiten und der Betrieb von Schwimm- und Sportanlagen sind typische Beispiele für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben. Feuerwehr, Schulen, Bauleitplanung und Abwasserbeseitigung sind typische Beispiele für pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, zu deren Wahrnehmung die Gemeinden gesetzlich verpflichtet sind. Die Art und Weise der Wahrnehmung dieser Aufgaben bleibt aber den Gemeinden überlassen. Bei den Pflichtaufgaben nach Weisung sowie bei den Auftragsangelegenheiten, bspw. Parlamentswahlen, Meldewesen und Standesamtswesen, gibt es hingegen keinen Ermessensspielraum über die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung.

Mit dem Urteil aus dem Dezember 2020 stellt der VGH Rheinland-Pfalz zunächst fest, dass sich die Aufgaben nicht per se durch die Ausgaben abbilden lassen und die Approximation des Finanzbedarfs anhand der Ausgaben signifikante Probleme aufweist. Sollen die Aufgaben stärker in den Blick genommen werden, muss die Verteilung der Finanzausgleichsmasse bedarfsorientiert, das heißt am Finanzbedarf, ausgerichtet sein.

Den Finanzbedarf einer Kommune oder einer Gebietskörperschaftsgruppe zu erfassen, ist nicht trivial. Während die Finanzkraft eine mathematisch beobachtbare Größe ist und von den Steuereinnahmen und anderen Einnahmequellen abhängt, ist der Finanzbedarf abstrakt und nicht direkt beobachtbar. Neben der Tatsache, dass die verschiedenen Gebietskörperschaftsgruppen unterschiedliche Arten von Aufgaben zu erfüllen haben, hängt der Finanzbedarf nicht nur von der Art der Aufgabe ab, sondern wird von weiteren Faktoren beeinflusst. Betrachten wir die Ausgaben pro Einwohner für ein bestimmtes Set an Aufgaben, so werden sich die Ausgaben für die Erfüllung der Aufgaben zwischen den verschiedenen Kommunen unterscheiden. So unterscheiden sich die Präferenzen der Einwohner regional zwischen den Kommunen. Bspw. kann es in einer Kommune eine starke Präferenz für eine hohe Qualität und/oder eine hohe Quantität bei einem bestimmten öffentlichen Gut geben, während in einer anderen Kommune dieses öffentliche Gut nicht so stark gewichtet wird und stattdessen eine hohe Qualität und/oder Quantität bei anderen Gütern im Vordergrund steht. Regional unterschiedliche Präferenzen sind ein Grund für höhere oder niedrigere Pro-Kopf-Ausgaben, der beobachtbar und nachvollziehbar ist. Die durch eine höhere Qualität höheren Ausgaben sind jedoch selbst durch die Kommune zu finanzieren und im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs nicht ausgleichsrelevant.

Ein weiterer Grund für unterschiedliche Pro-Kopf-Ausgaben für ein und dieselbe Aufgabe ist, dass einer Kommune ab einer bestimmten Einwohnerzahl Skaleneffekte entstehen, welche die Ausgaben pro Kopf für ein öffentliches Gut reduzieren (Kostendegression). So reduzieren sich die Ausgaben pro Kopf bzw. Schüler für die Errichtung eines Schulgebäudes zunächst mit steigender Schüleranzahl bis zu einem gewissen Punkt, ab dem die Kapazität des neuen Schulgebäudes ausgeschöpft wäre. Anhand dieses Beispiels lassen sich auch zwei Herausforderungen bei der Erfassung des Finanzbedarfs aufzeigen. Erstens müssen je nach Aufgabe unterschiedliche Bedarfsfaktoren genutzt werden. So ist in diesem Beispiel statt der Einwoh-

nerzahl die (aktuelle oder prognostizierte) Zahl der Schüler als Bedarfsfaktor zu nutzen. Zweitens wird in mehreren finanzwissenschaftlichen Studien der funktionale Verlauf der Kosten-degression diskutiert (Büttner/Dörr/Gäbler et al., 2019; Feld/Bury/Weber, 2020). So degres-sieren sich die Kosten nicht durchgängig linear mit steigender Nutzeranzahl. Häufig „stören“ besonders kleine und besonders große Kommunen den linearen Zusammenhang. Zudem kann der funktionale Zusammenhang zwischen Einwohneranzahl und Pro-Kopf-Ausgaben un-terschiedlich je nach öffentlichem Gut ausfallen.

Daneben produzieren bestimmte öffentliche Güter außerdem externe Spillover-Effekte. Ein typisches Beispiel hierfür ist eine kulturelle Einrichtung, die in einer Kommune zur Verfügung gestellt wird, die eine hohe Präferenz für kulturelle Angebote hat. Diese Einrichtung kann auch von den Einwohnern benachbarter Kommunen in Anspruch genommen werden. Außer-dem können Ineffizienzen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter dazu führen, dass die Auf-gabe nicht in ausreichender Qualität und/oder Quantität zur Verfügung gestellt wird und die Ausgaben für eine angemessene Aufgabenerfüllung nicht ausreichen.

Anhand dieser Gründe für höhere und niedrigere Ausgaben zeigt sich, dass unterschiedliche Pro-Kopf-Ausgaben sowohl aus ausgleichsrelevanten als auch nicht ausgleichsrelevanten Gründen resultieren können sowie begründet und nicht begründet sein können (Gerhards/Koldert/Schrogl et al., 2021). Bedarfe sollen nur ausgeglichen werden, wenn diese strukturell bedingt sind und wenn diese nicht direkt durch die Kommune oder die Präferen-zen der Einwohner beeinflusst werden können (Gerhards/Gutsche/Kreuter et al., 2019). Da-raus resultiert, dass Kommunen ähnlichen Typs und ähnlicher Struktur grundsätzlich den glei-chen Finanzbedarf aufweisen und entsprechend die gleiche Finanzausstattung erhalten soll-ten (fiktiver Finanzbedarf). Dieser Ansatz soll auch sicherstellen, dass effizient mit finanzia-ellen Mitteln umgegangen wird. Gleichzeitig erzeugt dies auch einen Anreiz, die kommunalen Einnahmequellen angemessen auszuschöpfen. Dies betrifft die Wahl der Hebesätze bei den Realsteuern, bezieht sich aber – im engen Rahmen des rechtlich Zulässigen – auch auf die Wahl der Höhe der Gebühren und Beiträge. Gerhards/Gutsche/Kreuter et al. (2019) ergänzen eine weitere Forderung an einen sachgerechten Finanzausgleich, nämlich dass finanzschwa-che Kommunen bei der Leistungserbringung gestärkt werden sollen, indem nicht erfüllte Be-darfe erkannt und berücksichtigt werden sollen, sodass eine zukünftige Erfüllbarkeit garanti-ert werden kann.

Die Schätzung des kommunalen Finanzbedarfs in Rheinland-Pfalz ist nicht Aufgabe dieses Gutachtens. Daher gehen wir nicht im Detail auf die verschiedenen Methoden zur empiri-schen Bestimmung des Finanzbedarfs ein. Eine Übersicht über die verschiedenen methodi-schen Ansätze findet sich in Gerhards/Koldert/Schrogl et al. (2021). Darauf aufbauend haben Gerhards/Gutsche/Kreuter et al. (2019) für den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein ein hybrides Sternekonzept entwickelt, in welchem sie einerseits aufgabenspezifische Regressi-onen zur Identifikation der relevanten Bedarfstreiber durchführen und andererseits normative Bedarfsansätze bei einigen Aufgaben entwickeln, wo der Bedarf anhand der Nachfrage-menge des Materialinputs zur Erreichung einer (gesetzlich) festzulegenden Qualität sowie fachlicher Kostenkennwerte geschätzt werden kann.

Die mangelnde Abbildung der Aufgabenerfüllung durch die Ausgaben und die daraus resultierende Notwendigkeit, den Finanzbedarf zu erfassen, hat u. a. zur rheinland-pfälzischen Reform aus dem Jahre 2023 geführt. Fortan soll die Finanzausgleichsmasse maßgeblich durch die Mindestfinanzausstattung bestimmt werden. Diese ergibt sich aus der Differenz des kommunalen Mindestbedarfs und der allgemeinen Deckungsmittel (§ 6 Abs. 1 LFAG).¹⁶ Der kommunale Mindestbedarf wird für jede Gebietskörperschaft anhand einer wirtschaftlichen und sparsamen Aufgabenwahrnehmung hergeleitet. Diese Angemessenheitsprüfung findet pauschaliert auf Basis statistisch-mathematischer Verfahren statt (§ 6 Abs. 4 LFAG). Insgesamt setzt sich die Finanzausgleichsmasse nach § 5 LFAG seit 2023 nun aus vier Teilen zusammen: der Mindestfinanzausstattung, dem Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage, dem Symmetrieanatz und den sich aus den Übergangsregelungen und Abrechnungen nach § 8 LFAG ergebenden Beiträgen. Die Steuerverbundquote, als nachrichtliche Angabe, berechnet sich aus dem Verhältnis der Finanzausgleichsmasse abzüglich des Aufkommens aus der Finanzausgleichsumlage, die vollständig durch die Kommunen aufgebracht wird, und der sich aus § 8 LFAG ergebenden Beträge zu den Einnahmen des Landes aus den Gemeinschaftsteuern.

C.2. Sonderfaktoren und die Realsteuerproblematik

C.2.1. Exogene Schocks

Im Betrachtungszeitraum unserer Analyse von 2013 bis 2022 gab es mehrere exogene Schocks, die sich auf die Finanzen des Landes und der Kommunen ausgewirkt haben. Im Folgenden betrachten wir die wichtigsten Sonderfaktoren, damit die später folgenden Ergebnisse der Symmetrieuntersuchungen besser eingeordnet werden können.

Aus rein finanzieller Sicht waren diese exogenen Schocks überwiegend negativer Natur, aber nicht ausschließlich. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Corona-Pandemie, die sich über unterschiedliche Kanäle auf die Finanzen des Landes und der Kommunen ausgewirkt hat. Diese hatte im Zuge ihres Ausbruchs zunächst erhebliche negative Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Aktivitäten in Rheinland-Pfalz. Aufgrund der Wichtigkeit des Tourismussektors für Rheinland-Pfalz zeigt Abbildung 16 im Anhang als Beispiel den Einbruch der Gästeübernachtungen im Jahr 2020 auf. Während die Anzahl der Gästeübernachtungen im Zeitraum 2007 bis 2019 in Rheinland-Pfalz um 26,8 Prozent gestiegen war, folgte in den beiden Jahren 2020 und 2021 ein erheblicher Einbruch. Danach erfolgte eine Erholung, wobei im Jahr 2022 das Niveau vor Ausbruch der Pandemie noch nicht wieder ganz erreicht werden konnte.

¹⁶ Die Allgemeinen Deckungsmittel (§ 6 Abs. 5 LFAG) umfassen die aufgeteilte Steuerkraftmesszahl, sonstige Gemeindesteuern und Konzessionsabgaben, abzüglich der Umlage zur Deckung der Kosten der Zentralen Verwaltungsschule Rheinland-Pfalz und der Hochschule für öffentliche Verwaltung Rheinland-Pfalz sowie der Bezirksverbandsumlage.

Die wirtschaftlichen Aktivitäten lassen sich auch in den Einnahmen aus der Gewerbesteuer ablesen. Sowohl das Ist-Aufkommen als auch der Grundbetrag je Einwohner der Steuer waren im Jahr 2020 massiv um 17,7 bzw. 17,8 Prozent gegenüber dem Vorjahr eingebrochen (vgl. Tabelle 1 und 2 in Kapitel C.2.2.). Bund und Land haben dieser Entwicklung mit der Einführung von Gewerbesteuerkompensationszahlungen aufgrund der Pandemie entgegengewirkt. In Rheinland-Pfalz sind diese Kompensationszahlungen Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes (§ 21a LFAG i. d. F. v. 18.11.2020). Im Jahr 2020 betrugen diese Zahlungen 412 Millionen Euro und im Jahr 2021 50 Millionen Euro (Rechnungshof Rheinland-Pfalz, 2023, S. 20). Ist-Aufkommen und Grundbetrag der Gewerbesteuer sind in den Jahren 2021 und 2022 jedoch wieder erheblich angestiegen. Dies ist auch auf die Ansiedelung des Unternehmens BioNTech SE in Mainz und in Idar-Oberstein und nicht auf einen in Rheinland-Pfalz höheren Hebesatz bei der Gewerbesteuer zurückzuführen. Von den hohen Gewerbesteuereinnahmen in diesen beiden Kommunen haben im Zuge der Finanzausgleichsumlage auch die anderen Kommunen profitiert (Rechnungshof Rheinland-Pfalz, 2023). Während in den westdeutschen Flächenländern ohne Rheinland-Pfalz der Grundbetrag der Gewerbesteuer im Jahr 2022 gegenüber 2019 um 25,9 Prozent angestiegen ist, ist dieser in Rheinland-Pfalz im gleichen Zeitraum um 83,9 Prozent gestiegen. Weitere Details zur Entwicklung der Realsteuereinnahmen finden sich im folgenden Kapitel C.2.2.

Eine weitere unerwartete Wendung war der völkerrechtswidrige Einmarsch Russlands in die Ukraine. In Rheinland-Pfalz (und im restlichen Bundesgebiet) ist unmittelbar die Anzahl der geflüchteten Menschen und die Notwendigkeit, diese Menschen unterzubringen und zu versorgen, angestiegen. In Rheinland-Pfalz liegt die Verantwortung für die Erstaufnahme und die Durchführungs- und Kostenverantwortung für Asylbewerberleistungen bei den Kreisen und kreisfreien Städten. Auch wenn das Land den Großteil dieser Kosten erstattet, so ist aufgrund dieser Kostenverantwortung ein Blick darauf zu werfen, wie die Entwicklung des humanitären Zuzuges insbesondere die Symmetriebetrachtung zwischen (Gesamt-)Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden beeinflusst hat. Ähnlich wie auch schon bereits um das Jahr 2015 herum ist die Anzahl der Schutzsuchenden in Rheinland-Pfalz im Zuge des Krieges stark angestiegen. Abbildung 17 im Anhang zeigt auf, dass die Anzahl der Schutzsuchenden im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr um rund 55,8 Prozent höher gelegen hatte.¹⁷ Zudem fällt der Anstieg der Schutzsuchenden ab dem Jahr 2022 sehr viel deutlicher aus als die Entwicklung um das Jahr 2015 herum.

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2023) weist darauf hin, dass auch die Ausgaben für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz um 84,9 Prozent von 110,8 Millionen Euro im Jahr 2021 auf 204,9 Millionen Euro im Jahr 2022 angestiegen sind. Bund und das Land Rheinland-Pfalz haben zusätzliche finanzielle Mittel eingerichtet, die den Kommunen für die Unterbringung der Geflüchteten zufließen. Zu beachten ist hierbei, dass die Kosten der Erstauf-

¹⁷ In den restlichen westlichen Flächenländern ist die Zahl im Jahr 2022 um 56,3 Prozent gegenüber dem Vorjahr gestiegen.

nahme und die Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz oder Sozialgesetzbuch nur einen Teil der Kosten ausmachen, die für die Aufnahme, den darauffolgenden Aufenthalt in Deutschland und eine erfolgreiche Integration in den deutschen Arbeitsmarkt sowie in die deutsche Gesellschaft nötig sind (Hummel/Thöne, 2016). Hinzukommen nach der Erstaufnahme u. a. Investitionen in Bildung, Sprache, Kinderbetreuung und gesellschaftliche Teilhabe.

Mittelbar ist außerdem temporär die Inflation infolge der nötig gewordenen Umstellung der deutschen Energiepolitik angestiegen. Abbildung 18 im Anhang zeigt für Rheinland-Pfalz auf, dass die Verbraucherpreise insgesamt aber insbesondere für Energie deutlich angestiegen waren. Seit Beginn des Jahres 2023 ist die Teuerungsrate nicht weiter gestiegen, jedoch liegen die Verbraucherpreise in den beiden Jahren 2023 und 2024 weiterhin deutlich über dem Vorkriegsniveau zu Beginn des Jahres 2021. Mit der Inflation sind allerdings auch die Löhne, für die Kommunalfinanzen besonders wichtig auch die Löhne der in der öffentlichen Verwaltung beschäftigten Personen, infolge von neuen Tarifabschlüssen gestiegen (Junkernheinrich, 2023).

Mit der Inflation sind auch die Zinsen in Deutschland angestiegen; dies ist bspw. relevant, wenn Kommunen Investitionsprojekte durch Kredite finanzieren möchten. Wichtig ist dies insbesondere für seit 2022 neu aufgelegte Kredite. In den Zinsausgaben der Kommunen ist diese Veränderung daher noch nicht explizit ersichtlich (vgl. Rechnungshof Rheinland-Pfalz, 2023, S. 48).

Ein weiterer unerwarteter exogener Schock war die Flutkatastrophe 2021 in Rheinland-Pfalz. Die Flut hat zu wirtschaftlichen Schäden geführt, so wurden neben Häusern und Wohnungen von Privatpersonen auch kommunale Infrastrukturanlagen wie Straßen beschädigt. Auch im Kontext dieses Sonderfaktors wurden zusätzliche Sonderzahlungen zur Soforthilfe und zur (Wieder-)Aufbauhilfe von Bund und dem Land eingerichtet (Aufteilung jeweils 50 Prozent). Diese flossen an private Personen, Unternehmen und die Kommunen.¹⁸ Außerdem wurde das Kommunale Investitionsprogramm Klimaschutz und Innovation (KIPKI) aufgelegt, das insbesondere Projekte im Bereich Klimawandelfolgenanpassungen fördert. Daneben gibt es noch andere Landesprogramme, u. a. das kommunale Investitionsprogramm 3.0 (welches in seiner grundlegenden Form durch den Bund finanziert ist).

Es fällt schwer, die Auswirkungen der genannten Sonderfaktoren als temporäre Schocks mit kurzfristiger Wirkung einzustufen. So sind die Auswirkungen der Pandemie mittlerweile kaum sichtbar, aufgrund der mehrjährigen Dauer der Pandemie kann jedoch nur schwerlich von einer temporären Wirkung gesprochen werden. Dies lässt sich auch daran erkennen, dass das Niveau der wirtschaftlichen Aktivitäten noch nicht ganz jenes Niveau aus dem Jahr 2019 erreicht hat. Auch die Inflation ist nur temporär angestiegen, das Preisniveau ist jedoch auch in den Jahren 2023 und 2024 auf dem deutlich höheren Niveau als zu Beginn des Jahres 2021. Auch der Zuzug der ukrainischen Schutzsuchenden wird weiterhin eine Rolle spielen, da die

¹⁸ Dabei floss der überwiegende Teil der Soforthilfen Kommunen in den Landkreis Ahrweiler.

Erstaufnahme und die Förderung durch Asylbewerberleistungen oder Leistungen nach dem SGB nur einen Teil der finanziellen Kosten ausmacht, die hinter der erfolgreichen Integration von Geflüchteten stehen. Abzuwarten bleibt auch die weitere Entwicklung der Kriege in der Ukraine und in Nahost sowie die weitere Entwicklung der deutschen Energiepolitik. Da die meisten der genannten Sonderfaktoren am aktuellen Rand unseres Untersuchungszeitraums eingetreten sind, sind die weiteren Auswirkungen dieser Faktoren und die Frage, welche Faktoren weiterhin Einfluss auf die öffentlichen Finanzen haben, ungewiss. Feststeht jedoch, dass das Auftreten von Kriegen, Krisen und anderen negativen exogenen Schocks in den letzten Jahren wahrscheinlicher geworden ist.

C.2.2. Kommunale Realsteuern in Rheinland-Pfalz

Die gemeindlichen Steuereinnahmen haben erhebliche Auswirkung auf das Ergebnis der vertikalen Symmetrieuntersuchung. Die drei Realsteuerarten—die Grundsteuer A und B sowie die Gewerbesteuer—sind quantitativ eine bedeutende Einnahmequelle und haben im Jahr 2022 einen Anteil von 27,3 Prozent an den Einnahmen abzüglich der Zahlungen gleicher Ebenen und abzüglich der Gewerbesteuerumlage ausgemacht. Sowohl der VGH Rheinland-Pfalz als auch finanzwissenschaftliche Studien (Döring, 2018; Döring/Rischkowsky, 2017) haben gezeigt, dass die rheinland-pfälzischen Kommunen ihre Hebesätze bedeutend geringer wählen als in den benachbarten Flächenländern. Daher wird in diesem Kapitel die gemeindliche Steuerpolitik für den für das Gutachten relevanten Untersuchungszeitraum betrachtet und mit den anderen westdeutschen Flächenländern, insbesondere den an Rheinland-Pfalz angrenzenden Flächenländern, verglichen. Dieser Vergleich ist insbesondere wichtig, um sich der Frage anzunähern, welches Niveau der Hebesätze als angemessen definiert werden kann.

Ein erster Blick auf die allgemeine gemeindliche Steuerkraft zeigt, dass Rheinland-Pfalz im bundesweiten Vergleich im unteren Mittelfeld liegt. So weist Rheinland-Pfalz im Jahr 2021 rund 1.439 Euro Steuereinnahmen pro Kopf auf und liegt damit hinter den Flächenländern Hessen, Bayern, Baden-Württemberg sowie Nordrhein-Westfalen und damit auch hinter dem durchschnittlichen Wert der westdeutschen Flächenländer (Rechnungshof Rheinland-Pfalz, 2022, S. 21). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Lücke zum westdeutschen Durchschnitt ohne das außerordentlich hohe Gewerbesteueraufkommen der Städte Mainz und Idar-Oberstein durch das Unternehmen BioNTech SE noch größer ausgefallen wäre (Rechnungshof Rheinland-Pfalz, 2022). Um das Ausschöpfungspotenzial der gemeindlichen Steuerkraft zu bestimmen, müssen die drei Realsteuerarten und insbesondere seine einzelnen mathematischen Bestandteile näher betrachtet werden.

Tabelle 1: Entwicklung des Ist-Aufkommens der Realsteuern in Euro je Einwohner

	Rheinland-Pfalz	Baden-Württemberg	Hessen	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Saarland	westdeutsche Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz
Jahre	Grundsteuer A						
2013	4,7	4,3	3,2	8,7	2,4	1,3	4,8
2014	4,8	4,3	3,3	8,8	2,4	1,3	4,8
2015	4,8	4,3	3,7	9,3	2,5	1,4	5,0
2016	4,8	4,2	3,8	8,5	2,6	1,5	4,9
2017	4,8	4,3	3,8	8,9	2,7	1,5	5,0
2018	4,7	4,2	3,8	9,0	2,7	1,5	5,0
2019	4,7	4,2	3,9	9,0	2,7	1,5	5,0
2020	4,7	4,2	4,0	9,2	2,7	1,6	5,0
2021	4,7	4,2	4,0	9,2	2,7	1,5	5,0
2022	4,6	4,1	4,0	9,2	2,7	1,5	5,0
Δ 2013-2019 (in %)	-0,7	-2,8	23,2	3,4	13,0	13,8	4,1
Δ 2013-2022 (in %)	-1,4	-3,6	26,7	4,9	13,5	14,0	4,7
Jahre	Grundsteuer B						
2013	125,3	150,0	141,6	156,4	174,7	117,8	151,7
2014	129,7	151,0	158,4	158,8	177,7	120,2	155,4
2015	134,1	152,4	171,9	162,3	191,0	126,3	161,8
2016	135,4	153,6	175,6	166,0	198,6	137,2	166,1
2017	137,7	155,7	181,3	168,7	202,5	142,5	169,4
2018	139,7	158,0	183,1	171,9	205,9	152,2	171,7
2019	140,0	157,1	191,4	175,6	210,4	151,3	174,7
2020	144,2	162,0	196,5	179,2	212,2	157,3	177,6
2021	147,8	166,6	200,7	183,1	216,4	165,4	181,5
2022	155,7	168,7	206,6	182,9	218,8	166,7	183,8
Δ 2013-2019 (in %)	11,7	4,8	35,2	12,3	20,4	28,5	15,1
Δ 2013-2022 (in %)	24,2	12,5	45,9	16,9	25,3	41,6	21,2
Jahre	Gewerbesteuer						
2013	459,5	600,0	686,4	484,7	556,6	392,8	579,3
2014	445,1	591,0	733,3	481,7	544,7	391,8	582,6
2015	485,5	641,1	751,2	467,6	588,7	395,7	611,5
2016	528,0	687,3	821,1	516,3	621,0	413,8	657,7
2017	539,3	710,6	812,4	512,3	695,9	458,8	688,5
2018	603,4	752,8	841,0	545,5	710,4	512,9	720,4
2019	568,0	720,5	868,4	555,0	711,5	486,5	711,5
2020	467,5	583,0	707,9	455,1	570,6	431,8	583,7
2021	765,6	755,7	992,9	583,1	744,8	507,8	771,9
2022	958,2	885,5	1139,7	650,5	851,2	605,9	875,3
Δ 2013-2019 (in %)	23,6	20,1	26,5	14,5	27,8	23,9	22,8
Δ 2013-2022 (in %)	108,5	47,6	66,0	34,2	52,9	54,2	51,1

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 3.1; für 2022 Statistischer Bericht, EVAS-Nummer 71231).

Anmerkungen: Das Wachstum des Ist-Aufkommens im Zeitraum von 2013 bis 2019 bzw. bis 2022 wird durch Δ 2013-2019 bzw. Δ 2013-2022 angegeben.

Tabelle 2: Entwicklung des Grundbetrages der Realsteuern in Euro je Einwohner

	Rheinland-Pfalz	Baden-Württemberg	Hessen	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Saarland	westdeutsche Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz
Jahre	Grundsteuer A						
2013	1,5	1,2	1,0	2,4	1,0	0,5	1,5
2014	1,5	1,2	1,0	2,4	1,0	0,5	1,5
2015	1,5	1,2	1,0	2,5	1,0	0,5	1,5
2016	1,5	1,2	1,0	2,3	0,9	0,5	1,4
2017	1,5	1,2	1,0	2,4	0,9	0,5	1,5
2018	1,5	1,2	1,0	2,4	0,9	0,5	1,4
2019	1,4	1,2	1,0	2,3	0,9	0,5	1,4
2020	1,4	1,1	1,0	2,3	0,9	0,5	1,4
2021	1,5	1,1	1,0	2,3	0,9	0,5	1,4
2022	1,4	1,1	0,9	2,3	0,9	0,5	1,4
Δ 2013-2019 (in %)	-6,2	-5,2	-6,3	-3,1	-3,2	-2,4	-3,8
Δ 2013-2022 (in %)	-9,7	-8,5	-8,9	-3,7	-5,1	-5,5	-5,3
Jahre	Grundsteuer B						
2013	33,6	38,9	37,2	38,2	35,2	32,8	36,2
2014	33,9	39,0	39,0	38,6	35,5	33,1	36,7
2015	34,0	39,2	38,7	38,9	35,5	33,2	36,7
2016	34,2	39,2	38,5	39,1	35,7	33,7	36,8
2017	34,4	39,4	38,6	39,5	35,7	34,1	37,1
2018	34,8	39,8	38,7	39,9	36,1	34,7	37,3
2019	34,7	40,2	39,0	40,4	36,5	34,1	37,7
2020	35,4	40,5	39,3	40,8	36,8	34,5	38,0
2021	35,9	41,2	39,9	41,3	37,4	35,3	38,6
2022	36,2	41,1	40,2	41,1	37,2	35,2	38,7
Δ 2013-2019 (in %)	3,5	3,3	5,0	5,6	3,6	4,1	4,1
Δ 2013-2022 (in %)	7,7	5,6	8,2	7,6	5,8	7,4	6,8
Jahre	Gewerbesteuer						
2013	122,0	165,5	173,6	124,2	125,5	94,7	155,3
2014	117,3	163,7	182,7	123,4	122,2	94,2	155,4
2015	126,5	175,8	185,4	117,7	131,2	93,7	162,2
2016	137,0	187,8	200,7	128,9	137,4	95,4	173,7
2017	141,1	192,9	198,2	127,0	153,9	104,1	181,0
2018	159,8	205,1	203,8	134,0	157,4	115,3	190,1
2019	148,9	196,8	209,9	136,0	157,0	109,2	186,6
2020	122,5	158,4	172,4	112,3	126,7	96,2	154,4
2021	193,9	204,1	241,7	143,3	166,3	114,1	205,2
2022	273,9	234,9	276,6	159,8	188,5	135,2	235,0
Δ 2013-2019 (in %)	22,1	18,9	20,9	9,5	25,1	15,3	20,1
Δ 2013-2022 (in %)	124,5	42,0	59,4	28,7	50,2	42,9	51,3

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 3.1; für 2022 Statistischer Bericht, EVAS-Nummer 7123).

Anmerkungen: Δ 2013-2019 bzw. Δ 2013-2022 gibt jeweils das Wachstum des Grundbetrages im Zeitraum von 2013 bis 2019 bzw. bis 2022 an. Der Grundbetrag ergibt sich aus dem Quotienten von Ist-Aufkommen und durchschnittlichem Hebesatz.

Um die Realsteuereinnahmekraft und sein Potenzial näher zu analysieren, werden in den Tabellen 1 und 2 die drei Realsteuerarten nach Ist-Aufkommen und Grundbetrag (jeweils pro Einwohner) zwischen Rheinland-Pfalz und den benachbarten Flächenländern sowie Niedersachsen verglichen. Bei der quantitativ nachrangigen Grundsteuer A sind sowohl Ist-Aufkommen als auch Grundbetrag in Rheinland-Pfalz im Zeitablauf gesunken (vgl. Tabelle 1 und 2).

Dabei fällt der Rückgang im Grundbetrag mit -9,7 Prozent von 2013 bis 2022 deutlicher aus als der Rückgang des Ist-Aufkommens (-1,4 Prozent). Auch in den anderen westdeutschen Flächenländern ist der Grundbetrag im Zeitablauf gesunken, in einigen Ländern wurde dem jedoch durch deutlich erhöhte Hebesätze entgegengewirkt, sodass das Ist-Aufkommen bspw. in Hessen und Nordrhein-Westfalen deutlich angestiegen ist. Der Grundbetrag je Einwohner fällt in Rheinland-Pfalz dabei für das Jahr 2022 mit 1,4 Euro pro Einwohner sehr vergleichbar mit den anderen westdeutschen Flächenländern aus (ebenfalls 1,4 Euro pro Einwohner).

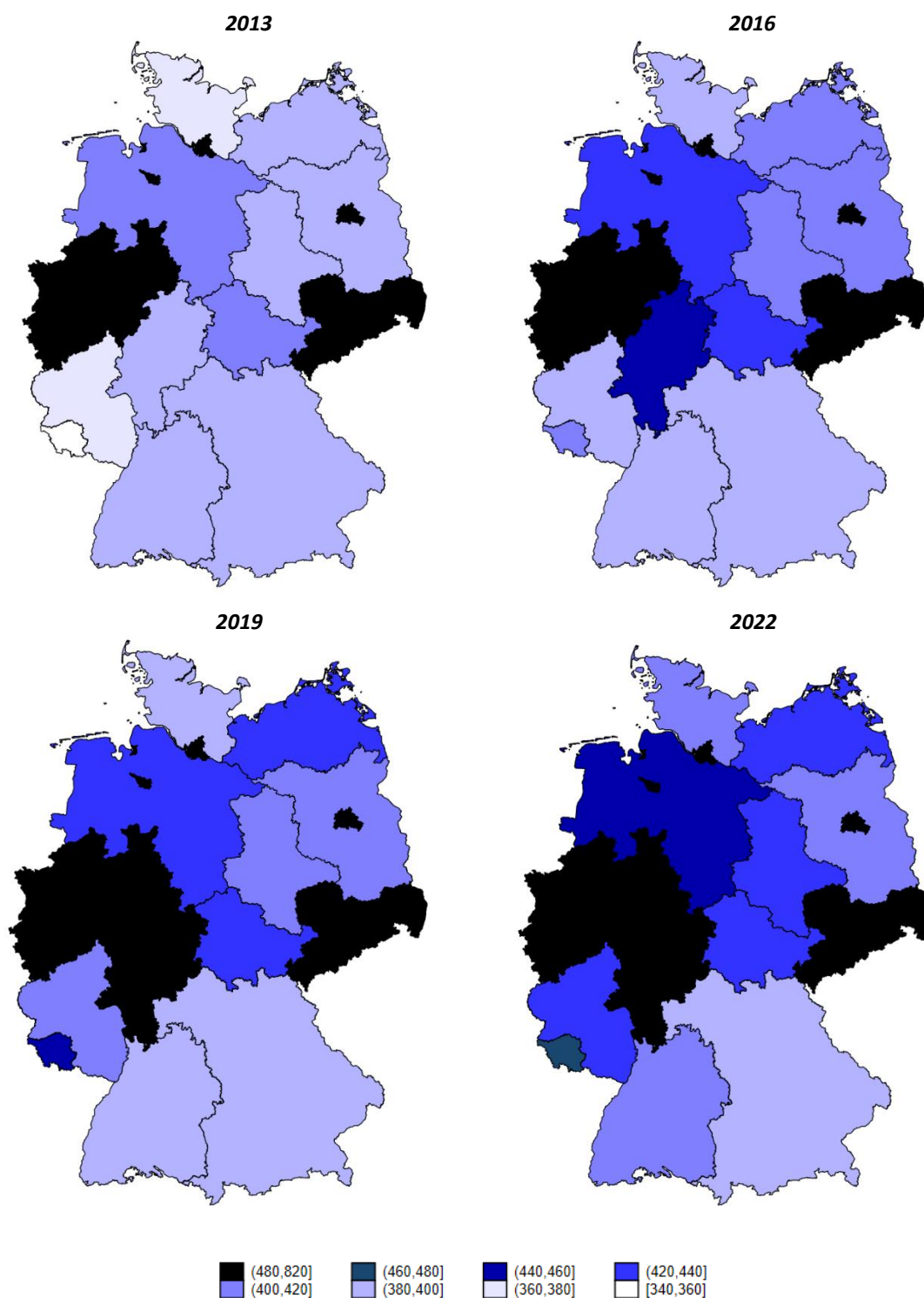
Bei der Grundsteuer B sind sowohl Ist-Aufkommen als auch Grundbetrag in Rheinland-Pfalz gestiegen. Während der Grundbetrag von 2013 bis 2022 um 7,7 Prozent gestiegen ist, fällt das Wachstum beim Ist-Aufkommen mit 24,2 Prozent im gleichen Zeitraum deutlich größer aus. Dies deutet auf Erhöhungen der Hebesätze in diesem Zeitraum hin. Der deutliche Anstieg insbesondere des Ist-Aufkommens kann durch einen Vergleich mit den anderen Ländern jedoch relativiert werden. Zunächst ähnelt sich die Entwicklung des Grundbetrages zwischen den Flächenländern, wobei jeweils ein Wachstum zwischen mindestens 5,6 Prozent bis maximal 8,2 Prozent festzustellen ist. Bei der Entwicklung des Ist-Aufkommens lassen sich deutlichere Unterschiede ausmachen. Während das Ist-Aufkommen in Hessen, dem Saarland und in Nordrhein-Westfalen deutlich um 45,9 Prozent, 41,6 Prozent bzw. 25,3 Prozent gestiegen ist, ist es in Baden-Württemberg lediglich um 12,5 Prozent und in Niedersachsen um 16,9 Prozent gestiegen. Insgesamt übersteigt das rheinland-pfälzische Wachstum des Ist-Aufkommens mit 24,2 Prozent das durchschnittliche Wachstum der anderen westdeutschen Flächenländer (21,2 Prozent) um drei Prozentpunkte. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass das Wachstum des Grundbetrages in Rheinland-Pfalz um 0,9 Prozentpunkte größer ist als jenes in den anderen westdeutschen Flächenländern. Außerdem ist zu vermerken, dass das anfängliche Niveau von Grundbetrag und Ist-Aufkommen (je Einwohner) im Jahr 2013 in Rheinland-Pfalz von den in den Tabellen 1 und 2 betrachteten Ländern nur im Saarland noch geringer gewesen ist. Auch im Jahr 2022 fällt der Grundbetrag je Einwohner in Rheinland-Pfalz trotz der positiven Entwicklung im Zeitablauf immer noch geringer aus als in Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen sowie im Vergleich zu sämtlichen westdeutschen Flächenländern.

Bei der Gewerbesteuer fällt insbesondere auf, dass der Grundbetrag dieser Steuer im Zeitablauf enorm gestiegen ist. Während im Zeitraum von 2013 bis 2019 ein Wachstum von 22,1 Prozent ausgemacht werden kann, entspricht das Wachstum im Zeitraum von 2013 bis 2022 einem Plus von 124,5 Prozent. Wie bereits in Kapitel C.2.1. angemerkt, spielt hier die Entwicklung des Unternehmens BioNTech SE eine bedeutende Rolle. Entsprechend ist auch das Ist-Aufkommen im Zeitablauf deutlich gestiegen, nämlich um 108,5 Prozent von 2013 bis 2022. Damit fällt das Wachstum des Grundbetrages größer aus als das Wachstum des Ist-Aufkommens, was ein Hinweis darauf ist, dass die Hebesätze in diesem Zeitraum zumindest nicht deutlich angehoben wurden. Auch wenn in den anderen westdeutschen Flächenländern ebenfalls ein deutliches Wachstum bei den beiden Kennziffern festzustellen ist, so liegt das Wachstum deutlich unter der Entwicklung in Rheinland-Pfalz.

Ergänzend zu diesen Beobachtungen findet sich im Anhang in den Tabellen 11-13 noch eine Darstellung der Grundbeträge, des Ist-Aufkommens sowie der gewogenen Durchschnittshebesätze für das Jahr 2022 getrennt nach kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden. Dadurch wird deutlich, dass die oben gemachten Unterschiede zwischen Rheinland-Pfalz und den anderen Flächenländern nicht auf eine unterschiedliche Aufteilung der Länder nach kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden zurückzuführen ist. Unterschiede zwischen diesen beiden Gebietskörperschaftsgruppen finden sich in allen Flächenländern; zudem ist die Systematik der Unterschiede in den Ländern ähnlich (bspw. hohes Ist-Aufkommen aus der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B in kreisfreien Städten und hohes Ist-Aufkommen aus der Grundsteuer A in kreisangehörigen Gemeinden).

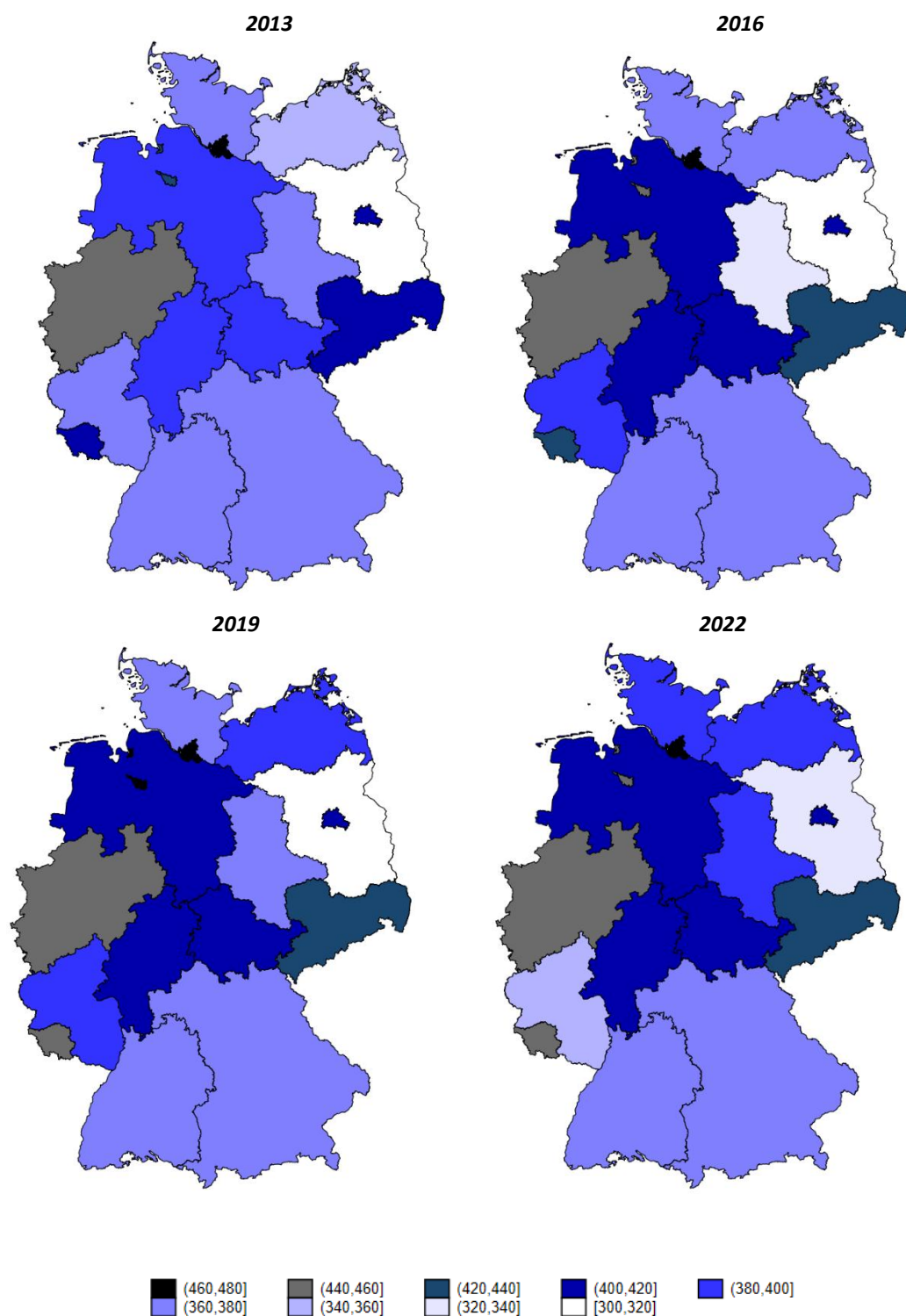
Um die Hebesatzpolitik der Kommunen näher zu betrachten, illustrieren die Abbildungen 1 und 2 die Entwicklung der gewogenen Durchschnittshebesätze der quantitativ wichtigen Grundsteuer B und der Gewerbesteuer in sämtlichen Ländern. Dabei ergeben sich Sachverhalte, die durch die Tabellen 1 und 2 bereits angedeutet wurden. Im Jahr 2013 fielen die gewogenen Durchschnittshebesätze der Grundsteuer B in allen westdeutschen Flächenländern (abgesehen von Nordrhein-Westfalen) noch relativ homogen aus und lagen jeweils unter 420 Prozent (vgl. Abbildung 1). Nordrhein-Westfalen bildete mit einem Hebesatz von 496 Prozent bereits im Jahr 2013 eine Ausnahme. In allen Flächenländern wurden die Hebesätze bei der Grundsteuer B im Zeitablauf erhöht, auch in Rheinland-Pfalz, nämlich von rund 373 im Jahr 2013 auf 431 Prozent im Jahr 2022. Durch diese Entwicklung ist auch die Variation der gewogenen Durchschnittshebesätze bei der Grundsteuer B zwischen den Ländern angestiegen, wodurch diese für das Jahr 2022 deutlich größer ausfällt als bei der Gewerbesteuer. Im letzten Jahr 2022 reichte sie in den westdeutschen Flächenländern von 397 Prozent in Bayern bis 588 Prozent in Nordrhein-Westfalen. Trotz des ähnlichen Niveaus zu Beginn des Analysezeitraums überstiegen die Hebesätze in Hessen, Niedersachsen und im Saarland den rheinland-pfälzischen Durchschnittshebesatz im Jahr 2022 deutlich. Dabei sticht insbesondere das Saarland heraus, wo der gewogene Durchschnittshebesatz sukzessive von 359 Prozent im Jahr 2013 auf 474 Prozent im Jahr 2022 angestiegen ist. Verglichen mit den anderen Flächenländern fällt das Wachstum der gewogenen Durchschnittshebesätze der Grundsteuer B in Rheinland-Pfalz sowie in Baden-Württemberg eher moderat aus.

Abbildung 1: Gewogene Durchschnittshebesätze der Grundsteuer B nach Ländern in den Jahren 2013, 2016, 2019 und 2022 (in Prozent)



Quelle: Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 3.1; für 2022 Statistischer Bericht, EVAS-Nummer 71231).

Abbildung 2: Gewogene Durchschnittshebesätze der Gewerbesteuer nach Ländern in den Jahren 2013, 2016, 2019 und 2022 (in Prozent)



Quelle: Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 3.1; für 2022 Statistischer Bericht, EVAS-Nummer 71231).

Die gewogenen Durchschnittshebesätze der Gewerbesteuer sind in den westdeutschen Flächenländern in Abbildung 2 bemerkenswert konstant. Hier wies Rheinland-Pfalz im letzten Jahr 2022 aufgrund einer deutlichen Reduzierung des gewogenen Durchschnittshebesatzes um rund 45 Prozentpunkte auf einen Wert von rund 350 Prozent den geringsten Wert auf und unterschritt damit selbst die gewogenen Durchschnittshebesätze in Baden-Württemberg und Bayern.¹⁹ Nordrhein-Westfalen wies im Jahr 2022 ähnlich wie bei der Grundsteuer B den höchsten Hebesatz auf; das Saarland hat allerdings infolge von deutlichen Hebesatzerhöhungen zu Nordrhein-Westfalen aufgeschlossen.

Eine für die Symmetrieuntersuchung wichtige Erkenntnis ist somit, dass die Hebesätze in Rheinland-Pfalz bei der Grundsteuer B zwar von 2013 bis 2022 gestiegen sind, die Hebesatzerhöhungen jedoch verglichen mit den anderen Flächenländern eher moderat ausgefallen ist. Die zweite wichtige Erkenntnis ist außerdem, dass Nordrhein-Westfalen nicht gut als Beispiel dafür taugt, eine angemessene Ausschöpfung der Einnahmepotenziale aus der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer zu simulieren. So lag der gewogene Durchschnittshebesatz der Grundsteuer B dort bereits im Jahr 2013 um mindestens 87 Prozentpunkte höher als in den anderen westdeutschen Flächenländern. Ähnliches lässt sich für die Gewerbesteuer festhalten. Statt einer angemessenen Ausschöpfung ist eher zu fragen, ob in Nordrhein-Westfalen bereits eine Über-Ausschöpfung der Realsteuern vorliegt.

Um eine angemessene Ausschöpfung der Realsteueraus schöpfungskraft zu modellieren, ersetzt Scherf (2022) die tatsächlich in Rheinland-Pfalz vorherrschenden Hebesätze der drei Realsteuerarten durch die in den westdeutschen Flächenländern durchschnittlich vorherrschenden Hebesätze (Rheinland-Pfalz ausgeschlossen) und berechnet somit ein fiktives Steueraufkommen. Unser Vorgehen in den Kapiteln E.2. und E.3. ist ganz ähnlich, jedoch schließen wir Nordrhein-Westfalen aufgrund obiger Erkenntnisse aus den Daten des Realsteuervergleiches des Statistischen Bundesamtes aus. Ebenso schließen wir Bayern, da die Hebesätze in den bayrischen Kommunen aufgrund der sehr guten Finanzkraft recht gering sind, sowie das weiter entfernte Schleswig-Holstein aus. Stattdessen nutzen wir in der grundlegenden Version nur die Hebesätze der drei an Rheinland-Pfalz angrenzenden Flächenländer Baden-Württemberg, Hessen und dem Saarland, da die Wirtschaftsstruktur und andere landesspezifische Merkmale zwischen diesen Ländern am ehesten Ähnlichkeiten aufweisen. Obige Betrachtungen haben gezeigt, dass diese Flächenländer weder eine Unter- noch eine Überausschöpfung ihres gemeindlichen Steuerpotenzials praktizieren.

Um die Angemessenheit eines Hebesatzes fundiert zu beurteilen, wäre es eigentlich notwendig, die unterschiedlichen Faktoren zu berücksichtigen, die zu der Wahl eines bestimmten Hebesatzes führen. So wählen kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden ihre Hebesätze unterschiedlich. Auch die Größe einer Kommune hat Einfluss auf die Höhe der Hebesätze (vgl. Tabelle 14 im Anhang). So gibt es bspw. in Nordrhein-Westfalen bedeutend mehr große

¹⁹ Die kreisfreie Stadt Mainz hat ihren Gewerbesteuerhebesatz von 440 im Jahr 2021 auf 310 Prozent im Jahr 2022 gesenkt (Realsteuervergleich des Statistischen Bundesamtes). Auch die kreisangehörige Stadt Idar-Oberstein hat ihren Hebesatz um über 100 Prozentpunkte reduziert (von 420 im Jahr 2021 auf 310 im Jahr 2022).

kreisfreie Städte als in Rheinland-Pfalz. Um dies zu berücksichtigen, werden in einer weiteren Analyse bei der Berechnung des fiktiven Steueraufkommens für Rheinland-Pfalz die Hebesätze nach kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden unterschieden und aufgezeigt, wie sich dadurch das fiktive Steueraufkommen und entsprechend der Symmetriekoeffizient verändern. Eine weitere Unterscheidung der beiden Gebietskörperschaftsgruppen nach gruppierter Einwohnerzahl ist theoretisch ebenfalls möglich. Jedoch würde ein durchschnittlicher Hebesatz bspw. für kreisangehörige Gemeinden mit einer Größe von 20.000 bis 50.000 Einwohner auf sehr wenigen Beobachtungen basieren, was die Berechnungen anfälliger für Ausreißer machen würde. Daher wird auf diese Analyse im vorliegenden Gutachten verzichtet.

Neben der Gebietskörperschaftsgruppe und der Einwohnerzahl gibt es weitere Faktoren, die hinter der Wahl eines bestimmten Hebesatzes stehen können. Goerl/Rauch/Thöne (2013) haben mögliche Einflussfaktoren basierend auf finanzwissenschaftlichen Theorien zusammengefasst. Neben regional unterschiedlichen Präferenzen wird die Wahl bestimmter Hebesätze u. a. durch den Steuerwettbewerb, die jeweilige fiskalische Situation einer Kommune und in den Kommunen gewachsene Routinen bestimmt. Die Gewichtung dieser Faktoren bei der Wahl der Hebesätze ebenso wie die Höhe der Hebesätze fällt zwischen den verschiedenen Kommunen in Rheinland-Pfalz sehr unterschiedlich aus. So zeigt Abbildung 19 im Anhang für das Jahr 2022, wie sehr die Hebesätze zwischen den Gemeinden in Rheinland-Pfalz streuen.²⁰ Um einen angemessenen Hebesatz in den verschiedenen rheinland-pfälzischen Kommunen zu modellieren, müssten all jene Faktoren im Rahmen einer ökonometrischen Analyse berücksichtigt und untersucht werden, inwiefern sich diese Faktoren zwischen den rheinland-pfälzischen Kommunen und den Kommunen in den anderen Flächenländern unterscheiden.

In den letzten Jahren wird von unterschiedlichen politischen, aber auch wissenschaftlichen Seiten von den rheinland-pfälzischen Kommunen gefordert, ihre Hebesätze stärker zu erhöhen. Vielfach wenden die Kommunen dagegen ein, dass die Hebesätze in den letzten Jahren bereits gestiegen seien. Zudem wird betont, dass sich durch einen höheren Hebesatz das Steueraufkommen auch reduzieren könnte, weil bspw. Unternehmen im Zuge einer höheren Gewerbesteuer in eine Kommune mit niedrigerem Hebesatz umziehen könnten. Döring

²⁰ Ähnlich wie beim Ländervergleich der gewogenen Durchschnittshebesätze fällt auch beim Vergleich der rheinland-pfälzischen Kommunen die Streuung bei der Gewerbesteuer am geringsten aus. Zudem fällt auf, dass sich viele Kommunen bei allen drei Realsteuerarten an den in § 13 Abs. 2 LFAG i. d. F. v. 18.11.2020 genannten Nivellierungshebesätzen orientieren (schwarz gestrichelte Linie). Die große Mehrheit der Kommunen ordnet sich bei allen drei Steuerarten allerdings zwischen den rheinland-pfälzischen Nivellierungssätzen und den gewogenen Durchschnittshebesätzen der baden-württembergischen, hessischen und saarländischen Kommunen (grau gestrichelte Linie) ein. Ein positiver Zusammenhang zwischen Hebesätzen und der Zahl der Einwohner ist in Abbildung 19 nur schwach erkennbar. Das deutet daraufhin, dass noch weitere Faktoren bei der Wahl des Hebesatzes eine Rolle spielen.

(2018) und Scherf (2022) halten solche Verhaltensanpassungen eher für unwahrscheinlich.²¹ Für die Grundsteuer B ist die Annahme plausibel, bei der Gewerbesteuer ist hingegen eine weitere Betrachtung dieser Annahme sinnvoll, denn gemäß ökonomischer Theorie erscheint es zunächst einmal überraschend, dass Gewerbetreibende und Unternehmen nicht auf eine solche Rahmenbedingung mit entsprechendem Verhalten reagieren würden.

Die Frage, in welcher Kommune oder Region sich eine Unternehmung ansiedelt bzw. ob ein Umzug in eine andere Kommune lohnend ist, ist komplex und hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab. Zu diesen Faktoren zählen neben der regional unterschiedlichen Steuerbelastung die Verfügbarkeit von Arbeitskräften, die mit der Unternehmung relevante Infrastruktur und weitere Standortfaktoren (Döring/Rischkowsky, 2017, S. 35ff.). Wie wichtig die Steuerbelastung im Vergleich zu den weiteren genannten Faktoren ist, hängt auch stark vom Wirtschaftsbereich des Gewerbes ab. So zeigen Brühlhart/Jametti/Schmidheiny (2012) für die Schweiz, dass höhere Körperschaftssteuern Firmengründungen in räumlich stärker konzentrierten Wirtschaftssektoren weniger stark beeinträchtigen. Sinkt die räumliche Konzentration der in einem Wirtschaftssektor tätigen Gewerbe bzw. die Intensität, wie stark die Gewerbe eines Wirtschaftssektors in einer Region geballt sind, so wird auch der negative Effekt der Steuerbelastung auf die (relative) Anzahl von Neugründungen in einer Region stärker. Im Durchschnitt finden Brühlhart/Jametti/Schmidheiny (2012) somit einen negativen Zusammenhang zwischen Steuerbelastung und Firmengründungen. Dieses Ergebnis lässt sich in anderen Settings aber nicht immer bestätigen. So finden bspw. Duranton/Gobillon/Overman (2011) für England keinen signifikanten Effekt einer höheren gewerblichen Grundsteuer auf Nicht-Wohngebäude auf einen möglichen Gewerbeumzug. Negative Effekte auf das Beschäftigungswachstum werden von den Autoren hingegen gefunden. Bei Rathelot/Sillard (2008) ist der Effekt einer höheren lokalen Körperschaftsteuer in Frankreich auf die Ansiedelung von Firmen in der Region schwach, aber signifikant. Döring (2018) weist allerdings darauf hin, dass sich die Wirkung einer höheren Gewerbesteuer von der Wirkung einer höheren Einkommen- oder Körperschaftsteuer unterscheiden kann. Jedoch gibt es vereinzelt auch für die deutsche Gewerbesteuer Hinweise auf entsprechende Reaktionen der lokalen Gewerbe. Becker/Egger/Merlo (2012) zeigen, dass ein höherer Gewerbesteuerhebesatz die Anzahl von Zentralen multinationaler Unternehmen in der entsprechenden Kommune reduziert. Auch Fossen/Steiner (2018) finden eine signifikante Wirkung höherer Hebesätze der Gewerbesteuer in ihrem Falle auf die gewerblichen Profite.

Die Auswahl dieser Studien verdeutlicht, dass der Zusammenhang zwischen Steuerbelastung und Anpassung der Gewerbe wissenschaftlich nicht final geklärt ist. Vielmehr scheint der Zusammenhang insbesondere von anderen lokalen Faktoren abzuhängen. Insbesondere stellt sich auch die Frage, wie hoch die Unterschiede in der Steuerbelastung sein müssten, damit

²¹ So stellt bspw. Döring (2018, S. 49) Folgendes fest „So ist vor dem Hintergrund regionalökonomischer Untersuchungen sowohl theoretisch als auch empirisch davon auszugehen, dass aufgrund der vergleichsweise geringen Bedeutung der Höhe von lokalen Steuern und Abgaben für unternehmerische Standortentscheidungen eine (weitere) Erhöhung insbesondere der Gewerbesteuerhebesätze die Standortattraktivität der rheinland-pfälzischen Kommunen nicht nennenswert beeinträchtigen würde.“

ein Gewerbe den Umzug in eine andere Kommune in Betracht zieht. Den Effekt einer Hebesatzerhöhung auf bspw. die Abwanderung von Betrieben empirisch zu schätzen, ist eine methodisch äußerst anspruchsvolle Aufgabe, die nicht anhand von bloßen deskriptiven Statistiken zu bewerkstelligen ist. So muss u. a. die Erhöhung eines Hebesatzes isoliert von den sonstigen Standortbedingungen betrachtet werden. Gleichzeitig muss auch die Hebesatzpolitik benachbarter Kommunen betrachtet und untersucht werden, wie sich die dortigen sonstigen Standortbedingungen entwickelt haben. Die Frage, ob sich die Bemessungsgrundlage infolge einer höheren Gewerbesteuer reduzieren würde, ist somit komplex und nicht im Rahmen dieses kurzen Gutachtens zu klären, sondern verdient vielmehr eine empirische Studie für sich. Wir übernehmen daher die Annahme von Scherf (2022) einer konstanten Bemessungsgrundlage für unsere Analyse in den Kapiteln E.2. und E.3.

D. Methodik und erste Ergebnisse der vertikalen Verteilungssymmetrie

D.1. Ansätze zur Überprüfung der vertikalen Verteilungssymmetrie

Zur Untersuchung der Frage, wie symmetrisch oder asymmetrisch die finanziellen Mittel zwischen Land und Kommunen verteilt sind, gibt es verschiedene methodische Ansätze. Die von uns präferierte und genutzte Methodik basiert auf der Arbeit von Junkernheinrich/Boettcher/Holler et al. (2012), in der die vertikale Symmetrie des Finanzausgleichs in Brandenburg analysiert wurde. Seitdem wurde diese Berechnungsmethodik außerdem im Saarland und in Hessen angewandt. Auch das FiFo Köln hat die Methodik in mehreren Gutachten zur Anwendung gebracht, bspw. ebenfalls in Brandenburg (Hummel/Lamouroux/Thöne, 2018) sowie in Schleswig-Holstein (Lamouroux/Thöne, 2016) und Thüringen (Gerhards/Koldert/Schrogl et al., 2021).

Basierend auf den in Kapitel B. skizzierten verfassungsrechtlichen Grundsätzen geht der methodische Ansatz davon aus, dass die Landes- und Kommunalebene ungefähr gleichmäßig am Gesamtbudget partizipieren sollten. Die zentralen mathematischen Elemente des zu berechnenden Symmetriekoeffizienten sind dabei zwei im Vergleich zum Kommunalisierungsgrad abgewandelte Maße, nämlich der Deckungsmittelverbrauch (DMV) und der Deckungsmittelbestand (DMB). Diese Maße verwenden direkte unmittelbare funktionsbezogene Ausgaben bzw. Einnahmen. Der Deckungsmittelverbrauch bemisst die Ausgaben für Aufgaben, die nicht durch aufgabenspezifische Einnahmen gedeckt sind und daher durch allgemeine, nicht zweckgebundene Deckungsmittel zu finanzieren sind. Der Deckungsmittelbestand setzt sich aus zweckungebundenen Finanzmitteln zusammen, über die das Land und die kommunale Ebene frei verfügen können. Das nachfolgende Kapitel D.2. sowie Tabelle 15 im Anhang geben eine detaillierte Übersicht, welche Ausgaben- und Einnahmearten den beiden Maßen zugeordnet wurden.

Analog zu dem von Scherf (2022) verwendeten Kommunalisierungsgrad wird außerdem der kommunale Anteil am Deckungsmittelverbrauch berechnet. Dabei wird der Deckungsmittelverbrauch der Kommunen DMV_t^K ins Verhältnis zur aggregierten Summe des Deckungsmittelverbrauchs der Kommunen und des Landes DMV_t^L gesetzt. Steigt dieser kommunale Anteil mit den Jahren an, übernehmen Kommunen mehr Aufgaben oder aber die Aufgabenerfüllung ist teurer geworden, ohne dass es mehr Aufgaben zu erfüllen gäbe. Entsprechend wird für den Deckungsmittelbestand der kommunale Anteil daran berechnet. Der Symmetriekoeffizient setzt den kommunalen Anteil am Deckungsmittelbestand zum kommunalen Anteil am Deckungsmittelverbrauch ins Verhältnis zueinander:

$$(1) \quad SK_t = \frac{(\text{kommunaler Anteil DMB})_t}{(\text{kommunaler Anteil DMV})_t} \cdot 100 = \frac{DMB_t^K / (DMB_t^K + DMB_t^L)}{DMV_t^K / (DMV_t^K + DMV_t^L)} \cdot 100$$

Ist dieses Verhältnis gleich 100, sind die finanziellen Mittel symmetrisch zwischen Land und der kommunalen Ebene verteilt (vgl. Tabelle 3). Unterschreitet der Koeffizient den Wert 100, ist dies als Verteilung zu Gunsten des Landes zu verstehen. Überschreitet der Koeffizient den Wert 100, wird hingegen die kommunale Ebene begünstigt. Der Symmetriekoeffizient kann einzeln für die Jahre t oder aggregiert für den gesamten Untersuchungszeitraum berechnet werden.

Tabelle 3: Interpretation des vertikalen Symmetriekoeffizienten

Vertikale Dimension	
SK < 100	Verteilung zu Gunsten des Landes
SK = 100	Perfekte Symmetrie
SK > 100	Verteilung zu Gunsten der kommunalen Ebene

Quelle: Lamouroux/Thöne (2016); Gerhards/Gutsche/Kreuter et al. (2019).

Eine relevante Frage bei der Interpretation des Symmetriekoeffizienten ist die Frage, welche Abweichungen vom Referenzwert 100 tolerabel sind und ab welchen Werten eine ungleiche Verteilung größere Aufmerksamkeit verdient. Hummel/Lamouroux/Thöne (2018) schlagen als harten Korridor eine Abweichung von 2,5 Prozentpunkten vor. Eine Abweichung ist somit als vernachlässigbar zu interpretieren, sofern der Symmetriekoeffizient zwischen 97,5 und 102,5 liegt. Der weiche Korridor wird durch die Autorinnen und den Autor entsprechend einer Abweichung von 5 Prozentpunkten definiert. Liegt der Symmetriekoeffizient somit zwischen 95 und 97,5 oder zwischen 102,5 und 105 sollten Anpassungen in der Finanzausgleichsmasse erwogen werden. Liegt der Koeffizient gar außerhalb des weichen Korridors, also unter 95 oder über 105 deutet dies auf Handlungsbedarf hin.

Wir übernehmen diesen Toleranzkorridor von ± 5 Prozentpunkten, da ein solcher Korridor bei der Darstellung der Symmetrieergebnisse hilfreich zur Orientierung ist. Zugleich ist zu betonen, dass ein genauer Wert, ab wann eine Abweichung als nicht mehr vernachlässigbar einzuschätzen ist, pauschal nur schwerlich benannt werden kann, denn die Notwendigkeit eines Eingriffs hängt insbesondere von den Gründen für diese Abweichung ab. Eine solche Grenze müsste damit stets kontextbezogen und länderspezifisch festgesetzt werden. Inwiefern eine Abweichung vom Referenzwert von 100 als vernachlässigbar beurteilt wird, hängt außerdem davon ab, ob die Abweichung vorübergehend oder dauerhaft auftritt, also in mehreren (aufeinander folgenden) Jahren, sichtbar ist.

In Kapitel E. wird neben der Symmetrie zwischen Land und kommunaler Ebene außerdem die interkommunale Symmetrie genauer analysiert. Dabei werden zum einen die Ausgaben und Einnahmen von kreisfreien Städten und (Gesamt-)Kreisen miteinander verglichen. Konkret wird hierfür der Deckungsmittelbestand bzw. der Deckungsmittelverbrauch der (Gesamt-)Kreise ins Verhältnis zu den aggregierten Kennziffern der (Gesamt-)Kreise und der kreis-

freien Städte gesetzt. Diese beiden Anteile werden dann analog zu Gleichung (1) ins Verhältnis zueinander gesetzt. Ein Symmetriekoeffizient von 100 würde entsprechend perfekte Symmetrie zwischen (Gesamt-)Kreisen und kreisfreien Städten bedeuten. Läge der Symmetriekoeffizient über 100, würde dies auf eine Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten der (Gesamt-)Kreise hindeuten (Tabelle 4). Ganz analog dazu wird außerdem die Symmetrie zwischen den Zentralkreisen und den kreisangehörigen Gemeinden untersucht.

Tabelle 4: Interpretation des interkommunalen Symmetriekoeffizienten

(Gesamt-)Kreise und kreisfreie Städte		Zentralkreise und kreisangehörige Gemeinden	
SK < 100	Verteilung zu Gunsten der kreisfreien Städte	SK < 100	Verteilung zu Gunsten der kreisangehörigen Gemeinden
SK = 100	Perfekte Symmetrie	SK = 100	Perfekte Symmetrie
SK > 100	Verteilung zu Gunsten der (Gesamt-)Kreise	SK > 100	Verteilung zu Gunsten der Zentralkreise

Quelle: angelehnt an Gerhards/Koldert/Schrogl et al. (2021).

Die numerische Interpretation des Symmetriekoeffizienten ist damit recht leicht verständlich und nachvollziehbar. Auch sind Vergleiche zwischen Flächenländern recht simpel machbar. Zudem weist der Koeffizient nach der Methode Junkernheinrich/Boettcher/Holler et al. (2012) eine hohe Transparenz auf, denn er basiert auf öffentlich zugänglichen Daten, sodass die Berechnungen replizierbar und überprüfbar sind.

Wie bei jeder Methodik gibt es auch hier Eigenschaften, die zu kennen wichtig sind, will man nicht zu Fehlinterpretationen kommen. Zunächst ist die Methode ausgabenbezogen, d. h. wir betrachten nicht die Aufgaben selbst, für die die Ausgaben eingesetzt wurden (Lamouroux/Thöne, 2016). Auch Unterschiede zwischen Finanzbedarfen, die für Ausgaben angesetzt werden sollten, und den tatsächlich entstandenen Ist-Ausgaben werden hier nicht abgebildet. Wie in Kapitel C.1.4. erläutert wurde, gibt es verschiedene Gründe, warum die Ausgaben von strukturell ähnlichen Kommunen trotz eigentlich gleicher Aufgabenverantwortung voneinander abweichen können. Die Methodik berücksichtigt in ihrer Grundversion nicht, wo und warum bestimmte Aufgaben nicht sachgerecht durch die Ausgaben approximiert werden können. Die Methode erlaubt damit auch keine Aussage über die genauen Gründe für eine mögliche Asymmetrie. Jedoch zeigen Gerhards/Koldert/Schrogl et al. (2021) auf, dass die Methodik durch die Erfassung der kommunalen Bedarfe erweitert werden kann und ein bedarfsorientierter Symmetriekoeffizient ableitbar ist.

Außerdem soll die einfache Verständlichkeit des Symmetriekoeffizienten nicht dazu verleiten, nur diesen Indikator zur Begutachtung der Landes- und Kommunalfinanzen zu betrachten. Für ein umfassendes Bild über die Verteilung der finanziellen Mittel ist es ebenso wichtig,

separat die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben sowie die Entwicklung des Deckungsmittelverbrauchs und –bestandes von Land und kommunaler Ebene zu betrachten. Hinter einer mathematisch symmetrischen Verteilung der finanziellen Mittel ($SK_t = 100$) kann sich nämlich auch eine angespannte Haushaltslage sowohl bei Land als auch bei Kommunen verstecken. Dies wird aber erst deutlich, wenn man die einzelnen Bestandteile, aus denen sich der Symmetriekoeffizient ergibt, und ihre Entwicklungen im Zeitablauf einzeln untersucht.

Der Vollständigkeit halber zu erwähnen ist zudem, dass die Validität des Symmetriekoeffizienten abhängig von der Qualität der zugrundeliegenden Daten ist. Dieses Merkmal trifft selbstredend auch auf sämtliche alternative Methoden der Symmetrieuntersuchung zu, bspw. auch auf den Ansatz von Scherf (2015, 2017, 2022), der die vertikale Komponente des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz bereits mehrfach untersucht hat, zuletzt für den Untersuchungszeitraum 2009 bis 2020 (Scherf, 2022). Grundsätzlich ähnelt der Ansatz des Autors jenem Ansatz von Junkernheinrich/Boettcher/Holler et al. (2012). So ist die Berechnung eines Symmetriekoeffizienten ein zentraler Bestandteil der Analyse auch von Scherf (2022). Beide Ansätze sind zudem ausgabenbezogen.

Jedoch gibt es auch einige wesentliche Unterschiede, weshalb sich die Ergebnisse aus beiden Ansätzen unterscheiden (können). Der erste wichtige Unterschied ist jener, dass Scherf (2022) und Junkernheinrich/Boettcher/Holler et al. (2012) unterschiedliche Ausgaben- und Einnahmenkonzepte verfolgen. Bei Scherf (2022) stehen die unmittelbaren Ausgaben und Einnahmen im Vordergrund (also ohne Zahlungen an den öffentlichen Bereich), die in einem weiteren Schritt noch durch Gebühren- und Entgeltausgaben bzw. -einnahmen bereinigt werden.²² In dem deckungsmittelorientierten Ansatz von Junkernheinrich/Boettcher/Holler et al. (2012) werden die Ist-Einnahmen aus den Gebühren, die durch Land und Kommunen festgelegt werden, als Teil der Einnahmen gesehen. Schöpft eine Gebietskörperschaftsgruppe bspw. nicht ihr ganzes Potenzial aus den Gebühren aus, findet dies somit nicht Eingang in die Rechnung (Lenk/Hesse/Starke et al., 2017).

Der zweite wichtige Unterschied ist, dass Scherf (2022) die Zinsen nicht aus den Einnahmen und Ausgaben herausrechnet. Dies ist ein wesentlicher Faktor, weshalb sich die Ergebnisse zwischen den beiden Ansätzen deutlich unterscheiden können (Lenk/Hesse/Starke et al., 2017). Es bleibt jedoch zu erwähnen, dass die Zinsen auch beim Ansatz von Scherf (2022) theoretisch herausrechenbar sind. Da es sowohl Gründe für als auch gegen eine Berücksichtigung der Zinsen gibt (für eine detaillierte Diskussion siehe Kapitel D.2.), berechnen wir den Symmetriekoeffizienten für beide Fälle.

Lamoureux/Thöne (2016, 25f.) unterscheiden neben diesen beiden Ansätzen außerdem noch als dritten Ansatz jenen von Färber/Wieland/Salm et al. (2012). Ähnlich wie beim Ansatz von Gerhards/Koldert/Schrogl et al. (2021), der in Kapitel C.1.4. kurz angedeutet wurde, findet hier eine bedarfsorientierte Symmetriebetrachtung statt. Dabei werden basierend auf einem Aufgabenkatalog die durchschnittlichen Kosten für die Pflichtaufgaben ermittelt (für mehr

²² Eine ausführlichere Diskussion dieses Unterschieds findet sich in Lenk/Hesse/Starke et al. (2017).

Details siehe Hummel/Lamouroux/Thöne, 2018). Mit diesem Ansatz sollen auch Kommunen identifiziert werden, die deutlich von den durchschnittlichen Kosten abweichen.

Wir nutzen die Methodik nach Junkernheinrich/Boettcher/Holler et al. (2012), da sie dem aktuellen Stand der Forschung entspricht. Außerdem wurde die Anwendung der Methode wie erwähnt bereits in zahlreichen anderen Flächenländern erprobt. Auch Lenk/Hesse/Starke et al. (2017) sowie das VGH Rheinland-Pfalz (VGH Rheinland-Pfalz, 2012, N 3/11, S. 17f.) sehen die Methode als äquivalent zum Ansatz von Scherf (2022) an.

D.2. Deckungsmittelverbrauch, Deckungsmittelbestand und die Zinsfrage

Im Mittelpunkt der Analysen stehen die Deckungsmittel. Diese zeigen an, welche Einnahmen und Ausgaben zweckgebunden und welche zweckungebunden sind sowie, welche Ausgabe durch eine entsprechende Einnahme gedeckt ist (Hummel/Lamouroux/Thöne, 2018).

Tabelle 5: Ableitung der bereinigten funktionsbezogenen Ausgaben und Einnahmen

Bereinigte funktionsbezogene Ausgaben	Bereinigte funktionsbezogene Einnahmen
Bereinigte Ausgaben	Bereinigte Einnahmen
	./. Einnahmen aus Steuern sowie steuerähnlichen Abgaben
./. Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen	./. Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen
./. Zinsausgaben sowie Tilgungen an den öffentlichen Bereich	./. Zinseinnahmen sowie Schuldenaufnahme vom öffentlichen Bereich

Quelle: Goerl/Rauch/Thöne (2013); Lamouroux/Thöne (2016).

Basierend auf mehreren Arbeiten des FiFo Köln (bspw. Hummel/Lamouroux/Thöne, 2018) definieren wir die bereinigten funktionsbezogenen Ausgaben als jene Ausgaben, die um die Zahlungen gleicher Ebene sowie um die Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen bereinigt sind. Zudem schließen wir in dieser Variante Ausgaben für Zinsen und Tilgungen an den öffentlichen Bereich aus. Entsprechend ergeben sich die bereinigten funktionsbezogenen Einnahmen nach Abzug der Einnahmen gleicher Ebene, Einnahmen aus Steuern und

steuerähnlichen Abgaben sowie Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen. Außerdem werden auch hier Einnahmen aus Zinsen und Schuldenaufnahmen vom öffentlichen Bereich abgezogen (vgl. Tabelle 5).²³

Basierend auf Lamouroux/Thöne (2016) und weiteren Vorarbeiten des FiFo Köln definieren wir den Deckungsmittelverbrauch als jene Ausgaben für Aufgaben, die nicht durch aufgabenspezifische Einnahmen gedeckt sind und daher durch allgemeine, nicht zweckgebundene Deckungsmittel zu finanzieren sind. Der Deckungsmittelverbrauch ist somit die Differenz zwischen den bereinigten funktionsbezogenen Ausgaben und den bereinigten funktionsbezogenen Einnahmen (vgl. Tabelle 6). Die Berücksichtigung von Zinsausgaben und -einnahmen (inklusive Tilgungen bzw. Schuldenaufnahmen) hat dabei Einfluss auf die Höhe der bereinigten funktionsbezogenen Ausgaben und Einnahmen und damit auf die Höhe des Deckungsmittelverbrauchs.

Der Deckungsmittelbestand umfasst zweckungebundene Finanzmittel wie Steuern und Zuweisungen, über die das Land und die Kommunen frei verfügen können. Im Detail setzt er sich aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie dem Saldo aus Einnahmen und Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen zusammen (allgemeine Deckungsmittel). Anders als beim Deckungsmittelverbrauch ist die Berücksichtigung der Zinsen nicht relevant für den Deckungsmittelbestand.

Tabelle 6: Ableitung des Deckungsmittelverbrauchs und -bestandes

Deckungsmittelverbrauch	Deckungsmittelbestand
Funktionsbezogene Ausgaben	Einnahmen aus Steuern sowie steuerähnlichen Abgaben
./. Funktionsbezogene Einnahmen	+ Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen
	./. Ausgaben aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen

Quelle: Hummel/Lamouroux/Thöne (2018).

Lenk/Hesse/Starke et al. (2017) haben in einem finanzwissenschaftlichen Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern unterstrichen, dass es sowohl Argumente für die Berücksichtigung der Zinsen als auch dagegen gibt. Berücksichtigt man die Zinsen nicht, werden die Zinsausgaben und -einnahmen aus dem Deckungsmittelverbrauch herausgerechnet, also von den bereinigten Einnahmen und Ausgaben abgezogen (exklusive Zinsen, vgl. Tabelle 5). Scherf (2022) plädiert hingegen dafür, diese nicht herauszurechnen

²³ Tabelle 15 im Anhang gibt eine Übersicht darüber, welche Ausgaben- und Einnahmenposten im Detail in den in Tabelle 5 dargestellten Kennziffern enthalten sind.

(inklusive Zinsen). Die Zinsfrage ist ein Hauptgrund, weshalb die Methodiken von Junkernheinrich/Boettcher/Holler et al. (2012) und Scherf (2022) in einigen Ländern zu deutlich unterschiedlichen Ergebnissen kommen.

Für das Herausrechnen der Zinsen spricht, dass Zinsen Ausgaben für Bedarfe sind, die bereits in der Vergangenheit angefallen sind. Eine klare zeitliche Zuordnung von Ausgaben und Einnahmen würde somit verwischt werden. Zinszahlungen zeigen keinen Bezug zur aktuellen Leistungserbringung, solange die Zinsausgaben und -einnahmen nicht periodenweise bestimmten Vorhaben zugeordnet werden können.

Zudem entsteht durch die Zinsberücksichtigung ein Anreizproblem. Jene Ebene, die sich höher verschuldet bzw. verschulden kann, kann entsprechend höhere Ausgaben vermelden und entsprechend höhere Bedarfe für den Schuldendienst anerkannt bekommen (Gerhards/Koldert/Schrogl et al., 2021). Wichtig in diesem Kontext ist, dass das Land und die Kommunen unterschiedliche Möglichkeiten zur Kreditaufnahme haben (Lamouroux/Thöne, 2016). Erst seit dem Jahr 2020 dürfen Länder nur noch konjunkturbedingte Schulden machen (für Rheinland-Pfalz vgl. Art. 117 LV Rheinland-Pfalz).²⁴ Unterschiedliche haushaltsrechtliche Vorgaben können also somit ungewollte Verzerrungen im Symmetriekoeffizienten hervorrufen (Lenk/Hesse/Starke et al., 2017). Inwiefern sich die Zinsen auf die Symmetrie auswirken, hängt insbesondere davon ab, inwiefern Land und Kommunen Schulden und Kredite als Finanzierungsweg bei der Erfüllung von pflichtigen und besonders freiwilligen Aufgaben nutzen. Scherf (2022) argumentiert gegen den Ausschluss von Zinsen. So werden über Kredite, aus welchen sich künftige Zinsen ergeben, zukünftige Steuereinnahmen und teilweise künftige Zuweisungen finanziert.

Abbildung 20 im Anhang zeigt auf, dass die Verschuldung der Kernhaushalte sowohl des Landes als auch der Kommunen im nicht-öffentlichen deutlich größer ist als im öffentlichen Bereich. Während die Verschuldung der kommunalen Ebene im nicht-öffentlichen Bereich im Zeitablauf konstant geblieben ist, ist die entsprechende Verschuldung des Landes ab dem Jahr 2017 deutlich gesunken. Trotzdem ist die Landesebene weiterhin wesentlich höher verschuldet im nicht-öffentlichen Bereich als die kommunale Ebene. Auch die Verschuldung des Landes im öffentlichen Bereich ist deutlich ab dem Jahr 2017 gesunken; durch diese Entwicklung liegt diese Art der Verschuldung des Landes zuletzt auch unter jener der Kommunen. Ergänzende Daten des Statistischen Bundesamt aus den anderen Flächenländern zeigen auf, dass der Schuldenstand des Landes verglichen zu den anderen Flächenländern relativ moderat ist.²⁵ Hingegen ist die Verschuldung der kommunalen Ebene im öffentlichen und nicht-

²⁴ Scherf (2022) relativiert den Punkt, dass sich die Symmetrie zu Gunsten des Landes aufgrund der größeren Kreditaufnahmemöglichkeiten verschiebt, da der Konsolidierungszwang bei defizitären Haushalten mittlerweile berücksichtigt werde.

²⁵ eigene Berechnungen auf Basis der Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes zu den Schulden des Öffentlichen Gesamthaushaltes (für die Jahre 2013 bis 2020: Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 5.1; für die Jahre 2021 und 2022: Statistischer Bericht, Tabelle 71321-13).

öffentlichen Bereich in Rheinland-Pfalz zuletzt im Jahr 2022 größer gewesen als in allen westdeutschen Flächenländern. Hierbei ist jedoch zu erwähnen, dass die Verschuldung der Extrahaushalte nicht berücksichtigt wurde und sich die Auslagerung von Aufgaben aus dem Kernhaushalt an öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Extrahaushalte und sich entsprechend auch die Auslagerung von Schulden zwischen den Ländern unterscheiden kann. Wie die Höhe eines Schuldenstandes zu interpretieren ist, hängt auch von der Höhe der Steuereinnahmen ab. So muss ein moderater Schuldenstand nicht unbedingt positiv zu beurteilen sein, wenn gleichzeitig die Steuereinnahmen eines Landes sehr niedrig sind. Insofern ist die hohe Verschuldung der kommunalen Ebene bei gleichzeitig vergleichbar geringen Realsteuereinnahmen durchaus kritisch im Zusammenhang zu sehen.

D.3. Datengrundlage für die Ermittlung des Symmetriekoeffizienten

Zentral in der Symmetrieuntersuchung sind die jährlichen Ist-Ausgaben und Ist-Einnahmen des Landes Rheinland-Pfalz sowie der kommunalen Ebene, also der Gemeinden und Gemeindeverbände. Hierzu werden die Jahresrechnungsergebnisse der Staats- und Kommunalfinanzen nach Ausgaben- bzw. Einnahmeart des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz für die letzten zehn Haushaltsjahre von 2013 bis 2022 genutzt.²⁶ Die Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz beinhaltet außerdem die Rechnungsergebnisse der Gemeindefinanzen separat nach Gebietskörperschaftsgruppe. Diese Daten wurden für die Berechnung des interkommunalen Symmetriekoeffizienten verwendet.

Häufig müssen in finanzwissenschaftlichen Symmetrieuntersuchungen für den aktuellen Rand außerdem auch die Vierteljährlichen Kassenergebnisse genutzt werden, da die Jahresrechnungsergebnisse für ein gegebenes Haushaltsjahr später veröffentlicht werden als die Vierteljährlichen Kassenergebnisse. Dies ist in dem vorliegenden Gutachten jedoch nicht notwendig gewesen, da das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz die Jahresrechnungsergebnisse bereits für die Jahre bis einschließlich 2022 vorliegen hatte und uns diese Daten im Rahmen einer Sonderauswertung für die vorliegende Symmetrieuntersuchung zur Verfügung gestellt hat. Dies ist ein wichtiger Vorteil, da die Kassenergebnisse teilweise ungenauer sind als die Rechnungsergebnisse (Lamoureux/Thöne, 2016) und nach Veröffentlichung im Zuge von Korrekturen angepasst werden können. Die Rechnungsergebnisse hingegen weisen einen endgültigen Charakter auf und werden seltener nochmals korrigiert. Scherf (2022) erläutert außerdem, dass die Kassenergebnisse nur Einheiten des öffentlichen Gesamthaushalts

²⁶ Rheinland-Pfalz hat zum Haushaltsjahr 2007 die kommunale Doppik eingeführt. Die Einführung konnte bei Bedarf in manchen Gemeinden und Gemeindeverbänden noch bis ins Haushaltsjahr 2009 verschoben werden (§ 1 Abs. 2 KomDoppikLG, rheinland-pfälzisches Landesgesetz zur Einführung der kommunalen Doppik). Die Umstellung der kameralen auf die doppische Haushaltsführung liegt jedoch auch bei Berücksichtigung dieser Übergangszeit deutlich vor Beginn des Untersuchungszeitraums dieses Gutachtens im Jahr 2013. Ein statistischer Bruch aufgrund der Umstellung der Buchungsart während des Untersuchungszeitraums ist somit weitestgehend ausgeschlossen.

erfasst, so dass ihre Grundgesamtheit (z.B. bei doppisch buchenden Zweckverbänden) von jener der Jahresrechnungsergebnisse abweichen könnte.

Das im Berichtsjahr 2011 vom Statistischen Bundesamt eingeführte Schalenkonzept unterscheidet Kernhaushalte, Extrahaushalte sowie sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. Der öffentliche Gesamthaushalt schließt nur die Kernhaushalte und Extrahaushalte ein.²⁷ Extrahaushalte sind öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs), die gemäß dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) zum staatlichen Sektor gehören und einen Eigenfinanzierungsanteil von unter 50 Prozent aufweisen (Hummel/Lamouroux/Thöne, 2018; Statistisches Bundesamt, 2024).²⁸ Aufgaben, die von solchen FEUs erfüllt werden, werden somit ausgeklammert, wenn bei der Symmetrieuntersuchung nur Kernhaushalte betrachtet werden. Die Frage, wie sich der Einbezug der Extrahaushalte auf die Symmetrie auswirkt, ist durchaus interessant. Der Anteil an Extrahaushalten am öffentlichen Gesamthaushalt fällt nämlich unterschiedlich zwischen den Ländern aus, insofern kann sich auch die Auswirkung auf die Symmetrie unterscheiden. Hummel/Lamouroux/Thöne (2018) haben in einer Robustheitsanalyse für Brandenburg für den Zeitraum von 2012 bis 2016 gezeigt, dass sich durch Einschluss der Extrahaushalte der vertikale Symmetriekoeffizient um bis zu 3,6 Prozentpunkte zu Lasten der Kommunen verändert hat. Wie oben beschrieben, ist ein solches Ergebnis aber nicht auf Rheinland-Pfalz übertragbar.

Im vorliegenden Gutachten wurden lediglich die Kernhaushalte betrachtet. Dies ist bislang der Standardfall in finanzwissenschaftlichen Studien zur Begutachtung der Symmetrie. Zum einen ist dies der Fall in zahlreichen anderen Begutachtungen der Symmetrie in anderen Ländern, zum anderen hat auch Scherf (2022) in seiner Begutachtung der Symmetrie in Rheinland-Pfalz sich auf die Kernhaushalte fokussiert.

In der Rechnungsstatistik finden sich auch die Einnahmen aus den verschiedenen Steuerarten. Um eine angemessene Ausschöpfung der Realsteuern zu modellieren, werden außerdem Daten zu den Ist-Einnahmen, den Grundbeträgen sowie den gewogenen Durchschnittshebesätzen der kommunalen Realsteuerarten nach Ländern benötigt. Diese finden sich in den Daten des Statistischen Bundesamts zum Realsteuervergleich (vgl. Kapitel C.2.2.).

²⁷ Zum Öffentlichen Gesamthaushalt gehören außerdem die Finanzanteile der EU, die weder den Kern- noch den Extrahaushalten, sondern nur dem Gesamttaggregat zugeordnet werden können.

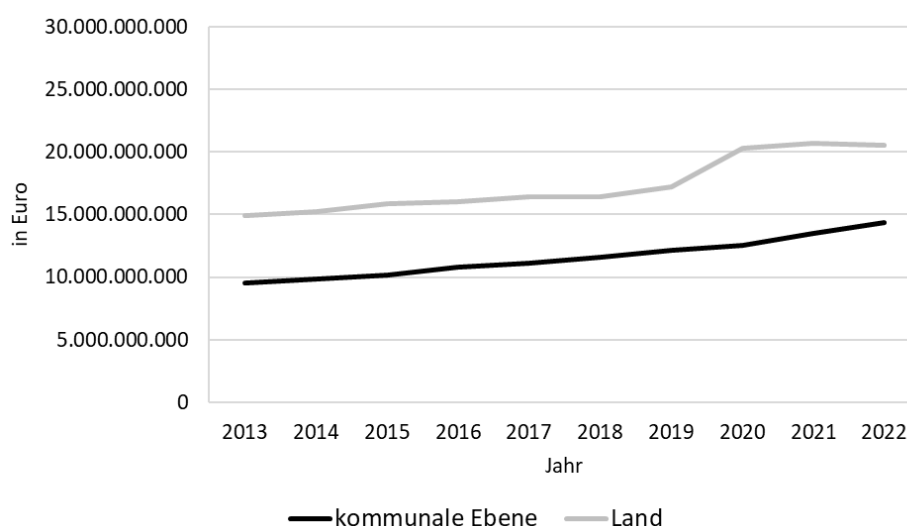
²⁸ Typische Beispiele für solche Einheiten sind öffentliche Hochschulen und Landesbetriebe für Straßenbau und Straßenwesen. Die Bundesagentur für Arbeit, die gesetzliche Krankenversicherung, die soziale Pflegeversicherung, die allgemeine Rentenversicherung, die knappschaftliche Rentenversicherung, die Alterssicherung für Landwirte sowie die gesetzliche Unfallversicherung als Teil der Sozialversicherung werden dem Kernhaushalt zugeordnet.

D.4. Erste Ergebnisse

D.4.1. Bereinigte Ausgaben und Einnahmen

Vor genauer Analyse des Symmetriekoeffizienten in Kapitel E. betrachten wir zunächst die Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben sowie des Deckungsmittelverbrauchs und des Deckungsmittelbestandes. Ein Blick auf die Größen, aus denen sich der Symmetriekoeffizient zusammensetzt, ist wichtig, denn eine symmetrische Verteilung der finanziellen Mittel kann auch bedeuten, dass die finanzielle Situation für Land und Kommunen gleichermaßen angespannt ist. Für ein umfassendes Bild über die finanzielle Situation von Land und Kommunen ist ein Blick sowohl auf den Symmetriekoeffizienten als auch auf die Indikatoren, auf denen der Koeffizient aufbaut, wichtig.

Abbildung 3: Die bereinigten Ausgaben der kommunalen Ebene und des Landes im Zeitraum 2013 bis 2022



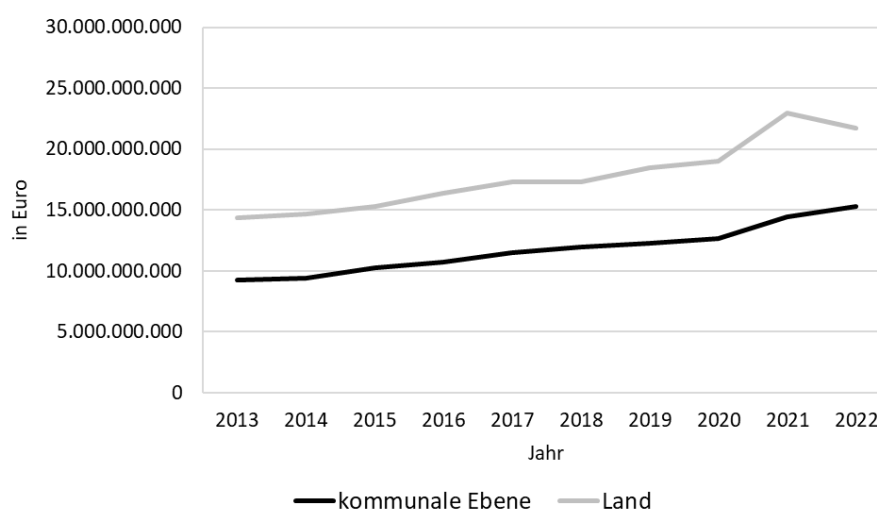
Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte sowie des Landes Rheinland-Pfalz, Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

Zunächst stehen dabei die bereinigten Ausgaben und Einnahmen der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung im Vordergrund. Beide Indikatoren wurden um Zahlungen von gleicher Ebene sowie um haushaltstechnische Verrechnungen und besondere Finanzierungsvorgänge bereinigt.²⁹ Die bereinigten Ausgaben in Abbildung 3 und die bereinigten Einnahmen

²⁹ Die Summen der bereinigten Einnahmen und Ausgaben können sich zwischen diesem Gutachten und den Veröffentlichungen des Statistischen Landesamtes leicht unterscheiden. Für eine Übersicht der durchgeführten Bereinigungen vgl. Tabelle 15 im Anhang.

in Abbildung 4 sowohl des Landes als auch der Kommunen sind im Zeitverlauf stetig angestiegen. Im Jahr 2020 wurde der nahezu lineare Anstieg der Landesausgaben in den Jahren von 2013 bis 2019 gebrochen. Dabei sind die Ausgaben im Jahr 2020 deutlich um 18,1 Prozent (gegenüber 2019) angestiegen, während sie in den Jahren 2021 und 2022 relativ konstant geblieben sind. Die Entwicklung im Jahr 2020 ist dabei auf unterschiedliche Posten zurückzuführen. Bspw. sind die Ausgaben für laufende Zuschüsse an soziale Einrichtungen, für sonstige Zuweisungen an Gemeinden/Gemeindeverbände, für den Erwerb von beweglichen Sachen sowie Ausgaben für Zuweisungen von Investitionen im Jahr 2020 deutlich gestiegen.

Abbildung 4: Die bereinigten Einnahmen der kommunalen Ebene und des Landes im Zeitraum 2013 bis 2022



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte sowie des Landes Rheinland-Pfalz, Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

Bei den Einnahmen hat die Landesebene hingegen im Jahr 2021 einen deutlichen Anstieg von 20,8 Prozent (gegenüber 2020) verzeichnet, worauf die Einnahmen im Jahr 2022 hingegen wieder gesunken sind. Der erhebliche Anstieg im Jahr 2021 ist insbesondere mit dem deutlichen Anstieg der Steuereinnahmen und steuerähnlichen Einnahmen (+21,8 Prozent) zu erklären. Auch die Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen seitens der Kommunen sind, nachdem sie im Jahr 2020 deutlich gesunken waren, im Jahr 2021 wieder deutlich im Vergleich zum Vorjahr angestiegen (+13,9 Prozent).

Über den gesamten Zeitraum von 2013 bis 2022 betrachtet sind die Ausgaben der Landesebene weniger stark gewachsen (+37,4 Prozent) als die bereinigten Einnahmen (+51,1 Prozent). Entsprechendes kann für die kommunale Ebene festgestellt werden. Während die bereinigten Ausgaben um 50,1 Prozent von 2013 bis 2022 angestiegen sind, fällt der Anstieg bei den bereinigten Einnahmen mit 65,0 Prozent größer aus. Die Abbildungen 3 und 4 veranschaulichen zudem, dass ab dem Jahr 2020 sowohl die Ausgaben und insbesondere die Ein-

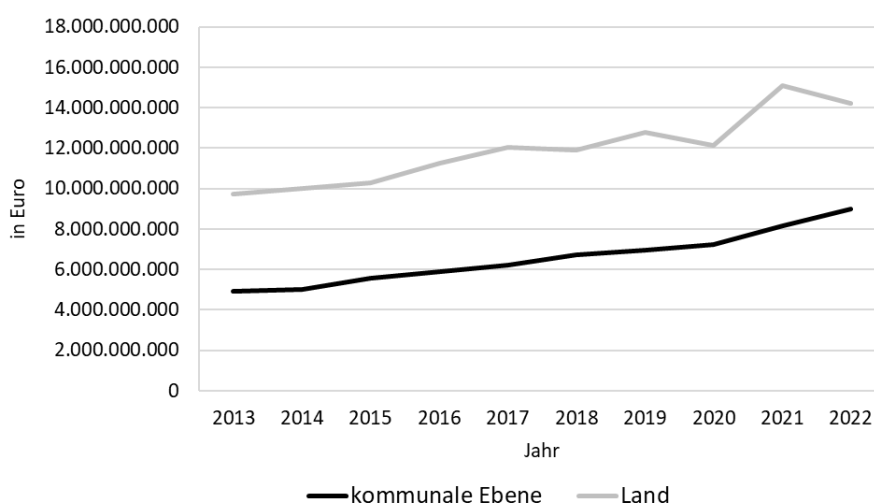
nahmen der Kommunen stärker gewachsen sind als die Jahre zuvor. Ähnlich wie auf Landesebene sind auch die bereinigten Einnahmen der Kommunen im Jahr 2021 deutlich gewachsen. Dies ist ähnlich wie bei der Landesebene mit einem deutlichen Anstieg der Steuereinnahmen und steuerähnlichen Einnahmen gegenüber 2020 (+27,6 Prozent) zu erklären.

D.4.2. Deckungsmittelverbrauch und Deckungsmittelbestand

Ein Blick auf die Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung geben erste Hinweise auf eine symmetrische oder asymmetrische Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen. Dabei konnten noch keine erheblichen asymmetrischen Entwicklungen zwischen den Ausgaben und den Einnahmen des Landes sowie der Kommunen gesichtet werden. Wie in Kapitel D.2. erläutert sind die bereinigten Einnahmen jedoch nicht dem Deckungsmittelbestand (DMB) gleichzusetzen. Ebenso sind die bereinigten Ausgaben nicht dem Deckungsmittelverbrauch (DMV) gleichzusetzen.

Jedoch sind ähnlich wie die bereinigten Einnahmen und Ausgaben auch der Deckungsmittelverbrauch sowie der Deckungsmittelbestand im Zeitablauf gewachsen (vgl. Abbildungen 5 und 6). Der Deckungsmittelbestand der kommunalen Ebene ist im Zeitraum 2013 bis 2022 stärker angewachsen (+82,5 Prozent) als jener der Landesebene (+45,9 Prozent). Im Jahr 2021 ist der Deckungsmittelbestand sowohl des Landes als auch der kommunalen Ebene gegenüber dem Vorjahr 2020 deutlicher als in den Jahren zuvor angestiegen (Landesebene: 24,1 Prozent, kommunale Ebene: 13,1 Prozent). Für die Landesebene ist der Deckungsmittelbestand im darauffolgenden Jahr jedoch (wenn auch nicht in gleichem Maße) wieder gesunken, der Deckungsmittelbestand der kommunalen Ebene ist hingegen auch im Jahr 2022 weiter angestiegen.

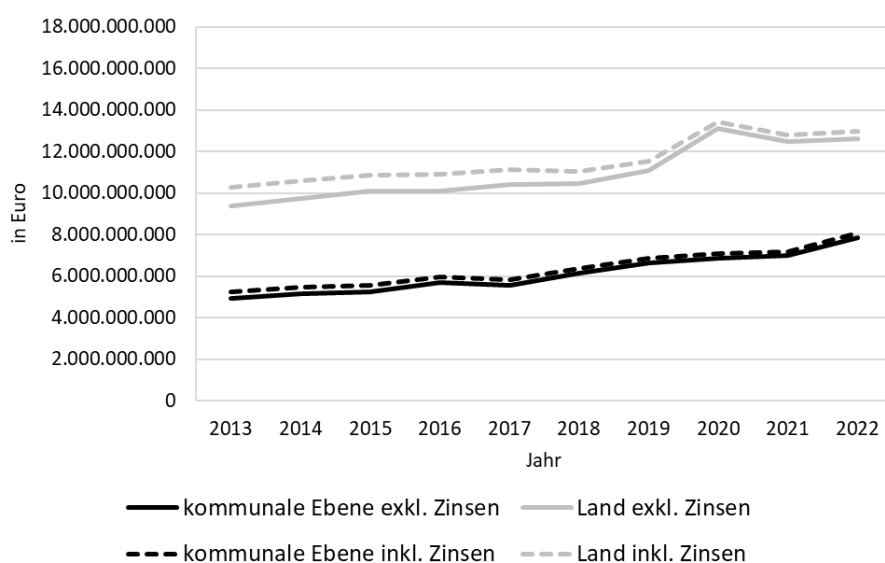
Abbildung 5: Die Entwicklung des Deckungsmittelbestandes der Kommunen und des Landes im Zeitraum 2013 bis 2022



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte sowie des Landes Rheinland-Pfalz, Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

An der Grafik ist gut erkennbar, dass das Land trotz eigener schwankender Steuereinnahmen die Deckungsmittel der Kommunen erkennbar stabilisieren konnte, wie im bisherigen Verbundsystem mit Stabilisierungsmechanismus des kommunalen Finanzausgleichs vorgesehen. Hieraus erklären sich im Übrigen Schwankungen des Symmetriekoeffizienten von Jahr zu Jahr.

Abbildung 6: Die Entwicklung des Deckungsmittelverbrauchs der Kommunen und des Landes im Zeitraum 2013 bis 2022



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte sowie des Landes Rheinland-Pfalz, Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

Auf der anderen Seite ist jedoch auch der Deckungsmittelverbrauch der kommunalen Ebene (exklusive Zinsen) von 2013 bis 2022 stärker angestiegen (+59,9 Prozent) als jener des Landes (+34,7 Prozent). Ähnlich wie die bereinigten Ausgaben des Landes ist im Jahr 2020 auch der Deckungsmittelverbrauch des Landes deutlicher als in den Jahren zuvor angestiegen (18,3 Prozent), um im darauffolgenden Jahr wieder leicht zu sinken. Der Deckungsmittelverbrauch der kommunalen Ebene ist hingegen verzögert, d. h. erst im Jahr 2022, etwas stärker angestiegen als zuvor (12,4 Prozent), jedoch weniger stark als auf Landesebene.

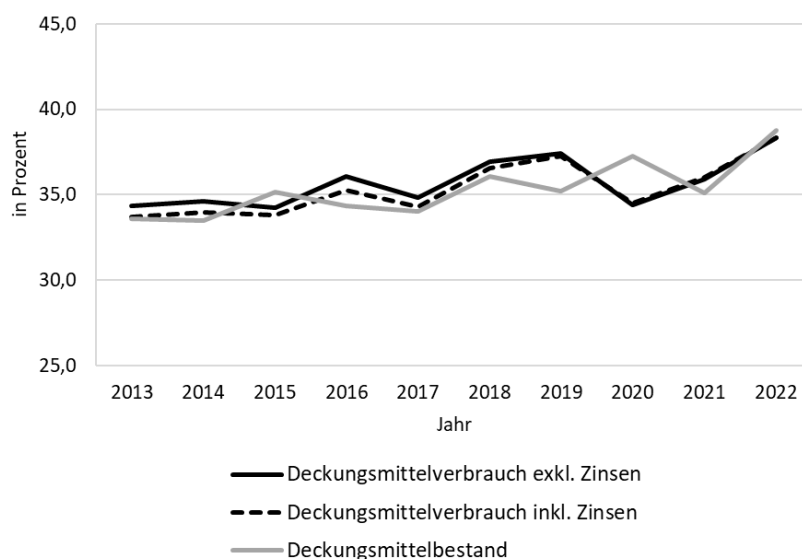
Abbildung 6 weist außerdem den Deckungsmittelverbrauch auf, wenn dieser nicht um die Zinsausgaben- und -einnahmen bereinigt wird, d. h. die Zinsen Teil des Deckungsmittelverbrauchs sind (inklusive Zinsen). In diesem Falle fällt der Deckungsmittelverbrauch sowohl der Kommunen als auch des Landes größer aus; die Zinsausgaben überwiegen somit in beiden Gruppen den Einnahmen aus Zinsen. Dabei hat die Berücksichtigung der Zinsen insbesondere zu Beginn des Untersuchungszeitraums ab 2013 Wirkung auf den Deckungsmittelverbrauch. Etwa ab dem Jahr 2019 ist die Lücke des Deckungsmittelverbrauchs inklusive und exklusive

Zinsen merklich geringer geworden, dies wird insbesondere beim Blick auf die Landesebene deutlich.

D.4.3. Der Kommunalisierungsgrad

Um die Ausgaben- und Einnahmenentwicklung von Land und Kommunen zusammengefasst zu beschreiben, wird in der finanzwissenschaftlichen Forschung der Kommunalisierungsgrad genutzt. Der Kommunalisierungsgrad beschreibt in unserem Falle, wie Deckungsmittelbestand und -verbrauch zwischen Land und kommunaler Ebene aufgeteilt sind. Dabei ist es wichtig, den kommunalen Anteil sowohl am Deckungsmittelbestand als auch am Deckungsmittelverbrauch simultan zu betrachten, denn ein hoher kommunaler Anteil am Deckungsmittelverbrauch (bspw. im Vergleich mit anderen Ländern) ist nicht unmittelbar als Unterfinanzierung der Kommunen zu verstehen. Es muss gleichzeitig auch betrachtet werden, wie hoch der kommunale Anteil an den zur Verfügung gestellten Mitteln ist.

Abbildung 7: Der kommunale Anteil an Deckungsmittelbestand und -verbrauch im Zeitraum von 2013 bis 2022



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte sowie des Landes Rheinland-Pfalz, Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

Im Zeitablauf ist der kommunale Anteil sowohl am Deckungsmittelbestand als auch am Deckungsmittelverbrauch etwas angestiegen (vgl. Abbildung 7). Insbesondere im letzten Jahr 2022 sind beide Kennziffern deutlich angestiegen. Während der kommunale Anteil am Deckungsmittelbestand im Jahr 2013 bei 33,6 Prozent lag, lag er zuletzt (im Jahr 2022) bei 38,8 Prozent. In ähnlicher Weise ist der kommunale Anteil am Deckungsmittelverbrauch (exklusive Zinsen) gestiegen (von 34,4 im Jahr 2013 auf 38,3 Prozent in 2022). Zudem fällt auf, dass sich beide Kennziffern meist parallel zueinander bewegen, in den meisten Jahren liegt der

kommunale Anteil am Deckungsmittelbestand etwas niedriger als der Anteil am Deckungsmittelverbrauch. Es treten jedoch auch immer wieder Jahre auf, in welchen beide Kennziffern stärker voneinander abweichen.

In Einklang mit Abbildung 6 wird außerdem deutlich, dass der kommunale Anteil am Deckungsmittelverbrauch in den Jahren bis 2019 stets niedriger lag, wenn man die Zinsen berücksichtigt hat. Die Zinsberücksichtigung wird das Bild über die Verteilung der finanziellen Mittel somit zu Gunsten der kommunalen Ebene verschieben. Ab 2019 ist der Einfluss der Zinseinnahmen und -ausgaben merklich geschwunden. Dies bestätigt die Beobachtungen aus Kapitel D.2., wonach das Land seine Verschuldung im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich deutlich ab dem Jahr 2017 reduziert hat.

E. Ergebnisse zur Verteilungssymmetrie

E.1. Entwicklung des vertikalen Symmetriekoeffizienten

Abbildung 8 veranschaulicht den vertikalen Symmetriekoeffizient im Zeitablauf. Dabei wird illustriert, dass der Symmetriekoeffizient in den meisten Jahren unter einem Wert von 100 liegt und daher eine Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten des Landes aufzeigt.³⁰ In einzelnen Jahren, insbesondere im Jahr 2020, lag der Symmetriekoeffizient jedoch deutlich über einem Wert von 100. Für den gesamten Zeitraum von 2013 bis 2022 resultiert daher eine symmetrische Verteilung der finanziellen Mittel von 99,1 (exklusive Zinsen). Damit liegt dieser Wert deutlich innerhalb des Toleranzintervalls von ± 5 Prozentpunkten. Auffällig ist, dass die Abweichungen vom Referenzwert von 100 in den beiden ersten Pandemie Jahren 2020 und 2021 zugenommen haben. Während im Jahr 2020 eine deutliche Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten der kommunalen Ebene resultiert (SK = 108,4), waren die finanziellen Mittel im darauffolgenden Jahr 2021 deutlich zu Gunsten des Landes verteilt (Symmetriekoeffizient von 97,8). Im Jahr 2020 weicht der Wert somit um mehr als 5 Prozentpunkte vom Referenzwert von 100 ab. Auch im Jahr 2019 wurde eine um fünf Prozentpunkte größere Abweichung festgestellt, jedoch in die andere Richtung zu Gunsten des Landes (SK = 94,2). Zuletzt im Jahr 2022 ergab sich eine Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten der Kommunen (SK = 101,1).

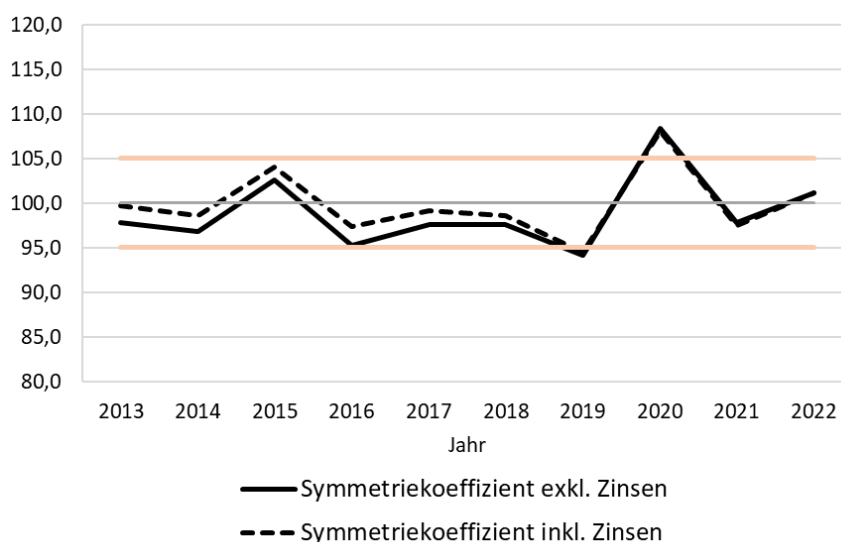
Die Entwicklung in den beiden Jahren 2020 und 2021 lässt sich mit der Entwicklung der Deckungsmittel gut erklären. So wurde in den Abbildungen 5 und 6 in Kapitel D.4.2. gezeigt, dass der Deckungsmittelverbrauch des Landes im Jahr 2020 deutlich gestiegen war, während der Deckungsmittelbestand im darauffolgenden Jahr 2021 überdurchschnittlich deutlich gestiegen war. Dies geht mit dem deutlichen Anstieg des Symmetriekoeffizienten im Jahr 2020 auf einen Wert von 108,4 und dem darauffolgenden deutlichen Rückgang auf den Wert von 97,8 einher.

Diese Ergebnisse beziehen sich auf den Fall, wenn die Zinsen nicht berücksichtigt werden, d. h. die Zinsen sind in diesem Fall nicht Teil des Deckungsmittelverbrauchs. Schließt man die Zinsen in die Berechnungen ein, verändert sich der Symmetriekoeffizient insbesondere in den Jahren von 2013 bis 2018 zu Gunsten der Kommunen. Im Jahr 2016 fällt die Abweichung mit 2,0 Prozentpunkten am größten aus. In den letzten drei Jahren 2020 bis 2022 war die Wirkung der Zinsberücksichtigung nur noch gering, hat die Verteilung der finanziellen Mittel tendenziell aber eher zu Lasten der kommunalen Ebene verändert. Insgesamt ergibt sich

³⁰ Einfachheitshalber und aufgrund der einfacheren Illustration werden die einzelnen Punkte in Abbildung 8 miteinander verbunden. Richtiger wäre eine Punktwolke zu verwenden und die Punkte der einzelnen Jahre nicht miteinander zu verbinden, da eine periodische Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben nicht immer klar ist (vgl. Hummel et al., 2018).

durch Berücksichtigung der Zinsausgaben und -einnahmen eine sehr symmetrische Verteilung von 100,0, während ohne die Berücksichtigung der Zinsen das Bild mit einem Symmetriekoeffizienten von 99,1 noch zu Lasten der Kommunen ausgefallen war.

Abbildung 8: Vertikaler Symmetriekoeffizient im Zeitraum 2013 bis 2022



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2013 bis 2022 durchschnittlich
Symmetriekoeffizient exkl. Zinsen	97,8	96,8	102,6	95,3	97,6	97,6	94,2	108,4	97,8	101,1	99,1
Symmetriekoeffizient inkl. Zinsen	99,7	98,6	104,0	97,3	99,2	98,6	94,5	108,0	97,5	101,1	100,0

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2013 bis 2022 durchschnittlich
Ausgleichsbetrag exkl. Zinsen (in Mio. Euro)	110,7	166,2	-140,3	292,4	155,4	167,5	429,4	-558,6	182,9	-101,3	60,0
Ausgleichsbetrag inkl. Zinsen (in Mio. Euro)	14,1	72,0	-216,0	160,3	52,2	93,3	403,4	-536,2	206,8	-100,5	-0,3

Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte sowie des Landes Rheinland-Pfalz, Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

Lesebeispiel: Für den Zeitraum von 2013 bis 2022 weist der Symmetriekoeffizient (exklusive Zinsen) von 99,1 auf eine Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten des Landes (und zu Lasten der Kommunen) hin. Liegt der Koeffizient über einem Wert von 100 sind die finanziellen Mittel zu Gunsten der Kommunen verteilt.

Der Ausgleichsbetrag gibt an, welcher rechnerische Betrag zwischen den Kommunen und dem Land zu einer perfekten Symmetrie (SK = 100) geführt hätte. Ein positiver Wert, bspw. im Jahr 2013, ginge mit einer Zahlung des Landes an die Kommunen einher, ein negativer Wert, bspw. im Jahr 2022, deutet hingegen auf eine nötige Zahlung seitens der kommunalen Ebene hin.

Die Ergebnisse in Abbildung 8 liegen nahe an den von Scherf (2022) berechneten Werten. Dies gilt insbesondere für den Fall, wenn die Zinsen bei der Berechnung des Deckungsmittelverbrauchs berücksichtigt werden und auch für die Jahre ab 2019, in denen größere Abwei-

chungen vom Referenzwert von 100 festgestellt wurden. Scherf (2022) hat mit einem Symmetriekoeffizienten von 100,5 für seinen Untersuchungszeitraum ebenfalls eine symmetrische Verteilung der finanziellen Mittel erhalten. Diese Verteilung ist in unserem Falle nochmals ein Stück weit symmetrischer, da unser Untersuchungszeitraum erst im Jahr 2013 beginnt und in den Jahren 2009 bis 2012, die noch Eingang in die Analysen von Scherf (2022) gefunden haben, deutliche Symmetriekoeffizienten von über 100 festgestellt wurden. Dies verdeutlicht auch, dass die Wahl des Untersuchungszeitraums stets einen wichtigen Einfluss auf die Ergebnisse hat.

Nichtsdestotrotz gibt es in einzelnen Jahren etwas größere Abweichungen von rund zwei Prozentpunkten zwischen den Werten in diesem Gutachten und den von Scherf (2022) ermittelten Werten. Dies ist mit den Unterschieden in der Erfassung der Ausgaben und Einnahmen zu erklären. Wie in Kapitel D.1. erläutert, bereinigt Scherf (2022) die Ausgaben um Zahlungen an den öffentlichen Bereich und schließt Gebühren und Entgelte aus den Ausgaben sowie den Einnahmen aus. In dem von uns verfolgten Ansatz sind diese Posten hingegen Teil der funktionsbezogenen Ausgaben und Einnahmen.

Bei der Betrachtung des Symmetriekoeffizienten der einzelnen Jahre fallen die erheblichen Abweichungen vom Referenzwert 100 auf, die auch über ein Toleranzintervall von 5 Prozentpunkten hinausgingen. Inhaltlich lassen sich diese Schwankungen durch Phasenverschiebungseffekte in den Ausgleichssystemen sowohl auf Bundesebene als auch auf Landesebene erklären. Dabei handelt es sich im Einzelfall um große Ausgleichszahlungen, die erst zeitverzögert auf große Steuereinnahmeschwankungen reagieren. Diese Phasenverschiebungseffekte fielen im Zusammenhang mit den Sondereffekten ab dem Jahr 2020 besonders hoch aus. Diese verlaufen für die Landesebene anders als für die kommunale Ebene, aber neutralisieren sich weitestgehend im Laufe der Jahre. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die Symmetriekoeffizienten für den untersuchten Gesamtzeitraum trotz der Schwankungen in den Einzeljahren insgesamt eine symmetrische Verteilung der Mittel feststellen.

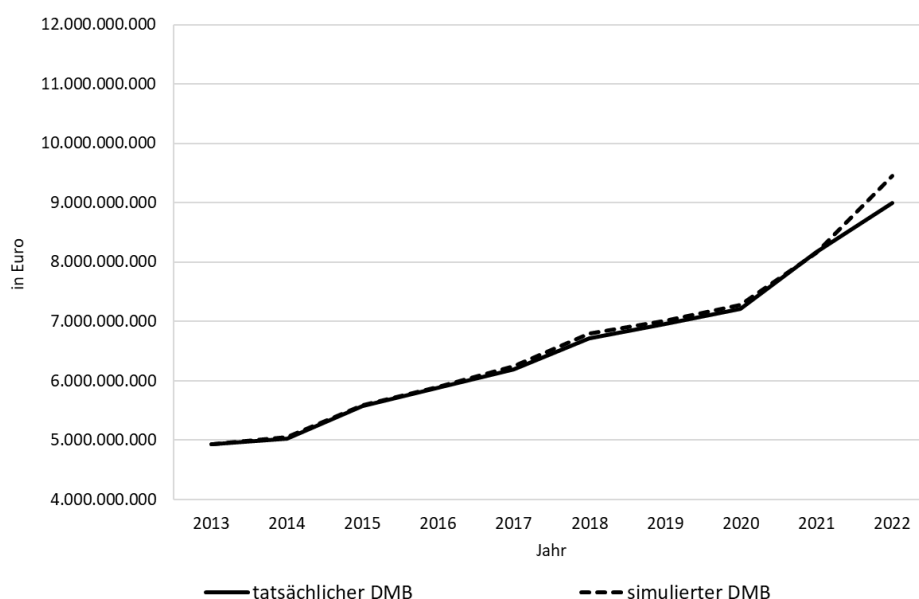
Die rechnerischen Ausgleichsbeträge der einzelnen Jahre haben vor diesem Hintergrund nur einen eingeschränkten Informationsgehalt. Für den Untersuchungszeitraum wurden daher jahresdurchschnittliche Ausgleichsbeträge ermittelt, die nötig wären, um perfekte Symmetrie herzustellen. Die Ergebnisse hierfür variieren je nach Untersuchungsvariante. Vernachlässigt man in der Symmetrieuntersuchung die Belastungen durch Zinsen, so errechnet sich ein durchschnittlicher Ausgleichsbetrag in Höhe von 60,0 Mio. Euro zu Gunsten der Kommunen (vgl. Abbildung 8). Bezieht man die Zinsausgaben von Land und Kommunen bei der Symmetrieberechnung mit ein, dann ergibt sich ein jahresdurchschnittlicher Ausgleichsbetrag von 0,3 Mio. Euro zu Gunsten des Landes.

Berücksichtigt man zudem für die Kommunen eine Ausschöpfung der Steuerpotentiale wie in den Nachbarländern und nimmt fiktiv höhere Hebesätze der Realsteuern an, so errechnet sich ein jahresdurchschnittlicher Ausgleichsbetrag in Höhe von 16,6 Mio. Euro zu Gunsten des Landes (exklusive Zinsen) bzw. nach Berücksichtigung der Zinsausgaben und -einnahmen von 77,3 Mio. Euro zu Gunsten des Landes (vgl. Tabelle 8). Die Symmetrieberechnung hierzu ist im folgenden Kapitel dargestellt.

E.2. Entwicklung des vertikalen Symmetriekoeffizienten mit angepassten Realsteuerhebesätzen

In diesem Kapitel wird betrachtet, wie sich der vertikale Symmetriekoeffizient verändern würde, wenn die kommunale Ebene die Hebesätze der beiden Grundsteuern sowie der Gewerbesteuer erhöhen würden, um eine angemessene(re) Ausschöpfung der Realsteuern zu erreichen. Hierzu entnehmen wir den Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes die Grundbeträge dieser drei Steuern und vervielfachen diese nicht mit den tatsächlich in Rheinland-Pfalz geltenden Hebesätzen, sondern mit synthetisch angenommenen höheren Hebesätzen. Wie in Kapitel C.2.2. herausgearbeitet, nutzen wir hierzu die gewogenen Durchschnittshebesätze der drei an Rheinland-Pfalz angrenzenden Flächenländer Baden-Württemberg, Hessen und dem Saarland, da die getätigten deskriptiven Analysen gezeigt haben, dass diese Flächenländer weder eine Unter- noch eine Überausschöpfung ihres gemeindlichen Steuerpotenzials praktizieren. Nordrhein-Westfalen schließen wir aufgrund der in Kapitel C.2.2. festgestellten überdurchschnittlichen Hebesätze aus dieser Gruppe aus.

Abbildung 9: Die Entwicklung des tatsächlichen und simulierten Deckungsmittelbestandes (DMB) der Kommunen, 2013 bis 2022



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte sowie des Landes Rheinland-Pfalz, Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz; Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 3.1; für 2022 Statistischer Bericht, EVAS-Nummer 71231).

Anmerkungen: Die Abbildung zeigt, wie sich die Höhe des Deckungsmittelbestandes mit höheren Hebesätzen der Realsteuerarten verändert hätte. Die durchgezogene Linie gibt den tatsächlichen Deckungsmittelbestand der rheinland-pfälzischen Kommunen wieder. Die gestrichelte Linie veranschaulicht den Deckungsmittelbestand, wenn statt der rheinland-pfälzischen Hebesätze die gewogenen Durchschnittshebesätze der Länder Baden-Württemberg, Hessen und Saarland angesetzt werden.

Abbildung 9 illustriert, dass der Deckungsmittelbestand höher ausgefallen wäre, wenn die rheinland-pfälzischen Kommunen ihre Hebesätze gemäß der gewogenen Durchschnittshebesätze der Länder Baden-Württemberg, Hessen und dem Saarland gewählt hätten. Insgesamt akkumuliert über den Zeitraum 2013 bis 2022 wäre der Deckungsmittelbestand um insgesamt rund 764 Millionen Euro größer ausgefallen. Die Lücke ist dabei zuletzt im Jahr 2022 besonders groß geworden. Dies hängt u. a. mit den im Jahr 2022 deutlich gesunkenen Hebesätze bei der Gewerbesteuer in Rheinland-Pfalz zusammen (vgl. Abbildung 2).

Tabelle 7: Der vertikale Symmetriekoeffizient und die rechnerischen Ausgleichsbeträge mit tatsächlichen und simulierten Realsteuerhebesätzen, 2013 bis 2022

vertikaler Symmetriekoeffizient

Jahre	exklusive Zinsen		inklusive Zinsen	
	tatsächliches Symmetrieergebnis	mit simulierter Steuerausschöpfung	tatsächliches Symmetrieergebnis	mit simulierter Steuerausschöpfung
2013	97,8	97,9	99,7	99,9
2014	96,8	97,0	98,6	98,8
2015	102,6	102,7	104,0	104,1
2016	95,3	95,5	97,3	97,5
2017	97,6	98,0	99,2	99,7
2018	97,6	98,2	98,6	99,3
2019	94,2	94,7	94,5	95,0
2020	108,4	109,0	108,0	108,6
2021	97,8	97,8	97,5	97,5
2022	101,1	104,1	101,1	104,1
2013-2022	99,1	99,8	100,0	100,7

Ausgleichsbeträge (in Mio. Euro)

Jahre	exklusive Zinsen		inklusive Zinsen	
	tatsächliche Ausgleichsbeträge	mit simulierter Steuerausschöpfung	tatsächliche Ausgleichsbeträge	mit simulierter Steuerausschöpfung
2013	110,7	103,9	14,1	7,3
2014	166,2	155,7	72,0	61,4
2015	-140,3	-146,1	-216,0	-221,9
2016	292,4	280,5	160,3	148,2
2017	155,4	124,5	52,2	21,0
2018	167,5	121,4	93,3	46,9
2019	429,4	392,4	403,4	366,4
2020	-558,6	-601,3	-536,2	-578,9
2021	182,9	184,0	206,8	208,0
2022	-101,3	-373,9	-100,5	-373,0
2013-2022	60,0	12,4	-0,3	-48,2

Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte sowie des Landes Rheinland-Pfalz, Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz; Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 3.1; für 2022 Statistischer Bericht, EVAS-Nummer 71231).

Lesebeispiel: Für den Zeitraum von 2013 bis 2022 weist der tatsächliche Symmetriekoeffizient (exklusive Zinsen) von 99,1 auf eine Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten des Landes (und zu Lasten der Kommunen) hin.

Mit simulierter höherer Steuerauserschöpfung würde der Koeffizient für den Zeitraum von 2013 bis 2022 auf einen Wert von 99,8 steigen. Zur Modellierung einer angemessenen Steuerauserschöpfung werden statt der rheinland-pfälzischen Hebesätze die gewogenen durchschnittlichen Realsteuerhebesätze in Baden-Württemberg, Hessen und im Saarland angesetzt. Liegt der Koeffizient über einem Wert von 100 sind die finanziellen Mittel zu Gunsten der Kommunen verteilt.

Der Ausgleichsbetrag gibt an, welcher rechnerische Betrag zwischen den Kommunen und dem Land zu einer perfekten Symmetrie ($SK = 100$) geführt hätte. Ein positiver Wert ginge mit einer Zahlung des Landes an die Kommunen einher, ein negativer Wert deutet hingegen auf eine nötige Zahlung seitens der kommunalen Ebene hin. Der für den gesamten Zeitraum von 2013 bis 2022 ausgewiesene Ausgleichsbetrag gibt den durchschnittlich je Jahr nötigen Betrag zur Sicherstellung von perfekter Symmetrie für den gesamten Zeitraum an.

Tabelle 7 zeigt auf, dass sich der vertikale Symmetriekoeffizient entsprechend des höheren Deckungsmittelbestandes zu Gunsten der Kommunen entwickelt hätte. Statt eines Symmetriekoeffizienten von 99,1 für den Zeitraum 2013 bis 2022 (vgl. Abbildung 8) wäre der Symmetriekoeffizient (exklusive Zinsen) von 99,8 um 0,7 Prozentpunkte höher ausgefallen, sofern man die Hebesätze in Baden-Württemberg, Hessen und im Saarland angesetzt hätte. Damit hätte sich somit ein nahezu symmetrisches Verteilungsergebnis ergeben. Berücksichtigt man die Zinsen in der Berechnung hätte sich ebenfalls ein um 0,7 Prozentpunkte höherer Symmetriekoeffizient ergeben. In diesem Falle wäre die Verteilung der finanziellen Mittel somit noch stärker zu Gunsten der Kommunen ausgefallen. Die Veränderung zu Gunsten der Kommunen wäre insbesondere aufgrund des Jahres 2022 so groß, in welchem der durchschnittlich gewogene Gewerbesteuerhebesatz in Rheinland-Pfalz deutlich abgesenkt wurde und sich der Symmetriekoeffizient um 3 Prozentpunkte in Folge simulierter höherer Hebesätze erhöht hätte. In den Jahren zuvor wäre die Veränderung des Symmetriekoeffizienten deutlich moderater gewesen, wäre aber dennoch von erheblichem Gewicht für die Symmetriebetrachtung und hätte bei maximal 0,7 Prozentpunkten gelegen.

Infolge höherer Realsteuerhebesätze hätten sich auch die Ausgleichsbeträge, die zur Erreichung von perfekter Symmetrie nötig wären, deutlich verändert. Berücksichtigt man die Einnahmen und Ausgaben aus Zinsen nicht, so hätte sich der Ausgleichsbetrag (Land an Kommune) für den Betrachtungszeitraum von durchschnittlich 60,0 auf 12,4 Millionen Euro pro Jahr reduziert (vgl. Tabelle 7). Berücksichtigt man die Zinseinnahmen und -ausgaben, erhöht sich der Ausgleichsbetrag (Kommunen an Land) infolge höherer Hebesätze von jahresdurchschnittlich 0,3 Millionen Euro auf 48,2 Millionen Euro, um eine perfekt symmetrische Verteilung der finanziellen Mittel zu erreichen. Damit legt Tabelle 7 eine erhebliche Bandbreite der rechnerischen Ausgleichsbeträge offen, die sich deutlich unterscheiden, je nach dem, ob man die Zinsausgaben und -einnahmen berücksichtigt oder nicht und wie gut man das Steuerauserschöpfungspotenzial ausnutzt.

Die Wahl eines bestimmten Hebesatzes durch eine Kommune hängt von zahlreichen Faktoren ab (vgl. Kapitel C.2.2.). Unter anderem setzen kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden die Höhe ihrer Hebesätze unterschiedlich an (vgl. Tabelle 13 im Anhang). Da die Flächenländer unterschiedlich viele kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden aufweisen, hat die Zusammensetzung eines Flächenlandes nach Gebietskörperschaftsgruppe

Einfluss auf die Modellierung angemessener Steueraussschöpfung. Daher simulieren wir erneut, wie der Symmetriekoeffizient ausfallen würde, wenn die rheinland-pfälzischen Kommunen ihre Hebesätze höher wählen würden. Diesmal unterscheiden wir jedoch die Grundbeträge sowie die gewogenen Durchschnittshebesätze bei der Simulation zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden. In diesem Fall würde der Symmetriekoeffizient (exklusive Zinsen) von ursprünglich 99,1 auf 100,2 (vgl. Tabelle 8) steigen.³¹

Tabelle 8: Der vertikale Symmetriekoeffizient und die rechnerischen Ausgleichsbeträge mit Unterscheidung zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden bei der Modellierung angemessener Steueraussschöpfung, 2013 bis 2022

vertikaler Symmetriekoeffizient

Jahre	exklusive Zinsen		inklusive Zinsen	
	tatsächliches Symmetrieergebnis	mit simulierter Steueraussschöpfung	tatsächliches Symmetrieergebnis	mit simulierter Steueraussschöpfung
2013	97,8	98,4	99,7	100,3
2014	96,8	97,4	98,6	99,2
2015	102,6	103,0	104,0	104,4
2016	95,3	95,8	97,3	97,8
2017	97,6	98,3	99,2	100,0
2018	97,6	98,4	98,6	99,5
2019	94,2	94,9	94,5	95,2
2020	108,4	109,1	108,0	108,8
2021	97,8	98,3	97,5	98,0
2022	101,1	105,4	101,1	105,4
2013-2022	99,1	100,2	100,0	101,2

Ausgleichsbeträge (in Mio. Euro)

Jahre	exklusive Zinsen		inklusive Zinsen	
	tatsächliche Ausgleichsbeträge	mit simulierter Steueraussschöpfung	tatsächliche Ausgleichsbeträge	mit simulierter Steueraussschöpfung
2013	110,7	79,9	14,1	-17,0
2014	166,2	135,7	72,0	41,2
2015	-140,3	-162,3	-216,0	-238,3
2016	292,4	262,9	160,3	130,4
2017	155,4	105,7	52,2	2,1
2018	167,5	108,6	93,3	34,0
2019	429,4	379,6	403,4	353,5
2020	-558,6	-611,1	-536,2	-588,6
2021	182,9	144,1	206,8	168,2
2022	-101,3	-489,9	-100,5	-489,0
2013-2022	60,0	-16,6	-0,3	-77,3

³¹ Abbildung 21 im Anhang zeigt zusätzlich, wie sich entsprechend der Deckungsmittelbestand verändern würde.

Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte sowie des Landes Rheinland-Pfalz, Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz; Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 3.1; für 2022 Statistischer Bericht, EVAS-Nummer 71231).

Lesebeispiel: Für den Zeitraum von 2013 bis 2022 weist der tatsächliche Symmetriekoeffizient (exklusive Zinsen) von 99,1 auf eine Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten des Landes (und zu Lasten der Kommunen) hin. Mit simulierter höherer Steueraussschöpfung würde der Koeffizient für den Zeitraum von 2013 bis 2022 auf einen Wert von 100,2 steigen; die finanziellen Mittel wären also zu Gunsten der Kommunen verteilt. Zur Modellierung einer angemessenen Steueraussschöpfung werden statt der rheinland-pfälzischen Hebesätze die gewogenen durchschnittlichen Realsteuerhebesätze in Baden-Württemberg, Hessen und im Saarland angesetzt, wobei die gewogenen Durchschnittshebesätze zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden unterschieden werden.

Der Ausgleichsbetrag gibt an, welcher rechnerische Betrag zwischen den Kommunen und dem Land zu einer perfekten Symmetrie geführt hätte. Ein positiver Wert ginge mit einer Zahlung des Landes an die Kommunen einher, ein negativer Wert deutet hingegen auf eine nötige Zahlung seitens der kommunalen Ebene hin. Der für den gesamten Zeitraum von 2013 bis 2022 ausgewiesene Ausgleichsbetrag gibt den durchschnittlich je Jahr nötigen Betrag zur Sicherstellung von perfekter Symmetrie für den gesamten Zeitraum an.

Berücksichtigt man die Zinsausgaben und -einnahmen bei der Berechnung, wäre der Symmetriekoeffizient analog von ursprünglich 100,0 auf 101,2 gestiegen. Durch die Unterscheidung zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden würde der Symmetriekoeffizient somit nochmals größer ausfallen und nochmals zusätzlich um 0,4 Prozentpunkte steigen. Modelliert man höhere Hebesätze, hätte sich somit sowohl für den Fall, wenn die Zinsen nicht berücksichtigt werden, als auch für den Fall, wenn die Zinsen bei der Berechnung des Deckungsmittelverbrauchs berücksichtigt werden, eine Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten der Kommunen ergeben.

Analog vergrößert sich auch die in Tabelle 7 dargestellte Bandbreite an rechnerischen Ausgleichsbeträgen nochmal zusätzlich. Gemäß Tabelle 8 hätte sich sowohl bei Zinsberücksichtigung als auch, wenn die Zinseinnahmen und -ausgaben nicht berücksichtigt werden würden, ein negativer Ausgleichsbetrag zu Gunsten des Landes ergeben (exklusive Zinsen: -16,6 Millionen Euro; inklusive Zinsen: -77,3 Millionen Euro).

Die vorliegenden Berechnungen haben aufgezeigt, dass die einfache Unterscheidung zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden bei der Simulierung angemessener Steueraussschöpfung erheblichen Einfluss auf die simulierte Verteilung der finanziellen Mittel hat. In einem weiteren Schritt wäre es außerdem sinnvoll, zusätzlich noch die Einwohnerzahl der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden bei der Simulierung angemessener Steueraussschöpfung zu berücksichtigen. Wie Tabelle 14 im Anhang für Rheinland-Pfalz für das Jahr 2022 veranschaulicht hat, unterscheiden sich die Hebesätze auch innerhalb der beiden Gebietskörperschaftsgruppen je nach Einwohnerzahl deutlich. Jedoch bräuchte man hierfür ausreichend viele kreisfreie Städte und kreisangehörigen Gemeinden in jeder der in Tabelle 14 im Anhang aufgelisteten Einwohnerzahlgruppe. Dies ist aber nicht immer der Fall, wodurch die Berechnung der gewogene Durchschnittshebesatz in manchen Fällen auf sehr wenigen Beobachtungen basieren und damit von nur wenigen Kommunen abhängen würde. Aufgrund dieser methodischen Schwäche wird auf eine Simulierung angemessener Steueraussschöpfung mit Unterscheidung nach Einwohnerzahlgruppen verzichtet.

Tabelle 16 im Anhang zeigt der Vollständigkeit halber auf, wie sich der simulierte Symmetriekoeffizient verändert hätte, hätte man zur Simulierung angemessener Steueraussschöpfung statt Baden-Württemberg, Hessen und dem Saarland alternative Ländergruppen zugrunde gelegt. Differenziert man weiterhin die gewogenen Durchschnittshebesätze zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden, wäre der vertikale Symmetriekoeffizient (exklusive Zinsen) durch das Hinzufügen von Niedersachsen zusätzlich leicht von 100,2 auf 100,6 um 0,4 Prozentpunkte und bei Hinzufügen von Nordrhein-Westfalen deutlich auf 102,1 Prozentpunkte gestiegen. Hätte man stattdessen die gewogenen Durchschnittshebesätze sämtlicher westdeutscher Flächenländer angesetzt, hätte sich ein Symmetriekoeffizient von 101,3 ergeben. Analoges ergibt sich bei Berücksichtigung der Zinsausgaben und -einnahmen. In diesem Falle hätte der simulierte Symmetriekoeffizient jeweils über einem Wert von 101 gelegen. Fügt man Nordrhein-Westfalen zu der Ländergruppe um Baden-Württemberg, Hessen und dem Saarland hinzu, um eine angemessene Steueraussschöpfung zu modellieren, hätte der vertikale Symmetriekoeffizient gar leicht den Wert von 103 überschritten. Setzt man stattdessen die gewogenen Durchschnittshebesätze aller westdeutschen Flächenländer an, hätte der Wert bei 102,2 gelegen.

An dieser Stelle sei nochmal darauf hingewiesen, dass wir die gewogenen Durchschnittshebesätze der drei benachbarten Länder Baden-Württemberg, Hessen und das Saarland (sowie wahlweise von Niedersachsen und sämtlicher westdeutscher Flächenländer) nicht als den optimalen Ausschöpfungsgrad, an dem sich auch Rheinland-Pfalz orientieren sollte, interpretieren. Auch wenn wir nur die benachbarten Länder betrachten, so unterscheiden sich die wirtschaftlichen Standortbedingungen sowie die geographischen und sozioökonomischen Faktoren zwischen den vier Ländern. Diese Faktoren müssten eigentlich zusätzlich berücksichtigt werden. Nehmen wir somit für Rheinland-Pfalz den durchschnittlichen Hebesatz von Baden-Württemberg, Hessen und dem Saarland an, so ist dies eine grobe Vereinfachung, selbst wenn nach Gebietskörperschaftsgruppe und Einwohnerzahl differenziert werden würde. Methodisch richtiger aber um Längen anspruchsvoller wäre eine vorgelagerte ökonomische Analyse, die untersucht, durch welche Determinanten die Hebesätze in den Kommunen bestimmt werden. Aufbauend auf einer solchen Analyse könnte man den „statistischen Zwilling“ von Rheinland-Pfalz modellieren und im Anschluss höhere Hebesätze modellieren. Eine solche Analyse würde den Rahmen des vorliegenden Gutachtens allerdings deutlich sprengen. Für mögliche zukünftige Forschungsvorhaben wäre diese Fragestellung und eine entsprechende Analyse jedoch durchaus denkbar und würde sehr wahrscheinlich einen wichtigen wissenschaftlichen Beitrag zur Frage leisten, wie eine angemessene Steueraussschöpfung nach Berücksichtigung verschiedener Landescharakteristika tatsächlich ausfallen würde.

E.3. Entwicklung des interkommunalen Symmetriekoeffizienten

In diesem Kapitel wird die Verteilung der finanziellen Mittel innerhalb der kommunalen Ebene betrachtet. Bei dieser interkommunalen Betrachtung sind die finanziellen Beziehungen zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaftsgruppen explizit zu betrachten. Innerhalb eines Kreises findet wie in vielen anderen Flächenländern eine Aufgabenteilung nach Gebietskörperschaftsgruppen statt. Vereinfacht gesagt sind die Landkreise für Kreisaufgaben und die kreisangehörigen Gemeinden für Gemeindeaufgaben verantwortlich. Die Verteilung der finanziellen Mittel innerhalb eines (Gesamt-)Kreises sollte diese kreisinterne Aufgabenteilung widerspiegeln. In einer kreisfreien Stadt gibt es eine solche Aufgabenteilung nicht; kreisfreie Städte sind sowohl für Kreis- als auch Gemeindeaufgaben zuständig.

Während die kreisangehörigen Gemeinden über Hebesatzautonomie bei den Realsteuern verfügen, erhalten die Landkreise unmittelbar zunächst keine Einnahmen aus den Realsteuern sowie aus den Gemeinschaftsteuern. Zur Finanzierung der Kreisaufgaben, für die die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig sind, wird in Rheinland-Pfalz daher eine Kreisumlage erhoben, mittels derer die kreisangehörigen Gemeinden finanzielle Mittel an die Landkreise abtreten. Im Kontext der kreisinternen Aufgabenverteilung kommt hinzu, dass ein Großteil der (üblicherweise kleineren) Gemeinden in Verbandsgemeinden organisiert sind und einen Teil ihrer Gemeindeaufgaben an diese delegieren, welche hierfür wiederum finanzielle Mittel aus der Verbandsgemeindeumlage erhalten.

Diese finanziellen Beziehungen gilt es bei der folgenden Symmetrieuntersuchung zu berücksichtigen. Hierfür wird zunächst untersucht, wie symmetrisch die finanziellen Mittel zwischen kreisfreien Städten und (Gesamt-)Kreisen (Landkreise einschließlich der kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände) verteilt sind. Anschließend findet ein Vergleich von Landkreisen und den kreisangehörigen Gemeinden statt. In beiden Fällen wird ähnlich wie in Kapitel E.2. außerdem betrachtet, wie sich der Symmetriekoeffizient verändern würde, wenn die Kommunen ihre gemeindliche Steuerautonomie besser ausnutzen würden.

E.3.1. Kreisfreie Städte und (Gesamt-)Kreise

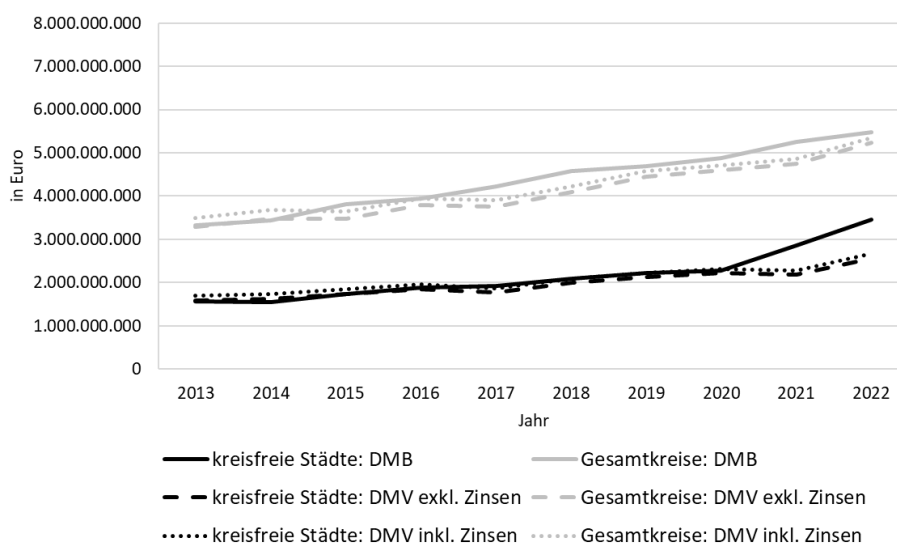
Scherf (2022) hat aufgezeigt, dass die finanzielle Verteilung im Zeitraum von 2009 bis 2020 stets etwas zu Gunsten der (Gesamt-)Kreise ausfällt. Insbesondere ab 2012 bewegt sich der Symmetriekoeffizient nach seinen Berechnungen jedoch nur noch leicht über dem Wert von 100, was er u. a. mit der reformierten Berücksichtigung der Soziallasten und der zentralörtlichen Funktion begründet.

Unsere Ergebnisse in den beiden Abbildung 10 und 11 bestätigen diese Befunde. Ein Blick auf die separate Entwicklung von Deckungsmittelverbrauch und -bestand in Abbildung 10 deutet diese Verteilung zu Gunsten der (Gesamt-)Kreise für den Zeitraum bis 2020 bereits an. Abgesehen von den ersten beiden Jahren 2013 und 2014 liegt der Deckungsmittelbestand dort stets über dem Deckungsmittelverbrauch, unabhängig davon, ob die Einnahmen und Ausga-

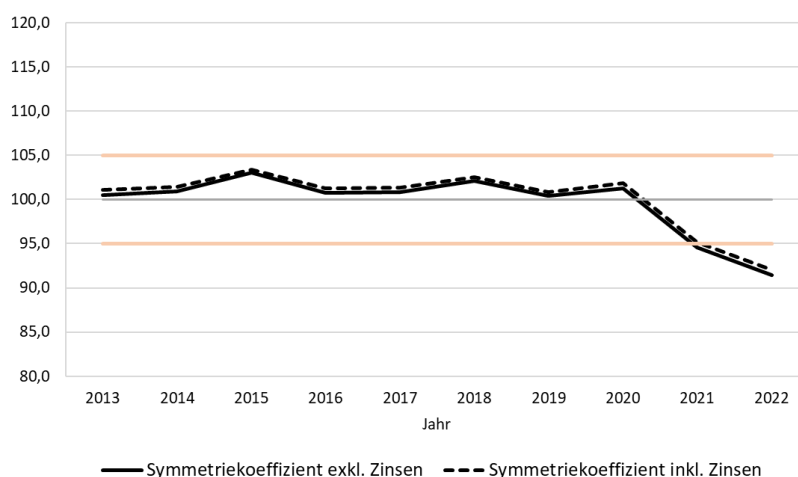
ben aus Zinsen berücksichtigt werden oder nicht. In den kreisfreien Städten liegen Deckungsmittelbestand und -verbrauch stets in etwa auf gleichem Niveau. In den letzten beiden Jahren 2021 und 2022 hat sich dies jedoch aufgrund der erheblich gestiegenen Gewerbesteuererhebungen deutlich verändert. Während der Deckungsmittelbestand in den kreisfreien Städten im Jahr 2021 gegenüber dem Vorjahr um 25,5 Prozent gestiegen ist, liegt er in den (Gesamt-)Kreisen lediglich um 7,4 Prozent höher als im Jahr 2020.

Der Symmetriekoeffizient liegt im Zeitraum von 2013 bis 2020 stets im Intervall zwischen 100,4 bis 103,1 (exklusive Zinsen) und bestätigt damit die moderate Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten der (Gesamt-)Kreise (vgl. Abbildung 11). In den Jahren 2021 und 2022 ändert sich dieses Bild jedoch und der Symmetriekoeffizient fällt deutlich unter den Referenzwert von 100 (2021: SK = 94,6 im Jahr 2021 und SK = 91,4 in 2022). Im Zuge dessen resultiert für den Gesamtzeitraum von 2013 bis 2022 mit einem Symmetriekoeffizienten von 99,1 eine symmetrische Verteilung der finanziellen Mittel auf (Gesamt-)Kreise und kreisfreie Städte. Die beiden Jahre 2021 und 2022 verschieben die Symmetriebetrachtung somit erheblich, und zwar zu Gunsten der kreisfreien Städte.

Abbildung 10: Die Entwicklung des Deckungsmittelverbrauchs (DMV) und des Deckungsmittelbestandes (DMB) der (Gesamt-)Kreise und kreisfreie Städte, 2013 bis 2022



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte, Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

Abbildung 11: (Gesamt-)Kreise und kreisfreie Städte: Der interkommunale Symmetriekoeffizient im Zeitraum von 2013 bis 2022

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2013 bis 2022
Symmetriekoeffizient exkl. Zinsen	100,5	100,9	103,1	100,8	100,9	102,1	100,4	101,3	94,6	91,4	99,1
Symmetriekoeffizient inkl. Zinsen	101,1	101,5	103,4	101,3	101,3	102,5	100,8	101,8	95,2	92,0	99,6

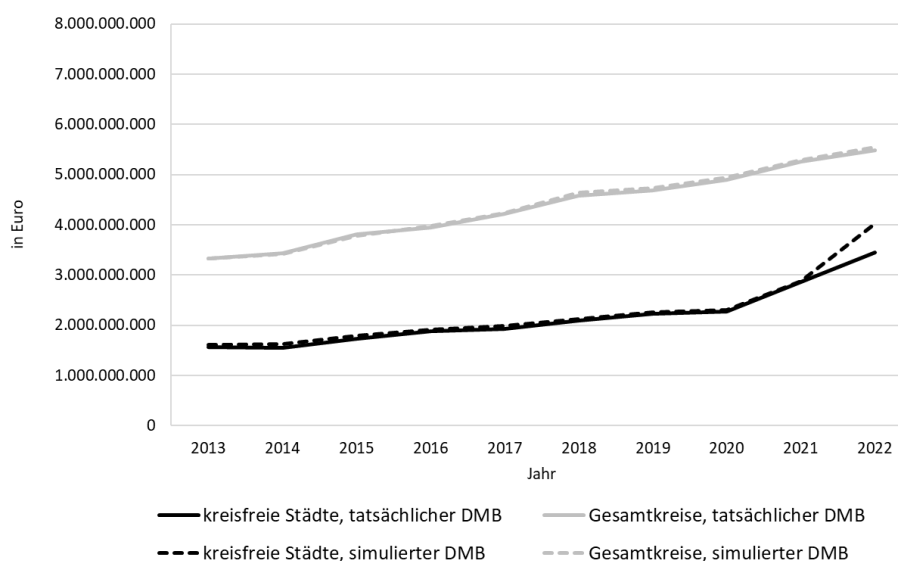
Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte, Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

Lesebeispiel: Für den Zeitraum von 2013 bis 2022 weist der Symmetriekoeffizient (exklusive Zinsen) von 99,1 auf eine Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten der kreisfreien Städte (und zu Lasten der (Gesamt-)Kreise) hin. Liegt der Koeffizient über einem Wert von 100 sind die finanziellen Mittel zu Gunsten der (Gesamt-)Kreise verteilt.

Der Einfluss der Zinsberücksichtigung ist innerhalb der kommunalen Ebene deutlich geringer als zwischen Land und Kommunen, insbesondere ist der Einfluss der Zinsen auf die Berechnung des Symmetriekoeffizienten im Zeitraum von 2013 bis 2022 sehr konstant. Berücksichtigt man die Zinsausgaben und -einnahmen, fällt die Verteilung der finanziellen Mittel stets etwas besser für die (Gesamt-)Kreise aus. Die kreisfreien Städte sind durch die Zinsausgaben somit etwas stärker belastet als die (Gesamt-)Kreise. Insgesamt ergibt sich ein Symmetriekoeffizient von 99,6 (vgl. Abbildung 11).

Kapitel E.2. hat aufgezeigt, dass bei der Simulierung angemessener Steuerauserschöpfung die Differenzierung der Hebesätze zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden Einfluss auf den berechneten Symmetriekoeffizienten hat. Diese Differenzierung wird daher auch in diesem Kapitel angewendet. Tabelle 13 im Anhang hat außerdem aufgezeigt, dass sowohl in den kreisfreien Städten als auch in den kreisangehörigen Gemeinden die Hebesätze bedeutend geringer gewählt werden als in der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe in den vergleichbaren anderen Flächenländern. Damit sollte in beiden Gebietskörperschaftsgruppen eine angemessene Hebesatzpolitik die Hebesätze und damit das Steueraufkommen steigern lassen.

Abbildung 12: (Gesamt-)Kreise und kreisfreie Städte: Die tatsächliche und simulierte Entwicklung des Deckungsmittelbestandes (DMB) für den Zeitraum von 2013 bis 2022



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte, Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz; Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 3.1; für 2022 Statistischer Bericht, EVAS-Nummer 71231).

Anmerkungen: Die durchgezogene schwarze und graue Linie gibt den tatsächlichen Deckungsmittelbestand der kreisfreien Städte und der (Gesamt-)Kreise in Rheinland-Pfalz wieder. Die beiden gestrichelten Linien veranschaulichen den Deckungsmittelbestand, wenn statt der rheinland-pfälzischen Hebesätze die gewogenen Durchschnittsbesätze in Baden-Württemberg, Hessen und im Saarland angesetzt werden.

Tabelle 9: (Gesamt-)Kreise und kreisfreie Städte: Der tatsächliche und simulierte Symmetriekoeffizient für den Zeitraum von 2013 bis 2022

Jahre	exklusive Zinsen		inklusive Zinsen	
	tatsächlicher Symmetriekoeffizient	mit simulierter Steueraus schöpfung	tatsächlicher Symmetriekoeffizient	mit simulierter Steueraus schöpfung
2013	100,5	99,7	101,1	100,2
2014	100,9	99,2	101,5	99,8
2015	103,1	101,8	103,4	102,2
2016	100,8	100,4	101,3	100,9
2017	100,9	100,0	101,3	100,5
2018	102,1	102,0	102,5	102,4
2019	100,4	100,2	100,8	100,6
2020	101,3	101,1	101,8	101,7
2021	94,6	94,6	95,2	95,1
2022	91,4	86,4	92,0	87,0
2013-2022	99,1	97,8	99,6	98,3

Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte, Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz; Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 3.1; für 2022 Statistischer Bericht, EVAS-Nummer 71231).

Lesebeispiel: Für den Zeitraum von 2013 bis 2022 weist der tatsächliche Symmetriekoeffizient (exklusive Zinsen) von 99,1 auf eine Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten der kreisfreien Städte (und zu Lasten der (Gesamt-)Kreise) hin.

)Kreise) hin. Mit simulierter höherer Steueraussschöpfung wäre der Koeffizient für den Zeitraum von 2013 bis 2022 auf einen Wert von 97,8 gesunken. Zur Modellierung einer angemessenen Steueraussschöpfung werden statt der rheinland-pfälzischen Hebesätze die gewogenen durchschnittlichen Realsteuerhebesätze in Baden-Württemberg, Hessen und im Saarland angesetzt, wobei die gewogenen Durchschnittshebesätze zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden unterschieden werden. Liegt der Koeffizient über einem Wert von 100 sind die finanziellen Mittel zu Gunsten der (Gesamt-)Kreise verteilt.

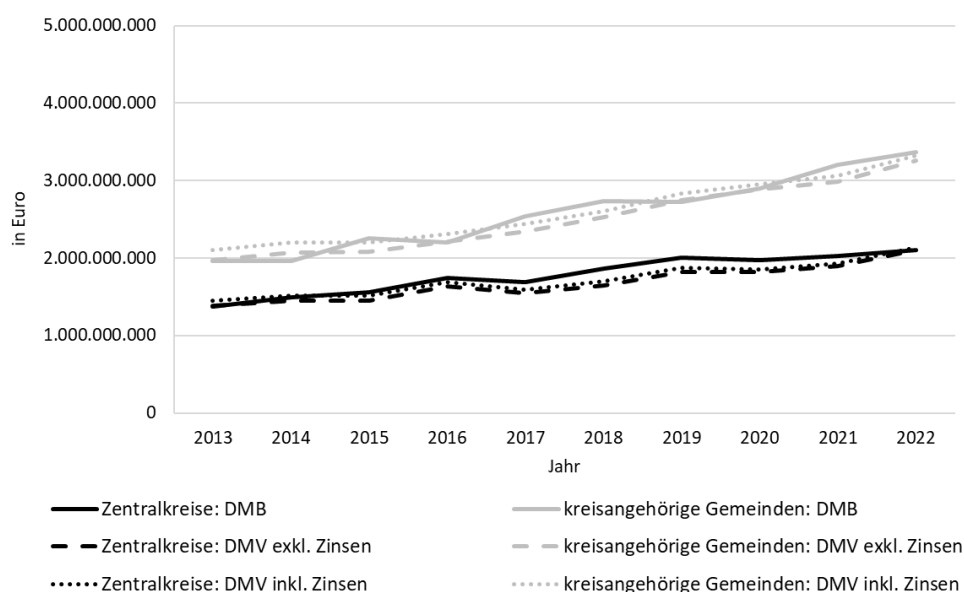
Abbildung 12 zeigt auf, dass der Deckungsmittelbestand insbesondere von den kreisfreien Städten in Rheinland-Pfalz gestiegen wäre, hätten diese ihre Hebesätze im Durchschnitt so gewählt, wie das die kreisfreien Städte in Baden-Württemberg und Hessen gemacht haben. Dabei sticht erneut das Jahr 2022 heraus, in welchem der Deckungsmittelbestand der kreisfreien Städte ganz besonders höher gelegen hätte. Auch in den (Gesamt-)Kreisen wäre das Steueraufkommen über den gesamten Zeitraum von 2013 bis 2022 gestiegen, hätten die kreisangehörigen Gemeinden ihre Hebesätze so gewählt wie die kreisangehörigen Gemeinden in Baden-Württemberg, Hessen und im Saarland. Dies ist jedoch besonders auf den Zeitraum ab 2016 zurückzuführen.

Entsprechend zeigt Tabelle 9 auf, dass der interkommunale Symmetriekoeffizient sowohl mit als auch ohne Zinsberücksichtigung deutlich um 1,3 Prozentpunkte sinken würde, hätten die rheinland-pfälzischen Kommunen ihre Hebesätze entsprechend den Hebesätzen in Baden-Württemberg, Hessen und dem Saarland gewählt. Die kreisfreien Städte hätten die Verteilung der finanziellen Mittel durch zu den umliegenden Flächenländern vergleichbarere Hebesätze somit zu ihren Gunsten beeinflussen können.

E.3.2. Die Verteilungssymmetrie innerhalb der Kreise

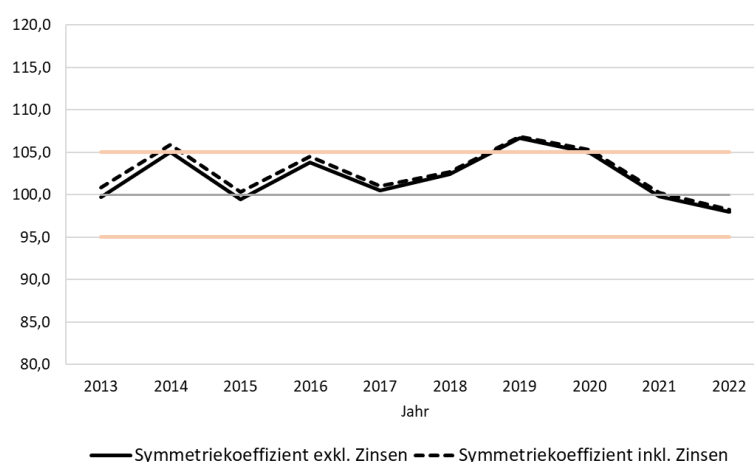
Der Deckungsmittelbestand und -verbrauch von Zentralkreisen und kreisangehörigen Gemeinden hat sich im Zeitverlauf von 2013 bis 2022 kontinuierlich auseinanderentwickelt (vgl. Abbildung 13). Dies gilt jedoch für beide Kennziffern. Außerdem lässt sich erkennen, dass der Deckungsmittelbestand der Zentralkreise seit 2015 stets über dem Deckungsmittelverbrauch gelegen hat. Lediglich am aktuellen Rand des Untersuchungszeitraums scheint sich dies wieder geändert zu haben. Bei den kreisangehörigen Gemeinden lässt sich eine größere Variation feststellen. Zuletzt lag der Deckungsmittelbestand dort jedoch über dem Deckungsmittelverbrauch. Zusammengefasst deutet Abbildung 13 auf eine Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten der Zentralkreise hin.

Abbildung 13: Die Entwicklung des Deckungsmittelverbrauchs (DMV) und des Deckungsmittelbestandes (DMB) der Zentralkreise und kreisangehörigen Gemeinden, 2013 bis 2022



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte, Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

Der interkommunale Symmetriekoeffizient zur Beschreibung der Beziehung zwischen Zentralkreisen und kreisangehörigen Gemeinden bewegt sich somit in den meisten Jahren über dem Referenzwert von 100 (vgl. Abbildung 14). Damit fällt die Verteilung der finanziellen Mittel deutlich zu Gunsten der Zentralkreise aus. In den Jahren 2014, 2019 sowie 2020 ist die Abweichung vom Referenzwert von 100 außerdem besonders groß. Nachdem im Jahr 2020 ein Symmetriekoeffizient von 105,0 erreicht wurde, ist der Koeffizient in den Jahren 2021 und 2022 deutlich auf einen Wert von 99,8 bzw. 98,0 gesunken (exklusive Zinsen). Analog zur Erläuterung im vorangegangenen Kapitel sind auch hier die gestiegenen Gewerbesteuererträge der zentrale Erklärungsgrund für diese Entwicklung. Trotz der Entwicklung der letzten beiden Jahre zeigt der interkommunale Symmetriekoeffizient mit einem Wert von 101,9 eine deutliche Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten der Zentralkreise und somit zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden an.

Abbildung 14: Zentralkreise und kreisangehörige Gemeinden: Der interkommunale Symmetriekoeffizient im Zeitraum von 2013 bis 2022

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2013 bis 2022
Symmetriekoeffizient exkl. Zinsen	99,8	105,0	99,5	103,8	100,5	102,4	106,7	105,0	99,8	98,0	101,9
Symmetriekoeffizient inkl. Zinsen	100,8	105,9	100,3	104,5	101,1	102,7	106,8	105,3	100,2	98,3	102,4

Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte, Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

Lesebeispiel: Für den Zeitraum von 2013 bis 2022 weist der Symmetriekoeffizient (exklusive Zinsen) von 101,9 auf eine Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten der Zentralkreise (und zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden) hin. Liegt der Koeffizient unter einem Wert von 100 sind die finanziellen Mittel zu Gunsten der kreisangehörigen Gemeinden verteilt.

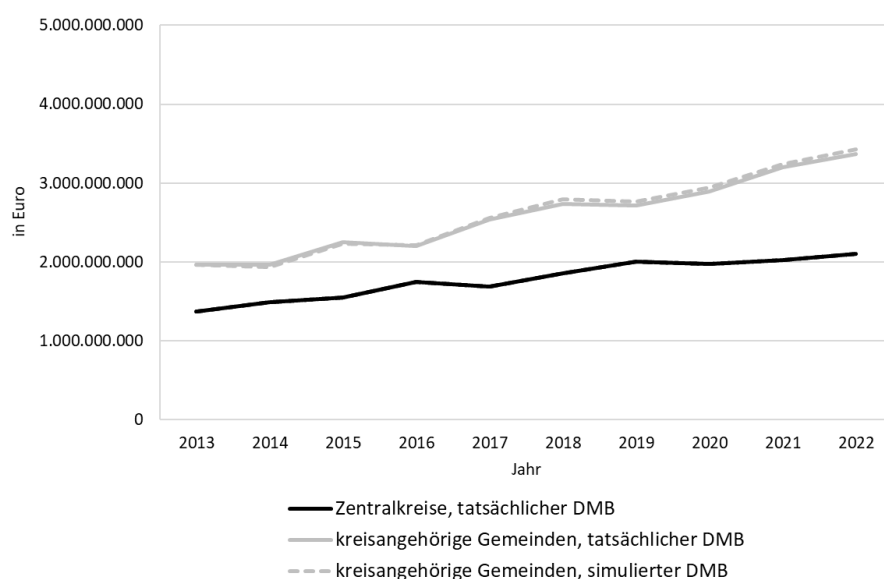
Berücksichtigt man die Zinsausgaben und -einnahmen, würde die Verteilung der finanziellen Mittel nochmals etwas deutlicher zu Gunsten der Zentralkreise ausfallen (SK = 102,4 für den Zeitraum von 2013 bis 2022). Die kreisangehörigen Gemeinden sind durch die Zinsausgaben somit stärker belastet als die Zentralkreise. Insbesondere ab dem Jahr 2018 hat sich der Einfluss der Zinsberücksichtigung auf die Symmetrieberechnung jedoch deutlich abgeschwächt.

Da die Hebesatzautonomie bei den Realsteuern in den Händen der kreisangehörigen Gemeinden liegt, hätten höhere Hebesätze infolge einer angemesseneren Steuerauserschöpfung die Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten der kreisangehörigen Gemeinden verschoben. Abbildung 15 zeigt zunächst auf, dass der Deckungsmittelbestand der kreisangehörigen Gemeinden insgesamt nur moderat um rund 241 Millionen Euro gestiegen wäre, hätten diese ihre Hebesätze im Durchschnitt so gewählt wie das die kreisangehörigen Gemeinden in Baden-Württemberg, Hessen und im Saarland gemacht haben. Dies ist jedoch besonders auf den Zeitraum ab 2017 zurückzuführen. Dieser Effekt war im vorangegangenen Kapitel bei den kreisfreien Städten deutlich größer.

Konsequenterweise wäre der interkommunale Symmetriekoeffizient sowohl mit als auch ohne Zinsberücksichtigung nur leicht um 0,5 Prozentpunkte niedriger, hätten die rheinland-

pfälzischen Kommunen ihre Hebesätze entsprechend den Hebesätzen in Baden-Württemberg, Hessen und im Saarland gewählt (vgl. Tabelle 10). Die kreisangehörigen Gemeinden hätten die Verteilung der finanziellen Mittel durch zu den umliegenden Flächenländern vergleichbarere Hebesätze somit moderat zu ihren Gunsten beeinflussen können. Die Symmetrie zu Gunsten der Zentralkreise wäre somit schwächer, hätte aber nicht beseitigt werden können.

Abbildung 15: Zentralkreise und kreisangehörige Gemeinden: Die tatsächliche und simulierte Entwicklung des Deckungsmittelbestandes (DMB) für den Zeitraum von 2013 bis 2022



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte, Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz; Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 3.1; für 2022 Statistischer Bericht, EVAS-Nummer 71231).

Anmerkungen: Die durchgezogene schwarze und graue Linie gibt den tatsächlichen Deckungsmittelbestand der Zentralkreise und kreisangehörigen Gemeinden in Rheinland-Pfalz wieder. Die gestrichelte Linie veranschaulicht den Deckungsmittelbestand der kreisangehörigen Gemeinden, wenn statt der rheinland-pfälzischen Hebesätze die gewogenen Durchschnittshebesätze in Baden-Württemberg, Hessen und im Saarland angesetzt werden.

Tabelle 10: Zentralkreise und kreisangehörige Gemeinden: Der tatsächliche und simulierte Symmetriekoeffizient für den Zeitraum von 2013 bis 2022

Jahre	exklusive Zinsen		inklusive Zinsen	
	tatsächlicher Symmetriekoeffizient	mit simulierter Steueraussschöpfung	tatsächlicher Symmetriekoeffizient	mit simulierter Steueraussschöpfung
2013	99,8	99,6	100,8	100,7
2014	105,0	105,8	105,9	106,7
2015	99,5	100,0	100,3	100,9
2016	103,8	103,4	104,5	104,1
2017	100,5	100,1	101,1	100,7
2018	102,4	101,1	102,7	101,4
2019	106,7	105,7	106,8	105,8
2020	105,0	104,0	105,3	104,3
2021	99,8	99,1	100,2	99,5
2022	98,0	96,8	98,3	97,1
2013-2022	101,9	101,4	102,4	101,9

Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte, Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz; Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 3.1; für 2022 Statistischer Bericht, EVAS-Nummer 71231).

Lesebeispiel: Für den Zeitraum von 2013 bis 2022 weist der tatsächliche Symmetriekoeffizient (exklusive Zinsen) von 101,9 auf eine Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten der Zentralkreise (und zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden) hin. Mit simulierter höherer Steueraussschöpfung würde der Koeffizient für den Zeitraum von 2013 bis 2022 auf einen Wert von 101,4 sinken. Zur Modellierung einer angemessenen Steueraussschöpfung werden statt der rheinland-pfälzischen Hebesätze die gewogenen durchschnittlichen Realsteuerhebesätze in Baden-Württemberg, Hessen und im Saarland angesetzt. Liegt der Koeffizient unter einem Wert von 100 sind die finanziellen Mittel zu Gunsten der kreisangehörigen Gemeinden verteilt.

F. Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Basierend auf der Methode von Junkernheinrich/Boettcher/Holler et al. (2012) und Daten der Jahresrechnungsergebnisse für den Zeitraum 2013 bis 2022 zeigen unsere Ergebnisse eine symmetrische Verteilung der finanziellen Mittel zwischen Land und Kommunen. Vernachlässigt man die Zinsausgaben ergibt sich ein Symmetriekoeffizient von 99,1. In einzelnen Jahren sind allerdings erhebliche Abweichungen vom Referenzwert von 100 aufgetreten, die über ein Toleranzniveau von fünf Prozentpunkten hinausgehen. Dies trifft besonders auf die letzten Jahre des Analysezeitraums zu, was sich teilweise durch exogene Schocks, insbesondere durch die Corona-Pandemie und den russischen Einmarsch in die Ukraine, erklären lässt. Schließt man die Ausgaben und Einnahmen durch Zinsen in den Deckungsmittelverbrauch ein, ergibt sich ein Koeffizient von 100,0 und damit ein sehr symmetrisches Verhältnis. Das Land ist trotz des ab 2017 deutlich gesunkenen Schuldenniveaus stärker durch die Zinsausgaben belastet als die Kommunen.

Hätten die rheinland-pfälzischen Kommunen ihre Hebesätze ähnlich wie die Kommunen in Baden-Württemberg, Hessen und dem Saarland gewählt, wäre das Symmetrieeergebnis deutlich zu Gunsten der Kommunen beeinflusst worden. Nach Differenzierung von kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden würde der Symmetriekoeffizient von ursprünglich 99,1 deutlich auf 100,2 steigen. Auch nach Berücksichtigung der Zinsen hätte sich mit einem Koeffizienten von 101,2 eine Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten der Kommunen ergeben. Entsprechend hätten sich auch die jahresdurchschnittlichen Ausgleichsbeträge verändert, die nötig gewesen wären, um perfekte Symmetrie herzustellen. Auf Basis der tatsächlich in Rheinland-Pfalz erhobenen Realsteuerhebesätzen ergab sich ein durchschnittlicher Ausgleichsbetrag in Höhe von 60,0 Mio. Euro zu Gunsten der Kommunen (exklusive Zinsen) bzw. von 0,3 Mio. Euro zu Gunsten des Landes nach Berücksichtigung der Zinsausgaben und -einnahmen. Nimmt man hingegen mit den benachbarten Flächenländern (Nordrhein-Westfalen ausgeschlossen) vergleichbare Hebesätze der Realsteuern an, so errechnet sich jeweils ein jahresdurchschnittlicher Ausgleichsbetrag zu Gunsten des Landes (exklusive Zinsen: 16,6 Mio. Euro; inklusive Zinsen: 77,3 Mio. Euro).

Im Kontext der Modellierung der angemessenen Steueraussschöpfung wurde darauf hingewiesen, dass die Orientierung an den gewogenen Durchschnittshebesätzen der drei benachbarten Länder Baden-Württemberg, Hessen und Saarland eine vereinfachende Annahme ist. Gleiches gilt für die Annahme einer konstanten Bemessungsgrundlage im Zuge höherer Hebesätze. Der optimale Grad der Steueraussschöpfung ist von wirtschaftlichen Standortbedingungen, vom Steuerwettbewerb sowie von geographischen und weiteren Faktoren abhängig. Eine ökonometrische Analyse, die untersucht, durch welche Faktoren die Hebesätze in den rheinland-pfälzischen Kommunen bestimmt werden, wäre eine sinnvolle methodische Erweiterung, um eine angemessene Steueraussschöpfung zu modellieren. Für mögliche zukünftige Forschungsvorhaben wäre diese Fragestellung und eine entsprechende Analyse durchaus denkbar und würde einen wichtigen wissenschaftlichen Beitrag zur Frage leisten, wie eine angemessene Steueraussschöpfung nach Berücksichtigung verschiedener regionaler Charakteristika tatsächlich aussehen würde.

Neben der vertikalen Symmetrie wurde auch untersucht, ob bestimmte Gebietskörperschaftsgruppen der kommunalen Ebene bei der Verteilung der finanziellen Mittel benachteiligt oder bevorzugt wurden. Dabei wurde zunächst eine Verteilung der finanziellen Mittel leicht zu Gunsten der kreisfreien Städte und zu Lasten der (Gesamt-)Kreise aufgezeigt (SK = 99,1). Dieses Ergebnis ist jedoch insbesondere auf die beiden Jahre 2021 und 2022 zurückzuführen, wo es u. a. aufgrund der deutlich gestiegenen Steuereinnahmen eine erhebliche Verteilung zu Gunsten der kreisfreien Städte gegeben hatte. Im Zeitraum von 2013 bis 2020 war die Verteilung der finanziellen Mittel stets zu Gunsten der (Gesamt-)Kreise ausgefallen. Da die kreisfreien Städte stärker durch die Zinsausgaben belastet sind als die (Gesamt-)Kreise, würde sich das Bild zu Lasten der kreisfreien Städte verschieben, wenn man die Zinsen berücksichtigt (SK = 99,6). Die Verteilung der finanziellen Mittel wäre noch deutlicher zu Gunsten der kreisfreien Städte ausgefallen, hätten die rheinland-pfälzischen Kommunen ihre Hebesätze ähnlich wie die Kommunen in den benachbarten Flächenländern (Nordrhein-Westfalen ausgeschlossen) gewählt. In diesem Falle wäre der Symmetriekoeffizient nochmals deutlich um 1,3 Prozentpunkte reduziert worden.

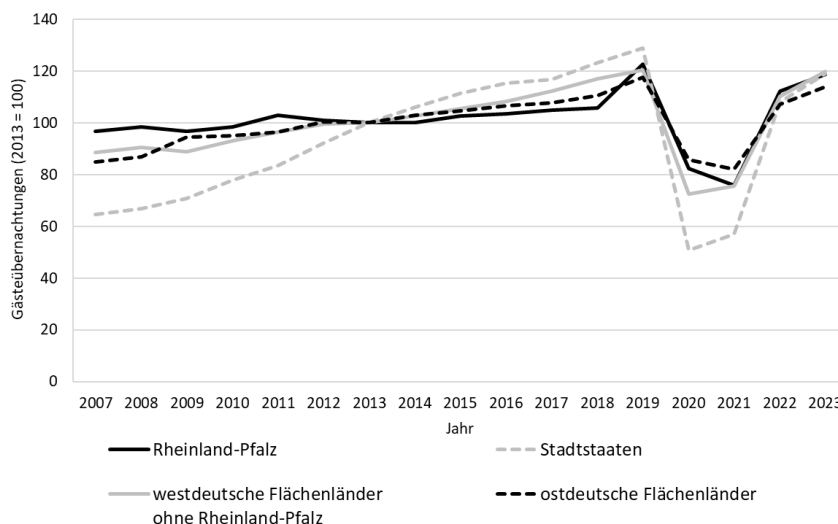
Innerhalb der Kreise fällt die Verteilung der finanziellen Mittel zwischen Zentralkreisen und kreisangehörigen Gemeinden deutlich zu Gunsten der Zentralkreise aus (SK = 101,9). Berücksichtigt man die Zinsausgaben und -einnahmen, würde die Verteilung der finanziellen Mittel nochmals etwas deutlicher zu Gunsten der Zentralkreise ausfallen (SK = 102,4). Die kreisangehörigen Gemeinden sind durch die Zinsausgaben somit stärker belastet als die Zentralkreise. Der interkommunale Symmetriekoeffizient wäre nur leicht um 0,5 Prozentpunkte gesunken, hätten die rheinland-pfälzischen kreisangehörigen Gemeinden ihre Hebesätze entsprechend den Hebesätzen in Baden-Württemberg, Hessen und dem Saarland gewählt. Die Symmetrie zu Gunsten der Zentralkreise wäre somit nicht beseitigt worden.

Sowohl in der Frage der Symmetriesituation insgesamt als auch hinsichtlich der Symmetriewirkungen einer höheren Ausschöpfung der kommunalen Steuerquellen stellen sich die Ergebnisse somit als vergleichbar mit der vorigen Untersuchung von Scherf (2022) dar.

Nach Ende unseres Analysezeitraums gab es eine grundlegende Reformierung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz; so wurde insbesondere die Berechnung der Finanzausgleichsmasse reformiert sowie eine bedarfsorientierte Mindestfinanzausstattung in das LFAG implementiert. Diese wird die vertikale und interkommunale Verteilung der finanziellen Mittel ab dem Jahr 2023 beeinflussen.

G. Anhang

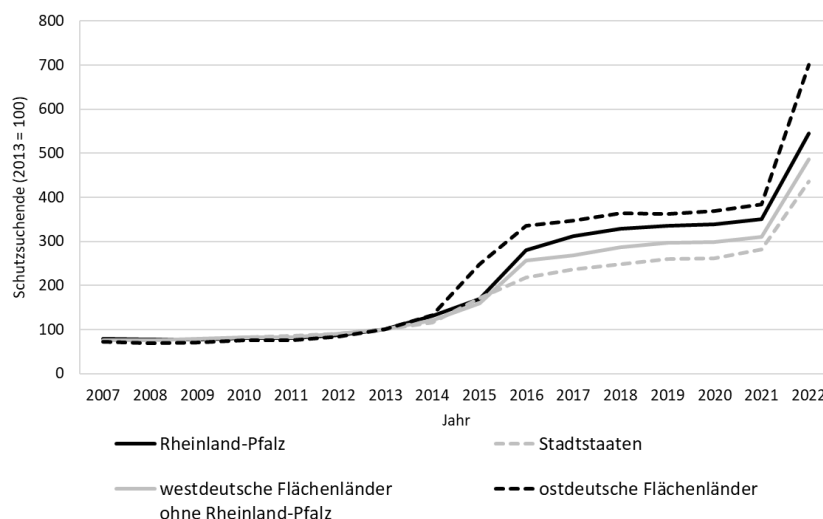
Abbildung 16: Entwicklung der Gästeübernachtungen nach Flächenländern von 2013 bis 2022



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Monatserhebung im Tourismus aus der Regionalstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Anmerkungen: Die Entwicklung der Gästeübernachtungen wird relativ dargestellt. Dabei wurde die Zahl der Gästeübernachtungen im Jahr 2013 jeweils als Referenzwert genutzt und auf 100 gesetzt. Die Entwicklung ist also relativ in Bezug auf das Niveau im Jahr 2013 zu interpretieren.

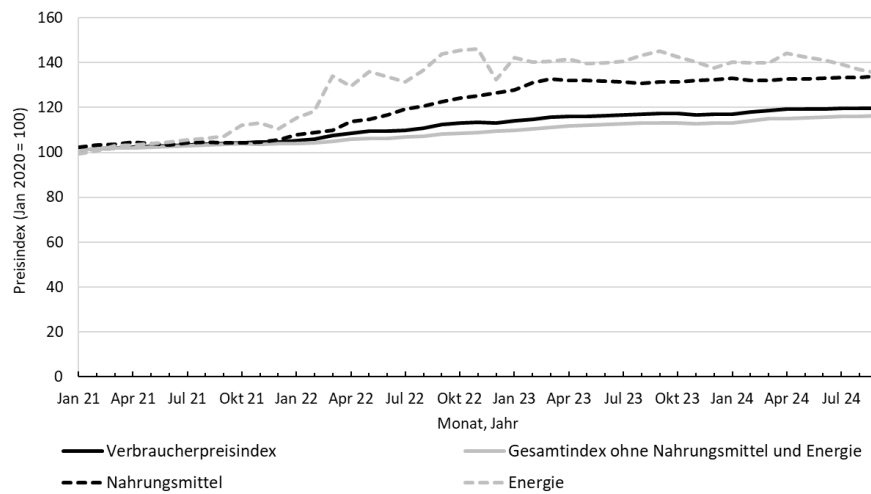
Abbildung 17: Entwicklung der Zahl der Schutzsuchenden nach Flächenländern von 2013 bis 2022



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Statistik zu Schutzsuchenden aus der Regionalstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Anmerkungen: Die Entwicklung der Zahl der Schutzsuchenden wird relativ dargestellt. Dabei wurde die Zahl der Schutzsuchenden im Jahr 2013 jeweils als Referenzwert genutzt und auf 100 gesetzt. Die Entwicklung ist also relativ in Bezug auf das Niveau im Jahr 2013 zu interpretieren.

Abbildung 18: Entwicklung der Verbraucherpreisindizes in Rheinland-Pfalz von Januar 2021 bis September 2024

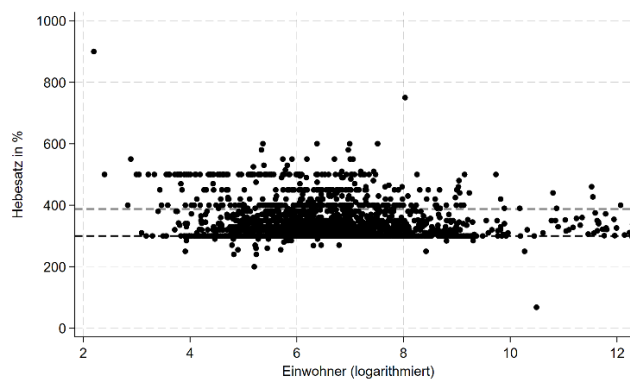


Quelle: Verbraucherpreisindex für Rheinland-Pfalz im September 2024, Stand 30.09.2024; Statistischer Bericht des Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2024).

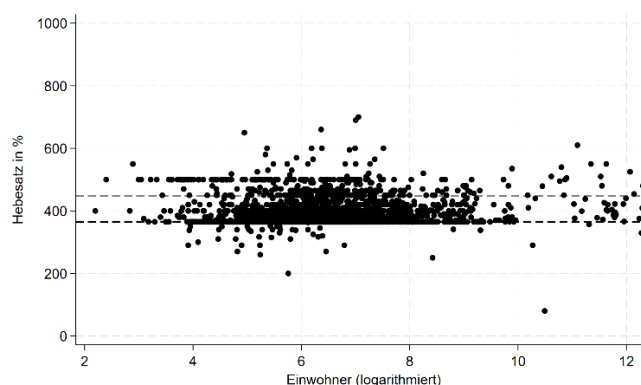
Anmerkungen: Die Entwicklung wird relativ dargestellt. Dabei wird der Wert des Preisindex aus dem Januar 2020 als Referenzwert genutzt und auf 100 gesetzt.

Abbildung 19: Verteilung der Realsteuerhebesätze in den rheinland-pfälzischen Kommunen nach Einwohnerzahl im Jahr 2022

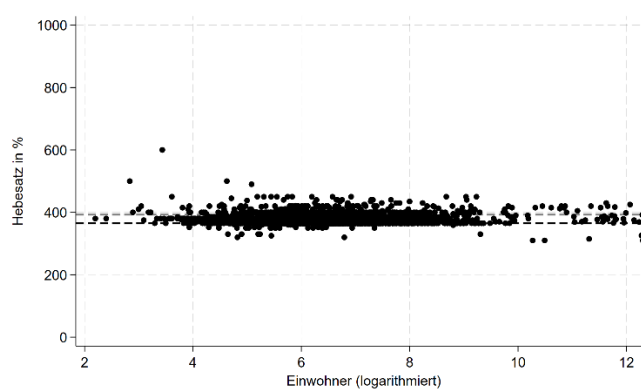
Grundsteuer A



Grundsteuer B



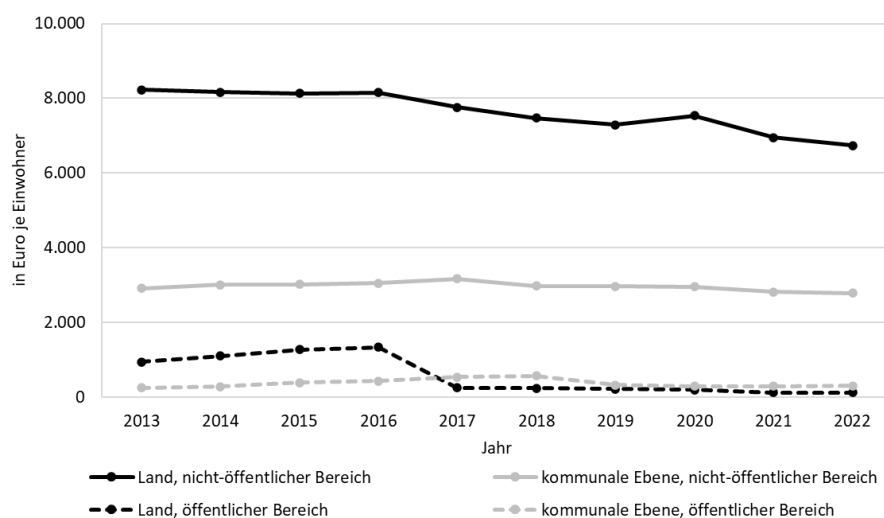
Gewerbesteuer



Quelle: Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes (Statistischer Bericht, EVAS-Nummer 71231); Fortschreibung des Bevölkerungsstandes (zum 31.12.2022) der Regionalstatistik des Statistischen Bundesamtes.

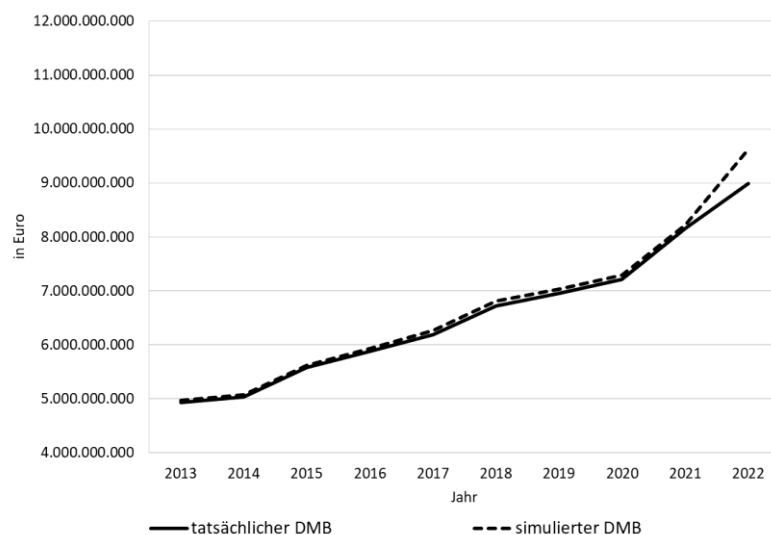
Anmerkungen: Die Anzahl der Einwohner auf der horizontalen Achse wurde für eine kompaktere Darstellung als logarithmierte Größe dargestellt. Die Spannweite der Einwohnerzahlen liegt zwischen 9 und 220.600. Die untere, schwarz gestrichelte horizontale Linie gibt jeweils den Nivellierungshebesatz gemäß § 13 Abs. 2 LFAG i. d. F. v. 18.11.2020 an (300 Prozent bei der Grundsteuer A sowie jeweils 365 Prozent bei der Grundsteuer B sowie bei der Gewerbesteuer). Die obere, grau gestrichelte horizontale Linie gibt den gewogenen Durchschnittshebesatz der Länder Baden-Württemberg, Hessen und dem Saarland an.

Abbildung 20: Schulden der Kernhaushalte beim öffentlichen sowie nicht-öffentlichen Bereich je Einwohner in Rheinland-Pfalz im Zeitablauf



Quelle: Veröffentlichung Schulden des Öffentlichen Gesamthaushaltes des Statistischen Bundesamtes (für die Jahre 2013 bis 2020: Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 5.1; für die Jahre 2021 und 2022: Statistischer Bericht, Tabelle 71321-13.); Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Statistisches Bundesamt.

Abbildung 21: Der Deckungsmittelbestand (DMB) der Kommunen mit Unterscheidung zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden bei der Modellierung angemessener Steuerausschöpfung, 2013 bis 2022



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte sowie des Landes Rheinland-Pfalz, Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz; Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes Fachserie 14 Reihe 3.1; für 2022 Statistischer Bericht, EVAS-Nummer 71231).

Anmerkungen: Die Abbildung zeigt, wie sich die Höhe des Deckungsmittelbestandes mit höheren Hebesätzen der Realsteuerarten verändert. Bei der Berechnung wurden die Hebesätze zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden unterschieden. Die durchgezogene Linie gibt den tatsächlichen Deckungsmittelbestand der rheinland-pfälzischen Kommunen wieder. Die gestrichelte Linie veranschaulicht den Deckungsmittelbestand, wenn statt der rheinland-pfälzischen Hebesätze die gewogenen Durchschnittshebesätze der Länder Baden-Württemberg, Hessen und Saarland angesetzt werden.

Tabelle 11: Ist-Aufkommen der Realsteuern in Euro je Einwohner nach Ländern und Gebietskörperschaftsgruppe im Jahr 2022

	Rheinland-Pfalz	Baden-Württemberg	Hessen	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Saarland	westdeutsche Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz
	Grundsteuer A						
Kreisfreie Städte	1,3	0,8	0,3	1,2	0,4	.	0,5
Kr. ang. Gemeinden	5,8	4,9	5,2	10,3	4,4	1,5	6,7
Alle Gemeinden	4,6	4,1	4,0	9,2	2,7	1,5	5,0
	Grundsteuer B						
Kreisfreie Städte	216,5	226,9	265,4	219,1	233,5	.	226,9
Kr. ang. Gemeinden	134,4	155,4	187,7	177,6	208,9	166,7	167,8
Alle Gemeinden	155,7	168,7	206,6	182,9	218,8	166,7	183,8
	Gewerbesteuer						
Kreisfreie Städte	1.924,5	1.353,9	2.266,2	764,5	973,6	.	1.231,1
Kr. ang. Gemeinden	618,0	778,6	779,0	634,1	768,0	605,9	743,2
Alle Gemeinden	958,2	885,5	1.139,7	650,5	851,2	605,9	875,3

Quelle: Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes (Statistischer Bericht, EVAS-Nummer 71231).

Tabelle 12: Grundbetrag der Realsteuern in Euro je Einwohner nach Ländern und Gebietskörperschaftsgruppe im Jahr 2022

	Rheinland-Pfalz	Baden-Württemberg	Hessen	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Saarland	westdeutsche Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz
	Grundsteuer A						
Kreisfreie Städte	0,4	0,2	0,1	0,3	0,1	.	0,2
Kr. ang. Gemeinden	1,8	1,3	1,2	2,6	1,4	0,5	1,9
Alle Gemeinden	1,4	1,1	0,9	2,3	0,9	0,5	1,4
	Grundsteuer B						
Kreisfreie Städte	43,2	45,0	50,5	44,2	38,0	.	41,3
Kr. ang. Gemeinden	33,7	40,2	36,9	40,7	36,7	35,2	37,7
Alle Gemeinden	36,2	41,1	40,2	41,1	37,2	35,2	38,7
	Gewerbesteuer						
Kreisfreie Städte	568,7	321,6	495,6	180,1	209,5	.	272,2
Kr. ang. Gemeinden	170,1	215,2	206,5	156,9	174,2	135,2	195,6
Alle Gemeinden	273,9	234,9	276,6	159,8	188,5	135,2	216,3

Quelle: Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes (Statistischer Bericht, EVAS-Nummer 71231).

Tabelle 13: Gewogene Durchschnittshebesätze der Realsteuern nach Ländern und Gebietskörperschaftsgruppe im Jahr 2022 (in Prozent)

	Rheinland-Pfalz	Baden-Württemberg	Hessen	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Saarland	westdeutsche Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz
Grundsteuer A							
Kreisfreie Städte	359,2	445,0	254,5	363,4	255,6	-	322,5
Kr. ang. Gemeinden	331,1	368,2	435,9	396,4	301,4	308,7	359,3
Alle Gemeinden	333,0	370,6	430,5	395,8	298,5	308,7	358,2
Grundsteuer B							
Kreisfreie Städte	501,0	504,6	526,0	495,6	614,5	-	549,7
Kr. ang. Gemeinden	398,8	386,8	508,2	436,7	568,7	474,0	445,3
Alle Gemeinden	430,6	410,8	513,6	444,6	587,6	474,0	475,5
Gewerbsteuer							
Kreisfreie Städte	338,4	421,0	457,3	424,5	464,8	-	452,3
Kr. ang. Gemeinden	363,3	361,9	377,2	404,2	440,8	448,1	380,0
Alle Gemeinden	349,8	376,9	412,0	407,1	451,6	448,1	404,6

Quelle: Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes (Statistischer Bericht, EVAS-Nummer 71231).

Tabelle 14: Gewogene Durchschnittshebesätze der Realsteuern nach Gebietskörperschaftsgruppe und Einwohnerzahl in Rheinland-Pfalz im Jahr 2022 (in Prozent)

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbsteuer
Kreisfreie Städte	359,2	501,0	338,4
20 000 - 50 000	366,6	510,0	416,3
50 000 - 100 000	347,9	509,0	413,2
100 000 - 200 000	381,7	503,3	422,4
200 000 - 500 000	350,0	480,0	310,0
Kr.ang. Gemeinden	331,1	398,8	363,3
unter 1 000	334,8	390,4	375,5
1 000 - 3 000	331,7	395,9	375,0
3 000 - 5 000	332,6	386,1	377,0
5 000 - 10 000	334,0	402,9	382,8
10 000 - 20 000	325,2	401,4	377,7
20 000 - 50 000	236,6	340,1	325,3
50 000 - 100 000	365,8	559,6	413,2

Quelle: Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes (Statistischer Bericht, EVAS-Nummer 71231).

Tabelle 15: Gruppierungsnummern der für den Deckungsmittelbestand und -verbrauch relevanten Komponenten

Ausgaben-/Einnahmenart		Gruppierungsnummern	
		kommunale Ebene	Landesebene
Ausgaben			
Ausgaben gleicher Ebene		672, 712, 722, 802, 822, 832, 982, 979, 972 und 922	
Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen	Zuweisungen	821, 823 und 824	61
	Umlagen	831 und 833	
Zinsausgaben und Tilgungen an den öffentlichen Bereich	Zinsausgaben	800-808 ./ 802	56, 57
	Tilgungen	970, 971, 973 und 974	58
Einnahmen			
Einnahmen aus Zahlungen gleicher Ebene		052, 062, 072, 162, 172, 202, 232, 322, 362 und 372	
Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	Steuern	00 ./ 810, 010, 012 und 02	01-08
	steuerähnliche Einnahmen	03	093, 099
Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen		041, 051, 060 und 061	21
Zinseinnahmen und Schuldenaufnahme vom öffentlichen Bereich	Zinseinnahmen	200-208 ./ 202	15, 16
	und inneren Darlehen	370, 371, 373 und 374	31

Quelle: eigene Darstellung, angelehnt an Gerhards/Koldert/Schrogl et al. (2021) und Gerhards/Gutsche/Kreuter et al. (2019).

Tabelle 16: Der vertikale Symmetriekoeffizient mit alternativen Versionen zur Modellierung angemessener Steueraussschöpfung, 2013 bis 2022**exklusive Zinsen**

Jahre	tatsächlicher Symmetriekoeffizient	Ländergruppen zur Simulierung angemessener Steueraussschöpfung			
		Baden-Württemberg, Hessen, Saarland	Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen Saarland	Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen Saarland	westdeutsche Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz
2013	97,8	98,4	98,8	100,4	99,6
2014	96,8	97,4	97,7	99,3	98,5
2015	102,6	103,0	103,3	105,0	104,1
2016	95,3	95,8	96,1	97,8	96,8
2017	97,6	98,3	98,7	100,4	99,4
2018	97,6	98,4	98,8	100,4	99,5
2019	94,2	94,9	95,2	96,7	95,9
2020	108,4	109,1	109,5	110,9	109,9
2021	97,8	98,3	98,6	100,1	99,2
2022	101,1	105,4	105,6	107,2	106,3
2013-2022	99,1	100,2	100,6	102,1	101,3

inklusive Zinsen

Jahre	tatsächlicher Symmetriekoeffizient	Ländergruppen zur Simulierung angemessener Steueraussschöpfung			
		Baden-Württemberg, Hessen, Saarland	Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen Saarland	Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen Saarland	westdeutsche Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz
2013	99,7	100,3	100,8	102,3	101,6
2014	98,6	99,2	99,5	101,1	100,3
2015	104,0	104,4	104,8	106,5	105,6
2016	97,3	97,8	98,2	99,9	99,0
2017	99,2	100,0	100,3	102,0	101,0
2018	98,6	99,5	99,9	101,5	100,5
2019	94,5	95,2	95,6	97,1	96,2
2020	108,0	108,8	109,1	110,5	109,6
2021	97,5	98,0	98,3	99,8	98,9
2022	101,1	105,4	105,6	107,1	106,3
2013-2022	100,0	101,2	101,5	103,1	102,2

Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte sowie des Landes Rheinland-Pfalz, Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz; Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes Fachserie 14 Reihe 3.1; für 2022 Statistischer Bericht, EVAS-Nummer 71231).

Anmerkungen: Die Tabelle zeigt, wie sich der vertikale Symmetriekoeffizient (exklusive bzw. inklusive Zinsen) mit höheren Hebesätzen der Realsteuerarten verändert hätte. Bei der Berechnung wurden die Hebesätze zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden unterschieden. Dabei wurden für die Simulierung angemessener Ausschöpfung der Realsteuerquellen alternative Ländergruppen genutzt. Neben der von uns bevorzugten Variante, wobei die gewogenen Durchschnittshebesätze aus Baden-Württemberg, Hessen und aus dem Saarland genutzt wurden, wurde in den alternativen Versionen zusätzlich noch Niedersachsen oder Nordrhein-Westfalen zu dieser Ländergruppe hinzugefügt. In der letzten Spalte werden außerdem alternativ noch die gewogenen Durchschnittshebesätze aller westdeutschen Flächenländer (Rheinland-Pfalz ausgenommen) angesetzt.

Lesebeispiel: Für den Zeitraum von 2013 bis 2022 weist der tatsächliche Symmetriekoeffizient (exklusive Zinsen) von 99,1 auf eine Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten des Landes (und zu Lasten der Kommunen) hin. Setzt man statt der rheinland-pfälzischen Hebesätze die gewogenen durchschnittlichen Realsteuerhebesätze in Baden-Württemberg, Hessen und im Saarland an, wäre der Koeffizient für den Zeitraum von 2013 bis 2022 auf einen Wert von 100,2 gestiegen; die finanziellen Mittel wären also zu Gunsten der Kommunen verteilt gewesen. Würde man stattdessen die gewogenen Durchschnittshebesätze aller westdeutschen Flächenländer (Rheinland-Pfalz ausgenommen) ansetzen, würde der Koeffizient auf einen Wert von 101,3 Prozent steigen.

H. Literaturverzeichnis

- Becker, Sascha O./Egger, Peter H./Merlo, Valeria (2012). How low business tax rates attract MNE activity: Municipality-level evidence from Germany. *Journal of Public Economics* 96(9-10), 698–711.
- Brühlhart, Marius/Jametti, Mario/Schmidheiny, Kurt (2012). Do Agglomeration Economies Reduce the Sensitivity of Firm Location to Tax Differentials. *The Economic Journal* 122(563), 1069–1093.
- Büttner, Thiess/Dörr, Luisa/Gäbler, Stefanie/Kauder, Björn/Krause, Manuela/Potrafke, Niklas (2019). Überprüfung der Einwohnergewichtung im System des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. *ifo Forschungsbericht Nr. 105, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (ifo) an der Universität München*.
- Büttner, Thiess/Ebertz, Alexander/Kauder, Björn/Reischmann, Markus (2012). Finanzwissenschaftliche Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz. *ifo Forschungsbericht Nr. 58, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (ifo) an der Universität München*.
- Döring, Thomas (2018). Unzureichende Ausschöpfung der Realsteuern: Das Beispiel Rheinland-Pfalz. *Wirtschaftsdienst* 98(1), 42–49.
- Döring, Thomas/Rischkowsky, Franziska (2017). Finanzwissenschaftliche Bewertung der Einnahmenpolitik der rheinland-pfälzischen Kommunen im Zeitraum 2009 bis 2015. Aktualisierung und erweiterte Fortschreibung der Projektstudie aus dem Jahr 2015. *sofia-Studien sb 17-1, Darmstadt*.
- Duranton, Gilles/Gobillon, Laurent/Overman, Henry G. (2011). Assessing the Effects of Local Taxation using Microgeographic Data Get access Arrow. *The Economic Journal* 121(555), 1017–1046.
- Färber, Gisela/Wieland, Joachim/Salm, Marco/Wolff, Johanna/Zeitz, Dirk (2012). Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen. *Speyerer Forschungsbericht Nr. 271, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer*.
- Feld, Lars P./Bury, Yannick/Weber, Philipp (2020). Finanzwissenschaftliches Gutachten zur weiteren / ergänzenden wissenschaftlichen Überprüfung der Einwohnergewichtung im Kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen. Gutachten. *Walter Eucken Institut, Freiburg*.
- Fossen, Frank M./Steiner, Viktor (2018). The tax-rate elasticity of local business profits. *German Economic Review* 19(2), 162–189.

- Gerhards, Eva/Gutsche, Jens-Martin/Kreuter, Helena/Schrogl, Fabian/Thöne, Michael (2019). Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein. *FiFo-Bericht Nr. 27, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln)*.
- Gerhards, Eva/Koldert, Bernhard/Schrogl, Fabian/Thöne, Michael (2021). Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen. *FiFo-Bericht Nr. 30, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln)*.
- Goerl, Caroline/Rauch, Anna/Thöne, Michael (2013). Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. *Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln)*.
- Hummel, Caroline-Antonia/Lamoureux, Léa/Thöne, Michael (2018). Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. *Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln)*.
- Hummel, Caroline-Antonia/Thöne, Michael (2016). Finanzierung der Flüchtlingspolitik. Für eine ausgewogene Finanzierung der Flüchtlingsleistungen bei Bund, Ländern und Kommunen. *FiFo-Bericht Nr. 21, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln)*.
- Junkernheinrich, Martin (2023). Haushaltspolitik im Krisenmodus: Auf dem Weg in die Überforderungsfalle. *ifo Schnelldienst 7/2023 76, 13–16*.
- Junkernheinrich, Martin/Boettcher, Florian/Holler, Benjamin/Brand, Stephan (2012). Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben. Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. *Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH, Bottrop*.
- Kümpel, Kerstin (2022). Umlagen im kommunalen Finanzausgleich. *Dissertation, Justus-Liebig-Universität Gießen*.
- Lamoureux, Léa/Thöne, Michael (2016). Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins. *FiFo-Bericht Nr. 23, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln)*.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim/Woitek, Florian F./Grüttner, André (2017). Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern. *Universität Leipzig*.
- Oates, Wallace E. (1972). Fiscal Federalism. *Harcourt Brace Jovanovich, New York*.

- Rathelot, Roland/Sillard, Patrick (2008). The Importance of Local Corporate Taxes in Business Location Decisions: Evidence from French Micro Data. *The Economic Journal* 118(527), 499–514.
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2022). Auszug aus dem Kommunalbericht 2022. Nr. 1 Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände - 930 Kommunen weiterhin mit Kassendefiziten. *Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Speyer*.
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2023). Kommunalbericht 2023. *Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Speyer*.
- Scherf, Wolfgang (2015). Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz. *Finanzwissenschaftliches Arbeitspapier Nr. 92, Justus-Liebig-Universität Gießen*.
- Scherf, Wolfgang (2017). Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz. *Finanzwissenschaftliches Arbeitspapier Nr. 98, Justus-Liebig-Universität Gießen*.
- Scherf, Wolfgang (2022). Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz. *Finanzwissenschaftliches Arbeitspapier Nr. 109, Justus-Liebig-Universität Gießen*.
- Statistisches Bundesamt (2024). Rechnungsergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts. Berichtszeitraum 2019. *Statistischer Bericht (EVAS-Nummer 71711), Statistisches Bundesamt, Wiesbaden*.
- Verheyen, Roda/Hölzen, Katharina (2022). Kommunaler Klimaschutz im Spannungsfeld zwischen Aufgabe und Finanzierung am Beispiel der kommunalen Wärmeplanung und des kommunalen Klimaschutzmanagements. *Rechtsgutachten, Hamburg*.
- VGH Rheinland-Pfalz (2012). Urteil N 3/11 vom 14. Februar 2012. *Verfassungsgerichtshof (VGH) Rheinland-Pfalz*.
- VGH Rheinland-Pfalz (2020). Urteil N 12-14/19 vom 16. Dezember 2020. *Verfassungsgerichtshof (VGH) Rheinland-Pfalz*.

Bisher erschienene FiFo-Berichte

- | | | | |
|----------------|---|--|---|
| Nr. 1
2005 | Gemeindefinanzreform – Hintergründe, Defizite, Alternativen
Clemens Fuest und Michael Thöne | 2015 | Caroline-Antonia Hummel, Anna Rauch, Eva Gerhards und Michael Thöne |
| Nr. 2
2005 | Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (WNA)
Michael Thöne | Nr. 19
2015 | Kommunaler Finanzausgleich in Bayern
Caroline-Antonia Hummel, Anna Rauch und Michael Thöne |
| Nr. 3
2005 | Naturschutz im Finanzausgleich – Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften
Angelika Perner und Michael Thöne | Nr. 20
2016 | Modellrechnungen für den vierten Tragfähigkeitsbericht des BMF
Martin Werding |
| Nr. 4
2005 | Subventionen und staatliche Beihilfen in Deutschland
Michael Thöne | Nr. 21
2016 | Finanzierung der Flüchtlingspolitik
Caroline-Antonia Hummel und Michael Thöne |
| Nr. 5
2005 | Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Steuerreform nach dem Vorschlag von Mitschke
Clemens Fuest, Andreas Peichl und Thilo Schaefer | Nr. 22
2016 | Die Zukunft der EU-Finanzen
Hrsg. von Thiess Büttner und Michael Thöne |
| Nr. 6
2006 | Wechselwirkungen eines Zuschlagsmodells mit dem kommunalen Finanzausgleich
Sven Heilmann | Nr. 23
2016 | Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins
Léa Lamoureux und Michael Thöne |
| Nr. 7
2006 | Wachstumswirksamkeit von Verkehrsinvestitionen in Deutschland
Roman Bertenrath, Michael Thöne und Christoph Walther | Nr. 24
2018 | Entwicklungen im Bereich der Pflege in Deutschland bis 2060
Bernhard Koldert und Saskia Reuschel |
| Nr. 8
2006 | Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Reform des Steuer- und Transfersystems
Clemens Fuest, Sven Heilmann, Andreas Peichl, Thilo Schaefer und Christian Bergs | Nr. 25
2018 | Entwicklungen im Bereich der Pflege im Landkreis Göttingen bis 2030
Bernhard Koldert und Saskia Reuschel |
| Nr. 9
2006 | Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Luxemburg
Mercedes de Miguel Cabeza | Nr. 26
2018 | Räumliche Darstellungen im Kontext wohnstandortbezogener Daseinsvorsorge – der Raum Köln/Bonn
Bernhard Koldert, Tobias Müller und Saskia Reuschel |
| Nr. 10
2008 | Ertragsabhängige und ertragsunabhängige Steuern
Clemens Fuest und Michael Thöne | Nr. 27
2019 | Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein
Eva Gerhards, Jens-Martin Gutsche, Helena Kreuter, Fabian Schrogl, Michael Thöne |
| Nr. 11
2010 | Direktvermarktung von Windstrom - Folgen für die Förderung erneuerbarer Energien
Stephan Dobroschke | Nr. 28-
O, A, B, C,
D, E
2019 | Evaluierung von Steuervergünstigungen
Sechs Teilberichte
Hrsg. von Michael Thöne |
| Nr. 12
2010 | Qualität der öffentlichen Finanzen - Anwendung des Ansatzes der EU-Kommission auf Deutschland
Michael Thöne und Stephan Dobroschke: | Nr. 29
2020 | Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung
Martin Werding und Benjamin Läpple |
| Nr. 13
2011 | Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland
Laura Diekmann, Eva Gerhards, Stefan Klinski, Bettina Meyer, Sebastian Schmidt und Michael Thöne | Nr. 30
2021 | Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen
Eva Gerhards, Bernhardt Koldert, Fabian Schrogl, Michael Thöne |
| Nr. 14
2012 | Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Bestandsaufnahme national und international praktizierter Methoden der langfristigen Budgetanalyse
Eva Gerhards, Caroline-Antonia Goerl und Michael Thöne | Nr. 31
2022 | Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung: Reformszenarien
Martin Werding und Benjamin Läpple |
| Nr. 15
2014 | Ermittlung von aufgabenbezogenen Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt
Stephan Dobroschke, Jens-Martin Gutsche und Michael Thöne | Nr. 32
2023 | Finanzwissenschaftliche Überprüfung des Beschultenansatzes im kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen
Eva Gerhards und Michael Thöne |
| Nr. 16
2014 | Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich
Caroline Goerl, Anna Rauch und Michael Thöne | Nr. 33
2024 | Modellrechnungen für den Sechsten Tragfähigkeitsbericht des BMF
Martin Werding, Benjamin Läpple, Sebastian Schirner |
| Nr. 17
2015 | Institutionelle Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen
Michael Thöne und Daniel Happ | Nr. 34
2024 | Klimaansatz und mehrjährige Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen
Thomas Döring, Eva Gerhards, Michael Thöne |
| Nr. 18 | Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg | Nr. 35
2025 | Steuerkraftermittlung im kommunalen Finanzausgleich nach der Grundsteuerreform
Eva Gerhards, Michael Thöne |
| | | Nr. 36
2025 | Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz
Eric Schuß |