

Scherf, Wolfgang

Working Paper

Die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise in Rheinland-Pfalz und der Grundsatz der Verteilungssymmetrie

Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere, No. 86

Provided in Cooperation with:

Justus Liebig University Giessen, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Suggested Citation: Scherf, Wolfgang (2012) : Die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise in Rheinland-Pfalz und der Grundsatz der Verteilungssymmetrie, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere, No. 86, Justus-Liebig-Universität Gießen, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Gießen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/57643>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

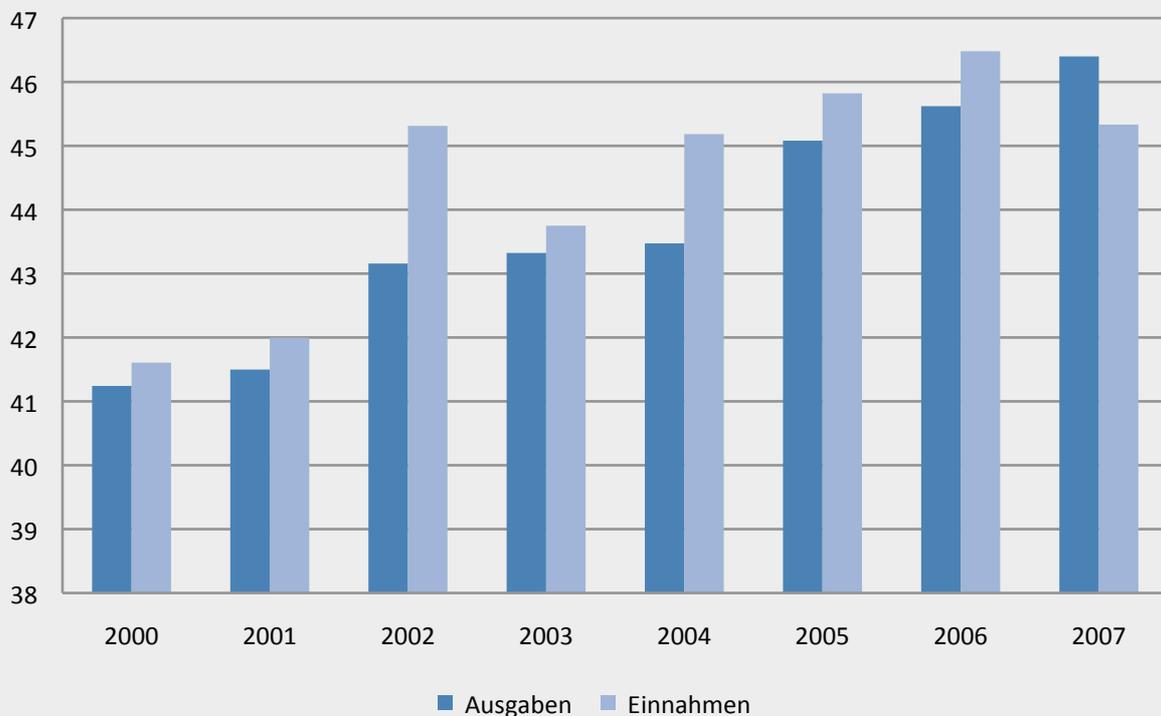
If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Wolfgang Scherf

Die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise in Rheinland-Pfalz und der Grundsatz der Verteilungssymmetrie

Justus-Liebig-Universität Gießen

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften



Wolfgang Scherf

Die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise in Rheinland-Pfalz und der Grundsatz der Verteilungssymmetrie

Gutachten im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz
vertreten durch das Ministerium des Innern und für Sport

Prof. Dr. Wolfgang Scherf
Justus-Liebig-Universität Gießen
Licher Straße 74
35394 Gießen

6. Juni 2011

Inhalt

A. Ausgangslage und Problemstellung	5
1. Der Hintergrund des Gutachtens	5
2. Auftrag und Aufbau der Untersuchung	6
B. Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz	9
1. Ziele des kommunalen Finanzausgleichs	9
2. Die fiskalische Funktion des Finanzausgleichs.....	10
a. Zur Notwendigkeit des vertikalen Finanzausgleichs	10
b. Der vertikale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz.....	11
c. Maßstäbe für den vertikalen Finanzausgleich	12
3. Die redistributive Funktion des Finanzausgleichs	13
a. Ausgleichsmaßstäbe und Ausgleichsleistungen	13
b. Das System der kommunalen Finanzausweisungen	14
c. Besonderheiten des rheinland-pfälzischen Systems.....	16
4. Die Kritik des Oberverwaltungsgerichts	18
a. Garantie einer angemessenen Finanzausstattung	19
b. Der Grundsatz der Verteilungssymmetrie	21
5. Ergebnisse im Überblick	23
C. Der Steuerverbund zwischen Land und Kommunen	25
1. Maßzahlen der vertikalen Steuerverteilung	25
2. Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen	27
a. Die Logik des vertikalen Finanzausgleichs	28
b. Gesamtgrößenorientierte Verteilungssymmetrie.....	29
c. Praktische Steuerung der vertikalen Verteilung	31
4. Gesonderte Betrachtung der Landkreise	32
a. Die Logik des kreisinternen Finanzausgleichs	33
b. Gesamtkreise als Adressaten des Finanzausgleichs.....	35
c. Gemeindesteuerkraft und Schlüsselzuweisungen	37
d. Schlüsselzuweisungen als vertikales Instrument	38
4. Eigene Beteiligung der Leistungsempfänger	39
5. Schlüsselzuweisungen und Sozialausgaben	41
6. Der Finanzierungssaldo als Indikator der Finanzlage.....	43
a. Bestimmungsfaktoren des Finanzierungssaldos.....	44
b. Zur Interpretation des Finanzierungssaldos.....	45
7. Ergebnisse im Überblick	48

D. Empirische Daten zur Verteilungssymmetrie	51
1. Methodische Vorbemerkungen	51
2. Die Steuerverteilung in Rheinland-Pfalz	52
a. Jahresdaten und 3-Jahres-Durchschnitte	52
b. Tatsächliche und aufgabengerechte Verteilung	55
c. Zyklische Veränderungen der Steuerverteilung	58
3. Gesonderte Betrachtung der Landkreise	62
a. Simulation der kreisinternen Verteilung	62
b. Kreisinterne Verteilung in Rheinland-Pfalz.....	64
c. Kreisinterne Verteilung im Landkreis Neuwied.....	68
4. Verteilungswirkungen des OVG-Modells	71
a. Schlüsselzuweisungen nach dem OVG-Modell	71
b. Konsequenzen für die Steuerverteilung	74
c. Das Problem der Auswahl des Basisjahres	76
d. Zur Systemkonformität des OVG-Modells.....	78
5. Finanzierungssalden und Deckungsquoten.....	79
6. Ergebnisse im Überblick	80
E. Resümee	83

Tabellen

Tabelle 1	Steuerverteilung in Rheinland-Pfalz.....	53
Tabelle 2	Steuerverteilung (3-Jahres-Durchschnitte)	55
Tabelle 3	Steuerverteilung (korrigierte Nettotransfers).....	56
Tabelle 4	Steuerverteilung (3-Jahres-Durchschnitte, korrigierte Nettotransfers).....	58
Tabelle 5	Kreisinterne Steuerverteilung (Simulation)	63
Tabelle 6	Kreisinterne Verteilung in Rheinland-Pfalz	65
Tabelle 7	Kreisinterne Verteilung im Landkreis Neuwied	68
Tabelle 8	Realsteueraufkommen im Landkreis Neuwied	70
Tabelle 9	Schlüsselzuweisungen nach OVG-Modell	72
Tabelle 10	Schlüsselzuweisungen nach OVG-Modell (Landkreis Neuwied)	74
Tabelle 11	Steuerverteilung nach OVG-Modell	75
Tabelle 12	Schlüsselzuweisungen nach OVG-Modell (Fortschreibungsmethode).....	77
Tabelle 13	Neuverschuldung und Deckungsquoten	79

Abbildungen

Abbildung 1	Kommunalisierungsgrad und Konjunktur (schematisch).....	59
Abbildung 2	Kommunalisierungsgrad in Rheinland-Pfalz	61
Abbildung 3	Zentralisierungsgrad in den Landkreisen	66
Abbildung 4	Zentralisierungsgrad im Landkreis Neuwied	69

A. Ausgangslage und Problemstellung

1. Der Hintergrund des Gutachtens

Hintergrund dieses Gutachtens ist der Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 15. Dezember 2010 im Verwaltungsstreitverfahren Landkreis Neuwied gegen Land Rheinland-Pfalz wegen Finanzausgleichs (Schlüsselzuweisungen 2007), 2 A 10738/09.OVG. Das Oberverwaltungsgericht hat seinem Beschluss folgende Leitsätze vorangestellt:

1. Die Vorschriften des Landesfinanzausgleichsgesetzes über die Gewährung von Schlüsselzuweisungen an die Landkreise verstoßen gegen den Anspruch auf eine angemessene kommunale Finanzausstattung im Sinne von Art. 49 Abs. 6 der Verfassung für Rheinland-Pfalz.
2. Der verfassungsrechtliche Anspruch auf eine angemessene kommunale Finanzausstattung umfasst insbesondere einen gerechten Ausgleich des Anstiegs der Ausgaben der Landkreise für Soziales. Geboten ist insoweit eine prozentuale (= relative) Steigerung der Schlüsselzuweisungen, die jedenfalls die Hälfte der prozentualen Steigerung der Sozialaufwendungen ausmacht.

Das Verfahren wurde ausgesetzt. Dem Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz wurde die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob der § 5 Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz (LHG) 2007/2008 und den Ansätzen für die Finanzausgleichsmasse im Haushaltsplan für das Jahr 2007 sowie den §§ 5 a, 6, 7, 8, 9, 10 in Verbindung mit den §§ 11, 12 und 13 LFAG mit Art. 49 Abs. 6 der Landesverfassung vereinbar sind.

Art. 49 Abs. 6 der Verfassung für Rheinland-Pfalz betrifft die Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände und hat folgenden Wortlaut: „Das Land hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch die zur Erfüllung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Es stellt ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung“.

2. Auftrag und Aufbau der Untersuchung

Aufgabe des Gutachtens zum Thema „Die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise in Rheinland-Pfalz und der Grundsatz der Verteilungssymmetrie“ ist es, die durch den Vorlagebeschluss in Frage gestellten Konstruktionsprinzipien des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz aus finanzwissenschaftlicher Sicht zu analysieren. Das Gutachten hat sich unter anderem mit folgenden Fragen zu befassen:

1. Ist eine isolierte Betrachtung der Entwicklung der Schlüsselzuweisungen und der Sozialausgaben der Landkreise ohne Einbezug der kreisangehörigen Gemeinden sachgerecht?
2. Folgt eine relative Mindestabdeckung der kommunalen Sozialausgaben aus dem „Grundsatz der Verteilungssymmetrie“, der sich auf die insgesamt aufgabengerechte Verteilung der begrenzten Finanzmittel zwischen Land und Kommunen bezieht?
3. Ist es sachgerecht, zur Beurteilung der Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung auf einen Vergleich der beiden Kennzahlen „prozentuale Steigerung der Schlüsselzuweisungen an die Landkreise“ und „prozentuale Steigerung der Sozialaufwendungen der Landkreise“ abzustellen?
4. Welcher zusätzliche Mittelbedarf würde sich bei der Schlüsselmasse ergeben, wenn die Annahme des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz, die prozentuale Steigerung der Schlüsselzuweisungen an die Landkreise müsse mindestens die Hälfte der prozentualen Steigerung der Sozialaufwendungen ausmachen, sowohl auf die Landkreise als auch auf die kreisfreien Städte angewendet würde und die Schlüsselzuweisungen an die übrigen Empfänger unverändert blieben?
5. Ist es sachgerecht, zur Beurteilung der kommunalen Finanzsituation allein auf den Finanzierungssaldo abzustellen?

Die angeführten Probleme werden im Folgenden aus der Perspektive der in der Finanzwissenschaft geläufigen und aus ökonomischer Sicht sachgerechten Prinzipien des kommunalen Finanzausgleichs analysiert. Den Ausgangspunkt bildet eine kurze Darstellung der relevanten Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes von Rheinland-Pfalz sowie der Kritik des Oberverwaltungsgerichtes an den Vorschriften über die Gewährung der Schlüsselzuweisungen in Kapitel B.

Vor dem Hintergrund der finanzwissenschaftlichen Kriterien und der Funktionsweise des Ausgleichssystems wird anschließend die Problematik der Schlüsselzuweisungen an die Landkreise durch das LFAG bewertet. Im Kern geht es dabei um die Frage, ob die Landkreise in Rheinland-Pfalz genügend Schlüsselzuweisungen erhalten. Dies kann nur vor dem Hintergrund der zur Erfüllung staatlicher Aufgaben in Rheinland-Pfalz insgesamt verfügbaren Mittel und der Verteilung der öffentlichen Aufgaben auf die einzelnen Gebietskörperschaften bzw. Gebietskörperschaftsgruppen beurteilt werden. Demzufolge ist die Untersuchung der Finanzausstattung der Landkreise im Besonderen einzubetten in die Systematik der Finanzverfassung im Allgemeinen.

Daher erfolgt in Kapitel C zunächst eine Auseinandersetzung mit der vertikalen Dimension des kommunalen Finanzausgleichs, d.h. mit der Frage nach der angemessenen Finanzausstattung des Landes auf der einen und der kommunalen Ebene auf der anderen Seite. Die Regulierung der vertikalen Verteilung der Einnahmen ist eine Hauptaufgabe des kommunalen Finanzausgleichs. Diese *fiskalische Funktion* betrifft das Volumen der Finanzausgleichsmasse, aus der das Land die Zahlungen an seine Gemeinden zu bestreiten hat. Bei der Festlegung der Steuerverbundmasse und des Verbundsatzes ist darauf zu achten, dass Land und Kommunen relativ zu ihren Aufgaben gleichmäßig an der im Land verfügbaren Steuerkraft teilhaben.

Die zweite Hauptaufgabe des kommunalen Finanzausgleichs, die *redistributive Funktion*, ist darauf gerichtet, bei allen kommunalen Gebietskörperschaften eine möglichst gute Übereinstimmung zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf zu erreichen. Bei der Aufteilung der Zuweisungen hat das Land daher die Aufgaben der kommunalen Gebietskörperschaften und die daraus resultierenden Ausgaben zu berücksichtigen.

Im vorliegenden Kontext spielen die Verteilungseffekte auf der Gemeindeebene zwar eine untergeordnete Rolle. Einkalkuliert werden muss aber die Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen einem Landkreis und seinen Gemeinden, die eine dazu passende Einnahmenverteilung verlangt. Hinsichtlich der Finanzausstattung der Landkreise stellt sich insbesondere die Frage, ob die Kriterien für die Bemessung der Finanzzuweisungen, die das OVG selbst entwickelt und zur Beurteilung der Finanzausstattung herangezogen hat, aus finanzwissenschaftlicher Sicht überzeugen können.

In Kapitel C erfolgt eine theoretisch-systematische Analyse des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz und der daran geübten Kritik des Oberverwaltungsgerichts. Sie wird in Kapitel D durch eine Analyse der vorliegenden empirischen Daten

ergänzt. Auch die empirische Untersuchung stellt die vertikale Verteilung der Steuermittel in den Vordergrund. Sie soll vor allem die Frage beantworten, ob in Rheinland-Pfalz eine Benachteiligung der kommunalen Ebene im Vergleich zur Landesebene existiert, die eventuell durch eine Korrektur der Schlüsselzuweisungen behoben werden kann. Die in Kapitel C entwickelten finanzwissenschaftlichen Maßzahlen für eine verteilungssymmetrische Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs werden mit statistischen Werten konkretisiert. Dabei geht es nicht nur um die Abbildung der realen Verhältnisse, sondern auch um die Gegenüberstellung der tatsächlichen mit einer „aufgabengerechten“ Verteilung der im Land verfügbaren Steuermittel.

Des Weiteren sind die Besonderheiten der Landkreise, in denen öffentliche Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen teils auf der zentralen und teils auf der dezentralen Kreisebene anfallen, empirisch zu untersuchen. Die kreisinterne Ausgabenverteilung erfordert eine entsprechende Justierung der Einnahmenverteilung über die Kreisumlage. Anhand der Daten für die rheinland-pfälzischen Landkreise und für den Landkreis Neuwied wird überprüft, inwieweit die tatsächliche kreisinterne Verteilung als „aufgabengerecht“ oder als korrekturbedürftig anzusehen ist.

Unabhängig von der Frage, ob die Datenlage eine Kritik an der vertikalen Dimension des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz rechtfertigt, wird auch die Forderung nach einer Koppelung der Schlüsselzuweisungen an die Sozialausgaben mit den Fakten konfrontiert. Eine Simulation soll zeigen, welche Verteilungswirkungen in der Praxis zu erwarten sind. Diese Effekte sind wiederum nicht nur am existierenden System, sondern auch an der „aufgabengerechten“ Referenzlösung zu messen und im Vergleich zu beurteilen. Darüber hinaus erlaubt die Simulation eine Abschätzung der finanziellen Konsequenzen des OVG-Beschlusses für den Fall einer generellen Anwendung der dort aufgestellten Kriterien auf alle kommunalen Gebietskörperschaften. Eine Resümee der Ergebnisse in Kapitel E schließt die Untersuchung ab.

B. Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz

Die kommunalen Gebietskörperschaften unterscheiden sich in Größe, natürlichen Gegebenheiten, Bevölkerungs-, Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur. Die Folge sind Divergenzen in ihrer Finanzkraft und ihrem Finanzbedarf. Der kommunale Finanzausgleich kann zwar die Ursachen der Wohlstandsunterschiede nicht beheben, aber dazu beitragen, ihre wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen zu mildern und erträglich zu gestalten. Die Aufgabe der finanziellen Ausgleichsregelung besteht darin, alle Gebietskörperschaften, auch die leistungsschwächeren, in die Lage zu versetzen, die ihnen zugeordneten öffentlichen Pflichtaufgaben angemessen wahrzunehmen. Darüber hinaus sollen sie auch über einen ausreichenden finanziellen Bewegungsspielraum für ihre freiwilligen Aufgaben verfügen.

1. Ziele des kommunalen Finanzausgleichs

Die Länder sind verfassungsrechtlich verpflichtet, im Rahmen ihrer eigenen finanziellen Möglichkeiten die Leistungsfähigkeit ihrer Kommunen sicherzustellen¹. Mit dem kommunalen Finanzausgleich werden im Wesentlichen zwei Ziele verfolgt.

- Die „fiskalische Funktion“ des Finanzausgleichs besteht darin, die originäre Finanzausstattung der kommunalen Ebene soweit aufzustocken, dass sie ihre Fremd- und Selbstverwaltungsaufgaben insgesamt erfüllen kann.
- Die „redistributive Funktion“ des Finanzausgleichs betrifft den Abbau interkommunaler Unterschiede in der Finanzausstattung, soweit sie nicht durch autonome Entscheidungen der Gemeinden und Gemeindeverbände verursacht werden.

Die beiden Hauptziele sind darauf gerichtet, bei allen Gemeinden und Gemeindeverbänden eine möglichst gute Übereinstimmung zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf herbeizuführen.

Daneben soll der kommunale Finanzausgleich die Raumordnungspolitik des Landes unterstützen. Diese Intention kommt insbesondere in der Berücksichtigung zentralört-

¹ Art 106 (7) GG verpflichtet die Länder dazu, die Kommunen am Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern zu beteiligen. „Der Anspruch der Kommunen auf Sicherstellung einer angemessenen Finanzausstattung ist abhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Staates. Der den Gemeinden und Gemeindeverbänden verbleibende Spielraum für die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben richtet sich nach den konkreten finanziellen Möglichkeiten des Landes“. Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 28. November 2007 (Aktenzeichen 15-VII-05).

licher Funktionen der Gemeinden zum Ausdruck. Schließlich kann der kommunale Finanzausgleich eine stabilitätspolitische Aufgabe erfüllen, indem die Länder die Einnahmen der Gemeinden im Konjunkturverlauf via Finanzzuweisungen verstetigen.

2. Die fiskalische Funktion des Finanzausgleichs

Die vertikale Zuordnung der Aufgaben und der daraus resultierenden Ausgaben ist eine primär allokatonspolitische Entscheidung, bei der es um die Zweckmäßigkeit einer zentralen oder dezentralen Erfüllung öffentlicher Aufgaben geht. Die Regelung der Aufgaben- und Ausgabenverteilung determiniert in starkem Maße den Finanzbedarf und die zu seiner Deckung erforderliche Verteilung der öffentlichen Einnahmen.

a. Zur Notwendigkeit des vertikalen Finanzausgleichs

In Deutschland ist die föderale Finanzverfassung so strukturiert, dass die originären Einnahmen der kommunalen Ebene zur Bestreitung ihrer Ausgaben prinzipiell nicht ausreichen. Daher rührt die fiskalische Funktion des kommunalen Finanzausgleichs. Er muss zunächst einmal die Finanzausstattung der kommunalen Ebene insgesamt auf ein Niveau heben, das ihrer Aufgaben- und Ausgabenbelastung entspricht.

Das fiskalische Ziel erfordert im Hinblick auf die durchschnittliche Finanzausstattung der kommunalen Ebene keineswegs notwendigerweise vertikale Finanzzuweisungen der Länder, sondern könnte auch durch eine stärkere Beteiligung der Gemeinden an den Gemeinschaftsteuern erreicht werden. Das erforderliche Volumen des kommunalen Finanzausgleichs wäre dann sehr viel kleiner. Die vertikale Ausgleichsfunktion könnte sogar gänzlich entfallen, wenn die Länder in entsprechendem Umfang Steueranteile an die Gemeinden abtreten würden.

Die redistributive Funktion des Finanzausgleichs würde nicht gegen eine solche Lösung sprechen. Der übliche vertikale Ausgleich mit horizontalem Effekt operiert mit allgemeinen Finanzzuweisungen des Oberverbandes, die nach der Finanzkraft der Empfänger differenziert werden. Horizontale Ausgleichsziele ließen sich aber auch mittels eines direkten Ausgleichs zwischen relativ „armen“ und „reichen“ Gemeinden erfüllen – analog zum Länderfinanzausgleich.

Das erforderliche Volumen des kommunalen Finanzausgleichs hängt also in starkem Maße von der vertikalen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung in einem föderalen Staat ab. Solange vertikale Ungleichgewichte zwischen den zugeordneten

Aufgaben und Ausgaben auf der einen Seite und den eigenen Steuereinnahmen auf der anderen Seite bestehen, muss die vertikale Dimension des Finanzausgleichs jedenfalls beachtet und angemessen kalkuliert werden.

b. Der vertikale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz²

Das Problem der vertikal aufgabengerechten Verteilung der Steuereinnahmen wird faktisch durch einen Steuerverbund zwischen Ländern und Gemeinden gelöst³. Finanzielle Basis des kommunalen Finanzausgleichs ist die Finanzausgleichsmasse. Die Bundesländer sind nach Art. 106 (7) GG dazu verpflichtet, ihre Gemeinden am Länderanteil an der Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer zu beteiligen (obligatorischer Steuerverbund). Zudem können sie Landessteuern (z.B. Erbschaftsteuer, Grunderwerbsteuer) oder Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich in den Steuerverbund einbeziehen (fakultativer Steuerverbund).

In Rheinland-Pfalz beträgt die Finanzausgleichsmasse (Verbundmasse) 21% des Aufkommens (1) der Einkommen- und Körperschaftsteuer, (2) der Umsatzsteuer, (3) der Kfz-Steuer bzw. der entsprechenden Kompensation, (4) der Vermögensteuer, (5) dem Länderfinanzausgleich, (6) den Bundesergänzungszuweisungen, (7) der Grunderwerbsteuer und (8) 35,2% der Erbschaft- und Schenkungsteuer (§ 5 (1) LFAG). Hinzu kommen das Einkommen aus der Finanzausgleichsumlage und der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ (§ 5 (2) LFAG). Eine aus ökonomischer Sicht zu begrüßende Besonderheit ist der „Stabilisierungsfonds“, der für eine konjunkturgerechte Verstetigung der Finanzausgleichsmasse sorgen soll (§ 5a LFAG).

Entsprechend der Regelung der Verbundmasse ist der kommunale Finanzausgleich ein Verfahren zur Beteiligung der Gemeinden an der Steuerkraft des Landes nach Länderfinanzausgleich. Die Verbundquote (Verbundsatz) regelt die jeweiligen Anteile der Gebietskörperschaften. In Rheinland-Pfalz erhalten die Gemeinden grundsätzlich 21% und das Land 79% des Steueraufkommens, das dem Land nach Länderfinanzausgleich und vor kommunalem Finanzausgleich zur Verfügung steht. Die Verbundquote hat die Aufgabe, eine angemessene Verteilung der Steuerkraft herbeizufüh-

² Eine umfassende Darstellung findet sich bei H. Meffert, W. Müller (2008), Kommunaler Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Stuttgart.

³ Teilweise erfolgen die Leistungen des Landes in Form zweckgebundener Finanzaufweisungen außerhalb des Steuerverbunds (§§ 19-22 LFAG). Auch diese Leistungen sind bei einem quantitativen Vergleich der Finanzausstattung des Landes auf der einen und der Kommunen auf der anderen Seite einzukalkulieren, da sie die Möglichkeiten des Landes zur Finanzierung seiner eigenen Aufgaben zugunsten der kommunalen Ebene reduzieren.

ren, die in einem Bundesland insgesamt zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben zur Verfügung steht. Ihre sachgerechte Höhe hängt einerseits von der Höhe der Steuereinnahmen des Landes und der Gemeinden und andererseits von der Verteilung der Aufgaben und Ausgaben auf die Landesebene respektive Gemeindeebene ab.

c. Maßstäbe für den vertikalen Finanzausgleich

Ein sachgerechter vertikaler Ausgleich erfordert ein objektives und praktikables Verfahren zur Ermittlung der Deckungsansprüche der verschiedenen Ebenen. Im Bundesländer-Verhältnis bestimmt Art. 106 (3) GG: „Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben“. Um die Deckungsansprüche zu konkretisieren, greift man zu einer so genannten Deckungsquotenberechnung. Die Deckungsquote ist das Verhältnis der Einnahmen ohne Kredite zu den Ausgaben⁴. Eine gleichmäßige Befriedigung der Ansprüche lässt sich an einer gleich hohen Deckungsquote festmachen.

Das Prinzip läuft darauf hinaus, dass die Einnahmen ohne Kredite, im Wesentlichen also die Steuereinnahmen, sich auf die Staatsebenen so verteilen wie die Ausgaben. Freilich mag bereits die Notwendigkeit der Ausgaben im Einzelnen strittig sein. Ebenso ist es möglich, dass bei der Erzielung originärer Einnahmen ungenutzte Potentiale existieren. All dies macht die angemessene Verteilung der Steuereinnahmen auf die verschiedenen Staatsebenen zu einem schwierigen Problem, das nicht perfekt durch die Berechnung eines Indikators gelöst werden kann. Unter Beachtung der erwähnten Einschränkungen liefert der Vergleich zwischen Steueranteil und Ausgabenanteil einer Staatsebene jedoch einen brauchbaren, wenngleich groben Anhaltspunkt für die relative Befriedigung der konkurrierenden Deckungsansprüche.

Angewandt auf das Verhältnis zwischen einem Bundesland und seinen Gemeinden, kann man daraus die Forderung ableiten, dass sich der Steueranteil des Landes bzw. der Kommunen mittelfristig am jeweiligen Ausgabenanteil orientieren sollte⁵. Hier hat der Grundsatz der Verteilungssymmetrie zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen bzw. Gebietskörperschaftsgruppen seinen Platz. Er kann sinnvoll nur auf die

⁴ Auf der Landesebene werden dabei die Kommunen einbezogen, wobei die Finanzströme zwischen Land und Kommunen (insbesondere der kommunale Finanzausgleich) auf der Ausgaben- und Einnahmenseite abgesetzt werden.

⁵ Kurzfristig darf der Steueranteil des Landes aufgrund seiner besonderen Verantwortung für die Stabilitätspolitik jedoch vom Ausgabenanteil abweichen, in der Rezession also darunter und in der Hochkonjunktur darüber liegen. Derartige Schwankungen sollten sich aber im Durchschnitt der Jahre einigermaßen die Waage halten.

Finanzausstattung der Gebietskörperschaften relativ zu ihrer Aufgaben- und Ausgabenbelastung angewandt werden und eine diesbezüglich gleichmäßige Befriedigung der jeweiligen, prinzipiell gleichrangigen Deckungsansprüche verlangen. So gesehen ist der Grundsatz der Verteilungssymmetrie nur eine andere Formulierung für den Anspruch auf gleichmäßige Deckung der notwendigen Ausgaben.

3. Die redistributive Funktion des Finanzausgleichs

Der horizontale Finanzausgleich hat primär die Funktion, die nach vertikaler Steuer- verteilung verbleibenden Unterschiede in der Finanzausstattung von Gebietskörperschaften der gleichen Ebene zu regulieren. Im Vordergrund steht die distributive Absicht, die regionalen Finanzkraftdifferenzen relativ zum Finanzbedarf abzubauen.

a. Ausgleichsmaßstäbe und Ausgleichsleistungen

Die Verminderung der Finanzkraftdifferenzen zielt darauf ab, allen Gebietskörperschaften eine Finanzausstattung zu vermitteln, die sie für eine Standardversorgung mit kommunalen Leistungen benötigen. Um die Selbstverantwortung zu stärken und die Belastung anderer Gebietskörperschaften zu begrenzen, muss allerdings von den anspruchsberechtigten Kommunen eine mindestens durchschnittliche Steueranspannung und eine sparsame Haushaltsführung als Eigenleistung zur Lösung finanzieller Probleme gefordert werden.

Der horizontale Ausgleich erfordert zudem ein objektives und praktikables Verfahren zur Ermittlung der Ausgleichsleistungen. Im Allgemeinen wird von der Finanzkraft der einzelnen Gebietskörperschaft und dem mittleren Finanzbedarf aller Gebietskörperschaften ausgegangen. Die Messzahlen, mit denen Finanzkraft und Finanzbedarf zum Ausdruck gebracht werden, müssen auf objektiv feststellbaren und nicht beeinflussbaren Tatbeständen basieren. Dabei sind folgende Aspekte zu beachten:

- Die Finanzkraft kommt insbesondere in den eigenen Steuereinnahmen zum Ausdruck. Sofern der Anspannungsgrad der Steuern von den Gebietskörperschaften selbst bestimmt wird, müssen zur Gewinnung vergleichbarer Bemessungsgrundlagen Unterschiede in den Steuer- bzw. Hebesätzen eliminiert werden. Diesem Zweck dient die Normierung des Aufkommens mithilfe durchschnittlicher oder als zumutbar geltender Nivellierungshebesätze. Die Höhe der Ausgleichsleistungen kann folglich durch die kommunale Hebesatzpolitik nicht verändert werden.

- Der Finanzbedarf resultiert nicht aus einer praktisch undurchführbaren detaillierten Bedarfsanalyse. Vielmehr wird von der mittleren Finanzkraft einer Gebietskörperschaftsgruppe (nach vertikalem Ausgleich) ausgegangen. Der horizontale Ausgleich orientiert sich an den durchschnittlich finanzierbaren Pro-Kopf-Ausgaben, die als Indikator des Finanzbedarfs herangezogen werden. Damit stützt sich die Bestimmung des Finanzbedarfs hauptsächlich auf die (eventuell gewichtete) Einwohnerzahl einer Gebietskörperschaft. Wegen der Gleichsetzung des Finanzbedarfs mit den Einnahmen, die ein durchschnittliches Ausgabenniveau ermöglichen, handelt es sich im Grunde um einen Finanzkraftausgleich.

Die Ausgleichsleistungen hängen von der Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft sowie von der erwünschten Ausgleichsintensität ab. Eine „Sockelgarantie“ wird häufig eingesetzt, um eine Mindestfinanzausstattung der Gebietskörperschaften und damit eine Standardversorgung mit öffentlichen Leistungen zu sichern. Die „richtige“ Ausgleichsintensität lässt sich finanzwissenschaftlich nur grob eingrenzen. Allerdings würde eine völlige Nivellierung im Sinne einer gleichen Pro-Kopf-Finanzkraft nach Finanzausgleich erhebliche Fehlanreize für die Finanzpolitik der beteiligten Gebietskörperschaften hervorrufen. Sie ist daher im Allgemeinen auch nicht vorgesehen und würde zudem gegen das verfassungsrechtliche Nivellierungsverbot verstoßen.

b. Das System der kommunalen Finanzausweisungen

Aus der Finanzausgleichsmasse werden die Finanzausweisungen an die Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise gezahlt. Neben den Steuern sind die Finanzausweisungen die wichtigste Einnahmeart der kommunalen Gebietskörperschaften.

Zunächst erfolgt eine Aufteilung auf allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen (§ 6 LFAG). Die zweckgebundenen Zuweisungen dienen der Dotierung spezieller, im Gesetz aufgeführter Aufgaben (§ 18 LFAG) und greifen damit in die Entscheidungsfreiheit der Kommunen ein. Demgegenüber haben die allgemeinen Finanzausweisungen den Charakter frei verfügbarer Mittel und sind den Steuereinnahmen annähernd gleichzusetzen. Zwar können die Gemeinden auf ihre Höhe keinen Einfluss nehmen, was die Finanzausweisungen von den Realsteuern abhebt, aber der Unterschied zu einer Beteiligung an den Gemeinschaftsteuern ist gering.

Zu den allgemeinen Finanzausweisungen rechnen die Schlüsselzuweisungen. Sie bilden das Kernstück des kommunalen Finanzausgleichs, denn sie sorgen hauptsächlich

lich für die Stärkung der kommunalen Finanzkraft sowie den Abbau von Finanzkraftdifferenzen. Die Schlüsselmasse umfasst in Rheinland-Pfalz Schlüsselzuweisungen A (§ 8 LFAG) zum Vorwegausgleich unterdurchschnittlicher Steuerkraft, Schlüsselzuweisungen B (§ 9 LFAG) nach der Einwohnerzahl (B1) sowie nach dem Finanzbedarf und der Finanzkraft (B2) und Investitionsschlüsselzuweisungen (§ 10 LFAG)⁶.

Die Schlüsselzuweisungen A sichern eine Mindestfinanzausstattung der empfangsberechtigten Gebietskörperschaften in Höhe von 75% (2007: 76,24%) der landesdurchschnittlichen Steuerkraft je Einwohner. Ihre Bedeutung liegt darin, krasse regionale Unterschiede bezüglich Finanzkraft und Infrastruktur zu vermeiden, die mit der grundgesetzlichen Forderung nach vergleichbaren Lebensverhältnissen nicht mehr vereinbar wären.

Die Schlüsselzuweisungen B treten in zwei Formen auf. Zum einen erhalten die Kommunen Schlüsselzuweisungen B1 nach der Einwohnerzahl. Sie betragen 10 Euro (2007: 9,71 Euro) je Einwohner für verbandsfreie Gemeinden, Verbandsgemeinden und große kreisangehörige Städte, 27 Euro (2007: 23,01 Euro) für Landkreise sowie 46 Euro (2007: 41,93 Euro) für kreisfreie Städte. Dem distributiven Ziel der Annäherung der Finanzkraftpositionen dienen vor allem die Schlüsselzuweisungen B2. Ihre Verteilung auf die kommunalen Gebietskörperschaften orientiert sich an der Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft. Diese Größen werden durch eine Bedarfsmesszahl (§ 11 LFAG) bzw. eine Finanzkraftmesszahl (§ 12 LFAG) zum Ausdruck gebracht.

- Die Bedarfsmesszahl ist das Produkt aus Grundbetrag und Gesamtansatz, der sich aus einem einwohnerbezogenen Hauptansatz und diversen funktionsbezogenen Leistungsansätzen zusammensetzt. Der flexible Grundbetrag sorgt für die Anpassung der Ausgleichsansprüche an die verfügbare Schlüsselmasse.
- Die Finanzkraftmesszahl umfasst die Steuerkraft sowie die Schlüsselzuweisungen A. Bei der Steuerkraftermittlung werden die Einnahmen aus den Realsteuern mit Nivellierungshebesätzen normiert (Grundsteuer A: 285% (2007: 269%), B: 338% (2007: 317%), Gewerbesteuer 352% abzüglich Vervielfältiger der Gewerbesteuerumlage).

⁶ Die allgemeinen Finanzausweisungen umfassen darüber hinaus eine Reihe von weiteren Positionen (§§ 14-17a LFAG), die zwar keine Zweckbindung aufweisen, aber an speziellen Aufgaben (z.B. Straßenzuweisungen) oder besonderen Kosten (Beförderungskosten, Ausgleichsämter) anknüpfen.

Die Kommunen erhalten Zuweisungen in Höhe von bis zu 50% der Differenz zwischen Bedarfsmesszahl und Finanzkraftmesszahl. Wenn die Finanzkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl übersteigt, werden keine Schlüsselzuweisungen B2 gewährt. Ab 2011 werden die Finanzkraftüberschüsse der besonders finanzstarken Gemeinden außerdem durch die Finanzausgleichsumlage progressiv abgeschöpft und der Finanzausgleichsmasse zugeschlagen (§ 23 LFAG). Das Verfahren erhöht die Verteilungswirksamkeit der Schlüsselzuweisungen, die sich im vertikalen Finanzausgleich mit horizontalem Effekt ansonsten nur auf die finanzschwachen Gemeinden erstrecken würde.

Die Investitionsschlüsselzuweisungen stellen im Grunde keinen eigenständigen Typus dar. Sie sollen für Investitionen eingesetzt werden, unterliegen aber keiner wirksamen Zweckbindung. Ihre Verteilung erfolgt nach den Regeln für die Schlüsselzuweisungen B2, von denen sie sich faktisch nicht unterscheiden.

Über die Ausgleichseffekte der Schlüsselzuweisungen entscheidet vor allem die gesamte Schlüsselmasse. Bei einer Erhöhung steigt der Grundbetrag. Generell erhalten dann alle zuweisungsberechtigten kommunalen Gebietskörperschaften zusätzlich gleiche Euro-Beträge pro Einwohner⁷. Die relativen Abstände zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gebietskörperschaften werden deshalb verringert, wenn die Schlüsselmasse insgesamt wächst.

Darüber hinaus spielen aber auch die Bestimmungen zur Ermittlung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs sowie der jeweilige Ausgleichstarif eine erhebliche Rolle für die Nivellierungsintensität des Gemeindefinanzausgleichs. Der Gesetzgeber muss bei der Gestaltung dieser Parameter beachten, dass die Umverteilung in latentem Konflikt zur Selbstverantwortung und Finanzautonomie der Gemeinden steht. Das fiskalische Interesse der Gemeinden an der Ausschöpfung und Pflege der eigenen Steuerquellen darf durch den Finanzausgleich nicht allzu drastisch reduziert werden.

c. Besonderheiten des rheinland-pfälzischen Systems

Eine Besonderheit des rheinland-pfälzischen Systems ist die konsequente Anwendung des „Einwohner-gleich-Einwohner-Prinzips“. Der Finanzbedarf der Gemeinden, der im Hauptansatz der Bedarfsmesszahl (§ 11 LFAG) zum Ausdruck kommt, wird

⁷ Gemeinden, die vor Erhöhung der Schlüsselmasse und des Grundbetrags abundant waren und es danach nicht mehr sind, erhalten möglicherweise geringere Beträge pro Einwohner.

pro Einwohner gleich hoch angesetzt. Funktionen, die nur bestimmte kommunale Gebietskörperschaften ausüben, werden durch fünf Ergänzungs- bzw. Leistungsansätze berücksichtigt (Ansatz für Stationierungstreitkräfte, zentrale Orte, Sozillasten, Schulansatz, Flächenansatz). Der Verzicht auf eine traditionelle Hauptansatzstaffel ist zu begrüßen, denn die Leistungsansätze wirken zielgenauer. So kann der Zentrale-Orte-Ansatz die Ausstrahlung einer Gemeinde auf das Umland besser abbilden als deren bloße Einwohnerzahl.

Eine weitere Besonderheit des rheinland-pfälzischen Finanzausgleichs besteht darin, dass die Schlüsselmasse nicht vorab auf die verschiedenen Gebietskörperschaftsgruppen aufgeteilt wird. Vielmehr errechnen sich die Schlüsselzuweisungen an Gemeinden, Kreise und kreisfreie Städte in einem einheitlichen und geschlossenen System. Diese Vorgehensweise setzt das Einwohner-gleich-Einwohner-Prinzip konsequent fort, denn sie garantiert, dass alle Arten von kommunalen Gebietskörperschaften hinsichtlich des Finanzbedarfs pro Einwohner gleich gestellt sind.

Die Umsetzung des Einwohner-gleich-Einwohner-Prinzips und die Einbeziehung aller Gemeinden und Gemeindeverbände in ein einheitliches Verteilungssystem erfordert eine Berücksichtigung der funktionellen Gliederung im Kreisbereich (Ortsgemeinde, Verbandsgemeinde, Landkreis).

- Eine kreisfreie Stadt hat alle Funktionen einer Ortsgemeinde, einer Verbandsgemeinde und eines Landkreises. Die drei Funktionsebenen im Kreisbereich kann man als „Gesamtkreis“ bezeichnen. Zwischen den Gesamtkreisen und den kreisfreien Städten ist ein sinnvoller Vergleich der Wirkungen von Finanzausgleichssystemen möglich, da diese Ebenen übereinstimmende Aufgaben erfüllen.
- Innerhalb eines Gesamtkreises werden die öffentlichen Aufgaben teilweise von den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden sowie teilweise von den Landkreisen übernommen. Die zentrale Funktionsebene wird hier als „Zentralkreis“ bezeichnet. Zentralkreise sind untereinander nur begrenzt vergleichbar, da der Zentralisierungsgrad der Aufgabenerfüllung zwischen den Gesamtkreisen variiert.

Die funktionelle Gliederung im Kreisbereich findet ihren Niederschlag in der Gestaltung des Zuweisungssystems. Schlüsselzuweisungen A erhalten nur Ortsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige und kreisfreie Städte. Schlüssel-

zuweisungen B gehen an Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte, Landkreise und kreisfreie Städte. Da die Schlüsselzuweisungen B an Gemeinden und Zentralkreise fließen, müssen die Ausgangsdaten für die Berechnung (Finanzkraft, Einwohnerzahl) aufgeteilt werden. Dies geschieht im Verhältnis von 66% (2007: 64%) für den Zentralkreis zu 34% (2007: 36%) für die Verbandsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden und großen kreisangehörigen Städte (§ 11 (3) LFAG).

Im kreisangehörigen Bereich bilden die Schlüsselzuweisungen nur die erste Stufe eines Ausgleichsverfahrens, das mit der Kreisumlage als zweiter Stufe systemgerecht verknüpft werden muss. Die prozentuale Aufteilung der Schlüsselzuweisungen auf Zentralkreis und Gemeinden kann sich allenfalls an der durchschnittlichen kreisinternen Aufgaben- und Ausgabenteilung orientieren. Soweit in den einzelnen Gesamtkreisen davon abgewichen wird, ist es durch sachgerechten Einsatz der Kreisumlage möglich, eine Aufteilung der verfügbaren Mittel aus Steuern und Finanzaufweisungen herbeizuführen, die der spezifischen Aufgaben- und Ausgabenteilung im Gesamtkreis entspricht. Somit hat der Verteilungsschlüssel keine Bedeutung für die Finanzausstattung der Gesamtkreise, sondern beeinflusst nur die Höhe der Kreisumlage, die zur aufgabenorientierten Regulierung der Finanzkraft erforderlich ist.

Die Kreisumlage ist ein Instrument, das im Verhältnis zwischen einem Zentralkreis und seinen Gemeinden die Aufgabe übernimmt, die dem Steuerverbund im Verhältnis zwischen Land und Kommunen zukommt. Dementsprechend kann auch in diesem Kontext der Grundsatz der Verteilungssymmetrie angewandt werden⁸. Die Ausgabenanteile liefern eine Orientierung für die angemessenen Einnahmenanteile, und die Kreisumlage dient der Anpassung der Einnahmen- an die Ausgabenverteilung.

4. Die Kritik des Oberverwaltungsgerichts

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen an die Landkreise nach den Vorschriften des LFAG als mit der Landesverfassung unvereinbar eingestuft (OVG 10)⁹. Art. 49 (6) LV verpflichtet das Land, den Gemeinden und Gemeindeverbänden die erforderlichen Mittel zur Erfüllung ihrer ei-

⁸ Ebenso ließe sich der Grundsatz auf eine Verbandsgemeinde im Verhältnis zu ihren Ortsgemeinden anwenden, was jedoch nicht zum relevanten Themenbereich des Gutachtens zählt.

⁹ Der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz wird im Folgenden abgekürzt zitiert mit OVG und der jeweiligen Seitenzahl.

genen und der übertragenen Aufgaben im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Die Höhe der den Landkreisen insgesamt gewährten Schlüsselzuweisungen verstoße gegen diese Garantie einer angemessenen Finanzausstattung. Diese umfasse insbesondere einen gerechten Ausgleich des Anstiegs der Sozialausgaben.

a. Garantie einer angemessenen Finanzausstattung

Das Gericht stützt seine Argumentation nicht auf das Fehlen eines Verfahrens zur Ermittlung des Finanzbedarfs der kommunalen Gebietskörperschaften. Die Bedarfsmessung stoße „nach dem Stand der Finanzwissenschaft auf erhebliche rechtliche und tatsächliche Schwierigkeiten“ (OVG 11). Diese resultieren aus der Unmöglichkeit, im Einzelfall die notwendigen von den tatsächlichen Ausgaben einer Gebietskörperschaft zu separieren und ihre Einnahmemöglichkeiten akkurat zu bestimmen.

Nach Auffassung des OVG folgt die nicht mehr angemessene Finanzausstattung der Landkreise „aus einem Vergleich der finanziellen Situation der Gesamtheit der Landkreise einerseits mit der des beklagten Landes andererseits“. Danach habe das Land „bei der Bemessung der den Landkreisen gewährten Schlüsselzuweisungen gegen den Grundsatz der Verteilungssymmetrie verstoßen“ (OVG 12).

Im Hinblick auf die Eignung der Finanzausstattung stellt das Gericht ausdrücklich fest, dass die Finanzgarantie der Landesverfassung keinen Raum für eine gesonderte Erstattung der Kosten für die Wahrnehmung staatlicher Auftragsangelegenheiten oder bestimmter Aufgabenbereiche lasse. Maßgeblich sei vielmehr die Finanzausstattung insgesamt (OVG 14). Es lässt sich kaum nachvollziehen, wie mit dieser auch finanzwissenschaftlich einleuchtenden Sichtweise der in den Leitsätzen geforderte „gerechte Ausgleich des Anstiegs der Ausgaben der Landkreise für Soziales“ vereinbar ist, knüpft dieser doch offenkundig an einer einzelnen Ausgabeart an.

Im Weiteren bemerkt das Gericht, dass die Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände unter Berücksichtigung der Belange von Bund und Ländern bestimmt werden müsse. Dabei sei von der Gleichwertigkeit und Gleichgewichtigkeit staatlicher und kommunaler Aufgaben auszugehen (Aufgabenparität). Eine Vollabdeckung des kommunalen Finanzbedarfs sei demnach nicht erforderlich. Allerdings müsse der Gesetzgeber den Grundsatz der Verteilungssymmetrie beachten, der eine aufgabengerechte Mittelverteilung auf die verschiedenen Ebenen verlange (OVG 14).

Der Gesetzgeber verletze die Verfassung, wenn (1) die finanzielle Ausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften eine Wahrnehmung der kommunalen Selbstverwaltung nicht mehr erlaube und (2) die Finanzausgleichsleistungen des Landes außerdem gegen den Grundsatz der Verteilungssymmetrie verstießen (OVG 15). Letzteres sei der Fall, wenn der Anstieg der kommunalen Ausgaben bei der Bemessung der Finanzausgleichsmittel nicht angemessen berücksichtigt würde. Dies betreffe die Ausgaben für übertragene staatliche Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung. Da die Verteilungssymmetrie auch für das Land gelte, sei es ausreichend, die Schlüsselzuweisungen relativ zum Anstieg der von den Gemeinden nicht beeinflussbaren Ausgaben angemessen zu erhöhen (OVG 16).

Soweit kann man der richterlichen Argumentation folgen, und sie widerspricht auch noch nicht der Sichtweise einer gleichmäßigen Dotierung prinzipiell gleichberechtigter Deckungsansprüche öffentlicher Gebietskörperschaften. Im Weiteren versucht das Oberverwaltungsgericht jedoch, den Grundsatz der Verteilungssymmetrie inhaltlich zu konkretisieren. Dabei verstrickt sich das Gericht in Widersprüche und gelangt, wie noch genauer darzulegen sein wird, auch zu finanzwissenschaftlich nicht mehr haltbaren Schlussfolgerungen.

Die entscheidende Basis für die verfassungsrechtliche Beanstandung des rheinland-pfälzischen Finanzausgleichs legt das Gericht mit seinen Überlegungen zur Bedeutung der Sozialausgaben. Es vertritt die Auffassung, ein angemessener Ausgleich des Anstiegs von Ausgaben, die sich der Einflussnahme der Kommunen entziehen, sei insbesondere hinsichtlich der Aufwendungen der Landkreise für Soziales verfassungsrechtlich geboten. Dies ergäbe sich aus der hohen Bedeutung der Sozialausgaben für die finanzielle Gesamtsituation der Landkreise. Als angemessen erachtet der Senat eine prozentuale Steigerung der Schlüsselzuweisungen, „die jedenfalls die Hälfte der prozentualen Steigerung der Sozialaufwendungen ausmacht“ (OVG 17).

Damit weicht das Oberverwaltungsgericht von der zuvor anerkannten, an der gesamten Finanzausstattung orientierten Perspektive ab. Es verlangt eine Erhöhung der Finanzzuweisungen für den Fall wachsender Sozialausgaben, ohne diese Forderung an die Entwicklung der gesamten Einnahmen und Ausgaben der beteiligten Gebietskörperschaften zu binden. Zudem bezieht das Gericht diesen Anspruch allein auf die Schlüsselzuweisungen der Landkreise, ohne die Implikationen für die anderen kommunalen Gebietskörperschaften und den Finanzausgleich insgesamt zu prüfen.

b. Der Grundsatz der Verteilungssymmetrie

In seinen weiteren Überlegungen zur Verteilungssymmetrie rekurriert das Oberverwaltungsgericht zwar wiederholt auf die finanziellen Verhältnisse der Gesamtheit der kommunalen Gebietskörperschaften, klärt aber den Widerspruch zu seiner auf die Teilgröße Sozialausgaben bezogenen Argumentation nicht auf. Darüber hinaus verwendet das Gericht eine Abgrenzung der Gesamtgrößen, die der Systematik des Finanzausgleichs nicht entspricht, denn bei der verfassungsrechtlichen Überprüfung der Schlüsselzuweisungen sei „auf die finanziellen Verhältnisse der Gesamtheit der kommunalen Gebietskörperschaften, hier der Landkreise, abzustellen“ (OVG 18).

Das Problem liegt in der Adressierung der Landkreise als kommunale Gebietskörperschaftsgruppe, womit das Gericht nur die Zentralkreise losgelöst von den kreisangehörigen Gemeinden meint. Dieser Ansatz negiert die arbeitsteilige Erbringung der kommunalen Leistungen im kreisangehörigen Raum ebenso wie die Möglichkeiten der Landkreise, zur adäquaten Finanzierung dieser Leistungen auf die Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden zurückgreifen zu können. Folgerichtig wäre zwecks Analyse der „finanziellen Verhältnisse der Gesamtheit der kommunalen Gebietskörperschaften“ stattdessen eine Betrachtung der Finanzlage der Gesamtkreise.

Die fehlerhafte Abgrenzung der Gesamtheit macht die anschließenden Ausführungen des Gerichts zur finanziellen Situation der Landkreise im Grunde wertlos. Selbst wenn das Gericht auf die Gesamtkreise abgestellt hätte, könnten die für eine „unauskömmliche“ finanzielle Situation angeführten Belege noch nicht ohne weiteres überzeugen. So verwendet das Gericht einerseits den Finanzierungssaldo als Indikator der Finanzlage und betont andererseits, dass insbesondere die Gesamtverschuldung der Landkreise relevant sei (OVG 19). Fragwürdig erscheint auch die vom Gericht übernommene Behauptung, die Ausgaben der Landkreise für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben würden im Verhältnis zu den Gesamtausgaben mit weniger als 1% des Verwaltungshaushalts zu Buche schlagen (OVG 19).

Die eher cursorischen Ausführungen zur Finanzlage der Landkreise – eigentlich nur der Zentralkreise – münden in der Aussage, das Land habe die schlechte Finanzlage der Landkreise nicht angemessen ausgeglichen. Immerhin konstatiert das Gericht eine ebenfalls stark angespannte finanzielle Situation des Landes. Die angegebenen Anteile des Defizits an den Gesamtausgaben des Landes übersteigen sogar die für die Landkreise angegebenen Werte, was das Gericht aber nicht davon abhält, das

Land in die Pflicht zu nehmen. Es sei „nämlich – wie bereits ausgeführt – von Verfassungs wegen gehalten, zum Erreichen der Verteilungssymmetrie die Schlüsselzuweisungen prozentual um jedenfalls die Hälfte der prozentualen Steigerung der Sozialausgaben zu erhöhen“ (OVG 20).

Spätestens hier gewinnt der Leser den Eindruck eines Zirkelschlusses. Zunächst konstruiert das Gericht eine spezielle Regel, die so weder in der Verfassung steht, noch aus dem Grundsatz der Verteilungssymmetrie wirklich abgeleitet werden kann. Dann wendet es diese willkürlich postulierte Regel auf die konkreten Verhältnisse an und weist so nach, dass das Land seine verfassungsrechtlichen Pflichten nicht erfüllt hat. Zugleich gibt das Gericht jedoch zu Protokoll, dass die Finanzlage des Landes eher noch schlechter war als die der Landkreise. Aus diesem Befund würde eine auf die finanzielle Gesamtlage abstellende Untersuchung doch wohl eher eine gegenteilige Schlussfolgerung ziehen.

Das Oberverwaltungsgericht prüft im Weiteren, ob das Land die vom OVG aufgestellte Regel für die Bemessung der Schlüsselzuweisungen verletzt hat. Die angeführten Daten zur Entwicklung der Sozialausgaben und der Schlüsselzuweisungen scheinen das für die isoliert betrachteten Landkreise (Zentralkreise) zu belegen. Sollte jedoch die OVG-Regel den Grundsatz der Verteilungssymmetrie missinterpretieren, dann beweisen die vorliegenden Daten allenfalls den Verstoß gegen einen Grundsatz, welcher über das Einhalten oder Nichteinhalten der Verteilungssymmetrie keine valide Aussage erlaubt und somit auch nicht maßgeblich sein kann.

Das Oberverwaltungsgericht deutet an, dass neben den Schlüsselzuweisungen auch andere Zuwendungen und Zuschüsse des Landes relevant sind. Diese könnten aber die mangelhafte Finanzausstattung der Landkreise nicht beheben. Zum Beweis wird den Sozialausgaben wiederum eine alles überragende Bedeutung beigemessen und die 50%-Regel bemüht. Es handele sich „um Zahlungen, die in keinem Zusammenhang zu den Sozialausgaben stehen. ... Außerdem lag die Steigerung ... ebenfalls unter 50% der prozentualen Erhöhung der Sozialausgaben“ (OVG 21).

Abschließend stellt das Oberverwaltungsgericht fest, dass den Landkreisen keine weiteren eigenen Anstrengungen zur Behebung des vermeintlich verfassungswidrigen Zustandes zugemutet werden könnten. Sie würden weder über nennenswerte Einsparpotentiale verfügen, was freilich einer genaueren Prüfung bedürfte, noch wäre eine Anhebung der Kreisumlage vertretbar. „Damit würde die finanzielle Situation

der Landkreise zulasten Dritter verbessert, obwohl deren Haushaltslage gleichfalls stark angespannt ist“ (OVG 22). Letzteres müsste eigentlich nicht nur in Bezug auf die Gemeinden behauptet, sondern auch in Bezug auf das Land anerkannt werden. Zudem ignoriert das Gericht auch hier die systematische Verflechtung der Finanzen der Landkreise (Zentralkreise) mit ihren kreisangehörigen Gemeinden, die jedenfalls keine separat zu betrachtenden Dritten sind.

5. Ergebnisse im Überblick

Die Darstellung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz und die Auswertung des OVG-Beschlusses führen zu folgenden Feststellungen:

- 1) Der kommunale Finanzausgleich erfüllt im Wesentlichen eine fiskalische Funktion im Verhältnis zwischen der Landesebene und der kommunalen Ebene sowie eine redistributive Funktion im Verhältnis der kommunalen Gebietskörperschaften untereinander.
- 2) Der vertikale Ausgleich ist erforderlich, um die Steuereinnahmen der Gemeinden aufzustocken und an die aus Steuern zu finanzierenden Ausgaben der Gemeinden anzupassen. Die horizontalen Ausgleichseffekte zwischen den Kommunen resultieren aus der Verwendung der Mittel für den vertikalen Ausgleich, insbesondere aus dem Volumen der Schlüsselzuweisungen und ihrer Verteilung.
- 3) Eine auffällige Besonderheit des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz ist die konsequente Verfolgung des Einwohner-gleich-Einwohner-Prinzips. Der Finanzkraftausgleich wird von dem nicht sehr treffsicheren Versuch befreit, Sonderbedarfe der Gemeinden durch eine Hauptansatzstaffel abzubilden.
- 4) Die Einbeziehung aller Gemeinden und Gemeindeverbände in ein einheitliches Verteilungssystem hat den Vorteil der Gleichbehandlung von Gesamtkreisen und kreisfreien Städten. Bei ordnungsgemäßem Einsatz der Kreisumlage partizipieren außerdem Zentralkreise und kreisangehörige Gemeinden gleichmäßig an der jeweiligen Kreisfinanzkraft.
- 5) Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hält die Bemessung der Schlüsselzuweisungen an die Landkreise für verfassungswidrig. Es begründet seine Auffassung im Wesentlichen damit, dass die Schlüsselzuweisungen mit dem Wachstum der Sozialausgaben der Landkreise nicht hinreichend Schritt halten würden.

- 6) Das Oberverwaltungsgericht begründet seine Position mit dem Grundsatz der Verteilungssymmetrie. Es interpretiert diesen Grundsatz allerdings höchst eigenwillig. Das Land sei verpflichtet, die Schlüsselzuweisungen mindestens um die Hälfte der prozentualen Steigerung der Sozialaufwendungen zu erhöhen.
- 7) Üblicherweise werden den Gebietskörperschaften gleichrangige Ansprüche auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben zugebilligt und anhand der finanziellen Gesamtlage überprüft. Wenngleich das Gericht diese Vorgehensweise im Grundsatz akzeptiert, gründet sein Beschluss auf einer gänzlich anderen Perspektive, nämlich auf dem Vergleich einer Teilgröße der Ausgaben (Sozialausgaben) mit einer Teilgröße der Einnahmen (Schlüsselzuweisungen).
- 8) Zudem fokussiert das Gericht seine Überlegungen auf die Landkreise im Sinne der zentralen Kreisebene. Auf diese Weise wird aber nicht die gesamte Finanzlage der Kreise, insoweit vergleichbar mit der Finanzlage der kreisfreien Städte, sondern nur ein Ausschnitt aus den Kreisfinanzen in die Analyse einbezogen.
- 9) Eine finanzwissenschaftliche Kontrolle des OVG-Beschlusses hat sich an zwei Hauptlinien zu orientieren. Zu prüfen ist (a) die Frage, ob der vertikale Steuerverbund zwischen Land und Kommunen aus dem Blickwinkel der Verteilungssymmetrie korrekturbedürftig erscheint, und (b) inwieweit die Situation der Landkreise Anlass zu einer besonderen Dotierung ihrer Schlüsselzuweisungen gibt.

C. Der Steuerverbund zwischen Land und Kommunen

Die Regulierung der vertikalen Einnahmenverteilung ist eine der wesentlichen Aufgaben des Steuerverbunds zwischen Land und Kommunen. Die Höhe der Finanzausgleichsmasse muss prinzipiell so festgelegt werden, dass Land und Kommunen jeweils im Verhältnis zu ihren Ausgaben gleichmäßig an der im Land insgesamt vorhandenen Steuerkraft teilhaben. Damit wird das Gebot der Verteilungssymmetrie erfüllt, das eine aufgabengerechte Verteilung der begrenzten Finanzmittel zwischen den verschiedenen Ebenen verlangt.

Der Grundsatz der aufgabengerechten Finanzausstattung aller Staatsebenen ist einleuchtend, aber keineswegs leicht zu konkretisieren. Ob der Steuerverbund de facto seiner fiskalischen Funktion gerecht wird, muss anhand geeigneter Maßzahlen und unter Würdigung der Einnahmemöglichkeiten und Ausgabennotwendigkeiten aller beteiligten Gebietskörperschaften geprüft werden.

Die Überlegungen in Kapitel C betreffen den Kern des Problems. Sie konzentrieren sich im Sinne einer Analyse der finanziellen Gesamtlage der Gebietskörperschaften auf das Verhältnis zwischen den Landesfinanzen und den Finanzen der kommunalen Ebene insgesamt. Da sich der OVG-Beschluss auf die Landkreise bezieht, muss die Verteilung der Mittel, die den Gemeinden insgesamt zur Verfügung stehen, auf die kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen, insbesondere auf kreisangehörige Gemeinden und Zentralkreise, in die Analyse einbezogen werden.

1. Maßzahlen der vertikalen Steuerverteilung

Im Vordergrund der Analyse stehen die steuerlichen Einnahmen der Länder und Gemeinden, die ihnen eine finanzielle Dispositionskraft verleihen. Gebühren und Beiträge, die insbesondere auf der Gemeindeebene eine erhebliche Rolle spielen, dienen der Finanzierung spezieller zurechenbarer Leistungen nach dem Äquivalenzprinzip. Sie sollen primär die Kosten dieser Leistungen kompensieren, aber nicht die finanzielle Dispositionskraft der Gemeinden erweitern, und werden daher nicht einbezogen.

Bei der Finanzkraftmessung kommt es auf die von der jeweiligen Ebene tatsächlich verwendbaren Mittel an. Aus der Sicht des Landes sind daher die verfügbaren Steuermittel um die Abschöpfungen und Zuweisungen im Länderfinanzausgleich zu bereinigen. Bei den Empfängerländern des Länderfinanzausgleichs müssen die erhal-

tenen Ausgleichszuweisungen sowie gegebenenfalls die Bundesergänzungszuweisungen als Erhöhung der Finanzkraft gewertet werden. Bei den Zahlerländern sind die Ausgleichszahlungen entsprechend nicht auf der Ausgabenseite (wie in der Finanzstatistik üblich), sondern auf der Einnahmeseite als Minderung der Steuerkraft einzukalkulieren.

Analog hierzu ist mit den Zahlungen der Länder an ihre Gemeinden zu verfahren. Sie senken die Finanzkraft der Länder und erhöhen die Finanzkraft der Gemeinden. Daher erscheint es gerechtfertigt, die geleisteten Zahlungen nicht als Länderausgaben, sondern als Verringerung der Ländereinnahmen aufzufassen. Die disponiblen Steuereinnahmen der Länder ergeben sich somit aus den Steuereinnahmen zuzüglich der im Länderfinanzausgleich erhaltenen und abzüglich der im Länderfinanzausgleich sowie an die Gemeinden geleisteten Zahlungen.

Die Finanzkraft der Gemeindeebene wird für den hier vorgenommenen Vergleich aus den kommunalen Steuereinnahmen zuzüglich der vom Land erhaltenen Zahlungen berechnet. Man kann diese Abgrenzung unter dem Gesichtspunkt der Erfassung der disponiblen Einnahmen kritisieren, weil die Gemeinden über die Zahlungen des Landes teilweise nicht frei verfügen können. Auch Zweckzuweisungen dienen aber der Erfüllung der auf kommunaler Ebene angesiedelten öffentlichen Aufgaben und sind aus diesem Grunde einzubeziehen. Die Struktur der Zuweisungen, insbesondere der Anteil der Schlüsselzuweisungen, spielt allerdings eine Rolle für den Grad der kommunalen Finanzautonomie.

Die originäre Steuerkraft der Gemeinden bestimmt über ihre selbständigen Möglichkeiten zur Wahrnehmung der ihnen zugeordneten öffentlichen Aufgaben. Der kommunale Finanzausgleich soll die finanziellen Spielräume der Gemeinden so erweitern, dass sie ihre Aufgaben aus eigenen und zugewiesenen Mitteln erfüllen können. Der Bedarf an Finanzzuweisungen des Landes resultiert demnach aus der Differenz zwischen der originären Steuerkraft und der Höhe der aus Steuermitteln zu finanzierenden kommunalen Ausgaben.

Die Zahlungen eines Landes an seine Kommunen, die überwiegend im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs erfolgen, sind stets vor dem Hintergrund der Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Landes- und Gemeindeebene zu beurteilen. Die Aufgabenverteilung wird durch den „Kommunalisierungsgrad“ zum Ausdruck gebracht, der die (korrigierten unmittelbaren) Ausgaben der Kommunen in Relation zu

der Summe der (korrigierten unmittelbaren) Ausgaben des Landes und der Kommunen setzt¹⁰. Der Vergleich zwischen dem Kommunalisierungsgrad und dem Anteil der kommunalen Ebene an den gesamten Steuereinnahmen des Landes und seiner Gemeinden nach kommunalem Finanzausgleich erlaubt eine Einschätzung der Finanzausstattung beider Ebenen. Halten sich Kommunalisierungsgrad und Steueranteil annähernd die Waage, dann ist die Balance zwischen den konkurrierenden Deckungsansprüchen der beiden Staatsebenen gelungen.

Die Orientierung der Einnahmenverteilung am Kommunalisierungsgrad knüpft an den Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeiten an. Dieser Sichtweise vollkommen äquivalent ist die im vertikalen Finanzausgleich übliche Ausrichtung an den Deckungsquoten und damit an der Finanzierung der Ausgaben. Hierbei werden die Einnahmen einer Ebene nach Finanzausgleich in Relation zu ihren Ausgaben gesetzt und mit der entsprechenden Relation einer anderen Ebene verglichen. Übereinstimmende Deckungsquoten signalisieren eine relativ zu den Ausgaben gleiche Ausstattung mit eigenen oder durch Finanzausgleich vermittelten Steuereinnahmen.

2. Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen

Die Kritik des Oberverwaltungsgerichts an der Bemessung der Schlüsselzuweisungen für die Landkreise (Zentralkreise) wird im Folgenden mithilfe der finanzwissenschaftlichen Methoden der Deckungsquotenberechnung sowie des Vergleichs der Kommunalisierungsgrade von Einnahmen und Ausgaben analysiert. Diese gängigen Verfahren eignen sich zur Ermittlung einer relativ angemessenen Finanzausstattung verschiedener Ebenen in einem föderalen Staat. Beide Methoden entsprechen in einem umfassenden Sinne dem Grundsatz der Verteilungssymmetrie, wenn aus normativer Sicht (a) ein Anspruch auf prinzipiell gleiche Deckungsquoten oder (b) eine Übereinstimmung zwischen dem ausgabeseitigen und dem einnahmeseitigen Kommunalisierungsgrad postuliert wird.

¹⁰ Unmittelbare Ausgaben sind die Ausgaben ohne Zahlungen an den öffentlichen Bereich und ohne besondere Finanzierungsvorgänge. Zahlungen des Landes an die Gemeinden werden demnach nicht als Landesausgaben gewertet, sondern verkürzen die Einnahmen des Landes. Zu korrigieren sind die unmittelbaren Ausgaben um Gebühren und sonstige Entgelteinnahmen, denn es geht nur um die Ausgaben, die prinzipiell aus Steuern finanziert werden müssen. Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2010), Gutachten Index der Finanzausweisungen an die Kommunen, Bad Ems, S. 13 ff.

a. Die Logik des vertikalen Finanzausgleichs

Die Systematik der Deckungsquoten und ihr Bezug zum Kommunalisierungsgrad der Ausgaben wird zunächst formal skizziert. Die Einnahmen des Landes (E_L) umfassen die Steuermittel (T_L) nach Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen sowie nach Abzug aller Finanzausweisungen an die Gemeinden (Z):

$$E_L = T_L - Z \quad (1)$$

Entsprechend setzen sich die Einnahmen der Kommunen (E_K) aus ihren Steuern (T_K) und den Finanzausweisungen (Z) des Landes zusammen:

$$E_K = T_K + Z \quad (2)$$

Die Relation zwischen den verbleibenden Einnahmen (E_L) und Ausgaben (A_L) des Landes entspricht der Deckungsquote des Landes (d_L):

$$d_L = \frac{E_L}{A_L} = \frac{T_L - Z}{A_L} \quad (3)$$

Analog dazu ergibt die Relation zwischen den Einnahmen (E_K) und Ausgaben der Gemeinden (A_K) die Deckungsquote der Gemeinden (d_K):

$$d_K = \frac{E_K}{A_K} = \frac{T_K + Z}{A_K} \quad (4)$$

Gleich hohe (aber nicht notwendigerweise stabile) Deckungsquoten ($d_L = d_K$) implizieren die Erfüllung der folgenden Bedingung:

$$\frac{A_K}{A_L} = \frac{T_K + Z}{T_L - Z} = \frac{E_K}{E_L} \quad (5)$$

Nach Gleichung (5) muss die Relation der Ausgaben der Kommunen und des Landes der Relation der Einnahmen beider Ebenen nach Finanzausgleich entsprechen.

Dieselbe Bedingung geht aus der Gleichsetzung des Kommunalisierungsgrades der öffentlichen Ausgaben (k) innerhalb eines Bundeslandes mit der entsprechenden Relation der verfügbaren Finanzmittel hervor:

$$\frac{A_K}{A_L + A_K} = k = \frac{E_K}{E_L + E_K} = \frac{T_K + Z}{T_L + T_K} \quad (6)$$

Betrachtet man zunächst die Einnahmenspielräume als ausgeschöpft und die Ausgaben als „notwendig“ zur Erfüllung der zugeordneten Aufgaben, dann können nur die Finanzausweisungen des Landes an die Gemeinden als Instrument zur Herstel-

lung gleicher Deckungsquoten eingesetzt werden. Wenn man die erforderliche Höhe der Finanzausweisungen auf die Steuern des Landes bezieht, aus denen sie gezahlt werden, lassen sich die Zusammenhänge zwischen den Einnahme- und Ausgabe-
größen einfach illustrieren. Durch Auflösen nach Z und Division durch T_L erhält man aus Gleichung (5) die relative Höhe der Finanzausweisungen:

$$\frac{Z}{T_L} = v = \frac{A_K/A_L - T_K/T_L}{1 + A_K/A_L} \quad (7)$$

Die Relation zwischen Z und T_L ist als weit gefasste Verbundquote (v) zu interpretieren, die alle Zahlungen des Landes an die Gemeinden beinhaltet. Aus Gleichung (7) folgt, dass die Verbundquote steigen muss, wenn (a) die kommunalen Ausgaben relativ zu denen des Landes steigen und / oder wenn (b) die kommunalen Steuern relativ zu denen des Landes sinken.

b. Gesamtgrößenorientierte Verteilungssymmetrie

Um die Argumentation des Oberverwaltungsgerichts zu überprüfen, ist es notwendig, auf die Wachstumsrate der Finanzausweisungen abzustellen. Man kann den obigen Befund auch folgendermaßen ausdrücken: Die Verbundquote muss steigen, wenn (a) die kommunalen Ausgaben stärker wachsen als die des Landes und / oder wenn (b) die kommunalen Steuereinnahmen schwächer wachsen als die des Landes¹¹. Ein Anstieg der Verbundquote bedeutet, dass die Wachstumsrate der Finanzausweisungen größer sein muss als die Wachstumsrate der Steuereinnahmen des Landes.

Diese grundlegenden Zusammenhänge zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Landes und seiner Gemeinden zeigen zum einen, dass der Anspruch auf gleichmäßige Deckung der notwendigen Ausgaben generell eine Berücksichtigung aller steuerlichen Einnahmen und der daraus zu finanzierenden Ausgaben erfordert. Zum anderen wird offenkundig, dass die angemessene Wachstumsrate der Schlüsselzuweisungen bestenfalls in Kenntnis aller übrigen Wachstumsraten bestimmt werden kann.

¹¹ Ein Beispiel kann den Zusammenhang verdeutlichen. Land und Kommunen haben zunächst gleich hohe Ausgaben und die Ausgabenrelation ist gleich 1. Die Relation zwischen den Steuern der Kommunen und denen des Landes sei 0,6. Dann beläuft sich die aufgabengerechte Verbundquote auf 0,2. Ein Wachstum der kommunalen Ausgaben, das 2,5 Prozentpunkte über dem Wachstum der Landesausgaben liegt, erhöht die Ausgabenrelation auf 1,025 und die Verbundquote auf 0,21. Genauso steigt die Verbundquote auf 0,21, wenn das Wachstum der kommunalen Steuern um 3,3 Prozentpunkte hinter dem der Landessteuern zurückbleibt und die Steuerrelation auf 0,58 sinkt.

Gemeinhin lässt sich nicht sagen, in welchem Verhältnis die Wachstumsrate der Finanzausweisungen zur Wachstumsrate einer einzelnen relevanten Größe steht. Diese Schlussfolgerung gilt bereits auf der Ebene der Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben. Erst recht ist es logisch unmöglich, aus der Entwicklung einer Teilgröße der entscheidenden Faktoren eine Aussage über die aufgabengerechte Höhe der Finanzausstattung von Land und Kommunen abzuleiten.

Diese Feststellung hat gravierende Konsequenzen für die Beurteilung der Philosophie des Oberverwaltungsgerichts:

- Die Entwicklung einer einzelnen, selbst einer wichtigen Ausgabenkategorie wie der Sozialausgaben, ist nur von Interesse, soweit sie sich in der Entwicklung der Gesamtausgaben der Kommunen relativ zu denen des Landes niederschlägt.
- Falls die Sozialausgabenentwicklung einen Anstieg der Gesamtausgaben der Kommunen relativ zu denen des Landes verursacht, resultiert daraus für sich genommen ein Anstieg der angemessenen Verbundquote.
- Selbst dann ist keineswegs ausgeschlossen, dass der von den Ausgaben herührende Druck auf die Verbundquote durch eine entgegengerichtete Entwicklung der kommunalen Steuern relativ zu denen des Landes kompensiert wird.
- Wie stark die Finanzausweisungen steigen müssen, um nötigenfalls eine Anpassung der Verbundquote herbeizuführen, lässt sich nur unter Beachtung all dieser Aspekte und keinesfalls in einer allgemeinen Regel zum Ausdruck bringen.

Das Oberverwaltungsgericht fokussiert sich im Übrigen nicht nur auf der Ausgaben- seite, sondern auch auf der Einnahmenseite auf eine Teilgröße der Finanzausstattung. Nicht die gesamte Einnahmensituation, nicht einmal das Volumen der gesamten Finanzausweisungen, sondern allein die Schlüsselzuweisungen werden in Erwägung gezogen. Analog zu den Sozialausgaben gilt aber auch hier, dass die Entwicklung einer einzelnen, auch einer wichtigen Einnahmenkategorie wie der Schlüsselzuweisungen, nur insoweit relevant ist, wie sie die Entwicklung der Gesamteinnahmen der Kommunen relativ zu denen des Landes berührt.

Als Zwischenergebnis lässt sich festhalten, dass schon die fundamentale, an Gesamtgrößen orientierte Logik des vertikalen Finanzausgleichs gegen eine Koppelung der Wachstumsrate einer einzelnen kommunalen Einnahmenart (Schlüsselzuweisungen) an die Wachstumsrate einer einzelnen kommunalen Ausgabenart (Sozialausgaben)

spricht. Sinnvolle vertikale Ausgleichsergebnisse zwischen dem Land und der Gesamtheit der kommunalen Gebietskörperschaften sind von einer solchen prozentualen Verknüpfung prinzipiell nicht zu erwarten. Daraus folgt, dass der Grundsatz der Verteilungssymmetrie, der sich auf die aufgabengerechte Verteilung der begrenzten Finanzmittel zwischen Land und Kommunen bezieht, mit einer relativen Mindestabdeckung der kommunalen Sozialausgaben nicht zu vereinbaren ist.

c. Praktische Steuerung der vertikalen Verteilung

Diese kritische Einschätzung der Position des Oberverwaltungsgerichts wird durch einige weitere Komplikationen verstärkt, die sich bei einer Übertragung der skizzierten Logik des vertikalen Finanzausgleichs auf die Praxis ergeben. Zwei Aspekte erscheinen besonders bedeutsam: (1) Die Berücksichtigung ursprünglich unterschiedlicher Deckungsquoten und (2) die Ausgleichsrelevanz allfälliger Verschiebungen der Ausgaben und Einnahmen des Landes sowie der Kommunen.

Das erstgenannte Problem resultiert daraus, dass Veränderungen der Verbundquote nur dann eine „angemessene“ Reaktion auf relative Verschiebungen der Ausgaben und der Einnahmen des Landes sowie der Kommunen darstellen, wenn ursprünglich eine faire Lastenteilung existierte. Falls in der Ausgangslage keine übereinstimmenden Deckungsquoten vorlagen, kann es durchaus sein, dass sich die Lasten in die richtige Richtung verschieben und daher kein Handlungsbedarf besteht. Ein überproportionaler Ausgabenzuwachs der Gemeinden, dem kein überproportionaler Einnahmenezuwachs gegenübersteht, wäre demnach unkritisch, solange das Land über eine noch schlechtere Deckungsquote verfügt¹². Erst bei einer Umkehrung der Verhältnisse müsste die Verbundquote dann angehoben werden.

Das zweite Problem ergibt sich aus der Dimension der in Rede stehenden Verschiebungen. Es versteht sich, dass in der Praxis nicht jede Divergenz der Wachstumsraten über die Finanzzuweisungen zwingend austariert werden muss. Unterschiedliche Wachstumsraten der Einnahmen und Ausgaben sind nur dann ausgleichsrelevant, wenn sich die Haushalte des Landes und der Kommunen strukturell und nicht nur kurzfristig auseinanderentwickeln¹³.

¹² Diese Konstellation bedeutet in der alternativen Sichtweise, dass der Anteil der Kommunen an den Steuereinnahmen noch höher liegt als der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben.

¹³ Rheinland-Pfalz hat mit dem Stabilisierungsfonds ein Instrument implementiert, das kurzfristige Anpassungen in gewissem Umfang bewirkt. Bei überproportional wachsenden Einnahmen des Landes

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die nach Gleichung (7) berechnete Verbundquote keinen materiellen Budgetausgleich gewährleistet, sondern auch mit relativ zu den Ausgaben gleich hohen Defiziten des Landes und der Gemeinden vereinbar ist. Da die Schuldenbremse dem Land kein höheres strukturelles Defizit erlaubt als den Gemeinden, müssen beide Ebenen bei anhaltend defizitären Haushalten gegebenenfalls ihre Ausgaben gleichmäßig reduzieren oder ihre Einnahmen im Rahmen ihrer autonomen Entscheidungsmöglichkeiten erhöhen.

Vorübergehende konjunkturelle Defizite sind dagegen zulässig, und sie werden auch bei den staatlichen Ebenen unterschiedlich hoch ausfallen¹⁴. Die kurzfristigen konjunkturellen Schwankungen insbesondere der staatlichen Einnahmen, aber auch der staatlichen Ausgaben verändern zwar die rechnerisch „aufgabengerechte“ Verbundquote, aber solche kurzfristigen Effekte rechtfertigen keinen finanzpolitischen Eingriff. Vielmehr ist die Forderung nach gleichen Deckungsquoten sinnvoll nur auf die Trendwerte der Einnahmen und Ausgaben zu beziehen und kann auch nur eine mittelfristige Orientierung für den vertikalen Finanzausgleich liefern.

Es ist weder ökonomisch sinnvoll, noch praktisch möglich, die Deckungsquoten so fein zu steuern, dass jegliche Abweichung von den Formelwerten vermieden wird¹⁵. Eine zweckmäßige Umsetzung erfordert die Verwendung mehrjähriger gleitender Durchschnittswerte für die Bestimmungsfaktoren der aufgabengerechten Verbundquote und die Festlegung von kritischen Schwellenwerten, bei deren Überschreiten eine Anpassung geprüft werden soll. Auf diese Weise lassen sich kurzfristig Zufälligkeiten aussondern und erratische Schwankungen im Finanzausgleich vermeiden, ohne das Gebot der Verteilungssymmetrie zu verletzen.

4. Gesonderte Betrachtung der Landkreise

Die durch eine Betrachtung von Teilgrößen verzerrte Sicht des vertikalen Ausgleichsproblems wird durch die Fokussierung auf die Landkreise (Zentralkreise) anstelle einer Ebenenbetrachtung noch einmal erheblich verstärkt. Die Ausblendung der kreis-

wird ein Teil der Finanzausgleichsmasse dem Stabilisierungsfonds zugeführt und nicht für aktuelle Finanzzuweisungen verwendet.

¹⁴ Aus stabilitätspolitischer Perspektive sollte das Land einen größeren Anteil an den konjunkturellen Defiziten übernehmen als die Gemeinden. Allerdings hängt die relative Höhe von der Konjunkturalastizität der jeweiligen Einnahmen und Ausgaben ab und ist daher nur schwer zu beeinflussen.

¹⁵ Die Daten für laufenden Finanzausgleich stehen erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung zur Verfügung, so dass die permanente Feinsteuerung der Deckungsquoten technisch ausgeschlossen ist.

angehörigen Gemeinden ist fundamental verfehlt, weil die Finanzausstattung der zentralen Kreisebene immer nur in Verbindung mit derjenigen der kreisangehörigen Gemeinden und vor dem Hintergrund der kreisinternen Aufgabenteilung beurteilt werden kann. Dabei kommt die Kreisumlage als Instrument des vertikalen Finanzausgleichs innerhalb der Gesamtkreise ins Spiel. Ihre Aufgabe besteht darin, die Deckungsansprüche des Zentralkreises und seiner Gemeinden auszubalancieren.

a. Die Logik des kreisinternen Finanzausgleichs

Die vertikale Ausgleichsfunktion der Kreisumlage wird für das rheinland-pfälzische System wiederum erst einmal formal dargestellt. Die Einnahmen des Zentralkreises (E_Z) umfassen seinen Anteil (z) an den Schlüsselzuweisungen (SZ) und die Einnahmen aus der Kreisumlage (U).

$$E_Z = z SZ + U \quad (8)$$

Die Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden (E_G) setzen sich zusammen aus ihrer originären Steuerkraft (T_G) zuzüglich ihres Anteils ($g = 1 - z$) an den Schlüsselzuweisungen¹⁶ und abzüglich der Kreisumlage:

$$E_G = T_G + g SZ - U \quad (9)$$

Die Kreisumlage entspricht dem Produkt aus Umlagesatz (u) und Umlagegrundlagen. Letztere umfassen die Steuerkraft und die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden:

$$U = u (T_G + g SZ) \quad (10)$$

Daraus folgt für die Einnahmen der zentralen und der dezentralen Kreisebene:

$$E_Z = z SZ + u (T_G + g SZ) \quad (11)$$

$$E_G = (1 - u) (T_G + g SZ) \quad (12)$$

Wenn dem Zentralkreis und seinen Gemeinden die gleiche Deckungsquote zugebilligt wird, dann muss das Verhältnis der Ausgaben des Zentralkreises (A_Z) zu denen der kreisangehörigen Gemeinden (A_G) der Relation der Einnahmen entsprechen:

$$\frac{A_Z}{A_G} = \frac{z SZ + u (T_G + g SZ)}{(1 - u) (T_G + g SZ)} = \frac{E_Z}{E_G} \quad (13)$$

¹⁶ Hier werden nur die Schlüsselzuweisungen B2 betrachtet. Die Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden umfasst ihre Steuerkraft inklusive der Schlüsselzuweisungen A. Die Schlüsselzuweisungen B2 orientieren sich am Finanzbedarf und an der Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden.

Aus dieser Beziehung lässt sich der Kreisumlagesatz bestimmen, der zur Herstellung gleicher Deckungsansprüche der beiden Kreisebenen erforderlich ist¹⁷:

$$u = \frac{1}{1 + A_Z/A_G} \left[\frac{A_Z}{A_G} - \frac{z}{g + T_G/SZ} \right] \quad (14)$$

Der erforderliche Umlagesatz hängt von der kreisinternen Arbeitsteilung, also von der Ausgabenrelation ab. Zudem spielt die originäre Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden relativ zu den Schlüsselzuweisungen eine Rolle. Der aufgabengerechte Umlagesatz steigt, (1) wenn die Ausgaben des Zentralkreises relativ zu denen der kreisangehörigen Gemeinden wachsen und (2) wenn das Verhältnis zwischen originärer Steuerkraft der Gemeinden und Schlüsselzuweisungen steigt¹⁸.

Letzteres ist darauf zurückzuführen, dass der Zentralkreis eines finanzstarken Gesamtkreises geringere Schlüsselzuweisungen erhält als der Zentralkreis eines finanzschwachen Gesamtkreises. Bei gleicher Aufgabenteilung muss der Zentralkreis eines finanzstarken Gesamtkreises daher über die Kreisumlage stärker auf die Finanzkraft seiner Gemeinden zurückgreifen. Das ändert aber nichts daran, dass sowohl der Zentralkreis als auch die Gemeinden eines finanzstarken Gesamtkreises nach Finanzausgleich über eine relativ höhere Finanzkraft verfügen als der Zentralkreis und die Gemeinden eines finanzschwachen Gesamtkreises. Beide Kreisebenen partizipieren bei aufgabengerechter Höhe der Kreisumlage stets gleichmäßig an der im Gesamtkreis vorhandenen Finanzkraft¹⁹.

Aus Gleichung (14) ergibt sich im Übrigen auch, dass der erforderliche Umlagesatz von der Vorab-Aufteilung der Schlüsselzuweisungen auf Zentralkreis und Gemeinden abhängt. Je „gemeindefreundlicher“ die Quoten festgelegt werden, desto höher muss die Kreisumlage sein, um die Deckungsansprüche der zentralen und der dezentralen Kreisebene auszubalancieren. Ein hoher Vorab-Anteil der Gemeinden erhöht einer-

¹⁷ Dieser Umlagesatz garantiert keinen materiellen Haushaltsausgleich, sondern kann auch mit relativ gleichen Defiziten des Landkreises und seiner Gemeinden einhergehen. In solchen Fällen sind beide Ebenen gehalten, ihre Ausgaben gleichmäßig zu reduzieren oder Einnahmepotentiale zu erschließen.

¹⁸ Ein Beispiel soll den Sachverhalt illustrieren. Wenn Zentralkreis und Gemeinden gleich hohe Ausgaben haben, ist die Ausgabenrelation gleich 1. Die Relation zwischen originärer Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen sei 4. Dann beläuft sich der Kreisumlagesatz auf: $(1/2) \times [1 - 0,66 / (0,34 + 4)] = 0,424$. Eine Erhöhung der Relation zwischen originärer Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen auf 5 steigert den Kreisumlagesatz auf: $(1/2) \times [1 - 0,66 / (0,34 + 5)] = 0,438$. Ebenso bewirkt eine Verschiebung der Ausgaben auf den Zentralkreis, welche die Ausgabenrelation auf 1,05 erhöht, einen Anstieg des Kreisumlagesatzes auf: $(1/2,05) \times [1,05 - 0,66 / (0,34 + 4)] = 0,438$.

¹⁹ Vgl. W. Scherf (1998), Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage, Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 90, Frankfurt a.M., S. 45-49.

seits die Ausgleichseffekte zwischen den kreisangehörigen Gemeinden, andererseits aber auch die politischen Spannungen zwischen Gemeinden und Zentralkreis²⁰.

b. Gesamtkreise als Adressaten des Finanzausgleichs

Angesichts der Interdependenzen zwischen den Haushalten der Zentralkreise und der kreisangehörigen Gemeinden ist eine Gesamtkreisbetrachtung zur Beurteilung der Ausgleichseffekte des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz unumgänglich. Das wesentliche Ziel der Gleichbehandlung aller kommunalen Gebietskörperschaften bezogen auf den Finanzbedarf pro Einwohner lässt sich nur erreichen, wenn die an der Bereitstellung staatlicher Leistungen im kreisangehörigen Raum mitwirkenden Institutionen gemeinsam adressiert werden. Das Land muss zu diesem Zweck die Finanzkraft der Gesamtkreise als Maßstab zugrunde legen und die Schlüsselzuweisungen am Finanzbedarf pro Kreiseinwohner orientieren.

Vor diesem Hintergrund kann dem Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz nicht gefolgt werden, wenn es die Finanzlage der zentralen Kreisebene isoliert betrachtet. Veränderungen der Einnahmen und Ausgaben der Zentralkreise müssen keine ausgleichsrelevanten Veränderungen der Finanzlage der Gesamtkreise signalisieren.

- Ein Anstieg der Ausgaben der Landkreise für Soziales allein begründet noch keinen ausgleichspflichtigen Extrabedarf. Vielmehr muss zunächst geprüft werden, ob diese Mehrausgaben auch einen Anstieg der Gesamtausgaben der zentralen Kreisebene relativ zu den Ausgaben des Landes bewirken.
- Selbst wenn die Gesamtausgaben der Zentralkreise schneller wachsen als die des Landes, ist eine Anpassung der Schlüsselzuweisungen nicht zwingend erforderlich. Der Anstieg kann auf eine Zentralisierung der Kreisausgaben zurückgehen, ohne dass sich an den gesamten Kreisausgaben etwas geändert hat. In diesem Fall muss die Kreisumlage angehoben werden, um den Ausgabenzuwachs der zentralen Kreisebene systemkonform zu finanzieren.
- Eine kritische Haushaltslage der Landkreise liegt auch dann nicht unbedingt vor, wenn die Mehrausgaben der Zentralkreise zu einem Wachstum der Ausgaben der Gesamtkreise führen (relativ zu den Ausgaben des Landes). Das Wachstum der Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden (relativ zu den Steuer-

²⁰ Vgl. W. Scherf (1998), Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage, Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 90, Frankfurt a.M., S. 49-52.

einnahmen des Landes) könnte den Ausgabenzuwachs der Gesamtkreise kompensieren. Auch in diesem Fall müsste gegebenenfalls nur die Kreisumlage angehoben werden, um die zentrale Kreisebene am Wachstum der kommunalen Steuereinnahmen angemessen zu beteiligen.

Soweit ein überproportionales Wachstum der Ausgaben der Zentralkreise durch eine Veränderung der kreisinternen Arbeitsteilung oder durch ein relativ starkes Wachstum der Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden kompensiert wird, bedarf es des Einsatzes der Kreisumlage, aber nicht des Einsatzes der Verbundquote, um den Deckungsansprüchen der zentralen Kreisebene angemessen Rechnung zu tragen. Eine Anhebung der Verbundquote zulasten des Landes und eine daraus gespeiste Erhöhung der Schlüsselzuweisungen wäre nur dann die richtige Antwort, wenn die Gesamtkreise einen überproportionalen Anstieg der Ausgaben oder einen unterproportionalen Anstieg der Steuereinnahmen zu verzeichnen haben.

Genau genommen wäre es sogar nur dann die richtige Antwort, wenn der relativ höhere Anstieg der Ausgaben oder geringere Anstieg der Einnahmen die kommunale Ebene insgesamt relativ zum Land betrifft. Allerdings dürften die Haushalte der kreisfreien Städte, die Zentralkreis- und Gemeindefunktionen erfüllen, kaum systematisch von der Entwicklung der Gesamtkreishaushalte abweichen.

Da die Gesamtkreise die korrekten Adressaten des kommunalen Finanzausgleichs sind, kann die Fokussierung des Oberverwaltungsgerichts auf die Zentralkreise nur zu voreiligen Schlüssen führen. Sofern die Einnahmen der Gesamtkreise mit ihren Ausgaben Schritt halten, bleibt ihre Deckungsquote stabil, und es gibt von dieser Seite her keinen Grund für eine Erhöhung der Schlüsselzuweisungen. Daran ändert sich auch nichts, wenn die Einnahmen der Zentralkreise bei konstanter Kreisumlage um weniger als ihre (Sozial-) Ausgaben steigen. Derartige Divergenzen können und müssen durch einen sachgerechten Einsatz der Kreisumlage ausgeglichen werden.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass ein Anstieg der Ausgaben der Landkreise für Soziales allein noch keinen ausgleichspflichtigen Extrabedarf begründet. Vielmehr muss zunächst geprüft werden, ob diese Mehrausgaben eine Erhöhung der Gesamtausgaben der zentralen Kreisebene bewirken. Dann ist zu fragen, ob dem Anstieg der Gesamtausgaben der zentralen Kreisebene ein geringerer Ausgabenzuwachs der kreisangehörigen Gemeinden gegenübersteht. Schließlich muss man kontrollieren, inwie-

weit das Wachstum der Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden den Effekt der Ausgaben auf die Deckungsquote der Gesamtkreise kompensiert.

c. Gemeindesteuerkraft und Schlüsselzuweisungen

Die Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden können nicht nur einen Ausgabenzuwachs der Gesamtkreise egalisieren, sondern entfalten schon für sich genommen eigentümliche Rückwirkungen auf den kreisinternen Finanzkraftverbund. Eine Erhöhung der Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden eines Gesamtkreises wirkt sich per Saldo zwar positiv auf die Finanzlage dieses Gesamtkreises aus, reduziert aber auch seine Schlüsselzuweisungen. Aufgrund der besonderen Finanzierung wird der Zentralkreis hierdurch relativ schlechter gestellt.

Wenn die Steuereinnahmen der Gemeinden bei konstantem Finanzbedarf um 1 Euro wachsen, gehen die Schlüsselzuweisungen um 0,5 Euro zurück, so dass die im Gesamtkreis verfügbaren Mittel netto nur um 0,5 Euro steigen. Hiervon erhalten die Gemeinden einen Anteil von: $\partial E_G / \partial T_G = (1 - u) 0,83$. Der damit korrespondierende Anteil des Zentralkreises beläuft sich auf: $\partial E_Z / \partial T_G = (0,83 u - 0,33)$. Diese Quoten resultieren aus den Gleichungen (8) und (9) durch partielle Ableitung nach den Gemeindesteuern unter Berücksichtigung von $\partial SZ = -0,5 \partial T_G$.

Bei einer konstanten Kreisumlage in realistischer Größenordnung hat der Zentralkreis typischerweise nur wenig von einem Anstieg der Steuerkraft im Gesamtkreis. Bei einem Umlagesatz von 45,8% verteilen sich die Mehreinnahmen zum Beispiel im Verhältnis 10:90 auf den Zentralkreis und seine Gemeinden. Der kritische Wert des Umlagesatzes, bei dem der Zentralkreis gerade nicht mehr von einem Anstieg der Steuerkraft profitiert, liegt bei $33/83 \approx 39,8\%$. Bei Werten darunter erleidet der Zentralkreis sogar einen Einnahmenverlust²¹.

Bei wachsender Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden ist daher eine Anpassung der Kreisumlage zur Herstellung einer fairen kreisinternen Verteilung erforderlich, schon um den Zentralkreis an der wachsenden Steuerkraft proportional zu beteiligen. Erst recht muss die Umlage angehoben werden, wenn die Ausgaben des Zentralkreises überproportional zu denen der Gemeinden zunehmen.

²¹ Theoretisch liegen die Anteile zwischen bestimmten Extremwerten. Bei einem Kreisumlagesatz von 100% erhalten die Gemeinden 0% und der Zentralkreis 100% der zusätzlichen Netto-Finanzkraft. Bei einem Kreisumlagesatz von 0% erhalten die Gemeinden 83% der zusätzlichen Steuerkraft, also 166% der zusätzlichen Netto-Finanzkraft, während der Zentralkreis über die Schlüsselzuweisungen 66% der zusätzlichen Netto-Finanzkraft einbüßt.

Diese Überlegungen zum kreisinternen Finanzkraftverbund gelten genau so freilich nur für den Fall einer Erhöhung der kommunalen Steuerkraft in *einem* Gesamtkreis. Sofern die Steuereinnahmen *aller* Gemeinden zunehmen, hat das bei fixer Verbundquote keinen Einfluss auf die Schlüsselzuweisungen, deren Gesamtvolumen durch die Verbundmasse fixiert ist. In diesem Fall partizipieren Zentralkreise und kreisangehörige Gemeinden nach Maßgabe der aktuellen Kreisumlagesätze proportional an den wachsenden Steuereinnahmen: $\partial E_G / \partial T_G = 1 - u$ bzw. $\partial E_Z / \partial T_G = u$. Diese marginalen Beteiligungsquoten benachteiligen den Zentralkreis immer noch, weil sein Ausgabenanteil größer ist als der Kreisumlagesatz.

Somit muss auch bei allorts wachsenden kommunalen Steuereinnahmen eine Erhöhung der Kreisumlage erfolgen, um den Zentralkreis angemessen am Anstieg der Finanzkraft der Gesamtkreise zu beteiligen, allerdings in deutlich geringerem Maße als bei isolierter Betrachtung. Generell gilt: Eine Anpassung der Kreisumlage ist immer dann erforderlich, wenn die Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden stärker oder schwächer steigen als die Schlüsselzuweisungen an den Gesamtkreis.

d. Schlüsselzuweisungen als vertikales Instrument

Die Vernachlässigung des kreisinternen Finanzkraftverbunds durch das Oberverwaltungsgericht trägt nicht nur zu einer grundlegend verzerrten Sicht des Finanzbedarfs der Landkreise bei, sondern schlägt sich auch in der dazu gar nicht recht passenden Auffassung nieder, die Schlüsselzuweisungen müssten eingesetzt werden, um dem vom OVG ausgemachten Problem beizukommen. Vielleicht meint das Oberverwaltungsgericht tatsächlich nur die in den Leitsätzen erwähnten „Schlüsselzuweisungen an die Landkreise“. Eine isolierte Erhöhung dieses Teils der Schlüsselzuweisungen ist aber innerhalb des rheinland-pfälzischen Systems gar nicht möglich.

Die Schlüsselzuweisungen knüpfen an der Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft an. Beide Größen beziehen sich auf den Gesamtkreis und analog dazu auf die kreisfreien Städte. Ein auf der Zentralkreisebene angesiedeltes Finanzproblem, das auf die Gesamtkreisebene durchschlägt, kann prinzipiell nicht allein durch den gezielten Einsatz der Schlüsselzuweisungen gelöst werden, da die Schlüsselzuweisungen teils an den Zentralkreis und teils an die Gemeinden fließen.

Höhere Schlüsselzuweisungen würden bei einem unveränderten Verteilungsschlüssel 66/34 (2007: 64/36) und einer allein den Zentralkreis betreffenden Deckungslücke

die Gemeinden mit entlasten, obwohl diese gar keinen Engpass haben. Eine aufgabengerechte Deckungsquote des Gesamtkreises lässt sich über die Schlüsselzuweisungen zwar herbeiführen, eine aufgabengerechte Deckungsquote des Zentralkreises garantiert das aber nicht. Dieser Sachverhalt bestätigt noch einmal, dass der kreisinterne Finanzkraftverbund zweifelsfrei Bestandteil einer umfassenden Analyse der Verteilungssymmetrie des Finanzausgleichs sein muss.

Eine weitere Konsequenz besteht darin, dass die Forderung des OVG nach einer modifizierten Bemessung der Schlüsselzuweisungen an die Landkreise, selbst wenn sie auch aus der Gesamtkreissicht berechtigt wäre, nicht isoliert für diese Gebietskörperschaftsgruppe erhoben werden könnte. Vielmehr müssten dann auch die kreisfreien Städte integriert werden, die mit denselben Problemen konfrontiert sind. Keineswegs zufällig gelangt man auch auf diesem Wege wieder zu der Einsicht, dass nur ein Vergleich der Finanzlage der kommunalen Ebene insgesamt mit dem Land Auskunft über einen eventuellen Korrekturbedarf bei der vertikalen Steuerverteilung geben kann.

4. Eigene Beteiligung der Leistungsempfänger

Neben der Nichtbeachtung der Logik des vertikalen Finanzausgleichs zwischen Land und Kommunen und der Logik des kreisinternen Finanzausgleichs zwischen Zentralkreis und kreisangehörigen Gemeinden ist die Negierung eines Anspruchs auf eigene Beteiligung der Leistungsempfänger ein weiterer Schwachpunkt in der Argumentation des Oberverwaltungsgerichts. Eine Finanzverfassung, die auf der Finanzautonomie verschiedener Arten von Gebietskörperschaften beruht, betont die Selbstverantwortung und sieht den Finanzausgleich nur als notwendige Ergänzung für den Fall gravierender, sonst nicht zu behebender vertikaler und horizontaler Ungleichgewichte. Angesichts des subsidiären Charakters des Finanzausgleichs muss aber die Frage gestellt werden, ob die Gebietskörperschaften, denen Finanzausgleichsleistungen zugute kommen, ihre autonomen Einnahmen- und Effizienzpotentiale genutzt haben.

Auch die hier vorgenommene Betrachtung der Deckungsquoten geht zunächst von der naiven Vorstellung aus, dass alle Gebietskörperschaften nur notwendige Ausgaben tätigen und alle dafür bereitstehenden Finanzquellen auf zumutbare Weise ausschöpfen. Das ist verständlich, weil nur die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben unmittelbar aus den Haushaltsstatistiken zu entnehmen sind. Dennoch besteht in ge-

wissen Grenzen durchaus die Möglichkeit, ungenutzte Spielräume zur Senkung der Ausgaben oder Erhöhung der Einnahmen zu identifizieren.

- Die Ausgabenseite der kommunalen Gebietskörperschaften kann auf den Prüfstand gestellt werden, indem man die Ausgaben pro Einwohner (oder relativ zu anderen geeigneten Indikatoren, z.B. Sozialausgaben pro Empfänger) mit den Ausgaben anderer Gebietskörperschaften vergleicht. Gravierende Abweichungen vom Durchschnitt geben Hinweise auf eine besonders effiziente oder eben auch ineffiziente Aufgabenerfüllung.
- Auf der Einnahmenseite ist einerseits zu prüfen, ob der Gebührenhaushalt ausgereizt wurde, um die nach dem Äquivalenzprinzip zu finanzierenden kommunalen Leistungen abzudecken. Soweit die kommunalen Gebietskörperschaften ihre Gebührenhaushalte aus Steuern und Finanzausweisungen subventionieren, bestehen hier jedenfalls noch Reserven.
- Weitere Einnahmenspielräume können die Gemeinden durch Gebrauch ihres Hebesatzrechts bei den Realsteuern erschließen. Ein Vergleich mit landes- oder bundesdurchschnittlichen und somit in anderen Gemeinden üblichen Hebesätzen kann zeigen, inwieweit die Bemessungsgrundlage der Realsteuern von einer Gemeinde oder von allen Gemeinden eines Landkreises ausgeschöpft wird.
- Auf der Ebene der Gesamtkreise stellt sich die Frage der nutzbaren Hebesatzoptionen auch in Bezug auf die Kreisfinanzen. Der Zentralkreis kann mit der Kreisumlage auf die Finanzkraft seiner Gemeinden zurückgreifen und diese damit gegebenenfalls zur Anspannung ihrer Hebesätze veranlassen. Eine erhöhte indirekte Inanspruchnahme der im Gesamtkreis vorhandenen Bemessungsgrundlagen ist absolut gerechtfertigt, soweit das Gebot der kreisinternen Verteilungssymmetrie dabei beachtet und die Kreisumlage aufgabenadäquat eingesetzt wird.

Vor diesem Hintergrund wirkt die Nonchalance befremdlich, mit der das Oberverwaltungsgericht Hinweise auf Einsparpotentiale und Kreisumlage beiseite gewischt hat, obwohl § 1 (2) LFAG zur Deckung der Ausgaben die „zugeteilten Steuern und sonstigen öffentlichen Abgaben sowie die Erträge und Einzahlungen“ benennt und erst ergänzend „die Leistungen des Landes nach diesem Gesetz“.

Die Forderung nach einer angemessenen Ausschöpfung der Gebühren- und Hebesatzpotentiale hat im übrigen nichts zu tun mit den Leistungsansprüchen einzelner

Gemeinden und Gemeindeverbände im Finanzausgleich. Letztere werden zu Recht auf der Basis normierter Steuerkraftmesszahlen ermittelt und sind damit unabhängig von den autonomen Entscheidungen der kommunalen Gebietskörperschaften. Im vorliegenden Kontext geht es aber um die richtige Höhe der Leistungen des Landes für die kommunale Ebene insgesamt. Diese Frage kann nicht ohne Rücksicht auf die vorhandenen Spielräume der kommunalen Ebene zur Finanzierung ihrer Ausgaben beantwortet werden, zumal die Gemeinden über eine größere Steuerautonomie verfügen als die Bundesländer.

Im Gegensatz zu den Gemeinden haben die Länder derzeit so gut wie keine autonomen Steuerbefugnisse. Lediglich der Steuersatz der Grunderwerbsteuer kann variiert werden. An der äußerst limitierten Steuerautonomie ändert der Tatbestand nichts Substanzielles, dass die Länder gemeinsam über den Bundesrat und mit dem Bund Steuergesetze ändern können. Finanzwissenschaftler plädieren nicht umsonst seit langem für eine Vergrößerung der steuerlichen Handlungsspielräume der Länder, etwa durch Einführung eines Zuschlagsystems bei der Einkommensteuer.

5. Schlüsselzuweisungen und Sozialausgaben

Die Sichtweise des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz steht nicht nur im Widerspruch zu den Konstruktionsprinzipien des kommunalen Finanzausgleichs, sondern zeichnet sich auch durch die Wahl eines Instruments aus, das dem Anliegen des Gerichts gar nicht optimal gerecht werden kann. Kernpunkt des Beschlusses ist die Koppelung der Sozialausgaben an die Schlüsselzuweisungen der Landkreise, motiviert durch die relativ große Dynamik der Sozialausgaben und ihre herausgehobene Bedeutung für die zentrale Kreisebene. Als Lösung schwebt dem Gericht offenbar eine gezielte Erhöhung der Schlüsselzuweisungen an die Zentralkreise vor.

Es wurde bereits darauf aufmerksam gemacht, dass die Schlüsselzuweisungen an die Gesamtkreise gehen und deren Lücke zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf verkleinern sollen. Eine Erhöhung der Schlüsselzuweisungen speziell für die Zentralkreise könnte nur durch eine Veränderung des Verteilungsschlüssels 66/34 (2007: 64/36) zugunsten der Zentralkreise und zulasten der kreisangehörigen Gemeinden systemkonform bewerkstelligt werden. Das wäre aber nicht mit einer Entlastung der Gesamtkreise verbunden und über die Kreisumlage intern mindestens genauso gut zu erreichen.

Die vom OVG geforderte Verbesserung der Finanzausstattung der Zentralkreise über einer Koppelung des Wachstums der Schlüsselzuweisungen an das Wachstum der Sozialausgaben ließe sich nur als allgemeine Regel implementieren, die sämtliche kommunalen Gebietskörperschaften umfasst. In dieser Auslegung konkurriert die Regel aber mit der sachlich überlegenen Orientierung der vertikalen Steuerverteilung an den gesamten Einnahmen und Ausgaben. Mit anderen Worten: Eine gezielte Integration der Soziallasten in den kommunalen Finanzausgleich kann nicht pauschal in der Wachstumsrate der Schlüsselzuweisungen erfolgen.

Exkurs: Alternative Wege zur Berücksichtigung der Sozialausgaben

Vor diesem Hintergrund verwundert es, dass das OVG keine alternativen Wege zur Berücksichtigung der Sozialausgaben in Erwägung gezogen hat. Man hätte zum Beispiel leicht auf die Idee kommen können, dass die Sozialausgaben bereits als Sonderbedarfstatbestand im Finanzausgleich verankert sind. Gemäß § 11 (4) LFAG wird Landkreisen und kreisfreien Städten ein Ergänzungsansatz für Soziallasten gewährt, deren Belastungen durch Sozialhilfe und Grundsicherung für Arbeitssuchende pro Einwohner den Landesdurchschnitt übersteigt. Der Ansatz beträgt 2,5‰ der Einwohnerzahl für jeden Prozentpunkt, der über dem Landesdurchschnitt liegt.

Das Oberverwaltungsgericht fordert eine Steigerung der Schlüsselzuweisungen, also ein höheres Niveau der kommunalen Finanzausstattung, begründet das aber mit einem Aspekt, der vor allem die Ausgabenstruktur betrifft. Würde nur das Ausgabenniveau als entscheidend erachtet, müsste man nicht die Sozialausgaben als einzelnen Bestimmungsfaktor des Finanzbedarfs der kommunalen Ebene besonders hervorheben. Dem strukturellen Problem könnte aber viel besser durch eine stärkere Gewichtung der Soziallasten im Gesamtansatz für die Schlüsselzuweisungen Rechnung getragen werden, anstatt eine systemfremde Wachstumsraten-Formel zu bemühen.

Eine Anhebung des Promillesatzes für überdurchschnittliche Sozialausgaben würde gezielt den kommunalen Gebietskörperschaften zugute kommen, deren Haushalte durch hohe Sozialausgaben besonders belastet sind. Die durchschnittliche Ausgabenlast wäre dagegen in den Gesamtausgaben zu veranschlagen und in der Dotierung der kommunalen Ebene insgesamt einzurechnen. Auf diesem Wege ließe sich die vertikale Steuerverteilung weiterhin sachgerecht mit Blick auf die finanzielle Gesamtlage ausbalancieren und zugleich eine gezielte Entlastung der Träger der Sozialausgaben innerhalb der kommunalen Ebene herbeiführen.

Eine Alternative zur finanzkraftabhängigen Verrechnung der Soziallasten mittels Ergänzungsansatz wäre die Berücksichtigung außerhalb der Verteilung der Schlüsselzuweisungen in Form spezieller Zweckzuweisungen für Sozialhilfe und Grundsicherung. Die Zuweisungen könnten sich an den entsprechenden Pro-Kopf-Ausgaben orientieren, dabei aber aus Anreizgründen einen gehörigen Eigenanteil der Träger vorsehen, der in der allgemeinen Finanzausstattung einzukalkulieren wäre. Da die Zweckzuweisungen aus der Finanzausgleichsmasse entnommen werden, würde auch diese Lösung das Niveau der kommunalen Finanzausstattung nicht zwingend erhöhen, den Sozialausgaben jedoch stärkeren Einfluss auf die Struktur der Landesleistungen einräumen. Zudem könnte die Verteilung der Finanzzuweisungen auf die kommunalen Gebietskörperschaften bedarfsgerechter ausfallen.

Während Ausgabenniveauaspekte in der Verbundquote ihren Niederschlag finden, sind Ausgabenstrukturaspekte systematisch korrekt bei der Verteilung der Finanzzuweisungen an die kommunale Ebene einzuarbeiten. Sollte bei den Zentralkreisen tatsächlich ein Strukturproblem in Bezug auf die Sozialausgaben existieren, was keineswegs ausgemacht ist, dann stehen mit dem vorhandenen Soziallastenansatz innerhalb der Schlüsselzuweisungen oder mit speziellen Zweckzuweisungen geeignete Instrumente zur Verfügung, die unabhängig von der vertikalen Steuerverteilung eingesetzt werden können. Auch hierfür gibt es geeignete Maßzahlen, um den relativen Finanzbedarf der Gebietskörperschaften auszudrücken. Bei diesen Maßzahlen handelt es sich jedoch um Verhältnisgrößen, nicht um Wachstumsraten, welche die relevanten Beziehungen allenfalls indirekt, unsystematisch und intransparent vermitteln.

6. Der Finanzierungssaldo als Indikator der Finanzlage

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat die vermeintlich „unauskömmliche“ Finanzlage der Landkreise vorzugsweise anhand der Finanzierungssalden beurteilt (OVG 18 ff). Seine diesbezügliche Argumentation ist freilich inkonsistent.

- Das Gericht verkürzt den Blickwinkel auf die Zentralkreise. Die Finanzlage der Gesamtkreise und der kreisinterne Finanzverbund werden nicht berücksichtigt.
- Die ebenso negativen Finanzierungssalden des Landes werden erwähnt, fließen aber nicht entscheidend in die Beurteilung der Finanzlage der Landkreise ein.

- Das Gericht wechselt zwischen Bemerkungen zu Finanzierungssalden und Gesamtverschuldung, ohne sich über die Bedeutung dieser Größen klar zu äußern.

Im Folgenden soll geprüft werden, ob es sachgerecht ist, zur Beurteilung der kommunalen Finanzsituation vor allem den Finanzierungssaldo heranzuziehen.

a. Bestimmungsfaktoren des Finanzierungssaldos

Allgemein berechnet man den Finanzierungssaldo aus der Differenz zwischen den gesamten Ausgaben und Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge, wie z.B. Schuldenaufnahme und Schuldentilgung. Übersteigen die Einnahmen die Ausgaben, resultiert ein Finanzierungsüberschuss, im umgekehrten Fall ein Defizit.

In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ergibt sich der Finanzierungssaldo eines Sektors als Differenz zwischen seinen Ersparnissen und Nettoinvestitionen. Ein positiver Finanzierungssaldo bedeutet, dass das Sparen die Sachvermögensbildung übersteigt und somit eine Geldvermögensbildung vorliegt. Typischerweise bilden die privaten Haushalte einen Finanzierungsüberschuss, während die Unternehmen und oftmals auch der Staat ein Finanzierungsdefizit aufweisen.

In der Finanzstatistik wird der Finanzierungssaldo des Staates etwas anders abgegrenzt²². Insbesondere fehlen (a) Darlehensgewährungen und -rückflüssen gegenüber dem privaten Sektor und (b) Erwerb und Veräußerung von Beteiligungen. Hinzu kommen Differenzen im Erfassungszeitpunkt. Die Finanzstatistik stellt auf die Kassenwirksamkeit der Einnahmen und Ausgaben ab, während die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung das Entstehen von Forderungen und Verbindlichkeiten darlegt.

Die Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bringt den ökonomischen Charakter des Finanzierungssaldos auf den Punkt. Wenn der Staat spart, d.h. weniger Ausgaben für öffentlichen Konsum bzw. laufende Staatsleistungen tätigt als er an Steuern und Sozialabgaben einnimmt, dann bildet er Geld- oder Sachvermögen. Die Sachvermögensbildung umfasst die staatlichen Bruttoinvestitionen abzüglich der Abschreibungen, also die staatlichen Nettoinvestitionen, während die Geldvermögensbildung dem Finanzierungssaldo des Staates entspricht.

Der Finanzierungssaldo kann sich negativ entwickeln, (a) weil die staatlichen Konsumausgaben steigen oder die Steuer- und Beitragseinnahmen sinken, weshalb die

²² Vgl. O. Dietz (2006), Finanzierungssaldo des Staates – einige methodische Anmerkungen, Wirtschaft und Statistik 4, S. 339-343.

Ersparnisse per Saldo abnehmen. Der Finanzierungssaldo kann aber auch sinken, (b) weil eine Gebietskörperschaft höhere Nettoinvestitionen durchführt. Während die erste Möglichkeit auf ein Haushaltsproblem deutet, erscheint die zweite Variante weit weniger bedenklich, denn die betreffende Gebietskörperschaft schmälert bei gleicher Reinvermögensbildung das Geldvermögen, erhöht aber zugleich das Sachvermögen. Eine Nettokreditaufnahme zur Finanzierung öffentlicher Investitionen ist daher prinzipiell anders zu bewerten als eine Nettokreditaufnahme zur Finanzierung staatlicher Konsumausgaben. Aus konjunkturpolitischer Sicht kann beides kurzfristig nützlich und vertretbar sein, langfristig erscheint jedoch bestenfalls die investitionsbezogene Verschuldung akzeptabel.

Der Finanzierungssaldo der kommunalen Gebietskörperschaften in der Abgrenzung der Finanzstatistik umfasst zwei Teilsalden: den Überschuss bzw. Fehlbetrag der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung. Letztere umfasst Einnahmen und Ausgaben, die zu einer Vermögensänderung führen oder der Investitionsfinanzierung Dritter dienen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge). Aus dem Saldo der laufenden Rechnung ergibt sich nach Abzug der Tilgung von Krediten die Nettoinvestitionsrate.

Die Nettoinvestitionsrate zeigt, wie viel Mittel zur Eigenfinanzierung von Investitionen zur Verfügung stehen. Sie wird auch verwendet, um die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände zu messen²³. Im Grunde misst sie aber nur die Fähigkeit, Investitionen ohne Kreditaufnahme finanzieren zu können. Außerdem wird ihre Aussagekraft zunehmend durch Auslagerungen von kostenrechnenden Einrichtungen aus den kommunalen Haushalten in Eigenbetriebe und Eigengesellschaften eingeschränkt. Die weiteren Überlegungen konzentrieren sich daher auf den gesamten Finanzierungssaldo.

b. Zur Interpretation des Finanzierungssaldos

Angesichts der verschiedenen Komponenten des Finanzierungssaldos stellt sich die Frage nach seiner Eignung als Indikator für die finanzielle Situation einer Gebietskörperschaft. Diese ist aus mehreren Gründen äußerst begrenzt.

- Ein negativer Finanzierungssaldo kann signalisieren, dass die Haushaltsführung einer Gebietskörperschaft langfristig nicht tragfähig ist. Eine Gebietskörperschaft,

²³ Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2010), Kommunalbericht 2010, Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände, S. 10.

die strukturell mehr (Konsum-) Ausgaben tätigt als sie an regulären Einnahmen zur Verfügung hat, betreibt keine „nachhaltige“ Finanzpolitik und muss auf Dauer Konsolidierungsmaßnahmen einleiten.

- Ein negativer Finanzierungssaldo kann aber auch relativ unproblematisch oder sogar ökonomisch erwünscht sein. Das gilt jedenfalls für vorübergehende „konjunkturbedingte Defizite“ in den öffentlichen Haushalten, die zur Finanzierung von Mindereinnahmen und Mehrausgaben in der Rezession nötig sind und der passiven Stabilisierung der Wirtschaft dienen (automatische Stabilisatoren).
- Darüber hinaus kann aktive Konjunkturpolitik zur Überwindung anhaltender und tiefgreifender Wirtschaftskrisen beitragen. Die Finanzierung von Konjunkturprogrammen durch „antizyklische Defizite“ fällt in den Bereich der ökonomisch sinnvollen Schuldenpolitik und erleichtert aufgrund ihrer positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekte mittelfristig die Haushaltskonsolidierung.
- Die außerkonjunkturelle Kreditfinanzierung öffentlicher Netto-Investitionen kann dem Ziel dienen, den Anteil der späteren Generationen am Investitionsnutzen mit ihrem Finanzierungsanteil zu synchronisieren (goldene Regel). Zwar werden hier „strukturelle Defizite“ eingesetzt, doch sind diese bei investiver Verwendung aus finanzwissenschaftlicher Sicht durchaus legitim, gerade auf der kommunalen Ebene. Nach Einführung der „Schuldenbremse“ ist eine Kreditaufnahme gemäß der „goldenen Regel“ auf Dauer allerdings nicht mehr erlaubt.

Da der laufende Finanzierungssaldo nichts über seine konjunkturellen, konjunkturpolitischen, investitionsbezogenen oder strukturellen Gründe aussagt, ist er als finanzpolitische Maßzahl prinzipiell fragwürdig. Ohne eine – methodisch schwierige – Zerlegung in seine verschiedenen Komponenten taugt er nicht zur Beurteilung der Haushaltslage und des finanzpolitischen Kurses einer Gebietskörperschaft.

Die tatsächlichen Finanzierungssalden der rheinland-pfälzischen Gebietskörperschaften enthalten gewiss auch strukturelle Elemente. Diese können auf längere Sicht eine prekäre Haushaltslage verursachen. Strukturelle Defizite sind aber noch kein sicheres Indiz für eine untragbare Verschuldung. Es kommt vielmehr darauf an, ob eine Gebietskörperschaft auf Dauer in der Lage ist, Zinszahlungen auf den wachsenden Schuldenbestand aus ihrem Haushalt zu bestreiten.

Die Messung der fiskalischen Belastung anhand der Zinsausgaben ist allerdings irreführend. Aus dem laufenden Haushalt muss „nur“ der Überschuss der Zinszahlungen über das Defizit (Primärüberschuss) bestritten werden. Das gelingt umso leichter, je höher einerseits die Wachstumsrate des Sozialprodukts und des Steueraufkommens und je niedriger andererseits der Zinssatz auf die Staatsverschuldung ausfällt²⁴. Auch strukturelle Defizite können also finanziell verkraftbar sein. Wenn sie langfristig die Schuldenstandsquote über ein kritisches Niveau hinaus erhöhen, ist das Tragfähigkeitskriterium jedoch verletzt und der Weg in eine Haushaltsnotlage wegen permanent wachsender Zinslasten vorgezeichnet²⁵.

Eine Gebietskörperschaft mit erheblichen strukturellen Finanzierungsdefiziten muss auf Dauer ihre Ausgaben senken, ihre Einnahmen erhöhen oder auf (weitere) Zuwendungen anderer Gebietskörperschaften hoffen. Letztere erscheinen allerdings höchstens dann gerechtfertigt, wenn die verbleibenden Ausgaben unabweisbar und die eigenen Einnahmen nicht mehr steigerungsfähig sind. Des Weiteren müssen die zur Mitfinanzierung herangezogenen Gebietskörperschaften selbst in einer relativ komfortableren finanziellen Lage sein, wenn ihnen die Unterstützung „bedürftiger“, auf eine Haushaltsnotlage zusteuender Gebietskörperschaften zugemutet werden soll.

Diese Überlegungen zeigen, dass die Betrachtung von Finanzierungssalden nur in einem sehr eingeschränkten Sinne zur Beantwortung der Frage beitragen kann, ob ein Land seine Kommunen im Finanzausgleich ausreichend dotiert. Selbst wenn man die notwendige Differenzierung nach den verschiedenen Defizitkomponenten hintenanstellt²⁶, muss sich eine solche Analyse in jedem Fall auf relative Finanzierungssalden bezogen auf die Ausgaben der beteiligten Gebietskörperschaften stützen. Damit gelangt man auf einem Umweg erneut zum Deckungsquotenansatz, denn prinzipiell ergibt sich der Anteil des Finanzierungssaldos an den Ausgaben aus dem Anteil der regulären Einnahmen, also aus der Deckungsquote, abzüglich 100%.

²⁴ Eine tragfähige Schuldenpolitik zeichnet sich durch eine langfristig stabile Schuldenstandsquote relativ zum Sozialprodukt aus. Die Primärüberschussquote (\ddot{u}), die bei gegebener Defizitquote (d) zur Stabilisierung der Schuldenstandsquote (b) nötig ist, steigt mit dem Zins (i) und sinkt mit der Wachstumsrate (w): $\ddot{u} = (i - w) (d/w)$. Vgl. W. Scherf (2009), Öffentliche Finanzen, Stuttgart, S. 435-437.

²⁵ Aus ökonomischer Sicht ist das „kritische“ Niveau der Schuldenstandsquote nicht eindeutig zu beziffern. Der Fall Japan zeigt, dass eine Schuldenstandsquote von über 190% noch keinen sofortigen Zusammenbruch bedeuten muss, während der Fall Griechenland mit 140% im Jahr 2010 mehr als kritisch erscheint. Dahinter stehen unterschiedliche Erwartungen der Gläubiger hinsichtlich der langfristigen Zahlungsfähigkeit der Länder und unterschiedlich hohe Anteile der Auslandsschulden.

²⁶ Vgl. zu den Arten der Staatsverschuldung W. Scherf (2009), Finanzpolitik zwischen Wirtschaftskrise und Schuldenbremse, ifo Schnelldienst 21, S. 6-9.

Bei der Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs ist eine weitere Einschränkung zu beachten. Relevant sind nur die grundsätzlich aus Steuern und daraus gespeisten Finanzausweisungen zu finanzierenden unmittelbaren Ausgaben der Gebietskörperschaften, nicht ihre gesamten Einnahmen und Ausgaben. Daher müsste man den Finanzierungssaldo jeweils zerlegen in einen Saldo des „Steuerhaushalts“ sowie einen Saldo der übrigen Einnahmen (Gebühren, Entgelte) und der daraus zu finanzierenden Ausgaben. Nur so ließen sich aus der Saldenbetrachtung Schlussfolgerungen über die Ausgewogenheit der Steuerverteilung ziehen.

Aufgrund der Äquivalenz mit einer entsprechend ausgerichteten Untersuchung der Deckungsquoten oder der Kommunalisierungsgrade von Einnahmen und Ausgaben erscheint dieser alternative Weg jedoch verzichtbar. Im empirischen Teil des Gutachtens (Kapitel D.5) werden die Finanzierungssalden daher nur zur ergänzenden Illustration der relativen Finanzlage des Landes und der Kommunen herangezogen.

7. Ergebnisse im Überblick

Die theoretisch-systematische Analyse der kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz führt zu folgenden Ergebnissen:

- 1) Der Steuerverbund zwischen Land und Kommunen hat eine vertikale Dimension, die das Verhältnis zwischen dem Land auf der einen Seite und der Gesamtheit der kommunalen Gebietskörperschaften auf der anderen Seite betrifft. Die Regulierung der vertikalen Verteilung erfolgt über die Finanzausgleichsmasse (abzüglich der Finanzausgleichsumlage).
- 2) Für eine Beurteilung der finanziellen Situation des Landes und der Gemeinden sind die aus Steuern zu finanzierenden Ausgaben den aus Steuern stammenden Einnahmen gegenüberzustellen. Die relevanten Einnahmen des Landes entsprechen seinen Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen abzüglich aller Landesleistungen an die Gemeinden. Die relevanten Einnahmen der Gemeinden umfassen ihre Steuereinnahmen sowie die Landesleistungen an die Gemeinden, auch die Leistungen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs im engeren Sinne.
- 3) Inwieweit die genannten Einnahmen im Vergleich zu den Aufgaben und Ausgaben als angemessen gelten können, lässt sich anhand verschiedener, gleichwer-

tiger Indikatoren überprüfen. Die erste Variante ist der Vergleich zwischen dem Kommunalisierungsgrad der Ausgaben und dem Anteil der kommunalen Ebene an den gesamten Steuereinnahmen. Die zweite, hier überwiegend verwendete Variante vergleicht die Deckungsquoten, also die Relationen zwischen den Einnahmen nach Finanzausgleich in Relation zu den Ausgaben. Annähernd gleiche Deckungsquoten signalisieren eine ausgewogene Steuerverteilung und konkretisieren den Grundsatz der Verteilungssymmetrie zwischen Land und Gemeinden.

- 4) Die Finanzausweisungen des Landes an die Kommunen sind ein Instrument zur Herstellung etwa gleicher Deckungsquoten. Die Relation zwischen Finanzausweisungen und Steuereinnahmen des Landes ist als erweiterte, alle Zahlungen des Landes an die Gemeinden umfassende Verbundquote zu interpretieren. Diese Quote muss steigen, wenn die kommunalen Ausgaben relativ zu denen des Landes steigen oder wenn die kommunalen Steuern relativ zu denen des Landes sinken. Unter dem Blickwinkel der Wachstumsraten muss die Verbundquote steigen, wenn die kommunalen Ausgaben stärker oder die kommunalen Steuereinnahmen schwächer wachsen als die des Landes.
- 5) Innerhalb der kommunalen Ebene stellt sich ein verwandtes Ausgleichsproblem. In den Landkreisen erbringen der Zentralkreis und seine Gemeinden arbeitsteilig die kommunalen Leistungen. Die Finanzausstattung der Zentralkreise kann daher nur in Verbindung mit derjenigen der kreisangehörigen Gemeinden und vor dem Hintergrund der kreisinternen Aufgabenteilung beurteilt werden. Analog zur Verbundquote hat die Kreisumlage die Verteilung der Mittel aus eigenen Steuern und Finanzausweisungen auf die zentrale und dezentrale Kreisebene zu regeln, und zwar so, dass beide über annähernd gleiche Deckungsquoten verfügen.
- 6) Die vom Oberverwaltungsgericht aufgestellte Regel für die Schlüsselzuweisungen lässt sich weder mit der Logik des vertikalen Finanzausgleichs zwischen Land und Kommunen, noch mit der Logik des kreisinternen Finanzausgleichs vereinbaren. Das OVG betrachtet nur Ausschnitte des Problems, indem es an den Sozialausgaben anstelle der Gesamtausgaben und an den Schlüsselzuweisungen anstelle der Gesamteinnahmen ansetzt. Zudem betrachtet das OVG nur die Zentralkreise anstelle der Gesamtkreise. Aufgrund dieser methodischen Mängel kann das OVG über die Verteilungssymmetrie keine folgerichtigen Aussagen treffen. Der zu Recht postulierte Anspruch auf einen fairen Finanzausgleich im

Sinne einer symmetrischen Lastenteilung ist mit der geforderten Verknüpfung der Schlüsselzuweisungen an die Landkreise mit den Sozialausgaben der Landkreise nicht einzulösen.

- 7) Um Ausgleichsrelevanz zu erlangen, muss sich die Entwicklung der Sozialausgaben als einzelner Ausgabenkategorie in den Gesamtausgaben der kommunalen Ebene niederschlagen. Zudem muss der Anstieg der Gesamtausgaben stärker ausfallen als der Anstieg der Gesamteinnahmen, und zwar nicht nur relativ zueinander, sondern auch relativ zur Entwicklung dieser Größen auf der Landesebene. Nur dann ist eine Erhöhung der Verbundquote und der Schlüsselzuweisungen die richtige Antwort. Deren Ausmaß steht aber in keiner vorab prognostizierbaren Relation zur Wachstumsrate der Sozialausgaben.
- 8) Die Argumentation des Oberverwaltungsgerichts weist neben fundamentalen Konstruktionsfehlern weitere Ungereimtheiten im Detail auf. Unreflektiert bleiben das Ausmaß ausgleichsrelevanter Unterschiede und der Umgang mit bestehenden Ungleichgewichten in den Deckungsquoten. Ebenso unbefriedigend sind die Ausführungen zur Eigenverantwortung der kommunalen Gebietskörperschaften, die Spielräume zur Entlastung der kommunalen Haushalte komplett negieren.
- 9) Schlüsselzuweisungen können Niveauverschiebungen der Einnahmen und Ausgaben zwischen Land und kommunaler Ebene regulieren. Eine globale Erhöhung der Schlüsselzuweisungen ist aber nicht das richtige Instrument zur Lösung von möglichen Strukturproblemen der Zentralkreise.
- 10) Der Finanzierungssaldo ist ein fragwürdiger Indikator der kommunalen Finanzlage. Er beinhaltet konjunkturelle und strukturelle Elemente, die separiert werden müssen, wenn es um die Tragfähigkeit der Schulden geht. Zudem eignet sich der gesamte Finanzierungssaldo nicht zur Analyse der Steuerhaushalte und der entsprechenden Ausgaben. Bei passender Bereinigung ergeben sich keine anderen als die aus der Deckungsquotenrechnung bereits bekannten Einsichten.

Alles in allem ist die Kritik des Oberverwaltungsgerichts am kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht nachvollziehbar. Die Argumentation ist systematisch nicht geeignet, einen politischen Handlungsbedarf zu eruieren. Im weiteren Verlauf des Gutachtens wird geprüft, ob die verfügbaren empirischen Daten diesen grundlegenden Befund modifizieren oder bestätigen.

D. Empirische Daten zur Verteilungssymmetrie

Aufgrund der methodisch falschen Herangehensweise sind die empirischen Angaben, die sich im OVG-Beschluss finden, nicht geeignet, Verstöße gegen den Grundsatz der Verteilungssymmetrie empirisch zu fundieren. Das Nichteinhalten einer ungeeigneten Regel ist kein Beleg. Die in Kapitel C vorgestellte Systematik des vertikalen Finanzausgleichs zwischen Land und Kommunen lässt sich hingegen empirisch anwenden. Voraussetzung hierfür ist allerdings eine sachgerechte Abgrenzung der Daten entsprechend der Fragestellung, die sich auf die faire Verteilung der in Rheinland-Pfalz insgesamt verfügbaren Steuermittel bezieht.

1. Methodische Vorbemerkungen

Für einen Vergleich der Deckungsquoten des Landes und der Kommunen bzw. eine entsprechende Rechnung anhand des Kommunalisierungsgrades der Ausgaben und Einnahmen bedarf es folgender Daten:

- A_L Ausgaben des Landes
- A_K Ausgaben der Gemeinden
- T_L Steuereinnahmen des Landes
- T_K Steuereinnahmen der Gemeinden
- Z Nettotransfers des Landes an die Gemeinden

Die Abgrenzung der Einnahme- und Ausgabepositionen ist so gewählt, dass nur die aus Steuern zu finanzierenden Ausgaben der beiden Ebenen und nur die im Bundesland tatsächlich verfügbaren Steuereinnahmen einfließen. Passende Daten über die Steuer- und Ausgabenverteilung in Rheinland-Pfalz hat das Statistische Landesamt für eine Untersuchung über die Finanzausweisungen zusammengestellt²⁷.

Die unmittelbaren Ausgaben enthalten keine Zahlungen an den öffentlichen Bereich, weil sich sonst Doppelzählungen ergeben würden. Zudem werden sie um Gebühren und Entgelte vermindert, die der Finanzierung von besonderen Aufgaben dienen, die nicht aus allgemeinen Deckungsmitteln zu bezahlen sind.

²⁷ Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2010), Gutachten Index der Finanzausweisungen an die Kommunen, Bad Ems. Das publizierte Gutachten enthält nur einen Teil der hier verwendeten Daten.

Die Steuereinnahmen des Landes (nach Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen) müssen um die Nettotransfers an die Gemeinden reduziert werden, um die Netto-Steuereinnahmen des Landes zu ermitteln. Umgekehrt erhöhen die Nettotransfers die Netto-Steuereinnahmen der Gemeinden. Die Nettotransfers des Landes an die Kommunen sind erheblich größer als die Verbundmasse, denn sie enthalten auch die Zahlungen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs. Die Berücksichtigung aller Transfers ist sachlich geboten, weil es um die insgesamt verfügbaren Einnahmen beider Ebenen geht.

2. Die Steuerverteilung in Rheinland-Pfalz

Im Folgenden wird die Entwicklung der Landes- und Gemeindefinanzen anhand der Daten des Statistischen Landesamtes für den Zeitraum von 2000 bis 2007 analysiert.

a. Jahresdaten und 3-Jahres-Durchschnitte

Tabelle 1-a enthält die Angaben des Statistischen Landesamtes zu den unmittelbaren Ausgaben und bereinigten (Steuer-) Einnahmen des Landes sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände. Sie bilden die Grundlage für die Berechnung von Kommunalisierungsgrad und Deckungsquoten, die in Tabelle 1-b dargestellt sind.

Der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben misst den Anteil der kommunalen Ebene an den gesamten unmittelbaren Ausgaben, während der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen den entsprechenden Anteil an den gesamten bereinigten Einnahmen nach Verrechnung der Nettotransfers zum Ausdruck bringt. Der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen lag im Beobachtungszeitraum 2000 bis 2007 in allen Jahren mit Ausnahme von 2007 über dem Kommunalisierungsgrad der Ausgaben. Im Mittel betrug der Abstand 0,7 Prozentpunkte zugunsten der kommunalen Ebene. Die Kommunen waren mithin relativ besser als das Land in der Lage, ihre Ausgaben aus Steuern und Finanzausgleich zu bestreiten.

Dieser Sachverhalt hat sich auch in den Deckungsquoten niedergeschlagen. Im Analysezeitraum lag die Deckungsquote des Landes durchschnittlich bei 93,7%, die der kommunalen Ebene aber bei 96,4%. Zu beachten ist, dass die Deckungsquoten sich auf die hinsichtlich der Fragestellung spezifisch abgegrenzten Einnahmen und Ausgaben beider Ebenen beziehen, also allein auf die steuerlich zu finanzierenden Ausgaben. Der „Steuerhaushalt“ des Landes war in der Regel und im Durchschnitt deut-

lich stärker defizitär als der kommunale „Steuerhaushalt“, d.h. die Gemeinden konnten ihre Ausgaben zu einem größeren Teil aus den regulären Einnahmen bestreiten.

Tabelle 1 Steuerverteilung in Rheinland-Pfalz

Tabelle 1-a	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2000-07
Ausgaben	Mio. Euro								
Land	8.641	8.835	8.382	8.446	8.479	8.184	8.320	8.368	67.655
Kommunen	6.065	6.267	6.364	6.456	6.521	6.718	6.980	7.244	52.615
Ausgaben insgesamt	14.706	15.102	14.746	14.902	15.000	14.902	15.300	15.612	120.270
Einnahmen	Mio. Euro								
Land	10.496	10.125	9.630	9.989	9.999	10.223	10.617	11.558	82.637
Kommunen	4.045	3.879	3.634	3.522	3.760	3.879	4.209	4.530	31.458
Nettotransfers	2.005	2.003	2.376	2.389	2.457	2.583	2.682	2.763	19.258
Land (netto)	8.491	8.122	7.254	7.600	7.542	7.640	7.935	8.795	63.379
Kommunen (netto)	6.050	5.881	6.010	5.911	6.217	6.462	6.891	7.293	50.715
Einnahmen insgesamt	14.541	14.004	13.264	13.511	13.759	14.102	14.826	16.088	114.095

Tabelle 1-b	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2000-07
Kommunalisierungsgrad	vH								
Einnahmen	41,6	42,0	45,3	43,7	45,2	45,8	46,5	45,3	44,5
Ausgaben	41,2	41,5	43,2	43,3	43,5	45,1	45,6	46,4	43,7
Differenz	0,36	0,50	2,15	0,43	1,71	0,74	0,86	-1,07	0,70
Deckungsquoten	vH								
Kommunen	99,8	93,8	94,4	91,6	95,3	96,2	98,7	100,7	96,4
Land	98,3	91,9	86,5	90,0	89,0	93,4	95,4	105,1	93,7
Differenz	1,48	1,91	7,90	1,58	6,38	2,83	3,36	-4,42	2,71

Einzig im Jahr 2007 lag die Deckungsquote des Landes über derjenigen der Gemeinden. Die Entwicklung 2007 ist allerdings durch einige Besonderheiten charakterisiert, die bei einer Beurteilung der „Verteilungssymmetrie“ zu beachten sind:

- Gegenüber 2006 hat sich der Saldo der bereinigten Einnahmen und Ausgaben für die Kommunen wie für das Land verbessert, für das Land aber sehr viel stärker. Die Ursache ist ein beachtlicher Zuwachs der Netto-Einnahmen (Kommunen 5,8% / Land 10,8%) relativ zu den Ausgaben (Kommunen 3,8% / Land 0,6%).
- Die Folge war ein kräftiger Rückgang des Kommunalisierungsgrades der Einnahmen von 46,5% auf 45,3% bei parallel wachsendem Kommunalisierungsgrad der Ausgaben von 45,6% auf 46,4%. Zugleich sind die Deckungsquoten beider Ebe-

nen aber gestiegen, beim Land besonders kräftig von 95,4% auf 105,1%, bei den Kommunen von dem besseren Ausgangswert 98,7% „nur“ auf 100,7%.

Die Werte für 2007 sehen also für die Kommunen nur auf den ersten Blick nachteilig aus. Faktisch hat sich die Lage der Kommunen – ausgehend von einer relativ zum Land besseren Position – sehr günstig entwickelt, die des Landes aber noch günstiger, so dass sich die relative Position der Kommunen verschlechtert, ihre absolute Position jedoch verbessert hat.

Dahinter stecken nicht zuletzt die konjunkturellen Schwankungen der Einnahmen, im Aufschwung-Jahr 2007 also die für alle staatlichen Ebenen positive Entwicklung des Steueraufkommens. Der Einfluss kurzfristig-konjunktureller Effekte auf die rechnerischen Deckungsquoten bzw. auf den Kommunalisierungsgrad der Einnahmen darf aber bei einer Überprüfung der Verteilungssymmetrie keine ausschlaggebende Rolle spielen. Entscheidend sind vielmehr die Trendwerte der relevanten Größen, die sich zum Beispiel anhand gleitender 3-Jahres-Durchschnitte aufzeigen lassen.

Bereits die Jahreswerte von Kommunalisierungsgrad und Deckungsquoten in Tabelle 1-b deuten darauf hin, dass der Grundsatz der Verteilungssymmetrie durch den kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz nicht zulasten der kommunalen Ebene, sondern höchstens zulasten des Landes verletzt wurde. Dies gilt für den Durchschnitt des Analysezeitraums und für sieben der betrachteten acht Jahre. Allerdings können die einzelnen Jahreswerte verzerrt sein durch kurzfristig wirkende Sonderfaktoren sowie durch Rechnungsungenauigkeiten im Finanzausgleich, die erst in späteren Jahren korrigiert werden können. Daher bietet sich eine Kontrolle anhand der gleitenden 3-Jahres-Durchschnitte an.

Tabelle 2-a illustriert die Entwicklung der entsprechenden Ausgaben und Einnahmen, Tabelle 2-b die Entwicklung der daraus resultierenden Kommunalisierungsgrade und Deckungsquoten. Sämtliche 3-Jahres-Durchschnitte signalisieren eine für die kommunale Ebene relativ günstige Finanzlage. Gemessen an den Kommunalisierungsgraden wie an den Deckungsquoten bestand ein großer Abstand zum Land, der im Jahr 2007 aus den bereits genannten Gründen etwas kleiner wurde. Die Trendwerte von Kommunalisierungsgrad und Deckungsquoten in Tabelle 2-b bestätigen somit eindeutig den Befund einer Asymmetrie in der Verteilung der Steuereinnahmen auf Land und Gemeinden zugunsten der kommunalen Ebene.

Tabelle 2 Steuerverteilung (3-Jahres-Durchschnitte)

Tabelle 2-a	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2002-07
Ausgaben	Mio. Euro								
Land	–	–	8.619	8.554	8.436	8.370	8.328	8.291	50.597
Kommunen	–	–	6.232	6.362	6.447	6.565	6.740	6.981	39.327
Ausgaben insgesamt	–	–	14.851	14.917	14.883	14.935	15.067	15.271	89.924
Einnahmen	Mio. Euro								
Land	–	–	10.084	9.915	9.873	10.070	10.280	10.799	61.020
Kommunen	–	–	3.853	3.678	3.639	3.721	3.949	4.206	23.045
Nettotransfers	–	–	2.128	2.256	2.407	2.476	2.574	2.676	14.517
Land (netto)	–	–	7.956	7.659	7.465	7.594	7.706	8.123	46.503
Kommunen (netto)	–	–	5.980	5.934	6.046	6.197	6.523	6.882	37.563
Einnahmen insgesamt	–	–	13.936	13.593	13.511	13.791	14.229	15.005	84.066

Tabelle 2-b	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2002-07
Kommunalisierungsgrad	vH								
Einnahmen	–	–	42,9	43,7	44,7	44,9	45,8	45,9	44,7
Ausgaben	–	–	42,0	42,7	43,3	44,0	44,7	45,7	43,7
Differenz	–	–	0,95	1,00	1,43	0,97	1,11	0,15	0,95
Deckungsquoten	vH								
Kommunen	–	–	96,0	93,3	93,8	94,4	96,8	98,6	95,5
Land	–	–	92,3	89,5	88,5	90,7	92,5	98,0	91,9
Differenz	–	–	3,66	3,74	5,28	3,65	4,26	0,61	3,61

b. Tatsächliche und aufgabengerechte Verteilung

Das Ausmaß einer Asymmetrie in der Steuerverteilung lässt sich anhand der Berechnung der Nettotransfers illustrieren, die zur Herstellung einer „aufgabengerechten“ Steuerverteilung erforderlich gewesen wären. Die „aufgabengerechten“ Nettotransfers ergeben sich, indem man die Gesamteinnahmen des Landes und der Gemeinden mit dem Kommunalisierungsgrad der Ausgaben multipliziert und die tatsächlichen Einnahmen der Gemeinden davon subtrahiert. Nettotransfers in dieser Höhe würden dafür sorgen, dass der Anteil der kommunalen Ebene an den Gesamteinnahmen ihrem Anteil an den Gesamtausgaben entspricht. Zugleich würden sie übereinstimmende Deckungsquoten des Landes und der kommunalen Ebene sicherstellen.

Tabelle 3 Steuerverteilung (korrigierte Nettotransfers)

Tabelle 3-a	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2000-07
Ausgaben	Mio. Euro								
Land	8.641	8.835	8.382	8.446	8.479	8.184	8.320	8.368	67.655
Kommunen	6.065	6.267	6.364	6.456	6.521	6.718	6.980	7.244	52.615
Ausgaben insgesamt	14.706	15.102	14.746	14.902	15.000	14.902	15.300	15.612	120.270
Einnahmen	Mio. Euro								
Land	10.496	10.125	9.630	9.989	9.999	10.223	10.617	11.558	82.637
Kommunen	4.045	3.879	3.634	3.522	3.760	3.879	4.209	4.530	31.458
Nettotransfers (korrigiert)	1.952	1.933	2.091	2.331	2.221	2.478	2.555	2.935	18.496
Land (netto)	8.544	8.193	7.539	7.658	7.778	7.745	8.062	8.623	64.141
Kommunen (netto)	5.997	5.811	5.724	5.853	5.982	6.357	6.764	7.465	49.953
Einnahmen insgesamt	14.541	14.004	13.264	13.511	13.759	14.102	14.826	16.088	114.095

Tabelle 3-b	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2000-07
Kommunalisierungsgrad	vH								
Einnahmen	41,2	41,5	43,2	43,3	43,5	45,1	45,6	46,4	43,8
Ausgaben	41,2	41,5	43,2	43,3	43,5	45,1	45,6	46,4	43,7
Differenz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04
Deckungsquoten	vH								
Kommunen	98,9	92,7	89,9	90,7	91,7	94,6	96,9	103,0	94,9
Land	98,9	92,7	89,9	90,7	91,7	94,6	96,9	103,0	94,8
Differenz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,13

Tabelle 3-c	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2000-07
Nettotransfers	Mio. Euro								
Nettotransfers	2.005	2.003	2.376	2.389	2.457	2.583	2.682	2.763	19.258
Nettotransfers (korrigiert)	1.952	1.933	2.091	2.331	2.221	2.478	2.555	2.935	18.496
Differenz	52,9	70,1	285,8	57,6	235,3	104,5	127,4	-171,8	762,0
Verbundquote	vH								
Verbundquote	19,1	19,8	24,7	23,9	24,6	25,3	25,3	23,9	23,3
Verbundquote (korrigiert)	18,6	19,1	21,7	23,3	22,2	24,2	24,1	25,4	22,4
Differenz	0,50	0,69	2,97	0,58	2,35	1,02	1,20	-1,49	0,92

Tabelle 3 mit Jahresdaten enthält die Verteilung der Einnahmen, die sich unter Verwendung der korrigierten Nettotransfers ergeben hätte, sowie die daraus resultierenden Werte für den Kommunalisierungsgrad der Einnahmen und die Deckungsquoten. Man erkennt, dass die ausgaben- und einnahmenbezogene Kommunalisierungsgrade und die Deckungsquoten beider Ebenen übereingestimmt hätten, wenn es mög-

lich gewesen wäre, die Nettotransfers an die Gemeinden stets nach der Formel für die „richtige“ Höhe der Finanzausweisungen zu berechnen²⁸.

Die Differenz zwischen den tatsächlichen und den korrigierten Nettotransfers zeigt, in welchem Umfang die tatsächliche gegenüber der „aufgabengerechten“ Steuerverteilung zugunsten der kommunalen Ebene bzw. zulasten des Landes verschoben war. Tabelle 3-c enthält die entsprechenden Jahresdaten. Sie dokumentieren, dass in sieben von acht Jahren des Analysezeitraums die Gemeinden „zu viel“ und nur in einem Jahr „zu wenig“ Finanzausweisungen erhalten haben. Im Gesamtzeitraum beläuft sich der rechnerische Vorteil für die Gemeinden auf 762 Mio. Euro. Das sind etwas mehr als 95 Mio. Euro pro Jahr. Nur im Jahr 2007 war die Einnahmenverteilung zugunsten des Landes verschoben, was jedoch auf die grundsätzlich für beide Seiten positive, für das Land aber besonders günstige Einnahmenentwicklung zurückzuführen ist und kein spezifisches Ausgabenproblem der kommunalen Seite signalisiert.

Tabelle 3-c enthält neben den Nettotransfers die (erweiterten) Verbundquoten, die sich aus der Relation der tatsächlichen bzw. korrigierten Nettotransfers zu den Einnahmen des Landes vor kommunalem Finanzausgleich ergeben. Im Durchschnitt der betrachteten Jahre lag die Verbundquote gemessen an ihrem „aufgabengerechten“ Niveau um 0,92 Prozentpunkte zu hoch, zum Vorteil der Kommunen.

Auch hier wird eine zweite Rechnung mit gleitenden 3-Jahres-Durchschnitten präsentiert. Die Jahreswerte unterliegen stets kurzfristigen Verzerrungen und eine perfekte Anpassung der Verbundquote an das aktuell „aufgabengerechte“ Niveau kann in der Praxis ohnehin nicht realisiert werden. Beides spricht für eine mittelfristige, nicht an einzelnen Jahreswerten orientierte Ausrichtung des kommunalen Finanzausgleichs.

Die Durchschnittsbetrachtung zeigt wiederum eindeutig, dass im Beobachtungszeitraum keine Benachteiligung der kommunalen Ebene bei der Verteilung der in Rheinland-Pfalz insgesamt verfügbaren Steuermittel vorgelegen hat. Der Grundsatz der Verteilungssymmetrie wurde allenfalls zulasten des Landes verletzt.

²⁸ Vgl. zur Berechnung der „aufgabengerechten“ Finanzausweisungen Gleichung (7), S. 27. Die Verwendung dieser Nettotransfers führt in den einzelnen Jahren zu einer exakten Übereinstimmung zwischen dem Kommunalisierungsgrad der Ausgaben und dem Kommunalisierungsgrad der Einnahmen bzw. zwischen den Deckungsquoten des Landes und der Kommunen. Das gilt aber nicht bezogen auf die Durchschnittswerte einer mehrjährigen Betrachtungsperiode. Hier ergeben sich kleinere Divergenzen infolge der Orientierung der Nettotransfers an den Jahreswerten. Würde man Gleichung (7) auf den Gesamtzeitraum anwenden, ergäbe sich für diesen ein exaktes Ergebnis, das aber nicht mehr genau mit der Summe der Jahreswerte übereinstimmen würde.

Tabelle 4 Steuerverteilung (3-Jahres-Durchschnitte, korrigierte Nettotransfers)

Tabelle 4-a	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2002-07
Ausgaben	Mio. Euro								
Land	–	–	8.619	8.554	8.436	8.370	8.328	8.291	50.597
Kommunen	–	–	6.232	6.362	6.447	6.565	6.740	6.981	39.327
Ausgaben insgesamt	–	–	14.851	14.917	14.883	14.935	15.067	15.271	89.924
Einnahmen	Mio. Euro								
Land	–	–	10.084	9.915	9.873	10.070	10.280	10.799	61.020
Kommunen	–	–	3.853	3.678	3.639	3.721	3.949	4.206	23.045
Nettotransfers (korrigiert)	–	–	1.995	2.120	2.214	2.342	2.415	2.653	13.739
Land (netto)	–	–	8.088	7.795	7.658	7.729	7.864	8.146	47.281
Kommunen (netto)	–	–	5.848	5.798	5.853	6.062	6.365	6.859	36.785
Einnahmen insgesamt	–	–	13.936	13.593	13.511	13.791	14.229	15.005	84.066

Tabelle 4-b	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2002-07
Kommunalisierungsgrad	vH								
Einnahmen	–	–	42,0	42,7	43,3	44,0	44,7	45,7	43,8
Ausgaben	–	–	42,0	42,7	43,3	44,0	44,7	45,7	43,7
Differenz	–	–	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02
Deckungsquoten	vH								
Kommunen	–	–	93,8	91,1	90,8	92,3	94,4	98,3	93,5
Land	–	–	93,8	91,1	90,8	92,3	94,4	98,3	93,4
Differenz	–	–	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09

Tabelle 4-c	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2002-07
Nettotransfers	Mio. Euro								
Nettotransfers	–	–	2.128	2.256	2.407	2.476	2.574	2.676	14.517
Nettotransfers (korrigiert)	–	–	1.995	2.120	2.214	2.342	2.415	2.653	13.739
Differenz	–	–	132,5	136,5	193,1	134,5	158,6	23,0	778,0
Verbundquote	vH								
Verbundquote	–	–	21,1	22,8	24,4	24,6	25,0	24,8	23,8
Verbundquote (korrigiert)	–	–	19,8	21,4	22,4	23,3	23,5	24,6	22,5
Differenz	–	–	1,31	1,38	1,96	1,34	1,54	0,21	1,28

c. Zyklische Veränderungen der Steuerverteilung

Mit Hilfe gleitender Durchschnittswerte lassen sich kurzfristige Ausreißer grob kontrollieren. Wünschenswert wäre eigentlich eine Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um kurzfristige, insbesondere um konjunkturelle Einflüsse. Die Entwicklung der

Steuereinnahmen, mit Abstrichen auch die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben, ist zyklischen Veränderungen unterworfen, die sich auch in den Maßzahlen der vertikalen Steuerverteilung niederschlagen. Allein diese zyklischen Variationen können so beschaffen sein, dass die Jahresdaten ein Ungleichgewicht signalisieren, welches jedoch aus mittelfristiger Perspektive vollkommen unproblematisch erscheint.

Abbildung 1 Kommunalisierungsgrad und Konjunktur (schematisch)

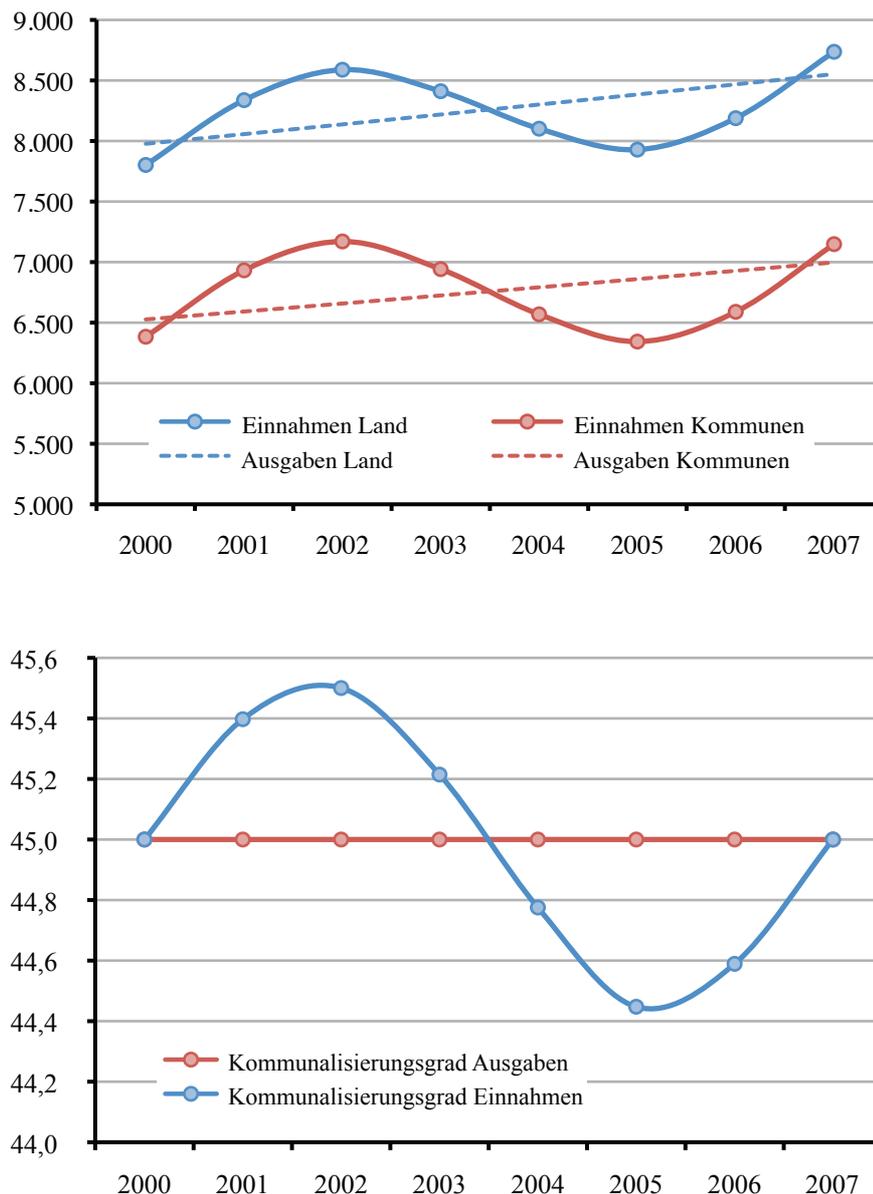


Abbildung 1 verdeutlicht die Bedeutung zyklischer Veränderungen der Einnahmen unter der Annahme stabil und mit gleicher Rate wachsender Ausgaben des Landes sowie der Kommunen. Der obere Teil der Abbildung zeigt die angenommene Ent-

wicklung der (Netto-) Einnahmen und Ausgaben. Die Größenordnung in Mio. Euro entspricht in etwa den realen Verhältnissen in Rheinland-Pfalz. Die Gemeinden erhalten in jedem Jahr 21% der Einnahmen des Landes als Finanzausweisungen.

Der untere Teil der Abbildung zeigt die Entwicklung der Ausgaben- und Einnahmenverteilung²⁹. Der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben beträgt in jedem Jahr und im Durchschnitt 45%. Der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen schwankt dagegen in den einzelnen Jahren, liegt aber im Durchschnitt ebenfalls bei 45%. Über den gesamten betrachteten Zeitraum hinweg gleichen sich die Einnahmeschwankungen jedoch aus. Bei mittelfristiger Betrachtung liefert das System des kommunalen Finanzausgleichs also eine ausgewogene, im vorliegenden theoretischen Fall sogar für das Land wie für die Kommunen „auskömmliche“ Einnahmenverteilung.

Die zyklischen Einnahmeschwankungen sorgen gleichwohl in den einzelnen Jahren für Differenzen zwischen den Kommunalisierungsgraden der Ausgaben und Einnahmen sowie zwischen den Deckungsquoten des Landes und der Kommunen. Solche kurzfristigen Variationen in die eine oder andere Richtung sind aber nicht unbedingt korrekturbedürftig. Daher kann aus Abweichungen zwischen den Maßzahlen für eine symmetrische Einnahmenverteilung in einzelnen Jahren auch nicht auf eine Verletzung des Gebots der Verteilungssymmetrie geschlossen werden³⁰.

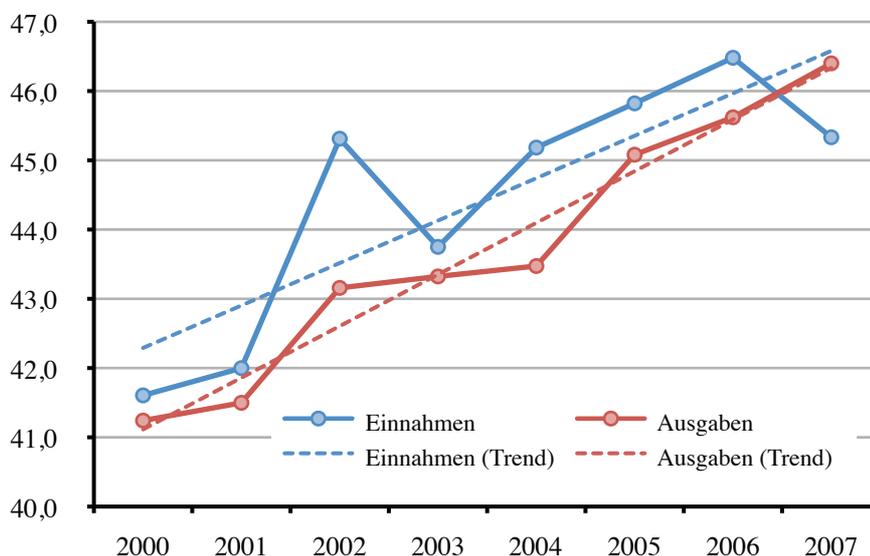
Dieser Punkt gewinnt an Gewicht, wenn der kommunale Finanzausgleich aus stabilitätspolitischer Sicht betrachtet wird. Aufgabe des Landes wäre es dann, den konjunkturellen Einnahmeschwankungen auf der kommunalen Ebene, die eine prozyklische Ausgabenpolitik der Gemeinden begünstigen, durch antizyklische Variationen der Finanzausweisungen entgegenzuwirken. Auch aus diesem Grund kann der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen vom Kommunalisierungsgrad der Ausgaben berechtigterweise abweichen, und zwar entgegengesetzt zu der obigen Darstellung. In der Rezession würde das Land die Nettotransfers bewusst verstärken, anstatt seine eigenen Mindereinnahmen via Verbundmasse an die Kommunen weiterzugeben. Umgekehrt würde das Land die Nettotransfers in der Hochkonjunktur angesichts der wachsenden Steuereinnahmen der Gemeinden ebenso konsequent zurückfahren. Die aus solchen

²⁹ Als Indikator wurde der Kommunalisierungsgrad gewählt. Das gleiche Bild liefert eine Darstellung der Deckungsquoten. Diese liegen im Durchschnitt bei 100%, schwanken aber im Konjunkturverlauf.

³⁰ In der Praxis lassen sich ohnehin nicht alle Differenzen wegsteuern, da die erforderlichen Informationen nicht zeitnah vorliegen und nachträgliche „Abrechnungen“ unumgänglich sind (§ 5 (3) LFAG).

Variationen resultierende Schwankungen des Kommunalisierungsgrades wären nicht nur unproblematisch, sondern konjunkturpolitisch sachgerecht.

Abbildung 2 Kommunalisierungsgrad in Rheinland-Pfalz



Eine idealtypische, in Rezession und Boom symmetrische Konjunkturbewegung charakterisiert nicht die tatsächliche Entwicklung der Wirtschaft. Abbildung 2 zeigt, wie sich die Kommunalisierungsgrade der Einnahmen und Ausgaben in Rheinland-Pfalz zwischen 2000 und 2007 faktisch verändert haben³¹. Um die mittelfristige Tendenz von kurzfristigen Einflüssen zu unterscheiden, werden außerdem die Trendlinien der einnahmen- und ausgabenseitigen Kommunalisierungsgrade dargestellt³².

Die Abbildung verdeutlicht noch einmal, dass der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen den Kommunalisierungsgrad der Ausgaben in der Regel übersteigt. Man erkennt des Weiteren anhand der Trendlinien, dass sich die Kommunalisierungsgrade im Analysezeitraum einander angenähert haben. Eine Benachteiligung der kommunalen Ebene ist auch aus dieser Darstellung nicht ersichtlich.

³¹ Die reale Entwicklung reflektiert neben der Konjunkturlage auch die allfälligen Korrekturen des Gesetzgebers. Vgl. zur Chronologie des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz H. Meffert, W. Müller (2008), Kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Stuttgart, S. 197 ff.

³² Es ist ein methodisch anspruchsvolles Unterfangen, die für den Kommunalisierungsgrad relevanten Einnahmen und Ausgaben einer Konjunkturbereinigung zu unterziehen, um die strukturellen von den konjunkturellen Komponenten zu separieren. Die Trendlinien liefern zwar nur eine grobe Orientierung für die Strukturkomponente, reichen aber für die Darstellung der prinzipiellen Zusammenhänge aus.

3. Gesonderte Betrachtung der Landkreise

Die vorhandenen Daten liefern mit Blick auf die kommunalen Gebietskörperschaften keine durchschlagenden Anhaltspunkte zur Fundierung der Hypothese von der Verfassungswidrigkeit des kommunalen Finanzausgleichs. Dass die Behauptung auch auf die Landkreise im Sinne der Zentralkreise nicht zutrifft, ergibt sich aus der Logik des kreisinternen Finanzausgleichs mittels der Kreisumlage. Dieser kann, bei sachgerechter Anwendung und insgesamt ausreichender Finanzausstattung der Gemeinden, innerhalb der Landkreise für eine gleichmäßige Partizipation der zentralen und der dezentralen Kreisebene sorgen.

a. Simulation der kreisinternen Verteilung

Die generelle Funktionsfähigkeit des kreisinternen Finanzausgleichs kann anhand einer Simulation mit den Daten für die Gesamtgrößen aufgezeigt werden. Hierfür betrachten wir die kommunale Ebene als einen Gesamtkreis, in dem sich ein Zentralkreis und seine Gemeinden die kommunalen Aufgaben teilen. Die Aufgabenerfüllung erfolge annahmegemäß in allen Jahren zu 56% durch den Zentralkreis und zu 44% durch seine Gemeinden. Der dem Kommunalisierungsgrad nachgebildete Zentralisierungsgrad der Ausgaben liegt bei also 56%. Die Ausgabenrelation zwischen beiden Ebenen beträgt $56 / 44 = 1,27$. Diese Annahmen dienen allein der Illustration und können beliebig variiert oder durch tatsächliche Daten ersetzt werden.

Tabelle 5-a enthält die bereits in Tabelle 1-a dargestellten Ausgaben und Einnahmen der kommunalen Ebene. Die Gesamtausgaben werden in jedem Jahr im Verhältnis 56 / 44 auf Zentralkreis und Gemeinden aufgeteilt. Zur Vereinfachung der Simulation werden (1) sämtliche kommunalen Einnahmen vor Finanzausgleich als Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden und (2) sämtliche Nettotransfers des Landes an die Kommunen als Schlüsselzuweisungen betrachtet. Somit empfängt der Zentralkreis im ersten Schritt 66% der Nettotransfers, während die Gemeinden die kommunalen Einnahmen vor Finanzausgleich zuzüglich 34% der Nettotransfers erhalten.

Damit ist die Finanzausstattung der beiden Kreisebenen vor dem internen Ausgleich beschrieben. Nun muss die Kreisumlage so fixiert werden, dass beide Kreisebenen nach Verrechnung der Kreisumlage die gleichen Deckungsquoten realisieren. Damit wird zugleich sichergestellt, dass der kreisinterne Zentralisierungsgrad der Ausgaben dem Zentralisierungsgrad der Einnahmen entspricht. Die in der Tabelle enthaltenen

Werte für die Kreisumlage ergeben sich für die einzelnen Jahre aus den Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden (Umlagegrundlage) multipliziert mit dem „aufgabengerechten“ Kreisumlagesatz³³.

Tabelle 5 Kreisinterne Steuerverteilung (Simulation)

Tabelle 5-a	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2000-07
Ausgaben	Mio. Euro								
Zentralkreis	3.396	3.510	3.564	3.615	3.652	3.762	3.909	4.057	29.464
Gemeinden	2.669	2.757	2.800	2.841	2.869	2.956	3.071	3.187	23.151
Ausgaben insgesamt	6.065	6.267	6.364	6.456	6.521	6.718	6.980	7.244	52.615
Einnahmen	Mio. Euro								
Zentralkreis	1.323	1.322	1.568	1.577	1.621	1.705	1.770	1.824	12.710
Gemeinden	4.727	4.560	4.442	4.334	4.596	4.757	5.121	5.469	38.005
Kreisumlage	2.065	1.972	1.797	1.733	1.860	1.914	2.089	2.260	15.691
Zentralkreis (netto)	3.388	3.294	3.366	3.310	3.482	3.619	3.859	4.084	28.401
Gemeinden (netto)	2.662	2.588	2.644	2.601	2.735	2.843	3.032	3.209	22.315
Einnahmen insgesamt	6.050	5.881	6.010	5.911	6.217	6.462	6.891	7.293	50.715

Tabelle 5-b	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2000-07
Zentralisierungsgrad	vH								
Einnahmen	56,0	56,0	56,0	56,0	56,0	56,0	56,0	56,0	56,0
Ausgaben	56,0	56,0	56,0	56,0	56,0	56,0	56,0	56,0	56,0
Differenz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Deckungsquoten	vH								
Zentralkreis	99,8	93,8	94,4	91,6	95,3	96,2	98,7	100,7	96,4
Gemeinden	99,8	93,8	94,4	91,6	95,3	96,2	98,7	100,7	96,4
Differenz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kreisumlage	vH								
Kreisumlagesatz	43,7	43,2	40,5	40,0	40,5	40,2	40,8	41,3	41,3

Der passende Kreisumlagesatz ist in Tabelle 5-b ausgewiesen. Diese zeigt der Vollständigkeit halber zudem die Werte für die Zentralisierungsgrade der Einnahmen und Ausgaben sowie die Deckungsquoten des Zentralkreises und seiner Gemeinden, die infolge der formelmäßig korrekten Bestimmung des Kreisumlagesatzes jeweils übereinstimmen. Mit diesem Grundgerüst lässt sich auch eine Analyse mit veränderlichen Werten für die kreisinterne Aufgabenverteilung oder ein Vergleich zwischen tatsächlicher und „aufgabengerechter“ kreisinterner Verteilung durchführen.

³³ Vgl. zur Berechnung des „aufgabengerechten“ Kreisumlagesatzes Gleichung (14), S. 31.

Unabhängig von den zur Illustration getroffenen Annahmen lässt sich generell festhalten, dass die Kreisumlage bei jeder denkbaren Ausgangsverteilung der Mittel im Gesamtkreis eine Justierung der kreisinternen Verteilung nach dem Grundsatz der Verteilungssymmetrie erlaubt. Es bedarf daher keines detaillierten Nachweises für einzelne Landkreise. Vorausgesetzt werden muss nur, dass die Gesamtkreise im Verhältnis zum Land ebenfalls nach dem Grundsatz der Verteilungssymmetrie korrekt behandelt wurden.

Diese Voraussetzung wurde in Rheinland-Pfalz nach Datenlage erfüllt, in der Regel und im Durchschnitt der Jahre sogar übererfüllt. Somit besteht aus finanzwissenschaftlicher Sicht kein Zweifel daran, dass der kommunale Finanzausgleich zu einer „angemessenen“ Finanzausstattung der kommunalen Ebene im Allgemeinen und der Landkreise im Besonderen geführt hat. Dass die Kommunen ihre Finanzausstattung nicht als „auskömmlich“ empfinden und ihre Haushalte unter erheblichem Druck stehen, ist mit diesem Befund nicht widerlegt. Der Grundsatz der Verteilungssymmetrie verlangt aber nicht die Abwesenheit von Mangel, sondern begnügt sich realistischere Weise mit der Forderung nach einer gleichmäßigen Verteilung des Mangels auf die staatlichen Gebietskörperschaften. In diesem Sinne war der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz für die kommunalen Seite jedenfalls ausgesprochen fair.

b. Kreisinterne Verteilung in Rheinland-Pfalz

Die vorhandenen Daten erlauben eine Anwendung der erläuterten Vorgehensweise auf die rheinland-pfälzischen Landkreise mit kleineren Einschränkungen. Zum einen liegen regionalisierte Daten nur ab 2001 vor, zum anderen weichen sie in der Abgrenzung geringfügig von den aggregierten Daten für Rheinland-Pfalz ab³⁴.

Tabelle 6-a enthält die unmittelbaren Ausgaben und bereinigten Einnahmen der Landkreise insgesamt und ihre Verteilung auf Zentralkreise und kreisangehörige Gemeinden. Die Verteilung ist durch ein deutliches Ungleichgewicht zulasten der Zentralkreise charakterisiert. Der Saldo der Einnahmen und Ausgaben weist bei den Kreisen in allen Jahren ein Defizit, bei den kreisangehörigen Gemeinden dagegen einen Über-

³⁴ Verwendet werden hier Daten des Statistischen Bundesamtes, die in zwei Punkten (für den Untersuchungszweck sachlich vorteilhaft) von denen des Statistischen Landesamtes abweichen. Das Statistische Landesamt setzt von den Ausgaben für Sachinvestitionen die Rückzahlung überzahlter Bauausgaben ab, während das Statistische Bundesamt entsprechende Einnahmen als Veräußerungserlöse behandelt. Zudem zählt das Statistische Landesamt die Einnahmen aus der Fehlbelegungsabgabe zu den laufenden Zuschüssen und Schuldendiensthilfen von anderen Bereichen, während das Statistische Bundesamt die Einnahmen zu den Gebühren und sonstigen Entgelten rechnet.

schluss aus. In der Summe ist die Bilanz für die Gesamtkreise ausgeglichen, aber von 2001 bis 2007 liegen die Zentralkreise mit 2,3 Mrd. Euro im Minus, die Kreisgemeinden dagegen mit 2,2 Mrd. Euro im Plus.

Tabelle 6 Kreisinterne Verteilung in Rheinland-Pfalz

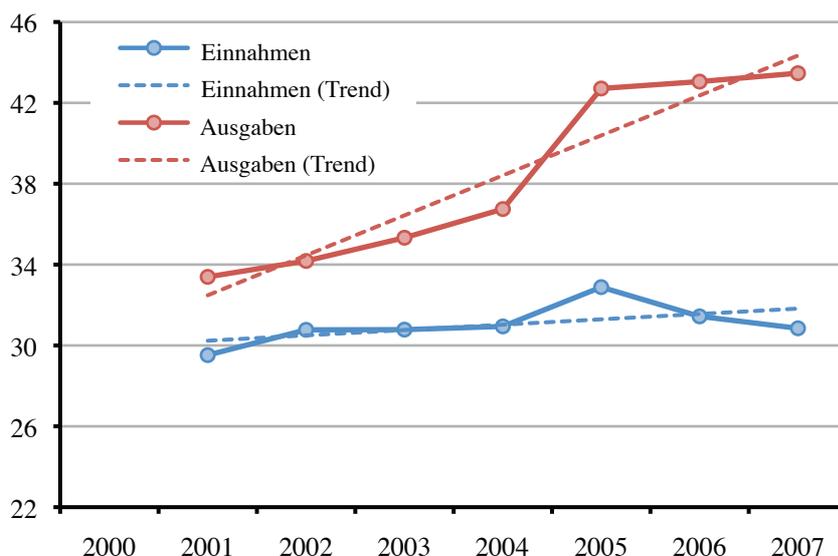
Tabelle 6-a	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001-07
Ausgaben	Mio. Euro								
Zentralkreise	–	1.335	1.382	1.441	1.524	1.821	1.933	2.038	11.474
Gemeinden	–	2.663	2.661	2.638	2.623	2.443	2.557	2.650	18.235
Ausgaben insgesamt	–	3.998	4.043	4.079	4.146	4.264	4.491	4.688	29.708
Einnahmen	Mio. Euro								
Zentralkreise	–	1.168	1.218	1.220	1.254	1.412	1.441	1.510	9.222
Gemeinden	–	2.789	2.740	2.744	2.799	2.881	3.142	3.384	20.477
Einnahmen insgesamt	–	3.957	3.958	3.964	4.052	4.292	4.583	4.894	29.699
Saldo	Mio. Euro								
Zentralkreise	–	-167	-164	-221	-270	-410	-493	-528	-2.252
Gemeinden	–	126	79	106	176	438	584	734	2.243
Saldo insgesamt	–	-41	-85	-115	-94	28	92	206	-9
Zentralisierungsgrad	vH								
Einnahmen	–	29,5	30,8	30,8	30,9	32,9	31,4	30,8	31,1
Ausgaben	–	33,4	34,2	35,3	36,7	42,7	43,1	43,5	38,6
Differenz	–	-3,9	-3,4	-4,5	-5,8	-9,8	-11,6	-12,6	-7,6
Kreisumlage	vH								
Kreisumlagesatz	–	34,8	35,3	36,2	36,4	37,5	38,1	38,6	36,8

Tabelle 6-b	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001-07
Einnahmen	Mio. Euro								
Kreisumlageerhöhung	–	153	135	180	235	422	532	618	2.275
Zentralkreise (korrigiert)	–	1.321	1.353	1.400	1.489	1.833	1.973	2.127	11.497
Gemeinden (korrigiert)	–	2.635	2.605	2.564	2.563	2.459	2.610	2.767	18.202
Einnahmen insgesamt	–	3.957	3.958	3.964	4.052	4.292	4.583	4.894	29.699
Zentralisierungsgrad	vH								
Einnahmen (korrigiert)	–	33,4	34,2	35,3	36,7	42,7	43,1	43,5	38,7
Ausgaben (korrigiert)	–	33,4	34,2	35,3	36,7	42,7	43,1	43,5	38,6
Differenz	–	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Kreisumlage	vH								
Umlagesatz (korrigiert)	–	42,7	42,7	46,4	49,5	60,2	64,9	65,9	53,7

Dieses Ungleichgewicht lässt sich an den Zentralisierungsgraden ablesen, die zur Verdeutlichung in Abbildung 3 auch noch einmal grafisch dargestellt sind. Im Durch-

schnitt der Jahre übersteigt der Zentralisierungsgrad der Ausgaben den Zentralisierungsgrad der Einnahmen um 7,6 Prozentpunkte. Während der Zentralisierungsgrad der Einnahmen fast stabil blieb, nahm der Zentralisierungsgrad der Ausgaben drastisch zu. Die Differenz vergrößerte sich über die Jahre kontinuierlich auf ein exorbitant hohes Niveau von 12,6 Prozentpunkten im Jahr 2007.

Abbildung 3 Zentralisierungsgrad in den Landkreisen



Trotz eines moderaten Anstiegs des Kreisumlagesatzes haben es die Zentralkreise offenkundig nicht geschafft, ihren Anteil an den im Gesamtkreis verfügbaren Einnahmen mit ihrem ständig wachsenden Anteil an den Ausgaben zu synchronisieren. Hierzu hätte es einer sehr viel kräftigeren Umschichtung der Kreisfinanzen bedurft. Tabelle 6-b zeigt die Kreisumlageerhöhung in Mio. Euro, die erforderlich gewesen wäre, um eine „aufgabengerechte“ kreisinterne Einnahmenverteilung herzustellen. Durch den sachlich berechtigten Zugriff auf die Finanzkraft ihrer Gemeinden hätten die Landkreise ihre Einnahmen mit ihren Ausgaben im Gleichgewicht halten können, und das bei einem weitgehend ausgeglichenen Haushaltslage der Gesamtkreise. Zwischen 2005 und 2007 konnten die Gesamtkreise sogar einen Überschuss der bereinigten Einnahmen über die unmittelbaren Ausgaben verbuchen.

Tabelle 6-b zeigt auch die Kreisumlagesätze, die zur Herstellung einer ausgewogenen kreisinternen Verteilung erforderlich gewesen wären³⁵. Angesichts der eklatant

³⁵ Die korrigierten Kreisumlagesätze ergeben sich, indem man die tatsächlichen Kreisumlagesätze mit dem Faktor $(1 + \Delta U/U)$ multipliziert. U ist die tatsächliche Kreisumlage, ΔU die nötige Erhöhung.

zulasten der Zentralkreise verschobenen Ausgangsverteilung verwundert es nicht, dass die rechnerisch nötigen Kreisumlagesätze erheblich über dem tatsächlichen Niveau liegen, im Mittel der betrachteten Jahre um 17 Prozentpunkte. Politisch dürfte es eine Herkulesaufgabe sein, eine solche Erhöhung der Kreisumlagesätze durchzusetzen. Das erklärt vielleicht auch, warum die Landkreise einen Ausweg über den Zugriff auf die Landesfinanzen suchen, der sachlich jedoch nicht berechtigt wäre. Es mag den kreisangehörigen Gemeinden nicht gefallen, aber die Daten sprechen klar gegen eine stärkere Inanspruchnahme des Landes und für eine stärkere Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden an der Finanzierung der zentralen Kreisausgaben.

Der Hinweis auf die notwendige kreisinterne Umverteilung wird bestärkt durch einen Vergleich zwischen der Finanzlage der Gesamtkreise und der kreisfreien Städte, die mit einer vergleichbaren Aufgabenlast konfrontiert sind. Die Städte weisen zwischen 2001 und 2007 mit durchschnittlich 87,4% eine deutlich geringere Deckungsquote als die Gesamtkreise auf, deren durchschnittliche Deckungsquote 100% beträgt. Angesichts der Finanzlage der kreisfreien Städte wäre es sicher nicht angemessen, die Zentralkreise und ihren Gemeinden zu entlasten, nur weil diese nicht dazu imstande sind, eine aufgabengerechte kreisinterne Einnahmenteilung zu bewerkstelligen.

Ein Erhöhung der Kreisumlage ist im Übrigen nicht der einzige Weg zur Veränderung der allzu gemeindefreundlichen Finanzkraftverteilung in den Landkreisen. Eine Alternative wäre die Entlastung der zentralen Kreisebene durch Dezentralisierung der Aufgaben. Des Weiteren könnte, auch unter dem Druck der steigenden Kreisumlage, eine Anhebung der Realsteuerhebesätze zustande kommen. Dies wäre unter dem Aspekt der kommunalen Finanzautonomie und der kreisinternen Beseitigung finanzieller Ungleichgewichte nicht zu beanstanden, solange die Deckungsquote der Gesamtkreise damit nicht strukturell über 100% angehoben wird.

Das Land könnte die Zentralkreise bei der Zentralisierung der Einnahmen durch eine Erhöhung des Anteils der Zentralkreise an den Schlüsselzuweisungen zulasten der kreisangehörigen Gemeinden theoretisch unterstützen. Ein „zentralkreisfreundlicher“ Schlüssel hätte allerdings den Nachteil, dass die Nivellierungseffekte unter den Gemeinden abgeschwächt würden. Dennoch sollte angesichts der bestehenden kreisinternen Ungleichgewichte auch diese Option geprüft werden.

c. Kreisinterne Verteilung im Landkreis Neuwied

Die Verhältnisse im Landkreis Neuwied unterscheiden sich nicht systematisch von denen der rheinland-pfälzischen Landkreise insgesamt. Tabelle 7-a dokumentiert die Schieflage zulasten des Zentralkreises und die relativ komfortable Situation der kreisangehörigen Gemeinden. Auch hier weisen der Kreis in allen Jahren ein Defizit, die

Tabelle 7 Kreisinterne Verteilung im Landkreis Neuwied

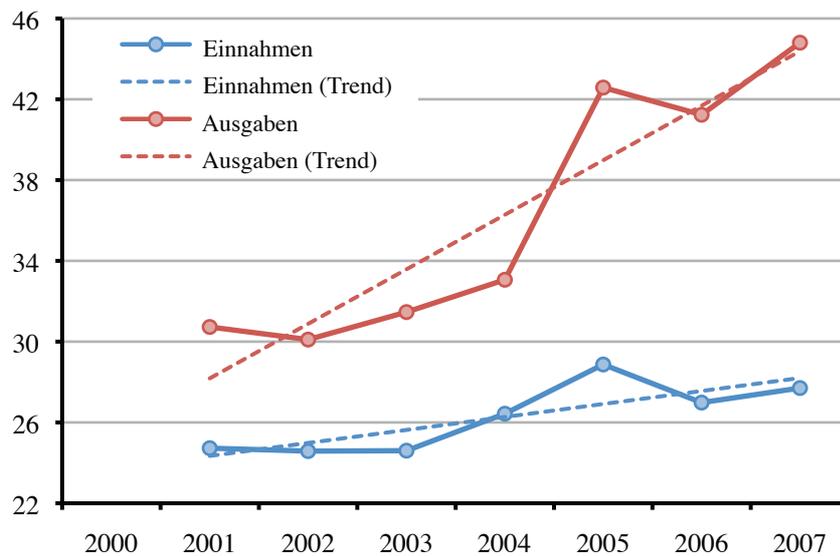
Tabelle 7-a	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001-07
Ausgaben	Mio. Euro								
Zentralkreis	–	69,4	72,7	81,2	84,1	113,3	113,6	126,1	660,4
Gemeinden	–	156,4	168,8	176,9	170,3	152,8	161,9	155,4	1.142,5
Ausgaben insgesamt	–	225,7	241,5	258,1	254,5	266,1	275,4	281,5	1.802,9
Einnahmen	Mio. Euro								
Zentralkreis	–	56,6	55,9	59,4	64,1	76,1	73,9	80,1	466,0
Gemeinden	–	172,4	171,4	182,0	178,3	187,4	200,1	209,1	1.300,6
Einnahmen insgesamt	–	229,0	227,3	241,4	242,3	263,5	274,0	289,2	1.766,7
Saldo	Mio. Euro								
Zentralkreis	–	-12,7	-16,8	-21,8	-20,1	-37,2	-39,6	-46,0	-194,4
Gemeinden	–	16,0	2,6	5,1	7,9	34,7	38,2	53,7	158,1
Saldo insgesamt	–	3,3	-14,3	-16,8	-12,1	-2,6	-1,4	7,7	-36,2
Zentralisierungsgrad	vH								
Einnahmen	–	24,7	24,6	24,6	26,4	28,9	27,0	27,7	26,4
Ausgaben	–	30,7	30,1	31,5	33,1	42,6	41,2	44,8	36,6
Differenz	–	-6,0	-5,5	-6,9	-6,6	-13,7	-14,3	-17,1	-10,3
Kreisumlage	vH								
Kreisumlagesatz	–	36,0	36,0	36,0	36,0	38,0	39,1	39,2	37,3

Tabelle 7-b	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001-07
Einnahmen	Mio. Euro								
Kreisumlageerhöhung	–	13,7	12,5	16,6	16,1	36,1	39,0	49,4	183,6
Zentralkreis (korrigiert)	–	70,4	68,4	75,9	80,1	112,2	113,0	129,6	649,6
Gemeinden (korrigiert)	–	158,6	158,8	165,4	162,2	151,3	161,0	159,6	1.117,1
Einnahmen insgesamt	–	229,0	227,3	241,4	242,3	263,5	274,0	289,2	1.766,7
Zentralisierungsgrad	vH								
Einnahmen (korrigiert)	–	30,7	30,1	31,5	33,1	42,6	41,2	44,8	36,8
Ausgaben (korrigiert)	–	30,7	30,1	31,5	33,1	42,6	41,2	44,8	36,6
Differenz	–	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Kreisumlage									
Umlagesatz (korrigiert)	–	46,7	46,1	50,8	49,6	68,0	68,9	73,1	58,1

Gemeinden dagegen einen Überschuss aus. Von 2001 bis 2007 liegt der Kreis mit 194 Mio. Euro im Minus, die Gemeinden dagegen mit 158 Mio. Euro im Plus. In der Summe – aber nicht im Jahr 2007 – ist der Saldo leicht defizitär. Die mittlere Deckungsquote im Kreis Neuwied liegt aber mit 98% auf einem moderaten Niveau.

Abbildung 3 illustriert das Ungleichgewicht anhand der Zentralisierungsgrade. Im Mittel übersteigt der Zentralisierungsgrad der Ausgaben den Zentralisierungsgrad der Einnahmen um 10,3 Prozentpunkte. Auch im Landkreis Neuwied war der Zentralisierungsgrad der Einnahmen relativ stabil, während der Zentralisierungsgrad der Ausgaben noch stärker zunahm als im Durchschnitt der Landkreise. Im Jahr 2007 lag der Abstand zwischen den Zentralisierungsgraden bei 17,1 Prozentpunkten.

Abbildung 4 Zentralisierungsgrad im Landkreis Neuwied



Trotz ordentlicher Deckungsquote im Gesamtkreis ist die Situation des Zentralkreises Neuwied durchaus prekär. Aber auch in diesem Fall liegt die hausgemachte Hauptursache in dem viel zu geringen Kreisumlagesatz, dessen Anstieg nicht mit der Zentralisierung der Ausgaben Schritt gehalten hat. Tabelle 7-b zeigt die kreisinterne Umschichtung der Finanzkraft, mit der eine Übereinstimmung zwischen den Zentralisierungsgraden der Einnahmen und Ausgaben bzw. der Deckungsquoten des Zentralkreises und seiner Gemeinden herbeigeführt werden könnte. Die zwecks Verlagerung auf den Zentralkreis erforderliche Anhebung der Kreisumlage ist natürlich auch hier enorm und wirkt auf den ersten Blick undurchführbar.

Die Kreisgemeinden können aber auf Dauer keine kreisinterne Aufgaben- und Ausgabenverteilung verlangen, die dem Zentralkreis einen ständig wachsenden Anteil an den Ausgaben beschert, ohne ihm die entsprechenden Einnahmen zur Verfügung zu stellen. Zulasten Dritter, hier des Landes, kann ein solcher Widerspruch jedenfalls nicht gelöst werden, wenn das Gebot der Verteilungssymmetrie im Sinne annähernd gleicher Deckungsquoten nicht systematisch verletzt werden soll. Eine Aufstockung der Landesmittel würde nämlich den Vorteil der kreisangehörigen Gemeinden in einen Vorteil für die gesamte kommunale Ebene verwandeln und das Land ungebührlich belasten. Eine ursachengerechte Therapie wäre das nicht.

Tabelle 8 Realsteueraufkommen im Landkreis Neuwied

Tabelle 8	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2000-07
Landkreis Neuwied	Mio. Euro								
Realsteuern zu ø Hebesatz	78,0	71,4	62,5	79,8	76,9	89,7	97,9	106,5	662,6
Realsteueraufkommen	73,1	68,2	60,5	76,2	73,0	85,4	93,6	101,5	631,5
Differenz	4,9	3,2	2,0	3,5	3,9	4,4	4,3	4,9	31,1

Der Landkreis Neuwied kann sein internes Problem natürlich auch durch weitergehende eigene Maßnahmen in den Griff bekommen. Statt die Finanzmittel zum Zentralkreis zu lenken, könnte man auch bisher zentral wahrgenommene Aufgaben auf die Gemeinden übertragen oder die Förderung von Gemeindeaktivitäten durch den Zentralkreis zurückfahren. Darüber hinaus erscheint gerade im Landkreis Neuwied eine stärkere Anspannung der Realsteuern sachgerecht, zum einen aufgrund der unter 100% liegenden Deckungsquote des Steuerhaushalts, zum anderen im Hinblick auf die unter dem Landesdurchschnitt liegenden Hebesätze. Bei Anwendung landesdurchschnittlicher Hebesätze hätte der Landkreis Neuwied zwischen 2000 und 2007 insgesamt ein Mehraufkommen von 31,1 Mio. Euro erzielen und sein Defizit im Steuerhaushalt damit weitgehend konsolidieren können (Tabelle 8)³⁶.

³⁶ Eine aktuelle Studie konstatiert erhebliche Handlungsspielräume der Kommunen. Vgl. U. Hardt, D. Schiller (2010), Finanzwissenschaftliche Benchmarkinganalyse der kommunalen Haushalte in Rheinland-Pfalz, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen in Rheinland-Pfalz, Hannover, S. 338 ff. Handlungsspielräume finden sich auch im Landkreis Neuwied. Auf der Einnahmenseite betreffen sie teilweise die Gemeinden (Grundsteuerhebesätze, Gebührenhaushalte), auf deren Finanzkraft der Zentralkreis über die Kreisumlage zurückgreifen kann. Zudem hat der Zentralkreis eigene Instrumente zur Hand. So könnte er beispielsweise die Option einer progressiven Kreisumlage nutzen (341). Des Weiteren erkennt die Studie Potential auf der Ausgabenseite (342), auch bei den pflichtigen Aufgaben (Reduktion der Zuschussbedarfe). Insgesamt „sollte deutlich geworden sein, dass die kommunalen Gebietskörperschaften mehr an ihrer Lage verändern könnten, als sie oft zuzugeben bereit sind“ (343).

4. Verteilungswirkungen des OVG-Modells

Die vorliegenden Daten zu den bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Landes und der Kommunen können in Kombination mit den Werten für die Sozialausgaben und Schlüsselzuweisungen genutzt werden, um die Forderung des Oberverwaltungsgerichts nach einer Koppelung der Wachstumsrate der Schlüsselzuweisungen an die Wachstumsrate der Sozialausgaben zu simulieren.

a. Schlüsselzuweisungen nach dem OVG-Modell

Tabelle 9 enthält die Schlüsselzuweisungen und die Netto-Sozialausgaben der Kommunen (nach Verrechnung der Zuschüsse anderer Ebenen) in Rheinland-Pfalz. Gemäß der vom Oberverwaltungsgericht entwickelten Formel sollen die Schlüsselzuweisungen mindestens mit der Hälfte der Wachstumsrate der Sozialausgaben steigen. Die Wachstumsrate der gesamten Sozialausgaben ist ebenfalls in der Tabelle ausgewiesen. Die tatsächlich gezahlten Schlüsselzuweisungen an Landkreise, kreisangehörige Gemeinden, Gesamtkreise und kreisfreie Städte werden nun mit den Schlüsselzuweisungen verglichen, die sich jeweils nach der OVG-Formel ergeben hätten³⁷. Die Differenz zeigt an, ob die kommunalen Gebietskörperschaften nach Auffassung des OVG zu viel (Plus) oder zu wenig (Minus) Schlüsselzuweisungen erhalten haben.

Die Forderung nach Verknüpfung der Schlüsselzuweisungen mit den Sozialausgaben bezieht sich laut OVG-Beschluss auf die Landkreise (Zentralkreise). Allerdings muss die Vorgehensweise auf alle kommunalen Gebietskörperschaften übertragen werden. Dies erscheint sachlich geboten aufgrund der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz, der keine unterschiedliche Behandlung kommunaler Gebietskörperschaftsgruppen kennt.

Tabelle 9 zeigt die aus einer generellen Anwendung der OVG-Formel folgenden Abweichungen von den tatsächlichen Werten.

- Die Zentralkreise müssten nach OVG-Formel im Untersuchungszeitraum insgesamt 54,6 Mio. Euro mehr Schlüsselzuweisungen erhalten.

³⁷ Die „Schlüsselzuweisungen nach OVG“ werden für die Kommunen insgesamt ermittelt, indem man die tatsächlichen Schlüsselzuweisungen des Vorjahres mit der Hälfte der Wachstumsrate der Sozialausgaben des laufenden Jahres fortschreibt. In der Praxis müsste man wohl mit den Vorjahreswerten operieren. Das gesamte Wachstum der Schlüsselzuweisungen wird auf kreisfreie Städte, Zentralkreise und kreisangehörige Gemeinden nach Maßgabe ihres Anteils an der Entwicklung der Sozialausgaben zerlegt. Da für 2000 keine Wachstumsrate der Schlüsselzuweisungen nach der OVG-Formel vorliegt, entsprechen die Angaben für dieses Jahr den tatsächlichen Werten.

Tabelle 9 Schlüsselzuweisungen nach OVG-Modell

Tabelle 9	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2000-07
Schlüsselzuweisungen	Mio. Euro								
Kreisfreie Städte	123	112	165	162	169	160	153	136	1.180
Zentralkreise	291	292	357	339	336	341	328	325	2.611
Kreisgemeinden	359	378	337	321	314	336	365	430	2.840
Gesamtkreise	650	670	694	660	650	678	693	755	5.451
Alle Kommunen	773	782	859	822	819	837	846	892	6.630
Sozialausgaben (netto)	Mio. Euro								
Kreisfreie Städte	382	380	395	430	458	498	519	521	3.585
Zentralkreise	418	432	465	516	596	793	836	854	4.910
Kreisgemeinden	216	190	192	190	194	80	75	80	1.218
Gesamtkreise	635	622	658	705	791	873	911	934	6.129
Alle Kommunen	1.017	1.002	1.053	1.136	1.249	1.371	1.431	1.455	9.713
Wachstumsrate	vH								
Sozialausgaben (netto)	–	-1,47	5,07	7,87	9,96	9,80	4,33	1,72	–
SZ nach OVG	Mio. Euro								
Kreisfreie Städte	123	122	133	171	164	163	161	161	1.199
Zentralkreise	291	296	319	374	353	346	344	342	2.665
Kreisgemeinden	359	349	350	347	346	350	350	350	2.802
Gesamtkreise	650	645	669	722	699	696	694	692	5.467
Alle Kommunen	773	767	802	893	863	859	856	853	6.666
Differenz zu SZ	Mio. Euro								
Kreisfreie Städte	–	10,4	-32,5	9,4	-4,4	3,0	8,3	24,9	18,9
Zentralkreise	–	3,8	-38,8	35,1	16,6	5,0	16,0	16,9	54,6
Kreisgemeinden	–	-28,8	13,5	26,4	32,1	13,7	-14,6	-80,5	-38,2
Gesamtkreise	–	-25,0	-25,3	61,5	48,7	18,7	1,4	-63,6	16,4
Alle Kommunen	–	-14,6	-57,8	70,8	44,3	21,7	9,7	-38,7	35,3

- Die kreisangehörigen Gemeinden hätten dagegen insgesamt 38,2 Mio. Euro weniger Schlüsselzuweisungen empfangen.
- Ursache der Verschiebungen ist der kräftige Rückgang der Sozialausgaben der Gemeinden bei stark wachsenden Sozialausgaben der Zentralkreise³⁸.
- Fasst man Zentralkreise und Kreisgemeinden und Landkreise zusammen, so relativiert sich der Extrabedarf in der Gesamtkreisbetrachtung auf 16,4 Mio. Euro.

³⁸ Die Zentralisierung der Sozialausgaben steht offenkundig hinter der bereits früher dokumentierten kreisinternen Ausgabenzentralisierung (Tabelle 6). Sie erklärt somit das Ausmaß der Ungleichgewichte zwischen der zentralen und der dezentralen Kreisebene.

- Auch den kreisfreien Städten würden zusätzliche Schlüsselzuweisungen in Höhe von insgesamt 18,9 Mio. Euro zustehen.
- Bei Gleichbehandlung aller Kommunen nach dem OVG-Modell erhielten sie insgesamt 35,3 Mio. Euro mehr als die tatsächlichen Schlüsselzuweisungen.

Die Differenz zwischen den tatsächlichen Schlüsselzuweisungen und den Schlüsselzuweisungen nach der OVG-Formel zeigt nach Meinung des Oberverwaltungsgerichts den Anpassungsbedarf bei den Nettotransfers des Landes an die Gemeinden, der zur Herstellung der Verteilungssymmetrie erforderlich ist. Modifiziert man die tatsächlichen Nettotransfers um die in Tabelle 9 ausgewiesenen Differenzen, dann erhält man die nach OVG-Urteil nötigen Nettotransfers.

Eine entsprechende Rechnung lässt sich auch für einzelne kommunale Gebietskörperschaften, z.B. für den Landkreis Neuwied aufstellen. Tabelle 10 zeigt die Schlüsselzuweisungen und die Sozialausgaben für den Zentralkreis, die kreisangehörigen Gemeinden und den Gesamtkreis. Das Wachstum der Sozialausgaben des Gesamtkreises wird zur Hälfte auf die Schlüsselzuweisungen übertragen (Variante a)³⁹. Der Vergleich mit den tatsächlichen Schlüsselzuweisungen zeigt, dass auch hier der Zentralkreis mehr Schlüsselzuweisungen erhalten würde (2000-07: 11,7 Mio. Euro), während die Gemeinden Schlüsselzuweisungen abgeben müssten (-9,7 Mio. Euro). Der Gesamtkreis würde 2 Mio. Euro oder 0,85% mehr erhalten.

In der Praxis würde man eine Zerlegungsrechnung wohl nicht auf einzelne kommunale Gebietskörperschaften, sondern höchstens auf die Kommunen insgesamt anwenden⁴⁰. Variante b überträgt die in Tabelle 9 ermittelten Wachstumsraten für alle Kommunen auf den Landkreis Neuwied. Hierbei ergeben sich deutlich abweichende Werte. Zwar würde der Zentralkreis sogar etwas mehr profitieren (12,5 Mio. Euro), aber die Gemeinden hätten sehr viel stärkere Einbußen zu verzeichnen (17 Mio. Euro), so dass der Gesamtkreis sogar Schlüsselzuweisungen verlieren würde (-4,5 Mio. Euro). Hier deutet sich bereits an, dass die OVG-Methode gestaltungsanfällig ist und keine stabilen Ausgleichsergebnisse liefern kann.

³⁹ Die „Schlüsselzuweisungen nach OVG“ werden für den Gesamtkreis ermittelt, indem man die tatsächlichen Schlüsselzuweisungen des Vorjahres mit der Hälfte der Wachstumsrate der Sozialausgaben des laufenden Jahres fortschreibt. Das Wachstum der Schlüsselzuweisungen wird auf Zentralkreis und kreisangehörige Gemeinden nach Maßgabe ihres Anteils an der Entwicklung der Sozialausgaben des Gesamtkreises zerlegt.

⁴⁰ Je nach Auslegung der OVG-Regel können sich unterschiedliche Inkompatibilitäten mit dem System der Schlüsselzuweisungen einstellen. Vgl. hierzu Kapitel D.4.d.

Tabelle 10 Schlüsselzuweisungen nach OVG-Modell (Landkreis Neuwied)

Tabelle 10	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2000-07
Schlüsselzuweisungen	Mio. Euro								
Zentralkreis	14,5	15,1	13,1	14,7	12,9	13,9	13,5	16,2	113,8
Kreisgemeinden	12,1	12,6	16,2	18,2	16,2	17,8	15,4	14,5	123,0
Gesamtkreis	26,6	27,7	29,3	32,9	29,1	31,6	28,9	30,8	236,8
Sozialausgaben (netto)	Mio. Euro								
Zentralkreis	22,5	23,9	23,3	28,6	31,5	55,9	52,2	55,4	293,4
Kreisgemeinden	21,7	20,3	22,0	21,6	21,4	7,9	9,0	10,0	134,0
Gesamtkreis	44,2	44,2	45,2	50,2	53,0	63,9	61,2	65,5	427,4
Wachstumsrate	vH								
Sozialausgaben (netto)	–	0,13	2,25	10,94	5,57	20,56	-4,14	6,92	–
SZ nach OVG (a)	Mio. Euro								
Zentralkreis	14,5	14,9	14,0	17,1	20,1	16,3	14,7	14,0	125,5
Kreisgemeinden	12,1	11,7	14,0	13,8	13,7	15,8	16,2	16,0	113,3
Gesamtkreis	26,6	26,6	28,0	30,9	33,8	32,1	31,0	29,9	238,8
Differenz zu SZ (a)	Mio. Euro								
Zentralkreis	–	-0,2	0,9	2,4	7,2	2,4	1,2	-2,3	11,7
Kreisgemeinden	–	-0,9	-2,2	-4,4	-2,5	-2,0	0,8	1,4	-9,7
Gesamtkreis	–	-1,1	-1,3	-2,0	4,7	0,4	2,0	-0,8	2,0
SZ nach OVG (b)	Mio. Euro								
Zentralkreis	14,5	14,4	14,7	15,3	16,1	16,8	17,2	17,4	126,3
Kreisgemeinden	12,1	12,1	12,4	12,8	13,5	14,1	14,5	14,6	106,1
Gesamtkreis	26,6	26,4	27,1	28,1	29,5	31,0	31,7	31,9	232,3
Differenz zu SZ (b)	Mio. Euro								
Zentralkreis	–	-0,7	1,7	0,6	3,2	3,0	3,7	1,1	12,5
Kreisgemeinden	–	-0,6	-3,9	-5,3	-2,7	-3,6	-1,0	0,0	-17,0
Gesamtkreis	–	-1,3	-2,2	-4,7	0,5	-0,6	2,7	1,2	-4,5

b. Konsequenzen für die Steuerverteilung

Tabelle 11 enthält eine Simulation mit den korrigierten Nettotransfers für alle kommunalen Gebietskörperschaften. Sie illustriert die Konsequenzen einer Anwendung der OVG-Formel auf den Kommunalisierungsgrad der Einnahmen und die Deckungsquoten des Landes und der Gemeinden. Die Ergebnisse zeigen, dass die vom Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz vorgeschlagene Koppelung der Schlüsselzuweisungen an die Sozialausgaben ungeeignet ist, den Grundsatz der Verteilungssymmetrie

in der Praxis sicherzustellen. Gegenüber der korrekten Rechnung anhand der Formel für die „aufgabengerechte“ Verbundquote ergeben sich gravierende Abweichungen.

Tabelle 11 Steuerverteilung nach OVG-Modell

Tabelle 11-b	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2000-07
Ausgaben	Mio. Euro								
Land	8.641	8.835	8.382	8.446	8.479	8.184	8.320	8.368	67.655
Kommunen	6.065	6.267	6.364	6.456	6.521	6.718	6.980	7.244	52.615
Ausgaben insgesamt	14.706	15.102	14.746	14.902	15.000	14.902	15.300	15.612	120.270
Einnahmen	Mio. Euro								
Land	10.496	10.125	9.630	9.989	9.999	10.223	10.617	11.558	82.637
Kommunen	4.045	3.879	3.634	3.522	3.760	3.879	4.209	4.530	31.458
Nettotransfers (OVG)	2.005	1.988	2.319	2.460	2.501	2.604	2.692	2.725	19.293
Land (netto)	8.491	8.137	7.311	7.529	7.498	7.619	7.925	8.833	63.344
Kommunen (netto)	6.050	5.867	5.952	5.982	6.261	6.484	6.901	7.254	50.751
Einnahmen insgesamt	14.541	14.004	13.264	13.511	13.759	14.102	14.826	16.088	114.095

Tabelle 11-b	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2000-07
Kommunalisierungsgrad	vH								
Einnahmen	41,6	41,9	44,9	44,3	45,5	46,0	46,5	45,1	44,5
Ausgaben	41,2	41,5	43,2	43,3	43,5	45,1	45,6	46,4	43,7
Differenz	0,36	0,40	1,72	0,95	2,03	0,89	0,93	-1,31	0,73
Deckungsquoten	vH								
Kommunen	99,8	93,6	93,5	92,7	96,0	96,5	98,9	100,1	96,5
Land	98,3	92,1	87,2	89,1	88,4	93,1	95,3	105,6	93,6
Differenz	1,48	1,51	6,30	3,51	7,59	3,42	3,61	-5,42	2,83

Tabelle 11-c	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2000-07
Nettotransfers	Mio. Euro								
Nettotransfers (OVG)	2.005	1.988	2.319	2.460	2.501	2.604	2.692	2.725	19.293
Nettotransfers (korrigiert)	1.952	1.933	2.091	2.331	2.221	2.478	2.555	2.935	18.496
Differenz	52,9	55,5	228,0	128,5	279,6	126,2	137,2	-210,5	797,3
Verbundquote	vH								
Verbundquote (OVG)	19,1	19,6	24,1	24,6	25,0	25,5	25,4	23,6	23,3
Verbundquote (korrigiert)	18,6	19,1	21,7	23,3	22,2	24,2	24,1	25,4	22,4
Differenz	0,50	0,55	2,37	1,29	2,80	1,23	1,29	-1,82	0,96

Tabelle 11-b zeigt, dass der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen vom Kommunalisierungsgrad der Ausgaben abweicht. Ebenso divergieren die Deckungsquoten des Landes und der Kommunen. Ein Vergleich mit Tabelle 1-b belegt, dass der tatsächli-

che Finanzausgleich etwas weniger von den rechnerisch korrekten Werten abweicht als das OVG-Modell. Dessen Umsetzung würde folglich gegenüber dem naturgemäß unvollkommenen Status Quo zu keiner Verbesserung des Finanzausgleichs führen.

Insgesamt hätte das OVG-Modell die Schieflage in der vertikalen Steuerverteilung zu lasten des Landes ein wenig verstärkt. Tabelle 11-c weist aus, dass zwischen 2000 und 2007 rund 797 Mio. Euro mehr Nettotransfers an die kommunale Ebene geflossen wären, als dieser nach ihrem Ausgabenanteil zustehen würde. Das wären – gemessen an einer „aufgabengerechten“ Verteilung – pro Jahr 100 Mio. Euro zu viel. Die Verbundquote hätte um 1 Prozentpunkt über ihrem „korrekten“ Niveau gelegen.

Man kann das Ergebnis der Simulation auch so ausdrücken: Bei genereller Anwendung der OVG-Formel auf alle Gemeinden hätte das Land zwischen 2000 und 2007 gut 35 Mio. Euro zusätzlich an Finanzausweisungen leisten müssen (Tabelle 9), und das, obwohl die tatsächlichen Nettotransfers im selben Zeitraum das „aufgabengerechte“ Niveau bereits um 762 Mio. Euro überschritten haben (Tabelle 3-c)⁴¹.

Interessant ist der Befund für das Jahr 2007. Nur in diesem Jahr unterschreitet der faktische Steueranteil der Gemeinden rechnerisch ihren Ausgabenanteil um 1,1 Prozentpunkte (Tabelle 1-b). Daran hätte die Einführung des OVG-Modells jedoch nichts geändert. Vielmehr wäre der Unterschied mit -1,3 Prozentpunkten (Tabelle 11-b) noch größer ausgefallen, d.h. die Gemeinden insgesamt wären mit dem OVG-Modell 2007 schlechter gefahren als mit dem bestehenden System. Tabelle 9, welche die Schlüsselzuweisungen nach der OVG-Formel mit den tatsächlich gewährten Schlüsselzuweisungen vergleicht, bestätigt dieses Resultat. 2007 macht die Differenz 38,7 Mio. Euro zulasten der Kommunen aus.

c. Das Problem der Auswahl des Basisjahres

Die „Schlüsselzuweisungen nach OVG“ in der vorliegenden Modellrechnung basieren auf den tatsächlichen Schlüsselzuweisungen des Vorjahres multipliziert mit der halben Wachstumsrate der Sozialausgaben. Damit wird der Wert ausgewiesen, der sich ergäbe, wenn die OVG-Formel im jeweiligen Jahr eingeführt würde. Andere Resultate stellen sich ein, wenn man die OVG-Formel in einem Jahr einführen und die

⁴¹ In allen Rechnungen wird davon ausgegangen, dass die OVG-Methode nicht im Sinne einer Günstigerprüfung, sondern symmetrisch zur Anwendung kommt. Würden die „Schlüsselzuweisungen nach OVG“ nur im Falle einer Erhöhung gegenüber dem Status Quo angesetzt, ergäbe sich eine viel stärkere Erhöhung der Schlüsselzuweisungen im gesamten Untersuchungszeitraum. Da die moderate Rechnung schon in die falsche Richtung geht, wird die „Option“ der Günstigerprüfung nicht weiter verfolgt.

daraus resultierenden „Schlüsselzuweisungen nach OVG“ in den Folgejahren fortzuschreiben würde. Je nach Wahl des Basisjahres ergeben sich dann unterschiedliche Werte für die nach OVG-Beschluss „richtigen“ Schlüsselzuweisungen.

Tabelle 12 Schlüsselzuweisungen nach OVG-Modell (Fortschreibungsmethode)

Tabelle 12	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2000-07
OVG-Modell	Mio. Euro								
Schlüsselzuweisungen	773	782	859	822	819	837	846	892	6.630
Basisjahr 2000	773	767	787	817	858	900	920	928	5.977
Basisjahr 2001	773	782	802	833	875	917	937	945	6.091
Basisjahr 2002	773	782	859	893	938	984	1.005	1.014	6.474
Basisjahr 2003	773	782	859	822	863	906	925	933	6.091
Basisjahr 2004	773	782	859	822	819	859	878	885	5.905
Basisjahr 2005	773	782	859	822	819	837	856	863	5.838
Basisjahr 2006	773	782	859	822	819	837	846	853	5.819

Tabelle 12 zeigt die Bandbreite der möglichen Lösungen in Abhängigkeit vom Umstellungsjahr. In der Summe variieren die vermeintlich richtigen Schlüsselzuweisungen für den Zeitraum 2000 bis 2007 nach der Fortschreibungsmethode zwischen 5.819 Mio. Euro (Basisjahr 2006) und 6.474 Mio. Euro (Basisjahr 2002), wobei der Maximalwert den Minimalwert um 11,3% übersteigt. Die farblich hervorgehobenen Werte in der Diagonale der Tabelle entsprechen den in Tabelle 9 ermittelten und in Tabelle 11 für die Simulation verwendeten Werten. Die Simulation operiert mit dem höchsten Gesamtwert, d.h. die Abstände zur „aufgabengerechten“ Verteilung werden überbetont.

Der entscheidende Punkt ist aber ein anderer. Die Fortschreibungsmethode macht das zukünftige Niveau der Schlüsselzuweisungen abhängig von den im Basisjahr zufällig vorliegenden Werten der Schlüsselzuweisungen und der Wachstumsrate der Sozialausgaben gegenüber dem Vorjahr. Mit der Wahl des Basisjahres ist es möglich, die Ergebnisse von Vergleichen sehr verschieden darzustellen und damit auch zu verfälschen. Die OVG-Schlüsselzuweisungen können je nach Basisjahr über, genauso gut aber auch unter den tatsächlichen Schlüsselzuweisungen liegen. Da kein sachlich begründetes Auswahlkriterium für das Basisjahr existiert, liegt auf der Hand, dass willkürfreie Ergebnisse mit der OVG-Methode prinzipiell nicht zu erzielen sind.

d. Zur Systemkonformität des OVG-Modells

Der wichtigste Kritikpunkt am OVG-Modell ist seine Unvereinbarkeit mit einem zielgerichteten Finanzausgleich. Wie auch die Simulation noch einmal gezeigt hat, würde die Orientierung der Schlüsselzuweisungen am Wachstum der Sozialausgaben prinzipiell keine Verteilungssymmetrie zwischen dem Land und der kommunalen Ebene insgesamt herstellen. Sie würde darüber hinaus das bestehende System der Schlüsselzuweisungen verpfuschen, das gerade in Rheinland-Pfalz den Vorzug der grundlegenden Gleichbehandlung aller kommunalen Gebietskörperschaften aufweist.

Die Schlüsselzuweisungen nach der Finanzkraft basieren auf dem durchgängig angewandten „Einwohner-gleich-Einwohner-Prinzip“, das für eine gleichmäßige Dotierung der Finanzkraftlücken der kreisfreien Städte und der Gesamtkreise sorgt. Ein Gesamtkreis und eine kreisfreie Stadt mit gleicher Pro-Kopf-Finanzkraft erhalten prinzipiell gleiche Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen.

Eine Anpassung der Schlüsselzuweisungen an die unterschiedliche Entwicklung der Sozialausgaben würde dieses Prinzip untergraben. Falls zum Beispiel die kreisfreien Städte ein stärkeres Sozialausgabewachstum verzeichnen als die Gesamtkreise, dann würden sie höhere Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen erhalten, und zwar unabhängig davon, ob sich ihre finanzielle Gesamtsituation relativ zum Durchschnitt aller am Finanzausgleich beteiligten Gebietskörperschaften verändert hat. Es liegt auf der Hand, dass dadurch die Verteilungssymmetrie unter den verschiedenen Gebietskörperschaftsgruppen grundlegend gestört würde⁴².

Dieser Systemfehler ließe sich nur vermeiden, wenn man die Systematik der Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach der Finanzkraft beibehalten würde. Dann dürfte die OVG-Formel nur zur Bestimmung des Gesamtvolumens der Schlüsselzuweisungen verwendet werden. Strukturverschiebungen aufgrund divergenter Wachstumsraten der Sozialausgaben, wie in Tabelle 9 ausgewiesen, müssten unterbleiben. In dieser Variante wäre das OVG-Modell zwar mit dem „Einwohner-gleich-Einwohner-Prinzip“ kompatibel. Nicht aufgabengerechte Verschiebungen der vertikalen Steuerverteilung zwischen Land und Kommunen blieben jedoch erhalten.

⁴² Eine Verwendung der Zerlegungsrechnung innerhalb der Gesamtkreise hätte darüber hinaus die Konsequenz, dass der pauschale Verteilungsschlüssel 66/34 um eine Sozialausgabenkomponente modifiziert werden müsste.

5. Finanzierungssalden und Deckungsquoten

In Kapitel C.6 wurde der laufende Finanzierungssaldo als Indikator der Finanzlage der Gebietskörperschaften geprüft. Er kann nur wenig zur Beantwortung der Frage beitragen, inwieweit eine Gebietskörperschaft mit anhaltenden strukturellen Haushaltsproblemen konfrontiert ist. Ein Vergleich der Finanzlage verschiedener Gebietskörperschaften unter dem Gesichtspunkt der Verteilungssymmetrie ist dagegen möglich, jedenfalls wenn man hierzu relative Finanzierungssalden bezogen auf die Ausgaben der Gebietskörperschaften heranzieht. Prinzipiell läuft das auf eine Deckungsquotenrechnung hinaus, wie sie in diesem Gutachten bereits vorgenommen wurde.

Der Ansatz an den Finanzierungssalden kann insofern keine wesentlichen neuen Informationen liefern. Dennoch werden die Daten der Vollständigkeit halber an dieser Stelle präsentiert. Tabelle 13 zeigt die Neuverschuldung des Landes und der Kommunen sowie die kommunalen Kassenkredite. Die relativen Finanzierungssalden ergeben sich aus dem Verhältnis zwischen den Finanzierungssalden und den unmittelbaren Ausgaben der Gebietskörperschaften (Tabelle 1).

Tabelle 13 Neuverschuldung und Deckungsquoten

Tabelle 13	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2000-07
Finanzierungssaldo	Mio. Euro								
Land	-48	-844	-1.074	-1.105	-959	-1.450	-689	-361	-6.529
Kommunen	-76	-67	-117	-172	-66	-63	-92	-23	-676
<i>Kassenkredite</i>	-193	-269	-345	-359	-418	-433	-301	-228	-2.546
Rel. Finanzierungssaldo	vH								
Land	-0,6	-9,5	-12,8	-13,1	-11,3	-17,7	-8,3	-4,3	-9,7
Kommunen	-1,3	-1,1	-1,8	-2,7	-1,0	-0,9	-1,3	-0,3	-1,3
<i>Inklusive Kassenkredite</i>	-4,4	-5,4	-7,3	-8,2	-7,4	-7,4	-5,6	-3,5	-6,1
Deckungsquoten	vH								
Land	99,4	90,5	87,2	86,9	88,7	82,3	91,7	95,7	90,3
Kommunen	98,7	98,9	98,2	97,3	99,0	99,1	98,7	99,7	98,7
<i>Inklusive Kassenkredite</i>	95,6	94,6	92,7	91,8	92,6	92,6	94,4	96,5	93,9

Im Grunde dürften Kassenkredite, die zum Ausgleich kurzfristiger Liquiditätsschwankungen dienen, an dieser Stelle nicht berücksichtigt werden. Sie finanzieren fällige laufende Verwaltungsausgaben und ermöglichen den Vorgriff auf hierfür im Haushaltsplan veranschlagte reguläre Einnahmen. Nur soweit Kassenkredite nicht mehr im selben Haushaltsjahr abgebaut werden können und – entgegen ihrem eigentlichen

Verwendungszweck – der Dauerfinanzierung von Ausgaben dienen, wären sie sachlich im Finanzierungssaldo mit zu berücksichtigen. Formal geschieht das nicht, weil die Kassenkredite im Verwaltungshaushalt verbucht werden und kommunalrechtlich nicht als Kredite gelten.

Die Daten zeigen, dass das Land im Mittel der betrachteten Jahre höhere Defizite akzeptieren musste als die Gemeinden, und zwar auch dann, wenn man die kommunalen Kredite zur Liquiditätssicherung (Kassenkredite) voll einrechnet. Die Kehrseite der Medaille sind die im Vergleich zu den Gemeinden geringeren Deckungsquoten des Landes⁴³. Damit bestätigt die Entwicklung der Finanzierungssalden des Landes und der Kommunen den bisherigen Befund. Bei der vertikalen Steuerverteilung haben die Kommunen jedenfalls keinen Anlass zur Klage. Benachteiligt erscheint allenfalls das Land, das die relativ höheren negativen Finanzierungssalden aufweist.

6. Ergebnisse im Überblick

Die verfügbaren Daten liefern keine Anhaltspunkte für eine Verletzung des Gebots der Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen in Rheinland-Pfalz:

- 1) Die Analyse der Verteilungssymmetrie stützt sich auf Daten zu den unmittelbaren Ausgaben beider Ebenen, die prinzipiell aus originären oder zugewiesenen Steuereinnahmen zu finanzieren sind.
- 2) Im Zeitraum von 2000 bis 2007 überschritt der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen den Kommunalisierungsgrad der Ausgaben durchschnittlich um 0,7 Prozentpunkte. Die Deckungsquote der Kommunen lag um rund 2,7 Prozentpunkte über der Deckungsquote des Landes.
- 3) Nur im Jahr 2007 lag die Deckungsquote des Landes infolge der günstigen Einnahmenentwicklung über derjenigen der Gemeinden. Handlungsbedarf signalisiert das aber nicht, denn kurzfristige Sonderfaktoren und spätere Abrechnungskorrekturen sprechen gegen die Orientierung an einzelnen Jahreswerten. Eine Rechnung anhand gleitender 3-Jahres-Durchschnitte bestätigt, dass die Verteilung der Steuereinnahmen zugunsten der kommunalen Ebene verschoben war.

⁴³ Die ausgewiesenen Deckungsquoten weichen von denen ab, die in den bisherigen Rechnungen ermittelt wurden. Der Grund ist die weiter gefasste Abgrenzung, denn in Tabelle 12 sind nicht die Finanzierungssalden der Steuerhaushalte, sondern der Gesamthaushalte angegeben.

- 4) Das Ausmaß des Vorteils der kommunalen Ebene lässt sich anhand der kumulierten Jahreswerte grob beziffern. Die Verbundquote war relativ zu ihrem „aufgabengerechten“ Niveau um rund 0,9 Prozentpunkte überhöht. Der Gesamtvorteil der kommunalen Ebene belief sich auf 762 Mio. Euro. Bei Verwendung gleichender 3-Jahres-Durchschnitte erhöhen sich diese Werte noch ein wenig.
- 5) Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben unterliegen konjunkturellen Einflüssen. Diese können kurzfristige Abweichungen zwischen den Indikatoren für eine symmetrische Steuerverteilung bewirken. Schon aus diesem Grund, aber auch infolge nachträglicher Korrekturen der Daten ist eine Orientierung an Jahreswerten nicht anzuraten.
- 6) Die Durchschnitts- und die Trendwerte zeigen aus kommunalem Blickwinkel eine ausgewogene Steuerverteilung. Die kommunale Ebene wurde relativ zum Land wenigstens angemessen, faktisch sogar besser ausgestattet. Aufgrund der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs kann damit ein besonderes Finanzproblem der rheinland-pfälzischen Landkreise bereits ausgeschlossen werden.
- 7) Anhand einer Simulation wird noch einmal gezeigt, dass die Kreisumlage bei korrektem Einsatz innerhalb der Gesamtkreise für eine angemessene Finanzausstattung der zentralen und der dezentralen Kreisebene sorgen kann. Bei Einhaltung der Verteilungssymmetrie zwischen Kommunen und Land wäre damit auch die kreisinterne Verteilungssymmetrie gesichert.
- 8) Die realen Verhältnisse in den rheinland-pfälzischen Landkreisen und auch im Landkreis Neuwied sind durch ein kreisinternes Ungleichgewicht charakterisiert. Die Zentralkreise haben einen relativ zum Einnahmenanteil sehr viel höheren Ausgabenanteil. Der Zentralisierungsgrad der Ausgaben ist ferner im Zeitablauf stärker gewachsen als der Zentralisierungsgrad der Einnahmen. Beides signalisiert einen erheblichen Anpassungsbedarf, der im Wesentlichen über eine Erhöhung der Kreisumlage geleistet werden muss.
- 9) Angesichts des Ausmaßes der faktischen kreisinternen Ungleichgewichte bieten sich weitere Maßnahmen zur Entlastung der Zentralkreise an. In Betracht kommen – neben eigenen Ausgabenkürzungen – eine Dezentralisierung der Kreisausgaben, eine Anhebung der Realsteuerhebesätze und eine Erhöhung des An-

teils der Zentralkreise an den Schlüsselzuweisungen der Gesamtkreise. Nicht sachgerecht wären dagegen höhere Zuweisungen aus dem Landeshaushalt.

- 10) Der Anstieg der Sozialausgaben der Landkreise stellt durchaus ein Problem dar. Hier ist die Triebfeder der Ausgabenzentralisierung in den Gesamtkreisen zu lokalisieren, die jedoch kreisintern beantwortet werden muss. Das Land hat nur dafür zu sorgen, dass der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen mit dem der Ausgaben Schritt hält bzw. dass die Deckungsquoten des Landes und der Kommunen annähernd übereinstimmen. Diese Anforderung wurde erfüllt.
- 11) Trotz des unkritischen empirischen Befunds hinsichtlich der vertikalen Steuerverteilung wurde auch die Forderung des OVG nach Koppelung der Schlüsselzuweisungen an die Sozialausgaben simuliert. Das Ergebnis wäre keine Annäherung an eine verteilungssymmetrische Lösung, sondern eine unsystematische Verzerrung des vertikalen Finanzausgleichs, welche die ohnehin bestehende Schiefelage zulasten des Landes nochmals verstärken würde.
- 12) Das OVG-Modell ist nicht nur grundsätzlich ungeeignet, einen aufgabengerechten vertikalen Finanzausgleich herbeizuführen, sondern weist auch methodische Defekte auf. Je nach Wahl des Basisjahres für die Einführung der OVG-Formel ergeben sich verschiedene Volumina der Schlüsselzuweisungen. Willkürfreie Ausgleichsergebnisse sind daher nicht zu garantieren. Zudem verstößt eine nach Gebietskörperschaftsgruppen getrennte Orientierung der Schlüsselzuweisungen an den Sozialausgaben gegen das „Einwohner-gleich-Einwohner-Prinzip“.
- 13) Obgleich der Finanzierungssaldo keine neuen Informationen über die Angemessenheit der Finanzausstattung liefern kann, wurde sein relatives Niveau geprüft. Auch dieser Indikator bestätigt den Befund einer tendenziell zulasten des Landes verschobenen vertikalen Steuerverteilung in Rheinland-Pfalz.

Nach Datenlage besteht in Rheinland-Pfalz kein Anlass zur Erhöhung der Finanzausweisungen an die Gemeinden. Der faktische Steuerverbund ist jedenfalls nicht zulasten der Kommunen verschoben. Eine Veränderung des Systems im Sinne des OVG-Beschlusses würde auf den Versuch hinauslaufen, ein nicht existentes Problem mit einem untauglichen Instrument zu lösen und auf diesem Wege den kommunalen Finanzausgleich grundlegend zu verschlechtern. Von einer solchen „Reform“ ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht dringend abzuraten.

E. Resümee

Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz wird durch den Beschluss des Obergerverwaltungsgerichts über die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise grundlegend in Frage gestellt. Das Gericht sieht den Anspruch auf angemessene kommunale Finanzausstattung verletzt und fordert eine Erhöhung der Schlüsselzuweisungen mindestens mit der Hälfte der Wachstumsrate der Sozialausgaben. Das Gericht fundiert seine Auffassung mit dem Grundsatz der Verteilungssymmetrie, den es nur bei Umsetzung der selbst entwickelten Anpassungsformel verwirklicht sieht.

Das vorliegende Gutachten erläutert zunächst aus finanzwissenschaftlicher Sicht, wie der Grundsatz der Verteilungssymmetrie zwischen Land und kommunaler Ebene materiell zu verstehen und durch aussagefähige Maßzahlen zu überprüfen ist. Hierzu bedarf es der Einbeziehung aller Ausgaben einer Ebene, die aus Steuern bzw. Finanzzuweisungen finanziert werden müssen, und aller Einnahmen, die aus eigenen oder zugewiesenen Steuermitteln stammen.

Um die Symmetrie der Steuerverteilung nach kommunalem Finanzausgleich zu überprüfen, kann man den Kommunalisierungsgrad der Ausgaben mit dem Kommunalisierungsgrad der Einnahmen oder die Deckungsquoten, also die Relationen zwischen Einnahmen und Ausgaben, miteinander vergleichen. Bei annähernder Übereinstimmung der Maßzahlen liegt eine ausgewogene Steuerverteilung vor.

Innerhalb der Gesamtkreise lässt sich das Konzept in modifizierter Form anwenden, um die kreisinterne Verteilungssymmetrie zu testen. Hierfür können die Zentralisierungsgrade der Einnahmen und Ausgaben oder die Deckungsquoten der Zentralkreise und der kreisangehörigen Gemeinden gegenübergestellt werden. Wiederum ist der Vergleich nur sinnvoll bezogen auf die aus Steuermitteln zu finanzierenden unmittelbaren Ausgaben der zentralen und der dezentralen Kreisebene.

Die vom OVG Rheinland-Pfalz aufgestellte Regel für die Schlüsselzuweisungen lässt sich mit keiner der geläufigen Maßzahlen in direkte Verbindung bringen. Durch die Fokussierung auf die Sozialausgaben und auf die Zentralkreise verliert das Gericht die Systematik des kommunalen Finanzausgleichs und letzten Endes auch die Symmetrie der Steuerverteilung aus dem Auge. Eine Orientierung der Wachstumsrate der Schlüsselzuweisungen an der Wachstumsrate der Sozialausgaben kann keine

annähernde Gleichheit zwischen dem Kommunalisierungsgrad der Ausgaben und dem Kommunalisierungsgrad der Einnahmen oder zwischen den Deckungsquoten des Landes und der Kommunen sicherstellen. Ebenso wenig ist innerhalb der Gesamtkreise auf diesem Wege eine faire Verteilung der verfügbaren Mittel erreichbar.

Schon auf der theoretischen Ebene ergibt sich also der klare Befund, dass die vom OVG geforderte Koppelung zwischen Sozialausgaben und Schlüsselzuweisungen der Logik und den Zielen des kommunalen Finanzausgleichs widerspricht. Die empirischen Daten bestätigen dieses Ergebnis in doppelter Hinsicht. Sie belegen zum einen, dass die Steuerverteilung in Rheinland-Pfalz nicht zulasten der kommunalen Ebene, sondern allenfalls zulasten des Landes verschoben ist. Zum anderen zeigt eine Simulation des OVG-Modells, dass dessen Implementierung die Steuerverteilung nicht verbessern, sondern zu erratischen gegenteiligen Resultaten führen würde.

Die Daten liefern auch einen Grund für die im Ergebnis irrige Einschätzung des OVG. Innerhalb der Gesamtkreise zeigt sich eine ausgeprägte Schiefelage zwischen der zentralen und der dezentralen Kreisebene, die durchaus mit der Entwicklung der Sozialausgaben zusammenhängt. Deren Wachstum hat offenbar den Zentralisierungsgrad der Ausgaben sehr stark erhöht. Die deshalb eigentlich notwendige Umschichtung der Einnahmen via Kreisumlage zugunsten der Zentralkreise kam jedoch nicht zustande. Per Saldo weisen die Zentralkreise daher zu geringe Deckungsquoten auf, aber nicht relativ zum Land, sondern relativ zu ihren Gemeinden.

Dieses Ungleichgewicht ist jedoch ein rein kreisinternes Problem, das nicht durch mehr Schlüsselzuweisungen an die Zentralkreise gelöst werden kann. Im Gegensatz zur Entwicklung innerhalb der Gesamtkreise hat sich zwischen Land und Kommunen nämlich kein Ungleichgewicht ergeben, jedenfalls keines zulasten der kommunalen Ebene. Im Gegensatz zum kreisinternen Zentralisierungsgrad hat der landesweite Kommunalisierungsgrad der Einnahmen offenbar mit dem Kommunalisierungsgrad der Ausgaben Schritt gehalten. Ein Anpassungsbedarf zwischen Land und Kommunen ist daher nicht auszumachen.

Insgesamt zeigt die finanzwissenschaftliche Analyse, dass das Oberverwaltungsgericht die Finanzlage der Landkreise falsch diagnostiziert und daraus falsche Schlüsse gezogen hat. Die Dynamik der Sozialausgaben ist zwar unverkennbar, doch hat sich daraus kein globales Ungleichgewicht zwischen Land und Kommunen ergeben, das eine Erhöhung der Schlüsselzuweisungen rechtfertigen würde. Wenn ein solches Un-

gleichgewicht einmal eintreten sollte, dann wäre die OVG-Methode zudem vollkommen untauglich, um das Problem zufriedenstellend zu lösen.

Theoretisch denkbare, wenngleich real offenbar nicht existierende globale Ungleichgewichte sollte der Landesgesetzgeber durchaus im Auge behalten. Es spricht nichts dagegen, die tatsächliche Entwicklung der Finanzen des Landes und der kommunalen Ebene anhand der in diesem Gutachten verwendeten Maßzahlen kontinuierlich zu überprüfen und bei strukturellen Abweichungen von einer symmetrischen Steuerverteilung die Verbundquote anzupassen. Es bleibt aber auch die Aufgabe der Landkreise, ihre internen Probleme nicht durch Rückgriff auf die Landesfinanzen, sondern durch eigene Anpassungsmaßnahmen, nicht zuletzt über die Kreisumlage, zu lösen.