

sofia

Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse

Aktuelle Reform des Landesfinanzausgleichs- Gesetzes in Rheinland-Pfalz

Eine finanzwissenschaftliche Bewertung

Thomas Döring

sofia-Diskussionsbeiträge 18-4, Darmstadt 2018

ISBN: 978-3-941627-68-0

sofia-Diskussionsbeiträge
zur Institutionenanalyse
Nr. 18-4

ISSN 1437-126X

ISBN 978-3-941627-68-0

Aktuelle Reform des Landesfinanzausgleichs- Gesetzes in Rheinland-Pfalz

Eine finanzwissenschaftliche Bewertung

Thomas Döring

Darmstadt, September 2018

INHALT

1 Einleitung und Reformmaßnahmen im Überblick.....	3
2 Verzicht auf eine allgemeine Erhöhung der Finanzausgleichsmasse..	5
3 Fortentwicklung des Schlüsselzuweisungssystems	9
4 Härtefallausgleich sowie Zuweisungen zur Entlastung bei Liquiditätskrediten	13
5 Anpassungen aufgrund der Neuregelung der Bund-Länder- Finanzbeziehungen	16
6 Weitere Maßnahmen und inhaltliche Klarstellungen.....	18
7 Fazit.....	20
8 Literaturverzeichnis	21

1

Einleitung und Reformmaßnahmen im Überblick

In den Bundesländern haben sich Fragen zur fiskalisch angemessenen Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs mittlerweile zu einem dauerhaften Streitpunkt in der politischen – zunehmend aber auch verfassungsrechtlichen – Auseinandersetzung zwischen Landes- und Kommunalebene entwickelt. Dies gilt nicht zuletzt auch für Rheinland-Pfalz, wo auf eine entsprechende Klage der Kommunen gegen das Land der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 14. Februar 2012 (VGH N 3/11) das seinerzeit bestehende Landesfinanzausgleichsgesetz in Teilen für verfassungswidrig erklärt hat.

Der Finanzausgleichsgesetzgeber hat auf dieses Urteil mit einer Reform des kommunalen Finanzausgleichs zum 1. Januar 2014 reagiert, ohne dass damit jedoch die kommunale Kritik an der Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems verstummt wäre. Der aktuell vorliegende Gesetzentwurf zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes (LFAG) beinhaltet eine neuerliche Umgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, mit der zum einen die Ergebnisse einer durch die Landesregierung durchgeführten Evaluierung der genannten Reform aus dem Jahr 2014 (vgl. Landesregierung Rheinland-Pfalz 2017), zum anderen aber auch die sich aus der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zum 1. Januar 2020 ergebenden Änderungsnotwendigkeiten umgesetzt werden sollen (vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 17/6000).

Auch diese jüngste Reform des kommunalen Finanzausgleichs ist zwischen Kommunal- und Landesebene umstritten, wobei sich die Auseinandersetzung vor allem auf die nachfolgend aufgelisteten Regelungen der geplanten Änderung des LFAG bezieht:

- Keine allgemeine Steigerung der Finanzausgleichs- bzw. Verbundmasse,
- Verringerung der räumlichen Disparitäten – vor allem zwischen dem kreisangehörigen und dem kreisfreien Raum – mittels Fortentwicklung der sog. Schlüsselzuweisungen A (Mindestfinanzausstattung) sowie B 1 (Festbeträge) und B 2 (Ausgleich von Finanzkraftunterschieden),
- Reduzierung der Unterschiede in der finanziellen Belastung der kommunalen Sozial- und Jugendhilfeträger durch Ergänzung der sog. Schlüsselzuweisungen C (Soziallastenansatz),
- Befristete Fortführung des Härteausgleichs im Sozialbereich,
- Anpassungen des Gesetzestexts an die reale Handhabung des sog. Stabilisierungsfonds,

- Notwendige Regelungen infolge der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen mit Wirksamkeit ab 2020, vor allem die sich daraus ergebenden fiskalischen Folgen,
- Finanzierung des Landesbetriebs Mobilität mittels Befrachtung der Finanzausgleichsmasse sowie schließlich die vorgesehenen
- Zuweisungen zur Entlastung bei kommunalen Liquiditätskrediten.

Die genannten LFAG-Änderungen werden nachfolgend einer eingehenden finanzwissenschaftlichen Bewertung unterzogen.

2

Verzicht auf eine allgemeine Erhöhung der Finanzausgleichsmasse

Die kommunalen Spitzenverbände in Rheinland-Pfalz haben im Vorfeld der geplanten L FAG-Reform eine Erhöhung des kommunalen Finanzausgleichs um mindestens 300 Mio. Euro gefordert (vgl. Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz 2018, S. 3). Eine solche Forderung kann aus finanzwissenschaftlicher Sicht vor allem als gerechtfertigt angesehen werden, wenn die folgenden Gründe zutreffen: (1) Der kommunale Finanzierungssaldo ist negativ, d.h. die Kommunen verausgaben insgesamt mehr Mittel als ihnen an definitiven Einnahmen (d.h. ohne Schuldaufnahme) zur Verfügung stehen. (2) Die Symmetrie zwischen Kommunal- und Landesebene im Sinne einer gleichmäßigen Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben unter Berücksichtigung des Kommunalisierungsgrades öffentlicher Aufgaben ist merklich zulasten der Kommunen verzerrt, d.h. die kommunale Deckungsquote als Verhältnis von Ausgaben und Einnahmen fällt auf der kommunalen Ebene deutlich geringer aus als auf der Landesebene. (3) Die Kommunen haben die ihnen zur Verfügung stehenden Einnahmequellen weitestgehend ausgeschöpft, so dass ungedeckte kommunale Ausgabenbedarfe nur durch zusätzliche Finanzausgleichszuweisungen des Landes gedeckt werden können. Von den drei genannten Rechtfertigungsargumenten für eine Erhöhung der Finanzausgleichsmasse trifft jedoch zum aktuellen Zeitpunkt keiner zu.

Nachdem der kommunale Finanzierungssaldo bereits 2015 erstmals seit 1990 positiv ausgefallen war, hat dieser in 2017 mit rund 431 Mio. Euro einen bislang ungekannten Höchststand erreicht. Ein Grund für diesen nennenswerten Überschuss dürfte nicht zuletzt die besonders positive Konjunktur- und Wirtschaftsentwicklung der jüngeren Vergangenheit sein, von der erwartet werden kann, dass sie sich – trotz eines schwieriger werdenden globalen wirtschaftlichen Umfelds – auch in naher Zukunft weiter fortsetzen wird (siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2017). Zum Vergleich: Im Krisenjahr 2009 betrug der kommunale Finanzierungssaldo noch -868 Mio. Euro, was einem historischen Negativrekord entsprach. Der für 2017 benannte Überschuss in Höhe von 431 Mio. Euro ist dabei sowohl das Resultat von deutlich gestiegenen Zuweisungen von Bund und Land, aber auch einer vor allem konjunkturell verbesserten Einnahmesituation der Kommunen. Dies bedeutet zwar nicht, dass sämtliche rheinlandpfälzischen Kommunen einen positiven Finanzierungssaldo aufweisen. Vielmehr weisen ein Teil der Gemeinden und Gemeindeverbände nach wie vor in der Summe einen negativen Finanzierungssaldo in Höhe von -273 Mio. Euro aus. Dem steht allerdings auch ein positiver Saldo aller übrigen Gemeinden und Gemeindeverbände in Höhe von 704 Mio. Euro gegenüber. Es ist nicht die Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs dafür zu sorgen, dass der Fi-

finanzierungssaldo sämtlicher Kommunen positiv ausfällt, zumal die Kommunen durch ihre je spezifische Haushaltspolitik die individuelle Höhe des Finanzierungssaldos durchaus beeinflussen können. Der kommunale Finanzausgleich hat vielmehr für eine im Durchschnitt über alle Kommunen hinweg angemessene Finanzausstattung zu sorgen (vgl. Döring et al. 2012, S. 35). Finden sich unter den Kommunen sowohl solche mit hohen Haushaltsüberschüssen als auch solche mit erheblichen Defiziten, deutet dies vielmehr auf einen Umverteilungsbedarf an Finanzkraft zwischen den Gemeinden hin. Mit dem Instrument der Finanzausgleichsumlage verfügt der Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz über die Möglichkeit zu mehr interkommunaler Umverteilung, was aus finanzwissenschaftlicher Sicht unter dem Ziel einer Entschärfung des Ausgleichsproblems wünschenswert wäre (vgl. hierzu grundsätzlich auch Scherf 2016, S. 197). Anstelle der einseitigen Forderung nach höheren Zuweisungen des Landes sollte diese Möglichkeit zur Integration der finanzkräftigen Kommunen in den Finanzausgleich zukünftig stärker als bislang genutzt werden, um zu mehr Verteilungsgerechtigkeit zwischen den Kommunen beizutragen.

Einen weiteren Bezugspunkt für die Beurteilung der Angemessenheit der Finanzausgleichsmasse liefert das Konzept der Verteilungssymmetrie. Den Ausgangspunkt bildet hier der Grundsatz, dass „Landes- und Kommunalaufgaben gleichwertig sind und daher auch in gleichem Maße zu finanzieren sind. Aus diesem Grundsatz wird das finanzpolitische Leitbild einer aufgabensymmetrischen Einnahmenverteilung zwischen Landes- und Kommunalebene abgeleitet“ (Junkernheinrich et al. 2017, S. 2). Aktuelle Untersuchungen zur Verteilungssymmetrie in Rheinland-Pfalz führen allerdings – teilweise aufgrund einer unterschiedlichen methodischen Vorgehensweise – zu keiner einheitlichen Bewertung. So kommt ein im Zuge der Evaluation der Reform des Landesfinanzausgleichsgesetzes 2014 vorgenommener Symmetrievergleich zwischen Land und Kommunen für den Betrachtungszeitraum 2004-2014 zu dem Ergebnis, dass von einer annähernd ausgewogenen Einnahmenverteilung mit einer leichten Tendenz zur Begünstigung der kommunalen Ebene auszugehen ist (vgl. Scherf 2017). Danach lag der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben in den meisten Jahren unter dem der Einnahmen (im Mittel um 0,4 Prozentpunkte), so dass die Deckungsquote der Kommunen jene des Landes im Durchschnitt um 1,5 Prozentpunkte übertraf. Die Kommunen waren relativ zum Land folglich durch eine geringere Finanzierungslücke gekennzeichnet. Aus der durchgeführten Symmetrierechnung resultiert mithin kein Anlass für eine Erhöhung der Finanzausgleichsmasse. Vielmehr haben rückblickend die rheinland-pfälzischen „Gemeinden zwischen 2004 und 2014 insgesamt 765 Mio. Euro mehr als rechnerisch nötig vom Land erhalten [...]. Die Einnahmenverteilung war somit zumindest in der Vergangenheit erkennbar zugunsten der Kommunen verschoben“ (Scherf 2017, S. 53).

Zu einem abweichenden Ergebnis gelangt die Untersuchung von Junkernheinrich et al. (2017, S. 20), die für den Zeitraum von 2007-2016 eine leichte Symmetrieverletzung zulasten der Kommunen in Form eines Zahlungsanspruchs in Höhe von jahresdurchschnittlich 16 Mio. Euro mit einer in der jüngeren Vergangenheit steigenden Tendenz diagnostiziert. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass „[a]ngesichts der empirischen Unsicherheiten [...] dieser Anspruch aber nicht valide unterlegt“ ist (ebenda). Auch wenn damit die empirischen Befunde zum Symmetrievergleich nicht eindeutig sind, kann unter Rückgriff auf weitere Daten zumindest festgestellt werden, dass das Land nicht zuletzt seit der L FAG-Reform 2014 für eine Verbesserung der kommunalen Finanzsituation sorgt. Dies wird deutlich, wenn man die Werte der Finanzausgleichsmasse und der Steuereinnahmen des Landes indiziert und 2013 als Basisjahr mit dem Wert 100 wählt. Danach liegt der Index der Finanzausgleichsmasse in 2018 bei 146,3, während derjenige der Landessteuereinnahmen 123,6 beträgt. Damit ist die Ausgleichsmasse, die sich bekanntermaßen vollständig aus Landeseinnahmen speist, um fast 23 Prozentpunkte stärker gestiegen als die Landessteuern. Das Land beteiligt also die Kommunen seit 2013 überproportional stark an den eigenen Einnahmen, wodurch die relative Finanzstärke der kommunalen Ebene stetig erhöht wurde.

Zudem darf nicht übersehen werden, dass auch in 2018 die Finanzausgleichsmasse allein aufgrund des in Rheinland-Pfalz praktizierten regelgebundenen Aufwuchses im Rahmen des sog. Stabilisierungsmechanismus (siehe Kapitel 6) gestiegen ist. So hat sich für dieses Jahr das Volumen des Finanzausgleichs um 177 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr erhöht. Zudem steht fest, dass ab 2019 die Schlüsselzuweisungen aufgrund einer weiteren Reform des Soziallastenansatzes (siehe Kapitel 3) um zusätzliche 60 Mio. Euro steigen werden (vgl. Pressedienst Staatskanzlei Rheinland-Pfalz 2018, S. 5). Damit relativiert sich zum einen die Forderung der kommunalen Spitzenverbände nach einer allgemeinen Anhebung der Finanzausgleichsmasse. Zum anderen hat bereits der rheinland-pfälzische Verfassungsgerichtshof in seinem Beschluss vom 30. Oktober 2015 darauf verwiesen, dass der absolute Betrag, um den die Finanzausgleichsmasse aufwächst, für sich genommen keinen Anhaltspunkt dafür liefert, ob die Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs als sachgerecht zu bewerten ist: „Das Erfordernis einer Erhöhung der Zuweisungsmasse unmittelbar zu Lasten des Landeshaushalts, welches der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 14. Februar 2012 formuliert hatte, besitzt keinen Selbstzweck. Verbessert sich die Finanzlage einer Kommune aus anderen Gründen in ausreichender Weise – etwa wegen einer Vervielfachung der Steuereinnahmen aus konjunkturellen Gründen – kommt eine Verletzung von Art. 49 Abs. 1 bis 3 in Verbindung mit Abs. 6 LV durch das Land nicht mehr in Betracht.“ Damit wird festgestellt, dass ein kommunaler Finanzausgleich nicht allein deshalb als verfassungswidrig gelten kann, weil das Land die Zuweisungen nicht in dem Ausmaß steigert, das den Kommunen als wün-

schenswert erscheint. Dies verweist zugleich auf die Frage, ob die Kommunen die ihnen zur Verfügung stehenden originären Einnahmequellen (Realsteuern, Gebühren, Beiträge, Erwerbseinkünfte) auch hinreichend ausgeschöpft haben, wie dies aus finanzwissenschaftlicher Sicht sowohl unter Effizienzaspekten (Stichwort: Realisierung fiskalischer Äquivalenz) sowie in Orientierung am Subsidiaritätsprinzip als wünschenswert angesehen wird (vgl. Döring/Rischkowsky 2017, S. 11).

Vorliegende Untersuchungsergebnisse zur Einnahmenpolitik der rheinland-pfälzischen Kommunen in den Jahren 2009-2015 liefern diesbezüglich keine Anhaltspunkte für die Notwendigkeit zur Erhöhung der kommunalen Finanzzuweisungen (siehe Döring/Rischkowsky 2017, Döring 2015). Vielmehr ist davon auszugehen, dass das vorhandene Einnahmepotential von den Kommunen des Landes nicht hinreichend ausgeschöpft wurde. Dabei weist allein ein Vergleich zwischen dem rechnerischen und dem tatsächlichen Realsteueraufkommen entgangene Mehreinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen innerhalb des Betrachtungszeitraums in Höhe von 1.081 Mio. Euro aus. Dabei schwanken die jährlichen Beträge der potentiell möglich gewesenen Steuereinnahmen zwischen 137-169 Mio. Euro. Zu ähnlichen Ergebnissen gelangt eine Untersuchung von Junkernheinrich/Frankenberg (2017), die je nach Schätzmodell und berücksichtigter Gruppe an Kommunen (z.B. sämtliche Kommune vs. allein finanzschwache Kommunen) nicht realisierte Einnahmen in Höhe von jährlich 91-199 Mio. Euro bzw. 54-135 Mio. Euro ausweist. Berücksichtigt man die Gesamtheit der kommunalen Einnahmen, können die potentiell vorhanden gewesenen, aber von den Kommunen nicht realisiert Einnahmen als noch höher quantifiziert werden, als dies für die entgangenen Realsteuern der Fall ist (vgl. Döring/Rischkowsky 2017, S. 60ff.).

Das im Ländervergleich unterdurchschnittliche Realsteueraufkommen ist dabei weniger eine Folge der unterdurchschnittlichen Wirtschafts- und Steuerkraft des Landes Rheinland-Pfalz, sondern vielmehr das Ergebnis einer unzureichenden Hebesatzpolitik (vgl. Döring 2015). Hinweise hierauf finden sich auch in anderen Studien und Berichten (siehe etwa Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2017 ebenso wie IW Consult 2018). Damit genügen die Kommunen jedoch nicht den Vorgaben des Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, der in seinem Urteil vom 14. Februar 2012 nicht nur auf die Verpflichtung des Landes zur Bereitstellung einer „angemessenen Finanzausstattung“ der Kommunen verwiesen hat, sondern auch darauf, dass als wesentliche Grundlage für einen funktionsfähigen Finanzausgleich die Kommunen ihre eigenen Finanzierungsquellen „angemessen auszuschöpfen“ bzw. hinsichtlich der Einnahmenerzielung „ihre Kräfte größtmöglich“ anzuspannen haben. Angesichts der zurückliegend getroffenen Bewertungen kann die nicht erfolgende (allgemeine) Steigerung der Finanzausgleichsmasse jenseits des Regelaufwuchses sowie der vorgesehenen Anhebung der Verbundmasse um 60 Mio. Euro als finanzwissenschaftlich gerechtfertigt eingestuft werden.

3

Fortentwicklung des Schlüsselzuweisungssystems

Jenseits der Diskussion um die Finanzausgleichsmasse, die das vertikale Verhältnis zwischen Kommunal- und Landesebene betrifft, wird auch die Fortentwicklung der verschiedenen Schlüsselzuweisungen, die sich auf die horizontale Dimension des Finanzausgleichs und damit die davon ausgehenden Umverteilungswirkungen zwischen den Kommunen beziehen, von den kommunalen Spitzenverbänden – zumindest teilweise – kritisch bewertet (vgl. Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz 2018, S. 9f.). Für eine finanzwissenschaftliche Bewertung dieser Verteilungswirkungen sind eine Betrachtung der jeweiligen Art von Schlüsselzuweisung und die mit seiner Weiterentwicklung verbundene Zielsetzung von Bedeutung.

Die im Gesetzentwurf der Landesregierung vorgesehene Fortentwicklung der Schlüsselzuweisungen A, die dem Ausgleich einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft der Kommunen dienen und insofern ihrem Charakter nach einen Mechanismus zur Realisierung einer kommunalen Mindestfinanzausstattung darstellen, zielt darauf ab, die bestehenden räumlichen Disparitäten in der Finanzausstattung der rheinland-pfälzischen Kommunen zu reduzieren. Während bislang Schlüsselzuweisungen A solchen Kommunen als Unterschiedsbetrag gewährt wurden, deren Steuerkraftmesszahl je Einwohner weniger als 75 % der in Euro je Einwohner errechneten landesdurchschnittlichen Steuerkraftmesszahl betrug, soll der Schwellenwert mit dem neuen LFAG auf 78,5 % angehoben werden. Dass die Berechnung der Steuerkraftmesszahl dabei auf Basis eines Drei-Jahres-Durchschnitts erfolgt, kann grundsätzlich als sachgerecht bewertet werden, da auf diese Weise wirtschaftlich oder erhebungstechnisch bedingte Schwankungen über die Zeit ausgeglichen werden. In der Finanzwissenschaft sind Regelungen zur Sicherung einer kommunalen Mindestfinanzausstattung allerdings keineswegs unumstritten, da damit eine einseitige Verzerrung in der Deckung prinzipiell gleichwertiger Ausgabenbedarfe von Land und Kommunen aus ein und derselben Finanzierungsmasse zugunsten der Kommunen verbunden sein kann (vgl. hierzu Döring 2007, für eine abweichende Auffassung vgl. Schoch/Wieland 2004). Bezogen auf die Schlüsselzuweisungen A ist dieses Problem jedoch insofern irrelevant, wie deren Gewährung im Rahmen der vorgegebenen Verbundmasse erfolgt, was wiederum die vertikale Dimension des Finanzausgleichs im Verhältnis von Land und Kommunen unberührt lässt. Als bedenklich eingestuft werden muss jedoch die vergleichsweise geringe Treffsicherheit dieses fiskalischen Absicherungsinstruments, da allein in 2016 mehr als die Hälfte der Kommunen, denen Schlüsselzuweisungen A gewährt wurden, eine ausgeglichene Finanzrechnung aufwies. Eine noch stärkere Anhebung des Schwellenwertes, wie er seitens der kommunalen Spitzenverbände gefordert wird, ist vor diesem Hintergrund nicht zielführend.

Zu berücksichtigen sind zudem die sich ergebenden Interaktionseffekte, da eine Anhebung des Schwellenwerts bei den Schlüsselzuweisungen A zu geringeren Schlüsselzuweisungen B 2, die dem Ausgleich von Finanzkraftunterschieden dienen, vor allem bei der Gebietskörperschaftsgruppe der kreisfreien Städte führt. Dies wäre aus finanzwissenschaftlicher Sicht insofern wenig sachgerecht, wie die Ergebnisse des bereits weiter oben erwähnten Symmetrievergleichs von Scherf (2017) innerhalb der kommunalen Ebene für den Zeitraum 2004 bis 2014 auf nennenswerte Verzerrungen zwischen den kreisfreien Städten und den Gesamtkreisen im Sinne einer Benachteiligung des kreisfreien Raums verweisen. Während danach der kreisangehörige Raum im Untersuchungszeitraum eine Deckungsquote von 93 % erzielte, belief sich der entsprechende Wert für den kreisfreien Raum auf lediglich 88 %. Für einen rechnerischen Ausgleich der aufgezeigten Disparität „hätte eine Verlagerung von Mitteln im Gesamtvolumen von 907 Mio. Euro bzw. 1,7 % der Gesamtkreiseinnahmen auf die kreisfreien Städte“ erfolgen müssen (Scherf 2017, S. 53f.).

In Anbetracht dieses Untersuchungsergebnisses kann zum einen die Anhebung des Kopfbetrages bei den Schlüsselzuweisungen B 1 für die kreisfreien Städte von 61 auf 86 Euro sowie 20 auf 30 Euro für große kreisangehörige Städte, die einwohnerbezogen und damit finanzkraftunabhängig gewährt werden, um dabei vor allem dem teilweisen Ausgleich von Ausgaben für Auftragsangelegenheiten, aber auch der Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen zu dienen, als gerechtfertigt gelten, da dies zu einer vergleichsweise stärkeren Unterstützung des kreisfreien Raums führt und insofern die bestehende „Symmetriestörung“ innerhalb der kommunalen Ebene zu korrigieren hilft. Zum anderen ist zu erwarten, dass die im Gesetzentwurf vorgesehene Erhöhung des Ausgleichssatzes bei der Gewährung der (finanzkraftabhängigen) Schlüsselzuweisungen B 2 zu einer Reduzierung der bestehenden Unterschiede in der Finanzausstattung zwischen dem kreisangehörigen und dem kreisfreien Raum beiträgt. Dies gilt insofern, wie sich das bisherige Verteilungsmuster der Schlüsselzuweisungen B 2 bei Umsetzung der vorgeschlagenen Regelung dahingehend verändern wird, dass die finanzstarken Kommunen leicht geringere Zuweisungen relativ zum Status quo erhalten werden und die finanzschwachen Kommunen vergleichsweise höhere.

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat in seinem bereits erwähnten Urteil vom 14. Februar 2012 den seinerzeit praktizierten Soziallastenansatz aufgrund von hohen und ständig weiter steigenden Sozialausgaben auf der kommunalen Ebene unter der Zielsetzung eines angemessenen Ausgleichs für ungeeignet erklärt. Mit der LFAG-Reform in 2014 hat der Finanzausgleichsgeber auf diese Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs reagiert und den bisherigen Soziallastenansatz durch die Einführung der sog. Schlüsselzuweisungen C 1 und C 2 in das System des kommunalen Finanzausgleichs ersetzt. Damit sollte sowohl der Höhe der kommunalen Sozial- und Jugendhilfe-

lasten als auch den Belastungsunterschieden zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen möglichst weitreichend Rechnung getragen werden (vgl. Landesregierung Rheinland-Pfalz 2017, S. 134ff.). Beide Arten von Schlüsselzuweisungen C werden finanzkraftunabhängig gewährt, wobei die Zuweisungen C 1 zum Ausgleich von ungedeckten Auszahlungen aus Leistungen, Kostenbeteiligungen und Kostenerstattungen nach SGB XII dienen. Demgegenüber sind die mit einer progressiven Staffelung versehenen Zuweisungen C 2 auf den Ausgleich von ungedeckten Auszahlungen aus Leistungen, Kostenbeteiligungen und Kostenerstattungen gemäß SGB II und SGB VIII sowie aus der kommunalen Beteiligung an den Aufwendungen des Landes nach SGB XII ausgerichtet. Die daraus sich ergebenden Interaktionseffekte mit den Schlüsselzuweisungen B, die bei gegebener Finanzausgleichsmasse geringer ausfallen, als dies ohne die neu eingeführten Schlüsselzuweisungen C der Fall gewesen wäre, können hierbei insofern als hinnehmbar bewertet werden, wie die Schlüsselzuweisungen C auf den Abbau der durch die bestehenden Soziallasten induzierten Verzerrungen im kommunalen Finanzausgleich abzielen, was aus Sicht des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz als vorrangiges Ziel anzusehen ist.

Trotz der zielkonformen Wirkung, die der Einführung der Schlüsselzuweisungen C in das System des kommunalen Finanzausgleichs zugrunde lag, bestehen nach wie vor interkommunale Belastungsunterschiede gemessen an der Summe der ungedeckten Ausgaben, die der besonderen Dynamik der Ausgabenentwicklung im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe geschuldet sind (vgl. hierzu auch Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2017, S. 32). So hat sich zwar durch die 2014-LFAG-Reform des Soziallastenansatzes der Deckungsgrad der kommunalen Sozialausgaben durch Schlüsselzuweisungen deutlich – von teilweise unter 45 % auf über 50 % – erhöht. Nichtsdestotrotz lag der Zuwachs der Sozialausgaben in 2015 (ca. 245 Mio. Euro) und 2016 (ca. 335 Mio. Euro) merklich über der Steigerung der Schlüsselzuweisungen (rund 150 bzw. 135 Mio. Euro). Vor diesem Hintergrund kann die Einführung eines ergänzenden Ausgleichsinstruments in Form der Schlüsselzuweisungen C 3 zugunsten eines noch stärkeren interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Belastungen aus der Sozial- und Jugendhilfe als sachgerecht bewertet werden. Dies gilt in gleicher Weise für dessen Konstruktion in Form eines Spitzenausgleichs, bei der die um die Zuweisungen C 1 und C 2 verminderten ungedeckten Auszahlungen, soweit diese einen vorab berechneten Grundbetrag überschreiten, zu 95 % ausgeglichen werden. Dies unterscheidet die Schlüsselzuweisungen C 3 von jenem Spitzenausgleich, der in früheren Jahren zu Recht mit Blick auf die Ausgestaltung des vormaligen Soziallastenansatzes kritisiert wurde (vgl. Parsche et al. 2002, S. 8f.). Gegen einen vollständigen Ausgleich sprechen hier – wie generell im Rahmen jedes Finanzausgleichssystems – anreiztechnische Überlegungen, da die Kommunen auch bei den Sozialausgaben über (gewisse) Gestaltungsspielräume verfügen, die zugunsten und nicht zulasten des

Wirtschaftlichkeitsprinzips genutzt werden sollten, was bei einem Ausgleichsgrad von 100 % nicht zu erwarten ist (vgl. hierzu allgemein Scherf 2016; vgl. mit Bezug zu den kommunalen Sozialausgaben Döring 2004).

Ebenfalls positiv zu bewerten ist die Dynamisierung der Schlüsselzuweisungen C 3 durch die prozentuale Anbindung an die Entwicklung der Verstetigungssumme ab dem Jahr 2020. Umstritten ist demgegenüber die für die Jahre 2018 und 2019 vorgesehene Festsetzung der Schlüsselzuweisungen C 3 auf den Betrag von jeweils 60 Mio. Euro, wobei nicht die Höhe der Anhebung der Verstetigungssumme als solche als vielmehr deren Finanzierung aus der sog. Finanzreserve, die wiederum ein zentrales Element des Stabilisierungsmechanismus ist, auf kommunale Kritik stößt (vgl. Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz 2018, S. 4). Diesbezüglich ist jedoch der Hinweis der Landesregierung in der Begründung des Gesetzentwurfs zutreffend, dass es aus verfassungsrechtlicher Sicht bei einer Anhebung der Verstetigungssumme unerheblich ist, ob die Anhebung durch eine Erhöhung der Verbundmasse oder der Verbundsätze oder durch eine Inanspruchnahme der Finanzreserve bewirkt wird. Dies gilt insofern, wie die maßgebliche Zielsetzung der Gesetzesänderung in einer Verbesserung der aktuellen Kassenlage der Kommunen besteht, die mit dem neuen LFAG zweifelsohne erreicht wird. Etwasige finanzausgleichstechnische Implikationen gemäß § 5a Abs. 5 Satz 2 LFAG, die lediglich für den Fall einer negativen Finanzreserve – was gegenwärtig jedoch nicht zutrifft – von Bedeutung wären, sind demgegenüber von eindeutig nachrangiger Bedeutung. Zutreffend ist zudem, dass die Finanzreserve einen Bestandteil des Landeshaushalts darstellt, was von den Kommunen infrage gestellt wird. Insofern kann das Land den genannten Betrag zur Erhöhung der Verstetigungssumme – insbesondere vor dem Hintergrund der geltenden Regeln zur Begrenzung der Schuldaufnahme (Stichwort: Schuldenbremse) – nicht gleichzeitig zur Finanzierung anderer Landesaufgaben verausgaben. Folglich ist die strittige Frage, ob es sich bei der Finanzreserve um „kommunales Geld“ oder „Landesgeld“ handelt, in Anbetracht dessen lediglich mit einem „sowohl als auch“ zu beantworten: Es sind Mittel, die der Haushalts- bzw. Finanzhoheit des Landes unterliegen, die jedoch zugleich an den Zweck einer finanziellen Unterstützung der Kommunen im Rahmen des Finanzausgleichs gebunden sind.

4

Härtefallausgleich sowie Zuweisungen zur Entlastung bei Liquiditätskrediten

Zu den im Gesetzentwurf zum neuen LFAG vorgesehenen Entlastungsmaßnahmen im Sozialbereich zählt auch die zeitlich befristete Fortführung des Härteausgleichs, der in § 34 LFAG geregelt ist. Grundsätzlich ist eine allgemeine Härtefallregelung innerhalb eines kommunalen Finanzausgleichssystems aus finanzwissenschaftlicher Sicht positiv zu bewerten. Dies gilt insofern, wie es die Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs ist, mit Blick auf die Kommunen in ihrer Gesamtheit für einen angemessenen Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft zu sorgen und nicht dafür, dass jede einzelne Kommune einen ausgeglichenen Haushalt aufweist (vgl. Döring et al. 2018, S. 20). Das diesbezüglich maßgebliche Prinzip der interkommunalen Gleichbehandlung sieht dabei jedoch keine Einzelfallgerechtigkeit vor. Wenn dennoch im Rahmen eines an sich sachgerecht gestalteten Finanzausgleichs die Finanzlage einer einzelnen Kommune oder von einigen wenigen Kommunen besonders berücksichtigt werden soll, dann bietet eine entsprechende Härtefallklausel die Möglichkeit für eine solch nachträgliche Korrektur der Verteilungswirkungen des Schlüsselzuweisungssystems. Es wird auf diese Weise verhindert, dass die Ausgestaltung des Finanzausgleichs ausschließlich der Perspektive politisch erwünschter Verteilungsergebnisse untergeordnet wird, anstelle sich an ökonomisch nachvollziehbaren und insofern als zweckmäßig anzusehenden Grundsätzen zu orientieren (vgl. etwa mit Blick auf den nordrhein-westfälischen Finanzausgleich Döring et al. 2018, S. 156f.). Die Anwendung einer solchen Härtefallregelung kann allerdings nicht finanzwissenschaftlich entschieden werden, sondern hat vielmehr in Form einer (finanzpolitischen) Würdigung der besonderen Umstände des jeweiligen Einzelfalls zu erfolgen.

Beim Härteausgleich gemäß § 34 LFAG handelt es sich jedoch nicht um eine solche allgemeine Härtefallregelung, sondern um eine spezielle Form des Härteausgleichs, die 2012 in den rheinland-pfälzischen Finanzausgleich eingefügt wurde, um die Auswirkungen des Systemwechsels beim Soziallastenausgleich finanziell zu berücksichtigen. Für ein besseres Verständnis ebenso wie eine sachgerechte Bewertung der Einführung des Härtefallausgleichs ist Folgendes bedeutsam: Mit Umsetzung der Hartz-IV-Reform in Gestalt der Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung und dem daraus resultierenden Wegfall von Wohngeldzahlungen des Landes war seinerzeit die Auflage des Bundes verknüpft, dass die Länder die dadurch sich ergebende Haushaltsentlastung an ihre Kommunen weitergeben müssen. Bereits für die damalige Weitergabe der Entlastungswirkung an die Kommunen wurde in Rheinland-Pfalz ein Verteilungsschlüssel festgelegt, der bestimmte Kommunen besonders begünstigte. Durch die Änderung des § 46 Abs. 5 SGB II fiel mit Wirksamkeit ab 2012 die bisher bestehende Verknüpfung der Bundesbeteili-

gung an den Kosten der Unterkunft und Heizung mit den Einsparungen der Länder im Bereich des Wohngeldes weg, d.h. für eine notwendige Weiterleitung dieses Entlastungseffekts an die Kommunen gibt es seitdem keine gesetzliche Grundlage mehr (siehe Bundesrat 2011). Der Landesgesetzgeber reagierte auf diesen Wegfall der Weiterleitungsverpflichtung durch die Einführung einer kompensatorischen Maßnahme im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, mit der zugleich die stark ungleiche Verteilung der bis dahin geleisteten Zahlungen an die Landkreise und kreisfreien Städte korrigiert werden sollte (siehe hierzu und zu den nachfolgend genannten Zahlen auch Landesregierung Rheinland-Pfalz 2017, S. 201ff.). Das diesbezügliche Ausmaß der verzerrten Zahlungen an die Kommunen zeigt sich etwa daran, dass die Landkreise in 2011 von dem durch das Land weitergeleiteten Entlastungsbetrag einen Anteil von rund 90 % erhielten, obwohl ihr Anteil an den kommunalen Belastungen durch die Kosten der Unterkunft und Heizung lediglich 58 % betrug. Zudem führte der gewählte Verteilungsschlüssel dazu, dass 6 Landkreise und eine kreisfreie Stadt besonders hohe Anteile an den Landesmitteln erhielten, obwohl sie nur geringe oder lediglich durchschnittliche Belastungen zu tragen hatten.

Mit dem bestehenden Härteausgleich ist die aus finanzwissenschaftlicher Sicht als notwendig anzusehende Korrektur der ebenso starken wie unsachgemäßen Begünstigung bestimmter Kommunen nicht nachhaltig korrigiert worden. Mit der – wenn auch lediglich befristeten – Fortführung des Härteausgleichs wird dieser unsachgemäße Zustand für weitere vier Jahre fortgeführt. Diesbezüglich wäre wünschenswert gewesen, wenn die Landesregierung bei ihrer ursprünglichen Zielsetzung einer ersatzlosen Streichung von § 34 LFAG geblieben wäre.

Weitaus mehr Kommunen als im Fall der Fortführung des Härtefallausgleichs sind demgegenüber von der geplanten Entlastung bei den kommunalen Liquiditätskrediten betroffen. Als Maßnahme zur Begrenzung der kommunalen Schulden-Problematik sieht der Gesetzentwurf hier mit § 17c LFAG zusätzliche Zuweisungen an die betroffenen Kommunen vor. In der Begründung dieser Änderung wird zum einen auf ein zukünftig steigendes Zinsrisiko und damit potentiell wachsende Zinsausgaben verwiesen. Darin spiegelt sich die ökonomisch zutreffende Erwartung, dass die aktuell noch bestehende Niedrigzinsphase geldpolitisch nicht von Dauer sein wird, was entsprechende Vorsorgemaßnahmen sinnvoll erscheinen lässt. Zum anderen soll ergänzend zum bereits bestehenden kommunalen Entschuldungsfonds (vgl. Landesregierung Rheinland-Pfalz et al. 2010) aus dem kommunalen Finanzausgleich heraus ein zusätzlicher Beitrag zur Stabilisierung bzw. zum Abbau von Liquiditätskrediten geleistet werden.

Ihrer Funktion nach sind Liquiditätskredite ein Instrument, um vorübergehende Deckungslücken im Haushalt zu überbrücken. Obwohl sie damit einen lediglich kurzfristigen Charakter aufweisen (sollten), belaufen sich diese Kassen-

kredite bei den rheinland-pfälzischen Kommunen mittlerweile auf einen – auch im Ländervergleich – hohen Gesamtbetrag. Mit 1.851 Euro je Einwohner hatten die Liquiditätskredite in 2015 einen Höchststand erreicht, während sich der entsprechende Wert in 2016 auf 1.518 Euro belief (zum Vergleich: Saarland – 2.190 Euro, Nordrhein-Westfalen – 1.498 Euro, Hessen – 986 Euro). Der hohe Stand an Liquiditätskrediten wird – gemeinsam mit dem über viele Jahre negativen Finanzierungssaldo – häufig als Beleg dafür angeführt, dass Ausgabenbelastung und Einnahmenentwicklung der rheinland-pfälzischen Kommunen nicht hinreichend übereinstimmen und das Land zugleich keine Zuweisungen in ausreichendem Umfang gewährt. Sieht man einmal davon ab, dass das vom Land aufgelegte Entschuldungsprogramm gemessen am Gesamtvolumen mit 3,8 Mrd. Euro (2012-2026) nach Nordrhein-Westfalen bundesweit das zweitgrößte ist und bezogen auf die Hilfen pro Kopf mit 956 Euro sogar das mit Abstand größte (vgl. Weber/Beck 2013), deutet vor allem die bereits erwähnte Untersuchung zur Ausschöpfung des eigenen Einnahmepotentials darauf hin, dass die Finanzlage der rheinland-pfälzischen Kommunen zu einem Teil als eigenverschuldet bewertet werden muss. Zugleich erscheint der Vorwurf nicht gänzlich unberechtigt zu sein, der kommunale Finanzausgleich habe in seinem Umverteilungsmechanismus einige Jahre zu spät auf die stark ansteigenden Sozialausgaben reagiert und seine Beteiligung an den Zins- und Tilgungshilfen sowohl des Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz als auch der neuen Hilfen des Landes seien so etwas wie ein nachträglicher Ausgleich.

Unabhängig davon kann es dennoch als sachgerecht bewertet werden, wenn die Hilfsmaßnahmen zur Zinssicherung ebenso wie zur Stabilisierung und zum Abbau von Liquiditätskrediten nicht allein aus zusätzlichen Landesmitteln, sondern jeweils hälftig über den kommunalen Finanzausgleich und den Landeshaushalt finanziert werden. Unter dem Regime der kommunalen Selbstverwaltung und kommunalen Selbstverantwortung sollten die Kredite ökonomisch betrachtet und damit anreizkompatibel als eine Belastung angesehen werden, die auch den Kommunen zuzurechnen ist.

5 Anpassungen aufgrund der Neuregelung der Bund-Länder- Finanzbeziehungen

Die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen mit Wirksamkeit ab dem Jahr 2020 führt zu unterschiedlichen Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich (vgl. allgemein zur Reform etwa Glinka/Lenk 2017 oder auch Rensch 2017). Hierzu zählt zum einen der Wegfall jener Belastung, die bislang für die Kommunen aus der Anhebung der Gewerbesteuerumlage als Beteiligung an den Finanzierungslasten des Landes aus dem Fonds Deutsche Einheit resultierte. Diese nicht mehr bestehende Mitfinanzierungspflicht führt bei den Kommunen zukünftig zu Mehreinnahmen in Höhe von jährlich rund 200 Mio. Euro, während die Einnahmen des Landes zugleich um diesen Betrag sinken. Da dies landesseitig betrachtet den Umfang der Steuerverbundmittel reduziert, kann die im Gesetzentwurf vorgesehene Anpassung von Finanzausgleichsmasse und Verstetigungssumme als sachgerecht angesehen werden. Dies gilt umso mehr, wenn berücksichtigt wird, dass sich selbst nach Verringerung der Finanzausgleichsmittel um ca. 55 Mio. Euro angesichts der genannten kommunalen Mehreinnahmen die Finanzlage der Kommunen im Saldo um rund 146 Mio. Euro verbessert. Die von den kommunalen Spitzenverbänden in diesem Zusammenhang geäußerte Kritik (vgl. Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz 2018, S. 6f.) ist in Anbetracht dessen nicht nachvollziehbar.

Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen führt des Weiteren dazu, dass ein Teil der bisherigen Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs mit Blick auf deren Berücksichtigung innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs zukünftig dem in Rheinland-Pfalz im Vergleich zum fakultativen Steuerverbund niedrigeren Verbundsatz des obligatorischen Steuerverbunds unterliegt. Dies trifft vor allem auf die neu als Verbundsteuern gezahlten bisherigen Entflechtungsmittel zu. Dadurch kommt es zwar zunächst zu einem verbundsatzbedingten „Verlust“ der Kommunen in Höhe von rund 25 Mio. Euro an Landesleistungen vor Abrechnung. Dem steht jedoch ein kommunaler Zugewinn an Landesleistungen vor Abrechnung in annähernd gleicher Höhe (ca. 26 Mio. Euro) gegenüber. Dieser Zugewinn resultiert daraus, dass die Entflechtungsmittel den Ländern bislang in Form von Zweckzuweisungen zufließen und somit kein Bestandteil der Verbundsteuern waren, in die diese Mittel nun in Gestalt eines Umsatzsteuerfestbetrags in Höhe von 123 Mio. Euro einfließen. Zudem wurden diese Zweckzuweisungen in der Vergangenheit lediglich aufgabenspezifisch (Bau kommunaler Verkehrswege, öffentlicher Personennahverkehr) und damit nur teilweise an die Kommunen weitergegeben. Auch hinsichtlich dieser Neuregelung ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht keine unsachgemäße Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs zu erkennen, was die Kritik der kommunalen Spitzenverbände

an dieser Neuregelung als fraglich erscheinen lässt (vgl. Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz 2018, S. 6).

Schließlich ist auch zu berücksichtigen, dass mit der Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs auch die bisherigen Bundesergänzungszuweisungen reformiert wurden, wobei vor allem die neu eingeführten Gemeindesteuerkraft-Bundesergänzungszuweisungen aus kommunaler Sicht von besonderer Bedeutung sind, mit der 53,5 % des Unterschiedsbetrags zu 80 % des Bundesdurchschnitts der Gemeindesteuerkraft ausgeglichen werden sollen. Ob auch das Land Rheinland-Pfalz in den Genuss dieser Ergänzungszuweisungen kommen wird, hängt dabei von der zukünftigen Entwicklung der Gemeindesteuerkraft sowohl in Rheinland-Pfalz als auch im Bundesdurchschnitt ab. Finanzausgleichssystematisch ist hier jedoch maßgeblich, dass diese Ergänzungszuweisungen lediglich Bestandteil des fakultativen Steuerverbundes sind und es damit in die Finanzautonomie des Landes fällt, ob etwaige Zuweisungen dieser Art bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse des kommunalen Finanzausgleichs einbezogen werden oder auch nicht. Insofern ist es finanzwissenschaftlich als ebenso nachvollziehbar zu bewerten, dass das Land eine Einbeziehung der ebenfalls neu eingeführten Bundesergänzungszuweisungen zum Forschungsförderungsausgleich in den fakultativen Steuerverbund aufgrund eines fehlenden Bezugs zu den kommunalen Aufgaben nicht beabsichtigt.

6

Weitere Maßnahmen und inhaltliche Klarstellungen

Zusätzlich zu den bereits genannten Reformmaßnahmen sieht der Gesetzentwurf zum neuen LFAG eine Reihe weiterer Maßnahmen vor, die zwar ebenfalls zwischen Landes- und Kommunalebene kontrovers bewertet werden, die aus finanzwissenschaftlicher Sicht jedoch mit Blick auf ihre Tragweite als weniger gewichtig eingestuft werden können. Hierzu zählt u.a. die Anpassung des LFAG-Textes an die reale Handhabung des sog. Stabilisierungsfonds, die auf Anregung des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz in den Gesetzentwurf aufgenommen wurde. Mit dieser Anpassung ist vor allem der Verzicht auf die Begrifflichkeit „Stabilisierungsfonds“ zugunsten der Verwendung des Begriffs „Stabilisierungsrechnung“ verbunden. Es soll damit dem Sachverhalt Rechnung getragen werden, dass der Gesetzgeber ursprünglich den Stabilisierungsfonds als unselbstständiges Sondermögen geplant hatte, diese Zielsetzung aufgrund der realen Rahmenbedingungen in Form einer längeren Phase der Gewährung von Verstetigungsdarlehen durch das Land an den Fonds jedoch nicht umgesetzt wurde. Ob die bislang nicht erfolgte Einrichtung eines solchen Sondervermögens eine gravierende Rechtsverletzung darstellt, wie dies von den Kommunen kritisiert wird (vgl. Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz 2018, S. 8f.), entzieht sich dabei einer ökonomischen Bewertung und wäre entsprechend juristisch zu klären. Für eine finanzwissenschaftliche Beurteilung der genannten Anpassung des Gesetzestextes ist dabei allein die Wirkungsweise des Stabilisierungsmechanismus von Bedeutung.

Aus ökonomischer Sicht ist diesbezüglich entscheidend, dass die bisherige Handhabung des Verstetigungsmechanismus durch die neu gewählten Formulierungen im Änderungsgesetz unberührt ist. So dient die Stabilisierungsrechnung nach wie vor dem Zweck, zu einer Verstetigung der Finanzausgleichsmasse im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs beizutragen, wobei die Ermittlung der sog. Finanzreserve dazu dient, die kumulierten Mehr- und Mindereinnahmen aus dem Steuerverbund zu quantifizieren und diese je nach Veränderungsrate der Landeseinnahmen bei der Berechnung der an die Kommunen auszahlenden Beträge in Abweichung von den Einnahmen im Steuerverbund zu berücksichtigen. Damit bleibt die kompensatorische Funktion des Verstetigungsalgorithmus im Sinne einer am langjährigen Trend der Landeseinnahmen orientierten Fortschreibung der Verstetigungssumme die gleiche wie vor der Änderung der Begrifflichkeiten, womit auch die ökonomischen Wirkungen des Stabilisierungsmechanismus in Form (1) der Begrenzung steuerlicher Zusatzlasten auf der Ebene von Land und Kommunen (Stichwort: Tax-Smoothing mittels Verstetigungsdarlehen), (2) der Vermeidung einer konjunkturpolitisch unerwünschten prozyklischen Ausgaben- und Einnahmementwicklung auf der kommunalen Ebene sowie (3) einer tendenziell wach-

tumsproportionalen Erhöhung der kommunalen Einnahmen durch den automatischen Aufwuchs der Finanzausgleichsmasse gewährleistet sind (vgl. zu den Wirkungen des Stabilisierungsmechanismus etwa Döring 2006, siehe auch Deubel 2004 ebenso wie Müller/Meffert 2005).

Unter der Zielsetzung einer Erhöhung der Transparenz für die Kommunen wäre jenseits dessen zu begrüßen, wenn die Landesregierung zukünftig nicht nur weiterhin in der Übersicht zum Steuerverbund in Kapitel 20 06 (Abschnitt B, Ziff. 5c) des Landeshaushalts über die Höhe der Verzinsung der Finanzreserve unterrichtet, sondern auch über die Kalkulation dieser Verzinsung. Ansonsten ist festzustellen, dass seitens des Landes – was die Höhe der Verzinsung betrifft – in der Vergangenheit vergleichsweise großzügig verfahren wurde. Dies betrifft nicht allein den Sachverhalt, dass in den Zeiten einer negativen Finanzreserve auf eine Verzinsung der Verstetigungsdarlehen verzichtet wurde. Dies gilt ebenso für den Umstand, dass für die mittlerweile positive Finanzreserve eine Verzinsung oberhalb des jeweils geltenden Marktzinses gewährt wurde. So gewährt das Land anstelle des aktuellen Marktzinses in Höhe von 0,2 % eine Verzinsung der Finanzreserve in Höhe von 0,4 %.

Eine weitere L FAG-Änderung, die von kommunaler Seite kritisiert wird (vgl. (vgl. Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz 2018, S. 8) und auf die hier abschließend eingegangen werden soll, stellt die Finanzierung des Landesbetriebs Mobilität mittels einer Befrachtung der Finanzausgleichsmasse dar. Die in § 2 Abs. 11 L FAG vorgesehene Ergänzung, durch die klargestellt wird, dass die dem Landesbetrieb Mobilität durch die Planung von Kreisstraßen entstehenden Kosten aus Finanzausgleichsmitteln erstattet werden sollen, kann aus finanzwissenschaftlicher Sicht als sachgerecht gelten. Dies gilt insofern, wie zum einen davon auszugehen ist, dass durch die Bündelung und stellvertretende Übernahme der Planungskompetenz durch den Landesbetrieb Kostendegressionseffekte bei dieser der Art nach kommunalen Aufgabe (vgl. Zimmermann 2016, S. 69ff.) erzielt werden können. Dass die dabei anfallenden Planungskosten den Kommunen wiederum über einen Abzug innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs „in Rechnung gestellt“ werden, entspricht dem ökonomischen Äquivalenzprinzip. Dies gilt umso mehr, wie bereits die Abgeltung von Leistungen des Landesbetriebs Mobilität im Bereich des Winterdiensts in gleicher Weise gehandhabt wird. Schließlich kann auch die im Gesetzentwurf vorgesehene Abgeltung der Planungskosten in pauschaler Form als ökonomisch zweckdienlich bewertet werden, da diese sowohl Transaktionskosten, die bei einer detaillierten Abrechnung anfallen würden, spart als auch Anreize für eine wirtschaftliche Planungsweise des Landesbetriebs setzt.

7

Fazit

Vor dem Hintergrund der zurückliegenden Ausführungen kann festgestellt werden, dass der Finanzausgleichsgesetzgeber mit der Änderung des L FAG einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung getan hat, mit dem zugleich auch den Vorgaben des Verfassungsgerichts Rheinland-Pfalz aus seinem Urteil vom 14. Februar 2018 nachgekommen wird. Dies trifft vor allem auf die vermehrte Berücksichtigung der finanziellen Lasten der Sozial- und Jugendhilfeträger im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu, die bereits mit der 2014er-Reform des Sozillastenansatzes angegangen und mit der aktuellen Fortentwicklung der Schlüsselzuweisungen C noch einmal verstärkt wurde. Dies gilt aber auch für den Zugewinn der kreisfreien Städte bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen, wodurch zukünftig für mehr Verteilungssymmetrie zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum gesorgt wird. Schließlich sind auch die zusätzlichen Zuweisungen aus dem Finanzausgleich in Verbindung mit den parallel dazu angekündigten weiteren Mitteln aus dem Landeshaushalt, mit denen etwaige Risiken bei den kommunalen Liquiditätskrediten gemindert werden sollen, positiv zu bewerten. Damit wird in Ergänzung zum schon bestehenden Entschuldungsfonds durch weitere Entlastungsmaßnahmen der gemeinsamen Verantwortung von Land und Kommunen zur Lösung der Schulden-Problematik in angemessener Form Rechnung getragen.

8 Literaturverzeichnis

- Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz (2018): Stellungnahme zum Entwurf eines Landesgesetzes zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes (17.07.2018), Mainz.
- Bundesrat (2017): Beschluss des Deutschen Bundestages – Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, Drucksache 109/11 (25.02.11).
- Deubel, I. (2004): Vom Beistandspakt zum Stabilisierungsfonds – Ein Beitrag zur Verstetigung der kommunalen Einnahmen, in: Milbradt, G., Deubel, I. (Hrsg.), Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik, Berlin, S. 33-42.
- Döring, T. (2004): Konnexitätsprinzip, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Jg. 33, S. 609-613.
- Döring, T. (2006): Verstetigung des Kommunalen Finanzausgleichs durch Einrichtung eines Stabilisierungsfonds, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Jg. 45, S. 103-120.
- Döring, T. (2007): Zur Forderung nach einer kommunalen Mindestfinanzausstattung, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 87, S. 40-47.
- Döring, T. (2015): Kommunale Realsteuerpolitik auf dem Prüfstand – eine empirische Auswertung am Beispiel Rheinland-Pfalz, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 64, S. 337-361.
- Döring, T. und F. Rischkowsky (2017): Finanzwissenschaftliche Bewertung der Einnahmenpolitik der rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden für den Zeitraum 2009-2015, sofia-Studien zur Institutionenanalyse, Nr. 17-7, Darmstadt.
- Döring, T., Otter, N. und F. Rischkowsky (2012): Kommunale Finanzausstattung zwischen Sachgerechtigkeit und politischem Verteilungskampf, Baden-Baden.
- Döring, T., Brenner, T. und F. Rischkowsky (2018): Interkommunale Finanzbedarfsbestimmung im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich – Eine finanzwissenschaftliche Analyse aktueller methodischer und systemischer Probleme, Berlin.
- Glinka, Ph. und T. Lenk (2017): Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich – eine Reform und viel Reformaufschub, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 97, S. 506-512.
- IW Consult GmbH (2018): Grundsteuerranking 2018, Berlin und Köln.
- Junkernheinrich, M. und D. Frankenberg (2017): Haushaltskonsolidierung durch kommunale Steuererhöhung – zur Hebesatzpolitik in Rheinland-Pfalz, Kaiserslautern.

- Junkernheinrich, M., Frankenberg, D. und G. Micosatt (2017): Vertikale Verteilungssymmetrie der Finanzmittel von Land und Kommunen in Rheinland-Pfalz, Kaiserslautern.
- Landesregierung Rheinland-Pfalz (2017): Evaluation des Landesgesetzes zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs vom 8. Oktober 2013 - Evaluationsbericht zur KFA-Reform 2014, Mainz.
- Landesregierung Rheinland-Pfalz, Städtetag Rheinland-Pfalz, Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz und Landkreistag Rheinland-Pfalz (2010): Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP) – Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände und der rheinland-pfälzischen Landesregierung, Mainz.
- Müller, W. und H. Meffert (2005): Der Stabilisierungsfonds in Rheinland-Pfalz im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 106, S. 56-58.
- Parsche, R., Baretti, C. und E. Langmantel (2002): Neugestaltung des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz, München.
- Pressedienst Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (2018): Kabinett beschließt Gesetzentwurf für neuen Finanzausgleich (17.04.2018), Mainz, S. 5-6.
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2017): Kommunalbericht 2017, Speyer.
- Renzsch, W. (2017): Die verbogene Verfassung – zur Neuregelung der Bundesländer-Finanzbeziehungen ab 2020, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 97, S. 876-880.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2017): Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik – Jahresgutachten 2017/18, Wiesbaden und Paderborn.
- Scherf, W. (2016): Kommunalen Finanzausgleich, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Jg. 45, S. 194-199.
- Scherf, W. (2017): Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz, Gießen.
- Schoch, F. und J. Wieland (2004): Gesetzentwurf zur Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung in der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Enquete-Kommission „Kommunen“ des Landtags Rheinland-Pfalz, Vorlage EK 14/1-107.
- Weber, D. und S. Beck (2013): Kommunale Entschuldungsprogramme der Bundesländer, in: Public Governance (Ausgabe: Winter 2013), S. 12-15.
- Zimmermann, H. (2016): Kommunalfinanzen – Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, 3. Auflage, Berlin.