
Martin Junkernheinrich
Gerhard Micosatt

**Kommunal финанzen in Rheinland-Pfalz
Oder:
Sind die Kommunen noch immer unterfinanziert?**

Kaiserslautern, im Dezember 2017

1	Kommunale Haushaltslage und strukturelle Unterfinanzierung	2
2	Strukturelle Entlastungen und/oder konjunkturelle Dynamik	7
3	Zur Möglichkeit der Bestimmung einer strukturellen Lücke	13
4	Analyse einzelner Ein- und Auszahlungspositionen	16
4.1	Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen	16
4.2	Sozialausgaben und strukturelle Entlastungen	20
4.3	Niedriges Zinsniveau	25
4.4	Geringe Investitionen	26
4.5	Übersicht der wesentlichen Effekte	28
5	Horizontale Verteilungseffekte	31
6	Zusammenfassende Bewertung	39
	Literaturverzeichnis	44

1 Kommunale Haushaltslage und strukturelle Unterfinanzierung

1. In der Vergangenheit waren die Haushalte der rheinland-pfälzischen Kommunen von zum Teil hohen Defiziten gekennzeichnet. Zwischen 1990 und 2016 betragen die Finanzierungssalden laut Rechnungshof Rheinland-Pfalz im Durchschnitt -319 Mio. Euro.¹ Zuletzt wiesen sie in den Jahren 2012 bis 2014 noch dieses Defizit bzw. ein leicht höheres Fehlbetragsvolumen auf. Erst 2015 erreichten die Kommunen nach 25 Jahren wieder einen Haushaltsausgleich bzw. erzielten einen leichten Überschuss von 82 Mio. Euro. Hinter diesem Durchschnitt verbarg sich aber eine erhebliche Spreizung zwischen Kommunen mit Überschüssen und solchen mit Defiziten. Zudem war der Überschuss durch vorgezogene Landeszuweisungen in Höhe von 68 Mio. Euro überzeichnet.²

2. Im Jahr 2016 ergab sich dann wieder ein leichtes Defizit von 15 Mio. Euro. Da allerdings – wieder – verschiedene, regulär in 2017 und teilweise 2018 erfolgende Zahlungen an die Kommunen von der Landesregierung bereits auf Ende 2016 vorgezogen worden waren, ist auch dieser Wert zu positiv. In Sinne einer periodengerechten Zuordnung sind folgende Bereinigungen vorzunehmen:

- Von 96 Mio. Euro für Integrationsaufgaben in den Jahren 2016 bis 2018 ist für 2016 nur ein Drittel anzurechnen. Die übrigen 64 Mio. Euro sind für 2017 und 2018 zurückzustellen.³
- 11,7 Mio. Euro aus der Spitzabrechnung des Familienleistungsausgleichs 2016 wären regulär im Februar 2017 auszusahlen gewesen und mindern nun das Ergebnis 2017.⁴

1 Vgl. RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2017): Kommunalbericht 2017. Speyer, S. 12. (auch Lt-Drucksache 17/3900).

Defizite und Überschüsse beziehen sich hier auf die Resultate der kommunalen Finanzrechnung. Mangels einer amtlichen Erhebung besteht derzeit keine Möglichkeit, die Daten der doppischen Ergebnisrechnung für eine Analyse heranzuziehen. Der Haushaltsausgleich ist im Sinne der Gemeindeordnung aber auf der Grundlage der Ergebnisrechnung herbeizuführen.

2 Im Jahr 2015 wurde § 3a des Landesaufnahmegesetzes (2015) bemüht, um noch im Dezember 2015 Vorauszahlungen an die Kommunen zu ermöglichen: „Das Land zahlt den Landkreisen und kreisfreien Städten 24 000 000,00 EUR zur Entlastung der Aufwendungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen. Weitere 44 000 000,00 EUR werden als Abschlag auf die im Jahr 2016 fälligen Landesleistungen nach diesem Gesetz gezahlt. Beide Zahlungen erfolgen einmalig und sind bis zum 31. Dezember 2015 zu leisten.“ Siehe hierzu das Landesgesetz zur Änderung des Landesaufnahmegesetzes und weiterer Gesetze vom 22.12.2015 (GVBl. 2015, S. 459-460).

3 Siehe hierzu die erneute Änderung in § 3a „Leistungen in besonderen Fällen“ des Landesaufnahmegesetzes durch das Landesgesetz zur Änderung des Landesaufnahmegesetzes, des Landesfinanzausgleichsgesetzes und des Landesnaturschutzgesetzes vom 21.12.2016 (GVBl. 2016, S. 583).

4 Siehe hierzu die Änderung der Landesverordnung über die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und der Abführung der Gewerbesteuerumlage vom 5.3.1970 in der Fassung der

- 44,0 Mio. Euro nach dem Landesaufnahmegesetz in 2017 auszuführende Finanzmittel wurden – analog dem Vorjahr (vgl. Fn. 2) – bereits Ende 2016 ausgezahlt.⁵
- 49,2 Mio. Euro aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, die als Abschlusszahlung für 2016 regulär im Februar 2017 ausgezahlt worden wären, erhielten die Kommunen bereits Ende 2016.⁶

Ohne diese Vorabzahlungen – die nun allerdings im Jahr 2017 fehlen – wäre das Defizit abzüglich der Rückstellung aus 2015 (44 Mio. Euro) um 124,9 Mio. Euro höher ausgefallen und betrüge somit rund 140 Mio. Euro.⁷ Gegenüber dem Vorjahr bedeutet es eine Verschlechterung um 154 Mio. Euro. Das bereinigte Haushaltsergebnis der rheinland-pfälzischen Kommunen liegt 2016 also deutlich näher am oben genannten langjährigen Durchschnitt von -319 Mio. Euro, als es die unbereinigte Zahl erscheinen lässt.

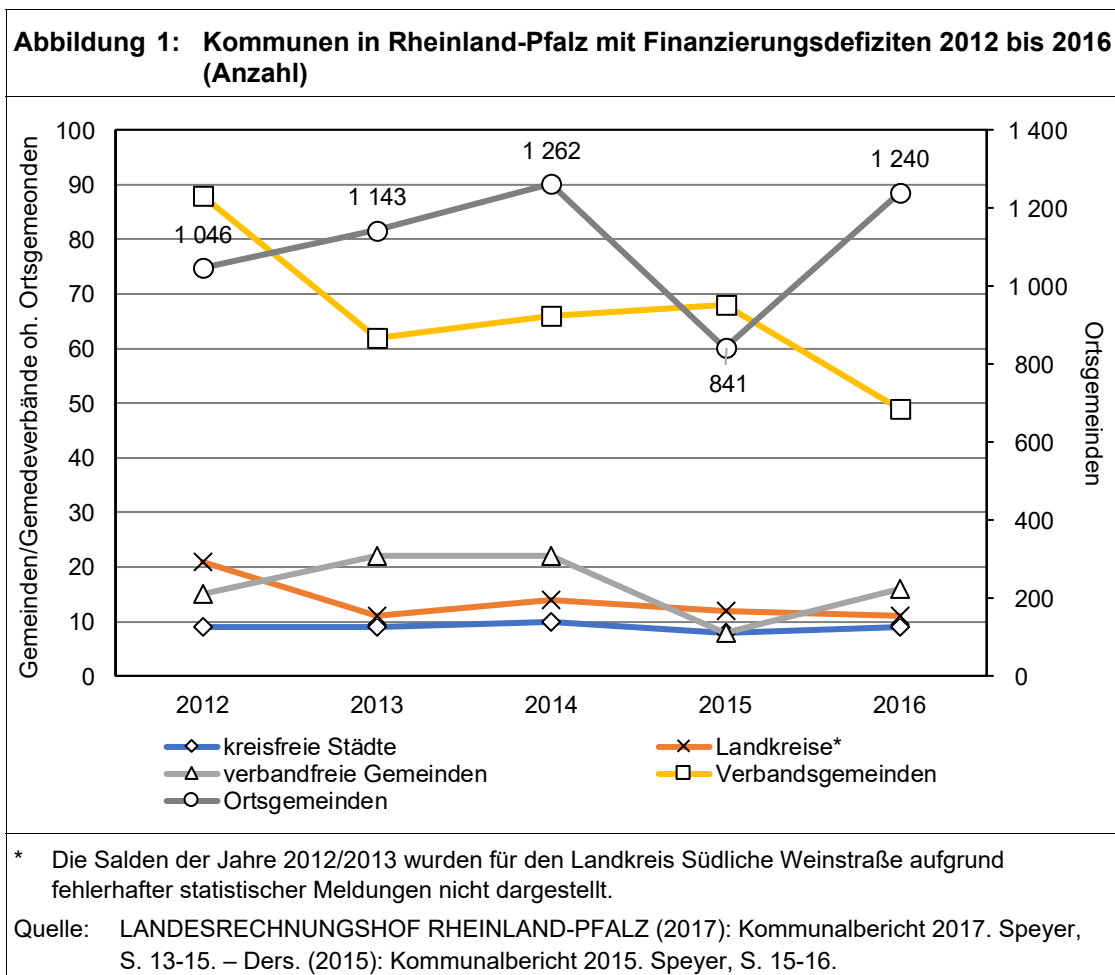
3. Das – unbereinigte – Defizit in 2016 setzt sich zusammen aus einem Überschuss von 49 Mio. Euro der Landkreise, einem leichten Überschuss von 2 Mio. Euro der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden sowie einem weiterhin noch hohen Defizit der kreisfreien Städte von -66 Mio. Euro.⁸ Werden Überschüsse und Defizite getrennt betrachtet, dann standen

- 1 154 Kommunen (47 %) mit Überschüssen von 509 Mio. Euro den übrigen
- 1 325 Gebietskörperschaften mit Verlusten von 524 Mio. Euro gegenüber.⁹

Änderung vom 8.11.2016 (GVBl. 2016, S. 577) sowie die Verwaltungsvorschrift über die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer und den Umsatzsteuermehreinnahmen sowie Abführung der Gewerbesteuerumlage vom 8.11.2016 (MinBl. 2016, S. 258).

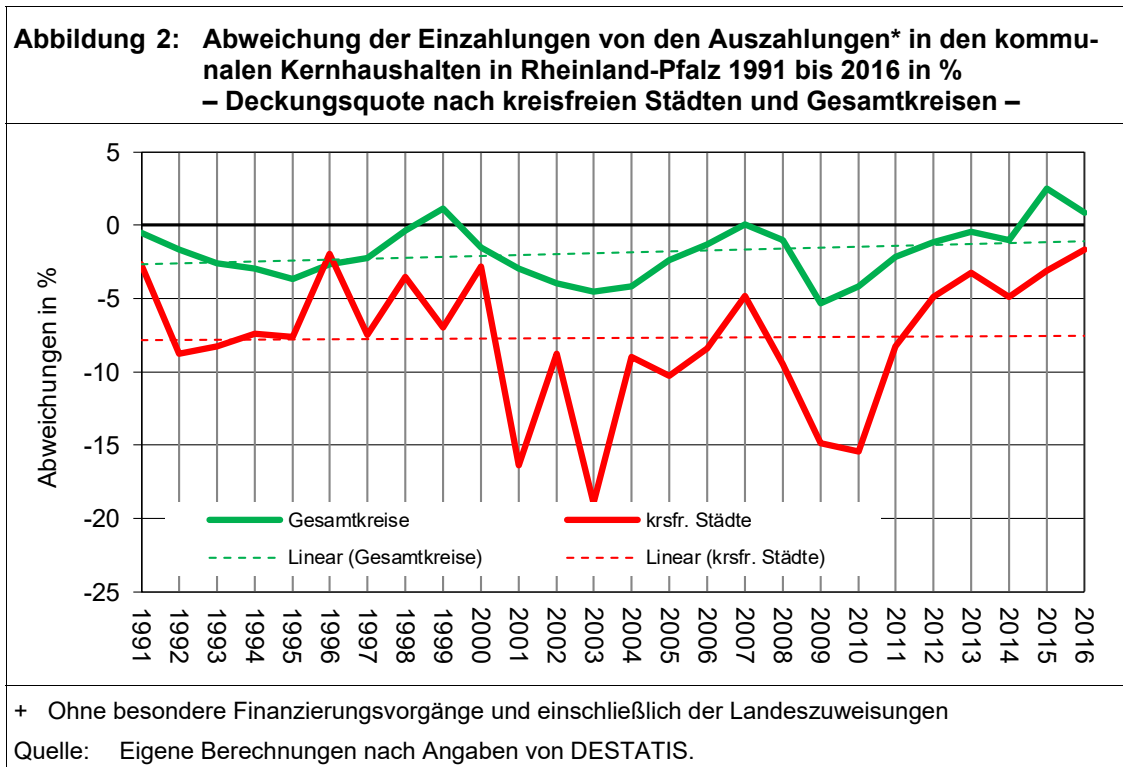
- 5 Siehe hierzu das Landesgesetz zur Änderung des Landesaufnahmegesetzes, des Landesfinanzausgleichsgesetzes und des Landesnaturschutzgesetzes vom 21.12.2016 (GVBl. 2016, S. 583).
- 6 Siehe hierzu auch die Änderung der Landesverordnung über die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und der Abführung der Gewerbesteuerumlage vom 5.3.1970 in der Fassung der Änderung vom 8.11.2016 (GVBl. 2016, S. 577) sowie die Verwaltungsvorschrift über die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer und den Umsatzsteuermehreinnahmen sowie Abführung der Gewerbesteuerumlage vom 8.11.2016 (MinBl. 2016, S. 258).
- 7 Vgl. auch MEFFERT, H. (2017): Der rheinland-pfälzische kommunale Finanzausgleich nach der Reform zum 1. Januar 2014. Eine kritische Bestandsaufnahme. In: Der Gemeindehaushalt. Jg. 118, H. 10, S. 219 u. 230. Anders in Vgl. LANDESREGIERUNG RHEINLAND-PFALZ (2017): Bericht der Landesregierung Rheinland-Pfalz. Evaluation des Landesgesetzes zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs vom 8. Oktober 2013. „Evaluationsbericht zur KFA-Reform 2014“. O. O., S. 34.
- 8 Vgl. RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2017): Kommunalbericht 2017, a. a. O., S. 12.
- 9 In der Verteilung: kreisfreie Städte: +46/-113 Mio. Euro; Landkreise: +117/-68 Mio. Euro; verbandsfreie kreisangehörige Gemeinden: +48/-64 Mio. Euro; Ortsgemeinden: +212/-245 Mio. Euro; Verbandsgemeinden: +85/-34 Mio. Euro. Vgl. ebd., S. 15.

Mit bereinigten Werten dürfte die Zahl der Kommunen mit Fehlbeträgen noch deutlich höher sein. Die nachhaltige Verbesserung der Kommunalfinanzen, zu der die Reform des LFAG einen wichtigen Beitrag leisten sollte, ist somit bislang weder im Durchschnitt der Kommunen noch für die Mehrheit im Einzelnen (vgl. Abb. 1) erreicht.



4. Eine lange Phase von Haushaltsdefiziten sowie die besondere Betroffenheit der kreisfreien Städte (vgl. Abb. 2) wirft die Frage nach einer strukturellen Unterfinanzierung auf. Strukturell bedeutet, dass die Gesamteinnahmen – unabhängig von der konjunkturbedingt zyklischen Schwankung der Steuereinnahmen und davon mitbestimmter kommunaler Finanzausgleichsleistungen um einen Wachstumspfad – nicht ausreichen, um alle notwendigen kommunalen Aufgaben bei wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung dauerhaft finanzieren zu können. Selbst die stärker steigenden Steuereinnahmen in konjunkturell guten Zeiten können die zurückbleibenden Einnahmen in schlechten Zeiten nicht kompensieren, um zuvor entstandene Defizite (Schulden) wieder auszugleichen (zu tilgen).

Dass aber selbst in konjunkturell guten Zeiten – 1998 bis 2000 und 2005 bis 2008 – in Rheinland-Pfalz von den Kommunen kein Haushaltsausgleich erzielt werden konnte, spricht für die These von der strukturellen Lücke. Auf eine Anerkennung des kommunalen Ausgabenbedarfs weist auch die langjährige Zulassung der Liquiditätskredite durch die rheinland-pfälzische Landesregierung hin.



5. Vor dem Hintergrund der anhaltenden kommunalen Haushaltsdefizite wurde deshalb die rheinland-pfälzische Landesregierung vom Verfassungsgerichtshof des Landes in einem Urteil u. a. dazu aufgefordert, einen „spürbaren Beitrag zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise zu leisten“.¹⁰ Dabei kam der Entlastung von den hohen Sozialausgaben eine große Bedeutung zu.

6. Im Folgenden wird überprüft, inwieweit die Reform des Landesfinanzausgleichsgesetzes (LFAG) dazu beigetragen hat, die kommunalen Haushalte zu stabilisieren und eine strukturelle Unterfinanzierung zu beseitigen. Dazu wird zunächst untersucht, welche wesentlichen Faktoren zu der zu beobachtenden Verbesserung der Kommunalfinanzen in Rheinland-Pfalz beigetragen haben (*Abschnitt 2*). Vor diesem Hintergrund wird dann die Möglichkeit diskutiert, eine

¹⁰ VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11, S. 31.

strukturelle Lücke zu bestimmen (*Abschnitt 3*). Daran schließt sich eine Analyse zentraler kommunaler Einnahmen und Ausgaben an, um die Effekte, die die Verbesserung der Haushaltslage bewirkt haben, systematisch zu trennen und dabei den Reformeffekt des LFAG herauszuarbeiten (*Abschnitt 4*). Im Kontext der Sozialausgabenproblematik wird dann die Reform des horizontal wirkenden Soziallastenausgleichs untersucht, um zu prüfen, ob dies in Kombination mit der vertikalen Aufstockung des LFAG die gewünschte Entlastung gebracht hat (*Abschnitt 5*). Daran schließt sich eine zusammenfassende Bewertung an (*Abschnitt 6*).

2 Strukturelle Entlastungen und/oder konjunkturelle Dynamik

7. Auf die Aufforderung des rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtes reagierte die Landesregierung mit der Reform des kommunalen Finanzausgleichs im Jahr 2014. Wesentliche Elemente dieser Reform waren eine Aufstockung der Finanzausgleichsmasse um 50 Mio. Euro aus Landesmitteln und die Verstärkung des Soziallastenausgleichs durch eine finanzkraftunabhängig und anhand von sozialen Belastungsfaktoren verteilte Schlüsselmasse C.

8. Neben den landesinternen Maßnahmen hat auch und vor allem der Bund Maßnahmen ergriffen, um seine Finanzierungsbeitrag an den von ihm auf die Kommunen übertragenen sozialen Aufgaben zu erhöhen:

- Er hat von 2012 bis 2014 schrittweise die *Nettoaussgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung* übernommen und damit die Kommunen im Jahr 2015 bundesweit um rd. 3,8 Mrd. Euro entlastet.¹¹
- Er hat ab 2015 seine Beteiligung an den sozialen Ausgaben der Kommunen durch ein *5-Milliarden-Euro-Paket* weiter erhöht. Dabei wurde in den Jahren 2015 und 2016 jeweils eine „erste“ Milliarde bereitgestellt, die zur Hälfte über die Kosten der Unterkunft für Arbeitsuchende und dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer verteilt wurde. Im Jahr 2017 erhöht sich dieser Betrag auf 2,5 Mrd. Euro. Ab 2018 wird der volle Betrag ausgezahlt. Dabei fließt die „fünfte“ Milliarde nicht direkt an die Kommunen, sondern an die Länder, die dann über die Weiterleitung an die Kommunen entscheiden. Vom rheinland-pfälzischen Anteil an dieser Milliarde behält das Land 38 Mio. Euro im Landeshaushalt zurück. Die Kommunen erhalten nur 10,1 Mio. Euro.¹²

Die Bundesbeteiligung in Höhe von 5 Mrd. Euro ist auf diesen Betrag gedeckelt. Sie steigt nicht weiter an und wird deshalb durch Inflation und wachsende soziale Belastungen von Jahr zu Jahr entwertet.

11 Der Bund hatte bereits seit der Ausgliederung dieser Hilfe aus der Hilfe zum Lebensunterhalt im Jahr 2003 einen Finanzierungsanteil von 11 % getragen.

12 Vgl. MINISTERIUM DER FINANZEN RHEINLAND-PFALZ (Hrsg.; 2016): Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2016 bis 2021. Mainz, S. 28.

- Jenseits der höheren Beteiligung an den kommunalen Sozialausgaben hat der Bund ein *Investitionsförderprogramm für finanzschwache Kommunen* im Volumen von 3,5 Mrd. Euro aufgelegt,¹³ dass er mit besonderem Schwerpunkt auf die Sanierung von Schulen um weitere 3,5 Mrd. Euro aufgestockt hat. Um die Förderung zu erhalten, müssen die Kommunen einen Eigenanteil aufbringen, der in finanzschwachen Kommunen auch die Gefahr einer weiteren Kreditaufnahme beinhaltet.

Da das Programm eine begrenzte Laufzeit von 2015 bis 2022 hat, ergibt sich auch keine nachhaltige, strukturelle Entlastung. Angesichts der aufgestauten Investitionsrückstände von rund 126 Mrd. Euro¹⁴ wirkt es mit einer jahresdurchschnittlichen Fördersumme von 437,5 Mio. Euro eher wie ein „Tropfen auf den heißen Stein“. Eine strategisch angelegte Infrastrukturplanung und eine damit verzahnte Finanzplanung, die den Substanzerhalt gewährleistet und Innovationen einbindet, ist damit nicht möglich.

9. Bei anderen Bundeshilfen, die dann nicht mehr direkt an die Kommunen ausgezahlt werden, sondern zunächst an die Länder gehen, entscheiden diese über die Weiterleitung der Finanzmittel an die Kommunen. Hier kommt es dann darauf an, ob die Bundesmittel für die Kommunen aus diesen Finanztiteln zusätzliche Mittel erhalten, oder ob diese nur zuvor erhaltene Landesmittel ersetzen. Letzteres gilt beispielsweise für die Bundesmittel zum *Ausbau der U3-Betreuung* (Investitionshilfen und Betriebskosten). Hier wird der seit 2005 bestehende Mehrbelastungsausgleich für das Tagesausbaubetreuungsgesetz des Bundes nach dem Konnexitätsrecht durch die seit 2009 vom Bund gezahlten Hilfen ersetzt und nicht zusätzlich gezahlt. Dies waren 2015 und 2016 40,6 Mio. Euro. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Hilfe die Kommunen nicht strukturell entlastet, sondern die Finanzierung einer neuen Aufgabe unterstützt. Das heißt: Hier wachsen auch die kommunalen Ausgaben mit.

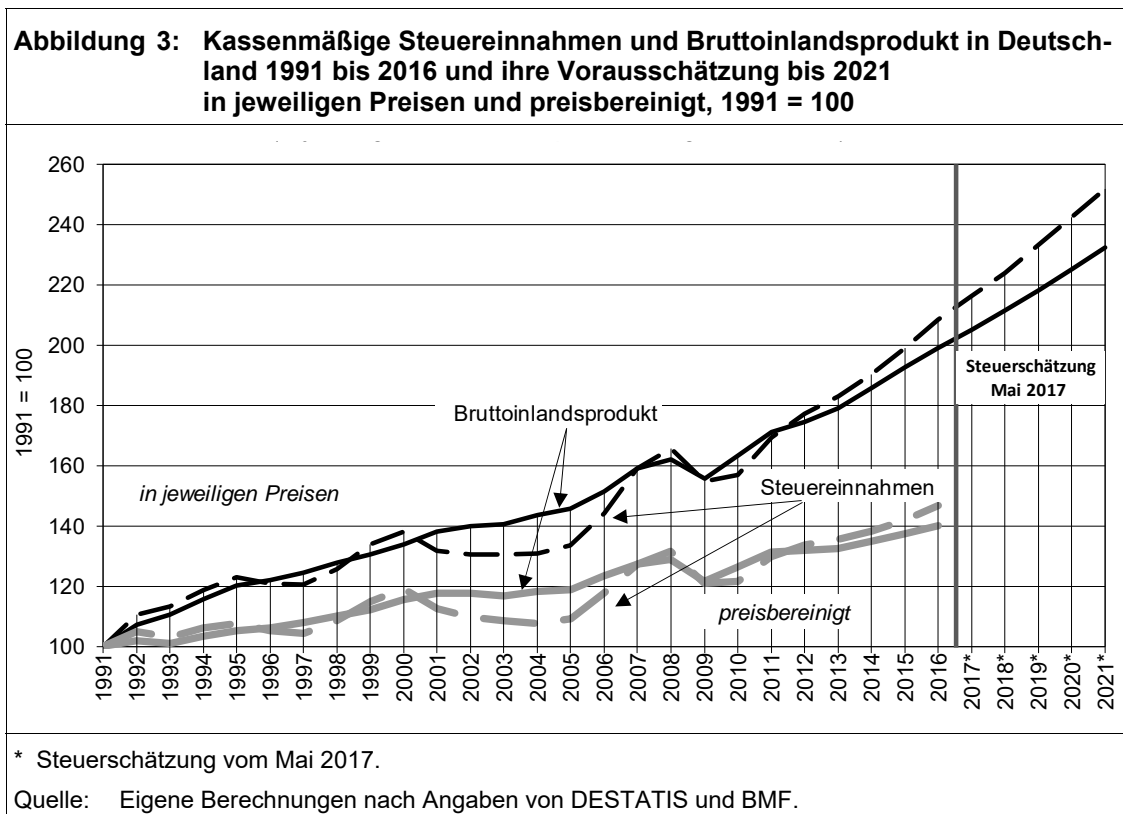
10. Das führt zu der Frage, ob der – unbereinigte – Haushaltsausgleich in den Jahren 2015 und 2016 nun das Ergebnis struktureller Entlastungen ist und deshalb die Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz zumindest in vertikaler Hinsicht als hinreichend bezeichnet werden kann? Oder liegt hier nur eine Ausnahme von der Regel vor, weil in der gegenwärtigen Situation

13 Davon 253,197 Mio. Euro für Rheinland-Pfalz (7,2342 %).

14 Vgl. zum kommunalen Investitionsstau in Deutschland KfW BANKENGRUPPE (Hrsg.; 2017): KfW-Kommunalpanel 2017. Frankfurt.

die für einen Konjunkturzyklus außergewöhnlich langanhaltende Aufwärtsentwicklung wie auch die in 2015 und 2016 vorabgezählten Landeszuweisungen die strukturelle Lücke überdecken? Die weiterhin anhaltend hohe Anzahl an Kommunen mit nicht ausgeglichenen Haushalten im Jahr 2016 (vgl. Ziff. 3 u. Abb. 1) zeigt dabei an, dass in horizontaler Hinsicht das Ziel mit Sicherheit noch nicht erreicht ist.

11. Nach der überaus schnellen Überwindung der Banken- und Finanzkrise 2009/2010 steigen die Steuereinnahmen seit nunmehr sieben Jahren kontinuierlich und teilweise stark an (vgl. Abb. 3). Dies gilt für alle Ebenen des föderalen Bundestaates, wenn auch nicht überall in gleichem Umfang. Mit den steigenden Steuereinnahmen wachsen in gleicher Weise die meist quotal daran gekoppelten Zuweisungen der Länder aus dem kommunalen Finanzausgleich.



12. In Rheinland-Pfalz besteht dabei mit dem *Stabilisierungsfonds* ein zusätzliches Instrument zum Ausgleich von konjunkturbedingten Schwankungen der

Finanzausgleichsmasse.¹⁵ Dadurch wurden in den Jahren 2003 bis 2007 zusätzliche Mittel bereitgestellt, die in den Folgejahren bis 2012 wieder zurückgezahlt wurden. Seither „sparen“ die Kommunen in dem Fonds für „schlechte Zeiten“ an, weshalb die Finanzausgleichsmasse derzeit nicht vollständig, sondern nur bis zur Verstetigungssumme ausgezahlt wird (§ 5 Abs. 2 Satz 1 LFAG). Die nicht ausgezahlten Finanzmittel hätten den Haushaltsausgleich verstärken können. Bis 2016 wurde aber eine Finanzreserve in Höhe von 543,4 Mio. Euro aufgebaut.¹⁶ Damit liegt das Volumen gegenwärtig nahe der Obergrenze für die Finanzreserve von 25 % der Verstetigungssumme. Ob diese Grenze jemals erreicht wird und dann darüber hinauschießende Finanzmittel ausgezahlt werden können, hängt von der Differenz zwischen der weiteren Steuerentwicklung und dem nach § 5a Abs. 3 errechneten Anstieg der Verstetigungssumme ab. Für das Jahr 2016 sieht der Haushaltsplan 2016 des Landes Rheinland-Pfalz erstmals seit 2007 wieder eine Entnahme aus der Finanzreserve vor (38 Mio. Euro).¹⁷ Für die Jahre 2018 bis 2021 werden sogar wieder steigende Entnahmen aus der Finanzreserve erwartet (2020/21: 100 bzw. 143 Mio. Euro).¹⁸

13. Für Rheinland-Pfalz muss zusätzlich berücksichtigt werden, dass in den Einzahlungen der Kommunen auch die Zahlungen des Landes für den *Kommunalen Entschuldungsfonds* enthalten sind. Der Fonds hat für die Laufzeit vom 1. Januar 2012 bis zum 31. Dezember 2026 ein Gesamtvolumen von 3,825 Mrd. Euro. Er wird zu je einem Drittel (1,275 Mrd. Euro) durch die Kommunen unmittelbar, aus dem kommunalen Finanzausgleich durch Vorwegentnahme von den Kommunen mittelbar und durch Zuweisungen des Landes aufgebracht. Dies bedeutet aber, dass die dem kommunalen Finanzausgleich entnommenen Finanzmittel ebenso wie die Landeszuweisungen für den Haushaltsausgleich bzw. das Schließen einer strukturellen Lücke¹⁹ möglicherweise nicht angerechnet werden dürfen. Wenn sie – wie zunächst intendiert – der Tilgung dienen (Abbau von Altlasten), folgt daraus, dass für die Jahre 2012 bis 2016 „zumindest“ die Hälfte der ausgezahlten Finanzmittel in Höhe von insgesamt 774,9 Mio. Euro – der

15 Vgl. Online unter ><https://fm.rlp.de/de/themen/finanzen/kommunale-finanzen/stabilisierungsfonds/>< (Abruf: 15.09.2017) sowie MEFFERT, H./MÜLLER, W. (2012): Zehn Jahre kommunaler Stabilisierungsfonds in Rheinland-Pfalz. Die Verstetigung des kommunalen Finanzausgleichs in den Jahren 2003 bis 2012. In: Der Gemeindehaushalt. Jg. 113, H. 4, S. 82-86.

16 Vgl. Haushaltsplan des Landes Rheinland-Pfalz 2017/2018, Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, S. 55.

17 Vgl. Haushaltsplan des Landes Rheinland-Pfalz 2016, Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, S. 52.

18 Vgl. MINISTERIUM DER FINANZEN RHEINLAND-PFALZ (Hrsg.; 2016): Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2016 bis 2021, a. a. O., S. 53.

19 Sofern es tatsächlich zur Tilgung kommt, ergibt sich ein struktureller Entlastungsbeitrag mittelbar durch die Verminderung des Zinsaufwands.

zusätzlich gezahlte Landesanteil – aus dem kommunalen Haushaltsergebnis herausgerechnet werden muss. Für 2016 betrug der Wert 156,0 Mio. Euro. Die Hälfte davon (78 Mio. Euro) muss folglich auf das o. g. Haushaltsdefizit von 15 Mio. Euro (vgl. Ziff. 1) noch aufgeschlagen werden, so dass sich ein „bereinigtes“ Ergebnis von -93 Mio. Euro ergibt.²⁰ Von dem – unbereinigten – Überschuss des Jahres 2015 in Höhe von 82 Mio. Euro bliebe bei einer tilgungsorientierten Landeszuweisung von 78 Mio. Euro nur noch ein Betrag von 4 Mio. Euro übrig.

14. Dient die Landeshilfe dagegen lediglich als temporärer Beitrag zur Erreichung des Ausgleichsziels, wodurch das Volumen der Neuaufnahme von Liquiditätskrediten vermindert wird (vgl. Abb. 4)²¹, so kann auf diese Bereinigung verzichtet werden. Sie dient damit dennoch nicht der strukturellen Entlastung, dazu müsste diese dauerhaft sein, sondern ist, weil es eine zeitlich befristete Zuweisung darstellt, „gekaufte Zeit“, die den Kommunen die Frist verlängert, in der sie die Lücke letztendlich doch aus eigener Kraft schließen müssen. Dann stellt sich aber die Frage, ob die temporäre Hilfe für den langfristigen Ausgleich ausreicht.

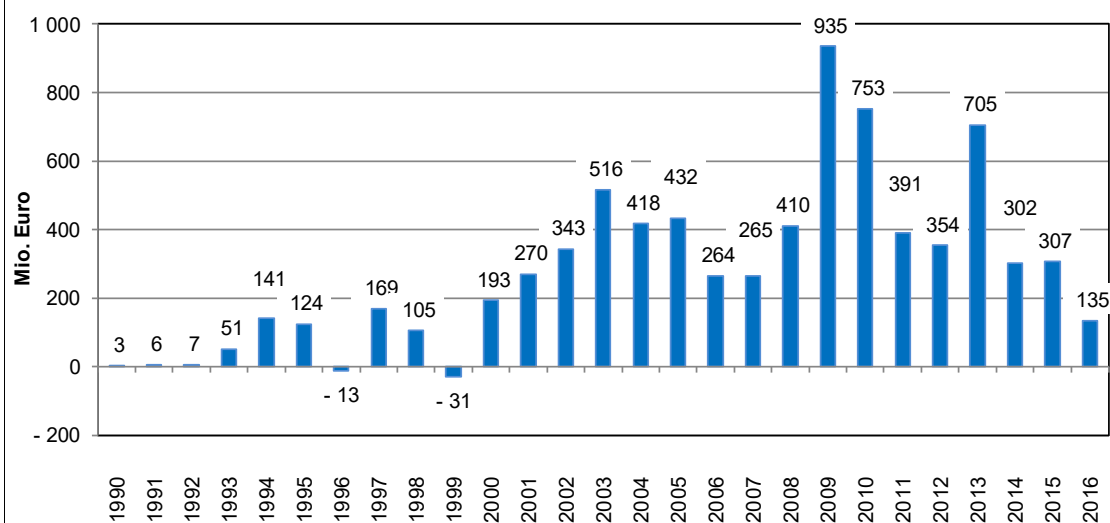
15. In gleicher Weise müsste der kommunale Konsolidierungsbeitrag (jährlich rd. 78,0 Mio. Euro) behandelt werden, denn auch er sollte der Tilgung dienen bzw. vermindert bis zum Erreichen des Haushaltsausgleichs die Neuaufnahme von Liquiditätskrediten. Er ist praktisch als fiktiver Überschuss zu charakterisieren bzw. müsste auf einen erreichten Haushaltsausgleich aufgeschlagen werden, um zur echten Tilgung zu kommen. Bei einer solchen Betrachtung würden die kommunalen Haushaltsergebnisse 2015 und 2016 sogar nur -74 Mio. Euro bzw. -171 Mio. Euro betragen. Unter Berücksichtigung der in beiden Jahren vorabgezahlten Landeszuweisungen ergäben sich noch größere Defizite.

20 Vgl. dazu online ><https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/staedte-und-gemeinden/kommunale-finanzstruktur/entschuldungsfonds/>< (Abruf: 15.09.2017) sowie Haushaltsplan des Landes Rheinland-Pfalz 2017/2018, Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, S. 55 u. 72 f.

Vor 2015 wurden folgende Beträge ausgezahlt: 108,9 Mio. Euro (2012), 195,8 (2013) und 157,4 Mio. Euro (2014).

21 Vgl. VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ, Urteil vom 14.02.2012 - VG N 3/11, S. 32. Zu dem Konflikt bei der Bereinigung auch MINISTERIUM DES INNERN, FÜR SPORT UND INFRASTRUKTUR (2011): Leitfaden „Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP)“. Mainz, S. 17.

Abbildung 4: Jährliche Änderung der kommunalen Liquiditätskredite* 1990 bis 2016 in Mio. Euro



* Ohne Zuwachs an Wertpapierschulden: 275 Mio. Euro (2014); 201 Mio. Euro (2015) und 74 Mio. Euro (2016). Kommunale Anleihen wurden zum Teil zur Umschuldung von Liquiditätskrediten eingesetzt.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von DESTATIS.

16. Das Schließen der strukturellen Lücke mit dem Ziel „Haushaltsausgleich“ ist also nur der erste Schritt, dem dann das Ziel „Haushaltsüberschüsse“ folgen muss, um zur Tilgung der Liquiditätskredite zu kommen. Mit anderen Worten: Der Ausgleich der strukturellen Lücke allein reicht nicht. Hätte der Kommunale Entschuldungsfonds mit seinen durchschnittlich 255 Mio. Euro pro Jahr tatsächlich zur Entschuldung eingesetzt werden sollen, dann hätten die kommunalen Haushaltsabschlüsse in ihrer Gesamtheit in den Jahren 2015 und 2016 um jeweils 173 bzw. 270 Mio. Euro besser ausfallen müssen.

17. Dabei ist diese Durchschnittsbetrachtung methodisch nicht geeignet, um die Lücke derjenigen Kommunen zu schließen, die auch tatsächlich Defizite aufweisen. Deren Fehlbeträge sind ja, wie in Ziffer 3 dargestellt, im Jahr 2016 mit 504 Mio. Euro viel größer, als es dem kommunalen Gesamtsaldo nach zu erkennen ist.

3 Zur Möglichkeit der Bestimmung einer strukturellen Lücke

18. Das Konzept zur Bestimmung einer strukturellen Lücke bei Kommunen beruht auf der Betrachtung der kommunalen Ein- und Auszahlungen im Mehrjahresdurchschnitt.²² Auf diese Weise werden Besonderheiten einzelner Jahre ausgeglichen. Darunter kommt der Bereinigung um konjunkturelle Effekte eine besondere Bedeutung zu, denn die konjunkturelle Entwicklung ist der Faktor, der mit die größte Variation der Ein- und Auszahlungen bewirkt.²³

19. Neben der gesonderten Behandlung der Mittel aus dem kommunalen Entschuldungsfonds steht die Umsetzung des Konzeptes gegenwärtig aber auch vor verschiedenen Problemen:

- Eine konjunkturelle Bereinigung ist wegen des bereits untypisch langanhaltenden Wachstums mit entsprechend steigenden Steuereinnahmen²⁴ und zunehmender Beschäftigung schwierig.²⁵

22 Eine Betrachtung der kommunalen Erträge und Aufwendungen der doppischen Ertragsrechnung ist nicht möglich, weil diese Daten nicht von der amtlichen Statistik erhoben werden. Dafür steht allein die kommunale Finanzrechnung zur Verfügung. Dies hat Einfluss auf die Berechnung, weil bestimmte Aufwendungen gar nicht erfasst werden können, z. B. Pensionsrückstellungen, oder nur über eine Hilfsgröße einfließen, wie z. B. die im Beobachtungszeitraum getätigten Investitionen an Stelle der Abschreibungen.

23 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./LENK, L./BOETTCHER, F./HESSE, M./HOLLER, B./MICOSATT, G. (2011): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau. Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen. Berlin, S. 145-171. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 13). – JUNKERNHEINRICH, M./FRANKENBERG, D./MARKERT, H./MICOSATT, G. (2015): Kommunale Haushaltskonsolidierung im Saarland – Notwendigkeiten und Möglichkeiten. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Sport des Saarlandes. Berlin, S. 59-72. (= Forum Öffentliche Finanzen, Band 14).

24 Die Konjunktur wirkt über die wirtschaftliche Entwicklung einnahmeseitig auf die Steuereinnahmen, die im Wesentlichen am wirtschaftlichen Ertrag orientiert sind. Nach der überaus schnellen Überwindung der Banken- und Finanzkrise 2009/2010 steigen die Steuereinnahmen seit nunmehr sieben Jahren kontinuierlich und teilweise stark an, so dass eine konjunkturelle Bereinigung einen längeren Zeitraum erfassen müsste. Seit der Jahrtausendwende sind aber die Steuereinnahmen weniger durch konjunkturelle Faktoren beeinflusst gewesen als durch andere Einflüsse wie die Steuerreform 2001 und die 2008 ausgelöste Banken- und Finanzkrise, so dass der Maßstab zur zeitlichen Festlegung eines Konjunkturzyklus schwer möglich ist. Eine Ableitung, wie sie die Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente in Rheinland-Pfalz nach § 4 Abs. 2 vornimmt (Steuereinnahmen in der konjunkturellen Normallage; vgl. Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zur Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 22.01.2014.), umfasst einen Zeitraum von acht Jahren und damit auch noch ein besonderes, nicht zentral konjunkturgeprägtes Krisenjahr.

25 Ausgabenseitig wirkt die Konjunktur über die Arbeitskräftenachfrage auf den Teil der sozialen Leistungen, der Friktionen am Arbeitsmarkt auffangen soll. Dabei kommt die Konjunktur erst dann bei den von den Kommunen zu tragenden sozialen Mindestsicherungsleistungen an, wenn konjunkturbedingt arbeitslos gewordene Menschen aus der Bezugsberechtigung für das Arbeitslosengeld ausscheiden, d. h. spätestens nach 24 Monaten (§ 147 SGB III). Gegenwärtig nimmt die Beschäftigung zu und es zeichnet sich eher ein Mangel zumindest an qualifizierten Beschäftigten ab. Problematisch bleibt hingegen die strukturelle Arbeitslosigkeit hinsichtlich der Langzeitarbeitslosen im SGB II. Sie ist zudem

-
- Die Bundesbeteiligung von 5 Mrd. Euro an den sozialen Lasten (*vgl. Ziff. 8, Anstrich 2*) wird erst mit dem Jahr 2018 voll umgesetzt sein. Das aktuelle Ergebnis für eine strukturelle Lücke muss folglich auch um erst zukünftig eintretende Effekte bereinigt werden. Entsprechend müsste dann aber auch ein weiteres Wachstum der Sozialausgaben einbezogen werden.
 - Die massive Zuwanderung von Asylbewerbern und Bürgerkriegsflüchtlingen insbesondere im Jahr 2015 hat besondere fiskalische Effekte auf der Ein- und der Auszahlungsseite bewirkt.
 - Die seit 2010 bestehende Niedrigzinsphase erzeugt eine ungewöhnliche Entlastung der Kommunalhaushalte.

20. Vor dem Hintergrund der vielfältigen Entwicklungen und Veränderungen ist die Bestimmung eines „strukturell bereinigten“ Haushaltsergebnisses im Sinne einer „eindeutigen“ Zahl, die das Gesamtvolumen angibt als auch seine einzelgemeindliche Verteilung erkennen lässt, methodisch äußerst schwierig und mit vielen offenen – politisch kontrovers diskutierten - Fragen verbunden. Deshalb wird hier ein anderer Weg beschritten, um die Frage zu beantworten, ob eine strukturelle Lücke in den Kommunen weiterhin besteht.

21. Dieses Vorgehen umfasst in einem ersten Teil (*Abschnitt 4*) die Analyse der Entwicklung zentraler Ein- und Auszahlungen in ihrer Wirkung auf das Haushaltsergebnis. Es wird damit der Frage nachgegangen: Was hat den Haushaltsausgleich der Gesamtheit der Kommunen in den Jahren 2015 und 2016 – jenseits der bereits aufgezeigten Sondereffekte (*vgl. Ziff. 1 u. 2*) – bewirkt, sind diese Faktoren von Bestand und damit als strukturell zu bezeichnen und welche Rolle spielt die LFAG-Reform dabei? Folgende Positionen stehen im Vordergrund, die auch aufeinander bezogen werden sollen:

- Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen,
- Sozialausgaben und finanzielle Hilfen des Landes und des Bundes
- geringe Zinsbelastung und
- unterlassene Investitionen.

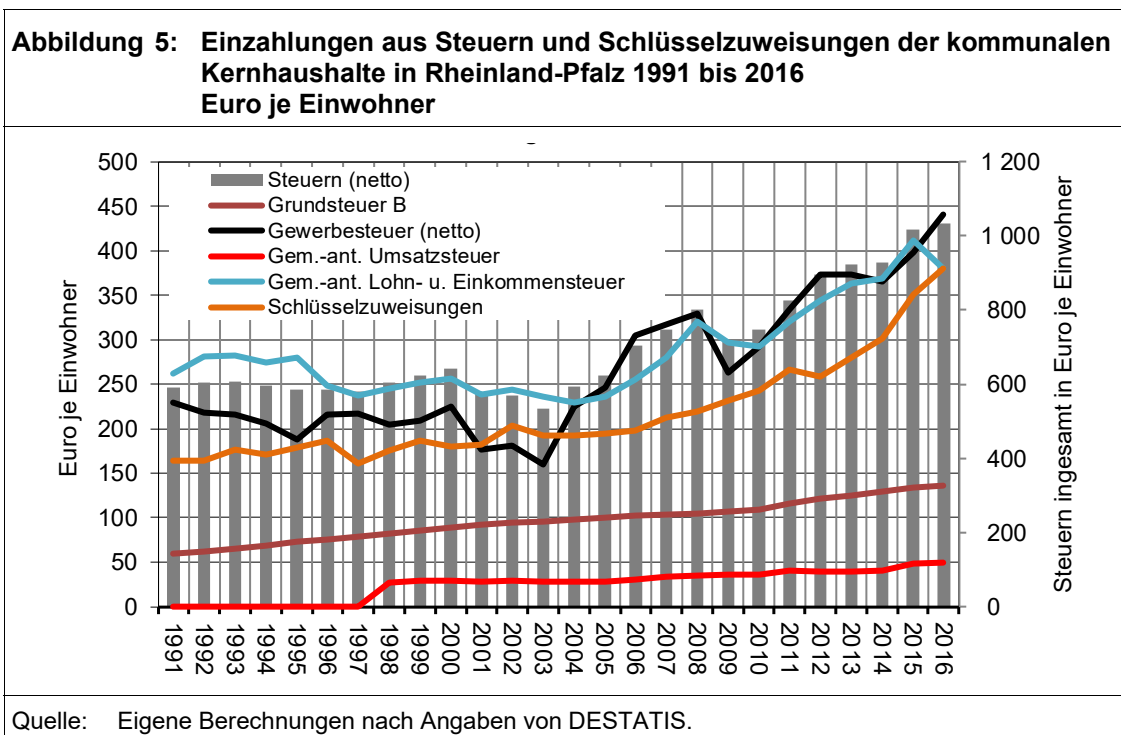
22. In einem zweiten Teil (*Abschnitt 5*) wird dann die horizontale Wirkung der LFAG-Reform auf einzelgemeindlicher Ebene näher untersucht. Dabei kommt der Analyse des neuen Soziallastenausgleichs eine besondere Bedeutung zu.

4 Analyse einzelner Ein- und Auszahlungspositionen

23. Im Folgenden werden zunächst die Niveaus und Entwicklungen auf Ebene des Landes bzw. der Körperschaftsgruppen behandelt, um generelle Effekte abzuleiten. Anschließend ist auch einzelgemeindlich zu prüfen, um sich hinter dem Durchschnitt verbergende Disparitäten aufdecken zu können.

4.1 Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen

24. Im Vergleich zu den Jahren 1991 bis 2005 sind die kommunalen Steuereinnahmen in Rheinland-Pfalz seit 2006 deutlich gestiegen. Wie der *Abbildung 5* zu entnehmen ist, wirkte selbst die Banken- und Finanzkrise 2009/2010 nur als kurze Unterbrechung (*vgl. dazu Ziff. 29*). Insofern hat sich die steuerliche Einnahmensituation der Kommunen gegenüber der Beobachtungszeit, die dem Urteil des rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichts zugrunde lag, deutlich verbessert.



25. Auch die Schlüsselzuweisungen folgen diesem Trend. Dabei bewirkt die grundgesetzlich verbriefte quotale Beteiligung der Kommunen an den Landeseinnahmen aus den Verbundsteuern (Art. 106 Abs. 7 GG) einen automatischen

Anstieg der Zuweisungen. Hätten die Steuereinnahmen des Landes nicht ebenfalls so stark zugenommen, wäre die Finanzausgleichsmasse weniger stark angewachsen. Auch das Land Rheinland-Pfalz und seine Kommunen profitieren also von der guten wirtschaftlichen Entwicklung.

26. Bezogen auf den Zeitraum der Evaluation 2014-2016 haben die Steuereinnahmen gegenüber dem Jahr vor der LFAG-Reform (2013) um 471 Mio. Euro zugenommen (vgl. Tab. 1). Darunter entfiel 60,2 % auf den Zuwachs der Gewerbesteuer (284 Mio. Euro). Der Anstieg des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer wurde im Jahr 2016 durch einen deutlichen Rückgang abgebrochen,²⁶ weshalb der Gesamtzuwachs nur 79 Mio. Euro betrug. Die Schlüsselzuweisungen sind um 411 Mio. Euro angestiegen.

Tabelle 1: Änderung der Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen in den Zeiträumen 2010 bis 2016 und 2014 bis 2016						
	2010-2016			2013-2016		
	Mio. Euro	%	% p.a.	Mio. Euro	%	% p.a.
Steuern insgesamt (netto)	1 154	38,5	6,4	471	12,8	4,3
darunter						
Grundsteuer B	113	25,8	4,3	50	10,0	3,3
Gewerbesteuer (netto)	601	51,3	8,5	284	19,0	6,3
Gem.-ant. Umsatzsteuer	54	38,2	6,4	40	25,3	8,4
Gem.-ant. Einkommensteuer	354	30,2	5,0	79	5,5	1,8
Schlüsselzuweisungen	557	57,3	9,6	411	36,8	12,3
Summe	1 711	43,1	7,2	882	18,4	6,1
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von DESTATIS.						

27. Neben der wirtschaftlichen Entwicklung bzw. der Konjunktur haben aber drei weitere Effekte den Anstieg der allgemeinen Deckungsmittel bewirkt:

- Der Zuwachs der Realsteuern wurde auch durch *Erhöhungen der Realsteuerhebesätze* mitbestimmt. Im Vergleich zu 2013 wurden diese bis 2016 im Landesdurchschnitt bei der Grundsteuer A um 13 %-Punkte, bei der Grundsteuer B um 23 %-Punkte und bei der Gewerbesteuer um 9 %-

²⁶ Die Höhe des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer war in den Jahren 2015/2016 aufgrund einer statistischen Bereinigung überzeichnet. Vgl. RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2016): Kommunalbericht 2016. Speyer, S. 6. (auch Lt-Drucksache 17/100).

Punkte angehoben. Die Steuererhöhungen haben die Einnahmen um insgesamt 85,7 Mio. Euro ansteigen lassen: Grundsteuer A 0,8 Mio. Euro, Grundsteuer B 31,7 Mio. Euro und Gewerbesteuer 53,2 Mio. Euro.²⁷

- Die Schlüsselzuweisungen bzw. die Finanzausgleichsmasse wurden mit der LFAG-Reform 2014 wegen des Urteils des Verfassungsgerichtshofes um 50 Mio. Euro und aufgrund einer Verlagerung aus dem Landeshaushalt um weitere 74 Mio. Euro angehoben.²⁸ Die Aufstockung ist allerdings in Verbundquotenanteile umgerechnet worden. Über die so erhöhte Verbundquote wirkt die Aufstockung dynamisch und entwickelt sich mit der wirtschaftlichen Entwicklung (2016 rd. 151 Mio. Euro²⁹). Damit geht der wesentliche Teil der Einnahmenverbesserung (rd. 287 Mio. Euro) auf den wirtschaftlich bedingten Zuwachs der Steuereinnahmen zurück.
- In den Jahren 2015 und 2016 flossen von der ersten Milliarde des Bundes aus dem 5-Milliarden-Paket jeweils 500 Mio. Euro in den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. Für Rheinland-Pfalz ergibt sich daraus ein Betrag von 20,2 Mio. Euro.³⁰ Somit ist die Hälfte des Einnahmenanstiegs 2013/2016 auf die zusätzlichen Bundesmittel zurückzuführen. Wenn also ab 2018 der Gesamtbetrag zur Verfügung steht, wird das zu direkten Mehreinnahmen von rd. 97 Mio. Euro führen. Hinzu kommen noch die Zuweisungen, die das Land Rheinland-Pfalz den Kommunen aus dem Länderanteil an dem 5-Milliarden-Paket weiterleitet: voraussichtlich rund 10 von insgesamt 48 Mio. Euro (*vgl. Ziff. 8, Anstrich 2*).

28. Die Gesamtzunahme der allgemeinen Deckungsmittel um 882 Mio. Euro geht also zu 74,0 % (652 Mio. Euro) auf die gute wirtschaftliche Entwicklung zurück. Von den übrigen 230 Mio. Euro (26,0 %) entfallen 86 Mio. Euro (9,7 % der Gesamtzunahme) auf die kommunalen Eigenanstrengungen (Hebesatzan-

27 Daten des Realsteuervergleichs 2013 bis 2016, Regionaldatenbank des Statistischen Bundesamtes. Abweichung zum Evaluationsbericht der Landesregierung (87,4 Mio. Euro) durch Rundungsdifferenzen bei aggregierten Daten. Vgl. LANDESREGIERUNG RHEINLAND-PFALZ (2017): Evaluationsbericht zur KFA-Reform 2014, a. a. O., S. 67.

28 Ein direkt in die neue Schlüsselmasse C einfließender Betrag von 38 Mio. Euro kann nicht als zusätzlich bezeichnet werden, weil der den zuvor auf dem Landeshaushalt gewährten Projektfördermitteln „Hilfe nach Maß“ und „Budget für Arbeit“ entspricht. Zudem erfolgten die Integration von 15 Mio. Euro für die Weiterleitung des Bußgeldes an die Landkreise und von 21 Mio. Euro für den Bezirksverband Pfalz aus dem Landeshaushalt in den Finanzausgleich. Zusammen ist der Aufwuchs der Finanzausgleichsmasse also mit 74 Mio. Euro befrachtet gewesen.

29 50+74 Mio. Euro mal der Zuwachsrates der Schlüsselzuweisungen 2014 bis 2016 (21,8 %).

30 Abgeleitet aus den Daten des Realsteuervergleichs für 2016, Statistisches Bundesamt.

spannung), 50 Mio. Euro (5,7 %) auf die strukturelle Aufstockung der Schlüsselmasse durch die LFAG-Reform, 74 Mio. Euro (8,4 %) durch eine schon befrachtete Verlagerung aus dem Landeshaushalt³¹ und 20 Mio. Euro (2,3 %) auf zusätzliche Bundesmittel. Damit besteht das große Risiko, dass der Haushaltsausgleich, der – nur durch Sondereffekte – gerade erst erreicht worden ist, bei einer konjunkturellen Abschwächung oder auch einer Einkommensteuerreform, wie sie für die neue Legislaturperiode im deutschen Bundestag geplant ist, durch stagnierende oder gar sinkende Steuereinnahmen wieder verpasst wird. Es ist dabei offen, inwieweit die seit 2010 bzw. schon seit 2006 bestehende Entwicklung auch Ausdruck einer strukturellen und damit dauerhaften Änderung der wirtschaftlichen Leistungskraft in Deutschland ist, mit der die Stagnationsphase der 1990er Jahre (vgl. Abb. 4) überwunden wurde.

29. Die während der Banken- und Finanzkrise aber auch schon im Zuge der Steuerreform 2001 bis 2003 entstandenen Finanzierungslücken haben bei weiter steigenden Ausgaben die Aufnahme von Liquiditätskrediten notwendig gemacht (vgl. Abb. 3). Auch wenn also gegenwärtig die Einnahmensituation günstig ist, so bedarf das aus den langjährigen Finanzierungslücken entstandene Schuldenproblem einer Lösung. Hierzu reichen die gegenwärtigen Einnahmen inklusive der Mittel aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds (vgl. Ziff. 13), mit denen gerade einmal der Haushaltsausgleich – und das auch nur im Durchschnitt aller Kommunen – geschafft wurde, nicht aus. Dazu müssten hohe und über einen langen Zeitraum anhaltende Überschüsse insbesondere in den Kommunen erwirtschaftet werden, die hohe Liquiditätskredite aufweisen.

30. Vor diesem Hintergrund ist die von der Landesregierung im Rahmen der LFAG-Reform 2014 vorgenommene Erhöhung der Finanzausgleichsmasse um 50 Mio. Euro nicht als Beitrag zu werten, der spürbar zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise beigetragen hat, wie es der Verfassungsgerichtshof gefordert hat (vgl. Ziff. 5). Allein die von den Kommunen durch die weitere Anspannung der Realsteuerhebesätze erzielten Steuermehreinnahmen fallen mit rund 86 Mio. Euro höher aus. Zu diesen müssen ja auch die schon zuvor aus Hebesatzerhöhungen erzielten Mehreinnahmen sowie die durch Einsparungen erzielten Konsolidierungserfolge hinzugerechnet werden. Die vom Verfassungsgerichtshof eingeforderte Eigenanstrengung der Kommunen ist hier deutlich sichtbarer und hält auch schon länger als seit 2014 an.

31 Aufstockung und Verlagerung ohne konjunkturellen Aufwuchs 2014 bis 2016.

31. Ab 2020 kommen als weitere Entlastung der Kommunen

- die Abschaffung der erhöhten Gewerbesteuerumlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ (§ 6 Abs. 5 Gemeindefinanzreformgesetz) und
- die Absenkung des Landesvervielfältigers der Gewerbesteuerumlage um 29 %-Punkte (Umlage zur Solidarpaktfinanzierung; § 6 Abs. 3 Gemeindefinanzreformgesetz)

hinzu. Dies würde eine Absenkung der Umlage von 69 auf 35 %-Punkte bedeuten, was bezogen auf das Jahr 2016 einem Betrag von 187,1 Mio. Euro entsprechen würde.³² Die Finanzplanung des Landes Rheinland-Pfalz weist hier für das Jahr 2020 einen Betrag von 203 Mio. Euro aus.³³ Da die Gewerbesteuerumlage zugleich Teil des Steuerverbundes im kommunalen Finanzausgleich ist (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 LFAG; Verbundquote 27 %), dürfte der Nettoeffekt geringer ausfallen. Es wird aber darauf zu achten sein, dass die Umlage tatsächlich vollständig an die Kommunen zurückgeführt wird.

4.2 Sozialausgaben und strukturelle Entlastungen

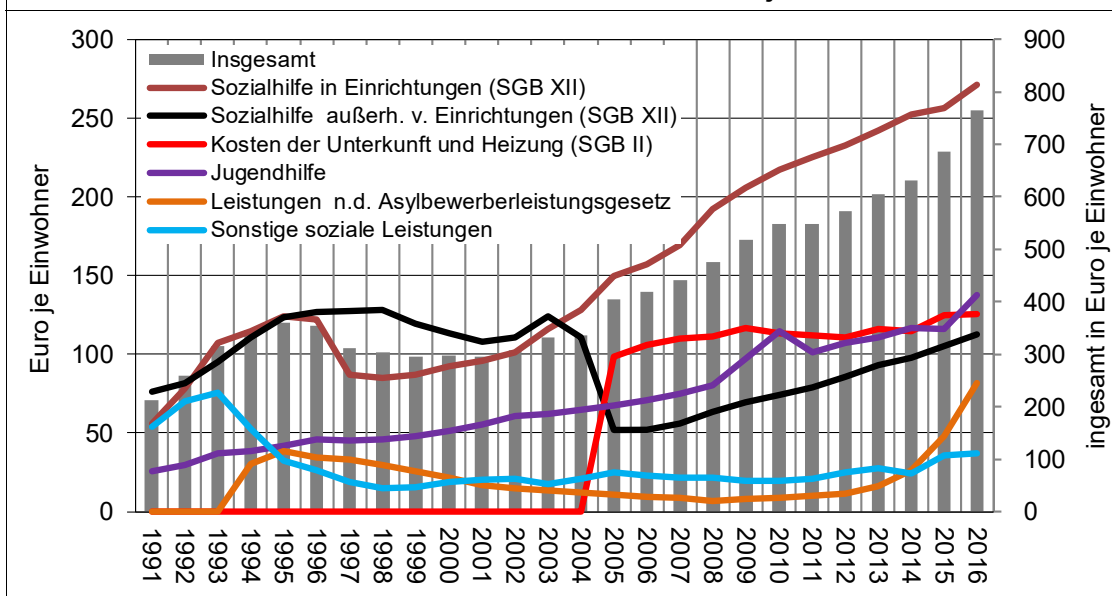
32. Ein zentraler Bestandteil der Klage vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz und des am 14. Februar 2012 daraus folgenden Urteils war der über lange Jahre gegenüber den allgemeinen Deckungsmitteln überproportionale Anstieg der Sozialausgaben. Dadurch wurde – trotz vieler Konsolidierungsinitiativen – die Wahrnehmung anderer kommunaler Aufgaben stark eingeschränkt, wenn nicht sogar unmöglich. Dieser Anstieg hat sich auch in der jüngeren Vergangenheit unvermindert weiter fortgesetzt (vgl. Abb. 6). Angesichts des starken Zuwachses von Steuern und Schlüsselzuweisungen fiel er aber zwischen 2010 und 2016 mit 881 Mio. Euro um 273 Mio. Euro geringer aus als diese konjunkturereagiblen Positionen. Die jährlichen prozentualen Zuwächse unterscheiden sich jedoch nicht (6,4 bzw. 6,7 %, vgl. Tab. 1 u. 2). Unter dem Eindruck des seit 2012 anwachsenden und im Jahr 2015 massiv erfolgenden Zustroms von Asylbewerbern und Bürgerkriegsflüchtlingen nahmen die Sozialausgaben erneut wieder überproportional zu (2013/2016). Ohne den Anstieg bei

32 Abgeleitet aus den Daten der kommunalen Finanzrechnungsstatistik für 2016.

33 Vgl. MINISTERIUM DER FINANZEN RHEINLAND-PFALZ (Hrsg.; 2016): Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2016 bis 2021, a. a. O., S. 37.

den Asylbewerberleistungen beträgt der Zuwachs zwischen 2013 und 2016 „nur“ 398 Mio. Euro. Aber auch er beanspruchte noch 96,8 % des Zuwachses an Schlüsselzuweisungen bzw. 84,5 % des Steuerzuwachses – und das in konjunkturell guten Zeiten!

Abbildung 6: Auszahlungen für soziale Leistungen in den kommunalen Kernhaushalten in Rheinland-Pfalz 1991 bis 2016 in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von DESTATIS.

Tabelle 2: Änderung der Auszahlungen für soziale Leistungen in den Zeiträumen 2010 bis 2016 und 2013 bis 2016

	2010-2016			2013-2016		
	Mio. Euro	%	% p.a.	Mio. Euro	%	% p.a.
Insgesamt	881	40,2	6,7	659	27,3	9,1
Sozialhilfe in Einrichtungen (SGB XII)	220	25,3	4,2	123	12,8	4,3
Sozialhilfe außerh. v. Einrichtungen (SGB XII)	158	53,4	8,9	83	22,4	7,5
Kosten der Unterkunft und Heizung (SGB II)	49	10,7	1,8	42	9,0	3,0
Jugendhilfe	93	20,2	3,4	111	25,2	8,4
Leistungen n. d. Asylbewerberleistungsgesetz	291	818,2	136,4	261	398,8	132,9
Sonstige soziale Leistungen	70	89,4	14,9	39	35,4	11,8

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von DESTATIS.

33. Angesichts der Sonderentwicklung im Asylbereich muss eine Beurteilung der Sozialausgabenentwicklung und der auf sie bezogenen Entlastungen zwischen einem flüchtlingsbezogenen und einem die anderen Sozialbereiche betreffenden Teil unterschieden werden, um auch die Entlastungen aus der LFAG-Reform richtig einschätzen zu können.³⁴ Für die *Flüchtlinge* und deren Integration wurden bzw. werden in den Jahren 2016 bis 2018 zusätzliche Finanzmittel vom Bund bereitgestellt, von denen diejenigen Mittel, die über die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft im SGB II fließen, den Kommunen direkt zukommen, während die Mittel der Integrationskosten und zum Wohnungsbau zunächst an die Länder ausgezahlt werden. Hinsichtlich der übrigen Sozialausgaben sind folgende Unterscheidungen zu treffen.

34. Seit 2012 hat der Bund seine Finanzierungsbeteiligung an der *Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung* ausgeweitet und diese Hilfe ab 2014 vollständig übernommen. Entsprechend fallen in den Kommunen nur noch der Personal- und Sachaufwand für die Durchführung im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung an. Ausgabenzuwächse bei den Transferleistungen sind für die Kommunen nicht mehr relevant. Der Anstieg der Nettoausgaben dieser Hilfeart in Rheinland-Pfalz zwischen 2013 und 2016 um 27,8 Mio. Euro muss folglich aus dem Zuwachs der gesamten Sozialausgaben herausgerechnet werden.³⁵ Die Gesamtentlastung beträgt für Rheinland-Pfalz im Jahr 2016 rd. 174 Mio. Euro.³⁶

35. An den übrigen Sozialausgaben hat der Bund seine Kostenbeteiligung ab 2015 im Rahmen des 5-Milliarden-Paketes erhöht (*vgl. auch Ziff. 8, Anstrich 2*):

- Diese beträgt für Rheinland-Pfalz aus dem erhöhten Anteil an dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer für 2015 und 2016 jeweils rd. 20 Mio. Euro. Die volle Entlastungswirkung würde ab 2018 mit rd. 97 Mio. Euro zu Buche schlagen (*vgl. Ziff. 27, 3. Anstrich*).

34 Dabei darf nicht vergessen werden, dass es nach Abschluss der Asylverfahren zu Übergängen vom Asylbereich in die Bereiche des SGB II und SGB XII kommt.

35 Eigene Berechnungen nach Angaben von DESTATIS (Regionaldatenbank, Sozialhilfestatistik); da die Sozialhilfestatistik auch die Ausgaben des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe enthält, in Rheinland-Pfalz ist das das Land selbst, wurde hier nur der Anteil der örtlichen Träger (2015: 78,5 %)

36 Nur örtliche Sozialhilfeträger; Entlastung gemessen an der ursprünglichen Bundesbeteiligung von 11 %.

- Die Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft um 3,7 %-Punkte in 2015 und 2016 kommt für Rheinland-Pfalz mit einem Volumen von rd. 16 bzw. 17 Mio. Euro zum Tragen.³⁷ Bei voller Wirkung des 5-Milliarden-Paketes steigt das Finanzvolumen auf 46,9 Mio. Euro (Basis Kostenbeteiligung 2016).
- Weitere 10,1 Mio. Euro erhalten die Kommunen voraussichtlich aus der „fünfte“ Milliarde dieses Paketes, die an die Länder ausgezahlt wird und vom Land Rheinland-Pfalz anteilig an diese in eigenem Ermessen weitergeleitet wird.

Daraus ergibt sich künftig eine Entlastung um rd. 154 Mio. Euro. Das Fehlen einer an die weitere Sozialausgabenentwicklung angepassten Dynamisierung des Betrages von 5 Mrd. Euro (Festbetrag) wird diese Bundesbeteiligung aber im Verlauf der Jahre sukzessive entwerten. Dem Finanzierungsbeitrag, der über die Kosten der Unterkunft im SGB II geleitet wird, droht bei sinkenden SGB II-Empfängerzahlen sogar eine Absenkung, was eine Schmälerung des 5-Milliarden-Paketes zur Folge haben würde.

36. Neben die Bundesfinanzierungen tritt die aus der LFAG-Reform erfolgte Erhöhung der Finanzausgleichsmasse um 50 Mio. Euro, die in den neuen Soziallastenausgleich (Schlüsselmasse C) einfließt. Vor dem Hintergrund der trotz umfangreicher Bundesbeteiligungen an der Sozialausgabenfinanzierung weiterhin hohen Sozialausgabendynamik und den weiterhin in der Mehrheit der rheinland-pfälzischen Kommunen bestehenden Finanzierungsdefizite ist dieser Reformbeitrag als unzureichend einzuschätzen.

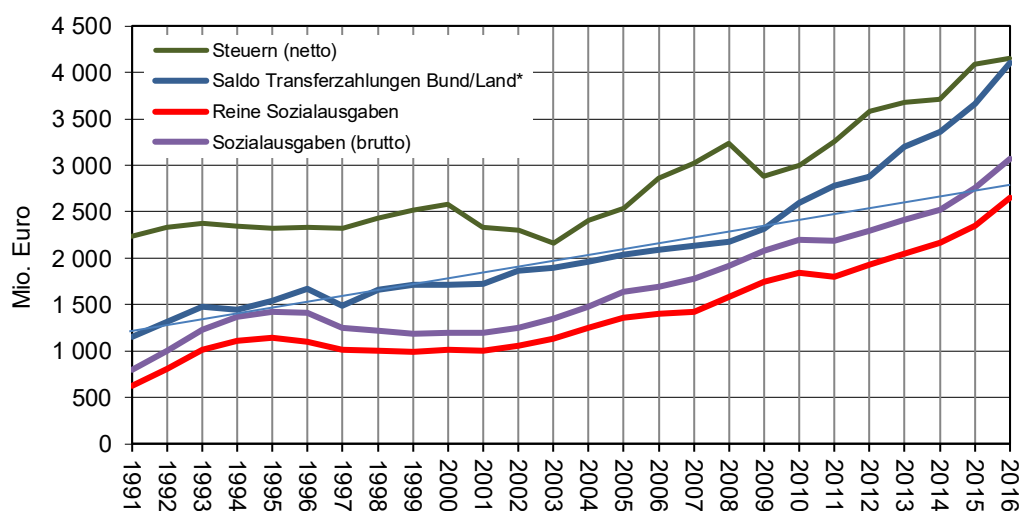
37. Eine gesamthafte Nettobetrachtung fällt angesichts der komplexen Finanzierungsstruktur des Sozialbereichs schwer, da die Kostenbeteiligungen nicht alle direkt auf den spezifischen für den Sozialbereich verfügbaren Konten der Finanzrechnung landen. Dies ist offenkundig bei den Erstattungen über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. Im Weiteren laufen die Zahlungen – abgesehen von der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (SGB II) – über allgemeine Konten für Zuweisungen und Zuschüsse sowie Kostenerstattungen. In einer aggregierten Betrachtung, die die deutlich gestiegenen Transferzahlungen von Bund und Land zusammen mit den Steuereinzahlungen zusammenfasst und den reinen Sozialausgaben gegenüberstellt (vgl. Abb. 7), zeigt sich,

³⁷ Abgeleitet aus den Quoten der einzelnen Bestandteile der Bundesbeteiligung und den länderspezifischen Finanzdaten der Kommunen von DESTATIS.

dass der prozentuale Zuwachs der reinen Sozialausgaben im Zeitraum 2010 bis 2016 (7,3 % p. a.) nur wenig unter dem der gestiegenen Einzahlungen liegt (7,9 % p. a.). Für den Zeitraum der Evaluation wachsen die reinen Sozialausgaben sogar wieder stärker, was an dem Zuwachs bei den Asylbewerberleistungen liegt (vgl. Tab. 3). Insofern kann festgestellt werden, dass in absoluten Beträgen eine deutliche Entlastung auf der kommunalen Ebene angekommen ist – sonst hätten die Kommunen in Rheinland-Pfalz den Haushaltsausgleich (unbereinigt) auch nicht erreicht. Diese Entlastung wurde aber primär von der wirtschaftlichen Entwicklung gestützt. Gleichwohl darf nicht vergessen werden, dass auch in anderen Bereichen die Ausgaben weiter gestiegen sind. Beispielhaft ist der Personalbereich zu nennen, der neben den Tarifsteigerungen auch durch eine Ausweitung in der Kindertagesbetreuung betroffen ist (vgl. Tab. 3).³⁸

38. In diese Betrachtungen sind die finanziellen Implikationen des Kita-Ausbaus (U3) und der Inklusion – mit den Zuweisungen von Bund und Land – noch nicht einbezogen. Diese finanzierungstechnisch komplexen Aufgabenbereiche müssten gesondert betrachtet werden, um zu erkennen, ob sie tatsächlich zu einer Entlastung der Kommunen geführt haben (vgl. Ziff. 9).

Abbildung 7: Allgemeine Deckungsmittel und Sozialausgaben in den kommunalen Kernhaushalten in Rheinland-Pfalz 1991 bis 2016 in Euro je Einwohner



* Ohne Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft nach dem SGB II.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von DESTATIS.

38 Vgl. dazu auch RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2017): Kommunalbericht 2017, a. a. O., S. 36. Im Vergleich 2014/2015 wurden in den Kindertagesstätten Personal im Umfang von 600 Vollzeitbeschäftigten zusätzlich beschäftigt; in der übrigen Kernverwaltung ging deren Zahl um 20 zurück.

Tabelle 3: Änderung der Einzahlungen aus Steuern und Transferzahlungen von Bund und Land sowie der Reinen Sozialausgaben und Personalausgaben in den Zeiträumen 2010 bis 2016 und 2014 bis 2016						
	2010-2016			2013-2016		
	Mio. Euro	%	% p.a.	Mio. Euro	%	% p.a.
Steuern/Transferzahlungen*	2.665	47,6	7,9	1.383	20,1	6,7
Reine Sozialausgaben	805	43,6	7,3	600	29,3	9,8
Personalausgaben	613	26,2	4,0	336	12,9	4,1

* Ohne Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft nach dem SGB II.
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von DESTATIS.

39. Das für die rheinland-pfälzischen Kommunen insgesamt festgestellte Ergebnis hinsichtlich der Entlastung im Sozialbereich durch die 50 Mio. Euro-Aufstockung der Finanzausgleichsmasse ist in einem zweiten Schritt auf seine Wirkung hinsichtlich der kommunalen Gemeindetypen bzw. der Gemeinden zu differenzieren. Zum einen weist ja die Hälfte der Kommunen immer noch ein Defizit auf und zum anderen hat die LFAG-Reform mit der Einführung der Schlüsselmasse C auch einen horizontalen Verteilungseffekt aufzuweisen. Dazu wird in *Abschnitt 5* speziell auf die horizontale Verteilung bei der Schlüsselzuweisung C eingegangen.

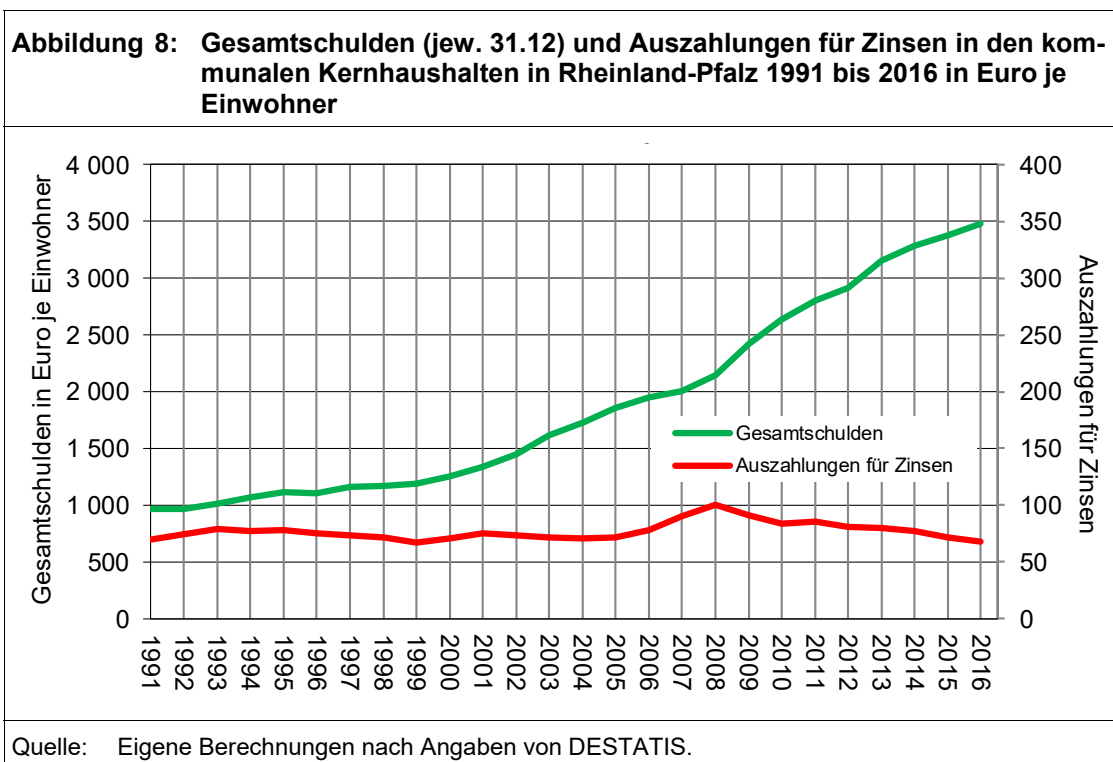
4.3 Niedriges Zinsniveau

40. Einen ganz wesentlichen Einfluss auf das Haushaltsergebnis der rheinland-pfälzischen Kommunen hat das Zinsniveau. Angesichts von Gesamtschulden aus Investitions- und Liquiditätskrediten in Höhe von 3 475 Euro je Einwohner bringt das seit 2010 massiv abgesenkte Niveau der Kreditzinsen eine erhebliche Entlastung. Während die Schulden auch in 2015 und 2016 weiter gestiegen sind, nahmen die Auszahlungen für Zinsen nochmals um 3 Euro auf 68,1 Euro je Einwohner (274 Mio. Euro) ab (*vgl. Abb. 8*). Im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (45,0 Euro/Ew.) war das 51,2 % mehr. Bezogen auf die bayerischen Kommunen (27,7 Euro/Ew.) mussten sogar 145,9 % mehr für Zinsausgaben ausgegeben werden.

41. Angesichts des Zinsänderungsrisikos geht von einer „Kreditverbilligung“ ein problematisches Signal aus. Bei „normalen“ Zinsen betrügen die Zinsausgaben ein Mehrfaches. Im Jahr 2008 betrugen die Zinsausgaben noch rd. 100

Euro je Einwohner obwohl die Schulden um 38,8 % kleiner waren. Übertragen auf die Situation 2016 entspricht das Minderausgaben von 94 Euro je Einwohner bzw. 379 Mio. Euro. Eine Normalisierung des Zinsniveaus würde also die Konsolidierungsfortschritte mehr als neutralisieren und die kommunalen Haushalte – aber auch die von Bund und Ländern - deutlich sprengen.

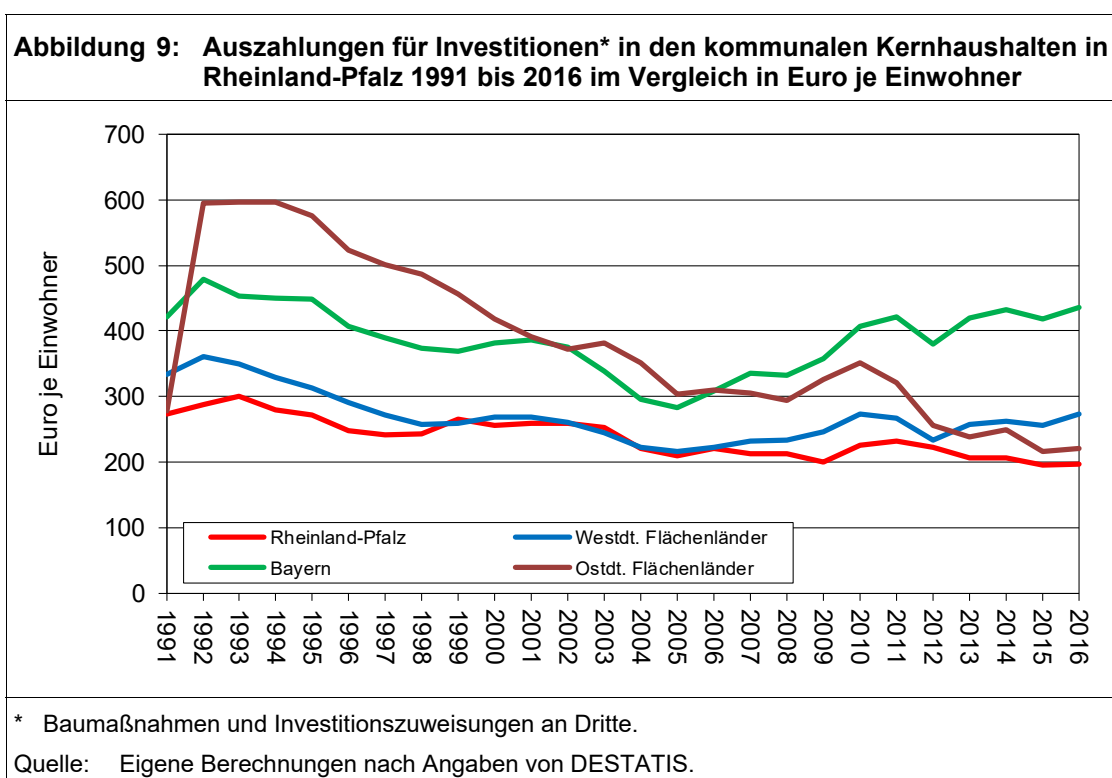
42. Die Gesamtverschuldung der Kernhaushalte wird zu 57,7 % von den Liquiditätskrediten verursacht. Diesen sind hier auch Wertpapierschulden zugeordnet worden, da die in den letzten Jahren von verschiedenen Kommunen aufgenommenen Anleihen dem Zweck der langfristigen Umschuldung von Liquiditätskrediten dienen. Auch wenn eine scharfe Trennung der Funktionen nicht möglich ist, so soll die Einbeziehung der Wertpapierschulden hier vermeiden, etwas bei den fiskalischen Altlasten zu übersehen.



4.4 Geringe Investitionen

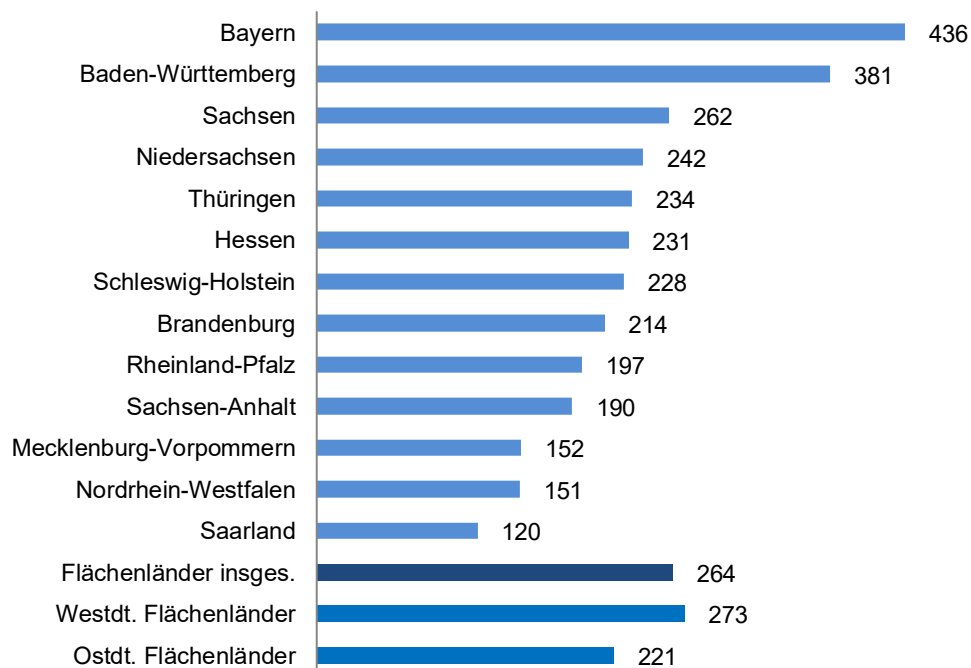
43. Ein ausgeglichener Haushalt kann auch dadurch entstehen, dass Investitionen unterbleiben. Eine unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit ist somit ebenfalls ein Hinweis auf eine strukturelle Unterfinanzierung. Nach Erfüllung aller anderen Aufgaben bleibt dafür zu wenig Geld übrig. Für Rheinland-Pfalz zeigt sich das im langfristigen Vergleich. Im Zeitraum 1991 bis 2016 erreichten

die Kommunen im Land nur während der Jahre 1998 bis 2006 den Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Davor und danach lag das Land z. T. deutlich darunter (vgl. Abb. 9). Im Vergleich zu Bayern war die Investitionstätigkeit zuletzt nur halb so hoch und selbst unter den anderen Ländern liegt Rheinland-Pfalz im unteren Mittelfeld (vgl. Abb. 10). Bezogen auf den Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer wurde 2016 von den Kommunen in Rheinland-Pfalz rd. 300 Mio. Euro weniger für eigene Baumaßnahmen und Investitionszuweisungen an Dritte verausgabt.³⁹ Dies kann sowohl als „Sparbeitrag“ für den Haushaltsausgleich als auch als strukturelle Unterfinanzierung der Infrastrukturan-gesehen werden. Auch mit Bezug auf dieses Investitionsdefizit ist die Aufstockung der Finanzausgleichsmasse um 50 Mio. Euro, das entspricht gerade einmal einem Sechstel des Investitionsrückstandes, als sehr gering zu bewerten.



39 Der Grad der Auslagerung kommunaler Investitionen beeinflusst diese Einschätzung nicht, da sich Rheinland-Pfalz (45,7 %) hier im Durchschnitt der deutschen Länder ohne Sachsen und Hessen (45,9 %) bewegt (Angaben für 2014 auf Basis des Wegweisers Kommune der Bertelsmann Stiftung).

Abbildung 10: Auszahlungen für Investitionen* in den kommunalen Kernhaushalten in Rheinland-Pfalz 2016 im Vergleich der deutschen Flächenländer in Euro je Einwohner



* Baumaßnahmen und Investitionszuweisungen an Dritte.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von DESTATIS.

44. Die mit dem Kommunalinvestitionsförderungsprogramm verbundenen Investitionshilfen des Bundes für finanzschwache Kommunen (bundesweit 7 Mrd. Euro für 2015 bis 2022) füllen diese Lücke nur bedingt, weil sie nicht die kontinuierliche Investitionstätigkeit stärken, dazu dürften sie nicht zeitlich befristet sein, sondern einen aufgestauten Investitionsrückstand verringern helfen. Damit sind sie nicht als strukturelle Verbesserung der kommunalen Investitionsfähigkeit zu werten.

4.5 Übersicht der wesentlichen Effekte

45. Die einzelnen Effekte der Einnahmenverbesserung in den Jahren 2013 bis 2016 bzw. der Mehr- oder Minderausgaben im Jahr 2016 können nun in einer Übersicht zusammengestellt werden:

- Aufstockung der Finanzausgleichsmasse
(ohne konjunkturellen Zuwachs)
 - entsprechend Verfassungsgericht 50 Mio. Euro
 - mit Befrachtung (Budget für Arbeit etc.) 74 Mio. Euro
- konjunkturelle bzw. wirtschaftliche Entwicklung:
 - Steuereinnahmen (ohne Hebesatzeffekt und erhöhtem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer) 369 Mio. Euro
 - Schlüsselzuweisungen (ohne Aufstockung) 260 Mio. Euro
 - aufgestockte Schlüsselzuweisung 27 Mio. Euro
 - insgesamt 652 Mio. Euro
- Hebesatzerhöhungen bei den Realsteuern 86 Mio. Euro
- höhere Kostenbeteiligung des Bundes an den kommunalen Sozialausgaben
 - Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 174 Mio. Euro
 - 5-Milliarden-Paket 37 Mio. Euro
(Entlastung wird auf 154 Mio. Euro ansteigen,
ist aber nicht dynamisiert und verliert somit an Wert)

46. Zu diesen Mehreinnahmen von rund 1,0 Mrd. Euro – der befrachtete Anteil wurde hier nicht berücksichtigt – müssen zwei weitere, die Kommunal Finanzen entlastende Faktoren hinzugerechnet werden:

- niedriges Zinsniveau (umgerechnet auf die Situation 2008 mit geringeren Schulden und höheren Zinsen werden die Kommunen derzeit massiv entlastet) 379 Mio. Euro
- unterdurchschnittliches Investitionsniveau (gemessen am Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer, 2016) 300 Mio. Euro

47. Jenseits dieser Gesamtentlastung in Höhe von 1,68 Mrd. Euro sind ferner ohne konkrete Beträge noch die erhöhten Zuweisungen zu den Kosten der Kinderbetreuung und zu den Asylbewerberleistungen sowie das Investitionsförderungsprogramm des Bundes zu nennen. In diesen Fällen werden aber auch spezifische Mehraufwände bzw. zusätzliche Investitionen finanziert oder auch

nur Landesmittel ersetzt, so dass sie nicht alle als strukturelle Entlastung bezeichnet werden können. Vielmehr handelt es sich im hohen Maße um die (Mit-) Finanzierung eines kommunalen Aufgaben- und Ausgabenzuwachses.

48. Darüber hinaus dürfen die Finanzmittel des Landes zum kommunalen Entschuldungsfonds in Höhe von ca. 78 Mio. Euro nicht vergessen werden, die seit 2012 vor allem den Bedarf an neuen Liquiditätskrediten vermindern.

5 Horizontale Verteilungseffekte

49. In horizontaler Hinsicht zeigt sich für die Jahre 2015 und 2016, dass der Haushaltsausgleich der rheinland-pfälzischen Kommunen einen Durchschnitt abbildet, der auf seinen beiden Seiten eine ungefähr gleich große Zahl an Kommunen mit ungefähr gleich großen Überschüssen wie Defiziten aufweist (vgl. Ziff. 3). Insbesondere viele kreisfreie Städte verharren weiter im Defizit. Obwohl sich die Gruppe insgesamt langsam dem Haushaltsausgleich nähert (vgl. Abb. 1) haben die Städte Trier und Frankenthal gerade im Jahr 2016 nochmals ihr Defizit auf rund 390 bzw. 410 Euro je Einwohner erhöht. Die Städte Neustadt a. d. Weinstraße, Pirmasens und Zweibrücken wiesen noch Fehlbeträge von rund 200 Euro je Einwohner auf. Lediglich Koblenz, Landau in der Pfalz und Mainz konnten in 2016 vor allem wegen gestiegener Gewerbesteuererinnahmen Überschüsse erzielen.⁴⁰ Der beachtliche Wiederanstieg der Ortsgemeinden mit Fehlbeträgen im Jahr 2016 (vgl. Abb. 1) zeigt zudem die flächendeckende Problematik der Kommunal финанzen in Rheinland-Pfalz.

50. Eine wesentliche Aufgabe der LFAG-Reform, zumindest die soziallastenbedingten Disparitäten mit der Einführung eines finanzkraftunabhängig gezahlten Soziallastenansatzes zu beheben oder zumindest erheblich zu verringern, scheint somit nicht erreicht worden zu sein. Insofern kann der landesdurchschnittlich erreichte Haushaltsausgleich – selbst wenn er mit dem Schließen einer durchschnittlichen strukturellen Lücke verbunden gewesen wäre – nicht zufriedenstellen. Die Einführung der *Schlüsselmasse C* zum Ausgleich von Soziallasten hat fünf wesentliche Wirkungen:

- Die sozialen Lasten erfahren einen direkten Ausgleich, der mit einem Volumen von 10 % der Verstetigungssumme (§ 9a LFAG) deutlich über das Volumen des bis 2013 vorgenommenen Spitzausgleichs hinausgeht.
- Die *Anteile* der übrigen Schlüsselmassen und Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs verringern sich, sofern sie nicht, wie die Schlüsselzuweisung B1 zuvor schon als fixes Volumen festgelegt waren.
- Durch die finanzkraftunabhängige, an Deckungslücken der Sozialausgaben orientierte Zahlung der Schlüsselzuweisung C erhalten *alle kreisfreien Städte und Zentralkreise* einen Soziallastenausgleich, auch solche,

40 Vgl. RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2017): Kommunalbericht 2017, a. a. O., S. 13.

die bei dem zuvor gewährten Steuerkraft-Bedarfsausgleich mit Soziallastenansatz (Schlüsselzuweisung B2) leer ausgingen.

- Zuvor *abundante Kommunen* wie Ludwigshafen, die trotz hoher absoluter Sozialausgaben, überhaupt keine Schlüsselzuweisungen B2 erhielten – und auch nach der LFAG-Reform weiterhin abundant sind –, bekommen nun Soziallasten ausgleichende Schlüsselzuweisungen C.
- Mit der Einführung der Schlüsselmasse C verringert sich für die Kommunen die verfügbare Finanzmasse in den anderen Schlüsselmassen, insbesondere in B2, die aber auch nicht mehr den Soziallastenausgleich bewerkstelligen muss. Zugleich wird die zusätzlich bereitgestellte Finanzmasse auch von neuen Empfängern von Schlüsselzuweisungen C mit verbraucht.

51. Die Veränderungen im Gesamtsystem müssen zusammen bewertet werden, denn nur der *Nettoeffekt*, d. h. die Saldierung aller Änderungen der einzelnen Zuweisungsarten, gibt *Auskunft über die tatsächliche Reformwirkung* für eine Kommune oder einen Gemeindetyp. Dieser Effekt lässt sich monetär nur exakt herausarbeiten, wenn der Finanzausgleich für ein Jahr parallel nach beiden Finanzausgleichsregeln berechnet und dann verglichen wird. Hierbei zeigt sich, dass gerade die kreisfreien Städte, die besonders belastet waren, von der neuen Schlüsselmasse C gerade am wenigsten profitiert haben.⁴¹

52. Deshalb musste die Landesregierung mit einer Übergangsregelung auch nachsteuern, damit keine kreisfreie Stadt und kein Landkreis nach der Reform des LFAG weniger Schlüsselzuweisungen bekommen hätte. Über einen Härteausgleich (§ 34 d LFSAG: 32,3 Mio. Euro in 2014 und 20 Mio. Euro in 2015) erhielten vor allem die kreisfreien Städte Pirmasens, Kaiserslautern und Trier in den Jahren 2014 und 2015 zusätzliche Finanzmittel von bis zu 92,42 Euro je Einwohner (Pirmasens 2015),⁴² die der Schlüsselmasse C zuvor entnommen waren. Das bedeutet aber, dass trotz der Aufstockung des LFAG um 50 Mio. Euro und einem noch größeren konjunkturbedingten Zuwachs der Verbundmasse für einige kreisfreie Städte das Ziel der LFAG-Reform, die Kommunen

41 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2013): Strukturelle Wirkungen der kommunalen Finanzausgleichsreform in Rheinland-Pfalz. Modellrechnungen zum LFAG 2014. Kaiserslautern und Bötrop.

42 Vgl. LANDESREGIERUNG RHEINLAND-PFALZ (2017): Bericht der Landesregierung Rheinland-Pfalz. Evaluation des Landesgesetzes zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs vom 8. Oktober 2013. Mainz, Entwurf, Stand 30.08.2017, Kap. 4, S. 102 (Kap. 4.5.4).

insbesondere von den hohen sozialen Lasten zu entlasten, offensichtlich nicht erreicht wurde.

53. Mit dem Auslaufen des Härteausgleichs wirkt die Verteilungssystematik des neuen LFAG hinsichtlich des Soziallastenausgleichs ungepuffert. Dies wird aber durch den hohen, konjunkturbedingten Zuwachs der Finanzausgleichsmasse nicht mehr direkt sichtbar. Die Verteilungswirkung auf kreisfreie Städte und Landkreise kann nur über die Veränderung der relativen Anteile der einzelnen Gebietskörperschaften an der Gesamtsumme der Schlüsselzuweisungen abgelesen und bewertet werden. Dabei sind zwei Bezüge von Bedeutung:

- die Veränderung unter Bezugnahme auf die Steuerkraftmesszahl und
- die Veränderung vor dem Hintergrund der alten Spitzabrechnung oder den ungedeckten Sozialausgaben, die dem Verteilungsschlüssel der Schlüsselzuweisung C zugrunde liegen.

54. Auch wenn in 2014 keine Kommune weniger Schlüsselzuweisungen bekommen hat als 2013, so fällt die einzelgemeindliche Verteilungswirkung zugunsten der kreisfreien Städte aus. Ihr Anteil an der Schlüsselmasse steigt in 2014 um 3,0 %-Punkte an. Bis 2016 erfolgt sogar ein Anstieg um 4,5 %-Punkte. Entsprechend verliert der kreisangehörige Raum an Schlüsselzuweisungen. Die nochmalige Erhöhung des Anteils der kreisfreien Städte an der Schlüsselmasse liegt unter anderem daran, dass die Schlüsselmasse A für die kreisangehörigen Gemeinden im Vergleich von 2014 zu 2016 – bei wachsender Schlüsselmasse – um mehr als ein Drittel geschrumpft war (-35,6 %). Ursächlich ist, dass der Ausgleich der Ortsgemeinden für eine unzureichende Steuerkraft von einem Anteil von 83,0 % (2014) des Landesdurchschnitts wieder auf 75 % abgesenkt worden ist.⁴³ Das wiederum stärkte die Schlüsselzuweisung B2, wodurch mehr Geld für alle anderen Gemeinden und Gemeindeverbände zur Verfügung stand. Die Finanzierungsprobleme vieler Ortsgemeinden sind also ungelöst. Sie könnten allenfalls noch indirekt durch eine Absenkung der Umlagesätze von der LFAG-Reform profitieren, wenn insbesondere die Landkreise bei den Soziallasten ausreichend entlastet worden wären.

⁴³ Mit der LFAG-Reform von 2014 wurde die Referenzperiode für die landesdurchschnittliche Steuerkraft auf drei Jahre ausgeweitet. Um sich daraus ergebende Umstellungsprobleme zu überbrücken, wurde das ursprüngliche Ausgleichsniveau von 75 % im Jahr 2014 auf 83,0 % angehoben und dann in den beiden Folgejahren über 77,0 % auf 75 % wieder abgesenkt.

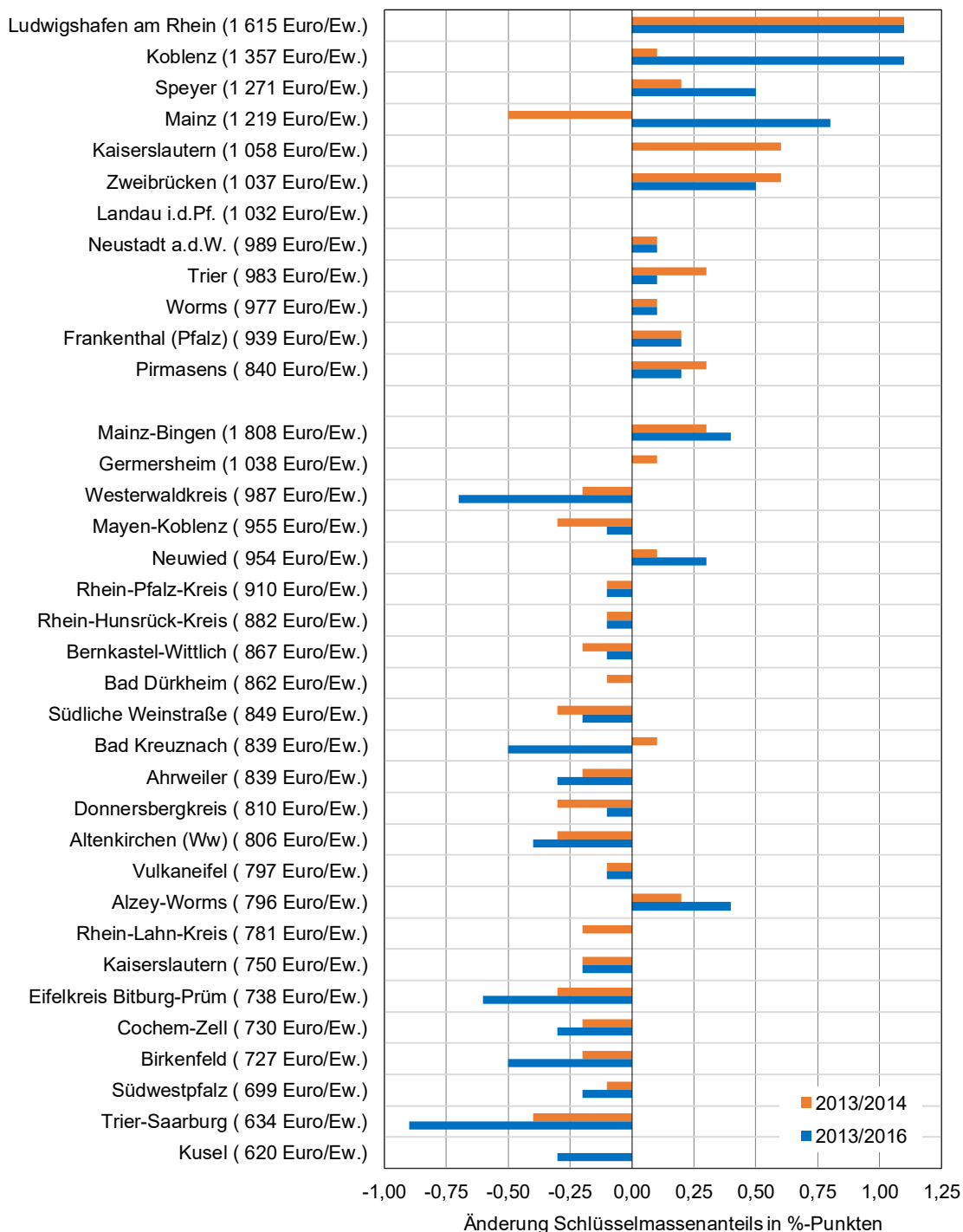
55. Durch die finanzkraftunabhängige Verteilung der Schlüsselzuweisung C ergab sich eine zweite Verteilungswirkung zugunsten der steuerstarken Städte bzw. Kreise (vgl. Abb. 11). Dies wird auch dadurch unterstrichen, dass in 2016 gegenüber 2014 durch den Wegfall des Härteausgleichs diejenigen kreisfreien Städte noch relativ verloren, die durch den Härteausgleich besonders viel Geld bekommen hatten: Kaiserslautern und Zweibrücken aber auch Trier und Pirmasens.⁴⁴ Umgekehrt gewannen vergleichsweise steuerstarke Städte wie Koblenz, Speyer und Mainz nochmal hinzu. Ähnliches lässt sich auch bei den Landkreisen feststellen. In der Summation aller Schlüsselzuweisungen zeigen sich sehr unterschiedliche Anteilsveränderungen. Die stärksten Verluste erfuhr die Landkreise Trier-Saarburg und Westerwaldkreis. Allein die Landkreise Mainz-Bingen, Neuwied und Alzey-Worms gewannen Schlüsselzuweisungsanteile hinzu. Im Fall von Mainz-Bingen ist dafür die finanzkraftunabhängige Zahlung aus der Schlüsselzuweisung C maßgeblich. Die Anteilsverluste steigen tendenziell in den Landkreisen mit sinkender Steuerkraft – ausgenommen vor allem Alzey-Worms – was auch an der Absenkung des Ausgleichsgrades für unterdurchschnittliche Steuerkraft in den Ortsgemeinden liegt.

56. Umgekehrt zeigt sich, dass gerade diejenigen kreisfreien Städte vergleichsweise weniger von der Schlüsselzuweisung C begünstigt wurden, die hohe ungedeckte Auszahlungen für soziale Leistungen aufweisen: Pirmasens, Trier und Worms. Für Kaiserslautern und Landau in der Pfalz war die Reform im Vergleich 2013 zu 2016, was die relativen Schlüsselanteile betrifft, ein Nullsummenspiel. Beide Städte haben damit lediglich vom allgemeinen Zuwachs der Verstetigungssumme profitiert.

57. In dieser Verteilungswirkung spiegelt sich für die sozial hoch belasteten Kommunen der Wegfall des Spitzausgleichs wider. Wenn der Verteilungsschlüssel der Schlüsselzuweisung C anhand der ungedeckten Auszahlungen für Soziales alle Kommunen gleichbehandelt, dann wird eben Ludwigshafen (404,4 Euro/Ew.) genauso behandelt wie Pirmasens (653,9 Euro/Ew.). Gleiches gilt für die Landkreise Mainz-Bingen (333 Euro/Ew.) und Vulkaneifel (440 Euro/Ew.).

⁴⁴ Der Wegfall des Härteausgleichs bedeutet zugleich mehr Geld im Rahmen des „normalen“ Verteilungsschlüssels für die Zuweisungen C.

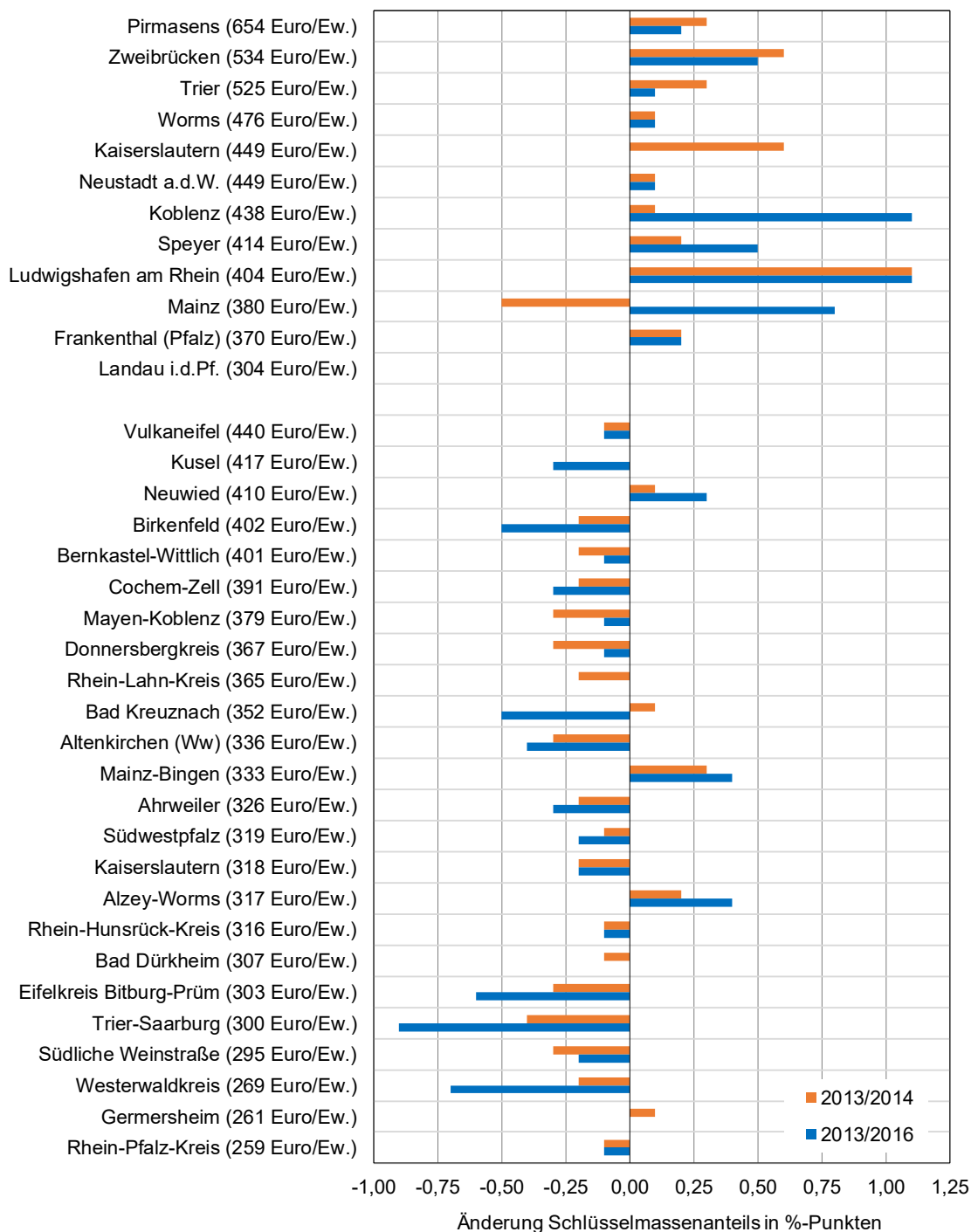
Abbildung 11: Änderung der lokalen Anteile an den Schlüsselmassen A bis C im Vergleich der Finanzausgleichsjahre 2014 und 2016 zu 2013 in %-Punkten
 – sortiert nach der Steuerkraft 2016 (in Klammern) –



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

Abbildung 12: Änderung der lokalen Anteile an den Schlüsselmassen A bis C im Vergleich der Finanzausgleichsjahre 2014 und 2016 zu 2013 in %-Punkten

– sortiert nach der Höhe der ungedeckten Auszahlungen im Sozialbereich 2016 (in Klammern) –



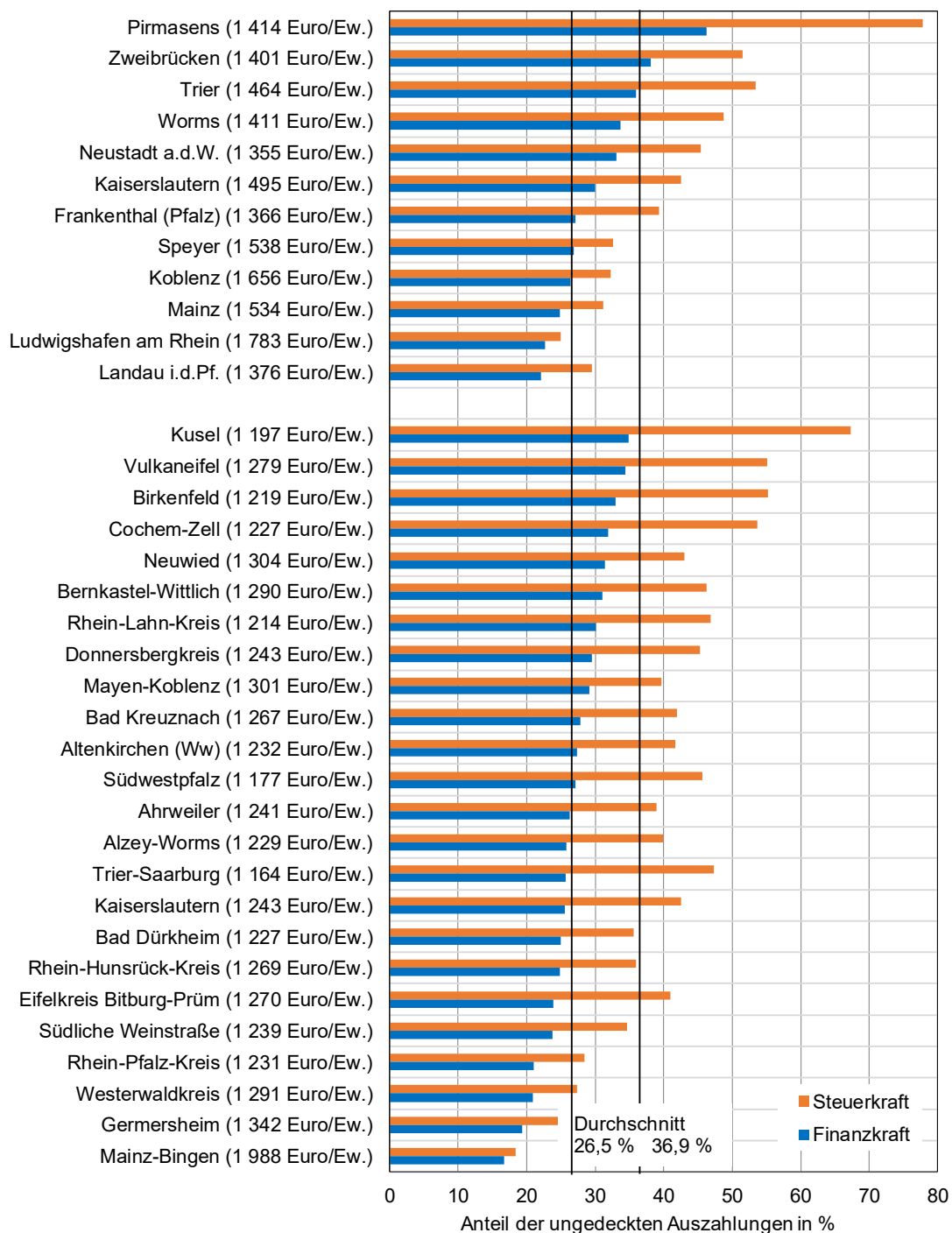
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

58. Für die Verteilungswirkung im kreisangehörigen Raum ist zusätzlich zu beachten, dass auf der Ebene der Gesamtkreise der Rückgang der Schlüsselzuweisung A zu teilweise deutlichen Anteilsverlusten geführt hat. Hier sind insbesondere die Kreise Trier-Saarburg, Westerwaldkreis und der Eifelkreis-Bitburg-Prüm zu nennen. Nur für die Kreise Birkenfeld und Bad-Kreuznach kommt der zusätzliche Verlust des Spitzausgleichs beim Soziallastenansatz hinzu. Für diese beiden Kreise wirkt dann in 2014 und 2015 noch der Verlust der Härtefallregelung.

59. Die deutlich gestiegenen Finanzvolumina sowohl bei den Steuern als auch bei den Schlüsselzuweisungen sowie die reformbedingte Umverteilung von Schlüsselzuweisungen können nun zum Bezugspunkt für die ungedeckten Auszahlungen im Sozialbereich genommen werden, um die Belastung der Finanzierungsmittel durch den Sozialbereich abzubilden. Der Anteil der ungedeckten Sozialauszahlungen an der Steuerkraft betrug 2016 im Durchschnitt der kreisfreien Städte und Gesamtkreise 36,9 %. Durch die Schlüsselzuweisungen reduzierte sich der Anteil auf 25,6 % (vgl. Abb. 13). Die Belastungsunterschiede schwanken dabei sehr stark.

60. Die größte Belastung weist die kreisfreie Stadt Pirmasens auf. Allein auf die Steuerkraft bezogen betrug der Anteil der ungedeckten Sozialauszahlungen 77,8 %. Die Schlüsselzuweisungen reduzierten die Belastung auf 46,2 %. Damit war sie immer noch mehr als doppelt so hoch wie in den kreisfreien Städten Ludwigshafen am Rhein und Landau in der Pfalz (22,7 bzw. 22,1 %). Unter den Landkreisen bestand eine ebenfalls hohe Spreizung der Sozialausgabenbelastung zwischen den Landkreisen Kusel und Vulkaneifel (34,9 bzw. 34,4 %) sowie Germersheim und Mainz-Bingen (19,4 bzw. 16,7 %). Dabei fiel die Belastung in den kreisfreien Städten bezogen auf die Finanzkraft mit durchschnittlichen 28,5 % um 2,8 %-Punkte höher aus als in den Gesamtkreisen (25,7 %).

Abbildung 13: Anteil der ungedeckten Auszahlungen für soziale Leistungen an der Steuerkraft und der Finanzkraft 2016 in %
 – sortiert nach dem Anteil an der Finanzkraft 2016
 Finanzkraft in Euro je Einwohner (in Klammern) –



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

6 Zusammenfassende Bewertung

61. Die durch das Verfassungsgerichtsurteil vom 12. Februar 2012 ausgelöste Reform des LFAG im Jahr 2014 hatte die Aufgabe und das Ziel, die finanzielle Situation der Kommunen in Rheinland-Pfalz strukturell zu verbessern. Dies sollte im Kern durch eine Aufstockung der kommunalen Finanzausgleichsmasse und durch einen verbesserten Soziallastenausgleich erfolgen.

62. Zwar weisen die rheinland-pfälzischen Gemeinden (GV) im Jahr 2016 mit rund 15 Mio. Euro nur ein kleines Defizit auf (*vgl. Ziff. 2*). Nach periodenscharfer Zurechnung einiger Vorabzahlungen ergibt sich allerdings ein Defizit von rund 140 Mio. Euro, ein Ergebnis, dass angesichts der überaus günstigen konjunkturellen Lage kaum als gutes Ergebnis gewertet werden kann. Hinter diesem Durchschnittswert verbergen sich zudem – selbst ohne die periodengerechte Bereinigung – noch 1 325 Gebietskörperschaften mit dem Defizit (*vgl. Ziff. 3*).

63. Betrachtet man die substanzielle *Aufstockung der Finanzausgleichsmasse um 50 Mio. Euro*, so muss dies als ausgesprochen kleiner Beitrag im Vergleich zur finanziellen Gesamtentlastung von rund 1,0 Mrd. Euro sowie den zins- und investitionsbezogenen Minderausgaben von 0,68 Mrd. Euro gewertet werden. Die finanzielle Entwicklung der Kommunen wurde davon nur wenig beeinflusst. In der Gesamtschau zeigt sich vielmehr, dass die günstige wirtschaftliche Entwicklung im *Vergleich 2013 zu 2016* und sonstige Mehreinnahmen oder Minderausgaben im Jahr 2016 wesentlich stärker zur merklichen finanziellen Entspannung der rheinland-pfälzischen Kommunalfinanzen beigetragen hat:⁴⁵

- Der stärkste Einfluss ging von der *guten wirtschaftlichen Entwicklung zwischen 2013 und 2016* aus, durch die die kommunalen Steuermehreinnahmen und die regelgebundene Zunahme der ebenfalls steuerfinanzierten Schlüsselzuweisungen um *rund 652 Mio. Euro* gestiegen sind. Dieser Effekt ist konsolidierungspolitisch zunächst ein „windfall-profit“ – d. h. er kommt ohne einnahmen- oder ausgabenpolitische Anstrengungen – zustande. Zudem ist er strukturell nicht auf Dauer gesichert, da der sich in den Haushaltsverbesserungen niederschlagende Konjunkturreffekt noch ohne Kontraktionsphase ist. Darüber hinaus sind aber auch Korrekturen am Tarif der Einkommensteuer wahrscheinlich, um den über das Brutto-

45 Ausführlich in *Abschnitt 4.5* zusammengefasst.

inlandsprodukt hinausschießenden progressionsbedingten Steueraufwuchs (vgl. Abb. 2) in der jetzt beginnenden Legislaturperiode des Bundestages abzumildern.

- Auch die hohe *Entlastung durch niedrigere Zinszahlungen* aufgrund der europäischen Zentralbankpolitik von *rund 380 Mio. Euro* (2016 im Vergleich zum Zinshoch 2008) stellt keine mittel- und langfristige gesicherte Ausgabenreduktion dar. Hier besteht vielmehr ein hohes finanzpolitisches Risiko sowohl für die laufenden Zinszahlungen wie auch für notwendige Abfinanzierung der außerordentlichen hohen Liquiditätskreditbestände in den rheinland-pfälzischen Kommunen.
- Die Kommunen selbst haben durch eine *geringe Investitionstätigkeit* und durch *Hebesatzerhöhungen* ebenfalls zum Haushaltsausgleich beigetragen. Dieser Effekt kann für 2016 mit *rund 386 Mio. Euro* beziffert werden. Die langjährig zu geringen Investitionen sind jedoch mit einem Vermögensverzehr und einem Investitions- und Instandhaltungsbedarf verbunden (Brückenbau etc.).
- Die *Kostenbeteiligungen des Bundes sind im Jahr 2016 mit rund 211 Mio. Euro*⁴⁶ unerwartet hoch und wichtig, aber auch mit einem kommunalen Aufgabenzuwachs verbunden. Aber selbst die Erwartung an die bis 2019 weiter aufwachsenden Bundesmittel von zusätzlich *rund 107 Mio. Euro* darf nicht überschätzt werden, weil ebenso mit weiter aufwachsenden Sozialausgaben zu rechnen ist.

64. Dieser einnahmen- und ausgabenseitigen Entwicklungen ist die *unvermindert hohe Dynamik im Sozialbereich* gegenüberzustellen. Die schon um die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft für Arbeitsuchende und die Erstattungen von Sozialleistungsträgern und unterhaltspflichtigen Dritten bereinigten reinen Sozialausgaben stiegen von 2013 bis 2016 *um rund 600 Mio. Euro* an. Darin ist aber auch der Sondereffekt aufgrund des Flüchtlingszustroms 2015 enthalten. Die Asylbewerberleistungen nahmen brutto um 261 Mio. Euro zu, werden aber in einem hohen Maße von Bund und Land mitfinanziert. Ohne die wirtschaftliche Entlastung und die weiteren Bundeshilfen wäre die Wirkung der fiskalischen Aufstockung der Finanzausgleichsmasse verpufft, weil die Folgekosten sozialer Problemlagen noch immer weiter zunehmen.

46 Ohne Mittel für den Kita-Ausbau, die Asylbewerberbetreuung und Flüchtlingsintegration und die kommunale Investitionsförderung.

65. Dies bedeutet insgesamt, dass die kommunalen Haushalte in Rheinland-Pfalz trotz der außerordentlich guten Rahmenbedingungen strukturell nicht ausgeglichen sind, sondern der jahresbezogene Haushaltsausgleich nur bei mittelfristig nicht gesicherten Minderausgaben bei den Investitionen und Zinsen möglich war. Dazu gehört auch die Überzeichnung der Einnahmen durch die Finanzmittel des kommunalen Entschuldungsfonds seit 2012 (rund 78 Mio. Euro), die nicht berücksichtigt werden dürften, und aktuell für 2015 und 2016 die Überzeichnung der Einnahmen durch vorgezogene Einnahmen für 2016 bzw. 2017.

66. Auch wenn angesichts der Schwierigkeit, die zahlreichen Faktoren methodisch sachgerecht zu trennen, derzeit keine strukturelle Lücke als eindeutige Zahl benannt werden kann, zeigt sich, dass immer noch erhebliche Defizite bestehen. Die mit der LFAG-Reform verbundene finanzielle Aufstockung der Finanzausgleichsmasse hat allein keine „spürbare“ Verbesserung der kommunalen Finanzsituation herbeigeführt. Die Verbesserung der finanziellen Situation der Gemeinden erfolgte überwiegend aus anderen Einnahmequellen. Dies ist aber mit in die Bewertung, ob das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen aufgrund der unzureichenden vertikalen Aufstockung weiter verletzt bleibt, einzu beziehen.⁴⁷ Für ein Fortbestehen der Unterfinanzierung aus kommunaler Gesamtsicht sprechen aber neben der hohen Zahl an Kommunen mit Fehlbeträgen die Entlastungswirkung der derzeit historisch niedrigen Zinssätze und die sehr geringen Investitionsausgaben. Es sind somit noch erhebliche Maßnahmen erforderlich. Der 50 Millionen-Beitrag zur Verbesserung der Kommunalfinanzen durch das Land ist angesichts der Risiken zu wenig.

67. Diese Betrachtung auf der Grundlage der Finanzrechnung ist durch Hinweise auf Basis der Ergebnisrechnung zu ergänzen. So hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass in Abweichung zum Jahresfehlbetrag von 15 Mio. Euro im Jahr 2016 nach der Haushaltsplanung 82 % der 2 479 Gemeinden und Gemeindeverbände ihren Ergebnishaushalt nicht erwarteten auszugleichen. Das Defizit sollte -785 Mio. Euro betragen. Vor dem Hintergrund der von der Finanzrechnung nicht erfassten nicht zahlungsrelevanten Vorgänge (z. B. Abschreibungen und Rückstellungen) ergibt sich die Frage, ob hier die strukturelle Lücke nicht noch viel größer ist. Zumindest wäre zu prüfen, ob das erwartete

47 VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ, Urteil vom 30.10.2015 - 29/14, N 30/14 u. N 31/14, Ziff. 34.

Defizit eingetroffen ist bzw. wie groß die Abweichung zwischen Finanz- und Ergebnisrechnung ausfiel.⁴⁸

68. In *räumlicher Hinsicht* hat die LFAG-Reform mit dem neuen, finanzkraftunabhängig gezahlten Soziallastenausgleich insbesondere jene kreisfreien Städte und Landkreise begünstigt, die zuvor keinen Soziallastenansatz zuerkannt bekommen hatten bzw. abundant waren und damit überhaupt keine Schlüsselzuweisungen bekommen hatten. Insofern floss die Aufstockung der Finanzausgleichsmasse zunächst diesen, zuvor nicht begünstigten Kommunen zu. Entsprechend fiel der Schlüsselmassenzuwachs für jene Kommunen weniger stark aus, die vorher vom Spitzausgleich der Soziallasten begünstigt waren. Die Belastung der allgemeinen Deckungsmittel mit Sozialausgaben blieb vor allem in den kreisfreien Städten Pirmasens, Zweibrücken und Trier unverändert hoch. Auch unter den Landkreisen verblieben erhebliche Spreizungen der Sozialausgabenbelastung. Dabei sind die Landkreise mit steuerschwachen Ortsgemeinden besonders negativ betroffen.

69. Die Defizite bestehen folglich vor allem in den kreisfreien Städten fort und insbesondere dort, wo die Zuweisungen aus der neuen Schlüsselzuweisung C den Wegfall des vorherigen Soziallastenspitzausgleichs nicht kompensieren. Insofern hat die *Reform des LFAG ihr horizontales Ausgleichziel nur bedingt erreicht*. Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass die betroffenen Kommunen durch die hohen Liquiditätskredite zusätzlich auch durch hohe Zinsausgaben belastet sind.

70. Mit einem Erreichen des Haushaltsausgleichs sind allerdings die *Altschulden* noch nicht getilgt. Obwohl seit dem Jahr 2012 mit dem „*Kommunalen Entschuldungsfonds*“ (KEF) die Tilgung der Liquiditätskredite begonnen wurde, hat sich netto bisher bei landesdurchschnittlicher Betrachtung nur eine Reduzierung des Zuwachses eingestellt. Der Landesanteil an diesem Fonds in Höhe von 78 Mio. Euro vermindert derzeit nur den Neubedarf an Krediten. Die kommunalen Beiträge von ebenfalls jeweils 78 Mio. Euro aus dem Kommunalen Finanzausgleich und der eigenen Haushaltskonsolidierung sind ebenfalls noch nicht wirksam in eine effektive Tilgung eingeflossen. *Sofern die kommunalen Haushalte – unter Einbeziehung der Landesmittel aus dem kommunalen Entschuldungs-*

⁴⁸ Vgl. dazu auch RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2017): Kommunalbericht 2017, a. a. O., S. 22.

fonds – ausgeglichen sind, müssten also von den Kommunen noch Überschüsse in Höhe von drei mal 78 Mio. Euro gleich 234 Mio. Euro erwirtschaftet werden, um entsprechend dem Plan des kommunalen Entschuldungsfonds die Tilgung der Liquiditätskredite in die Wege zu leiten bzw. voranzutreiben. Diese Überschüsse sind derzeit nicht erkennbar. Insofern kann festgestellt werden, dass die Vorgaben des Verfassungsgerichtshofes von 2012 für eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs nicht erfüllt wurden. Die erreichte „optische“ Nähe zu einem im Durchschnitt erreichten Haushaltsausgleich – im Sinne der kommunalen Finanzrechnung – ist trotz der umfassenden Entlastungen aus anderen Quellen nicht gleichzusetzen mit einem nachhaltigen strukturellen Haushaltsausgleich.

71. Abschließend ist hier ein Hinweis zur vertikalen Symmetriebetrachtung, einer zweiten Herangehensweise zur Analyse der vertikalen Finanzbeziehung zwischen Land und Kommunen, sinnvoll. Die strukturell verbesserte Einnahmensituation der Kommunen aus den Bundeshilfen und auch den hebesatzbedingt höheren Realsteuereinnahmen bleibt nicht ohne Folgen für die Verteilungssymmetrie. In dem Maße, wie die Kommunen im Vergleich zum Land ihre Einnahmenposition relativ verbessern, verändert sich der Symmetriekoeffizient. Würde daraus eine verminderte Zahllast des Landes an die Kommunen oder gar eine Zahlungslast der Kommunen zu Gunsten des Landes entspringen, müssten die Kommunen theoretisch Finanzmittel an das Land abtreten. Die Symmetriebetrachtung ist hier völlig blind gegenüber den strukturellen Wirkungen im Kommunalfinanzsystem. Die Beseitigung der kommunalen Unterfinanzierung im Kontext der Verteilungssymmetrie kann also mit kontraproduktiven Nebeneffekten verbunden sein: „Zwei Schritte vor und einer zurück.“

Literaturverzeichnis

- JUNKERNHEINRICH, M./LENK, L./BOETTCHER, F./HESSE, M./HOLLER, B./MICOSATT, G. (2011): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau. Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 13).
- JUNKERNHEINRICH, M./FRANKENBERG, D./MARKERT, H./MICOSATT, G. (2015): Kommunale Haushaltskonsolidierung im Saarland – Notwendigkeiten und Möglichkeiten. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Sport des Saarlandes. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Band 14).
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2013): Strukturelle Wirkungen der kommunalen Finanzausgleichsreform in Rheinland-Pfalz. Modellrechnungen zum LFAG 2014. Kaiserlautern und Bottrop.
- LANDESREGIERUNG RHEINLAND-PFALZ (2017): Bericht der Landesregierung Rheinland-Pfalz. Evaluation des Landesgesetzes zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs vom 8. Oktober 2013. „Evaluationsbericht zur KFA-Reform 2014“. O. O.
- MEFFERT, H./MÜLLER, W. (2012): Zehn Jahre kommunaler Stabilisierungsfonds in Rheinland-Pfalz. Die Verstetigung des kommunalen Finanzausgleichs in den Jahren 2003 bis 2012. In: Der Gemeindehaushalt. Jg. 113, H. 4, S. 82-86.
- MEFFERT, H. (2017): Der rheinland-pfälzische kommunale Finanzausgleich nach der Reform zum 1. Januar 2014. Eine kritische Bestandsaufnahme. In: Der Gemeindehaushalt. Jg. 118, H. 10, S. 217-231.
- MINISTERIUM DER FINANZEN RHEINLAND-PFALZ (Hrsg.; 2016): Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2016 bis 2021. Mainz.
- MINISTERIUM DES INNERN, FÜR SPORT UND INFRASTRUKTUR (2011): Leitfaden „Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP)“. Mainz.
- RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2017): Kommunalbericht 2017. Speyer. (auch Lt-Drucksache 17/3900).
- VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11.
- VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ, Urteil vom 30.10.2015 - 29/14, N 30/14 u. N 31/14