

---

Martin Junkernheinrich  
Dominik Frankenberg  
unter Mitarbeit von  
Gerhard Micosatt

## **Vertikale Verteilungssymmetrie der Finanzmittel von Land und Kommunen in Rheinland-Pfalz**

Kaiserslautern, im Dezember 2017

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 1   | Grundgedanke der Verteilungssymmetrie .....                | 2  |
| 2   | Methodik .....   | 4  |
| 2.1 | Inhaltliche Abgrenzung .....                               | 4  |
| 2.2 | Zeitliche Abgrenzung .....                                 | 7  |
| 3   | Empirische Ergebnisse .....                                | 9  |
| 4   | Interpretationsrahmen für den Symmetriekoeffizienten ..... | 15 |
| 5   | Resümee .....  | 19 |
|     | Literaturverzeichnis .....                                 | 23 |

---

## 1 Grundgedanke der Verteilungssymmetrie

1. Den Ausgangspunkt des Konzeptes der Verteilungssymmetrie bildet 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: Wenn die Aufgaben der Ebenen prinzipiell gleichwertig sind, sollte sich die vertikale Verteilung der Steuereinnahmen an der jeweiligen Aufgabenbelastung bemessen werden. Aus der Forderung einer aufgabensymmetrischen vertikalen Einnahmenverteilung folgt, dass der föderale Einnahmenanteil einer Ebene ihrem Aufgabenanteil entsprechen sollte. So stellt das Symmetriegebot auch eine Konkretisierung des Leistungsfähigkeitsvorbehaltes des Landes dar, der den Finanzausstattungsanspruch der Kommunen gegenüber dem Land begrenzt.

2. Das Konzept der Verteilungssymmetrie bildet zunächst aber nur eine mathematische Relation von Steuereinnahmen und Aufgaben zwischen Land und Kommunen ab. Es besteht unabhängig von der Frage, ob damit auch alle Aufgaben hinreichend finanziert sind. Entsprechend lässt die Symmetrieanalyse keine Rückschlüsse darauf zu, ob das Volumen der Finanzausgleichsmasse im Sinne einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung der Kommunen hinreichend ist. Bei finanziell zu kurzer „Decke“ kann man auch symmetrisch arm sein. Bei Unterfinanzierung kommt es deshalb zu einem Konflikt mit der grundgesetzlich gesicherten kommunalen Finanzautonomie und dem Recht auf eine kraftvolle kommunale Selbstverwaltung. Nach dem Postulat der „Mindestfinanzausstattung“ sollte die kommunale Finanzausstattung mindestens so bemessen sein, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände in der Lage sind, neben den staatlich festgelegten – und von kommunaler Seite daher nicht bzw. nur eingeschränkt gestaltbaren – Pflichtaufgaben auch eigene (d. h. in eigener Verantwortung gewählte und durchgeführte) Selbstverwaltungsaufgaben zu erbringen.

3. In diesem Sinne ist auch das Urteil des rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshofes vom 14. Februar 2012 zu verstehen. Es bestätigt den Grundsatz der Verteilungssymmetrie (2. Leitsatz) hebt aber zugleich die besondere Bedeutung „einer signifikant hohen Kostenbelastung aus staatlich zugewiesenen Aufgaben“ hervor (Fremdbestimmung der Kommunen), weshalb „das rechnerische Ergebnis der Verteilungssymmetrie zwischen Kommunen und Land ... im Einzelfall aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit zu korrigieren“ ist (3. Leitsatz). Ferner betonte das Verfassungsgericht die Mitverantwortung

---

des Landes für „Kosten aus Aufgabenzuweisungen durch den Bund“ (4. Leitsatz) und bezieht sich hierbei insbesondere auf die „signifikant hohen Sozialausgaben als wesentliche Ursache kommunaler Finanzprobleme“ (5. Leitsatz).

**4.** Die Symmetrieanalyse ist deshalb als ein Informationsbaustein zu sehen, der im Rahmen einer umfassenderen Bewertung der kommunalen Finanzausstattung und der Verpflichtungen des Landes gegenüber den Kommunen mit dem mathematisch ermittelten Symmetriekoeffizienten eine Statusbeschreibung aus einer von mehreren für die Problemstellung relevanten Blickwinkeln liefert. Im Lichte institutioneller Besonderheiten und Faktoren, die die Ein- oder Ausgabenanteile der Landes- oder Kommunalebene beeinflussen sowie symmetriefremder Aspekte leistet der Symmetriekoeffizient einen Beitrag für eine politische Gesamtabwägung.

**5.** Vor dem Hintergrund der im Jahr 2014 erfolgten Reform des rheinland-pfälzischen LFAG, die die Kritik des Gerichtes aus dem Jahr 2012 aufnehmen sollte und die mit der Aufstockung der Finanzausgleichsmasse um 50 Mio. Euro auch einen „sichtbaren“ Umverteilungsbeitrag lieferte, wird im Folgenden untersucht, ob, in welchem Umfang und in welche Richtung sich die Verteilungssymmetrie entwickelt hat. Damit kann geprüft werden, ob die Ziele der Reform des LFAG, eine Verbesserung der kommunalen Finanzsituation herbeizuführen, auch tatsächlich erreicht wurden.

---

## 2 Methodik

6. Die Berechnung der Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen hat methodisch zwei Aufgaben zu lösen. Inhaltlich muss sie eine sachgerechte Abgrenzung der Aufgaben und Einnahmen vornehmen, die in eine Symmetrieberechnung einfließen sollen. In zeitlicher Hinsicht muss ein Rahmen festgelegt werden, der für die Bewertung der Symmetrie eine sinnvolle Aussage zulässt.

### 2.1 Inhaltliche Abgrenzung

7. Da für die Erfassung der jeweiligen Aufgabenbelastung von Kommunen und Land eine umfassende einzelgemeindliche bzw. landesweite Bedarfsanalyse Voraussetzung ist, diese aber nicht vorliegt, muss eine Symmetrieberechnung auf den relationalen Vergleich der Ausgaben abstellen. Diesen werden dann die jeweiligen Steuereinnahmen und Transferzahlungen gegenübergestellt. Je stärker die Kommunen von der Landesebene zur staatlichen Leistungserbringung herangezogen, desto höher fällt der Kommunalisierungsgrad<sup>1</sup> der Ausgaben aus.<sup>2</sup>

8. Für die Analyse der vertikalen Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen wird das Prinzip des Kommunalisierungsgrades erweitert.<sup>3</sup>

- Auf der Ausgabenseite werden nur solche Ausgaben erfasst, die mangels anderweitiger Finanzierung durch Entgelte, Zweckzuweisungen, Erstat-

---

1 Im finanzwissenschaftlichen Schrifttum finden sich verschiedene konzeptionelle Zugänge zur Berechnung des Kommunalisierungsgrades der Ausgaben. Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. (2009): Die fiskalische Einbindung der Kommunen in die deutschen Bundesländer. In: JUNKERNHEINRICH, M./KORIOTH, ST./LENK, T./SCHELLER, H./WOISIN, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009. Berlin, S. 195-219. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 218). – Vgl. ZIMMERMANN, H. (2010) Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene im Ländervergleich. Marburg.

2 Vgl. 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. 143 ff. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 14).

3 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./BOETTCHER, F./HOLLER, B./BRAND, S. (2012): Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben. Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Bottrop.

Zur vergleichenden Einordnung der Methoden zur Bewertung der vertikalen Verteilungsgerechtigkeit vgl. THÖNE, M./LAMOUROUX, L. (2016): Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins. Köln, S. 26 f.

tungen etc. eine entsprechende Finanzierung aus Steuern bzw. allgemeinen Zuweisungen (allgemeinen Deckungsmitteln) erforderlich machen. Zur Ermittlung dieses „Deckungsmittelverbrauchs“ werden von den bereinigten Ausgaben (Ifd. Rechnung und Kapitalrechnung) u. a. die Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen sowie die Zins- und Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich in Abzug gebracht (vgl. *Tabelle 1*). Es sollen nur Ausgaben einfließen, die aus den verfügbaren nicht zweckgebundenen Einnahmen finanziert werden müssen.

- Analog zur ebenenspezifischen Ermittlung der Ausgaben werden auch die Einnahmen von Landes- und Kommunalebene abgegrenzt. Bei der Berechnung der Finanzausstattung werden somit ausschließlich Einnahmen mit Deckungsmittelcharakter – d. h. zweckungebundene Finanzmittel – berücksichtigt. Der „Deckungsmittelbestand“ setzt sich aus den Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie dem Saldo aus Einnahmen und Ausgaben der jeweiligen Ebene (Land/Gemeinden u. Gemeindeverbände) für allgemeine Zuweisungen und Umlagen zusammen (vgl. *Tabelle 1*). Somit werden die gesamten nicht zweckgebundenen Einnahmen, die zur Finanzierung der eigenen Aufgaben bereitstehen, abgegrenzt.

| <b>Tabelle 1: Abgrenzung von Deckungsmittelbestand und Deckungsmittelverbrauch der Gemeinden und Gemeindeverbände</b> |   |   |
|---|---|---|
| Deckungsmittelbestand   | 1   | Einnahmen der Gemeinden/Gv. aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben                       |
|   | 2   | Einnahmen der Gemeinden/Gv. aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen                       |
|   | 3   | Ausgaben der Gemeinden/Gv. für allgemeine Zuweisungen und Umlagen                         |
|   | 1+2-3                                     | Deckungsmittelbestand der Gemeinden/Gv.   |
| Deckungsmittelverbrauch   | 1   | Bereinigte Ausgaben der Gemeinden/Gv.   |
|   | 2   | ./. Ausgaben für allg. Zuweisungen und Umlagen  |
|   | 3   | ./. Zinsausgaben und Tilgung an öffentl. Bereich  |
|   | <b>4</b>                                  | <b>= Bereinigte funktionsbezogene Ausgaben</b>  |
|   | 5   | Bereinigte Einnahmen der Gemeinden/Gv.  |
|   | 6   | ./. Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie allg. Zuweisungen und Umlagen |
|   | 7   | ./. Zinseinnahmen u. Schuldenaufnahme vom öffentl. Bereich                                |
|   | <b>8</b>                                  | <b>= Bereinigte funktionsbezogene Einnahmen</b>   |
| 4-8   | Deckungsmittelverbrauch der Gemeinden/Gv. |   |
| Quelle: Eigene Darstellung.   |   |   |

9. Der Schuldendienst findet im Sinne einer Periodenabgrenzung bei der laufenden Ausgabenverteilung keine Berücksichtigung, da diese Ausgaben sich auf kreditfinanzierte Ausgaben der Vergangenheit beziehen. Im Falle unterschiedlicher haushaltsrechtlicher Zugriffsmöglichkeiten auf die Kreditfinanzierung käme die Berücksichtigung der Zinsausgaben einer doppelten Begünstigung der kreditfähigeren Ebene im intraföderalen Steuerverteilungswettbewerb gleich. Denn zusätzlich würde die vertikale Ausgabenverteilung in diesem Fall noch durch die mit der Kreditfinanzierung einhergehenden Zinslasten systematisch verzerrt.<sup>4</sup>

10. Im Kern der Analyse steht die Zusammenführung von Deckungsmittelbestand und Deckungsmittelverbrauch in einer Relationskennziffer: Der vertikale Symmetriekoeffizient ergibt sich als Doppelbruch der kommunalen Anteile am Deckungsmittelbestand und Deckungsmittelverbrauch von Land und Kommunen insgesamt. Wenn dabei Ausgaben- und Einnahmenanteil der Kommunen einander exakt entsprechen – z. B. jeweils 35,5 %, nimmt der Symmetriekoeffizient den Wert 1 an (35,5 % : 35,5 %). Unterschreitet der kommunale Deckungsmittelbestand den Deckungsmittelverbrauch (z. B. 35,5 % : 36,5 %), fällt der Koeffizient kleiner als 1 aus (0,975). Dann liegt eine Ungleichverteilung des allgemeinen Deckungsmittelbestands zulasten der kommunalen Ebene vor. Das Land müsste mehr von seinen Steuereinnahmen an die Kommunen abgeben. Übersteigt der kommunale Einnahmenanteil den Ausgabenanteil (z. B. 36,5 : 35,5) wird der Symmetriekoeffizient größer als 1 ausfallen (1,031) und das Land könnte die Finanzausgleichsmasse kürzen (*vgl. Abb. 1*).

11. Grundbedingung für diese Zusammenführung von Ist-Ausgaben und -Einnahmen ist, dass eine einseitige Unwirtschaftlichkeitsvermutung zulasten einer der beiden Ebenen unterbleibt.<sup>5</sup>

---

4 Vgl. BOETTCHER, F./HOLLER, B. (2012): Das Konzept der vertikalen Verteilungssymmetrie. In: Wirtschaftsdienst. Jg. 92, H. 4, S. 261 ff.

5 Vgl. BOETTCHER, F./HOLLER, B. (2011): Relative Unterfinanzierung der kommunalen Ebene? Zur Frage der vertikalen Finanzmittelverteilung in den Ländern. In: Hansmann, M. (Hrsg.): Kommunalfinanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze. Berlin, S. 73.

**Abbildung 1: Der Symmetriekoeffizient unter Betrachtung der kommunalen Ebene**
**Berechnung**

$$\frac{\text{Kommunaler Anteil am gesamten Deckungsmittelbestand}}{\text{Kommunaler Anteil am gesamten Deckungsmittelverbrauch}} = \text{Symmetriekoeffizient}$$

**Interpretation**

Symmetriekoeffizient = 1  $\triangleq$  „Perfekte Symmetrie“

Symmetriekoeffizient < 1  $\triangleq$  Ungleichverteilung zulasten der kommunalen Ebene

Symmetriekoeffizient > 1  $\triangleq$  Ungleichverteilung zugunsten der kommunalen Ebene

Quelle: Eigene Darstellung.

## 2.2 Zeitliche Abgrenzung

**12.** Wenn ein Symmetriekoeffizient für die Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen herangezogen werden soll, stellt sich die Frage nach dem zeitlichen Bezug. Die Situation der öffentlichen Haushalte wird in erheblichem Maße durch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beeinflusst. Aufgrund der ausgeprägten Konjunkturreakibilität der Gewerbesteuer gilt dies insbesondere für die kommunalen Einnahmen. Je nach Abgrenzung des Untersuchungszeitraumes können die Ergebnisse der Symmetrieanalyse daher variieren. Der gewählte Zeitraum sollte deshalb repräsentativ für die Gesamtsituation sein und konjunkturelle Einflüsse darin ausgleichen. Insofern sollte ein längerer Zeitraum kurzfristige Schwankungen nivellieren. Da hier ein spezieller Fokus auf die Evaluierung der LFAG-Reform liegt, gilt es aber insbesondere die Tendenz im Zeitraum seit 2014 zu erfassen, um speziell auch die Wirkung der Reform zu erfassen.

**13.** Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Verschiebung von Finanzmitteln vom Land zu den Kommunen, d. h. die Aufstockung der Finanzausgleichsmasse durch das Land im Zuge der LFAG-Reform um 50 Mio. Euro ja selbst schon eine Veränderung in der Symmetrie bewirkt. Würde sie bei einem Symmetriekoeffizienten von 1 erfolgen, d. h. bei einem rechnerisch ausgeglichenen Zustand, würde das einen Anpassungsdruck des Koeffizienten zu Gunsten des Landes auslösen, auch wenn das im Sinne des Verfassungsgerichts eine notwendige Korrektur zur Herstellung der Verteilungsgerechtigkeit ist (vgl. Ziff. 3). Diese strukturelle Verschiebung von Finanzmitteln muss also im Symmetriekoeffizienten selbst oder aber spätestens bei seiner Einbindung in die Gesamtbewertung der Finanzsituation berücksichtigt werden.

---

**14.** Der gewählte Zeitraum sollte ferner frei von untypischen Einflüssen bzw. Sonderentwicklungen sein. Hier ist – jenseits der gezielten Aufstockung der Finanzausgleichsmasse im Jahr 2014 – zum einen darauf hinzuweisen, dass derzeit angesichts der über mehrere Jahre günstigen Steuereinnahmentwicklung in Verbindung mit der Niedrigzinspolitik nicht mehr von einem typischen Konjunkturzyklus gesprochen werden kann. Die Zeit nach der Novellierung des rheinland-pfälzischen KFA 2014 ist durch eine gute Einnahmentwicklung auf Landes- und Kommunalebene (Konjunktur und ansteigende Bundesleistungen zur Finanzierung kommunaler Sozialausgaben) bei zunehmenden Aufgaben (Flüchtlinge, U3-Betreuung, Inklusion etc.) gekennzeichnet. Eine konjunkturelle Kontraktionsphase fehlt. Zum anderen gibt es im Evaluierungszeitraum atypische und symmetrierelevante (Voraus-)Zahlungen, die die Einnahmensituation der rheinland-pfälzischen Kommunen verbessern (Einkommensteuer, Flüchtlingsmittel und temporäre KEF-Mittel).<sup>6</sup>

---

6 Vgl. dazu die Auswertung zur strukturellen Lücke.

### 3 Empirische Ergebnisse

**15.** Der kommunale Anteil am gesamten Deckungsmittelbestand in Rheinland-Pfalz liegt im Zeitverlauf zwischen 31,5 % (2001) und 35,9 % (2015). Im Mehrjahresdurchschnitt ( $\bar{\text{Ø}}$  2001-2016) beträgt der Kommunalisierungsgrad des Deckungsmittelbestandes 33,6 % und liegt damit deutlich unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (39,0 %) (vgl. Tab. 2). Hinsichtlich des Deckungsmittelverbrauchs weisen die rheinland-pfälzischen Kommunen einen durchschnittlichen Anteil von 34,0 % auf ( $\bar{\text{Ø}}$  2001-2016), während dieser für die westdeutschen Flächenländer insgesamt durchschnittlich 38,9 % beträgt. Seit dem Jahr 2011 ist für die rheinland-pfälzischen Kommunen eine kontinuierliche Zunahme des relativen Deckungsmittelverbrauchs festzustellen (Ausnahme: Seitwärtsbewegung 2014/2015), während dieser für die westdeutschen Flächenländer insgesamt keiner Niveauveränderung unterliegt. Mit einem Anteil von 36,4 % am Deckungsmittelverbrauch von Land und Kommunen insgesamt wird für die rheinland-pfälzischen Kommunen im Jahr 2016 das im Rahmen der betrachteten Zeitreihe bisher höchste Niveau erreicht.

**16.** Die folgenden empirischen Ergebnisse aus der Zusammenführung von Deckungsmittelbestand und Deckungsmittelbedarf in Form des Symmetriekoeffizienten stellen zunächst unabhängig von weiteren Informationsbausteinen ein Maß für die ausgabensymmetrische Finanzmittelverteilung dar. Nach den Berechnungen schwanken die jährlichen Koeffizienten im Betrachtungszeitraum von 2001 bis 2016 um den Symmetriewert von 1, wobei

- in neun der letzten 16 Jahre der Symmetriewert von 1 unterschritten wird.
- In zwei Jahren (2006 und 2010) wird rechnerisch mit einem Symmetriekoeffizienten von exakt 1 eine symmetrische Finanzmittelverteilung abgebildet.
- Allein in den Jahren 2002, 2011 und 2015 liegen Hinweise dafür vor, dass die Verteilungssymmetrie zugunsten der Kommunen ausfiel (Symmetriekoeffizient  $> 1$ ).

**17.** Im westdeutschen Flächenländerdurchschnitt ist der Symmetriekoeffizient ausgeglichen und schwankt in diesem Zeitraum nur geringfügig (vgl. Tab. 2). Wird für die Symmetrieanalyse auf die letzten 10 Jahreswerte (2007-2016) abgestellt, weist der Symmetriekoeffizient mit 0,996 keine signifikante Asymme-

**Tabelle 2: Ableitung und Entwicklung des Symmetriekoeffizienten (2001-2016\*)**

|  | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Deckungsmittelbestand der Kommunen (kommunaler Anteil in %)  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| RLP  | 31,5 | 33,9 | 32,1 | 32,7 | 33,8 | 33,9 | 32,3 | 33,7 | 32,5 | 33,4 | 34,6 | 33,5 | 34,0 | 34,2 | 35,9 | 34,9 |
| westdt. FL   | 38,2 | 37,7 | 36,6 | 38,3 | 39,1 | 39,1 | 39,6 | 40,2 | 39,8 | 39,2 | 39,5 | 38,7 | 39,5 | 39,7 | 39,5 | 38,9 |
| Deckungsmittelverbrauch der Kommunen (kommunaler Anteil in %)  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| RLP  | 33,3 | 33,2 | 34,3 | 33,6 | 34,8 | 33,9 | 32,5 | 34,3 | 33,3 | 33,3 | 32,8 | 33,1 | 34,8 | 35,1 | 34,9 | 36,4 |
| westdt. FL   | 37,6 | 36,5 | 36,8 | 37,9 | 38,5 | 39,0 | 39,1 | 39,2 | 39,4 | 40,0 | 39,7 | 38,3 | 39,9 | 40,5 | 39,8 | 39,6 |
| Symmetriekoeffizient   |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| RLP  | 0,95 | 1,02 | 0,93 | 0,97 | 0,97 | 1,00 | 0,99 | 0,98 | 0,98 | 1,00 | 1,05 | 1,01 | 0,98 | 0,98 | 1,03 | 0,96 |
| westdt. FL   | 1,02 | 1,03 | 0,99 | 1,01 | 1,02 | 1,00 | 1,01 | 1,02 | 1,01 | 0,98 | 1,00 | 1,01 | 0,99 | 0,98 | 0,99 | 0,98 |
| * Für die Jahre ab 2012 nach Angaben der Kassenstatistik.<br>Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes. |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |

trie zulasten der Kommunen auf, d. h. die Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen ist rechnerisch in der Gesamtschau nahezu ausgeglichen. Es verbleibt lediglich ein durchschnittlicher Anpassungsbetrag von 16 Mio. Euro pro Jahr zugunsten der Kommunen (Tab. 3). Vor dem Hintergrund von statistischen Unschärfen stellt ein solch geringer Wert aber eine valide Basis dar.

| <b>Tabelle 3: Ausgleichsabschätzung zur Herstellung einer ausgabensymmetrischen Verteilung (Ø 2007-2016)</b> |                         |              |             |              |             |
|--|-------------------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
|  |                         | Kommunen     |             | Land         |             |
|  |                         | in Mio. Euro | Anteil in % | in Mio. Euro | Anteil in % |
| „Ist“  | Deckungsmittelbestand   | 4.755        | 34,00       | 9.229        | 66,00       |
|  | Deckungsmittelverbrauch | 4.808        | 34,12       | 9.284        | 65,88       |
| „Soll“   | Deckungsmittelbestand   | 4.771        | 34,12       | 9.213        | 65,88       |
|  | Deckungsmittelverbrauch | 4.808        | 34,12       | 9.284        | 65,88       |
| Ausgleichsbetrag   |                         | +16,01       | --          | -16,01       | --          |
| Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.                                      |                         |              |             |              |             |

**18.** Bezogen auf die durchschnittlich in den Jahren 2013 bis 2016 verfügbare Gesamtsumme des Deckungsmittelbestandes in Höhe von 15 835 Mio. Euro müsste der kommunale Deckungsmittelbestand eine Summe von 5 592 Mio. Euro erreichen. Gegenüber den tatsächlich verfügbaren Deckungsmitteln von durchschnittlich 5 512 Mio. Euro ergibt sich somit ein Fehlbetrag in Höhe von 80 Mio. Euro. Der Symmetriekoeffizient nimmt in diesem Zeitraum einen durchschnittlichen Wert von 0,986 an. Zur Herstellung einer ausgabensymmetrischen Finanzmittelverteilung wäre also ein Ausgleichsbetrag in Höhe von 80 Mio. Euro zugunsten der Kommunen notwendig. Der Deckungsmittelbestand des Landes müsste entsprechend um diesen Betrag verringert werden. Dies würde sich in einer angepassten Dotation der Finanzausgleichsmasse widerspiegeln (vgl. Simulation I, Tab. 4). Trotz der mit der KFA-Reform 2014 eingeleiteten Maßnahmen ist somit keine Verbesserung des Symmetriekoeffizienten zugunsten der Kommunen festzustellen. Vielmehr ist die Tendenz der Entwicklung des Symmetriekoeffizienten nach der LFAG-Reform und trotz der deutlich angestiegenen Bundeshilfen zur Finanzierung kommunaler Sozialausgaben gegenüber der längerfristigen Betrachtung negativ geworden.

| <b>Tabelle 4: Ausgleichsabschätzung zur Herstellung einer ausgabensymmetrischen Verteilung – Simulation I (Ø 2013-2016)</b> |                         |              |             |              |             |
|---|-------------------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
|   |                         | Kommunen     |             | Land         |             |
|   |                         | in Mio. Euro | Anteil in % | in Mio. Euro | Anteil in % |
| „Ist“   | Deckungsmittelbestand   | 5.512        | 34,81       | 10.323       | 65,19       |
|   | Deckungsmittelverbrauch | 5.368        | 35,31       | 9.834        | 64,69       |
| „Soll“  | Deckungsmittelbestand   | 5.592        | 35,31       | 10.243       | 64,69       |
|   | Deckungsmittelverbrauch | 5.368        | 35,31       | 9.834        | 64,69       |
| Ausgleichsbetrag  |                         | +80,04       | --          | -80,04       | --          |
| Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.   |                         |              |             |              |             |

**19.** In dieser Berechnung ist noch nicht berücksichtigt, dass in den Jahren 2015/2016 das Land Rheinland-Pfalz Vorabzahlungen auf spätere Jahre an die Kommunen ausgezahlt hat.<sup>7</sup> Diese Zahlungen erhöhen den Deckungsmittelbestand der Kommunen während sie den des Landes verringern. Entsprechend ist davon auszugehen, dass der Symmetriekoeffizient den Ausgleichsbedarf der Kommunen unterschätzt. Daher ist eine periodengerechte Korrektur vorzunehmen:

- Im Jahr 2015 erhielten die Kommunen vom Land eine Einmalzahlung von 24 Mio. Euro und eine Vorabzahlung für 2016 von 44 Mio. Euro.
- In Jahr 2016 erhielten die Kommunen vom Land Vorabzahlungen für 2017 und 2018 in Höhe von 168,9 Mio. Euro

**20.** Daraus folgt, dass der Deckungsmittelbestand der Kommunen im jeweiligen Jahr um die Vorauszahlungen vermindert, der des Landes entsprechend erhöht werden müsste (Simulation II, vgl. Tab. 5). Die Rückstellung aus 2015 ist in 2016 dabei wieder mit zu berücksichtigen. Für das Jahr 2015 sind somit 44 Mio. Euro umzuschichten. Im Jahr 2016 sind es 168,9 Mio. Euro abzgl. 44 Mio. Euro, also 124,9 Mio. Euro. Infolgedessen würde der für den Zeitraum 2013-2016 abgeleitete Ausgleichsbetrag auf 115 Mio. Euro pro Jahr ansteigen.

<sup>7</sup> Vgl. dazu die Auswertung zur strukturellen Lücke.

| <b>Tabelle 5: Ausgleichsabschätzung zur Herstellung einer ausgabensymmetrischen Verteilung – Simulation II</b><br>(Ø 2013-2016, inkl. Bereinigungen der Deckungsmittel für 2015/2016)<br>Symmetriekoeffizient: 0,978 |                         |              |             |              |             |
|--|-------------------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
|  |                         | Kommunen     |             | Land         |             |
|  |                         | in Mio. Euro | Anteil in % | in Mio. Euro | Anteil in % |
| „Ist“  | Deckungsmittelbestand   | 5.463        | 34,58       | 10.334       | 65,42       |
|  | Deckungsmittelverbrauch | 5.368        | 35,31       | 9.834        | 64,69       |
| „Soll“   | Deckungsmittelbestand   | 5.592        | 35,31       | 10.243       | 64,69       |
|  | Deckungsmittelverbrauch | 5.368        | 35,31       | 9.834        | 64,69       |
| Ausgleichsbetrag   |                         | +115,1       | --          | -115,1       | --          |
| Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.  |                         |              |             |              |             |

**21.** Darüber wäre zu diskutieren, ob die Zahlung des Landes in Höhe von 78 Mio. Euro an den kommunalen Entschuldungsfonds (KEF) aus dem Deckungsmittelbestand der Kommunen herausgerechnet werden müssen (Simulation II, vgl. Tab. 5). Diese Finanzmittel dienen explizit der Tilgung und stehen damit nicht für die kommunale Aufgabenerfüllung zur Verfügung.<sup>8</sup> Gleichwohl mindern sie den Deckungsmittelbestand des Landes und dürfen dort also nicht hinzuge-rechnet werden. Im Rahmen dieses Bereinigungsschrittes würde der Aus-gleichsbetrag auf 161,7 Mio. Euro pro Jahr ansteigen. De facto können aber die Finanzmittel aufgrund des in vielen Kommunen noch nicht erfolgten Haushalts-ausgleichs kaum zur Tilgung eingesetzt werden. Sie müssen bis zum Lücken-schluss überwiegend zur Aufgabenfinanzierung verwendet werden. Im Rahmen der Aufgabenfinanzierung ist eine Bereinigung bezüglich der Symmetrie jedoch nicht zwingend.<sup>9</sup> Wichtig ist aber, dass diese Mittel nur temporär bereitgestellt werden. Beim Wegfall der Mittel sind diese durch Minderausgaben oder Mehr-einnahmen gegen zufinanzieren. An dieser Stelle kommt es zum Konflikt zwi-schen der Symmetriebetrachtung und der Betrachtung des Lückenschlusses.

8 Vgl. Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP). Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz und der rheinland-pfälzischen Landesregierung, S. 2.

9 Letztendlich könnten auch die kommunalen Beiträge zur Entschuldung in Höhe von 155 Mio. Euro (KFA-Vorwegentnahme und Eigenleistung) aus dem Deckungsmittelbestand der Kommunen herausgerechnet werden, sofern sie für den Deckungsmittelverbrauch nicht zur Verfügung stehen. Im Falle der Aufgabenfinanzierung ist dies anders einzuschätzen.

---

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass das nach Symmetriekriterien zugeteilte Geld aus horizontaler Perspektive ja noch nicht dort ankommt, wo die strukturelle Lücke besteht.

**22.** Parallel zur Aufstockung der Finanzausgleichsmasse um 50 Mio. Euro haben die rheinland-pfälzischen Kommunen ihre Realsteuerhebesätze angehoben und damit Mehreinnahmen von 82 Mio. Euro erzielt.<sup>10</sup> Eine ähnliche Möglichkeit der Steuergestaltung hat das Land Rheinland-Pfalz nur in Bezug auf die Grunderwerbsteuer. Sie hat davon aber keinen Gebrauch gemacht.<sup>11</sup> Insofern hat es auch in dieser Hinsicht einen Einfluss auf den Symmetriekoeffizienten gegeben, der zu Lasten der Kommunen wirkt.

**23.** Ferner wäre auch der strukturelle Einfluss der seit 2014 angestiegenen Bundesbeteiligung an der Finanzierung kommunaler Sozialausgaben in die Berechnung einzubeziehen. Diese Bundesmittel senken entweder den Deckungsmittelverbrauch auf Seiten der Kommunen (vollständige Übernahme der Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, höhere KdU-Beteiligung) oder erhöhen ihren Deckungsmittelbestand (anteilige Finanzierung des 5-Milliarden-Paketes über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer).<sup>12</sup> Diese zusätzlichen Finanzmittel erhalten die Kommunen angesichts einer fortbestehenden Unterfinanzierung bzw. helfen beim Erreichen des Haushaltsausgleichs. Sie vermeiden ansonsten aufzunehmende Liquiditätskredite. Die Finanzmittel stehen also nicht zusätzlich zur Verfügung und können somit nicht für bisher unterlassene Investitionen oder in der Vergangenheit konsolidierungsbedingt eingestellte oder gekürzte Aufgaben eingesetzt werden. Sie „täuschen“ also in einem statistischen Konzept der Verteilungssymmetrie nur eine Verbesserung vor. Dies muss die Interpretation des Symmetriekoeffizienten berücksichtigen.

**24.** Insgesamt ist also davon auszugehen, dass der berechnete Symmetriekoeffizient den Ausgleichsbedarf der Kommunen deutlich unterschätzt.

---

10 Vgl. die Auswertung zur strukturellen Lücke.

11 Seit dem 01.03.2012 beträgt der Steuersatz 5 %. Vgl. dazu online ><https://fm.rlp.de/ar/themen/steuerrecht/fragen-und-antworten/grunderwerbssteuer/>< (Stand: 01.11.2017).

12 Vgl. dazu die Auswertung zur strukturellen Lücke.

---

## 4 Interpretationsrahmen für den Symmetriekoeffizienten

**25.** Wie in *Abschnitt 1* bereits dargestellt, ist die Analyse der Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen ein Informationsbaustein im Rahmen einer Gesamtbewertung der Frage nach einer aufgabenangemessenen Dotation der Finanzausgleichsmasse im kommunalen Finanzausgleich. Um diesen Baustein richtig interpretieren zu können, sind – jenseits der schon getroffenen Feststellung, dass ein symmetrischer Zustand auch bei einer Unterfinanzierung bestehen kann (*vgl. Ziff. 2*) – zusätzlich einige weitere Aspekte zu beachten.

**26.** Der Symmetriekoeffizient verknüpft zwar alle relevanten Einnahmen und Ausgaben in einer auf ein Jahr bezogenen Kennziffer. Er lässt aber keine Rückschlüsse auf die dahinterliegenden Veränderungen zu. Er ist sozusagen „blind“ für das eigentliche Geschehen: Hat das Land den Kommunen Deckungsmittel vorenthalten oder spiegeln sich darin nur besondere Konsolidierungsanstrengungen des Landes wider?<sup>13</sup> Es findet eben keine sachgerechte Überprüfung der Aufgabenangemessenheit anhand einer bedarfsorientierten Analysemethode statt.

**27.** Das Symmetriekonzept kann sogar unerwünschte Fehlanreize setzen. So bewirken Mehrausgaben (erhöhter Deckungsmittelverbrauch) einer Ebene einen höheren Erstattungsanspruch gegenüber der anderen Ebene. Verstärkte Einsparungen und zusätzlich entlastende Zweckzuweisungen einer dritten Ebene (sinkender Deckungsmittelverbrauch) werden hingegen mit einer Erstattungspflicht an die andere Ebene zusätzlich „bestraft“. Durch Steuersatzerhöhungen verursachte steigende Steuereinnahmen einer Ebene (erhöhter Deckungsmittelbestand) würden ebenso die relative Zahllast gegenüber der anderen Ebene erhöhen oder aber den eigenen Zahlungsanspruch vermindern. Eine höhere kommunale Konsolidierungsintensität würde sich dementsprechend in einem geringeren Deckungsmittelverbrauch oder einem höheren Deckungsmittelbestand niederschlagen, der zu einer Anpassung des Symmetriekoeffizienten zugunsten der Landesebene führen würde. Die Arithmetik des Symmetriekoeffizienten als Relationskoeffizient nimmt diese Einflüsse ohne inhaltliche Bewertung auf und bildet das Ergebnis aller Aktionen in einer Kennziffer lediglich ab.

**28.** Zu fragen ist nun, ob hier strategisches Verhalten möglich ist und ob eine der beiden Seiten dabei einen größeren Einfluss zu seinen Gunsten geltend

---

<sup>13</sup> Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./BOETTCHER, F./HOLLER, B./BRAND, S. (2012): Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben, a. a. O.

---

machen kann. Das Land hat dabei als Gesetzgeber deutlich eigene Entscheidungsfreiheit über sein Handeln. Es hat auch mehr Einfluss auf die Kommunen und kann auch im Rahmen der Kommunalaufsicht im Bedarfsfall (Vorlage eines Haushaltsdefizits) direkt Einfluss auf kommunales Handeln nehmen. Umgekehrt ist das nicht der Fall. Zwischen Landes- und Kommunalebene bestehen somit gravierende gesetzliche und haushaltsrechtliche Regulierungsunterschiede, die grundsätzlich einen verzerrenden Effekt auf die Ausgaben- und Einnahmenverteilung zwischen den Ebenen aufweisen.

**29.** Auf der Einnahmenseite sind unterschiedliche Gestaltungsspielräume im Rahmen der Steuerautonomie zu beachten. Die Landesebene kann die Steuereinnahmen allein über die Grunderwerbsteuer anpassen. Ein Einfluss auf die Höhe der Gemeinschaftssteuern ist nur im Rahmen der Mitwirkung im Bundesrat möglich. Bei den Kommunen sind Gewerbe- und Grundsteuerhebesätze einzelngemeindlich festsetzbar. Hieraus ergeben sich drei Aspekte:

- Sollen auf beiden Seiten – Land und Kommunen – die jeweiligen Ist-Einnahmen einbezogen werden und wie werden dabei Steuererhöhungen berücksichtigt?
- Sollen – analog der Vorgehensweise bei der Steuerkraftmessung im kommunalen Finanzausgleich – ggf. Einnahmenpotenziale erfasst werden, damit sich keine Seite „ärmer Rechnen“ kann? Im diesem Fall bliebe zu klären, wie denn ein Einnahmenpotenzial festzustellen wäre.
- Wie ist im Kontext der kommunalen Haushaltskonsolidierung eine von der Landesregierung geforderte Erhöhung der Realsteuerhebesätze zu bewerten? Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Tilgung von Liquiditätskrediten. Es kann ja nicht der Sinn sein, dass Kommunen zur Tilgung ihren Deckungsmittelbestand durch kommunale Steuererhöhungen vergrößern, sich dadurch der Wert des Symmetriekoeffizienten zu ihren Lasten verschiebt und daraus dann ein Zahlungsanspruch des Landes gegenüber den Kommunen abgeleitet werden kann.

**30.** Auf der Ausgabenseite ist die Problematik noch etwas komplizierter, weil im Deckungsmittelverbrauch ja auch zweckgebundene Einzahlungen zur Wirkung kommen. Es müssen also allein ausgabenseitige Faktoren von zusätzlichen einnahmeseitigen Einflüssen unterschieden werden.

---

**31.** Als grundsätzlicher Unterschied zwischen Land und Kommunen ist zunächst der Grad der Fremdbestimmung der Aufgabenerfüllung anzusehen. Hier haben die Länder generell eine viel größere Autonomie, während ein Großteil der kommunalen Aufgaben und damit Ausgaben durch Bund und Land veranlasst und auch in einem hohen Maße reguliert sind. Damit besteht bei unzureichender konnexitätsorientierter Kofinanzierung die Möglichkeit der Verdrängung kommunaler Selbstverwaltungs- durch zugewiesene, rechtlich regulierte Pflichtaufgaben. Diese Verdrängung freiwilliger Aufgaben verstärkt sich noch, wenn die zugewiesenen Aufgaben, wie im Fall der Sozialausgaben in der Vergangenheit geschehen – ein überproportionales Wachstum aufweisen.

**32.** Sofern keine hinreichenden Finanzmittel mobilisiert werden können, würde sich der strukturelle Ausgabenzuwachs durch einsetzende – und auch vom Land (Kommunalaufsicht) geforderte – Konsolidierungsmaßnahmen (Verdrängung) nicht im kommunalen Gesamtausgabenanteil widerspiegeln. Der Symmetriekoeffizient reagiert also nicht unbedingt auf den Ausgabenzuwachs.

**33.** Umgekehrt kann sich eine „plötzlich“ einsetzende signifikante Entlastung z. B. des Bundes bei den Sozialausgaben – wie die vollständige Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ab 2014 und das 5-Milliarden-Paket zur Mitfinanzierung sozialen Aufgaben ab 2015 – im Symmetriekoeffizienten bemerkbar machen. Wenn dieses zusätzliche Geld für die verdrängten Ausgaben nicht umgehend wieder ausgegeben wird, verringert sich der Deckungsmittelverbrauch. Angesichts des Konsolidierungszwangs in vielen Kommunen (z. B. hohe Liquiditätskredite aufgrund kreditfinanzierter Sozialausgaben) ist eine Ausgabensteigerung aber nicht möglich. Der Beitrag zur Verringerung des Defizits signalisiert aber im Symmetriekoeffizienten einen größeren haushaltspolitischen Gestaltungsspielraum der Kommunen und führt zu einer Verschiebung der Verteilungssymmetrie zugunsten des Landes. Damit stellt sich aber die Frage, wie Konsolidierungsmaßnahmen der Kommunen – oder auch des Landes – in die Bewertung mit einzubeziehen sind.

**34.** Zur Finanzierung von Aufgaben, für die weder direkte Einnahmen noch allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung stehen, wurde in der Vergangenheit sowohl vom Land als auch von den Kommunen die Kreditfinanzierung genutzt. Kredite erweitern somit den Deckungsmittelverbrauch ohne selbst als Deckungsmittel in der Symmetrierechnung in Erscheinung zu treten. Dies geschieht in zweierlei Hinsicht: kurzfristig für die zu erfüllende Aufgabe und längerfristig für

---

die Zinsen, die für die Kredite zu zahlen sind. Die jeweiligen haushaltsrechtlichen Zugriffsmöglichkeiten auf die Kreditfinanzierung entscheiden dabei, ob eine Ebene ihre Ausgaben mittels Kreditfinanzierung stärker ausweiten kann als die andere. Ein Unterschied in der Kreditfinanzierung kann die Anteile von Land und Kommunen am Deckungsmittelverbrauch verschieben und damit den Symmetriekoeffizienten beeinflussen.

**35.** Dabei gilt es, ein weiteres zu beachten: eine aufwachsende Kreditfinanzierung bedeutet immer auch die Existenz von Fehlbeträgen in den Haushalten und damit den Zwang zur Konsolidierung. Erst durch Haushaltsüberschüsse und eine damit verbundene verstärkte Tilgung kann die Kreditfinanzierung im Volumen wieder zurückgefahren werden. Dies setzt aber voraus, dass der Deckungsmittelverbrauch kleiner wird als der Deckungsmittelbestand. Damit würde sich auf lange Frist der Wert des Symmetriekoeffizienten in die entgegengesetzte Richtung bewegen und es käme über die Gesamtdauer der Kreditaufnahme zum Ausgleich des Symmetriekoeffizienten. Ein Unterschied bleibt bei unterschiedlichen Kreditaufnahmemöglichkeiten aber bestehen: Die Kosten der Kreditaufnahme differieren und bescheren einer Seite einen Vorteil.

**36.** Da die Kreditaufnahme des Landes Rheinland-Pfalz (31.12.2016: 8 011 Euro/Ew.<sup>14</sup>) deutlich größer ist als die der Kommunen (3 047 Euro/Ew.), fallen die Zinsausgaben beim Land auch strukturell höher aus als bei den Kommunen. Würde dieser Vorteil des Landes bei der Kreditaufnahme nicht eliminiert, ergäbe sich unter Einschluss des Schuldendienstes beider Ebenen ein anderes Bild: Der Symmetriekoeffizient wäre nahezu ausgeglichen (Koeffizient Ø 2013-2016: 1,006 statt 0,986). Diese nicht nur das laufende Haushaltsgeschehen, sondern auch fiskalische Altlasten einschließende Methode der Symmetrieberechnung wird vom Land bevorzugt.<sup>15</sup> Sie ist aber abzulehnen, weil sie auf einem institutionellen Vorteil des Landes beruht.

**37.** Die skizzierten Einflüsse auf die Ausgangsgrößen des Symmetriekoeffizienten machen noch einmal deutlich, dass der Koeffizient nur als ergänzender Informationsbaustein im Rahmen einer finanzpolitischen Gesamtbewertung der Finanzbeziehungen von Land und Kommunen geeignet ist.

---

14 Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2017): Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2016. Wiesbaden, Tab. 5.1/5.2. (= Fachserie 14/Finanzen und Steuern, Reihe 5).

15 Vgl. SCHERF, W. (2017): Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz. Aktualisierung des Gutachtens von 2015 im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz vertreten durch das Ministerium der Finanzen. Gießen.

---

## 5 Resümee

**38.** Der Gedanke der Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen resultiert aus dem Grundsatz der Gleichwertigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben. In seiner empirischen Umsetzung zur Beurteilung des Grades an erreichter oder verfehlter Symmetrie muss die empirische Messmethode aber mangels verfügbarer Informationen von der Aufgabenbetrachtung abrücken und tatsächlich realisierte Ausgaben und Einnahmen heranziehen. Dabei kann zwischen zwei Varianten der Berechnung unterschieden werden. Die vom Land bevorzugte Methode<sup>16</sup> inkludiert den Schuldendienst (Zinsausgaben) und damit die kreditfinanzierten Ausgaben der Vergangenheit. Angesichts der aus Zeiten vor der Schuldenbremse aufgebauten höheren Länderschulden führt die Nutzung dieser Möglichkeit (leichtere Zugriffsmöglichkeit der Länder auf die Kreditfinanzierung) zu einer strukturellen Verzerrung des Symmetriekoeffizienten. Mit anderen Worten: Die höheren fiskalischen Altlasten der Länder würden über den Symmetriegedanken von den Kommunen mitgetragen. Die andere – hier zugrunde gelegte – Methode zielt auf die in den relevanten Jahren getätigten unmittelbaren Ausgaben von Land und Kommunen ohne in anderen Perioden verursachten Zinsausgaben ab. Hier steht also die Aufgabe zum Zeitpunkt ihrer Erfüllung bei gleichzeitiger Neutralisierung des Kreditvorteils des Landes im Mittelpunkt.

**39.** Der Symmetrievergleich von SCHERF (2017) zeigt – trotz des abweichenden methodischen Zugriffs – ebenfalls einen seit dem Jahr 2011 bestehenden Trend zu Lasten der kommunalen Ebene auf. Insbesondere in den Jahren 2013-2014 weisen die für die Analyse herangezogenen relationalen Indikatoren Kommunalisierungsgrad (-2 %-Punkte ggü. 2011), Deckungsquote (-7,6 %-Punkte ggü. 2011) und Verbundquote (-3,6 %-Punkte ggü. 2011) auf eine zunehmende Asymmetrie der Finanzmittelverteilung zu Lasten der kommunalen Ebene hin, die in den beiden jüngsten Jahren der Zeitreihe (2013/2014) bei durchschnittlich rd. 48 Mio. Euro p. a. liegt.<sup>17</sup> Somit zeigen die Reformmaßnahmen keinen messbaren positiven Effekt auf die Kommunalhaushalte, allenfalls wurde der bestehende negative Entwicklungstrend geringfügig abgeschwächt. Dieses Zwischenergebnis stimmt mit den dokumentierten Ergebnissen grundsätzlich überein, der nachteilige Entwicklungstrend setzt sich in 2016 zudem

---

16 SCHERF, W. (2017): Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz, a. a. O.

17 Vgl. ebd., S. 23 f.

fort, allerdings ist hier keine Gegenüberstellung mit der Methodik nach SCHERF möglich, da die Zeitreihe auf Basis der Jahresrechnungsstatistik bereits im Jahr 2014 endet. Selbst bei einer potenziell strukturellen Unterschätzung des Symmetriekoeffizienten nach SCHERF ist somit die Übereinstimmung der abgeschätzten (negativen) Entwicklungsrichtung der Verteilungssymmetrie nach beiden methodischen Zugriffen hervorzuheben. Für eine sachgerechte Evaluation des Landesgesetzes zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs ist somit insbesondere auf die Zeitreihenanalyse ab dem Jahr 2013 abzustellen. Eine Ausdehnung des analytischen Stützzeitraums auf die Perioden vor dem Jahr 2013 würde nicht dazu beitragen, die Wirkungen der KFA-Reform zu erfassen.

**40.** Nach der hier verwendeten Methode sind folgende Analyseergebnisse festzuhalten:

- In der Mehrzahl der Jahre von 2001 bis 2016 fällt der Symmetriekoeffizient für die rheinland-pfälzischen Kommunen kleiner als 1 aus, was unzureichende Finanztransfers des Landes an die Kommunen signalisiert. Er fällt im Übrigen auch ungünstiger aus als dies für die westdeutschen Kommunen festzustellen ist, was auf eine besondere Benachteiligung hinweist.
- Im Durchschnitt der letzten zehn Jahre 2007 bis 2016 liegt der Koeffizient nahe 1 und der Zahlungsanspruch der Kommunen beträgt jahresdurchschnittlich nur rund 16 Mio. Euro. Angesichts der empirischen Unsicherheiten ist dieser Anspruch aber nicht valide unterlegt.
- Seit 2013, d. h. aber auch seit der Reform des LFAG, die eine Verbesserung der Kommunalfinzen bewirken sollte, hat sich aber der Symmetriekoeffizient im Durchschnitt zulasten der rheinland-pfälzischen Kommunen verringert. Der rechnerisch ermittelte Ausgleichsbetrag steigt dadurch auf rund 80 Mio. Euro pro Jahr.

**41.** Tendenz und Volumen des Symmetrievergleichs zeigen also deutlich einen Ausgleichsanspruch der Kommunen an, der auch trotz der empirischen Unsicherheiten stark genug ist, um geltend gemacht werden zu können. Dabei wird dieser Anspruch durch weitere Faktoren untermauert:

- In den Jahren 2015 und 2016 haben vorgezogene – und damit atypische – Transfers des Landes an die Kommunen (Gemeindeanteil an der Ein-

---

kommensteuer, Vorabzahlung von Integrationsmitteln etc.) den Deckungsmittelbestand zu den Kommunen verschoben und damit den Symmetriekoeffizienten zugunsten des Landes verändert. Das lässt die kommunale „Nachforderung“ kleiner erscheinen. Nach periodengerechter Zuordnung der Transfers ergibt sich einen Ausgleichsbetrag von 115,1 Mio. Euro.

- Die Verschlechterung des Symmetriekoeffizienten seit 2013 zu Lasten der Kommunen ist eingetreten, obwohl in dieser Zeit der Bund in steigendem Maße die von ihm definierten, von den Kommunen aber durchzuführenden und auch weitgehend zu finanzierenden sozialen Aufgaben kofinanziert. Diese zweckgebunden kommunalen Einnahmen reduzieren den Deckungsmittelverbrauch der Kommunen. Das hat wesentlich zur Verringerung der kommunalen Haushaltsdefizite beigetragen. Im Symmetriekoeffizienten bedeutet das aber eine Verschiebung des Wertes zu Gunsten des Landes.
- In die gleiche Richtung wirken auch die konsolidierungsbedingten Hebesatzerhöhungen der Kommunen. Diesen Steuermehreinnahmen stehen keine adäquaten Steuermehreinnahmen des Landes gegenüber, so dass sich die Relation des Deckungsmittelbestandes zu Lasten der Kommunen verschiebt und damit die Symmetrie zu Gunsten des Landes verändert.

**42.** Dies alles belegt, dass der Symmetriekoeffizient für sich allein nur einen Ausgangspunkt zur Beurteilung der Finanzbeziehung zwischen Land und Kommunen darstellen kann, der unter Berücksichtigung finanzpolitischer Einflüsse weiter zu interpretieren ist. Ein verlässlicher Verteilungsmaßstab kann nur in einer Gesamtschau aller Informationstatbestände abgeleitet werden. Diese Gesamtschau ist zwingend erforderlich, weil sonst die „reine Mathematik“ die Finanzausgleichsleistungen auf der Basis einer sich einmal – historisch – eingespielten Relation von Ausgaben und Steuereinnahmen zwischen Land und Kommunen ohne Berücksichtigung institutioneller Faktoren und finanzpolitischer Veränderungen festschreibt.

**43.** Letztendlich stellt aber auch ein Symmetriekoeffizient von 1 noch nicht sicher, dass alle öffentlichen Aufgaben auch erfüllt werden können.<sup>18</sup> Die weiterhin hohe Zahl an Kommunen in Rheinland-Pfalz, die ihre Haushalte trotz der insgesamt erreichten fiskalischen Verbesserungen noch immer nicht ausgleichen können und das Gesamtvolumen ihrer Defizite<sup>19</sup> zeigen an, dass die Problemlösung unabhängig vom Symmetriekoeffizient angestrebt werden muss – was wiederum auch die vom rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshof intendiert wird, wenn er ausführt, dass: „das rechnerische Ergebnis der Verteilungssymmetrie zwischen Kommunen und Land ... im Einzelfall aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit zu korrigieren“ ist (3. Leitsatz) (*vgl. auch Ziff. 3*). Dabei sollte nicht unvergessen bleiben, dass das Urteil von 2012 sich auf Defizite in der kommunalen Finanzausstattung vergangener Zeiträume bezieht. Diese müssen unabhängig davon, dass von der Reform von 2014 nur darauf folgende Jahre betroffen sind, separat aufgearbeitet werden, z. B. im Rahmen des kommunalen Entschuldungsfonds.

---

18 Vgl. auch JUNKERNHEINRICH, M./BOETTCHER, F./HOLLER, B./BRAND, S. (2012): Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben, a. a. O., S. 37.

19 Vgl. RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2017): Kommunalbericht 2017. Speyer, S. 15 f. (auch LT-Drucksache 17/3900).

---

## Literaturverzeichnis

- BOETTCHER, F./HOLLER, B. (2011): Relative Unterfinanzierung der kommunalen Ebene? Zur Frage der vertikalen Finanzmittelverteilung in den Ländern. In: Hansmann, M. (Hrsg.): Kommunalfinanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze. Berlin. S. 72-89.
- BOETTCHER, F./HOLLER, B. (2012): Das Konzept der vertikalen Verteilungssymmetrie. In: Wirtschaftsdienst. Jg. 92, H. 4, S. 261-266.
- JUNKERNHEINRICH, M. (2009): Die fiskalische Einbindung der Kommunen in die deutschen Bundesländer. In: JUNKERNHEINRICH, M./KORIOTH, ST./LENK, T./SCHELLER, H./WOISIN, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009. Berlin, S. 195-219. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 218).
- JUNKERNHEINRICH, M./BOETTCHER, F./HOLLER, B./BRAND, S. (2012): Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben. Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Bottrop.
- 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, Bd. 14).
- RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2017): Kommunalbericht 2017. Speyer (LT-Drs. 17/3900).
- SCHERF, W. (2017): Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz. Aktualisierung des Gutachtens von 2015 im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz vertreten durch das Ministerium der Finanzen. Gießen.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2015): Jahresrechnungsergebnisse kommunaler Haushalte 2012. Wiesbaden. (= Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 3.3).
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2016): Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts 2015. Wiesbaden. (= Fachserie 14/Finanzen und Steuern, Reihe 2).
- THÖNE, M./LAMOUREUX, L. (2016): Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins. Köln.
- ZIMMERMANN, H. (2010) Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene im Ländervergleich. Marburg.