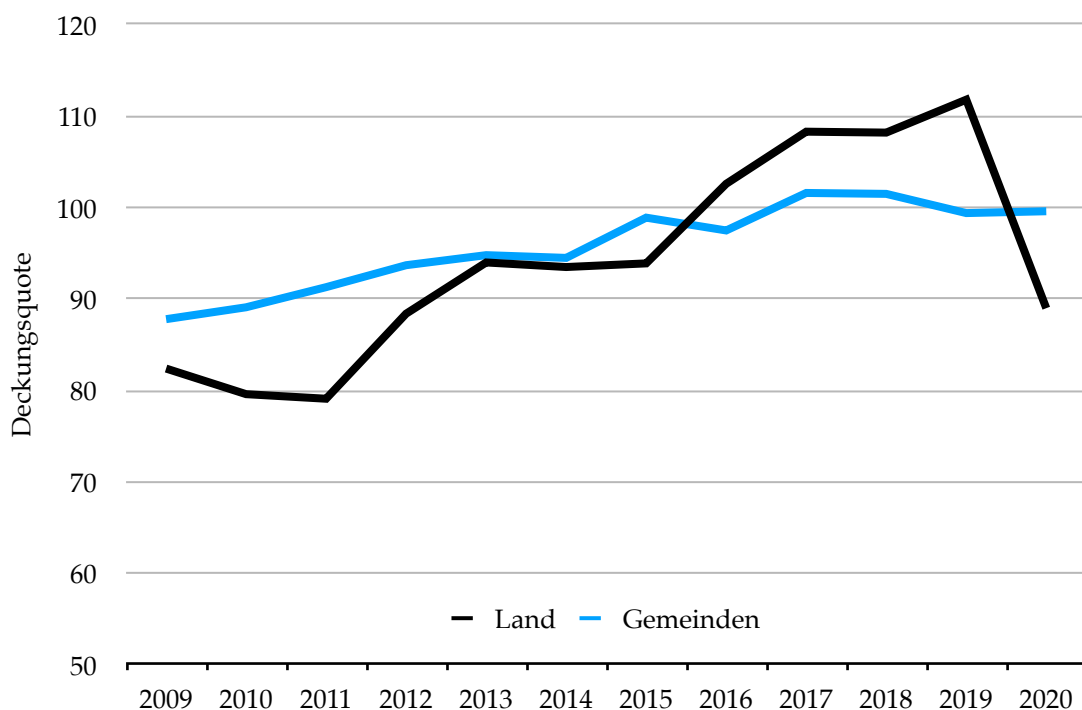


Wolfgang Scherf

# Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz

Justus-Liebig-Universität Gießen

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften



Prof. Dr. Wolfgang Scherf

# Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz

Gutachten im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz

Prof. Wolfgang Scherf  
Justus-Liebig-Universität Gießen  
Professur für Öffentliche Finanzen  
Licher Straße 74  
35394 Gießen

## Inhaltsverzeichnis

Tabellen .....	4
Abbildungen .....	5
A. Einführung .....	6
1. Gegenstand und Aufbau der Untersuchung .....	6
2. Aufgaben und Reform des Finanzausgleichs .....	9
B. Methode des Symmetrievergleichs .....	13
1. Kommunalisierungsgrad und Deckungsquoten.....	13
2. Verteilungsindikatoren und Symmetriedifferenzen.....	14
3. Relevante Ausgaben und Einnahmen.....	20
4. Ergänzende methodische Erläuterungen .....	23
5. Die Relevanz der Zinsen im Symmetrievergleich.....	26
C. Vertikale Verteilung in Rheinland-Pfalz .....	32
1. Daten zum vertikalen Symmetrievergleich.....	32
2. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben .....	33
3. Symmetrievergleich zwischen Land und Kommunen.....	36
4. Kurzfristige Symmetrierverschiebungen .....	39
5. Finanzierungspotentiale der Kommunen .....	40
D. Interkommunale Verteilungssymmetrie .....	49
1. Kommunaler und kreisinterner Finanzausgleich .....	49
2. Kreisfreie Städte und Gesamtkreise im Vergleich.....	51
3. Zentralkreise und Kreisgemeinden im Vergleich .....	59
4. Ausgleich interkommunaler Ungleichgewichte.....	65

E. Simultaner Symmetrievergleich .....	68
1. Gemeindeverbände und Verteilungssymmetrie .....	68
2. Vertikaler und horizontaler Symmetrieausgleich .....	70
3. Potentialorientierter Symmetrieausgleich.....	75
F. Kurzfassung des Gutachtens.....	80
1. Methode des Symmetrievergleichs .....	80
2. Vertikale Verteilung in Rheinland-Pfalz .....	82
3. Interkommunale Verteilungssymmetrie .....	84
4. Simultaner Symmetrievergleich .....	86
5. Fazit.....	88
Literaturverzeichnis.....	89
Anhang .....	91

## Tabellen

Tabelle 1: Land und Gemeinden im Vergleich .....	32
Tabelle 2: Realsteuerpotential der Gemeinden.....	42
Tabelle 3: Land und Gemeinden im Potentialvergleich.....	44
Tabelle 4: Kreisfreie Städte und Gesamtkreise im Vergleich.....	51
Tabelle 5: Kreisfreie Städte und Gesamtkreise im Potentialvergleich .....	56
Tabelle 6: Zentralkreise und Kreisgemeinden im Vergleich .....	59
Tabelle 7: Zentralkreise und Kreisgemeinden im Potentialvergleich .....	63
Tabelle 8: Entwicklung der Schlüsselzuweisungen .....	65
Tabelle 9: Bezirksverband Pfalz und kommunale Zweckverbände .....	69
Tabelle 10: Simultaner vertikaler und horizontaler Symmetrienausgleich .....	72
Tabelle 11: Simultaner Symmetrienausgleich nach Vergleichsebenen.....	74
Tabelle 12: Simultaner potentialorientierter Symmetrienausgleich.....	76
Tabelle 13: Einnahmeneffekte bei Ausschöpfung der Steuerpotentiale .....	77
Tabelle 14: Potentialorientierter Symmetrienausgleich nach Ebenen .....	79

## Abbildungen

Abbildung 1: Einnahmen und Ausgaben des Landes .....	34
Abbildung 2: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden .....	34
Abbildung 3: Ausgaben- und Einnahmenwachstum 2013 – 2019 .....	35
Abbildung 4: Deckungsquoten – Land und Gemeinden .....	36
Abbildung 5: Symmetrievergleich aus Sicht der Gemeinden .....	38
Abbildung 6: Realsteueraufkommen und Realsteuerpotential.....	43
Abbildung 7: Potentialvergleich – Land und Gemeinden .....	45
Abbildung 8: Einnahmen und Ausgaben der kreisfreien Städte .....	52
Abbildung 9: Einnahmen und Ausgaben der Gesamtkreise.....	52
Abbildung 10: Deckungsquoten – Kreisfreie Städte und Gesamtkreise.....	53
Abbildung 11: Symmetrievergleich aus Sicht der Gesamtkreise .....	54
Abbildung 12: Potentialvergleich – Kreisfreie Städte und Gesamtkreise.....	57
Abbildung 13: Einnahmen und Ausgaben der Zentralkreise .....	60
Abbildung 14: Einnahmen und Ausgaben der Kreisgemeinden.....	60
Abbildung 15: Deckungsquoten – Zentralkreise und Kreisgemeinden.....	61
Abbildung 16: Symmetrievergleich aus Sicht der Zentralkreise .....	62
Abbildung 17: Potentialvergleich – Zentralkreise und Kreisgemeinden .....	64
Abbildung 18: Entwicklung der Schlüsselzuweisungen.....	66
Abbildung 19: Vertikaler und interkommunaler Symmetrieausgleich .....	73
Abbildung 20: Potentialorientierter simultaner Symmetrieausgleich.....	78

## A. Einführung

### 1. Gegenstand und Aufbau der Untersuchung

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat in seinem Urteil vom 16. Dezember 2020 (VGH N 12-14/19) wesentliche Teile des Landesfinanzausgleichsgesetzes für verfassungswidrig erklärt und dem Gesetzgeber eine Neuregelung spätestens bis zum 31. Dezember 2022 auferlegt. Moniert wurde im Wesentlichen, dass die in Rheinland-Pfalz verwendete Methode zur Berechnung der Finanzausgleichsmasse keine bedarfsgerechte Mindestfinanzausstattung garantieren könne, weil eine adäquate Bedarfsermittlung fehle.

Thema des Gutachtens ist nicht die Sicherung der Mindestfinanzausstattung, sondern die damit zusammenhängende Analyse der Symmetrieeigenschaften des Finanzausgleichs. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz stellt diesbezüglich fest: „Angesichts der erwähnten grundsätzlichen Gleichwertigkeit von staatlichen und kommunalen Aufgaben wird der vertikale Finanzausgleich im Ausgangspunkt durch den Grundsatz der Verteilungssymmetrie bestimmt, der eine gleichmäßige und gerechte Aufteilung der verfügbaren Finanzmittel auf die verschiedenen Ebenen gebietet“ (VGH 2020: 63).<sup>1</sup>

Darüber hinaus „ist der Finanzausgleichsgesetzgeber verpflichtet, bei der Verteilung der Finanzausgleichsmittel die unterschiedlichen finanziellen Belange der Kommunen zu einem angemessenen und gerechten Ausgleich zu bringen. Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot ist verletzt, wenn bei der Finanzmittelverteilung bestimmte Gebietskörperschaften oder Gebietskörperschaftsgruppen sachwidrig benachteiligt oder bevorzugt werden“ (VGH 2020: 69). Der Grundsatz der Verteilungssymmetrie bezieht sich demnach nicht nur auf die vertikale Verteilung zwischen Land und kommunaler Ebene, sondern auch auf die horizontale Verteilung unter den Gemeinden.

---

<sup>1</sup> Verweise auf Urteile des VGH Rheinland-Pfalz erfolgen anhand der Randziffern. Eine Dokumentation der Begründung des aktuellen Urteils findet sich im Anhang.

Damit gehört der Grundsatz der Verteilungssymmetrie zu den zentralen Kriterien einer aufgabengerechten Mittelverteilung. Zumindest jenseits der Mindestausstattung darf der Gesetzgeber den vertikalen Finanzausgleich an der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes ausrichten, z.B. durch eine dynamische, an das Gebot der Verteilungssymmetrie anknüpfende Komponente (VGH 2020: 107). Zudem erfordert die interkommunale Gleichbehandlung eine ausgewogene Dotierung aller kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen.

Das vorliegende Gutachten hat die Aufgabe, die Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz aus finanzwissenschaftlicher Sicht zu analysieren. Es handelt sich im Wesentlichen um eine Fortsetzung der früher erstellten Gutachten (SCHERF 2011, 2015, 2017). Die Untersuchung dient der langfristigen Beobachtung und soll perspektivisch einen Vergleich zwischen den Verhältnissen vor und nach der Reform 2023 vorbereiten. Das entspricht einer Anforderung des Verfassungsgerichtshofs, der dem Gesetzgeber eine Beobachtungs- und Anpassungspflicht im Hinblick auf finanzausgleichsrechtliche Entscheidungen auferlegt hat (VGH 2020: 81).

Die Prüfung der Verteilungssymmetrie erstreckt sich auf die Finanzausstattung (1) der kommunalen Gebietskörperschaften insgesamt im Vergleich zum Landeshaushalt sowie innerhalb der kommunalen Ebene auf die Finanzausstattung (2) der Landkreise relativ zu den kreisfreien Städten und (3) der Zentralkreise relativ zu den kreisangehörigen Gemeinden. Die Daten des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz ermöglichen für den Zeitraum 2009 bis 2019 eine belastbare Analyse der finanziellen Lage der öffentlichen Haushalte. Sie erfolgt auf der Basis einer teils verbesserten Methode des Symmetrievergleichs, die alle Dimensionen der Verteilungssymmetrie in paralleler Weise erfasst. Durch die Zuordnung der Zweckverbände und des Bezirksverbands Pfalz auf die kommunalen Gebietskörperschaften können zudem die interkommunalen Symmetrieverhältnisse genauer abgebildet werden.

Der Aufbau der Untersuchung entspricht im Prinzip den früheren Gutachten. In Kapitel B wird die Methode des Symmetrievergleichs erläutert. Gegenüber SCHERF 2017 wurden einige Modifikationen vorgenommen, die der Stringenz



der Analyse dienen und durch Vereinheitlichung des Symmetrievergleichs auf allen relevanten Ebenen die Übersichtlichkeit erhöhen.

In Kapitel C erfolgt die Analyse der vertikalen Verteilungssymmetrie zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und seinen Gemeinden. Sie beantwortet die Frage, ob die Kommunen insgesamt besser oder schlechter als das Land in der Lage waren, ihre Ausgaben aus eigener Steuerkraft und transferierten Steuermitteln zu finanzieren. Gravierende Abweichungen von der rechnerischen Verteilungssymmetrie können auf dieser Ebene gegebenenfalls über eine Variation der Finanzausgleichsmasse korrigiert werden. Zu beachten sind aber auch die Finanzierungspotentiale der Kommunen, die im Vergleich zum Land über größere Möglichkeiten zur Erhöhung ihrer (Real-) Steuereinnahmen verfügen.

Kapitel D ist der Verteilungssymmetrie innerhalb der kommunalen Ebene gewidmet. Hier stellt sich zunächst die Frage nach der finanziellen Gleichbehandlung von kreisfreien Städten und Gesamtkreisen. Symmetriestörungen erfordern möglicherweise strukturelle Anpassungen des kommunalen Finanzausgleichs durch das Land. Falls kreisfreie Städte und Gesamtkreise ihre Steuerpotentiale unterschiedlich stark ausschöpfen, ist des Weiteren zu prüfen, in welchem Maße Abweichungen von der Verteilungssymmetrie darauf zurückgehen und selbständig korrigiert werden können.

Innerhalb der Gesamtkreise findet darüber hinaus ein vertikaler Ausgleich zwischen Zentralkreisen und kreisangehörigen Gemeinden statt, der das Gebot der Verteilungssymmetrie beachten muss. Sofern die Finanzausstattung der Gesamtkreise insgesamt relativ zu den kreisfreien Städten und dem Land ausbalanciert ist, fallen Korrekturen auf dieser Ebene primär in die Kompetenz der kommunalen Gebietskörperschaften selbst. Durch Variationen der Kreisumlage sind aufgabengerechte Umschichtungen gegebenenfalls leicht herbeizuführen.

Die Analyse der Verteilungssymmetrie auf drei separaten Vergleichsebenen wird in Kapitel E durch einen simultanen Symmetrievergleich erweitert und abgerundet. Um die Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den verschiedenen kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen in einem Schritt erfassen zu können, müssen die Zweckverbände und der Bezirksverband Pfalz ihren kom-

munalen Trägern anhand von geeigneten Indikatoren zugeordnet werden. Damit lassen sich zum einen die kommunalen Adressaten eines Symmetrieausgleichs erkennen, zu denen die Gemeindeverbände nicht gehören. Zum anderen erlaubt die Berücksichtigung der Verflechtungen zwischen Gemeinden und Verbänden eine exaktere Bestimmung aller Symmetriesalden. Kapitel F resümiert die zentralen methodischen und empirischen Aspekte der Arbeit.

Die Aktualisierung der Analyse der Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz erstreckt sich im Wesentlichen auf die zugrunde liegenden Daten und empirischen Schlussfolgerungen. Der zentrale Beobachtungszeitraum umfasst nun die Jahre 2009 bis 2019. Zum Verständnis erforderliche Passagen der früheren Gutachten werden bei Bedarf in zweckmäßig gestraffter und redaktionell überarbeiteter Fassung integriert. Mit Blick auf die Lesbarkeit des Textes erfolgen jedoch keine detaillierten Querverweise.

## 2. Aufgaben und Reform des Finanzausgleichs

Der kommunale Finanzausgleich erfüllt primär eine fiskalische Funktion im Verhältnis zwischen der Landesebene und der kommunalen Ebene sowie eine redistributive Funktion im Verhältnis der kommunalen Gebietskörperschaften untereinander. Die vertikale Aufstockung ist erforderlich, um die Steuereinnahmen der Gemeinden an die aus Steuern zu finanzierenden Ausgaben anzupassen. Die horizontalen Ausgleichseffekte zwischen den Kommunen resultieren aus einer nach der kommunalen Finanzkraft differenzierten Verwendung der Mittel, insbesondere aus der Verteilung der Schlüsselzuweisungen.

Eine Besonderheit des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz ist das Einwohner-gleich-Einwohner-Prinzip. Die Einbeziehung aller Gemeinden und Gemeindeverbände in ein einheitliches Verteilungssystem hat den Vorteil der Gleichbehandlung von Gesamtkreisen und kreisfreien Städten. Bei ordnungsgemäßem Einsatz der Kreisumlage partizipieren außerdem Zentralkreise und kreisangehörige Gemeinden gleichmäßig an der jeweiligen Kreisfinanzkraft.

Die Regulierung der vertikalen Verteilung zwischen Land und Kommunen erfolgt primär über die Finanzausgleichsmasse. Für die Beurteilung der finanzia-

ellen Situation beider Ebenen sind die originären und transferierten Steuereinnahmen den daraus zu finanzierenden Ausgaben gegenüberzustellen. Die relevanten Einnahmen des Landes bestehen aus seinen Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen abzüglich aller Landesleistungen an die Gemeinden. Die relevanten Einnahmen der Gemeinden umfassen ihre Steuereinnahmen sowie die vom Land erhaltenen Transfers inklusive aller Leistungen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs.

Inwieweit die Einnahmen im Vergleich zu den Aufgaben und Ausgaben angemessen sind, lässt sich anhand verschiedener Indikatoren überprüfen. Üblich ist der Vergleich zwischen den kommunalen Ausgaben- und Einnahmenanteilen (Kommunalisierungsgrade). Eine ergebnisgleiche Methode beruht auf dem Vergleich der Deckungsquoten von Land und Gemeinden, also der Relationen zwischen Einnahmen nach Finanzausgleich und Ausgaben. Ungefähr gleiche Kommunalisierungsgrade bzw. Deckungsquoten konkretisieren den Grundsatz der Verteilungssymmetrie und signalisieren eine ausgewogene Steuerverteilung.

Die Finanzausweisungen des Landes an die Kommunen sind ein Instrument zur Herstellung annähernd gleicher Deckungsquoten. Die Relation zwischen den Transfers an die Gemeinden und den Steuereinnahmen des Landes lässt sich als erweiterte, alle Zahlungen an die Gemeinden umfassende Verbundquote interpretieren. Um die Verteilungssymmetrie aufrechtzuerhalten, muss diese Quote wachsen, wenn die kommunalen Ausgaben relativ zu den Landesausgaben steigen oder wenn die kommunalen Einnahmen aus Steuern und Finanzausweisungen relativ zu den Landessteuern sinken.

Innerhalb der kommunalen Ebene stellt sich ein verwandtes Ausgleichsproblem. In den Landkreisen erbringen die Zentralkreise und ihre Gemeinden zusammen die kommunalen Leistungen. Die Finanzausstattung der Zentralkreise kann daher nur vor dem Hintergrund der kreisinternen Arbeitsteilung beurteilt werden. Mit der Kreisumlage ist die Verteilung der Mittel auf die zentrale und dezentrale Kreisebene so zu regulieren, dass danach beide über annähernd gleiche Deckungsquoten verfügen.

Rheinland-Pfalz reformierte den kommunalen Finanzausgleich zum 01.01.2014, um die Forderungen zu erfüllen, die der Verfassungsgerichtshof in einem Urteil vom 14.02.2012 (VGN N 3/11) gestellt hatte. Hauptziele waren eine Stärkung der Gemeindefinanzkraft sowie eine bessere Berücksichtigung der Soziallasten.

Mit der Reform wurde der Grundsatz der einheitlichen Verbundmasse und des einheitlichen Verbundsatzes aufgegeben. Stattdessen erfolgt nun eine Aufteilung in zwei Teilverbundmassen, von denen die erste den grundgesetzlich vorgeschriebenen obligatorischen Steuerverbund und die zweite den fakultativen Steuerverbund umfasst. Die Verbundmasse insgesamt wurde durch die erweiterten Verbundgrundlagen und den höheren Verbundsatz für den fakultativen Teil gestärkt. Um die Kommunen mit diesen Maßnahmen zeitnah zu entlasten, wurde zudem die Verstetigungssumme des Stabilisierungsfonds angehoben.

Das Land Rheinland-Pfalz wollte mit der Reform nicht nur die Finanzkraft der kommunalen Ebene insgesamt stärken, sondern auch eine horizontal bessere Berücksichtigung der Soziallasten erreichen. Die neuen Schlüsselzuweisungen C dienen der Beteiligung des Landes an den kommunalen Sozialausgaben sowie ihrer besseren Berücksichtigung bei der horizontalen Verteilung der Mittel. Adressaten sind die Landkreise und die kreisfreien Städte.

Die Schlüsselzuweisungen C dotieren die aus der Belastung mit Sozialleistungen resultierenden Ausgleichsansprüche unabhängig von der Finanzkraft der Gebietskörperschaften. Dies sorgt für einen horizontalen Ausgleich zwischen unterschiedlich stark belasteten Kommunen, der auch dann greift, wenn die Kommunen ansonsten als gleich finanzstark einzustufen sind. Demgegenüber würde ein finanzkraftabhängiger Ausgleich, wie er durch einen Sozialhilfeansatz zustande kommt, Belastungsdifferenzen zwischen gleich finanzstarken Kommunen in prozentual unterschiedlichem Maße kompensieren.

Mit der Reform von 2014 wurde der kommunale Finanzausgleich insgesamt gestärkt und hinsichtlich der Sozialausgaben strukturell verbessert. Dennoch hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz das Finanzausgleichsgesetz beanstandet. Der Finanzausgleich sichere den Gemeinden nicht die erforderlichen Mittel zur Erfüllung ihrer eigenen und übertragenen Aufgaben (VGH 2020: 86).

Um die Wahrnehmung eines Minimums an freien Aufgaben zu ermöglichen, müsse die kommunale Finanzausstattung in jedem Fall so bemessen sein, dass die Pflichtaufgaben erfüllt werden können (VGH 2020: 92).

Diese Anforderungen beziehen sich nicht auf den Durchschnitt, sondern auf die einzelnen Gemeinden. Es reicht also nicht aus, dass der Gesetzgeber die Kommunen insgesamt angemessen ausstattet. Er muss auch für eine Verteilung der Mittel unter den der Kommunen sorgen, die allen Gemeinden die Mindestfinanzausstattung garantiert. Bei der Finanzierung der freiwilligen Aufgaben hat der Staat dagegen weite Gestaltungsspielräume (VGH 2020: 95).

Die Bedarfsorientierung anstelle des Verbundquotenmodells verändert den kommunalen Finanzausgleich grundlegend. Für die Pflichtaufgaben wird ein Ausgleich benötigt, der sich an den Ausgaben orientiert, die bei effizienter Aufgabenerfüllung anfallen. Dabei sind auch die Einnahmen gegenzurechnen, die sich bei angemessener Anspannung der Realsteuern ergeben. Bei den freiwilligen Aufgaben reicht dagegen eine geringere Unterstützungsquote. Für die Verteilungssymmetrie folgt daraus: Mehreinnahmen des Landes werden „nicht mehr automatisch an die kommunale Ebene weitergegeben. Die Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs ändert sich systemimmanent nur dann, wenn die angemessenen kommunalen Ausgaben steigen“ (LENK u.a. 2016: 84).

Die Logik eines bedarfsorientierten Systems, das nur eine ergänzende Symmetriekomponente umfasst, ist nicht Gegenstand dieses Gutachtens. Im Vordergrund steht vielmehr die Verteilungssymmetrie nach bisherigem Verständnis. Sie ist zwischen dem Land und der kommunalen Ebene sowie unter den kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen empirisch zu überprüfen.

Aus der Sicht der Gemeinden ist diese Fokussierung gewiss kein Nachteil. Die vertikal benötigte Mindestausstattung wird auf der Grundlage von Katalogen wirtschaftlich effizient zu erfüllender Pflichtaufgaben ermittelt. Sie liegt zum Teil erheblich unter dem Niveau, das nach symmetrischer Finanzaufteilung für die kommunale Ebene bereitstehen würde. Offenbar können Mindestausstattungen in der Praxis recht niedrig angesetzt werden (DÖRING u.a. 2021: 84).

## B. Methode des Symmetrievergleichs

Zum Verständnis der empirischen Auswertungen werden die methodischen Grundlagen des Symmetrievergleichs im Folgenden erläutert. Dabei steht das Verhältnis zwischen Land und Gemeinden im Vordergrund, doch lässt sich die Methode analog auf die interkommunale Verteilungssymmetrie anwenden.

### 1. Kommunalisierungsgrad und Deckungsquoten

Die Regulierung der vertikalen Einnahmenverteilung ist eine wesentliche Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs. Um Verteilungssymmetrie herzustellen, muss die Finanzausgleichsmasse so festgelegt werden, dass Land und Kommunen im Verhältnis zu ihren Ausgaben gleichmäßig an der insgesamt vorhandenen Steuerkraft teilhaben. Ob der Finanzausgleich seiner fiskalischen Funktion gerecht wird, ist anhand geeigneter Maßzahlen für die beteiligten Gebietskörperschaften zu kontrollieren.

Die Verteilung der steuerlichen Einnahmen des Landes und seiner Gemeinden steht im Fokus einer Symmetrieanalyse. Dabei spielt es keine Rolle, ob diese Einnahmen aus eigenen oder aus zugewiesenen Steuermitteln stammen.

- Auf der Landesebene sind daher die verfügbaren Steuermittel insbesondere um die Effekte des Länderfinanzausgleichs zu bereinigen. Bei den Empfängerländern müssen die erhaltenen Ausgleichszuweisungen sowie Bundesergänzungszuweisungen als Erhöhung der Finanzkraft gewertet werden. Bei den Zahlerländern sind die Ausgleichszahlungen entsprechend auf der Einnahmeseite als Minderung der Steuerkraft einzukalkulieren.<sup>2</sup>
- Zahlungen der Länder an ihre Gemeinden senken analog hierzu die Länder- und erhöhen die Gemeindefinanzkraft. Die geleisteten Transfers vermindern den Spielraum zur Finanzierung originärer Länderausgaben. Die da-

---

<sup>2</sup> 2020 wurde der direkte Ausgleich unter den Ländern formal abgeschafft, aber materiell vollwertig durch finanzkraftabhängige Zuschläge und Abschläge bei der Umsatzsteuer ersetzt. Die Ausgleichseffekte blieben davon weitgehend unberührt (SCHERF 2020).

für verbleibenden Einnahmen ergeben sich somit aus den Steuereinnahmen der Länder zuzüglich ihrer Nettotransfers, die dem Saldo der erhaltenen und geleisteten Transfers entsprechen.

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

- Der Vergleich zwischen den Anteilen der kommunalen Ebene an den gesamten Ausgaben von Land und Gemeinden sowie an den gesamten Steuereinnahmen nach Finanzausgleich erlaubt eine Einschätzung der Finanzausstattung beider Ebenen. Halten sich die Kommunalisierungsgrade der Einnahmen und Ausgaben annähernd die Waage, dann ist die Balance zwischen den Deckungsansprüchen der beiden Staatsebenen gelungen.
- Die Ausrichtung an den Deckungsquoten und damit an der Finanzierung der Ausgaben führt zu analogen Schlussfolgerungen. Hierbei werden die Einnahmen einer Ebene nach Finanzausgleich in Relation zu ihren Ausgaben gesetzt und mit der entsprechenden Relation einer anderen Ebene verglichen. Übereinstimmende Deckungsquoten signalisieren eine relativ zu den Ausgaben gleiche Ausstattung mit eigenen oder durch Finanzausgleich transferierten Steuereinnahmen.

Kommunalisierungsgrade bzw. Deckungsquoten eignen sich gleichermaßen zur Überprüfung der Verteilungssymmetrie. Diese lässt sich somit formulieren als Anspruch auf gleiche Deckungsquoten oder übereinstimmende Kommunalisierungsgrade der Einnahmen und Ausgaben.

## 2. Verteilungsindikatoren und Symmetriedifferenzen

Ausgaben und Einnahmen des Landes und der Gemeinden müssen für einen Symmetrievergleich passend definiert werden. Zunächst werden die formalen Zusammenhänge zwischen den Größen erklärt, die für einen Vergleich der De-

ckungsquoten bzw. Kommunalisierungsgrade relevant sind. Im nachfolgenden Abschnitt geht es dann um die empirische Ermittlung der benötigten Größen.

Die originären Landes- und Gemeindeausgaben ( $A_L$  bzw.  $A_K$ ) summieren sich zu den Gesamtausgaben. Die Landes- und Gemeindeeinnahmen vor Finanzausgleich bestehen zunächst einmal aus eigenen Steuereinnahmen ( $T_L$  bzw.  $T_K$ ). Diese Einnahmen werden durch Nettotransfers ergänzt, die für eine Umverteilung der Mittel unter den Gebietskörperschaften sorgen ( $Z_L$  bzw.  $Z_K$ ). Daher gilt für die Landes- bzw. Gemeindeeinnahmen ( $E_L$  bzw.  $E_K$ ) nach Finanzausgleich:

$$(1) E_L = T_L + Z_L$$

$$(2) E_K = T_K + Z_K$$

Division der Einnahmen nach Finanzausgleich durch die Landes- bzw. Gemeindeausgaben führt zu den Deckungsquoten der beiden Ebenen:

$$(3) d_L = \frac{E_L}{A_L} = \frac{T_L + Z_L}{A_L}$$

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

Unter der Annahme, dass alle kommunalen Nettotransfers vom Land stammen, ergibt sich eine alternative Darstellung der Deckungsquote des Landes durch Zerlegung seiner Nettotransfers ( $Z_L$ ) in empfangene Nettotransfers von nichtkommunaler Seite ( $Z_S$ ) sowie geleistete Nettotransfers an die Gemeinden ( $Z_K$ ):

$$(5) Z_L = Z_S - Z_K \Rightarrow d_L = \frac{T_L + Z_L}{A_L} = \frac{T_L + Z_S - Z_K}{A_L}$$

Gleichung (5) offenbart klarer als Gleichung (3) die Wirkung des vertikalen Finanzausgleichs zwischen Land und kommunaler Ebene. Die Nettotransfers  $Z_K$  erhöhen die verfügbaren Einnahmen der Gemeinden und reduzieren in gleichem Umfang die verfügbaren Einnahmen des Landes. Dementsprechend steigt die kommunale Deckungsquote, während die des Landes zurückgeht.<sup>3</sup>

Insgesamt verfügen das Land und seine Gemeinden nach Finanzausgleich über folgende Einnahmen und Ausgaben:

<sup>3</sup> In SCHERF 2015 und 2017 wurde das Symbol  $T_L$  (hier:  $T_L + Z_S$ ) für die Summe aus eigenen Steuereinnahmen und von nichtkommunaler Seite erhaltenen Nettotransfers des Landes verwendet. Somit galt formal  $E_L = T_L - Z_K$  (hier:  $E_L = T_L + Z_S - Z_K$ ). Die neue Darstellung ändert sachlich nichts, betont aber die gleichartige Ermittlung der Landes- und Gemeindeeinnahmen.



$$(6) E = E_L + E_K$$

$$(7) A = A_L + A_K$$

Daraus lassen sich die Kommunalisierungsgrade der Einnahmen ( $k_E$ ) bzw. Ausgaben ( $k_A$ ) als alternative Indikatoren der Verteilungssymmetrie ableiten:

$$(8) k_E = \frac{E_K}{E}$$

$$(9) k_A = \frac{A_K}{A}$$

Nach Gleichung (8) entsprechen die kommunalen Einnahmen dem Produkt aus Kommunalisierungsgrad der Einnahmen und Gesamteinnahmen:  $E_K = k_E E$ . Analog stimmen die kommunalen Ausgaben nach Gleichung (9) mit dem Produkt aus Kommunalisierungsgrad der Ausgaben und Gesamtausgaben überein:  $A_K = k_A A$ . Für die Deckungsquote der Kommunen und die damit korrespondierende Deckungsquote des Landes gilt daher folgender Zusammenhang:

$$(10) d_K = \frac{E_K}{A_K} = \frac{k_E}{k_A} \frac{E}{A}$$

$$(11) d_L = \frac{E_L}{A_L} = \frac{1 - k_E}{1 - k_A} \frac{E}{A}$$

Wenn der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben dem Kommunalisierungsgrad der Einnahmen entspricht, stimmen auch die Deckungsquoten beider Ebenen überein, was die Äquivalenz der beiden Verfahren dokumentiert:

$$(12) k_A = k_E \Leftrightarrow d_K = d_L = d = \frac{E}{A}$$

Identische Deckungsquoten des Landes und der Gemeinden bedeuten ferner, dass beide Größen der durchschnittlichen Deckungsquote beider Ebenen entsprechen. Letztere misst das Verhältnis der eigenen und transferierten Steuereinnahmen zu den daraus zu finanzierenden Ausgaben:  $d = E/A$ .

Die methodische Äquivalenz von Deckungsquoten und Kommunalisierungsgraden betrifft auch den in der Literatur häufig verwendeten Symmetriekoeffizienten (DÖRING u.a. 2021, 166 ff. LENK u.a. 2021, 87 ff.). Er wird aus der Relation zwischen  $k_E$  und  $k_A$  gebildet. Aus Gleichung (10) folgt jedoch, dass der Symmetriekoeffizient (SK) auch der Relation zwischen der kommunalen Deckungsquote und der mittleren Deckungsquote von Land und Gemeinden entspricht:

$$(13) SK = k_E/k_A = d_K/d$$

Identische Kommunalisierungsgrade der Einnahmen und Ausgaben sorgen für  $SK = 1$ , was als Bedingung für perfekte Verteilungssymmetrie angesehen wird. Unter Berücksichtigung von Gleichung (10) resultiert ein Symmetriekoeffizient von  $SK = 1$  aber auch aus der Bedingung  $d_K = d$ , die zugleich  $d_K = d_L$  impliziert:

$$(14) \quad SK = 1 \Leftrightarrow k_E = k_A \Leftrightarrow d_K = d = d_L$$

Dementsprechend besteht ein Verteilungsvorteil der Gemeinden unter folgenden alternativen Bedingungen:

$$(15) \quad SK > 1 \Leftrightarrow k_E > k_A \Leftrightarrow d_K > d > d_L$$

Die Indikatoren der Verteilungssymmetrie sind also methodisch gleichwertig und führen bezogen auf die relevanten Einnahmen und Ausgaben auch zu identischen Ergebnissen hinsichtlich des vertikalen Ausgleichbedarfs.

In den Gutachten von SCHERF 2015 und 2017 wurde die Verteilungssymmetrie jeweils aus der Perspektive der Kommunalisierungsgrade der Einnahmen und Ausgaben sowie aus der Perspektive der Deckungsquoten des Landes und der Gemeinden analysiert. In diesem Gutachten wird zur Vermeidung unnötiger Wiederholungen und zur Vereinfachung der Argumentation hauptsächlich auf die Deckungsquoten abgestellt.<sup>4</sup> In den Datentabellen werden zur Information die Symmetriekoeffizienten zusätzlich ausgewiesen.

Deckungsquoten ermöglichen nicht nur die Feststellung einer Symmetriestörung, sondern lassen sich auch einfach zu deren Quantifizierung einsetzen. Die Soll-Einnahmen der kommunalen Ebene ( $\hat{E}_K$ ), die gleiche Deckungsquoten bewirken, ergeben sich als Produkt aus der mittleren Deckungsquote und den kommunalen Ausgaben ( $d A_K$ ). Sie entsprechen zudem der Summe aus kommunalen Steuereinnahmen ( $T_K$ ) und Soll-Einnahmen aus Nettotransfers ( $\hat{Z}_K$ ):

$$(16) \quad \hat{E}_K = d A_K = T_K + \hat{Z}_K$$

<sup>4</sup> Angesichts der methodischen Äquivalenz greift der mögliche Einwand nicht, dass für den Länder-Gemeinden-Vergleich überwiegend Kommunalisierungsgrade und Symmetriekoeffizienten verwendet werden. Für den Bund-Länder-Vergleich werden z.B. auch Deckungsquoten herangezogen. Das Maßstäbengesetz legt als Prinzip der Umsatzsteuerverteilung fest, dass Bund und Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben haben.

Der Saldo zwischen tatsächlichen und aufgabengerechten bzw. verteilungsneutralen kommunalen Einnahmen ( $E_K - \hat{E}_K$ ) wird als Symmetriedifferenz ( $SD_K$ ) oder auch als Symmetriesaldo bezeichnet. Aus Gleichung (16) folgt in Verbindung mit (2), dass die Symmetriedifferenz zugleich dem Saldo zwischen tatsächlichen und verteilungsneutralen Nettotransfers ( $Z_K - \hat{Z}_K$ ) entspricht:<sup>5</sup>

$$(17) \quad SD_K = E_K - \hat{E}_K = Z_K - \hat{Z}_K = E_K - d A_K = (d_K - d) A_K$$

Der Symmetriesaldo kann auch ohne Umweg über die Ist- und Soll-Werte der kommunalen Einnahmen bzw. Nettotransfers als Produkt aus der Deckungsquotendifferenz ( $d_K - d$ ) und den Gemeindeausgaben ( $A_K$ ) bestimmt werden.

Eine differenzierte Betrachtung der Symmetriedifferenz enthüllt, welche Faktoren einen Korrekturbedarf bei der vertikalen Verteilung verursachen können:<sup>6</sup>

$$(18) \quad SD_K = (T_K + Z_K) (1 - A_K/A) - (T_L + Z_L) (A_K/A)$$

Aus Gleichung (18) lassen sich die Wirkungen einzelner Parametervariationen auf die Symmetriedifferenz ableiten:

- Die relative Verteilungsposition der Gemeinden verbessert sich, wenn die Steuereinnahmen der Kommunen steigen bzw. die Steuereinnahmen des Landes sinken. Der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben  $k_A = A_K/A$  bestimmt die Stärke der Effekte:  $\Delta SD_K = (1 - k_A) \Delta T_K$  bzw.  $\Delta SD_K = -k_A \Delta T_L$ .
- Ein Anstieg der Nettotransfers, die das Land bzw. die Gemeinden von dritter Seite erhalten (z.B. vom Bund), wirkt wie eine Erhöhung der eigenen Steuereinnahmen:  $\Delta SD_K = (1 - k_A) \Delta Z_K$  bzw.  $\Delta SD_K = -k_A \Delta Z_L$ .
- Bei einer Mittelumschichtung vom Land zu den Gemeinden steigen die Nettotransfers der Gemeinden, während die Nettotransfers des Landes betragsgleich sinken:  $\Delta Z_K = -\Delta Z_L$ . Dies erhöht die Symmetriedifferenz im Umfang der zusätzlichen kommunalen Nettotransfers:  $\Delta SD_K = \Delta Z_K$ .

<sup>5</sup> In SCHERF 2015 und 2017 wurde  $Z_K/E_L$  als Verbundquote im weiteren Sinne angegeben. Der Vergleich mit  $\hat{Z}_K/E_L$  wird nicht fortgeführt, da er keine zusätzlichen Informationen liefert.

<sup>6</sup> Die mittlere Deckungsquote in Gleichung (17) ist zu spezifizieren:  $d = (E_L + E_K)/(A_L + A_K)$ . Mit  $E_L = T_L + Z_L$  und  $E_K = T_K + Z_K$  sowie  $A_L + A_K = A$  gelangt man zu Gleichung (18).

- Schließlich geht die Symmetriedifferenz zurück, wenn der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben steigt:  $\Delta SD_K = -E \Delta(A_K/A)$ . Letzteres ist der Fall, wenn die Gemeindeausgaben stärker wachsen als die Landesausgaben.

Ein Symmetrieüberschuss indiziert eine Abweichung von der Symmetrielinie zugunsten der Gemeinden. Umgekehrt bedeutet ein Symmetriedefizit eine Abweichung zulasten der Kommunen. In diesem Fall lässt sich die Verteilungssymmetrie gemäß Gleichung (18) auf verschiedenen Wegen wieder herstellen:

- Wenn ein negativer Symmetriesaldo vorliegt, erscheint die Forderung nach einer Erhöhung der kommunalen Nettotransfers naheliegend. Damit werden freilich die (Steuer-) Einnahmen und die Ausgaben so akzeptiert wie sie sind. Die Korrektur beschränkt sich auf eine Anpassung der Verteilung der vorhandenen Einnahmen an die gegebenen Ausgaben.
- Die Diskrepanz zwischen Ist- und Sollwerten kann prinzipiell aber auch durch Erhöhung der kommunalen Steuereinnahmen, also durch Anspannung der Hebesätze bei der Grund- oder Gewerbesteuer abgebaut werden.
- Schließlich können die Kommunen ihre Ausgaben senken und damit ihre Deckungsquote erhöhen. Umgekehrt hat aber auch das Land die Möglichkeit, seine Ausgaben zu erhöhen und seine Deckungsquote zu reduzieren.

In allen Fällen kommt es zu einer Annäherung der Deckungsquoten beider Ebenen, allerdings auf unterschiedlichem Niveau. Wenn die Maßnahmen jeweils so dosiert werden, dass  $d_L$  und  $d_K$  anschließend übereinstimmen, erhöht eine Aufstockung der kommunalen Nettotransfers  $d_K$  und senkt  $d_L$  auf den Durchschnittswert  $d$ . Eine Steuererhöhung oder Ausgaben senkung der Gemeinden verbessert dagegen  $d_K$  auf den Landeswert  $d_L$ , während eine Vergrößerung der Ausgaben des Landes dessen Quote  $d_L$  auf das niedrigere Niveau  $d_K$  reduziert.

Über einen längeren Zeitraum hinweg sollten keine gravierenden Abweichungen von der Verteilungssymmetrie auftreten. Allerdings dürften Land und Gemeinden bei einer Symmetriestörung wahrscheinlich unterschiedliche Anpassungsformen präferieren. Bei der empirischen Analyse der Verteilungssymmetrie ist daher auch abzuwägen, welche Optionen relativ besser geeignet sind.

### 3. Relevante Ausgaben und Einnahmen

Die adäquate Abgrenzung der Einnahme- und Ausgabepositionen auf der Basis der finanzstatistischen Daten ist methodisch nicht ganz einfach. Weder auf der Einnahmen- noch auf der Ausgabenseite stehen unmittelbar passende Vergleichsgrößen zur Verfügung. Die Symmetrieanalyse fokussiert sich auf den Teil der Ausgaben, der aus eigenen oder im Finanzausgleich transferierten Steuereinnahmen finanziert werden muss.

Auf der Ausgabenseite werden nur die unmittelbaren Ausgaben angesetzt, „die im Zuge der Aufgabenerfüllung auf der Landesebene bzw. der kommunalen Ebene anfallen“ (STATISTISCHES LANDESAMT 2010: 13). Sie unterscheiden sich von den bereinigten Ausgaben durch Abzug der Zahlungen an den öffentlichen Bereich verrechnet mit den Zahlungen von gleicher Ebene. Diese Korrektur vermeidet Doppelzählungen (STATISTISCHES LANDESAMT 2010: 14).

Die unmittelbaren Ausgaben werden darüber hinaus um Gebühren und Entgelte vermindert. Letztere dienen der Finanzierung spezieller Leistungen nach dem Äquivalenzprinzip und sollen deren Kosten kompensieren, aber nicht die allgemeine finanzielle Dispositionskraft erweitern. „Die auf diese Weise «korrigierten» unmittelbaren Ausgaben stellen gewissermaßen die «ungedeckten Bedarfe» und somit den «Zuschussbedarf» der Kommunen dar“ (STATISTISCHES LANDESAMT 2010: 15).

Für die vergleichsrelevanten Ausgaben des Landes ( $A_L$ ) und der Gemeinden ( $A_K$ ) wird daher folgendes Ermittlungsschema verwendet:

Bereinigte Ausgaben			
– Zahlungen an den öffentlichen Bereich			
+ Zahlungen von gleicher Ebene			
= Unmittelbare Ausgaben			
– Gebühren und Entgelte			
= Ausgaben	$A_L$	bzw.	$A_K$

Mit den unmittelbaren Ausgaben korrespondieren die unmittelbaren Einnahmen. Sie ergeben sich aus den bereinigten Einnahmen nach Abzug der Zahlun-

gen von anderen Ebenen und führen nach folgendem Berechnungsschema zu den vergleichsrelevanten Einnahmen des Landes und der Gemeinden:

	Bereinigte Einnahmen		
-	Zahlungen von anderen Ebenen		
=	Unmittelbare Einnahmen		
-	Gebühren und Entgelte		
-	Veräußerungserlöse		
=	Einnahmen vor FA	$T_L$	$T_K$
+	Nettotransfers	$Z_L$	bzw. $Z_K$
=	Einnahmen nach FA	$E_L$	bzw. $E_K$

Von den unmittelbaren Einnahmen werden zunächst die Gebühren und Entgelte abgezogen, die auch auf der Ausgabenseite verrechnet wurden. Daneben bleiben die Erlöse aus der Veräußerung von Sachvermögen und Beteiligungen auf der Einnahmenseite außer Ansatz. Dies entspricht der Messung der Finanzkraft im Länderfinanzausgleich (STATISTISCHES LANDESAMT 2010: 28). Der Abzug der Veräußerungserlöse ist zwecks Bestimmung der regulären Einnahmen angezeigt, denn die Veräußerung von Vermögen schmälert die Vermögensposition in gleicher Weise wie eine Kreditaufnahme.

Als Zwischenergebnis erhält man die Einnahmen des Landes bzw. der Gemeinden vor Finanzausgleich (FA), die hauptsächlich eigene Steuereinnahmen umfassen. Die mit  $T_L$  bezeichneten Landeseinnahmen enthalten aber keine an das Land transferierte Steuereinnahmen. Vielmehr saldieren sich alle erhaltenen und geleisteten Transfer in den Nettotransfers des Landes  $Z_L$ . Der Bezug zu den Nettotransfers der Kommunen  $Z_K$  wird im Folgenden noch erläutert.

Nach Verrechnung der Nettotransfers, mit denen Steuereinnahmen zwischen den Gebietskörperschaften umgeschichtet werden, ergeben sich die Einnahmen nach Finanzausgleich. Das Berechnungsschema führt damit zu den verfügbaren Steuereinnahmen des Landes ( $E_K$ ) bzw. der Gemeinden ( $E_L$ ) unter Berücksichtigung aller zwischen den staatlichen Ebenen transferierten Steuermittel. Dieses übersichtliche Schema wird der empirischen Untersuchung zugrunde gelegt.

Die zum Symmetrievergleich benötigten Ausgaben und Einnahmen stammen aus einem geschlossenen und konsistenten Rechensystem. Zusammen liefern sie ein genaues Bild der vertikalen Finanzbeziehungen zwischen Land und Gemeinden. Aus den Ausgaben und den Einnahmen nach Finanzausgleich lassen sich die zum Symmetrievergleich benötigten Deckungsquoten beider Ebenen unmittelbar errechnen:  $d_L = E_L / A_L$  bzw.  $d_K = E_K / A_K$ .

Der Begriff Finanzausgleich wird hier in einem umfassenden Sinne verwendet. Gemeint sind nicht nur die Mittel, die über den kommunalen Finanzausgleich im engeren Sinne zwischen Land und Gemeinden umgeschichtet werden, sondern alle Nettotransfers, die den Gebietskörperschaften disponible Mittel verschaffen. Diese Nettotransfers werden endogen aus den Finanzdaten der öffentlichen Haushalte errechnet. Positive oder negative Nettotransfers resultieren aus den Zahlungen von anderen Ebenen abzüglich der Zahlungen an den öffentlichen Bereich und zuzüglich der Zahlungen von gleicher Ebene:

Zahlungen von anderen Ebenen			
– Zahlungen an den öffentlichen Bereich			
+ Zahlungen von gleicher Ebene			
= Nettotransfers	$Z_L$	bzw.	$Z_K$

Die Berücksichtigung aller erhaltenen und geleisteten Transfers ist erforderlich, um die insgesamt verfügbaren Einnahmen beider Ebenen zu bestimmen. Dabei enthalten die Nettotransfers der Kommunen auch Zahlungen des Landes, die außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs im engeren Sinne geleistet werden. Die (negativen) Nettotransfers des Landes ( $Z_L$ ) stimmen zudem nicht mit den vom Land an die Kommunen geleisteten Nettotransfers ( $Z_K$ ) überein, sondern umfassen auch sonstige Transfers, die das Land selbst von anderer Seite erhalten hat, insbesondere Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich ( $Z_S$ ):

Sonstige Nettotransfers	$Z_S$
– Nettotransfers Gemeinden	$Z_K$
= Nettotransfers Land	$Z_L$

Durch die Zerlegung der Nettotransfers des Landes in diese beiden Komponenten kann das Berechnungsschema für die Einnahmen modifiziert werden:

	Unmittelbare Einnahmen			
-	Gebühren und Entgelte			
-	Veräußerungserlöse			
=	Einnahmen vor FA	$T_L$	bzw.	$T_K$
+	Sonstige Nettotransfers	$Z_S$		
=	Einnahmen vor KFA	$T_L + Z_S$	bzw.	$T_K$
+/-	Nettotransfers Gemeinden	$- Z_K$	bzw.	$Z_K$
=	Einnahmen nach KFA	$E_L$	bzw.	$E_K$

In dieser alternativen Darstellung wird deutlich, dass die originären Steuereinnahmen des Landes ( $T_L$ ) durch Nettotransfers von nichtkommunaler Seite ( $Z_S$ ) aufgestockt werden. Aus den erhöhten verfügbaren Einnahmen des Landes vor kommunalem Finanzausgleich (KFA) werden die kommunalen Nettotransfers ( $Z_K$ ) gezahlt. Dadurch sinken die verfügbaren Einnahmen des Landes nach Finanzausgleich, während die verfügbaren Einnahmen der Gemeinden steigen.

Die zum Symmetrievergleich erforderlichen Deckungsquoten lassen sich aus beiden Varianten der Einnahmenrechnung ermitteln. Zwar tritt in der zweiten Variante die Bedeutung des kommunalen Finanzausgleichs formal klarer hervor, aber die erste Version ist einfacher und universell anwendbar. Alle Symmetrievergleiche zwischen Land und Gemeinden sowie zwischen den kommunalen Gruppen können damit nach einer einheitlichen Methode erfolgen.

#### 4. Ergänzende methodische Erläuterungen

##### (1) Verbuchung der kommunalen Nettotransfers

Die Abgrenzung der relevanten Ausgaben und Einnahmen gemäß der obigen Darstellung unterscheidet sich von der Vorgehensweise bei der empirischen Überprüfung der Zusammenhänge in SCHERF 2015 und 2017. Dort wurden die Ausgaben für Nettotransfers an die Gemeinden als Teil der Landesausgaben ausgewiesen und mit den Gemeindeausgaben zu den Gesamtausgaben beider



Ebenen addiert. Der Brutto-Ansatz war bezogen auf den Landeshaushalt nahe-  
liegend, weil das Land seine Bruttoeinnahmen zur Finanzierung aller Landes-  
ausgaben einschließlich der Transfers an die Kommunen verwendet.

Da die Nettotransfers  $Z_K$  als Teil der Bruttoeinnahmen und -ausgaben des Lan-  
des verbucht wurden, erhöhten sie Zähler und Nenner der Deckungsquote des  
Landes in gleichem Umfang. Die verwendete Brutto-Deckungsquote ( $d_{LB}$ ) ent-  
sprach daher nicht der systematisch schlüssigeren Netto-Deckungsquote ( $d_L$ ):

$$(19) \quad d_{LB} = \frac{T_L}{A_L + Z_K} = \frac{E_L + Z_K}{A_L + Z_K} = \frac{d_L + Z_K/A_L}{1 + Z_K/A_L}$$

Nach Gleichung (19) stimmen Brutto- und Netto-Deckungsquote des Landes  
nur überein, wenn letztere gleich 1 ist:  $d_L = 1 \Rightarrow d_{LB} = 1 = d_L$ . Wenn die Netto-  
Deckungsquote unter 1 liegt, ist die Brutto-Deckungsquote höher als die Netto-  
Deckungsquote:  $d_L < 1 \Rightarrow d_{LB} > d_L$ . Durch die Brutto-Deckungsquote wird die  
Haushaltslage des Landes dann gegenüber der Haushaltslage der Gemeinden  
etwas besser dargestellt als sie tatsächlich ist. Umgekehrt zeigt die Brutto-De-  
ckungsquote eine etwas zu schlechte Haushaltslage des Landes an, sofern die  
Netto-Deckungsquote größer als 1 ist:  $d_L > 1 \Rightarrow d_{LB} < d_L$ .<sup>7</sup>

In den Beobachtungszeiträumen der Gutachten von 2015 und 2017 gab es kein  
Jahr, in dem die Deckungsquote des Landes über 1 bzw. über 100 % lag. Infol-  
gedessen verzerrte die Verwendung des Brutto-Ansatzes den vertikalen Sym-  
metrievergleich zulasten des Landes Rheinland-Pfalz, dessen Deckungsquote  
durchgängig zu hoch ausgewiesen wurde. Die Behebung der methodischen In-  
konsistenz hat allerdings keine permanente Verbesserung der relativen Position  
des Landes zur Folge. In den neu hinzugetretenen Beobachtungsjahren ergeben  
sich Deckungsquoten von über 100 %, so dass die Brutto-Deckungsquote die ak-  
tuell relativ gute Finanzlage des Landes unterzeichnen würde.

<sup>7</sup> Bei Verbuchung der Nettotransfers der Gemeinden als Teil der Landes- und Gesamtausgaben fallen die Kommunalisierungsgrade der Ausgaben und Einnahmen relativ niedriger aus. Nach dem Brutto-Ansatz gilt:  $k_{AB} = k_A / (1 + Z_K/A)$  sowie  $k_{EB} = k_E / (1 + Z_K/E)$ . Auch hierbei signalisierten die Brutto-Werte eine zu gute (schlechte) relative Finanzlage des Landes, wenn dessen Netto-Deckungsquote unter (über) 1 liegt.

## (2) Deckungsquoten und Finanzierungssalden

In der Diskussion über die Verteilungssymmetrie spielt der Finanzierungssaldo eine wichtige Rolle. In den Rechnungsergebnissen der Öffentlichen Haushalte wird er als Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und Ausgaben ausgewiesen. Da Veräußerungserlöse äquivalent zu einer Kreditaufnahme sind, bietet es sich an, die Einnahmen um diesen Posten zu mindern und die Haushaltslage am entsprechend veränderten Finanzierungssaldo zu messen.

Der modifizierte Finanzierungssaldo entspricht der Differenz zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Landes bzw. der Gemeinden, die zum Symmetrievergleich herangezogen werden:

$$(20) F_L = E_L - A_L$$

$$(21) F_K = E_K - A_K$$

Zur Bildung aussagefähiger Deckungsquoten muss der Finanzierungssaldo allerdings mit passenden Bezugsgrößen kombiniert werden. Die bereinigten Ausgaben sind hierfür ungeeignet, da sie noch Finanzströme zwischen den Gebietskörperschaften enthalten, die den Vergleich verzerren. Ein äquivalentes Maß zu den Deckungsquoten lässt sich nur unter Bezugnahme auf die Landes- bzw. Gemeindeausgaben in der hier verwendeten Abgrenzung erreichen:

$$(22) d_L = \frac{E_L}{A_L} = 1 + \frac{F_L}{A_L}$$

$$(23) d_K = \frac{E_K}{A_K} = 1 + \frac{F_K}{A_K}$$

Wenn man dieselben sachgerechten Bezugsgrößen verwendet, unterscheidet sich die Forderung nach ausbalancierten relativen Finanzierungssalden im Ergebnis nicht von derjenigen nach gleichen Deckungsquoten. Angesichts dieser Identität bleiben die relativen Finanzierungssalden im Weiteren außer Betracht.

## (3) Interkommunale Symmetrievergleiche

Zwischen Land und kommunaler Ebene eignen sich die Deckungsquoten als Maßzahlen der Verteilungssymmetrie. Entsprechende Analysen können analog innerhalb der kommunalen Ebene durchgeführt werden. Dies betrifft den Vergleich zwischen kreisfreien Städten und Gesamtkreisen sowie die Gegenüberstellung von Zentralkreisen und kreisangehörigen Gemeinden. Dabei werden die vergleichsrelevanten Einnahmen und Ausgaben der jeweiligen Gebietskör-

perschaftsgruppen nach demselben Schema ermittelt wie zuvor die Einnahmen und Ausgaben des Landes und der Gemeinden. Dementsprechend erfolgt ein Abzug der Gebühren und Entgelte von den Einnahmen und Ausgaben sowie ein Abzug der Veräußerungserlöse von den Ausgaben.

Die Einnahmen der kreisfreien Städte (KS) und Gesamtkreise (GK) bestehen aus eigenen Steuereinnahmen und im Finanzausgleich erhaltenen Nettotransfers. Für ihre Deckungsquoten nach Finanzausgleich gilt daher:

$$(24) d_{KS} = \frac{E_{KS}}{A_{KS}} = \frac{T_{KS} + Z_{KS}}{A_{KS}} \qquad (25) d_{GK} = \frac{E_{GK}}{A_{GK}} = \frac{T_{GK} + Z_{GK}}{A_{GK}}$$

Analog dazu lassen sich die Deckungsquoten der Zentralkreise (ZK) und kreisangehörigen Gemeinden (KG) bestimmen:<sup>8</sup>

$$(26) d_{ZK} = \frac{E_{ZK}}{A_{ZK}} = \frac{T_{ZK} + Z_{ZK}}{A_{ZK}} \qquad (27) d_{KG} = \frac{E_{KG}}{A_{KG}} = \frac{T_{KG} + Z_{KG}}{A_{KG}}$$

Diese Deckungsquoten zeigen an, über welches Potential an eigenen oder zugewiesenen Steuermitteln die Gebietskörperschaftsgruppen im Vergleich zueinander verfügen. Als Produkt aus der mittleren Deckungsquote der beteiligten Gruppen und ihren jeweiligen Ausgaben lassen sich die Soll-Einnahmen bzw. die Soll-Nettotransfers bestimmen, die gleiche Deckungsquoten herbeiführen würden. Der Saldo aus den tatsächlichen und den verteilungsneutralen Nettotransfers zeigt auch hier den Korrekturbedarf bei der Mittelverteilung an. Ein positiver (negativer) Saldo indiziert eine Störung der Verteilungssymmetrie zugunsten (zulasten) der betreffenden Gebietskörperschaftsgruppe.

## 5. Die Relevanz der Zinsen im Symmetrievergleich

Symmetrievergleiche gehören zum Standard finanzwissenschaftlicher Gutachten über den kommunalen Finanzausgleich (z.B. DÖRING u.a. 2021: 166 ff., GERHARDS u.a. 2021: 93 ff., LENK u.a. 2021: 87 ff.). Auch die hier verwendete Methode liefert kein perfektes Bild von der Verteilungssymmetrie zwischen den staat-

<sup>8</sup> Zum kreisinternen Vergleich eignen sich auch die Zentralisierungsgrade der Einnahmen und Ausgaben. Diese ergebnisgleiche Option muss aber nicht zusätzlich geprüft werden.

lichen Gebietskörperschaften, hat aber einige Vorteile gegenüber anderen Verfahren, auch gegenüber solchen, die nach demselben Prinzip operieren.

Prinzipiell bietet das Symmetrieverfahren eine tragfähige Lösung für den Interessenkonflikt zwischen der Erfüllung gleichermaßen notwendiger Gemeinde- und Landesaufgaben. Der ausdrückliche Bezug zur Aufgabenerfüllung und damit zur Ausgabenseite ist ein wichtiger Vorzug. Günstig erscheint darüber hinaus die Transparenz der Berechnung, die das Symmetrieverfahren positiv vom Bedarfsverfahren unterscheidet (LENK u.a. 2021: 90).

Die tatsächlichen Ausgaben einer Gebietskörperschaft sind nur ein unvollkommener Maßstab für ihre Aufgabenwahrnehmung. Da Leistungsniveau und Kosteneffizienz variieren, erscheinen die Standardkosten einer Leistung auf einem normierten Qualitätsniveau theoretisch besser geeignet (BÜTTNER u.a. 2012: 45). Belastbare Informationen hierüber liegen für Rheinland-Pfalz aber bislang nicht vor, so dass nur die tatsächlichen Ausgaben als Indikator der Aufgabenerfüllung herangezogen werden können.<sup>9</sup> Dabei ist das Symmetrieverfahren für die kommunale Ebene eher vorteilhaft, wie die Erfahrungen mit bedarfsbezogenen Ausgleichssystemen in anderen Ländern zeigen (DÖRING u.a. 2021: 84).

Hinsichtlich der konkreten Berechnung der Symmetrieindikatoren differieren die in der Literatur verwendeten Ansätze. Die wesentlichen Unterschiede zwischen dem von JUNKERNHEINRICH entwickelten Konzept und der hier vertretenen Methode werden im Folgenden skizziert und eingeordnet.

Die Anknüpfung an den unmittelbaren Ausgaben wird teilweise kritisiert, weil sie nicht der Finanzierungs-, sondern der Durchführungsverantwortung folge. Stattdessen müsse man die Differenz zwischen aufgabenspezifischen Ausgaben und Einnahmen als Zuschussbedarf zugrunde legen (BOETTCHER/ HOLLER 2011: 78). Dem ist entgegenzuhalten, dass Steuern wie Finanzaufweisungen der Finanzierung selbst gewählter und zugewiesener Aufgaben dienen. Das Land nimmt

---

<sup>9</sup> In Hessen existiert seit 2016 ein bedarfsbezogenes Ausgleichssystem (Hessischer Landtag, Drucksache 19/1853), das deutlich komplexer und intransparenter ist als das Steuerverbundmodell. Für über 3.000 Pflichtaufgaben werden Zuschussbedarfe geordnet nach kommunalen Gruppen ermittelt, die in Größe und Funktion vergleichbar sind. Anerkannt wird nur ein Teil der Zuschussbedarfe, der sich an wirtschaftlich arbeitenden Kommunen orientiert.

seine Finanzierungsverantwortung wahr, indem es die Durchführungsverantwortung der Kommunen bei der Bemessung der Zuweisungen berücksichtigt. „SCHERF nutzt folgerichtig nicht die Allgemeinen Deckungsmittel als Zielgröße auf der Einnahmenseite, sondern einen umfassenderen Begriff, der auch zweckgebundene Zuweisungen einbezieht. Zudem wird um Gebühren und Leistungsentgelte bereinigt. Damit sind auch im SCHERF-Modell Einnahmenseite und Ausgabenseite strikt aufeinander bezogen“ (LENK u.a. 2021: 92).

Des Weiteren wird regelmäßig eine Beschränkung auf Ausgaben gefordert, die der Wahrnehmung laufender Aufgaben dienen. Damit rechtfertigen die Autoren vor allem die Außerachtlassung der Zinsausgaben (BOETTCHER/HOLLER 2011: 79). Eine überzeugende Begründung hierfür existiert jedoch nicht. Zinsausgaben sind die heutigen Kosten eines früheren Kredits und damit eines Vorgriffs auf zukünftige Steuereinnahmen. Das unterscheidet sie aber nicht von anderen heutigen Ausgaben, die auf früher eingegangene rechtliche Verpflichtungen zurückgehen. Zum Beispiel kann eine Gemeinde den Bau eines Bürgerhauses kreditfinanzieren oder ein privat erstelltes Gebäude anmieten. In beiden Fällen erfüllen die zukünftigen Ausgaben für Zinsen oder Mieten dieselbe Aufgabe. Es ist daher unlogisch, Mietausgaben in den Folgejahren zu berücksichtigen, Zinsausgaben dagegen nicht. Hinzu kommt, dass kreditfinanzierte Investitionen den staatlichen Kapitalbestand erhöhen und ihre Leistungen eben nicht sofort, sondern zeitlich verzögert und über mehrere Jahre abgeben.

Für die Einbeziehung der Zinsausgaben spricht zudem, dass nicht einfach unterstellt werden darf, „das Land habe sein Verschuldungsverhalten ausschließlich allein veranlasst“ (THÖNE u.a. 2015: 97), denn mit der Kreditaufnahme wurden u. U. auch Zuweisungen an die Kommunen finanziert. Eine sinnvolle föderale Aufgabenverteilung zeichnet sich dadurch aus, dass die zentralen staatlichen Einheiten größere Verantwortung für die Stabilisierung der Volkswirtschaft übernehmen. In Krisenzeiten sind dazu relativ hohe Defizite in den Haushalten von Bund und Ländern erforderlich. Diese dienen neben der Kompensation der eigenen Steuerausfälle auch der Finanzierung von Hilfen für die Gemeinden, die unter der besonders konjunkturanfälligen Gewerbesteuer leiden. Die Finanzpolitik in der Corona-Pandemie, aber auch Stabilisierungsregeln im

Finanzausgleich belegen die praktische Relevanz dieser insgesamt vorteilhaften föderalen Arbeitsteilung.

Eine Herausrechnung der Zinsen dient dem fiskalischen Interesse der Gemeinden, solange sie eine geringere Zinsausgabenquote als das Land aufweisen. Andererseits kam die massive Entlastung der öffentlichen Haushalte durch Niedrigzinsen in den letzten Jahren vor allem dem Land zugute und verbesserte dessen Deckungsquote. Diese umgekehrten Effekte blieben bei einem Ausschluss der Zinsen außer Ansatz, was sich aktuell zulasten der Gemeinden auswirken könnte (LENK u.a. 2021: 94).

Ein weiterer mit den Zinsausgaben verflochtener Kritikpunkt sind vermeintliche Verzerrungen infolge ungleicher Kreditspielräume (JUNKERNHEINRICH/MICOSATT 2012: 32). Das Land könne seine Ausgaben kreditfinanziert ausweiten und damit die Verteilungssymmetrie zu seinen Gunsten verschieben. Diese Argumentation wurde inzwischen durch Berücksichtigung des Konsolidierungszwangs bei defizitären Haushalten relativiert. Eine Schuldentilgung setze voraus, dass der Deckungsmittelverbrauch kleiner wird als der Deckungsmittelbestand. Damit käme es über die Gesamtdauer der Kreditaufnahme zum Ausgleich des Symmetriekoeffizienten. Letztlich bliebe jedoch ein Unterschied bestehen: „Die Kosten der Kreditaufnahme differieren und bescheren einer Seite einen Vorteil“ (JUNKERNHEINRICH u.a. 2017: 18). Auf der Basis dieser Argumentation erscheint die Herausrechnung der Zinszahlungen, die aus höheren Defiziten resultieren, schon nicht mehr gerechtfertigt, denn der Vorteil des Landes reduziert sich langfristig auf die u. U. erzielte relative Kreditkostensparnis.

Die Kreditfinanzierungsmöglichkeiten des Landes werden zudem seit 2020 massiv durch die Schuldenbremse begrenzt, während die Kommunen weiterhin investive Kredite aufnehmen können. Mithin wird das vermeintliche Problem an Bedeutung verlieren. Das Kreditaufnahmepotential verschiebt sich sogar umgekehrt zugunsten der Kommunen. Diese haben ferner erhebliche Teile ihrer Verschuldung auf Fonds, Einrichtungen und Unternehmen ausgelagert und können durch Zuschusszahlungen an die FEU bei der Berechnung eines Symmetriefaktors im Vorteil sein (LENK u.a. 2021: 93-94).

Der Verweis auf unterschiedliche Kreditaufnahmepotentiale kann auch deshalb nicht überzeugen, weil die Verfechter einer Herausrechnung der Zinszahlungen nicht auch für die Berücksichtigung unterschiedlicher Einnahmepotentiale plädieren. Die Möglichkeiten der Gemeinden zur Anpassung ihrer (Real-) Steuereinnahmen sind jedenfalls größer als die des Landes. Zudem bleibt durch den generellen Abzug der Gebühren ein nicht ausgeschöpftes Gebührenpotential unberücksichtigt, was insbesondere den Gemeinden zugute kommt, die sich relativ stärker aus Gebühreneinnahmen finanzieren (LENK u.a. 2021: 90).

Zwar gestehen die Kritiker zu, dass der Symmetriekoeffizient unter Einschluss des Schuldendienstes in Rheinland-Pfalz nahezu ausgeglichen wäre, aber sie lehnen weiterhin die „vom Land bevorzugte“ Methode der Symmetrieberechnung ab, weil sie auf einem angeblichen institutionellen Vorteil des Landes beruht (JUNKERNHEINRICH u.a. 2017: 18). Eher lässt sich feststellen, dass ihr eigener Ansatz die kommunale Seite konzeptionell begünstigt.

Die methodischen Differenzen lassen sich formal leicht aufzeigen. Die Verkürzung der Einnahmen bzw. Ausgaben um die Zinseinnahmen ( $E_Z$ ) bzw. Zinsausgaben ( $A_Z$ ) führt zu einer modifizierten Deckungsquote. Für die durchschnittliche Deckungsquote von Land und Gemeinden gilt nun:

$$(28) \quad d^o = \frac{E - E_Z}{A - A_Z} = \frac{1 - E_Z/E}{1 - A_Z/A} \frac{E}{A} = \frac{1 - z_E}{1 - z_A} d = z d$$

Die modifizierte Deckungsquote  $d^o$  entspricht dem Produkt aus dem Zinsfaktor  $z$  und der normalen Deckungsquote:  $d^o = z d$ . Der Zinsanteil an den Einnahmen ( $z_E = E_Z/E$ ) ist sowohl beim Land als auch bei den Gemeinden viel geringer als der Zinsanteil an den Ausgaben ( $z_A = A_Z/A$ ), so dass der Zinsfaktor generell über 1 liegt. Die Außerachtlassung der Zinsen beschert der Ebene mit dem geringeren Zinsfaktor einen Vorteil in der Symmetrierechnung, also praktisch der kommunalen Ebene gegenüber dem Land. Faktisch unterschreitet der kommunale Zinsfaktor den Landesfaktor ( $z_K < z_L$ ) und somit auch den durchschnittlichen Zinsfaktor ( $z_K < z$ ) erheblich. Alle Zinsfaktoren entsprechen dem jeweiligen Verhältnis zwischen modifizierter und normaler Deckungsquote. Somit gilt der folgende Zusammenhang zwischen Zinsfaktoren und Deckungsquoten:

$$(29) z_K < z \Rightarrow d_K^o/d_K < d^o/d \Rightarrow d_K^o/d^o < d_K/d \Rightarrow SK^o < SK$$

Bekanntlich entspricht die Relation zwischen kommunaler und durchschnittlicher Deckungsquote dem Symmetriekoeffizienten. Gleichung (29) zeigt daher auch, dass der Symmetriekoeffizient bei Herausrechnung der Zinsen kleiner ist als der normale Symmetriekoeffizient ( $SK^o < SK$ ), weil der Zinsfaktor der Gemeinden den mittleren Zinsfaktor unterschreitet. Damit wird die relative Haushaltslage der Gemeinden schlechter dargestellt als sie unter Berücksichtigung aller relevanten Einnahmen und Ausgaben tatsächlich ist.

Letzten Endes dürfte der „Methodenstreit“ auch mit Sachargumenten nicht klar zu entscheiden sein. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat daher in seinem Urteil von 2012 keine Bewertung der unterschiedlichen Ansätze vorgenommen. „Keine der beiden Berechnungsmethoden begründet so gravierende Richtigkeitszweifel, dass ihre Ergebnisse im vorliegenden Zusammenhang unberücksichtigt bleiben müssten“ (VGN N 3/11: 18).

Angesichts der widerstreitenden Argumente wurde in der Literatur vorgeschlagen, eine Teilanrechnung von 50 % der Zinsen vorzunehmen (LENK u.a. 2021: 94). Dieser Mittelweg kann das Grundproblem aber nicht lösen, sondern sogar die Debatte darüber befeuern, welche Einnahmen und Ausgaben in einer Symmetrierechnung mit welchem Anteil zu berücksichtigen sind.

Der hier vertretene Ansatz hat den Vorteil, willkürbehaftete Unterscheidungen zwischen den Haushaltsposten zu vermeiden. Er geht zudem pragmatisch davon aus, dass zwischen Land und Gemeinden keine gravierenden Unterschiede in der Dringlichkeit der Aufgaben und der Effizienz der Aufgabenerfüllung bestehen. Insgesamt darf man von der angewandten Methode keine Anleitung zur Feinsteuerung erwarten, wohl aber eine grobe Richtschnur für die Beurteilung der Verteilungssymmetrie und damit auch für die Bemessung des vertikalen Finanzausgleichs zwischen Land und Gemeinden.



## C. Vertikale Verteilung in Rheinland-Pfalz

### 1. Daten zum vertikalen Symmetrievergleich

Die Entwicklung der Landes- und Gemeindefinanzen wird anhand der Rechnungsstatistik des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz für den Zeitraum von 2009 bis 2019 analysiert. Die Angaben für 2020 stammen aus der Kassenstatistik und dienen zur Illustration der Entwicklung am aktuellen Rand.<sup>10</sup> Tabellen mit den Basisdaten sowie ergänzende Übersichten finden sich im Anhang.

**Tabelle 1: Land und Gemeinden im Vergleich**

Jahr		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Land</b>		Mio. Euro												
Einnahmen vor FA	$T_L$	8.917	8.934	9.551	10.424	11.011	11.284	11.754	12.753	13.487	13.461	14.700	14.466	126.276
Nettotransfers	$Z_L$	-1.296	-1.437	-1.781	-1.464	-1.592	-1.795	-2.062	-2.632	-2.488	-2.459	-2.788	-3.540	-21.794
Einnahmen nach FA	$E_L$	7.621	7.498	7.771	8.959	9.420	9.489	9.692	10.120	10.999	11.002	11.912	10.925	104.482
Ausgaben	$A_L$	9.245	9.422	9.821	10.140	10.024	10.144	10.322	9.867	10.159	10.165	10.655	12.272	109.965
<b>Gemeinden</b>		Mio. Euro												
Einnahmen vor FA	$T_K$	4.503	4.215	4.475	4.770	4.883	4.918	5.277	5.369	5.746	6.141	6.242	5.979	56.540
Nettotransfers	$Z_K$	2.930	3.272	3.459	3.551	3.850	4.066	4.462	4.839	5.185	5.267	5.520	6.544	46.401
Einnahmen nach FA	$E_K$	7.433	7.487	7.933	8.321	8.733	8.985	9.739	10.208	10.931	11.409	11.762	12.523	102.941
Ausgaben	$A_K$	8.465	8.403	8.689	8.876	9.207	9.508	9.852	10.475	10.759	11.238	11.831	12.572	107.303
<b>Insgesamt</b>		Mio. Euro												
Einnahmen	$E$	15.054	14.985	15.704	17.280	18.153	18.473	19.431	20.328	21.931	22.411	23.674	23.449	207.423
Ausgaben	$A$	17.711	17.826	18.510	19.016	19.231	19.653	20.173	20.342	20.918	21.403	22.486	24.844	217.268

Jahr		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Deckungsquoten</b>		Prozent												
Durchschnitt	$d$	85,0	84,1	84,8	90,9	94,4	94,0	96,3	99,9	104,8	104,7	105,3	94,4	95,5
Land	$d_L$	82,4	79,6	79,1	88,4	94,0	93,5	93,9	102,6	108,3	108,2	111,8	89,0	95,0
Gemeinden	$d_K$	87,8	89,1	91,3	93,7	94,8	94,5	98,9	97,5	101,6	101,5	99,4	99,6	95,9
Quotendifferenz	$d_K - d$	2,8	5,0	6,5	2,9	0,5	0,5	2,5	-2,5	-3,2	-3,2	-5,9	5,2	0,5
Sym.koeffizient	$d_K / d$	103,3	106,0	107,6	103,2	100,5	100,5	102,6	97,5	96,9	97,0	94,4	105,5	100,5
<b>Symmetriedifferenz</b>		Mio. Euro												
Gemeinden	$(d_K - d) A_K$	238	423	562	255	42	47	250	-259	-348	-358	-694	658	156
Kumuliert	$\sum (d_K - d) A_K$	238	661	1.223	1.477	1.519	1.566	1.816	1.557	1.208	850	156	813	

<sup>10</sup> In den vierteljährlichen Kassenstatistiken werden die kameralen Ist-Einnahmen und Ausgaben des Landes sowie die Ein- und Auszahlungen der kommunalen Finanzrechnung erfasst. Die Kassenstatistik ist aktueller als die Jahresrechnungsstatistik. Die Daten haben jedoch vorläufigeren Charakter, weil es im Rahmen des Jahresabschlusses zu Korrekturen, Abschlussbuchungen und Umbuchungen kommt. Zudem erfasst die Kassenstatistik nur Einheiten des öffentlichen Gesamthaushalts (Kern- und Extrahaushalte), so dass die Grundgesamtheit (z.B. bei doppisch buchenden Zweckverbänden) von der Jahresrechnungsstatistik abweichen kann.

Tabelle 1 enthält im oberen Teil die relevanten Einnahmen und Ausgaben des Landes und der Gemeinden (inklusive Gemeindeverbände) sowie die Gesamtsummen. Die rechte Spalte zeigt die summierten Werte für den Zeitraum 2009 bis 2019 (Rechnungsstatistik). Die Einnahmen und Ausgaben wurden nach dem in Kapitel B.3 erläuterten Schema aus den Basisdaten berechnet.

Im unteren Teil der Tabelle stehen die Deckungsquoten, die sich aus den jeweiligen Einnahmen und Ausgaben ergeben. Aus der kommunalen Deckungsquote ( $d_K$ ) sowie der mittleren Deckungsquote des Landes und der Gemeinden ( $d$ ) lassen sich alle für den Symmetrievergleich benötigten Größen ableiten:

- Die Deckungsquotendifferenz zeigt bereits, ob die Gemeinden gegenüber dem Land in der besseren ( $d_K - d > 0$ ) oder schlechteren ( $d_K - d < 0$ ) Position sind. Dasselbe signalisiert der Symmetriekoeffizient anhand der Relation der Deckungsquoten ( $d_K / d$ ). Liegt der Koeffizient über 1 bzw. über 100 %, dann haben die Gemeinden einen Vorsprung, andernfalls das Land.
- Die Symmetriedifferenz quantifiziert Vor- oder Nachteile der Kommunen. Sie errechnet sich als Produkt aus der Quotendifferenz und den kommunalen Ausgaben:  $(d_K - d) A_K$ . Zudem entspricht sie dem Abstand der Ist- und Soll-Werte der kommunalen Einnahmen bzw. Nettotransfers. Die Entwicklung im Zeitablauf zeigt der kumulierte Symmetriesaldo:  $\sum (d_K - d) A_K$ .

Völlig analog lassen sich entsprechende Indikatoren aus der Deckungsquote des Landes ( $d_L$ ) und der mittleren Deckungsquote entwickeln. Da das Land und die Kommunen im Ergebnis stets den gegenteiligen Symmetriesaldo aufweisen, ist die Herleitung aus der Landesperspektive jedoch verzichtbar. Im Übrigen kann die Vorgehensweise auf andere Vergleichspaare übertragen und völlig analog für interkommunale Symmetrieanalysen verwendet werden.

## 2. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

Abbildung 1 illustriert die Entwicklung der relevanten Einnahmen und Ausgaben des Landes. Die Einnahmen vor Finanzausgleich liegen deutlich über den Einnahmen nach Finanzausgleich, weil die Nettotransfers stets negativ sind. Das Land leistet wesentlich mehr Nettotransfers an die Gemeinden als es über

den Länderfinanzausgleich einschließlich Bundesergänzungszuweisungen erhält. Im Beobachtungszeitraum waren die Landesausgaben relativ stabil, während die Einnahmen kräftig zunahmen.

Abbildung 1: Einnahmen und Ausgaben des Landes

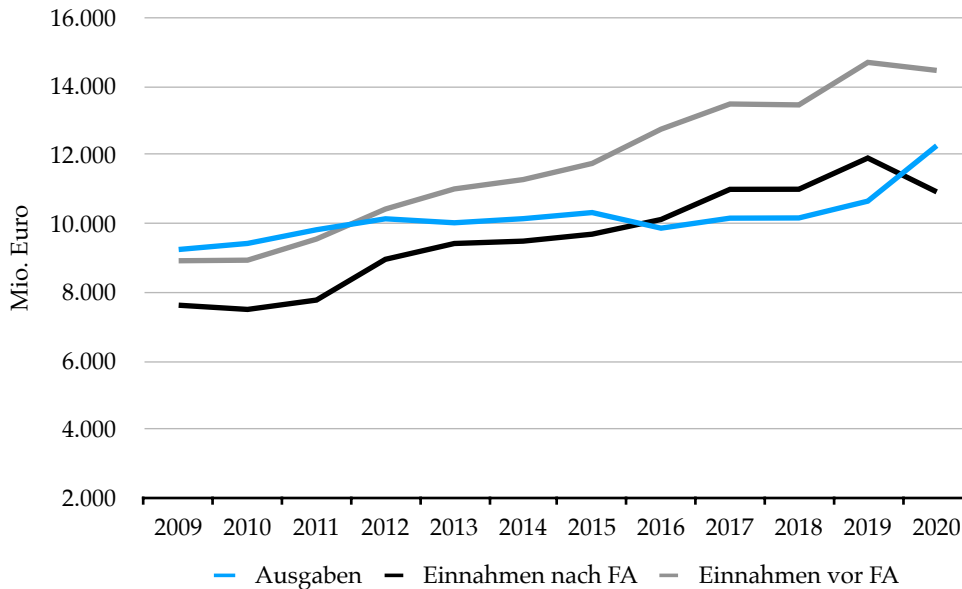
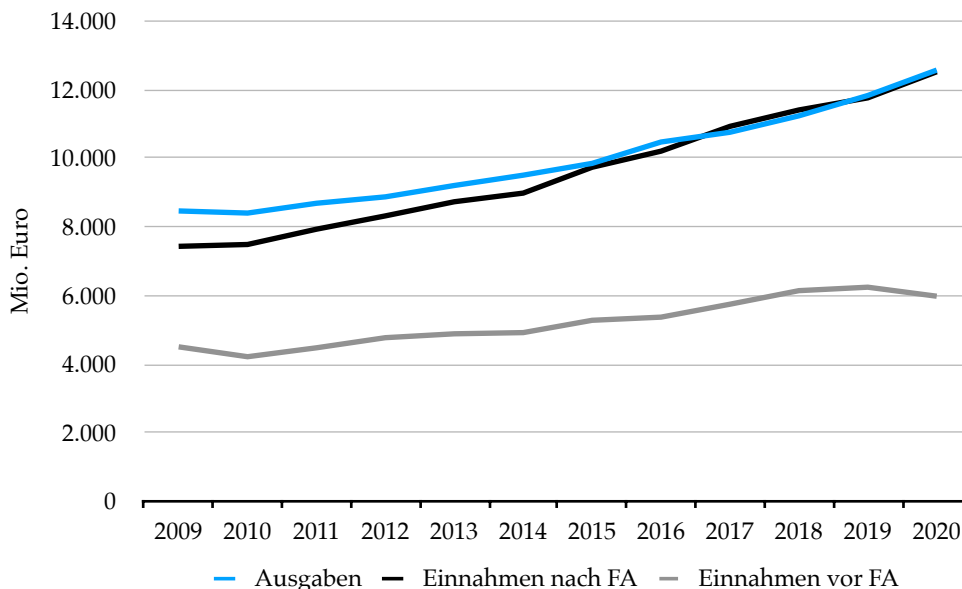


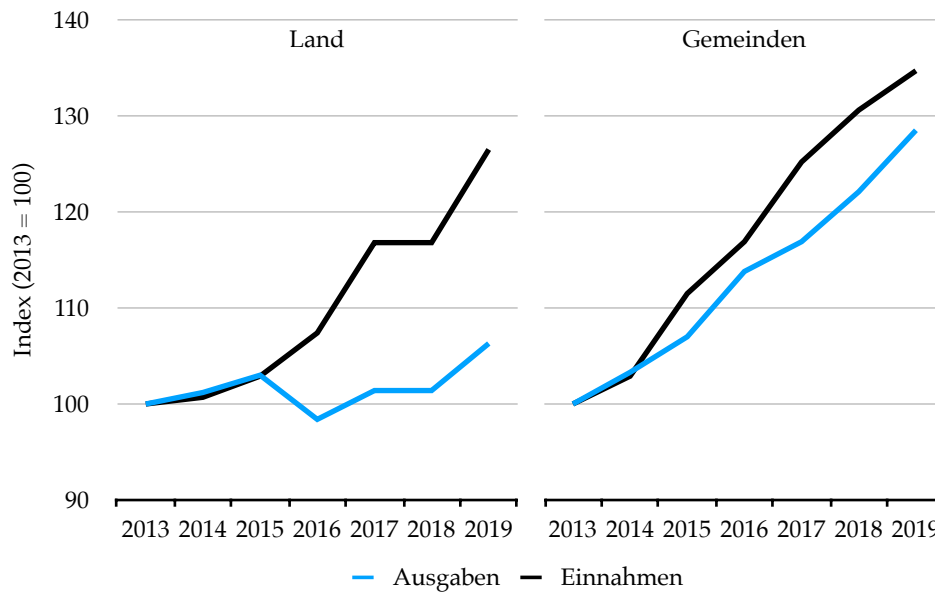
Abbildung 2: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden



Die Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben präsentiert Abbildung 2. Vor Finanzausgleich reichen die Einnahmen der Gemeinden zur Fi-

nanzierung ihrer Ausgaben bei weitem nicht aus. Der kommunale Finanzausgleich schließt diese Lücke größtenteils. Insgesamt erhielten die Gemeinden zwischen 2009 und 2019 Nettotransfers, mit denen sie 45 % ihrer Ausgaben finanzieren konnten.

Abbildung 3: Ausgaben- und Einnahmenwachstum 2013 – 2019



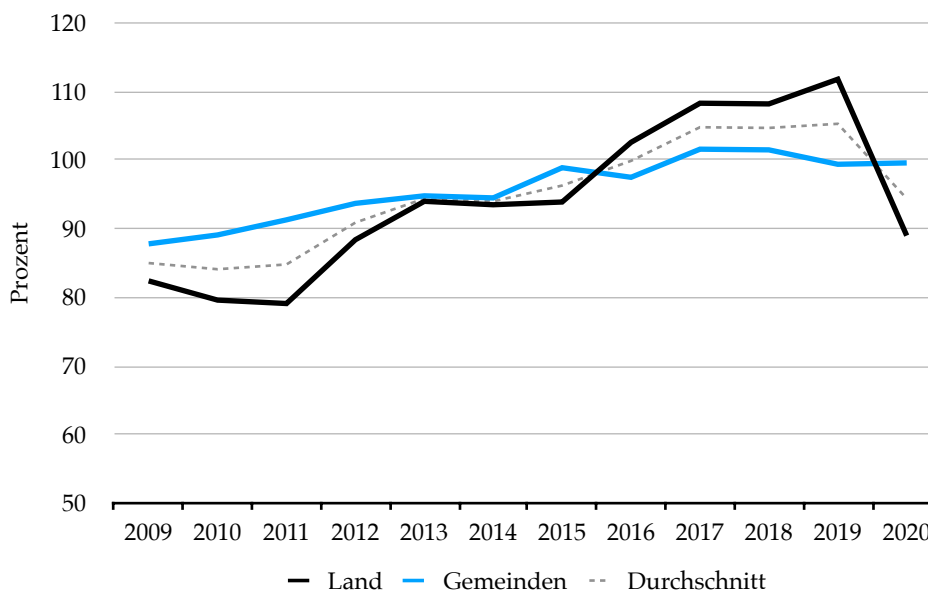
Die Finanzierungssalden des Landes und der Gemeinden verbesserten sich in den letzten Jahren.<sup>11</sup> Das Land erzielte von 2016 bis 2019 positive Werte, was den Kommunen nur 2017 und 2018 gelang. Dahinter stand insbesondere die größere Ausgabendynamik der kommunalen Ebene. Das zeigen die Indexwerte für Land und Gemeinden in Abbildung 3 ausgehend vom Basisjahr 2013 = 100. Bis 2019 stiegen die Einnahmen des Landes nach Finanzausgleich um 26,5 % und die der Gemeinden sogar um 34,7 %. Die Ausgaben des Landes wuchsen aber nur um 6,3 % gegenüber 28,5 % bei den Gemeinden. Die Kommunen verausgabten zwischen 2013 und 2019 86,6 % ihrer Mehreinnahmen von 3,0 Mrd. Euro, das Land aber nur 25,3 % seiner Mehreinnahmen von 2,5 Mrd. Euro.

<sup>11</sup> Die Differenzen zwischen Landeseinnahmen und -ausgaben sowie Gemeindeeinnahmen und -ausgaben entsprechen den jeweiligen Finanzierungssalden (ohne Veräußerungserlöse). Die relative Bedeutung der Finanzierungssalden erschließt sich allerdings erst durch Bezugnahme auf die jeweiligen Ausgaben, also durch Vergleich der Deckungsquoten beider Ebenen.

### 3. Symmetrievergleich zwischen Land und Kommunen

Die in Tabelle 1 verzeichneten Deckungsquoten werden in Abbildung 4 dargestellt. Im Analysezeitraum lag die Deckungsquote der kommunalen Ebene bei 95,9 % und damit im Durchschnitt um 0,9 Prozentpunkte über der Deckungsquote des Landes von 95,0 %. Der für den Symmetrievergleich entscheidende Abstand zur mittleren Deckungsquote betrug 0,5 Prozentpunkte, was bereits einen kleinen Vorteil für die kommunale Ebene signalisiert. Das bestätigt auch der Symmetriekoeffizient, dessen Wert zwischen 2009 und 2019 mit 100,5 % knapp oberhalb der Symmetrielinie lag.<sup>12</sup>

Abbildung 4: Deckungsquoten – Land und Gemeinden



Die Deckungsquoten beziehen sich auf die steuerlich zu finanzierenden Ausgaben beider Ebenen. Daher kann man sagen, dass der kommunale „Steuerhaushalt“ im Durchschnitt etwas weniger defizitär war als der „Steuerhaushalt“ des

<sup>12</sup> Der Symmetriekoeffizient wird in den Tabellen nachrichtlich ausgewiesen, um die Kompatibilität der Analyse mit diesem verbreiteten Symmetrieindikator zu demonstrieren. Schwankungen des Symmetriekoeffizienten nahe 1 sind normal, was für die Verwendung eines Symmetriekorridors zwischen 95 und 105 % spricht (GERHARDS u.a. 2021, 98-99). Daran gemessen liegen die Symmetriekoeffizienten zwischen 2009 und 2019 in 8 von 11 Jahren im „neutralen Bereich“. Nur in 2 Jahren weichen sie nach oben und in einem Jahr nach unten ab. Die Verteilung in Rheinland-Pfalz war auch aus dieser Sicht offenbar annähernd ausgewogen.

Landes. Die Gemeinden konnten ihre Ausgaben also zu einem etwas größeren Teil aus eigenen oder transferierten Steuermitteln bestreiten als das Land.

Kritischer erscheint die Entwicklung der Deckungsquoten in den Jahren 2016 bis 2019. Während die Haushaltslage davor zugunsten der Gemeinden verschoben war, veränderten sich die Differenzen in diesem Zeitraum deutlich zugunsten des Landes und die Symmetrieindikatoren zeigten eine tendenziell scherenförmige Auseinanderentwicklung. Am aktuellen Rand könnte also eine Störung der Verteilungssymmetrie zulasten der kommunalen Ebene vorliegen.

Eine genauere Betrachtung der dahinter stehenden Einnahmen- und Ausgabenentwicklung relativiert dieses Bild. Von 2016 bis 2019 profitierten beide Ebenen erheblich von einer günstigen Wirtschaftslage. Gegenüber 2015 erhöhte das Land seine Ausgaben aber nur um 3,2 %, während die Gemeinden einen Zuwachs von 20,1 % verzeichneten. Der weit überproportionale Ausgabenanstieg der kommunalen Ebene ist die Triebfeder der aktuellen Verschiebungen. Die Deckungsquote der Gemeinden verbesserte sich daher nur leicht, während die Deckungsquote des Landes stark wachsen konnte. Außerdem signalisiert die Kassenstatistik bereits ein Ende der für das Land günstigen Entwicklung. Seine Deckungsquote fiel 2020 rapide, während die der Gemeinden stabil blieb.

Um die Abweichungen von einer rechnerisch perfekten Verteilungssymmetrie zu illustrieren, wurden in Tabelle 1 die Symmetriedifferenzen aus kommunaler Sicht quantifiziert. Sie hängen nach Gleichung (17) von der Differenz zwischen kommunaler und durchschnittlicher Deckungsquote sowie von den Ausgaben der Gemeinden ab (Kapitel B: 18):  $SD_K = (d_K - d) A_K$ . Ein positiver (negativer) Wert des Symmetriesaldos zeigt an, dass die Gemeinden im Vergleich zum Land finanziell besser (schlechter) ausgestattet waren

Aus kommunaler Sicht können Symmetriedifferenzen auch als Abweichungen zwischen Ist- und Soll-Einnahmen ( $SD_K = E_K - \hat{E}_K$ ) oder zwischen Ist- und Soll-Nettotransfers ( $SD_K = Z_K - \hat{Z}_K$ ) verstanden werden. Abbildung 5 belegt, dass die Unterschiede zwischen den tatsächlichen und den aufgabengerechten Einnahmen bzw. Nettotransfers im gesamten Analysezeitraum nicht allzu gravierend ausfielen. Die Gemeinden erhielten vom Land in den Jahren 2009 bis 2019 in der

Summe ca. 156 Mio. Euro mehr als unter Symmetriemaspekten nötig gewesen wäre.<sup>13</sup> Das waren gerade einmal 0,34 % der Nettotransfers bzw. 0,61 % der Finanzausgleichsmasse. Damit war die Einnahmenverteilung in Rheinland-Pfalz insgesamt ausgewogen bzw. minimal zugunsten der kommunalen Ebene verschoben. Nimmt man das Jahr 2020 hinzu, dann war der kommunale Vorteil mit 813 Mio. Euro jedoch deutlich stärker ausgeprägt.

**Abbildung 5: Symmetrievergleich aus Sicht der Gemeinden**

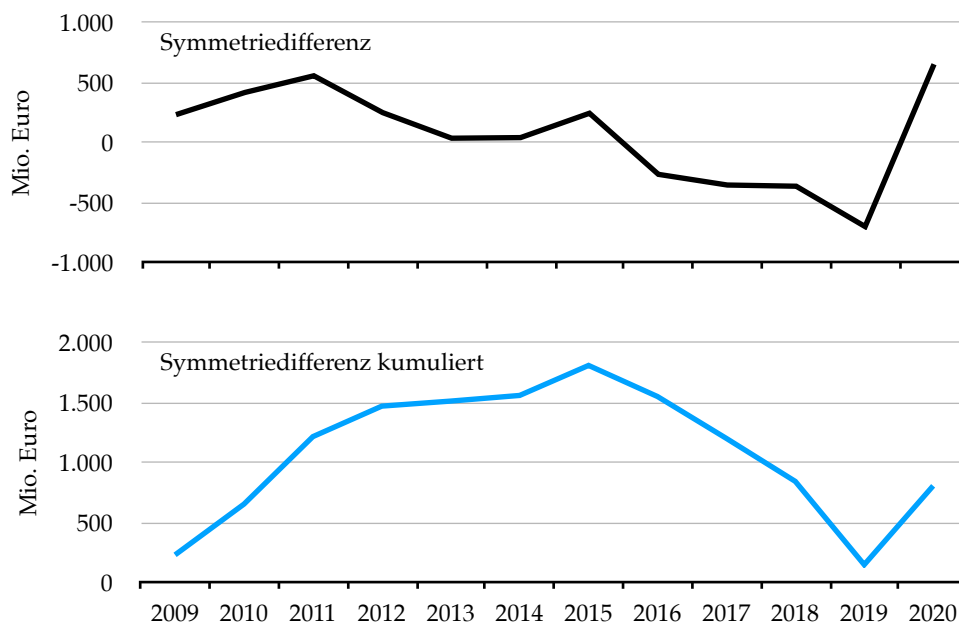


Abbildung 5 zeigt darüber hinaus, dass die Unterschiede zwischen den tatsächlichen und den aufgabengerechten Einnahmen bzw. Nettotransfers aufgrund des kräftigen kommunalen Ausgabenanstiegs von 2016 bis 2019 merklich gewachsen sind. Die kumulierten Differenzen zwischen den Ist- und Sollwerten waren allerdings über den gesamten Analysezeitraum positiv. Von 238 Mio. Euro im Jahr 2009 stiegen sie auf 1.816 Mio. Euro im Jahr 2015 und gingen bis 2019 wieder auf 156 Mio. Euro zurück. Das deutet nicht auf eine besondere Problemlage der Kommunalfinanzen. Korrekturbedarf würde erst bei einer Fortsetzung des rückläufigen Trends in den kommenden Jahren entstehen.

<sup>13</sup> Der Gesamtwert für 2009-19 stimmt nicht mit dem Formelwert für die Gesamtperiode überein. Das wäre wegen der unterschiedlichen Einnahmen- und Ausgabengewichte auch dann nicht der Fall, wenn in jedem einzelnen Jahr perfekte Verteilungssymmetrie geherrscht hätte. Daher wird der Gesamteffekt an der Summe der jährlichen Symmetriedifferenzen gemessen.

Das ist angesichts der gegenteiligen Daten der Kassenstatistik für 2020 unwahrscheinlich. Sie zeigen einen für die Kommunen finanziell überraschend positiven Verlauf. Die belastenden Effekte der Corona-Krise wurden durch großzügige Hilfsprogramme von Bund und Land ausgeglichen. Die Verluste bei der Gewerbesteuer wurden sogar überkompensiert, weil sich das Volumen der Ausgleichsmittel nicht nach dem Istaufkommen, sondern nach den Ergebnissen der Steuerschätzung für 2020 richtete (BERTELSMANN-STIFTUNG 2021a: 10). In den kommenden Jahren ist eine entsprechende Unterstützung nicht zwingend gewährleistet. Die Stabilisierungsrechnung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs dürfte aber weiterhin eine relative Schlechterstellung der Gemeinden in Rheinland-Pfalz verhindern. Infolgedessen besteht derzeit kein erkennbarer Handlungsbedarf im Verhältnis des Landes zur kommunalen Ebene.

#### 4. Kurzfristige Symmetrierverschiebungen

Die Folgen der Corona-Pandemie sind ein Beispiel für ein Problem, das die Verteilungsdebatte generell betrifft. Zur Beschreibung der Verteilungspositionen müssen Symmetriekennzahlen herangezogen werden, die kurzfristigen Veränderungen unterliegen. Insbesondere die Steuereinnahmen, aber auch die Sozialausgaben hängen von der wirtschaftlichen Entwicklung ab. Dabei schwanken die Einnahmen tendenziell stärker als die Ausgaben. Die Deckungsquoten sinken deshalb in Rezessions- und steigen in Aufschwungsphasen.

In Rheinland-Pfalz waren die Schwankungen der Deckungsquoten beim Land stärker ausgeprägt als bei den Gemeinden, auch weil der Finanzausgleich die Kommunalfinanzen verstetigte. Das verbesserte die relative Position der Kommunen in konjunkturell schwachen Zeiten. Konjunkturelle Verschiebungen in der Verteilungssymmetrie können also die Folge einer zweckmäßigen antizyklischen Finanzpolitik des Landes sein, die relativ höhere konjunkturelle Defizite bzw. Überschüsse erzeugt. Sie signalisieren insofern noch keinen strukturellen Anpassungsbedarf bei der vertikalen Einnahmenverteilung.

Konjunkturelle Schwankungen können sogar irreführende Schlussfolgerungen nahelegen. Das Einnahmen- und Ausgabenwachstum 2013 bis 2019 (Abbildung



3: 35) belegt, dass sich die Finanzlage der Kommunen temporär günstig, die des Landes aber noch günstiger entwickeln kann. Schon deshalb ist es trotz deutlicher absoluter Einnahmenverbesserung der Gemeinden ohne Weiteres möglich, dass sich ihre relative Position verschlechtert. Eine relativ stärkere Verausgabung der zusätzlich verfügbaren Mittel kann diesen Eindruck noch vertiefen. Vorübergehend auseinanderdriftende Deckungsquoten sollten vor diesem Hintergrund nicht überbewertet werden. Bei einer Überprüfung der Verteilungssymmetrie kommt es in erster Linie auf die mittelfristigen Durchschnittswerte an. Sie zeigen in Rheinland-Pfalz keine strukturelle Symmetriestörung an. Freilich sieht es auch nicht so aus als hätten die Gemeinden gegenüber dem Land vom neuen kommunalen Finanzausgleich nach 2014 erheblich profitiert.

Im Falle einer strukturellen Symmetriestörung wäre außerdem zu beachten, dass sich diese auf mehreren Wegen abbauen lässt (Kapitel B: 19). Sofern die Deckungsquote der Gemeinden unter der des Landes liegt, kommt als Korrekturmaßnahme nicht nur eine Aufstockung der kommunalen Einnahmen aus Nettotransfers in Betracht, sondern auch eine Erhöhung der Hebesätze der Realsteuern sowie eine Senkung der (freiwilligen) kommunalen Ausgaben. Selbst eine strukturelle Deckungslücke müsste also nicht zwingend durch mehr Finanzzuweisungen geschlossen werden.

## 5. Finanzierungspotentiale der Kommunen

Annähernde Verteilungssymmetrie zwischen Land und Gemeinden kann auch eine für alle Gebietskörperschaften gleichermaßen angespannte Situation bedeuten, in der die Ausgaben durch reguläre (Steuer-) Einnahmen nicht gedeckt werden. Zwar haben sich die Deckungsquoten der Kommunen und des Landes zuletzt deutlich erhöht, aber mit durchschnittlich 95 bis 96 % waren sie zwischen 2009 bis 2019 immer noch vom Ziel eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts entfernt. Vor dem Hintergrund der Corona-Krise bleiben alle Ebenen daher aufgefordert, Spar- und Finanzierungspotentiale zu erschließen.

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat von den Kommunen die größtmögliche Anspannung der eigenen Kräfte gefordert (VGH 2012: 33). Hierzu ge-

hört in erster Linie eine umfassende Aufgaben- und Ausgabenkritik. Eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung, die unnötige Ausgaben weitgehend vermeidet, liegt im Interesse der Bürger und Steuerzahler. Die Chancen zur Erhöhung der Effizienz der Aufgabenerfüllung dürften (nicht nur bei den Gemeinden) keineswegs erschöpft sein. Erst danach sollte man über ungenutzte Finanzierungspotentiale in den öffentlichen Haushalten nachdenken.

Die Kommunen verfügen bei den quantitativ gewichtigen Realsteuern über ein Hebesatzrecht, während das Land nur den Steuersatz der Grunderwerbsteuer selbständig festlegen kann. Hinsichtlich der Erschließung des Steuerpotentials besteht daher eine Asymmetrie zugunsten der Kommunen, die ihre eigenen Steuerquellen (vor allem Grundsteuer B und Gewerbesteuer) stärker anspannen können. Keine Gebietskörperschaft sollte von anderen zusätzliche Finanzzuweisungen verlangen, solange sie ihre eigenen Möglichkeiten nicht nutzt.

Bei der empirischen Analyse blieben die Finanzierungspotentiale bislang unberücksichtigt. Operiert wurde mit den tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben, also unter der vereinfachenden Annahme, dass Land und Kommunen ihre Einnahmenspielräume gleichmäßig nutzen. Falls eine Ebene ihr Potential jedoch stärker ausschöpft als die andere, wird die Symmetrierechnung verzerrt. Wer sich Mehreinnahmen verschafft, erhöht dadurch bei konstanten Ausgaben seine Deckungsquote und verbessert seine relative Position im Symmetrievergleich. Das kann dazu führen, dass sich die eigene Anstrengung am Ende nur begrenzt auszahlt, weil die Gegenseite, die ihr Potential weniger ausschöpft, relativ ärmer gerechnet wird und einen Symmetrieausgleich verlangen kann.

Vor diesem Hintergrund erscheint es naheliegend, die Symmetrierechnung anhand der Finanzierungspotentiale zu modifizieren. Immerhin könnten die Gemeinden gegenüber dem Land unberechtigte Ausgleichsforderungen erheben, weil sie ihre Steuerautonomie zu wenig nutzen. Um diesen Sachverhalt zu prüfen, wird ein fiktives mit dem tatsächlichen Realsteueraufkommen verglichen.

Gegen die Methode lässt sich einwenden, dass sie die Rückwirkungen höherer Steuersätze vernachlässigt. Ein steigender Steuerpreis für kommunale Leistungen könnte eine Abwanderung der Bemessungsgrundlage induzieren. Das rech-

nerische Steuerpotential ließe sich dann effektiv nicht vollständig heben. Dies betrifft vor allem die Gewerbesteuer, deren Höhe von Unternehmen gegen die Standortvorteile unter Berücksichtigung der kommunalen Infrastruktur abgewogen wird. Bei der Grundsteuer kann die Bemessungsgrundlage zwar nicht abwandern, aber durch regionale Ausweichreaktionen an Wert verlieren.

Ob und in welchem Maße der Standortwettbewerb die Realsteuerpotentiale beeinträchtigt, ist eine offene Frage. DÖRING vertritt die Auffassung, es sei „vor dem Hintergrund regionalökonomischer Untersuchungen sowohl theoretisch als auch empirisch davon auszugehen, dass aufgrund der vergleichsweise geringen Bedeutung der Höhe von lokalen Steuern und Abgaben für unternehmerische Standortentscheidungen eine (weitere) Erhöhung insbesondere der Gewerbesteuerhebesätze die Standortattraktivität der rheinland-pfälzischen Kommunen nicht nennenswert beeinträchtigen würde“ DÖRING (2018: 49).

Vor diesem Hintergrund wird bei der Potentialberechnung kein Abschlag für Reaktionen der Bemessungsgrundlage berücksichtigt, selbst wenn die tatsächlichen Potentiale dadurch etwas überschätzt werden. Darüber hinaus wird vereinfachend davon ausgegangen, dass die Zuweisungen des Landes an die Gemeinden in der Summe konstant bleiben. Kommunale Steuererhöhungen werden also nicht durch eine Senkung der Finanzausgleichsmasse kompensiert.

**Tabelle 2: Realsteuerpotential der Gemeinden**

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Steueraufkommen</b>	Mio. Euro												
Gemeinden	1.678	1.928	2.128	2.352	2.352	2.319	2.511	2.708	2.775	3.050	2.915	2.523	26.715
Kreisfreie Städte	582	745	791	952	916	862	924	1.021	1.011	1.037	1.032	847	9.873
Gesamtkreise	1.096	1.183	1.337	1.400	1.435	1.456	1.587	1.687	1.764	2.013	1.883	1.676	16.842
<b>Potentialaufkommen</b>	Mio. Euro												
Gemeinden	1.792	2.095	2.295	2.504	2.512	2.458	2.656	2.875	2.974	3.282	3.131	2.697	28.574
Kreisfreie Städte	656	856	911	1.058	1.026	973	1.029	1.133	1.123	1.155	1.140	932	11.059
Gesamtkreise	1.137	1.239	1.384	1.447	1.486	1.485	1.627	1.742	1.851	2.127	1.991	1.765	17.515
<b>Ungenutztes Potential</b>	Mio. Euro												
Gemeinden	113,7	166,8	166,8	152,5	160,8	139,4	144,9	167,0	199,2	231,6	215,9	174,4	1.858
Kreisfreie Städte	73,3	110,6	120,1	105,7	110,3	111,1	104,8	111,8	112,4	118,3	107,6	85,0	1.186
Gesamtkreise	40,3	56,2	46,7	46,7	50,4	28,3	40,1	55,2	86,8	113,3	108,3	89,3	672

Um die Steuerpotentiale bei den Realsteuern zu identifizieren, werden die mittleren Hebesätze der westdeutschen Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz mit

den rheinland-pfälzischen Grundbeträgen multipliziert. Die westdeutschen Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz eignen sich am besten zum Vergleich. Bei Verwendung bundesdurchschnittlicher Hebesätze würde das Steuerpotential (wegen der Stadtstaaten) tendenziell zu hoch ausgewiesen, bei Verwendung durchschnittlicher Hebesätze aller Flächenländer (wegen der ostdeutschen Flächenländer) tendenziell zu niedrig.

Tabelle 2 zeigt das tatsächliche und das potentielle Steueraufkommen sowie die ungenutzten Reserven der kommunalen Ebene. Bei Anwendung der durchschnittlichen Hebesätze der Vergleichsgruppe hätten die Gemeinden im Analysezeitraum 2009 bis 2019 insgesamt 1.858 Mio. Euro Mehreinnahmen erzielt. Die ungenutzten Realsteuerpotentiale erreichen damit eine Größenordnung, die bei der Analyse der Verteilungssymmetrie nicht außer Acht bleiben kann.<sup>14</sup>

**Abbildung 6: Realsteueraufkommen und Realsteuerpotential**

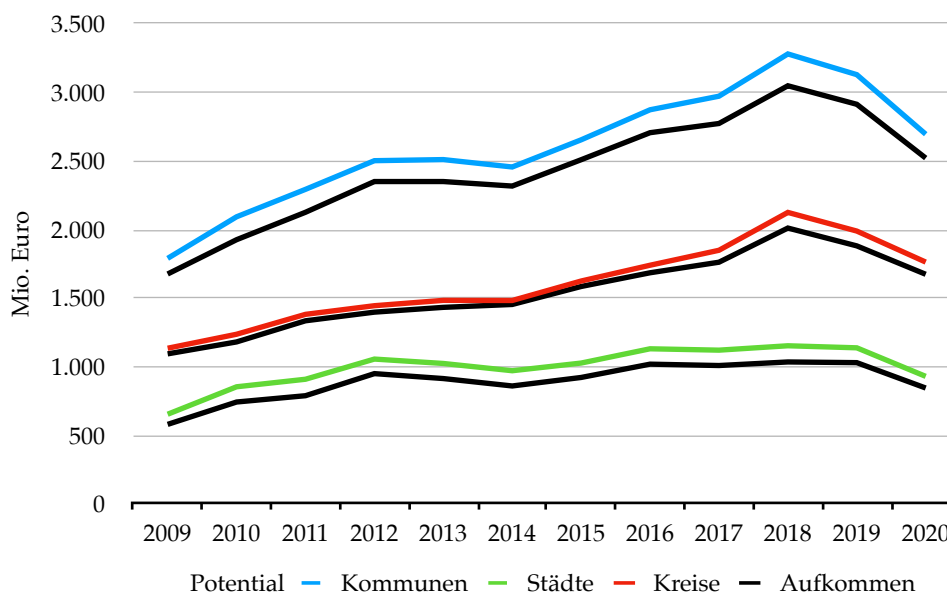


Abbildung 6 illustriert die erheblichen Realsteuerpotentiale der rheinland-pfälzischen Kommunen. Auffallend ist der absolut und vor allem relativ große Abstand zwischen Aufkommen und Potential bei den kreisfreien Städten. Auf sie

<sup>14</sup> Höhere Realsteuersätze vergrößern im Länderfinanzausgleich den mittleren Steuersatz, der zur Berechnung der kommunalen Steuerkraft bei allen Ländern herangezogen wird. Die daraus resultierenden Verteilungseffekte jedoch sind vernachlässigbar gering.

entfallen zwischen 2009 und 2019 ca. 64 % des ungenutzten Gesamtpotentials. Sie hätten 12 % höhere Steuereinnahmen erzielen können, die kreisangehörigen Gemeinden dagegen nur 4 %. Diese strukturellen Differenzen spielen bei der Analyse der interkommunalen Verteilungssymmetrie eine wichtige Rolle.

Tabelle 3: Land und Gemeinden im Potentialvergleich

Jahr		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Land</b>		Mio. Euro												
Einnahmen vor FA	$T_L$	8.917	8.934	9.551	10.424	11.011	11.284	11.754	12.753	13.487	13.461	14.700	14.466	126.276
Nettotransfers	$Z_L$	-1.296	-1.437	-1.781	-1.464	-1.592	-1.795	-2.062	-2.632	-2.488	-2.459	-2.788	-3.540	-21.794
Einnahmen nach FA	$E_L$	7.621	7.498	7.771	8.959	9.420	9.489	9.692	10.120	10.999	11.002	11.912	10.925	104.482
Ausgaben	$A_L$	9.245	9.422	9.821	10.140	10.024	10.144	10.322	9.867	10.159	10.165	10.655	12.272	109.965
<b>Gemeinden</b>		Mio. Euro												
Pot. Mehreinnahmen		114	167	167	152	161	139	145	167	199	232	216	174	1.858
Einnahmen vor FA	$T_K$	4.617	4.382	4.641	4.922	5.044	5.058	5.422	5.536	5.945	6.373	6.458	6.154	58.398
Nettotransfers	$Z_K$	2.930	3.272	3.459	3.551	3.850	4.066	4.462	4.839	5.185	5.267	5.520	6.544	46.401
Einnahmen nach FA	$E_K$	7.547	7.654	8.100	8.473	8.894	9.124	9.884	10.375	11.130	11.640	11.978	12.698	104.799
Ausgaben	$A_K$	8.465	8.403	8.689	8.876	9.207	9.508	9.852	10.475	10.759	11.238	11.831	12.572	107.303
<b>Insgesamt</b>		Mio. Euro												
Einnahmen	E	15.168	15.152	15.871	17.433	18.313	18.613	19.576	20.495	22.130	22.642	23.890	23.623	209.282
Ausgaben	A	17.711	17.826	18.510	19.016	19.231	19.653	20.173	20.342	20.918	21.403	22.486	24.844	217.268

Jahr		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Deckungsquoten</b>		Prozent												
Durchschnitt	d	85,6	85,0	85,7	91,7	95,2	94,7	97,0	100,8	105,8	105,8	106,2	95,1	96,3
Land	$d_L$	82,4	79,6	79,1	88,4	94,0	93,5	93,9	102,6	108,3	108,2	111,8	89,0	95,0
Gemeinden	$d_K$	89,2	91,1	93,2	95,5	96,6	96,0	100,3	99,1	103,5	103,6	101,2	101,0	97,7
Quotendifferenz	$d_K - d$	3,5	6,1	7,5	3,8	1,4	1,2	3,3	-1,7	-2,3	-2,2	-5,0	5,9	1,3
Sym.koeffizient	$d_K / d$	104,1	107,2	108,7	104,1	101,4	101,3	103,4	98,3	97,8	97,9	95,3	106,2	101,4
<b>Symmetriedifferenz</b>		Mio. Euro												
Gemeinden	$(d_K - d) A_K$	297	511	650	336	126	119	324	-178	-251	-248	-592	744	1.093
Kumuliert	$\sum (d_K - d) A_K$	297	808	1.459	1.795	1.920	2.039	2.363	2.185	1.933	1.685	1.093	1.837	

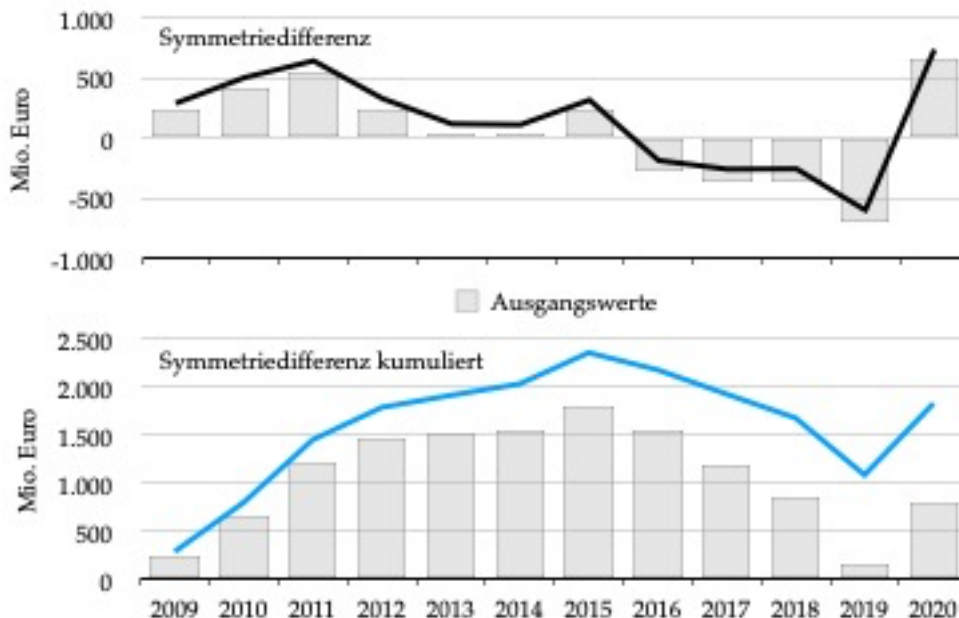
Jahr		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Potentialeffekt Gemeinden</b>		Mio. Euro												
Pot. Mehreinnahmen		114	167	167	152	161	139	145	167	199	232	216	174	1.858
$\Delta$ Symmetrieausgleich		-59	-88	-88	-81	-84	-72	-74	-81	-97	-110	-102	-86	-937
$\Delta$ Einnahmen		54	79	78	71	77	67	71	86	102	122	114	88	921

Der Symmetrievergleich in Tabelle 3 zeigt die Ergebnisse einer potentialorientierten Ermittlung der Verteilungsposition der Gemeinden relativ zum Land. Die kommunalen Mehreinnahmen, die sich bei voller Ausschöpfung des Realsteuerpotentials ergeben würden, erhöhen die vergleichsrelevanten Einnahmen der Gemeinden ( $E_K$ ) und die Gesamteinnahmen (E) in gleichem Umfang. Damit steigt die potentielle Deckungsquote der Gemeinden ( $d_K$ ), aber auch die durchschnittliche Deckungsquote von Land und Gemeinden (d). Das Land wird rela-

tiv ärmer, was die Verteilung zugunsten der Gemeinden verschiebt. Für dieses Ergebnis spielt es keine Rolle, ob die Gemeinden ihr Realsteuerpotential tatsächlich ausschöpfen oder nicht. Entscheidend ist hier wie im Finanzausgleich generell die Steuerkraft, nicht deren selbst bestimmte faktische Nutzung.

Ein Vergleich der Potentialwerte mit den tatsächlich realisierten Werten (Tabelle 1: 32) zeigt, dass die mittlere Deckungsquote der Gemeinden im Untersuchungszeitraum 2009 bis 2019 um 1,7 Prozentpunkte steigt. Zugleich legt die mittlere Deckungsquote des Landes und der Gemeinden um 0,9 Prozentpunkte zu. Der bestehende Vorsprung der Deckungsquote der Gemeinden gegenüber dem Land vergrößert sich per Saldo von 0,9 auf 2,7 Prozentpunkte.

Abbildung 7: Potentialvergleich – Land und Gemeinden



Die Erhöhung der mittleren Deckungsquoten vergrößert auch die Symmetriedifferenz, die wiederum den Verteilungsvorteil oder -nachteil aus der Sicht der Kommunen quantifiziert. Im Untersuchungszeitraum kumulieren sich die Differenzen auf 1.093 Mio. Euro, was einen Zuwachs von 937 Mio. Euro gegenüber dem tatsächlichen Wert von 156 Mio. Euro bedeutet. Abbildung 7 zeigt, dass die leichte Symmetrierverschiebung zugunsten der kommunalen Ebene (Ausgangswerte) bei Einrechnung des Realsteuerpotentials deutlich ansteigt.

Für die Gemeinden ergibt sich der Netto-Einnahmeneffekt einer Erhöhung der Realsteuersätze nach Verrechnung der Steuermehreinnahmen mit dem Symmetrieeffekt. Das zeigt Tabelle 3 im unteren Teil. Wenn die Kommunen ihr Realsteuerpotential ausgeschöpft hätten, dann wären ihre Einnahmen zwischen 2009 und 2019 um 1.858 Mio. Euro höher ausgefallen. Als Symmetrieausgleich hätten sie davon 937 Mio. Euro an das Land abtreten müssen und 921 Mio. Euro behalten können. Per Saldo wäre damit immer noch eine beachtliche finanzielle Verbesserung der kommunalen Haushalte eingetreten.

Vor diesem Hintergrund ist kaum nachvollziehbar, warum JUNKERNHEINRICH u.a. die Forderung nach einer Anhebung der Realsteuerhebesätze kritisieren. Es sei nicht der Sinn, dass die Gemeinden mit Steuererhöhungen den Wert des Symmetriekoeffizienten zu ihren Lasten verschieben und daraus dann ein Ausgleichsanspruch des Landes resultiert (JUNKERNHEINRICH u.a. 2017: 16). Die monierte Beteiligung an den Mehreinnahmen entspricht jedoch exakt der Symmetrielogik, die bei allen Vergleichen dieser Art prinzipiell zugrunde gelegt wird.

Dennoch empfiehlt es sich, das Potentialargument ein wenig zu relativieren. Zunächst einmal verfügt auch das Land über eine Steuersatzautonomie bei der Grunderwerbsteuer, die allerdings im Vergleich zu den Gemeinden deutlich weniger ins Gewicht fällt. Das Aufkommen der Grunderwerbsteuer lag im Jahr 2020 bei 673,1 Mio. Euro. Das Aufkommenspotential kann an der Steuerkraft von 695,2 Mio. Euro gemessen werden, die dem Land im Länderfinanzausgleich zugerechnet wurde. Somit blieben 22,2 Mio. Euro ungenutzt. Demgegenüber lag das ungenutzte Steuerpotential der Gemeinden 2020 bei 174 Mio. Euro. Selbst bei Gegenrechnung möglicher Mehreinnahmen des Landes bliebe die zusätzliche Symmetrierverschiebung zugunsten der kommunalen Ebene bei einer potentialorientierten Symmetrierechnung also grundsätzlich erhalten.

Ein anderer Grund für eine vorsichtigere Einschätzung des Realsteuerpotentials besteht darin, dass die unterschiedliche Einwohnergrößenstruktur der Länder zu Abweichungen der durchschnittlichen Hebesätze beiträgt (STATISTISCHES LANDESAMT 2019: 30). Kleinere Gemeinden in Rheinland-Pfalz haben z.B. überdurchschnittliche, größere Gemeinden und Städte unterdurchschnittliche He-

besätze. Ein Vergleich zwischen den Bundesländern für gleiche Gemeindegrößenklassen ergab ein Potential von insgesamt 167,1 Mio. Euro im Jahr 2018 (STATISTISCHES LANDESAMT 2019: 32). Das waren 72,1 % des hier ermittelten Wertes von 231,6 Mio. Euro. Daher wurde eine weitere Potentialrechnung mit reduzierten Wertansätzen durchgeführt. Zwar sinkt der kommunale Symmetriesaldo nun von 1.093 auf 832 Mio. Euro, liegt damit aber weiterhin deutlich über dem tatsächlichen Wert von 156 Mio. Euro.

Bei der ökonomischen Bewertung der Realsteuerpotentiale ist nicht nur das fiskalische Ziel, sondern auch die steuersystematische Funktion der Kommunalsteuern zu beachten. Sie sollen Leistungen finanzieren, die vor allem den Grundstücksnutzern und Gewerbebetrieben zugute kommen. Steuererhöhungen dürften eigentlich nur erfolgen, wenn diese Leistungen bislang nicht vollständig aus dem Realsteueraufkommen finanziert wurden. Als einziges Ventil zur Vermeidung von Haushaltslücken sind die Realsteuern daher nur begrenzt geeignet. Zudem fühlen sich viele Bürger von Realsteuererhöhungen nicht direkt getroffen, weshalb der Abgabewiderstand und der damit verbundene Druck zur Überprüfung der Ausgaben gering sein dürften. Im Interesse der fiskalischen Äquivalenz und des Konnexitätsprinzips wäre es besser, wenn die Gemeinden auch ihre Bürger über regional differenzierte Einkommensteuern zur Finanzierung kommunaler Leistungen heranziehen könnten.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass die Rechtfertigung der Grunderwerbsteuer des Landes erst recht auf schwachen Füßen steht. Sie ist weder mit dem Äquivalenzprinzip noch mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip vereinbar und verzerrt in mehrfacher Hinsicht ökonomische Entscheidungen. Die Grunderwerbsteuer ist eine relativ aufkommensschwache und einseitig auf eine kleine Gruppe von Steuerpflichtigen gerichtete Ländersteuer, mit der keine substanzielle Steuerautonomie im Sinne einer regionalen fiskalischen Äquivalenz erreicht werden kann (SCHERF, DRESSELHAUS 2017: 8).

Insgesamt ließ sich bereits auf der Basis der tatsächlichen Einnahmen konstatieren, dass die vertikale Einnahmenverteilung zwischen Land und Gemeinden in Rheinland-Pfalz zwischen 2009 und 2019 ausgewogen bzw. minimal zugunsten



der kommunalen Ebene verschoben war. Dieser Befund wird durch die Einbeziehung der vorhandenen Steuerpotentiale deutlich bestärkt. Unter Berücksichtigung der Möglichkeiten der Kommunen zur Anhebung der Realsteuersätze auf das mittlere Niveau der anderen westdeutschen Flächenländer kann eine Symmetriestörung zulasten der kommunalen Ebene ausgeschlossen werden.

Die kommunalen Realsteuerpotentiale berühren nicht nur die vertikale Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen. Innerhalb der Gesamtkreise stellt sich auch die Frage, inwieweit eventuelle Mehreinnahmen an die zentrale oder dezentrale Kreisebene fließen sollten. Dies kann sachgerecht nur mit Blick auf die kreisinterne Verteilungssymmetrie beantwortet werden kann (Kapitel D). Ein Problem bei der Hebung von Realsteuerpotentialen besteht aber in jedem Fall darin, die Kreisgemeinden zu höheren Hebesätzen zu veranlassen, solange sie befürchten müssen, dass die Zentralkreise die Steuermehreinnahmen überwiegend abschöpfen, um ihre eigene Finanzlage zu verbessern.

Vor dem Hintergrund der anstehenden Reform des Finanzausgleichs sei angemerkt, dass eine Bedarfsorientierung nichts an der vertikalen Verteilungssymmetrie ändert, solange Umschichtungen einer vertikal verteilungsneutralen Finanzausgleichsmasse ausreichen, um allen Gemeinden den Mindestfinanzbedarf zu garantieren. Hierzu können auch verstärkte Abschöpfungen der abundanten Gemeinden beitragen. Wenn der Mindestbedarf an den Kosten effizienter Aufgabenerfüllung orientiert und das ungenutzte Realsteuerpotential gegengerechnet wird, ist es unwahrscheinlich, dass die Bedarfskomponente eine Aufstockung der Nettotransfers der Gemeinden erfordert.

Zudem hat der Staat hinsichtlich der Finanzierung freier Selbstverwaltungsangelegenheiten weite Gestaltungsspielräume. Das betrifft sowohl die Abgrenzung des Mindestmaßes als auch die Festlegung der darüber hinausgehenden Finanzmittel (VGH 2020: 95). Infolgedessen besteht mutmaßlich auch noch ein Kürzungspotential bei den freiwilligen Ausgaben. Insgesamt könnte sich ein Festhalten am Grundsatz der Verteilungssymmetrie im Rahmen der Reform daher als kommunalfreundliches Entgegenkommen des Landes erweisen.

## D. Interkommunale Verteilungssymmetrie

Störungen der Verteilungssymmetrie können sich nicht nur zwischen Land und kommunaler Ebene, sondern auch innerhalb der kommunalen Ebene ergeben. Im Fokus steht dabei das Verhältnis zwischen kreisfreien Städten und Gesamtkreisen sowie innerhalb der Gesamtkreise die Beziehung zwischen Zentralkreisen und kreisangehörigen Gemeinden.

### 1. Kommunalen und kreisinterner Finanzausgleich

Eine zentrale Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs besteht darin, innerhalb der kommunalen Ebene faire Finanzkraftrelationen herzustellen. Zum einen sollen kreisfreie Städte und Gesamtkreise bei vergleichbaren Finanzbedarfs- und Steuerkraftmesszahlen annähernd gleich hohe Finanzausstattungen erhalten. Zum anderen soll innerhalb der Gesamtkreise eine aufgabengerechte Ausstattung der zentralen und dezentralen Ebene sowie eine Annäherung der Finanzausstattung zwischen „armen“ und „reichen“ Kreisgemeinden erfolgen.

Um die Aufgaben im kreisangehörigen Raum erfüllen zu können, bedarf es einer abgestimmten Kombination des kommunalen Finanzausgleichs mit dem internen Ausgleich zwischen Zentralkreis und Kreisgemeinden. Die Funktionsweise dieses Zusammenwirkens lässt sich folgendermaßen skizzieren:

- Der Zentralkreis verfügt über keine bedeutsamen Steuereinnahmen. Er ist zur Finanzierung seiner Ausgaben auf Transfers des Landes und der Kreisgemeinden angewiesen. Vom Land erhält der Zentralkreis einen Teil der Schlüsselzuweisungen und von den Gemeinden die Kreisumlage.
- Die kreisangehörigen Gemeinden verfügen über die Kommunalsteuern und erhalten ihrerseits einen Teil der Schlüsselzuweisungen, die an den kreisangehörigen Raum fließen. Zusammengerechnet ergeben sich daraus die Umlagegrundlagen, auf die der Zentralkreis zurückgreifen kann.
- Der Zentralkreis und seine Gemeinden teilen sich die öffentlichen Aufgaben und Ausgaben im Kreisgebiet. Eine aufgabengerechte Verteilung der Ein-

nahmen muss der Ausgabenverteilung folgen und annähernd gleiche Deckungsquoten der Zentralkreise und ihrer Gemeinden gewährleisten.<sup>15</sup>

- Die Kreisumlage bewirkt eine Umschichtung von Nettotransfers zwischen Gemeinden und Zentralkreisen.<sup>16</sup> Der Umlagesatz ist somit ein Instrument, mit dem eine faire kreisinterne Verteilung herbeigeführt werden kann.

Da die Kreisumlage eine proportionale Abgabe auf die Finanzkraft der Gemeinden inklusive ihrer Schlüsselzuweisungen darstellt, verändert sie die Finanzkraftrelationen zwischen den Gemeinden nicht. Infolgedessen muss das Land die angestrebten Ausgleichseffekte zwischen den Gemeinden im Vorfeld über die Schlüsselzuweisungen sicherstellen. Das Ziel einer Verminderung der kommunalen Finanzkraftdifferenzen steht jedoch im Konflikt zur Höhe der Kreisumlage. Je mehr Schlüsselzuweisungen zunächst an die Kreisgemeinden fließen, um so stärker muss der Zentralkreis anschließend über die Kreisumlage die Mittel an sich ziehen, die er gemäß seinem Ausgabenanteil beanspruchen kann.

Die Frage, ob die Einnahmenverteilung zwischen Zentralkreisen und Kreisgemeinden insgesamt ausgewogen ist, richtet sich demzufolge nicht an das Land, sondern an die Entscheidungsträger auf der kommunalen Ebene. Die Mittelverteilung innerhalb der Gesamtkreise ist in erster Linie eine kommunale Aufgabe.

Die empirische Analyse soll klären, ob die Landesleistungen ausreichend waren und die Gesamtkreise ihre internen Probleme sachgerecht gelöst haben. Bei der Überprüfung der vertikalen Einnahmenverteilung konnte keine systematische Benachteiligung der kommunalen Ebene relativ zum Land festgestellt werden. Unter der weiteren Voraussetzung, dass Gesamtkreise und kreisfreie Städte vom Land ausgewogen dotiert werden, bedürfen eventuell verbleibende Verzerrungen innerhalb der Gesamtkreise keiner Intervention des Landes.

---

<sup>15</sup> Gleichbedeutend ist die Forderung, dass der Anteil des Zentralkreises an den im Gesamtkreis vorhandenen Einnahmen dem Zentralisierungsgrad der Ausgaben entsprechen sollte.

<sup>16</sup> Die Kreisumlage ist kein Maß für die Nettotransfers der Gemeinden an die Zentralkreise, denn von den Zentralkreisen fließen erhebliche Mittel an die Gemeinden zurück.

## 2. Kreisfreie Städte und Gesamtkreise im Vergleich

Tabelle 4 enthält im oberen Teil die vergleichsrelevanten Einnahmen und Ausgaben der kreisfreien Städte und Gesamtkreise.<sup>17</sup> Der Symmetrietest basiert auf den eigenen Einnahmen vor Finanzausgleich ( $T_{KS}$  und  $T_{GK}$ ) und den erhaltenen Nettotransfers ( $Z_{KS}$  und  $Z_{GK}$ ). Zusammen entscheiden sie über die Einnahmen beider Gruppen nach Finanzausgleich ( $E_{KS}$  und  $E_{GK}$ ), deren Verteilung mit der Ausgabenverteilung ( $A_{KS}$  und  $A_{GK}$ ) annähernd übereinstimmen soll.

**Tabelle 4: Kreisfreie Städte und Gesamtkreise im Vergleich**

Jahr		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Kreisfreie Städte</b>		Mio. Euro												
Einnahmen vor FA	$T_{KS}$	1.319	1.340	1.392	1.565	1.601	1.575	1.675	1.774	1.824	1.920	1.967	1.767	17.952
Nettotransfers	$Z_{KS}$	550	652	749	812	906	959	1.083	1.171	1.280	1.322	1.462	1.679	10.946
Einnahmen nach FA	$E_{KS}$	1.869	1.992	2.141	2.377	2.507	2.534	2.758	2.946	3.104	3.242	3.428	3.446	28.898
Ausgaben	$A_{KS}$	2.282	2.408	2.479	2.566	2.693	2.739	2.898	3.028	3.088	3.266	3.460	3.546	30.907
<b>Gesamtkreise</b>		Mio. Euro												
Einnahmen vor FA	$T_{GK}$	3.152	2.844	3.054	3.174	3.253	3.315	3.570	3.564	3.883	4.188	4.235	4.137	38.233
Nettotransfers	$Z_{GK}$	1.932	2.164	2.251	2.270	2.461	2.618	2.881	3.162	3.368	3.413	3.515	4.074	30.035
Einnahmen nach FA	$E_{GK}$	5.084	5.007	5.305	5.445	5.714	5.933	6.452	6.726	7.251	7.601	7.750	8.211	68.268
Ausgaben	$A_{GK}$	5.705	5.508	5.726	5.791	6.003	6.254	6.427	6.900	7.102	7.404	7.772	8.131	70.593
<b>Insgesamt</b>		Mio. Euro												
Einnahmen	E	6.953	6.999	7.447	7.822	8.222	8.467	9.209	9.672	10.355	10.843	11.179	11.656	97.166
Ausgaben	A	7.988	7.916	8.205	8.357	8.696	8.993	9.325	9.928	10.190	10.670	11.232	11.677	101.500

Jahr		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Deckungsquoten</b>		Prozent												
Durchschnitt	d	87,0	88,4	90,8	93,6	94,6	94,2	98,8	97,4	101,6	101,6	99,5	99,8	95,7
Kreisfreie Städte	$d_{KS}$	81,9	82,7	86,4	92,6	93,1	92,5	95,2	97,3	100,5	99,2	99,1	97,2	93,5
Gesamtkreise	$d_{GK}$	89,1	90,9	92,7	94,0	95,2	94,9	100,4	97,5	102,1	102,7	99,7	101,0	96,7
Quotendifferenz	$d_{GK} - d$	2,1	2,5	1,9	0,4	0,6	0,7	1,6	0,1	0,5	1,0	0,2	1,2	1,0
Sym.koeffizient	$d_{GK} / d$	102,4	102,8	102,1	100,5	100,7	100,8	101,6	100,1	100,5	101,0	100,2	101,2	101,0
<b>Symmetriedifferenz</b>		Mio. Euro												
Gesamtkreise ( $d_{GK} - d$ ) $A_K$		118	137	108	25	39	45	104	4	34	77	15	94	706
Kumuliert $\sum (d_{GK} - d) A_K$		118	255	363	388	426	471	575	580	614	691	706	800	

Im unteren Teil der Tabelle 4 stehen die aus den jeweiligen Einnahmen und Ausgaben resultierenden Deckungsquoten. Alle für den Symmetrievergleich benötigten Größen werden im vorliegenden Fall aus der Deckungsquote der Gesamtkreise ( $d_{GK}$ ) sowie der mittleren Deckungsquote der kreisfreien Städte und Gesamtkreise (d) abgeleitet.

<sup>17</sup> Die Einnahmen und Ausgaben entsprechen in der Summe nicht den Werten in Tabelle 1 für die kommunale Ebene. Letztere umfasst neben den kreisfreien Städten und Gesamtkreisen auch die kommunalen Zweckverbände und den Bezirksverband Rheinland-Pfalz.

Abbildung 8: Einnahmen und Ausgaben der kreisfreien Städte

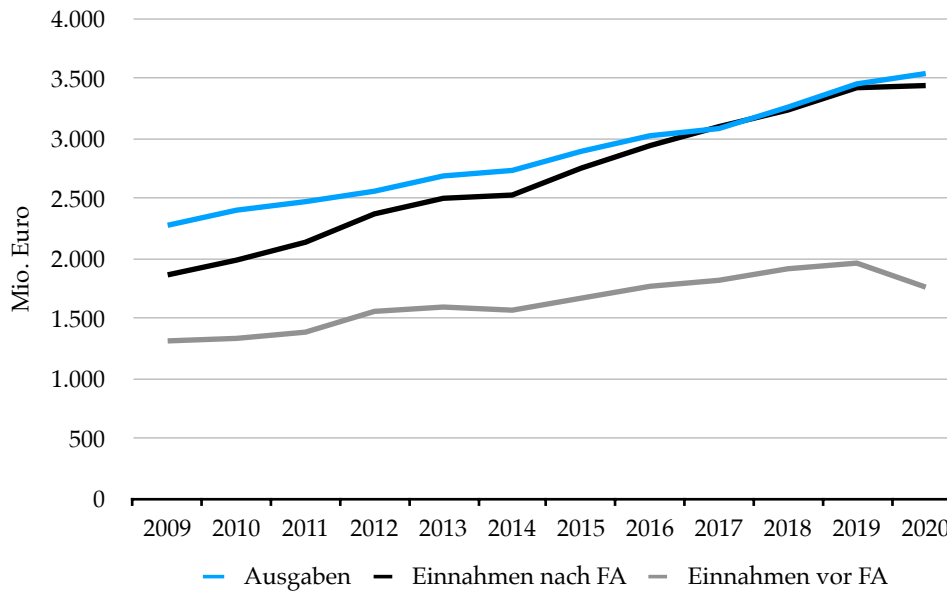
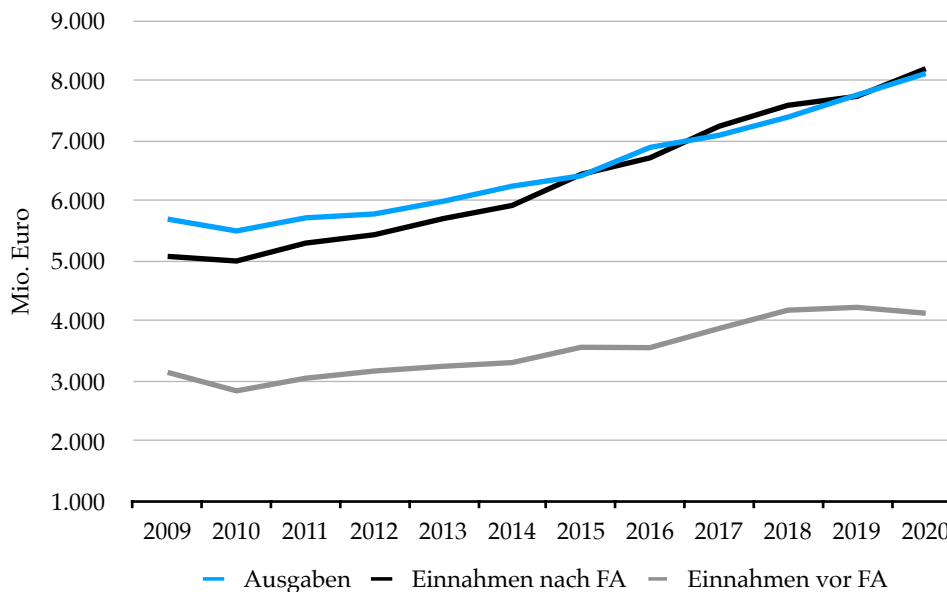


Abbildung 9: Einnahmen und Ausgaben der Gesamtkreise



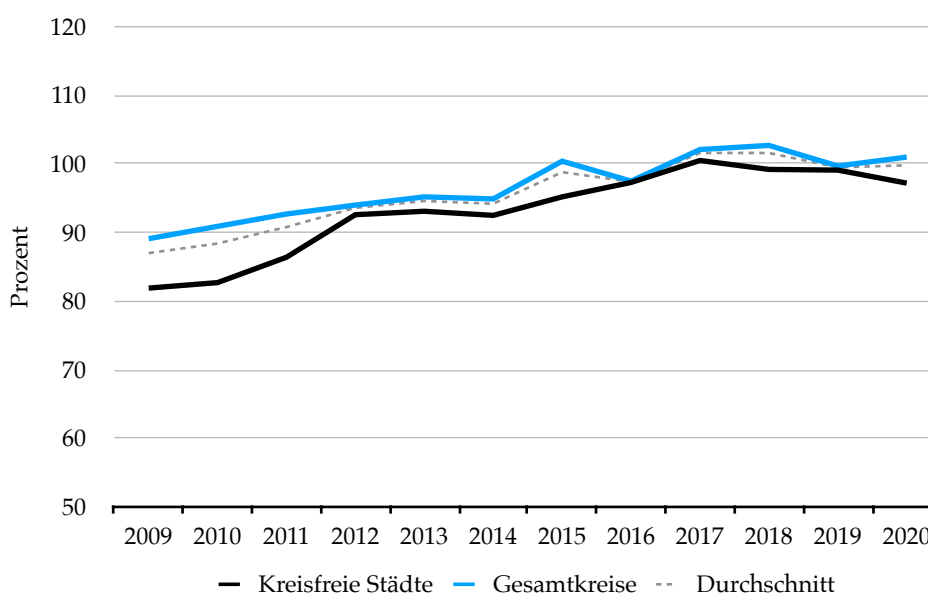
Die Abbildungen 8 und 9 zeigen die Entwicklung der relevanten Einnahmen und Ausgaben. Wie bei den Kommunen generell reichen die originären Einnahmen der kreisfreien Städte und Gesamtkreise zur Finanzierung ihrer Ausgaben bei weitem nicht aus. Die Nettotransfers spielen für die Gesamtkreise eine relativ größere Rolle. Im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2019 lag der Anteil der

Nettotransfers an den Einnahmen nach Finanzausgleich mit 44 % bei den Gesamtkreisen klar über dem Anteil von 38 % bei den kreisfreien Städten.

Die Einnahmen der kreisfreien Städte stiegen nach Finanzausgleich von 2009 bis 2019 um 83,4 %, die Ausgaben dagegen nur um 51,6 %. Dadurch näherten sich die Einnahmen den Ausgaben kontinuierlich an, was die anfangs prekäre Haushaltslage der kreisfreien Städte deutlich verbesserte. Mit 52,4 % fiel das Einnahmenwachstum der Gesamtkreise deutlich schwächer aus, aber ihre Ausgaben stiegen mit 36,2 % auch weniger als die der kreisfreien Städte.

Insgesamt hat sich die Verteilungsposition der kreisfreien Städte günstig entwickelt. Ab 2016 konnte die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben weitgehend geschlossen werden. Dennoch bestätigen die Deckungsquoten in Tabelle 4 und Abbildung 10 weiterhin den früheren Befund, dass die kreisfreien Städte in der tatsächlichen Finanzkraft hinter den Gesamtkreisen zurücklagen.

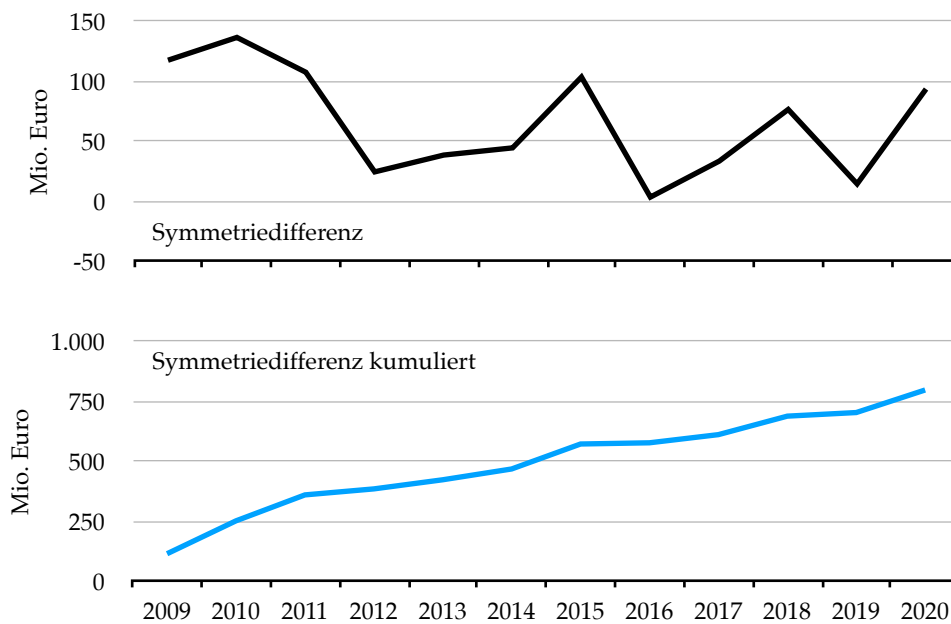
**Abbildung 10: Deckungsquoten – Kreisfreie Städte und Gesamtkreise**



Zwischen 2009 und 2019 erreichten die Städte nur eine mittlere Deckungsquote von 93,5 % und damit 3,2 Prozentpunkte weniger als die Gesamtkreise sowie 2,2 Prozentpunkte weniger als der Durchschnitt der beiden Gruppen. Die Deckungsquote der Gesamtkreise war nicht nur im Durchschnitt, sondern auch in jedem Jahr höher als die der kreisfreien Städte, was insgesamt eine klare Sym-

metriestörung zulasten der kreisfreien Städte signalisiert. Ein Ausgleich der Deckungsquoten auf dem mittleren Niveau von 95,7 % hätte eine Verlagerung der Einnahmen in Richtung der kreisfreien Städte in Höhe von insgesamt 706 Mio. Euro bzw. 1,0 % der Gesamtkreiseinnahmen erfordert.

Abbildung 11: Symmetrievergleich aus Sicht der Gesamtkreise



Der Symmetrievergleich in Tabelle 4 bzw. Abbildung 11 zeigt die relative Perspektive der Gesamtkreise. Ihr Vorteil gegenüber den kreisfreien Städten manifestiert sich in der stets positiven Symmetriedifferenz. Die kumulierten Symmetriesalden stiegen demzufolge im Untersuchungszeitraum kontinuierlich an. Nach diesem Befund hat der Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz zwar die Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen gewährleistet, war aber bezüglich der interkommunalen Verteilung nicht optimal proportioniert.

Die problematische Finanzlage der kreisfreien Städte ließ sich vor 2012 zum Teil mit der relativ schwachen Dotierung ihrer zentralörtlichen Funktionen und der relativ hohen Sozialausgabenbelastung erklären. Pro Einwohner lag der Zentrale-Orte-Ansatz in kreisfreien Städten nahe bei dem der übrigen Gemeinden (BÜTTNER u.a. 2012: 151). Er wurde jedoch mit der Reform des Finanzausgleichs 2014 deutlich zugunsten der Oberzentren erhöht. Zugleich wurde der Soziallasten-Ansatz durch die neuen Schlüsselzuweisungen C zur Berücksichtigung der

Soziallasten abgelöst, von denen kreisfreie Städte und Zentralkreise profitieren (MEFFERT/MÜLLER 2014: 93-95). Beides hat die relative Lage der kreisfreien Städte verbessert, aber die rechnerische Symmetriestörung nicht beseitigt.

Die Korrektur der Symmetrieabweichung würde eine Umschichtung der Mittel von den Gesamtkreisen zu den kreisfreien Städten erfordern. Sie ließe sich über den kommunalen Finanzausgleich herbeiführen. Die Gesamtkreise erhielten zwischen 2009 und 2019 Schlüsselzuweisungen in Höhe von 11.236 Mio. Euro (Tabelle A-5: 97). Diese Schlüsselzuweisungen hätten um 706 Mio. Euro bzw. 6,3 % sinken und die Schlüsselzuweisungen an die kreisfreien Städte entsprechend steigen müssen, um einen rechnerischen Ausgleich herbeizuführen.

Ob de facto eine korrekturbedürftige Symmetriestörung zulasten der kreisfreien Städte vorliegt, kann allerdings – analog zum Vergleich zwischen Land und Gemeinden – nicht ohne Prüfung der Steuerpotentiale beider Gruppen gesagt werden. Bei deren Berechnung (Tabelle 2: 42) fiel bereits auf, dass Potential und Aufkommen der kreisfreien Städte besonders stark auseinanderdriften. Der Potentialvergleich kann zeigen, ob die Asymmetrie zulasten der kreisfreien Städte auch bei voller Nutzung ihrer Einnahmemöglichkeiten erhalten bleibt.

Tabelle 5 enthält die Einnahmen der kreisfreien Städte und Gesamtkreise inklusive ihrer ungenutzten Realsteuerpotentiale sowie die daraus folgenden potentiellen Gesamteinnahmen. Im vorliegenden Fall ändert der potentialorientierte Ansatz sämtliche Deckungsquoten, die sich als Relation der Potentialeinnahmen zu den jeweiligen tatsächlichen Ausgaben ergeben.

Der Vergleich der Potentialwerte mit den tatsächlichen Quoten (Tabelle 4: 51) reflektiert die deutlichen strukturellen Unterschiede in den Steuerpotentialen. Gegenüber der faktischen steigt die potentialorientierte Deckungsquote der kreisfreien Städte zwischen 2009 und 2019 um enorme 3,8 Prozentpunkte. Dagegen legt die mittlere Deckungsquote der Gesamtkreise nur um 1,0 Prozentpunkte und die mittlere Deckungsquote beider Gruppen um 1,8 Prozentpunkte zu. Der Rückstand der kreisfreien Städte gegenüber der Deckungsquote der Landkreise schrumpft per Saldo stark von 3,2 auf nur noch 0,3 Prozentpunkte.



Tabelle 5: Kreisfreie Städte und Gesamtkreise im Potentialvergleich

Jahr		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Kreisfreie Städte</b>		Mio. Euro												
Pot. Mehreinnahmen		73	111	120	106	110	111	105	112	112	118	108	85	1.186
Einnahmen vor FA	$T_{KS}$	1.393	1.451	1.512	1.671	1.712	1.686	1.780	1.886	1.936	2.038	2.074	1.852	19.138
Nettotransfers	$Z_{KS}$	550	652	749	812	906	959	1.083	1.171	1.280	1.322	1.462	1.679	10.946
Einnahmen nach FA	$E_{KS}$	1.943	2.103	2.261	2.483	2.618	2.645	2.863	3.057	3.216	3.360	3.536	3.531	30.084
Ausgaben	$A_{KS}$	2.282	2.408	2.479	2.566	2.693	2.739	2.898	3.028	3.088	3.266	3.460	3.546	30.907
<b>Gesamtkreise</b>		Mio. Euro												
Pot. Mehreinnahmen		40	56	47	47	50	28	40	55	87	113	108	89	672
Einnahmen vor FA	$T_{GK}$	3.192	2.900	3.101	3.221	3.304	3.343	3.610	3.619	3.970	4.301	4.344	4.227	38.906
Nettotransfers	$Z_{GK}$	1.932	2.164	2.251	2.270	2.461	2.618	2.881	3.162	3.368	3.413	3.515	4.074	30.035
Einnahmen nach FA	$E_{GK}$	5.124	5.063	5.352	5.491	5.765	5.962	6.492	6.781	7.338	7.714	7.858	8.300	68.941
Ausgaben	$A_{GK}$	5.705	5.508	5.726	5.791	6.003	6.254	6.427	6.900	7.102	7.404	7.772	8.131	70.593
<b>Insgesamt</b>		Mio. Euro												
Einnahmen	E	7.067	7.166	7.614	7.974	8.382	8.606	9.354	9.839	10.554	11.074	11.394	11.831	99.025
Ausgaben	A	7.988	7.916	8.205	8.357	8.696	8.993	9.325	9.928	10.190	10.670	11.232	11.677	101.500

Jahr		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Deckungsquoten</b>		Prozent												
Durchschnitt	d	88,5	90,5	92,8	95,4	96,4	95,7	100,3	99,1	103,6	103,8	101,4	101,3	97,6
Kreisfreie Städte	$d_{KS}$	85,1	87,3	91,2	96,8	97,2	96,6	98,8	101,0	104,2	102,9	102,2	99,6	97,3
Gesamtkreise	$d_{GK}$	89,8	91,9	93,5	94,8	96,0	95,3	101,0	98,3	103,3	104,2	101,1	102,1	97,7
Quotendifferenz	$d_{GK} - d$	1,3	1,4	0,7	-0,6	-0,4	-0,4	0,7	-0,8	-0,3	0,4	-0,3	0,8	0,1
Sym.koeffizient	$d_{GK} / d$	101,5	101,5	100,7	99,4	99,6	99,6	100,7	99,2	99,8	100,4	99,7	100,8	100,1
<b>Symmetriedifferenz</b>		Mio. Euro												
Gesamtkreise ( $d_{GK} - d$ ) $A_K$		77	77	39	-34	-22	-24	44	-57	-18	30	-26	62	86
Kumuliert $\sum (d_{GK} - d) A_K$		77	154	192	158	136	112	157	100	82	112	86	148	

Jahr		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Potentialeffekt KS</b>		Mio. Euro												
Pot. Mehreinnahmen		73	111	120	106	110	111	105	112	112	118	108	85	1.186
$\Delta$ Symmetrieausgleich		-41	-60	-70	-59	-61	-69	-60	-61	-52	-47	-41	-32	-620
$\Delta$ Einnahmen		32	51	50	47	50	42	45	51	60	71	66	53	566
<b>Potentialeffekt GK</b>		Mio. Euro												
Pot. Mehreinnahmen		40	56	47	47	50	28	40	55	87	113	108	89	672
$\Delta$ Symmetrieausgleich		41	60	70	59	61	69	60	61	52	47	41	32	620
$\Delta$ Einnahmen		81	116	116	106	111	97	100	116	139	161	149	121	1.292

Im Ergebnis werden die kreisfreien Städte bei Einrechnung der Realsteuerpotentiale relativ reicher, was die Verteilungssymmetrie zu ihren Gunsten verschiebt. Auch hierfür spielt es keine Rolle, ob die Steuerpotentiale tatsächlich ausgeschöpft werden oder nicht. Entscheidend bleibt weiterhin die Steuerkraft, nicht deren selbst bestimmte faktische Nutzung.

Abbildung 12 zeigt die Differenzen zwischen den Ist- und Soll-Einnahmen der Gesamtkreise aus potentialorientierter Sicht im Vergleich zu den tatsächlich gemessenen Unterschieden. Im Untersuchungszeitraum kumulieren sich die Dif-

ferenzen auf nur noch 86 Mio. Euro, was gegenüber dem tatsächlichen Wert von 706 Mio. Euro eine starke Verminderung um 620 Mio. Euro bedeutet. Die zunächst gemessene deutliche Symmetrieabweichung zugunsten der Gesamtkreise und zulasten der kreisfreien Städte verschwindet also nahezu völlig, wenn man die ungenutzten Realsteuerpotentiale berücksichtigt.

Abbildung 12: Potentialvergleich – Kreisfreie Städte und Gesamtkreise

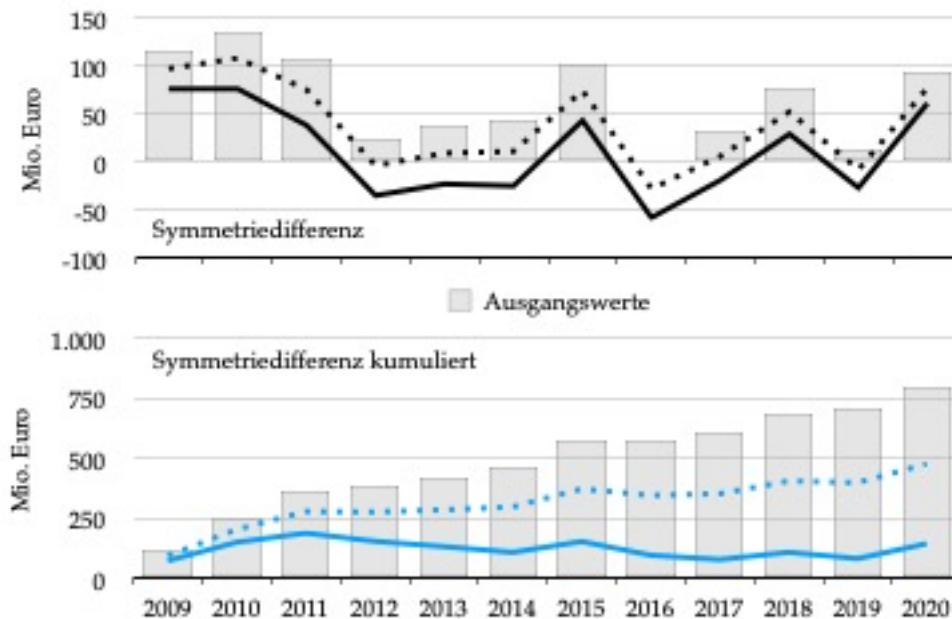


Tabelle 5 zeigt im unteren Teil die Einnahmeneffekte unter Berücksichtigung der Veränderungen im Symmetrieausgleich. Die kreisfreien Städte hätten zwischen 2009 und 2019 insgesamt 1.186 Mio. Euro und die Gesamtkreise immerhin 672 Mio. Euro zusätzliche Einnahmen erzielen können. Bei perfektem Symmetrieausgleich hätten die Städte vor Anhebung der Realsteuersätze 706 Mio. Euro von den Kreisen erhalten müssen. Nun wären es aber nur noch 86 Mio. Euro, was ein Minus von 620 Mio. Euro bedeutet. Den Städten verblieben also nicht 1.186 Mio. Euro, sondern nur 566 Mio. Euro mehr Einnahmen. Umgekehrt würde das Plus der Kreise auf von 672 auf 1.292 Mio. Euro ansteigen.

Allerdings gelten diese Werte nur, wenn das Land auf einen Symmetrieausgleich verzichtet. Andernfalls müssten die Kommunen 937 Mio. Euro der Steuermehreinnahmen an das Land abtreten (Tabelle 3: 44). Die mittlere Beteiligungsquote des Landes läge damit bei 50,4 %. Nach einer entsprechenden Kür-

zung könnten die kreisfreien Städte noch 585 Mio. Euro und die Gesamtkreise 336 Mio. Euro vor Symmetrienausgleich behalten. Die nachfolgende Korrektur der interkommunalen Verteilung würde dann schwächer ausfallen. Das zeigt der Verlauf der gepunkteten Linien in Abbildung 12. Der zwischen 2009 und 2019 kumulierte Vorteil der Gesamtkreise würde nicht auf marginale 86 Mio. Euro, sondern nur noch auf durchaus erhebliche 402 Mio. Euro schrumpfen.<sup>18</sup>

Auf der Basis der tatsächlichen Einnahmen erscheint eine Störung der Verteilungssymmetrie zwischen kreisfreien Städten und Gesamtkreisen plausibel. Bei Nutzung der vorhandenen Steuerpotentiale ergäbe sich jedoch eine recht ausgewogene Verteilung der Einnahmen nahe der Symmetrielinie. Voraussetzung dafür wäre der Verzicht des Landes auf eine Beteiligung an den Mehreinnahmen. Unter dieser Annahme ist hinsichtlich der interkommunalen Verteilung kein aktueller Handlungsbedarf ersichtlich. Bei Beteiligung des Landes an den Mehreinnahmen bliebe eine gewisse Bevorzugung der Gesamtkreise erhalten. Sie könnte durch Umschichtung der Schlüsselzuweisungen behoben werden.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Um diese Werte zu erhalten, muss Tabelle 5 komplett neu mit den Realsteuer-Mehreinnahmen berechnet werden, die nach Symmetrienausgleich mit dem Land verbleiben.

<sup>19</sup> Auch eine asymmetrische Nutzung der Realsteuerpotentiale könnte die interkommunale Verteilungssymmetrie verbessern. Um ihren bisherigen Rückstand abzubauen, müssten die kreisfreien Städte ihr Potential stärker ausschöpfen als die Gesamtkreise.

### 3. Zentralkreise und Kreisgemeinden im Vergleich

Auch der kreisinterne Symmetrievergleich fußt auf den eigenen Einnahmen vor Finanzausgleich ( $T_{ZK}$  und  $T_{KG}$ ) und den im Finanzausgleich erhaltenen Nettotransfers ( $Z_{ZK}$  und  $Z_{KG}$ ). In der Summe ergeben sich die Einnahmen beider Kreisebenen nach Finanzausgleich ( $E_{ZK}$  und  $E_{KG}$ ). Die Einnahmenverteilung soll sich der Ausgabenverteilung ( $A_{ZK}$  und  $A_{KG}$ ) bestmöglich anpassen.

**Tabelle 6: Zentralkreise und Kreisgemeinden im Vergleich**

Jahr		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Zentralkreise</b>		Mio. Euro												
Einnahmen vor FA	$T_{ZK}$	256	208	214	215	205	200	208	213	225	239	253	286	2.436
Nettotransfers	$Z_{ZK}$	2.063	2.172	2.242	2.368	2.563	2.744	2.911	3.157	3.309	3.479	3.629	3.873	30.636
Einnahmen nach FA	$E_{ZK}$	2.319	2.379	2.456	2.583	2.768	2.944	3.118	3.370	3.534	3.718	3.882	4.159	33.072
Ausgaben	$A_{ZK}$	2.438	2.529	2.666	2.776	2.856	2.972	3.087	3.326	3.444	3.567	3.757	4.016	33.418
<b>Kreisgemeinden</b>		Mio. Euro												
Einnahmen vor FA	$T_{KG}$	2.896	2.636	2.840	2.959	3.048	3.115	3.363	3.351	3.658	3.948	3.983	3.851	35.797
Nettotransfers	$Z_{KG}$	-131	-8	10	-98	-102	-126	-30	5	59	-66	-114	200	-601
Einnahmen nach FA	$E_{KG}$	2.765	2.628	2.850	2.861	2.946	2.990	3.333	3.356	3.717	3.882	3.868	4.052	35.196
Ausgaben	$A_{KG}$	3.267	2.979	3.060	3.015	3.147	3.282	3.340	3.574	3.658	3.837	4.016	4.115	37.175
<b>Insgesamt</b>		Mio. Euro												
Einnahmen	E	5.084	5.007	5.305	5.445	5.714	5.933	6.452	6.726	7.251	7.601	7.750	8.211	68.268
Ausgaben	A	5.705	5.508	5.726	5.791	6.003	6.254	6.427	6.900	7.102	7.404	7.772	8.131	70.593

Jahr		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Deckungsquoten</b>		Prozent												
Durchschnitt	d	89,1	90,9	92,7	94,0	95,2	94,9	100,4	97,5	102,1	102,7	99,7	101,0	96,7
Zentralkreise	$d_{ZK}$	95,1	94,1	92,1	93,1	97,0	99,0	101,0	101,3	102,6	104,2	103,3	103,6	99,0
Kreisgemeinden	$d_{KG}$	84,6	88,2	93,1	94,9	93,6	91,1	99,8	93,9	101,6	101,2	96,3	98,5	94,7
Quotendifferenz	$d_{ZK} - d$	6,0	3,2	-0,6	-1,0	1,8	4,2	0,6	3,8	0,5	1,6	3,6	2,6	2,3
Sym.koeffizient	$d_{ZK} / d$	106,7	103,5	99,4	99,0	101,8	104,4	100,6	103,9	100,5	101,5	103,6	102,6	102,3
<b>Symmetriedifferenz</b>		Mio. Euro												
Zentralkreise ( $d_{ZK} - d$ ) $A_{ZK}$		146	80	-15	-26	50	124	19	128	18	56	136	104	717
Kumuliert $\sum (d_{ZK} - d) A_{ZK}$		146	226	212	185	235	359	379	507	524	581	717	821	

In Tabelle 6 werden die Einnahmen und Ausgaben der Gesamtkreise auf die zentrale und dezentrale Kreisebene zerlegt. Der obere Teil der Tabelle enthält wieder die relevanten Einnahmen und Ausgaben der beiden Vergleichsgruppen, der untere Teil die daraus resultierenden Deckungsquoten. Die für den Symmetrievergleich erforderlichen Größen werden hier auf Basis der Deckungsquote der Zentralkreise ( $d_{ZK}$ ) sowie der mittleren Deckungsquote der Zentralkreise und Kreisgemeinden (d) berechnet.

Abbildung 13: Einnahmen und Ausgaben der Zentralkreise

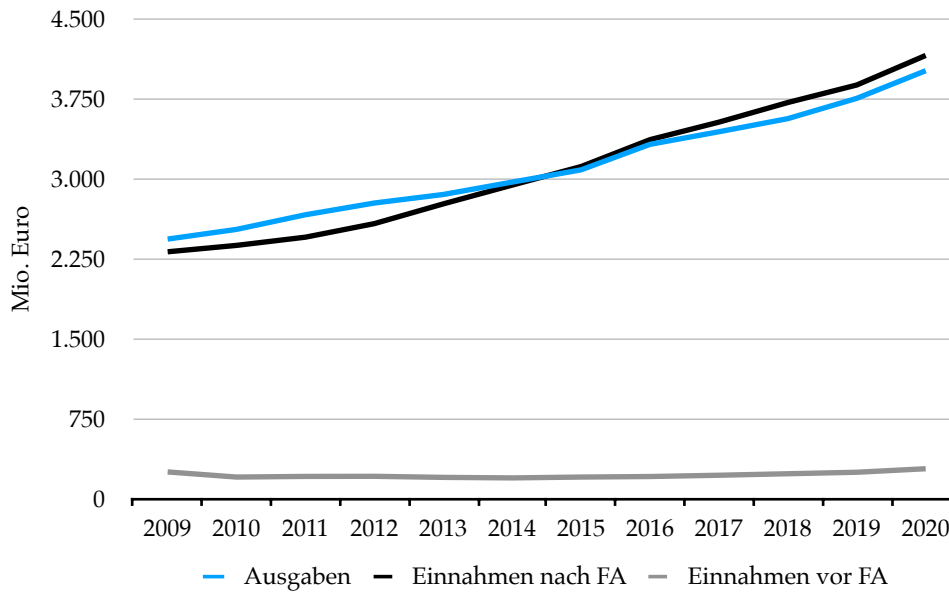
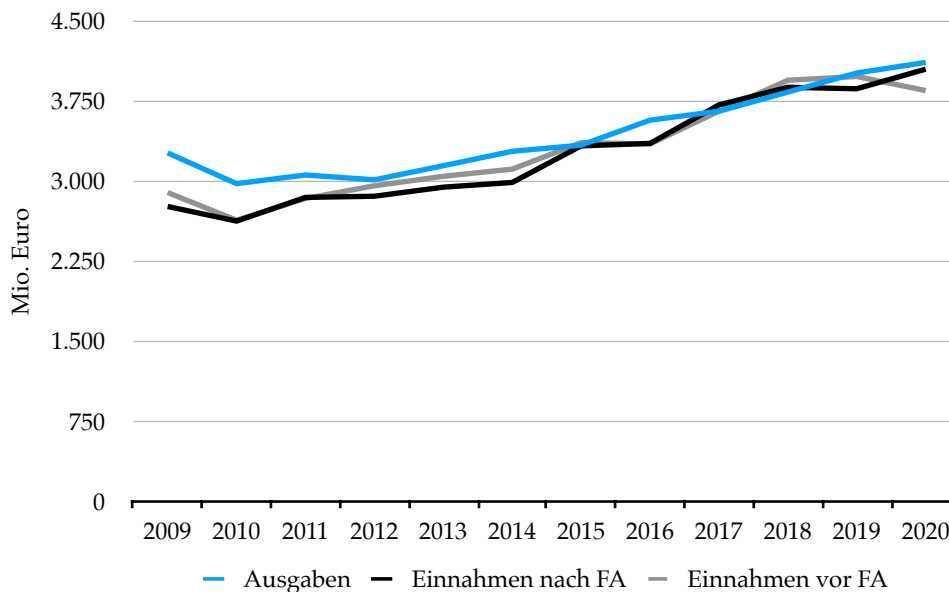


Abbildung 14: Einnahmen und Ausgaben der Kreisgemeinden



Die Zentralkreise fallen durch ihre äußerst geringen Einnahmen vor Finanzausgleich auf. Von 2009 bis 2019 stammten 92,6 % der Zentralkreiseinnahmen nach Finanzausgleich aus Nettotransfers von Land und Kreisgemeinden. Umgekehrt stimmen die Einnahmen der Kreisgemeinden vor und nach Finanzausgleich fast überein, wobei ihre geringen Nettotransfers in der Regel negativ sind. Sie verlieren also an die Zentralkreise mehr Mittel als sie vom Land gewinnen.

Dahinter steht der ungebrochene Trend zur Zentralisierung der Aufgaben in den Landkreisen. Zwischen 2009 und 2019 stiegen die Einnahmen der Zentralkreise um 67,4 % und die Ausgaben um 54,1 %. Die Vergleichswerte der Kreisgemeinden lagen bei 39,9 % für die Einnahmen und 22,9 % für die Ausgaben.

In Tabelle 6 wird der Symmetrievergleich aus der Perspektive der Zentralkreise dargestellt. Entscheidend für das Vorliegen einer Symmetrieabweichung ist die Deckungsquote der Zentralkreise relativ zur durchschnittlichen Deckungsquote der Gesamtkreise. Der rechnerische Symmetriesaldo zeigt hier an, ob und in welchem Maße die Zentralkreise gegenüber den Kreisgemeinden finanziell im Vorteil sind. Die Symmetriedifferenzen lassen sich auch als Unterschiede zwischen der tatsächlichen und einer aufgabengerechten Kreisumlage verstehen.<sup>20</sup>

Abbildung 15: Deckungsquoten – Zentralkreise und Kreisgemeinden

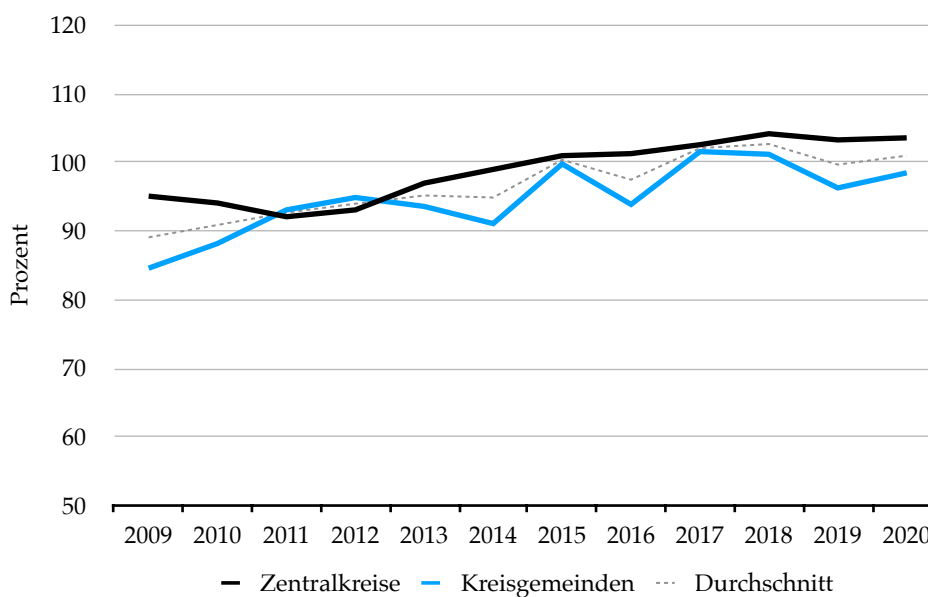


Abbildung 15 stellt die Deckungsquoten grafisch dar. Die mittlere Deckungsquote der Zentralkreise war mit 99,0 % die höchste aller Gebietskörperschafts-

<sup>20</sup> In SCHERF 2017 wurde ergänzend ein Vergleich nach dem Brutto-Ansatz durchgeführt. Die Kreisumlage wurde als Teil der Gemeindeausgaben verbucht und mit den Zentralkreisausgaben zu den Gesamtausgaben beider Ebenen addiert. Zähler und Nenner der Deckungsquote der Gemeinden stiegen dadurch in gleichem Umfang. Bei einer Netto-Deckungsquote unter 100 % war die Brutto-Deckungsquote höher als die Netto-Deckungsquote, was die Finanzlage der Gemeinden etwas besser darstellte als sie tatsächlich war.

gruppen. Sie lag um 4,3 Prozentpunkte über der Deckungsquote der kreisangehörigen Gemeinden von 94,7 %. Die Zentralkreise schnitten damit sehr viel besser ab als ihre Gemeinden. Deren Deckungsquoten unterlagen zudem deutlich größeren Schwankungen. Im kreisangehörigen Raum besteht offenkundig ein erhebliches, auch am aktuellen Rand beständiges Ungleichgewicht zulasten der Kreisgemeinden, das sich bereits früher angedeutet hatte (SCHERF 2017: 38).

Abbildung 16: Symmetrievergleich aus Sicht der Zentralkreise

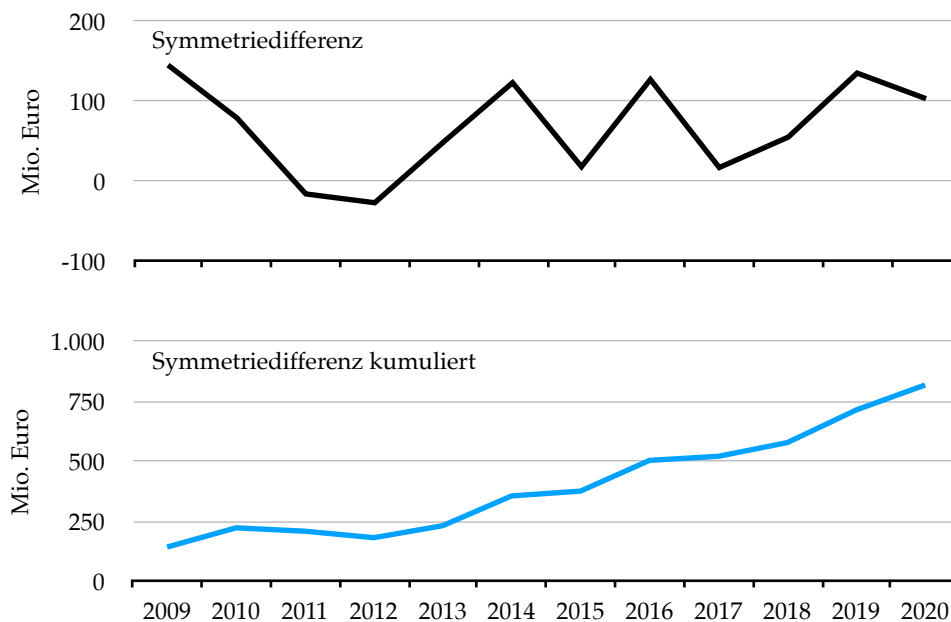


Abbildung 16 unterstreicht den Korrekturbedarf zwischen Zentralkreisen und Gemeinden. Die kumulierten Symmetriedifferenzen der Zentralkreise nahmen zwischen 2009 und 2019 fortlaufend zu. Daher kann die kreisinterne Verteilung nicht mehr als ausgewogen bezeichnet werden. Im Gesamtzeitraum hätten die Zentralkreise ihren Gemeinden 717 Mio. Euro erstatten müssen, um innerhalb der Gesamtkreise einen rechnerisch perfekten Ausgleich zu realisieren. Mit der Kreisumlage verfügen die Zentralkreise auch über das passende Instrument zur kreisinternen Verteilungskorrektur. Zwischen 2009 und 2019 lag das Aufkommen bei 13.897 Mio. Euro (Tabelle A-5: 97). Eine Senkung um 5,2 % hätte die Asymmetrie zulasten der kreisangehörigen Gemeinden mithin beseitigt.

Ein potentialorientierter Symmetrievergleich ändert auch hier das Bild. Die Kreisgemeinden hätten zwischen 2009 und 2019 bei voller Ausschöpfung ihres

Realsteuerpotentials 672 Mio. Euro mehr Einnahmen erzielen können. Tabelle 7 zeigt im Vergleich zu Tabelle 6, dass ihre mittlere Deckungsquote dann um 1,8 Prozentpunkte höher und der Abstand zur Deckungsquote der Zentralkreise entsprechend geringer gewesen wäre.

**Tabelle 7: Zentralkreise und Kreisgemeinden im Potentialvergleich**

Jahr		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Zentralkreise</b>		Mio. Euro												
Einnahmen vor FA	$T_{ZK}$	256	208	214	215	205	200	208	213	225	239	253	286	2.436
Nettotransfers	$Z_{ZK}$	2.063	2.172	2.242	2.368	2.563	2.744	2.911	3.157	3.309	3.479	3.629	3.873	30.636
Einnahmen nach FA	$E_{ZK}$	2.319	2.379	2.456	2.583	2.768	2.944	3.118	3.370	3.534	3.718	3.882	4.159	33.072
Ausgaben	$A_{ZK}$	2.438	2.529	2.666	2.776	2.856	2.972	3.087	3.326	3.444	3.567	3.757	4.016	33.418
<b>Kreisgemeinden</b>		Mio. Euro												
Pot. Mehreinnahmen		40	56	47	47	50	28	40	55	87	113	108	89	672
Einnahmen vor FA	$T_{KG}$	2.936	2.692	2.887	3.006	3.098	3.144	3.403	3.406	3.745	4.062	4.091	3.940	36.469
Nettotransfers	$Z_{KG}$	-131	-8	10	-98	-102	-126	-30	5	59	-66	-114	200	-601
Einnahmen nach FA	$E_{KG}$	2.805	2.684	2.896	2.908	2.996	3.018	3.373	3.411	3.804	3.996	3.976	4.141	35.869
Ausgaben	$A_{KG}$	3.267	2.979	3.060	3.015	3.147	3.282	3.340	3.574	3.658	3.837	4.016	4.115	37.175
<b>Insgesamt</b>		Mio. Euro												
Einnahmen	E	5.124	5.063	5.352	5.491	5.765	5.962	6.492	6.781	7.338	7.714	7.858	8.300	68.941
Ausgaben	A	5.705	5.508	5.726	5.791	6.003	6.254	6.427	6.900	7.102	7.404	7.772	8.131	70.593

Jahr		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Deckungsquoten</b>		Prozent												
Durchschnitt	d	89,8	91,9	93,5	94,8	96,0	95,3	101,0	98,3	103,3	104,2	101,1	102,1	97,7
Zentralkreise	$d_{ZK}$	95,1	94,1	92,1	93,1	97,0	99,0	101,0	101,3	102,6	104,2	103,3	103,6	99,0
Kreisgemeinden	$d_{KG}$	85,9	90,1	94,7	96,4	95,2	92,0	101,0	95,4	104,0	104,1	99,0	100,6	96,5
Quotendifferenz	$d_{ZK} - d$	5,3	2,1	-1,4	-1,8	0,9	3,7	0,0	3,0	-0,7	0,1	2,2	1,5	1,3
Sym.koeffizient	$d_{ZK} / d$	105,9	102,3	98,5	98,1	101,0	103,9	100,0	103,1	99,3	100,0	102,2	101,5	101,3
<b>Symmetriedifferenz</b>		Mio. Euro												
Zentralkreise ( $d_{ZK} - d$ ) $A_{ZK}$		129	54	-37	-49	26	110	0	101	-24	2	84	60	397
Kumuliert $\sum (d_{ZK} - d) A_{ZK}$		129	183	147	98	124	235	235	336	312	314	397	457	

Jahr		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Potentialeffekt KG</b>		Mio. Euro												
Pot. Mehreinnahmen		40	56	47	47	50	28	40	55	87	113	108	89	672
$\Delta$ Symmetrieausgleich		-17	-26	-22	-22	-24	-13	-19	-27	-42	-55	-52	-44	-320
$\Delta$ Einnahmen		23	30	25	24	26	15	21	29	45	59	56	45	353

Da die mittlere Deckungsquote der Gesamtkreise um einen Prozentpunkt zugelegt hätte, wäre der Symmetriesaldo der Zentralkreise um 320 Mio. Euro gesunken. Ein Symmetrieausgleich hätte die Mehreinnahmen der Kreisgemeinden von 672 auf 353 Mio. Euro und den kumulierte Symmetrieüberschuss der Zentralkreise von 717 auf 397 Mio. Euro reduziert.



Abbildung 17: Potentialvergleich – Zentralkreise und Kreisgemeinden

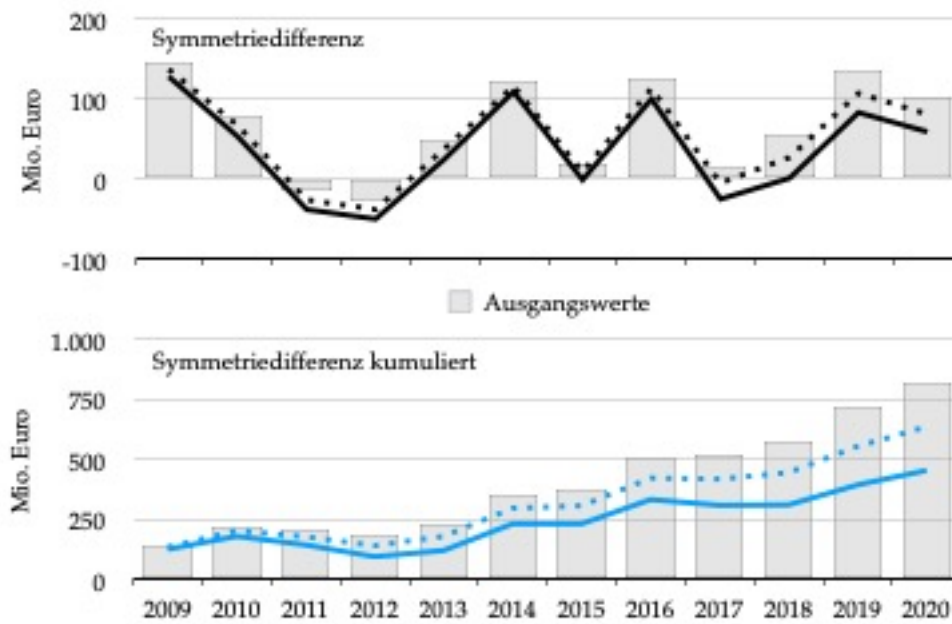


Abbildung 17 illustriert die wesentlichen Ergebnisse des potentialorientierten Vergleichs zwischen den Zentralkreisen und ihren Gemeinden. Die punktierten Linien berücksichtigen auch den prinzipiellen Anspruch des Landes auf eine Beteiligung an den höheren Realsteuereinnahmen. In diesem Fall erhielten die Kreisgemeinden nur 336 Mio. Euro Mehreinnahmen und der kumulierte Symmetrieüberschuss der Zentralkreise würde immer noch 557 Mio. Euro betragen.

Die Kreisumlage belastet nicht die Einnahmen, sondern die zu konstanten Hebesätzen gemessene Realsteuerkraft der Gemeinden. Daher ergeben sich keine automatischen Rückwirkungen. Allerdings könnten die Zentralkreise den Umlagesatz erhöhen, um sich einen Anteil an den Mehreinnahmen zu verschaffen. Das würde den positiven Symmetrieeffekt weiter schwächen.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Berücksichtigung des Realsteuerpotentials der Kreisgemeinden das strukturelle Ungleichgewicht innerhalb der Gesamtkreise zwar mildern, aber nicht beseitigen kann. Selbst im günstigsten Fall, also bei voller Ausschöpfung des Realsteuerpotentials ohne Beteiligung des Landes oder der Zentralkreise, wäre immer noch eine Kürzung des Aufkommens der Kreisumlage um 2,9 % erforderlich gewesen, um die Asymmetrie zu lasten der Kreisgemeinden im Untersuchungszeitraum zu beseitigen.

#### 4. Ausgleich interkommunaler Ungleichgewichte

Insgesamt bewirkt der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz eine angemessene Finanzausstattung der kommunalen Ebene. Jedoch bestehen weiterhin interkommunale Ungleichgewichte. Tendenziell sind die kreisfreien Städte gegenüber den Gesamtkreisen benachteiligt und die Zentralkreise gegenüber den Kreisgemeinden bevorzugt. Potentialbezogen sieht es etwas besser aus. Von einer Nutzung ihrer Realsteuerreserven würden insbesondere die kreisfreien Städte profitieren, aber auch die Kreisgemeinden könnten ihren relativen Rückstand zumindest verkleinern.

**Tabelle 8: Entwicklung der Schlüsselzuweisungen**

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Mio. Euro												
Schlüsselzuweisungen	951	976	1.036	1.036	1.057	1.261	1.415	1.539	1.636	1.770	1.913	1.984	2.101
Kreisfreie Städte	162	186	233	217	197	272	336	358	396	462	534	562	569
Gesamtkreise	789	790	803	819	860	989	1.079	1.181	1.239	1.308	1.378	1.422	1.533
Zentralkreise	359	384	427	416	421	518	610	699	713	743	777	789	858
Kreisgemeinden	429	407	376	403	439	471	469	482	526	565	601	633	674
	Index												
Schlüsselzuweisungen	89,9	92,3	98,0	98,0	100,0	119,3	133,8	145,5	154,7	167,4	180,9	187,6	198,7
Kreisfreie Städte	82,1	94,1	118,0	109,8	100,0	138,0	170,0	181,1	200,7	234,2	270,6	284,8	288,0
Gesamtkreise	91,7	91,9	93,4	95,3	100,0	115,0	125,5	137,4	144,1	152,1	160,3	165,3	178,2
Zentralkreise	85,2	91,1	101,4	98,7	100,0	123,0	144,8	166,0	169,2	176,3	184,5	187,2	203,7
Kreisgemeinden	97,9	92,7	85,6	91,9	100,0	107,4	106,9	109,9	120,0	128,9	137,0	144,4	153,7

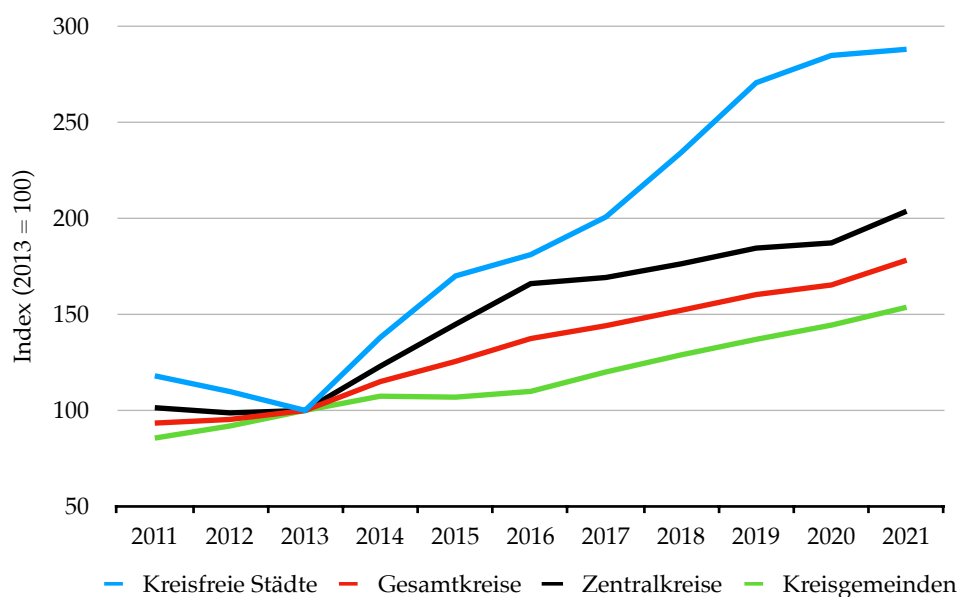
Der Gesetzgeber hat auf die interkommunalen Ungleichgewichte reagiert und im Zuge der Reform von 2014 die Verteilung der Schlüsselzuweisungen verändert. Ausgehend vom Basisjahr 2013 = 100 zeigen die Indexwerte in Tabelle 8 einen deutlichen Anstieg und vor allem kräftige Verschiebungen zwischen den kommunalen Gruppen. Diese werden in Abbildung 18 dargestellt.

- Die Schlüsselzuweisungen der kreisfreien Städte sind am stärksten gewachsen und erreichten 2019 einen Index von 270,6. Der entsprechende Index der Gesamtkreise lag mit 160,3 deutlich darunter. Der kommunale Finanzausgleich hat damit zur relativen Verbesserung der Finanzlage der kreisfreien Städte beigetragen, wenngleich noch keine volle Symmetrie erreicht wurde.
- Die Schlüsselzuweisungen an die Zentralkreise wiesen den zweithöchsten Zuwachs auf. Sie erreichten 2019 einen Index von 184,5 gegenüber nur 137,0

bei den kreisangehörigen Gemeinden. Der kommunale Finanzausgleich hat die zentrale Kreisebene damit gestützt und die zuletzt beobachtbare Verschiebung zulasten der Kreisgemeinden tendenziell begünstigt.

- Die Unterschiede in der Entwicklung der Schlüsselzuweisungen zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen blieben 2020/21 weitestgehend erhalten, wobei sich das relative Wachstumstempo bei den kreisfreien Städten neuerdings etwas verlangsamt hat.

Abbildung 18: Entwicklung der Schlüsselzuweisungen



Die nach der Reform des Finanzausgleichs 2014 effektiv verbliebenen interkommunalen Ungleichgewichte können im Wesentlichen von den Gemeinden selbst behoben werden. Bei einer angemessenen Ausschöpfung der Realsteuerpotentiale würde die Benachteiligung der kreisfreien Städte gegenüber den Gesamtkreisen weitgehend verschwinden und die Benachteiligung der Kreisgemeinden gegenüber den Zentralkreisen zumindest deutlich abnehmen.

Die günstigen Effekte auf die Verteilungssymmetrie können sich aber nur voll entfalten, wenn sie durch das Land und die Zentralkreise unterstützt werden. Das Land müsste auf eine aus Symmetriegründen u. U. angebrachte Beteiligung an den Steuermehreinnahmen der Kommunen verzichten, hätte dann aber auch keine weiteren Korrekturen an der interkommunalen Verteilung vorzunehmen.

Die Zentralkreise müssten die Verbesserung der kreisinternen Verteilung nicht nur akzeptieren, sondern auch deren allein noch nicht hinreichende Wirkung durch eine Senkung der Kreisumlage verstärken.

Angesichts der insgesamt ausreichenden Transfers des Landes an die Kommunen signalisieren die an den tatsächlichen Einnahmen gemessenen Ungleichgewichte vor diesem Hintergrund keinen Korrekturbedarf bei der interkommunalen Verteilung der Finanzaufweisungen. Weder müssen die Zuweisungen an die kreisfreien Städte erneut angehoben werden, noch ist eine Umschichtung zulasten der Zentralkreise und zugunsten der Kreisgemeinden erforderlich.

Eine relative Entlastung der Kreisgemeinden wäre zwar durch eine Erhöhung ihres Anteils an der Bedarfsmesszahl von derzeit 34 % leicht herbeizuführen und würde zudem die Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden reduzieren. Hingegen könnte der Entlastungseffekt von den Zentralkreisen durch eine Anhebung der Kreisumlage konterkariert werden. Letzteres unterstreicht noch einmal die Auffassung, dass Ungleichgewichte innerhalb der Kreise letztlich nur kreisintern zu lösen sind.

## E. Simultaner Symmetrievergleich

Der Symmetrievergleich für die rheinland-pfälzischen Gebietskörperschaften erfolgte bislang sequentiell. Zunächst wurden Land und kommunale Ebene insgesamt verglichen, dann die kreisfreien Städte mit den Gesamtkreisen und schließlich die Zentralkreise mit ihren kreisangehörigen Gemeinden. Auf jeder Stufe wurden die Symmetriestörungen auf den anderen Stufen ausgeblendet. Eine simultane Betrachtung aller Gebietskörperschaften könnte das Ergebnis strukturell verändern oder zumindest abweichende Resultate für den Umfang der Symmetriestörungen erbringen.

### 1. Gemeindeverbände und Verteilungssymmetrie

Die unterschiedliche Zusammensetzung der Vergleichsgruppen erschwert eine integrierte Symmetrieanalyse. Beim vertikalen Vergleich zwischen Land und kommunaler Ebene sind die Zweckverbände und der Bezirksverband Pfalz integriert. Sie dienen der gemeinsamen Erfüllung kommunaler Aufgaben und müssen im Gesamtvergleich auf jeden Fall berücksichtigt werden. Die interkommunalen Vergleiche basieren dagegen nur auf den Daten der jeweils einbezogenen Gebietskörperschaftsgruppen. Die Verbände können ihren kommunalen Trägern auf der Basis der Jahresrechnungsdaten nicht zugeordnet werden.

Tabelle 9 zeigt die Einnahmen und Ausgaben des Bezirksverbands Pfalz und der Zweckverbände. Dabei fällt sofort auf, dass die Finanzierung dieser Gemeindeverbände<sup>21</sup> nahezu ausschließlich durch Nettotransfers erfolgt. Dahinter stehen die von den Verbandsmitgliedern erhobenen Umlagen als dominante Finanzierungsquelle. Zweckverbandsumlagen werden in der jeweiligen Satzung festgelegt. Für den Bezirksverband Pfalz ist die Bezirksverbandsumlage in § 27 LFAG analog zur Kreisumlage geregelt. Die Zweckverbände haben mit einem Anteil an den Einnahmen und Ausgaben von 88,4 % gegenüber dem Bezirksverband Pfalz quantitativ ein sehr viel höheres Gewicht.

---

<sup>21</sup> Der Begriff Gemeindeverbände wird hier nur für den Bezirksverband Pfalz und die Zweckverbände verwendet, nicht für die Landkreise, die juristisch als Gemeindeverbände gelten.

Tabelle 9: Bezirksverband Pfalz und kommunale Zweckverbände

Jahr		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Bezirksverband Pfalz</b>		Mio. Euro												
Einnahmen vor FA	T <sub>BV</sub>	10,4	10,8	10,7	10,7	11,2	10,6	7,7	7,9	8,9	9,3	8,8	9,0	107
Nettotransfers	Z <sub>BV</sub>	43,5	44,8	44,1	46,7	51,4	50,8	53,3	53,9	54,7	58,5	61,5	71,9	563
Einnahmen nach FA	E <sub>BV</sub>	53,9	55,6	54,8	57,5	62,6	61,5	61,0	61,8	63,6	67,8	70,3	80,8	670
Ausgaben	A <sub>BV</sub>	58,4	56,0	55,3	57,9	59,6	62,7	60,9	61,5	63,7	65,2	70,8	75,6	672
<b>Zweckverbände</b>		Mio. Euro												
Einnahmen vor FA	T <sub>ZV</sub>	21,8	20,7	17,6	19,7	17,4	17,6	24,6	22,5	30,3	24,6	30,6	66,4	247
Nettotransfers	Z <sub>ZV</sub>	404,7	411,6	414,1	422,0	431,1	438,5	444,2	451,8	482,8	473,8	482,3	719,9	4.857
Einnahmen nach FA	E <sub>ZV</sub>	426,4	432,4	431,7	441,7	448,4	456,0	468,8	474,3	513,1	498,5	512,9	786,3	5.104
Ausgaben	A <sub>ZV</sub>	419,3	431,2	428,5	460,8	452,2	452,7	465,7	485,0	505,1	502,7	528,3	819,4	5.131
<b>Insgesamt</b>		Mio. Euro												
Einnahmen	E	480,4	487,9	486,6	499,1	511,0	517,5	529,8	536,1	576,7	566,3	583,2	867,2	5.775
Ausgaben	A	477,6	487,2	483,9	518,8	511,8	515,5	526,5	546,5	568,9	567,9	599,1	895,0	5.804

Jahr		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Deckungsquoten</b>		Prozent												
Durchschnitt	d	100,6	100,1	100,6	96,2	99,9	100,4	100,6	98,1	101,4	99,7	97,3	96,9	99,5
Bezirksverband	d <sub>BV</sub>	92,4	99,2	99,0	99,2	105,1	98,0	100,3	100,5	99,8	104,0	99,3	106,9	99,7
Zweckverbände	d <sub>ZV</sub>	101,7	100,3	100,8	95,8	99,2	100,7	100,7	97,8	101,6	99,1	97,1	96,0	99,5

Die Deckungsquote der Gemeindeverbände erreichte zwischen 2009 und 2019 im Durchschnitt 99,5 %. Die vergleichbare Deckungsquote der Gemeinden lag nur bei 95,7 %. Da die kommunalen Gebietskörperschaften die Gemeindeverbände wesentlich finanzieren, verbergen sich hinter der hohen Deckungsquotendifferenz von 3,8 Prozentpunkten mehrere Probleme für einen integrierten Symmetrievergleich. Sie werden unter der Annahme geschildert, dass die Deckungsquote des Landes unter der mittleren Deckungsquote der Gemeinden und Verbände liegt, was zwischen 2009 und 2019 im Durchschnitt der Fall war.

Der vertikale Vergleich zwischen Land und kommunaler Ebene ist zwar in sich schlüssig und ein eventueller Anspruch des Landes auf Symmetriekorrektur wird gegenüber der kommunalen Ebene korrekt ausgewiesen. Rechnerisch müssten kommunale Einheiten mit überdurchschnittlicher Deckungsquote, also Gesamtkreise und Gemeindeverbände den Ausgleich übernehmen. Faktisch ließe sich der Ausgleichsanspruch aber nur an die Gemeinden selbst richten, also an kreisfreie Städte und Gesamtkreise.

Unter Berücksichtigung der auf Gemeindeverbände übertragenen Aufgaben sind die bei den Gemeinden selbst verbuchten Einnahmen und Ausgaben geringer als die kommunalen Einnahmen und Ausgaben insgesamt. Wegen der

höheren Deckungsquote der übertragenen Ausgaben werden kreisfreie Städte und Gesamtkreise ärmer gerechnet als sie tatsächlich sind. Ihr kalkulierter Beitrag zum Symmetrienausgleich mit dem Land ist daher zu gering und zudem unterscheidet sich die Differenz zwischen den beiden Gruppen.<sup>22</sup>

Solange die Einnahmen und Ausgaben der Zweckverbände und des Bezirksverbands Pfalz den beteiligten kreisfreien Städten, Zentralkreisen und Kreisgemeinden nicht trennscharf zugeordnet werden können, lassen sich deren wahre Deckungsquoten und Beiträge zum Symmetrienausgleich mit dem Land nicht genau ermitteln. Ebenso bleibt der Vergleich zwischen kreisfreien Städten und Gesamtkreisen unscharf, weil ihre divergenten Verflechtungen mit den Verbänden nicht einfließen. Da Zentralkreise wie Kreisgemeinden den Verbänden angehören können, ist auch der kreisinterne Symmetrievergleich getrübt.

Die genannten Einschränkungen sind nicht fundamental. Insbesondere ändert sich dadurch nichts im globalen Verhältnis zwischen Land und Kommunen, so dass die zentrale Frage nach der angemessenen Finanzausstattung dieser beiden Ebenen auf der Basis der verfügbaren Daten zuverlässig beantwortet werden kann. Hinsichtlich der interkommunalen Ungleichgewichte ist zu berücksichtigen, dass sie durch eigene Maßnahmen der beteiligten Gebietskörperschaften weitgehend behoben werden können. Zudem spielen Messungenauigkeiten hier eine geringere Rolle, da alle Gemeindegruppen Verbandsmitglieder enthalten und sich die relativen Positionen untereinander somit weniger verschieben als im Verhältnis zum Land.

## 2. Vertikaler und horizontaler Symmetrienausgleich

Die bislang limitierte Aussagekraft der kommunalen Vergleichsdaten liefert einen Anstoß, die Datenbasis durch Zuordnung der Zweckverbände und des Bezirksverbands Pfalz auf ihre Träger zu verbessern und damit eine noch diffe-

---

<sup>22</sup> „Soweit die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke seitens der Kommune für Leistungen gezahlt wurden, die diese alternativ auch selbst hätte erbringen können, spiegeln die entsprechenden Ausgaben in der interkommunal vergleichenden Betrachtung auch divergierende Organisationsmodelle der Leistungserbringung wider. Folgerichtig variiert das Ausgabenniveau zwischen den Kommunen erheblich“ (BERTELSMANN-STIFTUNG 2021b: 39).

renziertere Analyse der Verteilungssymmetrie zu ermöglichen. Vorläufig kann dies freilich nur auf der Grundlage plausibler Hilfsgrößen für die Zuordnung der Finanzdaten geschehen, denn eine Aufschlüsselung entsprechend der Systematik der im Gutachten verwendeten Kerndaten liegt noch nicht vor.

Das statistische Landesamt Rheinland-Pfalz hat für Zweckverbände, die nach den Vorschriften der kommunalen Doppik buchen, eine Verteilung nach Stimmrechtsanteilen der Träger vorgenommen (Tabelle A-6: 97). Die Anteile der kreisfreien Städte, Zentralkreise, Kreisgemeinden und des Bezirksverbands Pfalz an den so ermittelten Einzahlungen und Auszahlungen waren in der Nachweisperiode 2012 bis 2019 nahezu stabil und fast identisch. Daher werden die durchschnittlichen Anteile der kommunalen Gruppen an der Summe ihrer Ein- und Auszahlungen als Aufteilungsmaßstab für die Finanzdaten der Zweckverbände verwendet. Diese Quoten verteilen sich wie folgt: Kreisfreie Städte 27,3 %, Gesamtkreise 72,5 %, Zentralkreise 52,8 %, Kreisgemeinden 19,7 % und Bezirksverband Pfalz 0,2 %.

Für den Bezirksverband Pfalz erfolgt eine Zerlegung auf die beteiligten kreisfreien Städte und Landkreise nach den Anteilen am Aufkommen der Bezirksverbandsumlage (Tabelle A-6: 97). Die Quoten betragen 42,3 % für die kreisfreien Städte und 57,7 % für die Landkreise (Gesamtkreise). Durch diese Zuordnung wird den Mitgliedern auch der zuvor beim Bezirksverband verbuchte Anteil an einem Zweckverband zugerechnet.

Wenn man die Einnahmen und Ausgaben der Zweckverbände und des Bezirksverbands Pfalz nach diesem Muster auf die betroffenen kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen verteilt, lassen sich deren „wahre“ Deckungsquoten ermitteln. Diese Quoten und die damit berechneten Symmetriesalden im Verhältnis zum Land sowie untereinander sind in Tabelle 10 zusammengefasst.

Nach einem simultanen Symmetrievergleich hätten das Land und alle kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen dieselben dem Mittelwert entsprechenden Deckungsquoten. Tabelle 10 zeigt die daraus resultierenden Umverteilungseffekte des gesamten Ausgleichs. Das Land erhalte von der kommunalen Ebene für den Zeitraum 2009 bis 2019 einen Symmetrievergleich von 156 Mio. Euro.



Alleinige Nettozahler unter den kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen wären die Zentralkreise, die 1.127 Mio. Euro verlieren würden, davon 156 Mio. Euro an das Land, 666 Mio. Euro an die kreisfreien Städte und 305 Mio. Euro an die kreisangehörigen Gemeinden.

Tabelle 10: Simultaner vertikaler und horizontaler Symmetrieausgleich

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Deckungsquoten</b>	Prozent												
Durchschnitt	85,0	84,1	84,8	90,9	94,4	94,0	96,3	99,9	104,8	104,7	105,3	94,4	95,5
Land	82,4	79,6	79,1	88,4	94,0	93,5	93,9	102,6	108,3	108,2	111,8	89,0	95,0
Gemeinden	87,8	89,1	91,3	93,7	94,8	94,5	98,9	97,5	101,6	101,5	99,4	99,6	95,9
Kreisfreie Städte	82,9	83,7	87,1	92,8	93,5	92,9	95,4	97,3	100,6	99,3	99,0	97,2	93,8
Gesamtkreise	89,8	91,5	93,1	94,1	95,5	95,2	100,4	97,5	102,1	102,5	99,6	100,7	96,9
Zentralkreise	95,6	94,6	92,8	93,4	97,2	99,1	101,0	101,1	102,5	103,9	102,9	102,9	99,0
Kreisgemeinden	85,0	88,6	93,3	94,9	93,8	91,3	99,8	94,0	101,6	101,1	96,3	98,4	94,8
<b>Gesamter Ausgleich</b>	Mio. Euro												
Land	238	423	562	255	42	47	250	-259	-348	-358	-694	658	156
Gemeinden	-238	-423	-562	-255	-42	-47	-250	259	348	358	694	-658	-156
Kreisfreie Städte	50	9	-60	-53	26	31	27	83	139	186	228	-107	666
Gesamtkreise	-288	-433	-501	-201	-68	-78	-277	176	209	172	467	-551	-822
Zentralkreise	-286	-295	-234	-76	-88	-167	-157	-41	87	32	98	-381	-1.127
Kreisgemeinden	-2	-138	-267	-126	21	89	-120	218	121	140	368	-170	305
<b>Gesamter Ausgleich</b>	Prozent der Einnahmen												
Land	3,12	5,64	7,23	2,84	0,44	0,49	2,58	-2,56	-3,17	-3,26	-5,83	6,02	0,15
Gemeinden	-3,20	-5,65	-7,08	-3,06	-0,48	-0,52	-2,57	2,54	3,19	3,14	5,90	-5,25	-0,15
Kreisfreie Städte	2,48	0,45	-2,65	-2,12	0,97	1,16	0,93	2,68	4,26	5,47	6,33	-2,88	2,18
Gesamtkreise	-5,30	-8,08	-8,87	-3,47	-1,11	-1,24	-4,06	2,48	2,72	2,15	5,71	-6,24	-1,14
Zentralkreise	-11,1	-11,2	-8,62	-2,66	-2,90	-5,20	-4,61	-1,13	2,27	0,79	2,35	-8,25	-3,12
Kreisgemeinden	-0,06	-5,07	-9,11	-4,26	0,68	2,90	-3,51	6,31	3,18	3,53	9,27	-4,04	0,84
<b>Kumulierter Ausgleich</b>	Mio. Euro												
Land	238	661	1.223	1.477	1.519	1.566	1.816	1.557	1.208	850	156	813	
Gemeinden	-238	-661	-1.223	-1.477	-1.519	-1.566	-1.816	-1.557	-1.208	-850	-156	-813	
Kreisfreie Städte	50	59	-1	-54	-29	3	30	113	252	438	666	560	
Gesamtkreise	-288	-720	-1.222	-1.423	-1.491	-1.568	-1.845	-1.669	-1.460	-1.288	-822	-1.373	
Zentralkreise	-286	-581	-815	-891	-979	-1.146	-1.303	-1.344	-1.257	-1.225	-1.127	-1.508	
Kreisgemeinden	-2	-139	-406	-532	-512	-422	-542	-325	-203	-63	305	135	

Mehr als die absoluten entscheiden die prozentualen Einnahmengewinne bzw. Einnahmenverluste über das Gewicht der Umverteilungseffekte eines vollen Symmetrieausgleichs.<sup>23</sup> Zwischen Land (0,15 %) und Kommunen (-0,15 %) ergäben sich nur maßvolle Umschichtungen. Die Umverteilungseffekte zwischen den Gemeinden würden deutlich höher ausfallen. Die kreisfreien Städte (2,18 %)

<sup>23</sup> Bezugsgrößen der relativen Effekte sind die jeweiligen Einnahmen nach Finanzausgleich. Vgl. hierzu Tabelle 1: 32, Tabelle 4: 51 und Tabelle 6: 59.

könnten ihren bestehenden Nachteil gegenüber den Gesamtkreisen (- 1,14 %) überwinden. Auch die Kreisgemeinden (0,84 %) würden zulasten der Zentralkreise bessergestellt. Insgesamt hätten die bislang privilegierten Zentralkreise nicht nur den höchsten absoluten, sondern auch den größten relativen Einnahmenverlust (- 3,12 %) zu verzeichnen.

**Abbildung 19: Vertikaler und interkommunaler Symmetrienausgleich**

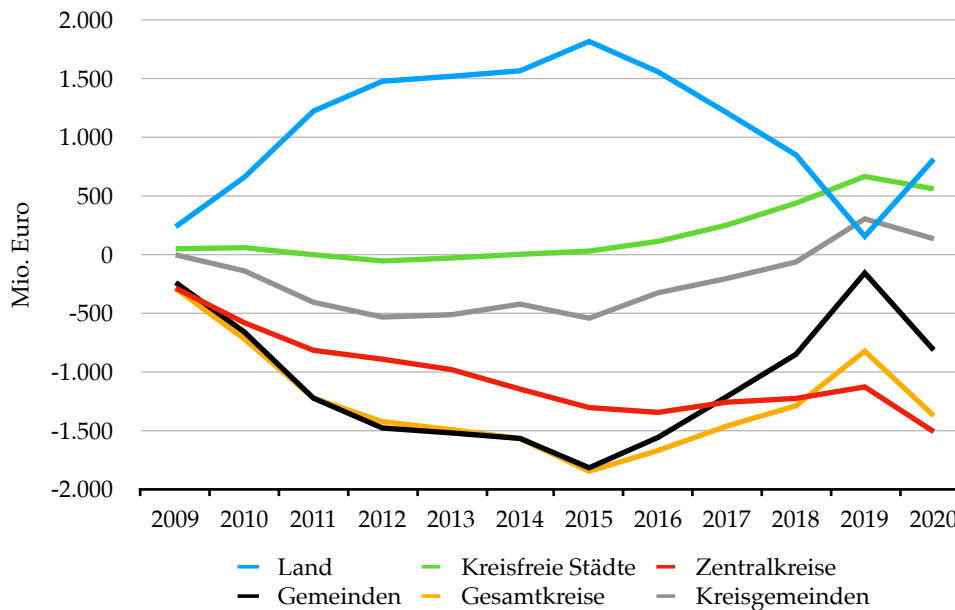


Abbildung 19 stellt den gesamten vertikalen und interkommunalen Symmetrienausgleich zwischen 2009 und 2019 anhand der kumulierten Werte grafisch dar. Auffällig ist die gegensätzliche Entwicklung bis zum und nach dem Jahr 2015. Zunächst baut das Land eine ständig wachsende Ausgleichsforderung auf, der eine steigende Ausgleichsverpflichtung der Gemeinden gegenübersteht. Letztere ist nahezu identisch mit der Ausgleichsverpflichtung der Gesamtkreise, wobei innerhalb der Gesamtkreise die Zentralkreise eine deutlich höhere Verbindlichkeit aufweisen. Dagegen verläuft die Symmetrielinie der kreisfreien Städte sehr nahe an der neutralen Nulllinie.

Von 2015 bis 2019 verliert das Land seinen Ausgleichsanspruch an die Gemeinden weitgehend. Im Gegenzug sinken die Ausgleichsverpflichtungen der Gemeinden. Davon profitieren aber nicht allein die Gesamtkreise, sondern auch die kreisfreien Städte, die immer mehr zu Ausgleichsberechtigten werden. In-

nerhalb der Gesamtkreise gehen die Verbindlichkeiten der Zentralkreise schwächer zurück als die der Kreisgemeinden. Letztere zählen 2019 erstmals zu den Ausgleichsberechtigten, während nur die Zentralkreise (und damit die Gesamtkreise) Ausgleichsverpflichtete sind. Die Kassenstatistikwerte von 2020 deuten auf eine erneute Trendumkehr am aktuellen Rand.

**Tabelle 11: Simultaner Symmetrienausgleich nach Vergleichsebenen**

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19	
<b>Kreisinterner Ausgleich</b>	Mio. Euro													
Zentralkreise	-158	-89	8	24	-55	-129	-20	-129	-17	-54	-134	-99	-752	
Kreisgemeinden	158	89	-8	-24	55	129	20	129	17	54	134	99	752	
<b>Kommunaler Ausgleich</b>	Mio. Euro													
Kreisfreie Städte	118	138	109	25	39	45	104	4	34	77	15	92	708	
Gesamtkreise	-118	-138	-109	-25	-39	-45	-104	-4	-34	-77	-15	-92	-708	
Zentralkreise	-53	-66	-52	-12	-19	-22	-52	-2	-17	-38	-7	-47	-340	
Kreisgemeinden	-65	-72	-56	-12	-20	-23	-53	-2	-17	-39	-7	-45	-367	
<b>Vertikaler Ausgleich</b>	Mio. Euro													
Land	238	423	562	255	42	47	250	-259	-348	-358	-694	658	156	
Gemeinden	-238	-423	-562	-255	-42	-47	-250	259	348	358	694	-658	-156	
Kreisfreie Städte	-68	-128	-169	-78	-13	-14	-77	79	105	109	213	-199	-41	
Gesamtkreise	-170	-295	-392	-177	-29	-33	-173	181	243	249	481	-459	-114	
Zentralkreise	-76	-140	-189	-88	-14	-16	-85	90	121	123	239	-235	-35	
Kreisgemeinden	-94	-154	-203	-89	-15	-17	-87	91	122	125	242	-224	-79	

Tabelle 11 stellt dar, wie der simultane Gesamtausgleich auf die zuvor sequentiell analysierten Vergleichsebenen aufgeteilt werden kann.

- Würde im ersten Schritt der kreisinterne Ausgleich erfolgen, dann müssten die Zentralkreise 752 Mio. Euro an ihre Gemeinden abgeben. Das wären 35 Mio. Euro mehr als in Tabelle 6: 59 hergeleitet. Der Unterschied ergibt sich aus der Integration der Zweckverbände und des Bezirksverbands Pfalz.
- Im zweite Schritt wäre ein Ausgleich zwischen kreisfreien Städten und Gesamtkreisen erforderlich. Die Gesamtkreise müssten dabei 708 Mio. Euro an die kreisfreien Städte transferieren. Das wären infolge der Zurechnung der Gemeindeverbände 2 Mio. Euro mehr als in Tabelle 4: 51 kalkuliert.
- Wenn der vertikale nach dem interkommunalen Symmetrienausgleich als letzter Schritt durchgeführt würde, müssten die Gemeinden 156 Mio. Euro an das Land zahlen. Davon entfielen 41 Mio. Euro auf kreisfreie Städte, 35 Mio. Euro auf Zentralkreise und 79 Mio. Euro auf Kreisgemeinden.

Die integrierte Betrachtung aller Symmetrieebenen bestätigt die isoliert abgeleiteten Ergebnisse. Sie liefert ein genaueres Bild der im Analysezeitraum feststellbaren Abweichungen von der Verteilungssymmetrie zwischen den rheinland-pfälzischen Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung ihrer Verflechtungen mit den Gemeindeverbänden. Ein zwingender Handlungsbedarf besteht auch aus dieser Sicht vor allem im Verhältnis der Kommunen untereinander. In ihrer Gesamtheit verfügen die Gemeinden gegenüber dem Land über eine mindestens angemessene, tendenziell eher vorteilhafte Finanzausstattung.

### 3. Potentialorientierter Symmetrieausgleich

Im Rahmen der getrennten Analyse der verschiedenen Symmetrieebenen zeigte sich bereits, dass die Berücksichtigung vorhandener Realsteuerpotentiale die Symmetriepositionen gravierend verändert. Zwischen Land und Gemeinden ergab sich eine klare Verstärkung der relativen Vorteile der kommunalen Ebene. Zudem konnten die kreisfreien Städte ihren Rückstand im Verhältnis zu den Gesamtkreisen praktisch völlig beseitigen. Allein innerhalb der Gesamtkreise ließ sich die Bevorzugung der zentralen gegenüber der dezentralen Ebene bei Einrechnung ihrer Steuerpotentiale nur entschärfen, aber nicht beseitigen.

Der simultane Symmetrievergleich kann in einer potentialorientierten Variante ebenfalls zu abweichenden Ergebnissen und einer modifizierten Beurteilung der Symmetrieeigenschaften des Finanzausgleichs führen. Tabelle 12 zeigt die Ergebnisse bei voller Ausschöpfung der kommunalen Realsteuerpotentiale.

Die Symmetriedifferenz zwischen Land und Gemeinden bleibt gleich und beträgt 1.093 Mio. Euro (Tabelle 3: 44). Bei vollem Symmetrieausgleich müssten die Gemeinden diesen Betrag an das Land transferieren. Durch die Zerlegung der Finanzdaten der Gemeindeverbände wird nun erkennbar, wie stark die kommunalen Gruppen zum Ausgleich mit dem Land beitragen müssten. 240 Mio. Euro entfielen auf kreisfreie Städte, 813 Mio. Euro auf Zentralkreise und 40 Mio. Euro auf kreisangehörige Gemeinden. Die Zentralkreise würden nicht unmittelbar von den höheren Hebesätzen ihrer Gemeinden profitieren, aber sie wären nun relativ ärmer und müssten absolut und relativ zu ihren Einnahmen

weniger Mittel abgeben. Im Gegenzug würden sich die Symmetriesalden der kreisfreien Städte und der Kreisgemeinden verschlechtern.

**Tabelle 12: Simultaner potentialorientierter Symmetrieausgleich**

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Deckungsquoten</b>	Prozent												
Durchschnitt	85,6	85,0	85,7	91,7	95,2	94,7	97,0	100,8	105,8	105,8	106,2	95,1	96,3
Land	82,4	79,6	79,1	88,4	94,0	93,5	93,9	102,6	108,3	108,2	111,8	89,0	95,0
Gemeinden	89,2	91,1	93,2	95,5	96,6	96,0	100,3	99,1	103,5	103,6	101,2	101,0	97,7
Kreisfreie Städte	86,0	88,0	91,7	96,7	97,4	96,8	98,9	100,8	104,0	102,7	102,0	99,4	97,5
Gesamtkreise	90,4	92,4	93,9	94,9	96,2	95,6	101,0	98,3	103,2	104,0	100,9	101,7	97,8
Zentralkreise	95,6	94,6	92,8	93,4	97,2	99,1	101,0	101,1	102,5	103,9	102,9	102,9	99,0
Kreisgemeinden	86,3	90,4	94,8	96,4	95,3	92,2	101,0	95,5	103,9	104,0	99,0	100,4	96,6
<b>Gesamter Ausgleich</b>	Mio. Euro												
Land	297	511	650	336	126	119	324	-178	-251	-248	-592	744	1.093
Gemeinden	-297	-511	-650	-336	-126	-119	-324	178	251	248	592	-744	-1.093
Kreisfreie Städte	-8	-77	-157	-137	-61	-59	-56	-3	58	105	155	-165	-240
Gesamtkreise	-289	-434	-493	-199	-65	-59	-268	181	193	143	437	-579	-853
Zentralkreise	-269	-269	-208	-51	-62	-144	-133	-12	123	73	138	-350	-813
Kreisgemeinden	-20	-165	-286	-148	-3	85	-136	193	70	70	299	-229	-40
<b>Gesamter Ausgleich</b>	Prozent der Einnahmen												
Land	3,90	6,82	8,37	3,75	1,33	1,25	3,34	-1,76	-2,29	-2,26	-4,97	6,81	1,05
Gemeinden	-3,94	-6,68	-8,03	-3,97	-1,41	-1,30	-3,28	1,72	2,26	2,13	4,94	-5,86	-1,04
Kreisfreie Städte	-0,38	-3,44	-6,53	-5,23	-2,20	-2,12	-1,85	-0,08	1,72	2,98	4,19	-4,36	-0,75
Gesamtkreise	-5,29	-8,02	-8,66	-3,40	-1,06	-0,94	-3,91	2,53	2,50	1,76	5,28	-6,49	-1,17
Zentralkreise	-10,4	-10,2	-7,65	-1,80	-2,04	-4,48	-3,90	-0,32	3,20	1,83	3,28	-7,57	-2,25
Kreisgemeinden	-0,71	-5,96	-9,58	-4,92	-0,09	2,73	-3,91	5,49	1,80	1,70	7,34	-5,34	-0,11
<b>Kumulierter Ausgleich</b>	Mio. Euro												
Land	297	808	1.459	1.795	1.920	2.039	2.363	2.185	1.933	1.685	1.093	1.837	
Gemeinden	-297	-808	-1.459	-1.795	-1.920	-2.039	-2.363	-2.185	-1.933	-1.685	-1.093	-1.837	
Kreisfreie Städte	-8	-85	-242	-379	-440	-500	-555	-558	-500	-395	-240	-405	
Gesamtkreise	-289	-723	-1.216	-1.415	-1.480	-1.539	-1.808	-1.627	-1.433	-1.290	-853	-1.432	
Zentralkreise	-269	-538	-745	-797	-859	-1.003	-1.135	-1.147	-1.024	-951	-813	-1.163	
Kreisgemeinden	-20	-186	-471	-619	-621	-537	-672	-480	-409	-339	-40	-269	

Bei der Bewertung der rechnerischen Umschichtungen ist zu beachten, dass die Kommunen dem Land aus potentialorientierter Sicht insgesamt deutlich mehr zahlen müssten, aber zugleich selbst über höhere Mittel verfügen würden. Tabelle 13 illustriert die Einnahmeneffekte bei Nutzung der Realsteuerpotentiale.

Der obere Teil der Tabelle enthält die potentiellen Realsteuer-Mehreinnahmen. Die Mehreinnahmen erhöhen die Deckungsquoten der kreisfreien Städte und der Gesamtkreise, wobei letztere von den Mehreinnahmen der Kreisgemeinden profitieren. Insgesamt steigt die Deckungsquote der Kommunen, während die des Landes gleich bleibt. Daraus ergibt sich ein Anstieg der durchschnittlichen

Deckungsquote und in der Folge der komplett neu berechnete potentialorientierte Symmetrieausgleich.

**Tabelle 13: Einnahmeneffekte bei Ausschöpfung der Steuerpotentiale**

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Pot. Mehreinnahmen</b>	Mio. Euro												
Land													
Gemeinden	114	167	167	152	161	139	145	167	199	232	216	174	1.858
Kreisfreie Städte	73	111	120	106	110	111	105	112	112	118	108	85	1.186
Gesamtkreise	40	56	47	47	50	28	40	55	87	113	108	89	672
Zentralkreise													
Kreisgemeinden	40	56	47	47	50	28	40	55	87	113	108	89	672
<b>Δ Symmetrieausgleich</b>	Mio. Euro												
Land	59	88	88	81	84	72	74	81	97	110	102	86	937
Gemeinden	-59	-88	-88	-81	-84	-72	-74	-81	-97	-110	-102	-86	-937
Kreisfreie Städte	-58	-87	-97	-84	-87	-91	-83	-86	-81	-81	-73	-58	-906
Gesamtkreise	-2	-1	8	3	3	19	9	5	-15	-29	-30	-28	-31
Zentralkreise	17	26	26	24	26	23	24	30	36	42	39	32	314
Kreisgemeinden	-19	-28	-18	-22	-23	-4	-15	-25	-51	-71	-69	-59	-345
<b>Δ Einnahmen</b>	Mio. Euro												
Land	59	88	88	81	84	72	74	81	97	110	102	86	937
Gemeinden	54	79	78	71	77	67	71	86	102	122	114	88	921
Kreisfreie Städte	16	24	24	22	24	20	22	26	31	37	35	27	280
Gesamtkreise	39	55	55	49	53	47	49	60	71	84	79	62	641
Zentralkreise	17	26	26	24	26	23	24	30	36	42	39	32	314
Kreisgemeinden	21	29	28	25	27	24	25	30	36	43	40	30	327

Die Netto-Einnahmeneffekte der Nutzung der Realsteuerpotentiale resultieren aus den Mehreinnahmen abzüglich der Veränderungen im Symmetrieausgleich. Letztere entsprechen den Differenzen zwischen den Ausgleichspositionen der Gebietskörperschaften ohne und mit Einbeziehung der Steuerpotentiale. Per Saldo zeigt sich dann, welche Gebietskörperschaften von einer Anspannung der Realsteuer-Hebesätze profitieren würden.

Tabelle 13 weist nach, dass alle kommunalen Gebietskörperschaften, auch diejenigen, die im Symmetrieausgleich durch Einbeziehung ihrer Steuerpotentiale relativ schlechter gestellt werden, insgesamt zusätzliche Einnahmen erhalten. Relativ zu den Einnahmen vor Steuererhöhung und Symmetrieausgleich wachsen die Einnahmen aller Beteiligten, auch die des Landes, um ca. 0,9 Prozent.

Die in Abbildung 20 dargestellte Entwicklung der kumulierten Ausgleichspositionen mit einkalkulierten Steuerpotentialen zeigt im Vergleich zu Abbildung 19 einen deutlich gleichmäßigeren Verlauf der kommunalen Symmetrielinien.

Dies unterstreicht den Befund, dass eine Ausschöpfung der unterschiedlichen, bei den kreisfreien Städten besonders hohen Steuerpotentiale zu einer weitgehenden Entschärfung der interkommunalen Ungleichgewichte führen würde. Andererseits hätten alle kommunalen Gebietskörperschaften bis auf die Zentralkreise höhere Ausgleichsverpflichtungen gegenüber dem Land, d.h. der vertikale Ausgleich würde an Bedeutung gewinnen, allerdings – das sei noch einmal betont – vor dem Hintergrund steigender kommunaler Steuereinnahmen.

Abbildung 20: Potentialorientierter simultaner Symmetrieausgleich

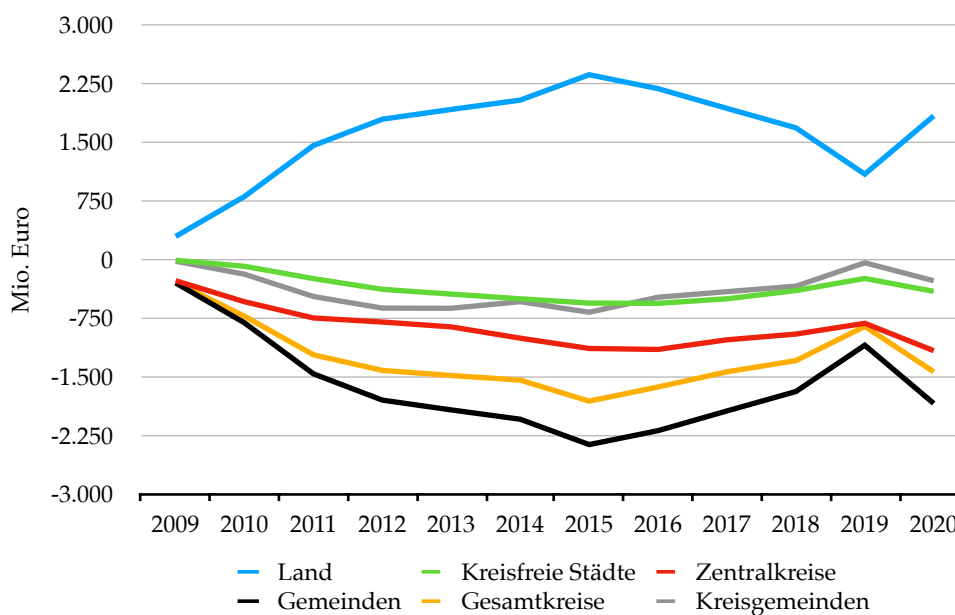


Tabelle 14 stellt ergänzend dar, wie sich der simultane potentialorientierte Gesamtausgleich den einzelnen Vergleichsebenen zuordnen lässt.

- Der kreisinterne Ausgleich erfordert nach Zuordnung der Gemeindeverbände eine Umschichtung von 422 Mio. Euro von den Zentralkreisen zu ihren Gemeinden anstatt der in Tabelle 7: 63 abgeleiteten 397 Mio. Euro.
- Der potentialorientierte Ausgleichsbedarf von den Gesamtkreisen zu den kreisfreien Städten bleibt mit überschaubaren 86 Mio. Euro unverändert gegenüber dem entsprechenden Wert in Tabelle 5: 56.
- Der vertikale Symmetrieausgleich mit dem Land als letzter Schritt würde alle Gemeinden zusammen gegenüber Tabelle 3: 44 unverändert 1.093 Mio.

Euro kosten. Davon entfielen 326 Mio. Euro auf kreisfreie Städte, 354 Mio. Euro auf Zentralkreise und 413 Mio. Euro auf kreisangehörige Gemeinden.

**Tabelle 14: Potentialorientierter Symmetrieausgleich nach Ebenen**

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Kreisinterner Ausgleich</b>	Mio. Euro												
Zentralkreise	-140	-62	30	47	-30	-115	0	-101	26	2	-80	-53	-422
Kreisgemeinden	140	62	-30	-47	30	115	0	101	-26	-2	80	53	422
<b>Kommunaler Ausgleich</b>	Mio. Euro												
Kreisfreie Städte	77	78	39	-34	-22	-23	45	-57	-18	29	-27	60	86
Gesamtkreise	-77	-78	-39	34	22	23	-45	57	18	-29	27	-60	-86
Zentralkreise	-34	-37	-19	17	11	11	-22	28	9	-14	13	-31	-37
Kreisgemeinden	-43	-41	-20	17	11	12	-22	29	9	-15	13	-29	-49
<b>Vertikaler Ausgleich</b>	Mio. Euro												
Land	297	511	650	336	126	119	324	-178	-251	-248	-592	744	1.093
Gemeinden	-297	-511	-650	-336	-126	-119	-324	178	251	248	592	-744	-1.093
Kreisfreie Städte	-85	-155	-196	-103	-39	-36	-100	54	76	76	182	-225	-326
Gesamtkreise	-212	-356	-454	-233	-87	-83	-224	124	175	172	410	-519	-767
Zentralkreise	-95	-170	-219	-116	-43	-41	-111	62	88	85	204	-266	-354
Kreisgemeinden	-118	-186	-235	-118	-44	-42	-113	63	88	87	206	-253	-413

Auch die potentialorientierte simultane Betrachtung aller Symmetrieebenen bestätigt die isoliert abgeleiteten Ergebnisse. Die vertikale Verteilung der Einnahmen ist deutlich stärker zulasten des Landes verschoben, das Verhältnis zwischen kreisfreien Städten und Gesamtkreisen bewegt sich nahe der Symmetrielinie und innerhalb der Gesamtkreise besteht weiterhin Korrekturbedarf zulasten der Zentralkreise und zugunsten der Kreisgemeinden.



## F. Kurzfassung des Gutachtens

Das Gutachten hat die Aufgabe, die Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz aus finanzwissenschaftlicher Sicht zu analysieren. Es handelt sich um eine Fortsetzung der früheren Gutachten (SCHERF 2011, 2015, 2017). Die Untersuchung dient der langfristigen Beobachtung und soll perspektivisch einen Vergleich zwischen den Verhältnissen vor und nach der anstehenden Reform des kommunalen Finanzausgleichs vorbereiten.

### 1. Methode des Symmetrievergleichs

Der kommunale Finanzausgleich hat die Aufgabe, die Gemeinden finanziell angemessen auszustatten. Sie sollen ihre Aufgaben wahrnehmen und die damit verbundenen notwendigen Ausgaben bestreiten können. Bei begrenzten finanziellen Ressourcen stehen die Ausstattungswünsche der Gebietskörperschaften in Konkurrenz zueinander. Das Gebot der Verteilungssymmetrie dient als Orientierungshilfe, um die relativen Deckungsansprüche auszubalancieren. Die Gebietskörperschaften sollen relativ zu ihren Aufgaben und Ausgaben gleich ausgestattet werden. Diese Symmetrieforderung bezieht sich auf alle Ausgaben, die aus eigenen oder zugewiesenen Steuermitteln zu finanzieren sind.

Die Verteilungssymmetrie hat verschiedene Dimensionen. Sie betrifft die vertikale Verteilung zwischen Land und kommunaler Ebene, die interkommunale Verteilung zwischen kreisfreien Städten und Gesamtkreisen sowie die Relation zwischen Zentralkreisen und kreisangehörigen Gemeinden. Um zu überprüfen, ob Verteilungssymmetrie besteht, sind aussagefähige Maßzahlen erforderlich. Herangezogen werden häufig die Anteile der Vergleichsgruppen an den gesamten Einnahmen und Ausgaben, die im Verhältnis der Gemeinden zum Land als Kommunalisierungsgrade bezeichnet werden. Aus der Relation der Einnahmen- und Ausgabenquoten errechnet sich der Symmetriekoeffizient.

Äquivalent zum Vergleich der Einnahmen- und Ausgabenanteile ist der Vergleich der Deckungsquoten, d.h. der Relationen zwischen den Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften. Die Fokussierung auf die Deckungsquo-

ten vereinfacht die Argumentation, gestattet ein einheitliches Vorgehen bei allen Symmetrievergleichen und erhöht die Transparenz der Berechnungen. Zudem erlauben die Deckungsquoten eine einfache Bestimmung der Ausgleichsbeträge, die zur Herstellung der Verteilungssymmetrie erforderlich wären.

Am Beispiel der vertikalen Verteilungssymmetrie lässt sich die Vorgehensweise erläutern. Die kommunale Deckungsquote ( $d_K$ ) relativ zur mittleren Deckungsquote von Land und Gemeinden ( $d$ ) führt zum Symmetriekoeffizienten ( $d_K/d$ ). Er ist gleich 1, wenn die Deckungsquoten übereinstimmen ( $d_K = d$ ). Beides steht für perfekte Verteilungssymmetrie. Durch Multiplikation der Deckungsquotendifferenz ( $d_K - d$ ) mit den Gemeindeausgaben ( $A_K$ ) erhält man den Symmetriesaldo  $SD_K = (d_K - d) A_K$ . Symmetrieüberschüsse bzw. Symmetriedefizite signalisieren Symmetrieabweichungen zugunsten bzw. zulasten der Kommunen.

Anhaltende und quantitativ gewichtige Symmetriedifferenzen deuten auf strukturelle Störungen. Sie können mit verschiedenen Instrumenten beseitigt werden. In Betracht kommen Nettotransfers der Gebietskörperschaften mit der höheren an die Gebietskörperschaften mit der geringeren Deckungsquote. Allerdings muss auch geprüft werden, ob die rechnerisch ausgleichsberechtigten Gebietskörperschaften ihre Möglichkeiten zur Selbsthilfe genutzt haben. Dazu gehört in jedem Fall die zumutbare Ausschöpfung der eigenen Steuerquellen, aber auch die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung.

Für den Symmetrievergleich sind die relevanten Einnahmen und Ausgaben zu bestimmen. Die unmittelbaren Ausgaben müssen um Gebühren und Entgelte vermindert werden, die der Finanzierung bestimmter Leistungen durch die Nutzer anstelle der Steuerzahler dienen (Äquivalenzprinzip). Analog dazu sind die unmittelbaren Einnahmen um Gebühren und Entgelte sowie darüber hinaus um Veräußerungserlöse zu reduzieren. Die von anderen Ebenen erhaltenen Nettotransfers müssen dagegen hinzugerechnet werden. Das sind auf kommunaler Seite vor allem die Zuweisungen des Landes und auf Landesseite die Zuweisungen von anderen Ländern sowie vom Bund. Die beschriebene Vorgehensweise lässt sich auf interkommunale Symmetrievergleiche übertragen.

Die konkreten Methoden des Symmetrievergleichs unterscheiden sich vor allem hinsichtlich der Zinszahlungen, deren Relevanz von kommunaler Seite oftmals bestritten wird. Angeblich dienen Zinsausgaben nicht der Finanzierung laufender Aufgaben. Das trifft jedoch in doppelter Hinsicht nicht zu. Zum einen beruhen auch andere Ausgaben auf früher eingegangenen Zahlungsverpflichtungen. Zum anderen erhöhen kreditfinanzierte Investitionen den staatlichen Kapitalbestand und geben ihre Leistungen typischerweise zeitlich verzögert ab.

Hinzu kommt, dass Bund und Länder mehr als die Gemeinden Stabilisierungsaufgaben erfüllen. Das erfordert in Krisenzeiten eine Kreditfinanzierung, von der auch die Gemeinden oftmals indirekt in Form von Finanzhilfen profitieren. Schließlich sind die Verschuldungsmöglichkeiten des Landes durch die Schuldenbremse begrenzt, während die Gemeinden weiterhin investive Kredite aufnehmen können. Das Kreditaufnahmepotential hat sich zugunsten der Kommunen verschoben. Daher würde eine Ausklammerung der Zinsausgaben die Ergebnisse des Symmetrievergleichs nicht verbessern, sondern verzerren.

## 2. Vertikale Verteilung in Rheinland-Pfalz

Der aktuelle Symmetrievergleich zwischen Land und Kommunen erfolgt für den Analysezeitraum 2009 bis 2019 anhand der Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte, die vom Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz für alle Gebietskörperschaften detailliert aufbereitet wurden. Sie erlauben eine genaue Ermittlung der vergleichsrelevanten Einnahmen und Ausgaben. Zum Teil werden ergänzend die Daten der Kassenstatistik für das Jahr 2020 herangezogen.

Die Deckungsquote der Kommunen lag in 7 von 11 Jahren über der des Landes. Nur zwischen 2016 und 2019 war die Konstellation umgekehrt. Im Analysezeitraum betrug der Abstand der kommunalen zur mittleren Deckungsquote 0,5 und zur Deckungsquote des Landes 0,9 Prozentpunkte. Auch der Symmetriekoeffizient signalisiert mit 100,5 % einen Vorteil für die Gemeinden. Diese waren im Durchschnitt finanziell etwas besser ausgestattet als das Land.

Die Symmetriedifferenz quantifiziert Vor- oder Nachteile der Kommunen. Die Gemeinden erzielten 2009 bis 2019 in der Summe einen Symmetrieüberschuss

von 156 Mio. Euro. Damit war die Einnahmenverteilung in Rheinland-Pfalz insgesamt ausgewogen bzw. geringfügig zugunsten der kommunalen Ebene verschoben. Die kumulierten Symmetriesalden zeigen bis 2015 einen steigenden und danach bis 2019 einen fallenden Verlauf.

Insgesamt bestätigt die aktuelle Symmetrierechnung in vertikaler Hinsicht den Befund einer ausbalancierten Einnahmenverteilung mit schwacher Tendenz zur relativen Begünstigung der kommunalen Ebene. Eine strukturelle, über die kurzfristigen Schwankungen hinausgehende Symmetriestörung ist nicht feststellbar. Allerdings bedeutet annähernde Verteilungssymmetrie noch keine entspannte Haushaltslage. Die durchschnittlichen Deckungsquoten von Land und Gemeinden waren mit 95 bis 96 % immer noch vom Ziel eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts entfernt.

Generell sind alle Ebenen dazu angehalten, ihre Spar- und Finanzierungspotentiale zu nutzen, bevor sie Ansprüche auf Ausgleichszahlungen von anderen Gebietskörperschaften stellen. Die Kommunen verfügen bei der Grund- und Gewerbesteuer über eine wesentlich höhere Steuerautonomie als die Bundesländer, die nur den Steuersatz der Grunderwerbsteuer festlegen können. Die Analyse der vertikalen Verteilungssymmetrie wurde daher durch eine Auslotung der Realsteuerpotentiale der Gemeinden erweitert. Ungenutzte Spielräume lassen sich identifizieren, indem die rheinland-pfälzischen Grundbeträge mit den durchschnittlichen Hebesätzen der westdeutschen Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz multipliziert werden. Zwischen 2009 und 2019 ergaben sich so potentielle Mehreinnahmen von 1.858 Mio. Euro. Dabei zeigte sich auch, dass die kreisfreien Städte über die größeren Reserven verfügten.

Es liegt auf der Hand, dass sich die Ergebnisse des Symmetrievergleichs deutlich verändern, wenn man die beachtlichen Realsteuerpotentiale einkalkuliert. Die mittlere Deckungsquote der Gemeinden stieg im Untersuchungszeitraum um 1,7 Prozentpunkte und der Vorsprung gegenüber dem Land vergrößerte sich auf 2,7 Prozentpunkte. In allen Jahren lagen die Potentialwerte über den tatsächlichen Werten der kommunalen Symmetriedifferenzen. Sie kumulierten sich zwischen 2009 und 2019 auf 1.093 Mio. Euro. Gegenüber den 156 Mio. Euro,

die ohne Berücksichtigung des Steuerpotentials ermittelt wurden, ist der Anstieg des kommunalen Symmetrieüberschusses enorm. Selbst wenn die bescheidenen Möglichkeiten des Landes bei der Grunderwerbsteuer und die Länderdifferenzen bei der Gemeindegrößenstruktur einkalkuliert werden, ändert sich nichts an der beachtlichen Verschiebung zugunsten der kommunalen Ebene bei einer potentialorientierten Symmetrierechnung.

Bereits auf der Basis der tatsächlichen Einnahmen war das Gebot der vertikalen Verteilungssymmetrie zwischen Land und Gemeinden in Rheinland-Pfalz im Analysezeitraum erfüllt. Dieser Befund wird durch die Einbeziehung der vorhandenen Steuerpotentiale deutlich bestärkt. Unter Berücksichtigung der Möglichkeiten der Kommunen zur Anhebung der Realsteuersätze auf das mittlere Niveau der anderen westdeutschen Flächenländer kann eine Symmetriestörung zulasten der kommunalen Ebene jedenfalls ausgeschlossen werden. Eher sieht es so aus, als läge eine Symmetrieabweichung zugunsten der Gemeinden vor. Die anstehende Reform des kommunalen Finanzausgleichs muss den Gemeinden also nicht global mehr Finanzmittel verschaffen, sondern kann sich auf die strukturelle Garantie der Mindestfinanzkraft konzentrieren.

### 3. Interkommunale Verteilungssymmetrie

Zwischen Land und Kommunen existierte im Analysezeitraum keine Symmetriestörung zulasten der Gemeinden. Bei insgesamt ausreichenden Mitteln können aber dennoch innerhalb der kommunalen Ebene Verzerrungen auftreten. Diese betreffen zum einen das Verhältnis zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen und zum anderen das kreisinterne Verhältnis zwischen Zentralkreisen und kreisangehörigen Gemeinden.

Auf der ersten interkommunalen Vergleichsebene gab es im Beobachtungszeitraum weiterhin eine klare Benachteiligung der kreisfreien Städte gegenüber den Gesamtkreisen. Letztere erzielten zwischen 2009 und 2019 eine mittlere Deckungsquote von 96,7 %, während die kreisfreien Städte nur 93,5 % verbuchen konnten. Der rechnerische Symmetrieausgleich hätte eine Verlagerung von 706 Mio. Euro bzw. 1,0 % der Gesamtkreiseinnahmen auf die kreisfreien Städte er-

fordert, was prinzipiell über eine Neuverteilung der Schlüsselzuweisungen erreicht werden könnte.

Allerdings ändert die Einbeziehung der Realsteuerpotentiale das Bild gravierend. Insbesondere die kreisfreien Städte schöpfen ihre Möglichkeiten nur zurückhaltend aus. Ihre Deckungsquote wäre zwischen 2009 und 2019 um 3,8 Prozentpunkte gestiegen, die der Gesamtkreise aber nur um 1,0 Prozentpunkte, wenn die Kommunen ihre Hebesätze auf das Niveau vergleichbarer Länder angehoben hätten. In der Folge wäre das Symmetriedefizit der kreisfreien Städte auf nur noch 86 Mio. Euro gesunken und die Symmetriestörung praktisch verschwunden. Wenn das Land einen Symmetrienausgleich erhalten würde, müssten die Kommunen freilich ca. 50 % der Steuermehreinnahmen abtreten und die Benachteiligung der kreisfreien Städte bliebe auf mäßigem Niveau erhalten.

In den Landkreisen hat sich die Verteilungssymmetrie in den letzten Jahren deutlich zugunsten der Zentralkreise verschoben. Sie erzielten mit 99,0 % die höchste Deckungsquote aller Gebietskörperschaften, während die kreisangehörigen Gemeinden nur 94,7 % erreichten. Im Analysezeitraum hätten die Zentralkreise die Kreisumlage senken und ihren Gemeinden 717 Mio. Euro erstatten müssen, um einen vollständigen kreisinternen Ausgleich zu realisieren. Bei einem potentialorientierten Symmetrievergleich würden die Mehreinnahmen den Kreisgemeinden zufließen und deren Symmetriedefizit auf 397 Mio. Euro senken. Selbst in diesem günstigen Fall bliebe das Ungleichgewicht innerhalb der Gesamtkreise auf etwas geringerem Niveau erhalten, so dass weiterhin Bedarf an einer Mittelumschichtung durch Senkung der Kreisumlage bestehen würde.

Die existenten interkommunalen Ungleichgewichte können von den Gemeinden selbst behoben werden, vorausgesetzt das Land verzichtet auf eine prinzipiell fundierte Beteiligung an kommunalen Steuermehreinnahmen. Bei angemessener Ausschöpfung der Realsteuerpotentiale würde die Diskriminierung der kreisfreien Städte gegenüber den Gesamtkreisen nahezu verschwinden und die Benachteiligung der Kreisgemeinden gegenüber den Zentralkreisen deutlich abnehmen. Eine überschaubare Reduktion der Kreisumlage wäre dann hinreichend, um die kreisinterne Symmetrie zu sichern. Vor diesem Hintergrund

ist kein zwingender Korrekturbedarf bei der Verteilung der Finanzaufweisungen des Landes auf die kommunalen Gebietskörperschaften ersichtlich.

#### 4. Simultaner Symmetrievergleich

Der sequentielle Symmetrievergleich zwischen (1) Land und Kommunen, (2) Gesamtkreisen und kreisfreien Städten sowie (3) Zentralkreisen und Kreisgemeinden vernachlässigt prinzipiell die Interdependenzen zwischen den Vergleichsebenen. Dies zeigte sich bereits bei der Berücksichtigung kommunaler Steuerpotentiale, an denen das Land gegebenenfalls zu beteiligen wäre. Das Problem ist jedoch tiefgreifender. Jeder isolierte Symmetrievergleich operiert mit der durchschnittlichen Deckungsquote der beteiligten Einheiten, die jedoch auf allen drei Vergleichsebenen unterschiedlich ausfällt. Vorteilhaft wäre daher eine simultane Betrachtung aller Gebietskörperschaften. Sie könnte die Ergebnisse strukturell verändern oder zumindest abweichende Resultate für den Umfang der Symmetriestörungen erbringen.

Allerdings erschwert die unterschiedliche Zusammensetzung der Vergleichsgruppen eine integrierte Symmetrieanalyse. Beim Vergleich zwischen Land und kommunaler Ebene sind die Zweckverbände und der Bezirksverband Pfalz enthalten, bei den interkommunalen Vergleichen aber nicht, weil die Verbände ihren kommunalen Trägern anhand der Jahresrechnungsdaten nicht zugeordnet werden können. Da die Deckungsquoten der Gemeindeverbände besonders hoch liegen, wird durch ihre Ausklammerung die Finanzlage der kommunalen Träger schlechter ausgewiesen als sie tatsächlich ist. Ein simultaner vertikaler und horizontaler Symmetrievergleich ist jedoch möglich, wenn man die Finanzen der Zweckverbände und des Bezirksverbands Pfalz den jeweiligen Mitgliedern nach plausiblen Schlüsselgrößen zuordnet. Dies geschieht bei den Zweckverbänden mithilfe der Stimmrechtsanteile und beim Bezirksverband Pfalz anhand der Anteile an der Bezirksverbandsumlage.

Die integrierte Betrachtung aller Symmetrieebenen liefert ein genaueres Bild der im Analysezeitraum feststellbaren Symmetrieabweichungen. Sie bestätigt im Allgemeinen die isoliert abgeleiteten Ergebnisse. Zwischen dem Land und

der kommunalen Ebene ändert sich nichts, da die Gemeindeverbände dort ohnehin einkalkuliert sind. Das Land erhielte von der kommunalen Ebene für den Gesamtzeitraum 2009 bis 2019 einen Symmetrienausgleich von 156 Mio. Euro.

In den Symmetriesalden der kommunalen Gebietskörperschaften schlagen sich aber nun die Verflechtungen mit den Gemeindeverbänden nieder. Zudem erfolgen der kreisinterne und der interkommunale Ausgleich in einem Schritt. Infolgedessen erweisen sich die Zentralkreise bei simultanem Gesamtausgleich als einzige Nettozahler unter den Gemeindegruppen. Sie würden 1.127 Mio. Euro verlieren, davon 156 Mio. Euro an das Land, 666 Mio. Euro an die kreisfreien Städte und 305 Mio. Euro an die kreisangehörigen Gemeinden.

Unter Einschluss der kommunalen Realsteuerpotentiale verschieben sich die Symmetriesalden deutlich zugunsten der kreisfreien Städte, aber auch zugunsten der Kreisgemeinden. Der Anspruch des Landes würde nun bei 1.093 Mio. Euro liegen. Nach der Zerlegung der Finanzdaten der Gemeindeverbände zeigt sich, wie stark die einzelnen kommunalen Gruppen zum Ausgleich mit dem Land beitragen müssten. 240 Mio. Euro entfielen auf kreisfreie Städte, 813 Mio. Euro auf Zentralkreise und 40 Mio. Euro auf kreisangehörige Gemeinden. Per Saldo würden aber auch die Kommunen, deren relative Symmetrieposition sich durch Einbeziehung potentieller Mehreinnahmen verschlechtert, bei tatsächlicher Ausschöpfung ihrer Realsteuerpotentiale über höhere Mittel verfügen.

Der simultane Gesamtausgleich kann in beiden Varianten auf die Vergleichsebenen aufgeteilt werden. Die Abweichungen von den sequentiell ermittelten Ergebnissen sind gering. Sie belaufen sich kreisintern auf maximal 35 Mio. Euro und interkommunal auf maximal 2 Mio. Euro. Trotzdem ist der simultane Symmetrievergleich vorzuziehen. Der größte Vorteil besteht darin, dass durch Verwendung der einheitlichen mittleren Deckungsquote alle Symmetriedifferenzen in einem Zug und zueinander passend berechnet werden können. Erst auf diesem Wege lassen sich im Verhältnis zum Land die kommunalen Adressaten einer gegebenenfalls erforderlichen Symmetriekorrektur sichtbar machen.



## 5. Fazit

Die Daten für den Zeitraum 2009 bis 2019 liefern ein weithin unverändertes und relativ problemfreies Bild von der Verteilungssymmetrie zwischen den Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz. Das Land hat der kommunalen Ebene offenkundig genügend Finanzmittel zukommen lassen, vor allem angesichts der weiterhin brachliegenden Realsteuerpotentiale der Gemeinden. Die Einnahmen verteilten sich zwar nicht optimal auf kreisfreie Städte und Gesamtkreise, aber dieser Eindruck täuscht und muss revidiert werden, wenn man die größeren ungenutzten Hebesatzspielräume der kreisfreien Städte einbezieht. Kritisch erscheint dagegen die Situation in den Landkreisen. Die Zentralkreise waren auch unter Beachtung der Realsteuerpotentiale gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden klar privilegiert. Die kreisintern zu lösende faire Verteilung der insgesamt guten Finanzausstattung ist also noch nicht befriedigend gelungen.

Methodisch enthält das vorliegende Gutachten einige Neuerungen, die zu einer Verbesserung der Konsistenz der Symmetrieanalysen beitragen. Hierzu gehören die Fokussierung auf die Deckungsquoten der Gebietskörperschaften, die konsequente Anwendung des Nettotransferansatzes bei der Bestimmung der relevanten Einnahmen, die erweiterte Berücksichtigung der Steuerpotentiale sowie die Integration der Zweckverbände und des Bezirksverbands Pfalz. Der dadurch mögliche simultane Vergleich eröffnet perspektivisch die Option einer schnellen und kompakten Aktualisierung aller Symmetrierechnungen.

## Literaturverzeichnis

- BERTELSMANN-STIFTUNG (2021a), Kommunale Finanzen im Jahr 2020, Auswirkungen der Coronakrise, Gütersloh. <https://t1p.de/zizh>
- BERTELSMANN-STIFTUNG (2021b), Kommunaler Finanzreport, C | Haushaltslage im Jahr 2020, Gütersloh. <https://t1p.de/2q52>
- BOETTCHER, F., B. HOLLER, B. (2011), Relative Unterfinanzierung der kommunalen Ebene? Zur Frage der vertikalen Finanzmittelverteilung in den Ländern, in: HANSMANN, M. (Hrsg.), Kommunalfinanzen in der Krise, Berlin, 72-89.
- BÜTTNER, T., EBERTZ, A., KAUDER, B., REISCHMANN, M. (2012), Finanzwissenschaftliche Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz, ifo Forschungsberichte 58, München. <https://t1p.de/e3c2>
- DÖRING, T. (2018), Unzureichende Ausschöpfung der Realsteuern – das Beispiel Rheinland-Pfalz, Wirtschaftsdienst 1/2018, 42-49. <https://t1p.de/i9sx>
- DÖRING, T., GERHARDS, E., SCHROGL, F., THÖNE, M. (2021), Fortentwicklung des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs im Saarland, sofia Berichte sb06, Darmstadt und Köln. <https://t1p.de/8jol>
- THÖNE, M., HUMMEL, C.-A., Rauch, A., GERHARDS, E. (2015), Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, FiFo-Berichte 18, Köln. <https://t1p.de/313t>
- GERHARDS, E., KOLDERT, B., SCHROGL, F., THÖNE, M. (2021), Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen, FiFo-Berichte 30, Köln. <https://t1p.de/sbsk>
- LENK, T., HESSE, M., STARKE, T. (2016), Bedarfsorientierung im hessischen Finanzausgleich, in: Hessischer Rechnungshof (Hrsg.), Kommunalfinanzen, Wiesbaden, 77-102.
- LENK, T., HESSE, M., STARKE, T. (2021), Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg zum Ausgleichsjahr 2022, Leipzig. <https://t1p.de/g5vy>
- JUNKERNHEINRICH, M., MICOSATT, G. (2012), Finanzwissenschaftliche Stellungnahme zum verfassungsgerichtlichen Verfahren VGH N 3/11, Kaiserslautern/Bottrop.
- JUNKERNHEINRICH, M., FRANKENBERG, H., MICOSATT, G. (2017), Vertikale Verteilungssymmetrie der Finanzmittel von Land und Kommunen in Rheinland-Pfalz, Kaiserslautern. <https://t1p.de/ba4b>

- MEFFERT, H., MÜLLER, W. (2014), Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz – Landesgesetz zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs, LKRZ – Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht 3/2014, 89-96. <https://t1p.de/u7iy>
- SCHERF, W. (2011), Die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise in Rheinland-Pfalz und der Grundsatz der Verteilungssymmetrie, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere 86, Gießen. <https://t1p.de/dgu1>
- SCHERF, W. (2015), Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz, Gutachten im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere 92, Gießen. <https://t1p.de/2w5j>
- SCHERF, W. (2017), Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz, Gutachten im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere 98, Gießen. <https://t1p.de/zvye>
- SCHERF, W., DRESSELHAUS, C. (2017), Grunderwerbsteuer abschaffen oder reformieren?, ifo Schnelldienst 21/2017, 6-9. <https://t1p.de/evz5o>
- SCHERF, W. (2020), Länderfinanzausgleich 2020: Neue Form – alte Probleme, Wirtschaftsdienst 8/2020, 601-607. <https://t1p.de/bnhh>
- STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ (2010), Index der Finanzaufweisungen an die Kommunen, Bad Ems. <https://t1p.de/0hl1>
- STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ (2019), Stellungnahme für den Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz zum kommunalen Finanzausgleich, Bad Ems. <https://t1p.de/iiczr>
- VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ (2012), Urteil VGH N 3/11 vom 14. Februar 2012, zitiert als VGH 2012. <https://t1p.de/oyif>
- VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ (2020), Urteil VGH N 12-14/19 vom 16. Dezember 2020, zitiert als VGH 2020. <https://t1p.de/1f68>

## Anhang

Die Tabellen im Anhang enthalten die Basisdaten der Symmetrieanalyse sowie einige ergänzende Übersichten.

Darüber hinaus wird die Begründung des Urteils des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 16.12.2020 (VGH N 12-14/19) zusammengefasst, die wichtige Hinweise für die Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs enthält.

Tabelle A-1: Einnahmen von Land und Kommunen.....	92
Tabelle A-2: Ausgaben von Land und Kommunen .....	93
Tabelle A-3: Symmetrierelevante Einnahmen und Ausgaben .....	94
Tabelle A-4: Realsteuerpotential der Gemeinden .....	95
Tabelle A-5: Kommunaler Finanzausgleich .....	97
Tabelle A-6: Zuordnung der Gemeindeverbände.....	97
VGH Rheinland-Pfalz (VGH N 12-14/19) – Urteilsbegründung.....	98

Tabelle A-1 Einnahmen von Land und Kommunen

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	Mio. Euro												
Land	11.341	11.645	12.439	13.431	14.394	14.653	15.292	16.352	17.296	17.300	18.474	18.984	162.617
Gemeinden, BV, ZV	8.249	8.257	8.807	9.220	9.631	9.801	10.604	11.134	11.880	12.355	12.669	13.413	112.608
Kreisfreie Städte	2.069	2.165	2.347	2.596	2.748	2.736	2.975	3.154	3.356	3.499	3.659	3.610	31.306
Gesamtkreise	5.769	5.678	6.046	6.195	6.456	6.626	7.190	7.532	8.062	8.406	8.553	8.950	76.514
Zentralkreise	1.787	1.907	2.098	2.124	2.254	2.338	2.611	2.947	3.038	3.085	3.164	3.384	27.353
Kreisgemeinden	3.982	3.771	3.948	4.072	4.202	4.288	4.579	4.586	5.024	5.321	5.389	5.566	49.160
Bezirksverband (BV)	43	45	44	45	48	49	48	49	51	52	53	49	528
Zweckverbände (ZV)	448	450	456	468	473	483	492	499	538	539	544	804	5.391
<b>Zahl. von and. Ebenen</b>	Mio. Euro												
Land	2.166	2.448	2.613	2.682	3.023	3.004	3.143	3.183	3.428	3.456	3.400	4.151	32.547
Gemeinden, BV, ZV	3.197	3.474	3.701	3.804	4.106	4.265	4.678	5.059	5.420	5.494	5.737	6.836	48.934
Kreisfreie Städte	594	684	795	867	957	996	1.126	1.193	1.340	1.395	1.517	1.700	11.463
Gesamtkreise	2.242	2.426	2.544	2.563	2.773	2.879	3.167	3.472	3.678	3.715	3.831	4.367	33.292
Zentralkreise	1.438	1.609	1.769	1.805	1.946	2.040	2.306	2.630	2.708	2.744	2.803	3.006	23.799
Kreisgemeinden	804	817	776	758	827	839	861	842	970	971	1.028	1.362	9.492
Bezirksverband (BV)	25	27	26	27	30	30	31	32	33	34	35	37	330
Zweckverbände (ZV)	416	418	422	432	440	454	454	463	495	492	493	732	4.981
<b>Unmittelbare Einnahmen</b>	Mio. Euro												
Land	9.176	9.197	9.826	10.749	11.371	11.649	12.149	13.168	13.868	13.844	15.075	14.833	130.071
Gemeinden, BV, ZV	5.053	4.782	5.106	5.416	5.525	5.536	5.927	6.075	6.461	6.862	6.933	6.577	63.674
Kreisfreie Städte	1.476	1.481	1.552	1.729	1.791	1.741	1.850	1.961	2.017	2.104	2.142	1.910	19.843
Gesamtkreise	3.527	3.251	3.502	3.632	3.682	3.747	4.023	4.060	4.383	4.691	4.722	4.583	43.222
Zentralkreise	349	298	330	318	308	298	305	317	330	341	361	378	3.554
Kreisgemeinden	3.178	2.954	3.173	3.314	3.375	3.449	3.717	3.744	4.053	4.350	4.361	4.205	39.668
Bezirksverband (BV)	18	18	18	18	18	19	17	17	18	19	18	12	198
Zweckverbände (ZV)	33	31	34	36	33	29	38	36	43	48	51	72	410
<b>Gebühren, Entgelte</b>	Mio. Euro												
Land	255	262	275	289	302	325	333	345	348	353	373	366	3.459
Gemeinden, BV, ZV	381	388	398	411	408	415	429	450	460	477	485	384	4.701
Kreisfreie Städte	110	109	114	121	120	121	125	135	132	142	144	116	1.373
Gesamtkreise	257	265	271	278	275	280	288	299	310	318	324	262	3.165
Zentralkreise	91	89	98	99	97	95	96	100	101	99	101	90	1.065
Kreisgemeinden	166	177	174	178	179	185	192	199	208	219	223	171	2.100
Bezirksverband (BV)	7	7	7	7	7	9	9	9	9	9	9	3	91
Zweckverbände (ZV)	6	6	5	5	5	6	8	6	8	8	8	4	72
<b>Veräußerungserlöse</b>	Mio. Euro												
Land	3	1	1	37	58	40	61	71	32	30	1	1	336
Gemeinden, BV, ZV	169	179	233	235	234	203	220	256	255	243	206	214	2.433
Kreisfreie Städte	46	32	46	43	71	45	50	52	61	42	31	28	518
Gesamtkreise	118	143	176	181	154	152	164	197	190	186	163	184	1.824
Zentralkreise	2	1	18	4	5	3	2	3	3	3	7	2	53
Kreisgemeinden	116	141	159	177	148	149	162	194	187	183	156	182	1.771
Bezirksverband (BV)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zweckverbände (ZV)	4	5	11	11	10	6	6	7	4	14	12	2	91

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz.

2009-19 Rechnungsstatistik. 2020 Kassenstatistik.

Tabelle A-2 Ausgaben von Land und Kommunen

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	Mio. Euro												
Land	12.963	13.569	14.489	14.575	14.940	15.268	15.861	16.028	16.424	16.433	17.216	20.329	167.764
Gemeinden, BV, ZV	9.112	8.994	9.329	9.541	9.872	10.122	10.497	11.144	11.453	11.942	12.533	13.246	114.537
Kreisfreie Städte	2.436	2.550	2.638	2.743	2.863	2.897	3.065	3.184	3.280	3.481	3.660	3.682	32.796
Gesamtkreise	6.272	6.036	6.291	6.361	6.590	6.795	7.001	7.509	7.722	8.023	8.412	8.686	77.015
Zentralkreise	1.904	2.055	2.291	2.312	2.336	2.363	2.578	2.899	2.945	2.931	3.032	3.239	27.647
Kreisgemeinden	4.368	3.981	4.000	4.049	4.255	4.432	4.423	4.610	4.778	5.093	5.380	5.448	49.368
Bezirksverband (BV)	47	45	45	45	45	51	48	49	51	50	54	43	529
Zweckverbände (ZV)	437	444	442	476	467	474	483	502	526	529	547	835	5.327
<b>Zahl. an öff. Bereich</b>	Mio. Euro												
Land	3.462	3.884	4.393	4.146	4.615	4.799	5.205	5.816	5.916	5.915	6.188	7.691	54.340
Gemeinden, BV, ZV	2.523	2.482	2.534	2.742	2.951	3.129	3.175	3.455	3.544	3.724	3.930	3.901	34.190
Kreisfreie Städte	78	69	75	80	83	78	87	85	90	107	87	90	918
Gesamtkreise	2.433	2.405	2.449	2.650	2.857	3.034	3.077	3.358	3.440	3.598	3.830	3.798	33.132
Zentralkreise	511	559	625	649	711	739	813	977	964	948	1.000	975	8.496
Kreisgemeinden	1.921	1.846	1.824	2.001	2.147	2.295	2.264	2.381	2.476	2.649	2.830	2.823	24.636
Bezirksverband (BV)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
Zweckverbände (ZV)	11	7	8	11	10	16	10	11	13	18	12	12	128
<b>Zahl. von gleicher Ebene</b>	Mio. Euro												
Land													
Gemeinden, BV, ZV	2.257	2.279	2.291	2.489	2.694	2.930	2.959	3.236	3.310	3.498	3.714	3.610	31.657
Kreisfreie Städte	34	37	30	24	33	41	44	63	30	34	31	69	401
Gesamtkreise	2.123	2.142	2.156	2.357	2.545	2.773	2.791	3.048	3.130	3.296	3.514	3.504	29.875
Zentralkreise	1.136	1.121	1.098	1.212	1.327	1.442	1.418	1.504	1.565	1.683	1.826	1.842	15.332
Kreisgemeinden	987	1.021	1.058	1.145	1.218	1.331	1.373	1.544	1.565	1.612	1.688	1.662	14.543
Bezirksverband (BV)	19	19	19	21	23	22	23	23	24	26	28	36	246
Zweckverbände (ZV)	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	4
<b>Unmittelbare Ausgaben</b>	Mio. Euro												
Land	9.501	9.684	10.096	10.428	10.326	10.469	10.655	10.212	10.508	10.518	11.028	12.638	113.424
Gemeinden, BV, ZV	8.846	8.791	9.086	9.288	9.615	9.923	10.281	10.924	11.218	11.716	12.316	12.955	112.004
Kreisfreie Städte	2.393	2.517	2.593	2.688	2.812	2.859	3.022	3.163	3.220	3.409	3.604	3.661	32.280
Gesamtkreise	5.962	5.774	5.998	6.069	6.278	6.534	6.715	7.199	7.412	7.721	8.096	8.392	73.758
Zentralkreise	2.529	2.618	2.764	2.875	2.952	3.067	3.183	3.426	3.546	3.666	3.858	4.106	34.483
Kreisgemeinden	3.433	3.156	3.234	3.194	3.326	3.467	3.532	3.773	3.866	4.056	4.238	4.286	39.275
Bezirksverband (BV)	65	63	62	65	67	71	70	71	73	75	80	78	763
Zweckverbände (ZV)	426	437	434	466	458	458	473	491	513	511	536	823	5.203

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz.

2009-19 Rechnungsstatistik. 2020 Kassenstatistik.

Tabelle A-3 Symmetrierelevante Einnahmen und Ausgaben

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Einnahmen vor FA</b>	Mio. Euro												
Insgesamt	13.420	13.150	14.026	15.193	15.895	16.202	17.031	18.121	19.233	19.602	20.942	20.445	182.816
Land	8.917	8.934	9.551	10.424	11.011	11.284	11.754	12.753	13.487	13.461	14.700	14.466	126.276
Gemeinden, BV, ZV	4.503	4.215	4.475	4.770	4.883	4.918	5.277	5.369	5.746	6.141	6.242	5.979	56.540
Städte und Kreise	4.471	4.184	4.446	4.739	4.855	4.890	5.245	5.338	5.707	6.107	6.202	5.904	56.185
Kreisfreie Städte	1.319	1.340	1.392	1.565	1.601	1.575	1.675	1.774	1.824	1.920	1.967	1.767	17.952
Gesamtkreise	3.152	2.844	3.054	3.174	3.253	3.315	3.570	3.564	3.883	4.188	4.235	4.137	38.233
Zentralkreise	256	208	214	215	205	200	208	213	225	239	253	286	2.436
Kreisgemeinden	2.896	2.636	2.840	2.959	3.048	3.115	3.363	3.351	3.658	3.948	3.983	3.851	35.797
Bezirksverband (BV)	10	11	11	11	11	11	8	8	9	9	9	9	107
Zweckverbände (ZV)	22	21	18	20	17	18	25	23	30	25	31	66	247
<b>Nettotransfers</b>	Mio. Euro												
Insgesamt	1.634	1.835	1.678	2.087	2.258	2.271	2.400	2.207	2.697	2.809	2.732	3.004	24.608
Land	-1.296	-1.437	-1.781	-1.464	-1.592	-1.795	-2.062	-2.632	-2.488	-2.459	-2.788	-3.540	-21.794
Gemeinden, BV, ZV	2.930	3.272	3.459	3.551	3.850	4.066	4.462	4.839	5.185	5.267	5.520	6.544	46.401
Städte und Kreise	2.482	2.815	3.000	3.082	3.367	3.577	3.964	4.334	4.648	4.735	4.976	5.753	40.981
Kreisfreie Städte	550	652	749	812	906	959	1.083	1.171	1.280	1.322	1.462	1.679	10.946
Gesamtkreise	1.932	2.164	2.251	2.270	2.461	2.618	2.881	3.162	3.368	3.413	3.515	4.074	30.035
Zentralkreise	2.063	2.172	2.242	2.368	2.563	2.744	2.911	3.157	3.309	3.479	3.629	3.873	30.636
Kreisgemeinden	-131	-8	10	-98	-102	-126	-30	5	59	-66	-114	200	-601
Bezirksverband (BV)	43	45	44	47	51	51	53	54	55	59	61	72	563
Zweckverbände (ZV)	405	412	414	422	431	438	444	452	483	474	482	720	4.857
<b>Einnahmen nach FA</b>	Mio. Euro												
Insgesamt	15.054	14.985	15.704	17.280	18.153	18.473	19.431	20.328	21.931	22.411	23.674	23.449	207.423
Land	7.621	7.498	7.771	8.959	9.420	9.489	9.692	10.120	10.999	11.002	11.912	10.925	104.482
Gemeinden, BV, ZV	7.433	7.487	7.933	8.321	8.733	8.985	9.739	10.208	10.931	11.409	11.762	12.523	102.941
Städte und Kreise	6.953	6.999	7.447	7.822	8.222	8.467	9.209	9.672	10.355	10.843	11.179	11.656	97.166
Kreisfreie Städte	1.869	1.992	2.141	2.377	2.507	2.534	2.758	2.946	3.104	3.242	3.428	3.446	28.898
Gesamtkreise	5.084	5.007	5.305	5.445	5.714	5.933	6.452	6.726	7.251	7.601	7.750	8.211	68.268
Zentralkreise	2.319	2.379	2.456	2.583	2.768	2.944	3.118	3.370	3.534	3.718	3.882	4.159	33.072
Kreisgemeinden	2.765	2.628	2.850	2.861	2.946	2.990	3.333	3.356	3.717	3.882	3.868	4.052	35.196
Bezirksverband (BV)	54	56	55	57	63	61	61	62	64	68	70	81	670
Zweckverbände (ZV)	426	432	432	442	448	456	469	474	513	498	513	786	5.104
<b>Ausgaben</b>	Mio. Euro												
Insgesamt	17.711	17.826	18.510	19.016	19.231	19.653	20.173	20.342	20.918	21.403	22.486	24.844	217.268
Land	9.245	9.422	9.821	10.140	10.024	10.144	10.322	9.867	10.159	10.165	10.655	12.272	109.965
Gemeinden, BV, ZV	8.465	8.403	8.689	8.876	9.207	9.508	9.852	10.475	10.759	11.238	11.831	12.572	107.303
Städte und Kreise	7.988	7.916	8.205	8.357	8.696	8.993	9.325	9.928	10.190	10.670	11.232	11.677	101.500
Kreisfreie Städte	2.282	2.408	2.479	2.566	2.693	2.739	2.898	3.028	3.088	3.266	3.460	3.546	30.907
Gesamtkreise	5.705	5.508	5.726	5.791	6.003	6.254	6.427	6.900	7.102	7.404	7.772	8.131	70.593
Zentralkreise	2.438	2.529	2.666	2.776	2.856	2.972	3.087	3.326	3.444	3.567	3.757	4.016	33.418
Kreisgemeinden	3.267	2.979	3.060	3.015	3.147	3.282	3.340	3.574	3.658	3.837	4.016	4.115	37.175
Bezirksverband (BV)	58	56	55	58	60	63	61	62	64	65	71	76	672
Zweckverbände (ZV)	419	431	429	461	452	453	466	485	505	503	528	819	5.131

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz. Eigene Berechnungen.

2009-19 Rechnungsstatistik. 2020 Kassenstatistik.

Tabelle A-4 a Realsteuerpotential der Gemeinden

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Grundbetrag</b>	Mio. Euro												
<b>Gemeinden</b>													
Grundsteuer A	6,5	6,3	6,3	6,2	6,2	6,1	6,1	6,1	6,1	6,0	5,9	5,9	67,8
Grundsteuer B	126,5	130,1	130,4	132,6	133,9	135,5	136,8	138,5	140,1	141,8	142,1	144,9	1.488
Gewerbsteuer	336,3	399,3	446,6	491,2	486,6	469,3	508,7	555,0	574,5	651,8	609,1	501,3	5.528
<b>Kreisfreie Städte</b>													
Grundsteuer A	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	5,5
Grundsteuer B	38,2	41,0	40,4	40,7	41,2	41,4	41,7	42,5	42,8	43,5	42,5	43,8	456
Gewerbsteuer	108,9	148,9	160,6	193,6	182,2	169,6	178,1	199,7	196,0	201,4	198,7	152,4	1.938
<b>Gesamtkreise</b>													
Grundsteuer A	5,8	5,8	5,8	5,7	5,7	5,7	5,6	5,6	5,6	5,6	5,5	5,5	62,4
Grundsteuer B	88,3	89,1	90,1	91,9	92,7	94,1	95,1	96,1	97,2	98,3	99,5	101,1	1.032
Gewerbsteuer	227,4	250,4	286,0	297,5	304,3	299,7	330,6	355,3	378,5	450,4	410,4	348,9	3.591
<b>Hebesatz</b>	Prozent												
<b>Gemeinden</b>													
Grundsteuer A	284,9	285,3	295,4	301,8	305,0	312,6	316,5	318,1	320,4	322,3	322,9	324,7	307,4
Grundsteuer B	337,0	342,7	355,0	368,1	373,4	382,9	393,9	396,2	400,1	401,8	403,2	407,3	378,5
Gewerbsteuer	366,9	366,7	368,6	375,6	376,7	379,4	383,8	385,5	382,1	377,6	381,4	381,7	377,6
<b>Kreisfreie Städte</b>													
Grundsteuer A	289,3	287,6	288,5	301,0	308,3	308,3	316,4	317,7	319,8	319,5	319,6	328,3	305,4
Grundsteuer B	376,8	389,9	389,8	413,1	418,0	417,8	433,9	437,3	443,4	444,4	448,7	456,5	420,1
Gewerbsteuer	400,8	391,9	393,3	403,9	407,5	405,6	416,2	417,5	418,0	418,0	422,6	423,6	409,8
<b>Gesamtkreise</b>													
Grundsteuer A	284,4	285,1	296,1	301,9	304,8	312,9	316,5	318,1	320,4	322,5	323,1	324,4	307,6
Grundsteuer B	319,7	320,9	339,4	348,1	353,6	367,5	376,3	378,1	381,0	382,9	383,7	385,9	360,1
Gewerbsteuer	350,7	351,7	354,7	357,3	358,2	364,6	366,4	367,6	363,5	359,5	361,4	363,3	360,2
<b>Steueraufkommen</b>	Mio. Euro												
<b>Gemeinden</b>													
Grundsteuer A	18	18	19	19	19	19	19	19	20	19	19	19	209
Grundsteuer B	426	446	463	488	500	519	539	549	560	570	573	590	5.633
Gewerbsteuer	1.234	1.464	1.646	1.845	1.833	1.781	1.952	2.140	2.195	2.461	2.323	1.913	20.874
<b>Kreisfreie Städte</b>													
Grundsteuer A	1,9	1,6	1,7	1,6	1,4	1,4	1,5	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4	16,8
Grundsteuer B	144	160	157	168	172	173	181	186	190	193	191	200	1.916
Gewerbsteuer	437	583	632	782	743	688	741	834	819	842	840	646	7.940
<b>Gesamtkreise</b>													
Grundsteuer A	17	16	17	17	17	18	18	18	18	18	18	18	192
Grundsteuer B	282	286	306	320	328	346	358	363	370	376	382	390	3.717
Gewerbsteuer	797	881	1.014	1.063	1.090	1.093	1.211	1.306	1.376	1.619	1.483	1.268	12.933

Quelle: Statistisches Bundesamt. Fachserie 14, Reihe 10.1. Eigene Berechnungen.



Tabelle A-4 b Realsteuerpotential der Gemeinden

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Hebesatz FL West</b>	Prozent												
<b>Gemeinden</b>													
Grundsteuer A	304,2	309,2	313,6	318,4	322,9	326,5	334,7	339,4	343,5	346,1	349,1	351,5	327,6
Grundsteuer B	381,1	393,3	400,3	408,0	420,9	425,1	442,1	452,4	458,6	461,9	464,5	468,4	429,0
Gewerbsteuer	383,7	391,6	392,5	395,7	396,4	396,7	399,1	401,4	402,3	399,8	402,3	398,5	397,3
<b>Kreisfreie Städte</b>													
Grundsteuer A	284,0	295,1	297,4	302,0	303,8	304,9	312,3	315,2	318,3	315,2	318,4	321,2	304,7
Grundsteuer B	460,0	478,5	485,6	493,8	508,0	508,9	529,0	535,7	539,7	543,1	546,0	549,8	512,5
Gewerbsteuer	439,0	441,7	444,0	441,5	447,7	448,9	452,8	452,6	454,3	455,5	455,9	452,6	449,2
<b>Gesamtkreise</b>													
Grundsteuer A	306,6	310,5	315,2	319,9	324,5	328,2	336,5	341,4	345,7	348,5	351,5	354,0	329,6
Grundsteuer B	347,0	354,0	362,0	370,0	382,2	388,2	404,0	415,5	422,8	425,9	429,6	433,1	392,1
Gewerbsteuer	357,3	361,8	363,5	365,9	365,7	367,2	370,2	372,6	375,3	374,9	376,3	374,8	369,3
<b>Steuerpotential</b>	Mio. Euro												
<b>Gemeinden</b>													
Grundsteuer A	20	20	20	20	20	20	20	21	21	21	21	21	222
Grundsteuer B	482	512	522	541	564	576	605	627	642	655	660	679	6.385
Gewerbsteuer	1.290	1.564	1.753	1.944	1.929	1.862	2.030	2.228	2.311	2.606	2.450	1.997	21.966
<b>Kreisfreie Städte</b>													
Grundsteuer A	1,9	1,6	1,7	1,6	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4	16,7
Grundsteuer B	175	196	196	201	209	211	221	227	231	236	232	241	2.337
Gewerbsteuer	478	658	713	855	816	761	806	904	890	917	906	690	8.705
<b>Gesamtkreise</b>													
Grundsteuer A	18	18	18	18	19	19	19	19	19	19	19	19	206
Grundsteuer B	306	315	326	340	354	365	384	399	411	419	428	438	4.048
Gewerbsteuer	812	906	1.040	1.089	1.113	1.101	1.224	1.324	1.421	1.689	1.544	1.308	13.261
<b>Ungenutztes Potential</b>	Mio. Euro												
<b>Gemeinden</b>													
Grundsteuer A	1,3	1,5	1,2	1,0	1,1	0,9	1,1	1,3	1,4	1,4	1,6	1,6	14
Grundsteuer B	55,8	65,9	59,0	53,0	63,6	57,2	66,0	77,8	81,9	85,2	87,1	88,5	752
Gewerbsteuer	56,6	99,5	106,6	98,4	96,1	81,3	77,8	88,0	115,9	145,0	127,2	84,2	1.092
<b>Kreisfreie Städte</b>													
Grundsteuer A	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
Grundsteuer B	31,7	36,4	38,7	32,8	37,1	37,7	39,7	41,8	41,3	43,0	41,4	40,9	422
Gewerbsteuer	41,6	74,2	81,4	72,9	73,3	73,4	65,1	70,0	71,1	75,4	66,2	44,2	765
<b>Gesamtkreise</b>													
Grundsteuer A	1,3	1,5	1,1	1,0	1,1	0,9	1,1	1,3	1,4	1,4	1,6	1,6	14
Grundsteuer B	24,1	29,5	20,3	20,2	26,5	19,5	26,3	36,0	40,6	42,2	45,7	47,7	331
Gewerbsteuer	14,9	25,2	25,2	25,5	22,8	7,9	12,7	17,9	44,7	69,6	61,0	40,0	328

Quelle: Statistisches Bundesamt. Fachserie 14, Reihe 10.1. Eigene Berechnungen.

Tabelle A-5 Kommunaler Finanzausgleich

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>KFA-Leistungen</b>	Mio. Euro												
Finanzausgleichsmasse	1.814	1.831	1.873	1.946	2.000	2.263	2.420	2.596	2.752	2.928	3.153	3.272	3.452
Allgemeine Zuweisungen	1.097	1.125	1.180	1.246	1.296	1.534	1.672	1.802	1.912	2.043	2.196	2.278	2.401
Kreisfreie Städte	183	207	255	240	223	300	365	387	429	494	566	594	576
Gesamtkreise	904	910	924	947	997	1.137	1.225	1.331	1.391	1.463	1.533	1.577	1.583
Zentralkreise	474	503	548	544	559	666	756	632	865	897	932	944	909
Kreisgemeinden	429	407	376	403	439	471	469	699	526	565	601	633	674
Schlüsselzuweisungen	951	976	1.036	1.036	1.057	1.261	1.415	1.539	1.636	1.770	1.913	1.984	2.101
Kreisfreie Städte	162	186	233	217	197	272	336	358	396	462	534	562	569
Gesamtkreise	789	790	803	819	860	989	1.079	1.181	1.239	1.308	1.378	1.422	1.533
Zentralkreise	359	384	427	416	421	518	610	699	713	743	777	789	858
Kreisgemeinden	429	407	376	403	439	471	469	482	526	565	601	633	674
Kreisumlage	1.020	994	986	1.089	1.206	1.294	1.286	1.372	1.427	1.542	1.682	1.680	

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2009-19
<b>Gesamtkreise</b>	Mio. Euro												
Schlüsselzuweisungen	789	790	803	819	860	989	1.079	1.181	1.239	1.308	1.378	1.422	11.236
Kreisumlage	1.020	994	986	1.089	1.206	1.294	1.286	1.372	1.427	1.542	1.682	1.680	13.897

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz.

Tabelle A-6 Zuordnung der Gemeindeverbände

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2009-19	Quote
<b>Bezirksverband Pfalz</b>	Mio. Euro												
Bezirksverbandsumlage	15,3	14,0	14,3	15,9	17,4	17,2	17,5	18,9	19,1	20,5	22,5	193	100,0
Kreisfreie Städte	6,5	5,8	6,1	7,1	7,8	7,2	7,3	8,0	7,8	8,3	9,6	81	42,3
Zentralkreise	8,8	8,2	8,2	8,8	9,6	9,9	10,2	10,9	11,3	12,2	12,9	111	57,7

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2012-19	Quote
<b>Zweckverbände</b>	Mio. Euro												
Ein- und Auszahlungen *				903	892	910	928	954	1.009	1.018	1.041	7.654	100,0
Kreisfreie Städte				250	246	250	249	262	275	278	280	2.089	27,3
Zentralkreise				475	470	480	498	505	543	523	546	4.040	52,8
Kreisgemeinden				176	175	179	179	185	189	215	213	1.511	19,7
Bezirksverband Pfalz				1,4	1,6	1,6	1,6	1,6	1,9	1,8	1,7	13	0,2

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz. Eigene Berechnungen.

\* nach Stimmrechtsanteilen

## VGH Rheinland-Pfalz (VGH N 12-14/19) – Urteilsbegründung

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat in seinem Urteil vom 16. Dezember 2020 Teile des Landesfinanzausgleichsgesetzes für verfassungswidrig erklärt und eine Neuregelung bis 31. Dezember 2022 verlangt. Verweise auf das Urteil erfolgen anhand der Randziffern.

Der Verfassungsgerichtshof hielt in der Urteilsbegründung eine Reihe von Anforderungen hinsichtlich der verfassungsrechtlich gebotenen bedarfsgerechten (Mindest-) Finanzausstattung der Kommunen fest (49-84).

- Die Finanzausstattung ist angemessen bzw. aufgabenadäquat, wenn die Finanzmittel der Kommunen die Erfüllung aller zugewiesenen und im Rahmen der Selbstverwaltung auch die Wahrnehmung eines Mindestbestandes selbstgewählter Aufgaben ermöglichen (56).
- Bei der Ermittlung des Finanzbedarfs ist zu prüfen, ob die Kommunen ihre Einnahmepotentiale umfassend ausgeschöpft haben. Zudem dürfen Ausgaben unberücksichtigt bleiben, die das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung nicht beachten (58).
- Die angemessene Finanzausstattung der Gemeinden kann nur unter Berücksichtigung der Finanzkraft des Landes bestimmt werden. Ein davon losgelöster Anspruch ist mit der prinzipiellen Gleichwertigkeit staatlicher und kommunaler Aufgaben unvereinbar (59).
- Die Möglichkeit einer (vorübergehenden) Unterschreitung der kommunalen Mindestfinanzausstattung ist auf extreme finanzielle Notlagen des Landes im Sinne von außergewöhnlichen Notsituationen beschränkt (60).
- Der Anspruch auf eine angemessene Mindestausstattung lässt sich nicht genau beziffern (61). Bei der Ermittlung der den Kommunen insgesamt zu gewährenden Finanzausgleichsmittel hat der Gesetzgeber einen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum (62).
- Der Grundsatz der vertikalen Verteilungssymmetrie verlangt eine gleichmäßige Aufteilung der Finanzmittel auf die verschiedenen Ebenen. Die Entscheidungen über Umfang und Verteilung der Ausgleichsmittel müssen sich an den Aufgaben- und Ausgabenlasten sowie der Einnahmensituation von Land und Kommunen orientieren (63).
- Der gesetzgeberische Beurteilungsspielraum wird durch das Gebot eines aufgabengerechten Finanzausgleichs begrenzt (64). Trotz der Komplexität und des Aufwands darf der Gesetzgeber auf eine aufgabenbezogene Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs nicht verzichten, hierbei aber schätzen und pauschalieren (67).
- Auch bei der interkommunalen Verteilung der Finanzausgleichsmittel steht dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu (68). Er wird durch das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung begrenzt (69).
- Interkommunale Gleichbehandlung umfasst ein Folgerichtigkeitsgebot. Der Gesetzgeber verpflichtet sich, mit den gewählten Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäben eine folgerichtige, widerspruchsfreie Ausgleichskonzeption zu schaffen und einzuhalten (70).
- Dabei ist das (Über-) Nivellierungsverbot zu beachten. Der kommunale Finanzausgleich soll Finanzkraftunterschiede nicht völlig abbauen und darf die Finanzkraftreihenfolge der Kommunen nicht umkehren (71).
- Der Ausgleich kommunaler Finanzkraftunterschiede muss nicht ausschließlich durch vertikale Zuweisungen des Landes, sondern kann auch durch horizontale Umverteilung im Sinne der Abschöpfung abundanter Gemeinden erfolgen (73).

- Der Gesetzgeber muss sich ein Bild von der Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel machen (77). Dazu gehört eine realitätsnahe Ermittlung der Kosten der Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung und der übertragenen staatlichen Aufgaben sowie eine Abschätzung der Einnahmequellen der Kommunen (78).
- Die Verfassung schreibt nicht vor, welches finanzwissenschaftliche Modell einer aufgaben- und bedarfsorientierten Betrachtung zugrunde gelegt wird. Der Verfassungsgerichtshof hat nicht zu prüfen, ob die bestmögliche Lösung gewählt wurde (80).
- Die finanzielle Situation des Landes und der Kommunen ist fortwährenden Veränderungen unterworfen. Daher trifft den Gesetzgeber eine Beobachtungs- und Anpassungspflicht im Hinblick auf einmal getroffene finanzausgleichsrechtliche Entscheidungen (81).
- Erforderlich ist eine Überprüfung des kommunalen Finanzsystems in angemessenen Abständen unter Berücksichtigung von Veränderungen der Aufgabenwahrnehmung, der Aufgabenverteilung sowie der Kosten der Aufgabenerfüllung (82).

Nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz verstößt das Finanzausgleichsgesetz gegen die erläuterten Maßstäbe einer verfassungsrechtlich gebotenen (Mindest-) Finanzausstattung der Kommunen (85-122).

- Der Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz sichert den Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht die erforderlichen Mittel zur Erfüllung ihrer eigenen und übertragenen Aufgaben (86). Die Ausgleichsmittel orientieren sich an den Steuererträgen des Landes (88). Ein vollständiger aufgabenadäquater Finanzausgleich ist nicht gewährleistet (91).
- Die Finanzausstattungsgarantie wird verletzt, wenn den Kommunen die zur Wahrnehmung eines Minimums freier Aufgaben erforderliche Mindestfinanzausstattung vorenthalten und so einer sinnvollen Selbstverwaltung die Grundlage entzogen wird (91).
- Ohne die konkreten Aufgaben und den Finanzbedarf zu prüfen, kann eine angemessene Finanzausstattung nicht gewährleistet werden. Diese Aussage bezieht sich nicht auf die Höhe der Finanzausgleichsmasse, sondern allein auf den Weg ihrer Ermittlung (92).
- Um die Wahrnehmung eines Minimums an freien Aufgaben zu ermöglichen, muss die kommunale Finanzausstattung in jedem Fall so bemessen sein, dass die übertragenen Pflichtaufgaben erfüllt werden können (92).
- Die Mindestfinanzausstattung steht unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes (93). Eine Unterschreitung der Mindestfinanzausstattung kommt aber nur in Betracht, wenn die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigt ist (94).
- Hinsichtlich der Finanzierung der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten hat der Staat weite Gestaltungsspielräume. Das betrifft sowohl die Abgrenzung des Mindestmaßes an als auch die Festlegung der darüber hinausgehenden Finanzmittel (95).
- Die Bestimmungen zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse lassen kein System der Aufgaben- bzw. Bedarfsorientierung erkennen und gewährleisten daher keinen aufgabengerechten Finanzausgleich (97).
- Die Fortschreibung eines historisch gewachsenen Zustandes sorgt nicht für einen aufgabengerechten Finanzausgleich (99). Der Gesetzgeber muss die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel bestimmen (101) und zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben differenzieren (102).
- Der Gesetzgeber darf bei der Berechnung der Finanzausgleichsmasse von einer umfassenden Nutzung kommunaler Einsparpotenziale ausgehen. Bewährt hat sich eine pau-

schalierende Bedarfsermittlung anhand von Durchschnittswerten für einzelne Aufgabenbereiche und kommunale Gruppen. Sie dürfen sich an den wirtschaftlich arbeitenden Kommunen orientieren und übermäßige Aufwendungen unberücksichtigt lassen (103).

- Wie der Gesetzgeber die Wahrnehmung eines Minimums freier Aufgaben sicherstellt, unterliegt seinem Gestaltungsspielraum. Verhindert werden muss jedoch, dass überhaupt keine freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrgenommen werden können (104).
- Die notwendige Finanzausstattung ist nur über den Finanzausgleich zu decken, soweit keine eigenen Mittel vorhanden sind. Der Gesetzgeber darf die Einnahmemöglichkeiten berücksichtigen, da die Kommunen eigene Einnahmequellen auszuschöpfen haben (105).
- Jenseits der Mindestausstattung darf der Gesetzgeber den kommunalen Finanzausgleich stärker an der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes auszurichten, z.B. durch eine dynamische, an das Gebot der Verteilungssymmetrie anknüpfende Komponente (107).
- Der Gesetzgeber hat die garantierte Mindestfinanzausstattung der Kommunen realitätsgerecht zu ermitteln, wobei er pauschalieren und typisieren darf. Eine individuelle Betrachtung einzelner Kommunen ist nicht erforderlich (108).
- Die tatsächlichen Ausgaben sind nicht mit dem Mindestfinanzbedarf gleichzusetzen. Zu achten ist einerseits auf chronisch unterfinanzierte Aufgabenbereiche. Andererseits dürfen Mehrausgaben infolge unwirtschaftlicher Haushaltsführung oder überdurchschnittlicher Qualität nicht als Bedarf anerkannt werden (109).
- Die Ermittlung des Finanzbedarfs ist transparent zu dokumentieren (110). Der Gesetzgeber hat zudem eine Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht (112). Anhörungs- und Beteiligungsrechte sowie fachkundige Gremien können das Verfahren ergänzen (113).
- Das völlig fehlende Bedarfsermittlungsverfahren führt zur Verfassungswidrigkeit der Vorschriften über den vertikalen Finanzausgleich (116). Damit sind auch die Vorschriften über die horizontale Verteilung der Finanzausgleichsmasse verfassungswidrig (117).
- Bei einer Reform ist auch das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung zu beachten. Das schließt nicht aus, die bedarfsorientiert ermittelte Finanzausgleichsmasse über ein System weitgehend abstrakt definierter Schlüsselzuweisungen zu verteilen (118). Eine zu große Disparität innerhalb der kommunalen Ebene ist dabei jedoch zu vermeiden (119).
- Um die Wahrnehmung der Pflichtaufgaben und eines Minimums an freiwilligen Aufgaben zu sichern, kann ein Ausgleich besonderer Härten vorgesehen werden, sofern die Kommunen zu sparsamster Wirtschaftsführung und Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten bereit sind (120). Darüber hinaus sollten Maßnahmen zum Haushaltsausgleich bei bislang stark verschuldeten Kommunen ergriffen werden (121).
- Kommunale Finanzkraftunterschiede müssen nicht allein über Schlüsselzuweisungen und andere Landesleistungen abgebaut werden. Das Land kann hierfür auch redistributive Umlagen einsetzen (122).

Das Versäumnis einer aufgabenbezogenen Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs und einer daran ausgerichteten Finanzausgleichsmasse verstößt gegen die Landesverfassung (123). Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz fordert daher eine entsprechende Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs und setzt dafür aufgrund der Komplexität der Materie und mit Blick auf die Notwendigkeit zur Beschaffung und Auswertung umfangreichen Datenmaterials eine Frist bis zum 31. Dezember 2022 (125).