



Lehrstuhl für
Finanzwissenschaft
Universitätsprofessorin
Dr. Désirée I. Christofzik

29. September 2022

Schriftliche Stellungnahme

zur Vorbereitung des Anhörverfahrens im Innenausschuss des Landtags Rheinland-Pfalz am 5. Oktober 2022 zum Landesgesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (Landesfinanzausgleichsgesetz - LFAG -), Drucksache 18/4111

Gegenstand und Hintergrund des Gesetzentwurfs

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat im Jahr 2020 die Reform des kommunalen Finanzausgleichs 2014 für verfassungswidrig erklärt. Der Gesetzgeber muss nun zum 01.01.2023 die verfassungsrechtlichen Vorgaben umsetzen. Wie zuvor schon in anderen Ländern steht die Ermittlung des Finanzbedarfs der kommunalen Gebietskörperschaften im Fokus der Rechtsprechung.

Grundsätzlich soll der Finanzausgleich gewährleisten, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Pflichtaufgaben sowie ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben erfüllen können. Um das gewährleisten zu können, erachtet es das Gericht für unverzichtbar, den Bedarf adäquat zu ermitteln, um daraus wiederum eine bedarfsgerechte Mindestfinanzausstattung ableiten zu können.

Im Urteil wurde vorrangig auf die vertikale Mittelverteilung zwischen Land und Kommunen insgesamt (Finanzausgleichsmasse) abgestellt. Jedoch solle durch eine Neuregelung ebenso eine zu große Disparität innerhalb der kommunalen Ebene verhindert – oder vielmehr beseitigt – werden. Diesbezüglich lässt das Urteil erkennen, dass der Verfassungsgerichtshof einen höheren Umverteilungsgrad befürwortet, etwa durch redistributive Umlagen oder einen Ausgleich besonderer Härten.

Aufgrund des Umfangs der im Gesetzentwurf enthaltenen Punkte und der kurzen Frist zur Abgabe der Stellungnahme wird im Folgenden nur auf einzelne Aspekte der im Gesetzentwurf und seiner Begründung beschriebenen Methodik zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse abgestellt. Der horizontale Ausgleich wird im Rahmen dieser kurzen Stellungnahme nicht betrachtet.

Postfach 14 09 · 67324 Speyer
Freiherr-vom-Stein-Str. 2 · 67346 Speyer
Telefon: ++49(0)6232-654-368
Sekretariat: ++49(0)6232-654-265
E-Mail: christofzik@uni-speyer.de
Internet: www.uni-speyer.de/fiwi

Bedarfsorientiertes Modell zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wechselt Rheinland-Pfalz zu einem bedarfsorientierten Modell, um die Finanzausgleichsmasse zu bestimmen. Bislang wurde ein Verbundquotenmodell angewandt. In dessen Reinform werden die Gemeinden und Gemeindeverbände (einnahmenbezogen) mit einem festen Satz an bestimmten Steuereinnahmen der Länder beteiligt. Die Finanzausgleichsmasse folgt (zeitverzögert, aber i.d.R. symmetrisch) den Ländereinnahmen. In Rheinland-Pfalz wurde das Modell noch durch einen garantierten jährlichen Aufwuchs ergänzt. Die vorgesehene Neuregelung setzt nun (aufgabenbezogen) bei einem zu ermittelnden Bedarf der Kommunen an. Das Urteil des Verfassungsgerichtshofs lässt diesbezüglich auch wenig Spielraum.

Kernproblem ist, dass sich der Mindestbedarf an Finanzmitteln für die kommunalen Pflichtaufgaben nicht bestimmen lässt. Der Gesetzentwurf setzt bei der Bestimmung des Bedarfs an den Ist-Ausgaben an. Aus diesen lässt sich aber kein zukünftiger Bedarf berechnen. Bereits die Abgrenzung der Ist-Ausgaben für Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten von den anderen Ausgaben ist problembehaftet. Auch Pflichtaufgaben können in unterschiedlichem Umfang, in unterschiedlicher Qualität und mit eigener Schwerpunktsetzung erbracht werden. Die getätigten Ausgaben lassen zudem nicht erkennen, ob die Aufgaben tatsächlich effizient erfüllt werden. Stellt ein Finanzausgleich auf die tatsächlichen Ausgaben ab, muss zudem vermieden werden, dass für zukünftige Entscheidungen Fehlanreize gesetzt werden. Schließlich muss aus den verfügbaren – nur mit zeitlichem Verzug vorliegenden – Daten eine Projektion der zukünftigen Finanzbedarfe (die sich von vergangenen Bedarfen stark unterscheiden können) abgeleitet werden und mit der prognostizierten Finanzkraft verglichen werden.

Der Verfassungsgerichtshof verlangt aber eben eine solche Abschätzung und erwähnt dabei explizit eine systematische Unterscheidung zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten. Das Verfahren muss zudem transparent, nachvollziehbar und dadurch von den Gerichten überprüfbar sein.

Verfahren zur Bestimmung der Mindestfinanzausstattung

Die Mindestfinanzausstattung wird in einem kleinteiligen und recht komplexen Verfahren („bottom-up“) hergeleitet. Deren Ableitung wird im Folgenden nur in ihren Grundzügen skizziert.¹ Grundidee ist es, zunächst die Ausgaben für Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten von den anderen Ausgaben abzugrenzen und aus den entsprechenden Pro-Kopf-Salden aus Einzahlungen und Auszahlungen den Mindestbedarf abzuleiten. Um den „angemessenen Bedarf“ zu bestimmen, werden Durchschnitte gebildet und dann (zumindest für die nicht-investiven Ausgaben) ein Korridor eingezogen um die Unterschiede zu kappen – angelehnt an Regelungen aus Hessen und Thüringen (bis 2012). Für freiwillige Aufgaben wird schließlich ein prozentualer Aufschlag gewährt. Hierbei wird auf Selbstauskünfte einer Stichprobe zurückgegriffen. Berücksichtigt werden zudem die Einnahmepotenziale der kommunalen Gebietskörperschaften. Da die Nivellierungssätze bei Grundsteuern und Gewerbesteuer erhöht werden sollen, steigt das Potenzial entsprechend.

An zahlreichen Stellen wird diskretionär eingegriffen. Diese Eingriffe und Setzungen sind jeweils angreifbar. Beispiele hierfür sind die Bestimmung der Ausreißer, die keine Ausreißer im statistischen Sinne sind, die Wahl willkürlicher Werte für den Korridor, die sich am arithmetischen Mittel orientieren, die Auswahl der Basisjahre, die Art der Fortschreibung, die Zuordnung zu den Clustern und der

¹ Neben dem Mindestbedarf wird die Finanzausgleichsmasse u.a. durch das Aufkommen aus einer Abundanzumlage (Finanzausgleichsumlage, §30) verstärkt. Mit dieser wird in ihrer Neuregelung stärker zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden umverteilt. Zudem soll sie sich künftig abhängig von der überschießenden Finanzkraft bestimmen.

Zuschnitt von Stichproben und Untergruppen. Nichtsdestotrotz könnte selbst mit elaborierten statistischen Verfahren der Bedarf aus den verfügbaren Daten nicht „berechnet“ werden.

In dem Verfahren spiegelt sich letztlich die Herausforderung wider, den vorgegebenen bedarfsorientierten Finanzausgleich mit begrenztem Datenmaterial zu gestalten und zugleich die kleinteilige und heterogene Struktur in Rheinland-Pfalz mit seinen Ortsgemeinden und den unterschiedlichen Gebietskörperschaftsgruppen zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber hat es hier also mit zahlreichen Unwägbarkeiten zu tun, die durch die zeitlichen Restriktionen noch verschärft wurden.

Strukturbrüche und Fortschreibung von Ist-Daten

Als Datengrundlage für die Bestimmung des Mindestbedarfs dienen die Jahresrechnungsstatistiken für die Jahre 2017 bis 2019. Grundsätzlich ist bei dem gewählten Verfahren und den zugrundeliegenden Zahlungsdaten ein Mehrjahreszeitraum der Betrachtung eines Einzeljahres vorzuziehen. Allerdings deutet die Begründung, warum die Rechnungsergebnisse des Jahres 2020 – neben der späten Datenverfügbarkeit – nicht einbezogen wurden, bereits auf eine generelle Schwäche der Methodik auf.

In der Gesetzesbegründung wird angeführt, die finanzstatistischen Daten des „Corona-Jahres 2020“ seien nicht repräsentativ gewesen. Der Ausschluss einzelner Beobachtungspunkte mag zwar bei bestimmten Krisen sinnvoll sein, bei denen die wirtschaftliche Entwicklung anschließend wieder rasch zurück zu ihrem Trend findet und dies nichts an der Aufgaben- und Finanzsituation der Gebietskörperschaften ändert. Allerdings kann das vorliegende Verfahren eben nicht mit Strukturbrüchen umgehen. Problematisch ist es also, wenn sich am aktuellen Rand Veränderungen ergeben, welche sich noch in die Jahre hineinziehen, für die der Finanzbedarf eigentlich bestimmt werden soll. Die Ermittlung der Mindestfinanzausstattung soll zwar regelmäßig überprüft werden (§40), eine Anpassung wäre dann aber erst sehr verzögert absehbar.

Rationalität und Akzeptanz

In seinem Urteil folgert der Verfassungsgerichtshof: *„Die Komplexität und der große Aufwand von Analyseverfahren rechtfertigt es nicht, zulasten größerer Rationalität (und höherer Akzeptanz) des kommunalen Finanzausgleichs auf eine aufgabenbezogene Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs zu verzichten, zumal der Gesetzgeber hierbei auch schätzen und pauschalieren darf.“*

Diese Aussage legt nahe, dass eine aufwändigere und komplexere Analyse zu größerer Rationalität führen würde. Dies ist jedoch nicht zwangsläufig der Fall. Ein komplexes Verfahren birgt immer die Gefahr, eine Scheingenauigkeit zu vermitteln. Ein gewisses Maß an diskretionärem Spielraum und exogenen Setzungen ist zwar unvermeidbar und lässt sich in keinem der gängigen Verfahren zur Bedarfschätzung vermeiden. Die Akzeptanz leidet aber, wenn diese Setzungen nicht nachvollziehbar sind. Eine Ergänzung der gewählten Methodik durch eine multivariate Analyse könnte einzelne Schritte des gewählten Verfahrens, etwa den Ausschluss von Ausreißern, transparenter und besser begründbar machen.