

LANDTAG
Rheinland-Pfalz
18/5239
VORLAGE

Lehrstuhl für
Finanzwissenschaft

Prof. Dr. Désirée I. Christofzik

Oliver März, M.Sc.

31. Januar 2024

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Landtags Rheinland-Pfalz am 7. Februar 2024 zu einem Gesetzentwurf zur Änderung des Landesgesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (Landesfinanzausgleichsgesetz – L FAG –), Drucksache 18/7536

Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz (RLP) wurde infolge einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs (VGH) RLP¹ umfassend reformiert. Der VGH hatte das zuvor genutzte Verbundquotenmodell für verfassungswidrig erklärt. Wie der Landesgesetzgeber den geforderten Aufgabenbezug herstellt, ließ der VGH offen. Das Land entschied sich für ein Bedarfsmodell, das zum 1. Januar 2023 in Kraft trat. Für eine Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs und insbesondere des Bedarfsmodells liegt nun ein Gesetzentwurf durch die Landtagsfraktion der CDU vor. Der Antrag enthält eine Reihe von Änderungsvorschlägen zu einzelnen Parametern und Abgrenzungen im derzeitigen System. Diese Stellungnahme behandelt das Verfahren zur Ermittlung der Mindestfinanzausstattung und dabei vor allem die Wahl der Korridor Grenzen.

Bedarfe lassen sich nicht quantifizieren

Das grundsätzliche Problem ist, dass sich Bedarfe nicht beziffern lassen. Die beobachtbaren kommunalen Ausgaben müssen nur bedingt mit den tatsächlichen Bedarfen zusammenhängen. Mit der derzeitigen Methode zur Ermittlung der Mindestfinanzausstattung versucht das Land dennoch, aus den vergangenen Einzahlungen und Auszahlungen den Mindestbedarf der Kommunen abzuleiten. Die Risiken dieses Ansatzes hat der VGH in seinem Urteil bereits skizziert:

- (i) Strukturelle Unterfinanzierungen in bestimmten Bereichen bleiben unberücksichtigt.
- (ii) Ausgaben könnten wegen unwirtschaftlicher Haushaltsführung höher als die Mindestbedarfe sein.

¹ VGH RLP Urteil vom 16.12.2020 - VGH N 12/19, VGH N 13/19 und VGH N 14/19.

- (iii) Die Mindestanforderungen an bestimmte Aufgaben könnten von den Kommunen überschritten werden und daher höhere Ausgaben verursachen.

Durch verschiedene Korrekturmaßnahmen versucht das Land, diese Risiken zu adressieren. Hierzu zählen die Verwendung von Dreijahresdurchschnitten, die Anwendung eines Korridorverfahrens, die Bildung von Untergruppen und der Ausschluss von Ausreißern.² Der Gesetzentwurf sieht unter anderem eine Anpassung der Korridor Grenzen vor.

Argumente für andere Korridor Grenzen derzeit nicht überzeugend

Für das Korridorverfahren werden zunächst nach dem Ausschluss von Ausreißern jeweils für unterschiedliche Untergruppen an Kommunen und einzelne Aufgaben-Cluster die gewogenen Durchschnitte der Pro-Kopf-Defizite gebildet. Dann werden alle Defizite, die oberhalb dieses gewogenen Durchschnitts – nicht des Medians wie im Gesetzentwurf angenommen – liegen, auf den Durchschnitt abgesenkt. Alle Defizite, die unterhalb der Hälfte des Durchschnitts liegen, werden auf die Hälfte des Durchschnitts angehoben.

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Korridor Grenzen anzupassen und dabei symmetrisch um den arithmetischen Durchschnitt oder den Median zu gestalten. Allen Korridor Grenzen ist gemein, dass sie sich finanzwissenschaftlich nicht sauber begründen lassen. Letztlich würde eine Obergrenze oberhalb des Durchschnitts unterstellen, dass ein kommunaler Mindestbedarf angemessen sein kann, der über den durchschnittlichen Ausgaben liegt. Damit ginge einher, dass Kommunen ihre Pflichtaufgaben derzeit nicht vollumfänglich erfüllen. Da unbekannt ist, wie die tatsächlichen Ausgaben mit den Mindestbedarfen zusammenhängen, lässt sich über die Sinnhaftigkeit einer symmetrischen Ausgestaltung der Korridor Grenzen nur spekulieren. Die verwendeten Korridor Grenzen gehen auf das in Hessen verwendete Verfahren zurück, das einer Überprüfung durch den VGH Hessen standgehalten hat. Eine tiefergehende Begründung gibt es nicht. Gleiches gilt für die Grenzen aus dem Gesetzentwurf.

Dass über Quantile, Dezile oder andere Lagemaße Ausreißer ausgeschlossen werden, ist ein statistisches Standardvorgehen. Bisher werden bestimmte Kommunen als Ausreißer ausgeschlossen. Dabei handelt es sich jedoch nicht um statistische Ausreißer, sondern laut Gesetzesbegründung um anderweitig nicht vergleichbare Kommunen.

Bedarfsermittlung sollte perspektivisch transparenter werden

Insgesamt werden über das Verfahren hinweg mehrere, nicht näher begründete Annahmen getroffen. Das macht das Verfahren intransparent. Zudem erschwert es die Aktualisierung. Der Ansatz, dass beispielsweise Bedarfsindikatoren zur Untergruppenbildung genutzt werden, ist sinnvoll. Jedoch ließen sich diese – etwa im Rahmen einer Regressionsanalyse – nachvollziehbarer einbinden. Das würde die Ermittlung der Mindestfinanzausstattung zugleich stärker datenorientiert gestalten.

Im Zuge einer Regressionsanalyse könnten systematische Unterschiede zwischen den verschiedenen Kommunen besser berücksichtigt werden. Auch hierfür müssen Annahmen getroffen werden, die aber transparenter sind und sich gegebenenfalls auf finanzwissenschaftliche Erkenntnisse stützen lassen. Die Ergebnisse werden zudem besser replizierbar. Außerdem könnte sich die Fortschreibung vereinfachen, da aktuellere Daten leichter einfließen können.

² Ministerium des Innern und für Sport RLP (2022). Dokumentation zur KFA-Reform 2023. Drucksache 18/2433, S. 74 f.

Fortschreibung überprüfen, Evaluation gegebenenfalls vorziehen

Momentan wird auf die Daten aus den Jahresrechnungsstatistiken zu den Jahren 2017 bis 2019 zurückgegriffen. Der aufgrund dieser Daten ermittelte angemessene Bedarf wird dann fortgeschrieben. Hierfür wird auf verschiedene Indizes zurückgegriffen. Die kommunalen Steuereinnahmen, die als Deckungsmittel zur Verfügung stehen, werden anhand der Steuerschätzung fortgeschrieben. Die Annahmen zur Fortschreibung sollten regelmäßig überprüft und angepasst werden.

Strukturbrüche können mit der gewählten Fortschreibung aber nicht berücksichtigt werden und müssten als Zu- oder Abschläge einfließen. In Anbetracht der Verwerfungen der vergangenen Jahre ist das kaum umsetzbar. Gleichzeitig ist eine reine Aktualisierung der Daten ohne Berücksichtigung von Einzel- und Sondereffekten nicht ratsam. Das verdeutlicht, dass die verwendeten Daten und Zeiträume einen großen Einfluss auf die Ergebnisse haben.

Die Ermittlung der Mindestfinanzausstattung soll im Rahmen einer Evaluation im Regelfall erstmals im Jahr 2026 überprüft werden (§ 40 LFAG). Rechtsänderungen würden dann erst zum 1. Januar 2028 in Kraft treten. Angesichts der Entwicklungen seit den Basisjahren könnte eine vorgezogene Überprüfung erwogen werden. Nun einzelne Parameter lediglich mit Blick auf das gewünschte Ergebnis anzupassen, verbessert das Verfahren jedoch nicht.

Zusammenfassung

- Die Diskussion um das Verfahren entsteht durch das grundsätzliche Problem, dass sich Bedarfe nicht beziffern lassen.
- Für eine Anpassung der Korridor Grenzen gibt es momentan keine stichhaltige finanzwissenschaftliche Begründung.
- Das derzeitige Verfahren zur Bedarfsermittlung ist komplex und sehr aufwändig. An etlichen Stellen wird diskretionär eingegriffen. Über stärker datengetriebene Analysen könnte das Verfahren zukünftig transparenter und nachvollziehbarer werden.
- Die Parameter zur Fortschreibung sollten regelmäßig überprüft werden. Angesichts der Entwicklungen in den vergangenen Jahren könnte die Evaluation vorgezogen werden, um noch vor dem Jahr 2028 Anpassungen vorzunehmen, falls sich diese als notwendig erweisen.