

Wer die Signale nicht ernst nimmt – Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz gekippt

Es ist wie so oft in der Politik: Rauchzeichen am Horizont werden nicht beachtet. Gehandelt wird erst dann, wenn es gar nicht anders geht. Oft sind es Gerichtsurteile, die diesen Handlungsdruck auslösen. Das war bei der Grundsteuer so, obwohl sich seit Jahren abzeichnete, dass das jahrzehntealte Berechnungsmodell nicht mehr haltbar war. Das ist derzeit bei der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand so, bei der die Kompromisslösung des § 2 b UStG europarechtlich ziemlich zweifelhaft ist. Nun ist es der „klassische“ Finanzausgleich. Der ist zwar von den einzelnen Ländern zu regeln. Doch nach dem neuesten Urteil aus Koblenz dürfte es nur eine Frage der Zeit sein, bis auch andere Länder ihre Finanzausgleichssysteme „auf den Kopf stellen müssen“.

Denn nichts anderes besagt das am 16.12.2020 verkündete Urteil des Verfassungsgerichtshofs zum Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz. Dabei war bereits beim letzten Urteil aus dem Jahr 2012 erkennbar, dass das Gericht mit dem alten System höchst unzufrieden war. Damals hatte die Landesregierung das alte Finanzausgleichsgesetz durch Einführung einer Schlüsselzuweisung C zu retten versucht – damit aber nur einen speziellen Sachverhalt, die Belastungen der Kommunen mit sozialen Leistungen, ins Auge gefasst. Zuletzt hatte das System gleich fünf verschiedene Schlüsselzuweisungen:

- Die Schlüsselzuweisungen A zur Aufstockung der Finanzkraft besonders finanzschwacher Gemeinden,
- Die Schlüsselzuweisungen B1 als Pro-Kopf-Betrag für hauptamtlich geführte Gemeinden und die Landkreise,
- Die Schlüsselzuweisungen B2 als Ausgleichsbetrag zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft,
- Die Schlüsselzuweisungen C als Ausgleich von Belastungen der Sozialhilfeträger,
- Die Investitionsschlüsselzuweisungen, die formal an die Investitionstätigkeit der Gemeinden geknüpft sind, in vielen Gemeinden aber schlicht für laufende Aufwendungen eingesetzt werden.

Diese Komplexität ist von der Wählerschaft, aber auch für die meisten in der Kommunalpolitik Tätigen, kaum zu durchdringen. Transparent ist der Finanzausgleich (übrigens nicht nur in Rheinland-Pfalz) daher nicht zu bezeichnen.

Woran krankt das herkömmliche System? In der Ausbildung lernen die angehenden Verwaltungsbeschäftigten eine einfache Formel:

$$\text{Finanzbedarf} > \text{Finanzkraft} = \text{Anspruch auf Schlüsselzuweisung}$$

(in Rheinland-Pfalz die Schlüsselzuweisung B2)

Die Finanzkraft ist relativ einfach zu ermitteln; sie beruht im Wesentlichen auf den Steuererträgen. Schwieriger verhält es sich mit dem Finanzbedarf, denn es sollen den Kommunen ja nicht ihre tatsächlichen Aufwendungen ersetzt werden. Das

könnte dazu führen, dass auf örtlicher Ebene wirtschaftliches und effizientes Handeln nicht so ernst genommen wird. Das war bisher die – auch in der Finanzwissenschaft – gängige Argumentation, die sich gegen eine Bemessung des Finanzbedarfs nach den Aufwendungen wandte.

Daher wurde und wird vielfach noch der Bedarf an Hand von bestimmten Indikatoren, der Einwohnerzahl, der Fläche, dem Anteil von SGB II-Empfängern, der Topographie u.v.a.m bestimmt. Da der kommunale Finanzausgleich Ländersache ist, war und ist der Variationsbreite der Bedarfsansätze keine Grenze gesetzt. Diese Bemessung des Finanzbedarfs hat aber einen gravierenden Haken. Sie muss in monetäre Größen umgerechnet werden, um die o.a. Gleichung berechnen zu können. Hier kommt der Grundbetrag ins Spiel. Er wird aus der zur Verfügung stehenden Ausgleichsmasse so abgeleitet, dass die Masse gerade ausgeschöpft wird. Das ist mit den heutigen Instrumenten leicht zu ermitteln.

Damit aber ist der Finanzbedarf letztlich von der Ausgleichsmasse definiert. Wird diese z.B. um 10% gekürzt, sinkt der berechnete Finanzbedarf jeder Kommune ebenfalls um 10%. Die tatsächlichen Aufwendungen der Kommunen, also die Mittel, die sie für ihre notwendigen Leistungen benötigen, bleiben aber unverändert. Der Finanzbedarf im Finanzausgleich ist daher eine rein fiktive Größe, der Begriff insoweit „Etikettenschwindel“. Das hat bereits in drei Ländern (Hessen, Schleswig-Holstein und Thüringen) dazu geführt, dass der Finanzbedarf tatsächlich nach den Aufwendungen der Kommunen bemessen wird.

Aber tappt der Finanzausgleich damit in die von der Finanzwissenschaft beschworene Unwirtschaftlichkeitsfalle? Nein, denn das Koblenzer Gericht hat ausdrücklich darauf verwiesen, dass sich die Bemessung an einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung zu orientieren habe. Das geht nicht? Nicht nur die drei Länder zeigen, dass eine solche Betrachtung – wenn auch mühsam – so doch machbar ist. Sie ist im Übrigen bei Konnexitätsverhandlungen oder der Frage, ob eine Beihilfe angemessen sei, mittlerweile geübte Praxis.

Ganz nebenbei hat das Gericht damit auch den Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen unterstrichen, die alle Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß an freiwilligen Leistungen erfasst. Das Gericht vermeidet allerdings diesen Begriff und spricht stattdessen von einer „aufgabenadäquaten kommunalen Finanzausstattung“. Das ändert nichts an der Tatsache, dass der Landesgesetzgeber sich nun Gedanken machen muss, wie er den für alle Pflichtaufgaben erforderlichen durchschnittlichen Aufwand ermitteln und welchen Korridor für freiwillige Aufgaben er ansetzen will.

Das aber ist eine gewaltige Aufgabe, die der Landesgesetzgeber bis zum 31.12.2022 erledigt haben muss. Erschwerend kommt hinzu, dass im März 2021 ein neuer Landtag gewählt wird, erste Beratungen also vor der Sommerpause 2021 kaum zu erwarten sind. Hätte das Land nur die Signale von 2012 beachtet

Dezember 2020