

Ingolf Deubel

# Vom kommunalen Stabilisierungsfonds zu einem Stabilisierungsfonds der Länder?

*Die Föderalismuskommission II beschäftigt sich derzeit mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Eine der dort diskutierten Fragestellungen ist die Glättung der Einnahmenentwicklung. Professor Ingolf Deubel stellt hier den rheinland-pfälzischen Stabilisierungsfonds zur Verstetigung der kommunalen Einnahmen vor und regt an, dieses Modell zur Verstetigung der Ländereinnahmen und als zusätzliche Schuldenbremse auf die Länderebene zu übertragen.*

Der Stabilisierungsfonds im rheinland-pfälzischen kommunalen Finanzausgleich leistet einen spürbaren Beitrag zur Verstetigung der Einnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen. Dies kommt nicht nur dem Wunsch der Kämmerer nach einer verlässlicheren Planungsgrundlage entgegen. Das Instrument kann auch zur Glättung des gesamtwirtschaftlichen Konjunkturverlaufs beitragen, wenn es von allen Ländern zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen eingesetzt würde. Darüber hinaus kann das Modell zu einem Stabilisierungsfonds der Länder weiterentwickelt werden. Dieser wäre in der Lage, die Ländereinnahmen deutlich zu verstetigen und würde eine zusätzliche Schuldenbremse weitgehend überflüssig machen.

## Forderung aus Wissenschaft und Praxis an die Politik

Die Einnahmen der Kommunen sind in hohem Maße konjunkturreegibel. Nicht nur die Gewerbesteuer als die wichtigste Gemeindesteuer, sondern auch die Zuweisungen des Landes, die allein rund ein Drittel aller kommunalen Einnahmen darstellen, folgen dem Konjunkturverlauf wie sein Schatten – sowohl hinab in die Rezession als auch hinauf in den Aufschwung. Die Abbildungen 1 und 2 veranschaulichen die hohe Konjunkturreegibilität der für die Höhe der jährlichen Landeszuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich relevanten Finanzausgleichsmasse. Die zum Teil extremen Schwankungen ergeben sich auch aufgrund von Abrechnungen der Finanzausgleichsmassen aus Vorjahren, die die prozyklische Wirkung des kommunalen Finanzausgleichs erfahrungsgemäß meist verstärken.

Das Einnahmensystem der Gemeinden und das geltende Haushaltsrecht (z.B. durch den Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit) führen zudem in der Pra-

xis zu einem prozyklischen, d.h. zyklusverstärkenden Ausgabeverhalten der Kommunen. Bei guter Konjunktur steigen die Ausgaben und insbesondere die Investitionen im Vergleich zum längerfristigen Trend überproportional an. Bei schlechter Konjunktur wachsen die Ausgaben nur unterdurchschnittlich und die Investitionen werden häufig sogar stark gekürzt.

Die Abbildungen 3 und 4 zeigen den nahezu perfekt mit einjähriger Verzögerung gegenüber dem BIP sich überproportional verändernden Verlauf der kommunalen Ausgaben von 1971 bis 2002.

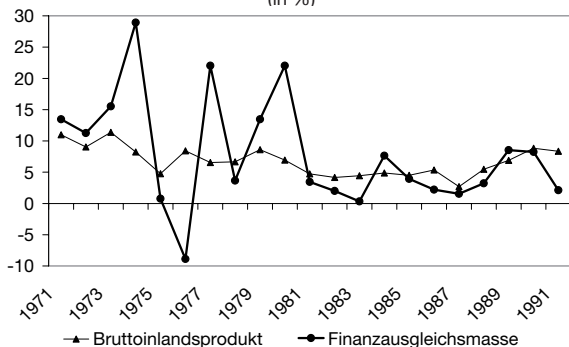
Gesamtwirtschaftlich ist eine solche Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben unerwünscht. Aufgrund der starken Konjunkturanfälligkeit insbesondere der Gewerbesteuer, aber vor allem auch der Zuweisungen durch die Länder, liegt die Ursache für dieses konjunkturschädliche Verhalten nicht bei den Kommunen selbst, sondern im Wesentlichen beim Bund und den Ländern, die durch die schrittweise Reduzierung der ertragsunabhängigen Komponenten der Gewerbesteuer und durch die prozyklische Gestaltung der kommunalen Finanzausgleichssysteme den Gemeinden keine Anreize für ein konjunkturgerechtes Verhalten geben.

Diese Politik steht zum einen in einem klaren Widerspruch zu den Forderungen der Wissenschaft. Eine verstetigte Einnahmenentwicklung gilt als unverzichtbare Voraussetzung für eine weniger konjunkturschädliche Ausgabenpolitik der Gemeinden.<sup>1</sup> Zum anderen steht die prozyklische Einnahmengestaltung auch im krassen Gegensatz zum mittlerweile schon fast vergessenen Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, das aber nach wie vor geltendes Recht darstellt. In § 16 Abs. 2 dieses Gesetzes wird nämlich ausdrücklich gefordert: „Die Länder haben durch geeignete Maßnahmen darauf hinzuwirken, dass die Haushaltswirtschaft der Gemeinden und Ge-

*Prof. Dr. Ingolf Deubel, 57, ist Finanzminister des Landes Rheinland-Pfalz und Honorarprofessor an der Wilhelms-Universität Münster.*

<sup>1</sup> Vgl. R.-D. Postlep: Gesamtwirtschaftliche Analyse kommunaler Finanzpolitik, Baden-Baden 1993, S. 172-173.

**Abbildung 1**  
Finanzausgleich<sup>1</sup> in Rheinland-Pfalz und  
BIP-Wachstum in Deutschland<sup>2</sup> 1971 bis 1991  
(in %)



<sup>1</sup> Veränderungsrate der Landeszuweisungen. <sup>2</sup> Veränderungsrate des Bruttoinlandsproduktes im früheren Bundesgebiet im Vergleich zum Vorjahr.

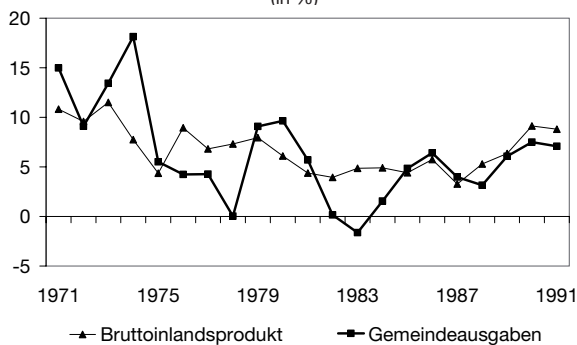
Quelle: SVR-Gutachten 2006/2007, Tabelle 22\*; Haushaltspläne der entsprechenden Jahre; eigene Berechnungen.

meindeverbände den konjunkturellen Erfordernissen entspricht.“<sup>4</sup>

Die Wissenschaft fordert seit langem eine Versteigerung der Finanzausgleichsleistungen der Länder an ihre Kommunen.<sup>2</sup> Begründet wird diese Forderung nicht nur mit den oben bereits erörterten konjunkturpolitischen Zusammenhängen, sondern auch mit der besseren Planbarkeit der kommunalen Einnahmen,

<sup>2</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Unter Anpassungszwang, Jahresgutachten 1980/81, Stuttgart, Mainz 1980, Tz. 361 ff.; H. Haller: Finanzwirtschaftliche Stabilisierungspolitik, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Auflage, Bd. III, Tübingen 1980, S. 470 f.; I. Deubel: Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, Köln 1984, S. 95 ff.; M. Broer: Möglichkeiten zur Stabilisierung der kommunalen Einnahmen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 83. Jg. (2003), H. 2, S. 132 ff.

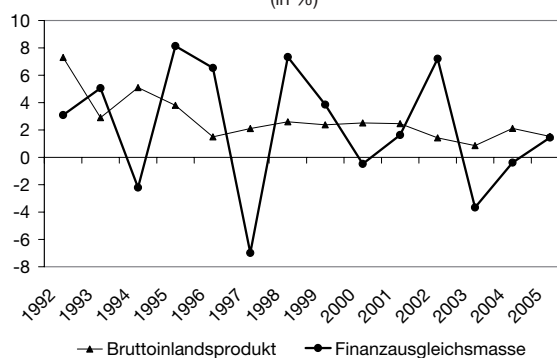
**Abbildung 3**  
Gemeindeausgaben<sup>1</sup> und BIP-Wachstum<sup>2</sup>,  
früheres Bundesgebiet  
1971 bis 1991  
(in %)



<sup>1</sup> Veränderungsrate der Gemeindeausgaben. <sup>2</sup> Veränderungsrate des Bruttoinlandsproduktes im Vergleich zum Vorjahr.

Quelle: SVR-Gutachten 2002/2003, Tabellen 26\* und 35\*; eigene Berechnungen.

**Abbildung 2**  
Finanzausgleich<sup>1</sup> in Rheinland-Pfalz und  
BIP-Wachstum in Deutschland<sup>2</sup> 1992 bis 2005  
(in %)



<sup>1</sup> Veränderungsrate der Landeszuweisungen. <sup>2</sup> Veränderungsrate des Bruttoinlandsproduktes im früheren Bundesgebiet im Vergleich zum Vorjahr.

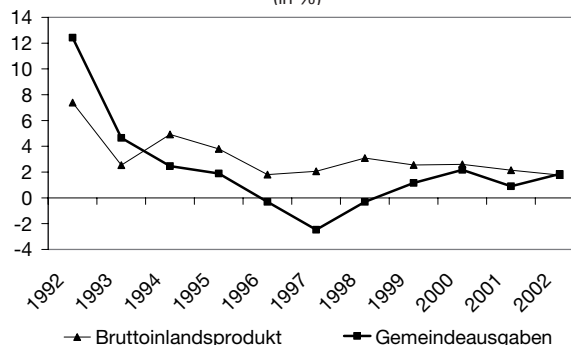
Quelle: SVR-Gutachten 2006/2007, Tabelle 22\*; Haushaltspläne der entsprechenden Jahre; eigene Berechnungen.

wodurch die Aufgaben- und Ausgabenplanung effizienter, d.h. wirtschaftlicher und genauer an den Präferenzen der Bürger orientiert gestaltet werden kann.<sup>3</sup> Auch die Einnahmenbeschaffung, insbesondere die Kreditbeschaffung, könnte ökonomischer erfolgen.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Vgl. W. Müller, H. Meffert: Der Stabilisierungsfonds in Rheinland-Pfalz im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs, in: Der Gemeindehaushalt, 2005, H. 3, S. 56-58.

<sup>4</sup> Hier sei an die Bedeutung der vorausschauenden Kreditaufnahme erinnert, durch welche im Rahmen eines modernen Zins- und Kreditmanagements erhebliche Kosten gespart werden können. Vgl. beispielsweise G. Schwarz: Steuerung der Zinsausgaben durch Zinsderivate. Ein Leitfaden für die kommunale Praxis mit CD-ROM, Wiesbaden 2001; W. Müller (Hrsg.): Reformoptionen für das kommunale Schuldenmanagement, in der Reihe Kommunalrecht – Kommunalverwaltung, Bd. 44, Baden-Baden 2004.

**Abbildung 4**  
Gemeindeausgaben<sup>1</sup> und BIP-Wachstum<sup>2</sup>,  
Deutschland  
1992 bis 2002  
(in %)



<sup>1</sup> Veränderungsrate der Gemeindeausgaben. <sup>2</sup> Veränderungsrate des Bruttoinlandsproduktes im Vergleich zum Vorjahr.

Quelle: SVR-Gutachten 2003/2004, Tabellen 23\* und 42\*; eigene Berechnungen.

**Tabelle 1**  
**Beistandspakt zwischen Land und Kommunen**  
**in Rheinland-Pfalz**  
 (in Mio. Euro)

	2003	2004	2005	2006
Landesleistungen nach Abrechnungen	1561	1381	1393	1512
Garantiesumme	1606	1606	1622	1638
Darlehen	45	225	229	126
Kumuliertes Verstedigungs-darlehen	45	270	499	625
Finanzausgleichsmasse	1672	1665	1690	1707

Quelle: Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2006 bis 2011, S. 32, Stand: September 2006.

### Der Beistandspakt als Akuthilfe in der Rezession

Zur Lösung des in Wissenschaft und kommunaler Praxis schon lange erkannten Problems uneteter, konjunktursensibler Finanzzuweisungen wurde in Rheinland-Pfalz zunächst als Akuthilfe für das Rezessionsjahr 2003 ein Beistandspakt zwischen Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden geschlossen, um anschließend eine dauerhafte Lösung über die Einrichtung eines Stabilisierungsfonds zu suchen.

Zu einer Stabilisierung der kommunalen Einnahmen im Konjunkturverlauf kann der Landesgesetzgeber nur über die Zuweisungen des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs beitragen, da er auf die Konstruktion der Gewerbesteuer keinen Einfluss hat.<sup>5</sup> Diese Zuweisungen des Landes erfolgen überwiegend als Schlüsselzuweisungen zur allgemeinen Ergänzung der kommunalen Einnahmen und zum Ausgleich interkommunal unterschiedlicher Steuerkraft. Die Zuweisungen werden aus der so genannten Finanzausgleichsmasse gespeist. Diese besteht im Wesentlichen aus einem festen Anteil (Verbundquote) an den erwarteten Landessteuern des laufenden Jahres zuzüglich der Abrechnungen aus Vorjahren. Die Abrechnungen aus den Vorjahren sind die Differenzen zwischen den tatsächlichen und den gemäß Haushaltsplan erwarteten Steuereinnahmen. Da die Steuereinnahmen und erst recht die Abrechnungen stark konjunkturabhängig sind, schwanken auch die Zuweisungen prozyklisch.

In Rheinland-Pfalz war der kommunale Finanzausgleich bis einschließlich des Jahres 2002 in dem oben beschriebenen Sinne tendenziell prozyklisch angelegt. Der Verbundsatz, d.h. der Anteil an den Steuereinnahmen des Landes, betrug (und beträgt heute noch)

<sup>5</sup> Vgl. z.B. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., Tz. 361 ff.; und H. Grossekettler: Die Bestimmung der Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich, in: Finanzarchiv, Bd. 45, 1987, S. 427; R.-D. Postlep, a.a.O., S. 172-173.

21%. Abweichungen zwischen erwarteten und tatsächlichen Steuereinnahmen müssen spätestens im dritten Folgejahr abgerechnet werden.

Von 2003 bis 2006 war jedoch der so genannte Beistandspakt in Kraft. Durch diesen wurde die Finanzausgleichsmasse und in deren Folge die Zuweisungen von den rückläufigen Steuereinnahmen des Landes zeitlich abgekoppelt und den Kommunen eine Mindestausstattung des kommunalen Finanzausgleichs (genauer: der „Landesleistungen nach Abrechnungen“) von jährlich mindestens 1,606 Mrd. Euro garantiert. Für 2005 und 2006 wurde diese Garantiesumme darüber hinaus noch dynamisiert, d.h. jährlich um 1% erhöht, obwohl die Entwicklung der Verbundmasse zuzüglich der Abrechnungen aus Vorjahren weiterhin schwächer verlief. Zugleich ist mit den Kommunen vereinbart worden, dass das Verhältnis von allgemeinen und zweckgebundenen Finanzzuweisungen beibehalten werden sollte.

Das System des Finanzausgleichs aus festem Verbundsatz und Abrechnung aus Vorjahren war damit zwar nicht außer Kraft gesetzt, aber das Land stockte die Differenzen zur Garantiesumme durch die Gewährung von zinslosen Verstedigungsdarlehen auf. Die Tabelle 1 zeigt den Verlauf der Garantiesumme und des Verstedigungsdarlehens für den Zeitraum 2003 bis 2006.

Ohne den Beistandspakt wären die Landeszuweisungen vor allem aufgrund der extrem hohen Negativabrechnung aus den Jahren 2001 und 2002, aber auch der weiterhin schwachen Konjunktur in 2003 und 2004 sowie wegen der dritten Stufe der Steuerreform in den Jahren 2004 und 2005 völlig eingebrochen. Mit den zinslosen Verstedigungsdarlehen von insgesamt 625 Mio. Euro in den Jahren 2003 bis 2006 konnte dieser für die Kommunen dramatische Einnahmerückgang vermieden werden.

Der unverzinsliche Kredit des Landes an seine Kommunen führte im Beistandspakt auf Landesebene selbstverständlich zu einer entsprechend höheren eigenen Kreditaufnahme und Zinsausgabenbelastung.

Allerdings wäre die bloße kreditfinanzierte Überbrückung von konjunkturbedingten Einnahmerückgängen weder neu noch nachhaltig. Die entscheidende Innovation ist die Einbettung des Verstedigungsdarlehens in ein langfristig verstedigendes Finanzierungskonzept.

### Der Stabilisierungsfonds als nachhaltiger Lösungsweg

Um nicht den gleichen Fehler wie bei der antizyklischen Politik der Siebziger- und Achtzigerjahre des vergangenen Jahrhunderts zu begehen, musste ein

Weg gefunden werden, der sowohl bei schwacher als auch bei starker Konjunktur eine stetige Entwicklung der Landesleistungen bzw. der Finanzausgleichsmasse sicherstellt.<sup>6</sup> Neben einer Untergrenze muss auch eine Obergrenze für die Entwicklung der Landesleistungen festgelegt werden sowie ein verbindlicher Tilgungsmechanismus für das Verstedigungsdarlehen. Der gesuchte Lösungsweg führt über den Stabilisierungsfonds, der mit § 5a in das Landesfinanzausgleichsgesetz integriert wurde.

Um die Funktionsweise des seit Jahresbeginn arbeitenden Fonds besser verstehen zu können, werden hier zwei Betrachtungsebenen unterschieden: die erforderliche, langfristig stabile Entwicklung einerseits sowie die tatsächliche Entwicklung der Steuereinnahmen des Landes und damit der Landesleistungen im Kommunalen Finanzausgleich andererseits. Abweichungen zwischen erforderlicher und tatsächlicher Entwicklung der Landesleistungen werden durch den Stabilisierungsfonds nach gesetzlich festgelegten Regeln ausgeglichen.

#### Die Basiskonstruktion des Stabilisierungsfonds

Auf der ersten Ebene wird ein Korridor für eine als erforderlich erachtete, stetige Entwicklung der zukünftigen Landesleistungen nach Abrechnungen abgesteckt. Vereinfacht ausgedrückt liegen die Ober- und die Untergrenze dieses „Ziel-Korridors“ jeweils 3% über bzw. unter der Korridormitte. Die Korridormitte wird ermittelt durch Multiplikation der Verstedigungssumme des Vorjahres mit der durchschnittlichen Veränderungsrate der (tatsächlichen) Steuereinnahmen des Landes einschließlich der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen der letzten neun haushaltsmäßigen Jahressergebnisse.<sup>7</sup>

Über diese erste Ebene wird nun eine zweite Betrachtungsebene gelegt, vorstellbar als transparente Folie, auf der die tatsächlich erwartete, d.h. nach der Steuerschätzung prognostizierte Höhe der Landesleistungen nach Abrechnungen eingezeichnet wird. Liegt dieser Betrag über der Obergrenze des Korridors, so wird die überschießende Differenz dem Stabilisierungsfonds zugeführt und die Obergrenze als Verstedigungssumme für das kommende Haushaltsjahr festgesetzt. Liegt der Betrag unter der Untergrenze des er-

mittelten Korridors, dann wird der Differenzbetrag bis Erreichen der Untergrenze dem Fonds entnommen. Reicht das Fondsvermögen hierzu nicht aus, wird die Finanzierung durch Darlehensaufnahme gesichert.

Für den Fall, dass die prognostizierte Höhe der Landesleistungen nach Abrechnungen innerhalb des „Korridors“ liegt, hängt die Festsetzung der Verstedigungssumme des kommenden Jahres davon ab, ob der Stabilisierungsfonds ein positives oder ein negatives Anlagevermögen führt. Wird der Fonds im jeweiligen Vorjahr voraussichtlich<sup>8</sup> ein positives Vermögen aufweisen, so erfolgt zur Festsetzung der Verstedigungssumme eine Entnahme aus dem Fonds zur Aufstockung der Landesleistungen, jedoch höchstens bis zur Obergrenze des Korridors. Besteht indessen ein negatives Anlagevermögen, so erfolgen Zuführungen an den Fonds zur Darlehenstilgung – höchstens jedoch bis zur Untergrenze des Korridors.

Durch die Auffüllung der Landesleistungen nach Abrechnungen bis zur Verstedigungssumme in Höhe der Obergrenze bei vorhandenem positiven Anlagevermögen wird eine möglichst rasche Ausschüttung von bestehenden Aktiva des Fonds gewährleistet. Befürchtungen der Gemeinden, kommunales Geld würde unnötig lange stillgelegt, sind daher unbegründet. Zinsvor- oder -nachteile entstehen den Gemeinden nicht, da sowohl die Verstedigungsdarlehen als auch positives Fondsvermögen marktüblich verzinst werden.

#### Mindestaufwuchsgarantie

Dieser Basis-Konstruktion des Stabilisierungsfonds wurde eine Mindestaufwuchsgarantie hinzugefügt. Der letzte Satz in § 5a L FAG lautet: „Die Untergrenze darf den um 1% erhöhten Ansatz der im Landeshaushaltsplan für das jeweilige Vorjahr ausgewiesenen Verstedigungssumme, (...), nicht unterschreiten.“ Sollte also die Untergrenze des Korridors unterhalb eines Aufwuchses von einem Prozent liegen – was faktisch immer dann der Fall sein wird, wenn die Korridormitte durch eine Veränderungsrate von knapp über 4% bestimmt wird – dann gilt nicht diese Untergrenze, sondern der Mindestaufwuchs von 1%.

Das im Einführungsjahr des Stabilisierungsfonds letztmalig gewährte unverzinsliche Darlehen<sup>9</sup> des

<sup>6</sup> Die Finanzausgleichsmasse ergibt sich im rheinland-pfälzischen kommunalen Finanzausgleich aus der Summe der Landesleistungen nach Abrechnungen aus Vorjahren, der Finanzausgleichsumlage und der Umlage Fonds „Deutsche Einheit“. Von diesen drei Größen sind hier allein die Landesleistungen nach Abrechnungen von Interesse. Eine Verstedigung der Landesleistungen nach Abrechnungen ergibt automatisch auch eine Verstedigung der Finanzausgleichsmasse.

<sup>7</sup> Für eine detaillierte Beschreibung der Funktionsweise des Stabilisierungsfonds vgl. W. Müller, H. Meffert, a.a.O.

<sup>8</sup> Genau genommen steht bei der Haushaltsplanerstellung im Jahr t für das Jahr t+1 noch nicht fest, ob der Fonds am Ende des Jahres t ein positives oder ein negatives Vermögen aufweisen wird. Es muss hier also von einer Prognose ausgegangen werden. Die Problematik besteht insbesondere bei der Aufstellung von Doppelhaushalten.

<sup>9</sup> Die Zinsfreiheit für Neukredite im Haushaltsjahr 2007 gemäß § 5a Abs. 4 Satz 4 L FAG wurde durch das Dritte Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 12. Juni 2007 (Gesetz- und Verordnungsblatt 2007, S. 80) eingeführt.

**Tabelle 2**  
**Stabilisierungsfonds in Rheinland-Pfalz**  
**nach dem Finanzplan 2006**  
 (in Mio. Euro)

	2007	2008	2009	2010	2011
Landesleistungen nach Abrechnungen	1592	1728	1823	1840	1899
Verstetigungssumme	1655	1671	1688	1705	1722
Darlehen	63	- 57	- 135	- 135	- 177
Stand des Stabilisierungsfonds zum 31.12. des jeweiligen Jahres	- 688	- 631	- 496	- 361	- 184
Finanzausgleichsmasse	1724	1742	1758	1775	1792

Quelle: Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2006 bis 2011, S. 33, Stand: September 2006.

Landes aus dem Fonds an seine Kommunen führt auf Landesebene nochmals zu einer entsprechend höheren eigenen Kreditaufnahme und Zinsausgabenbelastung. Die Vergabe von Darlehen gilt jedoch als Investition im Sinne des Haushaltsrechts bzw. der Landesverfassung, und aus diesem Grund entsteht auch hier keine Kollision mit der Verfassungsgrenze des Landes für diese Kreditaufnahme. Da zusätzlich der erwartete Finanzierungssaldo des Landes Rheinland-Pfalz und seiner Kommunen in den Jahren ab 2007 unterhalb der nach dem Maastricht-Kriterium liegenden anteiligen Obergrenze von rund 0,08% des deutschen Bruttoinlandsprodukts liegt,<sup>10</sup> ist das Vorgehen zumindest in Rheinland-Pfalz auch mit den Vorgaben aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt kompatibel.

#### Projektion der Entwicklung

Dass das Verstetigungsmodell im gesamten Konjunkturverlauf funktioniert, ist mittlerweile deutlich erkennbar. In der Rezession 2003 gestartet, erreichte das kumulierte Verstetigungsdarlehen bis Ende 2006 eine Höhe von 625 Mio. Euro. Aufgrund der hohen Steuereinnahmen ab 2007 wird die Darlehenstilgung bereits 2008 beginnen können. Nach den Ergebnissen der Steuerschätzung im Mai 2007 und unter der Zugrundelegung konservativer Annahmen, kann sogar damit gerechnet werden, dass das Verstetigungsdarlehen bereits in 2011 vollständig getilgt und ein positives Vermögen aufgebaut wird. Die Tabelle 3 zeigt den auf der Basis der Mai-Steuerschätzung gegenüber dem Finanzplan vom September 2006 (Tabelle 2) aktualisierten Verlauf der Landesleistungen nach Abrechnungen,

<sup>10</sup> Das Defizitkriterium des Maastricht-Vertrages in Höhe von 3% des BIP durfte nach vorübergehender Verteilung dieses „Kontingents“ auf Bund und Länder zu 55% durch die Länder verursacht werden. Die horizontale Aufteilung nach Ländern erfolgte nach Einwohnerzahlen (4,9% für Rheinland-Pfalz). Insgesamt ergibt sich ein Anteil von 0,08% für Rheinland-Pfalz.

**Tabelle 3**  
**Stabilisierungsfonds in Rheinland-Pfalz nach der**  
**Steuerschätzung<sup>1</sup> im Mai 2007**  
 (in Mio. Euro)

	2007	2008	2009	2010	2011
Landesleistungen nach Abrechnungen	1592	1728	2068	1934	2093
Verstetigungssumme	1655	1671	1688	1705	1722
Darlehen	63	-57	- 380	- 230	- 371
Stand des Stabilisierungsfonds zum 31.12. des jeweiligen Jahres	- 688	- 631	- 251	- 21	350
Finanzausgleichsmasse	1724	1742	1758	1775	1792

<sup>1</sup> Konservative Modellvariante.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Steuerschätzung im Mai 2007.

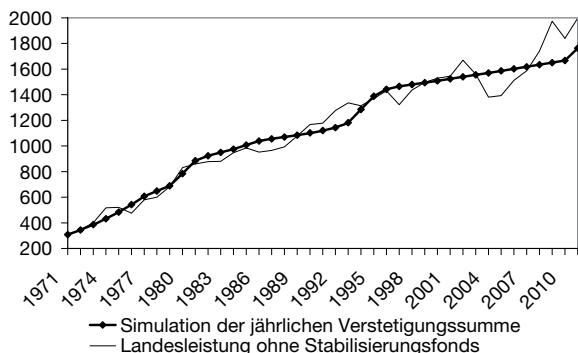
der Verstetigungssumme sowie der erwarteten Darlehenstilgung und der Finanzausgleichsmasse.

Die Berechnungen verschiedener Szenarien haben gezeigt, dass die Tilgungsentwicklung sehr stabil ist. Selbst bei pessimistischen Annahmen über den Konjunkturverlauf in den kommenden Jahren werden die Darlehen des Fonds spätestens 2012 vollständig getilgt sein, und der Anstieg der Verstetigungssumme wird den garantierten Mindestaufwuchs übersteigen können.

Dass der Stabilisierungsfonds zu einer deutlichen Verstetigung der Finanzausgleichsleistungen des Landes führt, lässt sich auch durch Simulationsrechnungen mit Vergangenheitsdaten zeigen. Wenn bereits 1970 ein solcher Fonds eingeführt worden wäre, hätte sich die in Abbildung 5 dargestellte Entwicklung ergeben. Gegenüber der starken Schwankung der unkorrigierten Finanzausgleichsleistung hätte sich also eine spürbare Glättung gezeigt. Eine solche Glättung hätte nicht nur positive konjunkturelle Wirkungen, sondern vor allem auch positive kommunalpolitische Effekte. Die höhere Planungssicherheit und die stetige Einnahmeentwicklung hätten die Voraussetzungen für rationalere kommunalpolitische Entscheidungen deutlich verbessert und insbesondere in konjunkturell günstigeren Zeiten hätten viele Folgekosten durch diese rationaleren kommunalpolitischen Entscheidungen vermieden werden können.

Kritiker des Stabilisierungsfonds befürchten, dass durch dieses Instrument neben der klassischen Kommunalverschuldung und dem Kassenkredit ein dritter Schuldenberg angehäuft werde. Die Simulationsrechnung entkräftet diese Befürchtung. Ende 2003 wäre der Fonds weitgehend ausgeglichen gewesen. In der Praxis wäre also den Kommunen im längerfristigen

**Abbildung 5**  
**Projektion<sup>1</sup> des kommunalen Finanzausgleichs**  
**in Rheinland-Pfalz 1971 bis 2011**  
 (in Mio. Euro)



<sup>1</sup> Projektion unter der Annahme, dass der Stabilisierungsfonds bereits 1970 eingeführt worden wäre.

Quelle: Haushaltspläne der entsprechenden Jahre; eigene Berechnungen.

Vergleich weder zusätzliches Geld zugeflossen noch zustehendes Geld vorenthalten worden.

### Externe Evaluierung

Abgesehen von den bereits genannten Quellen der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur, in denen eine Stabilisierung der kommunalen Einnahmen gefordert wird, gibt es bereits Analysen von Finanzwissenschaftlern, die sich durchweg positiv zum kommunalen Stabilisierungsfonds äußern. Während der Deutsche Städtetag den Fonds noch wertneutral als „Aufsehen erregende Variante“ einer stabilitätsorientierten Reform des kommunalen Finanzausgleichs bezeichnet,<sup>11</sup> bezieht Döring nach eingehender Analyse konkret Stellung und bezeichnet die Einführung des Stabilisierungsfonds als einen wichtigen und auch originellen Reformschritt – wenngleich er in diesem Zusammenhang zutreffend darauf aufmerksam macht, dass eine weiterführende Reform der Gemeindefinanzen auch bei den kommunalen Steuern, Aufgaben und Ausgaben ansetzen muss.<sup>12</sup> Im Einzelnen werden positive Effizienzbezüge erkannt, „die sich mit der Zielsetzung einer Verstetigung der kommunalen Einnahmen sowie einer besseren Kalkulierbarkeit der kommunalen Einnahmen verbinden und die damit eine argumentative Nähe zur allokativen Begründung der öffentlichen Ver-

<sup>11</sup> H. Karrenberg, E. Münstermann: Staatsdefizit: Rekorddefizite und Verfall der Investitionen – Der Gemeindefinanzbericht 2004 im Detail, in: Der Städtetag, 1/2004, S. 46.

<sup>12</sup> Vgl. T. Döring: Verstetigung des kommunalen Finanzausgleichs durch Einrichtung eines Stabilisierungsfonds. Eine finanzwissenschaftliche Bewertung des rheinland-pfälzischen Modells, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 45. Jg. (2006), H. 2, S. 103-120, hier S. 118 f.

schuldung in Form der so genannten Tax-Smoothing-These im Rahmen der finanzwissenschaftlichen Schuldenlehre aufweisen<sup>13</sup>. Allokative Verzerrungen durch erratische, konjunkturveranlasste Steuerrechtsänderungen können minimiert werden, ohne „zugleich die mit dem Instrument der öffentlichen Verschuldung bekanntermaßen verbundenen Wirkungen in Kauf nehmen zu müssen“, da der Fonds zumindest teilweise auf angesparte Mittel zurückgreifen kann.<sup>14</sup>

Auch die konjunkturpolitisch wichtige Symmetrie der Begrenzung von Landeszuweisungen nach oben und nach unten wird ausdrücklich begrüßt, ebenso wie die politökonomisch relevante gesetzliche Garantie einer Auszahlung von angesparten Mitteln in der Rezession als Pendant zum gesetzlichen Automatismus von Einlagen in den Fonds während des Booms.<sup>15</sup> Schließlich wird dem Stabilisierungsfonds auch hinsichtlich der wachstumspolitischen Bedeutung ein positives Votum erteilt: Die Orientierung der Veränderungsrate an den Steuereinnahmen des Landes der vergangenen neun Jahre „bietet die entsprechende Möglichkeit zu einer wachstumsorientierten Verstetigung der Finanzausgleichsmasse und kann daher als kriterienkonform gelten“<sup>16</sup>.

### Weiterentwicklung zu einem Stabilisierungsfonds der Länder

Allein die Erkenntnis, dass es ein funktionierendes Stabilisierungsfondsmodell in Rheinland-Pfalz gibt, ist nicht ausreichend. Der Fonds könnte zusätzlich auch gesamtwirtschaftliche Bedeutung erlangen, wenn andere Länder auf diese oder ähnliche Weise die Einnahmen ihrer Kommunen verstetigen würden.<sup>17</sup>

Doch nicht nur die kommunalen Finanzen haben konjunkturpolitische Bedeutung. Auch die Länder-einnahmen sowie die Einnahmen und Ausgaben des Bundes sind in erheblichem Maße konjunkturrempfindlich und beeinflussen den Konjunkturverlauf oft maßgeblich und immer dann negativ, wenn es – was häufig der Fall ist – zu einem prozyklischen Verhalten der Fiskalpolitik kommt. Daher wird hier die Gründung eines Stabilisierungsfonds der Länder als nächsten Schritt

<sup>13</sup> T. Döring, a.a.O., S. 112.

<sup>14</sup> Ebenda, S. 113.

<sup>15</sup> Ebenda, S. 115.

<sup>16</sup> Ebenda, S. 116. Siehe auch die positive Beurteilung bei H. Seitz: Stellungnahme zum Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung zu den Finanzthemen am Freitag, dem 22. Juni 2007, der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Dresden, Mai 2007, S. 36.

<sup>17</sup> Zur konjunkturpolitischen Bedeutung vgl. auch I. Deubel: Vom Beistandspakt zum Stabilisierungsfonds – Ein Beitrag zur Verstetigung der kommunalen Einnahmen, in: G. Milbradt, I. Deubel (Hrsg.): Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik, Berlin 2004, S. 33-43.

einer konsequenten Weiterentwicklung des Modells vorgeschlagen.<sup>18</sup>

Der Fonds sollte – anders als der rheinland-pfälzische Stabilisierungsfonds – als rechtsfähiges Sondervermögen der Länder auf entsprechenden Staatsverträgen zwischen den Ländern basieren. Er sollte wie folgt ausgestaltet werden: Für die Entwicklung der Steuereinnahmen der Ländergesamtheit wird aus den Veränderungsraten beispielsweise der letzten neun Jahre ein Trend und daraus ein Zielkorridor von +/-2% berechnet. Wachsen die Steuereinnahmen der Ländergesamtheit über den Korridor hinaus, so wird der Überschuss dem Fonds zugeführt. Unterschreiten die Steuereinnahmen die Untergrenze, so wird der Fehlbetrag durch Entnahme aus dem Fonds aufgestockt. Ist kein Fondsvermögen vorhanden, kann der Fonds auch Kredite aufnehmen. Technischer Anknüpfungspunkt für Zu- und Abführungen können die Umsatzsteuereinnahmen der Länder sein. Die Erfahrungswerte zeigen, dass – entsprechend den Bedingungen des rheinland-pfälzischen Stabilisierungsfonds – sogar ein Mindestaufwuchs von 1% garantiert werden kann. Auch ansonsten könnte die Mechanik des rheinland-pfälzischen Modells weitgehend übernommen werden. Bezüglich der Anpassung der Trendlinie an die aktuelle Entwicklung der Steuereinnahmen ergäbe sich darüber hinaus der Vorteil für den Länderfonds,

dass die Steuereinnahmen wegen des Länderfinanzausgleichs alle drei Monate ermittelt werden. Eine Anpassung an einen geänderten Trend muss folglich nicht bis zum nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren warten, sondern könnte quartalsmäßig erfolgen.

Die Existenz eines solchen Fonds vorausgesetzt, wäre die Problematik konjunkturbedingter Defizite der Länder einnahmeseitig weitgehend entschärft. Die Ausgaben der Länder unterliegen kaum konjunkturellen Schwankungen. Von daher reicht eine Stabilisierung auf der Einnahmenseite aus. Für das strukturelle Defizit der Länder sind individuelle Anpassungspfade zu entwickeln und zu vereinbaren. Defizite zur Finanzierung von Nettoinvestitionen sind ohnehin weitgehend unproblematisch. Einer besonderen Schuldenbremse bedarf es dann nicht mehr.

Zu Ende gedacht ist das Modell der Stabilisierungsfonds dann, wenn auch für den Bund ein entsprechendes Instrument entwickelt würde. Da die Deficit-spending-Politik weltweit letztlich an ihrer asymmetrischen Realisierung gescheitert ist, muss ein Stabilisierungsfonds des Bundes, ebenso wie es für die Instrumente zur Stabilisierung der kommunalen und Landesfinanzen vorgesehen ist, unbedingt verbindlichen Automatismen unterworfen sein, die nicht nur in der Rezession zusätzliche Einnahmen zur Verfügung stellen, sondern im Aufschwung einen Teil des ansteigenden Steueraufkommens abschöpfen und dem Fonds zuführen.

<sup>18</sup> Vgl. bereits I. Deubel: Antrittsvorlesung am 28. Juli 2004 an der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster. Siehe auch H. Seitz, a.a.O., S. 36.