

Gutachtliche Stellungnahme

Nachtragshaushalt und Erhalt der Finanzausgleichsmasse im kommunalen Finanzausgleich

A. Auftrag

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat den Wissenschaftlichen Dienst um eine Stellungnahme gebeten zu den Möglichkeiten, "im Rahmen eines Nachtragshaushalts bzw. -plans die Finanzausgleichsmasse auf dem Niveau des Haushaltsplans zu halten". Dabei sollen insbesondere folgende Fallgestaltungen geprüft werden:

- Die Landesregierung senkt aufgrund des Nachtragshaushalts die Finanzausgleichsmasse wegen der Mindereinnahmen ab, geht aber im Haushaltvollzug weiterhin von dem ursprünglichen Aufkommen im Haushaltsplan aus.
- Ein Gesetz bestimmt, daß für das Jahr 1996 vorläufig für das FAG nicht die Ansätze des Ist-Aufkommens (Verbundmasse) des Nachtragshaushaltsplans, sondern die des Haushaltsplans gelten.
- Den Kommunen wird insgesamt ein Darlehen gewährt zur Aufstockung der Finanzausgleichsmasse um den Differenzbetrag von ca. 130 Mio. DM zu den ursprünglichen Haushaltsansätzen.
- Der Verbundsatz wird für 1996 erhöht und 1997 wieder auf 20,25 v.H. abgesenkt.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

B. Stellungnahme

Das Land stellt einen Teil seiner Steuereinnahmen den Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung. Die Steuereinnahmen werden um voraussichtlich 600 Millionen DM hinter den Ansätzen des Haushaltsplans 1996 zurückbleiben.¹ Vor diesem Hintergrund haben die Oppositionsfraktionen im Landtag Rheinland-Pfalz einen Nachtragshaushalt gefordert. Die Landesregierung und die sie tragenden Fraktionen lehnen dies unter anderem mit dem Argument ab, eine Korrektur der Ansätze der Steuereinnahmen nach unten würde im Rahmen des Finanzausgleichs bei den Kommunen zu unmittelbaren Mindereinnahmen im laufenden Haushaltsjahr führen. In ihrem Gutachtenauftrag geht es der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen um die rechtliche Prüfung von Möglichkeiten, diese Folge eines Nachtragshaushalts zu vermeiden.

1. Auswirkung eines Nachtragshaushalts auf den kommunalen Finanzausgleich

Das rheinland-pfälzische Finanzausgleichsgesetz (FAG) sieht vor, daß das Land den Kommunen "allgemeine und zweckgebundene Finanzausweisungen innerhalb des Steuerverbundes (Finanzausgleichsmasse)" gewährt (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 FAG). Diese Zuweisungen des Landes beruhen zum einen auf Artikel 106 Abs. 7 GG, wonach den Kommunen vom Länderanteil an den Gemeinschaftssteuern ein gewisser Prozentsatz zufließt, dessen Höhe durch Landesgesetz zu bestimmen ist,² und zum anderen auf Artikel 28 Abs. 2 GG³ und Artikel 49 Abs. 5 LV, wonach der Staat für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen zu sorgen hat.

Nach § 5 Abs. 1 Satz 2 FAG setzt sich die Finanzausgleichsmasse zusammen aus Beiträgen der Kommunen⁴ sowie aus den Landesleistungen, die in § 5 Abs. 1 Satz 1 FAG näher bestimmt werden. Bei letzterem handelt es sich um einen Anteil von 20,25% - dem sog. Verbundsatz - des Ist-Aufkommens - der sog. Verbundmasse -, das dem Land zusteht aus bestimmten Steuern (Einkommen- und Körperschaft-

¹ S. Regierungserklärung des Ministerpräsidenten Beck, Plenarprotokoll 13/2, S. 31; Perspektiven der weiteren Haushaltsentwicklung 1996, Unterrichtung durch die Landesregierung, Drs. 13/54.

² S. Nell/Steenbock, Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, in: Praxis der Gemeindeverwaltung, E 1 RhPf (Stand 1994), S. 48.

³ S. dazu Jarass/Pieroth, GG, 2. Aufl. 1992, Art. 28 Rn. 7 und Art. 106 Rn. 11.

⁴ Finanzausgleichsumlage nach § 21 FAG und Umlage zur Finanzierung des Fonds "Deutsche Einheit" nach § 32 FAG.

steuer, Umsatzsteuer⁵, Kraftfahrzeugsteuer, Vermögensteuer⁶), dem Länderfinanzausgleich nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG und den Ergänzungszuweisungen nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG.

Die Finanzausgleichsmasse wird nach den Ansätzen im Landeshaushaltsplan vorläufig errechnet. Entsprechend der angesetzten Finanzausgleichsmasse und den Vorschriften des FAG über ihre konkrete Aufteilung auf die kommunalen Finanzzuweisungen (§§ 6 ff. FAG) werden die entsprechenden Ausgaben im Haushaltsplan eingestellt.⁷ Nach Ablauf des Haushaltsjahres wird die Höhe der Finanzausgleichsmasse endgültig errechnet. Der Unterschiedsbetrag zwischen der vorläufigen und der endgültigen Finanzausgleichsmasse ist spätestens mit der Finanzausgleichsmasse des dritten folgenden Haushaltsjahres zu verrechnen (§ 5 Abs. 2 FAG).

Nach dem FAG wirkt es sich also im laufenden Haushaltsjahr nicht auf die kommunalen Einnahmen aus den Finanzzuweisungen aus, wenn die Ansätze über die Steuereinnahmen im Haushaltsplan und die tatsächlichen Steuereinnahmen auseinanderklaffen, so wie dies im Haushaltsjahr 1996 der Fall ist. Eine Verrechnung kann frühestens im folgenden und muß spätestens im dritten folgenden Haushaltsjahr erfolgen. Wird allerdings der Haushaltsplan selbst durch einen Nachtragshaushalt korrigiert, sind die geänderten - niedrigeren - Zahlen unmittelbar maßgebend. In diesem Fall vermindert sich die Finanzausgleichsmasse des laufenden Haushaltsjahres und damit sinken die Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich.⁸

2. Erhalt der Finanzausgleichsmasse trotz Nachtragshaushalt

a) Haushaltsvollzug entsprechend dem ursprünglichen Haushaltsplan

Als erstes erwägt die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, daß die Landesregierung im Haushaltsvollzug von der Finanzausgleichsmasse ausgehen könnte, die sich aus dem ursprünglichen Haushaltsplan ergibt, um trotz eines Nachtragshaushalts die Finanzausgleichsmasse auf dem Stand der Ansätze des ursprünglichen Haushaltsplans zu halten.

⁵ Abzüglich der Ausgleichszahlungen nach § 20 a FAG (Familienleistungsausgleich).

⁶ Abzüglich des nach § 6 Abs. 2 des Lastenausgleichsgesetzes an den Ausgleichsfond abzuführenden Betrages.

⁷ Einzelplan 20, Titel 2006.

⁸ Jedenfalls sofern die Finanzausgleichsmittel noch nicht abgeflossen sind.

Nach Artikel 77 Abs. 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz ist die Landesregierung als vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden. § 5 Abs. 2 FAG sieht vor, daß die Finanzausgleichsmasse im laufenden Haushaltsjahr vorläufig nach den Ansätzen des Haushaltsplans errechnet wird. Entsprechend diesen Ansätzen sind die Finanzausgleichsmasse und damit auch für die Finanzausgleichsmasse und damit auch für die Finanzausgleichsmasse an die Kommunen zugrunde legen.⁹ Würde die Landesregierung im Haushaltsvollzug die korrigierten Ansätze des Nachtragshaushalts mißachten, würde sie gegen sowohl gegen das Haushaltsgesetz und den Haushaltsplan als auch gegen § 5 Abs. 2 FAG verstoßen und damit zugleich Artikel 77 Abs. 2 LV verletzen.

Die Landesregierung dürfte sich also im Falle eines Nachtragshaushalts im Haushaltsvollzug nicht weiter an den Ansätzen des ursprünglichen Haushaltsplans orientieren.

b) Gesetzliche Regelung, wonach sich der Finanzausgleich 1996 nach dem ursprünglichen Haushaltsplan richtet

Fraglich ist, ob gesetzlich bestimmt werden könnte, daß 1996 vorläufig von derjenigen Finanzausgleichsmasse auszugehen ist, die der ursprüngliche Haushalt vorsieht.

Die Verfassung steht einer solchen gesetzlichen Bestimmung zwar grundsätzlich nicht entgegen. Sie würde sowohl als spezielleres wie als späteres Gesetz dem § 5 Abs. 2 Satz 1 FAG vorgehen. Die Regelung soll "vorläufig" sein, d.h. der Unterschiedsbetrag zwischen der vorläufigen Finanzausgleichsmasse und dem Betrag, der sich aufgrund der tatsächlichen Einnahmen ergibt, soll offenbar im Laufe der folgenden Haushaltsperioden wieder ausgeglichen werden. Von Verfassungs wegen ist darauf zu achten, daß durch den Ausgleich das Gebot einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen nicht verletzt wird. Im übrigen könnte der Gesetzgeber auf § 5 Abs. 2 Satz 2 FAG verweisen, der einen derartigen Ausgleich bis spätestens zum dritten folgenden Haushaltsjahr vorsieht. Im Ergebnis könnte eine

⁹ Es ist gerade Sinn und Zweck eines Nachtragshaushalts, die Landesregierung im Haushaltsvollzug an die neuen, korrigierten Ansätze zu binden.

solche Regelung damit die Kommunen so stellen, wie sie ohne einen Nachtragshaushalt stehen würden.

Bei der Gestaltung einer solchen Regelung müßte allerdings auf folgendes geachtet werden: Ein bloße Beibehaltung der ursprünglichen Ansätze im Haushaltsplan für die Finanzausgleichsmasse und die daraus zu verteilenden Finanzausweisungen würde nicht ausreichen, denn dies würde § 5 Abs. 2 FAG widersprechen. Es müßte also zunächst eine ausdrückliche gesetzliche Vorschrift über die Höhe der Finanzausgleichsmasse im Jahre 1996 erlassen werden, die § 5 Abs. 2 FAG vorgeht.¹⁰ Diese Vorschrift müßte dann entweder durch entsprechende Ansätze im Nachtragshaushaltsplan nachvollzogen werden. Oder, falls die gesetzliche Vorschrift zur Abweichung von § 5 Abs. 2 FAG erst nach dem Erlaß des Nachtragshaushaltsgesetzes erlassen werden würde, müßte sie die Deckung der entsprechenden Mehrausgaben vorsehen. In beiden Fällen wäre die Zustimmung der Landesregierung erforderlich (Art. 118 LV).¹¹

c) Darlehen

Zu prüfen ist ferner die Möglichkeit, den Kommunen insgesamt ein Darlehen zu gewähren, mit dem die Finanzausgleichsmasse um den Differenzbetrag von ca. 130 Mio. DM zu den ursprünglichen Haushaltsansätzen aufgestockt wird.

Diese Möglichkeit erscheint aus verschiedenen Gründen als kaum praktikabel. Ein Darlehen ist ein zivilrechtlicher Vertrag (§§ 607 ff. BGB). Vertragspartner müßten neben der Landesregierung sämtliche Kommunen sein, die am Finanzausgleich teilnehmen. Bereits dies wäre mit einem außerordentlichen Verwaltungsaufwand verbunden.

Unabhängig von dieser praktischen Schwierigkeit wäre es rechtlich zwar durchaus möglich, mit jeder einzelnen Kommune einen separaten Vertrag über ein Darlehen zu schließen, das diejenigen Einnahmeausfälle ausgleicht, welche sich aufgrund des Nachtragshaushalts ergeben. Gewollt ist jedoch ein einziges Darlehen zugunsten sämtlicher Kommunen, welches in die Finanzausgleichsmasse fließen soll. Ob eine solche Konstruktion überhaupt möglich ist, erscheint fraglich. Selbst wenn dieses

¹⁰ Grds. könnte eine solche Regelung in das Nachtragshaushaltsgesetzes aufgenommen werden. Dann wäre aber das sachliche und zeitliche Bepackungsverbot zu beachten, Art. 116 Abs. 3 LV.

¹¹ Sofern die Gesetzesinitiative nicht ohnehin von ihr ausginge.

Ziel durch entsprechende vertragliche Bestimmungen erreicht werden könnte, müßten zusätzlich befriedigende Lösungen für die Darlehensrückzahlung und die Aufteilung der Darlehensschuld zwischen den Kommunen geschaffen werden. Denn ohne solche Regelungen wären alle Kommunen Gesamtschuldner (§ 427 BGB), daß heißt das Land könnte von jeder einzelnen Kommune den vollen Darlehensbetrag verlangen (§ 421 BGB), und die Kommunen wären im Verhältnis untereinander verpflichtet, den jeweils gleichen Anteil an der Darlehensschuld zu tragen (§ 426 BGB). Um diese Rechtsfolge zu vermeiden, wären Vertragsgestaltungen denkbar, nach denen jede Kommune denjenigen Betrag zurückzahlt - ggf. zuzüglich Zinsen -, der ihr aufgrund des Darlehens zugeflossen ist. Denkbar wäre aber auch eine Lösung, nach der die Finanzausgleichsmasse in einem oder in mehreren der folgenden Jahre um den gesamten Darlehensbetrag - ggf. zuzüglich Zinsen - vermindert wird. Bei einer solchen Lösung würde sich die Minderung bei den einzelnen Kommunen nicht an dem Betrag orientieren, der ihnen aus dem Darlehen zugeflossen ist. Maßgeblich wäre allein der Verteilungsschlüssel für den Finanzausgleich, nach dem die niedrigere - Finanzausgleichsmasse auf die Kommunen verteilt würde. Eine solche Lösung entspräche wohl am ehesten der Ausgleichsregelung, die § 5 Abs. 2 FAG vorsieht.

Dies aber auf zivilrechtlichem Wege mit Hilfe eines Darlehens zu erreichen, ist rechtlich schwierig und praktisch allenfalls mit großem Aufwand durchführbar, da sämtliche Kommunen dem Vertragswerk zustimmen müßten. Unabhängig davon wären die Mittel für das Darlehen im Haushalt bereitzustellen; bei der Zusage des Darlehens wäre der Finanzminister gemäß § 39 Abs. 2 LHO zu beteiligen.

d) Erhöhung des Verbundsatzes

Rechtlich unproblematisch erscheint die Erhöhung des Verbundsatzes für das Jahr 1996 um denjenigen Prozentsatz, der nötig ist, um die Mindereinnahmen auszugleichen, die sich aufgrund eines Nachtragshaushalts ergäben. Der Verbundsatz könnte auch 1997 wieder auf 20,25 v.H. abgesenkt werden. Der Gesetzgeber hat den Verbundsatz in den vorangegangenen Jahren mehrfach verändert,¹² zuletzt ist er von 19,75 auf 20,25 heraufgesetzt worden.¹³

¹² S. Nell/Steenbock, Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, in: Praxis der Gemeindeverwaltung, E 1 RhPf (Stand 1994), S. 56.

¹³ Durch Gesetz vom 22.12.1995, GVBl. S. 525.

Bei dieser Lösung wären die Kommunen durch die Steuermindereinnahmen im Jahre 1996 nicht betroffen; die Mindereinnahmen müßten allein vom Land getragen werden.

Auch hier gilt das bereits oben unter 2 b) ausgeführte: Zunächst wäre eine gesetzliche Änderung des Verbundsatzes erforderlich. Diese müßte dann durch entsprechende Ansätze im Nachtragshaushaltsplan nachvollzogen werden, oder das Gesetz zur Änderung des Verbundsatzes müßte die Deckung der entsprechenden Mehrausgaben vorsehen, falls es erst nach dem Erlaß des Nachtragshaushaltsgesetzes erlassen werden würde. In beiden Fällen wäre wiederum nach Art. 118 LV die Zustimmung der Landesregierung erforderlich.

C. Zusammenfassung

Grundsätzlich könnten die Kommunen im Falle eines Nachtragshaushalts auf folgende Weise vor Einnahmeausfällen im Jahre 1996 bewahrt werden: Zum einen durch eine gesetzliche Bestimmung, die bewirkt, daß sich die Finanzausgleichsmasse 1996 vorläufig an den Ansätzen orientiert, die im ursprünglichen Haushaltsplan ausgewiesen waren (Ausnahme von § 5 Abs. 2 Satz 1 FAG). Wenn die Verrechnung entsprechend § 5 Abs. 2 Satz 2 FAG innerhalb der folgenden drei Haushaltsjahren erfolgen würde, stünden die Kommunen so, wie sie ohne Nachtragshaushalt stehen würden. Zum anderen könnte der Verbundsatz für das Jahr 1996 erhöht und für die folgenden Jahre wieder auf den jetzigen Stand abgesenkt werden. In diesem Fall müßte das Land die Mindereinnahmen allein tragen.