

## Änderungsantrag

der Fraktion der CDU

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung  
– Drucksache 18/4111 –

Landesgesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (Landesfinanzausgleichsgesetz – LFAG –)

Der Gesetzentwurf wird wie folgt geändert:

1. § 3 Abs. 1 LFAG-E erhält folgende Fassung:

„Das Land erhebt von den Ortsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städten und kreisfreien Städten eine Finanzausgleichsumlage (§ 30), deren Aufkommen der Finanzausgleichsmasse (§ 5) zufließt.“

2. § 5 Abs. 1 LFAG-E wird wie folgt geändert:

a) Nach Nummer 3 wird das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt.

b) Nach Nummer 4 wird der Schlusspunkt durch das Wort „und“ ersetzt.

c) Folgende Nummer 5 und Nummer 6 werden angefügt:

„5. einem Garantiebtrag für einen Mindestaufwuchs nach § 8a sowie

6. zusätzliche Finanzmittel zur Finanzierung von Härteausgleichen nach § 12 Abs. 3.“

3. § 6 Abs. 4 Satz 4 LFAG-E erhält folgende Fassung:

„Bei der Angemessenheitsprüfung wird die wirtschaftliche und sparsame Aufgabenwahrnehmung mittels eines Korridorverfahrens unter Beachtung des Quantilsverfahrens ermittelt, wobei symmetrische Korridor Grenzen zur Anwendung kommen müssen.“

4. § 6 Abs. 5 Satz 1 LFAG-E erhält folgende Fassung:

„Die allgemeinen Deckungsmittel der nach Absatz 6 gebildeten Gebietskörperschaftsgruppen umfassen die nach Maßgabe von Satz 2 bis 4 aufgeteilte Steuerkraftmesszahl, die Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sowie die Ausgleichsleistungen nach § 28 LFAG-E, abzüglich der Umlage zur Deckung der Kosten der Zentralen Verwaltungsschule Rheinland-Pfalz und der Hochschule für öffentliche Verwaltung Rheinland-Pfalz sowie der Bezirksverbandsumlage.“

5. Nach § 8 LFAG-E wird folgender § 8a eingefügt:

„§ 8a  
Garantiebtrag für einen Mindestaufwuchs

Zur Sicherstellung der kommunalen Leistungsfähigkeit und zur Herstellung der Planbarkeit der kommunalen Haushalte steigt die Finanzausgleichsmasse jeweils gegenüber dem Vorjahresansatz um mindestens 1 %, sofern sich keine höhere Steigerung bereits aufgrund der Regelung gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 ergibt.“

6. § 12 Abs. 3 LFAG-E erhält folgende Fassung:

„Die zusätzlich zur Verfügung gestellten Finanzmittel nach § 5 Absatz 1 Nr. 6 werden wie folgt verwendet. Die Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte (Absatz 1 Nr. 1) wird in den Jahren 2023 und 2024 jeweils um 80 000 000 EUR erhöht; die Teilschlüsselmasse der Ortsgemeinden (Absatz 1 Nr. 3) wird in den Jahren 2023 und 2024 jeweils um 25 000 000 EUR erhöht; die Teilschlüsselmasse der Landkreise (Absatz 1 Nr. 4) wird in den Jahren 2023 und 2024 um 62 500 000 EUR erhöht („Härteausgleich“).“

7. In § 13 Abs. 3 LFAG-E wird die Zahl „14“ durch die Zahl „15“ ersetzt.

8. § 17 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„Als Steuerkraftzahlen werden angesetzt

1. bei der Grundsteuer A 330 v. H. der Grundzahl bei den kreisfreien Städten und 325 v. H. der Grundzahl bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden,
2. bei der Grundsteuer B 465 v. H. der Grundzahl bei den kreisfreien Städten und 390 v. H. der Grundzahl bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden,
3. bei der Gewerbesteuer die Grundzahl mit dem Vomhundertsatz, der sich aus 430 v. H. bei den kreisfreien Städten und 365 v. H. bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden abzüglich des in dem in Absatz 3 Satz 1 genannten Zeitraum jeweils geltenden Vervielfältigers für die Gewerbesteuerumlage nach § 6 des Gemeindefinanzreformgesetzes ergibt,
4. die Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer,
5. die Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und
6. die Ausgleichsleistungen nach § 28.“

9. § 31 Abs. 1 LFAG-E wird wie folgt geändert:

Folgende neue Nummer 3 wird eingefügt: „3. die Schlüsselzuweisung B nach § 14.“

## **Begründung**

### **A Allgemeiner Teil**

Am 08. September 2022 hat die Landesregierung den Entwurf eines Landesgesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (Landesfinanzausgleichsgesetz - LFAG -) dem Landtag zugeleitet (LT-Drs. 18/4111).

Auslöser ist die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz (VGH) vom 16. Dezember 2020 (Az.: VGH N 12/19, VGH N 13/19 und VGH N 14/19), mit der der VGH die §§ 5 bis 18 des Landesfinanzausgleichsgesetzes (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415) in den Fassungen vom 8. Oktober 2013 (GVBl. S. 349), vom 27. November 2015 (GVBl. S. 393) und vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 459) für unvereinbar mit der Landesverfassung erklärt.

Das bisherige Verbundquotenmodell mit einer Verstetigungskomponente soll mit der Neuregelung durch ein Bedarfsmodell, entsprechend den Empfehlungen des VGH, abgelöst werden. Eine Vorgabe, wie dieses Modell ausgestaltet werden soll, hat der VGH nicht gegeben, sondern lediglich auf das in Hessen angewandte Modell verwiesen. Darüber hinaus ist der Landesgesetzgeber weitgehend frei in seiner Entscheidung, wie das Modell ausgestaltet werden soll.

Das von der Landesregierung angewandte Modell ist sowohl in der kommunalen Familie als auch in der Finanzwissenschaft auf Kritik gestoßen, weil aufgrund der gewählten Ansätze ein kalkuliertes Weniger das Ergebnis sein wird. Die Betrachtung der einzelnen Aufgaben ist für einen bedarfsgerechten Ansatz unerlässlich, schließlich wurde die Anwendung eines Korridorverfahrens von keiner Seite grundsätzlich abgelehnt. Das nun von der Landesregierung vorgelegte Modell wird von vielen Seiten intensiv kritisiert, wie beispielsweise im Gutachten von Prof. Dr. Thomas Lenk und Dr. Tim Starke zur Anhörung im Innenausschuss. Der zunächst vorgenommene Abzug eines Anteils freiwilliger Leistungen bei nahezu jeder Pflichtaufgabe ist nicht nachvollziehbar und lässt die Intension der Landesregierung zum beabsichtigten Ergebnis bereits deutlich erkennen. Der daran anschließende Korridor mit den Grenzen von 50 und 100 Prozent engt zusätzlich die Bedarfsermittlung derart ein, so dass im Ergebnis ein Symmetrieansatz – entgegen der eigens hierfür beauftragten Begutachtung – die Höhe der Finanzausgleichsmasse „retten“ muss.

Daher muss die Bedarfsermittlung auf der Grundlage von plausiblen und transparent nachvollziehbaren Kriterien erfolgen, die ein Ergebnis der bedarfsgerechten kommunalen Finanzausstattung vorweist, so dass es keiner weiteren Anpassung an anderer Stelle bedarf.

Dies macht den Kommunalen Finanzausgleich nach dem Landesfinanzausgleich zudem einfacher und erfüllt mit der zusätzlichen Transparenz auch eine weitere Forderung aller am System Beteiligten.

Im Gesetzentwurf der Landesregierung werden dem angemessenen Bedarf für Schlüsselzuweisungen allgemeine Deckungsmittel abgezogen, dies ist in dem Fall nicht zu beanstanden, soweit es sich um sog. KFA-relevante Einnahmen (Realsteuern, Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und Umsatzsteuer sowie aus dem Familienleistungsausgleich) handelt. Alle darüber hinaus gehenden Kürzungen engen den kommunalen Finanzrahmen unzulässig ein.

Die mit diesem Antrag vorgenommenen umfangreichen Änderungen am Entwurf des Landesfinanzausgleichsgesetzes wirken sich sehr stark auf den Betrag der Mindestfinanzausstattung (insgesamt) nach dem von der Landesregierung vorgelegten Modell aus und können daher nicht im Detail beziffert werden.

Die Änderungen sollen dazu beitragen, dass die Kommunen in Rheinland-Pfalz mit einer auskömmlichen Finanzausstattung ausgestattet werden, um vor Ort Ihre Aufgaben wahrnehmen zu können und darüber hinaus ausreichend Gestaltungsfreiheit verbleibt, damit das kommunale Leben auch tatsächlich stattfinden kann.

## B Zu den einzelnen Bestimmungen

### Zu Nr. 1

Mit der Änderung des Wortlautes in § 3 Abs. 1 LFAG-E von dem bisherigen Wortlaut des § 3 Abs. 1 LFAG 1999: „Das Land erhebt von den Ortsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städten und kreisfreien Städten eine Finanzausgleichsumlage (§ 30), deren Aufkommen der Finanzausgleichsmasse (§ 5) zufließt.“ zu „Das Land erhebt den kommunalen Gebietskörperschaften eine Finanzausgleichsumlage (§ 30), deren Aufkommen der Finanzausgleichsmasse (§ 5) zufließt.“ wird bewirkt, dass alle – und damit auch ausdrücklich die umlagefinanzierten Gebietskörperschaften – in eine Zahlpflicht der Finanzausgleichsumlage kommen können.

Nun gehen die von der Landesregierung vorgelegten Berechnungen davon aus, dass nur wenige Kreise und Verbandsgemeinden im Jahr 2023 hierzu herangezogen werden. Allerdings wird in Rheinland-Pfalz mit dem LFAG ein sog. Dauergesetz in Kraft gesetzt, welches anders als z. B. die Gemeindefinanzierungsgesetze anderer Flächenländer, nicht jährlich neu erlassen und damit jährlich angepasst wird. Aus diesem Grund ist dafür Sorge zu tragen, dass auftretende Unstimmigkeiten von Anfang an ausgeschlossen werden. Daher ist der Gesetzestext wieder auf den derzeitigen Gesetzestext zu ändern.

Bis 1999 waren die Kreise zur Zahlung der Finanzausgleichsumlage verpflichtet, diese wurde mit der Einführung des derzeit geltenden LFAG 1999 zum 01.01.2000 abgeschafft. Begründet wurde diese Maßnahme seinerzeit wie folgt: „Absatz 1 stellt die Landkreise künftig von der Umlagepflicht zur Finanzausgleichsumlage frei. Da die Landkreise über keine nennenswerten Steuereinnahmen verfügen, ist dies sachgerecht. Ihre bisherige Heranziehung geht zurück auf die frühere Krankenhausumlage, die von den Landkreisen und kreisfreien Städten erhoben wurde und an deren Stelle am 1. Januar 1986 die Finanzausgleichsumlage getreten ist. Aber auch aus rechtlichen Überlegungen erscheint diese Maßnahme erforderlich. Umlagegrundlage bei den Landkreisen waren bislang die Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden. Da auch die kreisangehörigen Gemeinden umlagepflichtig sind, wurden die gleichen Steuereinnahmen zweimal zur Umlage herangezogen. Diese Doppelbelastung von Steuereinnahmen durch ein und dieselbe Umlage soll beseitigt werden.“ [LT-Drs. 13/4431 vom 15.06.1999, S. 26].

Zwar wurde im vorliegenden Gesetzentwurf die Berechnungsmethode zur Finanzausgleichsumlage geändert, aber dennoch werden, im Falle der Heranziehung des Kreises zur Finanzausgleichsumlage, aufgrund der eigenen Umlagenfinanzierung dessen, Steuereinnahmen ggf. zweimal herangezogen (wenn bereits eine eigene Verpflichtung besteht) oder Gemeinden im Rahmen der dann zu zahlenden Kreisumlage an der Finanzausgleichsumlage des Kreises beteiligt, die selbst nicht zahlungspflichtig sind.

Diese unzutreffenden Belastungen sind zu vermeiden, damit die sog. kommunale Mindestfinanzausstattung auch in den Kommunen vor Ort bleibt und nicht unnötig einer Umverteilung zugänglich gemacht wird.

## Zu Nr. 2

§ 5 Abs. 1 LFAG-E wird um die Nummern 5 und 6 ergänzt, um auf diese Weise sicherzustellen, dass die kommunale Mindestfinanzausstattung im Vollzug des Gesetzes sichergestellt ist.

Mit der neuen Nummer 5 wird ein „Garantiebetrag für einen Mindestaufwuchs nach § 8a“ in das neue System des kommunalen Finanzausgleichs eingeführt. Diese Position ist an das vielfach verglichene System in Hessen angelehnt und wird auch dort praktiziert, um den nachweislich geringeren Betrag aufgrund der beschriebenen Korridorberechnung von 50 und 100 % zu korrigieren. Im hessischen System besteht die „angemessene Finanzausstattung“ (Festansatz) aus der Mindestausstattung und dem Finanzkraftzuschlag. Hierbei ist der Festansatz der Betrag, der erforderlich ist, um die **angemessene Finanzausstattung** der Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit sicherzustellen (§ 6 Abs. 1 FAG-HE). Im Gegensatz zur reinen Mindestfinanzausstattung in Rheinland-Pfalz geht Hessen den Weg der angemessenen Finanzausstattung.

Mit der neuen Nummer 6 werden „zusätzliche Finanzmittel“ zur Finanzierung der Härteausgleiche nach § 12 Absatz 3 LFAG-E bereitgestellt.

Dies stellt zum einen sicher, dass die ermittelte Mindestfinanzausstattung auch allen Gebietskörperschaftsgruppen zu Teil wird. Zum anderen wird durch die Bereitstellung der zusätzlichen Mittel aus dem originären Landeshaushalt sichergestellt, dass die Mindestfinanzausstattung nicht reduziert und damit zu gering wird.

Im LFAG-E wird ein Härteausgleich den kreisfreien Städten und den Ortsgemeinden gewährt. Aufgrund der Entnahme dieser Beträge aus dem Gesamttopf der Finanzausgleichsmasse, werden automatisch die Schlüsselzuweisungen B aller Gebietskörperschaften (fünf Teilschlüsselmassen) vermindert. Durch die zusätzliche Einlage dieser Beträge bleiben die ermittelten Mindestbeträge an Schlüsselzuweisungen aller sichergestellt.

## Zu Nr. 3

Mit der Änderung in § 6 Abs. 4 Satz 4 LFAG-E wird erreicht, dass die Bedarfsermittlung im Rahmen eines Korridorverfahrens stattfindet, so wie dies vom VGH als zulässig erachtet wird, die Ermittlung jedoch nicht von vornherein auf ein Minderergebnis abzielt, wie dies mit dem Korridor von 50 und 100 Prozent geschieht. Der Zusatz „*wobei symmetrische Korridor Grenzen zur Anwendung kommen müssen*“, bewirkt, dass nicht der Median zur Obergrenze und das erste Quartil (0,25-Quantil) zur Untergrenze erklärt werden kann. Dies wäre im Ergebnis parallel zu den Durchschnittswerten nach dem bisherigen Verfahren zu sehen. Denn das von der Landesregierung angewandte Modell ist sowohl in der kommunalen Familie als auch in der Finanzwissenschaft auf Kritik gestoßen, weil aufgrund der gewählten Ansätze ein kalkuliertes Weniger das Ergebnis sein muss.

Die Betrachtung der einzelnen Aufgaben ist – auch nach der Auffassung des VGH – für einen bedarfsgerechten Ansatz unerlässlich. Aus diesem Grund wird die Anwendung des Korridorverfahrens nicht bestritten. Jedoch wird das angewandte Verfahren kritisiert, weil es das Ergebnis in zwei Stufen reduziert.

- a) Bei der Erfüllung nahezu jeder Pflichtaufgabe der kommunalen Selbstverwaltung wird seitens der Landesregierung unterstellt, dass ein prozentualer Anteil freiwilliger Leistungen

erbracht wird. Diese Annahme ist nicht nachvollziehbar und würde bedeuten, dass an dieser Stelle ein gewisses unwirtschaftliches Handeln **aller** kommunaler Gebietskörperschaften unterstellt wird. Aber gerade dies kann so nicht unterstellt werden und engt die kommunale Finanzierungsfreiheit in der Aufgabenerfüllung über das zulässige Maß ein.

- b) Sicherlich wird der Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nicht unbedingt bei jeder Aufgabenerfüllung gewahrt. In begründeten Einzelfällen zu Recht und in anderen Fällen möglicherweise unbewusst, aber genau hier setzt ein Korridormodell an. Das Korridormodell soll im Rahmen der Aufgabenerfüllung einen Deckel für ein angemessenes Maximum setzen. Der von der Landesregierung gewählte Korridor mit den Grenzen von 50 und 100 Prozent engt die Bedarfsermittlung derart ein, dass im Ergebnis ein erheblich reduzierter Wert als Basis der Mindestfinanzausstattung herangezogen wird. Dieses reduzierte Ergebnis wird nachfolgend mit einem Symmetrieansatz – der entgegen der eigens hierfür beauftragten Begutachtung – die Höhe der Finanzausgleichsmasse retten muss.

Wie bereits mehrfach von der Landesregierung vorgetragen ist der Korridor von 50 und 100 Prozent (Untergrenze: 50 % des gewogenen Landesdurchschnitts der tatsächlichen Pro-Kopf-Defizite, Obergrenze: 100 %) keine Vorgabe des VGH oder der Finanzwissenschaft, sondern lediglich die Übernahme von Werten aus dem Nachbarland Hessen (seit 2016) vor dem Hintergrund, dass dort der Korridor verfassungsgerichtlich bestätigt wurde. Bestätigte Tatsache ist aber auch, dass das Nachbarland Hessen dieses Modell aus Thüringen (2008 bis 2012) übernommen hat. Während Thüringen in der Erkenntnis der negativen Auswirkungen auf die Kommunen bereits ab dem Jahr 2013 von dem Modell Abstand genommen hat, wurde das Modell in Hessen über mehrere Jahre – aus dem gleichen Grund ausgesetzt.

Zur gewählten Begrenzung des Korridors kann auf die in der Anhörung der Sachverständigen vorgetragene Stellungnahme von Prof. Lenk und Dr. Starke verwiesen werden: *„Diesbezüglich ist der Aussage im vorliegenden Gesetzentwurf, wonach die rheinland-pfälzischen Kommunen ihre Aufgaben nur dann im Sinne eines Mindestbedarfs angemessen erfüllen, wenn die 50 %-/100 %-Korridor Grenzen angesetzt werden (LT-Drs. 18/4111, S. 102), zwingend zu widersprechen. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht muss festgestellt werden, dass die Festlegung der Korridor Grenzen nicht auf statistischen bzw. ökonomischen Berechnungen beruht, sondern allein auf die Entscheidungen der Landesgesetzgeber in Thüringen, Hessen und Rheinland-Pfalz selbst zurückgeht. So wirkt die Kappung der Pro-Kopf-Defizite bei genau 100 % des Durchschnitts stark restriktiv, da überdurchschnittliches Ausgabeverhalten automatisch als nicht angemessen betrachtet wird.“* [LT-Vorlage 18/2549, S. 3].

Daher muss die Bedarfsermittlung auf der Grundlage von plausiblen und transparent nachvollziehbaren Kriterien erfolgen, die ein Ergebnis der bedarfsgerechten kommunalen Finanzausstattung vorweist, so dass es keiner weiteren Kosmetik bedarf und zur Transparenz des Systems beiträgt.

Die Orientierung am arithmetischen Mittel, wie im Entwurf von der Landesregierung umgesetzt, zur Setzung der Korridor Grenzen von 50 und 100 Prozent ist als problematisch einzuordnen; stattdessen ist eine Orientierung an Quantilen vorzuziehen. Dies schlug erstmals Deubel in seinem Gutachten für den Kommunalen Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt aus dem Jahr 2012 zur Setzung von Korridor Grenzen vor [Deubel, Ingolf: Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt, Bestandsaufnahme und Perspektiven bis zum Jahr 2020, Bad Kreuznach, S. 47]. Rechnerisch erprobt wurden quantilsbezogene Grenzen bei einer Korridorbildung allerdings erst von Lenk, Hesse, Starke et al. in einem Gutachten zum Kommunalen Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern aus dem Jahr 2017 [Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke,

Tim/Woitek, Florian/Grüttner, André: Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig/Schwerin, S. 196 bis 237].

Bei der Angemessenheitsprüfung wird die wirtschaftliche und sparsame Aufgabenwahrnehmung mittels eines Korridorverfahrens somit unter Beachtung des Quantilsverfahrens ermittelt. Hierbei **müssen symmetrische Korridor Grenzen zur Anwendung** kommen. Mit den symmetrischen Korridor Grenzen ist sichergestellt, dass die kommunale Mindestfinanzausstattung zutreffend ermittelt wird.

#### Zu Nr. 4

Im Gesetzentwurf der Landesregierung werden dem angemessenen Bedarf für Schlüsselzuweisungen allgemeine Deckungsmittel abgezogen, dies ist dann nicht zu beanstanden, soweit es sich um sog. KFA-relevante Einnahmen nach § 17 Abs. 2 LFAG handelt. Dies sind die Steuerkraftzahlen aus der Grundsteuer A, der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer sowie die Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und die Ausgleichsleistungen nach § 28 LFAG-E.

In der Gesetzesbegründung wird zu § 6 Abs. 5 LFAG-E ausgeführt: „In Absatz 5 wird die Ermittlung der allgemeinen Deckungsmittel definiert, die vom ermittelten kommunalen Mindestbedarf abzuziehen sind (§ 6 Abs. 1 Satz 2). Die allgemeinen Deckungsmittel der nach Absatz 6 gebildeten Gebietskörperschaftsgruppen umfassen **insbesondere** alle Steuerarten, die Bestandteil der Steuerkraftmesszahl sind, sonstige Gemeindesteuern sowie kommunale Umlagen (bei umlageerhebenden Gebietskörperschaften) und **Konzessionsabgaben**, abzüglich der Umlage zur Deckung der Kosten der Zentralen Verwaltungsschule Rheinland-Pfalz und der Hochschule für öffentliche Verwaltung Rheinland-Pfalz.“ [**Hervorhebungen durch den Autor**] [LT-Drs. 18/4111, S. 214].

Ein erster Unterschied zum immer wieder verglichenen Modell aus Thüringen und Hessen stellt die Berücksichtigung **potenzieller, hebesatzbedingter Mehreinnahmen** dar. „Während Thüringen und Hessen hier lediglich Ist-Realsteuereinnahmen ansetzen, werden in Rheinland-Pfalz die Einnahmepotenziale zu den allgemeinen Deckungsmitteln hinzugerechnet.“ [LT-Vorlage 18/2549, S. 10]. Hier sind Prof. Lenk und Dr. Starke überzeugt, dass mit der Annahme und Berücksichtigung der potenziellen Mehreinnahmen seitens der Landesregierung im Gesetzentwurf überhöhte kommunale Mehreinnahmepotenziale zum Ansatz kommen, die in der Konsequenz der Feststellung der Wissenschaftler eine zu geringe kommunale Mindestfinanzausstattung zum Ergebnis haben.

Darüber hinaus werden – in untypischer Weise – innerhalb des kommunalen Finanzausgleiches auch **nicht KFA-relevante** Einnahmen zum Abzug gebracht, die zu einer weiteren Verringerung der kommunalen Mindestfinanzausstattung beitragen. Hierzu führen Prof. Lenk und Dr. Starke in ihrer Stellungnahme aus: „Neben der Problematik der Einbeziehung überhöhter kommunaler Mehreinnahmepotenziale aus den Realsteuern erscheint auch die Gegenrechnung der sonstigen Gemeindesteuern im Bedarfsmodell untypisch. Die Erhebung der sonstigen Gemeindesteuern ist für die Gemeinden nicht obligatorisch. In einigen Gemeinden führt die Erhebung solcher Steuern im Zuge der hier durchgeführten Anrechnung im Bedarfsmodell zu einer unmittelbaren Senkung der bedarfsgerechten Defizite aller Gemeinden in Rheinland-Pfalz, obwohl die Steuereinnahmen gar nicht der kommunalen Ebene als Ganzes zur Verfügung stehen. Berechtigter-

*weise werden die sonstigen Gemeindesteuern etwa bei der horizontalen Verteilung der Schlüsselzuweisungen im Rahmen der Berechnung der Steuerkraftmesszahl nicht einbezogen, damit die Gemeinden die Anreize erhalten, diese Steuern gegen lokale Widerstände zu erheben. Da die Steuereinnahmen gemäß dem Gesetzentwurf zusammen mit den anderen allgemeinen Deckungsmitteln vom ermittelten Gesamtdefizit abgezogen werden, haben die rheinland-pfälzischen Gemeinden nun keine Anreize mehr, diese Steuern zu erhöhen oder neu zu erheben.“ [LT-Vorlage 18/2549, S. 13].*

Aus den genannten Gründen ist der Abzug der allgemeinen Deckungsmittel auf die Steuerkraftzahlen nach § 17 Abs. 2 LFAG-E aus der Grundsteuer A, der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer sowie die Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und die Ausgleichsleistungen nach § 28 LFAG-E zu begrenzen.

#### Zu Nr. 5

Mit der Ergänzung wird erreicht, dass die Kommunen eine gewisse Planungssicherheit in Zukunft erhalten. Mit dem ausgewiesenen Mindestaufwuchs der Finanzausgleichsmasse wird erreicht, dass ggf. die Kommunen nicht zeitgleich sinkende eigenen Einnahmen mit einer sinkenden Finanzausgleichsmasse zu verkraften haben. Diese Sicherheit hat der VGH nicht gefordert, aber auch nicht ausdrücklich verneint. Somit bleibt es dem Landesgesetzgeber über eine derartige Sicherheitsklausel zu entscheiden. Denn bereits heute ist erkennbar, dass die Kommunen im Jahr 2024 weniger Finanzausgleichsmasse zur Verfügung haben werden als im Jahr 2023.

Auf der Grundlage der bisherigen Daten wären dies 50 Mio. Euro gewesen, die nach dem Entwurf des Haushaltsplans 2023/2024 mit 32 Mio. Euro in Form der Reduzierung der Schlüsselzuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände nach §§ 11 bis 14 LFAG (Kapitel 20 06, Titel 613 01) umgesetzt werden soll [Haushaltsplan-E 2023/2024, Einzelplan 20, S. 76].

Mit der angekündigten Erhöhung der Finanzausgleichsmasse um 82 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2023 aufgrund höher angenommener Finanzausgleichsumlage wird die Reduzierung um diesen Betrag höher ausfallen [Pressedienst: Kommunaler Finanzausgleich kann um weitere 82 Mio. Euro steigen; Ministerium des Innern und für Sport, Ministerium der Finanzen vom 09.11.2022].

Daher soll zur Sicherstellung der kommunalen Leistungsfähigkeit und zur Herstellung der Planbarkeit der kommunalen Haushalte die Finanzausgleichsmasse gegenüber dem Vorjahresansatz um mindestens 1 % steigen. Mit der Anknüpfung an die Finanzausgleichsmasse wird gewährleistet, dass eine evtl. Steigerung bei der Ermittlung der Mindestfinanzausstattung nach § 6 LFAG-E nicht an anderer Stelle reduziert wird. Dieses Vorgehen ist festzustellen bei der von der Landesregierung vorgelegten „Datenrevision“, bei der die Mindestfinanzausstattung um 74 Mio. Euro steigt, der Symmetrieansatz nach § 7 LFAG-E um 74 Mio. Euro reduziert wird. Ein derartiger Handlungsspielraum wird der Landesregierung im Vollzug des Gesetzes damit nicht eröffnet.



## Zu Nr. 6

Die Änderung in § 12 Abs. 3 LFAG-E regelt die Verwendung der zusätzlichen Finanzmittel, die im Rahmen des § 5 LFAG-E zur Verfügung gestellt werden. Eine reine Mindestfinanzausstattung gewährt den Kommunen eine Ausstattung, mit der gerade die notwendigsten Aufgaben erledigt werden können. Es wird damit nicht erreicht, dass über Jahre hinweg ausgelassene Instandhaltungen nachgeholt werden, auch gewährleistet dieser Mindestbetrag nicht, dass notwendige Investitionen in Schulen und Kindertagesstätten, in Spiel- und Freizeiträume usw. getätigt werden können. Ebenfalls ist damit ein Abbau der Verschuldung durch Tilgungsleistungen nicht gewährleistet. Dies ist nur dann möglich, wenn auch ein gewisses Mehr bei den Kommunen verbleibt.

Aus diesem Grund sind die nachfolgenden Teilschlüsselmassen nicht durch bereits in der Mindestfinanzausstattung nach § 6 LFAG-E enthaltenen Finanzierungsanteilen der Bedarfsermittlung, sondern durch zusätzliche Mittel des Landes anzuheben. Vorgesehen sind hierzu bereits im Entwurf der Landesregierung für die kreisfreien Städte 80 Mio. Euro; für die Ortsgemeinden 25 Mio. Euro. Ein derartiger Betrag ist auch die Landkreise in Höhe von 62,5 Mio. Euro als Härteausgleich vorzusehen. Letzterer soll den Landkreisen die Möglichkeit bieten, die Kreisumlagesätze entweder nicht anheben zu müssen oder bei gegebenem Handlungsspielraum diese möglicherweise zu senken. Diese trägt zum Gelingen der Reform bei.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht im Bereich der Gesamtschlüsselmasse einen sog. Vorwegabzug der Schlüsselmasse A und des Härteausgleichs sowie die anschließende Verteilung der Schlüsselmasse B vor. Der Härteausgleich soll nach der Rausrechnung die Teilschlüsselmassen der Schlüsselzuweisungen B der bezugsberechtigten Gebietskörperschaftsgruppen erhöhen.

Der hier vorliegende Entwurf sieht zunächst mit der zusätzlich zur Verfügung gestellte Masse eine ungekürzte Verteilung der Gesamtschlüsselmasse für die Schlüsselzuweisungen A und B nach der (veränderten) Bedarfsermittlung vor.

Mit dem Härteausgleich soll erreicht werden, dass die Zuweisungsunterschiede nach dem bisherigen und dem neuen Recht zielgenau ausgeglichen werden. Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht eine Verteilung in der Art vor: *„Der Härteausgleich erhöht die sich nach Absatz 2 ergebenden Teilschlüsselmassen der kreisfreien Städte und der Ortsgemeinden.“* [LT-Drs. 18/4111, S. 220].

Mit der Ausweitung des Härteausgleichs auch auf die Landkreise und vor dem Hintergrund der zielgenauen Verteilung auf die entsprechenden Empfänger, sollen die Mittel anteilig den kommunalen Gebietskörperschaften zu Gute kommen, die auch ein entsprechendes Minus auf der Grundlage der vorliegenden Proheberechnungen des Statistischen Landesamtes zu verzeichnen haben. Eine Verteilung nach dem allgemeinen Prinzip, Erhöhung der zur Verfügung stehenden Masse und damit Erhöhung des Bedarfs ist nicht beabsichtigt.

## Zu Nr. 7

Mit der Änderung des prozentualen Anteils in § 13 Abs. 3 LFAG-E von 14 % auf 15 %, wird ein höherer Auszahlungsbetrag für die Schlüsselzuweisungen A ermöglicht. Im neuen LFAG-E wird erstmals eine Begrenzung der zur Verfügung stehenden Schlüsselmasse A eingeführt. Damit

wird die landesdurchschnittliche Anhebung der Finanzkraft auf einen Mindestbetrag reduziert im Falle nicht ausreichender Masse.

Nach den derzeit vorliegenden Daten werden im Haushaltsjahr 2023 rund 307 Mio. Euro Schlüsselmasse A zur Auszahlung benötigt. § 13 Abs. 3 Satz 1 LFAG-E regelt: *„Die landesweite Summe der Schlüsselzuweisungen A ist auf höchstens 14 v. H. der Gesamtschlüsselmasse begrenzt (Höchstbetrag).“* Die *„Schlüsselzuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände nach §§ 11 bis 14 LFAG (Kapitel 20 06, Titel 613 01)“* betragen nach dem vorgelegten Entwurf des Landeshaushaltsplans im Jahr 2023 2.112.606.600 Euro [Haushaltsplan-E 2023/2024, Einzelplan 20, S. 76]. Damit ist die Summe der maximalen Schlüsselzuweisung A auf rund 297,8 Mio. Euro begrenzt.

Um nicht bereits im ersten Jahr der Umsetzung des neuen kommunalen Finanzausgleichs die Finanzkraft der Empfänger der Schlüsselzuweisungen A zu beschneiden, soll der Wert um einen Prozentpunkt angehoben werden, damit eine vollständige Auszahlung der notwendigen Schlüsselzuweisungen A in Höhe des gesetzlichen normierten Schwellenwertes ermöglicht wird.

#### Zu Nr. 8

Ein sehr intensiver Diskussionspunkt sind in Rheinland-Pfalz die Nivellierungssätze. Hier gibt es seitens der Landesregierung, dem Rechnungshof und den Kommunen unterschiedliche Auffassungen zur Ausgestaltung. In Randnummer 58 des Urteils des VGH vom 16.12.2020 wird ausgeführt: *„Zum einen hat das Land bei der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs die eigenen Einnahmequellen der Kommunen zu berücksichtigen und zu prüfen, ob bestehende Einnahmepotentiale umfassend ausgeschöpft wurden.“* [VGH RP, Urteil vom 16.12.2020, Az.: VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19, juris, Rn. 58]. Wichtig ist an dieser Stelle der Hinweis, dass der VGH dem Land hier eine Prüfpflicht auferlegt hat. Wie mit dem Ergebnis umzugehen ist, dass wurde seitens des VGH offengelassen.

Der Ansatz der Landesregierung die Einnahmepotenziale auf dem Niveau des Bundesdurchschnitts der Flächenländer anzusetzen, verkennt die rheinland-pfälzischen Gegebenheiten. Außerdem liegt die Ausgestaltung der Realsteuerhebesätze in der Verantwortung der Kommunen, die diese zum Haushaltsausgleich einsetzen können oder an anderer Stelle einen Haushaltsausgleich erreichen. Voraussetzung ist hierbei immer, dass auch ausreichend Masse vorhanden ist und die Kommunen nicht vergeblich eigene Anstrengungen umsetzen.

Auch muss sichergestellt sein, dass die Reform des kommunalen Finanzausgleichs nicht auf dem Rücken der Bürgerinnen und Bürger ausgetragen wird, denn dies würde staatliches Handeln in Frage stellen.

Unter Beachtung des Grundsatzes der gleichwertigen Lebensverhältnisse darf nicht verkannt werden, dass nicht alles Gleich sein muss, sondern jeweils die Besonderheiten vor Ort beachtet werden müssen. In derartigen Fällen sind gleichwertige Lebensverhältnisse im gleichen Umfeld herzustellen. So kann eine Ortsgemeinde mit z. B. 500 Einwohnern nicht die Gleichwertigkeit mit der Landeshauptstadt Mainz oder der kreisfreien Stadt Ludwigshafen herstellen. Hier werden völlig unterschiedliche Anforderungen gestellt. Mit einem einheitlichen Nivellierungssatz wird aber gerade versucht, dieser Beispielsgemeinde die Gleichwertigkeit in der Einnahmeer-

hebung herzustellen. Im Gegenzug wurde jedoch bei der Ermittlung der Mindestfinanzausstattung die Gemeinde gerade nicht im Rahmen einer Gleichwertigkeit zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen bei den Ausgaben entsprechend angehoben.

Insoweit sind die Nivellierungssätze im LFAG-E als gerundeter Durchschnitt der Werte in Rheinland-Pfalz je Gebietskörperschaftsgruppe anzusetzen. Der derzeitige Landesdurchschnitt in Rheinland-Pfalz bei der Grundsteuer A beträgt bei den kreisfreien Städte 328 % und bei den kreisangehörigen Gemeinden 324 %, der Landesdurchschnitt in Rheinland-Pfalz bei der Grundsteuer B beträgt bei den kreisfreien Städten 457 % und bei den kreisangehörigen Gemeinden 386 %. Der Landesdurchschnitt beträgt bei der Gewerbesteuer (gewogene Gesamtdurchschnitt in Rheinland-Pfalz über alle Kommunaltypen 381,7 %), bei den kreisfreien Städte 424 % und bei den kreisangehörigen Gemeinden 363 %.

#### Zu Nr. 9

Die Schlüsselzuweisungen B sind als Umlagegrundlage im Rahmen der Kreisumlage des § 31 LFAG-E aufzunehmen, um nicht die überwiegende bis fast vollständige Zahllast dieser Umlage bei den kreisangehörigen Gemeinden und Städten zu verorten.

Gemäß dem Entwurf der Landesregierung beschränkt sich die Umlagegrundlage auf die Finanzkraft (Steuerkraftmesszahl inkl. der Schlüsselzuweisungen A) sowie den Zuweisungen nach § 19 LFAG-E. Diese Maßnahme wird in der Begründung damit begründet, dass Finanzmittel stärker „vor Ort“ verbleiben sollen [LT-Drs. 18/4111, S. 136]. Die Herausnahme der Schlüsselzuweisungen führt im Ergebnis zu geringeren Umlagegrundlagen, verbunden mit den zusätzlichen Lasten der Kreise, die – ggf. noch – nicht im Rahmen der Bedarfsermittlung berücksichtigt wurden, zu einem höheren Kreisumlagesatz.

Dies führt zu einer überdimensionierten Abschöpfung der gemeindlichen Finanzkraft und damit zu weiter ansteigenden Realsteuerhebesätzen. Ein Effekt, der mit der Berücksichtigung der Schlüsselzuweisung B als Umlagegrundlage vermieden wird.

Für die Fraktion:  
Martin Brandl