



An den  
Vorsitzenden des Haushalts- und  
Finanzausschusses  
Herrn Thomas Wansch, MdL  
Platz der Mainzer Republik 1  
55116 Mainz

LANDTAG  
Rheinland-Pfalz  
**18/1112**  
**VORLAGE**

DIE MINISTERIN

Kaiser-Friedrich-Straße 5  
55116 Mainz  
Postfach 33 20  
55023 Mainz  
Telefon 06131 16-4302  
Telefax 06131 16-4300  
Doris.Ahnen@fm.rlp.de  
www.fm.rlp.de

Mein Aktenzeichen  
0102-0519#2021/0029-0401 MB

Ihr Schreiben vom

Telefon / Fax  
06131 16-4279  
06131 16-4331

22. Dezember 2021

### Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 8. Dezember 2021

TOP 8: Aktueller Sachstand der KFA-Reform 2023

- Vorlage 18/817 -

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

entsprechend der Zusage der Landesregierung in der Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 8. Dezember 2021 übersende ich anbei den erbetenen Sprechvermerk zum TOP 8 „Aktueller Sachstand der KFA-Reform 2023“.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

  
Dr. Stephan Weinberg

**Anlage**

Sprechvermerk

## **Sprechvermerk**

### **Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 8. Dezember 2021**

#### **TOP 8     Aktueller Sachstand der KFA-Reform 2023**

Antrag der Fraktion der CDU nach § 76 Abs. 2 GOLT  
- Vorlage 18/817 -

Anrede,

in Nr. 3 des Tenors seines Urteils vom 16. Dezember 2020 hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19) vorgegeben: "Das bisherige Recht ist bis zu einer Neuregelung weiter anwendbar. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, eine Neuregelung spätestens bis zum 1. Januar 2023 zu treffen." Ferner hat er in Randnummer 125 ausgeführt: "Aufgrund der hohen Komplexität der Materie und mit Blick auf die Notwendigkeit zur Beschaffung und Auswertung umfangreichen Datenmaterials erscheint es sachgerecht, aber auch angemessen, die Frist zur Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs bis zum 31. Dezember 2022 zu erstrecken."

Vorab möchte ich einen allgemeinen Hinweis geben:

Aktuelle Informationen zum Sachstand der Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs finden sich auf der Internet-Seite [www.kfa-reform.rlp.de](http://www.kfa-reform.rlp.de), auf deren Freischaltung das Ministerium der Finanzen mit Pressemitteilung vom 4. Oktober 2021 hingewiesen hat.

Dort ist ein grober Zeitplan dargestellt. Beispielsweise ist für das IV. Quartal 2021 unter anderem der Abschluss der konzeptionellen Arbeiten und die Erstellung des Gesetzentwurfs vorgesehen, damit das Gesetzgebungsverfahren im I. Quartal 2022 beginnen kann.

Ebenso sind auf der Homepage die notwendigen acht Arbeitsschritte zur Ermittlung der Mindestfinanzausstattung dargestellt:

1. Erfassung aller kommunalen Pflichtaufgaben und Erstellung eines Aufgabenkatalogs
2. Zuordnung der im Katalog enthaltenen Aufgaben zu den Produktgruppen der Jahresrechnungsstatistik
3. Betrachtung der Kommunen nach Gebietskörperschaftsgruppen
4. Ermittlung des Gesamtdefizits für Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben je Gebietskörperschaftsgruppe sowie insgesamt
5. Ermittlung und Festlegung eines Zuschlags für freiwillige Aufgaben
6. Ermittlung und Abzug der allgemeinen Deckungsmittel
7. Summierung der Defizite der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen
8. Hochrechnung des Gesamtdefizits auf das Ausgleichsjahr 2023
9. Vergleich mit der Aufgabenstruktur des Landes im Wege der Beachtung des Symmetriegebotes

Mit diesen Arbeitsschritten wird die Höhe der Mindestfinanzausstattung ermittelt. Dazu sind zwei Hinweise vielleicht hilfreich:

- (1.) In der Urteilsbegründung zum VGH-Urteil vom 16. Dezember 2020 wird in den Randnummern 49 bis 127 an 24 Stellen die finanzielle Mindestausstattung thematisiert. Insofern unterscheidet der VGH die kommunale Finanzausstattung von der kommunalen Mindestfinanzausstattung. In diesem Zusammenhang kann auf Ausführungen des Hauptgeschäftsführers des Deutschen Landkreistages, Herrn Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, hingewiesen werden: "In dieser Situation hilft es allen Beteiligten nicht, wenn man sich selbst - insbesondere aber den tief im Schuldensumpf steckenden Gemeinden und Kreisen - ein X für ein U vormacht und aus dem Urteil des VerfG RhPf vermeintliche Ergebnisse und

Erkenntnisse ableitet, die sich dem Urteil gar nicht entnehmen lassen, und es deshalb dem Land leicht machten, solchen Positionierungen entgegenzutreten."

Oder anders ausgedrückt: Der VGH hat in seinem Urteil vom 16. Dezember 2020 an keiner Stelle festgestellt, die Finanzausgleichsmasse 2014, 2015 oder aktuell sei zu niedrig. Der VGH hat im Wesentlichen das Verfahren zur Berechnung der Finanzausgleichsmasse moniert, nicht das Ergebnis.

- (2.) Die kommunale Mindestfinanzausstattung ergibt sich den Vorgaben des VGH folgend für die Auftragsangelegenheiten, die Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung sowie für ein Minimum an freiwilligen Aufgaben aus den nach Aufgaben getrennt erfassten kommunalen Ausgaben, von denen die kommunalen Einnahmen ebenso wie die kommunalen Einnahmemöglichkeiten abzuziehen sind. Bei der Ermittlung des Mindestfinanzbedarfs gestattet der VGH dem Gesetzgeber, wenn nötig, zu pauschalieren.

Die Analyse der Ausgaben, der Einnahmen und der nach Aufgabenbereichen und Gebietskörperschaftsgruppen unterschiedenen, resultierenden Defizite erstreckt sich auf die der Jahresrechnungsstatistik zu Grunde liegenden und vom Statistischen Landesamt geprüften Meldedaten der Kommunen der Jahre 2017, 2018 und 2019. Diese Daten wurden in einen einfachen Durchschnittswert überführt (ohne Diskontierungen).

In den ersten beiden Arbeitsschritten wurde zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden und den Fachressorts ein kommunaler Aufgabenkatalog erstellt. Er umfasst 340 Aufgaben, deren Erfassung sich an gesetzlichen Bestimmungen orientiert und nicht an einzelnen kommunalen Tätigkeiten. Für die erfassten 340 Aufgaben wurden gleichzeitig anhand der den kommunalen Haushalten zugrundeliegenden Produktgruppen die Schnittstellen zu den Daten der Finanzstatistik lokalisiert und festgelegt.

Die geprüften Meldedaten der Kommunen zur Jahresrechnungsstatistik umfassen über hundert Produktgruppen, in denen die Kommunen ihre Ausgaben und Einnahmen im Finanzhaushalt buchen. Innerhalb einer jeden Produktgruppe finden sich unzählige Einzahlungs- und Auszahlungskonten, mit denen das Defizit einer jeden Produktgruppe für

jede einzelne Gebietskörperschaft ermittelt wird. Die Datenlage ist sehr umfangreich, Unterschiede in der Buchungspraxis der Kommunen kommen hinzu.

Mit dieser Datengrundlage konnten sechs sogenannte "Cluster" zusammengestellt werden. Gebildet wurden die Bereiche: (1) Verwaltung, (2) Schulen, (3) Soziales, (4) Kita und Jugend, (5) Gesundheit und Sport sowie (6) Gestaltung und Umwelt. Die Bildung der Cluster ist ein erster Schritt, die Buchungsunterschiede zu glätten. Innerhalb der Cluster finden sich die Ergebnisse derjenigen Produktgruppen, die nach dem Aufgabenkatalog überwiegend Pflichtaufgaben / Auftragsangelegenheiten enthalten. Produktgruppen, die im Aufgabenkatalog nicht zugeordnet wurden, wurden als freiwillige Leistungen eingestuft und separiert. Diese gilt es im Rahmen eines Minimums mit einem Zuschlag zu würdigen. Grundsätzlich als kostendeckend eingestufte Produktgruppen bleiben bei der Bedarfsermittlung unberücksichtigt.

Innerhalb dieser sechs Cluster werden die kommunalen Bedarfe nach Gebietskörperschaftsgruppen untersucht. Hierzu wird eine Gebietskörperschaftsgruppe, falls notwendig, anhand vorherrschender Bedarfsindikatoren nochmal in sog. Untergruppen unterteilt. Dies ist erforderlich, um die strukturellen Unterschiede der Kommunen untereinander zu berücksichtigen und nur diejenigen Kommunen innerhalb einer (Unter-)Gruppe miteinander zu vergleichen, die vergleichbare Strukturen vorweisen. Auf diese Gruppen wird dann das sogenannte Korridorverfahren angewandt.

Die Ermittlung der jeweiligen Finanzbedarfe erfolgt anhand der Zuschussbedarfe der laufenden Finanzrechnung. Die Zuschussbedarfe für Investitionen werden gesondert betrachtet. Korridorverfahren bedeutet, dass

1. Cluster für Cluster und je Gebietskörperschaftsgruppe ein Durchschnittswert des Zuschussbedarfs je Einwohner berechnet wird,
2. wobei die Zuschussbedarfe der Kommunen je Einwohner zunächst in eine aufsteigende Reihenfolge gebracht werden,

3. Werte oberhalb des Durchschnittswertes durch den Durchschnittswert ersetzt werden und
4. Werte unterhalb des halben Durchschnittswertes durch die Hälfte des Durchschnittswertes ersetzt werden.
5. Aus den auf diese Weise „bereinigten“ Werten wird sodann der durchschnittliche Zuschussbedarf für die untersuchte Vergleichsgruppe ermittelt.

Auf diese Weise wird in vertikaler Sicht, d. h. im Verhältnis zwischen Land und Kommunen, zunächst ein Defizit ermittelt und sodann nach Abzug der allgemeinen Deckungsmittel ein aufgabenorientierter Mindestfinanzbedarf ermittelt. Das Korridorverfahren – auf das der VGH dem Grunde nach in Randnummer 109 in seinem Urteil vom 16. Dezember 2020 verweist – lag auch der Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen zum 1. Januar 2016 zugrunde. Es wurde dort inzwischen mit Urteil des hessischen Staatsgerichtshofes vom 16. Januar 2019 (Az.: P. St. 2606) bestätigt. Leitsatz 4 des Urteils lautet: "Das Korridorverfahren, nach dem die Finanzmittel bestimmt werden, die das Land Hessen zur Gewährleistung der kommunalen Mindestausstattung zur Verfügung stellt, ist verfassungsrechtlich vertretbar."

Die Analyse der einzelnen Cluster wurde ab Oktober 2021 in bislang 11 Facharbeitsgruppensitzungen per Videokonferenz mit Vertreterinnen und Vertretern der Geschäftsstellen der Kommunalen Spitzenverbände, mit Vertreterinnen und Vertretern deren Mitgliedskommunen sowie Mitarbeitern des Rechnungshofs, der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion und des Statistischen Landesamts besprochen. Darüber hinaus fanden weitere Facharbeitsgruppensitzungen zur Urteilsauslegung, zum kommunalen Aufgabenkatalog sowie zur Anrechnung von Einnahmepotentialen der Kommunen statt.

Und schließlich hat der VGH in Randnummer 121 an die bereits im Jahr 2012 angemahnte Entlastung der stark verschuldeten Kommunen erinnert. Eine Lösung des Liquiditätskreditproblems wird deshalb im Rahmen oder im Zusammenhang mit der Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs geprüft.

Aber nicht nur eine verfassungskonforme Methode zur Berechnung der Finanzausgleichsmasse gilt es zu finden und in einen Gesetzentwurf zu überführen. Direkt oder indirekt lassen sich aus dem Urteil weitere

Aufträge ableiten. Dies ergab sich in einem intensiven Prozess der Urteilsinterpretation, der mit den kommunalen Spitzenverbänden bereits im Frühjahr 2021 startete und dessen Ergebnis ebenfalls auf der neuen Internetseite zur KFA-Reform nachzulesen ist. Demnach ist beispielsweise zu prüfen,

- wie eine angemessene Ausschöpfung der kommunalen Einnahmepotenziale zukünftig sichergestellt werden kann;
- wie die Kommunalaufsicht gestärkt werden kann;
- ob überdurchschnittlich finanzstarke Kommunen nicht stärker zu Solidarleistungen heranzuziehen sind und die horizontale Umverteilung zu verstärken ist;
- ob eine zusätzliche prozedurale Absicherung einer bedarfsgerechten Ermittlung der Finanzausgleichsmasse notwendig ist;
- ob die Funktion der Nivellierungssätze zu stärken ist;
- wie die Reformarbeiten transparent und gerichtsfest zu dokumentieren sind;
- ob auf die Stabilisierungsrechnung und ihre unbestritten verstetigende Wirkung zukünftig verzichtet werden muss;
- ob im Rahmen oder im Zusammenhang mit der Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs auch das Problem der kommunalen Liquiditätskredite zu lösen ist;
- wie die Beobachtung der Bedarfsentwicklung unter Berücksichtigung des Symmetriegebots im Vergleich zwischen Landes- und kommunaler Ebene zukünftig gewährleistet werden kann.

Jede einzelne dieser Fragen ist komplex, muss aber bis Anfang 2022 beantwortet und in einem Gesetzentwurf geklärt werden. Selbstverständlich ist dazu die Unterstützung der kommunalen Spitzenverbände und der kommunalen Praktiker notwendig, und auch die kompetente Hilfe verschiedener Landeseinrichtungen wie dem Rechnungshof, dem Statistischen Landesamt oder der ADD sind unverzichtbar. Daher sind sie alle in die Organisationsstruktur der KFA-

Reform eingebunden, wie dies unmissverständlich in den Auftaktveranstaltungen Anfang des Jahres vereinbart wurde, und haben zu unterschiedlichen Aufgabenstellungen bisher wertvolle Unterstützung geleistet.

Und zum Sachstand in all diesen Einzelfragen kann ich Ihnen zusammenfassend berichten, dass sie bereits diskutiert und aufbereitet, teilweise auch schon nahezu geklärt sind. Aber es dürfte – auch mit Blick auf die anderen zusätzlichen Herausforderungen – ersichtlich sein, dass wir all dies noch nicht in einen fertigen Gesetzentwurf gießen konnten.