



UNIVERSITÄT  
LEIPZIG

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät  
**Institut für Öffentliche Finanzen  
und Public Management  
Finanzwissenschaft**

Prof. Dr. Thomas Lenk  
Dr. Tim Starke

LANDTAG  
Rheinland-Pfalz  
**18/2549**  
VORLAGE

*Stellungnahme zur Drucksache 18/4111 des Landtags  
Rheinland-Pfalz (18. Wahlperiode):*

**„GESETZENTWURF DER LANDESREGIERUNG:  
LANDESGESETZ ZUR NEUREGELUNG DER  
FINANZBEZIEHUNGEN ZWISCHEN DEM LAND UND DEN  
KOMMUNALEN GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN  
(LANDESFINANZAUSGLEICHSGESETZ - LFAG -)“**

Leipzig, September 2022

---

Universität Leipzig  
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät  
Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management  
Finanzwissenschaft

IPF 171512  
04081 Leipzig

Telefon +49 341 97-33580  
Fax +49 341 97-33589  
E-Mail [fiwi@wifa.uni-leipzig.de](mailto:fiwi@wifa.uni-leipzig.de)  
Web [www.uni-leipzig.de/fiwi](http://www.uni-leipzig.de/fiwi)

Diese Stellungnahme nimmt Bezug auf die Drucksache 18/4111 des Landtags Rheinland-Pfalz (18. Wahlperiode), den Gesetzentwurf der Landesregierung zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (Landesfinanzausgleichsgesetz bzw. LFAG). Aufgrund der Fülle der im vorliegenden Gesetzentwurf thematisierten Aspekte und der kurzen Frist zur Einreichung dieser Stellungnahme, fokussiert sich diese Stellungnahme bezüglich der vertikalen Finanzmittelverteilung ausschließlich auf die §§ 5-7 LFAG und hinsichtlich des horizontalen Finanzausgleichs auf die §§ 11-19, 30, 31 LFAG.

## 1 VERTIKALER FINANZAUSGLEICH (§§ 5-7 LFAG)

§ 5 Abs. 1 LFAG des Gesetzentwurfs gibt vor, dass die Finanzausgleichsmasse (FAG-Masse) künftig aus einer (aufgabenadäquaten) Mindestfinanzausstattung, dem Symmetrieansatz, dem Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage (FAG-Umlage) und Beträgen, die sich aus den Übergangsregelungen und Abrechnungen ergeben, zusammensetzt.

### 1.1 MINDESTAUSSTATTUNG (§ 6 LFAG)

#### 1.1.1 UNMÖGLICHKEIT DER BESTIMMUNG OBJEKTIVER KOMMUNALER BEDARFE

Mit der Forderung nach einer **bedarfsgerechten kommunalen Finanzausstattung** verbunden ist die mehr oder weniger verbreitete Vorstellung, der kommunale Ausgabenbedarf könne angesichts des gesetzlichen Rahmens rechnerisch relativ präzise bestimmt werden. Hintergrund ist, dass der (finanzielle) Großteil der kommunalen Aufgabenerfüllung auf pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben sowie auf Pflichtaufgaben nach Weisung entfällt und diese stark durch Bundes- und Landesgesetze reguliert sind.<sup>1</sup> Mit Hilfe des im Gesetzentwurf beschriebenen Korridorverfahrens werden jedoch **keine tatsächlichen objektiven kommunalen Bedarfe** berechnet. Hintergrund ist, dass der Bedarfsbegriff einen normativen Charakter hat, d. h., er beschreibt keinen Ist-Zustand, sondern eine Absichtserklärung bzw. ein Ziel. Ein Bedarf kann allerdings nicht objektiv berechnet werden. Der Ausgabenbedarf, der auf der Kommunalebene zu berücksichtigen ist, kann nur das Ergebnis eines politischen Kompromisses darstellen, der von einer zur Entscheidung befugten Mehrheit bestimmt wird.<sup>2</sup> Es geht um einen Interessenausgleich zwischen der Erfüllung verschiedener vorliegender Bedürfnisse und unterschiedlichen Instrumenten, mit denen diese Bedürfnisse befriedigt werden können.

Die Schwierigkeit einen objektivierten Bedarfsmaßstab zu definieren erwächst vor allem aus den mehrdimensionalen Anforderungen an die öffentliche Leistungserbringung. Ein Faktor ist die sachliche Begründung der öffentlichen Tätigkeit, die sich unter anderem aus den Anforderungen der Daseinsvorsorge speist. Aufgrund sachlicher und technischer Gegebenheiten ist die öffentliche Leistungserbringung zu planen und zu betreiben. Vereinfacht ausgedrückt: Schulen müssen dort betrieben wer-

<sup>1</sup> JUNKERNHEINRICH/BOETTCHER/HOLLER et al beziehen sich weniger auf die Einordnung als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe, sondern ordnen die Aufgaben nach einem pauschalierten Schema nach dem Grad ihrer Regulierung ein. Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler u. a. (2012), S. 71 f.

<sup>2</sup> Vgl. Junkernheinrich (2007), S. 180.

den, wo Kinder der entsprechenden Altersgruppen leben, öffentliche Verkehrswege sind dort bereitzustellen, wo Siedlungskörper und Gebiete mit gewerblicher Nutzung verbunden werden müssen. Ein zweiter wichtiger Faktor ist die grundgesetzlich angestrebte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, die distributive Wirkungen hat und damit auch das Verhältnis zwischen pflichtiger und freiwilliger Aufgabenerfüllung prägt: Öffentliche Leistungen sind nicht nur dort vorzuhalten, wo bereits Nachfrage danach besteht, sondern auch aus Gründen der gleichmäßigen Regionalentwicklung und der gleichmäßigen Beteiligung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen. Aus verteilungspolitischen Gründen werden zudem Gebührenpotenziale unterschiedlich stark ausgeschöpft, Leistungen vorgehalten, auch wenn sie nicht voll durch die Nachfrager ausgelastet werden und Steuersätze unterschiedlich ausgestaltet.<sup>3</sup> Hieraus erwächst bereits ein erkennbarer Zielkonflikt von allokativen und verteilungspolitischen Zielsetzungen. Ein dritter Faktor sind überdies Effizianzforderungen. Hierbei kann für die staatliche und kommunale Tätigkeit prinzipiell nur das sog. Minimalprinzip gelten, d. h., die gesetzten Ziele sollen mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz realisiert werden. Charakteristisch für öffentliche Leistungen ist jedoch, dass oftmals bewusst von einer kostenminimalen Lösung abgewichen wird, um Leistungen gleichmäßig und allgemein zugänglich vorzuhalten (Öffnungszeiten kommunaler Einrichtungen, Zugangsschwellen zu Leistungen, Personalpolitik) oder um spätere Folgekosten zu verringern (teurere Infrastrukturerstellung mit geringeren laufenden Folgekosten). Hinzu kommen unbeabsichtigte Ineffizienzen. Diese drei Anforderungen stehen in Konkurrenz zueinander. Die Ableitung eines angemessenen (Ausgaben-)Bedarfs erfordert wertende (normative) Aussagen zur Gewichtung dieser Teilziele zueinander. Ohne eine Entscheidung zur Gewichtung dieser Teilziele ist die Ableitung eines praktisch nutzbaren Maßstabs für den angemessenen kommunalen Bedarf praktisch unmöglich, weder in der Theorie noch in der Praxis.<sup>4</sup>

---

### 1.1.2 KRITIK AN DER KORRIDORBILDUNG

Die „angemessenen“ kommunalen Pro-Kopf-Defizite bei den Pflicht- und Existenzaufgaben werden gemäß dem vorliegenden Gesetzentwurf im Rahmen einer umfassenden **Angemessenheitsprüfung** (sog. **Korridorbildung**) berechnet. Diese grenzt die tatsächlich erzielten Pro-Kopf-Defizite der Gemeinden und Gemeindeverbände ein, wobei exakt die gleichen Grenzen wie in Thüringen (2008-2012)<sup>5</sup> und Hessen (seit 2016)<sup>6</sup> zum Einsatz kommen (Untergrenze: 50 % des gewogenen Landesdurchschnitts der tatsächlichen Pro-Kopf-Defizite, Obergrenze: 100 %).<sup>7</sup> Die kommunalen Aufgaben werden dabei in sieben Cluster unterteilt.<sup>8</sup> Die Korridorbildung deckt dabei lediglich ein Teilziel der Einflussfaktoren auf den angemessenen kommunalen Finanzbedarf ab: die Effizienz. Es wird argumentiert, dass Kommunen, die bereits ein leicht über dem Durchschnitt liegendes Pro-Kopf-Defizit verzeichnen, ineffi-

---

<sup>3</sup> Für die Realsteuern wird regelmäßig auf die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der lokalen Einwohner und Unternehmen verwiesen, wenn Hebesätze unvollständig ausgeschöpft werden.

<sup>4</sup> Vgl. Hesse/Starke (2018), S. 185-187.

<sup>5</sup> Vgl. Thüringer Innenministerium (2007), S. 14.

<sup>6</sup> Vgl. Hessischer Landtag (2015), S. 72 f.

<sup>7</sup> Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2022a), S. 89-92.

<sup>8</sup> Vgl. ebenda, S. 93.

ziert wirtschaften bzw. „[...] ihre *pflichtigen Aufgaben im Durchschnitt nicht ordnungsgemäß erfüll[en]*.“<sup>9</sup> So bestehe das Ziel der Korridorbildung darin, „[...] den *Bedarf festzustellen, der erforderlich ist, eine Kommune grundsätzlich in die Lage zu versetzen, eine pflichtige Aufgabe unter Beachtung des Gebots der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung wahrzunehmen*.“<sup>10</sup> Dass die Aufgaben der Daseinsvorsorge dennoch in allen Kommunen, zusätzlich unter dem Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse, erbracht werden müssen, wird im Rahmen der Korridorbildung nicht berücksichtigt.

Die Unterschiede zwischen den kommunalen Einheiten werden folglich zwar statistisch aufbereitet; eine **Bewertung dieser Unterschiede**, und ob diese auf lokal variierenden Ansprüchen an die Kommune oder politischen Mehrheiten vor Ort basieren, **wird nicht vorgenommen**. Vielmehr werden die Unterschiede mittels der rigorosen Kappung am Durchschnitt regelrecht ausgeblendet.

Verfassungsrechtlich ist die Korridorbildung zur Ermittlung kommunaler Bedarfe zunächst nicht zu beanstanden, wie im Gesetzentwurf mit Bezug auf die Entscheidung des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen vom 16. Januar 2019 richtig festgestellt wird: Demnach sei das „[...] *Korridorverfahren, nach dem die Finanzmittel bestimmt werden, die das Land Hessen zur Gewährleistung der kommunalen Mindestausstattung zur Verfügung stellt, ist verfassungsrechtlich vertretbar*.“<sup>11</sup> Bereits der THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF stellte in seinem Urteil vom 21. Juni 2005 fest, dass nicht jeder Kommune sämtliche anfallenden Kosten erstattet werden sollen, sondern die Durchschnittskosten als Maßstab einer angemessenen Aufgabenerfüllung angesetzt werden können. Diese Kosten können um Ausreißer nach unten und oben bereinigt werden. Dem Landesgesetzgeber obliegt es anschließend, zu bestimmen, welche Kosten angemessen sind.<sup>12</sup>

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,<sup>13</sup> 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. Die Auffüllung unterdurchschnittlicher Defizite auf 50 % des Pro-Kopf-Durchschnitts ist sinnvoll, weil damit Ausgaben erfasst werden, die dann vernachlässigt werden, wenn die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel nicht genügen.<sup>14</sup> Problematisch ist indessen, dass die Kappungen am Durchschnitt und die Auffüllungen bei 50 % des Durchschnitts in keinem Verhältnis zueinander stehen: In den Clustern werden deutlich mehr Defizite

---

<sup>9</sup> Ebenda, S. 102.

<sup>10</sup> Ebenda, S. 91.

<sup>11</sup> Ebenda, S. 102 mit Bezug auf das Urteil des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen vom 16. Januar 2019.

<sup>12</sup> Vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof (2005): Färber/Wieland/Wolff et al. (2012), S. 10.

<sup>13</sup> Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2022a), S. 102.

<sup>14</sup> Vgl. Lenk/Hesse/Starke (2016), S. 88.

der Kommunen aufgrund von „ineffizientem“ Wirtschaften gekappt als dass durch unterdurchschnittliches Ausgabeverhalten aufgefüllt wird. Dies ist keineswegs ein Einzelfall, sondern stellt auch in den anderen Clustern den Regelfall dar. Eigene Berechnungen des Korridormodells mit den im Gesetzentwurf festgelegten Korridor Grenzen auf Basis einer Datenlieferung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz (Referat 31 – Öffentliche Finanzen) ergeben,<sup>15</sup> dass **(ohne Untergruppenbildung)** insgesamt ca. 346 Mio. Euro an tatsächlich bestehenden Defiziten gekappt werden und damit als nicht bedarfsgerecht angenommen werden und lediglich rd. 31 Mio. Euro aufgrund von unterdurchschnittlichem Ausgabeverhalten aufgefüllt werden. Insgesamt werden damit – *auf Basis einer überschlägigen Rekonstruktion der vom Land durchgeführten Korridorbildung* – lediglich 93,6 % der tatsächlichen Defizite als aufgabenangemessen angesehen. Auf Basis der ungleichen Korridor Grenzen gelten demnach **systematisch deutlich weniger als 100 % des clusterspezifischen, durchschnittlichen kommunalen Defizits als aufgabenangemessen**. Dies unterstellt eine sehr hohe Effizienz bei der Durchführung der Pflichtaufgaben und beschneidet die Kommunen in ihrem finanziellen Spielraum zur Erfüllung ihrer vielschichtigen Aufgaben.

Der berechtigten Annahme der kommunalen Spitzenverbände, „[...] dass Korridor Grenzen von 125 v. H. und 75 v. H. im Hinblick auf die kommunale Verschuldung sowie ein vorhandenes Investitionsdefizit sachgerechter seien [...]“<sup>16</sup>, wurde seitens des Landesgesetzgebers jedoch mit unterschiedlichen Argumenten widersprochen. Zunächst wurde dabei angeführt, dass eine Obergrenze von 125 % unterstellen würde, dass die rheinland-pfälzischen Kommunen ihre Pflichtaufgaben im Durchschnitt nicht ordnungsgemäß erfüllen würden. Eine solche Obergrenze ließe sich nur dann rechtfertigen, „[...] wenn den kommunalen Gebietskörperschaften die bisherige Vernachlässigung der Erfüllung von Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten unterstellt würde.“<sup>17</sup> Dieser Argumentation ist im Grundsatz zu widersprechen: Die Unterstellung, wonach die Mehrheit der rheinland-pfälzischen Kommunen ihre Aufgaben nicht ordnungsgemäß erfüllt, lässt sich aus der Setzung einer höheren Korridorobergrenze nicht ableiten. Der Durchschnitt der Ist-Defizite läge weiterhin bei 100 %, jedoch würde mit einer höheren Obergrenze nicht jede Überschreitung des Durchschnitts direkt als Ineffizienz interpretiert. Das Korridormodell würde auch mit diesen Grenzen immer noch Kappungen und Auffüllungen verursachen, das Vorzeichen des Ergebnisses würde allerdings nicht bereits vorher feststehen.

Ohnehin sind überdurchschnittliche Defizite nicht automatisch generell mit ineffizientem Wirtschaften gleichzusetzen: Ein überdurchschnittliches Pro-Kopf-Defizit kann die Folge bestimmter Sonderbedingungen vor Ort sein (überdurchschnittliche Anzahl an Kindern in Kindertagesstätten oder Schülern, hohe Arbeitslosigkeit und Anzahl an SGB II Bedarfsgemeinschaften), die im Bedarfsmodell nicht direkt, sondern lediglich indirekt im Rahmen der (eigentlich überflüssigen) Untergruppenbildung in den Clustern beachtet werden. Der Verweis auf die alleinige Verwendung der laufenden Rechnung im Rahmen der Korridorbildung<sup>18</sup> ist darüber hinaus ein weiteres Argument gegen die Korridorobergrenze in Höhe

<sup>15</sup> An dieser Stelle möchten wir dem Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz für die Datenbereitstellung danken. Die Daten selbst beinhalten einzelgemeindliche Daten der vom Landesgesetzgeber für die Korridorbildung genutzten Finanzkennzahlen des laufenden Saldos F23 abzüglich der internen Leistungsbeziehungen F22 (sowie den investiven Saldo F33) nach Produktgruppen.

<sup>16</sup> Landtag Rheinland-Pfalz (2022a), S. 102.

<sup>17</sup> Ebenda.

<sup>18</sup> Vgl. ebenda.

des Durchschnitts. Wenn Gemeinden etwa infrastrukturelle Einrichtungen mieten oder die laufende Instandhaltung einem Neubau vorziehen, dann erhöht dies die laufenden Ist-Defizite, ohne dass die Aufgabenerfüllung tatsächlich ineffizient teuer ist bzw. sein muss.

Die 50 %-/100 %-Grenzen des Korridormodells beschneiden die Kommunen massiv in ihren Handlungsspielräumen. Selbst typische, durch strukturelle Zusammenhänge gut erklärbare (leicht) überdurchschnittliche Kosten je Einwohner werden damit als „nicht bedarfsbegründend“ eingeordnet. Die massive Kürzung der Defizite würde sich bereits mit einer leicht erhöhten Obergrenze umgehen lassen: Am Institut für öffentliche Finanzen und Public Management durchgeführte Simulationsrechnungen zum Korridormodell zeigen, dass mit einem 50 %-/125 %-Korridormodell lediglich rd. 66 Mio. Euro (statt 346 Mio. Euro) der tatsächlichen Defizite gekappt würden (**ohne zusätzliche Untergruppenbildung**) – folglich würden nur noch extreme Ausreißer bei den Pro-Kopf-Defiziten auf das Niveau i. H. v. 125 % des Pro-Kopf-Durchschnitts vermindert. Insgesamt würden in der Folge 99,2 % der kommunalen Bedarfe als aufgabenangemessen berücksichtigt. Dadurch könnte auch die komplizierte, für ein Bedarfsmodell untypische, nachgelagerte Untergruppenbildung entfallen, da von vornherein eine deutlich höhere Summe kommunaler Ist-Defizite als aufgabenangemessen eingeordnet würde.

In finanzstatistischen Berechnungen werden strukturelle Unterschiede und Ausreißer in einem geeigneten Verfahren i. d. R. an den Rändern der Verteilung gekappt, wo sie untypisch abweichende Ausprägungen anzeigen. Diesem Aspekt folgend kann auch eine **Orientierung an Quantilen** – statt am Durchschnitt – erfolgen. Dies schlug erstmals DEUBEL in seinem Gutachten für den Kommunalen Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt aus dem Jahr 2012 zur Setzung von Korridor Grenzen vor.<sup>19</sup> Rechnerisch erprobt wurden quantilsbezogene Grenzen bei einer Korridorbildung allerdings erst von LENK/HESSE/STARKE et al. in ihrem Gutachten zum Kommunalen Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern aus dem Jahr 2017.<sup>20</sup> Im Vergleich zum arithmetischen Mittelwert kann eine größere Bandbreite möglicher Defizite einzelner Kommunen pro Aufgabenbereich bzw. Cluster in die Berechnung der kommunalen Mindestausstattung einbezogen werden. Ein weiterer Vorteil eines quantilsbezogenen Vorgehens besteht in der geringeren Dominanz durch große Einheiten. Ein arithmetischer Mittelwert (Durchschnitt) müsste einwohnergewichtet sein, damit das Ergebnis aussagekräftig ist. Die 10 größten Städte in Rheinland-Pfalz haben ein Einwohnergewicht von über 24 % der Gesamteinwohnerzahl. Das Ausgabeverhalten dieser Gruppe und deren Einnahmepotenziale würden damit bei einer undifferenzierten Betrachtung aller rheinland-pfälzischen Kommunaltypen für die meisten anderen Kommunen zum Maßstab werden. Bei der Orientierung an Quantilswerten gehen Kommunen aller Größenklassen gleichberechtigt in die Betrachtung ein; die Bildung von Untergruppen zur besseren Differenzierung der einzelnen Kommunaleinheiten wäre demnach nicht erforderlich. Simulationsberechnungen am Institut für öffentliche Finanzen und Public Management zeigen, dass im Falle der Verwendung des 20 %- und des 80 %-Quantils als Korridor Grenzen etwa 111 Mio. Euro an Defiziten gekappt und rd. 100 Mio. Euro aufgefüllt würden. In der Summe würden damit 99,7 % der kommunalen Ist-Defizite als aufgabenangemessen gelten.

---

<sup>19</sup> Vgl. Deubel (2012), S. 47.

<sup>20</sup> Vgl. Lenk/Hesse/Starke et al. (2017), S. 196-237.

### 1.1.3 UNTERGRUPPENBILDUNG

Im Rahmen der Korridorbildung ist innerhalb der sieben Cluster eine Untergruppenbildung vorgesehen, um das erzielte Ergebnis der (zu) restriktiv durchgeführten Korridorbildung zu verbessern: Lagen deutliche Unterschiede innerhalb der Kommunaltypen vor, „[...] die nicht auf das reine Ein- und Ausgabeverhalten zurückzuführen waren [...]“<sup>21</sup>, wurden diese separat in die Korridorbildung einbezogen; war dies hingegen nicht der Fall und lag eine kommunalebeneübergreifende Struktur bei der Aufgabenerfüllung vor, wurden die Kommunaltypen aggregiert. Dahinter steht der im Gesetzentwurf verankerte Grundsatz, nur diejenigen Kommunen miteinander zu vergleichen, die gemessen an ihrem Aufgabenspektrum miteinander vergleichbar sind.<sup>22</sup> Die Unterschiede, nach denen innerhalb der Cluster Untergruppen gebildet wurden (gemessen am Durchschnitt oder an Quantilen), folgen keiner grundsätzlichen Logik und werden auch im Gesetzentwurf nicht begründet.<sup>23</sup> Es erfolgt lediglich eine kurze Darstellung, ob und wie viele Untergruppen in den jeweiligen Clustern nach bestimmten Merkmalen (u. a. Einwohnergrößenklassen, Anzahl Empfänger von Eingliederungshilfe, Anzahl Arbeitsloser, Anzahl Kinder in Kindertagesstätten, ...) gebildet wurden.<sup>24</sup> Die Untergruppenbildung selbst bringt tatsächlich, wenn auch nur kleinere finanzielle Vorteile für die Kommunen mit sich. Sie erscheint im Bedarfsmodell bei einer alternativen Setzung der Grenzen bei der Korridorbildung allerdings überflüssig und hat überdies bislang noch in keinem anderen vergleichbaren bedarfsorientierten Finanzausgleichsmodell Anwendung gefunden. Es wird vielmehr deutlich, dass die Untergruppen vorrangig mit Blick auf das daraus hervorgehende Ergebnis aufgestellt worden sind und weniger bzw. nicht auf die tatsächlichen Gegebenheiten und Bedürfnisse der Kommunen vor Ort geachtet wurde. Sie gibt hierbei vor, dass objektive Sonderbedarfstatbestände der Kommunen gezielt in das Modell der Mindestausstattung eingehen, was unseres Erachtens nicht der Fall ist: Die Kommunen werden lediglich holzschnittartig nach den Bedarfstatbeständen in Gruppen eingeteilt, woraufhin die Korridorbildung dennoch ohne Rücksicht auf in den Gemeinden und Gemeindeverbänden vorliegende spezifische Gegebenheiten durchgeführt wird.

Alternativ könnten die Korridor Grenzen an die kommunalen Bedarfe angepasst werden, sodass die Summe aufgabenangemessener Defizite der Kommunen bereits im Vorhinein höher ausfällt. Diese müsste nicht durch eine Untergruppenbildung ergänzt werden.

### 1.1.4 ZUR ORIENTIERUNG AN „BEST PRACTICE“-KOMMUNEN

In seiner Kritik an den Einwänden der kommunalen Spitzenverbände gibt der Landesgesetzgeber im Gesetzentwurf zudem an, dass alternativ zum an den Durchschnittskosten orientierten Korridorverfahren ein **Mindestbedarf** hätte ermittelt werden können, „[...] indem z. B. nur die kommunalen Gebietskörperschaften mit den geringsten Ausgaben oder dem geringsten Defizit betrachtet und deren Werte als offensichtliches ‚best practice‘ auf die anderen Körperschaften der Gruppe übertragen

---

<sup>21</sup> Landtag Rheinland-Pfalz (2022a), S. 88.

<sup>22</sup> Vgl. ebenda, S. 88 f.

<sup>23</sup> Im Vorfeld der Stellungnahme konnte Einsicht in die Präsentationen des Landesgesetzgebers von November 2021 bis Januar 2022 genommen werden, die das Verfahren der Untergruppenbildung in den Clustern genauer darstellen.

<sup>24</sup> Vgl. ebenda, S. 95 f.



würden.“<sup>25</sup> Diesem Vorschlag, der wiederholt im Gesetzentwurf eingebracht wird,<sup>26</sup> ist zu widersprechen: So ist solch ein Vorgehen aufgrund der Kommunalstruktur in Rheinland-Pfalz mit über 2.400 Kommunaleinheiten und unterschiedlichen Kommunaltypen (Ortsgemeinden, Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte, kreisfreie Städte, Landkreise) aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht überzeugend. Während bereits das Korridorverfahren die Aspekte der zwingend zu leistenden Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Daseinsvorsorge und der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse aufgrund der Kappung überdurchschnittlicher Pro-Kopf-Defizite außer Acht lässt und sich lediglich auf den Effizienzgedanken bezieht, ginge dieser Vorschlag nochmals einen Schritt weiter. Die Folge wäre eine deutlich absinkende FAG-Masse, infolgedessen massive finanzielle Engpässe in den Kommunen entstünden. Diese würden wiederum dazu führen, dass wichtige kommunale Dienstleistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge nur noch in verminderter Qualität oder gar nicht mehr angeboten werden könnten.

Außerdem wäre ein solches Vorgehen **verfassungsrechtlich bedenklich**: Gemäß dem Urteil des THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOFES vom 21. Juni 2005 sollte bei der Ermittlung der kommunalen Mindestfinanzausstattung an den Durchschnittskosten der Aufgabenerfüllung angesetzt werden. Der Landesgesetzgeber ist lediglich dazu berechtigt, die Durchschnittskosten der Aufgabenwahrnehmung um Ausreißer zu bereinigen, z. B. mittels einer Korridorbereinigung.<sup>27</sup> Das Urteil des VERFASSUNGSGERICHTSHOFES RHEINLAND-PFALZ vom 16. Dezember 2020 bezieht sich zwar nicht konkret auf die Durchschnittskosten und belässt dem Landesgesetzgeber damit einen großen Spielraum bei der Berechnung der Mindestausstattung. Jedoch wird die Aussage getroffen, dass sich die *„von Art. 49 Abs. 6 LV gewährleistete Finanzausstattung der Kommunen [...] als angemessen dar[stellt], wenn die kommunalen Finanzmittel ausreichen, um den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Erfüllung aller zugewiesenen und im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung auch die Wahrnehmung (jedenfalls eines Mindestbestandes) selbstgewählter Aufgaben zu ermöglichen. Insgesamt müssen, wie sich aus Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV ergibt, die zur Aufgabenerfüllung „erforderlichen Mittel“ bereitgestellt werden. Angemessen ist daher nur eine aufgabenadäquate kommunale Finanzausstattung [...]“*<sup>28</sup> Weiterhin wird im Urteil konkretisiert, dass *„zunächst eine realitätsnahe Ermittlung der Kosten sowohl der Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung als auch der ihnen übertragenen staatlichen Aufgaben und eine Abschätzung der Einnahmequellen der Kommunen der Höhe nach erfolgen [muss]. Erst dann kann abgesehen werden, welche Summe erforderlich ist, um die Kommunen insgesamt in den Stand zu versetzen, ihre pflichtigen Aufgaben zu erfüllen und sich darüber hinaus noch freiwilligen Aufgaben zu widmen.“*<sup>29</sup> Der alleinige Bezug auf eine best practice-Kommune erscheint in diesem Zusammenhang unplausibel, da damit nicht klar wird, ob diese verfassungsrechtliche Forderung zur kommunalen Aufgabenwahrnehmung eingehalten werden kann.

---

<sup>25</sup> Ebenda, S. 103.

<sup>26</sup> Vgl. ebenda, S. 173.

<sup>27</sup> Vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof (2005); Färber/Wieland/Wolff et al. (2012), S. 10.

<sup>28</sup> Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (2020), S. 23 (Rn. 56).

<sup>29</sup> Ebenda, S. 33 (Rn. 78).



Weiterhin spielt die **Auslagerungstätigkeit der Gemeinden** für die Ausprägung ihrer Pro-Kopf-Defizite eine wichtige Rolle: Betreibt eine Gemeinde etwa ihre Kindertagesstätten selbst, werden die Ausgaben und Einnahmen, die im Zusammenhang mit dieser Aufgabe entstehen, vollständig im Kernhaushalt – und damit in der Jahresrechnungsstatistik – erfasst. Wenn die Kindertagesstätten einer Gemeinde jedoch ausschließlich durch die kirchliche oder private Träger betrieben werden, dann lagert die Kommune die Aufgabe der Kindertagesbetreuung in die Extrahaushalte oder die sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen aus.<sup>30</sup> In der Folge entstehen geringere Defizite im kommunalen Kernhaushalt, weil die Personal- und Sachkosten sowie weitere anfallende Tätigkeit außerhalb des Kernhaushalts abgerechnet werden. Im Kernhaushalt werden dann nur noch Zuschüsse erfasst, die aus dem Kernhaushalt in die ausgelagerte Einheit fließen. Die geringeren Pro-Kopf-Defizite der Kommunen mit einer höheren Auslagerungstätigkeit würden in dem Fall allerdings als Maßstab für alle Kommunen angesetzt, was Kommunen einschließt, die wenige oder keine Aufgaben aus dem Kernhaushalt auslagern. Diesen Kommunen würden somit erheblich Defizite als nicht aufgabenangemessen gekappt, obwohl es keinen Hinweis darauf gibt, dass sie ineffizient wirtschaften würden.

Die Orientierung an einer „best practice“-Kommune bzw. an den Minimalkosten repräsentiert keine sachgerechte Alternative. Nach dieser Logik werden vor allem Gemeinden als Referenzwert genutzt, die eine Aufgabe aufgrund ihrer spezifischen Rahmenbedingungen nicht oder nur in einem sehr geringen Maße erfüllen (z. B. Kulturausgaben einer kleinen Gemeinde, Schulträgeraufgaben mit unterlassenen Instandhaltungsaufgaben, geringstmögliche Betreuungsquoten in der Kindertagesbetreuung) oder aus dem Kernhaushalt auslagern. Dies ist nicht vereinbar mit einer Bedarfserfassung wie sie das Urteil des VERFASSUNGSGERICHTSHOFES RHEINLAND-PFALZ vom 16. Dezember 2020 vorgibt. Der Begriff „best practice“ müsste immer in einen Bezug zur kommunalen Praxis gesetzt werden, also zum Grad des Outputs bzw. Outcomes einer rheinland-pfälzischen Kommune. Diese Sichtweise ist wiederum nicht damit vereinbar, ein überdurchschnittliches Ausgabeverhalten pauschal zu kappen. Stattdessen könnten sie auch besonders effizient sein, wenn damit ein überdurchschnittlicher Outcome erzielt wird.

---

#### 1.1.5 PROBLEMATIK DER INVESTIVEN BEDARFE

Die investiven Bedarfe werden aus dem Korridorverfahren ausgespart,<sup>31</sup> da u. a. die Investitionsauszahlungen deutlich volatiler ausfallen als die laufenden Auszahlungen.<sup>32</sup> Hinsichtlich der Frage, ob die Ist-Investitionen aus Jahresrechnungsstatistik bei der Berechnung der Mindestausstattung herangezogen werden können, erfolgt ein Vergleich der Ist-Investitionen mit den Abschreibungen. Letztere werden im Rahmen einer Stichprobenerhebung von Haushaltsplänen, Jahresabschlüssen sowie vorläufige Rechnungsergebnisse und Planzahlen zusammengetragen und geschätzt. Die Stichprobe selbst umfasst dabei lediglich 44 Kommunaleinheiten (12 kreisfreie Städte, 8 große kreisangehörige Städte und 24 Landkreise).<sup>33</sup> Auf dieser Basis zeigt sich, dass die investiven Auszahlungen im Durchschnitt der Jahre

---

<sup>30</sup> Vgl. zum Schalenkonzept des Statistischen Bundesamtes Hesse/Lenk/Starke (2017).

<sup>31</sup> Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2022a), S. 102.

<sup>32</sup> Vgl. ebenda, S. 110.

<sup>33</sup> Hierfür konnte Einsicht in die Berechnungen des Landesgesetzgebers genommen werden. Eine genaue Angabe der Größe der Stichprobe erfolgt im Gesetzentwurf nicht.

2017 bis 2019 höher ausfielen als die Abschreibungen. Infolgedessen werden zum ermittelten laufenden Defizit im Bereich der Pflichtaufgaben 656 Mio. Euro an (angemessenen) investiven Auszahlungen hinzugerechnet.<sup>34</sup>

Grundsätzlich ist der Vorgehensweise des Landes hierbei zuzustimmen. Die generelle Arbeit mit einer Stichprobe ist **zweckmäßig** und kam beispielsweise auch in den Gutachten zu den Kommunalen Finanzausgleichssystemen in Mecklenburg-Vorpommern (2017) und Brandenburg (2020) zum Einsatz.<sup>35</sup> Der (notwendige) Rückgriff auf eine Stichprobe bedingt jedoch immer eine **statistische Restunsicherheit**. In einer Stichprobe von weniger als 50 Kommunen (im Vergleich zu den mehr als 2.400 Kommunen in Rheinland-Pfalz) beträgt diese mehr als 10 %. Das Fehlen der kleineren Gemeinden (Ortsgemeinden, Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden) in der Stichprobe führt folglich zu deutlichen statistischen Verzerrungen. Das Land unterstellt damit sogar indirekt, dass in den kreisangehörigen Gemeinden eine auskömmliche Finanzierung der Investitionsauszahlungen vorliegt. Die Aussage des Landesgesetzgebers, wonach die Investitionen die Abschreibungen um rund 10 % übersteigen,<sup>36</sup> ist daher im engeren statistischen Sinne nicht haltbar, da der Ist-Wert der Abschreibungen auch deutlich höher ausfallen könnte als in der Stichprobe.

Hinzu kommt, dass Abschreibungen (historische) Anschaffungs- und Herstellungskosten repräsentieren. Dem gegenüber müssen die Kommunen allerdings zu aktuellen Preisen und aktuellen technischen Vorgaben investieren. Ein pauschaler Zuschlag zur Höhe der Abschreibungen wäre hierbei entsprechend angemessen. In der Folge würden die Abschreibungen möglicherweise höher ausfallen als die Ist-Investitionen, was entsprechend einen Verschleiß der bestehenden Infrastruktur und damit einen Investitionsrückstand anzeigt. Dieser Investitionsrückstand müsste dann wiederum sachgerecht in die Mindestausstattung der Kommunen einberechnet werden. Zusätzlich spielen die **Landesförderprogramme** (z. B. Kommunales Investitionsprogramm 3.0 Teil 2 ab 2017) eine elementare Rolle zur Förderung der kommunalen Investitionstätigkeit. Diese sollten entsprechend auch künftig mindestens erhalten bzw. ausgebaut werden.

---

### 1.1.6 BERECHNUNG DER FREIWILLIGEN LEISTUNGEN

Im Unterschied zu den pflichtigen und Existenzaufgaben gehen die Kommunen bei den **freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben** Aktivitäten nach, die sie selbst in Art und Umfang festlegen und die untereinander nur schwer vergleichbar sind. Sie entziehen sich somit dem Konnexitätsgedanken. Das Urteil des VERFASSUNGSGERICHTSHOFES RHEINLAND-PFALZ vom 16. Dezember 2020 gibt hierbei vor, dass die kommunale Mindestfinanzausstattung dann angemessen ist, wenn den Kommunen finanzielle Mittel sowohl für ihre Pflichtaufgaben als auch für einen Mindestbestand an freiwilligen Aufgaben zur Verfügung gestellt werden.<sup>37</sup> Das u. a. mittels einer Stichprobenerhebung ermittelte Gesamtdefizit an freiwilliger kommunaler Aufgabenerfüllung i. H. v. rd. 533 Mio. Euro wird nicht vollständig, sondern

---

<sup>34</sup> Für das Jahr 2023 wird zudem ein Zuschlag i. H. v. 5 % gewährt. Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2022a), S. 111.

<sup>35</sup> Vgl. Lenk/Hesse/Starke et al. (2017), S. 35-39; Lenk/Hesse/Starke (2021), S. 47-49.

<sup>36</sup> Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2022a), S. 110.

<sup>37</sup> Vgl. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (2020), S. 23 (Rn. 56).

zu 75 % zum aufgabenangemessenen Defizit der Pflicht- und Existenzaufgaben hinzugerechnet (rd. 400 Mio. Euro).<sup>38</sup> Der Anteil freiwilliger Aufgabenerfüllung im Verhältnis zum angemessenen laufenden und investiven Bedarf des Pflichtbereichs<sup>39</sup> beläuft sich folglich auf ca. 7,4 %. Im Vergleich zu den Bedarfsmodellen in Thüringen (3 % der Mindestausstattung des Verwaltungshaushalts<sup>40</sup>), Sachsen-Anhalt (keine Differenzierung nach freiwilligen und pflichtigen Aufgaben<sup>41</sup>) und Hessen (6,2 % des Defizits für Pflichtaufgaben<sup>42</sup>) liegt dieser Wert leicht höher. In der Gesamtschau ist die Vorgehensweise des Landesgesetzgebers bei der Ermittlung der freiwilligen Leistungen finanzwissenschaftlich nicht zu beanstanden.

### 1.1.7 ABZUG DER ALLGEMEINEN DECKUNGSMITTEL UND MEHREINNAHMENPOTENZIALE

Die im Gesetzentwurf skizzierte Systematik zum Abzug der allgemeinen Deckungsmittel<sup>43</sup> ist finanzwissenschaftlich nicht zu beanstanden und folgt im Wesentlichen der Systematik der Bedarfsmodelle in Thüringen<sup>44</sup> und Hessen<sup>45</sup>. Einen prägnanten Unterschied stellt allerdings die Behandlung potenzieller, hebesatzbedingter Realsteuermehreinnahmen dar: Während Thüringen und Hessen hier lediglich Ist-Realsteuereinnahmen ansetzen,<sup>46</sup> werden in Rheinland-Pfalz die Einnahmepotenziale zu den allgemeinen Deckungsmitteln hinzugerechnet.<sup>47</sup> Dabei folgt das Land dem Urteil des VERFASSUNGSGERICHTSHOFES RHEINLAND-PFALZ, wonach es in der Verantwortung des Landes liege, „[...] die Informationsquellen auszuwerten und daraus etwaige Korrekturpflichten im Bereich der Finanzierung – etwa im Bereich der Realsteuerhebesätze – bzw. auf der Ausgabenseite bei der Aufgabenwahrnehmung abzuleiten und notfalls durchzusetzen [...]“.<sup>48</sup>

Insgesamt beläuft sich die Summe der fiktiven Mehreinnahmepotenziale im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 auf 236 Mio. Euro (Grundsteuer A: 3 Mio. Euro, Grundsteuer B: 141 Mio. Euro, Gewerbesteuer: 92 Mio. Euro).<sup>49</sup> Die Hochrechnung für das Jahr 2023 auf 275 Mio. Euro ist methodisch nicht zu beanstanden. Die Ansetzung der Referenz-Nivellierungshebesätze ist jedoch kritisch zu hinterfragen: So wurde im Rahmen der Bestandsaufnahme des Landes Rheinland-Pfalz zu den kommunalen Mehreinnahmepotenzialen bei den Realsteuern festgestellt, dass die gewogenen Durchschnittshebesätze unter dem Durchschnitt der Flächenländer liegen. Trotz der Unterschiede im kreisfreien und kreisangehörigen Raum wurde keine Differenzierung bei der Feststellung des Mehreinnahmepotenzials vorgenommen. Infolgedessen wurden die Nivellierungshebesätze auf den gewogenen Durchschnittshebesatz der Flächenländer (bzw. sogar leicht darüber) angehoben:<sup>50</sup> Grundsteuer A: 345 % (bisher

<sup>38</sup> Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2022a), S. 119.

<sup>39</sup> Siehe ebenda, S. 136 (Tabelle 19).

<sup>40</sup> Vgl. Thüringer Landtag (2019), S. 22 f, 28.

<sup>41</sup> Vgl. Landtag von Sachsen-Anhalt (2012), S. 40.

<sup>42</sup> Vgl. Hessischer Landtag (2015), S. 76.

<sup>43</sup> Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2022a), S. 124-130.

<sup>44</sup> Vgl. Thüringer Landtag (2019), S. 25.

<sup>45</sup> Vgl. Hessischer Landtag (2015), S. 45-51.

<sup>46</sup> Vgl. Thüringer Landtag (2019), S. 25; Hessischer Landtag (2015), S. 46.

<sup>47</sup> Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2022a), S. 125 f.

<sup>48</sup> Vgl. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (2020), S. 43 (Rn. 106).

<sup>49</sup> Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2022a), S. 126 (Tabelle 13).

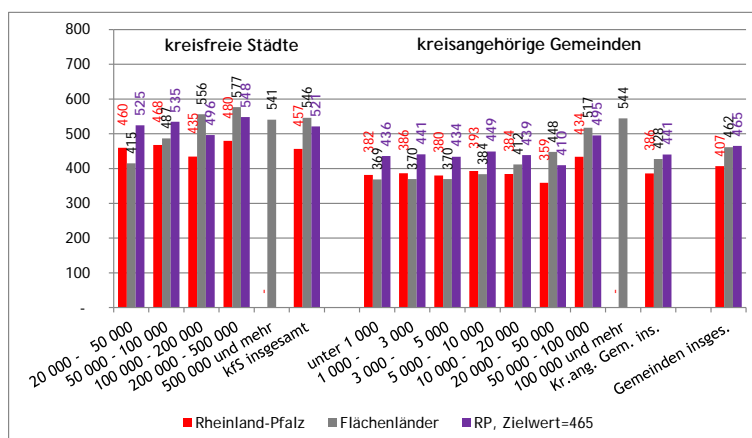
<sup>50</sup> Vgl. ebenda, S. 125.

300 %), Grundsteuer B: 465 % (bisher 365 %), Gewerbesteuer: 380 % (abzüglich 68,5 Prozentpunkte Gewerbesteuerumlage) (bisher 365 %).

Um die bestehenden Finanzkraftunterschiede im Rahmen des **horizontalen Finanzausgleichs** realistisch anzugleichen, ist eine Erhöhung der Nivellierungshebesätze grundsätzlich sinnvoll. Hierfür müssten die Nivellierungshebesätze weitgehend den Landesdurchschnitten in Rheinland-Pfalz entsprechen. Werden die erhöhten Nivellierungshebesätze allerdings im **vertikalen Finanzausgleich** bei der Bestimmung der FAG-Masse bedarfsmindernd herangezogen, stellt dies die Kommunen vor umfangreiche Probleme. Sie unterstellen, dass die Kommunen in der Lage sind, diese Mehreinnahmen tatsächlich in vollem Umfang und ohne jede Ausweichreaktion der Steuerpflichtigen zu erzielen. Hinzu kommt der Bezug auf den gewogenen, nicht nach Größenklassen differenzierten Durchschnitt der Flächenländer als Vergleichsmaßstab, der zumindest erklärungsbedürftig erscheint, im Gesetzentwurf jedoch nicht diskutiert wird.<sup>51</sup> Insbesondere die potenziellen Mehreinnahmen bei der Grundsteuer B stellen dabei einen neuralgischen Punkt dar, da sich diese gemäß dem Gesetzentwurf **größenklassenundifferenziert** auf rund 141 Mio. Euro belaufen.<sup>52</sup> Bei der Gewerbesteuer handelt es sich trotz der geringeren Hebesatzdifferenz um rund 92 Mio. Euro.

Sowohl bei der Grundsteuer B als auch bei der Gewerbesteuer ist ein Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und dem Hebesatz feststellbar. Insbesondere größere Städte und Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern weisen als gewerbliche Zentren mit erheblicher Strahlkraft für ihr Umland in der Regel deutlich höhere Hebesätze auf als kleinere Gemeinden. Insofern müsste die Bewertung potenzieller Mehreinnahmen auf die Größenklassenunterschiede und insbesondere auf die Gemeindestrukturen in Rheinland-Pfalz eingehen. Konkret stellt sich die Frage, warum die Ermittlung der Mehreinnahmenpotenziale sowohl bei der Grundsteuer B als auch der Gewerbesteuer nicht **größenklassendifferenziert** vorgenommen wurde.

**Abbildung 1: Größenklassendifferenzierte Unterschiede der durchschnittlichen Hebesätze bei der Grundsteuer B 2020, mit Zielwert = 465 %**



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt (Realsteuerstatistik).

<sup>51</sup> Vgl. ebenda, S. 125 f, 229 f.

<sup>52</sup> Vgl. ebenda, S. 126 (Tabelle 13).

Die Gemeindestrukturen in Rheinland-Pfalz sind durch einen ausgeprägten Schwerpunkt auf kleine und mittlere Städte und Gemeinden geprägt, während kreisfreie Städte mit mehr als 500.000 Einwohnern und kreisangehörige Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern gänzlich fehlen. Gerade diese beiden genannten Gruppen sind allerdings durch auffallend hohe Hebesätze geprägt, welche die Landesdurchschnitte und den Bundesdurchschnitt prägen. Insofern sollten die Hebesätze in Rheinland-Pfalz generell nicht ohne Weiteres an einem allgemeinen Bundesdurchschnitt gemessen werden. Der größenklassendifferenzierte Vergleich der gewogenen durchschnittlichen Hebesätze der Grundsteuer B (Abbildung 1) zeigt indes, dass die kleinen Gemeinden sowohl im kreisfreien als auch im kreisangehörigen Bereich (vor allem in den kleineren Größenklassen) ihre Hebesätze sogar überdurchschnittlich anspannen (rote Säulen für Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den grauen Säulen für den Durchschnitt der Flächenländer). Unterdurchschnittliche Hebesätze sind vor allem für größere Städte und Gemeinden feststellbar. Zum Erreichen der vom Landesgesetzgeber mittels der Erhöhung der Nivellierungshebesätze geforderten Mehreinnahmen müssen die kleineren Gemeinden ihre Hebesätze weit über das vergleichbare Maß hinaus anspannen. Darauf aufbauend illustriert Abbildung 1 beispielhaft eine lineare Erhöhung der gewogenen Durchschnittshebesätze der Grundsteuer B in allen kreisfreien sowie kreisangehörigen Größenklassen auf den Zielwert i. H. v. 465 %. In der Folge wäre Rheinland-Pfalz ein Hochsteuerland, welches insbesondere in den kleineren und mittleren Größenklassen überdurchschnittlich hohe gewogene Durchschnittshebesätze verzeichnet.

Würde man auch für die Gewerbesteuer nach ähnlicher Methodik eine Angleichung auf den Durchschnitt der Flächenländer fordern, würden den rheinland-pfälzischen Kommunen erhebliche Wettbewerbsnachteile gegenüber Hessen entstehen, welches gegenwärtig im Durchschnitt noch leicht höhere Gewerbesteuerhebesätze aufweist. Zudem würde der bislang bestehende Wettbewerbsvorteil gegenüber Nordrhein-Westfalen und dem Saarland erheblich abgeschwächt. Angesichts dieser Tatsachen ist positiv zu bewerten, dass der Gesetzentwurf für die Gewerbesteuer einen „Zielwert“ von 380 % angibt, der dem rheinland-pfälzischen Status quo entspricht.

**Abbildung 2: Größenklassendifferenziertes Mehreinnahmepotenzial der rheinland-pfälzischen Kommunen 2015-2020**

Potenzielles Mehraufkommen ohne Differenzierung nach Größenklassen (in 1.000 Euro)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ø 2017-2019
Grundsteuer A	677	879	1.006	1.046	1.148	1.214	1.067
Grundsteuer B	59.596	69.833	73.135	75.717	78.219	78.630	75.690
Gewerbesteuer	57.517	58.518	93.139	134.909	110.215	75.755	112.754
<b>Summe</b>	<b>117.790</b>	<b>129.230</b>	<b>167.279</b>	<b>211.672</b>	<b>189.582</b>	<b>155.599</b>	<b>189.511</b>
Potenzielles Mehraufkommen mit Differenzierung nach Größenklassen (in 1.000 Euro)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ø 2017-2019
Grundsteuer A	642	827	938	976	1.071	1.174	995
Grundsteuer B	12.968	21.292	25.093	28.685	33.967	32.879	29.248
Gewerbesteuer	-28.895	-38.867	-2.616	19.721	977	-11.684	6.027
<b>Summe</b>	<b>-15.285</b>	<b>-16.749</b>	<b>23.415</b>	<b>49.382</b>	<b>36.015</b>	<b>22.370</b>	<b>36.270</b>

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt (Realsteuerstatistik).

Das realistische Mehreinnahmepotenzial bei der Grundsteuer B ist mit einer Differenzierung nach Größenklassen wesentlich geringer als das vom Land geschätzte Potenzial (Abbildung 2). Im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 beläuft es sich auf lediglich 29 Mio. Euro (untere Tabelle). Rechnet man anschließend die Mehreinnahmepotenziale der Grundsteuer A und Gewerbesteuer hinzu (bei

der sich der Effekt im Jahr 2020 sogar in den negativen Bereich dreht), ergibt sich eine Summe von etwa 36 Mio. Euro. Der Landesgesetzgeber verweist im Gesetzentwurf jedoch auf ein rechnerisches Einnahmepotenzial i. H. v. 236 Mio. Euro.<sup>53</sup>

Neben der Problematik der Einbeziehung überhöhter kommunaler Mehreinnahmepotenziale aus den Realsteuern erscheint auch die Gegenrechnung der **sonstigen Gemeindesteuern**<sup>54</sup> 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. Berechtigterweise 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. Der Umgang mit den **überschießenden Steuereinnahmen** entspricht wiederum einer sachgerechten Auslegung zu Gunsten der rheinland-pfälzischen Kommunen.<sup>55</sup>

Zusammenfassend sind sowohl die Einbeziehung der sonstigen Gemeindesteuern in die allgemeinen Deckungsmittel als auch die Erfassung und Anrechnung der Mehreinnahmepotenziale aus finanzwissenschaftlicher Sicht stark zu hinterfragen. In Bezug auf die sonstigen Steuereinnahmen verlieren die Kommunen in Rheinland-Pfalz jegliche Anreize zur Neuerhebung oder Erhöhung der Steuern. Die Mehreinnahmepotenziale werden aufgrund der fehlenden Größenklassendifferenzierung, die wegen der rheinland-pfälzischen Gemeindestruktur zwingend erforderlich wäre, viel zu hoch ausgegeben und schränken damit den kommunalen Gestaltungsspielraum erheblich ein. Hinzu kommt, dass die für den Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 angegebenen Mehreinnahmepotenziale nicht aus der Realsteuerstatistik des Statistischen Bundesamtes abgeleitet werden können. In der Gesamtschau ist daher die vom Land geforderte stärkere Anspannung der Hebesätze auf Grundlage der in diesem Abschnitt durchgeführten finanzwissenschaftlichen Analysen nicht erforderlich.

## 1.2 SYMMETRIEANSATZ (§ 7 LFAG)

Der Symmetrieansatz ergänzt die Mindestausstattung um weitere 280 Mio. Euro im Jahr 2023.<sup>56</sup> Die Verbindung eines bedarfsorientierten Finanzausgleichs mit einem Symmetrieansatz stellt dabei ein Novum im Ländervergleich dar. Eine genauere Beschreibung des Rechenwegs und somit der Herleitung dieser Summe bietet der Gesetzentwurf allerdings nicht. Es erfolgt lediglich der Verweis auf ein vom

<sup>53</sup> Vgl. ebenda, S. 126 (Tabelle 13). Selbst ohne Differenzierung nach Größenklassen lässt sich diese Zahl aber nicht ableiten: Gemäß der Realsteuerstatistik des Statistischen Bundesamtes beläuft sich das undifferenzierte Mehreinnahmepotenzial auf etwa 190 Mio. Euro (obere Tabelle in Abbildung 2).

<sup>54</sup> Vgl. ebenda, S. 126 f.

<sup>55</sup> Vgl. ebenda, S. 129.

<sup>56</sup> Vgl. ebenda, S. 138.

Landesgesetzgeber beauftragtes wissenschaftliches Gutachten bei PROF. DR. WOLFGANG SCHERF,<sup>57</sup> welches für diese Stellungnahme allerdings nicht zur Verfügung gestellt wurde. Ohne präzisere Angaben zum Gutachten und seinen Inhalten lassen sich hieraus keine bewertungsfähigen Informationen gewinnen. Es fehlen darüber hinaus substantielle Angaben zur aktuellen Berechnung sowie zum Modus der Dynamisierung.

Dem Gesetzentwurf zufolge ermittelte das Gutachten eine Schiefelage der Symmetrie i. H. v. 156 Mio. Euro zu Lasten der Landesebene.<sup>58</sup> Unter Einbeziehung der aus finanzwissenschaftlicher Sicht hinterfragten berechneten Mehreinnahmepotenziale, ergäbe sich, dem Gesetzentwurf zufolge, eine noch stärkere Verzerrung zu Lasten des Landes. Es wird jedoch vom Gutachten abgewichen und stattdessen ein Erstattungsbetrag für die Kommunen ausgegeben. Die Abweichung in der Festlegung des Zeitraums ist nicht begründet; zudem sind keine Vergleichswerte angegeben. Erschwerend kommt hinzu, dass sich der ausgegebene Erstattungsbetrag für die Gemeinden von den Angaben im Referentenentwurf vom 29. April 2022 unterscheidet: Dieser wies einen Betrag i. H. v. 354 Mio. Euro aus.<sup>59</sup> Die Reduktion auf 280 Mio. Euro (-74 Mio. Euro) erfolgt **unbegründet**, sie lässt sich jedoch auf Basis eines Vergleichs des Referentenentwurfs und dem hier vorliegenden Gesetzentwurf ableiten: Die Mindestausstattung betrug im Gesetzentwurf vom 29. April 2022 noch 2.943 Mio. Euro.<sup>60</sup> Im vorliegenden Entwurf wurde diese um 74 Mio. Euro auf 3.017 Mio. Euro erhöht.<sup>61</sup> Um genau den gleichen Betrag wurde der sich auf Grundlage des Symmetrieansatzes gewährte Erstattungsbetrag ohne jegliche Begründung gekürzt. Die insgesamt im Jahr 2023 zu gewährende FAG-Masse i. H. v. 3.761 Mio. Euro ist identisch zum Referentenentwurf.<sup>62</sup> Dieser Umstand deutet darauf hin, dass das Symmetrieverfahren, dass die Entwicklung der FAG-Masse mit der symmetrischen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung von Landes- und Kommunalebene koppelt, lediglich deshalb existiert, weil die Mindestausstattung ein für die Kommunen nicht tragbares Ergebnis liefert. Folglich handelt es sich um ein reines Ergebnisdesign: Nur mit Hilfe der durch das Symmetrieverfahren zusätzlichen 354 Mio. Euro erhöht sich die FAG-Masse derart, dass die ursprünglich im Finanzplan des Landes für 2021 bis 2025 veranschlagten 3,520 Mrd. Euro erreicht werden.<sup>63</sup> Ohne die zusätzlichen Einnahmen aus dem Symmetrieansatz würde sich die FAG-Masse in 2023 auf insgesamt 3,481 Mrd. Euro belaufen und damit absinken.<sup>64</sup>

### 1.3 ROLLE DER FINANZMITTEL AUS DER FAG-UMLAGE

Auf Grundlage der Ermittlung der Mindestausstattung (Korridorbildung) werden die Kommunen in der Wahrnehmung ihres Aufgabenspektrums erheblich eingeschränkt: Vergleicht man die Höhe der FAG-Masse ausschließlich auf Basis der Mindestausstattung (3.017 Mio. Euro) mit der im Finanzplan des

<sup>57</sup> Vgl. ebenda.

<sup>58</sup> Die im Gesetzentwurf beschriebenen Angaben „zu Gunsten“ und „zu Lasten“ werden überdies missverständlich dargestellt. Es wird z. B. nicht klar, ob „zu Lasten der Kommunen“ bedeutet, dass diese Finanzmittel verlieren oder ob sich ungedeckte Finanzbedarfe ergeben, aus denen zusätzliche Einnahmen aus FAG-Zuweisungen resultieren.

<sup>59</sup> Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2022b), S. 130.

<sup>60</sup> Vgl. ebenda, S. 128.

<sup>61</sup> Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2022a), S. 136.

<sup>62</sup> Vgl. ebenda, S. 140; Landtag Rheinland-Pfalz (2022b), S. 131.

<sup>63</sup> Vgl. Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2021), S. 48.

<sup>64</sup> Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2022a), S. 140.



Landes für 2021 bis 2025 veranschlagten Summe i. H. v. 3.520 Mio. Euro, würde diese um 503 Mio. Euro niedriger ausfallen. Diese Reduzierung würde die Kommunen im Rahmen der Erbringung ihrer Aufgaben, insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge und bei den freiwilligen Aufgaben, vor erhebliche finanzielle Schwierigkeiten stellen. Nur aufgrund des Symmetrieansatzes, der Abrechnungen und Übergangsregelungen sowie den **eigenen Mitteln der Kommunen aus der FAG-Umlage** erhöht sich die FAG-Masse gegenüber dem Vorjahr. Letztere sollten bei der Zusammenfassung der FAG-Masse als Summe hervorgehoben werden.<sup>65</sup> Die jetzige Form der Darstellung verschleiert, dass die 3,761 Mrd. Euro nicht in voller Höhe vom Land kommen, sondern 240 Mio. Euro aus der FAG-Umlage von den Kommunen **selbst finanziert** werden. Nur mit Hilfe der von den Kommunen selbst bereitgestellten Finanzmittel aus der FAG-Umlage ergibt sich somit eine Erhöhung der FAG-Masse gegenüber dem Ansatz in der Landesfinanzplanung. Rechnet man diese Finanzmittel, die von der kommunalen Ebene selbst stammen, heraus, ergibt sich mit 3,521 Mrd. Euro fast exakt die gleiche Höhe der FAG-Masse, die vor der Reform bereits im Finanzplan des Landes verankert wurde.<sup>66</sup>

## 2 HORIZONTALER FINANZAUSGLEICH (§§ 11-19, 30, 31 LFAG)

### 2.1 STEUERKRAFTAUSGLEICH, MINDESTAUSSTATTUNG, TEILSCHLÜSSELMASSENBILDUNG (§§ 11-14 LFAG)

Die Regelungen im Gesetzentwurf bezüglich der horizontalen Verteilung der Schlüsselmasse (Schlüsselzuweisungen A und B) sind von einer Stärkung des Steuerkraftausgleichs geprägt.<sup>67</sup> Dies ist ausdrücklich positiv zu bewerten, da mit einem kraftvollen Steuerkraftausgleich eine Hauptfunktion des kommunalen Finanzausgleichs erfüllt wird. Vormalig außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems verteilte Zuweisungen in die Schlüsselmasse zu überführen (Allgemeine Straßenzuweisungen) bzw. mit einem Steuerkraftausgleich zu versehen (wie die Zuweisungen für Stationierungstreitkräfte und Zentrale Orte) ist ein sachgerechtes und zukunftsweisendes Instrument, um Fliehkräfte innerhalb der kommunalen Familie zu kompensieren. Ebenso positiv zu bewerten ist die Konzentration der Schlüsselzuweisungen auf die Schlüsselzuweisungen B, während die Schlüsselzuweisungen B1 sowie C1 bis C3 nicht in das neue System übernommen werden.

Der den Schlüsselzuweisungen B vorgelagerte Ausgleich unterdurchschnittlicher Steuerkraft durch die Schlüsselzuweisungen A ist ambivalent zu betrachten.<sup>68</sup> Einerseits ist die Mindestausstattung grundsätzlich zu begrüßen, da das Regelsystem (SZW B) auch bei hohen Ausgleichsgraden mitunter in Extremfällen überfordert ist. Letztlich findet der Ausgleich andererseits aber ohne Bedarfsdifferenzierung statt, was v. a. im Zusammenhang mit der Auswahl und der Gewichtung der Nebenansätze (SZW B) kritisch zu sehen ist. Letztlich werden durch den vorgelagerten Ausgleich die Effekte der Schlüsselzuweisungen B und damit der Nebenansätze verwässert. Mit der Begrenzung der Schlüsselzuweisungen

<sup>65</sup> Vgl. ebenda, S. 140.

<sup>66</sup> Vgl. Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2021), S. 48.

<sup>67</sup> Beispielhaft: vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2022a), S. 141 f.

<sup>68</sup> Vgl. ebenda, S. 144.

A auf 14 % der insgesamt verfügbaren Schlüsselmasse wird deren Nutzung immerhin auf ein angemessenes Maß beschränkt.<sup>69</sup> Ohne die Begrenzung wäre sonst tatsächlich ein gleichwertiger Nebenausgleich parallel zu den Schlüsselzuweisungen B zu erwarten. Systematisch besser geeignet wäre jedoch ein Ausgleich für die schwächsten Einheiten, der erst das Verteilungsergebnis korrigiert, das sich nach der Wirkung der Schlüsselzuweisungen B einstellt.

Die in § 12 Abs. 1 Nr. 1-5 LFAG vorgesehene Bildung von Teilschlüsselmassen für die Schlüsselzuweisungen B ist ein zielführendes und im Ländervergleich „normales“ Verfahren. Rheinland-Pfalz war bisher ein Ausnahmefall dahingehen, dass alle Gebietskörperschaftsgruppen (kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte, Landkreise) aus einer einzigen Schlüsselmasse finanziert wurden.<sup>70</sup> Die Dotation der einzelnen Teilschlüsselmassen stellt eine Verbindung zur vertikalen Bedarfsbestimmung dar und ist daher systematisch nachvollziehbar. Ebenso ist es nachvollziehbar, bei der Verteilung auf die einzelnen Gebietskörperschaften weiterhin stark typisierende und pauschale Bedarfsansätze zu nutzen und in der Ausgleichsmesszahl zusammenzufassen.

Allerdings bleibt die Bildung der Teilmassen auch im jetzt vorgeschlagenen System noch unvollständig. Da in allen Teilmassen, die Steuerkraftmesszahl und die Ausgleichsmesszahl grundsätzlich nach dem gleichen Verfahren berechnet werden, fehlt der enge Bezug zu den Verhältnissen in der jeweiligen Teilmasse, insbesondere bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl.

## 2.2 BERECHNUNG DER STEUERKRAFTMESSZAHL UND DER FINANZKRAFTMESSZAHL (§§ 16-17 LFAG)

Neben den Ist-Einnahmen aus den Gemeindeanteilen der Einkommen- und der Umsatzsteuer gehen wie üblich die nivellierten Einnahmen aus den Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer) in die Berechnung der **Steuerkraftmesszahl (STKMZ)** ein. Die Nivellierung schaltet die Effekte der individuellen Hebesatzpolitik auf den Umfang der zu empfangenen Schlüsselzuweisungen aus.<sup>71</sup> Bezogen auf den vertikalen Ausgleich ist die Nutzung der bundesdurchschnittlichen Hebesätze als Referenz bereits oben kritisiert (Abschnitt 1.1.7) worden. Für den Bereich der horizontalen Verteilung ist wiederum kritisch zu hinterfragen, welche Nivellierungshebesätze zur Anwendung kommen sollen.

Für die Berechnung der STKMZ und damit für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen dienen die gewählten Nivellierungshebesätze der realistischen Abbildung von Steuerkraftdifferenzen zwischen den Gebietskörperschaften. Ist der gewählte Nivellierungshebesatz zu gering (z. B. 300 % für alle Realsteuern), so werden die Differenzen unterschätzt, weil die Einnahmen aus den Realsteuern insgesamt zu gering angesetzt sind, während die Ist-Einnahmen aus Einkommen- und Umsatzsteuer unverändert eingehen. Folglich ist das Gewicht der Realsteuern in der Steuerkraftmesszahl zu gering. Die Gewerbesteuer weist durch den Erhebungsmodus in der Regel eine deutlich höhere Spreizung auf als die Einkommen- und Umsatzsteuer. Demzufolge unterschätzen zu geringe Nivellierungshebesätze die tatsächliche Spreizung der Steuerkraft. Bei zu hohen Hebesätzen (z. B. 500 % für alle Realsteuern)

<sup>69</sup> Vgl. ebenda, S. 222.

<sup>70</sup> Vgl. ebenda, S. 141.

<sup>71</sup> Eine Gemeinde, die ihre Hebesätze niedrig ansetzt, kann nicht erwarten, die resultierenden Mindereinnahmen aus der kommunalen Solidargemeinschaft über Schlüsselzuweisungen ausgeglichen zu bekommen.

werden die Differenzen spiegelbildlich dazu überschätzt. Für die horizontale Verteilung ist daher eine Orientierung am Landesdurchschnitt bzw. möglichst nahe dieser Grenze sachgerecht.

Die Ansetzung von 380 % für die Gewerbesteuer ist nahe am Landesdurchschnitt und damit nicht zu beanstanden. Für die Grundsteuer B ist der gewählte Nivellierungshebesatz dagegen wesentlich höher als der tatsächliche Landesdurchschnitt. Damit wird das Gewicht der Grundsteuer B in der Steuerkraftmesszahl deutlich höher bewertet als es wirklichkeitsgemäß ist. Das im Gesetzentwurf genannte Argument der Anreizwirkung – höhere Nivellierungshebesätze reizen die Kommunen zu höheren eigenen Hebesätzen an, ist grundsätzlich korrekt.<sup>72</sup> Es ist jedoch für die horizontale Verteilung des LFAG nicht einschlägig. Hier geht es lediglich um die realitätsgetreue Darstellung der vorhandenen Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden innerhalb des Landes Rheinland-Pfalz. Die im Gesetzentwurf als Referenz genannten Bundesdurchschnitte spannen einen Rahmen auf, der für die Verhältnisse in Rheinland-Pfalz ungeeignet ist.

Dass ein einheitlicher Nivellierungshebesatz für die kreisangehörigen Gemeinden genutzt wird und keine Staffelung nach Gemeindegrößen vorgenommen wird, ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Dieser Punkt ist allerdings nicht durchgängig sachgerecht umgesetzt worden: Im Gesetzentwurf wurde darauf verwiesen, dass für die kreisangehörigen Gemeinden auf der einen Seite und die kreisfreien Städte auf der anderen Seite keine separaten Nivellierungshebesätze gebildet worden sind.<sup>73</sup> Dies ist dann eine sachgerechte Lösung, wenn beide Typen in einer einzelnen (Teil-)Schlüsselmasse behandelt werden. In diesem Fall ist die Argumentation gegen einen geteilten Nivellierungshebesatz nachvollziehbar.

Tatsächlich sieht der Gesetzentwurf jedoch die Bildung mehrerer Teilschlüsselmassen nach § 12 Abs. 1 LFAG vor. Im Fall mehrerer Schlüsselmassen hat der Nivellierungshebesatz seine Aufgabe innerhalb der jeweiligen Teilschlüsselmasse zu erfüllen. Er dient dazu, den Steuerkraftausgleich innerhalb der jeweiligen Teilmassen herzustellen und dabei die Differenzen in der Steuerkraft realistisch abzubilden. Dies ist mit einem einheitlichen Hebesatz jedoch nicht der Fall. Wenn tatsächlich separate Teilmassen gebildet werden, dann müssen die Nivellierungshebesätze dazu passen, d. h., sie müssen für den kreisangehörigen Raum und den kreisfreien Raum separat bestimmt werden.

Nach dem jetzigen Vorschlag wären die einheitlichen Nivellierungshebesätze für die kreisangehörigen Gemeinden zu hoch und würden deren Steuerkraftdifferenzen überschätzen. Spiegelbildlich dazu wären die Nivellierungshebesätze für die kreisfreien Städte zu niedrig und würden deren Steuerkraftdifferenzen unterschätzen.

Für die weitere Nutzung wird aus der Steuerkraftmesszahl und den Schlüsselzuweisungen A die Finanzkraftmesszahl gebildet. Dabei findet nur eine anteilige Ansetzung unter Abzug der Umlagen statt. Dies ist zwar durchaus eine mögliche Herangehensweise, allerdings handelt es sich im Ländervergleich um ein untypisches Vorgehen, da vorhandene Steuerkraftdifferenzen rechnerisch verkleinert werden.

---

<sup>72</sup> Vgl. ebenda, S. 152.

<sup>73</sup> Vgl. ebenda, S. 152 f.

### 2.3 ANPASSUNG DER AUSGLEICHSMESSZAHL (§ 15 LFAG)

Die **Ausgleichsmesszahl** bleibt gegenüber der gegenwärtigen Fassung des LFAG weitgehend unverändert: Der **Hauptansatz** (§ 15 Abs. 3 LFAG) wird nach der Einwohnerzahl gebildet.<sup>74</sup> Damit wird nach wie vor keine allgemeine Einwohnerveredelung vorgenommen. Durch die fehlende Differenzierung nach Gemeindegrößen kommt den Nebenansätzen eine herausgehobene Bedeutung zu. Ohne Nebenansätze würde auf eine durchschnittliche STKMZ hin ausgeglichen.

Die Überführung des **Sozial- und Jugendhilfansatzes** in den Steuerkraftausgleich nach §15 Abs. 4 Nr. 1 LFAG für kreisfreie Städte und Landkreise ist positiv zu bewerten.<sup>75</sup> Die angegebenen Gewichtungsfaktoren sind technisch erforderlich, damit eine angemessene Gewichtung zum Hauptansatz hergestellt werden kann. Die auffällig hohen Multiplikatoren sind bedingt durch die technische Gestaltung, Ausrichtung auf das Ergebnis bzw. die Verhältnisse im untersuchten Jahr, das für die Berechnungen als Vorbild diente. Hier wird die Dynamisierung in der Zukunft herausfordernd. Positiv zu bewerten ist die sehr umfangreiche Abbildung der kommunalen Soziallasten, welche praktisch alle relevanten Teilleistungen umfasst. Die Erweiterung des **Schulansatzes** nach § 15 Abs. 4 Nr. 2 LFAG auf die Grundschulen ist eine sinnvolle Weiterentwicklung.<sup>76</sup> Die Gewichtung repräsentiert die fiskalische Bedeutung der kommunalen Ausgaben für die Trägerschaft von Grundschulen. Die konkrete Höhe ist gleichwohl auf Grundlage der Angaben aus dem Gesetzentwurf nicht rechnerisch nachvollziehbar. Der neue **Ansatz für Kindertagesbetreuung** nach § 15 Abs. 4 Nr. 3 LFAG ist sinnvoll, da er einen fiskalisch bedeutsamen und hoch dynamischen Aufgabenbereich der Kommunen repräsentiert.<sup>77</sup> Durch den **Straßenansatz** nach § 15 Abs. 4 Nr. 4 LFAG erfolgt eine sachgerechte Integration in den Steuerkraftausgleich über die Schlüsselzuweisungen B.<sup>78</sup> Ansonsten werden die bisherigen Regelungen der Allgemeinen Straßenzuweisungen beibehalten.

### 2.4 ALLGEMEINE ZUWEISUNGEN FÜR STATIONIERUNGSGEMEINDEN UND ZENTRALE ORTE (§ 19 LFAG)

Der Entwurf sieht **separate Zuweisungen für Stationierungsgemeinden und Zentrale Orte** vor (§ 19 Abs. 2 LFAG). Es handelt sich bei diesen Teilmengen um ehemalige Bestandteile der Schlüsselzuweisungen B2, der als separater Verteilungsmechanismus weitergeführt wird.<sup>79</sup> Das Ziel ist offensichtlich eine Konzentration auf Empfängergemeinden. Die beiden Aufgabenkategorien werden gedanklich von den Pflichtaufgaben abgetrennt, die durch Schlüsselzuweisungen finanziert werden. Dies verkennt allerdings, dass zentralörtliche Aufgaben nicht nur freiwillige Aufgaben umfassen (Kultur, Sport, Wirtschaftsförderung), sondern durch die Arbeitsplatzzentralität auch höhere Kosten der (Verkehrs-)Infrastruktur, Professionalisierung der Verwaltung usw. entstehen. Damit besteht vielfach ein Charakter von Pflichtaufgaben. Es bestehen vielfältige Pfadabhängigkeiten, die die Struktur größerer

<sup>74</sup> Vgl. ebenda, S. 225.

<sup>75</sup> Vgl. ebenda.

<sup>76</sup> Vgl. ebenda, S. 225 f.

<sup>77</sup> Vgl. ebenda, S. 226 f.

<sup>78</sup> Vgl. ebenda, S. 227.

<sup>79</sup> Vgl. ebenda, S. 230-234.

Städte prägen und die nicht kurz- bis mittelfristig disponibel sind. Insofern steht die von den Schlüsselzuweisungen B separierte Verteilung in einem gewissen Widerspruch zur allgemeinen Stärkung des Steuerkraftausgleichs. Immerhin erfolgt der Verteilungsmodus identisch zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen B. Die Zentralen Orte vereinen Mehrbedarfe, aber vielfach auch eine höhere Steuerkraft. Dies wird im Regelungsentwurf angemessen berücksichtigt. Vorbildlich erscheint die Veredelung der zentralörtlichen Funktionen auf Basis der konkreten Verflechtungsbereiche. Damit wird nicht nur der Status selbst zum Maßstab, sondern die konkrete räumliche Wirksamkeit.

Kritisch zu sehen ist allerdings, dass die Verteilung in einer separaten Masse erfolgt. Die Ausreichung in der faktischen Form einer separaten Schlüsselzuweisung verhindert, dass ein echter Ausgleich zwischen den Zentralen Orten und dem Umland stattfindet bzw. dass sich Verschiebungen zwischen den beiden Gruppen unmittelbar in den Schlüsselzuweisungen B abbilden. Dies ist problematisch, da weder das bisherige LFAG noch der Gesetzentwurf eine allgemeine Einwohnerveredelung vorsieht, die dies leisten könnte.

## 2.5 AUSGLEICHSQUOTE, KREIS-, UND FINANZAUSGLEICHSUMLAGE (§§ 14, 30, 31 LFAG)

Die Ausgleichsquote zwischen Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl wird auf 90 % erhöht.<sup>80</sup> Für sich genommen ist diese Erhöhung ohne weiteren rechnerischen Kontext schwierig zu bewerten. Wichtiger ist eher, welche Ausgleichsquoten ausgeschlossen werden und welche steuerkraftabhängig durchgeführt werden. Die deutlich erhöhte Ausgleichsquote braucht es im rheinland-pfälzischen System ohnehin, da die Schlüsselzuweisungen A bereits einen nicht unerheblichen Teil des Ausgleichs für die finanzschwächeren Kommunen leisten.

Die Einbeziehung der Schlüsselzuweisungen A in die Umlagegrundlagen ist sachgerecht.<sup>81</sup> Die Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen stellen eine ergänzende Einnahmequelle zu den eigenen Steuereinnahmen der Kommunen dar. Fehlende Steuereinnahmen werden durch höhere Schlüsselzuweisungen kompensiert. Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen stehen damit in einem engen ersetzenden Verhältnis. Beide sind als Allgemeine Deckungsmittel frei von den Kommunen verwendbar.

Bemerkenswert ist der Vorschlag, die Schlüsselzuweisungen B nicht in die Umlagegrundlagen der Kreisumlage zu integrieren und diese stattdessen auf die Steuerkraftmesszahl sowie die Schlüsselzuweisungen A zu beschränken. Vordergründig wird diese Maßnahme damit begründet, dass Finanzmittel stärker „vor Ort“ verbleiben sollen.<sup>82</sup> Allerdings führt die Regelung durch geringere Umlagegrundlagen als technische Folge zu einem rechnerisch höheren Kreisumlagesatz.

Kritisch ist zu sehen, dass keine Übersetzung der Bedarfsdifferenzierung in den Schlüsselzuweisungen B in die Kreisumlage erfolgt und dass damit insbesondere die Effekte, die von den Nebenansätzen in den Schlüsselzuweisungen B ausgehen nicht auf die Kreisebene überführt werden. Dies verkennt die Berechnungsweise (typisierte Bedarfsdifferenzierung und iterative Berechnung der Schlüsselzu-

---

<sup>80</sup> Vgl. ebenda, S. 149.

<sup>81</sup> Vgl. ebenda, S. 157.

<sup>82</sup> Vgl. ebenda, S. 145.

weisungen ohne unmittelbaren Aufgabenbezug). Werden kreisangehörige Gemeinden durch die Nebenansätze gestärkt, so profitiert der dazugehörige Landkreis nicht davon. Stattdessen müsste er seinen Kreisumlagesatz auf die verbleibenden Umlagegrundlagen erhöhen.

Die vorgeschlagene Einbeziehung der Ausgleichsmesszahl als Berechnungsparameter für die Finanzausgleichumlage ist nicht zu beanstanden. Dies ist eine sachgerechte Lösung, da das Schlüsselzuweisungssystem auf diese Weise „nach oben“ verlängert wird.<sup>83</sup> Die Einbeziehung der Landkreise und Verbandsgemeinden als mögliche Zahlende ist nicht zu beanstanden.<sup>84</sup> Damit wird das Subsidiaritätsprinzip (Hilfe für die Bedürftigen) gestärkt.

Die Reduzierung der Progressionsstufen und Anhebung der Umlagesätze ist als Ergebnisdesign zu verstehen.<sup>85</sup> Spiegelbildlich dazu hat sich das Land am „unteren Rand“ der Gesamtverteilung bei den Schlüsselzuweisungen A gegen eine progressive Ausgestaltung entschieden, da die Schlüsselzuweisungen A zwar steuerkraftabhängig, aber nicht bedarfsdifferenzierend verteilt werden.

### 3 LITERATURVERZEICHNIS

Deubel, Ingolf (2012): Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt, Bestandsaufnahme und Perspektiven bis zum Jahr 2020, Bad Kreuznach.

Färber, Gisela/Wieland, Joachim/Wolff, Johanna/Salm, Marco/Zeitz, Dirk (2012): Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen, Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums des Freistaats Thüringen, Speyer.

Hesse, Mario/Lenk, Thomas/Starke, Tim (2017): Investitionen der öffentlichen Hand: Die Rolle der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Inklusives Wachstum für Deutschland, Bd. 13, Gütersloh, Juli 2017.

Hesse, Mario/Starke, Tim (2018): Kommunaler Finanzbedarf - Können kommunale Bedarfe überhaupt präzise bestimmt werden?, in: Junkernheinrich, Martin / Koriath, Stefan / Lenk, Thomas / Scheller, Henrik / Woisin, Matthias (Hrsg.) (2018): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2018, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 241, Berlin, S. 181-196.

Hessischer Landtag (2015): Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen, Drucksache 19/1853, Wiesbaden.

Junkernheinrich, Martin (2007): Ist es möglich, die Aufgabenangemessenheit der kommunalen Finanzausstattung zu bestimmen? Finanzwissenschaftliche Überlegungen zur intraföderalen Finanzaufteilung, in: Junkernheinrich, M./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung, Berlin, S. 173-192.

---

<sup>83</sup> Vgl. ebenda, S. 156 f.

<sup>84</sup> Vgl. ebenda, S. 157.

<sup>85</sup> Vgl. ebenda, S. 158.

Junkernheinrich, Martin/Boettcher, Florian/Holler, Benjamin/Brand, Stephan (2012): Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben, Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, Bottrop.

Landtag Rheinland-Pfalz (2022a): Gesetzentwurf der Landesregierung - Landesgesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (Landesfinanzausgleichsgesetz - LFAG -), Drucksache 18/4111, Mainz, September 2022.

Landtag Rheinland-Pfalz (2022b): Gesetzentwurf der Landesregierung - Landesgesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (Landesfinanzausgleichsgesetz - LFAG -) - Referentenentwurf, Mainz, April 2022.

Landtag von Sachsen-Anhalt (2012): Gesetzentwurf der Landesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Ablösung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze, Drucksache 6/1410, Magdeburg.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2016): Bedarfsorientierung im hessischen Finanzausgleich: Vergleich und Kritik, in: Schriftenreihe „Kommunal Finanzen“ des Hessischen Landesrechnungshofes, Band 3, S. 77-102.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim/Woitek, Florian/Grüttner, André (2017): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig/Schwerin.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2021): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg zum Ausgleichsjahr 2022, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg, Leipzig/Potsdam.

Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2021): Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2021 bis 2025, Mainz.

Thüringer Innenministerium (2007): Mit starken Kommunen in die Zukunft: Das Thüringer Modell zum kommunalen Finanzausgleich, Erfurt.

Thüringer Landtag (2012): Begründung zum Thüringer Gesetz zur Änderung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen, Drucksache 5/5062, Erfurt.

Thüringer Landtag (2019): Gesetzentwurf der Landesregierung - Erstes Gesetz zur Änderung des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes, Drucksache 6/6653, Erfurt.

Thüringer Verfassungsgerichtshof (2005): Urteil vom 21. Juni 2005, NVwZ-RR 2005, 665, Erfurt.

Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (2020): Urteil im Namen des Volkes in den Normenkontrollverfahren betreffend §§ 5 bis 18 des Landesfinanzausgleichsgesetzes in der Fassung vom 8. Oktober 2013 (GVBl. S. 349) und die Ansätze für die Finanzausgleichsmasse im Haushaltsplan für das Jahr 2014 - Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße vom 13. Mai 2019 - 3 K 147/16.NW, verkündet am 16. Dezember 2020, Mainz.