



- zu Drs. 18/4111 -

Prof. Dr. Gunnar Schwarting
Kurt-Schumacher-Straße 69c
55124 Mainz

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

Kurzstellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung

Ein neues Landesfinanzausgleichsgesetz wurde erforderlich, um dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes RP vom 16.12.2020 Rechnung zu tragen. Der Umsetzungszeitraum war außerordentlich kurz bemessen und wurde zudem durch die Neukonstituierung des Landtages 2021 weiter eingeeengt. Insoweit sind Unzulänglichkeiten nicht auszuschließen; die Evaluation (§ 40) und eine daraus folgende Korrektur im Jahr 2028 sind daher folgerichtig.

Gleichwohl ergeben sich bei der Betrachtung des vorliegenden Entwurfes einige Fragen, die durch die Begründung nicht zufriedenstellend beantwortet werden. Vorausgeschickt sei noch der Hinweis, dass die Aussage im Vorblatt „Alternativen: Keine“ mit der Ergänzung „Die Vorgaben des VGH sind umzusetzen“, suggeriert, der Verfassungsgerichtshof habe in seinem Urteil selbst ein neues Finanzausgleichsgesetz formuliert. Das aber ist nicht der Fall.

1. Der Mindestbedarf

Ausgewiesen wird (§ 6) ein Mindestbedarf für die Gesamtheit der rheinland-pfälzischen Kommunen (Makroebene). Anders als bisher werden daraus Teilschlüsselmassen gebildet (§ 12), das ist eine Abkehr vom bisherigen Prinzip einer einheitlichen Schlüsselmasse für alle Kommunen. Der Verteilungsmechanismus zwischen den Kommunen folgt wiederum dem herkömmlichen Indikatorenmodell. Die Teilschlüsselmassen sind in fünf Gebietskörperschaftsgruppen strukturiert. Das ist im Grundsatz nachvollziehbar – allerdings wird es zu Diskussionen „zwischen den Säulen“ kommen. Das gilt schon in den beiden ersten Jahren des neuen Finanzausgleichs. Denn der Gesetzgeber weicht von seinem eigenen Berechnungsmodus durch die Gewährung von pauschalen Zuschlägen für zwei Gebietskörperschaftsgruppen ab.

Ein weiteres Problem ergibt sich für die aufsichtsbehördliche Praxis. Üblicherweise konzentriert sich die Genehmigungspraxis bei unausgeglichenen Haushalten (die es auch nach der FAG-Reform geben wird) auf die Höhe der freiwilligen Leistungen. Zwar ist für das neue Gesetz ein Katalog von Pflichtaufgaben zusammengetragen worden; doch auf welchen Umfang freiwilliger Leistungen eine Gemeinde „pochen“ kann, lässt sich aus dem Gesetz und seiner Begründung für den Verfasser nicht ableiten.

2. Die großen kreisangehörigen Städte

In den Berechnungen taucht diese besondere Gruppe zwar auf, im Gesetz wird sie aber nur an einer Stelle erwähnt (§ 15). Ihre Einwohnerzahl wird mit einem 10%-igen Zuschlag gewichtet. Ob dies dem besonderen Bedarf dieser Städte gerecht wird, lässt sich nicht sagen. Genauer wäre es gewesen – wie in Hessen die Sonderstatusstädte – diese Gruppe gesondert zu behandeln. Das gilt auch für die zugehörigen Landkreise; denn deren Einwohnerzahl wird jetzt in der Summe mit mehr als 100% angesetzt.

3. Die Finanzausgleichsumlage

Bisher wurde die Umlage nur von den Gemeinden erhoben; nunmehr werden alle kommunalen Gebietskörperschaften erfasst. Mit dieser Maßnahme erhöht sich die Finanzausgleichsmasse, da die FAG-Umlage wieder in den Finanzausgleich einfließt. In Höhe der Umlage finanziert die kommunale Ebene einen Teil des Finanzausgleichs selbst. Das neue Verfahren wird zwar in Baden-Württemberg angewandt; gleichwohl stellt sich die Frage, ob die Gemeinden nicht über die FAG-Umlage ihres Kreises/ihrer Verbandsgemeinde quasi doppelt zur FAG-Umlage herangezogen werden.

4. Der Symmetrieansatz

Der Mindestbedarf bezieht sich allein auf die kommunale Ebene. Mit dem Symmetrieanatz (§ 7) wird nun die Finanzlage des Landes in die Bemessung des Finanzausgleichs eingeführt. Das erinnert ein wenig an den sächsischen Gleichmäßigkeitsgrundsatz. Verwiesen wird auf ein Gutachten von Prof. Wolfgang Scherf, der ein Ungleichgewicht zu Lasten des Landes von rd. 150 Mio. Euro ermittelt habe. Da dem Verfasser dieses Gutachten nicht vorliegt, kann zur Methodik und zum ausgewiesenen Wert keine Aussage getroffen werden. Insoweit muss auch offenbleiben, ob dieses Vorgehen sich in den engen Grenzen bewegt, die der VGH für den Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes angemahnt hat.

Entsprechende Gutachten sollen dann alle 3 Jahre eingeholt werden. Angeregt wird vom Verfasser, die Gutachtenvergabe in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden vorzunehmen.

Allerdings weicht das Land von der im Gutachten festgestellten Größe (und damit seinem selbst postulierten Regelmechanismus) ab und definiert umgekehrt einen Wert zugunsten der Kommunen für die Jahre 2023 und 2024. Der Symmetrieanatz soll auch danach jeweils im Haushaltsplan des Landes festgelegt werden; es bleibt unklar, welchen Einfluss die Gutachten dann tatsächlich haben sollen.

5. Die fiktiven Hebesätze

Für die Kommunalpolitik vor Ort ist die Veränderung der fiktiven Hebesätze (§ 17) die wichtigste Veränderung. Hier wird nur die Grundsteuer B betrachtet, da die Erhöhung um 100 v.H. auf 465 v.H. besonders gravierend ist. Für die Finanzausgleichsmasse hat die Erhöhung einen mindernden Effekt. Denn mit den höheren Hebesätzen steigt die rechnerische Steuerkraft, so dass der Ausgleichsbedarf sinkt. Seit langem verweist der Landesrechnungshof darauf, dass die Hebesätze in Rheinland-Pfalz gegenüber anderen Flächenländern sehr niedrig seien. Mit der im Finanzausgleichsgesetz vorgesehenen Erhöhung der fiktiven Hebesätze wird nun der Druck auf die Gemeinden erhöht, ihre tatsächlichen Hebesätze nach oben zu

setzen. Das betrifft vor allem den kreisangehörigen Raum; die letzte verfügbare Statistik wies dort einen Durchschnittshebesatz von 386 v.H. aus.

Zwar wird dem entgegengehalten, dass über die Hebesätze letztlich die Gemeinden selbst entscheiden, einen gesetzlichen Zwang zur Erhöhung gebe es nicht. Diese Argumentation verkennt aber die Situation vor Ort. Denn die fiktiven Hebesätze spielen auch (und unmittelbarer) eine Rolle für die Bemessung von Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen. Will die Gemeinde vermeiden, dass sie Umlagen auf ein Steueraufkommen entrichten muss, dass sie gar nicht hat, wird ihr nichts anderes als eine Hebesatzerhöhung übrigbleiben.

Das ist – in Anbetracht der aktuell rasant gestiegenen – Wohnnebenkosten aus Sicht des Verfassers zu überprüfen. Eine Absenkung der fiktiven Sätze erhöht zwar die notwendige Ausgleichsmasse für das Land; aber Steuererhöhungen in Höhe von 20% (von 386 auf 465 v.H.) wären ein schwieriges Signal. Hinzu kommt, dass die anstehende Grundsteuerreform aufkommensneutral erfolgen soll – die Hebesatzdynamik im Finanzausgleich könnte den Eindruck erwecken, es solle kurz vor dem 1.1.2025 noch rasch das Grundsteueraufkommen angehoben (und dann aufkommensneutral in die Reform überführt) werden.

Mainz, d. 29-9-2022