

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied  
Dr. Karl-Heinz Frieden



**GStB**

Gemeinde- und Städtebund  
Rheinland-Pfalz



Gemeinde- und Städtebund RLP Deutschhausplatz 1 55116 Mainz

Landtag Rheinland-Pfalz  
Herrn Mathias Range  
Abteilung P4 - Parlament  
Platz der Mainzer Republik 1  
55116 Mainz

LANDTAG  
Rheinland-Pfalz  
**18/2572**  
VORLAGE

per E-Mail an: [geschaeftsstelle@landtag.rlp.de](mailto:geschaeftsstelle@landtag.rlp.de)

Datum  
29.09.2022  
Seite 1 / 15

**Betr.: Anhörverfahren im Innenausschuss des Landtags Rheinland-Pfalz hier: Landesgesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (Landesfinanzausgleichsgesetz - LFAG -) - Drucksache 18/4111 -**

Gemeinde- und Städtebund  
Rheinland-Pfalz e.V.  
Deutschhausplatz 1  
55116 Mainz  
Telefon +49 0 61 31 23 98 -0  
Telefax +49 0 61 31 23 98 139

Sehr geehrter Herr Range,

vielen Dank für die Einladung und die Gelegenheit, aus Sicht des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz zum Entwurf der Landesregierung eines Landesgesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (LFAG) Stellung zu nehmen.

Zunächst möchten wir ein Fazit zum vorgelegten Entwurf ziehen, welches im Folgenden kurz begründet wird.

*„Der vorliegende Gesetzentwurf ist die Folge des Urteils des VGH-RP vom 16.12.2020. Das Urteil schreibt keinesfalls den jetzt beschritten Weg als einzige Lösung vor, sondern lässt Alternativen – zumindest in der Ausgestaltung – zu. Es ist aus kommunaler Sicht festzuhalten, dass dieser Entwurf keinesfalls den Erwartungen der Kommunen gerecht wird. Diese Feststellung bedeutet nicht, dass die bereitgestellten Mittel als zu gering angesehen werden, sondern bezieht sich u. a. auf die Art der Ermittlung des kommunalen Mindestfinanzbedarfs, die Heranziehung nicht KFA-relevanter Einnahmen, gewählte Ausgleichsmechanismen sowie die Vorgehensweise bei der Mittelverteilung.“*

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied  
Dr. Karl-Heinz Frieden

[info@gstbrp.de](mailto:info@gstbrp.de)  
[www.gstb-rlp.de](http://www.gstb-rlp.de)



29.09.2022

Seite 2 / 15

Die mit dem Gesetzentwurf zur Anhörung der kommunalen Spitzenverbände übermittelte Probeberechnung (Anlage 2) sowie die Probeberechnung nach der vorgenommenen Datenrevision sind aus Sicht des Gemeinde- und Städtebundes nicht in der Weise zu verstehen, dass Rückschlüsse auf die gesetzlichen Regelungen gezogen werden können. Dies ist ausdrücklich kein Vorwurf an die Landesregierung, da die notwendigen Datengrundlagen zum Zeitpunkt der Erstellung noch nicht vorgelegen haben. Die Tabellen zeigen lediglich eine Momentaufnahme zum Erstellungszeitpunkt, die niemanden dazu verleiten sollte, anhand des ausgewiesenen Ergebnisses „Verlierer und Gewinner“ auszumachen. Die Datengrundlagen sind – bis auf wenige Ausnahmen – die Grundlagen für das Haushaltsjahr 2022 und berechnen Kreis- und Verbandsgemeindeumlage mit festen Umlagesätzen von 40 % bzw. 30 %. Aus diesem Grund bezieht sich die nachfolgende Stellungnahme ausschließlich auf die gewählte Systematik.

Zunächst soll ein an verschiedenen Stellen immer wieder verwendetes Zitat vollständig wiedergegeben werden. Auch im Gutachten „Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere Nr. 107 – 2022“ von Prof. Wolfgang Scherf heißt es zum Thema „5. Finanzierungspotenziale der Kommunen“ auf Seite 40: „Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat von den Kommunen die größtmögliche Anspannung der eigenen Kräfte gefordert (VGH 2012: 33)“.

Im Urteil des VGH-RP vom 14.02.2012 (Az. VGH N 3/11) wird auf Seite 33 unter Ziffer a), Doppelbuchstabe ee) ausgeführt:

*„Das Land kann im Gegenzug für seinen Beitrag zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise verlangen, dass **auch die Kommunen ihre Kräfte größtmöglich anspannen**. Die über Jahrzehnte gewachsene kommunale Finanzkrise erfordert von Verfassungswegen ein entschlossenes und zeitnahes Zusammenwirken aller Ebenen. Insbesondere **haben die Kommunen ihre eigenen Einnahmequellen angemessen auszuschöpfen und Einsparpotenziale bei der Aufgabenwahrnehmung zu verwirklichen.**“ [Anmerk.: Hervorhebung durch den Autor]*

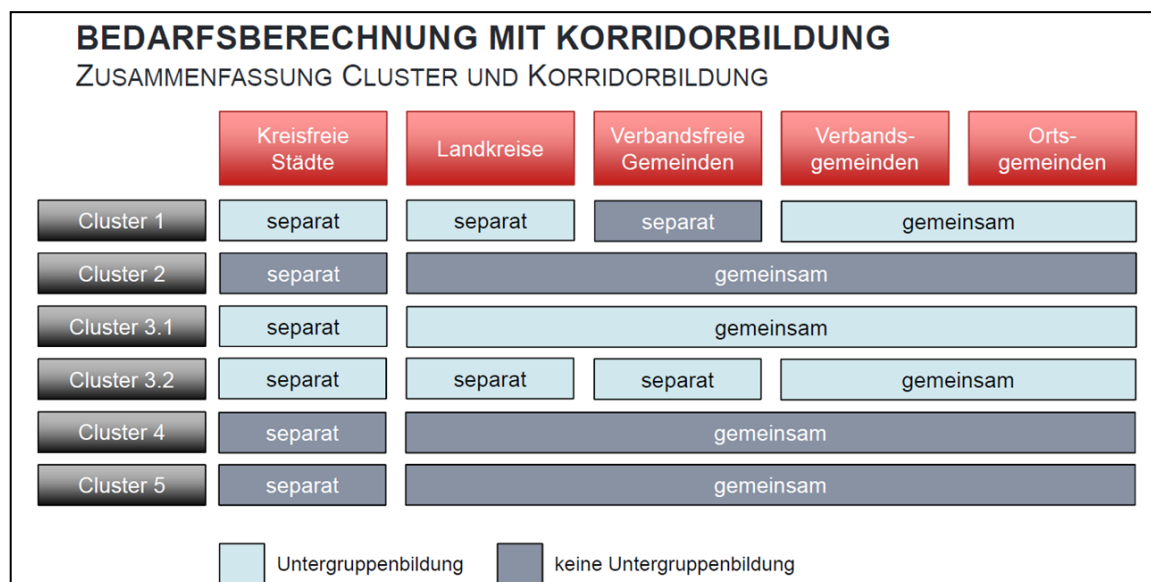
## 1. Ermittlung des Mindestfinanzbedarfs und deren Fortschreibung

Bei der Ermittlung des kommunalen Mindestfinanzbedarfs nach § 6 LFAG-E werden alle pflichtigen Aufgaben der Kommunen betrachtet, Aufgabenclustern zugewiesen und diese wiederum mit Zahlen aus der Jahresrechnungsstatistik – selbstverständlich vergangener Jahre – hinterlegt.



Erster Ansatzpunkt hierbei ist, dass die Jahresrechnungsstatistik eine kamerale Statistik ist und damit nicht die geltende Rechtslage in den Kommunen wiedergespiegelt. Seit 2009 ist in Rheinland-Pfalz die Doppik eingeführt. In der Kameralistik werden Abschreibungen und Rückstellungen ausgeblendet. Zwar hat die Landesregierung hier einen Vergleich zwischen Investition und Abschreibungen durchgeführt, allerdings mit unzutreffenden Ausgangswerten. Der Vergleich der Summe der Abschreibungen im Jahr 2020 mit der Summe der Investitionsausgaben im Jahr 2020 kann nicht zutreffend sein, weil nicht jede Investition in einer Abschreibung münden muss und außerdem die Abschreibung im Jahr 2020 u. a. auf Investitionen von vor 80 Jahren zurückgehen können und damit der heutige Wiederherstellungswert um ein Vielfaches höher ist. Jedoch wird hierbei nicht einheitlich vorgegangen, wie die nachfolgende Abbildung darstellt.

**Abbildung 1: Darstellung der gewählten Vorgehensweise bei der Clusterbildung**



Auch ist zu kritisieren, dass nahezu jedem Cluster ein gewisser Anteil an „freiwilligen Leistungen“ unterstellt wird, die auf einer – aus hiesiger Sicht aufgrund der angewandten Methode fragwürdigen – Stichprobe beruht.



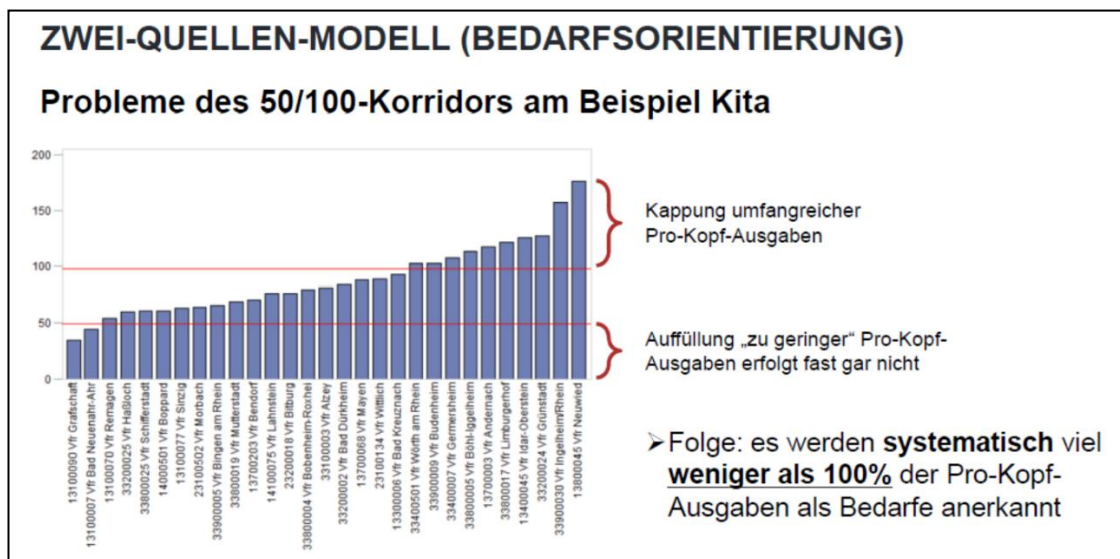
Damit wird der kommunalen Ebene eine gewisse überbordende Ausgabenmentalität unterstellt. Ein überdimensioniertes Ausgabeverhalten reguliert das Korridorverfahren, insoweit wird im Korridorverfahren ein vorgeschaltetes Korrektiv eingesetzt. Dies kann im Ergebnis nur dazu führen, dass ein gewisses „Weniger“ herauskommt, was an anderer Stelle ggf. großzügig aufgefüllt wird.

**Abbildung 2: Freiwillige Leistungen nach Gebietskörperschaftsgruppen und Clustern**

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3.1	Cluster 3.2	Cluster 4	Cluster 5.1	Cluster 5.2
	Zentrale Verwaltung	Schulen	Soziales	KiTa und Jugend	Gesundheit und Sport	Gestaltung und Umwelt	Mobilität
kreisfreie Städte	3,0	1,5	1,5	0,0	46,5	11,5	0,0
Landkreise	2,5	1,0	0,0	0,0	30,0	12,5	0,0
große kreisangehörige Städte	0,5	0,0	6,0	0,0	93,5	1,0	0,0
übrige verbandsfreie Gemeinden	2,0	1,5	12,0	0,0	74,0	5,0	100,0
Verbandsgemeinden	2,0	2,5	6,5	0,0	62,5	5,0	61,5
Ortsgemeinden	6,0	0,5	97,0	0,0	70,0	6,5	12,5

Quelle: Dokumentation zur KFA-Reform 2023 (Teil 1) – LT-Vorlage 18/2433 zu LT-Drs.: 18/4111, S. 371

Darüber hinaus wird ein Korridormodell gewählt, welches ebenfalls nur dazu führen kann, dass erneut weniger Bedarf errechnet wird. Die Vorgehensweise wird nachfolgend anhand der Kindertagesbetreuung dargestellt. Als Mindestbedarf anerkannt werden nur Ausgaben der Kommunen bis zu einem Durchschnittswert (100 %). Ausgaben einzelner Kommunen über diesem Durchschnittswert führen zu einem Abzug für die vollständige Gebietskörperschaftsgruppe, es sei denn, dass Kommunen mit überschüssenden Ausgaben als sog. Ausreißer ausgeblendet werden. Hat eine Kommune für die gleiche Aufgabe weniger als die Hälfte des ermittelten Durchschnittswertes ausgegeben, wird im Gegenzug der Ausgabebetrag auf 50 % des Durchschnittswertes hochgesetzt. Ausgaben im Korridor zwischen 50 % und 100 % werden vollständig berücksichtigt. Auf der Grundlage des sog. Medians mit dem genannten Korridor besteht erheblich mehr Kappungspotenzial als Auffüllungen möglich sind. Das ist aufgrund des Modells systembedingt, die Kappung erfolgt darüber hinaus – mit wenigen Ausnahmen (Ausreißer) – auch völlig ohne Berücksichtigung des Grundes der höheren Ausgaben.

**Abbildung 3: Darstellung des Modells der Landesregierung**


Das gewählte Korridorverfahren begegnet daher massiven Bedenken und ist aus unterschiedlichen Gründen umfassend zu kritisieren, was die kommunalen Spitzenverbände bereits in ihrer Stellungnahme an die Landesregierung formuliert haben, deshalb an dieser Stelle in nur drei Punkten. Das Korridorverfahren:

- berücksichtigt nicht die „tatsächlichen objektiven Bedarfe“.
- beinhaltet eine Willkürlichkeit, in deren Folge die vom Landesgesetzgeber als „ineffizient“ angesehenen Pro-Kopf-Defizite mittels des 50 %-/100 %-Korridors gekappt werden.
- führte in Thüringen im Jahr 2008 und in Sachsen-Anhalt im Jahr 2012 zu deutlich absinkenden finanziellen Leistungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs.

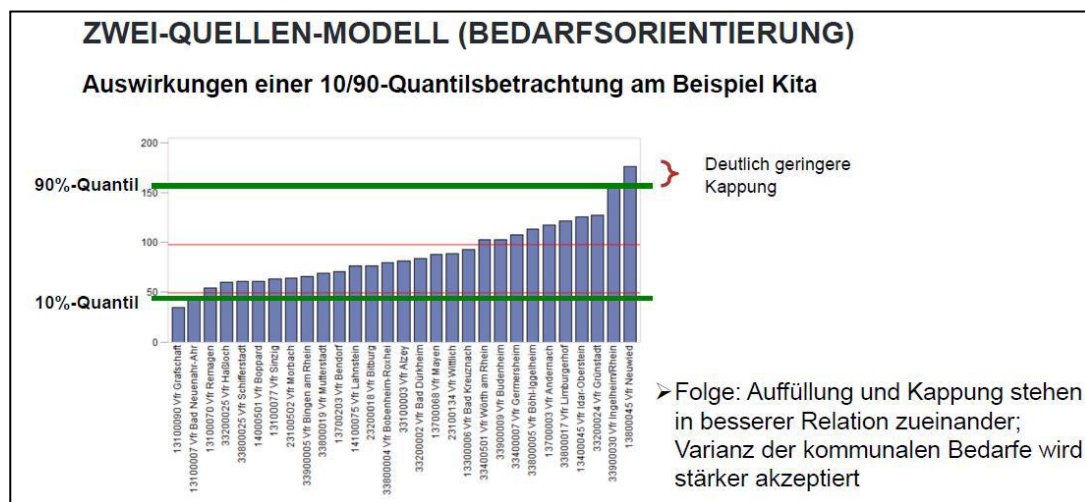
Ohnehin sind überdurchschnittliche Defizite nicht automatisch generell mit ineffizientem Wirtschaften gleichzusetzen: Ein überdurchschnittliches Pro-Kopf-Defizit kann die Folge bestimmter Sonderbedingungen vor Ort sein (bedarfsgerechtes Angebot auf der Grundlage des SGB VIII, überdurchschnittliche Anzahl 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.

Die Korridorbildung zur Ermittlung kommunaler Bedarfe ist zunächst nicht zu beanstanden. Die vom Landesgesetzgeber festgelegten Grenzen des Korridors sind allerdings kritisch zu hinterfragen. 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, ist zwingend zu widersprechen. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht muss daran kritisiert werden, dass die Festlegung der Korridor Grenzen nicht auf ökonometrischen Berechnungen beruht, sondern allein auf die Entscheidungen der Landesgesetzgeber in Thüringen, Hessen und Rheinland-Pfalz selbst zurückgeht. Der ursprüngliche Vorschlag zur Verwendung der 50 %-/100 %-Korridor Grenzen stammt vom Thüringischen Landkreistag aus dem Jahr 2005 und war nur im Rahmen der Auftragskostenpauschale für die Pflichtaufgaben des übertragenen Wirkungskreises vorgesehen.

Das im Gesetzentwurf vorgeschlagene 50 %-/100 %-Korridor Modell kappt bereits am Durchschnitt.

In einem alternativen Modell, der sog. Quantils-Betrachtung, nähert man sich dem kommunalen Finanzbedarf anders. Im Ergebnis stehen Kappung und Auffüllung in einem besseren und damit auch nachvollziehbareren Verhältnis zueinander und werden damit einer höheren Akzeptanz begegnen.

**Abbildung 4: Alternatives Bedarfsermittlungsmodell**





29.09.2022

Seite 7 / 15

Aus Sicht des Gemeinde- und Städtebundes ist dem Modell der Quantilsbetrachtung deutlich den Vorzug zu geben, da hiermit die Ermittlung des Mindestfinanzbedarfs nachvollziehbarer und weniger bereinigt erfolgt. In der Summe muss damit nicht unbedingt mehr Geld in der Finanzausgleichsmasse landen, es wird an dieser Stelle zunächst eine nachvollziehbare Grundlage geschaffen.

## 2. Symmetrieanatz

Zur Ergänzung des kommunalen Mindestfinanzbedarfs wird ein Symmetrieanatz gebildet. Dass dieser einer gewissen Beliebigkeit unterliegt, zeigt sowohl der Gesetzentwurf selbst als auch der bisherige und der neue Ansatz nach der Datenrevision.

Leider wurde den kommunalen Spitzenverbänden das Gutachten von Prof. Wolfgang Scherf, welches er im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz erstellt hat, im Rahmen der Anhörung nicht zugeleitet. Das Gutachten wurde erst als Vorlage 18/2499 vom 21.09.2022 (Anlagen zum Gesetzentwurf, hier Anlage 3) über das OPAL-System des Landtags zugänglich gemacht, so dass dieses in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht mehr vollständig ausgewertet werden konnte.

So stellt Prof. Scherf in seinem Gutachten (Fazit, Seite 88) fest: *„Die Daten für den Zeitraum 2009 bis 2019 liefern ein weithin unverändertes und relativ problemfreies Bild von der Verteilungssymmetrie zwischen den Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz. Das Land hat der kommunalen Ebene offenkundig genügend Finanzmittel zukommen lassen, vor allem angesichts der weiterhin brachliegenden Realsteuerpotentiale der Gemeinden.“* Auch führt er auf Seite 82 aus: *„Die Gemeinden erzielten 2009 bis 2019 in der Summe einen Symmetrieüberschuss von 156 Mio. Euro. Damit war die Einnahmenverteilung in Rheinland-Pfalz insgesamt ausgewogen bzw. geringfügig zugunsten der kommunalen Ebene verschoben.“*

Dies bedeutet im Betrachtungszeitraum vom 2009 bis 2019 (elf Jahre) ergab sich nach dem Gutachten von Prof. Scherf eine jahresdurchschnittliche Symmetrierverschiebung zugunsten der Kommunen in Rheinland-Pfalz in Höhe von rund 14 Mio. Euro!

Im Gutachten im Jahr 2017 (Aktualisierung des Gutachtens von 2015 im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz, vertreten durch das Ministerium der Finanzen) führt Prof.



29.09.2022

Seite 8 / 15

Scherf auf Seite 28 aus:

„Folgende Beobachtungen ergänzen den früheren Befund:

- *In den beiden neu hinzu gekommenen Jahren 2013 und 2014 lag der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen jeweils um 0,2 Prozentpunkte unter dem der Ausgaben. Die Kommunen hatten rechnerisch in der Summe 47,7 Mio. Euro pro Jahr zu wenig. Die Deckungsquote des Landes lag dementsprechend um 0,8 bzw. 0,9 Prozentpunkte über der der Kommunen.“*

Im bereits genannten Gutachten aus dem Jahr 2022 wird von Prof. Scherf konstatiert: „Am aktuellen Rand könnte also eine Störung der Verteilungssymmetrie zulasten der kommunalen Ebene vorliegen. Eine genauere Betrachtung der dahinterstehenden Einnahmen- und Ausgabenentwicklung relativiert dieses Bild. Von 2016 bis 2019 profitierten beide Ebenen erheblich von einer günstigen Wirtschaftslage. Gegenüber 2015 erhöhte das Land seine Ausgaben aber nur um 3,2 %, während die Gemeinden einen Zuwachs von 20,1 % verzeichneten. Der weit überproportionale Ausgabenanstieg der kommunalen Ebene ist die Triebfeder der aktuellen Verschiebungen.“

Mit dieser unspezifischen „genaueren Betrachtung“ auf die betragsmäßige Bewertung wird sodann die Verschiebung zu Lasten der Gemeinden ausgeblendet, ohne weiter auf die Gründe und die evtl. Notwendigkeit des Ausgabenaufwuchses einzugehen.

Der Gutachter stellt sodann fest: „Die Gemeinden erhielten vom Land in den Jahren 2009 bis 2019 in der Summe ca. 156 Mio. Euro mehr als unter Symmetrieaspekten nötig gewesen wäre.“ Die Berechnungsmethode bzw. das Abweichen von der Berechnungsmethode wird in Fußnote 13 begründet: „Der Gesamtwert für 2009-19 stimmt nicht mit dem Formelwert für die Gesamtperiode überein. Das wäre wegen der unterschiedlichen Einnahmen- und Ausgabengewichte auch dann nicht der Fall, wenn in jedem einzelnen Jahr perfekte Verteilungssymmetrie geherrscht hätte. Daher wird der Gesamteffekt an der Summe der jährlichen Symmetriedifferenzen gemessen.“

Der Gesetzentwurf der Landesregierung stellt auf Grundlage des Gutachtens auf Seite 138 LFAG-E (LT-Drs. 18/4111) fest: „Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass über den gesamten Beobachtungszeitraum von 2009 bis 2019 hinweg eine Schiefelage der Symmetrie in Höhe von 156 Mio. EUR zulasten des Landes festzustellen ist. Würde man die Berechnungen anhand der möglichen Einnahmepotenziale durchführen, die auf kommunaler Ebene bei weitem nicht ausgeschöpft wurden, dann ergäbe sich eine weitaus stärkere Verzerrung zulasten des Landes.“





29.09.2022

Seite 9 / 15

Folgt man den Feststellungen des Gutachters, dürfte kein Symmetrieanatz zugunsten der Kommunen zum Ansatz kommen. Im Gesetzentwurf wird auf Seite 138 ausgeführt: „Um dem neuen Finanzausgleichssystem bestmögliche Startbedingungen zu gewähren, wurde für die Bemessung des Symmetrieansatzes im Haushaltsjahr 2023 nicht das Ergebnis für die gesamte für das Gutachten beauftragte Beobachtungsperiode herangezogen, sondern unter Berücksichtigung eines - erfolgreichen Abschlusses des Landeshaushalts 2021 ein Schwerpunkt auf die Entwicklung in den jüngeren Jahren gelegt.“ An dieser Stelle ist die Frage nach dem Beauftragungsgrund zu stellen, wenn man sichtlich davon abweicht. Außerdem ist die beauftragte Beobachtungsperiode in Frage zu stellen, betrachtet diese doch einen nachweislich verfassungswidrigen Zeitraum, im dem nach dem Urteil des VGH-RP vom 14.02.2012 zu wenig Ausgleichsmittel vom Land zur Verfügung gestellt wurden: „Das Land hat einen spürbaren Beitrag zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise zu leisten.“ (VGH N 3/11, S. 31).

In der Praxis bedeutet dies, im Gesetzentwurf vom 29.04.2022, den die kommunalen Spitzenverbände zur Stellungnahme zugeleitet bekamen, betrug die Mindestfinanzausstattung nach § 6 LFAG-E 2.943 Mio. Euro [siehe hierzu S. 128 des ersten Entwurfs]. Im Gesetzentwurf der Landesregierung (LT-Drs. 18/4111) beträgt die Mindestfinanzausstattung 3.017 Mio. Euro und damit genau 74 Mio. Euro mehr als im ersten Entwurf [siehe hierzu S. 136 des Entwurfs LT-Drs. 18/4111].

Damit sind aber nicht automatisch 74 Mio. Euro im System des KFA und damit in der Finanzausgleichsmasse angekommen, denn im Gegenzug wurde der Symmetrieanatz für 2023 verringert. Betrug dieser im Gesetzentwurf vom 29.04.2022 noch 354 Mio. Euro [siehe hierzu S. 130 des ersten Entwurfs], so wurde dieser auf nur noch 280 Mio. Euro reduziert [siehe hierzu S. 138 des Entwurfs LT-Drs. 18/4111]. Das sind genau 74 Mio. Euro weniger als zuvor und belegt damit aus kommunaler Sicht die Beliebigkeit des Ansatzes, denn die Finanzausgleichsmasse i.H.v. 3.761 Mio. Euro ist absolut identisch zum Erstentwurf [siehe hierzu S. 131 im ersten Entwurf und S. 140 des Entwurfs LT-Drs. 18/4111].

Dieses Vorgehen belegt die eingangs zum Ausdruck gebrachte „Beliebigkeit“ des Ansatzes, aus diesem Grund plädiert der Gemeinde- und Städtebund, den Mindestfinanzbedarf anhand der wissenschaftlichen Grundsätze auszurichten und damit bereits die erforderlichen Mittel bereitzustellen, ohne auf derartige – von den eigens beauftragten Gutachten der Landesregierung abweichende – Fallgestaltungen zurückzugreifen (siehe hierzu Ziffer 1 der Stellungnahme).



### 3. Abrechnungen aus Vorjahren und Auflösung der Finanzreserve

Die Angabe der Landesregierung, dass mit dem vorgelegten Gesetzentwurf im Jahr 2023 rund 275 Mio. Euro mehr Finanzausgleichsmasse an die Kommunen gezahlt wird als im Jahr 2022, ist kritisch zu hinterfragen. Vor dem Hintergrund des Vergleichs mit dem Kalenderjahr 2022 sind folgende Werte gesetzlich festgelegt:

- Finanzausgleichsumlage im Jahr 2022: 70 Mio. Euro
- Finanzausgleichsumlage im Jahr 2023: 240 Mio. Euro
- Berücksichtigung der Auflösung der Finanzreserve: -418 Mio. Euro
- Berücksichtigung von positiven Abrechnungen: +642 Mio. Euro

Insoweit ist bei einer Berechnung der Werte – im Vergleich zum Jahr 2022 – festzustellen, dass bereits 170 Mio. Euro aus dem Mehraufkommen der Finanzausgleichsmasse stammt und weitere 224 Mio. Euro aus vorhandenen Abrechnungspositionen zugunsten der Kommunen vorliegen. Daher muss aus kommunaler Sicht festgestellt werden, dass die zusätzlichen 275 Mio. Euro aus kommunalen Kassen bzw. den Kommunen bereits zustehenden Mitteln und nicht aus der Kasse des Landes stammen.

### 4. Bildung von fünf Teilschlüsselmassen

Im Bereich der Bildung der Teilschlüsselmassen ist festzustellen, dass der vorgelegte Entwurf der Landesregierung in § 12 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 LFAG-E „nur“ fünf Teilschlüsselmassen enthält und damit die Gruppe der großen kreisangehörigen Städte – bis auf eine Ausnahme in § 15 Abs. 3 Satz 2 LFAG-E – völlig ausblendet und damit die Regelung in § 6 der Gemeindeordnung (GemO) in der Fassung vom 31.01.1994, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27.01.2022 (GVBl. S. 21), außerhalb der Betrachtung lässt. § 6 Abs. 1 GemO lautet: „*Kreisangehörige Städte mit mehr als 25 000 Einwohnern können durch Gesetz oder auf ihren Antrag durch Rechtsverordnung der Landesregierung zu großen kreisangehörigen Städten erklärt werden.*“

Auch sind dieser Gebietskörperschaftsgruppe eigene Aufgaben zugewiesen bzw. die Übernahmen solcher sind den großen kreisangehörigen Städten möglich, § 6 Abs. 2 GemO: „*Die großen kreisangehörigen Städte nehmen als Auftragsangelegenheiten gemäß § 2 Abs. 2 diejenigen Auftragsangelegenheiten der Landkreise wahr, die ihnen nach geltendem Recht übertragen sind.*“ (z. B. eigenes Jugendamt in fünf der acht Körperschaften).



Insoweit ist die Gruppe der großen kreisangehörigen Städte als eigene Gebietskörperschaftsgruppe im Gesetzentwurf zu berücksichtigen, wie auch bisher im LFAG:

- § 3 Abs. 1 LFAG: *„Das Land erhebt von den Ortsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städten und kreisfreien Städten eine Finanzausgleichsumlage (§ 23), deren Aufkommen der Finanzausgleichsmasse (§ 5) zufließt.“*
- § 8 Abs. 1 LFAG: *„Ortsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte und kreisfreie Städte erhalten aus der Schlüsselmasse nach § 7 Nr. 1 vorweg Schlüsselzuweisungen nach Absatz 2 (Schlüsselzuweisungen A).“*
- § 9 Abs. 1 LFAG: *„Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte, Landkreise und kreisfreie Städte erhalten Schlüsselzuweisungen, deren Gesamtbetrag sich aus der Schlüsselmasse (§ 7 Nr. 1) ergibt, ...“.*

## 5. Einheitlicher Nivellierungssatz

Die Steuerkraftmesszahl wird entsprechend § 17 Abs. 1 LFAG-E einheitlich für alle Gebietskörperschaften errechnet, indem die Steuerkraftzahlen der Grundsteuer A, der Grundsteuer B, der Gewerbesteuer, des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und der Ausgleichsleistungen nach § 28 zusammengezählt werden.

Obwohl im Gesetzentwurf eine Verteilung der Gesamtschlüsselmasse nach Abzug der Schlüsselzuweisungen A in fünf Teilschlüsselmassen erfolgt, werden die kommunalen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz alle einheitlich betrachtet.

Gerade vor dem Hintergrund der Bildung von Teilschlüsselmassen müssen aus Sicht des Gemeinde- und Städtebundes die Nivellierungssätze je Gebietskörperschaftsgruppen betrachtet werden. Nur so ist gewährleistet, dass die Kommunen verglichen werden, innerhalb derer Gruppe auch die Teilschlüsselmasse verteilt wird. Anderenfalls – und so auch bei der Heranziehung zu den Umlagen – werden die kleinsten Gemeinden in Rheinland-Pfalz mit dem Durchschnitt im Bundesgebiet verglichen und müssen ihre Einwohner ggf. mehr als notwendig über die Realsteuern belasten.



29.09.2022

Seite 12 / 15

## 6. Schlüsselzuweisungen A

Die Schlüsselzuweisungen A werden zukünftig auf der Grundlage des § 13 LFAG-E gewährt, der Schwellenwert sinkt gegenüber dem bisherigen Wert von 78,5 % auf bis zu 76 %. Ferner gilt nach § 13 Abs. 3 S. 1 LFAG-E, dass die landesweite Summe der Schlüsselzuweisungen A auf höchstens 14 % der Gesamtschlüsselmasse begrenzt wird. Das bedeutet sofern die 14 % nicht ausreichen, wird der Schwellenwert so weit gesenkt, dass der zur Verfügung stehende Betrag nicht mehr überschritten wird. Somit kann der Schwellenwert ggf. auch weit unter 76 % liegen.

Dies wird sich jedoch erst in dem jeweiligen Haushaltsjahr herausstellen und u. U. dazu führen, dass der Haushalt im Ergebnis nicht mehr ausgeglichen werden kann. Denn der kommunale Finanzausgleich wird – nach den bisherigen Erkenntnissen – im Sommer eines Jahres gerechnet, eine Anhebung der Hebesätze für die Realsteuern ist nach dem 30.06. eines Jahres (maßgebend ist der Beschluss) nicht mehr zulässig.

In den Jahren 2007 (21,45 %), 2008 (19,95 %), 2009 (18,71 %), 2010 (14,72 %), 2013 (14,98 %) und 2014 (16,12 %) wurden die 14 % der Gesamtschlüsselmasse (nach der Festsetzung) überschritten. Die Begrenzung des Schwellenwertes ist aus Sicht des Gemeinde- und Städtebundes aufzuheben bzw. deutlich nach oben anzupassen.

## 7. Höhe des Nivellierungssatzes ab 01.01.2023

§ 17 LFAG-E legt die neuen Nivellierungssätze fest, hierbei gilt für die Grundsteuer A 345 %, für die Grundsteuer B 465 % und für die Gewerbesteuer mit den bekannten Besonderheiten 380 %. Bei der Grundsteuer B bedeutet dies eine Anhebung um 100 Punkte! Eine Wirksamkeit ist unabhängig aller bisherigen Einwände zum 01.01.2023 beabsichtigt, das bedeutet, ein Großteil der Kommunen konnte eine Anpassung im Jahr 2022 nicht mehr herbeiführen.

Berechnungsgrundlage ist nach § 17 Abs. 3 LFAG-E: „... das vierteljährliche Ist-Aufkommen der Steuer in der Zeit vom 1. Oktober des vorvergangenen Jahres bis zum 30. September des vergangenen Jahres ...“. Für das Jahr 2023 ist das der Zeitraum vom 01.10.2021 bis zum 30.09.2022.

Bei einem IST-Aufkommen aus der Grundsteuer B im genannten Zeitraum in Höhe von z. B. 235.000 Euro bei einem 365 % Hebesatz und der Berechnung der KFA-Grundlagen mit 465 % bedeutet dies ein rechnerisches Mehraufkommen in Höhe von



29.09.2022

Seite 13 / 15

rund 64.400 Euro und damit allein ein Mehr an Kreisumlage – bei 40 % Umlagesatz – in Höhe von rund 25.800 Euro, die zuvor nicht erwirtschaftet wurden.

Eine Ausnahme der Anwendung der neuen Nivellierungssätze ab dem 01.01.2023 für das Ahrtal sieht der Gesetzentwurf leider nicht vor.

Außerdem wird der Nivellierungssatz an das bundesdurchschnittliche Niveau angepasst, mit der Begründung, die auch Prof. Scherf verwendet: *„Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat von den Kommunen die größtmögliche Anspannung der eigenen Kräfte gefordert (VGH 2012: 33)“*. Was so nicht zutreffend ist, weil – wie eingangs formuliert – vom VGH-RP so nicht gefordert.

Im Ergebnis sollen die Kommunen in Rheinland-Pfalz die Bürger so belasten, wie das im Bundesdurchschnitt erfolgt, im Gegenzug können die Bürger von den Kommunen jedoch nur Leistungen auf rheinland-pfälzischem Niveau erwarten! Denn bei der Mindestfinanzbedarfsermittlung wurden die Ausgaben der rheinland-pfälzischen Kommunen nach der Rechnungsstatistik im beschriebenen Verfahren herangezogen, nicht die durchschnittlichen Ausgaben der Kommunen der Flächenländer. Ein kleines Beispiel, die Einnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen liegen bei 97,63 % des Durchschnitts der Flächenländer und damit 35 Euro je Einwohner niedriger. Die Sachinvestitionen (!) der rheinland-pfälzischen Kommunen liegen bei 81,07 % des Durchschnitts der Flächenländer und damit 85 Euro je Einwohner niedriger.

Wenn die Bürger in Rheinland-Pfalz nach dem Vorschlag der Landesregierung Steuern auf Bundesniveau zahlen müssen, müssen diese im Gegenzug auch Leistungen auf Bundesniveau erwarten dürfen, d. h. bei einer Differenz von 50 Euro je Einwohner (35 Euro weniger Einnahmen und 85 Euro weniger Sachinvestitionen) muss der KFA um 200 Mio. Euro an Mindestfinanzbedarf aufgestockt werden, damit die Relationen ausgeglichen sind.

Darüber hinaus ist der Vergleich mit dem Bundesdurchschnitt vor dem Hintergrund der Grundsteuerreform zu überdenken, denn hier werden aufgrund unterschiedlicher Modelle die Hebesätze stark abweichen und damit nicht mehr vergleichbar sein.

## **8. Finanzausgleichsumlage**

Nach § 3 Abs. 1 LFAG-E erhebt das Land von „den kommunalen Gebietskörperschaften“ eine Finanzausgleichsumlage, die sich zukünftig an der Ausgleichsmesszahl (§ 30



29.09.2022

Seite 14 / 15

LFAG-E) orientiert. Dies bedeutet, dass auch Landkreise und Verbandsgemeinden künftig Schuldner der Finanzausgleichsumlage sein können.

Die betroffenen Kommunen werden ggf. gehalten sein, über die Höhe des Umlagesatzes Belastungen aus der Finanzausgleichsumlage auszugleichen bzw. können in Höhe der Belastung der Finanzausgleichsumlage ihren Umlagesatz nicht absenken, um einen Haushaltsausgleich zu wahren.

Damit ist nicht auszuschließen, dass die Belastung umlagehebender Gebietskörperschaften aus der Finanzausgleichsumlage im Ergebnis an die kreis- oder verbandsgemeindeangehörigen Gebietskörperschaften weitergegeben wird. Dies auch dann, wenn diese Gebietskörperschaft selbst weit davon entfernt ist, in den Kreis der Umlageschuldner nach § 30 LFAG-E aufgenommen zu werden.

Daher kann bzw. wird die Einbeziehung von Landkreisen und Verbandsgemeinden in die Finanzausgleichsumlage im Gegensatz zu ihren eigentlichen Zielen stehen und zu einer sachwidrigen Benachteiligung finanzschwächerer Kommunen führen. Der Kreis der möglichen Umlageschuldner ist also um die umlagehebenden Körperschaften zu reduzieren.

## 9. Ausgleichsstock

§ 21 LFAG-E führt zwei neue Zuweisungstatbestände in den Ausgleichsstock zu Lasten der Gesamtschlüsselmasse ein. Gemäß § 11 LFAG-E bilden die Schlüsselzuweisungen A und B zusammen die Gesamtschlüsselmasse. Die Gesamtschlüsselmasse wird im Landeshaushaltsplan festgesetzt und ergibt sich, indem die Beträge von der Finanzausgleichsmasse abgezogen werden, die im Landeshaushaltsplan für die allgemeinen Finanzausweisungen und für die zweckgebundenen Finanzausweisungen festgesetzt sind.

Dies setzt jedoch nach dem hiesigen Verständnis voraus, dass der Bedarf für die beiden neuen Ansätze bereits bei der Bestimmung des kommunalen Mindestfinanzbedarfs erhöhend berücksichtigt wurden. Sofern dies nicht der Fall sein sollte und der Bedarf zusätzlich entsteht, ist der kommunale Mindestfinanzbedarf anzuheben oder die Zuweisungstatbestände wären wieder aus dem Gesetz herauszunehmen.

Im Detail handelt es sich um:



29.09.2022

Seite 15 / 15

- § 21 Abs. 1 Nr. 5 LFAG-E: Finanzierung der Ausgaben für den Betrieb und die Weiterentwicklung von kommunalen Verwaltungsleistungen im Rahmen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes
- § 21 Abs. 1 Nr. 6 LFAG-E: Finanzierung von Maßnahmen zur digitalen Alarmierung

Bei der Finanzierung der Ausgaben für den Betrieb und die Weiterentwicklung von kommunalen Verwaltungsleistungen im Rahmen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes sieht der Gemeinde- und Städtebund das Land in der Pflicht, die erforderlichen Mittel aus dem originären Landeshaushalt bereitzustellen. Gemäß der Regelung in § 25 Abs. 4 des Landesgesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Rheinland-Pfalz (E-Government-Gesetz Rheinland-Pfalz - EGovGRP) vom 15.10.2020 gilt: *„Das Land überlässt den Behörden für die Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach diesem Gesetz sowie nach dem Onlinezugangsgesetz folgende Basisdienste zur kostenfreien Mitnutzung: 1. den Behörden- und Unternehmensservice Rheinland-Pfalz (BUS), 2. ein Nutzerkonto, 3. einen sicheren elektronischen Kommunikationsdienst, 4. eine Antrags- und Prozessplattform, 5. ein Prozessmodellierungswerkzeug, 6. eine elektronische Bezahlplattform, 7. ein elektronisches Bescheidsystem mit Signatur- und Siegelkomponente, 8. eID-Services sowie 9. einen zentralen elektronischen Rechnungseingang.“*

Die Gesetzesbegründung führt hierzu ergänzend aus: *„Satz 1 normiert einen abschließenden Katalog von Basisdiensten, die das Land den ‚Behörden‘ im Sinne der Legaldefinition des § 1 Abs. 1 Satz 1 zur unentgeltlichen Mitnutzung überlässt. Bezugsberechtigt sind neben den Behörden des Landes damit auch Gemeinden, Gemeindeverbände sowie sonstige der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Personen des öffentlichen Rechts soweit sie nicht gemäß § 1 Abs. 2 bis 4 vom Geltungsbereich dieses Gesetzes ausgenommen sind. Die Nutzung der Dienste erfordert einen Zugang zum rlp-Netz oder zu dem mit diesem Netz über ein Sicherheitsgateway im LDI verbundenen Kommunalnetz. [...] Die unentgeltliche Bereitstellung zur Mitnutzung umfasst neben der Beschaffung beziehungsweise der Entwicklung durch das Land auch Pflege, Weiterentwicklung und Betrieb der genannten Basisdienste.“*

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Karl-Heinz Frieden