LANDTAG
Rheinland-Pfalz
18/2576
VORLAGE

RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ
Präsident

Rechnungshof Rheinland-Pfalz | Postfach 17 69 | 67327 Speyer

Per E-Mail
Vorsitzenden des Ausschusses
für Inneres, Sport und Landesplanung
des Landtags Rheinland-Pfalz
Herrn Dirk Christian Herber, MdL
Platz der Mainzer Republik 1
55116 Mainz

Postadresse
Postfach 17 69
67327 Speyer

Hausadresse
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer
Tel. 06232 617-129
Fax 06232 617-430

Praesident@rechnungshof.rlp.de
https://rechnungshof.rlp.de

Ihre Nachricht vom:	Ihr Zeichen:	Aktenzeichen:	Datum:
		1-840-0001-0001	29. September 2022

Gesetzentwurf der Landesregierung für ein „Landesgesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (Landesfinanzausgleichsgesetz - LFAG -)“ vom 8. September 2022, Drucksache 18/4111 i. V. m. Vorlage 18/2433

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

zur Unterstützung der Ausschussberatungen des o. g. Gesetzentwurfs darf ich Ihnen die nachfolgende Stellungnahme des Rechnungshofs zuleiten.

Den Vorgaben des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz entsprechend wurde mit dem vorliegenden Gesetzentwurf zum LFAG innerhalb von weniger als zwei Jahren der Übergang zu einer Bedarfsorientierung des kommunalen Finanzausgleichs vorbereitet. Damit erhöht sich dessen **Transparenz und Zielgenauigkeit**, indem erstmals eine angemessene Mindestfinanzausstattung für die pflichtigen Aufgaben sowie ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben auf der Grundlage von Rechnungsdaten nach kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen ermittelt wird. Die jeweiligen Bedarfsanteile sollen sodann als Kriterium für die Verteilung der Teilschlüsselmassen herangezogen werden.

Dieses Vorgehen ist aus Sicht des Rechnungshofs ein großer Fortschritt, denn die angemessene Finanzausstattung soll künftig mittels eines konkreten und reproduzierbaren Berechnungsverfahrens nach Bedarf und unter Berücksichtigung der jeweiligen Finanzkraft der kommunalen Gebietskörperschaften erfolgen. Nach den Vorgaben des Verfassungsgerichtshofs ist auch eine **Beobachtungs- und ggf. Nachbesserungspflicht** vorgesehen, indem der Gesetzentwurf für die Ermittlung der Mindestfinanzausstattung, der Höhe und Verteilung der Schlüsselzuweisungen sowie der ihnen zugrundeliegenden Verteilungsschlüssel erstmalig im Jahr 2026 und danach im 5-Jahres-Rhythmus eine Evaluierung vorsieht, soweit außerordentliche Entwicklungen nicht eine frühere Überprüfung erfordern.

Die Landesregierung hat dem **Rechnungshof** – einer Anregung des Verfassungsgerichtshofs folgend – die Möglichkeit eingeräumt, sich als assoziiertes Mitglied der Facharbeitsgruppe an der Erarbeitung der Grundlagen des Gesetzentwurfs zu beteiligen. Für das Ergebnis der Beteiligung wird auf die in den Gesetzesmaterialien dokumentierten schriftlichen Stellungnahmen und mündlichen Anregungen während der Facharbeitsgruppensitzungen verwiesen.[1] Der Rechnungshof hat u. a. die vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz aufgeworfene Frage geprüft, ob durch das gewählte Verfahren der Bedarfsermittlung Mehrausgaben aufgrund **unwirtschaftlicher Haushaltsführung** als Bedarfe anerkannt werden. Dies scheint nach den vorgelegten Daten weitgehend vermieden worden zu sein.

Aus Sicht des Rechnungshofs weist der vorgelegte Entwurf keine Regelungen auf, die **evident** den vom Verfassungsgerichtshof aufgezeigten verfassungsrechtlichen Spielraum überschreiten, der dem einfachen Gesetzgeber bei Normierung eines bedarfsorientierten Finanzausgleichs eingeräumt ist. Dieser Spielraum dürfte etwa die Anwendung des durch den Thüringer Verfassungsgerichtshof und durch den Hessischen Staatsgerichtshof gebilligten **Korridorverfahrens** zur abstrakten **Eliminierung unwirtschaftlicher Defizitanteile** aus dem Mindestbedarf abdecken: Auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat betont, dass bei der Bedarfsermittlung auf wirtschaftlich arbeitende Gemeinden und Gemeindeverbände abgestellt werden kann. Dies hat über alle „korridorisierten" Cluster hinweg zum Abzug von 5,35 % der berechneten Ist-Defizite der laufenden Rechnung geführt. Damit werden nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs keine offensichtlich unrealistischen Wirtschaftlichkeitsreserven unterstellt.

Auch dürfte die Vorlage von Gesetzesmaterialien im Umfang von bisher rund 1.200 Seiten zur Einhaltung des vom Verfassungsgerichtshof postulierten Transparenzgebots im Gesetzgebungsverfahren beitragen.

Innerhalb seines verfassungsrechtlichen Spielraums wird der Landtag politische Entscheidungen zu treffen haben.

Die dem Gesetzentwurf zugrundeliegenden Berechnungen sind teilweise noch nicht finalisiert. So beruhen die Probeberechnungen in Tabelle 23 und 24 auf S. 164 f. der o. a. Landtagsdrucksache nicht auf den im voraussichtlichen Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses aktuellen Daten der kommunalen Steuereinnahmen. Sie erlauben ferner keinen auf die jeweilige Kommune bezogenen Vergleich der kommunalen Finanzausstattung mit und ohne neues LFAG sowie eine Bewertung der die Unterschiede begründenden Ursachen. Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Landesregierung dem Landtag im Laufe der parlamentarischen Beratungen **aktualisierte Daten und Berechnungsgrundlagen** vorlegen wird, welche die endgültigen Ergebnisse kommunenscharf nachvollziehbar machen.

Nach dem Ergebnis der Probeberechnungen hat es auf dem Stand der Gesetzesmaterialien den Anschein, dass die vom Rechnungshof in seiner Stellungnahme vom 24. Juni 2022 angesprochene **Problematik einer sachwidrigen Privilegierung von Mehrausgaben im Bereich des Sozial- und Jugendhilfeansatzes** zwar abgemildert, aber nicht beseitigt wurde. Durch die Herausnahme der Progression wird die in der Anlage zur o. a. Stellungnahme

---

[1] Die Niederschriften zu den Sitzungen der Facharbeitsgruppe sind dem Rechnungshof vor ihrer Veröffentlichung nicht zur Genehmigung vorgelegt worden. Zudem war der Rechnungshof entgegen der Darstellung auf S. 60 f. der Vorlage 18/2433 nicht an dem Workshop mit dem hessischen Ministerium der Finanzen beteiligt worden.

dargestellte Spannweite zwischen Teil- und Überkompensation bei den einzelnen Trägern stark reduziert.

Allerdings bietet das System im Einzelfall nach wie vor **Fehlanreize**, indem Trägern der **Sozial- und Jugendhilfe** für zusätzliche Ausgaben möglicherweise mehr erstattet wird, als angefallen ist. Dem ließe sich neben einer Reduzierung des Volumens des Nebenansatzes auch durch Einbeziehung bisher unberücksichtigter Ausgaben in die im Nebenansatz berücksichtigten Leistungsausgaben entgegenwirken. Das betrifft z. B. Personalkosten von Jugendhilfeträgern, die insbesondere ambulante Leistungen der Jugendhilfe mit eigenem Personal erbringen[2], Leistungen örtlicher Träger der Eingliederungshilfe in originärer Zuständigkeit und Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz[3].

Was den Bedarf im Bereich der **kommunalen Investitionstätigkeit** angeht, sind dem Rechnungshof aufgrund eigener Prüfungserfahrungen die erheblichen Schwierigkeiten einer realitätsnahen Ermittlung bekannt. Daher mag es – nicht zuletzt angesichts des hohen Zeitdrucks für die Neuregelung – als vertretbar erachtet werden, diesen für 2023 zunächst mit den durchschnittlichen Ist-Defiziten der Jahre 2017 bis 2019 zuzüglich 5 % (38 Mio. €) anzusetzen und bis zur ersten Evaluation indexbasiert fortzuschreiben. Gleichwohl haben wir, wie bereits mitgeteilt, Bedenken, ob mit dieser Methodik auf Dauer der Mindestbedarf zum Abbau von Investitionsrückständen zutreffend abgebildet werden kann. Prüfungen des Rechnungshofs zeigen, dass allein im Bereich der kommunalen Straßen- und Brückeninfrastruktur von einem Erhaltungsstau von rund 2,5 Mrd. € auszugehen ist. Über einen möglichen Investitionsstau im Bereich kommunaler Hochbauten liegen keine Informationen vor. Weitere Hinweise auf eine zu geringe Investitionstätigkeit der kommunalen Kernhaushalte können den Kommunalberichten regelmäßig entnommen werden. So hat der Rechnungshof darauf aufmerksam gemacht, dass die reale Investitionstätigkeit deutlich hinter der des Jahres 1991 zurückbleibt. Im Jahre 2019 betrug diese Differenz zwischen nominalen und realen Investitionen rund 288 Mio. € (22 %). Ferner lag die Dynamik der Investitionstätigkeit in den Jahren 2011 bis 2020 mit einem Ausgabenplus von 21 % deutlich unter dem Durchschnitt der anderen Flächenländer mit 60 %. Daher empfiehlt der Rechnungshof, bis zur ersten Evaluation alternative Methoden zur genaueren Berücksichtigung eines Nachholbedarfs bei den kommunalen Investitionen zu prüfen.

Dass der Bedarfsermittlung die durchschnittlichen Defizite der Jahre 2017 bis 2019 zugrunde gelegt worden sind, begegnet grundsätzlich keinen Bedenken. Denn nach § 6 Abs. 7 LFAG-E werden die nach Abs. 2 der Vorschrift ermittelten Werte nach sachgerechten Maßstäben auf das jeweilige Ausgleichsjahr fortgeschrieben. Die so errechnete Mindestfinanzausstattung des Ausgleichsjahres wird im Landeshaushaltsplan festgesetzt. Ausweislich der Begründung zu § 6 Abs. 7 LFAG-E ist als „sachgerechter Maßstab", sofern keine andere Fortschreibungsgrundlage[4] sachgerecht ist, zumindest die **Inflationsentwicklung** zu berücksichtigen. Durch diese

---

[2] Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs können Jugendhilfeleistungen mit eigenem Personal anstelle der Beauftragung freier Träger wirtschaftliche Vorteile bieten, etwa durch effizientere Fallsteuerung, günstigere Stundensätze und leichtere Vermeidung unnötig langer Leistungsgewährung. Deshalb erscheint eine Kostenprivilegierung der Beauftragung freier Träger über den Nebenansatz ohnehin nicht sachgerecht.

[3] Hier besteht die Gefahr, dass Kommunen zukünftig den Vorrang von Unterhaltsvorschussleistungen vor der Hilfe zum Lebensunterhalt vermehrt ignorieren, da sie die Kosten ersterer nur zu 70 % aus Mitteln von Bund und Land refinanzieren können, während eine Leistungsausweitung bei der Hilfe zum Lebensunterhalt in deutlich höherem Umfang über den Finanzausgleich kompensiert bzw. sogar überkompensiert wird.

[4] Z. B. allgemein gebräuchliche Indizes insbesondere der amtlichen Statistik, die volkswirtschaftlichen Datengrundlagen der Steuerschätzungen und deren Ergebnisse sowie Erkenntnisse aus Tarifabschlüssen, der vierteljährlichen kommunalen Kassenstatistik und dem Landeshaushalt.

Dynamisierung der Bedarfsermittlung wird auch für Zeiträume zwischen Evaluationen grundsätzlich sichergestellt, dass der Mindestbedarf die erforderliche Aktualität aufweist. Nach dem derzeitigen Stand der Gesetzesmaterialien erscheint allerdings die **Anwendung der Dynamisierungsvorschriften** auf die Jahre 2023 und 2024 fragwürdig. Nach der Tabelle 154 auf S. 395 der Vorlage 18/2433 geht die Dynamisierung für diese beiden Jahre und damit den Geltungszeitraum des nächsten Doppelhaushalts des Landes – soweit sie die Inflation zugrunde legt – von Inflationsraten von 2,5 % bzw. 1,9 % aus. Aktuelle Prognosen[5] deuten jedoch insbesondere für 2023 auf deutlich höhere Werte hin. Der Rechnungshof empfiehlt daher, vor der Beschlussfassung über das Landeshaushaltsgesetz 2023/2024 zu überprüfen, ob die Berechnung der dort festzusetzenden Mindestfinanzausstattung anhand dann aktueller Inflationsprognosen ggf. anzupassen ist.

Nach den Vorgaben des Verfassungsgerichtshofs hat das Land bei der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs auch zu berücksichtigen, inwieweit Kommunen ihre **eigenen Einnahmequellen nutzen** können. In diesem Zusammenhang sieht der Gesetzentwurf eine Anpassung der Nivellierungssätze vor, die sich bei der Grundsteuer A und B zukünftig am jeweiligen Durchschnitt der Flächenländer orientieren soll, während der Hebesatz für die Gewerbesteuer etwas unter diesem Durchschnitt bleibt. Das rechnerisch zusätzliche Einnahmepotenzial (vgl. Tabelle 13, S. 126 der o.a. Landtags-Drucksache), welches bei der Berechnung der Mindestfinanzausstattung berücksichtigt wird, umfasst für 2023 279 Mio. € und für 2024 288 Mio. €. Nach Berechnungen des Rechnungshofs entfallen hiervon ca. 31 % auf die kreisfreien Städte und ca. 69 % auf die kreisangehörigen Gemeinden.

Der Rechnungshof hatte in seiner Stellungnahme vom 24. Juni 2022 angeregt, einen zunächst nur für die kreisfreien Städte zugedachten **Härteausgleich** für die Jahre 2023 und 2024 auch für den Landkreisbereich anzudenken. Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Aufteilung (§ 12 Abs. 3) von 80 Mio. € für die kreisfreien Städte und 25 Mio. € für die Ortsgemeinden kommt dem entgegen.

Der Verfassungsgerichtshof hat ferner darauf hingewiesen, dass – etwa in Form der Erweiterung des Ausgleichsstocks – finanzielle Hilfen zum **Ausgleich besonderer Härten** für einzelne Kommunen vorgesehen werden könnten. Solche erscheinen nach Auffassung des Rechnungshofs auch in einem neuen System des kommunalen Finanzausgleichs nicht gänzlich ausgeschlossen. So könnte es vereinzelt Kommunen geben, die auch nach Inkrafttreten des neuen LFAG ihrer Verpflichtung zum Haushaltsausgleich nur durch Steuerhebe- oder Umlagesätze genügen können, die verfassungsrechtlich zulässig und damit haushaltsrechtlich ggf. verpflichtend, aber deutlich höher sind als die des Gros vergleichbarer Kommunen. Zwar hat der Verfassungsgerichtshof die von ihm aufgezeigte Möglichkeit eines Härteausgleichs nicht zur Verpflichtung erhoben. Gleichwohl empfiehlt es sich, falls vorbezeichnete Einzelfälle auftreten sollten, finanzielle Ausgleichsmöglichkeiten zumindest bei einer Evaluierung der Neuregelungen in den Blick zu nehmen.

---

[5] Z. B. ifo Konjunkturprognose – 12. September 2022 (https://www.ifo.de/fakten/2022-09-12/ifo-konjunkturprognose-herbst-2022-inflation-wuergt-privaten-konsum-ab-deutsche) 9,3 % 2023 und 2,4 % 2024; Wochenausblick Helaba vom 9. September 2022 (https://www.helaba.com/media/docs/extern/research/de_publikationen/wochenausblick/594852.php), S. 6: 5,0 % für 2023; Interview des Präsidenten der Deutschen Bundesbank mit der Rheinischen Post vom 22. August 2022 (https://www.bundesbank.de/de/presse/interviews/-eine-inflationsrate-von-10-prozent-ist-im-herbst-moeglich--896054): Für 2023 mit wachsender Wahrscheinlichkeit „eine sechs vor dem Komma".

Der Rechnungshof begrüßt, dass in dem Gesetzentwurf vorgesehen ist – jenseits der verfassungsrechtlich geforderten Mindestfinanzausstattung – die Finanzausstattung der Kommunen durch einen **Symmetrieansatz** zu ergänzen. Im Hinblick auf die Vergleichbarkeit der von Gutachtern anzufertigenden Symmetriebetrachtungen ist auf eine methodische Stetigkeit der Berechnungen im Zeitverlauf zu achten, zumal Änderungen des Symmetrieansatzes künftig die Entwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs wesentlich mitbeeinflussen könnten. Dies gilt umso mehr, da anders als bisher ein jährlicher Mindestaufwuchs nicht mehr per se vorgesehen ist.

Die finanziellen Auswirkungen des vorliegenden Gesetzentwurfes auf das Land und die Kommunen werden sich in der praktischen Ausführung in den kommenden Jahren zeigen. Durch die vorgesehene Evaluation des KFA besteht die Möglichkeit, in der Praxis nicht bewährte Regelungen zu modifizieren.

Der Vorsitzende des Haushalts- und Finanzausschusses hat ein gleichlautendes Schreiben erhalten. Das Ministerium des Innern und für Sport sowie das Ministerium der Finanzen haben jeweils einen Abdruck erhalten.

Mit freundlichen Grüßen

Jörg Berres