

Schriftliche Stellungnahme

von Herrn Leitenden Ministerialrat Patrik Kraulich

im Anhörverfahren im Innenausschuss des Landtags Rheinland-Pfalz
am 5. Oktober 2022

zum Landesgesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und
den kommunalen Gebietskörperschaften

Das der vorliegenden Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und kommunalen Gebietskörperschaften vorausgegangene Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz (VGH) vom 16. Dezember 2020 enthält zahlreiche Analogien zum Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs (StGH) vom 21. Mai 2013.

Vor diesem Hintergrund wird im Rahmen dieser Stellungnahme anhand ausgewählter Sachverhalte aufgezeigt, wie seinerzeit das Land Hessen die Vorgaben aus dem Urteil des StGH im Zuge einer Reform des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) umgesetzt hat. Zu erwähnen ist in diesem Kontext, dass die Neuregelung des KFA in Hessen bereits Gegenstand eines Grundrechtsklageverfahrens vor dem StGH gewesen ist. Durch das damit verbundene Urteil vom 16. Januar 2019 wurde die Anwendung wesentlicher Elemente des neuen KFA bestätigt.

Diese Informationen können den rheinland-pfälzischen Gesetzgeber dabei unterstützen, die Regelungen im vorliegenden Gesetzentwurf zu bewerten.

Sowohl der VGH als auch der StGH haben dem Gesetzgeber bei der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs einen weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum eingeräumt, der es ihm ausdrücklich erlaubt, Schätzungen und Pauschalierungen vorzunehmen. In diesem Zusammenhang wird zudem hervorgehoben, dass nicht der Bedarf jeder einzelnen Kommune ermittelt werden muss.

Bereits diese Ausführungen zeigen auf, dass auch die Gerichte davon ausgehen, dass es weder nur einen konkreten und damit besten Weg einer Bedarfsermittlung geben kann noch der Finanzbedarf der Kommunen nach objektiven Kriterien eindeutig feststellbar ist. Zugleich wird damit auch ersichtlich, dass eine Bedarfsermittlung unweigerlich mit einer erheblichen Komplexität verbunden ist. Diese entsteht insbesondere dadurch, dass bei einer Bedarfsermittlung die unterschiedlichen finanziellen und strukturellen Gegebenheiten innerhalb der kommunalen Familie in Einklang zu bringen sind mit den im Urteil aufgezeigten Anforderungen an eine

Bedarfsermittlung sowie den eingeräumten Einschätzungs- und Gestaltungsspielräumen.

In Hessen fand bei der Ausgestaltung der Bedarfsermittlung eine sehr enge Orientierung am Urteil aus dem Jahr 2013 statt. Zentrale Punkte, die ebenso auch im Urteil des VGH enthalten sind, waren u. a. die Auswahl der Datengrundlagen, die Betrachtung von kommunalen Gruppen, die Unterscheidung zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, eine Prüfung der Angemessenheit der Ausgaben, die Berücksichtigung von Einnahmen und Einnahmepotenzialen sowie die Beachtung des Gedankens der interkommunalen Solidarität.

Auf die genannten Punkte wird im Weiteren kurz eingegangen.

Datengrundlagen

Eine Bedarfsermittlung erfordert eine umfassende Datenbasis, die es erlaubt, einzelne Aufgabenbereiche sowie spezifische Ein- und Auszahlungen der Kommunen zu betrachten. In Hessen wird dazu auf die Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände (Jahresrechnungsstatistik) zurückgegriffen. Diese Daten sind zwar nicht so aktuell wie die vierteljährlichen Kassenergebnisse (Kassenstatistik). Dafür unterliegen sie einem höheren Maß der Qualitätssicherung und ermöglichen darüber hinaus aufgrund der stärkeren Unterteilung nach Produktgruppen und Ein- und Auszahlungskonten eine aufgabenbezogene Bedarfsermittlung. Um jahresbezogener Sondereffekte bei den Ein- oder Auszahlungen - die sich ggf. verzerrend auf die Bedarfsermittlung auswirken können - zu vermeiden, werden Durchschnittswerte auf Basis der drei letzten veröffentlichten Jahresrechnungsstatistiken ermittelt und für die Berechnungen herangezogen.

Kommunale Gruppen

Der StGH hatte in seinem Urteil im Jahr 2013 betont, dass keine Bedarfsermittlung für einzelne Kommunen gefordert sei. Gleichwohl wies er darauf hin, dass sich die Ermittlung auch nicht lediglich auf den Bedarf der Gesamtheit der Kommunen beschränken darf, sondern vielmehr zumindest nach den drei kommunalen Gruppen (Landkreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden) zu differenzieren sei.

Dieser Vorgabe zur Gruppenbildung ist das Land Hessen nachgekommen, wobei im Rahmen der Bedarfsermittlung eine weitergehende Gruppendifferenzierung vorgenommen wird, um das Aufgabenspektrum und die Intensität der Aufgabenwahrnehmung bestimmter Kommunen besser zu berücksichtigen. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass insbesondere im Zuge der Angemessenheitsprüfung nur Kommunen mit vergleichbaren Aufgaben betrachtet werden. Dazu sind in Hessen die folgenden sieben (Unter)Gruppen gebildet worden: Landkreise mit Sonderstatusstadt, Landkreise ohne Sonderstatusstadt, kreisfreie Städte, Sonderstatusstädte, Mittelzentren, Grundzentren ab 7.500 Einwohner und Grundzentren mit weniger als 7.500 Einwohner.

Pflichtaufgaben / freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben

Innerhalb der Bedarfsermittlung wird eine Unterscheidung nach Pflichtaufgaben und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben aufgrund der Vorgaben im StGH-Urteil erforderlich. Da die Jahresrechnungsstatistik eine solche Differenzierung der Daten nicht ermöglicht, bedarf es letztlich einer Schätzung. Um zu einem möglichst realitätsgerechten Ergebnis zu gelangen, wurden in Hessen durch die Regierungspräsidien stichprobenweise Kommunen aus den kommunalen Gruppen ausgewählt. Auf Basis von Haushaltsplänen wurden sodann entsprechende Auswertungen vorgenommen. Auf diese Weise war eine qualifizierte Schätzung der Anteile freiwilliger bzw. pflichtiger Aufgaben in den Produktbereichen möglich, deren Ergebnis seither in der Bedarfsermittlung zur Anwendung kommt.

Angemessenheitsprüfung

Die Pflicht zu einer Bedarfsermittlung bedeutet nicht, dass alle Ausgaben der Kommunen als ausgleichsrelevant anzusehen sind. Darauf hatte der StGH in seinem Urteil im Jahr 2013 explizit hingewiesen und dem Gesetzgeber zugestanden, für die Bestimmung des konkreten Finanzbedarfs die ermittelten (Durchschnitts-)Ausgaben auf ihre Angemessenheit zu prüfen. In diesem Zusammenhang hat der StGH auf das „entsprechende Modell der Bedarfsermittlung in Thüringen“ verwiesen. Angesprochen wurde damit ein Verfahren, welches anhand eines am gewogenen Durchschnitt ausgerichteten Korridors im Ergebnis einen Teil der auf Pflichtaufgaben entfallenden Defizite als nicht ausgleichsrelevant klassifiziert. Dieses Korridorverfahren wurde in Hessen für die Angemessenheitsprüfung adaptiert, wobei ebenso auch die Korridor Grenzen (100% und 50%) übernommen wurden.

Zu berücksichtigen ist in diesem Kontext, dass das Korridorverfahren lediglich für die Bemessung der Mindestausstattung angewendet wird. Wie der Name schon zum Ausdruck bringt, wird mit diesem Ausstattungsniveau nur ein Teil der Finanzausstattung der Kommunen, nicht jedoch der volle Umfang beschrieben. In Hessen lag das Gesamtvolumen der Finanzausgleichsmasse regelmäßig deutlich oberhalb der ermittelten Mindestausstattung. Faktisch handelt es sich bei der Mindestausstattung daher vielmehr um eine Kontrollgröße, die nicht unterschritten werden darf.

Das Korridorverfahren war bereits Bestandteil der o. g. Grundrechtsklage und unterlag somit einer verfassungsrechtlichen Überprüfung. Gemäß dem Urteil des StGH vom 16. Januar 2019 führt das Korridorverfahren zu keinen Mängeln der Bedarfsermittlung. Das Korridormodell stellt demnach von seiner Funktionsweise her ein verfassungsrechtlich nicht zu beanstandendes System zur Bemessung des kommunalen Bedarfs – konkret: der Mindestausstattung – dar.

Berücksichtigung von Einnahmen und Einnahmepotenzialen (Nivellierungshebesätze)

Mit dem in Art. 28 Abs. 1 GG garantierten Recht auf kommunalen Selbstverwaltung wird den Gemeinden das Recht eingeräumt, bestimmte Aufgaben eigenständig durchzuführen. Aus diesen Aufgaben ergeben sich naturgemäß Ausgaben, die eine Gemeinde nur dann tätigen kann, wenn sie hinreichend mit finanziellen Mitteln ausgestattet ist.

Daraus leitet sich aber nicht nur die Forderung an Bund und Länder ab, die Kommunen zur Erfüllung der Ihnen zugewiesenen Aufgaben derart mit Finanzmittel auszustatten, dass sie diese Aufgaben auch erfüllen können. Gleichzeitig folgt aus dem im Grundgesetz (Art. 106 Abs. 6 GG) festgelegten Hebesatzrecht und der damit einhergehenden Finanzautonomie auch die Forderung, bestehende Einnahmepotentiale durch eine entsprechende kommunale Hebesatzpolitik auszuschöpfen.

Während der StGH 2019 in Hessen die Bestimmung kommunaler Einnahmepotentiale nach Maßgabe nivellierter kommunaler Hebesätze als verfassungsrechtlich zulässig erklärt hat, geht der VGH noch einen Schritt weiter und hält die besagte Ausschöpfung von bestehenden Einnahmepotenzialen als verfassungsrechtlich unbedenklich und fordert das Land darüber hinaus auf, dies zu prüfen. Einer Forderung, der das Land mit der Anhebung der Nivellierungshebesätze nachkommt:

Im KFA wird das Aufkommen aus den Realsteuern nicht im tatsächlichen Umfang angerechnet. Stattdessen werden normierte Hebesätze, die sogenannten Nivellierungshebesätze angewandt, um die Steuerkraft zu bestimmen. Im Sinne der interkommunalen Gleichbehandlung ist die Ausgleichsberechtigung im KFA damit unabhängig von den autonomen Entscheidungen der Kommunen. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass Gemeinden zum Beispiel bewusst aus Gründen der Standortpolitik einen niedrigen Gewerbesteuer-Hebesatz wählen und dadurch eine niedrige Steuerkraft generieren, die dann im Finanzausgleich durch höhere Schlüsselzuweisungen ausgeglichen wird. Die Nivellierungshebesätze beugen dieser Finanzierung auf Kosten anderer Kommunen vor und erzeugen folgende Systematik: Entscheiden sich Gemeinden für einen Hebesatz oberhalb der Nivellierungshebesätze, können sie die Mehreinnahmen für sich vereinnahmen, während Mindereinnahmen infolge niedrigerer Hebesätze von den Gemeinden zu tragen sind.

Sollte eine Erhöhung der Nivellierungshebesätze eine Erhöhung der Hebesätze vor Ort nach sich ziehen, ist dies im Sinne der vom Verfassungsgericht geforderten Ausschöpfung der eigenen Einnahmequellen. Auch in Hessen wurden nach dem Urteil des StGH im Jahr 2013 die Nivellierungshebesätze angehoben. Allerdings war die Ausgangssituation eine andere als in Rheinland-Pfalz:

Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes zeigen, dass die gewogenen Durchschnittshebesätze in Rheinland-Pfalz in den letzten Jahren deutlich unter dem der Flächenländer liegen. In Hessen lagen die gewogenen Durchschnittshebesätze dagegen schon vor der Neuordnung des KFA über dem Bundesdurchschnitt, so dass (lediglich) eine Anhebung auf die gewogenen Durchschnittshebesätze in Hessen des ersten Halbjahres 2014 erfolgte.

Auch ein Vergleich der Statistik aus dem Jahr 2021 zeigt gerade bei der Grundsteuer B den Handlungsbedarf in Rheinland-Pfalz mehr als deutlich: In Hessen liegen die Hebesätze zwischen 140 Prozent in Eschborn und 1050 Prozent in Lautertal und Lorch am Rhein; mit Offenbach befindet sich auch eine kreisfreie Stadt unter den „Top Ten“. Insgesamt liegt der Hebesatz der Grundsteuer B in fast zwei Drittel der hessischen Kommunen über dem gewogenen Durchschnittshebesatz von 503 Prozent und damit über dem Nivellierungshebesatz von 365 Prozent. In Rheinland-Pfalz ist die Spanne dagegen zwischen 80 Prozent in Ingelheim und 700 in Lissendorf, in über 80 Prozent der Kommunen liegt der Hebesatz unter dem aktuellen gewogenen Landesdurchschnitt von 412 Prozent.

Anders als bei der Grundsteuer, bei der die Bemessungsgrundlage (Grund und Boden) der Besteuerung nicht ausweichen kann, kann bei der Gewerbesteuer eine Erhöhung des Hebesatzes zur Abwanderung der ansässigen Unternehmen führen. Daher neigen Gemeinden vor allem bei der Gewerbesteuer dazu, sich im Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen mit niedrigen Hebesätzen zu unterbieten. Die moderate Anhebung des Nivellierungshebesatzes der Gewerbesteuer auf 380 Prozent und eine mögliche Anpassung der Hebesätze vor Ort wird sich aufgrund der Regelung gemäß § 35 EStG allerdings nur bedingt negativ auf die ortsansässigen Unternehmen auswirken. Denn da bei Einzelunternehmen und Personengesellschaften die Gewerbesteuer bis zu einem Hebesatz von 400 Prozent in voller Höhe die tarifliche Einkommensteuer mindert, belastet ein Hebesatz von 380 Prozent zumindest diese Unternehmen nicht.

Angesichts der klaren und expliziten Forderung des VGH erscheint die Anpassung der Nivellierungshebesätze auf die Höhe des Durchschnitts der Flächenländer in RLP daher durchaus sachgerecht.

Interkommunale Solidarität (Abundanzumlage)

Bei der Ausgestaltung des KFA ist stets der grundsätzliche Zielkonflikt zwischen der distributiven Funktion in Form eines Abbaus von horizontalen Finanzkraftunterschieden und der allokativen Funktion, die allen Gemeinden ausreichend positive Anreize zur eigenständigen Generierung von Einnahmen bieten soll, zu berücksichtigen. Auch in Hessen hat der StGH 2013 den Gedanken der interkommunalen Solidarität hervorgehoben. Im Ergebnis wurde in Hessen mit dem KFA 2016 erstmals eine Abundanzumlage mit einem mehrstufigen direkt progressiven Tarif eingeführt.

Der Systemwechsel in Rheinland-Pfalz von einer Steuerkraft- zu einer Abundanzumlage hat durchweg positive Effekte. Wie bisher soll das Aufkommen vollumfänglich der Finanzausgleichsmasse zugeleitet werden, so dass die distributive Wirkung des KFA unmittelbar gestärkt wird; die relativ finanzschwachen Kommunen profitieren. Zudem passt sich eine Abundanzumlage symmetrisch in das System der Schlüsselzuweisungen ein, da Schlüsselzuweisungen B und Finanzausgleichsumlage auf die gleiche Bemessungsgrundlage, das Verhältnis von Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahl, zurückgreifen. Diese Konzeption sorgt darüber hinaus zusammen mit dem Umstand, dass der Umlagetarif unter dem Ausgleichssatz der Schlüsselzuweisungen liegt, dafür, dass ein Verstoß gegen das Verbot der Übernivellierung ausgeschlossen wird.

Da die überschüssige Steuerkraft erst abgeschöpft wird, wenn die Relation von Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahl einen bestimmten Wert überschreitet, bleiben den abundanten Kommunen trotz Umlage allokativer Anreize erhalten. Es lohnt sich also weiterhin Gewerbe zu attrahieren und sich um die Pflege der eigenen Steuerquellen zu bemühen.

Der Wechsel zur Abundanzumlage sorgt zudem für ein erhöhtes Maß an Transparenz. Während bisher die Möglichkeit bestand, dass trotz des Bezugs von Schlüsselzuweisungen auch Finanzausgleichsumlage zu zahlen war, erhalten Kommunen nun entweder Zuweisungen oder werden aufgrund ihrer relativen Finanzstärke abgeschöpft.

Die in Hessen im Jahr 2016 eingeführte Abundanzumlage war auch Gegenstand im o. g. Grundrechtsklageverfahren. Im Urteil des StGH im Jahr 2019 führte dieser dazu aus, dass der Gesetzgeber vor dem Hintergrund der interkommunalen Solidarität einen horizontalen kommunalen Finanzausgleich durch die Schaffung einer Abundanzumlage für erforderlich halten durfte. Die Abundanzumlage als Teil des kommunalen Finanzausgleichs ist gemäß dem Urteil des StGH verfassungsrechtlich zulässig.

gez.

Patrik Kraulich