



# Landkreistag Rheinland-Pfalz

Landkreistag Rheinland-Pfalz - Deutschhausplatz 1 - 55116 Mainz

Landtag Rheinland-Pfalz  
Platz der Mainzer Republik 1  
55116 Mainz



- zu Drs. 18/4111 -

Mainz, den 29.09.2022  
Az.: 967-000 He  
☎ 06131 28655-218

**Anhörung zu dem Entwurf eines Landesgesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (Landesfinanzausgleichsgesetz - LFAG -) am 05.10.2022 vor dem Innenausschuss des Landtags Rheinland-Pfalz**

## 1 Anlage

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich darf mich für die Möglichkeit bedanken, zu dem Entwurf eines Landesgesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (Landesfinanzausgleichsgesetz - LFAG -) - im Folgenden als LFAG-E bezeichnet -, im Zuge der Anhörung hier Stellung nehmen zu können.

Meine Stellungnahme gliedert sich wie folgt auf:

- A. Zusammenfassung**
- B. Regelungen zur Höhe des künftigen Kommunalen Finanzausgleichs (KFA)**
- C. Beabsichtigte horizontale Verteilung im künftigen KFA**
- D. Kreis- und Verbandsgemeindeumlage, §§ 31, 32 LFAG-E**

Der Verfasser hat sich bereits im Rahmen der Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zu dem ursprünglichen Referentenentwurf geäußert, die aus diesem Grund als **Anlage** beigefügt ist. Die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände enthält dabei

auch die Anforderungen und Hinweise des Verfassungsgerichtshofes (Urteil vom 16.12.2020, Az.: VGH N 12/19 bis 14/19) an den neuen Kommunalen Finanzausgleich. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird im Folgenden gelegentlich auf diese Stellungnahme verwiesen, diese zum Teil aber auch wörtlich wiedergegeben, wenn dies von besonderer Bedeutung erscheint.

## **A. Zusammenfassung**

Die kommunalen Spitzenverbände fordern seit vielen Jahren ein, dass der Kommunale Finanzausgleich zusätzlich um 300 Mio. € aufgestockt werden muss. Dieser Forderung entspricht das Land mit dem KFA 2023 trotz eines Aufwuchses von 275,5 Mio. € nur ansatzweise, da der Aufwuchs letztlich zu 70 % einer erhöhten Finanzausgleichsumlage sowie höheren Abrechnungen zu verdanken ist. Weiter ist von weiter anwachsenden kommunalen Ausgaben u. a. in den Bereichen ÖPNV und Energiebezug zu berichten, die aus Sicht des Verfassers die Diskussion um eine weitere Aufstockung der KFA-Mittel zwingend erforderlich machen. Bei den Energiekosten erwarten allein die Kreise in 2023 nach ersten Schätzungen einen Anstieg von deutlich mehr als 40 Mio. €.

Der Aufwuchs um 275,5 Mio. € ist unabhängig von der weiteren Entwicklung der Finanzausgleichsumlage zu verstetigen, da eine einmalige Spitze bei der Dotation des Kommunalen Finanzausgleichs die Kommunen nicht dauerhaft finanziell besserstellt. Vor diesem Hintergrund ist die im Entwurf des Doppelhaushaltes 2023/2024 für den KFA 2024 bereits vorgesehene Reduzierung der Finanzausgleichsmasse um 50,2 Mio. € aus kommunaler Sicht nicht akzeptabel und als deutliches Warnsignal zu sehen. Ausgehend vom KFA 2023 ist vielmehr ein jährlicher Mindestaufwuchs festzulegen, um dauerhaft einerseits die wachsenden Belastungen der Kommunen abzufangen, andererseits aber auch Investitionen sowie eine sinnvolle Betätigung der Selbstverwaltung zu ermöglichen. Anderenfalls sind jetzt schon Klagen gegen die neue kommunale Finanzausstattung vorprogrammiert.

Die künftige Höhe des Finanzausgleichs beruht in hohem Maß auf der vom Land im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens ermittelten kommunalen Mindestfinanzausstattung. Im Zuge dieser Ermittlung wurde auch versucht, das kommunale Defizit mittels eines Korridorverfahrens einer „Angemessenheitsprüfung“ (vgl. die Begründung des Gesetzentwurfes, S. 89) zu unterziehen. Zwar dürfte die Anwendung dieses Instruments vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Hessischen Staatsgerichtshofs verfassungskonform sein (Urteil vom 16.01.2019, Az. P St 2606). Dies ändert jedoch nichts daran, dass das Korridorverfahren, so wie es im hiesigen KFA-Reformprozess konkret Anwendung gefunden hat, in hohem Maß Bedenken unterliegt und den

fälschlichen Eindruck hinterlässt, zumindest einige Kommunen hätten in den vergangenen Jahren teils weit über ihren Verhältnissen gelebt.

Die Ermittlung der Mindestfinanzausstattung erfolgte auf Grundlage der Jahre 2017 bis 2019, die gefundenen Ergebnisse wurden auf 2023 bzw. 2024 mittels verschiedener Indizes fortgeschrieben. Für manche Bereiche wurden darüber hinaus sog. Sonderfortschreibungen anerkannt, beispielsweise in der Eingliederungshilfe oder im Kindertagesstättenwesen, andere für die kommunale Finanzwirtschaft bedeutsame Sonderfortschreibungen wurden aber abgelehnt. Nicht nachvollziehbar ist die Entscheidung gegen eine Sonderfortschreibung im Bereich ÖPNV. Wird im Kommunalen Finanzausgleich die vorhandene besondere Entwicklung im ÖPNV nicht anerkannt, darf es nicht verwundern, wenn die Träger des öffentlichen Personennahverkehrs den vielerorts geplanten oder vollzogenen Ausbau stoppen und umkehren, da eine anteilige Refinanzierung der damit verbundenen Kosten über Mittel des Kommunalen Finanzausgleichs nicht in Aussicht steht. Die Entwicklung der Defizite belegt dies sehr deutlich. Im Folgenden handelt es sich um eine interne Auswertung des Landkreistages. Den Zahlen 2017 bis 2021 liegen die addierten Rechnungsergebnisse der Kreise für die Produktgruppen Schülerbeförderung und ÖPNV zugrunde, den Zahlen 2022 der Planwert. Einnahmen aus § 15 LFAG sind bereits gegengerechnet.

**Abbildung 1:**

Defizit im Bereich ÖPNV		
Jahr	in Mio. €	Veränderung in v. H.
2017	- 45,69	
2018	- 56,03	22,6
2019	- 74,75	33,4
Schnitt 2017 bis 2019	- 58,82	
2020	- 90,92	21,6
2021	- 124,80	37,3
2022 (Plan)	- 200,12	60,4

Aufwuchs 2017/2019 auf 2022 (Plan): 141,30 Mio. € oder 240%

40

In den Kreishaushalten 2023 stehen weitere massive Erhöhungen der Ausgaben im Bereich Mobilität aufgrund gestiegener Energie- sowie Personalkosten (Stichwort u. a. der Rheinland-Pfalz-Index) zu erwarten. Das Land hat für 2023 für die Mobilität einen angemessenen Bedarf der Landkreise in Höhe von insoweit nur 63 Mio. € (!) errechnet (vgl. Begründung des Gesetzentwurfes, S. 135).

Mit Blick auf die horizontale Verteilung ist es systemwidrig, die Schlüsselmasse B zugunsten des Erhalts bzw. des Ausbaus der Schlüsselzuweisungen A sowie neuer oder erhalten gebliebener allgemeiner Finanzausgleichs zu kürzen. Dies negiert den Leitgedanken des neuen Kommunalen Finanzausgleichs, die kommunale Finanzausstattung am Bedarf auszurichten. Es sind aber einzig die Schlüsselzuweisungen B, die KFA-Mittel bedarfsabhängig auf die kommunale Familie verteilen. Ob dies verfassungsrechtlich den Grundsatz der Folgerichtigkeit berührt, ist zumindest offen.

Sofern an den Schlüsselzuweisungen A festgehalten wird, sind die in § 14 LFAG-E vorgenommenen Begrenzungen sinnvoll.

Der Verzicht auf die Umlagefähigkeit der Schlüsselzuweisungen B engt die Möglichkeit der Kommunen ein, im Landkreisbereich über die Kreis- und im Verbandsgemeindebereich über die Verbandsgemeindeumlage Finanzausgleiche im engeren Sinn durchführen zu können und schmälert damit die kommunale Selbstverantwortung.

Auch aufgrund des Verzichts auf die Umlagefähigkeit der Schlüsselzuweisungen B sind Landkreise sowie Verbandsgemeinden auf die angedachten deutlich erhöhten Nivellierungssätze angewiesen, um einen Haushaltsausgleich erzielen zu können; anderenfalls verblieben nur massive Umlageerhöhungen. Massive Erhöhungen der Umlagesätze müssten aber ebenso wie höhere Nivellierungssätze von den Ortsgemeinden über eine Anhebung der Realsteuerhebesätze refinanziert werden.

Mit anderen Worten: Entgegen dem allgemeinen Eindruck entscheidet nicht allein die Höhe der vom Gesetzgeber vorgegebenen Nivellierungssätze darüber, inwieweit die Bürgerinnen und Bürger mit höheren Abgaben belastet werden, um das Ziel ausgeglichener Kommunalhaushalte zu erreichen, sondern letztlich die Höhe des KFA insgesamt - je höher die KFA-Mittel, desto geringer die potenzielle Steuerlast. Es liegt am Landesgesetzgeber, ob er auch aus diesem Grund durch eine weitere Aufstockung der KFA-Mittel zu einer Entlastung der Bürgerinnen und Bürger beitragen will - oder sogar eine Mehrbelastungswelle in Gang setzt.

## **B. Regelungen zur Höhe des künftigen Kommunalen Finanzausgleichs (KFA)**

Am 06.09.2022 hat der Ministerrat des Landes nach der im Mai erfolgten Vorlage des Referentenentwurfes den hier beratenen sog. Regierungsentwurf für ein neues LFAG beschlossen. Demnach soll sich die Höhe des künftigen Finanzausgleichs künftig aus vier Komponenten zusammensetzen:

- Mindestfinanzausstattung (§ 6 LFAG-E),
- Finanzausgleichsumlage (§§ 3 Abs. 1, 30 LFAG-E)
- Symmetrieansatz (§ 7 LFAG-E),
- Übergangsregelungen und Abrechnungen (§ 8 LFAG-E),

Die folgende Abbildung beruht auf dem Regierungsentwurf i. V. m. dem Entwurf des Doppelhaushaltes 2023/2024:

**Abbildung 2:**

<b>5. Angedachte Höhe des künftigen Finanzausgleichs in 2023/2024</b>				
<b>Vertikale Finanzausstattung - in Mio. €</b>				
	<b>KFA 2022 nach bisherigem Recht</b>	<b>KFA 2022 Referentenentwurf</b>	<b>KFA 2023 Regierungsentwurf</b>	<b>KFA 2024 Regierungsentwurf</b>
a. Mindestfinanzausstattung	0	2.943	3.017	3.118
b. Finanzausgleichsumlage	70	240	240	130
c. Symmetrieansatz	0	354	280	463
d. Abrechnungen/Übergangsregelungen	0 <sup>1</sup>	224	224	0
e. Verstetigungssumme	3.416	0	0	0
Summe	3.485	3.761	3.761	3.711

<sup>1</sup> Abrechnungen in Höhe von rd. 200,5 Mio. € sind in der Verstetigungssumme berücksichtigt.

Beigeordneter Jürgen Hesch, Landkreistag Rheinland-Pfalz 80

Der Aufwuchs im KFA 2023 gegenüber dem KFA 2022 in Höhe von 275,5 Mio. € setzt sich zu 170 Mio. € aus einer höheren Finanzausgleichsumlage und zu 23,4 Mio. € aus höheren Abrechnungen zusammen. Der nicht aus originärem kommunalem Geld finanzierte Aufwuchs beträgt

daher insoweit nur 82,1 Mio. € (+ 2,4 % - nachrichtlich: Die Steuereinnahmen des Landes sollen nach den Ergebnissen der jüngsten Steuerschätzung in 2023 gegenüber 2022 um über 6 % anwachsen). In 2024 soll der KFA insgesamt um 50 Mio. € absinken, aufgrund einer geringer geplanten Finanzausgleichsumlage steigt das Engagement des Landes in 2024 gegenüber dem KFA 2022 tatsächlich aber um über 165 Mio. € an. So der zunächst rein rechnerisch festzustellende Befund des Zahlenwerks.

Zu den Komponenten der vertikalen Finanzausstattung im Einzelnen:

## **I. Mindestfinanzausstattung**

Die Mindestfinanzausstattung setzt sich aus der addierten Mindestfinanzausstattung der kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen (kreisfreie Städte, Landkreise, verbandsfreie Gemeinden, Verbandsgemeinden und Ortsgemeinden) zusammen, zuzüglich eines diese Summe aufstockenden Betrags nach § 6 Abs. 4 Sätze 8 bis 10 LFAG-E. Ihr Anteil an der vorgesehenen Höhe des KFA beträgt in 2023 etwas über 80 sowie in 2024 rd. 84 %, ist also für die kommunalen Gebietskörperschaften von höchster Bedeutung.

### **1. Ermittlung der Mindestfinanzausstattung der kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen**

In einem ersten Schritt wurde getrennt für die Gebietskörperschaftsgruppen, abgeleitet aus den Jahren 2017 bis 2019, ein jährlicher Durchschnittswert ihrer Ausgaben zur Erledigung ihrer Pflichtausgaben ermittelt (laufende Rechnung). Auf die ermittelten Beträge wurde das sog. Korridorverfahren angelegt, mit dessen Hilfe die Kosten 2017 bis 2019 einer Angemessenheitsprüfung unterzogen werden sollen (s. o.). Sodann wurden Zuschläge für kommunale Investitionen und die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben gewährt. Das so gefundene Ergebnis wurde schließlich mittels bestimmter Indizes auf 2023 bzw. 2024 fortgeschrieben, davon allerdings wiederum ebenso fortgeschriebene Deckungsmittel der Kommunen in Abzug gebracht.

Der Einfachheit halber soll die Methodik wie folgt dargestellt werden:

**Abbildung 3:**

**(2) Formel zur Ermittlung der Mindestfinanzausstattung der Gebietskörperschaftsgruppe**

	Ausgangswert: Finanzmasse zur Erledigung der Pflicht- und Existenzaufgaben auf Basis der Jahresrechnungsstatistik 2017 bis 2019 (Durchschnittswert)
+	Zuschlag für Investitionstätigkeit insgesamt
+	Zuschlag für Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben insgesamt
-	Abzug allgemeiner Deckungsmittel (Berücksichtigung von Einnahmepotenzialen)
+/-	Hauptproduktbereich 6
+/-	Fortschreibung auf 2023
+	Ergänzung der Mindestfinanzausstattung nach § 6 Abs. 4 S. 8 bis 10 LFAG-E
=	Mindestfinanzausstattung

Schritte zur Ermittlung einer Finanzmasse zur Erledigung der Pflicht- und Existenzaufgaben auf Basis der Jahresrechnungsstatistik 2017 bis 2019 (Durchschnittswert)

	Addition der Ausgaben in den Produktgruppen der Jahresrechnungsstatistik, die pflichtige oder Existenzaufgaben enthalten, diese zusammengefasst in sieben Cluster
-	in diesen Produktgruppen gebuchte Investitionstätigkeit
-	Abzug Anteil der Aufgaben für freiwillige Leistungen in diesen Produktgruppen (Schätzung)
-	Abzug aufgrund der Anlegung eines Korridorverfahrens
=	Ausgangswert

Beigeordneter Jürgen Hesch, Landkreistag Rheinland-Pfalz 48

Diese Methodik führt in 2023 zu den nachfolgenden Ergebnissen für die Gebietskörperschaftsgruppen (vgl. S. 130, 134, 135 des Gesetzentwurfs):

**Abbildung 4:**

**(2) Mindestfinanzausstattung der Gebietskörperschaftsgruppen 2023 gemäß Regierungsentwurf**

		kreisfreie Städte - in Mio. € -	Landkreise - in Mio. € -	vfr. Gemeinden - in Mio. € -	VG - in Mio. € -	OG - in Mio. € -	Summe - in Mio. € -
2017 – 2019	Pflichtaufgaben lfd. Rechnung - Ausgangswert	1.686	2.082	384	726	415	5.294
	Abzug Korridorverfahren	-4,6%	-4,7%	-9,8%	-6,0%	-6,6%	-5,3%
	<b>Zwischensumme</b>	1.616	1.994	346	683	388	5.027
	Zuschlag Investitionstätigkeit	165	105	114	125	147	656
	Zuschlag für freiwillige Leistungen	149	30	62	56	103	400
	Hauptproduktbereich 6	-17	-39	-9	8	1	-56
2023	Fortschreibung auf 2023	395	475	97	105	136	1.208
	<b>Zwischensumme</b>	2.308	2.565	610	977	775	7.236
	Abzug allgemeine Deckungsmittel	-1.880	-1.578	-537	-830	-728	-5.555
	<b>Mindestfinanzausstattung</b>	427	987	73	147	47	1.681

Beigeordneter Jürgen Hesch, Landkreistag Rheinland-Pfalz 63

Zu den einzelnen Schritten, soweit sie von besonderer Bedeutung sind:

### **a. Clusterbildung**

Für die Berechnungen des Landes wurden die kommunalen Pflichtaufgaben in sieben Cluster zusammengefasst.

### **b. Korridorverfahren**

Für den bedarfsgerechten Finanzausgleich wurde für jedes dieser sieben Aufgabencluster auf Grundlage der Basisjahre 2017 bis 2019 pro Gebietskörperschaftsgruppe das Gesamtdéfizit (Ist-Kosten der laufenden Rechnung) und daraus ein jährlich durchschnittlicher Ausgabewert in € pro Einwohner ermittelt. Als Mindestbedarf anerkannt wurden nur Ausgaben der Kommunen bis zu diesem Durchschnittswert (100 %). Ausgaben einzelner Kommunen über diesem Durchschnittswert führten zu einem Abzug für die vollständige Gebietskörperschaftsgruppe, es sei denn, dass Kommunen mit überschießenden Ausgaben als sog. Ausreißer ausgeblendet wurden. Hatte eine Kommune für die gleiche Aufgabe weniger als die Hälfte des ermittelten Durchschnittswertes ausgegeben, wurde im Gegenzug der Ausgabebetrag auf 50 % des Durchschnittswertes hochgesetzt. Ausgaben im Korridor zwischen 50 % und 100 % wurden vollständig berücksichtigt.

Das Korridorverfahren führt dazu, dass ausgehend von den laufenden Kosten der Jahre 2017 bis 2019 rd. 266 Mio. € nicht als kommunaler Bedarf anerkannt wurden.

Das Korridorverfahren hat bei der Neuregelung des Finanzausgleichs in Thüringen und Hessen seitens der Bundesländer Anwendung gefunden. Es ist weiter richtig, dass das Korridorverfahren bei einer Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofs nicht zu einer Einstufung des dortigen Finanzausgleichs als verfassungswidrig geführt hat (s. o.). Gleichwohl begegnet es in Form der rheinland-pfälzischen Umsetzung massiven Bedenken. Gründe:

- Das Korridorverfahren baut nicht auf dem tatsächlichen Mindestbedarf auf. Dieser kann nur individuell pro Kommune ermittelt werden. Damit werden unterschiedliche Schwerpunktsetzungen bei der Aufgabenwahrnehmung nicht berücksichtigt, ebenso objektive Effizienzunterschiede, die sich aus Bevölkerungsstruktur, Fläche, Topografie etc. ergeben.
- Festgestellte vermeintliche Ineffizienzen einzelner Kommunen wirken sich nie auf die jeweilige Kommune, sondern nur auf die Gesamtheit der Gebietskörperschaftsgruppe aus.



- Nicht zuletzt: Rechnerisch führt dieses Verfahren stets zu einem „Weniger“, da nicht alle Kommunen auf 100 % gestellt werden, vielmehr bildet der vormalige Durchschnittswert die maximale Obergrenze.

Notwendig sind zumindest veränderte Korridor Grenzen, um die Schwächen des Korridorverfahrens auffangen zu können. In bestimmten Aufgabenclustern ist die Anwendung des Korridorverfahrens ohnehin abzulehnen:

- So im Bereich Schulen (Cluster 2), da dies unterstellt, dass der bisherige Standard der Aufgabenerfüllung zurückgeführt werden kann. Gleiches gilt für das Cluster 3.2 „Kinder und Jugend“.
- Zu Cluster 5.2, Mobilität: Bei der Neuvergabe von Verkehrsverträgen kommt es in allen Fällen zu teilweise dramatischen Preissteigerungen. Da jedoch die Laufzeiten der kommunalen Verkehrsverträge landesweit uneinheitlich sind, ist es auch in den kommenden Jahren unabhängig vom gewählten Betrachtungszeitraum unvermeidlich, dass einzelne Gebietskörperschaften mit neu abgeschlossenen Verkehrsverträgen weitaus höhere Pro-Kopf-Ausgaben aufweisen als Gebietskörperschaften mit Bestandsverträgen oder z. B. zur Zeit noch eigenwirtschaftlichen Verkehren. Das Korridorverfahren ist daher im Bereich der Mobilität ungeeignet, über Abzüge der Ausgaben der Kommunen mit hohen Pro-Kopf-Ausgaben die entstandenen Defizite auf die Defizite von aus Sicht des Landes angemessen, also wirtschaftlich und sparsam arbeitender Kommunen zu begrenzen und sollte daher keine Anwendung finden.

### **c. Hochrechnung des ermittelten Bedarfes auf 2023**

Den gewählten Indizes für eine Fortschreibung der auf Basis der Jahre 2017 bis 2019 gefundenen Werte auf das Jahr 2023 bzw. 2024 (u. a. Inflationsindex, Personalkostenindex, Baukostenindex) sind grundsätzlich nachvollziehbar. Gleiches gilt für die vom Land vorgenommenen Sonderfortschreibungen im Bereich der Eingliederungshilfe sowie Kindertagesstättenwesen.

Ebenfalls erforderlich ist allerdings eine Sonderfortschreibung im Bereich ÖPNV, der sich nicht nur der oben erwähnten Verteuerung bei Neuausschreibungen, sondern auch im Fall von Bestandsverträgen gestiegenen Energiepreisen und Lohnkosten gegenüber sieht. Diese Ausgabesteigerungen sind akut und unabhängig z. B. von möglichen Standards in einem künftigen Landesnahverkehrsplan. Die Sonderfortschreibung sollte sich dabei mangels brauchbarer Indizes in diesem Be-

reich an den Haushaltsansätzen der Kommunen orientieren. Dabei sind keine Maßlosigkeiten zu erwarten, denn auch die kommunalen Gebietskörperschaften sind ihrerseits dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Wahrheit und Klarheit unterworfen.

Zur Kostenentwicklung im ÖPNV wird auf die Ausführungen weiter oben verwiesen.

#### **d. Abzug der allgemeinen Deckungsmittel**

Von der ermittelten Mindestfinanzausstattung werden sodann allgemeine Deckungsmittel in Höhe von 5,555 Mrd. € (2023) bzw. 5,754 Mrd. € (2024) in Abzug gebracht. Integriert in diese Betrachtung sind die kommunalen Einnahmepotenziale, die dadurch berücksichtigt werden, dass den kommunalen Realsteuereinnahmen der Jahre 2017 bis 2019 die nunmehr avisierten Nivellierungssätze zugrunde gelegt werden, vgl. § 13 Abs. 2 LFAG-E.

Zu den vorgesehenen Nivellierungssätzen im Einzelnen:

##### **(1) Frage einheitlicher Nivellierungssätze**

Die Nivellierungssätze sollen nach dem Willen des Landes dem Bundesschnitt angepasst werden. Dabei stellt sich zunächst die Frage, ob es weiter einheitliche Nivellierungssätze über alle Städte und Gemeinden hinweg oder diese z. B. nach Zugehörigkeit zur Gebietskörperschaftsgruppe oder ggf. auch Größenordnung der Kommune etc. differenziert festgelegt werden sollten.

Die Festlegung landesweit einheitlicher Nivellierungssätze ist m. E. alternativlos. Ansonsten wäre die nach der Entscheidung für nach Gebietskörperschaftsgruppen getrennte Schlüsselmassen bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen B (dazu weiter hinten) einzige Klammer, die noch eine einheitliche, gleichwertige Entwicklung der Kommunalfinanzen garantiert, nicht mehr vorhanden. Folge wären Verwerfungen zwischen den unterschiedlichen Gebietskörperschaftsgruppen und kaum lösbare Zielkonflikte für das Land, da ohne innere Verbindung und Vergleichbarkeit jede Gruppe nur noch für sich selbst im KFA für eine bestmögliche Ausstattung streiten würde.

Konkret bedeutet dies, dass eine Berechnung der Mindestfinanzausstattung pro Gebietskörperschaftsgruppe darunter leiden würde, dass die den Bedarf mindernden allgemeinen Deckungsmittel, für deren Höhe die jeweiligen Nivellierungssätze entscheidend sind, nicht mehr für alle Gebietskörperschaften einheitlich wären.

## **(2) Höhe der Nivellierungssätze**

Die Nivellierungssätze sollen nunmehr 380 v. H. bei der Gewerbesteuer (bislang 365 v. H.; davon abzuziehen ist die Gewerbesteuerumlage in Höhe von 35 v. H.), 345 v. H. bei der Grundsteuer A (bislang 300 v. H.) sowie 465 v. H. bei der Grundsteuer B (bislang 365 v. H.) betragen.

Von Bedeutung und auch in der Öffentlichkeit diskutiert sind die Auswirkungen der Nivellierungssätze insbesondere auf die Ortsgemeinden.

Nach den - allerdings mit großer Vorsicht zu betrachtenden - Proberechnungen liegt in 2023 eine Steigerung der den Ortsgemeinden gewährten Finanzausgleichsleistungen gegenüber dem KFA 2022 um 157,5 Mio. € vor. Vom Wegfall der Umlagefähigkeit der Schlüsselzuweisungen B profitieren die Ortsgemeinden in Höhe von weiteren etwas mehr als 30 Mio. €. Gleichwohl reduziert sich aufgrund der avisierten neuen Nivellierungssätze und damit steigender Umlagebelastung dieser Überhang auf nur noch etwas mehr als 18 Mio. €.

Folge: Wollen die Ortsgemeinden am KFA-Aufwuchs in Höhe von 275 Mio. € teilhaben, ist ihnen das nur über eine entsprechend erhöhte Belastung der Bürgerinnen und Bürger möglich, ansonsten verharren diese mehr oder minder beim Status quo. Ob dies sowohl den Ortsgemeinden als auch den Bürgerinnen und Bürger zumutbar ist, hat das Land zu entscheiden.

### Hinweis:

Auch im Fall eines Verzichts auf eine Erhöhung der Nivellierungssätze blieben die Ortsgemeinden auf eine Anhebung der Realsteuerhebesätze angewiesen, da sonst nach Berechnungen des Landkreistages Kreise und Verbandsgemeinden im dreistelligen Millionenbereich gegenüber den Proberechnungen verlieren würden. Ein Haushaltsausgleich wäre diesen damit nur noch durch teils massive Umlageerhöhungen möglich. Höhere Umlagebelastungen müssten aber ebenso wie die höheren Nivellierungssätze durch ansteigende Realsteuerhebesätze gegenfinanziert werden. Soll dies vermieden werden, verbleibt im Grunde allein, entweder - was vom Verfasser ausdrücklich nicht gefordert wird - von den kreisfreien Städten Gelder in den ländlichen Raum umzuleiten oder insgesamt mehr Mittel in den KFA zu geben.

Im Übrigen bestehen gegen die erfolgte Hochrechnung der allgemeinen Deckungsmittel auf das Jahr 2023 bzw. 2024 auf Basis der jeweils jüngsten Steuerschätzung keine Bedenken.

## **2. Ergänzung der addierten Mindestfinanzausstattung nach § 6 Abs. 4 S. 8 bis 10 LFAG-E**

Gegen die Aufstockung der Mindestfinanzausstattung gemäß § 6 Abs. 4 S. 8 bis 10 LFAG-E bestehen keine Bedenken.

### **II. Finanzausgleichsumlage**

Es wird ausdrücklich begrüßt, dass sich die Zahlung einer Finanzausgleichsumlage künftig danach beurteilt, ob die Finanzkraftmesszahl die Ausgleichsmesszahl übersteigt, also Abundanz gegeben ist. Ebenso begegnen die jetzt festgelegten Rahmenbedingungen keinen Bedenken.

Abzulehnen ist dagegen die Aufnahme der Kreise und Verbandsgemeinden in den Kreis der möglichen Umlageschuldner. Die betroffenen Kommunen werden ggf. gehalten sein, über die Höhe des Umlagesatzes evtl. Belastungen aus der Finanzausgleichsumlage auszugleichen bzw. können in Höhe der Belastung der Finanzausgleichsumlage ihren Umlagesatz nicht weiter absenken, um einen Haushaltsausgleich zu wahren. Damit ist nicht auszuschließen, dass die Belastung umlagehebender Gebietskörperschaften aus der Finanzausgleichsumlage im Ergebnis an kreis- oder auch verbandsgemeindeangehörigen Gebietskörperschaften weitergegeben wird, die ggf. selbst weit davon entfernt sind, in den Kreis der Umlageschuldner nach § 30 LFAG-E aufgenommen zu werden. Daher könnte bzw. würde die Einbeziehung von Landkreisen und Verbandsgemeinden in die Finanzausgleichsumlage im Gegensatz zu ihren eigentlichen Zielen stehen und zu einer sachwidrigen Benachteiligung finanzschwächerer Kommunen führen. Nicht zuletzt deshalb wurde eine Einbeziehung der Landkreise in den Kreis der die Finanzausgleichsumlage erhebenden Gebietskörperschaften 1999 wieder abgeschafft. Der Kreis der möglichen Umlageschuldner sollte also um die umlagehebenden Gebietskörperschaften reduziert werden.

### **III. Symmetrieanatz, § 7 LFAG-E**

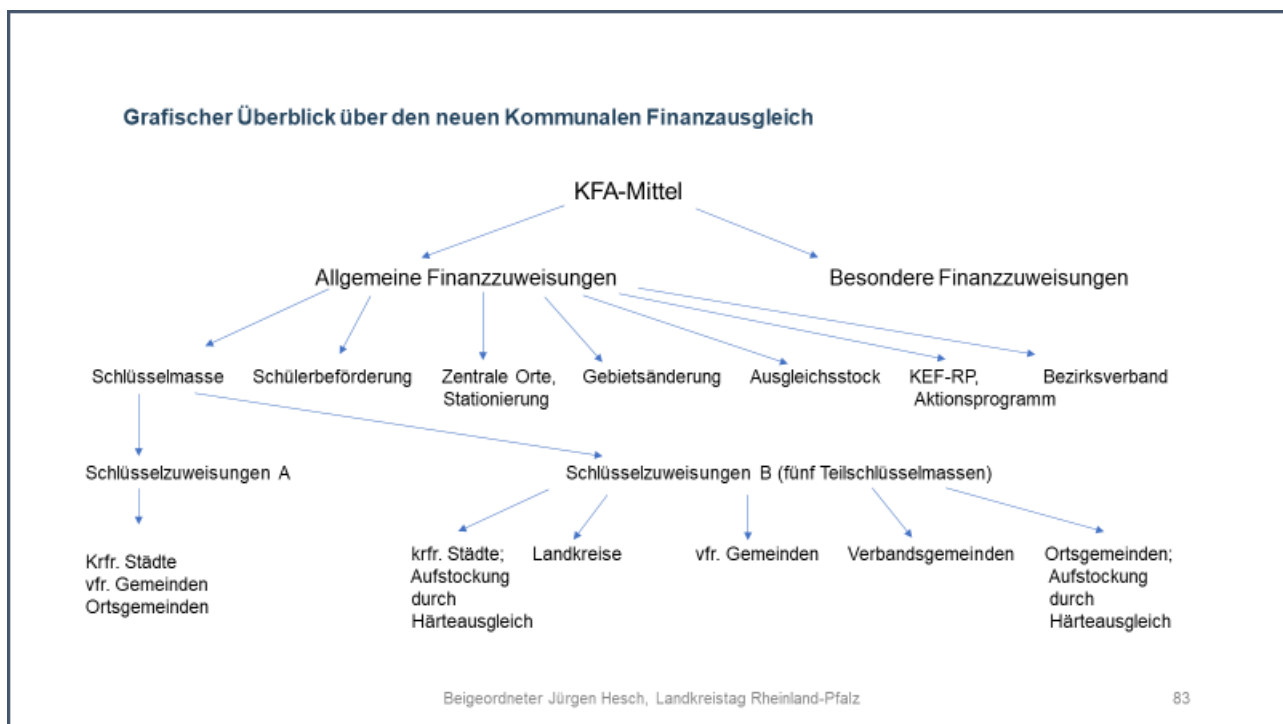
Ferner soll ein Mittelansatz gewährt werden, sofern die gleichmäßige Verteilung der Einnahmen auf Land und Kommunen mit Blick auf die ihnen zugeordneten Aufgaben gestört sein sollte. Ob eine Störung vorliegt, soll durch einen Gutachter ermittelt werden. Dieser Gutachter sollte nach Möglichkeit einvernehmlich bestellt werden, um Akzeptanz bei der Festlegung des Symmetrieanatzes erreichen zu können. Auf welchem Grund die Höhe des Symmetrieanatzes 280 Mio. € in 2023 sowie 463 Mio. € in 2024 beträgt, ist diesseits nicht nachvollziehbar, obwohl die kommunalen Spitzenverbände in viele Beratungen einbezogen waren.

#### IV. Übergangsregelungen und Abrechnungen, § 8 LFAG-E

Die Regelungen in § 8 LFAG-E begegnen keinen Bedenken.

#### D. Beabsichtigte horizontale Verteilung im künftigen KFA

Abbildung 5:



Wie der Abbildung zu entnehmen ist, bleibt es zunächst bei einer Aufteilung der Finanzausgleichsmittel in allgemeine und zweckgebundene Finanzausweisungen (Zweckzuweisungen), vgl. auch § 9 LFAG-E. Die allgemeinen Finanzausweisungen unterteilen sich weiter in Schlüsselzuweisungen und weitere allgemeine Finanzausweisungen, vgl. § 10 LFAG-E.

Im Unterschied zum bisherigen KFA wurden aus den Schlüsselzuweisungen die Mittel herausgelöst, die für zentrale Orte und Stationierungsgemeinden bestimmt waren und diesen nunmehr unmittelbar zur Verfügung gestellt, allerdings nach Finanzstärke verteilt. Demgegenüber werden im Gesetzentwurf die allgemeinen Straßenzuweisungen als allgemeine Finanzausweisung abgelöst

und als Nebenansatz in die Teilschlüsselmassen für die jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppen überführt.

## I. Neu verteilte Finanzausweisungen

Abbildung 6:

- ergänzend: neu verteilte Finanzausweisungen gemäß Gesetzentwurf LFAG-E und Entwurf Doppelhaushalt

	Höhe der neu verteilten Finanzausweisung - in Mio. €	Empfänger der neu verteilten Finanzausweisung
Allgemeine Finanzausweisungen an Stationierungsgemeinden/zentrale Orte	265	kreisfreie Städte (137 Mio. €) verbandsfreie Gemeinden (32 Mio. €) Verbandsgemeinden (30 Mio. €) Ortsgemeinden (66 Mio. €)
Härteausgleiche	105	kreisfreie Städte (80 Mio. €) Ortsgemeinden (25 Mio. €)
Schlüsselzuweisungen A	bis zu 296	voraussichtlich nur Ortsgemeinden
Schlüsselzuweisungen B nach Anteil der Gebietskörperschaftsgruppen an Mindestfinanzausstattung	bis zu 1.712	kreisfreie Städte (25,4%) Landkreise (58,7%) verbandsfreie Gemeinden (4,3%) Verbandsgemeinden (8,7%) Ortsgemeinden (2,8%)
Summe	2.378	

Beigeordneter Jürgen Hesch, Landkreistag Rheinland-Pfalz

45

### 1. Grundsätzliche Anmerkung

Finanzkraft bzw. -schwäche und die besonderen Bedarfe von Stationierungsgemeinden und zentralen Orten sind bereits in der Ermittlung der Mindestfinanzausstattung berücksichtigt. Folgerichtig und konsequent wäre es daher allein, die jenseits der Schlüsselzuweisungen B neu verteilten Gelder bei den die Ermittlung der Mindestfinanzausstattung widerspiegelnden Schlüsselzuweisungen B zu belassen, dafür aber innerhalb der Teilschlüsselmassen die betroffenen Kommunen mit einem Nebenansatz zu stärken.

### 2. Zuweisungen für Stationierungsgemeinden und zentrale Orte, § 19 LFAG-E

Neu aufgenommen in den Katalog der allgemeinen Finanzausweisungen werden Zuweisungen für Stationierungsgemeinden und zentrale Orte, die an die betroffenen kreisfreien Städte, verbands-

freien Gemeinden, Verbands- und Ortsgemeinden im Ergebnis nach dem System der Schlüsselzuweisungen B ausgekehrt werden. Schon bislang waren im Rahmen der Schlüsselzuweisungen B 2 getrennte Leistungsansätze für Stationierungsgemeinden und zentrale Orte vorhanden. Die Zuweisungen sollen aus den Schlüsselzuweisungen entnommen werden, offenbar um sicherzustellen, dass die dafür vorgesehen Mittel auch tatsächlich die „richtigen“ Kommunen erreichen.

Wenngleich das Anliegen des Landes nachvollzogen werden kann, diese Orte in besonderer Weise zu stärken, wäre es systematisch konsequent, diese Mittel in die Schlüsselzuweisungen B zu geben (vgl. 1.).

Sollte der Gesetzgeber an dieser allgemeinen Finanzaufweisung festhalten, ist ausdrücklich zu begrüßen, dass diese Zuweisungen umlagefähig sind. Damit wird zu Recht berücksichtigt, dass z. B. die Stationierungstreitkräfte sowie die Zivilangehörigen auch erheblichen Mehraufwand für die betroffenen Landkreise zur Folge haben, beispielhaft aufzuführen sind u. a. das Jugendamt, bau-, naturschutz- und wasserrechtliche Fragestellungen oder die Abfallentsorgung. Gleiches gilt mit Blick auf die zentralen Orte z. B. aufgrund des ÖPNV/SPNV oder der Trägerschaft von in diesen Orten angesiedelten überörtlichen Einrichtungen (weiterführende Schulen etc.).

### **3. Schlüsselzuweisungen, § 12 LFAG-E**

Der verbleibende Betrag nach Abzug der besonderen und sonstigen allgemeinen Zuweisungen wird als Schlüsselzuweisungen A und B ausgekehrt.

#### **a. Schlüsselzuweisungen A, § 13 LFAG-E**

Schlüsselzuweisungen A werden gewährt, wenn die Steuerkraftmesszahl einer Stadt oder Gemeinde weniger als 76 v. H. (bisher 78,5 v. H.) der landesweit durchschnittlichen Steuerkraftmesszahl beträgt. In diesem Fall erhält die Stadt oder Gemeinde 90 % (bisher 100 %) des Unterschiedsbetrags zwischen eigener und den erwähnten 76 v. H. der landesweit durchschnittlichen Steuerkraftmesszahl. Schlüsselzuweisungen A dürfen höchstens 14 v. H. der Gesamtschlüsselmasse beanspruchen. Sollte der Schwellenwert von 76 v. H. dazu führen, dass der Anteil von 14 % überschritten wird, erfolgt eine automatische Absenkung des Schwellenwertes, bis diese Grenze erreicht ist. Die Schlüsselzuweisungen A sind unverändert Umlagegrundlage.

Die in § 13 LFAG-E vorgenommenen Begrenzungen der Schlüsselmasse A sind z. B. vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Entwicklung eines Impfstoffentwicklers in diesem Land und den

damit verbundenen steuerlichen Konsequenzen sinnvoll und konsequent. Die landesweite durchschnittliche Steuerkraftmesszahl würde sonst so hoch ansteigen, dass die verfassungsrechtliche Mindestfinanzausstattung anderer Gebietskörperschaftsgruppen nicht mehr über die Schlüsselzuweisungen B abgedeckt wäre, was aber an anderer Stelle erklärtes Ziel der Landesregierung ist (vgl. dazu die Begründung des Gesetzentwurfs, S. 145).

## **b. Schlüsselzuweisungen B, §§ 14-17 LFAG-E**

### **(1) Allgemeines**

Allgemeine Straßenzuweisungen, Investitionsschlüsselzuweisungen sowie die bisherigen Schlüsselzuweisungen B 1, B 2, C 1, C 2 und C 3 werden in eine neue Schlüsselzuweisungsart B überführt. Die Schlüsselzuweisungen B sind finanzkraftabhängig gestaltet und führen im Kern die bisherige Schlüsselzuweisungsart B 2 fort. Wie bislang die B 2 ist auch die neue Schlüsselmasse B die sog. Rest-Schlüsselmasse, die nach Abzug aller anderen Finanzaufweisungen verbleibt.

Schlüsselzuweisungen B werden aber künftig nicht mehr wie noch die B 2 aus einer einheitlichen Masse gewährt, für die Auszahlung werden vielmehr sog. Teilschlüsselmassen für fünf unterschiedliche Gebietskörperschaftsgruppen gebildet (kreisfreie Städte, Landkreise, verbandsfreie Gemeinden, Verbandsgemeinden und Ortsgemeinden). Der Anteil an der Rest-Schlüsselmasse B ergibt sich aus dem prozentualen Anteil der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe an der errechneten Mindestfinanzausstattung.

Über Härteausgleiche werden die Schlüsselzuweisungen B für die kreisfreien Städte um 80 Mio. € sowie für die Ortsgemeinden um 25 Mio. € aufgestockt.

### **(2) Voraussetzungen für die Gewährung von Schlüsselzuweisungen B**

Schlüsselzuweisungen erhält nicht jede Gebietskörperschaft, sondern nur diejenige, deren Ausgleichsmesszahl die Finanzkraftmesszahl übersteigt. In diesem Fall werden 90 % (aktuell bei der Schlüsselzuweisungsart B 2 60 %) des Unterschiedsbetrages ausgeglichen.



### **(3) Ausgleichsmesszahl, § 15 LFAG-E**

Die Höhe der Ausgleichsmesszahl ergibt sich aus der Multiplikation eines Grundbetrages mit einem Gesamtansatz. Der Grundbetrag wird dabei so errechnet, dass die für die jeweilige Gebietskörperschaftsgruppe zur Verfügung stehende Teilschlüsselmasse vollständig aufgebraucht wird.

Der Gesamtansatz setzt sich aus der Addition eines sog. Hauptansatzes (im Fall der kreisfreien Städte 100 % ihrer Einwohnerzahl, im Fall der Kreise 40 % der Einwohnerzahl des jeweiligen Kreises, im Übrigen bei den verbandsfreien Gemeinden 60 %, sowie den Verbands- und Ortsgemeinden je 30 % der jeweiligen Einwohnerzahl) mit vier Nebenansätzen zusammen. Mit den Nebenansätzen sollen Belastungen aufgrund der Jugend- und Sozialhilfe (Nachfolge Schlüsselzuweisungen C 1 und C 2), Schulen (schon bislang innerhalb der B 2), Kinderbetreuung (neu) und Straßen (Nachfolge bisherige allgemeine Straßenzuweisungen) abgebildet werden.

### **(4) Finanzkraftmesszahl, §§ 16, 17 LFAG-E**

Der Ausgleichsmesszahl gegenüber steht die Finanzkraftmesszahl, die sich im Fall der kreisfreien Städte zu 100 %, im Landkreisbereich der Kreise zu 40 %, der verbandsfreien Gemeinden zu 60 % sowie der Verbands- und Ortsgemeinden zu je 30 % der Steuerkraftmesszahl der kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie der diesen gewährten Schlüsselzuweisungen A sowie Ausgleichsleistungen nach § 28 LFAG-E zusammensetzt. Wie bislang werden dabei die Realsteuereinnahmen normiert, d. h. Nivellierungssätze gebildet, die für alle Städte und Gemeinden landesweit gleich sind.

Die Regelungen begegnen grundsätzlich keinen Bedenken, mit Blick auf die Nivellierungssätze wird auf weiter oben verwiesen.

### **(5) Verteilung der Teilschlüsselmasse B zwischen den Kreisen**

Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen B zwischen den Kreisen führt zu einer hohen Spreizung von Gewinnen und Verlusten gegenüber dem Kommunalen Finanzausgleich 2022. Die Gründe liegen zunächst in der hohen Bedeutung des Nebenansatzes Sozial- und Jugendhilfe bei der Ermittlung der Ausgleichsmesszahl. Ebenso ist auf die ursprünglich vorgesehene, jetzt aber nicht mehr erfolgte progressive Gestaltung des Nebenansatzes hinzuweisen.

Es handelt sich an dieser Stelle um gesetzgeberische Wertentscheidungen.

## **II. Weitere allgemeine Finanzausweisungen**

Mit Blick auf die weiteren allgemeinen Finanzausweisungen wird grundsätzlich auf die Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände verwiesen. In Ergänzung dieser Stellungnahme wird einzig die Ergänzung des Ausgleichsstocks um eine weitere Ziff. (§ 21 Abs. 1 Nr. 5 LFAG-E) abgelehnt, da eine mögliche Finanzierung von Leistungen zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) aus dem Ausgleichsstock bereits von Ziff. 1 abgedeckt wäre, umgekehrt aber auch mit Blick auf die im E-Government-Gesetz Rheinland-Pfalz zugesagten Leistungen des Landes zur Umsetzung des OZG eine Unterstützung aus dem Ausgleichsstock in den Grenzen der Ziff. 1 verbleiben sollte.

## **III. Zweckgebundene Finanzausweisungen**

Der Katalog an zweckgebundenen Finanzausweisungen (Zweckausweisungen) soll keine Änderungen erfahren, obwohl auch die Regelungen zu den Zweckausweisungen vom VGH für verfassungswidrig erklärt worden waren. Auf zwei sog. Zweckausweisungstatbestände soll in besonderer Weise hingewiesen werden:

### **1. zu § 25 Abs. 1 Nr. 5 LFAG-E**

Die Gewährleistung der Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen Krankenhäusern (Sicherstellungsauftrag) ist sowohl Aufgabe des Landes als auch Pflichtaufgabe der kommunalen Selbstverwaltung, die gemäß § 2 Landeskrankenhausgesetz (LKG) den Landkreisen und kreisfreien Städten zugeordnet ist. Auf Antrag fördert das Land die förderfähigen Investitionskosten einschließlich der errichtungsbedingten Erstausrüstung. Das Land refinanziert jedoch entgegen dem Gesetzeswortlaut im LKG, der ausdrücklich auch von einer Aufgabe des Landes spricht, seine Förderung vollumfänglich aus dem Kommunalen Finanzausgleich und damit aus kommunalen Mitteln. Die Förderung hat daher künftig entsprechend dem Wortlaut des LKG anteilig auch aus Mitteln des sog. originären Landeshaushalts zu erfolgen, ohne dass dies zu Kürzungen an der Finanzausgleichsmasse führt.

### **2. zu § 25 Abs. 1 Nr. 9 LFAG-E**

Dieser Zweckausweisungstatbestand ist aus dem Katalog vom § 25 Abs. 1 LFAG-E zu entnehmen, ohne dass dies zu Kürzungen an der Finanzausgleichsmasse führt. Gemäß § 25 Kindertagesstättengesetz (KiTaG) gewährt das Land Zuweisungen für Kindertagesstätten an die Träger der Ju-

gendämter, wenn die erforderlichen personellen und sachlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Es widerspricht allein schon dem Wortlaut des KiTaG, wenn die Finanzierung dieses Landesanteils dem kommunalen Finanzausgleich entnommen wird. Damit zahlen die Kommunen die ihnen zugesagte Unterstützung des Landes selbst.

Zur finanziellen Bedeutung: Allein diese zweckgebundene Finanzausweisung bindet nach dem Entwurf des Doppelhaushaltes 2023/2024 mit je 558 Mio. € rd. 14,8 % (2023) bzw. 15,0 % (2024) der Mittel des Kommunalen Finanzausgleichs.

### **E. Kreis- und Verbandsgemeindeumlage, §§ 31, 32 LFAG-E**

Die Schlüsselzuweisungen B sollen im Unterschied zum bisherigen Recht keine Umlagegrundlage mehr sein. Hiergegen sprechen die folgenden elementaren Gründe:

- Wesensmerkmal der Kreisumlage ist der Ausgleich widerstreitender Interessen im kommunalen Raum, die Rechtsprechung spricht insoweit von einem Finanzausgleich im Landkreisbereich. Bei Wegfall der Schlüsselzuweisungen B als Umlagegrundlage kann die Kreisumlage diese Funktion künftig nur noch im eingeschränkten Umfang oder gar nicht mehr wahrnehmen (dazu sogleich).
- Für eine Beibehaltung der Schlüsselzuweisungen B als Umlagegrundlage spricht darüber hinaus, dass mögliche Änderungen und Besserstellungen kreisangehöriger Städte und Gemeinden aufgrund erhöhter Nebenansätze nicht mehr von der Kreisumlage abgebildet werden. Stattdessen muss der Kreis ggf. den Kreisumlagesatz auf die verbleibenden Umlagegrundlagen erhöhen mit der Gefahr einer dadurch wachsenden Disparität der kommunalen Finanzausstattung im kreisangehörigen Raum. Die Kreisumlage würde dadurch von einem Element des Finanzausgleichs zu einem reinen Finanzierungsinstrument der Landkreise „degradiert“.
- Der Landkreisbereich verliert also an Steuerungsmöglichkeit hinsichtlich der Finanzmittelverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Kommunen; ebenso wird die autonome Entscheidung im Verbandsgemeindebereich beschnitten, die Finanzmittelverteilung zwischen Verbands- und Ortsgemeinden festzulegen. Dies bedeutet im Ergebnis auch ein Weniger an kommunaler Selbstbestimmung. Schon allein aus diesem Grund ist der Wegfall der Umlagefähigkeit der Schlüsselzuweisungen B zwingend abzulehnen.

- Unter dem Strich kompensiert die dadurch herbeigeführte Freistellung von der Kreisumlage die in der Proberechnung festgestellten Einbußen der Verbandsgemeinden im künftigen Zuweisungssystem. Damit negiert das Land das Ergebnis seiner eigenen Bedarfsermittlung zugunsten der Bewahrung des Status quo im Verhältnis der Gebietskörperschaftsgruppen untereinander.

Darüber hinaus begegnen die §§ 31, 32 LFAG-E keinen Bedenken.

Mit Blick auf die weiteren Vorschriften des Gesetzentwurfs wird auf die beigefügte Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände verwiesen.

Bei Fragen stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



(Hesch)  
Beigeordneter



**GStB**

Gemeinde- und Städtebund  
Rheinland-Pfalz



Landkreistag Rheinland-Pfalz

Anlage



**Städtetag**RLP

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände  
Federführung: Städtetag Rheinland-Pfalz

Freiherr-vom-Stein-Haus, Deutschhausplatz 1, 55116 Mainz

Telefon: 06131 28644-0 · Telefax: 06131 28644-480

E-Mail: [info@staedtetag-rlp.de](mailto:info@staedtetag-rlp.de) - Internet: [www.staedtetag-rlp.de](http://www.staedtetag-rlp.de)

Ministerium des Innern und für Sport  
Schillerplatz 3 - 5  
55116 Mainz

Mainz, den 27.06.2022  
Az.: 967-000 He  
Az.: 967-00 ME

**Geszentwurf für ein Landesgesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (Landesfinanzausgleichsgesetz - LFAG -)**

**Ihre elektronische Nachricht vom 12.05.2022, Az.: 1141-0002#2021/0010-0301 334**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die vorbezeichnete elektronische Nachricht, mit der den kommunalen Spitzenverbänden Rheinland-Pfalz der Entwurf eines Landesgesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (Landesfinanzausgleichsgesetz - LFAG -) - im Folgenden als LFAG-E bezeichnet - mit der Bitte um Stellungnahme übersandt wurde.

— Diese Stellungnahme gliedert sich wie folgt auf:

- A. Anforderungen des Verfassungsgerichtshofes (VGH)**
- B. Zusammenarbeit zwischen Landes- und kommunaler Seite im Reformprozess**
- C. Regelungen zur Höhe des künftigen Kommunalen Finanzausgleichs (KFA)**
- D. Beabsichtigte horizontale Verteilung im künftigen KFA**
- E. Weitere Zuweisungen außerhalb des KFA**
- F. Änderungen bei den kommunalen Umlagen**
- G. Sonstige Vorschriften**

## **A. Anforderungen des Verfassungsgerichtshofes (VGH)**

Ausgangspunkt des Gesetzgebungsverfahrens war das bekannte Urteil des Verfassungsgerichtshofes Rheinland-Pfalz (VGH) vom 16.12.2020 (VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19), mit dem die §§ 5 bis 18 des LFAG und damit die Regelungen zum Kommunalen Finanzausgleich (KFA) für nicht vereinbar mit Art. 49 Abs. 6 der Verfassung für das Land Rheinland-Pfalz erklärt wurden. Dem Land wurde aufgegeben, bis 31.12.2022 einen neuen KFA vorzulegen.

### **I. Forderung nach Bedarfsermittlung**

Zum Grund der Verfassungswidrigkeit führte der VGH aus, dass aufgrund des vollständigen Fehlens eines Bedarfsermittlungsverfahrens den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch den Kommunalen Finanzausgleich der Jahre 2014 und 2015 eine aufgabenadäquate Finanzausstattung nicht gewährleistet war. *„Der Verfahrensfehler führt daher zur Verfassungswidrigkeit der Vorschriften über den vertikalen Finanzausgleich“* (Rz. 116).

Konkret äußerte sich der VGH dahingehend, dass sich der Gesetzgeber ein Bild von der Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung erforderlichen („adäquaten“) Finanzmittel machen müsse. Es müsse zunächst eine realitätsnahe Ermittlung der Kosten sowohl der Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung als auch der ihnen übertragenen staatlichen Aufgaben und eine Abschätzung der Einnahmequellen der Höhe nach erfolgen. Erst dann könne abgesehen werden, welche Summe erforderlich sei, um die Kommunen insgesamt in den Stand zu versetzen, ihre pflichtigen Aufgaben zu erfüllen und sich darüber hinaus noch freiwilligen Aufgaben zu widmen (Rz. 77, 78). Der Gesetzgeber habe zudem einen weiten Spielraum, wie er die Wahrnehmung eines „*Minimums freier Aufgaben*“ sicherstelle. Denkbar sei, eine feste Quote für freie Selbstverwaltungsaufgaben vorzusehen und die sich hieraus ergebenden Mittel anhand bestimmter Kriterien unter den Gruppen kommunaler Gebietskörperschaften aufzuteilen (Rz. 104).

Im Weiteren führte der VGH aus, dass sich bei der Ermittlung des Finanzbedarfs im Fall einer aufgabenbezogenen Finanzausgleichsmasse eine pauschalierende Vorgehensweise zur Prüfung der Angemessenheit und der Kosten bewährt habe. Danach würden für einzelne Aufgabenbereiche - unter Berücksichtigung der Vergleichbarkeit der jeweiligen kommunalen Gruppen - Durchschnittswerte ermittelt. Als Maßstab könnten wirtschaftlich arbeitende Gemeinden und Gemeindeverbände herangezogen werden. Aufwendungen, die das Gebot wirtschaftli-

cher und sparsamer Haushaltsführung nicht beachten würden, dürften unberücksichtigt bleiben. Eine individuelle Betrachtung jeder einzelnen Kommune sei nicht erforderlich (Rz. 103, 108).

## **II. Kommunalen Beitrag zur Finanzausstattung**

Der VGH sieht es auch als unbedenklich an, wenn der Gesetzgeber bei der Neukonzeption die Einflussmöglichkeiten der Kommunen berücksichtige und von diesen eine größtmögliche Kraftanstrengung fordere. Die Landesverfassung beschränke die Gewährleistungen des Landes auf die „*erforderlichen Mittel*“ und stehe daher einer gesetzgeberischen Neukonzeption nicht entgegen, die aufseiten der Kommunen von einer umfassenden Nutzung von Einsparpotenzialen ausgehe (Rz. 103). Der Gesetzgeber dürfe bei seinen Berechnungen und Annahmen zusätzlich zu den tatsächlichen Einnahmen zudem auch (potenzielle) Einnahmemöglichkeiten berücksichtigen (Rz. 58, 105).

Der Hinweis des VGH auf das Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 - macht dabei deutlich, wie die „*größtmögliche Anspannung*“ der eigenen (kommunalen) Kräfte auszulegen ist: „*Das Land kann im Gegenzug für seinen Beitrag zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise verlangen, dass auch die Kommunen ihre Kräfte größtmöglich anspannen (...). Insbesondere haben die Kommunen ihre eigenen Einnahmequellen angemessen auszuschöpfen und Einsparpotenziale bei der Aufgabenwahrnehmung zu verwirklichen.*“ (siehe Urteil VGH N 3/11 vom 14.02.2012, S. 33).

## **III. Vorgaben zum horizontalen Finanzausgleich**

Mit Blick auf den horizontalen Finanzausgleich führte der VGH aus, dass der Gesetzgeber dem Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung Rechnung zu tragen habe (Rz. 118). Das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung verpflichte den Gesetzgeber, bei der Verteilung der Finanzausgleichsmittel die unterschiedlichen finanziellen Belange der Kommunen zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot sei verletzt, wenn bei der Finanzmittelverteilung bestimmte Gebietskörperschaften oder Gebietskörperschaftsgruppen sachwidrig benachteiligt oder bevorzugt würden (Rz. 69). Dies schließe nicht aus, die bedarfsorientiert ermittelte Finanzausgleichsmasse über ein System weitgehend abstrakt definierter Schlüsselzuweisungen auf die Empfänger der kommunalen Ebene zu verteilen. Dem Gesetzgeber stehe es auch an dieser Stelle frei, zu pauschalisieren und auf eine Betrachtung jeder einzelnen Kommune zu verzichten. Er habe jedoch geeignete

Vorkehrungen zu treffen, um eine zu große Disparität innerhalb der kommunalen Familie zu verhindern (Rz. 119). Darüber hinaus habe der Gesetzgeber das Nivellierungs- bzw. Übernivellierungsverbot zu beachten. Der KFA dürfe vorhandene Finanzkraftunterschiede durch die Gewährung von Landesleistungen nicht vollständig abbauen oder die tatsächliche Finanzkraftreihenfolge der Kommunen umkehren (Rz. 71).

#### **IV. Weitere Hinweise des VGH zum anstehenden Reformprozess**

Der VGH schützt in seinem Urteil den Gestaltungs- und Ermessungsspielraum des Gesetzgebers bei der Neufassung des LFAG. Er hat jedoch eine Reihe an Hinweisen zu dem anstehenden Gesetzgebungsverfahren gegeben:

- Mit Blick auf das kommunale Aufgabenerfindungsrecht und der unterschiedlichen Folgen für die Finanzausstattungsgarantie sei zwischen kommunalen Pflichtaufgaben und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu unterscheiden. Zur Sicherstellung der finanziellen Mindestausstattung im Bereich der pflichtigen Aufgabenerfüllung biete sich die Erstellung eines Katalogs kommunaler Pflichtaufgaben an, der auch den Unterschieden und Besonderheiten hinsichtlich der einzelnen Gebietskörperschaften Rechnung trage (Rz. 102).
- Zur Methodik der Bedarfsanalyse stellt der VGH fest, dass dem Gesetzgeber ein weiterer Gestaltungsspielraum zukomme. Er müsse sich allerdings auf eine sachlich nachvollziehbare und vertretbare Einschätzung stützen.
- Um eine sachwidrige Benachteiligung einzelner Gebietskörperschaften zu verhindern, regt der VGH an, unter bestimmten Voraussetzungen wie etwa sparsamste Wirtschaftsführung und Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten, über eine Erweiterung des Ausgleichsstocks einen Ausgleich besonderer Härten vorzusehen (Rz. 120).
- Der VGH war auch der Auffassung, dass die Wirkungen eines aufgabenadäquaten Finanzausgleichs sich nur entfalten können, wenn die mit Kassenkrediten belasteten Kommunen in die Lage versetzt werden, diese abzubauen. Ohne Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel zu diesem Zweck erscheine dies nach wie vor ausgeschlossen (Rz. 121).
- Die Abmilderung kommunaler Finanzkraftunterschiede könne auch mittels redistributiver Umlagen erfolgen, die unterschiedliche finanzielle Belange zu einem angemessenen und gerechten Ausgleich bringen könnten. Der Gesetzgeber werde zu prüfen haben, ob unter



Berücksichtigung des Gedankens der interkommunalen Solidarität die Finanzausgleichsumlage ein hinreichend effektives Instrument zur Beseitigung von Ungleichgewichten auf der kommunalen Ebene darstelle (Rz. 122).

### **B. Zusammenarbeit zwischen Landes- und kommunaler Seite im Reformprozess**

Insgesamt wurden im Jahr 2021 und auch noch zu Beginn des Jahres 2022 sowie abschließend im Juni 2022 zur Erstellung des Pflichtaufgabenkatalogs sowie zum neuen LFAG selbst 15 Verhandlungsrunden (sog. FAG-Sitzungen) zwischen Land und kommunalen Spitzenverbänden durchgeführt, die ganz überwiegend die Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs zum Inhalt hatten. Beteiligt an den Verhandlungsrunden waren zudem Vertreter der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD), des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz sowie des Statistischen Landesamtes.

Die kommunalen Spitzenverbände müssen feststellen, dass die gewählte Verfahrensweise nicht den Grundsätzen eines partizipativen Verfahrens entsprochen hat. Gründe:

- Es wurden insbesondere im Zeitraum zwischen Mitte Oktober 2021 und Januar 2022 den kommunalen Spitzenverbänden im Wochenrhythmus kurzfristig Foliensätze zu unterschiedlichen Aspekten eines bedarfsgerechten Finanzausgleichs übersandt, die Auswirkungen in Milliardenhöhe nach sich ziehen können (eine Laufzeit des neuen Finanzausgleichs von mehreren Jahrzehnten unterstellt). Den kommunalen Spitzenverbänden war damit ein Agieren auf Augenhöhe unabhängig des jeweils besprochenen Themas verwehrt. Die Einbindung des Rechnungshofes blieb aufgrund dessen weitgehender Passivität von Anfang an fragwürdig und sollte bei zukünftigen Reformvorhaben bzw. Evaluierungen unterbleiben.
- In diesen Runden wurden vor Veröffentlichung des Referentenentwurfs keine der Komponenten der künftigen Höhe des KFA (Mindestbedarf allerdings sehr weitgehend, Finanzausgleichsumlage, Symmetrieansatz sowie Übergangsregelungen/Abrechnungen jedoch überhaupt nicht) abschließend besprochen. Sie wurden erst Gegenstand, als bereits alles im Gesetzentwurf nachzulesen war. Es bestand damit in der finalen sog. FAG-Sitzung im Ergebnis nur noch die Möglichkeit, Verständnisfragen zu stellen.
- Überhaupt kein Gegenstand war vor Veröffentlichung des Referentenentwurfs der horizontale Finanzausgleich, also die Verteilung der Mittel zwischen den einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen. Es wäre, wie später nachzulesen, mehr als sinnvoll gewesen,

diese Verteilung vor Veröffentlichung des Referentenentwurfes in interner Runde zu besprechen.

### **C. Regelungen zur Höhe des künftigen Kommunalen Finanzausgleichs (KFA)**

Am 12.05.2022 wurde den kommunalen Spitzenverbänden sodann der Gesetzentwurf für ein neues LFAG übermittelt. Demnach soll sich die Höhe des Finanzausgleichs künftig aus vier Komponenten zusammensetzen: Mindestfinanzausstattung (§ 6 LFAG-E), Finanzausgleichsumlage (§§ 3 Abs. 1, 30 LFAG-E), Symmetrieansatz (§ 7 LFAG-E), Übergangsregelungen und Abrechnungen (§ 8 LFAG-E).

Hierzu im Einzelnen:

#### **I. Mindestfinanzausstattung**

Der Mindestbedarf beträgt nach den Ermittlungen des Landes 8,345 Mrd. €. Von diesem Betrag sollen allerdings 5,402 Mrd. € als allgemeine Deckungsmittel, darunter auch Einnahmen aus Konzessionen sowie erneuerbaren Energien (Windenergie, Fotovoltaik) in Abzug gebracht werden.

Bereits an dieser Stelle sei erwähnt, dass damit jegliches kommunales Interesse an der Erschließung neuer oder erweiterter Einnahmequellen im Keim erstickt wird. Denn jeder zusätzliche Euro an nicht steuerkraftwirksamen Einnahmen (Zweitwohnungssteuer, Vergnügungssteuer, Einnahmen aus Windkraft usw.) führt zu einer Reduktion der kommunalen Mindestfinanzausstattung und damit im Ergebnis der Landesleistung aus dem kommunalen Finanzausgleich. Diese Wirkung kann weder im Interesse des Landes noch der Kommunen sein, in der Konsequenz könnte damit z.B. der Ausbau erneuerbarer Energien zum Stillstand kommen.

Damit verbleibt eine Summe in Höhe von 2,943 Mrd. €, die in den kommenden Jahren bis zur Evaluation (§ 40 LFAG-E) mithilfe verschiedener, im Gesetz nicht im Einzelnen beschriebener Indizes fortgeschrieben werden soll. § 6 Abs. 7 LFAG-E regelt hierzu sehr allgemein: „Die Beträge nach den Absätzen 4 und 5 werden nach sachgerechten Maßstäben auf das jeweilige Ausgleichsjahr fortgeschrieben. Die Mindestfinanzausstattung nach Absatz 1 des Ausgleichsjahres errechnet sich aus diesen fortgeschriebenen Beträgen.“ Bei den hier genannten „sachgerechten Maßstäben“ handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der weder im Gesetz noch in der Gesetzesbegründung ausreichend bzw. gar nicht beschrieben wird und lässt

damit dem Land jegliche Auslegungsfreiheit. Die kommunalen Spitzenverbände erwarten eine präzisere Regelung, damit bei den angekündigten Abstimmungen im Rahmen der Finanzausgleichskommission (§ 41 LFAG-E) Klarheit über die Begriffe hergestellt und damit eine Diskussion auf Augenhöhe ermöglicht wird.

Die Mindestfinanzausstattung setzt sich dabei aus einem angemessenen Bedarf zur Erledigung der Pflichtaufgaben (laufende Rechnung) sowie der Investitionen im Pflichtaufgabenbereich zusammen. Daneben tritt ein anerkannter Bedarf für den freiwilligen Bereich sowie ein Zuschlag für Investitionen. Diesem so ermittelten Mindestbedarf hinzugefügt werden die bisher für sonstige allgemeine Zuweisungen sowie zweckgebundenen Finanzzuweisungen nach § 18 LFAG a. F. ausgekehrten Mittel.

## **1. Korridorverfahren**

Im Mittelpunkt der Beratungen zwischen Land und Kommunen stand die Ermittlung des Bedarfs für die laufenden Rechnungen im Pflichtaufgabenbereich. Dazu wurden die kommunalen Aufgaben in schließlich sieben Cluster zusammengefasst. Für den bedarfsgerechten Finanzausgleich wurden nunmehr für jedes Aufgabencluster pro Gebietskörperschaftsgruppe auf Grundlage der Basisjahre 2017 bis 2019 das Gesamtdefizit ermittelt (Ist-Kosten) und daraus ein durchschnittlicher Ausgabewert pro Einwohner und Euro im Jahr abgeleitet. Als Mindestbedarf anerkannt wurden nur Ausgaben der Kommunen bis zu diesem Durchschnittswert (100 %). Ausgaben einzelner Kommunen über diesem Durchschnittswert führten zu einem Abzug für die vollständige Gebietskörperschaftsgruppe, es sei denn, dass Kommunen mit überschießenden Ausgaben als sog. Ausreißer ausgeblendet wurden. Hatte eine Kommune für die gleiche Aufgabe weniger als die Hälfte des ermittelten Durchschnittswertes ausgegeben, wurde im Gegenzug der Ausgabebetrag auf 50 % des Durchschnittswertes hochgesetzt. Ausgaben im Korridor zwischen 50 % und 100 % wurden vollständig berücksichtigt.

Das Korridorverfahren begegnet massiven Bedenken und ist aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände finanzwissenschaftlich<sup>1</sup> aus unterschiedlichen Gründen umfassend zu kritisieren. Folgende Aspekte sind dabei zunächst zentral hervorzuheben:

- Es werden durch das Korridorverfahren nicht die „tatsächlichen objektiven Bedarfe“ der kommunalen Ebene erfasst, da hier an den Ist-Defiziten der Kommunen angesetzt wird, die aus den Ist-Ausgaben hervorgehen. Wer über zu wenig Geld verfügt, gibt

---

<sup>1</sup> Die kommunalen Spitzenverbände haben sich während des Verfahrens der Beteiligung wissenschaftlicher Unterstützung bedient.

naturgemäß in manchen Bereichen nur wenig aus, erfüllt also ggf. auch im Pflichtbereich Aufgaben nur mangelhaft. Es führt daher zu einer Negativspirale, wenn diese Form der Mangelverwaltung als neuer Standard bei der Bedarfsermittlung unterstellt wird.

- Zu kritisieren ist die Willkürlichkeit, in deren Folge die vom Landesgesetzgeber als „ineffizient“ angesehenen Pro-Kopf-Defizite mittels des 50 %-/100 %-Korridors gekappt werden.
- Die in Thüringen im Jahr 2008 und in Sachsen-Anhalt im Jahr 2012 eingeführten bedarfsorientierten Finanzausgleichsmodelle führten zu deutlich absinkenden finanziellen Leistungen innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs und stellten bzw. stellen die dortigen Kommunen fortwährend vor extreme Herausforderungen.<sup>2</sup> Der Freistaat Thüringen hat das reine Bedarfsmodell in der Folge wieder abgeschafft.<sup>3</sup> Sachsen-Anhalt musste die FAG-Masse aufgrund der jahrelang absinkenden FAG-Leistungen gemäß § 2 Abs. 1 FAG zunächst für die Jahre 2017 bis 2021 sowie gegenwärtig 2022 und 2023 festschreiben (1,735 Mrd. Euro).
- Rechnerisch führt dieses Verfahren stets zu einem Weniger, da nicht alle Kommunen auf 100 % gestellt werden, vielmehr bildet der vormalige Durchschnittswert die maximale Obergrenze. Es setzt damit voraus, dass die Kommunen in den Vorjahren mehr als ausreichend finanziert waren.
- Die Anbindung an den gehobenen Durchschnittswert ist willkürlich. Ausreißer können die Korridorgrenzen erheblich verschieben. Aus welchem Grund, wie von der Finanzwissenschaft gefordert, auf die Bildung sog. Quantile verzichtet wurde (Abschneidung des linken und rechten Korridorrandes um jeweils 10 % oder 20 %, aus den verbliebenen 60 % oder 80 % der kommunalen Einzelwerte wird ein neuer Durchschnittswert gebildet), erschließt sich nicht.

---

Lediglich im seit 2016 in Hessen bestehenden Bedarfsmodell erhöht sich die FAG-Masse auch weiterhin, da den Kommunen weit über die ursprüngliche Konzeption des Bedarfsmodells hinaus weitere Finanzmittel gewährt werden. Vgl. Lenk/Hesse/Stark 2016.

<sup>3</sup> Stattdessen erfolgt eine turnusmäßige Bedarfsberechnung gemäß § 3 Abs. 6 ThürFAG in Form von kleinen Revisionen alle zwei Jahre sowie gemäß § 3 Abs. 5 ThürFAG in Form von großen Revisionen alle vier Jahre. Dabei werden die übertragenen und pflichtigen Aufgaben vollständig (ohne Korridormodell) sowie die freiwilligen Aufgaben i. H. v. 3 % der maßgeblichen Mindestausstattungen des Verwaltungshaushalts anerkannt, was eine deutliche Absenkung zum ursprünglichen Bedarfsmodell darstellt. Dazwischen wird mit einem einnahmeseitigen Gleichmäßigkeitsgrundsatz fortgeschrieben. Vgl. Thüringer Landtag (2012), S. 63.

- Festgestellte angebliche Ineffizienzen einzelner Kommunen wirken sich nie auf die jeweilige Kommune, sondern nur auf die Gesamtheit der Gebietskörperschaftsgruppe aus.
- Das Korridorverfahren baut nicht auf dem tatsächlichen Mindestbedarf auf. Dieser kann nur individuell pro Kommune ermittelt werden. Damit werden unterschiedliche Schwerpunktsetzungen bei der Aufgabenwahrnehmung nicht berücksichtigt, ebenso objektive Effizienzunterschiede, die sich aus Bevölkerungsstruktur, Fläche, Topografie etc. ergeben.
- Insgesamt belohnt das Korridorverfahren homogene Ergebnisse innerhalb der Gebietskörperschaftsgruppe ohne Rücksicht auf tatsächlich vorhandene oder nur vermeintlich unterstellte Effizienz und bestraft heterogene Wirklichkeiten.
- Anstelle der Einwohner hätten häufig andere Bedarfsindikatoren Anwendung finden können, so die Anzahl von Kindern in Kindertagesstätten, Schüleranzahl, die Anzahl an Bedarfsgemeinschaften im sozialen Bereich, die Anzahl der Straßenkilometer etc.

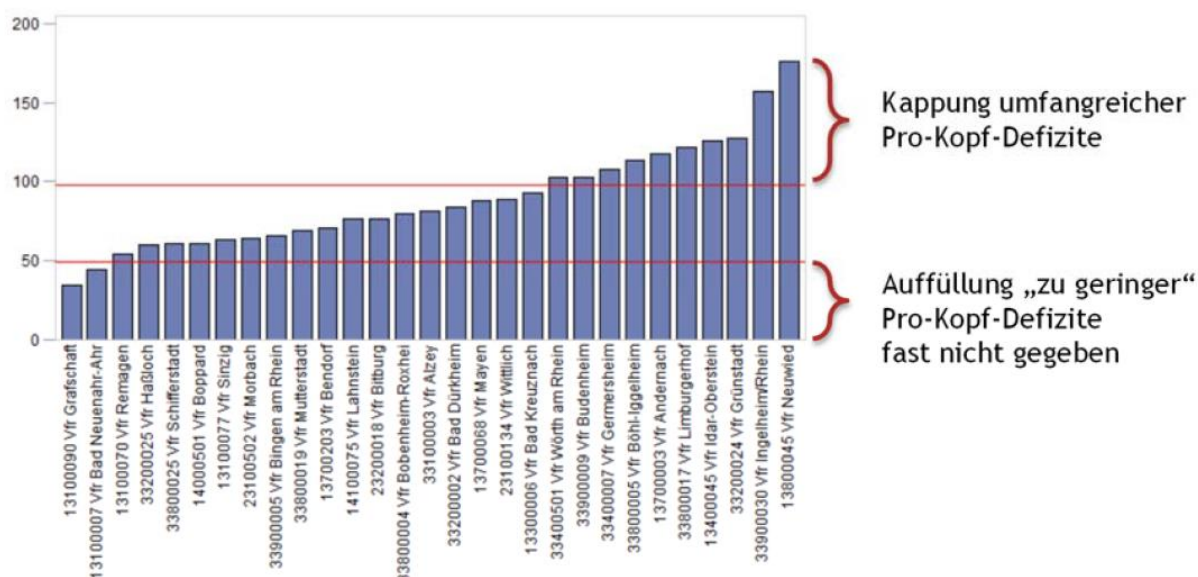
Die Mängel der Korridorbildung werden im Folgenden am Beispiel der Ist-Defizite der verbandsfreien Gemeinden in Cluster 3.2 gezeigt (nachfolgende Abbildung 1). Sie grenzt die tatsächlich erzielten Pro-Kopf-Defizite der Gemeinden und Gemeindeverbände ein, wobei exakt die gleichen Grenzen wie in Thüringen (2008-2012) und Hessen (seit 2016) zum Einsatz kommen:

- Die Obergrenze der Angemessenheitsprüfung bildet der gewogene Durchschnitt (100 %) der laufenden Pro-Kopf-Defizite einer Gruppe in einem Cluster. Weisen demnach Kommunen ein überdurchschnittliches Pro-Kopf-Defizit auf, wird ihr tatsächliches Pro-Kopf-Defizit gekappt und auf das gewogene durchschnittliche Niveau vermindert.
- Die Untergrenze wurde bei 50 % des gewogenen Landesdurchschnitts der tatsächlichen Pro-Kopf-Defizite festgesetzt. Weisen demnach Kommunen ein Pro-Kopf-Defizit auf, welches weniger als 50 % des gewogenen Durchschnitts beträgt, wird ihr tatsächliches Pro-Kopf-Defizit auf ebenjene 50 % des Durchschnitts angehoben.

Aus den neu berechneten „angemessenen“ Pro-Kopf-Defiziten wurde ein finaler gewogener Durchschnitt berechnet, der nach Umrechnung in einen absoluten Betrag den angemessenen Bedarf der Vergleichsgruppe repräsentiert. Das im Gesetzentwurf vorgestellte Beispiel zeigt (vermutlich unfreiwillig) die Funktionsweise der Korridorbildung mit den gegebenen Korridor-grenzen. Danach werden systematisch weniger als 100 % der Ist-Defizite anerkannt. Obwohl

eine größere Anzahl an Gemeinden unterhalb als oberhalb des Durchschnitts liegen, fällt der „aufgabenangemessene“ Durchschnitt niedriger aus als der Durchschnitt vor der Korridorbildung. Somit wird auch die Abhängigkeit des Korridormodells von „Ausreißerfällen“ illustriert.

**Abbildung 1: Problematik der 50 %-/100 %-Korridorbildung am Beispiel des Clusters 3.2**



Quelle: Angepasste Darstellung des Ministeriums des Innern und für Sport und Ministeriums der Finanzen Rheinland-Pfalz in: Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs 2023 Rheinland-Pfalz - Fachbereich Kita/Jugend, Facharbeitsgruppen-Sitzung am 26.10.2021, S. 23.

### Willkür bei der Setzung der Korridorobergrenzen und Alternativen

Die Definition eines objektiven Bedarfs kann nur für solche Aufgaben gelingen, bei denen die Kommunen über sehr geringen bzw. keinerlei eigenen Entscheidungsspielraum verfügen,<sup>4</sup> d. h. pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben und Auftragsangelegenheiten. Es ist aber selbst für hoch regulierte Aufgaben typisch, dass kommunale Ermessensspielräume verbleiben, etwa über den konkreten Personaleinsatz (qualitativ und quantitativ), die Gestaltung der Prozesse oder die eingesetzte IT. Auch lokal variierende Ansprüche der Einwohner und Unternehmen an die Verwaltungsleistung der Kommune (z. B. Öffnungszeiten, Zugang zu elektronischen Prozessen) und politische Mehrheiten vor Ort können die Wahrnehmung von Aufgaben kostenwirksam prägen, bei denen als Pflichtaufgaben eigentlich ein objektiver Ausgabebedarf vermutet werden kann.<sup>5</sup>

**Dieser Umstand ist nicht als Kritik an der kommunalen Aufgabenerfüllung zu verstehen.**

<sup>4</sup> Vgl. Büttner/Enß/Holm-Hadulla u. a. (2008), S. 26.

<sup>5</sup> Vgl. dazu auch vgl. Goerl/Rauch/Thöne (2013), S. 45.

Oft ist es die bewusste Entscheidung gegen eine kostenminimale Lösung, der den Charakter einer öffentlichen Aufgabe (staatlich oder kommunal) ausmacht und die Güter für Einwohner und Unternehmen in einer Qualität und Menge bereitstellt, die der Markt nicht anzubieten vermag. Es zeigt aber, dass eine praktikable Definition absoluter Bedarfe nicht gelingen kann. Das Problem bleibt die Differenzierung zwischen wohl begründeten Abweichungen von einer kostenminimalen Lösung und tatsächlichen Ineffizienzen, wobei letztere nicht unbegrenzt durch Landesleistungen abgegolten werden sollten. Die einzige praktisch nutzbare Annäherung stellt daher die Nutzung relativer Bedarfe dar.<sup>6</sup> Hierzu ist zunächst zu prüfen, ob die kommunalen Aufgaben im Allgemeinen erbracht werden können, ob dies ggf. nur unter struktureller Neuverschuldung erreichbar ist oder ob bestimmte Aufgabenbereiche (vor allem freiwillige Aufgaben) nur sehr eingeschränkt oder gar nicht erbracht werden können.

Eine relative Betrachtung geht davon aus, dass dabei durchaus Unterschiede zwischen den betrachteten Kommunen bestehen können. Ein Teil der Kommunen erfüllt seine Aufgaben sachgemäß, ein Teil weist Ineffizienzen in der Aufgabenerfüllung auf und ein weiterer Teil kann die Aufgaben mangels finanzieller Mittel nicht oder nur unzureichend erfüllen. Der Vorteil eines relativen Betrachtungswinkels ist, dass er keine Festlegung eines konkreten Ergebnisses („outcome“) der öffentlichen Tätigkeit erfordert. Es handelt sich vielmehr um ein dynamisches System, das auch bei Wirtschafts- und Steuerwachstum belastbare Aussagen generieren kann. Die Betrachtung kann anhand verschiedener Maßstäbe durchgeführt werden: einer externen Perspektive, die die kommunalen Ausgaben mit den Verhältnissen in anderen Ländern vergleicht und einer internen Perspektive, welche **innerhalb des Landes Unterschiede in der Aufgabenerfüllung herausarbeitet und bewertet**. Diese Bewertung wird in Betrachtungen zur finanziellen Gesamtsituation eingebettet. Hierfür ist eine vergangenheitsorientierte Herangehensweise typisch, d. h. **es werden Ist-Ausgaben** untersucht.

Die im Gesetzentwurf skizzierte Korridorbildung bei den Pflicht- und Existenzaufgaben entspricht demnach der internen Perspektive, bei der interkommunale Unterschiede in der Aufgabenwahrnehmung herausgearbeitet und **mittels der Korridorgrenzen rigoros gekappt** werden. D. h., die Unterschiede zwischen den kommunalen Einheiten werden **zwar statistisch aufbereitet; eine Bewertung** dieser Unterschiede, und ob diese auf lokal variierenden Ansprüchen an die Kommune oder auf politische Mehrheiten vor Ort basieren, **wird nicht vorgenommen**. Vielmehr werden die **Unterschiede mittels der rigorosen Kappung am Durchschnitt regelrecht ausgeblendet**.

---

<sup>6</sup> Dies gilt vor allem für die horizontalen Fragestellungen im KFA, aber auch für die vertikale Ausstattung, vgl. Hardt/Schiller (2006), S. 7.

Nachfolgend wird zunächst dargelegt, inwieweit das Verfahren der Korridorbildung verfassungsrechtlich und finanzwissenschaftlich tragbar bzw. nicht tragbar ist und wie insbesondere die Setzung der 50 %-/100 %-Korridor Grenzen durch den Landesgesetzgeber zu bewerten ist. Zusätzlich wird ein Alternativvorschlag formuliert, bei dem die Korridor Grenzen auf Quantilen basieren.

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 16.01.2019 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.“ Bereits der Thüringer Verfassungsgerichtshof stellte in seinem Urteil vom 21.06.2005 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. Es ist demnach festzustellen, dass bereits das Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshof keine Festlegung bzw. Beurteilung sinnvoller Korridor Grenzen vornimmt.

Folglich sind die vom Landesgesetzgeber **festgelegten Grenzen des Korridors 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. Die Idee wurde von der Landesregierung aufgegriffen und schließlich sowohl für die Pflichtaufgaben des eigenen als auch des übertragenen Wirkungskreises umgesetzt. Die ungleichen Korridor Grenzen beim Verfahren der Korridorbereinigung in Thüringen kritisierte auch Wohltmann deutlich, da ein erhebliches Teilvolumen aus dem Finanzbedarf der kommunalen Ebene



herausdefiniert wurde.<sup>7</sup> So wirkt die Kappung der Pro-Kopf-Defizite im Rahmen des Korridorverfahrens 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>8</sup> Das große Problem besteht jedoch darin, dass die Kappungen am Durchschnitt und die Auffüllungen bis 50 % des Durchschnitts in keinem Verhältnis zueinander stehen, es werden in den Clustern deutlich mehr Defizite der Kommunen aufgrund von „ineffizientem“ Wirtschaften gekappt als durch unterdurchschnittliches Ausgabeverhalten aufgefüllt wird. Dies ist keineswegs ein Einzelfall, sondern stellt auch in den anderen Clustern den Regelfall dar.<sup>9</sup>

Alternative 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>10</sup> dass (ohne Untergruppenbildung) insgesamt ca. 346 Mio. € an tatsächlich bestehenden Defiziten gekappt werden und damit als nicht bedarfsgerecht angenommen werden und lediglich rd. 31 Mio. € aufgrund von unterdurchschnittlichem Ausgabeverhalten aufgefüllt werden.<sup>11</sup> Insgesamt werden damit - auf Basis einer groben 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>12</sup>, wurde seitens des Landesgesetzgebers jedoch mit unterschiedlichen Argumenten widersprochen. Zunächst wurde dabei angeführt, dass eine

---

<sup>7</sup> Vgl. Wohltmann, Der kommunale Finanzausgleich 2008/2009 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise: (Fiskalische) Entwicklung in den Ländern, in: Der Landkreis, Jahrgang 79, S. 311–353, hier S. 350.

<sup>8</sup> Vgl. Lenk/Hesse/Starke, Bedarfsorientierung im hessischen Finanzausgleich: Vergleich und Kritik, in: Schriftenreihe „Kommunalfinanzen“ des Hessischen Landesrechnungshofes, Band 3, S. 77-102, hier S. 88.

<sup>9</sup> Vgl. exemplarisch Ministerium des Innern und für Sport und Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz, Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs 2023 Rheinland-Pfalz - Fachbereich Kita/Jugend, Facharbeitsgruppen-Sitzung am 26.10.2021, Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs 2023 Rheinland-Pfalz - Cluster 1 (Zentrale Verwaltung), Facharbeitsgruppen-Sitzung am 10.11.2021 und Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs 2023 Rheinland-Pfalz - Cluster Schule, Facharbeitsgruppen-Sitzung am 23.11.2021.

<sup>10</sup> 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>11</sup> Wichtig ist hierbei, dass es sich um Werte handelt, die sich ohne Untergruppenbildung ergeben.

<sup>12</sup> Gesetzentwurf der Landesregierung (2022), S. 96.

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>13</sup>

Dieser **Argumentation ist bereits 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 dennoch weiterhin bei 100 %. Es würde aber bedeuten, dass nicht jede Überschreitung direkt als Ineffizienz interpretiert werden muss. 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 (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 (vgl. **Abbildung 3**). Die **50 %-/100 %-Grenzen beschneiden** die Kommunen hingegen **massiv in ihrem Handlungsspielraum**, da die zur Verfügung stehenden Finanzmittel verringert werden. Bezogen auf die eigenen Simulationsrechnungen zum Korridormodell würden mit einem 50 %-/125 %-Korridormodell lediglich rd. 66 Mio. Euro (statt 346 Mio. Euro) der tatsächlichen Defizite gekappt (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 Untergruppenbildung entfallen**, da von vornherein eine deutlich höhere Summe kommunaler Ist-Defizite als aufgabenangemessen gilt.

Der **Verweis auf die alleinige Verwendung der laufenden Rechnung** im Rahmen der Korridorbildung<sup>14</sup> ist darüber hinaus ein **weiteres Argument gegen die Korridorobergrenze** in Höhe des Durchschnitts. Wenn Gemeinden etwa infrastrukturelle Einrichtungen mieten oder

---

<sup>13</sup> Gesetzentwurf der Landesregierung (2022), S. 96.

<sup>14</sup> Gesetzentwurf der Landesregierung (2022), S. 96.

die laufende Instandhaltung einem Neubau vorziehen, dann erhöht dies die laufenden Ist-Defizite, **ohne** dass die Aufgabenerfüllung tatsächlich **ineffizient teuer** ist.

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. **Das hier vorgeschlagene 50 %-/100 %-Korridormodell kappt hingegen am Durchschnitt.** In der Folge werden selbst typische, durch strukturelle Zusammenhänge gut erklärbare (leicht) überdurchschnittliche Kosten je Einwohner als „*nicht bedarfsbegründend*“ eingeordnet. Daher ist die Orientierung am arithmetischen Mittel zur Setzung der Korridorgrenzen grundsätzlich als problematisch einzuordnen; stattdessen ist eine **Orientierung an Quantilen** vorzuziehen. Dies schlug erstmals Deubel in seinem Gutachten für den Kommunalen Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt aus dem Jahr 2012 zur Setzung von Korridorgrenzen vor.<sup>15</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>16</sup> Ein Quantil ist dabei ein Lagemaß bzw. Schwellenwert in der Statistik. Eine besondere Stellung unter den Quantilen nimmt der sogenannte Median ein; dieser gibt das 0,5- bzw. 50 %-Quantil wieder.<sup>17</sup> Das bedeutet, dass 50 % der Werte einer Datenreihe kleiner als der Median und 50 % größer als der Median sind. Somit haben 50 % der Kommunen ein höheres und 50 % ein niedrigeres Defizit als die Median-Kommune. 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.

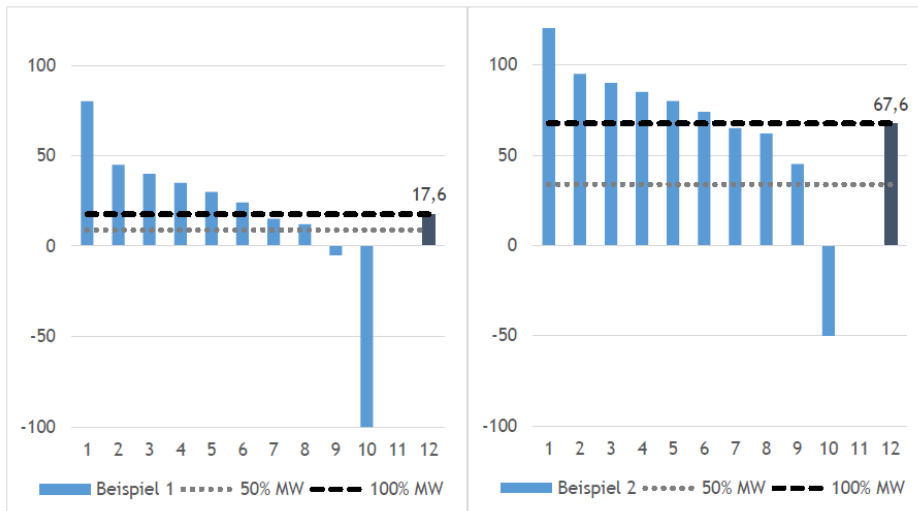
---

<sup>15</sup> Vgl. Deubel, Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt, Bestandsaufnahme und Perspektiven bis zum Jahr 2020, Bad Kreuznach, S. 47.

<sup>16</sup> Vgl. Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim/Woitek, Florian/Grüttner, André, Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig/Schwerin, S. 196-237.

<sup>17</sup> Weitere Sonderfälle sind das 1. Quartil (0,25-Quantil) und das 3. Quartil (0,75-Quantil). Diese werden im Regelfall ersten Beschreibung der Lagemaße eines vorliegenden Datensatzes genutzt. So werden erste Informationen zur Beschaffenheit der Daten generiert. In der Regel wird somit analysiert, ob die Verteilung der Daten rechtsschief oder linksschief zu charakterisieren ist.

**Abbildung 2: Beispiel für eine Korridorbildung mit arithmetischen Mitteln**



Quelle: Eigene Darstellung

Modellhaft sind Pro-Kopf-Defizite für zehn Kommunen in zwei Aufgaben der obigen Abbildung gezeigt, wobei die Kommunen sowohl Defizite (positive Pro-Kopf-Werte)<sup>18</sup> als auch Überschüsse (negative Pro-Kopf-Werte)<sup>19</sup> im gleichen Aufgabenbereich aufweisen. Die Struktur ist identisch, aber in der rechten Abbildung sind die Pro-Kopf-Defizite parallel um 50 € gegenüber der linken Abbildung erhöht. Daraus resultieren unterschiedliche arithmetische Mittel (17,60 bzw. 67,60 E€/Ew.). Wenn eine Normierung auf Basis arithmetischer Mittel erfolgt, so sind die Bereinigsgrenzen abhängig von der absoluten Höhe des Mittelwerts (gestrichelte bzw. gepunktete Linien für 50 % und 100 % des Mittelwerts gemäß dem Modell im Gesetzentwurf). Die Verwendung von gewichteten Mittelwerten würde den Korridor gemäß der obigen Abbildung sehr schmal gestalten. Im nachfolgenden Beispiel wird ein Korridor veranschlagt, dessen Untergrenze bei 50 % (im Beispiel 8,80 €/w.) und dessen Obergrenze bei 100 % (im Beispiel 17,60 €/Ew.) des arithmetischen Mittels der Pro-Kopf-Defizite eines Aufgabenbereichs liegt. Die Gesamtbreite des Korridors ist mit 8,80 €/Ew. deutlich kleiner als bei der rechten Grafik (33,80 €/Ew.). Je größer das durchschnittliche Defizit ist, desto breiter sind demnach auch die Korridor Grenzen - unabhängig von der Streuung der Werte. In der linken Grafik in der obigen Abbildung haben die Kommunen im Durchschnitt Defizite erzielt (17,60 €/Ew.); daher werden letztlich auch nur Defizite in die Ermittlung der absoluten Bedarfe eingehen, weil Überschüsse der Methodik nach gekappt und auf die Korridor Grenzen zurückgeführt werden.

- So hat Kommune 10 einen hohen Überschuss von 100 €/Ew. erwirtschaftet. Dieser wird allerdings gemäß der unteren Korridor Grenze auf ein Defizit i. H. v. 8,80 €/Ew.

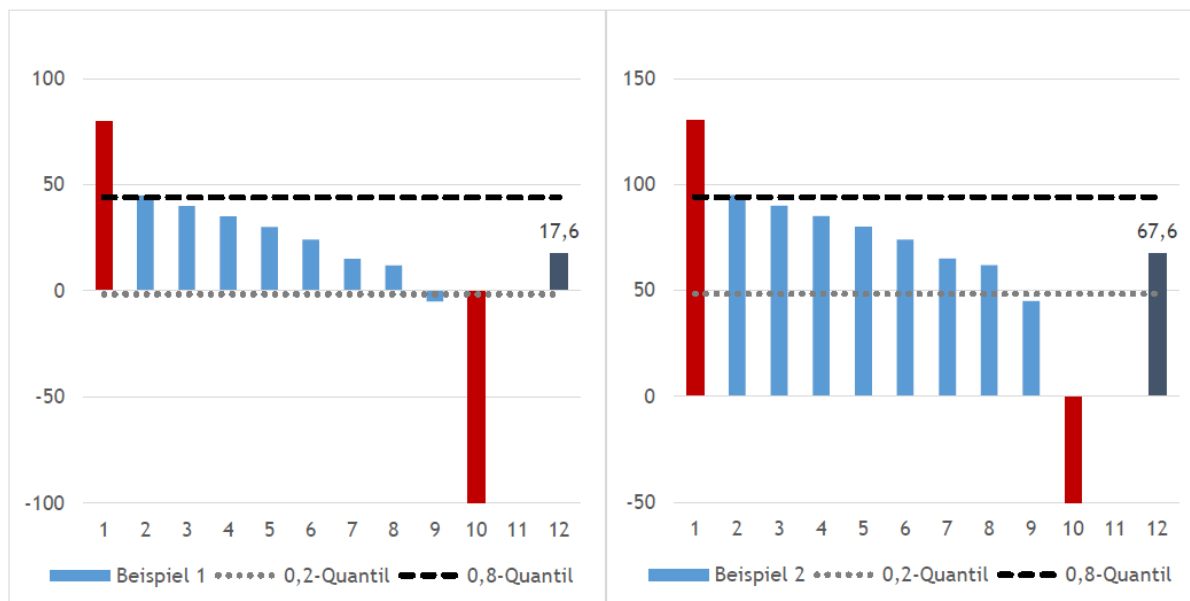
<sup>18</sup> Dies entspricht einem Bedarf an zusätzlichen finanziellen Mitteln. Die Einzahlungen, die die Kommune im entsprechenden Aufgabenbereich vorzuweisen hat, genügen nicht, um die anfallenden Auszahlungen im Aufgabenbereich zu decken.

<sup>19</sup> Dementsprechend erwirtschaftet eine solche Kommune einen Überschuss.

normiert. Obwohl Kommune 10 also einen Überschuss erwirtschaftet hat, würde sie gemäß der Korridorbildung ein Defizit anerkannt bekommen.

- Kommune 1 weist wiederum ein nicht normiertes Pro-Kopf-Defizit von rd. 80 € auf. Dieser würde gemäß dem Korridor gekappt: Der Kommune würde also nur ein normiertes bzw. aufgabenangemessenes Pro-Kopf-Defizit von 17,60 € zustehen, was eine deutliche Kürzung darstellen würde.

**Abbildung 3: Beispiel für eine Korridorbildung mit Quantilen**



Quelle: Eigene Darstellung.

Wie der obigen Abbildung zu entnehmen ist, erstreckt sich der Korridor bei der Verwendung von quantilsbezogenen Korridor Grenzen wesentlich weiter und bildet dadurch die tatsächliche Streuung der Werte deutlich besser ab. Die Breite des Korridors ist unabhängig von der Lage des Mittelwertes. Beispielhaft werden das 20 %-Quantil als Untergrenze und das 80 %-Quantil als Obergrenze des Korridor Modells dargestellt. Bezogen auf die linke Grafik kann folgendes festgestellt werden:

- Kommune 10 weist wiederum einen Pro-Kopf-Überschuss von 100 € auf. Aufgrund der Nutzung des 20 %-Quantils als Untergrenze wird der Überschuss zwar normiert; allerdings wird der Kommune auch nach der Korridor bereinigung ein Pro-Kopf-Überschuss von etwa 1,60 €/Ew. zugestanden, der in die Bedarfsberechnung eingeht. Der Überschuss wird zwar nach wie vor deutlich gekürzt; der Vorteil der Methodik besteht allerdings darin, dass dieser Überschuss-Kommune kein Defizit zugerechnet wird, wie dies bei der Verwendung des arithmetischen Mittels als Korridor Grenze der Fall war (siehe Abbildung zuvor).

- In Kommune 1 entsteht hingegen ein nicht normiertes Pro-Kopf-Defizit von 80 €. Diese wird aufgrund des 80 %-Quantils als Obergrenze nicht mehr, wie noch im vorhergehenden Beispiel, massiv gekappt. Es würde lediglich eine Kürzung der Pro-Kopf-Bedarfe auf 48,40 € erfolgen.

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 zehn größten Städte in Rheinland-Pfalz haben ein Einwohnergewicht von über 24 % der Gesamteinwohnerzahl. Das Ausgabeverhalten dieser Gruppe und deren Einnahmepotenziale würden damit 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. Werden das 20 %- und 80 %-Quantil als Korridor Grenzen angesetzt, würden etwa 111 Mio. € an Defiziten gekappt und rd. 100 Mio. € aufgefüllt. In der Summe würden damit 99,7 % der kommunalen Ist-Defizite als aufgabenangemessen gelten.

## **2. Clusterbildung**

Durch die Bildung von nur sieben Clustern wird notgedrungen nicht vergleichbares in einen Vergleich gezwungen. Besonders deutlich wird dies im „Rest-Cluster“ 5.1, das unter der Überschrift „*Gestaltung und Umwelt*“ u. a. Naturschutzfragen sowie das Friedhofswesen zusammenfasst.

Zu den gebildeten Clustern haben die kommunalen Spitzenverbände u. a. vorgetragen:

### **a. Cluster 1 (Zentrale Verwaltung)**

Im Bereich der zentralen Verwaltung werden die Ausgaben nach Auffassung des Landkreistages durch den Personalbestand dominiert. Nach dem Kommunalbericht 2019, S. 73, des Rechnungshofes lagen im Jahr 2017 im Bereich der inneren Verwaltung bei den errechneten Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner nur die Kreisverwaltungen unter dem bundesweiten Schnitt ihrer Gebietskörperschaftsgruppe. Gleichwohl ist der korridorbedingte Abzug bei den Landkreisen zum Teil höher als bei anderen Gebietskörperschaftsgruppen. Dies bestätigt die o. g. Kritik am Korridorverfahren.

## **b. Cluster 2 (Schule)**

Die kommunalen Spitzenverbände lehnen im Bereich Schule die Anwendung des Korridorverfahrens ab, da dies unterstellt, dass der bisherige Standard der Aufgabenerfüllung zurückgeführt werden kann. Das kann aber unmöglich die Auffassung des Landes sein.

## **c. Cluster 3.1 (Soziales)**

Nach dem im Cluster „Soziales“ errechneten Ergebnis sollen der Landkreisbereich und damit im Ergebnis die Kreisverwaltungen mit einem Abzug von Abzug von 3,7 % um das 2,31-fache ineffektiver arbeiten als die Stadtverwaltungen der kreisfreien Städte (Abzug 1,6 %). Dieses Ergebnis lehnt der Landkreistag ab und betrachtet es als erneuten Beleg für die Fehlerhaftigkeit des Korridorverfahrens.

## **d. Cluster 3.2 (Kinder und Jugend)**

Die Kinder- und Jugendhilfe richtet sich im Grundsatz nach den Regelungen des SGB VIII. Die Aufgaben aus dem Bundesgesetz sind auf der Grundlage des § 69 Abs. 1 SGB VIII entsprechend § 2 Abs. 1 AGKJHG auf die kreisfreien Städte, die Landkreise sowie fünf große kreisangehörige Städte mit eigenem Jugendamt übertragen. Dieser Vorgabe folgt § 1 Abs. 4 KiTaG. Eine weitere Aufgabenerfüllung erschließt sich im Rahmen des sozialhilferechtlichen Dreiecks auf der Grundlage des § 5 Abs. 4 KiTaG - Trägerschaft einer Kindertageseinrichtung als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung der Gemeinde. Nach dem Grundsatz des SGB VIII und der daraus gegebenen Aufgabenerfüllung, die sehr stark reglementiert ist - das Ob und das Wie der Aufgabenerfüllung ist umfassend geregelt -, ist jede Leistung bedarfsgerecht und erfordert in dem einen Jugendhilfe-Fall mehr Aufwendungen und in einem anderen Jugendhilfe-Fall weniger Aufwendungen.

Dies bedeutet nach der reinen finanzwissenschaftlichen Betrachtung anhand der zugrundeliegenden Jahresrechnungsstatistik ggfs., dass der eine Fall „unwirtschaftlich“ und der andere Fall „nicht unwirtschaftlich“ erscheint. Aber in dieser reinen finanzwissenschaftlichen Betrachtung funktioniert das Jugendhilferecht nach dem SGB VIII nicht. D.h., wenn im Rahmen der Erfüllung der Jugendhilfe in einer Gemeinde ein sog. Eingrupper das notwendige Mittel zur Deckung des bestehenden Bedarfs darstellt, dann ist dies bedarfsgerecht und nach dem Gesetz notwendig, auch wenn dieser Eingrupper die nahezu teuerste Form der Kindertagesbetreuung darstellt. Aus diesem Grund dürfen die Ausgaben für Kinder und Jugendliche nicht nur keinem freiwilligen Anteil an Aufgabenerledigung unterworfen werden, diese dürfen auch nicht „korridorisiert“ werden, da ansonsten wieder die Gefahr droht, dass der bisherige Standard der Aufgabenerfüllung nicht aufrechterhalten werden kann. Darüber hinaus können im Bereich des

Sozialgesetzbuches VIII (SGB VIII) zwingend auch deshalb keine freiwilligen Aufgaben durchgeführt werden, da der Umfang der Jugendhilfe nicht definiert ist. Zur Verdeutlichung: Das SGB VIII kennt keine freiwillige, sondern allenfalls eine unterschiedliche Intensität der pflichtigen Aufgabenwahrnehmung. Zumindest im Ergebnis hat das Land dieser Sichtweise der kommunalen Spitzenverbände entsprochen, wenn auch nicht wirklich anerkannt.

#### **e. Cluster 5.2 (Mobilität)**

Aufgabe des Korridorverfahrens ist es, das kommunale Defizit auf das Defizit wirtschaftlich und sparsam arbeitender Kommunen zu begrenzen. Bei der Neuvergabe von Verkehrsverträgen kommt es nach unserer Beobachtung in allen Fällen zu teilweise dramatischen Preissteigerungen, je nach Grad der erfolgten Umsetzung des ÖPNV-Konzeptes Nord und damit des Ausbaus des ÖPNV - also der vom Land gewünschten sowie auch politisch empfohlenen Vorgehensweise - umso mehr. Da jedoch die Laufzeiten der kommunalen Verkehrsverträge landesweit uneinheitlich sind, ist es auch in den kommenden Jahren unabhängig vom gewählten Betrachtungszeitraum unvermeidlich, dass einzelne Gebietskörperschaften mit neu abgeschlossenen Verkehrsverträgen weitaus höhere Pro-Kopf-Ausgaben aufweisen als Gebietskörperschaften mit Bestandsverträgen oder z. B. zur Zeit noch eigenwirtschaftlichen Verkehren. Das Korridorverfahren ist daher im Bereich der Mobilität ungeeignet, über Abzüge der Ausgaben der Kommunen mit hohen Pro-Kopf-Ausgaben die entstanden Defizite auf die Defizite wirtschaftlich und sparsam arbeitender Kommunen zu begrenzen und kann daher keine Anwendung finden.

Sollte sich das Land hierzu nicht entschließen können, sind aus Sicht des Landkreistages zumindest die Landkreise Ahrweiler und Altenkirchen als „Ausreißer“ zu behandeln. Die hohen Ausgaben der beiden Kreise, die zu Abzügen für die Gebietskörperschaftsgruppe insgesamt führen, sind auf die in den Basisjahren 2017 bis 2019 durchgeführten Neuausschreibungen auf Grundlage des sog. ÖPNV-Konzeptes Nord zurückzuführen. Das ÖPNV-Konzept Nord ist jedoch unter maßgeblicher Mitwirkung des Landes entstanden. Es ist absurd, dass den Landkreisen als Gebietskörperschaftsgruppe Abzüge durch die Anwendung eines vom Land beworbenen Modells bei der Neuvergabe von Verkehrsverträgen entstehen sollen.

#### **f. Bildung von Untergruppen**

Die Unterschiede, nach denen Untergruppen gebildet wurden oder nicht, sowie in welcher Art und Weise diese gebildet wurden (gemessen am Durchschnitt oder an Quantilen), folgt keiner grundsätzlichen Logik und wird auch im Gesetzentwurf nicht begründet. 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. 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 jedoch 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. Auch die Bereinigung um Ausreißer, z. B. in Cluster 2, erfolgt inkonsequent und nicht stichhaltig, da diese dennoch in die Korridorbildung einbezogen werden. Alternativ könnten die Korridor Grenzen von vornherein anders gesetzt werden, um eine für die Kommunen günstigere Summe aufgabenangemessener Defizite zu erzielen. Diese müssten dann nicht durch eine zusätzliche Untergruppenbildung „schöngerechnet“ werden.

### **3. Mindestbedarf an Investitionen**

Die Investitionen orientieren sich ebenfalls an den Ist-Kosten der Jahre 2017 bis 2019, allerdings ohne Korridorisierung. Damit wird der Befund unterschlagen, dass nach Untersuchungen von Prof. Junkernheinrich von der Technischen Universität Kaiserslautern die Kommunen in Rheinland-Pfalz pro Jahr durchschnittlich 300 Mio. € weniger als die Kommunen im Bundesvergleich investieren. Das kommunale Investitionsdefizit bestätigt auch der Rechnungshof in seinen vergangenen Kommunalberichten. Insoweit muss der aus den Jahren 2017 bis 2019 ermittelte Basiswert ergänzt werden, bis auch an dieser Stelle der Bundesschnitt (von dem später an anderer Stelle noch die Rede sein wird) erreicht wird.

Die investiven Bedarfe werden dabei aus dem Korridorverfahren ausgespart,<sup>20</sup> da u. a. die Investitionsauszahlungen deutlich volatiler ausfallen als die laufenden Auszahlungen.<sup>21</sup> Die Ist-Investitionsauszahlungen der Kommunen werden in der Folge jedoch nicht vollständig in

---

<sup>20</sup> Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung Rheinland-Pfalz, S. 96.

<sup>21</sup> Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung Rheinland-Pfalz, S. 104.

die Berechnung der Mindestausstattung einbezogen: In diesem Zusammenhang wird argumentiert, dass „(...) eine gemeinsame Berücksichtigung sowohl der Abschreibungen als auch der Investitionsauszahlungen sachlich nicht gerechtfertigt [sei], da insoweit eine doppelte Bedarfsberücksichtigung erfolgen würde.“<sup>22</sup>

Generell stellt sich zunächst die Frage, ob die Ist-Investitionen aus der Jahresrechnungsstatistik bei der Berechnung der Mindestausstattung herangezogen werden können. Das Land kann auf Grundlage des stichprobenhaften Vergleichs zwischen Ist-Investitionen und Abschreibungen keine Benachteiligung der Kommunen erkennen. Auf dieser Basis zeigt sich, dass die investiven Auszahlungen im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 höher ausfielen als die Abschreibungen. Infolgedessen werden zum ermittelten laufenden Defizit im Bereich der Pflichtaufgaben 656 Mio. Euro an investiven Auszahlungen hinzugerechnet.<sup>23</sup>

Im Grundsatz kann dieser Vorgehensweise zugestimmt werden, jedoch muss die Zusammenstellung der „Stichprobe“ kritisch betrachtet werden: Die generelle Arbeit mit einer Stichprobe ist hierbei dem Grunde nach zweckmäßig und kam beispielsweise auch in den Gutachten zu den Kommunalen Finanzausgleichssystemen in Mecklenburg-Vorpommern (2017) und Brandenburg (2020) zum Einsatz.<sup>24</sup> Wichtig ist dabei, dass die Arbeit mit einer Stichprobe immer eine statistische Restunsicherheit bedingt. 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>25</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. Demgegenüber 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

---

<sup>22</sup> Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung Rheinland-Pfalz, S. 100.

<sup>23</sup> Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung Rheinland-Pfalz, S. 104.

<sup>24</sup> Vgl. 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, S. 35-39; Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg zum Ausgleichsjahr 2022, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg, Leipzig/Potsdam, S. 47-49.

<sup>25</sup> Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung Rheinland-Pfalz, S. 103.

einen Investitionsrückstand anzeigt. Dieser Investitionsrückstand müsste dann wiederum sachgerecht in die Mindestausstattung der Kommunen einberechnet werden.

Im Zuge der Einsicht in das Datenmaterial wurde weiterhin deutlich, dass bei der Gegenüberstellung der Ist-Investitionen und Abschreibungen technische Probleme auftreten:

- So sind 3 der 44 Datenpunkte hinsichtlich der Höhe der gemeldeten Abschreibungen offensichtlich unplausibel. Eine Kommune wies in einem Jahr beispielsweise 1,00 € an Abschreibungen auf, im darauffolgenden Jahr belief sich die Summe hingegen auf 3,70 Mio. €.
- Einige Angaben für Ist-Investitionen kennzeichnen wiederum Ausreißerwerte: Eine Stadt weist in einem Jahr ein Investitionsvolumen i. H. v. 2.000 €/Ew. auf, während der Landesdurchschnitt bei lediglich 245 €/Ew. liegt. Dieser Umstand ist zumindest eine erklärungsbedürftige Abweichung vom sonst genutzten Korridorverfahren.

Allein durch die manuelle Korrektur dieser offensichtlichen Problemfälle in insgesamt fünf Kommunen reduziert sich der Vorsprung der Ist-Investitionen gegenüber den Abschreibungen von 42,4 Mio. € auf lediglich 16,5 Mio. €. Die Aussage, wonach die Investitionstätigkeit über den Abschreibungen liegt, kann dementsprechend aufgrund der statistischen Restunsicherheit infolge der Verwendung einer Stichprobe aus kommunaler Sicht nicht mehr getroffen werden.

Die investiven Auszahlungen der Kommunen in Rheinland-Pfalz haben generell seit dem Jahr 2015 moderat zugenommen (jedoch schwächer als Bundesdurchschnitt). Im Ländervergleich sind sie indes nach wie vor weit unterdurchschnittlich: Im Jahr 2020 belaufen sie sich auf 330 €/Ew. - lediglich Nordrhein-Westfalen und das Saarland sind investitionsschwächer. Der **leichte Aufschwung** bei den Investitionen geht insbesondere auf Landesförderprogramme zurück (z. B. Kommunales Investitionsprogramm 3.0 Teil 2 ab 2017). Diese müssen entsprechend auch künftig mindestens erhalten bzw. ausgebaut werden; anderweitig ist damit zu rechnen, dass die tatsächlichen Abschreibungen die Ist-Investitionen in der kurzen bis mittleren Frist übersteigen werden.

#### **4. Zuschlag für freiwillige Leistungen**

In den Produktgruppen mit Pflichtaufgaben wurden die darin gebuchten freiwilligen Leistungen mittels pauschaler Anlegung von Prozentsätzen für die unterschiedlichen Gebietskörperschaftsgruppen herausgerechnet. Dieser so gefundene Betrag wurde mit den Ist-Kosten der Produktgruppen addiert, die sich ausschließlich aus freiwilligen Leistungen zusammensetzen.

Von dem Ergebnis dieser Addition wurden pauschal 75 % als Bedarf für freiwillige Leistungen anerkannt.

Wir weisen darauf hin: Aufgrund der Finanznot der vergangenen Jahre haben die freiwilligen Leistungen in vielen Fällen notgedrungen nicht mehr als ein Schattendasein geführt, dies dürfte jeder Kommunalpolitikerin bzw. jedem Kommunalpolitiker mehr als bekannt sein. Dabei umfassen die freiwilligen Leistungen Zukunftsaufgaben wie den Klimaschutz, den Ausbau der Digitalisierung, Förderung des Ehrenamtes und des Sportes sowie vieles weiteres mehr. Notwendig wäre vielmehr mindestens die Anerkennung der vollständigen Ist-Kosten anstatt von nur 75 %, sollen die Kommunen diese Zukunftsaufgaben erfolgreich bewältigen können.

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 VGH vom 16.12.2020 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>26</sup>

In den Produktgruppen mit Pflichtaufgaben wurden die darin gebuchten freiwilligen Leistungen mittels pauschaler Anlegung von Prozentsätzen für die unterschiedlichen Gebietskörperschaftsgruppen herausgerechnet. Um darüber hinaus der verfassungsrechtlichen Forderung entgegenzukommen, wurden die Ist-Defizite in den Produktgruppen, in denen **nach Auffassung des Landes** zu 100 % eine freiwillige Aufgabenwahrnehmung erfolgt (z. B. Sportförderung, Wirtschaftsförderung, Tourismus, kulturelle Angelegenheiten, Elektrizitätsversorgung), aufsummiert. Im Durchschnitt belaufen sich die Defizite hierbei auf 379,4 Mio. €.

Zur Ermittlung des Anteils der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung wurden seitens des Landes - ohne vorherige Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden - getrennte Stichproben einerseits für die kreisfreien Städte, Landkreise und großen kreisangehörigen Städte genutzt und andererseits für die verbandsfreien Gemeinden sowie Verbands- und Ortsgemeinden verwendet. Die erste Stichprobe umfasst insgesamt 44 Gebietskörperschaften, wodurch nur eine vergleichsweise niedrige statistische Restunsicherheit bleibt. Für die Stichprobenerhebung bei den verbandsfreien, Verbands- und Ortsgemeinden wurden in der Summe 70 von insgesamt fast 2.400 kommunale Einheiten ausgewählt. Im Vergleich zur ersten Stichprobengruppe verbleibt hier eine deutlich größere statistische Restunsicherheit, infolgedessen die in Tabelle 10

---

<sup>26</sup> Urteil des VGH vom 16.12.2020, Rz. 56.

des Gesetzentwurfs ermittelten Anteile freiwilliger Leistungen an den Gesamtdefiziten nach Clustern in der Grundgesamtheit abweichen können.<sup>27</sup>

Ferner wurden auch rechtliche Besonderheiten außer Acht gelassen, so sind zwar zum Beispiel die Aufwendungen im Rahmen des Sports grundsätzlich freiwillige Leistungen. Wurde allerdings eine Sportanlage mit öffentlichen Mitteln gebaut, so ist die Unterhaltung der Sportanlage nach §§ 2 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. 15 Abs. 1 Satz 1 des Sportförderungsgesetzes eine Pflichtaufgabe der kommunalen Selbstverwaltung und damit nicht mehr freiwillig. In § 15 Abs. 1 Satz 1 Sportförderungsgesetz heißt es: *„Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen, die mit öffentlichen Mitteln errichtet oder gefördert worden sind, müssen wie vorgesehen verwendet und erhalten werden.“*, ergänzend regelt § 2 Abs. 1 Satz 3 Sportförderungsgesetz: *„Die Aufgaben nach den §§ 6, 7 und 15 erfüllen sie [gemeint sind: Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise] als Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung.“* Im Bereich der Grünpflege kann ergänzend auf die kommunalen Pflichten zum Straßenbegleitgrün hingewiesen werden.

Der von der Verfassung geschützte Mindestanteil der Ausgaben zur Erbringung freiwilliger Leistungen an den Gesamtausgaben eines Kommunalhaushalts ist von der Rechtsprechung nie definiert worden. Der Landkreistag weist aber darauf hin, dass nach der einschlägigen Literatur bzw. auch den Ausführungen der ADD in Kreisgremien von einem Anteil von mindestens 5% bis 10% auszugehen ist. Der Landkreistag fordert daher eine entsprechende Korrektur. Der Städtetag schließt sich dieser Haltung an.

## **5. Hochrechnung des ermittelten Bedarfes auf 2023**

Zu den gewählten Indizes für die Hochrechnung des Bedarfs auf das Jahr 2023 außerhalb der Sonderfortschreibungen legen die kommunalen Spitzenverbände aus Zeitgründen (die Indizes wurden uns erst mit dem Gesetzentwurf bekannt) keine Alternativen vor. Im Übrigen machen die kommunalen Spitzenverbände darauf aufmerksam:

- Der gewährte Zuschlag für kommunale Investitionen in Höhe von 35 Mio. € reicht nicht im Ansatz aus, um den kommunalen Investitionsstau zu beseitigen. Der Betrag kann z. B. bereits in einer Einzelinvestition in ein kommunales Brückenbauwerk „verpuffen“.
- Nach Abschluss der Rahmenvereinbarung nach § 5 Abs. 2 Kindertagesstättengesetz ist sofort eine erneute Bedarfsberechnung durchzuführen, da die Ausgaben im Bereich

---

<sup>27</sup> Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung Rheinland-Pfalz (2022), S. 109.

der Kinderbetreuung den kommunalen Finanzbedarf in einem erheblichen Umfang mitbestimmen. Dies sollte auch gesetzlich, z. B. im Weg einer Ergänzung der Vorschrift zur Evaluation in § 40 LFAG-E, festgehalten werden.

- Die abgelehnten Sonderfortschreibungen sollten aus den von den kommunalen Spitzenverbänden vorgetragenen, in der Begründung des Gesetzentwurfs auch dargestellten Gründen, vorgenommen werden und sich an den Haushaltsansätzen der Kommunen orientieren. Dabei sind keine Maßlosigkeiten zu erwarten, denn auch die kommunalen Gebietskörperschaften sind ihrerseits dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Wahrheit und Klarheit unterworfen. Dies gilt insbesondere für den Bereich des ÖPNV/SPNV, der sich nicht nur der oben erwähnten Verteuerung bei Neuausschreibungen, sondern auch im Fall von Bestandsverträgen gestiegenen Energiepreisen und Lohnkosten gegenüber sieht. Diese Ausgabesteigerungen sind akut und unabhängig von möglichen Standards in einem künftigen Landesnahverkehrsplan.

## **6. Abzug der allgemeinen Deckungsmittel**

Von dem ermittelten Mindestbedarf werden sodann allgemeine Deckungsmittel in Höhe von 5,402 Mrd. € abgezogen. Integriert in diese Betrachtung sind die kommunalen Einnahmepotenziale, die dadurch berücksichtigt werden, dass im Blick auf die kommunalen Realsteuereinnahmen der Jahre 2017 bis 2019 die nunmehr avisierten Nivellierungssätze (dazu später) zugrunde gelegt werden sollen. Der dadurch ermittelte Betrag ist allerdings schlechterdings nicht realisierbar. Steuern dürfen nämlich nur in dem Umfang erhoben werden, wie sie die Kommune zur Aufgabenerledigung bedürfen, eine Kommune ist kein privatwirtschaftliches Unternehmen, das Gewinnmaximierung anstrebt. Hatte die Gemeinde aus anderen Quellen bereits hinreichende Einnahmen, war sie an höheren Steuereinnahmen schon rechtlich gehindert. Dies war insbesondere in gewerbesteuerstarken Standorten der Fall, was erklärt, warum in Rheinland-Pfalz auch Grundsteuerhebesätze von 67,5% der Grundsteuer A und von 80% der Grundsteuer B<sup>28</sup> möglich sind. Diese auf das Niveau der angedachten neuen Nivellierungssätze zu heben und das entstandene Delta den Kommunen als allgemeine Deckungsmittel abzuziehen, ist schlicht verfehlt.

Insgesamt beläuft sich die Summe der fiktiven Mehreinnahmepotenziale im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 auf 236 Mio. € (Grundsteuer A: 3 Mio. €, Grundsteuer B: 141 Mio. €,

---

<sup>28</sup> Siehe: [https://www.ingelheim.de/fileadmin/Content/OFFENER\\_HAUSHALT/Haushalt\\_2021/Haushaltssatzung\\_2021\\_Bekanntmachung.pdf](https://www.ingelheim.de/fileadmin/Content/OFFENER_HAUSHALT/Haushalt_2021/Haushaltssatzung_2021_Bekanntmachung.pdf), zuletzt abgerufen: 25.06.2022.

Gewerbsteuer: 92 Mio. €). Die Hochrechnung für das Jahr 2023 auf 275 Mio. Euro ist „methodisch“ dem Grundsatz nach 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 (zu diesen äußert sich der Landkreistag weiter unten) auf den gewogenen Durchschnittshebesatz der Flächenländer (bzw. sogar leicht darüber) angehoben:<sup>29</sup>

- Grundsteuer A: 345 % (bisher 300 %)
- Grundsteuer B: 465 % (bisher 365 %)
- Gewerbsteuer: 380 % (abzüglich 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 Landesdurchschnitt in Rheinland-Pfalz** entsprechen.

Werden die erhöhten Nivellierungshebesätze allerdings im **vertikalen Finanzausgleich** bei der **Bestimmung der Finanzausgleichsmasse** 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.

Rheinland-Pfalz verzeichnet bekanntlich sowohl bei der Grundsteuer als auch der Gewerbesteuer unterdurchschnittlich hohe gewogene Durchschnittshebesätze. Im Falle der Grundsteuer B beläuft sich die Differenz zum Durchschnitt der Flächenländer auf 55 Prozentpunkte, bei der Gewerbsteuer sind es 15 Prozentpunkte. Ein auffallend hoher Abstand zum relevanten Durchschnitt der Flächenländer ist demnach speziell bei der Gewerbsteuer nicht festzustellen. Daher stellen insbesondere die potenziellen Mehreinnahmen bei der Grundsteuer B einen neuralgischen Punkt dar, da sich diese gemäß dem Gesetzentwurf **größenklassen- undifferenziert** auf rund 141 Mio. € belaufen. Bei der Gewerbsteuer handelt es sich trotz der

---

<sup>29</sup> Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung Rheinland-Pfalz (2022), S. 118.

geringeren Hebesatzdifferenz um rund 92 Mio. €, bei der Grundsteuer A sind es nur rund 3 Mio. € und können an dieser Stelle vernachlässigt werden.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass ein **allgemeiner Vergleich** zu den Hebesätzen anderer Länder oder zu einem Länderdurchschnitt **nur bedingt geeignet** ist. Vielmehr ist sowohl bei der Grundsteuer B als auch bei der Gewerbesteuer 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 Mehreinnahmepotenziale sowohl bei der Grundsteuer B als auch der Gewerbesteuer nicht größenklassendifferenziert vorgenommen wurde. 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. Ein größenklassendifferenzierter Vergleich der gewogenen durchschnittlichen Hebesätze der Grundsteuer B zeigt, dass die kleinen Gemeinden sowohl im kreisfreien als auch im kreisangehörigen Bereich (vor allem in den kleineren Größenklassen) ihre Hebesätze sogar überdurchschnittlich anspannen. Unterdurchschnittliche Hebesätze sind vor allem für größere Städte und Gemeinden feststellbar.

Zum Erreichen der vom Landesgesetzgeber mittels der Erhöhung der Nivellierungshebesätze geforderten Mehreinnahmen müssten die kleineren Gemeinden ihre Hebesätze weit über das vergleichbare Maß hinaus anspannen. 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 aus kommunaler Sicht positiv zu bewerten, dass der Gesetzentwurf für die Gewerbesteuer einen „Zielwert“ von 380 % angibt, der dem rheinland-pfälzischen Status quo entspricht.



Das realistische Mehreinnahmenpotenzial bei der Grundsteuer B ist mit einer Differenzierung nach Größenklassen wesentlich geringer als das vom Land geschätzte Potenzial. Im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 beläuft es sich auf lediglich 29 Mio. €. Rechnet man anschließend die Mehreinnahmenpotenziale 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. €. Der Landesgesetzgeber verweist im Gesetzentwurf jedoch auf ein rechnerisches Einnahmenpotenzial i. H. v. 236 Mio. €!

Neben der Problematik der Einbeziehung überhöhter kommunaler Mehreinnahmenpotenziale aus den Realsteuern erscheint auch die **Gegenrechnung der sonstigen Gemeindesteuern** 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 zur Ermittlung des Mindestfinanzbedarfs abgezogen werden, haben die rheinland-pfälzischen Gemeinden nun keine Anreize mehr, diese Steuern zu erhöhen oder neu einzuführen und zu erheben.

Der Umgang mit den **überschießenden Steuereinnahmen** entspricht wiederum einer sachgerechten Auslegung der Gemeindeordnung und entspricht einer Forderung der kommunalen Spitzenverbände in den Arbeitsgruppensitzungen.

Zusammenfassend sind sowohl die Einbeziehung der sonstigen Gemeindesteuern in die allgemeinen Deckungsmittel als auch die Erfassung und Anrechnung der Mehreinnahmenpotenziale sowohl aus finanzwissenschaftlicher als auch kommunaler Sicht stark zu kritisieren. In Bezug auf die sonstigen Steuereinnahmen verlieren die Kommunen in Rheinland-Pfalz jegliche Anreize zur Neuerhebung oder Erhöhung der Steuern. Die Mehreinnahmenpotenziale 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 Mehreinnahmenpotenziale nicht aus

der Realsteuerstatistik des Statistischen Bundesamtes abgeleitet werden können. In der Gesamtschau ist daher die vom Land geforderte stärkere Anspannung der Hebesätze - unter Berücksichtigung des zuvor Ausgeführten - nicht erforderlich.

Darüber hinaus sind folgende Anmerkungen u. a. zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Anhebung der Nivellierungssätze zu machen:

- Anmerkung im Gesetzentwurf auf Seite 144

„Das Vorhaben der Anhebung der Nivellierungssätze auf das oben aufgezeigte Niveau wurde zudem bereits im Februar 2022 vom Gemeinde- und Städtebund in dessen Mitgliederraum kommuniziert. [Fußnote 80: Vgl. GStB-Newsletter vom 16.02.2022 - Zwischenstand zur LFAG-Reform, hier: Nivellierungssätze.]“

Auf Seite 144 des Gesetzentwurfs wird als eine Tatsache dargestellt, dass die Gemeinden und Städte in Rheinland-Pfalz (doch) mit eigenen Anpassungen hätten reagieren können, weil der GStB hier bereits frühzeitig informiert hat. Tatsächlich erreichte den Gemeinde- und Städtebund in diesem Zusammenhang im März 2022 ein Schreiben des Innenstaatssekretärs Stich vom 15.03.2022 mit dem Betreff: *„Reform des kommunalen Finanzausgleichs zum 1. Januar 2023 - Nivellierungssätze ab dem 1. Januar 2023“*. Unter anderem wird dort ausgeführt: *„Zum zweiten ist es in meinen Augen einer vereinbarten vertrauensvollen Zusammenarbeit absolut nicht zuträglich, wenn, wie u.a. in diesem Fall geschehen, Inhalte aus den Sitzungen der Facharbeitsgruppe, die in diesem Stadium ausschließlich dem internen Meinungsbildungsprozess dienen, vorab, also noch vor Abschluss der politischen Willensbildung, an die Öffentlichkeit getragen werden.“*

Zunächst ist die Frage zu stellen, ob die Mitglieder eines kommunalen Spitzenverbandes tatsächlich als Öffentlichkeit bezeichnet werden sollen. Ferner gilt, dass eine GStB-Nachricht nicht der Allgemeinheit zugänglich ist, sondern über ein System mit Zugangsbeschränkungen und Kennwortschutz zur Verfügung gestellt wird.

Ferner ist es die Pflicht eines kommunalen Spitzenverbands, seine Mitglieder gerade über eine derart massive Veränderung - wenn auch nur beabsichtigt und ohne politische Willensbildung - zu informieren. Dies stellt aus Sicht des Verbands weder einen Vertrauensbruch insgesamt noch die vertrauensvolle Zusammenarbeit in der Frage, zumal innerhalb der Arbeitsgruppe von Landesseite hierzu aufgefordert wurde.

- Anpassung der Nivellierungssätze mit Wirkung zum 01.01.2023

§ 17 Abs. 3 Satz 1 LFAG-E regelt (wie im Übrigen das bisherige LFAG ebenfalls): *„Die Grundzahlen der in Absatz 2 Nr. 1 bis 3 bezeichneten Steuern werden errechnet, indem jeweils das vierteljährliche Ist-Aufkommen der Steuer in der Zeit vom 1. Oktober des vorvergangenen Jahres bis zum 30. September des vergangenen Jahres durch den jeweils maßgeblichen Hebesatz geteilt wird.“* Dies bedeutet, dass für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen, der Finanzausgleichsumlage, der Kreisumlage und der Verbandsgemeindeumlage im Jahr 2023 für die Grundsteuer B der Nivellierungssatz in Höhe von 465 Punkten angesetzt wird, ohne dass alle Gemeinden und Städte die Möglichkeit hatten, ihre Einnahmemöglichkeiten an diesen Satz anzupassen. Die maßgebenden Quartale für das Jahr 2023 sind das vierte Quartal 2021 und die Quartale eins bis drei des Jahres 2022.

Das Kalenderjahr 2021 ist definitiv abgeschlossen, ob eine Änderung im Kalenderjahr 2022 überhaupt noch möglich war, hing von verschiedenen Faktoren ab, die jedoch zum Teil von der einzelnen Gemeinde oder Stadt nicht mehr beeinflusst werden konnten. War z. B. der Haushalt bereits beschlossen, aber noch in der Genehmigungsphase bei der Kommunalaufsicht, war die Aufstellung eines Nachtragshaushaltes überhaupt noch in der verbleibenden Zeit möglich u.a.

- Auswirkungen und Notwendigkeit

Im Rahmen der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände wurde sehr deutlich, dass die Reform des Landesfinanzausgleichsgesetzes nur gelingen kann und wird, wenn die Nivellierungssätze „ohne zeitliche Verzögerung“ angepasst werden.

Dies macht zum einen deutlich, wer im Ergebnis die direkte und zusätzliche kommunale Finanzausstattung tragen muss - die Bürgerinnen und Bürger; dies im Rahmen der spätestens ab dem 01.01.2023 zu entrichtenden Grundsteuer B nach den „neuen“ Hebesätzen. Auf die hierzu sonst getätigten Ausführungen wird verwiesen, um Dopplungen zu vermeiden.

- Argument 1 des Landes: Lediglich eine Phasenverschiebung

Die Auffassung des Landes, die höheren Nivellierungssätze seien lediglich eine Phasenverschiebung, die darüber hinaus dauerhaft sei, mag aus finanzwirtschaftlicher Sicht zutreffend sein. Der Argumentation folgend wird jedes Zuweisungsjahr nach den gleichen Grundlagenquartalen berechnet, dies zumindest

seit der Geltung des aktuellen LFAG, somit seit dem Jahr 2000. Dennoch sind die Auswirkungen gerade bei einem derartigen Sprung - der dazu nicht erforderlich ist - im ersten Jahr nicht mehr unerheblich, sondern mehr als merklich.

- Argument 2 des Landes: Berechnung wie 2014, aber 100-Punkte statt 27-Punkte 2014

Außerdem wurde seitens der Vertreter des Landes angeführt, man habe diese Art der Umsetzung auch bereits bei der Reform im Jahr 2014 angewandt und seinerzeit habe es auch keine Beschwerden gegeben. Diese Aussage ist zutreffend, allerdings war der Sprung 2013 von 338 Punkte nach 2014 auf 365 Punkte mit 27 Prozentpunkten bei weitem nicht so groß. Beabsichtigt ist zum 01.01.2023 rund das Vierfache!

- Argument 3 des Landes: Vorstellung leerer Konten zum 31.12. eines Jahres  
Ein weiteres, aus kommunaler Sicht nicht nachvollziehbares, Argument der Vertreter des Landes ist, dass die Kommunen trotz der dann überhöhten Berechnungsgrundlagen für das Jahr 2023 im Kalenderjahr 2023 die Hebesätze ausreichend anspannen können, um die Finanzmittel im Jahr 2023 zu erwirtschaften. Es gäbe darüber hinaus keine Verpflichtung, Einnahmen aus den Grundlagenquartalen in das neue Jahr vorzutragen und wären daher selbstständig zu erheben. Dieses Argument kann jedoch lediglich mit der Vorstellung einhergehen, dass die Kommunen im abgelaufenen Jahr alle Kassen leeren und verausgaben und am 01.01. eines Jahres wieder bei Null Euro starten?!

Abschließend sei zum Thema der Nivellierungssätze bzw. der Hebesätze bei der Grundsteuer B auf die Reform der Grundsteuer hingewiesen. Im Rahmen der Erarbeitung und Umsetzung der Reform ist immer wieder von einer politisch gewollten Aufkommensneutralität die Rede. Aus Sicht der rheinland-pfälzischen Landesregierung solle diese - so zumindest laut Äußerungen von Vertretern des Finanzministeriums - von den Gemeinden sichergestellt werden. Konkret würde dies bedeuten, dass im Falle stark gestiegener Grundstückswerte letztlich der Hebesatz der Grundsteuer gesenkt werden müsste, um eine Aufkommensneutralität zu gewährleisten. Aufgrund des neuen, weit höheren Nivellierungssatzes bei der Grundsteuer B bzw. dem deutlich verschärften Vorgehen der Kommunalaufsicht (z. B. Forderung der ADD vor allem an kreisfreie und große kreisangehörige Städte, ihre Hebesätze bei der Grundsteuer B auf mindestens 550 Prozentpunkte anzuheben) wird es vielen Kommunen nicht möglich sein, ihre Hebesätze mit dem Ziel der Aufkommensneutralität zu senken, ohne entsprechend Einbußen bei den Zuweisungen aus dem KFA oder Restriktionen bei der Haushaltsgenehmigung hin-

nehmen zu müssen. Anders gewendet: Das von Bundes- und Landesebene politisch vorgegebene Ziel der Aufkommensneutralität wird aufgrund von Vorgaben bzw. des Vorgehens der Landesregierung von den Kommunen nicht umgesetzt bzw. gewährleistet werden können. Die Grundsteuerreform wird damit letztlich zumindest in Teilen zu deutlich höheren Belastungen für die Bürgerinnen und Bürger führen.

## **II. Finanzausgleichsumlage**

Der Gesetzentwurf sieht in § 3 Abs. 1 LFAG-E zudem vor, dass ab dem Jahr 2023 **alle kommunalen Gebietskörperschaften** entsprechend ihrer in § 30 LFAG-E skizzierten Leistungsfähigkeit zur Zahlung der Finanzausgleichsumlage herangezogen werden (dazu weiter unten). Entsprechend der derzeitigen Regelung wird diese von den Ortsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städten und kreisfreien Städten erhoben (§ 3 Abs. 1 LFAG 1999). Unter anderem aufgrund dieser systemwidrigen Ausweitung der Zahlungsverpflichteten auch auf die Landkreise und Verbandsgemeinden sowie der angepassten Berechnungsregelung wird das Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage im Jahr 2023 ca. 240 Mio. € betragen sowie ab dem Jahr 2024 rd. 130 Mio. €. Die kommunalen Spitzenverbände weisen darauf hin, dass dies allenfalls eine Annahme des Landes darstellt. Ob die Finanzausgleichsumlage tatsächlich in dieser Höhe entsteht, ist vollkommen offen, weil gesetzlich nicht festgelegt. Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass die Reduzierung der Progressionsstufen und Anhebung der Umlagesätze gegenüber der bisherigen gesetzlichen Regelung wie an einigen anderen Stellen ebenfalls als Ergebnisdesign zu verstehen ist.

Aus Sicht des Städtetags sei zudem folgendes angemerkt:

Durch die deutliche Erhöhung der Umlagesätze werden bei finanzstarken Kommunen die über der Ausgleichsmesszahl liegenden Einnahmen in erheblichem Umfang abgeschöpft. Unter dem Gesichtspunkt der kommunalen Solidargemeinschaft ist diese Regelung grundsätzlich nachvollziehbar.

Trotz der Sonderregelung für das Jahr 2023 (Abs. 4) ergibt sich für die Stadt Mainz auf Basis der Ist-Zahlen des 4. Quartals 2021 und des 1. Quartals 2022 sowie der Prognose der beiden ausstehenden Quartale für das Jahr 2023 eine Finanzausgleichsumlage von ca. 250 Mio. €. Da nicht davon ausgegangen werden kann, dass die außergewöhnlich hohen Gewerbesteuerereinnahmen der Jahre 2021 und 2022 in gleicher Höhe auch in den Folgejahren eingehen werden, wird die Stadt Mainz zumindest für das Haushaltsjahr 2023 aufgrund der hohen Finanzausgleichsumlage und des voraussichtlich gleichzeitigen Wegfalls der Schlüsselzuweisungen keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen können.

Nach derzeitiger Rechtslage ist die Bildung eines Sonderpostens für Belastungen aus dem kommunalen Finanzausgleich nach § 38 Abs. 6 der GemHVO für kreisfreie Städte nicht möglich, da ausschließlich den kreisangehörigen Gemeinden vorbehalten.<sup>30</sup> Durch einen solchen Sonderposten könnte jedoch der beschriebene Effekt verringert werden. Der Städtetag plädiert daher für eine Anpassung dieser Bestimmung.

### **III. Symmetrieanatz**

Ferner soll ein Mittelansatz gewährt werden, sofern die gleichmäßige Verteilung der Einnahmen auf Land und Kommunen mit Blick auf die ihnen zugeordneten Aufgaben gestört sein sollte. Bei einer Störung zulasten des Landes bleibt der Symmetrieanatz bei Null, bei einer Störung zulasten der Kommunen soll der entsprechende Betrag ausgeglichen werden. Ob eine Störung vorliegt, soll durch einen Gutachter ermittelt werden. Die kommunalen Spitzenverbände fordern ein, dass dieser Gutachter nur im gemeinsamen Miteinander bestellt werden kann.

Der Symmetrieanatz ergänzt die Finanzausgleichsmasse, die durch die Mindestausstattung vorgegeben wird, im Jahr 2023 um weitere 354 Mio. €. Eine genauere Beschreibung des Rechenwegs und somit der Herleitung dieser Summe bietet der Gesetzentwurf allerdings nicht. Im Gesetzentwurf erfolgt lediglich der Verweis auf ein vom Landesgesetzgeber beauftragtes wissenschaftliches Gutachten, welches allerdings weder als Quellenangabe angegeben wird, noch online zum Abruf zur Verfügung steht. Dem Gesetzentwurf zufolge ermittelte das Gutachten eine Schiefelage der Symmetrie i. H. v. 156 Mio. € zu Lasten der Landesebene. Unter Einbeziehung der (aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht korrekt) 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 und deutet damit recht eindeutig auf ein reines Ergebnisdesign hin; zudem sind keine Vergleichswerte angegeben.

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,

---

<sup>30</sup> § 38 Abs. 6 GemHVO: „Kreisangehörige Gemeinden haben zum Ausgleich zukünftiger Umlageverpflichtungen aus der Verbandsgemeindeumlage, der Kreisumlage sowie der Finanzausgleichsumlage einen Sonderposten zu bilden, (...)“

dass diese Finanzmittel verlieren oder ob sich ungedeckte Finanzbedarfe ergeben, aus denen zusätzliche Einnahmen aus Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich resultieren. Das hier angewandte Symmetrieverfahren, mit dessen Hilfe die Entwicklung der Finanzausgleichsmasse mit der symmetrischen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung von Landes- und Kommunalebene gekoppelt werden soll, existiert aus kommunaler Sicht letztlich nur deshalb, weil die Mindestausstattung ein für die Kommunen nicht tragbares Ergebnis liefert. Folglich handelt es sich hier um ein reines Ergebnisdesign, denn nur mit Hilfe der durch das Symmetrieverfahren zusätzlichen 354 Mio. € erhöht sich die Finanzausgleichsmasse derart, dass die ursprünglich im Finanzplan des Landes für 2021 bis 2025 veranschlagten 3,520 Mrd. € erreicht bzw. überschritten werden. Ohne die zusätzlichen Einnahmen aus dem Symmetrieansatz würde sich die Finanzausgleichsmasse auf insgesamt 3,407 Mrd. € belaufen und damit deutlich absinken!

#### **IV. Übergangsregelungen und Abrechnungen**

Spätestens ab dem Jahr 2026 sind keine Abrechnungsguthaben mehr in vormaliger Höhe zu erwarten, bedingt durch die Abkehr vom Steuerverbundmodell hin zur Orientierung an einer Mindestfinanzausstattung. Es stellt sich damit die Frage, wie auch künftig gewährleistet sein soll bzw. werden kann, dass der Kommunale Finanzausgleich aufgabenadäquat aufwächst. Angelehnt an die bisherige Regelung in § 5a LFAG fordern die kommunalen Spitzenverbände ein, dass der Auszahlungsbetrag im Jahr 2023 in den Folgejahren immer um mindestens 1% aufwächst, damit auf kommunaler Seite Planungssicherheit gegeben ist.

#### **V. Zwischenfazit**

Die Bildung der Finanzausgleichsmasse auf Basis des neuen bedarfsorientierten Finanzausgleichssystems in Rheinland-Pfalz greift im Kern auf die gleichen Mechanismen wie in Thüringen (2008 bis 2012) und Hessen (seit 2016) zurück. Neben der Mindestausstattung, in der zur Bildung aufgabenangemessener Defizite im Pflichtaufgabenbereich ein 50 %-/100 %-Korridormodell angewendet wird, wird zusätzlich auf einen Symmetrieansatz zurückgegriffen. Beide Mechanismen sind kritisch beurteilt worden: Sie werden im Gesetzentwurf der Landesregierung einerseits aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht ausreichend und andererseits sogar unter Zuhilfenahme nicht sachgerechter Argumente begründet. Auch die massive Erhöhung der Nivellierungshebesätze, insbesondere im Falle der Grundsteuer B, ist aus finanzwissenschaftlichen Grundsätzen nicht zu rechtfertigen. Hintergrund ist hierbei, dass die kommunalen

Mehreinnahmepotenziale auf Basis von größenklassenundifferenzierten Berechnungen ermittelt wurden. Speziell infolge der Berechnungsweise der Mindestausstattung werden die Kommunen in der Wahrnehmung ihres Aufgabenspektrums erheblich eingeschränkt: Vergleicht man die Höhe der Finanzausgleichsmasse ausschließlich auf Basis der Mindestausstattung (2,943 Mrd. €) mit der im Finanzplan des Landes für 2021 bis 2025 veranschlagten Summe i.H.v. 3,520 Mrd. €, würde diese um 577 Mio. € niedriger ausfallen.

Diese Einschränkungen würden 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 Übergangsregelungen und Abrechnungen sowie den eigenen Mitteln der Kommunen aus der FAG-Umlage erhöht sich die Finanzausgleichsmasse gegenüber dem Vorjahr.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass die Finanzausgleichsleistungen des Landes bei der Zusammenfassung der Finanzausgleichsmasse als Summe hervorgehoben werden sollten. Die jetzige Form der Darstellung verschleiert, dass die 3,761 Mrd. € nicht in voller Höhe vom Land kommen, sondern 240 Mio. € aus der FAG-Umlage von den Kommunen selbst finanziert werden. Hier ergibt sich ein weiterer interessanter Aspekt: Nur mit Hilfe der von den Kommunen selbst bereitgestellten Finanzmittel aus der FAG-Umlage ergibt sich eine Erhöhung der Finanzausgleichsmasse 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 Finanzausgleichsmasse, die vor der Reform bereits im Finanzplan des Landes verankert wurde.

#### **D. Beabsichtigte horizontale Verteilung im künftigen KFA**

Es bleibt bei einer Aufteilung der Finanzausgleichsmittel in sog. allgemeine und zweckgebundene Finanzausweisungen (Zweckzuweisungen).

#### **I. Zweckgebundene Finanzausweisungen, § 25 LFAG-E**

Der Katalog an Zweckzuweisungen soll keine Änderungen erfahren, obwohl auch die Regelungen zu den Zweckzuweisungen vom VGH für verfassungswidrig erklärt worden waren. Zu dem vorgesehenen Katalog nehmen die Spitzenverbände wie folgt Stellung:



### **1. zu § 25 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 LFAG-E**

Die Beibehaltung dieser Zuweisungstatbestände begegnet seitens der kommunalen Spitzenverbände keinen Bedenken.

### **2. zu § 25 Abs. 1 Nr. 5 LFAG-E**

Die Gewährleistung der Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen Krankenhäusern (Sicherstellungsauftrag) ist sowohl Aufgabe des Landes als auch Pflichtaufgabe der kommunalen Selbstverwaltung, die gemäß § 2 Landeskrankenhausgesetz (LKG) den Landkreisen und kreisfreien Städten zugeordnet ist. Auf Antrag fördert das Land die förderfähigen Investitionskosten einschließlich der errichtungsbedingten Erstausrüstung. Das Land refinanziert jedoch entgegen dem Gesetzeswortlaut im LKG, das ausdrücklich auch von einer Aufgabe des Landes spricht, seine Förderung vollumfänglich aus dem Kommunalen Finanzausgleich und damit aus kommunalen Mitteln. Die kommunalen Spitzenverbände fordern daher ein, dass diese Förderung künftig entsprechend dem Wortlaut des LKG anteilig auch aus Mitteln des sog. originären Landeshaushaltes erfolgt, ohne dass dies zu Kürzungen an der Finanzausgleichsmasse führt.

### **3. zu § 25 Abs. 1 Nr. 6 bis 8 LFAG-E**

Die Beibehaltung dieser Zuweisungstatbestände begegnet seitens der kommunalen Spitzenverbände keinen Bedenken.

### **4. zu § 25 Abs. 1 Nr. 9 LFAG-E**

Die kommunalen Spitzenverbände fordern ein, dass dieser Zweckzuweisungstatbestand aus dem Katalog des § 25 Abs. 1 LFAG-E entnommen wird, ohne dass dies zu Kürzungen an der Finanzausgleichsmasse führt. Gemäß § 25 des KiTaG gewährt das Land Zuweisungen für Kindertagesstätten an die Träger der Jugendämter, wenn die erforderlichen personellen und sachlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Es widerspricht allein schon dem Wortlaut des KiTaG, dass die Finanzierung dieses Landesanteils dem kommunalen Finanzausgleich entnommen wird. Damit zahlen die Kommunen die ihnen zugesagte Unterstützung des Landes selbst.

Eine wesentliche Ursache der kommunalen Finanznot ist auf diesen Zweckzuweisungstatbestand zurückzuführen. Von in den Anfängen weniger als 10 Mio. € zu Beginn der 1980er Jahre hat durch den sukzessiven Ausbau des Kindertagesstättenwesens sowie die Refinanzierung

der Personalkosten der freien Träger durch das Land der Zweckzuweisungstatbestand zwischenzeitlich (Landeshaushalt 2022) eine Höhe von 528 Mio. € erreicht. Dies würde im KFA 2023 bei unveränderter Höhe einem Anteil von knapp über 14 % der Finanzausgleichsmasse insgesamt bedeuten. Ohne Entnahme dieser Mittel aus dem Kommunalen Finanzausgleich wäre die kommunale Finanznot und damit ein seit 2007 verfassungswidriger KFA zu vermeiden gewesen.

#### **5. zu § 25 Abs. 1 Nr. 10 bis 12 LFAG-E**

Die Beibehaltung dieser Zuweisungstatbestände begegnet seitens der kommunalen Spitzenverbände keinen Bedenken.

#### **6. zu § 25 Abs. 1 Nr. 13 LFAG-E**

Die Zweckzuweisung für kommunale Schulbauten einschließlich deren Erstausrüstung war seit jeher im Zweckzuweisungskatalog enthalten. Sie wurde zum 01.01.1998 für die Dauer von zwei Jahren aus diesem Katalog entfernt, um damit die Erweiterung des Zweckzuweisungstatbestandes in Sachen KiTa auf die freien Träger zu kompensieren. Im Jahr 2000 wurden gleichwohl die Zuweisungen für kommunale Schulbauten ohne erneute Kompensation wieder in das LFAG aufgenommen. Die kommunalen Spitzenverbände fordern daher, auch wenn der Sachverhalt mehr als 20 Jahre zurück liegt, ein, entweder Zuweisungen wegen der Personalkosten der freien Träger von Kindertagesstätten oder die Zuweisungen für kommunale Schulbauten wieder unmittelbar aus dem originären Landeshaushalt zu bezahlen. Ansonsten werden Finanzierungsdefizite in anderen Zweckzuweisungsbereichen (z. B. kommunaler Straßenbau) fortgeschrieben.

#### **7. zu § 25 Abs. 1 Nrn. 14, 15 LFAG-E**

Die kommunalen Spitzenverbände lehnen diese Zweckzuweisungen ab und verweisen zur Begründung auf die Beschlüsse des Verwaltungsgerichts Neustadt an der W. vom 13.05.2019 (Az.: 3 K 147/16.NW, 3 K 602/16.NW sowie 3 K 415/16.NW):

*„Auch Regelungen des § 18 Abs. 1 Nr. 14 und 15 LFAG 2014 hält das Gericht für Befrachtungen des kommunalen Finanzausgleichs. Diese Regelungen begründet der Beklagte letztlich mit einem geringeren Verwaltungsaufwand in der ansonsten erforderlich werdenden gemeindebezogenen Abrechnung des Landes für kommunale Forstbetriebe sowie des Landes für den kommunalen Winterdienst an Ortsdurchfahrten klassifizierter Straßen.“*

## **8. zu § 25 Abs. 1 Nr. 16 und 17 LFAG-E**

Die Beibehaltung dieser Zuweisungstatbestände begegnet seitens der kommunalen Spitzenverbände keinen Bedenken.

## **II. Allgemeine Finanzausweisungen**

Die Allgemeinen Finanzausweisungen unterteilen sich unverändert in Schlüsselzuweisungen sowie weitere Allgemeine Finanzausweisungen.

### **1. Allgemeine Finanzausweisungen außerhalb der Schlüsselzuweisungen**

#### **a. Zuweisungen zum Ausgleich von Beförderungskosten (§ 18 LFAG-E)**

Die kommunalen Spitzenverbände stimmen der Beibehaltung dieser allgemeinen Finanzausweisung zu.

#### **b. Zuweisungen für Stationierungsgemeinden und zentrale Orte (§ 19 LFAG-E)**

Der Entwurf für ein neues LFAG 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. Das Ziel ist offensichtlich eine Konzentration auf Empfängergerneinden.

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 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.

Der Verteilungsmodus erfolgt identisch zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen B. Die zentralen Orte vereinen Mehrbedarfe aber vielfach auch eine höhere Steuerkraft und werden entsprechend berücksichtigt. Es erfolgt eine 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 verhindern, 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 vor allem daher problematisch, da weder das bisherigen LFAG noch der Gesetzentwurf eine allgemeine Einwohnerveredelung vorsieht, die dies leisten könnte.

Ebenfalls kritisch zu sehen ist die Absicht des Landes grds. die Schlüsselzuweisungen B nicht mehr als Umlagegrundlage der Kreis- und der Verbandsgemeindeumlage zuzuführen, aber den bisherigen Leistungsansatz aus der Schlüsselzuweisung B2 als eigenen allgemeinen Zuweisungstatbestand nach § 19 LFAG-E zur Umlagegrundlage zu erklären. Aus kommunaler Sicht ist das ein widersprüchliches Vorgehen.

Der Landkreistag begrüßt, dass diese Zuweisungen umlagefähig bleiben. Dies spiegelt wider, dass z. B. die Stationierungsstreitkräfte sowie die Zivilangehörigen im größeren Umfang auch Mehraufwand für den Landkreis zur Folge haben, beispielhaft aufzuführen sind u.a. das Jugendamt, bau-, naturschutz- und wasserrechtliche Fragestellungen oder die Abfallentsorgung. Gleiches gilt mit Blick auf die zentralen Orte z. B. für den ÖPNV/SPNV.

### **c. Zuweisungen für flächenmäßig große bzw. von der demografischen Entwicklung nachteilig betroffene Gebietskörperschaften**

Im LFAG-E wird in keiner Weise aufgegriffen, dass insbesondere teils flächenmäßig sehr große, dafür aber von Bevölkerungsrückgang betroffene Gebietskörperschaften weiter in hohem Umfang Verwaltungs- bzw. Infrastrukturleistungen erbringen müssen, denen aber eine immer geringere Zahl an Einwohnerinnen und Einwohner gegenübersteht, die über ihre Steuern, Gebühren und Beiträge zur Refinanzierung beitragen können. Es ist aus Sicht des Landkreistags unverständlich, dass eine auch auf Zentralität zurückzuführende allgemeine Finanzzuweisung gewährt wird, die aus der Demografie und der Fläche sich ergebenden, spiegelbildlichen Herausforderungen für den ländlichen Raum keine Berücksichtigung finden. Die Schwerpunktsetzung der Landesregierung nach dem bisherigen Stand des Gesetzentwurfs wird damit mehr als deutlich. Der bisherige Flächenansatz in der Schlüsselzuweisung B2 ist ergänzt um einen Demografiefaktor als allgemeine Finanzzuweisung fortzuführen.

#### **d. Zuweisungen an den Bezirksverband Pfalz, § 20 LFAG-E**

Die Aufgabe des Bezirksverbandes Pfalz werden gemäß § 15 der Bezirksordnung für den Bezirksverband Pfalz durch das Land finanziell unterstützt. Seit der Neufassung des LFAG zum 01.01.2014 erfolgt diese finanzielle Unterstützung durch eine allgemeine Finanzausgleich aus dem Kommunalen Finanzausgleich. Damit erfolgt indirekt eine Finanzierung des Bezirksverbandes auch durch Kommunen, die nicht Mitglied im Bezirksverband Pfalz sind; Ursache hierfür ist die spiegelbildlich alle Kommunen treffende Kürzung der verbleibenden allgemeinen Finanzausgleichungen der Rest-Schlüsselmasse B. Die kommunalen Spitzenverbände fordern daher ein, dass die Finanzierung der Zuweisungen an den Bezirksverband Pfalz wieder aus dem originären Landeshaushalt erfolgt, sodass eine sachwidrige Belastung von Kommunen außerhalb des Mitgliedsbereichs des Bezirksverbandes unterbleibt.

#### **e. Ausgleichsstock, § 21 LFAG-E**

##### **(1) zu § 21 Abs. 1 Nr. 1 bis 6 LFAG-E**

Die Finanzierung entsprechender Maßnahmen aus dem Ausgleichsstock begegnet seitens der kommunalen Spitzenverbände keinen Bedenken.

##### **(2) Forderung nach einem Härteausgleich über eine Erweiterung des Ausgleichsstocks**

Die kommunalen Spitzenverbände erinnern an die oben erwähnte Forderung des VGH nach einem Härteausgleich, um sachwidrige Benachteiligungen einzelner Gebietskörperschaften zu verhindern. Dies ist nicht zu verwechseln mit dem nach § 12 Abs. 3 LFAG-E gewährten Härteausgleich für die kreisfreien Städte, sondern erinnert an das frühere System der Bedarfszuweisungen. Dem trägt der Gesetzentwurf bislang nicht Rechnung.

#### **f. Zuweisungen aus Anlass kommunaler Gebietsänderungen (§ 22 LFAG-E)**

Die kommunalen Spitzenverbände lehnen diese allgemeine Finanzausgleich ab und verweisen zur Begründung auf die Beschlüsse des Verwaltungsgerichts Neustadt an der W. vom 13.05.2019 (Az.: 3 K 147/16.NW, 3 K 602/16.NW sowie 3 K 415/16.NW):

*„Es ist nicht Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs, durch entsprechende finanzielle Leistungen, wie § 17a LFAG 2014 es vorsieht, kommunale Gebietsveränderungen finanziell zu honorieren. Anreize für die Neugliederung von Kommunen zu schaffen, ist nicht Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs. Dieser soll die Finanzsituation der Kommunen in deren Bestand ergänzen. Will das Land die Fusion von Kommunen fördern und so letztlich durch*

*Schuldendiensthilfen zur Verbesserung der Fusionsgemeinden beitragen, hat dies daher außerhalb des verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Finanzausgleichs zu erfolgen. Dies stünde auch im Einklang mit der übrigen Argumentation des Beklagten, dass die Abtragung von Schulden nicht Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs sei.“*

### **g. Zuweisungen aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (§ 23 LFAG-E) sowie Zuweisungen bei kommunalen Liquiditätskrediten (§ 24 LFAG-E)**

Den kommunalen Spitzenverbände ist unklar, ob und in wieweit Zuweisungen aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP) sowie zur Entlastung von kommunalen Liquiditätskrediten im Zusammenhang mit der angekündigten hälftigen Übernahme der Kassenkredite - jenseits eines Sockelbetrages - stehen. Eine Position der kommunalen Spitzenverbände zu den § 23, 24 LFAG-E ist demzufolge erst nach Kenntnis zumindest des Entwurfes des Gesetzes zur Umsetzung des Art. 117 Abs. 4 der Landesverfassung möglich.

### **h. Allgemeine Straßenzuweisungen (§ 14 LFAG-E a. F.)**

Es ist vorgesehen, dass nach dem neuen LFAG die bisherigen allgemeinen Straßenzuweisungen entfallen und als Nebenansatz in die künftigen Schlüsselzuweisungen B überführt werden. Der Landkreistag spricht sich an dieser Stelle dafür aus, dass die allgemeinen Straßenzuweisungen als allgemeine Finanzaufweisungen beibehalten werden. Kommunale Belastungen aus der Unterhaltung von Kreisstraßen könnten nämlich somit nicht mehr passgenau abgebildet werden. Sie sind vielmehr davon abhängig, ob in den betroffenen Landkreisen eine besonders hohe soziale Belastung besteht oder nicht (dazu später). Dies wird der Bedeutung und Funktion gerade der Kreisstraßen für die Mobilität im ländlichen Raum aber nicht gerecht. Der Landkreistag fordert daher ein, diese gesetzgeberische Entscheidung zu überdenken und Ausbau, Unterhaltung bzw. Neubau von Kreisstraßen weiterhin nach bisherigem Muster aus dem KFA zu unterstützen.

## **2. Schlüsselzuweisungen**

Der verbleibende Betrag nach Abzug der Zweck- und sonstigen allgemeinen Zuweisungen wird als Schlüsselzuweisungen A und B ausgekehrt.

Die Verschlankung des Systems der Schlüsselzuweisungen (von den bisherigen Zuweisungen A, B1, B2, C1, C2 und C3) sowie der Investitionsschlüsselzuweisungen auf die Schlüsselzuweisungen A und B ist **aus Sicht des Gemeinde- und Städtebundes** insgesamt zu begrüßen, wengleich damit nicht unbedingt eine Vereinfachung des Systems insgesamt einhergeht. So

wurden u.a. die Regelungen der bisherigen Schlüsselzuweisungen C weitgehend in den Nebenansatz der Bedarfsermittlung integriert.

## **a. Schlüsselzuweisungen A**

### **Stellungnahme Gemeinde- und Städtebund, auch schon zu Nivellierungssätzen**

Die Schlüsselzuweisungen A werden weiterhin systemgerecht als sog. Vorwegschlüsselzuweisungen den kreisfreien Städten, verbandsfreien Gemeinden und Ortsgemeinden gewährt, die den gesetzlichen Bedarf erfüllen.

Der gesetzliche Schwellenwert für die Gewährung der Schlüsselzuweisungen A wird von aktuell 78,5 % auf (vorläufig) 76,0 % gesenkt. In diesem Zusammenhang werden zwei Neuerungen in das System der Schlüsselzuweisungen A eingeführt. Zum einen wird die Ausgleichsquote von ehemals 100 % auf 90 % abgesenkt und darüber hinaus wird der maximal bereitzustellende Betrag auf 14 v. H. der Gesamtschlüsselmasse begrenzt. Im Ergebnis kann sich eine erhebliche Reduzierung der Schlüsselzuweisungen A gegenüber dem Status Quo ergeben. Reicht beispielsweise der zur Verfügung stehende Betrag (14 v.H. der Gesamtschlüsselmasse) nicht aus um den Schwellenwert von 76,0 % zu bedienen, so wird der Schwellenwert so weit abgesenkt, bis die Mittel ausreichen, im Zweifel auch unter 70 %.

Damit sind die Ortsgemeinden u.a. aufgrund dieser Regelung, gestützt auf die Berechnungen des Landes in der Anlage 2 zum Gesetzentwurf, die „Zuweisungsverlierer“ und müssen sich - wie bereits ausgeführt - zu Unrecht an den Bürger zur Finanzierung der Aufgaben und Ausgaben wenden. Dies bedeutet: Aufgrund der unzutreffend ermittelten Einnahmepotenziale bei der Grundsteuer B müssen die Hebesätze auf das Niveau des Bundesdurchschnitts gehoben werden und somit die Einwohner des Landes besonders im ländlichen Bereich derart belastet werden, als würden diese in den Metropolregionen leben, ohne die dortigen kulturellen und sonstigen Angebote zur Verfügung zu haben. Dies bedeutet eine erhebliche Überforderung der Leistungsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger, gerade vor dem Hintergrund der steigenden Inflation, besonders bei den derzeit sehr hohen Preisen für Energie.

Auch wird der Vergleichsmaßstab der bundesdurchschnittlichen Hebesätze der Grundsteuern vor dem Hintergrund der anstehenden Grundsteuerreform in Deutschland für ungeeignet angesehen. Vor dem Hintergrund, dass es zukünftig in Deutschland keine einheitliche Bewertung mehr geben wird und es damit auch keine vergleichbaren Ausgangswerte sowie in der Folge auch keine vergleichbaren Hebesätze mehr geben kann, muss die Frage nach einem einheitlichen Vergleichsmaßstab innerhalb von Rheinland-Pfalz gestellt werden, der aufgrund der

nach dem Gesetzentwurf gebildeten **Teilschlüsselmassen** für die verschiedenen Gebietskörperschaftsgruppen, den kreisfreien und den kreisangehörigen Bereich getrennt betrachtet.

- Grundsteuerreform zum 01.01.2025

Im Zusammenhang mit der Grundsteuerreform wenden einige Bundesländer nicht das einheitliche Bundesmodell an und weichen auf das Wohnlagemodell (Hamburg), das Flächenfaktor-Verfahren (Hessen), das Bundesmodell mit abweichender Steuermesszahl (Saarland und Sachsen), das wertunabhängiges Modell (Bayern), das modifiziertes Bodenwertmodell (Baden-Württemberg) oder das Flächen-Lage-Modell (Niedersachsen) aus. Vor dem Hintergrund werden die Länder, die kein Wertmodell, sondern ein reines Flächenmodell anwenden aufgrund der niedrigeren Messbeträge einen höheren Hebesatz verwenden müssen, um den gleichen Steuerbetrag zu erzielen, wie dies bisher der Fall war.

Die unkorrigierte Berücksichtigung dieser noch höheren Hebesätze im Bundesdurchschnitt wird in der Folge zu noch höheren Hebesätzen in Rheinland-Pfalz führen (müssen) und damit das ganze System an seine Grenzen oder darüber hinausführen. Rheinland-Pfalz wird dann nicht nur ein Hochsteuerland werden, sondern in dem genannten Bereich an der Spitze stehen.

- Getrennte Betrachtung des kreisfreien und des kreisangehörigen Raums

Es ist für die **horizontale Betrachtung** der vorhandenen Steuerkraftunterschiede zwingend erforderlich, eine getrennte Betrachtung nach kreisfreiem und kreisangehörigem Raum vorzunehmen, eine Betrachtung nach Gebietskörperschaftsgröße ist insoweit an dieser Stelle nicht mehr erforderlich, da es sich lediglich um die realitätsgetreue Darstellung der vorhandenen Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden innerhalb des Landes Rheinland-Pfalz handelt. Die im Gesetzentwurf als Referenz genannten Bundesdurchschnitte spannen einen Rahmen auf, der für die Verhältnisse in Rheinland-Pfalz ungeeignet ist. Im Gesetzentwurf wird 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. Dies ist dann eine sachgerechte Lösung, wenn beide Typen in einer einzelnen (und damit einheitlichen) (Teil-)Schlüsselmasse behandelt werden. In diesem Fall ist die Argumentation gegen einen geteilten Nivellierungshebesatz (wie diese auch vom Landkreistag vorgetragen wird) nachvollziehbar.

Tatsächlich sieht der **Gesetzentwurf** jedoch die Bildung mehrerer **Teilschlüsselmassen** nach § 12 Abs. 1 LFAG-E 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. 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 hierdurch vorhandene Steuerkraftdifferenzen rechnerisch verkleinert werden.

- **Bundesdurchschnitt als Maßstab für die Realsteuerhebesätze**  
An dieser Stelle ist die Frage nach der Heranziehung der bundeseinheitlichen Hebesätze als Maßstab ergänzend zu hinterfragen. Bei den Einnahmepotenzialen müssen sich alle Gemeinden und Städte dem „bundesdurchschnittlichen“ Vergleich unterziehen. Bei den Ausgaben erfolgt indes kein Vergleich mit bundesdurchschnittlichen Werten. Bei den Ausgaben für Personal, Soziales und Sachinvestitionen liegen die rheinland-pfälzischen Kommunen zum Teil weit hinter dem Bundesdurchschnitt, hier müsste erheblich nach oben korrigiert werden. Auch diese getrennte Sichtweise des Landes spricht für Rheinland-Pfalz durchschnittliche Einnahmenvergleiche.

### **Stellungnahme Landkreistag:**

Schlüsselzuweisungen A werden gewährt, wenn die Steuerkraftmesszahl einer Stadt oder Gemeinde weniger als 76 % (bislang 78,5 %) der landesweit durchschnittlichen Steuerkraftmesszahl beträgt. In diesem Fall erhält die Stadt oder Gemeinde 90 % (bislang 100 %) des Unterschiedsbetrags zwischen eigener und den erwähnten 76 % der landesweit durchschnittlichen Steuerkraftmesszahl. Schlüsselzuweisungen A dürfen höchstens 14 % der Gesamtschlüsselmasse beanspruchen. Sollte der Schwellenwert von 76 % dazu führen, dass der Anteil von 14 % überschritten wird, erfolgt eine automatische Absenkung des Schwellenwertes, bis diese Grenze erreicht ist. Die Schlüsselzuweisungen A sind unverändert Umlagegrundlage, die Schlüsselmasse wird im Weg eines Vorwegabzugs aus der Gesamtschlüsselmasse generiert.

Der Landkreistag begrüßt eine Begrenzung des Anteils der Schlüsselzuweisungen A an der Gesamtschlüsselmasse, da ansonsten ein mit der Schlüsselmasse B gleichwertiger Nebenausgleich entstehen könnte, der weitere Härteausgleiche analog der Regelung in § 12 Abs. 3

LFAG-E auslösen könnte. Auch die weiteren Regelungen zu den Schlüsselzuweisungen A werden seitens des Landkreistages akzeptiert, auch wenn der Ausgleich zugunsten finanzschwächerer Kommunen innerhalb der jeweiligen Teilschlüsselmassen B hätte vorgenommen werden können.

## **b. Schlüsselzuweisungen B**

### **(1) Allgemeines**

Allgemeine Straßenzuweisungen, Investitionsschlüsselzuweisungen sowie die bisherigen Schlüsselzuweisungen B1, B2, C1, C2 und C3 werden in eine neue Schlüsselzuweisungsart B überführt. Die Schlüsselzuweisungen B sind finanzkraftabhängig gestaltet und führen im Kern die bisherige Schlüsselzuweisungsart B2 fort. Wie bislang die B2 ist auch die neue Schlüsselmasse B die sog. Rest-Schlüsselmasse, die nach Abzug aller anderen Finanzzuweisungen verbleibt.

### **(2) Härteausgleich für kreisfreie Städte**

Hierzu führt der Städtetag wie folgt aus: Nach § 12 Abs. 3 LFAG-E wird die Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte zunächst im Jahr 2023 und im Jahr 2024 jeweils um 155 Mio. € erhöht. Letztlich ist es diese Regelung, die im Ergebnis - nach der ersten Probeberechnung - dazu führt, dass die kreisfreien Städte zumindest in 2023 weit überwiegend einen Haushaltsausgleich ohne Neuverschuldung werden erreichen können. Die Regelung wird daher seitens des Städtetags grundsätzlich begrüßt. Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass es nicht nachvollziehbar ist, warum erst durch diesen Härteausgleich die kreisfreien Städte überhaupt finanziell besser im Vergleich zum bisherigen System gestellt werden. Bereits im sog. Neuwieder-Urteil des VGH von 2012 wurde auf die ungedeckten Soziallasten als Hauptursache der Unterfinanzierung der kreisfreien Städte (und Landkreise) hingewiesen. Dieses grundlegende Problem wird durch den neuen KFA mit seiner Bedarfsorientierung nicht aufgelöst. Exemplarisch für die kreisfreien Städte sei dies am Beispiel der Stadt Worms veranschaulicht. Der aktuelle Fehlbetrag im Sozialbereich im Haushalt 2022 (inklusive Abschreibungen, Personal- und Sachkosten) der Stadt Worms beziffert sich auf insgesamt 83,4 Mio. Euro. Dem stehen derzeit Schlüsselzuweisungen C in Höhe von 18,9 Mio. Euro entgegen. Wenn jetzt die höhere Zuweisung in Höhe der 11 Mio. Euro in diesem Kontext berücksichtigt wird (vgl. Probeberechnung), verbleibt weiterhin ein erheblicher Fehlbetrag im Sozialbereich in Höhe von 53,1 Mio. Euro. Das heißt, es verbleiben immer noch 64 Prozent der Soziallasten bei der Stadt Worms. So wie die anderen kreisfreien Städte auch, wird Worms diesen Fehlbetrag im Sozialhaushalt weit überwiegend mit Steuereinnahmen (insb. Gewerbesteuer) zu kompensieren haben. Auch

wenn dies dem Gesamtdeckungsprinzip entspricht, so wird vor Ort dennoch permanent von Unternehmen fraglich gestellt, warum z.B. die Einnahmen einer Stadt aus der Gewerbesteuer nicht der Verbesserung des Standorts dienen, sondern eins zu eins zur Finanzierung ungedeckter Sozialausgaben verwendet werden müssen. Mehr noch stellt sich die Frage, warum eine Stadt Aufgaben, die - für den Sozialbereich immanent - durch Bundes- und Landesgesetzgebung bestimmt werden, zu einem Großteil aus eigener Kraft selbst finanzieren muss und die entsprechenden Ausgaben nicht bundes- und landesseitig zumindest weit überwiegend kompensiert werden. Gleichwohl der kommunale Finanzausgleich als ergänzendes Finanzierungsinstrument nicht zum vollumfänglichen Ausgleich der Soziallasten erhalten kann - hier bedarf es landesseitig dringend einer finanziellen Abgeltung dieser Ausgaben außerhalb des KFA (dieser Position schließen sich der Landkreistag und der Gemeinde- und Städtebund ausdrücklich an) - hat die Landesregierung in der Vergangenheit Bemühungen unternommen, diese Problemlage innerhalb des KFA zu adressieren. Genannt sei hier vor allem die Einführung der Schlüsselzuweisung C 3. Dies wurde und wird von den kreisfreien Städten auch anerkannt. Im neuen System des KFA wird das Problem der hohen Soziallasten offenbar nicht in gleicher Weise adressiert bzw. durch die Finanzkraftabhängigkeit der neuen Schlüsselzuweisungen nicht ausreichend adressiert bzw. konterkariert. Auch von daher ist die Einführung eines Härteausgleichs für die kreisfreien Städte nachvollziehbar und unerlässlich. Auf Kritik stößt allerdings die enge Befristung dieses Härteausgleichs auf zwei Jahre. Damit fehlt den Städten Planungssicherheit, gerade auch für die Aufstellung von Doppelhaushalten. Es droht bei zeitnahe Auslaufen des Härteausgleichs, dass für viele kreisfreie Städte spätestens in 2025 der Haushaltsausgleich wieder in weite Ferne rückt. Der Städtetag appelliert an die Landesregierung, die Laufzeit des Härteausgleichs gleichzusetzen mit der erstmaligen, umfassenden Evaluierung des KFA. Laut Gesetzentwurf soll ein evaluierter KFA 2028 in Kraft treten. Demnach sollte der Härteausgleich bis Ende 2027 gewährt und im Rahmen der Evaluierung auf seinen weiteren Fortbestand hin überprüft werden.

### **(3) Bildung von Teilschlüsselmassen**

Schlüsselzuweisungen B werden künftig nicht mehr aus einer einheitlichen Masse gewährt, für die Auszahlung werden vielmehr sog. Teilschlüsselmassen für fünf unterschiedliche Gebietskörperschaftsgruppen gebildet (kreisfreie Städte, Landkreise, verbandsfreie Gemeinden, Verbandsgemeinden und Ortsgemeinden). Der Anteil an der Rest-Schlüsselmasse B spiegelt dabei den prozentualen Anteil der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe am errechneten Mindestbedarf wieder.

Der Landkreistag spricht sich explizit gegen die Bildung von Teilschlüsselmassen aus. Bereits den Finanzausgleichsjahren vor 1978 lag u. a. ein sog. „Drei-Säulen-Modell“ (im Ergebnis eigene Schlüsselmassen für kreisfreie Städte, Landkreise und den kreisangehörigen Raum) zugrunde. Dieses „Drei-Säulen-Modell“ wurde mit Landesgesetz vom 28.10.1977 aufgegeben. Ziel war es seinerzeit, der divergierenden Finanzkraftentwicklung einzelner Gebietskörperschaftsgruppen besser Rechnung zu tragen und die finanzielle Grundausstattung aller Kommunen zu vereinheitlichen. Der Landkreistag sieht keinen Grund, diese Ziele zugunsten einer noch gegenüber der Zeit vor 1978 noch stärkeren Differenzierung auf fünf Gebietskörperschaftsgruppen aufzugeben; es ist im Übrigen auch nicht zwingende Schlussfolgerung aus dem Urteil des VGH vom 16.12.2020. Die für die Beibehaltung einer einheitlichen Schlüsselmasse sprechenden Gründe hat darüber hinaus der VGH in seiner Entscheidung vom 30.01.1998 (VGH N 2/97) wie folgt beschrieben:

*„(...) Bezogen auf die Ebene der Gemeinden in einem landesweiten Quervergleich untereinander mag ein solches Verfahren ein größeres Maß an Verteilungsgerechtigkeit erzielen. Es wird aber erkauft durch Verwerfungen an anderer Stelle, nämlich zwischen den Landkreisbereichen (Gesamtkreisen) und in deren Verhältnis zu den kreisfreien Städten. Typischerweise gelingt es in einem „Drei-Säulen-Modell“ nicht, die Finanzausweisungen so auszurichten, dass ein Zuwenig an Schlüsselzuweisungen, die ein Landkreis erhält, seine genaue Entsprechung findet in einem Zuviel an die Gesamtheit der diesem Landkreis zugeordneten Gemeinden. Gerade in dieser strikt einwohnerbezogenen Gleichbehandlung liegt aber ein Vorteil, der den rheinland-pfälzischen Finanzausgleich gegenüber anderen Systemen auszeichnet.*

*Die Vorabaufteilung der Schlüsselmasse auf einzelne Gebietskörperschaftsgruppen ist noch aus einem anderen Grund problematisch: Deren Aufgaben- und damit Finanzbedarfsrelationen verschieben sich fortwährend, und zwar manchmal sprunghaft in kurzen Zeitabständen. Ein solches System muss also fortwährend „nachjustiert“ werden, indem der Gesetzgeber die Quoten, die auf die einzelnen Säulen entfallen, fortwährend anpasst. Verfassungsrechtliche Streitigkeiten können dadurch allerdings kaum vermieden, sondern, je nach dem Maß der Anpassung, im Gegenteil sogar provoziert werden. Demgegenüber besteht der wesentliche Vorzug des rheinland-pfälzischen Landesfinanzausgleichsgesetzes darin, dass es Bedarfsunterdeckungen, die bald bei den kreisfreien Städten, bald im kreisangehörigen Raum verstärkt hervortreten können, ohne regulierenden Eingriff des Gesetzgebers gleichsam automatisch auffängt (...).*

Der Landkreistag fordert damit aus den dargestellten Gründen die Fortführung der Schlüsselzuweisungen B2 nach bisherigem System als neue Schlüsselzuweisung B.

#### **(4) Voraussetzungen für die Gewährung von Schlüsselzuweisungen B**

Schlüsselzuweisungen B erhält nicht jede Gebietskörperschaft, sondern nur diejenige, deren Ausgleichsmesszahl die Finanzkraftmesszahl übersteigt. In diesem Fall werden 90 % (aktuell bei der Schlüsselzuweisungsart B2 60 %) des Unterschiedsbetrages ausgeglichen.

#### **(5) Ausgleichsmesszahl**

Die Höhe der Ausgleichsmesszahl ergibt sich aus der Multiplikation eines Grundbetrages mit einem Gesamtansatz. Der Grundbetrag wird dabei so errechnet, dass die für die jeweilige Gebietskörperschaftsgruppe zur Verfügung stehende Teilschlüsselmasse vollständig aufgebraucht wird. Der Gesamtansatz setzt sich aus der Addition eines sog. Hauptansatzes (im Fall der Kreise 40 % der Einwohnerzahl des jeweiligen Kreises, im Übrigen bei den kreisfreien Städten 100 %, den verbandsfreien Gemeinden 60 %, Verbands- und Ortsgemeinden je 30 %) mit vier Nebenansätzen zusammen. Mit den Nebenansätzen sollen Belastungen aufgrund der Jugend- und Sozialhilfe (Nachfolge Schlüsselzuweisungen C1 und C2), Schulen (schon bislang innerhalb der B2), Kinderbetreuung (neu) und Straßen (Nachfolge bisherige allgemeine Straßenzuweisungen) abgebildet werden.

##### **(a) Hauptansatz**

Der Hauptansatz wird weiterhin nach der Einwohnerzahl gebildet. Damit wird nach wie vor keine allgemeine Einwohnerveredelung vorgenommen. Durch die nicht vorgenommene Differenzierung nach Gemeindegrößen kommt den Nebenansätzen eine herausgehobene Bedeutung zu.

##### **(b) Sozial- und Jugendhilfeansatz**

Nach Auffassung des Landkreistages und des Städtetags wäre eine Fortführung der Schlüsselzuweisungen C1 und C2 erforderlich gewesen, um der Forderung des VGH in seinem Urteil vom 14.02.2012 zu entsprechen, die Sozialhilfeträger zu entlasten.

Zu dem Verhältnis des Haupt- zu den Nebenansätzen innerhalb der Teilschlüsselmasse der Kreise werden weiter unten noch seitens des Landkreistages Hinweise gegeben.

##### **(c) Kinderbetreuungsansatz**

Den kommunalen Gebietskörperschaften wird ein Nebenansatz zum Ausgleich der Kosten von Tageseinrichtungen im Sinne des Landesgesetzes über die Erziehung, Bildung und Betreuung

von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege vom 3. September 2019 (GVBl. S. 213, BS 216-7) in der jeweils geltenden Fassung gewährt.

Der in das System des KFA neu integrierte Ansatz für Kindertagesbetreuung nach § 15 Abs. 4 Nr. 3 LFAG ist aus kommunaler Sicht sinnvoll, da er einen fiskalisch bedeutsamen und hoch dynamischen Aufgabenbereich und Ausgabenbereich der Kommunen repräsentiert.

Der Nebenansatz wird berechnet, indem das Produkt aus der Anzahl der Kinder nach Satz 3 mit dem Faktor 4,8 in kreisfreien Städten, 1,5 in verbandsfreien Gemeinden, 2,4 in Ortsgemeinden, 7 in Landkreisen und 0,1 in Verbandsgemeinden gebildet wird. Die Bildung der Faktoren wird sicherlich jährlich zu überprüfen sein, da gerade im Bereich der Trägerschaften der Kindertageseinrichtungen derzeit ein Wandel vollzogen wird, sei dies der Übergang der Bau-trägerschaft von freien Trägern auf Gemeinden, der Übergang der Betriebs- oder Vollträger-schaft von freien Trägern auf Gemeinden oder der Übergang von Gemeinden auf Verbands-gemeinden. Um hier immer die korrekten Bedarfe abzubilden ist eine dauerhafte Betrachtung der Verhältnisse unerlässlich.

Nach dem Entwurf des LFAG ermittelt sich die Anzahl der Kinder bis zum vollendeten fünften Lebensjahr zuzüglich der Anzahl der einzuschulenden Kinder, jeweils mit Hauptwohnsitz in der kommunalen Gebietskörperschaft, nach § 35 Abs. 1 LFAG-E. Für eine einheitliche Daten-grundlage ist die Heranziehung dieser Daten durchaus geeignet.

Man könnte für eine direkte Zuordnung der in einer Kindertageseinrichtung oder in Tages-pflege betreute Kinder auch die Datenbank des Landesjugendamtes heranziehen, hier aller-dings mit dem Stand zum 31.05. des laufenden Jahres, analog der Regelung in § 5 der Lan-desverordnung zur Ausführung von Bestimmungen des Landesgesetzes über die Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (KiTaG-AVO).

#### **(d) Schulansatz**

Die Erweiterung des Schulansatzes nach § 15 Abs. 4 Nr. 2 LFAG auf die Grundschulen ist eine sinnvolle Weiterentwicklung. 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 leider nicht rechnerisch nachvollziehbar.

## **(e) Straßenansatz**

### Position Landkreistag:

Der Landkreistag ist wie oben ausgeführt der Auffassung, dass die bisherigen allgemeinen Straßenzuweisungen fortzuführen sind. Wird dem Vorschlag entsprochen, wäre ein entsprechender Nebenansatz innerhalb der Schlüsselzuweisungen B überflüssig.

### Position der weiteren Verbände:

Durch den Straßenansatz nach § 15 Abs. 4 Nr. 4 LFAG-E erfolgt eine sachgerechte Integration in den Steuerkraftausgleich über die Schlüsselzuweisungen B. Ansonsten werden die bisherigen Regelungen der Allgemeinen Straßenzuweisungen beibehalten.

## **(f) Flächenansatz**

Landkreistag sowie Gemeinde- und Städtebund fehlt darüber hinaus die Fortführung des Flächenansatzes, sofern dieser nicht doch, wie bevorzugt, als allgemeine Finanzausweisung abgebildet werden soll.

Aus Sicht des Städtetags sei darauf verwiesen, dass die Gewährung einer allgemeiner Finanzausweisung für zentrale Orte aufgrund deren Angebote, Leistungen und Infrastruktur gerade auch für ihr jeweiliges Umland zu begrüßen bzw. folgerichtig ist. Gleichwohl darf es im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse kein immanentes Konkurrenzverhältnis um finanzielle Mittel zwischen ländlichem Raum und Verdichtungsräumen geben. Vielmehr müssen die Herausforderungen beider Landschaftstypen auch entsprechend im KFA abgebildet werden.

Gemäß § 15 Abs. 3 wird innerhalb der Gebietskörperschaftsgruppe der verbandsfreien Gemeinden die Einwohnerzahl der großen kreisangehörigen Städte im Hauptansatz abweichend mit 66 v. H. angesetzt, um den bei der Bedarfsermittlung für den vertikalen KFA festgestellten höheren Zuschussbedarfen dieser Gemeinden in einigen Aufgabenclustern Rechnung zu tragen. Dieser gewählte Ansatz wird grundsätzlich ausdrücklich begrüßt, wenngleich einer gesonderten Betrachtung der großen kreisangehörigen Städte als eigenständige Gebietskörperschaftsgruppe innerhalb des Systems des KFA klar der Vorzug gegeben wird. Fraglich ist allerdings, ob mit der genauen Ausgestaltung dieser Einwohnerveredlung der großen kreisangehörigen Städte tatsächlich ihre gegenüber den anderen verbandsfreien Gemeinden deutlich umfangreicheren Aufgaben bereits finanziell der Höhe nach ausreichend abgebildet sind.

Zumindest sollte den fünf großen kreisangehörigen Städten mit eigenem Jugendamt über den hier gewählten Mechanismus ein höheres Gewicht beigemessen bzw. diese noch stärker berücksichtigt werden. Zu begründen ist dies auch vor dem Hintergrund des bisherigen Systems des KFA, nachdem den großen kreisangehörigen Städten über die Schlüsselzuweisung B 10 e je Einwohner zusätzlich gewährt wurden und den fünf großen kreisangehörigen Städten mit eigenem Jugendamt 30 € je Einwohner. Eine solche finanzielle Würdigung für ihre Mehraufwände im Jugendbereich, die gerade vor dem Hintergrund des aktuellen Flüchtlingszustroms noch einmal deutlich ansteigen werden, sollten die fünf großen kreisangehörigen Städte mit eigenem Jugendamt auch im neuen System des KFA erfahren.

## **(6) Finanzkraftmesszahl**

Der Ausgleichsmesszahl gegenüber steht die Finanzkraftmesszahl, die sich im Fall der kreisfreien Städte aus 100%, der verbandsfreien Gemeinden aus 60%, im Fall der Kreise aus 40 % sowie der Verbands- und Ortsgemeinden zu je 30% der eigenen bzw. der Steuerkraftmesszahl der Städte und Gemeinden im Mitgliedsbereich sowie der diesen gewährten Schlüsselzuweisungen A sowie Ausgleichsleistungen nach § 28 LFAG-E zusammensetzt. Wie bislang werden dabei die Realsteuereinnahmen normiert, d. h. Nivellierungssätze gebildet, die für alle Städte und Gemeinden landesweit gleich sind: Diese sollen nunmehr 380 % bei der Gewerbesteuer (bislang 365 %; davon abzuziehen ist die Gewerbesteuerumlage in Höhe von 35 %), 345 % bei der Grundsteuer A (bislang 300 %) sowie 465 % bei der Grundsteuer B (bislang 365 %) betragen.

## **(7) Nivellierungssätze - Position der weiteren Verbände**

Der Landkreistag spricht sich alleine schon deshalb für weiter einheitliche Nivellierungssätze aus, da sie Voraussetzung für eine weiter einheitliche Schlüsselmasse sind. In dem jetzt vorgesehenen abrupten Anstieg spiegelt sich das Versäumnis des Landes seit 2014 wieder, die Entwicklungen auf dem Gebiet der Realsteuern gesetzgeberisch zu begleiten. Darüber hinaus ist auf die schon 1978 postulierten, weiter oben erwähnten Ziele des Gesetzgebers hinzuweisen, divergierende Entwicklungen in der Finanzkraft der Gebietskörperschaftsgruppen vermeiden sowie die finanzielle Grundausstattung der rheinland-pfälzischen Kommunen vereinheitlichen zu wollen. Sofern schon nicht an der einheitlichen Schlüsselmasse festgehalten wird, sollten daher zumindest einheitliche Nivellierungssätze beibehalten werden. Der Städtetag teilt die Position des Landkreistages zu den Nivellierungssätzen.



## **(8) Stellungnahme des Landkreistages zur Verteilung der Teilschlüsselmasse B zwischen den Kreisen**

Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen B zwischen den Kreisen führt objektiv betrachtet gemäß der am 12.05.2022 ebenfalls übersandten Probeberechnungen zu erheblichen Verwerfungen zwischen den Kreisen. An der Spitze hätte ein Landkreis, hätten die Regelungen des Referentenentwurfs bereits im KFA 2022 Anwendung gefunden, bis zu rd. 28 Mio. € Aufkommen gewonnen, ein anderer Landkreis um die 20 Mio. € verloren. Folge wäre für einige Kreise, die Einbußen zu verkraften gehabt hätten, der Beschluss von Kreisumlagesätzen jenseits der 50 v. H. gewesen, um einen Haushaltsausgleich erreichen zu können. Andere Kreise hätten die Umlage dagegen zum Teil erheblich absenken können, sodass in der Folge die landesweite Spreizung der Kreisumlagesätze massiv gewachsen wäre.

Ursachen für die hohe Schwankungsbreite zwischen den Kreisen sind nach Dafürhalten des Landkreistages:

1. Der Anstieg der Ausgleichsquote zwischen Ausgleichsmesszahl und Finanzkraftmesszahl von 60 v. H. auf 90 v. H.
2. Die Nivellierung von Hauptansatz sowie Finanzkraftmesszahl auf 40 v. H. (bisher im Ergebnis 66 v. H.).
3. Die Gewichtung von Hauptansatz und Nebenansätzen. Der Anteil des Hauptansatzes (Basis: Einwohnerzahl) am Gesamtansatz betrug nach Erkenntnis des Landkreistages in den Vorjahren um die 90 %, auch schon in den Jahren vor der Herauslösung des früheren Soziallastenansatzes aus den Schlüsselzuweisungen B2. Mit der jetzt veränderten Systematik reduziert sich der Anteil des Hauptansatzes auf weniger als 19 %; bei den kreisfreien Städten beträgt dieser nach unseren überschlägigen Berechnungen z. B. immerhin noch 45 %, bei den Verbandsgemeinden 81 %. Dagegen macht nunmehr der Nebenansatz zu Sozial- und Jugendhilfe 46,0 % des Gesamtansatzes aus, der Sozial- und Jugendhilfebereich addiert um den neuen Nebenansatz für Kitabetreuung sogar ca. 67,5 %. Dies führt gezwungenermaßen zu erheblichen internen Veränderungen innerhalb der Gebietskörperschaftsgruppe der Kreise.
4. Wir möchten zudem darauf hinweisen, dass der Nebenansatz Sozial- und Jugendhilfe die bisherigen Schlüsselzuweisungen C1 und C2 nicht widerspiegelt. Vielmehr wird mit der ausschließlich gewichteten Belastung die frühere Schlüsselzuweisung C2 fortgeführt, allerdings mit im Ergebnis aus der bisherigen C1 entnommenen erweiterten Berechnungsgrundlagen. Dies führt im Vergleich zu den bisherigen Schlüsselzuweisungen C1 und C2 zu einer erhöhten Proportionalität bei dem Ausgleich der Belastungen

aus dem Bereich der Sozial- und Jugendhilfe, die in eine Überkompensation vorhandener Sozialbelastungen münden kann.

Es handelt sich bei der starken Betonung der Sozial- und Jugendhilfe bzw. -betreuung im Gesamtansatz letztlich um eine gesetzgeberische Wertentscheidung. Wir bitten um Prüfung, ob diese Wertentscheidung vor dem Hintergrund der hohen Schwankungsbreite und den daraus resultierenden Folgen bei den Kreisen laut Proberechnung aufrechterhalten werden kann.

Es stellt sich schließlich für die Kreise die Frage einer Übernivellierung, also ob die oben erwähnte Vorgabe des Verfassungsgerichtshofes, dass vorhandene Finanzkraftunterschiede durch die Gewährung von Landesleistungen nicht vollständig abgebaut oder die tatsächliche Finanzkraftreihenfolge der Kommunen nicht umgekehrt werden dürfe, noch eingehalten ist. Der Landkreistag bittet an dieser Stelle um Überprüfung.

#### **E. Weitere Zuweisungen außerhalb des KFA**

Die Zuweisungen aus der Feuerschutzsteuer (§ 26 LFAG-E), zu den Kosten der Kriegsfolgenhilfe (§ 27 LFAG-E), die Ausgleichsleistungen aus Umsatzsteuermehreinnahmen des Landes (§ 28 LFAG-E) sowie Regelung zu sonstigen Zuweisungen (§ 29 LFAG-E) begegnen seitens der kommunalen Spitzenverbände keinen Bedenken.

#### **F. Änderungen bei kommunalen Umlagen**

##### **I. Finanzausgleichsumlage § 30 LFAG-E**

Neu ist, dass die Landkreise und Verbandsgemeinden künftig Schuldner der Finanzausgleichsumlage sein können. Dies lehnt sowohl der Landkreistag mit Blick auf die Kreise als auch der Gemeinde- und Städtebund mit Blick auf die Verbandsgemeinden ab. Die betroffenen Kommunen werden ggf. gehalten sein, über die Höhe des Umlagesatzes evtl. Belastungen

aus der Finanzausgleichsumlage auszugleichen bzw. können in Höhe der Belastung der Finanzausgleichsumlage ihren Umlagesatz nicht weiter absenken, um einen Haushaltsausgleich zu wahren. Damit ist nicht auszuschließen, dass die Belastung umlagehebender Gebietskörperschaften aus der Finanzausgleichsumlage im Ergebnis an die kreis- oder auch verbandsgemeindeangehörigen Gebietskörperschaften weitergegeben wird, auch wenn diese selbst weit davon entfernt sind, 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.

## **II. Kreisumlage (§ 31 LFAG-E)**

Die Schlüsselzuweisungen B sollen im Unterschied zum bisherigen Recht keine Umlagegrundlage mehr sein. Es ist bundesweit einmalig, dass eine Schlüsselzuweisung nicht umlagefähig sein soll. Dagegen sprechen aus Sicht des Landkreistages die nachfolgenden Gründe:

- Wesensmerkmal der Kreisumlage ist der Ausgleich widerstreitender Interessen im kommunalen Raum, die Rechtsprechung spricht insoweit von einem Finanzausgleich im Landkreisbereich. Bei Wegfall der Schlüsselzuweisungen B als Umlagegrundlage kann die Kreisumlage diese Funktion künftig nur noch im eingeschränkten Umfang oder gar nicht mehr wahrnehmen (dazu sogleich).
- Für eine Beibehaltung der Schlüsselzuweisungen B als Umlagegrundlage spricht darüber hinaus, dass mögliche Änderungen und Besserstellungen kreisangehöriger Städte und Gemeinden aufgrund erhöhter Nebenansätze nicht mehr von der Kreisumlage abgebildet werden. Stattdessen muss der Kreis ggf. den Kreisumlagesatz auf die verbleibenden Umlagegrundlagen erhöhen mit der Gefahr einer dadurch wachsenden Disparität der kommunalen Finanzausstattung im kreisangehörigen Raum. Die Kreisumlage würde dadurch von einem Element des Finanzausgleichs zu einem reinen Finanzierungsinstrument der Landkreise „degradiert“.

- Der Landkreisbereich verliert also an Steuerungsmöglichkeit hinsichtlich der Finanzmittelverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Kommunen; ebenso wird die autonome Entscheidung im Verbandsgemeindebereich beschnitten, die Finanzmittelverteilung zwischen Verbands- und Ortsgemeinden festzulegen. Dies bedeutet im Ergebnis auch ein Weniger an kommunaler Selbstbestimmung. Schon allein aus diesem Grund ist der Wegfall der Umlagefähigkeit der Schlüsselzuweisungen B zwingend abzulehnen.
- Unter dem Strich kompensiert die dadurch herbeigeführte Freistellung von der Kreisumlage die in der Proberechnung festgestellten Einbußen der Verbandsgemeinden im künftigen Zuweisungssystem. Damit negiert das Land, wie weiter unten noch einmal ausgeführt, das Ergebnis seiner eigenen Bedarfsermittlung zugunsten der Bewahrung des Status quo im Verhältnis der Gebietskörperschaftsgruppen untereinander.

Die Einbeziehung der Schlüsselzuweisungen A in die Umlagegrundlagen - wie nach dem bisherigen Verfahren - ist sachgerecht. Die Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen stellen eine ergänzende Einnahmequelle zu den eigenen Steuereinnahmen der Kommunen dar. Fehlende Steuereinnahmen werden grundsätzlich durch höhere Schlüsselzuweisungen A kompensiert. Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen stehen damit in einem engen ersetzenden Verhältnis. Beide sind als allgemeine Deckungsmittel frei von den Kommunen verwendbar.

Darüber hinaus begegnet § 31 LFAG-E keinen Bedenken.

### **Grundsätzliche Anmerkung des Landkreistages**

An dieser Stelle weist der Landkreistag darauf hin, dass er gemäß den Ergebnissen der in der Begründung des Gesetzentwurfs (S. 153/154) enthaltenen sowie der den kommunalen Spitzenverbänden übersandten Proberechnungen eine sachwidrige Benachteiligung seiner Gebietskörperschaftsgruppe sieht.

Der Mindestbedarf für die Gebietskörperschaftsgruppe der Landkreise beträgt nach den Ermittlungen des Landes 973 Mio. € (vgl. Tabelle 20 auf S. 131 der Begründung des Gesetzent-

wurfs). Nach den übersandten Proberechnungen beträgt die Höhe der neu verteilten allgemeinen Zuweisungen (Schlüsselzuweisungen plus Zuweisungen an Stationierungsgemeinden/zentrale Orte) an die Landkreise 1,048 Mrd. € (plus 74,7 Mio. € gegenüber dem Mindestbedarf)), werden die Änderungen in der Kreisumlage eingerechnet noch gerade 994,1 Mio. € (plus 21,1 Mio. € gegenüber dem Mindestbedarf). Dagegen liegen nach den übersandten Proberechnungen die kreisfreien Städte bei Umsetzung des Gesetzentwurfs 318,7 Mio. € über dem Mindestbedarf, der kreisangehörige Raum addiert um 360,0 Mio. € bzw. die Änderungen in der Kreisumlage eingerechnet um 413,6 Mio. €. Dies mag die folgende Auswertung der Proberechnung durch den Landkreistag anschaulich verdeutlichen (Zahlen in Mio. €):

	Verteilung zur Erfüllung des Mindestbedarfs	Verteilung über Mindestbedarf	Verteilung über Mindestbedarf einschl. Änderungen Umlage
krfr. Städte	377,0	318,7	318,7
Landkreise	973,0	74,7	21,1
vfr. Gemeinden	71,0	40,4	39,2
Verbandsgemeinden	141,0	41,0	175,9
Ortsgemeinden	55,0	278,5	198,5

Der äußerst niedrige Zuwachs bei den Landkreisen ist dabei auf drei maßgebliche Eingriffe im horizontalen Finanzausgleich gegenüber einer Verteilung analog bei den Schlüsselzuweisungen B zurückzuführen:

- die Entscheidung für einen Vorwegabzug bei der Finanzierung der Schlüsselzuweisungen A gemäß § 11 Abs. 1 LFAG-E,
- den Härteausgleich zugunsten der kreisfreien Städte nach § 12 Abs. 3 LFAG-E, sowie
- den Wegfall der Schlüsselzuweisungen B als Umlagegrundlage gemäß § 31 Abs. 1 LFAG-E.

Addiert verlieren die Landkreise, die avisierten höheren Nivellierungssätze bereits berücksichtigt, nach Berechnungen des Landkreistages durch diese drei Eingriffe gegenüber einer Verteilung ausschließlich nach Anteil am Gesamtbedarf über 180 Mio. € (!).

An der (neuen) Verteilung von Schlüsselzuweisungen einschließlich der allgemeinen Finanzzuweisungen an Stationierungsgemeinden/zentrale Orte über Mindestbedarf in Höhe von 753,4 Mio. € partizipieren die Landkreise mithin nur zu 9,9 % - die Änderungen in den Umlagen eingerechnet sogar nur in Höhe von 2,8 %. Damit negiert und konterkariert im Ergebnis das Land seine eigene Bedarfsermittlung und führt die Gebietskörperschaftsgruppen im Verhältnis untereinander im Grunde genommen auf den Status quo vor Umstellung auf einen bedarfsgerechten Finanzausgleich zurück. Dieser letztgenannte Befund ändert sich auch nicht, wenn die weiteren allgemeinen Finanzausgleichsleistungen berücksichtigt werden.

Darin erkennt der Landkreistag eine sachwidrige Benachteiligung der von ihm vertretenen Gebietskörperschaftsgruppe, da es gerade die Ausgaben über Mindestbedarf sind, die erlauben, kommunale Selbstverwaltung zu leben, also individuelle Schwerpunktsetzungen bei der Erfüllung von Pflicht- und freiwilligen Aufgaben vorzunehmen. Ein sachlicher Grund für diese Ungleichbehandlung ist nicht zu erkennen. Vielmehr wird mit diesem Gesetzentwurf das aus dem grundgesetzlichen Willkürverbot abgeleitete Gebot der Folgerichtigkeit verletzt (vgl. auch die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes vom 04.05.2016 - VGH N 22/15). Demnach ist der Landesgesetzgeber (auch) im Gebiet des Finanzausgleichsrechts an die von ihm selbst formulierten Leitgedanken des jeweiligen Gesetzes gebunden. Es ist aber eben nicht folgerichtig, für die Gebietskörperschaftsgruppe der Landkreise ein Anteil von 60,2 % am verfassungsrechtlich abgesicherten, also nicht disponiblen Mindestbedarf, zu ermitteln, als „Strafe“ für diesen vermeintlich oder tatsächlich hohen Wert dagegen ein Anteil von nur noch 9,9 % oder je nach Sichtweise 2,8 % an der Verteilung über Mindestbedarf festzulegen. Ziel dieser so gewählten Verteilung ist damit nicht mehr die Umstellung des Finanzausgleichs auf ein Bedarfssystem, sondern die Bewahrung des Status quo. Dies verkennt im Übrigen auch, dass die Landkreise über die Kreisumlage nicht nur die Möglichkeit, sondern die Verpflichtung besitzen, den kreisangehörigen Raum über eine Absenkung des Umlagesatzes an einer tatsächlichen oder vermeintlichen Besserstellung zu beteiligen.

### **III. Verbandsgemeindeumlage (§ 32 LFAG-E)**

Die Ausführungen zur Kreisumlage - vor der grundsätzlichen Anmerkung allein des Landkreistages abgesehen - werden übernommen.

Darüber hinaus führt der Gemeinde- und Städtebund aus:

Bemerkenswert ist der Vorschlag im Gesetzentwurf, die Schlüsselzuweisungen B nicht (mehr) in die Umlagegrundlagen der Kreis- und damit der Verbandsgemeindeumlage 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. Allerdings führt die Regelung durch geringere Umlagegrundlagen als technische Folge zu einem rechnerisch höheren Umlagesatz.

Kritisch ist zu sehen, dass keine Übersetzung der Bedarfsdifferenzierung in den Schlüsselzuweisungen B in die Kreis- und die Verbandsgemeindeumlage erfolgt und dass damit insbesondere die Effekte, die von den Nebenansätzen in den Schlüsselzuweisungen B ausgehen nicht auf die Kreis- und Verbandsgemeindeebene überführt werden. Dies verkennt die Berechnungsweise (typisierte Bedarfsdifferenzierung und iterative Berechnung der Schlüsselzuweisungen ohne unmittelbaren Aufgabenbezug). Werden kreisangehörige Gemeinden durch die Nebenansätze gestärkt, so profitiert der dazugehörige Landkreis und die jeweilige Verbandsgemeinde nicht davon. Stattdessen müsste der Landkreis seinen Kreisumlagesatz und die Verbandsgemeinde den Verbandsgemeindeumlagesatz erhöhen.

Die detaillierten Auswirkungen (Gesetzesentwurf, S. 152) können im engeren Sinne nur bewertet werden, wenn die fiskalischen Ergebnisse gemäß den überkommenen Regelungen mit den Ergebnissen gemäß dem reformierten System direkt verglichen werden. Dies ist jedoch hier nicht der Fall. Damit ist es nicht möglich, die Effekte entlang wichtiger Strukturparameter (z. B. Stadt-Land, steuerstark/steuerschwach, größere/kleinere Gemeinden) zu bewerten. Es werden nur die Effekte des reformierten Systems dargestellt ohne den Status quo zu kontrastieren.

Vor dem Hintergrund der Aussage der Landesregierung die Auswirkungen der Steuerschätzung vom Mai 2022 bei den kommunalen Einnahmemöglichkeiten zu berücksichtigen, wird angeregt, auch die inflationsbedingten Mehraufwendungen bei der Ermittlung des Mindestfinanzbedarfs zu berechnen und in die Ermittlung einzubeziehen.

## **G. Sonstige Vorschriften**

Den bislang noch nicht angesprochenen Vorschriften im LFAG-E stimmen die kommunalen Spitzenverbände einstweilen zu (§§ 1 bis 4, 33 bis 44). Bei den §§ 45 ff. handelt es sich um Anpassungen und Folgeänderungen, daher wäre die Umstellung des Entwurfs in ein Artikelgesetz aus hiesiger Sicht sinnvoll, in dem in Artikel 1 der eigentliche Entwurf des LFAG behandelt wird und in Artikel 2 die Anpassungen und Folgeänderungen und in Artikel 3 das Inkrafttreten geregelt werden. Ebenfalls sind die Regelungen - wie bereits erwähnt - in § 6 Abs. 7

LFAG-E (sog. sachgerechte Maßstäbe) und in § 40 Abs. 2 (sog. außerordentliche Entwicklungen) näher zu beschreiben bzw. auszulegen, um mögliche spätere differenzierte Auslegungen zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden zu vermeiden. Die Evaluationszeit von zukünftig fünf Jahren ist aus kommunaler Sicht ein zu langer Zeitraum, denn der Evaluation folgen erst die Anpassungen am Gesetz, so dass mehr als fünf Jahre vergehen, bis die Änderungen bei den Kommunen kassenwirksam werden. Wird bis 2028 zugewartet, entsteht die Gefahr, dass durch die KFA-Reform ausgelöste Unterfinanzierungen sich addieren und zu einer nicht zu bewältigenden Herausforderung für die Zukunft werden. Auf die teils drastischen Einbußen einzelner Kommunen bei der vorliegenden Probeberechnung - auch wenn diese derzeit nur eine Momentaufnahme darstellen - weisen wir hin. Zudem ist in das Gesetz aufzunehmen, dass die Bedarfsberechnung wie weiter oben erwähnt neu zu erfolgen hat, sobald die Rahmenvereinbarung nach § 5 Abs. 2 KiTaG vorliegt.



Für eine Unterredung zu dieser Stellungnahme stehen wir Ihnen jederzeit selbstverständlich zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

(Dr. Karl-Heinz Frieden)  
Geschäftsf. Vorstandsmitglied

(Jürgen Hesch)  
Beigeordneter

(Michael Mätzig)  
Geschäftsführender Direktor