

Glossar zum kommunalen Finanzausgleich

Aufgaben der Kommunen

Die Aufgaben der Kommunen umfassen ein gewaltiges Spektrum. Laut Grundgesetz (Art. 28) können die Kommunen „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ im Rahmen der Gesetze „in eigener Verantwortung“ regeln. Bund und Länder können durch eigene gesetzliche Regelungen diesen Spielraum zwar einschränken. Dennoch erstreckt sich der Verantwortungsbereich der Kommunen in Rheinland-Pfalz von Kitas und Schulen über Wasserversorgung, Sportanlagen, Meldewesen und Tourismus bis hin zu Friedhöfen.

Die kommunalen Aufgaben lassen sich in Rheinland-Pfalz nach § 2 Gemeindeordnung (GemO) und § 2 Landkreisordnung (LKO) aufteilen in Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung und Auftragsangelegenheiten einerseits und freiwillige Aufgaben andererseits. Eine bundesweit einheitliche Aufteilung gibt es nicht. Die Bundesländer grenzen unterschiedlich ab. In Rheinland-Pfalz gab es bislang keinen erschöpfenden Katalog der Aufgaben. Deshalb haben die Beteiligten an der Reform des rheinland-pfälzischen KFA (Landesregierung, Kommunale Spitzenverbände) einen Katalog erstellt.

Bei Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten sind die Kommunen durch eine gesetzliche Grundlage verpflichtet, eine Aufgabe auszuführen. Bei den Auftragsangelegenheiten handelt es sich um übertragene staatliche Aufgaben, die nach konkreter Weisung der zuständigen Behörden erfüllt werden. Beispiele für Auftragsangelegenheiten sind das Meldewesen oder die Lebensmittelüberwachung. Dagegen gehört die Jugendhilfe zu den Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung. Freiwillig sind alle Aufgaben der Kommunen, zu denen sie nicht aufgrund von Gesetzen verpflichtet sind. Dazu zählen vor allem Aufgaben in den Bereichen Sport, Kultur und Tourismus.

Finanzausgleich, horizontaler und vertikaler

Beim vertikalen Finanzausgleich werden die Finanzmittel von einer Gebietskörperschaftsebene auf darunterliegende Ebenen verschoben, also zum Beispiel vom Land auf die Kommunen. Die vom Land den Kommunen zugewiesenen Gelder tragen wesentlich dazu bei, den Finanzbedarf der Kommunen zu decken. Ohne vertikalen Finanzausgleich wären die meisten Kommunen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben finanziell überfordert. Eine bedarfsgerechte Mindestausstattung der Kommunen ist deshalb sicherzustellen.

Beim horizontalen Finanzausgleich werden die Finanzmittel auf einer Gebietskörperschaftsebene (um-)verteilt, also zum Beispiel auf Ebene der Kommunen. Dies ist zum einen erforderlich, um die Spannweite zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen abzumildern (wegen der angestrebten Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse), zum anderen wird hierdurch der Gedanke der interkommunalen Solidarität gefördert. Der Ausgleich darf jedoch grundsätzlich nicht so weit gehen, dass alle Kommunen vollständig oder nahezu gleichgestellt werden (Nivellierungsverbot). Im rheinland-pfälzischen KFA

unterstützen Kommunen mit einer hohen Steuerkraft die finanziell schwächeren Kommunen über die Finanzausgleichsumlage nach § 30 LFAG.

Finanzausgleichsmasse

Das Volumen des KFA wird bestimmt durch die so genannte Finanzausgleichsmasse. Entscheidend für den Umfang der Finanzausgleichsmasse sind im Wesentlichen drei Komponenten: die Höhe der bedarfsorientierten Mindestfinanzausstattung, die Finanzausgleichsumlage und der so genannte Symmetrieansatz. Die Finanzausgleichsumlage müssen nur Kommunen aufbringen, deren Finanzkraft die jeweilige Ausgleichsmesszahl deutlich übersteigt. Das Aufkommen der Finanzausgleichsumlage fließt in die Finanzausgleichsmasse ein und wird im Wege des horizontalen Finanzausgleichs auf die kommunalen Gebietskörperschaften umverteilt. Auf diese Weise tragen finanzstarke Kommunen nach dem Gedanken der interkommunalen Solidarität zur Stärkung anderer, selbst finanzschwacher Kommunen bei.

Die Mindestfinanzausstattung stellt diejenige Finanzausstattung dar, die gewährleistet, dass die kommunalen Gebietskörperschaften in ihrer Gesamtheit in der Lage sind, ihre pflichtigen Aufgaben sowie ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Die über den KFA sicherzustellende Mindestfinanzausstattung bestimmt sich aus der Differenz des kommunalen Mindestbedarfs zu den allgemeinen Deckungsmitteln, die den kommunalen Gebietskörperschaften zur Verfügung stehen (in erster Linie Steuereinnahmen).

Über die verfassungsrechtlich garantierte Mindestfinanzausstattung hinaus ist es dem Gesetzgeber unbenommen, in Abhängigkeit von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes über den KFA den Kommunen weitere Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. So ist der Symmetrieansatz eine dynamische Komponente, über die – an das Gebot der Verteilungssymmetrie zwischen dem Land und den Kommunen anknüpfend – weitere Leistungen in Relation zur konkreten Einnahmensituation des Landes gewährt werden können. Weiter liegt es grundsätzlich im Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers, jenseits der aufgabengerechten Mindestfinanzausstattung einen Symmetrievorteil der Kommunen zulasten des Landes fortbestehen zu lassen, zu vergrößern oder überhaupt herbeizuführen. Dahingegen ist eine Unterschreitung der Mindestfinanzausstattung durch einen negativen Symmetrieansatz nur in einer Haushaltsnotlage des Landes möglich.

Neben dem methodischen Wechsel vom Steuerverbundsystem hin zum bedarfsorientierten KFA mit Wirkung zum 1. Januar 2023, erfolgte für 2023 und 2024 auch eine starke Anhebung der Finanzausgleichsmasse. Im Vergleich zum Vorjahr 2022 steigt sie in 2023 um 357 Millionen Euro auf 3,843 Milliarden Euro. Das entspricht einer Steigerung von 10,2 Prozent.

Finanzausgleichsumlage

Im KFA ist die Finanzausgleichsumlage ein Instrument der horizontalen Umverteilung. Seit der Reform 2023 berücksichtigt sie neben der Finanzkraft auch

den normierten Finanzbedarf. Die Finanzausgleichsumlage ist damit nicht mehr nur abhängig von der Steuerkraftmesszahl, sondern nunmehr vom Unterschiedsbetrag zwischen Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl, wenn die Finanzkraftmesszahl größer als die Ausgleichsmesszahl ist. Gemäß § 30 Abs. 2 LFAG sind für den übersteigenden Betrag drei Progressionsstufen vorgesehen.

Finanzbedarf/Finanzausstattung der Kommunen

Um ihre vielfältigen Aufgaben erfüllen zu können, brauchen die Kommunen Geld. Ganz allgemein umfasst die kommunale Finanzausstattung die Finanzmittel, die für die Erfüllung der freiwilligen und der pflichtigen Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände erforderlich sind.

Finanziert wird die Finanzausstattung durch eigene Einnahmen der Kommunen, z. B. eigene Steuern und Gebühren, sowie ergänzend durch Zahlungen anderer Gebietskörperschaften, insbesondere Zuweisungen des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (KFA). Das Land muss nach Art. 49 Abs. 6 Landesverfassung sicherstellen, dass die Gesamtheit der Einnahmeerzielungsmöglichkeiten einer Kommune ausreichen, um den Finanzbedarf zu sichern.

Am 16. Dezember 2020 hat der Verfassungsgerichtshof (VerfGH) Rheinland-Pfalz präzisiert, dass das Land den Kommunen eine „bedarfsgerechte Finanzausstattung“ sichern muss. Das Gericht verwendet im Urteil auch die Begriffe „aufgabengerechte Mindestausstattung“, „angemessene Mindestausstattung“ und „Mindestfinanzausstattung“. Ein Ziel der KFA-Reform 2023 war es, eine Methode zu erarbeiten, die Mindestfinanzausstattung für die Gesamtheit der Gemeinden zu ermitteln.

Hebesätze

Die Grundsteuer (besteuert das Eigentum an Grund und Gebäuden) und die Gewerbesteuer (besteuert den Gewerbeertrag, entspricht in etwa dem Unternehmensgewinn) fließen im Prinzip der jeweils erhebenden Gemeinde bzw. Stadt zu. Über die Höhe der Steuer entscheidet die Kommune selbst: Ihr steht das Recht zu, für die Steuerart den jeweiligen Hebesatz festzulegen. Mit dem Hebesatz wird der vom Finanzamt festgesetzte sog. Steuermessbetrag multipliziert, woraus sich der zu zahlende Steuerbetrag ergibt.

Bei den Berechnungen im KFA wird in der Regel hypothetisch angenommen, dass jede Kommune die Grundsteuer gleich hoch ausschöpft. Das wird auch für die Gewerbesteuer unterstellt. Pro Steuerart wird deshalb ein einheitlicher Hebesatz angenommen, man nennt ihn nivellierten Hebesatz (siehe § 17 Abs. 2 Nr. 1-3 LFAG).

Der ökonomische Effekt der hypothetischen Nivellierung: Er schafft für die Kommunen den Anreiz, die eigenen Steuerarten stärker auszuschöpfen. Denn höhere Steuereinnahmen, die dank angehobener Hebesätze (oberhalb der Nivellierungssätze) fließen, werden im KFA nicht berücksichtigt, sie mindern also z. B. nicht die Schlüsselzuweisungen. Zugleich verhindert bzw. erschwert es die Nivellierung, dass eine Gemeinde durch Hebesätze unterhalb der

Nivellierungssätze die eigenen (Steuer-)Bürgerinnen und Bürger schont und sich zusätzliche Einnahmen über Schlüsselzuweisungen vom Land, d.h. von allen Steuerzahlern des Landes, beschafft.

Kommunaler Finanzausgleich (KFA)

Nach Artikel 49 Abs. 6 der Landesverfassung von Rheinland-Pfalz hat das Land den Kommunen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel „im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern“. Dieses Ausgleichssystem ist der kommunale Finanzausgleich (KFA).

Für den KFA in Rheinland-Pfalz gilt: Er ist ein überwiegend vertikaler Ausgleich. Das Land als übergeordnete Ebene leitet einen Teil seiner Einnahmen an die Kommunen weiter. Es fließen jedoch in geringerem Umfang auch eigene Einnahmen der Kommunen in den KFA. Der KFA beinhaltet also auch eine horizontale Umverteilung.

Zu unterscheiden vom kommunalen Finanzausgleich ist der Bund-Länder-Finanzausgleich. Dieser verteilt zwischen dem Bund und zwischen den Ländern um. Seit 2020 geschieht dies nach einer Neuregelung im Wesentlichen über die Verteilung der Umsatzsteuer.

Kommunen

Der Begriff Kommunen wird hier übergeordnet für alle kommunalen Gebietskörperschaften genutzt, zu denen in Rheinland-Pfalz die Gemeinden (Ortsgemeinden, Städte, große kreisangehörige Städte und kreisfreie Städte) und die Gemeindeverbände (Verbandsgemeinden, Landkreise und der Bezirksverband Pfalz) gehören. In anderen Zusammenhängen bezeichnet man nur die Städte und Gemeinden als Kommunen.

Landesfinanzausgleichsgesetz

Das Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) regelt den kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz. Gemäß eines Urteils des rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshofs vom 16. Dezember 2020 war das LFAG von 1999 (inkl. zwischenzeitlicher Änderungen) in weiten Teilen unvereinbar mit Art. 49 der Verfassung von Rheinland-Pfalz. Laut Gericht war auf der Basis eines Steuerverbundsystems ohne grundständige Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs eine aufgabenangemessene, bedarfsgerechte Ermittlung der Finanzausgleichsmasse nicht gesichert. Das Land Rheinland-Pfalz musste das LFAG bis zum Jahr 2023 reformieren und auf einen bedarfsgerechten KFA umstellen. Der Landtag von Rheinland-Pfalz verabschiedete das Landesgesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (Landesfinanzausgleichsgesetz, LFAG) am 24. November 2022. Das neue LFAG trat zum 1. Januar 2023 in Kraft.

Liquiditätskredite/Kassenkredite

In der Kameralistik hießen die Liquiditätskredite Kassenkredite. Seit Übergang zur kommunalen Doppik nennt man sie offiziell Kredite zur Liquiditätssicherung, kurz:

Liquiditätskredite. Das Statistische Landesamt definiert sie so: „Nach dem Haushaltsrecht ist zwischen der Aufnahme von Krediten zur Finanzierung von Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen sowie Umschuldungen (Investitionskrediten) und der Aufnahme von Liquiditätskrediten zur rechtzeitigen Leistung von Ausgaben zu unterscheiden. Liquiditätskredite sind Kassenmittel und dienen nicht der Deckung von Ausgaben des Haushalts, sondern sind zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit bestimmt.“

Schlüsselzuweisungen

Die Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs lassen sich aufteilen in allgemeine Zuweisungen und zweckgebundene Zuweisungen.

Die Schlüsselzuweisungen A und B gehören zu den *allgemeinen Zuweisungen*. Die Schlüsselzuweisung A (nach § 13 LFAG) erhalten kreisfreie Städte, verbandsfreie Gemeinden und Ortsgemeinden. Voraussetzung hierfür ist, dass die nach § 17 LFAG je Einwohner errechnete Steuerkraftmesszahl weniger als 76 Prozent der in Euro je Einwohner errechneten landesdurchschnittlichen Steuerkraftmesszahl (Schwellenwert) beträgt. Ist dies der Fall, wird der so ermittelte Unterschiedsbetrag in Höhe von 90 Prozent als Schlüsselzuweisung A gewährt. Mit den Schlüsselzuweisungen A sollen besonders finanzschwache Gemeinden im Hinblick auf ihre Steuerkraft an den gewogenen Durchschnitt der originären Steuerkraft aller rheinland-pfälzischen Gemeinden herangeführt und hierdurch, im Interesse der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, bestehende Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden abgebaut werden.

Die Schlüsselzuweisung B (§ 14 LFAG) erhalten die kommunalen Gebietskörperschaften, deren Ausgleichsmesszahl (§ 15 LFAG) größer ist als die Finanzkraftmesszahl (§ 16 LFAG). Der so ermittelte Unterschiedsbetrag wird zu 90 Prozent ausgeglichen. Die Schlüsselzuweisung B ist die wohl wichtigste Zuweisung im KFA, weil sie die „Lücke“ zwischen dem – an ihren Aufgaben orientierten – Finanzbedarf einer Kommune und ihrer Finanzkraft zu einem großen Teil auffüllen.

Daneben können Kommunen auf Antrag *zweckgebundene Zuweisungen* erhalten, meistens (aber nicht zwingend) für konkrete Investitionsvorhaben, an deren Realisierung auch das Land ein besonderes Interesse hat. § 25 Absatz 1 LFAG benennt diese Förderbereiche.

Das Verhältnis von allgemeinen und zweckgebundenen Zuweisungen liegt im Jahr 2023 bei 70,3 Prozent zu 29,7 Prozent.

Steuerverbundquote/Landesleistungen

In einem Steuerverbundsystem (KFA in Rheinland-Pfalz bis 2022) bestimmt die Steuerverbundquote den Anteil, mit dem die Kommunen am anrechenbaren Gesamteinkommen des Landes beteiligt werden. Die Steuerverbundquote dient als ein Multiplikator. Multipliziert man die Steuerverbundquote mit der Steuerverbundgrundlage (die Summe fast aller Steuereinnahmen und Bundesergänzungszuweisungen des Landes), erhält man die Landesleistungen, das ist der Anteil an den wichtigsten Einnahmen des Landes, der – nach weiteren

Berechnungen und Anpassungen – über den KFA an die Kommunen überwiesen wird.

Steuerverbundsystem

Der kommunale Finanzausgleich (KFA) ergänzt die eigenen Einnahmen der Kommunen und wurde in Rheinland-Pfalz bis 31.12.2022 wie in den meisten Flächenländern als Anteil an den Steuereinnahmen des Landes berechnet. Diese Vorgehensweise geht zurück auf Art. 106 Abs. 7 Grundgesetz und wird als Steuerverbundsystem bezeichnet. Ein Steuerverbundsystem geht im Prinzip allein von den Steuereinnahmen des Landes aus und berücksichtigt die (pauschalierten) Bedarfe erst in einem weiteren Schritt der Berechnungen, nämlich bei der horizontalen Verteilung der Mittel zwischen den Kommunen.

Zuweisungen, allgemeine

Im Unterschied zu Zweckzuweisungen bezeichnen allgemeine Zuweisungen Geldmittel, die ohne Anträge und nicht zu besonderen Zwecken ausgezahlt werden. Sie machen in Rheinland-Pfalz rund 70% der Finanzausgleichsmasse aus. Geregelt sind die allgemeinen Zuweisungen in den §§ 10-24 LFAG. Die allgemeinen Zuweisungen lassen sich weiter unterteilen in die Schlüsselmasse, bestehend aus Schlüsselzuweisungen (A und B) und sonstige allgemeine Zuweisungen, etwa zum Ausgleich von Beförderungskosten für Schulkinder und Kinder in der Tagesbetreuung oder Zuweisungen für Stationierungsgemeinden und zentrale Orte. Die Mittel werden den Kommunen aufgrund bestimmter Merkmale bereitgestellt. Über die Art der Verwendung entscheiden sie im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung eigenständig.

Zweckzuweisungen

Im Unterschied zu allgemeinen Zuweisungen bezeichnen Zweckzuweisungen Geldmittel, die nur aufgrund von Anträgen und/oder zu besonderen Zwecken an die Kommunen ausgezahlt werden. Sie machen in Rheinland-Pfalz rund 30 % der Finanzausgleichsmasse aus. Zweckzuweisungen sind in § 25 LFAG geregelt und werden etwa für kommunale Krankenhäuser, Kultureinrichtungen, Dorferneuerung, Breitbandausbau oder nachhaltige Forstwirtschaft gewährt. Die Mittel sind an den vorgesehenen Zweck gebunden. Ihre bewilligungskonforme Verausgabung muss nachgewiesen werden bzw. wurde bereits nachgewiesen und die Zuweisung wird im Wege der Ausgabenerstattung geleistet. Um die kommunale Entscheidungsfreiheit im Rahmen der Selbstverwaltung möglichst breit zum Tragen kommen zu lassen, wird der Anteil zweckgebundener Zuweisungen an der Finanzausgleichsmasse gegenüber den allgemeinen Zuwendungen in Rheinland-Pfalz gering gehalten.

Zweckzuweisungen des Landes an die Kommunen gibt es auch noch außerhalb des KFA.