



Rheinland-Pfalz

MINISTERIUM DES INNERN  
UND FÜR SPORT



Rheinland-Pfalz

MINISTERIUM DER FINANZEN

# Dokumentation zur KFA-Reform 2023

## Teil 2: Parlamentarische Beratung und Beschlussfassung



Bild: Landtag Rheinland-Pfalz



Die Dokumentation zu den Arbeiten an der Reform des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) 2023 ist in drei Teilen konzipiert:

Teil 1: Vom Urteil bis zum Regierungsentwurf (veröffentlicht als LT-Drs. 18/4111)

Teil 2: Parlamentarische Beratung und Beschlussfassung

Teil 3: Phase des „Praxisbetriebs“ des neuen KFA-Rechts bis zur ersten Evaluation

Teil 2 gliedert sich in einen Text- und Anlagenband.

## **Impressum:**

Herausgeber

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

und

Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz,  
Kaiser-Friedrich-Str. 5,  
55116 Mainz

Die Dokumentation wurde erstellt von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe  
„KFA-Reform 2023“.

Layout, Herstellung: Ministerium der Finanzen  
Mainz, 7. Juli 2023

## Vorwort

Die Reform des kommunalen Finanzausgleichs war eines der größten Projekte der Landesregierung in der Legislaturperiode 2021-2026. Zusammen mit dem Ministerium des Innern und für Sport (federführend) und dem Ministerium der Finanzen beteiligten sich an der Reform im Zeitraum 2021/2022 mehrere rheinland-pfälzische Behörden und die kommunalen Spitzenverbände.

In seinem Urteil vom 16. Dezember 2020 (VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19) hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (VGH) das Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) in seiner zum damaligen Zeit geltenden Fassung für unvereinbar mit der Landesverfassung erklärt. Der Gesetzgeber habe mit der bisherigen Methode zur Bestimmung der Höhe der Finanzausgleichsmasse den Kommunen keine aufgabengerechte oder bedarfsorientierte Finanzausstattung sichern können. Der Grund liegt darin, dass der Gesetzgeber bislang keine quantitative Betrachtung des kommunalen Bedarfs für die Wahrnehmung der kommunalen Aufgaben über alle Gemeinden hinweg ausgeführt hatte. Stattdessen wurde die Höhe der Finanzausgleichsmasse, wie in den meisten Flächenländern und wie in Art. 106 Abs. 7 Grundgesetz angelegt, über den Steuerverbund, also in Abhängigkeit der Einnahmen des Landes, bestimmt. Der VGH verlangte daher eine Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs mit Wirkung ab dem 1. Januar 2023, mit der den Kommunen eine aufgabengerechte Mindestfinanzausstattung gewährleistet wird. Vor Rheinland-Pfalz haben bereits Thüringen, Sachsen-Anhalt, Hessen und Schleswig-Holstein den Weg eines auf einer Bedarfserhebung beruhenden Finanzausgleichs eingeschlagen.

In einem umfangreichen Verfahren wurde die Mindestfinanzausstattung (§ 6 LFAG) der Gemeinden und Gemeindeverbände ermittelt und um zusätzliche Komponenten zur Finanzausgleichsmasse (FAM), nämlich das Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage (§ 30 LFAG), den Symmetrieansatz (§ 7 LFAG) und die sich aus den Übergangsregelungen und Abrechnungen (§ 8 LFAG) ergebenden Beträge, ergänzt. Die sich anschließende horizontale Verteilung der Finanzausgleichsmasse orientiert sich unter anderem an den Ergebnissen der vertikalen Bedarfsermittlung (vgl. u. a. § 12 Abs. 2 LFAG).

Die grundlegenden Schritte der Reformarbeit wurden in Teil 1 der Dokumentation – „Vom Urteil bis zum Regierungsentwurf“ – umfassend dargelegt (Vorlage 18/2433).

Der hier vorliegende Teil 2 der Dokumentation – „Parlamentarische Beratung und Beschlussfassung“ – beschreibt dagegen den Weg des Regierungsentwurfs im parlamentarischen Verfahren bis zur Beschlussfassung und der Verkündung des ab 1. Januar 2023 gültigen Landesfinanzausgleichsgesetzes.

Der Aufbau der Dokumentation folgt dabei überblicksartig den Schritten des Gesetzentwurfs. Zunächst werden in der Überleitung von Teil 1 der Dokumentation die konzeptionellen Vorarbeiten, insbesondere im Rahmen der Facharbeitsgruppen (**Kapitel 1**), die Beschlussfassung über den Regierungsentwurf im Ministerrat und die Einbringung in den Landtag kursorisch dargestellt (**Kapitel 2**). Ausführlicher erfolgt sodann die Dokumentation der durchgeführten Anhörung und ihrer Auswertung im Rahmen der Landtagsausschüsse (**3. Kapitel**), der zu dem Gesetzentwurf eingebrachten Änderungsanträge sowie der Beschlussfassung über das Gesetz im Rahmen der zweiten Lesung (**4. Kapitel**) bis hin zu seiner Verkündung (**5. Kapitel**). Die grundlegenden Veränderungen und Neuerungen des KFA 2023 werden im **6. Kapitel** zusammenfassend dargestellt. **Kapitel 7** gewährt einen Ausblick auf das weitere Vorgehen in den Folgejahren bis zur ersten Evaluierung im Jahr 2026.

Die Anlagen zum Text finden sich im Anlagenband zu Teil 2.

## Inhaltsverzeichnis

|   |           |
|---|-----------|
| Vorwort .....   | 5         |
| Inhaltsverzeichnis .....  | 7         |
| Verzeichnis der Abkürzungen .....   | 8         |
| <b>1. Facharbeitsgruppe und begleitende Reformarbeiten .....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>2. Regierungsentwurf und Einbringung in den Landtag .....</b>  | <b>12</b> |
| 2.1 Regierungsentwurf .....   | 12        |
| 2.2 Erste Beratung im Plenum am 14. September 2022 .....  | 13        |
| <b>3. Beratung in den Ausschüssen, Anhörung der Sachverständigen<br/>    und Auswertung .....</b>   | <b>15</b> |
| 3.1 Innenausschuss am 20. September 2022 (Beschluss über das<br>Anhörverfahren) .....   | 15        |
| 3.2 Schriftliche Stellungnahmen der Anzuhörenden .....  | 15        |
| 3.3 Anhörung im Innenausschuss am 5. Oktober 2022 .....   | 17        |
| 3.4 Stellungnahme des Ministeriums des Innern und für Sport und<br>des Ministeriums der Finanzen für die Landesregierung zum<br>Anhörverfahren am 5. Oktober 2022 ..... | 19        |
| 3.5 Auswertung der Anhörung im Innenausschuss am 14. November<br>2022 .....   | 45        |
| <b>4. Änderungsanträge der Fraktionen und Zweite Beratung im<br/>    Plenum am 24. November 2022 .....</b>  | <b>47</b> |
| 4.1 Änderungsantrag der Fraktionen der SPD, FDP und BÜNDNIS<br>90/DIE GRÜNEN vom 18. November 2022 .....  | 47        |
| 4.2 Änderungsantrag der Fraktion der CDU vom 21. November 2022 ....   | 47        |
| 4.3 Zweite Beratung im Plenum und Verabschiedung am<br>24. November 2022 .....  | 48        |
| <b>5. Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes .....</b>  | <b>49</b> |
| <b>6. Der rheinland-pfälzische KFA ab 1. Januar 2023 .....</b>  | <b>50</b> |
| 6.1 Der bedarfsorientierte KFA ab 2023 .....  | 50        |
| 6.2 Anpassungen vertikal .....  | 51        |
| 6.3 Anpassungen horizontal .....  | 54        |
| <b>7. Ausblick .....</b>  | <b>59</b> |

## Verzeichnis der Abkürzungen

|          |   |
|----------|---|
| Abs.     | Absatz  |
| a. F.    | alte Fassung  |
| Drs.     | Drucksache; in der Regel gemeint: LT Drs.   |
| FAM      | Finanzausgleichsmasse   |
| GGO      | Gemeinsame Geschäftsordnung für die Landesregierung sowie für die Staatskanzlei und die Ministerien |
| GVBl.    | Gesetz- und Verordnungsblatt  |
| KFA      | kommunaler Finanzausgleich  |
| KonnexAG | Konnexitätsausführungsgesetz  |
| LFAG     | Landesfinanzausgleichsgesetz  |
| LT Drs.  | Landtagsdrucksache  |
| LV       | Landesverfassung  |
| Mio.     | Millionen   |
| ÖPNV     | Öffentlicher Personennahverkehr   |
| Rn.      | Randnummer  |
| RP       | Rheinland-Pfalz   |
| StGH     | Staatsgerichtshof   |
| VGH      | Verfassungsgerichtshof (RP)   |



## 1. Facharbeitsgruppe und begleitende Reformarbeiten

---

Die konzeptionellen Vorarbeiten für den Regierungsentwurf haben unter eingehender Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände sowie einiger kommunaler Praktiker im Rahmen einer regelmäßig tagenden Facharbeitsgruppe in den Jahren 2021 und 2022 stattgefunden. Die Landesregierung hatte für das Erarbeiten der Reform eine breite Organisationsstruktur aufgestellt. Mitglieder der Facharbeitsgruppe KFA-Reform 2023 waren neben dem Ministerium des Innern und für Sport, dem Ministerium der Finanzen und den kommunalen Spitzenverbänden auch das Statistische Landesamt, die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion und den Rechnungshof. Gemeinsam vom Ministerium des Innern und für Sport und vom Ministerium der Finanzen wurden unter anderem auf Grundlage der durchgeführten Arbeitsgruppensitzungen die horizontalen und vertikalen Aspekte des KFA 2023 überarbeitet und mündeten in dem Regierungsentwurf für ein Landesgesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (Landesfinanzausgleichsgesetz - LFAG -), der am 6. September 2022 vom Ministerrat beschlossen wurde.

Ausgangspunkt der konzeptionellen Arbeiten war zunächst ein intensiver Austausch mit den kommunalen Spitzenverbänden über die Auslegung des Urteils vom 16. Dezember 2020. Die im Urteil enthaltenen Vorgaben wurden detailliert ausgewertet und mündeten in einer gemeinsamen Sammlung von Zitaten und deren jeweiliger Interpretation.

Zu den wichtigsten Vorarbeiten gehörte weiter die Erstellung eines kommunalen Aufgabenkatalogs zu den kommunalen Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung sowie den Auftragsangelegenheiten. Der Katalog umfasste in der Endfassung 340 Pflichtaufgaben der kommunalen Gebietskörperschaften und bot eine wichtige Grundlage für die sich anschließende Ermittlung des kommunalen Mindestbedarfs. Der Aufbau des Aufgabenkatalogs folgte insoweit den Vorgaben des VGH<sup>1</sup>, der die Erstellung eines Katalogs kommunaler Pflichtaufgaben nahelegt, der den Unterschieden und Besonderheiten der einzelnen Gebietskörperschafts-

---

<sup>1</sup> VGH, Urteil vom 16. Dezember 2020 – VGH N 12/19 –, Rn. 56, 78, 82, 102.

gruppen angemessen Rechnung trägt. Konkret forderte der VGH „eine realitätsnahe Ermittlung der Kosten sowohl der Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung als auch der ihnen übertragenen staatlichen Aufgaben“ (Rn. 78).

Aufbauend auf diesen Grundlagen, der Auswertung des Urteils und dem Ergebnis zum kommunalen Aufgabenkatalog, wurden im Einzelnen die Herleitung der kommunalen Mindestbedarfe – einschließlich eines „Minimums“ für die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben – bzw. der Mindestfinanzausstattung in der Facharbeitsgruppe regelmäßig vorgestellt und diskutiert.

Im Rahmen der Erstellung des Regierungsentwurfs sowie darüber hinaus hat die Methodik der Bedarfsermittlung – welche im neuen LFAG im § 6 abgebildet ist – sehr viel Raum in den Diskussionen eingenommen. Die Bedarfsermittlung für den rheinland-pfälzischen KFA, die daraus gezogenen Konsequenzen und die Neustrukturierung des horizontalen Verteilsystems sowie alle sonstigen zentralen Ergebnisse der konzeptionellen Vorarbeiten sind nicht nur in den Regierungsentwurf eingeflossen, sondern sind darüber hinaus umfassend in Teil 1 der Dokumentation (Vorlage 18/2433) dargestellt.

Um die Entwicklung des Gesetzentwurfs insgesamt transparent zu gestalten, haben neben der regelmäßig tagenden Facharbeitsgruppe eine Reihe von Informationsveranstaltungen mit kommunalen sowie parlamentarischen Vertretern stattgefunden, um die wesentlichen Punkte der Reform zu erläutern. Im Zuge dieser Informationsveranstaltungen ergaben sich weitere Impulse für die Reform des LFAG.

Es bleibt insgesamt festzuhalten, dass der Fortgang der Reformarbeiten bis zur Vorlage des Regierungsentwurfs außerordentlich von dem in zeitlicher wie in fachlicher Hinsicht intensiven Austausch innerhalb der Facharbeitsgruppe profitiert hat.

Abgesehen von dem Austausch in der Facharbeitsgruppe während des gesamten Reformprozesses hat der VGH in seinem Urteil vom 16. Dezember 2020 in verfahrensrechtlicher Hinsicht darauf hingewiesen, dass es im Sinne der Förderung der Transparenz geboten sei, die kommunalen Gebietskörperschaften in

geeigneter Weise in den Entscheidungsprozess zur bedarfsorientierten Neuausrichtung des kommunalen Finanzausgleichs einzubeziehen<sup>2</sup>. Das zum 1. Januar 2023 in Kraft getretene LFAG enthält daher Regelungen, die die Einbeziehung der kommunalen Seite über den Reformprozess hinaus im Rahmen der gestärkten Finanzausgleichskommission fortführt. Die Finanzausgleichskommission tagt mindestens einmal im Jahr. Ihre erste Zusammenkunft seit dem Inkrafttreten des neuen LFAG fand am 5. Mai 2023 statt. Zu den Mitgliedern der Finanzausgleichskommission gehören die drei kommunalen Spitzenverbände sowie führende Vertreter der Staatskanzlei, des Innen- und des Finanzministeriums.

---

<sup>2</sup> VGH aaO., juris, Rn. 84.

## 2. Regierungsentwurf und Einbringung in den Landtag

---

### 2.1 Regierungsentwurf

Der Entwurf eines Landesgesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (Landesfinanzausgleichsgesetz - LFAG -) wurde am 6. September 2022 durch den Ministerrat beschlossen und anschließend als „Regierungsentwurf“ nach § 30 Abs. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Landesregierung sowie für die Staatskanzlei und die Ministerien (Gemeinsame Geschäftsordnung - GGO -) dem Landtag zugeleitet und als Drucksache 18/4111 veröffentlicht. Die Anlagen zum Gesetzentwurf wurden separat als Vorlage 18/2499 veröffentlicht. Es handelt sich bei den Anlagen um

- eine gemeinsame Kommentierung des VGH-Urteils in Abstimmung zwischen der Landesregierung und den Kommunalen Spitzenverbänden,
- den Kommunalen Aufgabenkatalog zum Stand 2. Mai 2022,
- ein Gutachten zu den Symmetrieeigenschaften des KFA (veröffentlicht in 2022).

In einer gemeinsamen Pressemitteilung der Staatskanzlei, des Ministeriums des Innern und für Sport sowie des Ministeriums der Finanzen vom 7. September 2022 (vgl. Anlagenband S. 5-7) wurde das Ergebnis der Umsetzung der vom VGH vorgegebenen Neuregelung des KFA präsentiert.

*„Der vorliegende Gesetzentwurf erhöht die Zuweisungen an die Kommunen im Jahr 2023 um 275 Millionen Euro gegenüber 2022. Im Jahr 2024 wird die sogenannte Finanzausgleichsmasse um 225 Millionen Euro über der Finanzausgleichsmasse 2022 liegen“, erklärte Ministerpräsidentin Malu Dreyer. [...] „Neben dem Anstieg ist es aber auch besonders wichtig, die vorhandenen Mittel bedarfsgerichtet zwischen den Kommunen zu verteilen. Im Ergebnis ist dies gut gelungen. Es entspricht dem Gedanken der interkommunalen Solidarität, dass starke Schultern mehr tragen als schwächere.“*

Der Pressemitteilung vom 7. September 2022 lagen dabei noch die folgenden Zahlen aus dem Regierungsentwurf zu Grunde:

## Finanzausgleichsmasse in 2023 und 2024 (Stand Regierungsentwurf

6. September 2022)

| Beträge in Mio. Euro                 | Jahre        |              |
|--------------------------------------|--------------|--------------|
|                                      | 2023         | 2024         |
| Mindestfinanzausstattung (MFA)       | 3.017        | 3.118        |
| Finanzausgleichsumlage               | 240          | 130          |
| Abrechnungen und Übergangsregelungen | 224          | 0            |
| Symmetrieansatz                      | 280          | 463          |
| <b>Finanzausgleichsmasse (FAM)</b>   | <b>3.761</b> | <b>3.711</b> |

*„[...] Hinzukommen die von den Kommunen zu erbringende Finanzausgleichsumlage, die Abrechnungen aus den Vorjahren und der sogenannte Symmetrieansatz. In diesem Symmetrieansatz hat sich das Land freiwillig entschlossen, die kommunale Finanzsituation in 2023 um 105 Millionen Euro und 2024 um 165 Millionen Euro zu verbessern“, sagte Finanzministerin Doris Ahnen.*

Das Reform-Projekt zeichnete sich zudem durch die umfassende Einbindung der kommunalen Vertreter aus:

*„Die Zeit für die Erarbeitung der Neuregelung war mit 21 Monaten äußerst knapp und ein Kraftakt aller Beteiligten. Die enge Einbindung der Kommunalen Spitzenverbände stand für uns nie in Frage, sondern war selbstverständlich. 17 Gespräche wurden mit den kommunalen Spitzen geführt“, sagte Minister Lewentz.*

Der Gesetzentwurf der Landesregierung inkl. Anlagen sowie der erste Teil der Dokumentation zur KFA-Reform 2023 (Vorlage 18/2433) bildeten die Grundlage für die erste Beratung im Parlament am 14. September 2022.

### 2.2 Erste Beratung im Plenum am 14. September 2022

Die erste Lesung zum Landesgesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften (Landesfinanzausgleichsgesetz - LFAG -) fand in der 28. Plenarsitzung des Landtages am 14. September 2022 statt. Herr Minister Lewentz betonte in seiner Rede, dass der VGH nicht die Höhe der Finanzausgleichsmasse, sondern die Methodik der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse beanstandet hatte. Dem Auftrag des VGH

nach einer bedarfsgerechten Ermittlung sei man mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nachgekommen. Flankierend mit der Ankündigung zur Übernahme der Hälfte der kommunalen Liquiditätskredite durch das Land sei dies ein Quantensprung für die Gemeinden in Rheinland-Pfalz. In den weiteren Redebeiträgen wurden folgende Themen mit Bezug zur KFA-Reform angesprochen:

- Transparenz
- Prozedurale Absicherung
- Ländlicher Raum vs. Stadt – Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse
- Finanzausgleichsumlage im Verhältnis zum Beitrag des Landes
- Anwendung des Korridorverfahrens bei der Bedarfsermittlung
- Berücksichtigung von Sondereffekten wie z. B. Kostensteigerungen bei Energie, Kindertagesstätten und öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)
- Berücksichtigung nicht erfolgter Investitionen
- Anhebung der Nivellierungssätze
- Absenkung des Schwellenwerts bei der Schlüsselzuweisung A
- Neuer Symmetrieansatz
- Garantierter Mindestaufwuchs der Finanzausgleichsmasse

Die Redebeiträge können dem Plenarprotokoll 18/28 (S. 72-97) des Landtages entnommen werden (vgl. Anlagenband S. 8-39). Der Landtag beschloss die Überweisung des Gesetzentwurfs an den Innenausschuss (federführend), den Haushalts- und Finanzausschuss sowie den Rechtsausschuss. Die genannten Themen prägten den weiteren Diskurs im Anhör- sowie im weiteren parlamentarischen Verfahren.

## 3. Beratung in den Ausschüssen, Anhörung der Sachverständigen und Auswertung

---

### 3.1 Innenausschuss am 20. September 2022 (Beschluss über das Anhörverfahren)

In der 14. Sitzung des Innenausschusses am Dienstag, den 20. September 2022 wurde einstimmig das Anhörverfahren zum LFAG-Entwurf beschlossen. Die Anhörung wurde für den 5. Oktober 2022 festgelegt und die Benennung der Anzuhörenden sollte bis zum 22. September 2022 erfolgen. Die Anzuhörenden wurden gebeten, ihre schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf vorab an den Landtag zu übersenden.

### 3.2 Schriftliche Stellungnahmen der Anzuhörenden

Als Anzuhörende wurden die nachfolgenden Personen und Institutionen benannt, die im Vorfeld der Anhörung schriftlich Stellung zum Gesetzentwurf bezogen haben:

- Prof. Dr. Thomas Lenk und Dr. Tim Starke, Institut für öffentliche Finanzen und Public Management, Universität Leipzig (Vorlage 18/2549)
- Patrik Kraulich, Leitender Ministerialrat, Hessisches Ministerium der Finanzen (Vorlage 18/2579)
- Heiko Sippel, Landrat des Landkreises Alzey-Worms (Vorlage 18/2583)
- Prof. Dr. Désirée I. Christofzyk, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer (Vorlage 18/2573)
- Prof. Dr. Gunnar Schwarting, Geschäftsführer Städtetag Rheinland-Pfalz a.D. (Vorlage 18/2568)
- Landkreistag Rheinland-Pfalz (Vorlage 18/2580)
- Dr. Karl-Heinz Frieden, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz (Vorlage 18/2572)

Vom Rechnungshof Rheinland-Pfalz wurde ebenfalls eine Stellungnahme zum LFAG-Entwurf eingereicht (Vorlage 18/2576). Die Vorlagen sind dem Anlagenband vollständig beigelegt (s. auch Anlagenband Seiten 40-176).

Von den Anzuhörenden wurde der Gesetzentwurf inkl. Anlagen und die Dokumentation (Teil 1) in der Mehrzahl als umfassend und somit den Transparenzvorgaben des VGH entsprechend bewertet. Allerdings wurde das Verfahren zur Ermittlung des kommunalen Mindestbedarfs teilweise als zu komplex eingestuft. Im Vordergrund der Kritik standen dabei das Korridorverfahren und die angewandten Korridor Grenzen 50 % / 100 %. Das Korridorverfahren betrachtet die individuellen, durch zuordenbare Einnahmen nicht gedeckten Auszahlungen der Kommunen und dient der Durchschnittsbildung (=Mindestbedarf) für eine Vergleichsgruppe wie z. B. für die Gruppe der kreisfreien Städte. Das Korridormodell zur Bestimmung der Mindestbedarfe könne – so ein Teil der Anzuhörenden – als verfassungsgemäß eingestuft werden und sei zur abstrakten Eliminierung u. a. unwirtschaftlicher Ausgaben geeignet. Hierbei wurde darauf verwiesen, dass bereits der Hessische Staatsgerichtshof zu der Auffassung gelangte, dass die Funktionsweise des Korridormodells verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei. In der Bewertung anderer Anhörspersonen wurde jedoch die Annahme eines zu hohen Maßes an Unwirtschaftlichkeit, das das Korridorverfahren, ohne ausreichende Berücksichtigung der Ursachen für vermeintliche Ineffizienzen bei der Aufgabenerledigung durch die Gemeinden unterstelle, beklagt. Es wurden ebenso denkbare alternative Festlegungen zu den Korridor Grenzen aufgezeigt. Im Einzelnen wurde die gesonderte bzw. höhere Berücksichtigung eines kommunalen Mindestbedarfs in den Bereichen wie Energie, ÖPNV, Jugendhilfe sowie für die allgemeine Investitionstätigkeit angemahnt. Die Vorgehensweise bei der Bestimmung eines Mindestbedarfs für freiwillige Leistungen wurde als „finanzwissenschaftlich nicht zu beanstanden“ bewertet (vgl. Vorlage 18/2549).

Die Anpassung sowie die Ausgestaltung der Nivellierungssätze wurde in zwei Stellungnahmen als den Vorgaben des VGH entsprechend angesehen, in anderen Stellungnahmen jedoch hinsichtlich der Höhe bemängelt und kritisch angemerkt, dass keine Differenzierung nach Gebietskörperschaftsgruppen erfolgt sei. Der Einbezug der bisherigen Schlüsselzuweisungen C und B2 in die neue Schlüsselzuweisung B und die Berücksichtigung von Nebenansätzen im Wege von Gewichtungsfaktoren wurde als folgerichtige Entscheidung bewertet (vgl. Vorlage 18/2549).



Die schriftlichen Stellungnahmen, welche im Abschnitt 3.2 lediglich in ihren wesentlichen Aussagen wiedergegeben wurden, bildeten die Grundlage für die Anhörung im Innenausschuss am 5. Oktober 2022.

### 3.3 Anhörung im Innenausschuss am 5. Oktober 2022

In der 15. Sitzung des Innenausschusses am 5. Oktober 2022 zur mündlichen Anhörung über den Gesetzentwurf waren folgende Anzuhörende anwesend:

- Prof. Dr. Désirée Christofzik (DUV Speyer)
- Prof. Dr. Gunnar Schwarting
- Dr. Tim Starke (Universität Leipzig)
- Patrik Kraulich (Hessisches Ministerium der Finanzen)
- Jürgen Hesch (Landkreistag Rheinland-Pfalz)
- Ralph Spiegler und Horst Meffert (Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz)
- Heiko Sippel (Landkreis Alzey-Worms)

Ebenfalls war der Präsident des Landesrechnungshofes Rheinland-Pfalz, Herr Jörg Berres, zugegen.

In der Anhörung wurden zunächst die Bewertungen aus den schriftlichen Stellungnahmen nochmals mündlich vorgetragen und im Anschluss auf die Fragen der Abgeordneten näher eingegangen. Das umfangreiche Wortprotokoll (Protokoll 18/15 Innenausschuss) findet sich im Anlagenband ab Seite 177.

Die Wortbeiträge und der sich anschließende Diskurs bezogen sich zumeist auf einzelne Elemente der Ermittlung des kommunalen Mindestbedarfs und die vorgesehene Anhebung der Nivellierungssätze. Die Inhalte des Gesetzentwurfs nebst Begründung und der Dokumentation (Teil 1) wurden wie nachstehend wiedergegeben kommentiert, wobei die im folgenden aufgeführten Aspekte jeweils nicht von allen Anzuhörenden vorgetragen wurden:

Das Landesgesetz sieht eine Evaluierung des zum 1. Januar 2023 reformierten KFA im Jahr 2026, nach drei Jahren, vor. Dieser Zeitraum wurde als zu lang eingeschätzt.

Der Anstieg der Finanzausgleichsmasse wurde begrüßt und sei aufgrund von derzeitigen Kostenentwicklungen sogar zwingend erforderlich. Man vermisse jedoch eine Verstetigungs- und Stabilisierungsrechnung, wie sie bis 2022 angewandt wurde.

Die Ermittlung des Bedarfs wurde als fehlerhaft bezeichnet. Der ermittelte Mindestbedarf sei schon deshalb zu niedrig und damit nicht ausreichend, als durch die angewandte Technik der Durchschnittsbildung (Korridorverfahren) kommunaler Bedarf außer Acht geblieben sei.

Es wurde bemängelt, dass durch das Korridorverfahren ein überdurchschnittliches Ausgabenverhalten der Kommunen als nicht aufgabenangemessen konstatiert werde. Ein Quantilsmodell sei praktikabler. Die Quantilsbetrachtung berge andererseits die Gefahr, dass Streuungen gekappt würden, die wohlbegründet seien. Dies könne aber über den Einbezug von Untergruppen oder anderer erklärender Faktoren wie im horizontalen Finanzausgleich erfolgen. Auf den Abzug freiwilliger Leistungen im Vorfeld zum Korridorverfahren solle verzichtet werden.

Zudem seien bei der Bedarfsermittlung Annahmen getroffen worden, die nicht in allen Fällen ausreichend transparent dargelegt worden seien, was im Ergebnis eine Replizierung des Verfahrens erschweren würde. In diesem Zusammenhang wurden multivariate Verfahren als Lösung vorgeschlagen.

Andererseits wurde erwähnt, dass die Verfassungskonformität des für Rheinland-Pfalz angewandten Korridorverfahrens nicht in Frage stehe. Für den KFA in Hessen sei das Verfahren durch den Staatsgerichtshof Hessen bestätigt worden. Das spreche für das Korridormodell und die gewählten Korridor Grenzen 50 % / 100 %.

Bei der Bestimmung der allgemeinen Deckungsmittel seien bestimmte kommunale Einnahmen, wie z. B. die Zweitwohnungsteuer, eher nicht heranzuziehen.

Mit Blick auf eine bevorstehende Änderung durch das Finanzstatistikgesetz werde beginnend ab dem Jahr 2025 eine doppelseitige kommunale Finanzstatistik vorliegen. Man müsse künftig zumindest in Betracht ziehen, diese Daten bei der Ermittlung des kommunalen Mindestbedarfs heranzuziehen.

Die aktuelle Entwicklung der Haushaltszahlen der Kommunen mache eine Anpassung der Fortschreibung der in der Mindestfinanzausstattung hinterlegten Beträge bereits jetzt notwendig.

Die Anhebung der Nivellierungssätze sei im kommunalen Raum schwer vermittelbar. Darüber hinaus würde präferiert, die Nivellierungssätze in Anlehnung an die nach Gebietskörperschaftsgruppen differenzierten Teilschlüsselmassen ebenso zu differenzieren. Größenklassenundifferenzierte Nivellierungssätze würden im Hinblick auf die kleinteilige Gemeindestruktur in Rheinland-Pfalz kritisch gesehen.

Ebenso wurde dargelegt, dass eine einheitliche Gestaltung der Nivellierungssätze aufgrund der rheinland-pfälzischen Gemeindestruktur verständlich sei, die Höhe jedoch maßgebend davon abhängig sei, welche Mittel durch den KFA bereitgestellt würden. Außerdem bestehe ein klarer Zusammenhang zwischen der Höhe der Nivellierungssätze und der Grundsteuerreform. Eine Anpassung der Nivellierungssätze dahingehend müsse später geprüft werden.

Durch den Wegfall der Umlagefähigkeit der Schlüsselzuweisung B entfalle den Landkreisen und den Verbandsgemeinden die Möglichkeit, einen Finanzausgleich im engeren Sinne durchzuführen.

Die angepasste Finanzausgleichsumlage wurde hinsichtlich möglicher Wechselwirkungen beim Einbezug von Umlageverbänden in die Erhebung der Finanzausgleichsumlage mit Blick auf eine eventuelle doppelte Zahllast über die jeweiligen Kreis- und Verbandsumlage kritisch bewertet.

Neben der fachlichen Bewertung zu einzelnen Teilen des reformierten KFA wurde der vorliegende Gesetzentwurf seitens der Abgeordneten und Anzuhörenden hinsichtlich der kurzen Reformzeit und des enormen Arbeitsaufwandes angemessen gewürdigt.

In der Gesamtschau der mündlichen Wortbeiträge wurden weder die konkret ermittelte Höhe des kommunalen Mindestbedarfs insgesamt noch die Überleitung in die Mindestfinanzausstattung sowie die gegenüber dem Jahr 2022 deutlich angehobene Finanzausgleichsmasse erwähnt.

### **3.4 Stellungnahme des Ministeriums des Innern und für Sport und des Ministeriums der Finanzen für die Landesregierung zum Anhörungsverfahren am 5. Oktober 2022**

Das Ministerium des Innern und für Sport und das Ministerium der Finanzen haben mit Vorlage 18/2754 im Nachgang zur Anhörung schriftlich Stellung bezogen,

um gegenüber dem Gesetzgeber klarstellend auf einige Änderungen des LFAG hinzuweisen. Die Stellungnahme vom 9. November 2022 wurde ergänzt durch eine erstmals veröffentlichte modellhafte Berechnung der Finanzausgleichsleistungen für das Jahr 2023 (vgl. Anlageband S. 224-334). Zu diesem Zeitpunkt lagen die Daten zu den Steuereinnahmen der Gemeinden für den Zeitraum 1. Oktober 2021 bis 30. September 2022, dem Referenzzeitraum für die Orientierungsdaten zum kommunalen Finanzausgleich 2023, vollständig vor. Damit konnte dem Landtag im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens erstmals eine Einschätzung über die Verteilungswirkungen des neuen Systems vorgelegt werden.

Die Zuleitung der Berechnung über die Finanzausgleichsleistungen 2023 an den Landtag wurde mit der Pressemitteilung vom 9. November 2022 bekannt gegeben (vgl. Anlagenband S. 345f.). Darin wurde erläutert, dass die positive Entwicklung der Steuerkraft bei den Gemeinden zu einer nachträglichen Anhebung der Finanzausgleichsumlage für das Jahr 2023 geführt hat. Ausgehend von bis zu diesem Zeitpunkt 240 Mio. Euro für das Jahr 2023, konnten für die Finanzausgleichsumlage infolge der Entwicklung der Steuereinnahmen nunmehr weitere 82 Mio. Euro und sonach insgesamt 322 Mio. Euro angenommen werden. Dieser Betrag wurde nicht nur vollständig den allgemeinen Schlüsselzuweisungen zugeführt, sondern hatte auch eine Anhebung der Finanzausgleichsmasse für 2023 zur Folge. Die Finanzausgleichsmasse liegt daher für das Jahr 2023 bei 3,843 Mrd. Euro. Das entspricht einem Anstieg von 357 Mio. Euro, also 10,2 % gegenüber dem Jahr 2022.

Die Stellungnahme des Ministeriums des Innern und für Sport und des Ministeriums der Finanzen wird nachfolgend in Auszügen im Originalwortlaut wiedergegeben (ohne Anlagen):

Ganz offensichtlich gibt es zwischen den Beteiligten (einschließlich der Landesregierung) unterschiedliche Zielsetzungen, und zwar

1. Erfüllung von verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen
  - a. ohne finanzielle Mehrleistung
  - b. mit finanzieller Mehrleistung
2. Fiskalische Garantie des Haushaltsausgleichs (in der Planung) im Einzelfall

Bei Kritik an einzelnen Punkten des Gesetzentwurfs ist deshalb vorab zu prüfen, ob Grundlage dieser Kritik ggf. reformfremde Erwartungshaltungen sind.

Wenn sich beispielsweise der Gesetzentwurf an der vom VGH geforderten Mindestfinanzausstattung orientiert, kann Kritik geäußert werden, die in der Erwartung einer finanziellen Maximalausstattung begründet ist. Da beide Positionen aus unterschiedlichen Gründen jeweils für sich genommen „richtig“ sind, wird eine Diskussion darüber mutmaßlich zu keinem Einvernehmen führen.

Nachfolgend orientieren sich die Anmerkungen – nicht zuletzt aus Gründen des Darstellungsumfangs – auf nach Auffassung der Landesregierung wesentliche, anlässlich des Anhörverfahrens vorgetragene Argumente. Insofern erheben die Anmerkungen nicht den Anspruch der Vollständigkeit, sondern sollen den Ausschussmitgliedern sowie den Mitgliedern des Landtags zu ausgewählten Aspekten eine Unterstützung bei ihren jeweiligen Abwägungsentscheidungen bieten.

Der Inhalt der Stellungnahme ist wie folgt gegliedert:

1. *Methode der Bedarfsermittlung und Bestimmung der Finanzausgleichsmasse*
2. *Zum Symmetrieansatz*
3. *Zur Höhe der Nivellierungssätze*
4. *Dynamisierung des KFA / Forderung nach einem Verstetigungsmechanismus*
5. *Forderungen nach einem Ausgleich besonderer individueller Härten*
6. *Zur Berücksichtigung kommunaler Einnahmen*

## **1. Methode der Bedarfsermittlung und Bestimmung der Finanzausgleichsmasse**

### **1.1 Vorbemerkung**

Entgegen der während der Anhörung vorgetragenen Äußerung und entgegen zahlreichen Verlautbarungen von interessierter Seite hatte der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz mit seinem Urteil vom 16. Dezember 2020 (VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19) gerade nicht die Höhe der Finanzausgleichsmasse bemängelt, sondern die Methode zu deren Herleitung. In Randnummer 92 hat der VGH im Hinblick auf die Finanzausgleichsmasse sogar ausdrücklich festgestellt:

*„Eine aufgabenadäquate Finanzausstattung kann daher zu einem im Vergleich zu der für die Jahre 2014 und 2015 ermittelten Finanzausgleichsmasse höheren, aber auch zu einem geringeren Betrag führen.“*

Insofern hat der VGH das Ergebnis des kommunalen Finanzausgleichs 2014, 2015 oder 2020 nicht bewertet. Laut VGH stellt sich die Finanzausstattung der Kommunen als angemessen dar, wenn die Finanzmittel ausreichen, um den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Erfüllung aller zugewiesenen und im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung auch die Wahrnehmung (jedenfalls eines Mindestbestandes) selbstgewählter Aufgaben zu ermöglichen (Gebot der aufgabenadäquaten kommunalen Finanzausstattung)<sup>3</sup>. Dabei hat der VGH im Urteil ausgeführt, dass dieser Anspruch keine Vollfinanzierung kommunaler Aufgaben im Sinne einer kompletten Kostenerstattung garantiert<sup>4</sup>.

In § 6 LFAG sowie insbesondere im allgemeinen Teil der Begründung wird die Herleitung dieser vom VGH geforderten Größe, namentlich der Mindestfinanzausstattung (MFA), dezidiert dargestellt.<sup>5</sup>

Dass der Fokus im Urteil des VGH auf dem Verfahren zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse liegt, ergibt sich im Übrigen konkret aus Randnummer 116:

*„Der Verfahrensfehler führt daher zur Verfassungswidrigkeit der Vorschriften über den vertikalen Finanzausgleich.“*

Vor diesem Hintergrund sind politische Forderungen nach einer Erhöhung ebenso wenig überraschend wie aus dem Urteil des VGH ableitbar. Gleichwohl werden solche Forderungen mit Verweis auf den VGH immer wieder vorgetra-

---

<sup>3</sup> Vgl. VGH RP, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19, VGH N 13/19 sowie VGH N 14/19, juris, Rn. 56.

<sup>4</sup> VGH aaO., juris, Rn. 58.

<sup>5</sup> Die FAM besteht dabei nicht ausschließlich aus der MFA. Nach § 5 LFAG-E setzt sie sich – neben der MFA – aus weiteren Komponenten zusammen:

- dem Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage nach § 30 LFAG-E,
- den sich aus den Übergangsregelungen und Abrechnungen nach § 8 LFAG-E ergebenden Beträgen und
- dem Symmetrieansatz nach § 7 LFAG-E.

gen. In diesem Zusammenhang kann ein Zitat des Geschäftsführenden Präsidialmitglieds des Deutschen Landkreistages, Herrn Prof. Dr. Hans-Günter Henneke<sup>6</sup>, angeführt werden:

*„In dieser Situation hilft es allen Beteiligten nicht, wenn man sich selbst - insbesondere aber den tief im Schuldensumpf steckenden Gemeinden und Kreisen ein X für ein U vormacht und aus dem Urteil des VerfGH RhPf vermeintliche Ergebnisse und Erkenntnisse ableitet, die sich dem Urteil gar nicht entnehmen lassen ...“*

## **1.2 Zur Kritik an der Methode der Bedarfsermittlung**

Das Anhörverfahren zum neuen LFAG hat bei der Betrachtung des Entwurfs für eine Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs unterschiedliche Ansätze zum Korridorverfahren deutlich gemacht. Einige Sachverständige haben die Methode der vorgelegten Bedarfsermittlung erkennbar ergebnisorientiert bewertet.

Der VGH hatte allerdings offengelassen, welches Verfahren bei der Ermittlung des Finanzbedarfs der Kommunen zur Anwendung kommen soll, ausdrücklich in Randnummer 80:

*„...dem Gesetzgeber [kommt] bei der Ermittlung des Finanzbedarfs der Kommunen ein methodischer Gestaltungsspielraum zu. Allerdings hat er nach den vorstehenden Ausführungen und mit Blick auf den Wortlaut des Art. 49 Abs. 6 Satz 1 [der Landesverfassung Rheinland-Pfalz] LV eine aufgaben- und bedarfsorientierte Betrachtung vorzunehmen. Welchem konkreten (finanzwissenschaftlichen) Modell der Berechnung dabei der Vorzug zu geben ist, schreibt die Verfassung nicht vor. Auch ist der Verfassungsgerichtshof nicht zur Überprüfung berufen, ob die bestmögliche oder gerechteste Lösung gewählt wurde.“*

---

<sup>6</sup> Henneke, Hans-Günter: Das Urteil des VerfGH RhPf vom 16.12.2020: Allenfalls ein Etappensieg auf der Strecke zum Ziel einer vom Land absolut zu sichernden kommunalen Mindestausstattung, in: der Gemeindefhaushalt,4/2021, Seite 73.

sowie in Randnummer 109:

*„Art. 49 Abs. 6 LV enthält Vorgaben weder für eine bestimmte Methode der Bedarfsermittlung noch hinsichtlich der heranzuziehenden Datengrundlagen. In Literatur und Rechtsprechung sind verschiedene Verfahren erörtert worden, die sich hinsichtlich ihrer Detailgenauigkeit erheblich voneinander unterscheiden“.*

Eine – vom VGH nicht geforderte – eigenständige Datenerhebung bei den 194 hauptamtlich geführten Kommunalverwaltungen (ohne Bezirksverband-Pfalz) war in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich. Eine sonstige originäre Kostenbestimmung, etwa im Sinne von § 2 Abs. 1 KonnexAG (Schätzung der Fallzahlen, durchschnittlicher Zeitaufwand je Fall, bewertet mit entsprechenden Gehaltskosten, pauschaler Zuschlag für Sachkosten, ggf. Zuschlag für Verwaltungsgemeinkosten sowie anteilige Investitionskosten; vgl. dazu Randnummer 66), war aus zeitlichen Gründen nicht umsetzbar - schon gar nicht nach Körperschaftsgruppen getrennt. Alles das mag von interessierter Seite kritisiert werden; verfassungsrechtliche Bedenken gegen das gewählte Vorgehen werden seitens der Landesregierung im Lichte der Ausführungen des VGH gleichwohl nicht gesehen. Die im Zuge der Reform des KFA getroffene Methodenauswahl bewegt sich in dem vom VGH zugestandenen Gestaltungsfreiraum. Dabei bilden nicht etwa die reinen Ausgaben der Kommunen den Orientierungswert für die zu ermittelnden Mindestbedarfe. Vielmehr sind es die Ausgaben abzüglich der originären und sonstigen Einnahmen der Kommunen.

Da die Aufgabenwahrnehmung der Kommunen im Vergleich mit niedrigen, mittleren und hohen ungedeckten Bedarfen stattfindet, was durch die Meldedaten zur Rechnungsstatistik belegbar ist, ist zum Zweck der Ermittlung des kommunalen Bedarfs insgesamt die Bildung jedenfalls einer Art Durchschnittswert unweigerlich notwendig. Es ist nicht bekannt und auch wissenschaftlich nicht belegbar, wie hoch ein ungedeckter Bedarf sein muss, um als Mindestbedarf anerkannt zu werden. Alternative Modelle zum verwendeten Korridorverfahren führen wahrscheinlich zu alternativen Ergebnissen.

Der ermittelte Mindestbedarf der kommunalen Gebietskörperschaften beträgt laut Gesetzentwurf für das Jahr 2023 8,572 Mrd. Euro und für das Jahr 2024



8,872 Mrd. Euro. Dabei wurden Besonderheiten einzelner Kommunen berücksichtigt, sogenannte Ausreißer bestimmt, Cluster und Untergruppen gebildet. Erkennbar überdurchschnittliche Aufgabenerfüllungen durch einzelne Kommunen oder umfassende freiwillige Leistungen werden seitens des Landes nicht kritisiert und erst recht nicht bestraft; sie entsprechen lediglich per Definition nicht dem Anliegen einer Mindestfinanzausstattung.

Auch wenn methodische Alternativen unbestritten vorhanden sind, liegt es dennoch im Rahmen des Gestaltungsspielraums und damit im Ermessen des Gesetzgebers, welches Verfahren er anwendet, solange es verfassungskonform ist. Denklogisch könnten auch die Kommunen mit den geringsten ungedeckten Bedarfen als Maßstab für eine wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung herangezogen werden, um den jeweiligen Bedarf und damit die Mindestfinanzausstattung zu ermitteln.

Das Korridorverfahren mit den Grenzen 50/100 gilt dagegen als erprobt und ist landesverfassungsgerichtlich bestätigt, weshalb sich die rheinland-pfälzische Landesregierung für diese Methode, angepasst an die besondere Kommunalstruktur des Landes, entschieden hat.

Die Kritik am Korridorverfahren wurde nicht mit substantiierten verfassungsrechtlichen Bedenken begründet. Die Urteile von zwei weiteren Landesverfassungsgerichten stünden solchen Bedenken zudem entgegen:

- Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat mit Urteil vom 2. November 2011 festgestellt, dass es dem Gesetzgeber nicht verwehrt sei, die Durchschnittskosten auf ihre Angemessenheit zu prüfen, indem er sich an den wirtschaftlicher arbeitenden Kommunen orientiere.<sup>7</sup> Die von ihm hierbei angewandte Methode eines Korridors halte einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle stand. Der Verfassungsgerichtshof stellt zudem fest, es liege innerhalb der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, dass nur

---

<sup>7</sup> ThürVerfGH, Az.: VerfGH 13/10, juris, Rn. 115.

diejenigen Aufwendungen einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung entsprechen, die innerhalb eines Korridors von 50 bis 100 % der durchschnittlichen Kosten liegen.<sup>8</sup>

- Der Staatsgerichtshof Hessen hat mit Urteil vom 16. Januar 2019 festgestellt, das Korridorverfahren führe zu keinen Mängeln der Bedarfsermittlung, die eine Verfassungswidrigkeit der Regelung des § 7 Abs. 2 FAG oder die Notwendigkeit einer verfassungskonformen Auslegung begründeten.<sup>9</sup> Der Staatsgerichtshof Hessen hat den Leitsatz 4 formuliert: „Das Korridorverfahren, nach dem die Finanzmittel bestimmt werden, die das Land Hessen zur Gewährleistung der kommunalen Mindestausstattung zur Verfügung stellt, ist verfassungsrechtlich vertretbar.“

Die Kritik am Korridorverfahren wurde nach Auffassung der Landesregierung offensichtlich mit der Erwartung geäußert, ein anderes finanzielles Ergebnis herbeiführen zu können. Sie verfängt mangels verfassungsrechtlicher Substanz nicht.

### **1.3 Mindestfinanzausstattung und Finanzausgleichsmasse**

Hinzu tritt ein weiterer Unterschied in der Herangehensweise. Der Gesetzentwurf der Landesregierung geht von der Ermittlung einer Mindestfinanzausstattung aus. Der VGH stellt in seiner Entscheidung vom 16. Dezember 2020 fest, dass „Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV zwar einen weitgehenden, aber keinen absoluten Schutz des Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung“ beinhaltet<sup>10</sup>. Folge des weitgehenden Schutzes kann deshalb sein, dass es durchaus in bestimmten Fällen Abweichungen nach unten geben kann, die durchaus verfassungsgemäß wären, und zwar als „Möglichkeit der (vorübergehenden) Unterschreitung der finanziellen Mindestgarantie“, die auf „extreme finanzielle Notlagen im Sinne von außergewöhnlichen Notsituationen (vgl. auch Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Buchst. a LV) beschränkt ist.“<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> ThürVerfGH aaO., juris, Rn. 117.

<sup>9</sup> StGH Hessen, Az.: P.St. 2606 und weitere, juris, Rn. 273.

<sup>10</sup> VGH aaO., juris, Rn. 59.

<sup>11</sup> VGH aaO., juris, Rn. 60.

Abweichungen von der finanziellen Mindestausstattung nach oben wiederum können sich nach dem „Grundsatz der Verteilungssymmetrie“ und als Folge „einer verteilungsgerechten Abwägungsentscheidung“ des Landesgesetzgebers über die Finanzausstattung sowohl der Landesebene als auch der kommunalen Ebene ergeben.<sup>12</sup>

Bei der Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2023 werden in diesem Sinne die Finanzausgleichsmasse 2023 als auch jene des Jahres 2024 aufgrund von landespolitischen Entscheidungen über die finanzielle Mindestausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften hinausgehend erhöht. Laut VGH ist es dem Landesgesetzgeber möglich, die Finanzausgleichsmasse jenseits der Mindestfinanzausgleichsmasse festzusetzen<sup>13</sup>, um so eigenständige politische Schwerpunkte zu bestimmen. Das Urteil des VGH hat also nicht zur Folge, dass landespolitische Entscheidungen des Gesetzgebers eingeschränkt werden müssten oder sich gar auf „Null“ reduzierten.

## **2. Zum Symmetrieansatz**

In dem Anhörverfahren wurde eine interdependente Verbindung zwischen der Methode der Bedarfsermittlung einerseits sowie dem Symmetrieansatz andererseits konstruiert. Diese Verbindung lässt sich vereinfacht wie folgt darstellen: „Wenn die Ermittlung der Mindestfinanzausstattung zu einem Betrag führt, der hoch genug ausfällt, erübrigt sich die Notwendigkeit eines Symmetrieansatzes.“

Die Konstruktion verkennt den verfassungsrechtlichen Inhalt der gerichtlichen Entscheidung vom 16. Dezember 2020. Nach den Ausführungen des VGH hat sich der Gesetzgeber die Finanzausstattung sowohl der Landesebene als auch der kommunalen Ebene vor Augen zu halten und dann eine verteilungsgerechte Abwägungsentscheidung zu treffen.<sup>14</sup> Jenseits der aufgabengerechten Mindestfinanzausstattung ist es dem Gesetzgeber unbenommen, den kommunalen Fi-

---

<sup>12</sup> VGH aaO., juris, Rn. 63; zu den „Abweichungen nach oben“ siehe unten, Abschnitt 2 „Zum Symmetrieansatz“.

<sup>13</sup> VGH aaO., juris, Rn. 122.

<sup>14</sup> VGH aaO., juris, Rn. 63.

nanzausgleich stärker an der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes auszurichten.<sup>15</sup> Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden wäre etwa eine dynamische Komponente, die – an das Gebot der Verteilungssymmetrie anknüpfend – weitere Leistungen in Relation zu der konkreten Einnahmensituation des Landes gewährte. Mit Blick auf die Methodenfreiheit des Gesetzgebers sei, so der VGH, eine solche Ausgestaltung verfassungsrechtlich aber nicht zwingend.

Um sich die Finanzausstattung sowohl der Landesebene als auch der kommunalen Ebene vor Augen zu halten, hatte die Landesregierung im Jahr 2021 ein Symmetriegutachten in Auftrag gegeben.<sup>16</sup> Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass über den gesamten Beobachtungszeitraum von 2009 bis 2019 hinweg eine Schiefelage der Symmetrie in Höhe von 156 Mio. Euro zulasten des Landes festzustellen ist.

Das Ergebnis des elfjährigen Beobachtungszeitraums von 2009 bis 2019 hat keine unmittelbare verfassungsrechtliche Relevanz für die Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2023. Unabhängig davon ist der Landesgesetzgeber aber nicht daran gehindert, aufgrund seiner Abwägungsentscheidung einen höheren Betrag als die Mindestfinanzausstattung zu leisten, z.B. zusätzlich 280 Mio. Euro im Jahr 2023 und 463 Mio. Euro im Jahr 2024. Auf Dauer soll die Höhe des Symmetrieansatzes vom Landesgesetzgeber im Landeshaushaltsplan festgelegt werden. Gesetzlich soll dazu in § 7 Abs. 1 LFAG bestimmt werden, dass zwischen den Anteilen des Landes und den Anteilen der kommunalen Gebietskörperschaften an den Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben des Landes und der kommunalen Gebietskörperschaften zusammen ein symmetrisches Verhältnis anzustreben ist. Zur Beobachtung der Verteilungssymmetrie vergibt das Land alle drei Jahre ein Gutachten, in dem nach finanzwissenschaftlichen Standards die Symmetrie in den zehn letzten statistisch nachgewiesenen Haushaltsjahren untersucht und wesentliche Veränderungen identifiziert werden. Die Gutachten sollen in die Erörterungen der Finanzausgleichskommission einfließen.

---

<sup>15</sup> VGH aaO., juris, Rn. 107.

<sup>16</sup> Wolfgang Scherf: „Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz“, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere Nr. 107 - 2022, Gießen 2022.

Insofern kommt beim Symmetrieansatz ein zweistufiges Verfahren zur Anwendung. Auf der ersten Stufe wird die Finanzausstattung von Land und Kommunen (jeweils Finanzbedarf abzüglich Finanzkraft) gegenübergestellt. Dem Vollzug auf dieser ersten Stufe dient das vorgenannte Gutachten, das nicht jährlich, sondern alle drei Jahre neu erstellt wird. Im Hinblick auf die Vorgaben in der Entscheidung des VGH<sup>17</sup> geht die Landesregierung davon aus, dass es sich bei dem Zeitraum von drei Jahren um einen angemessenen Abstand handelt, weil eine Überprüfung nicht notwendig von Jahr zu Jahr zu erfolgen hat. Auf einer zweiten Stufe kann auf Grundlage des Ergebnisses der ersten Stufe die finanzielle Ausstattung der Kommunen aufgrund von landespolitischen Entscheidungen über die Mindestfinanzausstattung hinaus um weitere Mittel erhöht werden. Insofern ist es dem Landesgesetzgeber jenseits der aufgabengerechten Mindestausstattung unbenommen, einen Symmetrievorteil der Kommunen zulasten des Landes fortbestehen zu lassen, zu vergrößern oder überhaupt herbeizuführen. Eine Unterschreitung der Mindestfinanzausstattung durch negativen Symmetrieansatz – durch Symmetrieverzerrungen zu Lasten des Landes – ist nur in einer Haushaltsnotlage möglich.

Zusammenfassend handelt es sich bei der Kritik am Symmetrieansatz um einen vermeintlich auf verfassungsrechtlicher Grundlage konstruierten, jedoch untauglichen Versuch, einen methodischen Mangel hinsichtlich der rechtlichen Verknüpfung von Symmetrieansatz und durchgeführter Bedarfsermittlung herbeizureden.

Im Übrigen begrüßt der Rechnungshof, „dass in dem Gesetzentwurf vorgesehen ist – jenseits der verfassungsrechtlich geforderten Mindestfinanzausstattung – die Finanzausstattung der Kommunen durch einen Symmetrieansatz zu ergänzen.“<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> VGH aaO., juris, Rn. 82.

<sup>18</sup> Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Stellungnahme vom 29. September 2022, LT-Vorlage 18/2576, S. 5.

### 3. Zur Höhe der Nivellierungssätze

#### 3.1 Zur Erhöhung des Nivellierungssatzes der Grundsteuer B

Anlässlich des Anhörverfahrens ist von zahlreichen Anzuhörenden die Anhebung der Nivellierungssätze kritisiert worden. Sie zwingt die Gemeinden zur Erhöhung ihrer tatsächlichen Hebesätze.

Diese Kritik kann mit Ausführungen in dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 17. Juli 2020 verglichen werden. Das OVG führt darin aus:<sup>19</sup>

*„Aus rechtlicher Sicht ist in Rechnung zu stellen, dass das beklagte Land es in der Hand hätte, die Nivellierungssätze in § 13 Abs. 2 LFAG zu erhöhen, um die Kommunen zur Anhebung ihrer Hebesätze zu motivieren, ... Die normierten Nivellierungssätze sind Ausdruck dessen, was der Landesgesetzgeber allgemein für jedenfalls zumutbar hält ...“*

Zunächst ist festzustellen, dass das OVG in seiner Entscheidung nicht von „Zwang“, sondern von „Motivation“ spricht. Die unterschiedliche Bedeutung beider Begrifflichkeiten liegt auf der Hand.

Sodann kommt das OVG zu der Feststellung, dass die normierten Nivellierungssätze Ausdruck dessen seien, was der Landesgesetzgeber allgemein für jedenfalls zumutbar halte. In der Tat hält jedenfalls die Landesregierung einen Hebesatz der Grundsteuer B in Höhe von 465 v. H. für zumutbar. Zum Vergleich: Im Jahr 2020 betrug der gewogene Durchschnitt der Flächenländer 462 v. H. (2021: 464 v. H.).

Auch eine Betrachtung von unterschiedlichen Körperschaftstypen und -größenklassen ändert nichts an dieser Zumutbarkeit. Werden im bundesweiten Vergleich die ostdeutschen Länder aufgrund der unterschiedlichen Einheitswertermittlung (Ostdeutschland 1. Januar 1935, Westdeutschland 1. Januar 1964) ebenso unberücksichtigt gelassen wie die Länder Baden-Württemberg und Bayern aufgrund ihrer Gewerbesteuerstärke, die ihnen eine „Verschonung“ bei der

---

<sup>19</sup> OVG Koblenz, Urteil vom 17. Juli 2020, Az.: 10 A 11208/18, juris, Rn. 143.

Grundsteuer B ermöglicht, ist festzustellen, dass die Hebesätze der kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz mit Ausnahme der Städte mit 100.000 bis 200.000 Einwohnern nach Größenklassen schon jetzt oberhalb des neuen Nivellierungssatzes liegen. In der Größenklasse 100.000 bis 200.000 Einwohner lagen in den Jahren 2020 und 2021 lediglich die beiden Städte Koblenz und Ludwigshafen am Rhein unterhalb des neuen Nivellierungssatzes von 465 v. H. Es ist kein sachlich wie rechtlich nachvollziehbarer Grund ersichtlich, warum ein Hebesatz der Grundsteuer B in Höhe von 480 v. H. in der Landeshauptstadt Mainz zumutbar ist, in der Stadt Koblenz oder in der Stadt Ludwigshafen am Rhein dagegen nicht.

Auch mit Blick auf den kreisangehörigen Raum zeigen sich aufschlussreiche Erkenntnisse. In den Ländern Hessen mit einem gewogenen Durchschnitt des Hebesatzes der Grundsteuer B im Jahr 2020 in Höhe von 486 v. H. (2021: 493 v. H.) und Nordrhein-Westfalen mit einem gewogenen Durchschnitt des Hebesatzes der Grundsteuer B im Jahr 2020 in Höhe von 550 v. H. (2021: 554 v. H.) wurden den Steuerzahlerinnen und -zahlern Hebesätze oberhalb des rheinland-pfälzischen Nivellierungssatzes zugemutet, ohne dass in den beiden Ländern hieraus resultierende relevante Folgen festzustellen sind. Im Saarland und in Niedersachsen lag der gewogene Durchschnitt des Hebesatzes der Grundsteuer B der kreisangehörigen Gemeinden jeweils in allen Größenklassen sowohl im Jahr 2020 als auch im Jahr 2021 oberhalb des jeweiligen Durchschnittswertes von Rheinland-Pfalz. Lediglich die kreisangehörigen Gemeinden in Schleswig-Holstein wiesen in den Jahren 2020 und 2021 ähnliche Größenklassendurchschnitte wie die kreisangehörigen Gemeinden in Rheinland-Pfalz auf.

Unabhängig von alledem sind möglicherweise durch die Anhebung der Nivellierungssätze ausgelöste Hebesatzerhöhungen auch im kreisangehörigen Raum von Rheinland-Pfalz zumutbar:

**Realsteuerkraftzahl der Grundsteuer B 2021, kreisangehörige Gemeinden Rheinland-Pfalz, nach Ortsgrößenklassen, in Euro je Einwohner**

| Gemeindegrößenklasse<br>mit ... bis unter ...<br>Einwohnern | Grund-<br>betrag | Aufkommen        |                  | Mehr-Aufkommen |              |
|---|------------------|------------------|------------------|----------------|--------------|
|   |                  | Bei<br>365 v. H. | Bei<br>465 v. H. | Pro<br>Jahr    | Pro<br>Monat |
| unter 1 000   | 26,87            | 98,08            | 124,95           | 26,87          | 2,24         |
| 1 000 - 3 000   | 31,06            | 113,38           | 144,45           | 31,06          | 2,59         |
| 3 000 - 5 000   | 35,77            | 130,58           | 166,35           | 35,77          | 2,98         |
| 5 000 - 10 000  | 36,71            | 133,98           | 170,68           | 36,71          | 3,06         |
| 10 000 - 20 000   | 41,45            | 151,28           | 192,73           | 41,45          | 3,45         |
| 20 000 - 50 000   | 35,85            | 130,85           | 166,70           | 35,85          | 2,99         |
| 50 000 - 100 000  | 40,11            | 146,41           | 186,53           | 40,11          | 3,34         |
| 100 000 und mehr  | -                | -                | -                | -              | -            |
| <b>Zusammen</b>   | <b>33,61</b>     | <b>122,68</b>    | <b>156,29</b>    | <b>33,61</b>   | <b>2,80</b>  |

Eine Erhöhung des Hebesatzes auf Höhe des Nivellierungssatzes der Grundsteuer B hätte zur Folge, dass die Steuerbelastung im kreisangehörigen Raum im Durchschnitt um 2,80 Euro je Einwohner und Monat steigt, mit Unterschieden nach Größenklassen zwischen 2,24 und 3,45 Euro je Einwohner und Monat. Wenngleich solche Werte für die Steuerzahlenden (und Ratsmitglieder) ärgerlich sein mögen, sind sie doch andererseits offenkundig zumutbar.

Im Übrigen hängt die Höhe der Hebesätze zum einen von den kommunalpolitischen Entscheidungen insbesondere auch über den Umfang der zu finanzierenden Aufgaben und Ausgaben ab. Zum anderen wird die zulässige Höhe der Hebesätze rechtlich grundsätzlich durch einen erreichten Haushaltsausgleich begrenzt.

Für eine Gemeinde, die den Haushaltsausgleich mit einem Hebesatz unterhalb des Nivellierungssatzes erreicht, gibt es keinen sachlichen Grund, ihren Hebesatz in Höhe des Nivellierungssatzes festzusetzen. Es wäre ihr aufgrund der



Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen (§ 94 Abs. 2 Nr. 2, HS. 2 Gemeindeordnung) auch rechtlich grundsätzlich nicht möglich.

Festzustellen bleibt damit, dass die Höhe der Nivellierungssätze als solche keinen Einfluss auf den Haushaltsausgleich einer Gemeinde hat.<sup>20</sup>

Ferner wird auf die Ausführungen des Rechnungshofes in seinen jährlichen Kommunalberichten hingewiesen werden. Auch nach seiner Auffassung bleiben die Hebesätze der rheinland-pfälzischen Kommunen seit Jahren hinter dem Möglichen zurück. Im Kommunalbericht 2021 auf Seite 25 führt der Rechnungshof aus:

*„Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung vom Dezember 2020 zum Landesfinanzausgleichsgesetz erneut die Verpflichtung der Kommunen zu größtmöglichen Eigenanstrengungen betont. Sofern andere Konsolidierungsmöglichkeiten ausgeschöpft oder nicht beabsichtigt sind, genügen die Kommunen dem Gebot zum Haushaltsausgleich nur dann, wenn sie die Hebesätze der Realsteuern bis zur Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen erhöhen, sofern damit keine haushalts-schädlichen Auswirkungen einhergehen. Die verfassungsrechtlichen Grenzen sind nach der Rechtsprechung jedenfalls bei einem Hebesatz der Grundsteuer B von 995 % noch nicht überschritten. Demnach indizieren allein die niedrigen Hebesätze der Grundsteuer B, dass viele rheinland-pfälzische Kommunen ihrer Pflicht zum Haushaltsausgleich nach wie vor nicht genügen. Da insbesondere bei kreisfreien Städten auch bei einer Anhebung auf das Niveau des Flächenländerdurchschnitts noch Deckungslücken verbleiben würden, besteht unbeschadet der Realisierung anderweitiger Konsolidierungspotenziale ggf. die Notwendigkeit zu einer wesentlich darüber hinausgehenden Anpassung.“*

---

<sup>20</sup> Insofern können die Ausführungen des OVG in Randnummer 143, juris („wenn dies [Erhöhung der Nivellierungssätze] auch dazu führt, dass damit die Abschöpfungen über die Kreis- und Verbandsgemeindeumlage steigen, d.h. letztes Endes weniger Steuereinnahmen bei den Kommunen verbleiben.“), sachlich nicht nachvollzogen werden. Die Höhe des Umlagebedarfs ist unabhängig von der Höhe der Nivellierungssätze.

### **3.2 Zu nach Gemeindetypen und / oder -größenklassen differenzierten Nivellierungssätzen**

Anlässlich des Anhörverfahrens wurde vorgeschlagen, eine Anhebung der Nivellierungssätze differenziert nach Gemeindetypen und / oder -größenklassen vorzunehmen. Es sei inkonsequent, einerseits die Bedarfe getrennt nach Körperschaftsgruppen zu bewerten, andererseits die Finanzkraft jedoch einheitlich zu erfassen, ohne nach Körperschaftsgruppen zu trennen.

#### 3.2.1 Vorbemerkung

Es ist kaum sachgerecht, sich aus dem System des kommunalen Finanzausgleichs bzw. aus dem System der Schlüsselzuweisungen einen bestimmten „Schlüssel“ herauszugreifen und diesen isoliert zu bewerten. Die fehlende Sachgerechtigkeit ergibt sich aus zahlreichen Wechselwirkungen innerhalb des Systems (s. dazu unten, Abschnitt 3.2.4).

#### 3.2.2 Methodische Schwäche des Vorschlags von differenzierten Nivellierungssätzen

Die Begründung der Forderung von differenzierten Nivellierungssätzen als Ausfluss der ebenfalls differenziert nach Körperschaftsgruppen erfolgten Bedarfsermittlung klingt zunächst plausibel, erweist sich bei näherer Betrachtung jedoch lediglich als Scheinargument.

Die Bedarfsermittlung erfolgte in der Tat nach Körperschaftsgruppen getrennt. Dies entspricht den Vorgaben bzw. Vorschlägen des VGH in seiner Entscheidung vom 16. Dezember 2020.<sup>21</sup> Deshalb wurden gebietskörperschaftsgruppenbezogen Aufgabe für Aufgabe die Defizite der Auftragsangelegenheiten, der Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung und eines pauschalierten Teils für freiwillige Aufgaben einbezogen. Die so für die Ermittlung des Mindestbedarfs erfassten Defizite müssen mithin aus methodischen und systematischen Gründen immer geringer sein als die Gesamtdefizite. Insofern erfolgte eine induktive Ermittlung, bei der einzelne Positionen zu einer Gesamtgröße zusammengefasst wurden.

---

<sup>21</sup> VGH aaO., juris, Rn. 69 und 102 bis 104.

Der vorgetragenen Argumentation zufolge wäre es spiegelbildlich erforderlich, die Einnahmen und Einnahmemöglichkeiten bzw. die Steuerkraft ebenfalls für eine Finanzierung der Auftragsangelegenheiten, der Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung und eines pauschalierten Teils freiwilliger Aufgaben aufzuteilen. Erforderlich wäre eine deduktive Ermittlung, bei der die Gesamtgröße auf einzelne Positionen aufgeteilt wird. Eine aufgabenbezogene Aufteilung der Einnahmen und Einnahmemöglichkeiten bzw. der Steuerkraft wäre zwar theoretisch möglich, jedoch vor dem Hintergrund des gemeindehaushaltsrechtlichen Grundsatzes der Gesamtdeckung (§ 14 GemHVO) wohl immer willkürlich, jedenfalls zumindest nicht eindeutig, sondern in unterschiedlichen Ausprägungen denkbar. Zudem müsste entschieden werden, ob eine Aufteilung für alle Körperschaftsgruppen nach einheitlichen Maßstäben oder ob eine Aufteilung je Körperschaftsgruppe unterschiedlich vorgenommen werden muss. Es lässt sich weder verfassungsrechtlich noch gemeindehaushaltsrechtlich noch sonst rechtlich abgeleitet ermitteln, welcher Teil beispielsweise des Aufkommens oder der Steuerkraftzahl der Grundsteuer B auf die Finanzierung von Auftragsangelegenheiten oder von Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung entfällt, auch nicht nach Körperschaftgruppen getrennt. Es gilt eben der Grundsatz der Gesamtdeckung.

### 3.2.3 Exkurs: Unterschied zu anderen Ländern: hier Ansatz der Einnahmemöglichkeiten

Anlässlich des Anhörverfahrens wurde darauf hingewiesen, dass in Hessen beispielsweise lediglich die Ist-Einnahmen, nicht jedoch höhere Einnahmepotentiale von den kommunalen Ausgaben in Abzug gebracht worden sind. Insofern sei das Vorgehen in Rheinland-Pfalz für die kommunalen Gebietskörperschaften nachteilig.

Vor diesem Hintergrund sei zum einen erneut auf das VGH-Urteil hingewiesen. Dort wird ausdrücklich auf die Berücksichtigung der Einnahmemöglichkeiten hingewiesen:<sup>22</sup>

*„Ein funktionierender Finanz- und Lastenausgleich fordert ein entschlossenes Zusammenwirken aller Ebenen. Daher ist die für*

---

<sup>22</sup> VGH aaO., juris, Rn. 105.

*die Aufgabenerfüllung adäquate Finanzausstattung über den kommunalen Finanzausgleich lediglich insoweit zu decken, als keine eigenen kommunalen Mittel vorhanden sind. Der Gesetzgeber darf bei seinen Berechnungen und Annahmen neben den tatsächlichen Einnahmen auch die Einnahmemöglichkeiten berücksichtigen, da die Kommunen eigene Einnahmequellen auszuschöpfen haben“.*

In Randnummer 58 (juris) der Entscheidung des VGH wird sie dem Gesetzgeber sogar verpflichtend vorgegeben:

*„Zum einen **hat** das Land bei der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs die eigenen Einnahmequellen der Kommunen **zu berücksichtigen und zu prüfen**, ob bestehende Einnahmepotentiale umfassend ausgeschöpft wurden.“ (Hervorhebung durch Verf.)*

Zum anderen ist auf die Vorgaben der Kommunalaufsicht hinzuweisen. Die Kommunalaufsicht in Hessen ist ungleich konsequenter als in Rheinland-Pfalz, so dass dort regelmäßig über 90 v. H. der kommunalen Gebietskörperschaften den Haushaltsausgleich erreichen. Mit anderen Worten: In Hessen werden auf Drängen der Kommunalaufsicht die Einnahmemöglichkeiten ausgeschöpft, sodass der Unterschied zwischen ihren Einnahmen und ihren Einnahmemöglichkeiten für die hessischen Gemeinden vermutlich verschwindend gering ist. Durch die ergänzende Finanzierungsfunktion des KFA ist es im Übrigen eine den Gemeinden obliegende ureigene Aufgabe, über auskömmliche Realsteuerhebesätze einen Haushaltsausgleich herbeizuführen. Selbst Hebesätze deutlich über dem Nivellierungssatz sind dafür zumutbar und daher ggf. heranzuziehen. Insofern ist es nur folgerichtig, dass der VGH eine „größtmögliche Kraftanstrengung“ der Kommunen fordert und unterbliebene realisierbare Einnahmen durch zu niedrige Hebesätze angerechnet werden dürfen und sollen.

### 3.2.4 Differenzierte Nivellierungssätze und das interkommunale Gleichbehandlungsgebot

Nach den Feststellungen des VGH in seinem Urteil vom 16. Dezember 2020 ist das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verletzt, wenn bei der Finanzmittelverteilung bestimmte Gebietskörperschaftsgruppen sachwidrig benachteiligt oder bevorzugt werden, wenn mithin für die getroffene Regelung jeder sachliche Grund fehlt.<sup>23</sup> In einer älteren Entscheidung<sup>24</sup> hatte der VGH festgestellt, dass das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung im Quervergleich zu anderen Finanzausgleichssystemen in dem bisherigen System des KFA mit einer einheitlichen Schlüsselmasse für alle kommunalen Gebietskörperschaften durch die für die Zwecke des Finanzausgleichs vorgenommene Zusammenfassung von Landkreisen und den ihnen jeweils angehörigen Gemeinden im jeweiligen Vergleich mit kreisfreien Städten sogar in besonders ausgeprägten Maße gewährleistet war.

Von einer interkommunalen Gleichbehandlung soll bei der Neureglung des KFA nur dann abgewichen werden, wenn dies aus sachlichen Gründen geboten ist.

Einheitliche Nivellierungssätze für alle Gemeindetypen und -größenklassen gewährleisten eine interkommunale Gleichbehandlung

- bei der Gewährung von Schlüsselzuweisungen A sowie
- bei der Erhebung der Finanzausgleichsumlage.

Gemäß § 13 Abs. 1 LFAG zählen kreisfreie Städte rechtlich zum Empfängerkreis von Schlüsselzuweisungen A. Faktisch haben kreisfreie Städte in den letzten Jahren keine Schlüsselzuweisungen A erhalten, weil ihre Steuerkraftmesszahlen durch entsprechend breite Bemessungsgrundlagen oberhalb des Schwellenwertes lagen. Allerdings ist dies für die Zukunft nicht garantiert. Es ist nicht auszuschließen, dass die Steuerkraftmesszahlen auch einer kreisfreien Stadt einmal unterhalb des Schwellenwertes absinken. Vor dem Hintergrund einer Hauptaufgabe des KFA, im Sinne der Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse beste-

---

<sup>23</sup> VGH aaO., juris, Rn. 69.

<sup>24</sup> Urteil vom 30. Januar 1998, Az.: VGH N 2/97, AS 26, 391, 398.

hende Finanzkraftunterschiede zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften abzumildern<sup>25</sup>, wäre es nicht unproblematisch, wenn die Steuerkraftmesszahl für kreisfreie Städte (per Gesetz) durch höhere Nivellierungssätze nach oben gerechnet und so für sie der Bezug von Schlüsselzuweisungen A faktisch ausgeschlossen würde.

Konsequenterweise wäre im Falle von differenzierten Nivellierungssätzen daher auch zu prüfen, ob es nicht sachgerecht wäre, für jede Körperschaftsgruppe ein eigenes Finanzausgleichssystem zu bestimmen, d. h. die Schlüsselzuweisungen A der kreisfreien Städte aus einer „Gesamtschlüsselmasse“ der kreisfreien Städte zu decken usw.

Ein solches System des kommunalen Finanzausgleichs mit z. B. fünf „Subsystemen“ wäre technisch denkbar und wohl auch möglich; allerdings müssten diese Subsysteme so miteinander verbunden werden, dass ein Mindestmaß an Gleichbehandlung bzw. interkommunaler Solidarität gewährleistet werden kann.

Im Übrigen ist eine Differenzierung bislang lediglich für den kreisfreien Raum gegenüber dem kreisangehörigen Raum gefordert worden. Diese Forderung hatte sich ganz offenkundig an dem gewünschten Ergebnis orientiert, den Zufluss von Schlüsselzuweisungen an die kreisfreien Städte zugunsten des kreisangehörigen Raums zu begrenzen. Ebenso ließe sich fordern, innerhalb des kreisangehörigen Raums weitere Differenzierungen vorzunehmen, etwa nach verbandsangehörigen Gemeinden im Gegensatz zu verbandsfreien Gemeinden, letztere danach unterschieden, ob es sich um große kreisangehörige Städte handelt oder nicht, und innerhalb der großen kreisangehörigen Städte danach unterschieden, ob sie ein eigenes Jugendamt haben oder nicht. Auch für die verbandsangehörigen Gemeinden sind Differenzierungen denkbar, etwa gestuft nach zentralörtlichen Funktionen (Mittelzentrum, Grundzentrum, keine zentrale Funktion) oder nach Raumstrukturtypen (Verdichtungsraum gegenüber ländlichen Räumen, jeweils mit weiteren Unterscheidungen) oder nach Ortsgrößenklassen auf Grundlage der Einwohnerzahl. Im Ergebnis scheint eine große Anzahl fachlich unter-

---

<sup>25</sup> Vgl. VGH, Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19, VGH N 13/19 sowie VGH N 14/19, juris, Rn. 72f.

schiedlicher Differenzierungen möglich zu sein, ohne dass aus dem Verfassungsrecht und den Ausführungen des VGH in dieser Hinsicht verbindliche methodische Vorgaben abgeleitet werden könnten. Forderungen nach differenzierten Nivellierungssätzen sind verfassungsrechtlich nicht unterlegt.

Ein Verzicht auf differenzierte Nivellierungssätze macht auch eine Gleichbehandlung bei der Erhebung der Finanzausgleichsumlage einfacher bzw. transparenter. Es wäre kaum sachgerecht, für einen Teil der ohnehin schon umlagepflichtigen Gemeinden höhere Nivellierungssätze zu bestimmen, dadurch die Steuerkraftmesszahl erhöht zu berechnen und folglich eine noch höhere Finanzausgleichsumlage zu erheben, die überdies infolge der gegebenen Progressionsstufen zu einem erheblich verzerrten Ergebnis führen könnte, weil bei gleichen Grundzahlen unterschiedliche Umlagetarife zur Anwendung kommen würden.

Insofern ist es sehr systematisch, einerseits einheitliche Nivellierungssätze zu erheben und andererseits die Schlüsselmasse A gemäß § 12 Abs. 1 LFAG vor der Aufteilung auf Teilschlüsselmassen von der Gesamtschlüsselmasse („nicht differenziert“) abzuziehen bzw. das Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage entsprechend der Regelung des § 5 Abs. 1 Nr. 2 LFAG, also nicht differenziert, der Finanzausgleichsmasse zuzuführen.

#### **4. Dynamisierung des KFA / Forderung nach einem Verstetigungsmechanismus**

Im Rahmen verschiedener Stellungnahmen und Ausführungen wurde zudem die Dynamisierung des kommunalen Finanzausgleichs thematisiert. Die Beiträge erstreckten sich dabei über Ausführungen zur Fortschreibung der MFA bis hin zu weiteren Komponenten der FAM (wie den Symmetrienausgleich). Dabei wurde der Begriff der Dynamisierung seitens der Anzuhörenden häufig im Kontext einer Verstetigung der FAM verstanden.

Im Vergleich der Jahre 2023 zu 2024 war zum Zeitpunkt der Anhörung folgende Entwicklung feststellbar:

| Beträge in Mio. Euro                 | Jahre  |              |
|--------------------------------------|--|--------------|
|                                      | 2023   | 2024         |
| Mindestfinanzausstattung (MFA)       | 3.017         | 3.118        |
| Finanzausgleichsumlage               | 240           | 130          |
| Abrechnungen und Übergangsregelungen | 224           | 0            |
| Symmetrieansatz                      | 280           | 463          |
| <b>Finanzausgleichsmasse (FAM)</b>   | <b>3.761</b>  | <b>3.711</b> |

Danach steigt die MFA in 2024 um 101 Mio. Euro, während die Finanzausgleichsumlage in 2024 geringer angenommen wird als im Jahr 2023 und keine Abrechnungsbeträge nach § 8 LFAG vorliegen. Der Symmetrieansatz steigt von 2023 auf 2024 deutlich.

Nachtrag: Nach Ende des III. Quartals 2022 lagen verlässliche Zahlen für die Kalkulation des Aufkommens der Finanzausgleichsumlage vor. Sie soll im Landeshaushalt für das Jahr 2023 von 240 Mio. Euro um 82 Mio. Euro auf 322 Mio. Euro angehoben werden.

Die Veränderung der FAM beruht dabei auf unterschiedlichen Entwicklungen der jeweiligen Komponenten. Die Fortschreibung der MFA folgt einem zielgenauen, in § 6 Abs. 7 LFAG dargelegten Verfahren unter Berücksichtigung bestimmter Indizes (u. a. Inflation, Personal, Bauen) sowie bestimmter Sonderentwicklungen (u. a. aufgrund des Bundesteilhabegesetz und weitere). Eine Dynamisierung der FAM ist daher bezogen auf die vom Land mindestens zur Verfügung zu stellenden Mittel insbesondere durch die Fortschreibung nach § 6 Abs. 7 LFAG gewährleistet.

Das Aufkommen der Finanzausgleichsumlage wird aufgrund aktueller Sondereffekte in 2023 höher als in 2024 prognostiziert. Fällt sie höher oder niedriger aus als angenommen, werden die Differenzbeträge – wie bisher – in künftigen Jahren abgerechnet und folglich bei der Bestimmung der zukünftigen FAM berücksichtigt. Der Symmetrieansatz als variable Komponente der FAM ist in seiner Entwicklung auch von der Ermessensentscheidung des Gesetzgebers abhängig. Eine verstetigende Wirkung innerhalb einer dieser Komponenten ist nicht vorgesehen, aber auch nicht ausgeschlossen.

Der auf das Urteil des VGH folgende Systemwechsel hin zu einem bedarfsorientierten kommunalen Finanzausgleich erfordert im Rahmen der stetigen Fort-



schreibung der Mindestfinanzausstattung eine ständige Beobachtungs- und Anpassungspflicht. Während beim bisherigen Steuerverbundsystem die Höhe der FAM nach einem festen Prozentsatz der Steuereinnahmen des Landes ermittelt wurde, gilt es nun, die FAM an den Bedarfen auszurichten. Für eine Verstetigungswirkung oder gar eine Mindestaufwuchsgarantie entsprechend des bisherigen Verstetigungsmechanismus sieht die Landesregierung im neuen System grundsätzlich keinen Raum.

Anlässlich des Anhörverfahrens ist von einigen Anzuhörenden eine solche Verstetigung im Sinne eines stetigen Wachstums der Finanzausgleichsmasse bzw. eines jährlichen Mindestaufwuchses gefordert worden.

Die Forderung nach einem stetigen Wachstum der Finanzausgleichsmasse bzw. nach einem jährlichen Mindestaufwuchs macht die die verfassungsrechtlichen Vorgaben ausblendende Ergebnisorientierung der Kritik besonders deutlich.

Der VGH verpflichtet den Landesgesetzgeber zu einem aufgabengerechten und bedarfsorientierten Finanzausgleich.<sup>26</sup> Ferner weist der VGH den Landesgesetzgeber auf seine fortwährende Beobachtungs- und Anpassungspflicht hin.<sup>27</sup> Insofern folgt die Höhe der Finanzausgleichsmasse unter Berücksichtigung der aufgrund der Steuerschätzung erwarteten Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen maßgebend der Mindestfinanzausstattung, die sich aus den Ausgaben und Einnahmen ableitet.<sup>28</sup> Abhängig von der Ausgabenentwicklung (im Sinne von Preissteigerungen, Tarifierhöhungen usw.) und Aufgabenentwicklung (neue Aufgaben mögen hinzukommen, bisherige Aufgaben mögen entfallen) und den Ergebnissen der Steuerschätzung entwickelt sich die Mindestfinanzausgleichsmasse. Dieses aufgabengerechte und insbesondere bedarfsorientierte Konzept verträgt sich nicht mit der Forderung nach einem stetigen Wachstum bzw. einem Mindestaufwuchs.

---

<sup>26</sup> Vgl. VGH aaO., juris, Rn. 65, 80, 97, 99 und 108.

<sup>27</sup> VGH aaO., juris, Rn. 80, 112.

<sup>28</sup> „Durch diese Dynamisierung der Bedarfsermittlung wird auch für Zeiträume zwischen Evaluationen grundsätzlich sichergestellt, dass der Mindestbedarf die erforderliche Aktualität aufweist.“, Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Stellungnahme vom 29. September 2022, LT-Vorlage 18/2576, S. 3f., allerdings mit Kritik an der Höhe der zugrunde gelegten Inflationsraten.

Unabhängig davon wird sich ein stetiges Wachstum jedoch „zufällig“ ergeben, wenn die Entwicklung der relevanten kommunalen Ausgaben und Einnahmen entsprechend ausfällt bzw. erwartet wird, insbesondere wenn die Tarifabschlüsse bei den Personalausgaben oder die Inflationsrate eine Zunahme der relevanten Ausgaben verursachen, die eine Zunahme der kommunalen Einnahmen übersteigt. Die Werte der allgemeinen Fortschreibungsraten sind auf S. 395 in Tabelle 154 der Dokumentation zur KFA-Reform - Teil 1 (LT-Vorlage 18/2433) bis einschließlich des Jahres 2024 dargestellt. Beispielsweise steigt die Mindestfinanzausstattung von rd. 3.017 Mio. Euro im Jahr 2023 um rd. 101 Mio. Euro auf 3.118 Mio. Euro im Jahr 2024 an; dies entspricht einem Wachstum von gut 3,3 v. H.

Aus der Verfassung als auch aus der Entscheidung des VGH vom 16. Dezember 2020 lässt sich eine Vorgabe für einen von der kommunalen Aufgaben- und Ausgabenentwicklung unabhängigen stetigen Wachstum der Finanzausgleichsmasse bzw. für einen jährlichen Mindestaufwuchs im Sinne der von einigen Anzuhörenden bekundeten Forderung jedenfalls nicht ableiten.

## **5. Forderungen nach einem Ausgleich besonderer individueller Härten**

Während des Anhörverfahrens nicht ausdrücklich erörtert wurde eine Stärkung des Ausgleichsstocks im Sinne einer Wiedereinführung der zum 1. Januar 2007 abgeschafften Bedarfszuweisungen (aus dem Ausgleichsstock).

Hinweise zu einem Ausgleich besonderer Härten finden sich im Urteil des VGH in Randnummer 120 (juris):

*„Um eine sachwidrige Benachteiligung einzelner Gebietskörperschaften zu verhindern und damit zu vermeiden, dass einzelne Kommunen gleichsam wirtschaftlich vollends „abgehängt“ werden, könnte es sich anbieten, unter bestimmten Voraussetzungen – etwa: sparsamste Wirtschaftsführung und Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten durch die jeweilige Kommune – einen Ausgleich besonderer Härten vorzusehen, um die finanzielle Absicherung zur Wahrnehmung der Pflichtaufgaben und eines Minimums an freiwilligen Aufgaben zu gewährleisten ... Zur Sicherstellung dieser Leistungen wären entsprechende Mittel im*

*kommunalen Finanzausgleich vorzuhalten ... Hierfür könnte sich eine Erweiterung des Ausgleichsstocks ... anbieten ...“*

Der Rechnungshof hat in seiner Stellungnahme (auf S. 4) [vgl. Anlagenband auf Seite 175] diesen Hinweis aufgegriffen:

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

Dem vom Rechnungshof geäußerten Gedanken, dass das Land bzw. der kommunale Finanzausgleich dann kommunale Verantwortung übernehmen, wenn eine Erhöhung von Steuerhebe- oder Umlagesätzen zwar verfassungsrechtlich zulässig und damit haushaltsrechtlich ggf. verpflichtend ist, aber deutlich über entsprechende Sätze eines Großteils vergleichbarer Kommunen hinausgeht, wird vorerst nicht nähergetreten.

## **6. Zur Berücksichtigung kommunaler Einnahmen**

Anlässlich des Anhörverfahrens ist im Hinblick auf die vertikale Bedarfsermittlung die Einbeziehung bestimmter kommunaler Einnahmen, insbesondere der sonstigen Gemeindesteuern, kritisiert worden. Durch die Einbeziehung verlören die Gemeinden den Anreiz, entsprechende Einnahmen zu erzielen, weil jedes erzielte Aufkommen gleichzeitig den finanziellen Mindestbedarf senke.

Diese Wirkung ist Ausfluss der Vorgaben des Verfassungsgerichtshofs. Die Einbeziehung der sonstigen Gemeindesteuern ist Konsequenz dessen, dass der VGH in seiner Entscheidung vom 16. Dezember 2020 mehrfach betont, dass das Land bei der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs "**die** eigenen Einnahmequellen der Kommunen **zu berücksichtigen hat**" und dass die Gemeinden und Gemeindeverbände **alle Einnahmemöglichkeiten** auszuschöpfen haben (Hervorhebungen durch Verf.).<sup>29</sup> Zu den Einnahmequellen der kommunalen Gebietskörperschaften gehören z. B. auch die (sonstigen) Gemeindesteuern. Deren Einbeziehung in die vom kommunalen Mindestbedarf abzuziehenden allgemeinen Deckungsmitteln ist nicht untypisch, sondern liegt den Finanzausgleichssystematiken in Hessen<sup>30</sup>, Thüringen<sup>31</sup> und, soweit ersichtlich, auch in Schleswig-Holstein<sup>32</sup> ebenfalls zugrunde. Die Landesregierung hat im Übrigen im Bereich der sonstigen Gemeindesteuern zugunsten der Kommunen auf eine Ermittlung von Einnahmemöglichkeiten verzichtet.

Die Argumentation, die Anrechnung der sonstigen Gemeindesteuern führe zu einer unmittelbaren Senkung der bedarfsgerechten Defizite aller Gemeinden, obwohl die Steuereinnahmen gar nicht der kommunalen Ebene als Ganzes zur Verfügung stehen, ist in sich unsystematisch. Denn auch die Realsteuern, die eine Gemeinde erhebt, sowie ihre Einnahmen aus den Gemeinschaftsteuern stehen – abgesehen von einer möglichen Einbeziehung in die Finanzausgleichsumlage – nur zur Deckung des Finanzbedarfs eben dieser einen Gemeinde zur Verfügung und nicht der Gesamtheit der kommunalen Gebietskörperschaften.

Im Übrigen ist natürlich zu berücksichtigen, dass die Berücksichtigung von bestimmten Einnahmen, z. B. Zweitwohnungsteuer, Tourismusbeitrag, Gästebeitrag, zwar zu einem landesweiten Absinken des kommunalen Mindestbedarfs führt, bei der einzelnen Gemeinde das Aufkommen aus der entsprechenden Einnahme jedoch regelmäßig oberhalb des durch die Erhebung landesweit verursachten Rückgangs des kommunalen Mindestbedarfs und damit der Schlüsselzuweisungen B dieser Gemeinde liegen dürfte. Insofern ist die Diskussion um die

---

<sup>29</sup> VGH aaO., juris, Rn. 58 (unter Hinweis auf StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013, Az.: P.St. 2361, juris, Rn. 163), 78, 98, 105, 120.

<sup>30</sup> Vgl. Drucksache 19/1853, S. 83ff., darüber hinaus § 3 Abs. 3.

<sup>31</sup> Vgl. § 3 Abs. 3 ThürFAG.

<sup>32</sup> Vgl. Drucksache 19/2119, S. 87f.

Berücksichtigung kommunaler Einnahmen doch sehr theoretisch. In der kommunalen Praxis dürften die vorgetragenen Kritikpunkte keine Rolle spielen.

Sofern die einer Kommune zur Verfügung stehenden Einnahmen in der vertikalen Betrachtung den „Finanzbedarf“ übersteigen, erfolgt darüber hinaus eine Korrektur entsprechend dem Umgang mit den so genannten „überschießenden“ Einnahmen, der, wie von einem der Anzuhörenden bemerkt, eine sachgerechte Auslegung zugunsten der rheinland-pfälzischen Kommunen darstellt.

### 3.5 Auswertung der Anhörung im Innenausschuss am 14. November 2022

In der 16. Sitzung des Innenausschusses am 14. November 2022 fand die Auswertung des Anhörverfahrens zum Gesetzentwurf statt. Für die Beratung im Ausschuss lag neben der Vorlage des Innen- und Finanzministeriums (18/2754) ebenso ergänzend eine weitere Stellungnahme des Landkreistages Rheinland-Pfalz (18/2758) vor. Für die Landesregierung nahmen Herr Innenminister Ebling und Herr Finanzstaatssekretär Dr. Weinberg teil. Hinsichtlich der Wortbeiträge wird auf das Protokoll 18/16 Innenausschuss verwiesen (vgl. Anlagenband S. 351-367).

Herr Minister Ebling betonte in der Aussprache, dass die Landesregierung mit dem Gesetzentwurf mitnichten bei der für das Jahr 2023 festgestellten Mindestfinanzausstattung in Höhe von 3,017 Mrd. Euro stehen bleibe, sondern deutlich darüber hinaus gehe. Er fasste zusammen, dass es nach der Reform über alle Gebietskörperschaftsgruppen hinweg Aufwüchse bei den allgemeinen Zuweisungen gebe. Auch die Ortsgemeinden seien nicht die Verlierer der Reform, sondern sie profitierten sogar in großer Anzahl von den neuen Regelungen zum Landesfinanzausgleichsgesetz. Zudem wurde daran erinnert, dass der KFA-Reform noch ein kommunales Entschuldungsprogramm im Umfang von 3 Mrd. Euro folgen werde, womit sich die Handlungsspielräume der Kommunen insgesamt vergrößern würden.

Der Präsident des Rechnungshofes führte aus, dass er die Anforderungen des VGH in der Umsetzung des Gesetzentwurfs als erfüllt ansehe. Die Ergebnisse des Korridorverfahrens, bei welchem lediglich 5,3 % der kommunalen Defizite unberücksichtigt blieben, scheine plausibel und decke sich mit den bisherigen

Erfahrungen des Rechnungshofes. Auch die Erhöhung der Nivellierungssätze sei entsprechend der Forderung des VGH zutreffend erfolgt, da insbesondere viele Ortsgemeinden mit ihrem Hebesatz bislang deutlich unter dem Bundesschnitt lägen.

Der Innenausschuss empfahl dem Landtag die Annahme des Gesetzentwurfs (s. Drucksache 4745/18, Anlagenband Seite 368). Auch der Haushalts- und Finanzausschuss (37. Sitzung am 16. November 2022) und der Rechtsausschuss (16. Sitzung am 17. November 2022) empfahlen dem Parlament die Annahme des Gesetzentwurfs bei Ablehnung der Oppositionsfraktionen.

## 4. Änderungsanträge der Fraktionen und Zweite Beratung im Plenum am 24. November 2022

---

### 4.1 Änderungsantrag der Fraktionen der SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 18. November 2022

Im Wege eines Änderungsantrags der regierungstragenden Fraktionen der SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (vgl. Drs. 18/4757, Anlagenband ab Seite 369) wurden klarstellende, technische Anpassungen am Gesetzentwurf vorgenommen, die sich u. a. auf die Berechnung des Soziallastenansatzes sowie die vierteljährlichen Abschlagszahlungen für die Zuweisungen im Jahr 2023 bezogen.

Darüber hinaus enthielt der Änderungsantrag weitere Rechtsänderungen in Bezug auf das bis Ende des Jahres 2022 gültige LFAG sowie des Landesaufnahmegesetzes. Mit diesen wurde ermöglicht, dass die Kommunen zeitnah noch im Jahr 2022 ihren Anteil an dem vom Bund den Ländern zur Verfügung gestellten Mittel zur Kompensation des im Jahr 2022 ausgezahlten Kinderbonus erhalten sowie an den vom Bund den Ländern zur Verfügung gestellten Mitteln für die Fluchtaufnahme partizipieren. Die Änderungen gemäß Drs. 18/4757 wurden vom Parlament mehrheitlich angenommen.

### 4.2 Änderungsantrag der Fraktion der CDU vom 21. November 2022

Die Fraktion der CDU beantragte (vgl. Drs. 18/4771, Anlagenband ab Seite 378) u. a. folgende Änderungen: den Wegfall der Erhebung der Finanzausgleichsumlage bei den Landkreisen und Verbandsgemeinden, die Ergänzung der Finanzausgleichsmasse um einen Garantiebtrag in Analogie zum Hessischen Finanzausgleich, zusätzliche Finanzmittel zur Finanzierung von Härteausgleichen, ein alternatives Korridormodell bei der Bedarfsermittlung sowie eine Begrenzung auf bestimmte kommunale Einnahmearten zur Bestimmung der allgemeinen Deckungsmittel. Die Änderungen gemäß Drs. 18/4771 wurden vom Parlament mehrheitlich abgelehnt.

### 4.3 Zweite Beratung im Plenum und Verabschiedung am 24. November 2022

Die zweite Beratung und Beschlussfassung zum Landesfinanzausgleichsgesetz fand in der 33. Plenarsitzung des Landtages am 14. November 2022 statt. Mit beraten wurden die Änderungsanträge der Fraktionen der SPD, FDP, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Fraktion der CDU.

Wie in der ersten Beratung standen insbesondere die Höhe der Finanzausgleichsmasse, die Angemessenheitsprüfung zur Ermittlung des kommunalen Mindestbedarfs im Wege des Korridorverfahrens, die Frage nach dem Erfordernis einer Verstetigungskomponente für die Finanzausgleichsmasse sowie die auf Bundesdurchschnitt erhöhten Nivellierungssätze im Mittelpunkt der parlamentarischen Beratung. Ein Ausschnitt des Plenarprotokolls 18/33 (S. 123-152) mit den Wortbeiträgen zum Landesfinanzausgleichsgesetz befindet sich im Anlagenband ab S. 389.

Die Redner der regierungstragenden Fraktionen betonten den historischen Stellenwert der KFA-Reform 2023 mit der damit einhergehenden deutlichen Anhebung der Finanzausgleichsmasse sowie der zusätzlich geplanten Altschuldenübernahme. Zudem wurde auf die Beobachtungs- und Anpassungspflicht des Landes hinsichtlich der Höhe der Mindestfinanzausstattung sowie der Symmetrie zwischen den Gemeinden und dem Land hingewiesen. Seitens der Oppositionsfraktionen wurde überwiegend wiederholend auf die kritischen Anmerkungen zum Gesetzentwurf aus der Anhörung hingewiesen.

Der Gesetzentwurf wurde vom Parlament in der Schlussabstimmung unter Berücksichtigung des Änderungsantrages Drs. 18/4757 gegen die Stimmen der CDU, der AfD und der FREIEN WÄHLER angenommen.



## 5. Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes

---

Am 7. Dezember 2022 erfolgte die Ausfertigung durch die Ministerpräsidentin und am 14. Dezember 2022 die Veröffentlichung im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz (GVBl. Nr. 27, S. 413-435). Damit ist das neue Landesfinanzausgleichsgesetz fristgemäß am 1. Januar 2023 in Kraft getreten. Das Landesfinanzausgleichsgesetz steht zum Download zur Verfügung:

<https://landesrecht.rlp.de/bsrp/document/jlr-FinAusglGRP2023rahmen>

Zur besseren Information der Öffentlichkeit und aufgrund zahlreicher Nachfragen wurde am 13. Dezember 2022 eine aktualisierte Berechnung über die je Gebietskörperschaft erwartbaren individuellen Zuweisungen im Ausgleichsjahr 2023 veröffentlicht. Da die Berechnung u. a. auf Annahmen beruht, sind die Beträge als fiktiv und dahingehend lediglich als richtungsweisend zu interpretieren. Die Tabellen und eine Erläuterung der Proberechnung stehen zum Download zur Verfügung:

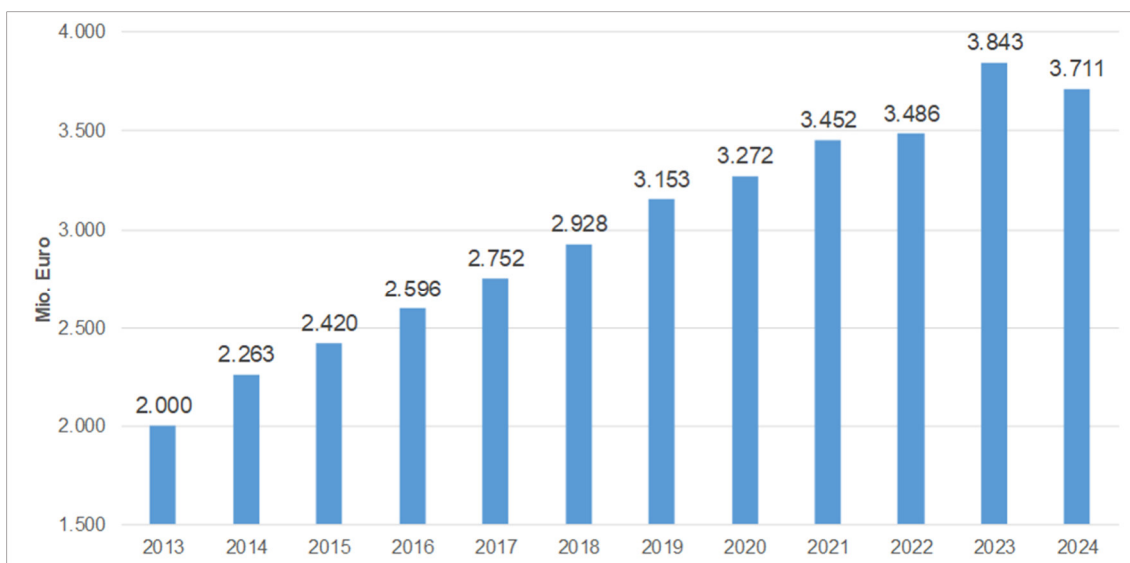
<https://fm.rlp.de/themen/finanzen/kommunale-finanzen/kfa-reform-2023/dokumente>

Letztlich hat der rheinland-pfälzische Landtag den Doppelhaushalt für 2023/2024 am 21. Dezember 2022 verabschiedet. Damit wurde der KFA auch haushalterisch rechtzeitig umgesetzt. Der neue KFA, das Kommunale Investitionsprogramm KIPKI und die ebenso beratene „Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (PEK-RP)“ bilden zusammen einen wesentlichen Beitrag für gleichwertige und zukunftsfähige Lebensverhältnisse im Land Rheinland-Pfalz.

## 6. Der rheinland-pfälzische KFA ab 1. Januar 2023

### 6.1 Der bedarfsorientierte KFA ab 2023

Der KFA in Rheinland-Pfalz basierte bis zum 31. Dezember 2022 auf dem Verbundquotenmodell. Die kommunalen Gebietskörperschaften wurden im obligatorischen Steuerverbund mit einem Anteil von zuletzt 21 % sowie im fakultativen Steuerverbund mit 27 % an bestimmten Steuereinnahmen des Landes beteiligt. Dabei war ein jährlicher Aufwuchs der sogenannten Verstetigungssumme von mindestens 1 % der vorjährigen Verstetigungssumme rechtlich garantiert. Seit der letzten umfassenden Reform des KFA zum 1. Januar 2014<sup>33</sup> stieg die Finanzausgleichsmasse von 2 Mrd. Euro im Jahr 2013 auf 3,486 Mrd. Euro im Jahr 2022. Im Zuge der aktuellen Reform wurde die Finanzausgleichsmasse des Jahres 2023 auf 3,843 Mrd. Euro (+10,2 %) angehoben und für 2024 mit 3,711 Mrd. Euro veranschlagt. Die geringere Veranschlagung für 2024 ist unmittelbar auf die Annahme geringerer Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage im Jahr 2024 zurückzuführen. Die zwischenzeitlich außergewöhnlich hohen Gewerbesteuer-einnahmen der Kommunen sind auf Sondereffekte zurückzuführen, die ein einzelnes Unternehmen betreffen. Mit dauerhaft entsprechend hohen Erträgen aus der Finanzausgleichsumlage, die die FAM verstärken, ist nicht zu rechnen. Die FAM hat sich seit dem Jahr 2013 wie folgt entwickelt:



<sup>33</sup> VGH, Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11.

Mit der Reform 2023 wurde außerdem eine Abkehr von der Stabilisierungsrechnung vollzogen. Ohne das Steuerverbundsystem hängt das Volumen des KFA nicht mehr automatisch von den Einnahmen des Landes ab. Eine Stabilisierung der Finanzausgleichsmasse inklusive Mindestaufwuchs konnte vor diesem Hintergrund entfallen. Der bedarfsorientierte KFA hat eine andere Herangehensweise: Er wird auf der Grundlage der Entwicklung der Auszahlungen und Einzahlungen bzw. der festgestellten Zuschussbedarfe der Kommunen im Wege einer Fortschreibung unter Berücksichtigung der Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen bestimmt.

Die Mindestfinanzausstattung wird für jedes Haushaltsjahr ermittelt; ihre Höhe ist für jedes Jahr und insbesondere in regelmäßigen Abständen durch eine umfassende Evaluierung mit aktualisierten Basisdaten zu bestimmen. Sie kann damit per se Schwankungen unterliegen. Gleiches gilt für denjenigen Betrag, mit welchem das Land die Mindestfinanzausstattung im Wege des Symmetrieansatzes um zusätzliche Mittel ergänzt. Über diesen – sofern keine Verteilungsstörung festgestellt wurde – „freiwilligen“ Beitrag kann das Land – u. a. orientiert an seiner Leistungsfähigkeit – den Aufwuchs oder die Senkung der Finanzausgleichsmasse steuern. Eine regelgebundene Vorgabe für einen jährlichen Mindestaufwuchs der Finanzausgleichsmasse gibt es nicht mehr.

Der Bereich der zweckgebundenen Zuweisungen (§ 25 LFAG, § 18 LFAG a. F.) war nicht Gegenstand der Neuregelungen zum KFA. Im Haushaltsplan sind die zweckgebundenen Zuweisungen mit 1.141 Mio. Euro für das Jahr 2023 und mit 1.131 Mio. Euro für das Jahr 2024 veranschlagt. Im Jahr 2022 betrug das Volumen für die zweckgebundenen Zuweisungen innerhalb des KFA noch 1.061 Mio. Euro.

## 6.2 Anpassungen vertikal

Mit dem Urteil des VGH vom 16. Dezember 2020<sup>34</sup> wurde dem Gesetzgeber aufgelegt, eine realitätsnahe Ermittlung der kommunalen Kosten sowohl der Wahrnehmung der Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung als auch der den Gemeinden

---

<sup>34</sup> VGH N 12/19, VGH N 13/19 und VGH N 14/19.

übertragenen staatlichen Aufgaben vorzunehmen und zugleich die Einnahmequellen der Gemeinden und Gemeindeverbände zu betrachten, anstatt das bis dahin praktizierte Steuerverbundquotenmodell fortzuführen. Das Land veröffentlicht mit dem Haushaltsplan weiterhin eine vorläufige Verbundquote nach § 5 Abs. 2 LFAG, die mit der Haushaltsrechnung endgültig festzustellen ist.

Erst durch die neu einzuführende Bedarfsermittlung, so der VGH, könne das Land entsprechend der verfassungsrechtlichen Garantie in Artikel 49 Abs. 6 LV den Gemeinden und Gemeindeverbänden eine Finanzausstattung gewährleisten, die ihnen die Erfüllung aller zugewiesenen und im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung auch die Wahrnehmung (jedenfalls eines Mindestbestands) selbstgewählter Aufgaben ermögliche.

Das Ergebnis der neu eingeführten Bedarfsermittlung mündet in der Festlegung der kommunalen Mindestfinanzausstattung: Sie beträgt für das Jahr 2023 rd. 3,017 Mrd. Euro und für das Jahr 2024 rd. 3,118 Mrd. Euro. Der Festlegung der Höhe der Mindestfinanzausstattung liegt zunächst eine aufwändige Bewertung des kommunalen Mindestbedarfs (2023: 8,572 Mrd. Euro) zugrunde.

| in Mio. Euro   | Durchschnitt<br>2017 bis 2019 | 2023         | 2024         |
|--|-------------------------------|--------------|--------------|
| angemessener Bedarf des Pflichtbereichs (Cluster 1-6) - laufende Rechnung  | 4.971                         | 5.989        | 6.226        |
| angemessener Bedarf des Pflichtbereichs (Cluster 1-6) - investive Rechnung | 656                           | 791          | 819          |
| anerkannter Bedarf im freiwilligen Bereich                                 | 400                           | 456          | 465          |
| <b>angemessener Bedarf für Schlüsselzuweisungen*</b>                       | <b>6.027</b>                  | <b>7.236</b> | <b>7.510</b> |
| (rechn.) Zuweisungen innerhalb KFA nach § 6 Abs. 4 Sätze 8 bis 10          | 1.071                         | 1.336        | 1.362        |
| <b>kommunaler Mindestbedarf**</b>  | <b>7.097</b>                  | <b>8.572</b> | <b>8.872</b> |
| <b>allgemeine Deckungsmittel</b>   | <b>4.637</b>                  | <b>5.555</b> | <b>5.754</b> |
| <b>Mindestfinanzausstattung</b>  | <b>2.461</b>                  | <b>3.017</b> | <b>3.118</b> |

\* Der angemessene Bedarf für Schlüsselzuweisungen wurde um die in den Daten enthaltenen Schlüsselzuweisungen, Investitionsschlüsselzuweisungen, Straßenzuweisungen und Konzessionsabgaben bereinigt.

\*\* Zahlungen des Landes außerhalb des KFAs haben sich bereits bedarfsmindernd ausgewirkt.

Seiner Definition gemäß grenzt sich der kommunale Mindestbedarf von den Bruttoausgaben der Gemeinden dahingehend ab, als alle bekannten und zuordenbaren Einnahmen der Kommunen von den Bruttoausgaben bereits abgezogen wurden. Beim rheinland-pfälzischen Verfahren werden die individuellen Deckungslücken innerhalb einer Vergleichsgruppe (z. B. kreisfreie Städte) auf Auffälligkeiten untersucht und führen im Wege einer Durchschnittsbildung (Korridorverfahren) zum Mindestbedarf. Mit dem KFA wird in vertikaler Hinsicht keine Betrachtung

tung und Bewertung für die individuelle Kommune vorgenommen. Dies war seitens des VGH nicht gefordert und stünde zudem in einem Spannungsverhältnis zur kommunalen Selbstverwaltungsgarantie<sup>35</sup>.

Das sich aus Artikel 49 Abs. 6 LV ergebende Gebot einer aufgabenadäquaten kommunalen Finanzausstattung garantiert nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung keine Vollfinanzierung kommunaler Aufgaben im Sinne einer vollständigen Kostenerstattung durch das Land. Aus der Pflicht zur Sicherung der „erforderlichen Mittel“ nach Artikel 49 Abs. 6 Satz 1 LV folgt dem VGH zufolge vielmehr, dass Aufwendungen der kommunalen Gebietskörperschaften, die das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung nicht beachten, unberücksichtigt bleiben dürften. Zudem hat das Land im Rahmen der Ermittlung des erforderlichen Finanzbedarfs zu prüfen, ob die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Einnahmepotenziale umfassend ausgeschöpft haben.

Über die Mindestfinanzausstattung hinaus wurde, an die Leistungsfähigkeit des Landes gekoppelt, mit dem Symmetrieansatz ein neues dynamisches Instrument geschaffen, mit dem eine zusätzliche Finanzausstattung ermöglicht werden kann. Kann keine Symmetrierverschiebung zulasten der Kommunen festgestellt werden, ist der obligatorische Symmetrieansatz faktisch Null. Zudem steht es im Ermessen des Landes, über den obligatorischen Symmetrieausgleich hinaus einen positiven, variablen Betrag (2023: 280 Mio. Euro; 2024: 463 Mio. Euro) nach § 7 Abs. 3 LFAG festzusetzen. Über die konkrete Höhe hat der Haushaltsgesetzgeber zu entscheiden. Ein positiver Symmetrieansatz, wie für die Jahre 2023 und 2024 festgelegt, ist also nicht pauschal als Ausgleichskomponente für eine Symmetriestörung zulasten der Kommunen zu interpretieren. Der Symmetrieansatz und mithin der variable Anteil des Landes ist zu jedem Haushaltsaufstellungsverfahren neu zu bestimmen.

Mit der KFA-Reform 2023 wurde die verfassungsrechtlich geforderte kommunale Mindestfinanzausstattung und damit ein grundlegender Systemwechsel im Vergleich zum bisherigen Steuerverbundmodell umgesetzt. Ebenso wurde der horizontale Finanzausgleich noch stärker bedarfsorientiert ausgerichtet.

---

<sup>35</sup> VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19, Rn. 108.

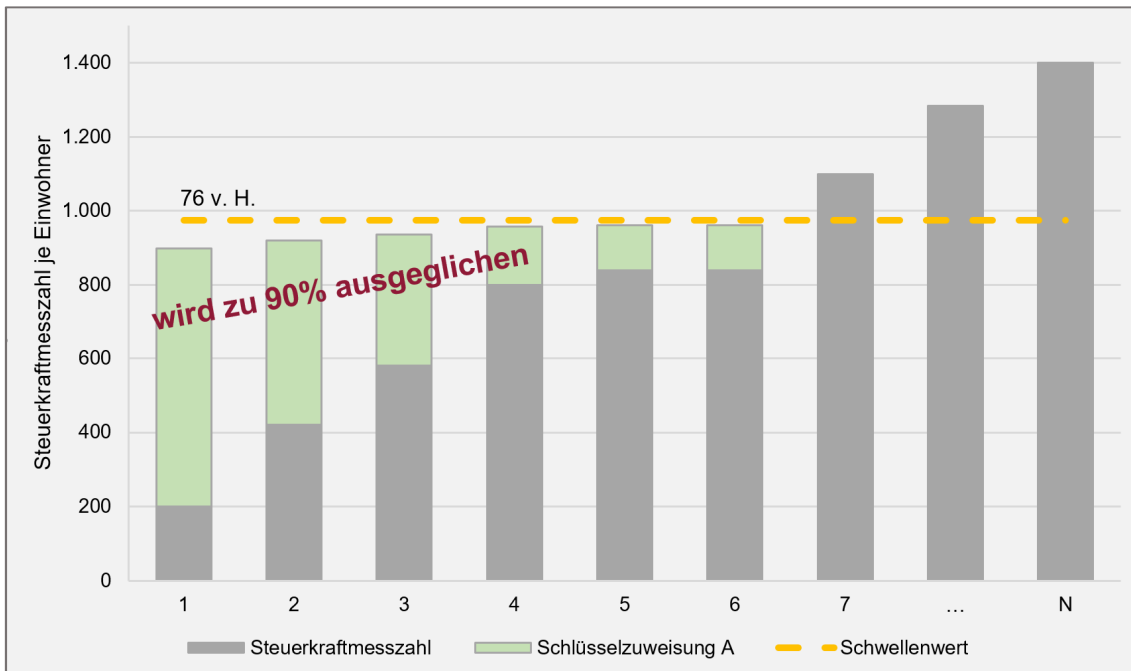
### 6.3 Anpassungen horizontal

Insbesondere wurden auf Basis der Erkenntnisse aus der vertikalen Bedarfsermittlung Teilschlüsselmassen für die einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen gebildet, aus welchen die Schlüsselzuweisung B gewährt wird. Für letztere wurden Nebenansätze gebildet, welche festgestellte besondere Zuschussbedarfe widerspiegeln. Durch den deutlichen Anstieg der FAM gegenüber dem Jahr 2022 ist auch die Schlüsselmasse deutlich gestiegen. Da eine stärker an den Bedarfen orientierte Verteilung auch aufdeckt, wo Zuweisungen vormals zu hoch gewesen sein könnten, hat die angepasste Verteilungssystematik bei einzelnen Gebietskörperschaften ein entsprechend geringeres Zuweisungsvolumen gegenüber dem Jahr 2022 nach sich gezogen.

Grundsätzlich sind alle wesentlichen Komponenten der bisherigen horizontalen Verteilung erhalten geblieben; sie wurden jedoch als Ausfluss der vertikalen Bedarfsermittlung ihrerseits stärker bedarfsorientiert ausgerichtet. Die bisherigen Schlüsselzuweisungen B1 und C1 bis C3, die Investitionsschlüsselzuweisungen sowie die allgemeinen Straßenzuweisungen sind entfallen und wurden in Teilen als Nebenansätze in die Schlüsselzuweisungen B integriert. Dem gegenüber werden künftig die bisher als Nebenansatz und damit über die Schlüsselzuweisungen berücksichtigten besonderen Belastungen für Stationierungsgemeinden und zentrale Orte über eine eigenständige Zuweisung abgebildet.

#### Schlüsselzuweisungen A (§ 13 LFAG)

Kreisfreie Städte, verbandsfreie Gemeinden und Ortsgemeinden erhalten aus der Gesamtschlüsselmasse (§ 11 LFAG) zunächst vorweg Schlüsselzuweisungen A. Für die Schlüsselzuweisungen A wurde eine Obergrenze eingeführt, die im Jahr 2023 landesweit bei rd. 307 Mio. Euro („Höchstbetrag“: 14 % der Gesamtschlüsselmasse) liegt. Liegen die nach § 13 Abs. 2 LFAG errechneten Schlüsselzuweisungen A über diesem Betrag, so wird der Schwellenwert (76 % der in Euro errechneten landesdurchschnittlichen Steuerkraftmesszahl) so weit abgesenkt, dass der zur Verfügung stehende Höchstbetrag nicht mehr überschritten wird (§ 13 Abs. 3 LFAG). Die Differenz zwischen Schwellenwert und jeweiliger Steuerkraftmesszahl je Einwohner wird zu 90 % ausgeglichen:

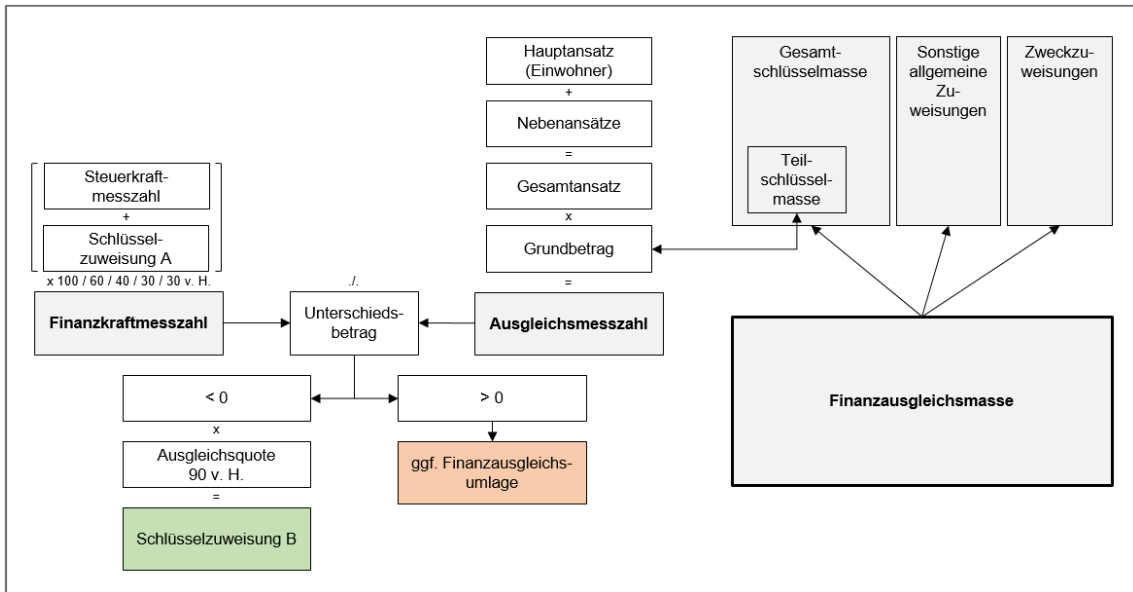


### Schlüsselzuweisungen B (§ 14 LFAG)

Zur Verteilung der zur Verfügung stehenden Schlüsselmasse B wurden für jede Gebietskörperschaftsgruppe Teilschlüsselmassen gebildet. Nach § 12 Abs. 2 LFAG richtet sich die Verteilung auf die Gebietskörperschaftsgruppen nach dem Verhältnis, in welchem deren ermittelten angemessenen Bedarfe für Schlüsselzuweisungen nach Abzug der allgemeinen Deckungsmittel zueinander stehen. Die Höhe der einzelnen Teilschlüsselmassen orientiert sich sonach an den Ergebnissen der vertikalen Bedarfsermittlung je Gebietskörperschaftsgruppe. Die Höhe der Schlüsselzuweisung B beträgt 90 % des Betrages, um welchen die Ausgleichsmesszahl (§ 15) die Finanzkraftmesszahl übersteigt (§ 16).

Die Ermittlung der **Ausgleichsmesszahl** (nach altem Recht „Bedarfsmesszahl“) für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen B richtet sich wie bislang zunächst nach dem einwohnerbezogenen Hauptansatz, welcher durch die gebildeten Nebenansätze ergänzt wird. Im Einzelnen handelt es sich hierbei um den Sozial- und Jugendhilfeansatz, den Schulansatz, den Ansatz für Kindertagesbetreuung sowie um den Straßenansatz für die Baulastträgerschaft für Kreisstraßen und Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesfernstraßen und Landesstraßen. Die Bemessung des Haupt- und der Nebenansätze durch die im Gesetz festgelegten

Gewichtungsfaktoren orientiert sich dabei ebenfalls an den Ergebnissen der vertikalen Bedarfsermittlung.



Die **Finanzkraftmesszahl** (§ 16) wird aus der Summe der Steuerkraftmesszahlen (§ 17 LFAG) und der Schlüsselzuweisungen A (§ 13 LFAG) gebildet.

Die Steuerkraftmesszahl bestimmt sich – wie auch nach altem Recht – nach der Summe der Steuerkraftzahlen der Grundsteuer A, der Grundsteuer B, der Gewerbesteuer, des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und der Ausgleichsleistungen aus Umsatzsteuermehreinnahmen nach § 28 LFAG. Die Steuerkraftzahl im Bereich der Realsteuern bestimmt sich auf der Grundlage der im Gesetz festgelegten Nivellierungssätze (§ 17 Abs. 2 LFAG). Die Höhe der Nivellierungssätze der Grundsteuer sowie Gewerbesteuer orientiert sich zukünftig am jeweiligen Bundesdurchschnitt.

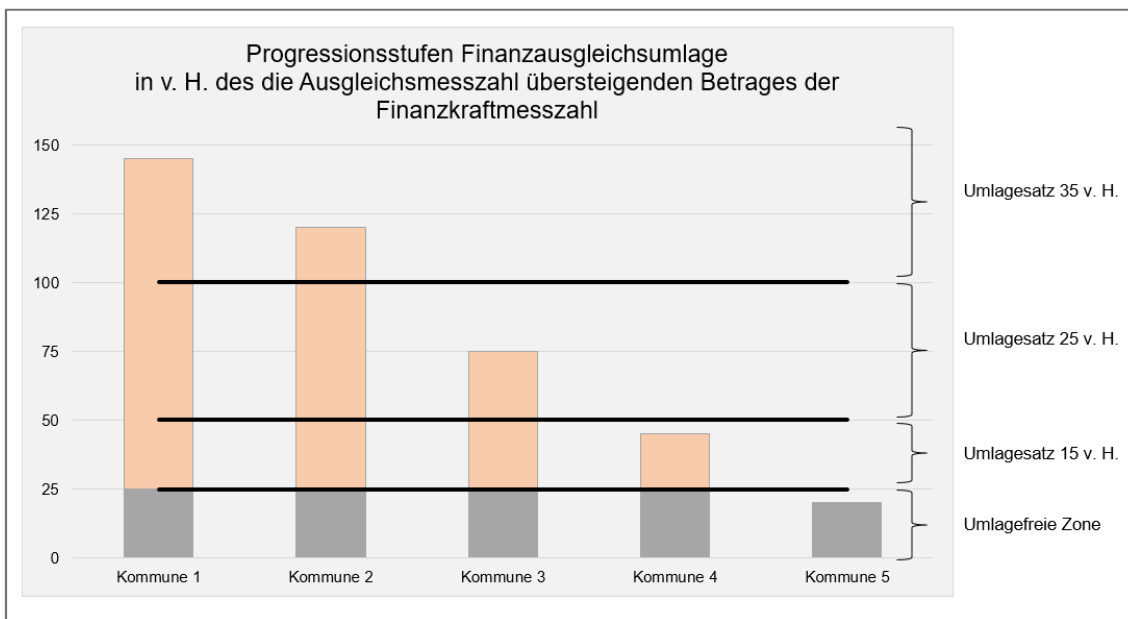
| Steuerart     | Nivellierungssatz in v. H. | Bundesdurchschnitt der Flächenländer 2020 in v. H. |
|---------------|----------------------------|--|
| Grundsteuer A | 345                        | 345  |
| Grundsteuer B | 465                        | 462  |
| Gewerbesteuer | 380                        | 397  |

### Finanzausgleichsumlage (§ 30 LFAG)

Mit der Neujustierung der Finanzausgleichsumlage wird das Prinzip der interkommunalen Solidarität gestärkt, indem einerseits die Progressionsstufen von bisher fünf auf drei reduziert (in 2023 mit zwei Progressionsstufen), andererseits die



Tarife dieser Progressionsstufen im Vergleich zur bisherigen Regelung erhöht werden. Zusätzlich findet im neuen kommunalen Finanzausgleich für die Frage der Abundanz einer Kommune neben ihrer Finanzkraft auch ihr Finanzbedarf Berücksichtigung. Die Finanzausgleichsumlage ergänzt die horizontale Verteilungswirkung derjenigen KFA-Leistungen, die ausschließlich vom Land zur Gewährleistung der angemessenen Finanzausstattung an die kommunalen Gebietskörperschaften ausgereicht werden.



Im Haushalt für 2023 wurde, aufgrund neuer Erkenntnisse, der Ansatz für die Finanzausgleichsumlage (Kapitel 20 06, Titel 213 01) um 82 Mio. Euro auf insgesamt 322 Mio. Euro aufgestockt.

#### Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen (§§ 31, 32 LFAG)

Die veränderten Zuweisungen müssen im Ergebnis auch vor dem Hintergrund von künftigen Anpassungen bei den Verbandsgemeinde- und Kreisumlagen betrachtet werden. Zu beachten ist dabei insbesondere, dass die jetzige Schlüsselzuweisung B künftig nicht mehr zu den Umlagegrundlagen nach § 31 Abs. 1 Satz 2 LFAG zählt. Grund ist, dass die Schlüsselzuweisungen B im neuen KFA dem Ziel dienen, einen aufgabenorientierten Ausgleich der durch die Bedarfsermittlung festgestellten Finanzierungsdefizite der kommunalen Gebietskörperschaften vorzunehmen. Die zur Deckung des Finanzbedarfs der Gemeinden und Gemeindeverbände ausgereichten Schlüsselzuweisungen B sollen jenen auch

tatsächlich für die Wahrnehmung ihrer pflichtigen und eines Minimums an freiwilligen Aufgaben zur Verfügung stehen. Die neuen allgemeinen Zuweisungen für Stationierungsgemeinden und Zentrale Orte werden dagegen ebenso wie die Schlüsselzuweisungen A zu den Umlagegrundlagen gezählt.

## 7. Ausblick

---

Gemäß § 40 LFAG ist das zum 1. Januar 2023 in Kraft getretene Gesetz ab dem Jahr 2026 zu evaluieren. Daraus folgende Rechtsänderungen sollen zum 1. Januar 2028 in Kraft treten, soweit nicht außerordentliche Entwicklungen eine vorgezogene Überprüfung erfordern. Erst bei der Evaluierung in den Jahren 2026/2027 wird aus den kommunalen Jahresrechnungsdaten eine neue Basis zur Ermittlung der kommunalen Bedarfe festgelegt. Für das LFAG zum 1. Januar 2023 wurden die Basisjahre 2017 bis 2019 herangezogen und hochgerechnet. In der Zeit vor der Evaluierung werden zur Bestimmung der Mindestfinanzausstattung, der kommunale Mindestbedarf und die kommunalen Deckungsmittel auf Grundlage der o. g. Basisjahre bis Ende 2027 fortgeschrieben.

In den Jahren bis zur Evaluierung werden die Landesseite und die kommunale Seite im Rahmen der Finanzausgleichskommission mindestens einmal jährlich tagen (§ 41 LFAG). Ziel ist die gemeinsame Beobachtung jener Einflussfaktoren, welche möglicherweise eine Anpassung des LFAG notwendig machen, im Hinblick auf rechtliche und sonstige, außerordentliche Entwicklungen. Dabei ist außerdem dem Verhältnis zwischen den Landes- und kommunalen Finanzen (Symmetriegebot) Beachtung zu schenken.

Einen Überblick zum KFA im Praxisbetrieb soll die Dokumentation Teil III geben.