

Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz – Viertes Änderungsgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes

Regierungsdirektor Dr. Walter Müller und Amtsrat Dipl.-Finanzwirt (FH) Horst Meffert*

Der rheinland-pfälzische kommunale Finanzausgleich, der rund 15 % aller Landeseinnahmen bindet und damit rund 1,8 Mrd. Euro umfasst, hat für das Land und die Kommunen eine hohe finanzielle Bedeutung. In seiner Sitzung am 24.06.2009 hat der rheinland-pfälzische Landtag das Vierte Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes (LFAG) verabschiedet.¹ Der Beitrag erläutert die Gründe und die Details dieser Änderungen sowie die eines weiteren Gesetzes,² welches im Zusammenhang mit der Umsetzung des Konjunkturprogramms II erforderlich war. Zugleich wird auf mögliche Probleme hingewiesen.

I. Überblick

1. Viertes Landesgesetz zur Änderung des LFAG³

- § 2 LFAG – Hinsichtlich der Förderung von Sportvereinen mit eigenen Sportanlagen sowie der Schulbauförderung bei Schulen in freier Trägerschaft wird in § 2 eine Klarstellung vorgenommen.
- § 5 LFAG – Die Umsatzsteuermehreinnahmen des Landes werden infolge der Änderung des § 1 FAG durch Art. 2 Nr. 1 des Kinderförderungsgesetzes⁴ aus dem kommunalen Steuerverbund herausgenommen. Eine weitere Änderung im Zusammenhang mit dem Steuerverbund erfolgt im Zusammenhang mit der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund.⁵
- § 5a LFAG – Durch die Fortentwicklung des Stabilisierungsfonds wird ein schnellerer Aufwuchs der Verstetigungssumme für die Finanzausgleichsmasse ermöglicht.
- § 9 LFAG – Die sog. »Kopfbeträge« für die Schlüsselzuweisungen B1 werden zugunsten der Landkreise und kreisfreien Städte deutlich angehoben.
- § 11 LFAG – Die Schulstruktureform in Rheinland-Pfalz erforderte eine Änderung und eine Übergangsregelung im Schulansatz.
- § 17 LFAG – Die Änderung schafft eine Ermächtigungsgrundlage im Ausgleichsstock für Hilfen in außergewöhnlichen kommunalen Haushaltsnotlagen im Einzelfall.
- § 17a LFAG – Durch den neuen Paragraphen wurde eine Ermächtigungsgrundlage im LFAG ergänzt, um im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform freiwillige Gebietsänderungen aus Mitteln des Steuerverbunds fördern zu können.
- § 18 LFAG – Mit dieser Änderung wird § 18 Abs. 1 Nr. 4 im Hinblick auf die Anforderungen an ein modernes Stoffstrommanagement sowie an Energieeffizienz und Energieversorgung fortentwickelt.

- § 21 LFAG – Die Norm sieht eine redaktionelle Anpassung des Gesetzeswortlautes an den des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vor.
- §§ 24, 25 LFAG – Die Bemessungsgrundlage der kommunalen Umlagen wird präzisiert.

2. Landesgesetz zur Änderung der GemO und des LFAG⁶

- § 18 LFAG – Mit dieser Maßnahme wurde eine weitere Ausnahmemöglichkeit in Absatz 2 Nr. 3 geschaffen, um finanzschwächeren Kommunen eine Investition nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz (ZuInvG), besser bekannt als Konjunkturpaket II, zu vereinfachen.
- § 31 LFAG – In Absatz 4 wurde bezüglich einer sog. Aufrechnung von Landeszuweisungen mit kommunalen Rückzahlungsverpflichtungen eine Klarstellung formuliert.

II. Das LFAG-Änderungsgesetz im Detail

1. Sportstättenförderung als weiterer Ausnahmetatbestand in § 2 LFAG

Nach § 2 Abs. 1 LFAG sind Zuweisungsempfänger von Leistungen aus dem kommunalen Finanzausgleich grundsätzlich die kommunalen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz. Allerdings sieht § 2 Abs. 3 bis 7 LFAG einige Ausnahmen vor, die dort abschließend aufgezählt werden.⁷ Diese Ausnahmen erfordern in der Regel die Zustimmung der betroffenen Kommune. Die Leistungen dürfen dann beispielsweise auch gemeinnützigen Trägern oder privaten Initiativen gewährt werden.

Durch das Änderungsgesetz halten weitere Ausnahmen Einzug in das LFAG. Die unmittelbare Förderung von Sportvereinen mit eigenen Sportanlagen sowie die von der Schulbehörde genehmigten Neu-, Um- und Erweiterungsbauten der freien

* Dr. Walter Müller ist Referent und Horst Meffert Sachbearbeiter im Ministerium der Finanzen in Rheinland-Pfalz; beide sind zuständig für die kommunalen Finanzangelegenheiten. Der Aufsatz gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder.

1 G v. 07.07.2009 (RhPFGVBl. S. 277). Vgl. auch den Regierungsentwurf RhPFLT-Drucks. 15/2963 v. 09.12.2008 sowie den im parlamentarischen Verfahren von der SPD-Fraktion eingebrachten Änderungsantrag (RhPFLT-Drucks. 15/3511 v. 23.06.2009).

2 LG zur Änderung der Gemeindeordnung (GemO) und des LFAG v. 19.03.2009 (RhPFGVBl. 2009 S. 104).

3 Vgl. RhPFLT-Drucks. 15/2963 v. 09.12.2008, S. 1, sowie Änderungsantrag SPD-Fraktion (Fn. 1).

4 G. v. 10.12.2008 (BGBl. I S. 2403).

5 G. v. 29.05.2009 (BGBl. I S. 1170).

6 Vgl. o. Fn. 2.

7 Vgl. hierzu: Meffert/Müller, Kommunaler Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Hdb., 2008, S. 81.

Schulträger werden zukünftig möglich sein, und mit Blick auf die bestehende Förderpraxis wurde eine Klarstellung vorgenommen. Zu diesem Zweck wurde der § 2 LFAG um zwei Absätze erweitert.

Die bislang geltende Rechtslage konnte der sich für die Zukunft abzeichnenden, weil für die Kommunen finanziell vorteilhaften Förderpraxis keine rechtlich tragfähige Basis mehr bieten, denn durch die Übernahme der kommunalen Verpflichtung zur Bereitstellung von Sportmöglichkeiten durch die Vereine und durch das Schulangebot der freien Träger der Privatschulen werden die Kommunen finanziell zum Teil stark entlastet.

Zukünftig ist es auch möglich, Museen, die in der Rechtsform einer Stiftung, eines Vereins oder als GmbH geführt werden, mit Mitteln des KFA zu fördern.

2. Änderungen am kommunalen Steuerverbund

Mit der Änderung des § 5 Abs. 1 Nr. 2 LFAG werden die Umsatzsteuereinnahmen für Zwecke der Kinderförderung und die Einnahmen des Landes für Zwecke des Familienleistungsausgleichs aus dem Steuerverbund herausgenommen.

Nach dem Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Tagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiFöG)⁸ beteiligt sich der Bund an den Kosten des Ausbaus der Kinderbetreuung. Die Mittel des Bundes fließen aber nicht direkt den Kommunen als Träger dieser Aufgabe zu, sondern den Ländern und zwar in Form von Festbeträgen aus dem Umsatzsteueranteil des Bundes. Da die Umsatzsteuer zum obligatorischen Steuerverbund im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gehört, würden ohne die nunmehr vorgenommene Änderung 21 % dieser zusätzlichen Landeseinnahmen in den kommunalen Steuerverbund fließen und dann nach den landesrechtlichen Vorgaben über die Verteilung der Finanzausgleichsmasse zu 60 % den allgemeinen und zu 40 % den zweckgebundenen Finanzzuweisungen zufließen. Damit die Bundesmittel exakt die Kommunen erreichen, die die Ziele des KiFöG verfolgen, werden sie aus dem kommunalen Steuerverbund herausgenommen und zweckentsprechend den Kommunen zugewiesen, die das Angebot zur Tagesbetreuung von Kindern unter drei Jahren verbessern.

Nach dem bisherigen § 5 Abs. 1 Nr. 3 LFAG gehörten die Kraftfahrzeugsteuereinnahmen aufgrund der Ertragshoheit des Landes zum sog. fakultativen Steuerverbund. Nach Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze vom 29. Mai 2009 wurde die Ertragshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer zum 1. Juli 2009 auf den Bund übertragen. Somit würde die Kraftfahrzeugsteuer aus den Verbundmitteln herausfallen, denn der Bund leistet den Ländern eine Kompensationszahlung auf anderem Weg. Aus diesem Grund werden die vom Bund zu leistenden Kompensationsmittel als Steuerersatzmittel durch die o.g. Änderung in § 5 LFAG dem kommunalen Steuerverbund zugerechnet, damit auch die Kommunen an den Kompensationsmitteln partizipieren.

Durch diese Änderungen werden die Umsatzsteuereinnahmen, die aufgrund des Kinderförderungsgesetzes geleistet werden, den Kommunen zielgerichtet zugeführt und die wegfallende Kraftfahrzeugsteuer durch die Kompensationsmittel des Bundes ersetzt, so dass die Leistungen aus dem kommunalen Finanzausgleich sowie die sonstigen o.g. Zuweisungen

an die Kommunen in Rheinland-Pfalz frühzeitig sichergestellt sind.

3. Fortentwicklung des Stabilisierungsfonds

Um die im Änderungsgesetz vorgesehene Fortentwicklung des § 5a LFAG verstehen zu können, bedarf es zunächst einer etwas eingehenderen Erläuterung der Konstruktion des Stabilisierungsfonds. Zum 01.01.2007 wurden in § 5a LFAG die Bestimmungen des Stabilisierungsfonds festgelegt.⁹ Zweck des Stabilisierungsfonds ist der Aufbau einer Finanzreserve für den kommunalen Finanzausgleich zur Verstetigung der Finanzausgleichsmasse.¹⁰ Seit dem Haushaltsjahr 2007 wird jährlich eine Verstetigungssumme ermittelt.¹¹ Die Verstetigungssumme zuzüglich zweier kommunaler Umlagen¹² ergibt die Finanzausgleichsmasse. Die Festsetzung dieser Verstetigungssumme erfolgt innerhalb einer Obergrenze und einer Untergrenze durch einen Zuschlag bzw. einen Abschlag in Höhe von 3 % auf die Bemessungsgrundlage. Die Bemessungsgrundlage ist die um eine Veränderungsrate fortgeschriebene Verstetigungssumme, die im Landeshaushalt für das jeweilige Vorjahr ausgewiesen ist.

Die Veränderungsrate errechnet sich aus den durchschnittlichen Veränderungsdaten der tatsächlichen Steuereinnahmen des Landes einschließlich der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen auf der Grundlage der letzten neun haushaltsmäßigen Jahresergebnisse des Landes. Um darüber hinaus eine stetig steigende Entwicklung der Finanzausgleichsmasse zu erhalten und sicherzustellen, soll die Untergrenze des Korridors, unabhängig vom dreiprozentigen Abschlag auf die Bemessungsgrundlage, die um 1 % erhöhte Verstetigungssumme des Vorjahres nicht unterschreiten (Mindestaufwuchsgarantie).

Die Landesleistungen nach Abrechnungen im Sinne des § 5 Abs. 2 Satz 1 LFAG, die über der Obergrenze liegen, werden dem Stabilisierungsfonds zugeführt und zu marktüblichen Konditionen angelegt. Die sich hieraus ergebenden Zinserträge stehen dem Stabilisierungsfonds zu. Sofern die Landesleistungen nach Abrechnungen entsprechend dem § 5 Abs. 2 Satz 1 LFAG unter der Untergrenze liegen, wird der Differenzbetrag bis zur Untergrenze dem Stabilisierungsfonds entnommen. Bei nicht ausreichender Deckung des Stabilisierungsfonds wird die Finanzierung durch Darlehen gesichert. Die dann zu entrichtenden Zinsen sind vom Stabilisierungsfonds zu tragen. Davon unberührt bleiben die im Jahr 2007 noch bestehenden unverzinslichen Forderungen des Landes an seine Kommunen aus dem Beistandspakt. Diese wurden dem Stabilisierungsfonds als weiterhin unverzinsliches negatives Vermögen zugeführt.

Bei voraussichtlich vorhandenem positivem Anlagevermögen des Stabilisierungsfonds im jeweiligen Vorjahr erfolgt eine Entnahme aus dem Fonds – sofern das Vermögen ausreichend ist, höchstens bis zur Obergrenze. Ist ein negatives Vermögen vorhanden, so erfolgen Zuführungen an den Stabilisierungsfonds höchstens bis zur Untergrenze. Das heißt, so lange ausreichendes positives Anlagevermögen im Fonds ist

8 G. v. 10.12.2008 (BGBl. I S. 2403).

9 Der LT RhPf. hatte dazu bereits am 15.12.2004 (RhPflGVBl. 2004 S. 579) das 2. LG zur Änderung des LFAG verabschiedet (GE: RhPflT-Drucks. 14/3425).

10 Vgl. Meffert/Müller (Fn. 7), S. 70 ff.

11 Ausf. Beschreibung des rhpf. Stabilisierungsfonds bei Müller/Meffert, in: Der Gemeindehaushalt, 2005, S. 56 ff.

12 Diese Umlagen sind in ihrer Höhe relativ konstant und bleiben hier außer Betracht.

und die Landesleistungen nach Abrechnungen sich oberhalb der Obergrenze bewegen, wird sich die festzusetzende Verstetigungssumme regelmäßig an der Obergrenze bewegen. So lange ausreichendes positives Anlagevermögen im Fonds ist und die Landesleistungen nach Abrechnungen sich zwischen der Unter- und der Obergrenze bewegen, wird sich die festzusetzende Verstetigungssumme regelmäßig innerhalb des Korridors bewegen, es sei denn, es besteht ein besonderer Bedarf, dass die Obergrenze erreicht werden soll. Im Gegensatz hierzu wird sich die festzusetzende Verstetigungssumme bei vorhandenem negativem Anlagevermögen regelmäßig an der Untergrenze bewegen. Hierbei ist es dann auch unerheblich, ob sich die Landesleistungen nach Abrechnungen unterhalb der Untergrenze, zwischen der Unter- und der Obergrenze oder oberhalb der Obergrenze bewegen.

Durch die o.g. Korridorlösung wird sichergestellt, dass der Fonds einerseits ein möglichst geringes Fondsvermögen aufbaut und andererseits so wenig wie nötig an Krediten aufnimmt.

Zur Fortentwicklung des Stabilisierungsfonds wurde in § 5a LFAG der neue Absatz 6 eingefügt: »Wenn bei der Aufstellung des Landeshaushaltsplans für ein Haushaltsjahr ein vorhandenes negatives Anlagevermögen des Stabilisierungsfonds aufgrund der Landesleistungen nach § 5 Abs. 1 voraussichtlich nicht mehr wächst oder bereits abgebaut wird, dann wird die Verstetigungssumme für dieses Haushaltsjahr vorläufig bis zur Höhe der Bemessungsgrundlage nach § 5a Abs. 3 Satz 4 LFAG festgesetzt, soweit dadurch keine Kredite gewährt werden müssen; entsprechend ist zu verfahren, wenn ein vorhandenes Anlagevermögen des Stabilisierungsfonds nicht mehr wächst oder abgebaut wird. Bei der endgültigen Festsetzung der Verstetigungssumme für dieses Haushaltsjahr ist der Unterschiedsbetrag nach § 5 Abs. 3 Satz 2 LFAG zu berücksichtigen.«

Durch diese Regelung werden die Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich bereits an einem konjunkturellen Aufschwung beteiligt, wenn das negative Vermögen des Stabilisierungsfonds nicht mehr wächst. Nach bisherigem Recht (§ 5a Abs. 5 LFAG) würden die Kommunen erst an dem Aufschwung teilhaben, wenn der Stabilisierungsfonds nicht mehr negativ ist. Aufgrund der neuen Regelung entwickelt sich die Verstetigungssumme an der sog. »Korridormitte« bereits ab dem Jahr, in dem der negative Stand des Fondsvermögens nicht mehr wächst.

Entsprechend der bisherigen Regelung wäre die Verstetigungssumme in den Haushaltsjahren 2009 und 2010 jeweils nur um 1 % gestiegen (Mindestaufwuchs). Durch die Neuregelung steigt die Verstetigungssumme um 2,22 %, da die Einnahmen des Landes (Steuereinnahmen inkl. der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen) im maßgeblichen Neun-Jahres-Zeitraum entsprechend gestiegen sind. Aus diesem Grund ist der kommunale Finanzausgleich im Jahr 2009 um 20 Mio. Euro und im Jahr 2010 um weitere 20 Mio. Euro im Vergleich zum jeweiligen Haushaltsvorjahr mehr aufgewachsen als nach bisheriger Regelung.

Die Änderung unterstreicht ohne Zweifel die verstetigende Wirkung des Fonds und ist als systemische Weiterentwicklung anzuerkennen. Sprünge in der Entwicklung der Veränderungsrate sollen möglichst ausgeschlossen werden. Die Bezugnahme der vorläufigen Bemessungsgrundlage auf die Landesleistungen vor Abrechnung gewährleistet, dass der Ent-

wicklungspfad des Stabilisierungsfonds nicht durch gezielte Steuerung der Abrechnungen aus Vorjahren manipuliert werden kann. Diesen Vorteilen der Reform steht der Nachteil entgegen, dass die Konstruktion des Fonds komplizierter wurde.

Tabelle 1: Vergleich des Stabilisierungsfonds nach alter und neuer Regelung (Angaben in Euro)¹³

	2009	2010	2011
Vorauss. Landesleistungen nach Abrechnungen	2.016.210.348	2.174.831.072	2.259.650.952
Verstetigungssumme nach altem Recht	1.687.922.140	1.704.801.362	1.809.476.860
Verstetigungssumme nach neuem Recht	1.708.260.486	1.746.132.334	1.853.345.570
Differenz zwischen altem und neuem Recht	+ 20.338.345	+ 41.330.972	+ 43.868.711

Außerdem wird die hiernach ermittelte Bemessungsgrundlage im Jahr 2009 um 20 Mio. EUR angehoben (§ 5a Abs. 3 Satz 4 Halbs. 2 LFAG). Dies geschieht zur Entlastung der kommunalen Schulträger, insbesondere auch zur Abfederung von Belastungsverschiebungen innerhalb der kommunalen Familie im Zuge der Schulstrukturreform. Hierzu wird der Schulansatz gemäß § 11 Abs. 4 Nr. 4 erhöht (dazu noch u. 5.). Zum Ausgleich dieser Erhöhung, die sich in den Schlüsselzuweisungen B2 widerspiegelt, wird die Schlüsselmasse in 2009 um 20 Mio. Euro angehoben.

4. Anhebung der Schlüsselzuweisung B1

Nach § 9 Abs. 2 Nr. 1 LFAG werden den kommunalen Gebietskörperschaften Schlüsselzuweisungen B1 gewährt. Maßgeblich für die Höhe der Schlüsselzuweisung B1 ist die Zahl der Einwohner, die am 30. Juni des Vorjahres mit Hauptwohnung im Bereich der jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaft gemeldet waren. Je Einwohner erhalten Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden 9,71 Euro, große kreisangehörige Städte 9,97 Euro, kreisfreie Städte 41,93 Euro und Landkreise 23,01 Euro. Diese sog. »Kopfbeträge« dienen dazu, den mit der Durchführung staatlicher Auftragsangelegenheiten beauftragten kommunalen Gebietskörperschaften die Finanzierung pauschaliert zu erleichtern.

Da der Finanzbedarf der Kommunen gestiegen ist, wurden die Kopfbeträge angepasst, so dass ab 2009 den Verbandsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden und den großen kreisangehörigen Städten 10,00 Euro, den kreisfreien Städten 46,00 Euro sowie den Landkreisen 27,00 Euro je Einwohner gezahlt werden. Näherungswerte zu den Auswirkungen der geänderten Schlüsselzuweisungen B1 können der nachfolgenden Tabelle entnommen werden, die auf der Basis der Einwohnerzahlen zum 31.12.2007 berechnet wurden.

¹³ Quelle: RhPfDoppelhaushalt 2009/2010 sowie eigene Berechnung.

Tabelle 2: Darstellung der Auswirkung der geplanten Änderung der Schlüsselzuweisung B1 nach Gebietskörperschaftsgruppen¹⁴

Gebietskörperschaftsgruppe	Einwohner 31.12.2007 - in Mio. –	Bisherige Zuweisung	Neue Zuweisung	Auswirkung - in Euro –
		– in Mio. Euro –		
Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden	3,06	29,71	30,60	890.000
davon große kreisangehörige Städte	0,14	1,40	1,40	4.200
kreisfreie Städte	1,00	42,93	46,00	3.070.000
Landkreise	3,06	70,41	82,62	12.210.000

Die Landkreise und die kreisfreien Städte waren von den steigenden Sozialausgaben der vergangenen Jahre stärker belastet als der kreisangehörige Raum. Gleichzeitig konnten die Landkreise von den steigenden Gewerbesteuereinnahmen nur indirekt und mit zeitlicher Verzögerung profitieren.

5. Verstärkte Berücksichtigung des Finanzbedarfs kommunaler Schulträger

Mit der Schulstrukturreform wird ab 2009 eine neue Schulform angeboten, die im Wesentlichen aus einer Integration von Haupt- und Realschulen zu einer Realschule Plus bestehen wird.¹⁵ Diese Änderung erforderte auch Anpassungen im LFAG und zwar bei der Ermittlung des Finanzbedarfs der Kommunen. § 11 Abs. 4 Nr. 4 LFAG enthält einen der sog. fünf Leistungsansätze, den Schulansatz. Der Finanzbedarf spielt im kommunalen Finanzausgleich eine wichtige Rolle, u.a. bei der Ermittlung von Schlüsselzuweisungen.¹⁶ Der Finanzbedarf einer Kommune wird mit der Bedarfsmesszahl (§ 11 LFAG) ausgedrückt. Die Bedarfsmesszahl wird ermittelt, in dem der sog. Gesamtansatz (§ 11 Abs. 1 Satz 2 LFAG) mit dem Grundbetrag (§ 11 Abs. 2 LFAG) multipliziert wird. Der Gesamtansatz setzt sich aus dem Hauptansatz (§ 11 Abs. 3 LFAG) und den oben erwähnten Leistungsansätzen (§ 11 Abs. 4 LFAG) zusammen. Der Schulansatz als einer dieser Leistungsansätze wurde nach altem Recht den kommunalen Trägern von Regionalen Schulen, Realschulen, Gymnasien, Integrierten Gesamtschulen, berufsbildenden Schulen und Sonderschulen gewährt. Er betrug bei Regionalen Schulen 15 %, bei Realschulen, Gymnasien, Integrierten Gesamtschulen und berufsbildenden Schulen 30 % und bei Förderschulen 150 % der Schülerzahlen.

Danach waren bisher die Hauptschulen im Schulansatz nicht und die Realschule Plus noch nicht repräsentiert. Die neue Schulform der Realschule plus wurde durch das Änderungsgesetz in das LFAG implementiert. Gleichzeitig wurde der Schulansatz für alle zu berücksichtigenden Schulformen auf 50 % erhöht. Dadurch werden auch die ehemaligen Hauptschüler, die zukünftig eine Realschule Plus besuchen, vom Schulansatz berücksichtigt. Die Förderschulen behalten ihren Sonderstatus.

Eine Klarstellung für die Berücksichtigung der bisherigen Realschulen – bis zur vollen Wirksamkeit der Schulstrukturreform – wurde im neu eingefügten § 35 LFAG getroffen, wonach auf die bisherigen Realschulen der § 11 Abs. 4 Nr. 4 LFAG in der bis zum Inkrafttreten dieses geplanten Gesetzes geltenden Fassung weiterhin anzuwenden ist.

Insgesamt bewirken diese Änderungen eine sachgemäß stärkere Berücksichtigung der Kosten einer Schulträgerschaft bei der Finanzbedarfsermittlung im kommunalen Finanzaus-

gleich. Gedanklich zu unterscheiden sind indessen die vom Land zugesagten zusätzlichen Landesmittel, die nach den Bestimmungen des Konnexitätsausführungsgesetzes als Mehrbelastungsausgleich an die kommunalen Schulträger gezahlt werden.

6. Neue Zuweisungen im besonderen Bedarfsfall

Mit einer Ergänzung des § 17 Abs. 1 Nr. 3 LFAG wurde eine Ermächtigungsgrundlage im Rahmen des Ausgleichsstocks für Hilfen in außergewöhnlichen kommunalen Finanznotlagen geschaffen.

Das Land Rheinland-Pfalz gewährte in der bis zum 31.12.2006 geltenden Fassung des § 17 Abs. 1 LFAG leistungsschwachen kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen des kommunalen Steuerverbundes Zuweisungen zum Ausgleich des Verwaltungshaushaltes aus dem Ausgleichsstock (sog. Bedarfzuweisungen), soweit ihre Einnahmemöglichkeiten zur Erfüllung ihrer unabweisbaren Ausgabeverpflichtungen nicht ausreichen. Die im LFAG-Änderungsgesetz geschaffene neue Ermächtigungsgrundlage will nach einem Jahr ohne Bedarfzuweisungen Gemeinsamkeiten mit der »alten« Bedarfzuweisung vermeiden und betont als Anwendungsfall die außergewöhnliche Notlage im Einzelfall.

Es bleibt abzuwarten, ob die nach der Finanzierung anderer Aufgaben des Ausgleichsstocks verbleibenden Mittel ausreichen, um in einem ohnehin schwierig zu definierenden »Einzelfall« wirksam helfen zu können.

7. Anpassungshilfen für freiwillige Vorreiter der Gebietsreform

Mit § 17a LFAG wurde eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen, um im Rahmen der anstehenden Kommunal- und Verwaltungsreform sog. freiwillige Gebietsänderungen aus Mitteln des Steuerverbunds fördern zu können. Die erforderlichen Zuweisungsrichtlinien müssen noch erstellt werden. Geplant ist, diejenigen kommunalen Gebietskörperschaften mit einem gewissen Kopfbetrag zu fördern, die im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform freiwillige Gebietszusammenschlüsse bis 2012 vornehmen. Denkbar sind in diesem Zusammenhang beispielsweise eine »Einkreisung« einer kreisfreien Stadt in den umliegenden Landkreis oder die Aufnahme einer verbandsfreien Gemeinde in die Verbandsgeme-

¹⁴ Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Online-Abfrage) sowie eigene Berechnungen.

¹⁵ Vgl. LG zur Änderung der Schulstruktur v. 22.12.2008 (RHPfGVBl. S. 340). Für weitere Hinweise zur geplanten Schulstrukturreform vgl.: Bildungsserver RLP unter: <http://schulstrukturentwicklung.rlp.de>.

¹⁶ Zur Bedeutung der Finanzbedarfsermittlung vgl. Meffert/Müller (Fn. 7), S. 105 ff.

meinde. In Betracht kommt auch, dass sich zwei nebeneinander liegende Verbandsgemeinden oder Landkreise vereinen, um auf diese Weise Synergieeffekte zu nutzen.

Für das Jahr 2009 haben die verbandsfreie Stadt Cochem und die Verbandsgemeinde Cochem die erste Fusion im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform beschlossen, die das Landesgesetz zum freiwilligen Zusammenschluss der verbandsfreien Stadt Cochem und der Verbandsgemeinde Cochem-Land¹⁷ ermöglichte. Die finanzielle Förderung besteht aus der durch die Änderung des LFAG ermöglichten Allgemeinen Zuweisung als Pro-Kopf-Betrag der kleineren an der Fusion beteiligten Kommune in Höhe von 150 Euro für die ersten 5.000 Einwohner und 120 Euro pro Kopf der weiteren Einwohner.

Die Kopfbeträge der Cochemer Förderung könnten als Orientierung für zukünftige freiwillige Fusionen und deren Förderung über § 17a LFAG verstanden werden. Allerdings ist die Fusion zur Verbandsgemeinde Cochem noch durch weitere Förderinstrumente unterstützt worden, so dass sich insgesamt eine Pro-Kopf-Förderung von mindestens 1.200 Euro ergibt. Eine derartig hohe Anpassungshilfe kann es wohl nur für den »Eisbrecher« geben, also den ersten freiwilligen Gebietszusammenschluss im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform.

8. (K)eine neue Zweckzuweisung

§ 18 Abs. 1 Nr. 4 LFAG bisheriger Fassung behandelte die Zuweisungen, die den kommunalen Gebietskörperschaften für kommunale Vorhaben der Wasserwirtschaft, der Abfallwirtschaft und Abfallentsorgung sowie des Bodenschutzes bereitgestellt werden. Diese Zuweisung erfährt eine Fortentwicklung im Hinblick auf die Anforderungen an ein modernes Stoffstrommanagement sowie an Energieeffizienz und Energieversorgung erfahren, indem die Worte »Abfallvermeidung und Abfallentsorgung« durch die Worte »Abfall- und Stoffstrommanagement, der Energieeffizienz und -versorgung« ersetzt wurden.

Die nunmehr vorgesehene Zweckzuweisung ist keine wirklich neue, sondern passt die Bezeichnung an die aktuellen Tatbestände an. Vor dem Hintergrund der Klimaveränderungen und der Entwicklungen auf den Rohstoffmärkten sind zur Bewältigung der damit einhergehenden wirtschaftlichen, sozialen und ökonomischen Herausforderungen die vorhandenen Ressourcen weitmöglichst zu schonen und im Sinne eines Ressourcenmanagements effizient einzusetzen. Der Aufbau eines modernen Stoffstrommanagements zur Errichtung und Steuerung einer modernen Kreislaufwirtschaft ist unter Einsatz innovativer Umwelt- und Energietechnologien für den kommunalen Bereich notwendig, um eine möglichst vollständige Verwertung von Abfällen und Reststoffen zu erreichen. Die bestehenden Standards der Abfallvermeidung und -entsorgung werden fortentwickelt.

9. Auswirkungen des Familienleistungsausgleichs im LFAG

Bis zum Jahr 1995 standen den Ländern 44 % der Umsatzsteuereinnahmen zu. Dieser Anteil wurde 1996 durch eine Änderung des § 1 FAG¹⁸ als finanzielle Kompensation um 5,5 Prozentpunkte erhöht (Erhöhungsbetrag), weil seit diesem Jahr das bis dahin vom Bund zu finanzierende Kindergeld aus dem Einkommensteueraufkommen bezahlt und auch der Kinderfreibetrag angehoben wurde.

Von dem Erhöhungsbetrag stehen den Kommunen 26 % zu, weil auch sie durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs eine Minderung ihres Anteils an der Einkommensteuer hinnehmen mussten.

Dieser Ausgleichsbetrag wird als sog. »Ausgleich der Belastung aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs« im Landeshaushaltsplan festgesetzt. Seine Berechnung sieht eine exakte Berücksichtigung aller Anpassungen des Erhöhungsbetrags nach § 1 FAG vor, der zwischenzeitlich mehrfach geändert wurde und seit dem 01.01.2008 auf 6,3 Prozentpunkte gestiegen ist. Das korrekte Nachzeichnen der Änderungen in § 1 FAG verlangt immer dann – wie auch jetzt in § 21 LFAG geschehen¹⁹ – eine redaktionelle Anpassung im rheinland-pfälzischen LFAG, wenn sich die Satzfolge in § 1 FAG ändert.

10. Anpassung der Umlagegrundlagen im Rahmen der kommunalen Umlagen

Die Umlagegrundlagen nach den §§ 24 und 25 LFAG kennen bisher den Fall einer negativen Steuerkraftmesszahl nicht. In der jüngsten Vergangenheit ist diese entsprechende Fallgestaltung auch nicht bekannt geworden. In der Praxis hat sich jedoch aktuell ein solcher Fall ergeben und es musste sofort gehandelt werden, um die entstehenden Nachteile für diese Kommune abzumildern. Die Änderung sieht vor, dass die Schlüsselzuweisungen A, die an Kommunen mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft geleistet werden, nur insoweit zu den Umlagegrundlagen für die Verbandsgemeinde- und die Kreisumlage, den sog. kommunalen Umlagen, gerechnet werden, soweit diese nicht für den Ausgleich einer negativen Steuerkraft geleistet werden.

III. Landesgesetz zur Änderung der GemO und des LFAG im Detail

1. Fortentwicklung der Förderungsvoraussetzung im § 18 LFAG

Gemäß § 18 Abs. 2 Nr. 3 LFAG dürfen Investitionszuweisungen an kommunale Gebietskörperschaften nur dann gewährt werden, wenn die empfangende kommunale Gebietskörperschaft in der Lage ist, den Eigenanteil der Investitionskosten sowie deren Folgekosten ohne Gefahr für ihre dauernde Leistungsfähigkeit aufzubringen. Von dieser Voraussetzung konnte nach bisheriger Rechtslage ohne weitere Voraussetzungen abgesehen werden, wenn die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährdet ist. In allen anderen Fällen waren Ausnahmen nur dann möglich, wenn das für die Finanzzuweisung zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem fachlich zuständigen Ministerium und dem für den Landeshaushalt zuständigen Ministerium die Investition aus dringenden Gründen des Gemeinwohls für erforderlich erklären. Um eine zeitraubende Antragsflut aufgrund der Umsetzung des Konjunkturpaketes II zu vermeiden, wurde eine weitere Ausnahme in § 18 Abs. 2 Nr. 3 LFAG eingefügt, wonach – sofern es sich um Investitionen im Rahmen des Konjunkturpaketes II handelt – diese immer aus Gründen des Gemeinwohls erforderlich sind und infolgedessen auch von finanzschwachen Kommunen getätigt werden dürfen.

¹⁷ G. v. 18.02.2009 (RhPFGVBl. S. 79).

¹⁸ Durch G. v. 18.12.1995 (BGBl. I. S. 1962).

¹⁹ Nunmehr durch das G. v. 19.12.2008 (BGBl. I S. 2794) veranlasst.

2. Aufrechnung von fälligen Rückzahlungen mit fälligen Zuweisungen des Landes

Die Regelung in § 31 Abs. 4 LFAG dient der Klarstellung, dass fällige Zahlungsverpflichtungen der kommunalen Gebietskörperschaften zur Tilgung der vom Land in den Jahren 2009 bis 2011 vorfinanzierten kommunalen Eigenanteile an Investitionsmaßnahmen, die im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder gefördert wurden, mit den vom Land zu gewährenden Zuweisungen verrechnet werden können, sofern die empfangende Kommune mit der Rückzahlung in Verzug kommt.

IV. Fazit

Nicht jedes Jahr sind so viele und zum Teil umfassende Änderungen im Landesfinanzausgleichsgesetz notwendig wie in den Jahren 2008 und 2009. Der vorliegende Beitrag erläutert die Gründe und die Details dieser Änderungen und weist zugleich auf mögliche Probleme hin. Die Darstellung hat gezeigt, dass die Komplexität des kommunalen Finanzausgleichs weiter zunehmen wird – ein Nachteil, der aber durch die Vorteile und Gründe der Reform kompensiert werden kann.

RECHTSPRECHUNGEN

VERFASSUNGS- UND VERFASSUNGSPROZESSRECHT

Kinderschutzgesetz

RhPfVerf. Art. 4a, 24, 25; RhPfKindSchuG §§ 5 – 10

1. Das körperliche und seelische Wohlergehen der Kinder ist nach der rheinland-pfälzischen Landesverfassung ein überragend wichtiges Gut, zu dessen Schutz Eltern und staatliche Gemeinschaft in besonderer Weise verpflichtet sind (Art. 24 und 25 LV).

2. Der Landesgesetzgeber ist hiernach befugt, im Landeskinderschutzgesetz durch ein behördliches Einladungs- und Erinnerungsverfahren Eltern zur Inanspruchnahme von Früherkennungsuntersuchungen anzuhalten und so Gefährdungen der Kindergesundheit sowie möglicher Vernachlässigung oder Misshandlung von Kindern entgegenzuwirken.

3. Die dazu in den §§ 5 – 10 LKindSchuG vorgesehenen Einschränkungen des Grundrechts der Eltern auf Selbstbestimmung über personenbezogene Daten sowie des Rechts der Eltern zur Erziehung ihrer Kinder (Art. 4 a und 25 LV) sind bei Beachtung vorgegebener verfahrensmäßiger Sicherungen und vorbehaltlich des Ergebnisses der erstmals im Jahr 2010 vorgesehenen Evaluation gerechtfertigt.

VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 28.05.2009 – VGH B 45/08 –

Sachverhalt:

Der Bf. wendet sich als Vater eines im Juni 2008 geborenen Kindes gegen das in Teil 3 (§§ 5 – 10) des Landesgesetzes zum Schutz von Kindeswohl und Kindergesundheit – LKindSchuG – vom 07.03.2008 (GVBl. S. 52) geregelte Einladungs- und Erinnerungsverfahren. Mit ihm soll die Durchführung der Früherkennungsuntersuchungen für Kinder gemäß § 26 Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) – Gesetzliche Krankenversicherung – vom 20.12.1988 (BGBl. I S. 2477) unterstützt werden. Der Bf. sieht sich insb. durch die mit dem Verfahren verbundenen Unterrichts-

gen staatlicher Stellen in seinem Recht auf Selbstbestimmung über personenbezogene Daten nach Art. 4a Abs. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz – LV – sowie in seinem elterlichen Erziehungsrecht gemäß Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV beeinträchtigt.

Aus den Gründen:

Die zulässige Verfassungsbeschwerde ist unbegründet. Die durch §§ 5 bis 10 LKindSchuG vorgenommenen Beschränkungen des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 4 a Abs. 1 LV und des Rechts der Eltern zur Erziehung ihrer Kinder nach Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV erweisen sich in formeller (1.) und materieller Hinsicht (2.) als verfassungsgemäß.

1. Die Gesetzgebungskompetenz des Landes für die Bestimmungen der §§ 5 bis 10 LKindSchuG folgt aus Art. 70 Abs. 1 des Grundgesetzes – GG – (vgl. zu diesem landesverfassungsgerichtlichen Prüfungsmaßstab: VerfGH RP, AS 28, 440 [443 f.]; 32, 251 [256]). Danach haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Die hieraus folgenden Grenzen hat der Landesgesetzgeber mit den Regelungen des Landeskinderschutzgesetzes gewahrt.

So hat der Bund mit der in § 26 Abs. 1 Satz 1 SGB V erfolgten Aufnahme von Früherkennungsuntersuchungen für Kinder in den Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG für die Sozialversicherung in Anspruch genommen. Zugleich steht dem Bund nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 und Nr. 19a GG in eingeschränktem Maß die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Gesundheitswesen zu. Von den genannten Befugnissen bleiben aber Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge unberührt. Die Ausgestaltung eines Einladungs- und Erinnerungsdienstes, der in erster Linie im Hinblick auf der Gesundheitsvorsorge dienende Früherkennungsuntersuchungen eingerichtet wird, ist daher Ländersache, zumal der Bund insoweit keine Kompetenzen beansprucht (in diesem Sinne Stellungnahmen der Bundesregierung vom 21. November 2006 <BR-Drucks. 864/06, S. 6> und vom 21. März 2007 <BR-Drucks. 240/07, S. 1 f.>).

Aber auch soweit Regelungen des Landeskinderschutzgesetzes dem Schutz des Kindeswohls dienen und damit Zwecke der Fürsorge regeln wollen, ist eine Kollision mit bundesrechtlichen Vorschriften der Kinder- und Jugendhilfe nicht gegeben. Zwar ist der Bund aufgrund seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompe-