

Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz – Fünftes Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes

Amtsrat Horst Meffert und Regierungsdirektor Dr. Walter Müller *

Der rheinland-pfälzische kommunale Finanzausgleich hat sowohl für das Land als auch die Kommunen eine hohe finanzielle Bedeutung, denn er umfasst ein Volumen von über 1.800 Mio. Euro, bindet damit knapp 17 % der Gesamteinnahmen des Landes und stellt fast ein Viertel der kommunalen Einnahmen bereit. In seiner Sitzung am 16.12.2010 hat der rheinland-pfälzische Landtag das Fünfte Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes (LFAG) verabschiedet.¹ Nachfolgend werden die Änderungen beschrieben und aus unterschiedlichen Blickwinkeln diskutiert. Zunächst aber wird die für die Begründung des Änderungsgesetzes entscheidende finanzielle Ausgangslage der Kommunen in Rheinland-Pfalz zusammenfassend dargestellt.

I. Kommunale Finanzsituation

Nach den Ausführungen des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz in seinem Kommunalbericht 2009² betrug das Defizit der kreisfreien Städte in den Jahren 2006 bis 2008 jährlich zwischen 122 Mio. und 185 Mio. Euro, das der Landkreise im gleichen Zeitraum zwischen 88 Mio. und 155 Mio. Euro. Die Verbandsgemeinden und die kreisangehörigen Gemeinden wiesen dagegen jeweils einen positiven Finanzierungssaldo in der Höhe von 40 Mio. Euro und 71 Mio. Euro aus.

In seinem Kommunalbericht 2010³ stellt der Rechnungshof erneut zur Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände fest, dass die hohe Verschuldung der Kommunen ihre dauernde Leistungsfähigkeit gefährde. Insgesamt sei die finanzielle Lage der rheinland-pfälzischen Kommunen desolat. Zur Begründung wird angeführt, bereits im 20. Jahr in Folge hätten auch im Haushaltsjahr 2009 die Einnahmen nicht zur Deckung der Ausgaben ausgereicht. Ferner habe infolge der stark rückläufigen Steuereinnahmen, bei gleichzeitig weiter steigenden Ausgaben, das Finanzierungsdefizit mit rund 0,9 Mrd. Euro einen neuen Höchststand erreicht. Auch in Jahren, in denen die Kommunen der meisten übrigen westlichen Flächenländer Überschüsse erzielten, habe die Kassenstatistik für die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände weiterhin Defizite ausgewiesen. Der Anstieg der Gesamtverschuldung habe bislang nicht gebremst werden können. Die Schulden aus Investitionsdarlehen und Krediten zur Liquiditätssicherung nahmen laut Rechnungshof im Haushaltsjahr 2009 gegenüber dem Vorjahr um 1,1 Mrd. Euro auf 9,6 Mrd. Euro zu.

Im Haushaltsjahr 2009 sind die Steuereinnahmen der rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte ausweislich einer Auswertung des Statistischen Landesamtes vom 17.03.2010⁴ gegenüber dem Vorjahr um 27,6 % zurückgegangen. Die Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden seien im Vergleich zum Rückgang der Steuereinnahmen der kreisfreien Städte lediglich um 12,6 % zurückgegangen. Nicht zuletzt infolge dieser negativen Entwicklung bei den Steuereinnahmen im

Jahr 2009 habe sich der Stand der Kredite zur Liquiditätssicherung im Vergleich zum Jahr 2008 so dramatisch verändert. Aufgegliedert nach den einzelnen Körperschaftsgruppen ergibt sich folgende Veränderung: Die Kredite zur Liquiditätssicherung der kreisfreien Städte stiegen um 519.428.494 Euro, die der Landkreise um 91.374.651 Euro, die der verbandsfreien Gemeinden um 80.118.825 Euro (darunter die Kredite der acht großen kreisangehörigen Städte mit 49.849.009 Euro) und die der Verbandsgemeinden um 170.300.252 Euro. Insgesamt beträgt die Veränderung bei den Krediten zur Liquiditätssicherung der rheinland-pfälzischen Kommunen zwischen 2008 und 2009 somit 861.222.222 Euro.

Aufgrund der unterschiedlichen Entwicklungen innerhalb der kommunalen Finanzen der unterschiedlichen Gebietskörperschaftsgruppen bestand ein Fortentwicklungsbedarf im Landesfinanzausgleichsgesetz. Diesem Fortentwicklungsbedarf wurde mit dem Fünften Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes Rechnung getragen.⁵

II. Das Fünfte LFAG-Änderungsgesetz

1. Die Absenkung des Schwellenwertes für die Schlüsselzuweisungen A (§ 8 LFAG)

Die Schlüsselzuweisungen A im Rahmen der allgemeinen Finanzausweisungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs bewirken, dass die finanziell unterdurchschnittlich ausgestatteten Kommunen auf eine gewisse (Mindest-) Finanzausstattung angehoben werden. Empfänger der Schlüsselzuweisungen A sind gemäß § 8 Abs. 1 LFAG Ortsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städte und kreisfreie Städte. Verbandsgemeinden und Landkreise hingegen gehören nicht zum Empfängerkreis. Die Schlüsselzuweisung A wird gewährt, wenn die Steuerkraft der kommunalen Gebietskörperschaft weniger als 76,24 % (bis zum 31.12.2010) bzw. weniger als 75,00 % (Schwellenwert ab dem 01.01.2011) der landesdurchschnittlichen Steuerkraft beträgt. Der Unterschiedsbetrag zwischen der tatsächlichen Steuerkraft und dem Schwellenwert wird als Schlüsselzuweisung A gezahlt. Eine Reduzierung des Schwellenwertes bewirkt letztlich eine Absenkung der Schlüsselzuweisungen

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

1 G v. 30.12.2010 (RhPFGVBl. S. 566); vgl. dazu RhPFLT-Drucks. 15/4891 v. 24.08.2010.

2 RhPFLT-Drucks. 15/3500 v. 16.06.2010.

3 RhPFLT-Drucks. 15/4690 v. 22.06.2010.

4 RhPFLT-Drucks. 15/4891 v. 24.08.2010, S. 5.

5 Hintergrundinformationen zum kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, einschließlich einer Übersicht über die Änderungshistorie des (Landes-) Finanzausgleichsgesetzes bis 2007 bietet Meffert/Müller, Kommunal- Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Hdb., 2008.

A. Ist diese Maßnahme sinnvoll vor dem Hintergrund der geschilderten Finanzsituation?

Mit dem Dritten Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes⁶ wurde der Schwellenwert aufgrund der Abschaffung der Bedarfszuweisungen zum 01.01.2007 von 73,00 % auf 76,24 % angehoben, um einen Ausgleich für den Wegfall der Bedarfszuweisungen für die Ortsgemeinden sicher zu stellen. Die Anhebung des Schwellenwertes zum 01.01.2007 erfolgte auf der Grundlage einer Durchschnittsbetrachtung der Haushaltsjahre 2002 bis 2007. Die aktuelle Entwicklung zeigt jedoch, dass aufgrund der tatsächlichen Einnahmeentwicklung der entsprechenden Gebietskörperschaftsgruppe sich eine unerwartet positive Entwicklung der Steuerkraftzahlen in den Jahren 2007 und 2008 ergab, so dass ein wesentlich höherer Betrag innerhalb der Schlüsselmasse umverteilt wurde, als für die Kompensation der wegfallenden Bedarfszuweisungen angemessen wäre. Diese Überkompensation zu Gunsten der Ortsgemeinden wird mit dem vorliegenden Gesetz rückgängig gemacht. Mit der Absenkung des Schwellenwertes auf 75,00 % wird annähernd der Umverteilungsbetrag erreicht, der ursprünglich durch den Wegfall der Bedarfszuweisungen geplant war. Durch die Absenkung des Schwellenwertes werden im kommenden Haushaltsjahr 2011 rund 12,90 Mio. Euro weniger Schlüsselzuweisungen A gegenüber dem bisherigen Rechtsstand geleistet.⁷ Diese 12,90 Mio. Euro stehen somit, entsprechend den Regularien des LFAG, zur Mehrverausgabung bei den Schlüsselzuweisungen B2 zur Verfügung.

Da die Schlüsselzuweisungen A zugleich auch Umlagegrundlagen für die Kreisumlage (§ 25 LFAG) und die Verbandsgemeindeumlage (§ 26 FAG) sind, reduziert sich diese Umlagegrundlage entsprechend und kompensiert dadurch zum Teil die Einnahmereduzierung der Gemeinden durch eine geringere Leistungspflicht gegenüber den Kreisverwaltungen und den Verbandsgemeinden. Bei unveränderten landesdurchschnittlichen Umlagesätzen für die Kreisumlage und die Verbandsgemeindeumlage würde sich der Verlust der Ortsgemeinden von den genannten 12,90 Mio. Euro auf rund 3,10 Mio. Euro reduzieren.

Die kommunalen Spitzenverbände stimmten grundsätzlich der Auffassung der Landesregierung zu. So teilten der Landkreistag und der Städtetag im Rahmen der Anhörung zum Gesetzentwurf mit, dass sie die Absenkung des Schwellenwertes für die Schlüsselzuweisungen A gemäß § 8 Abs. 2 LFAG für tragbar halten. Auch der Gemeinde- und Städtebund sah die Anpassung des Schwellenwertes als Nachsteuerung der Folgen des Wegfalls der Bedarfszuweisungen als gerechtfertigt an. Er wies allerdings auch daraufhin, dass Gemeinden, deren Steuerkraft unter dem Landesdurchschnitt liegt, noch weiter geschwächt würden.

2. Anpassung des Soziallastenansatzes sowie der Verteilungsschlüssel (§§ 11, 12 LFAG)

Zur Ermittlung des Auszahlungsbetrages für die Schlüsselzuweisungen B2 ist es erforderlich den Finanzbedarf einer Kommune zu ermitteln. Der Finanzbedarf einer kommunalen Gebietskörperschaft wird nach § 11 Abs. 1 LFAG in der Bedarfsmesszahl ausgedrückt. Diese wird ermittelt, indem der Gesamtansatz mit einem einheitlichen Grundbetrag vervielfacht wird. Der Gesamtansatz ist die Summe des Hauptansatzes und der sog. Leistungsansätze nach § 11 Abs. 4 LFAG. Als Hauptansatz gilt die jeweilige Einwohnerzahl zum 30.06. des

jeweiligen Vorjahres im Sinne des § 29 Abs. 1 LFAG. Bei der Ermittlung der Bedarfsmesszahl innerhalb des kreisangehörigen Raumes erfolgt eine Aufteilung der Einwohner auf die verschiedenen Aufgabenträger. Diese wird nach dem Rechtsstand bis zum 31.12.2010 bei Verbandsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden und großen kreisangehörigen Städten mit 36 % und bei Landkreisen mit 64 % angesetzt. Der Gesetzgeber geht bisher insoweit davon aus, dass die Wahrnehmung der Aufgaben für alle Bewohner eines Landkreises durch die einzelnen Gebietskörperschaften in dem genannten Verhältnis erfolgt. Bei den kreisfreien Städten beträgt der Hauptansatz nach dem bisherigen und dem neuen Recht 100 % der Einwohnerzahl, da die kreisfreien Städte die Aufgabenbereiche der Gemeindeebene und der Kreisebene wahrnehmen. Die Leistungsansätze in diesem Zusammenhang sind der Ansatz für Familien- und Zivilangehörige der ausländischen Stationierungstreitkräfte, der Ansatz für Zentrale Orte, der Flächenansatz, der Schulansatz sowie der Ansatz für Soziallasten. Letzterer wurde durch das vorliegende Gesetz von 2,0 auf 2,5 Tausendstel angehoben, um die stark gestiegenen Sozialausgaben in der Kostenstruktur der kommunalen Ebenen besser zu berücksichtigen.

Damit die dadurch zusätzlich bereit gestellten Schlüsselzuweisungsmittel auch tatsächlich bei den Sozialleistungsträgern (kreisfreie Städte und Landkreise) ankommen, reicht eine Veränderung der Leistungsansätze nicht aus. Im kreisangehörigen Bereich müssen die Auswirkungen dieser Veränderungen auf die Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden neutralisiert werden. Die Neutralisation dieses Effektes wird durch eine Veränderung des Verteilungsschlüssels für die Ermittlung des Finanzbedarfs erreicht. Wie bereits erwähnt, wird bei der Ermittlung der Bedarfsmesszahl innerhalb des kreisangehörigen Raumes eine Aufteilung der Einwohner auf die verschiedenen Aufgabenträger vorgenommen. Die Aufteilung wird mit dem vorliegenden Gesetz bei Verbandsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden und großen kreisangehörigen Städten ab dem 01.01.2011 mit 34 % und bei Landkreisen mit 66 % angesetzt.

Doch auch diese Änderung reicht nicht aus, um den Verteilungsmechanismus systemkonform umzustellen, denn die Schlüsselzuweisung B2 bezieht sich auf die Differenz zwischen der Bedarfsmesszahl und der Finanzkraftmesszahl. Bei der in § 12 Abs. 1 LFAG bestimmten Finanzkraftmesszahl wird bei der Anwendung des Verteilungsschlüssels genauso verfahren wie bei der Ermittlung des Finanzbedarfs. Um die o.g. Effekte in Gänze zu neutralisieren, ist es daher erforderlich, die Veränderung des Verteilungsschlüssels auch bei der Ermittlung der Finanzkraftmesszahl in § 12 Abs. 2 LFAG anzupassen. Entsprechend dem bisherigen Recht erfolgte die Aufteilung auch bei der Finanzkraft bis zum 31.12.2010 zu 64 % auf Landkreise und zu 36 % auf Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden und große kreisangehörige Städte. Die Änderung des Verteilungsschlüssels wurde auch hier nachvollzogen, sodass die Aufteilung der Finanzkraft im kreisangehörigen Raum ab dem 01.01.2011 zu 66 % den Landkreisen und zu 34 % den Verbandsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden und großen kreisangehörigen Städte zugeordnet wird.

Insgesamt ist durch diese drei Änderungen gewährleistet, dass das Verteilungssystem zugunsten der Sozialleistungsträ-

6 G. v. 12.06.2007 (RhPFGVBl. S. 80).

7 Proberechnung des Stat. Landesamtes RhPf. im Frühjahr 2010.

ger insgesamt neu abgebildet wurde. Bezüglich der Änderungen für die Schlüsselzuweisungen B2 im kreisangehörigen Bereich sowie der Änderungen in § 11 Abs. 3 und § 12 Abs. 2 LFAG sprach sich der Landkreistag im Rahmen der Anhörung zum Gesetzentwurf für eine noch stärkere Anpassung zugunsten der Landkreise aus.

3. Anpassung der Nivellierungssätze (§ 13 LFAG)

Innerhalb des kommunalen Finanzausgleichssystems wird durch die sog. Nivellierungssätze sichergestellt, dass bei der Ermittlung der Steuerkraft nicht das tatsächlich erzielte Aufkommen an Realsteuern zugrunde gelegt wird. Zu den Realsteuern werden in Deutschland nach § 3 Abs. 2 AO die von den Gemeinden zu erhebende Grundsteuer A und Grundsteuer B sowie die Gewerbesteuer gezählt. Das von der Gemeinde erzielte Aufkommen an Realsteuern ist von ihrem individuell beschlossenen Hebesatz abhängig.

Bei der Berechnung der Finanzkraft einer Kommune wird durch die Nivellierungssätze nicht das tatsächliche Aufkommen an Realsteuern zugrunde gelegt, sondern ein normiertes Aufkommen, welches sich an den landesdurchschnittlichen Realsteuerhebesätzen orientiert. Dadurch wird sichergestellt, dass ein strategisches Ausbeuten der Solidargemeinschaft durch allzu niedrige Hebesätze nicht gelingen kann. Gleichzeitig wird verhindert, dass Kommunen, die zur Vermeidung von Finanzierungsdefiziten ihren Bürgern und Unternehmen vergleichsweise hohe Hebesätze auferlegen, in der B2-Berechnung als besonders finanzkräftig ausgewiesen, und dadurch womöglich vom B2-Bezug ausgeschlossen werden. Die Finanzkraft wird folglich als pauschalisierte Steuerkraft ermittelt und beantwortet die Frage: »Wie hoch wäre das Realsteueraufkommen der Gemeinde, wenn sie einen normalen, d.h. ungefähr durchschnittlichen Hebesatz verlangen würde.« Dieses Verfahren ist in der Finanzwissenschaft und der Rechtsprechung bundesweit anerkannt, verlangt aber von Zeit zu Zeit eine Anpassung der Nivellierungssätze an den sich ändernden Landesdurchschnitt.

Seit dem Haushaltsjahr 1978, welches das Jahr der Einführung des derzeitigen Systems des kommunalen Finanzausgleichs ist, wurden die Nivellierungssätze insgesamt lediglich zweimal angehoben. Durch das Fünfte Landesgesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 08.06.1993⁸ wurden sie mit Wirkung zum 01.01.1993 von 240 % auf 250 % bei der Grundsteuer A und von 270 % auf 290 % bei der Grundsteuer B angehoben, und durch das Landesfinanzausgleichsgesetz vom 30.11.1999⁹ sind die Nivellierungssätze zum 01.01.2000 von 250 % auf 269 % bei der Grundsteuer A und von 290 % auf 317 % bei der Grundsteuer B angepasst worden.

Die Nivellierungssätze für die Grundsteuer A und B, die aktuell seit dem 01.01.2000 nicht mehr angepasst wurden, sind nunmehr durch das vorliegend dargestellte Änderungsgesetz aktualisiert worden. Auf der Grundlage der bisherigen Maßstäbe ergab sich eine Erhöhung des Nivellierungssatzes auf 285 % für die Grundsteuer A und auf 338 % für die Grundsteuer B. Die Anpassung der Nivellierungssätze der Grundsteuer A und B an den Landesdurchschnitt wird nach den Ausführungen in der Gesetzesbegründung zum Änderungsgesetz bei jeweils durchschnittlich 38 % Umlagesatz bei der Grundsteuer A für alle Gemeindeverbände zusammen sowohl ca. 370.000 Euro mehr Kreisumlage als auch Verbandsgemeindeumlage, bei der Grundsteuer B sowohl ca. 7,10 Mio. Euro mehr Kreisumlage als auch Verbandsgemeindeumlage ergeben.

Der Nivellierungssatz der Gewerbesteuer blieb indessen – aufgrund einer besonderen Regelung aus dem Jahr 1999 – unverändert bei 352 %. Nach dieser Regelung werden für die Gewerbesteuer lediglich 95 % des landesdurchschnittlichen Hebesatzes zur Ermittlung des Nivellierungssatzes berücksichtigt.¹⁰ Grund für diese abweichende Ermittlung des Nivellierungssatzes ist, dass besondere Anreize für Anstrengungen der Gemeinden zur Stärkung der eigenen Wirtschafts- und Finanzkraft geschaffen bzw. erhalten werden sollen.

Hinsichtlich der Nivellierungssätze ist noch auf einen anderen Zusammenhang hinzuweisen. Die Zuweisungsrichtlinien des Landes, die aufgrund der Fördertatbestände des § 18 Abs. 1 LFAG nach § 18 Abs. 3 LFAG erlassen wurden, benennen meist Mindesthebesätze, die von den Gemeinden als Fördervoraussetzung für die Ausschöpfung der eigenen Einnahmequellen gefordert werden. Die Mindesthebesätze betragen z.B. bei den Förderprogrammen des Ministeriums des Innern und für Sport derzeit für die Grundsteuer A 255 %, für die Grundsteuer B 290 % und für die Gewerbesteuer 330 %. Diese Mindesthebesätze lagen bisher schon unterhalb der Nivellierungssätze des LFAG. Durch die Anpassung der Nivellierungssätze zum 01.01.2011 wird sich dieser Abstand – bei Beibehaltung der Richtlinien – vergrößern. Durch die neuere Entwicklung der Fortschreibungspraxis bzw. des Neuerlasses dieser Zuweisungsrichtlinien entspannt sich diese Problematik aber in Zukunft, weil immer häufiger auf eine explizite Nennung von Mindesthebesätzen verzichtet wird. Stattdessen sehen die neueren Richtlinien vor, dass die Mindesthebesätze z.B. in Anlehnung an das LFAG in einem gesonderten Rundschreiben des Ministeriums bekannt gegeben werden sollen.

Die gewogenen landesdurchschnittlichen Hebesätze haben sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:¹¹

Steuerart	Gewogener Landesdurchschnittlicher Hebesatz in %			Nivellierungssatz gemäß § 13 Abs. 2 LFAG in %	Abweichungen in %-Punkten		
	2006	2007	2008		2006	2007	2008
Grundsteuer A	285	285	285	269	16	16	16
Grundsteuer B	338	338	338	317	21	21	21
Gewerbesteuer davon 95 %	369 351	366 348	367 349	352	-1	-4	-3

Die drei kommunalen Spitzenverbände haben im Rahmen der Anhörung zum Gesetzentwurf die Anhebung der Nivellierungssätze gemäß § 13 Abs. 2 LFAG als systemgerecht erachtet. Es wurde jedoch auch ausgeführt, dass diese zu einem Anpassungsdruck bei der Festsetzung der örtlichen Hebesätze führen würde. Ferner bestätigten die Spitzenverbände, dass die Nivellierungssätze seit mehr als zehn Jahren nicht verändert wurden und deshalb eine Aktualisierung geboten sei.

8 G v. 08.06.1993 (RhPfgVBl. S. 311); dazu RhPflT-Drucks. 12/2551 v. 02.02.1993.
 9 G v. 30.11.1999 (RhPfgVBl. S. 415); dazu RhPflT-Drucks. 13/4431 v. 15.06.1999.
 10 Vgl. RhPflT-Drucks. 13/4431 v. 15.06.1999, S. 30.
 11 Statistische Berichte – „Realsteuervergleich 2008“, 2010, S. 26, Tab. 25 (Erg. für 2009 lagen noch nicht vor).

4. Progressive Ausgestaltung der Finanzausgleichsumlage (§ 23 LFAG)

Gemäß § 3 Abs. 1 LFAG erhebt das Land von den Ortsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städten und kreisfreien Städten eine Finanzausgleichsumlage. Der Umlagesatz beträgt bisher nach § 23 Abs. 3 LFAG 10 %. Die von den Kommunen aufzubringende Finanzausgleichsumlage fließt entsprechend § 3 Abs. 1 LFAG vollständig der Finanzausgleichsmasse zu und ist damit ein reines Umverteilungsinstrument auf horizontaler Ebene innerhalb der kommunalen Familie.¹²

Die Entwicklung der kommunalen Finanzen der rheinland-pfälzischen Kommunen ist in den letzten Jahren sehr unterschiedlich verlaufen. Der Unterschied zwischen reichen und armen Gemeinden ist extrem angewachsen. Um diese Entwicklung zu dämpfen, soll die bisherige proportionale Finanzausgleichsumlage in eine progressive Finanzausgleichsumlage umgewandelt werden. Bei einer progressiven Ausgestaltung der Finanzausgleichsumlage bezieht sich der jeweilige (progressive) Umlagesatz nach festen Progressionsstufen auf jeweils bestimmte Teile der überdurchschnittlichen Umlagegrundlagen (Stufenprogression).

Mit der progressiven Finanzausgleichsumlage sollen in Gemeinden mit einer stark oder sehr stark überdurchschnittlichen Steuerkraft die Einnahmen abgeschöpft werden, die zur Stärkung der Finanzausgleichsmasse und im Anschluss daran der Schlüsselzuweisungen eingesetzt werden sollen. So soll eine insgesamt gleichmäßigere Verteilung der kommunalen Finanzausstattung erreicht werden. Die Mehreinnahmen aus der progressiven Ausgestaltung der Finanzausgleichsumlage fließen entsprechend dem Gesetzentwurf den Schlüsselzuweisungen B2 zu. Die Schlüsselzuweisungen B2 decken rund 50 % der Differenz zwischen dem kommunalen Finanzbedarf und der Finanzkraft ab, sofern der Finanzbedarf größer als die Finanzkraft ist.¹³ Das erzielbare Mehr-Aufkommen aus der progressiven Ausgestaltung der Finanzausgleichsumlage beträgt rund 7,5 Mio. Euro und verteilt sich auf mehrere Schultern, wie ein Blick auf die Empirie der Vergangenheit zeigt.

Bereits seit Jahren bezieht sich die Finanzausgleichsumlage auf Steuerkraftzahlen, die oberhalb des Landesdurchschnitts liegen. Von der Leistungspflicht zur Zahlung der Finanzausgleichsumlage waren rund 200 Gemeinden betroffen: im Jahr 2006 insgesamt 206 Gemeinden, im Jahr 2007 185 Gemeinden, im Jahr 2008 211 Gemeinden und im Jahr 2009 220 Gemeinden.

Entsprechend der neuen Ausgestaltung des Tarifs gibt es nach der Änderung des LFAG bis zu einem Wert von 200 % des Landesdurchschnitts keine Veränderungen gegenüber der bisherigen Regelung. Oberhalb der Marke von 200 % des Landesdurchschnitts setzt die Progression ein. Der Umlagesatz erhöht sich dann um jeweils zwei Prozentpunkte je Progressionsstufe. Der höchste Umlagesatz beträgt 18 % und ist für Beträge oberhalb des Fünffachen (ab 500 %) des Landesdurchschnitts vorgesehen. Von einer höheren Belastung der Gemeinden mit einer weit überdurchschnittlichen Steuerkraft ist nur eine sehr geringe Anzahl von Gemeinden betroffen, wie dies eine Modellrechnung der neuen Regelung für die Jahre 2006 bis 2009 in der folgenden Tabelle zeigt.¹⁴

Der Landkreistag stimmte im Rahmen der Anhörung zum Gesetzentwurf der Einführung der progressiven Ausgestaltung der Finanzausgleichsumlage gemäß § 23 Abs. 3 LFAG zu.

Tarif und Anzahl betroffener Gemeinden						
Tarifzonen in % des Landesdurchschnitt		Tarif in %	Anzahl der Gemeinden			
Untergrenze	Obergrenze		2006	2007	2008	2009
100	200	10	181	169	188	194
200	300	12	15	7	15	15
300	400	14	4	5	2	5
400	500	16	3	1	2	0
500		18	3	3	4	5
Summe			206	185	211	220

Der Vollständigkeit halber muss jedoch erwähnt werden, dass die Landkreise keine Finanzausgleichsumlage zahlen, sondern lediglich über die Finanzausgleichsmasse Empfänger sind. Dem Städtetag sowie dem Gemeinde- und Städtebund schien die Einführung unvertretbar. So wurde darauf hingewiesen, dass in Landkreisen, in denen von der Möglichkeit der Progression der Kreisumlage Gebrauch gemacht wird, es eine doppelte Progression geben wird.

III. Gesamtwirkung

Durch die Fortentwicklung des Landesfinanzausgleichsgesetzes wird im Rahmen der »Reformagenda zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation«¹⁵ ein Schritt unternommen, das LFAG näher an die aktuellen Einnahme- und Ausgabestrukturen der Kommunen anzupassen. Insbesondere werden die kreisfreien Städte und die Landkreise durch die Anpassung des Leistungsansatzes für die Soziallasten und die Verstärkung der B2 Schlüsselzuweisungen etwas besser gestellt. Auch werden die finanzstärkeren kommunalen Gebietskörperschaften stärker in das Finanzausgleichssystem eingebunden und tragen so zu mehr Verteilungsgerechtigkeit bei.

Im Gesetzentwurf ist man von einer Umverteilungsmasse in Höhe von rund 30,0 Mio. Euro ausgegangen.¹⁶

Die Berechnungen für den Gesetzentwurf haben zudem ergeben, dass die nach Körperschaftsgruppen gegliederten Ergebnisse dem Ziel der Gesetzesänderung entsprechen: Die Finanzausstattung der kreisfreien Städte steigt um rund 10 Mio. Euro, jene der Landkreise um rund 19 Mio. Euro. Die Verbesserung der Finanzausstattung der Landkreise erfolgt

¹² Die Regelung über die Verwendung der Finanzausgleichsumlage ist in den Bundesländern nicht einheitlich. Während die von den Kommunen in *Baden-Württemberg* aufzubringende Finanzausgleichsumlage lediglich größtenteils in die Finanzausgleichsmasse einfließt, fließt die Finanzausgleichsumlage in *Niedersachsen* der sog. Schlüsselmasse für die Gemeindeaufgaben zu. In *Schleswig-Holstein* wird die Finanzausgleichsumlage zu 50 % zur Aufstockung der Gemeindeschlüsselmasse und zu 50 % als Zuführung an den jeweiligen Landkreis verwendet, dem die zahlende Kommune angehört. Im *Saarland* wird eine Finanzausgleichsumlage nach § 17 Abs. 1 KFAG zur Deckung des von den Gemeinden zu erbringenden Anteils der Fördermittel für Krankenhäuser gemäß § 23 Saarl. KrankenhausG erhoben. *Mecklenburg-Vorpommern* und *Hessen* erwägen, eine Abundanzumlage einzuführen.

¹³ Vgl. hierzu: Meffert/Müller (Fn. 5), S. 95 f.

¹⁴ Vgl. RhPflT-Drucks. 15/4891 v. 24.08.2010, S. 9.

¹⁵ Das vollständige Programm findet sich unter: <http://www.rlp.de/einzelansicht/archive/2010/june/article/reformagenda-zur-verbesserung-der-kommunal Finanzen/>.

¹⁶ Vgl. RhPflT-Drucks. 15/4891 v. 24.08.2010, S. 5: Die Umverteilungsmasse setzte sich zusammen aus 7,5 Mio. Euro (Mehraufkommen Finanzausgleichsumlage), 12,9 Mio. Euro (geringere Schlüsselzuweisungen A) und 10,0 Mio. Euro (Zuwachs aus dem Stabilisierungsfonds).

zum Teil zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden.¹⁷ Dieser Effekt ist vom Gesetzgeber beabsichtigt, um der unterschiedlichen Finanzentwicklung entgegenzutreten.

IV. Ausblick

In der Zeit vom Referentenentwurf des Gesetzes bis zur Verabschiedung wurde der rheinland-pfälzische Landeshaushalt für das Jahr 2011 aufgestellt, in den Landtag eingebracht, beraten, im parlamentarischen Verfahren geändert und verabschiedet. Im Laufe dieser Zeit wurde u.a. eine Kürzung der Zweckzuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs umgesetzt, der Aufwuchs aus dem Stabilisierungsfonds¹⁸ wurde zum größten Teil den allgemeinen Finanzausgleichs zugerechnet, und die Berücksichtigung der geänderten Steuererschätzung vom November 2010 hat dazu geführt, dass die Verstetigungssumme im Rahmen des Stabilisierungsfonds nach § 5a LFAG, entsprechend der Fortentwicklung aus dem Jahr 2009, nicht an der Untergrenze (dem Mindestaufwuchs), sondern in der Korridormitte festgesetzt wird.¹⁹ Alle diese Anpassungen haben dazu geführt, dass sich nach dem mittlerweile verabschiedeten Landeshaushalt 2011 die Umverteilungsmasse für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen für das Haushaltsjahr 2011 mehr als verdoppelt hat.²⁰ Der Mittel-

zuwachs der kreisfreien Städte und jene der Landkreise wird daher deutlich höher als noch im Gesetzentwurf ermittelt. Auch die entlastende Kompensationswirkung auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden ist wesentlich stärker ausgeprägt.

Die Zukunftsaussichten für die Lage der kommunalen Finanzen in Rheinland-Pfalz geben seit vielen Jahren erstmals wieder Grund zur Hoffnung: Die Steuereinnahmen steigen konjunkturbedingt stark an, die Verstetigungssumme im KFA wird durch den Stabilisierungsfonds in den kommenden Jahren voraussichtlich massive Zuwächse erfahren, der Kommunale Entschuldungsfonds²¹ wird bis zu 1.300 Mio. Euro aus Landesmitteln zusätzlich bereit stellen und schließlich will der Bund schrittweise die Kosten der Grundsicherung im Alter vollständig übernehmen.

17 Zur Gesamtschau der Maßnahmen s. RhPflT-Drucks. 15/4891 v. 24.08.2010, S. 5 r. Sp.

18 Vgl. hierzu: Meffert/Müller (Fn. 5), S. 70 f.

19 Zur Fortentwicklung des rhpf. Stabilisierungsfonds Müller/Meffert, LKRZ 2009, 290 f.

20 Zuwachs der Schlüsselmasse insgesamt (ca. 55,0 Mio. EUR) + Minderung der Schlüsselzuweisungen A (ca. 12,9 Mio. EUR) = Umverteilungsmasse (ca. 67,9 Mio. EUR). Vgl. Landeshaushalt für das Jahr 2011, Kap. 20 06, hier: Übersicht über die Darstellung des Steuerverbunds aufgrund des Landesfinanzausgleichsgesetzes in Rheinland-Pfalz für das Haushaltsjahr 2011.

21 Zum rhpf. Entschuldungsfonds aus juristischer Sicht vgl.: Göhring/Müller/Meffert/Wagenführer, LKRZ 2011, 1 ff.

Ratsarbeit unter laufender Kamera – Saal- oder Medienöffentlichkeit?

Verwaltungsdezernent Jürgen Wohlfarth, Saarbrücken*

Vorsicht Kamera! Seit jeher ist das Festhalten des Augenblicks in Ton und Bild faszinierend. Doch bitte nicht heimlich und selbst in der Öffentlichkeit weder voraussetzungs- noch schrankenlos! Was passt am besten zur fortgeschrittenen Informationsgesellschaft bei öffentlichen Verfahren staatlicher Gremien und Instanzen: die Saal- oder Medienöffentlichkeit? Ausdrückliche Regelungen dazu fehlen im Kommunalrecht. Darf das Fernsehen öffentliche Sitzungen der Gemeinderäte und Bezirksvertretungen direkt übertragen oder zum Zweck der auszugsweisen Berichterstattung zunächst auf Vorrat in voller Länge mitschneiden? Aktuelle, völlig entgegengesetzte Entscheidungen dazu kommen aus dem Saarland.

I. Die öffentliche Sitzung als Fernsehbild

Bequem ist es schon. Man muss nicht nach draußen. Die Sitzung kommt zu einem nach Hause. Man räkelt sich – so wie man gerade ist – in der ersten Reihe. Das Geschehen ist weit entfernt und doch ist man hautnah dabei. Ein Knopfdruck entscheidet über das Hereinlassen der Wirklichkeit. Aber sind dies authentische oder inszenierte Abläufe? Was interessiert tatsächlich beim Anschauen? Lokalpolitische Informationen, Unterhaltung oder ein bisschen Spannung beim Ansehen des

Meinungskampfes zwischen den parteipolitischen Lagern. Eine Motivkontrolle beim Betrachter findet nicht statt. Also: Was soll schon gegen die Übertragung öffentlicher Ratssitzungen sprechen? Theoretisch könnte jeder hingehen.

Im Vergleich zu den gedruckten Medien hat das Fernsehen einen Glaubwürdigkeitsbonus. Beim Filmen ist es an die Realzeit des Geschehensablaufes gebunden. Weder vor noch nach einer Sitzung kann es Beratung und Entscheidung abbilden. Für eine tiefgreifende Manipulation des eben aufgenommenen Filmmaterials hat das Fernsehen buchstäblich keine Zeit. Allerdings bestehen auch hier zahlreiche Möglichkeiten für gestaltende Eingriffe mit den Möglichkeiten moderner Aufnahmetechnik: Verwendung verschiedener Kameras, Wahl der Perspektive und Bildausschnitte, Aufhellung und Verdunkelung. Hinzu tritt die Wahl der Sendezeit sowie die Nutzung verschiedener Bildsequenzen¹.

* Der Verfasser ist Verwaltungsdezernent für Recht und Ordnung, Datenschutz und Informationsfreiheit der Landeshauptstadt Saarbrücken, Dozent an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Saarlandes und Mitherausgeber der LKRZ. Er hat die Landeshauptstadt Saarbrücken bzw. ihre Oberbürgermeisterin in den hier zitierten Rechtsstreitigkeiten vor dem VG und dem OVG des Saarlandes vertreten.