

**Herausgeber:** Claus Böhmer, Präsident des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes | Dr. Lars Brocker, Präsident des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz | Prof. Dr. Christoph Gröpl, Universität des Saarlandes | Prof. Dr. Herbert Günther, Ministerialdirigent a.D., Staatskanzlei des Landes Hessen | Klaus-Ludwig Haus, Direktor des Landesverwaltungsamtes des Saarlandes a.D. | Prof. Dr. Reinhard Hender, Universität Trier | Prof. Dr. Georg Hermes, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main | Prof. Dr. Hans-Detlef Horn, Philipps-Universität Marburg, Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof a.D. | Prof. Dr. Friedhelm Hufen, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Mitglied des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz | Dr. Curt M. Jeromin, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Andernach | Prof. Dr. Siegfried Jutzi, Ministerialdirigent, Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz des Landes Rheinland-Pfalz, Vertreter des öffentlichen Interesses des Landes Rheinland-Pfalz, Honorarprofessor der Johannes Gutenberg-Universität, Mainz | Prof. Dr. Holger Kröniger, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Saarbrücken | Prof. Dr. Klaus Lange, Justus-Liebig-Universität Gießen, Präsident a.D. und Mitglied des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen | Dr. Karl-Hans Rothaug, Präsident des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs | Prof. Dr. Gunnar Schwarting, Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz | Jürgen Wohlfarth, Verwaltungsdezernent der Landeshauptstadt Saarbrücken, Dozent an der Fachhochschule für Verwaltung | Prof. Dr. Jan Ziekow, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer

**Hauptschriftleitung:** Prof. Dr. Siegfried Jutzi, Ministerialdirigent | **Schriftleiter Hessen:** Rainer Lambeck, Richter am Verwaltungsgericht | **Schriftleiter Rheinland-Pfalz:** Manfred Stamm, Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht | **Schriftleiter Saarland:** Joachim Schwarz, Richter am Verwaltungsgericht

## AUFsätze

## Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz – Landesgesetz zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs

Regierungsrat Horst Meffert und Ministerialrat Dr. Walter Müller, Mainz\*

*Der Beitrag stellt das Landesgesetz zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs v. 08.10.2013<sup>1</sup> im Einzelnen dar. Nach Darstellung des Hintergrunds der Reform und der Verdeutlichung der schwierigen finanziellen Ausgangslage (I.) befasst er sich mit den wichtigsten Änderungen des rhpf. Landesfinanzausgleichsgesetzes (LFAG) sowie weiterer geänderter Rechtsvorschriften (II. u. III.) und schließt mit einer zusammenfassenden Schlussbewertung (IV.), die auch auf die mancherorts zu hörende Kritik eingeht.*

### I. Hintergrund der Reform

Der rheinland-pfälzische kommunale Finanzausgleich (KFA) hat sowohl für das Land als auch die Kommunen eine hohe finanzielle Bedeutung. Die Finanzausgleichsmasse umfasst im Haushaltsjahr 2014 nach dem am 12.12.2013 verabschiedeten Doppelhaushalt<sup>2</sup> ein Volumen von rund 2,26 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2014 und rund 2,42 Mrd. Euro im Jahr 2015. Damit bindet der kommunale Finanzausgleich rund 20 % der Steuern und steuerähnlichen Einnahmen des Landes inkl. der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen und stellt rund 20 % der kommunalen Einnahmen bereit.

In ihrer „Reformagenda zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation“ hatte die Landesregierung am 08.06.2010 neben anderen Maßnahmen auch eine große Reform des kommunalen Finanzausgleichs angekündigt.<sup>3</sup> Nachdem der Rh-

PfVerfGH in seinem Urteil vom 14.02.2012<sup>4</sup> die §§ 5 bis 13 LFAG für verfassungswidrig erachtet und entschieden hat, dass der kommunale Finanzausgleich spätestens zum 01.01.2014 neu zu regeln sei, war auch der Umsetzungstermin dieser geplanten Reform abschließend bestimmt. Die Entscheidung des RhPfVerfGH erging insb. mit der „Weisung“ an den Landesgesetzgeber, die stark gestiegenen kommunalen Sozialausgaben im Rahmen der Ausarbeitung des neuen kommunalen Finanzausgleichs besonders zu berücksichtigen und einen spürbaren Beitrag zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise zu leisten.<sup>5</sup> Eine allgemein stärker finanzbedarfs- oder finanzkraftabhängige Verteilung der KFA-Mittel ist indessen nicht gefordert worden.

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

1 RhPfGVBl. S. 349; vgl. auch GE der LReg., RhPFLT-Drucks. 16/2231. Einen Tag vor Beschlussfassung über den Gesetzentwurf hatten die Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen noch einen umfassenden Änderungsantrag, RhPFLT-Drucks. 16/2760, eingebracht, der erheblichen Einfluss auf den ursprünglichen Gesetzesentwurf der Landesregierung genommen hatte.

2 G. v. 20.12.2013 (RhPfGVBl. S. 515); vgl. auch RhPFLT-Drucks. 16/2750; PIProt. 16/60 u. 16/61.

3 Vgl. Tischvorlage zur Regierungserklärung v. 08.06.2010 unter [www.stk.rlp.de/aktuelles](http://www.stk.rlp.de/aktuelles).

4 RhPfVerfGH, LKRZ 2012, 136.

5 Vgl. RhPfVerfGH, LKRZ 2012, 136 f., 140 f., 144 f.; ausführl. dazu Meffert/Müller, Der Gemeindehaushalt 2012, 121 ff.

Die finanzielle Ausgangslage der Kommunen war insgesamt unbefriedigend. Nach den Ausführungen des Rechnungshofes RhPf. in seinem Kommunalbericht 2013<sup>6</sup> erzielten die rhpf. Kommunen im Jahr 2012 Einnahmen i.H.v. 11 Mrd. Euro. Damit lagen die erzielten Einnahmen rund 0,4 Mrd. Euro höher als im Jahr 2011. Der erneute Rekorderlösbetrag reichte dennoch nicht aus, die wiederum gestiegenen Ausgaben der rhpf. Kommunen i.H.v. rund 11,4 Mrd. Euro zu decken. Die verbleibende Finanzierungslücke betrug somit 0,4 Mrd. Euro. Das Finanzierungsdefizit konnte zwar gegenüber den Vorjahren gesenkt werden, aber die Schulden der Kommunen stiegen insb. aufgrund der stark steigenden Sozialausgaben weiter an.

Die Belastung aus Krediten zur Liquiditätssicherung (früher: Kassenkredit) erreichte dabei zum 30.09.2013<sup>7</sup> mit 6,35 Mrd. Euro gegenüber dem Jahr 2009 mit rund 4,6 Mrd. Euro einen neuen Höchststand und wiegt inzwischen schwerer als die Verschuldung aus Investitionskrediten (5,45 Mrd. Euro). Der Bestand an Liquiditätskrediten zum 31.12.2009 bildet im Übrigen die Ausgangsbasis für den von der Landesregierung im Einvernehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden am 22.09.2010 aufgelegten Kommunalen Entschuldungsfonds RhPf. (KEF-RP), mit dem die Weichenstellung für eine Trendwende vorgenommen wurde.<sup>8</sup> Zunächst aber blieben im Jahr 2013 zum 24. Mal in Folge die Einnahmen eines Jahres hinter den Ausgaben zurück.

## II. Die wichtigsten Änderungen im LFAG durch Art. 1 des Reformgesetzes

### 1. KFA-Zahlungen auch für LBM-Winterdienst möglich

Gem. den neuen § 2 Abs. 11 i.V.m. § 18 Abs. 1 Nr. 15<sup>9</sup> können dem Landesbetrieb Mobilität (LBM) im Benehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden in RhPf. nun Mittel für Leistungen des Landes für den kommunalen Winterdienst an Ortsdurchfahrten klassifizierter Straßen zugewiesen werden. Mit der Gesetzesänderung wurde eine bürokratiearme Regelung getroffen, welche den rechtlichen Regelungen und den jüngsten Einwänden des Landesrechnungshofes gegen die bislang unentgeltlichen Landesleistungen entspricht, eine einheitliche Qualität des Winterdienstes sicherstellt und die kommunale Seite finanziell nicht überfordert. Aus diesem Grund wird dem LBM der entstehende Aufwand aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs erstattet werden, wodurch eine individuelle Rechnungsstellung vermieden wird.<sup>10</sup>

### 2. Aufteilung und Ausweitung des Steuerverbunds sowie Erhöhung des Verbundsatzes

§ 5 a.F. regelte den Steuerverbund zur Ermittlung der Verbundmasse als eine einheitliche Verbundmasse. Diese Einheitlichkeit wurde aufgegeben. Der Steuerverbund wird nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 in einen obligatorischen (Teilverbundmasse 1) und nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 in einen fakultativen Teil (Teilverbundmasse 2) gespalten. Diese Aufteilung entspricht der durch Art. 106 Abs. 7 GG vorgegebenen Systematik. Hierdurch werden die Transpa-

renz des vertikalen Finanzausgleichs erhöht und zukünftig ggf. notwendige Anpassungen des Verbundsatzes erleichtert.

Der Steuerverbund wurde durch das Reformgesetz auch erweitert, nämlich um das Aufkommen des Landes aus den Erhöhungen der Gewerbesteuerumlage gem. § 6 Abs. 3 (ländergruppenspezifischer Unterschied zwischen Satz 4 und Satz 3) und Abs. 5 GemeindefinanzreformG. Das Aufkommen der Gewerbesteuerumlage-Anhebung beträgt nach der Steuerschätzung vom Nov. 2013 rund 176,1 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2014 und rund 181,7 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2015, die nun ergänzend zu allen anderen Landeseinnahmen des freiwilligen Verbunds mit den Kommunen geteilt werden.

Zusätzlich zu dieser Verbreiterung des Steuerverbunds wurde der Verbundsatz für den fakultativen Teil gegenüber dem bisherigen einheitlichen Verbundsatz von 21 % auf 27 % erhöht. Durch die Verbundmassenerweiterung und die Verbundsatzanhebung steigen die „Landesleistungen vor Abrechnungen“ um über 50 Mio. Euro im Vergleich zur Verbundmassenermittlung nach der bisherigen Methode. Dieser Erhöhungsbetrag unterliegt zusätzlich dem garantierten Aufwuchsmechanismus des Stabilisierungsfonds nach § 5a Abs. 3.

Eine weitere Änderung an § 5 wurde verschiedentlich kritisiert, weil sie bei oberflächlicher Betrachtung als Benachteiligung der Kommunen durch Kürzung der Verbundmasse erscheint: Nach dem Kinderförderungsgesetz<sup>11</sup> beteiligt sich der Bund an den kommunalen Kosten der Kinderbetreuung. Allerdings darf der Bund diese Beteiligung an den Kosten der Kommunen nicht auf direktem Weg an die Kommunen leisten. Aus diesem Grund wurde im Jahr 2008 der Umsatzsteueranteil des Bundes gesenkt und der Umsatzsteueranteil der Länder entsprechend angehoben. An diesen Umsatzsteuererhöhungen des Landes würden die Kommunen ohne weitere gesetzliche Änderung nur zu 21 %, also i.H. des Verbundsatzes partizipieren. Um eine einheitliche und vollständige Beteiligung der Kommunen an den zusätzlichen Mitteln zu gewährleisten, wurden die erhöhten Umsatzsteuermittel aus den Verbundgrundlagen vollständig herausgenommen und seit 2008 in vollem Umfang außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs bedarfsgerecht an die Kommunen weitergeleitet. Durch das Bundesgesetz zur zusätzlichen Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege<sup>12</sup> wurde die Bundesbeteiligung ab dem Jahr 2014 erhöht. Die Weiterleitung der Erhöhung der Bundesmittel erfolgt ab dem Jahr 2014 auf dem gleichen Weg wie bereits 2008. Dies bedeutet, dass die zusätzlichen Umsatzsteuer-Mittel zwar ebenfalls vollständig aus den Verbundsteuern herausgenommen, aber außerhalb des kommu-

6 RhPFLT-Drucks. 16/2371.

7 Hierzu Stat. Landesamt RhPf., Stat. Berichte – Gemeindefinanzen für das 3. Vierteljahr 2013 – Kassenergebnisse, 13.

8 Zum KEF-RP aus überwiegend juristischer Sicht *Göhring/Müller/Meffert/Wagenführer*, LKRZ 2011, 1 ff; aus überwiegend finanzwissenschaftlicher Sicht *Meffert/Müller*, Der Gemeindehaushalt 2011, 28 ff.

9 Angaben ohne Zusatz sind nachfolgend solche des LFAG.

10 Vgl. näher Begr. zum Änderungsantrag (Fn. 1), S. 10 f.

11 G. v. 10.12.2008 (BGBl. S. 2403).

12 G. v. 15.02.2013 (BGBl. S. 250).

nalen Finanzausgleichs bedarfsgerecht i.S. der Kinderförderung direkt und in voller Höhe an die Kommunen weitergeleitet werden.<sup>13</sup>

### 3. Starke Anhebung der Verstetigungssumme und moderate Begrenzung der Stabilisierungsfunktion

Als eine Sofortmaßnahme im Rahmen der Reform des kommunalen Finanzausgleichs wurde eine Stärkung der Finanzausgleichsmasse vorgenommen, indem die Verstetigungssumme im Stabilisierungsfonds ab dem Jahr 2014 dauerhaft angehoben wurde. Für das Haushaltsjahr 2014 beträgt die Verstetigungssumme deutlich über 2 Mrd. Euro. Die Finanzausgleichsmasse wächst im Haushaltsjahr 2014 gegenüber dem Haushaltsjahr 2013 um insgesamt rd. 262 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anstieg um 13 % innerhalb eines Jahres. Ohne die unmittelbare Anhebung der Verstetigungssumme würden die Verbreiterung der Verbundmasse und die Anhebung des Verbundsatzes beim fakultativen Verbund aufgrund der Wirkungsweise des Stabilisierungsfonds erst viel später in vollem Umfang erhöhte Zuweisungen an die Kommunen bewirken. Ab dem Jahr 2015 ermittelt sich die Verstetigungssumme wieder nach den gesetzlichen Regeln des § 5a,<sup>14</sup> aber auf der Basis eines um 262 Mio. Euro erhöhten Niveaus. In dem Aufwuchs i.H.v. 262 Mio. Euro sind auch insgesamt 74 Mio. Euro an Kompensationsbeträgen enthalten, die für Aufgabenübertragungen in den KFA geleistet werden.<sup>15</sup> Es verbleiben 188 Mio. Euro als Netto-Anhebung der Finanzausgleichsmasse allein von 2013 auf 2014.

Über den erwähnten Änderungsantrag<sup>16</sup> wurde, dem Wunsch der kommunalen Spitzenverbände und der Empfehlung der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ entsprechend, sowohl das positive als auch das negative Anlagevermögen des Stabilisierungsfonds begrenzt. Das zukünftige Anlagevermögen im Stabilisierungsfonds darf 25 % der Verstetigungssumme des jeweiligen Haushaltsjahres nicht überschreiten. Hierdurch soll einerseits eine als zu hoch empfundene Finanzreserve („Entmündigung der Kommunen“) als auch eine zu breite, dritte kommunale Verschuldungssäule neben den Investitionskrediten und den Liquiditätskrediten vermieden werden.

### 4. Schwankungen der Schlüsselzuweisung A gedämpft

Da die Schlüsselzuweisungen A (SZW A) bisher starken Schwankungen unterworfen waren, sieht § 8 Abs. 2 nun vor, dass, wenn die nach § 13 je Einwohner errechnete Steuerkraftmesszahl weniger als 75 % der in Euro je Einwohner errechneten landesdurchschnittlichen Steuerkraftmesszahlen der für den laufenden und die zwei vorangegangenen Finanzausgleiche maßgeblichen Zeiträume beträgt, dieser Unterschiedsbetrag als SZW A gezahlt wird. Die neue Bezugnahme auf einen Durchschnitt vergangener Perioden bedeutet allerdings im Normalfall (nämlich auf Dauer steigender Steuerkraft) eine Absenkung dieses Bezugswertes. Dadurch gelangen i.d.R. weniger Ortsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden in den Genuss dieser Zuweisung. Um evtl. Verwerfungen in einem Übergangszeitraum von zwei Jahren zu vermeiden, wird abweichend von der

oben genannten Regelung im Jahr 2014 auf eine errechnete Steuerkraftmesszahl i.H.v. 83 % und im Jahr 2015 auf eine errechnete Steuerkraftmesszahl i.H.v. 77 % abgestellt.

### 5. Erheblicher Anstieg der SZW B 1

Nach § 9 Abs. 2 Nr. 1 erhalten unter anderem die kreisfreien Städte und die Landkreise SZW B 1. Dies sind Zuweisungen, die in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl der genannten Gebietskörperschaft geleistet werden.

Die Zuweisungen für die kreisfreien Städte wurden um 15 Euro je Einwohner von 46 Euro auf 61 Euro angehoben. Diese Anhebung lässt sich wie folgt begründen: Da mit dem Reformgesetz eine Erhöhung der Nivellierungssätze<sup>17</sup> erfolgt, ergibt sich daraus eine Verschiebung der SZW B 2, weil die Grundzahlen je Einwohner bei der Berechnung der Steuerkraftzahlen in kreisfreien Städten im Vergleich zu den anderen kommunalen Gebietskörperschaften höher sind. Die Erhöhung der Nivellierungssätze (je Einwohner gerechnet) wirkt sich stärker auf die Steuerkraftzahl der kreisfreien Städte aus, sodass die absolute Zunahme der Steuerkraftzahl je Einwohner in kreisfreien Städten höher ausfällt als in den anderen Gemeinden. Die so ermittelten Einnahmeverluste der kreisfreien Städte bei der SZW B 2 werden durch eine Erhöhung um fünf Euro je Einwohner bei der SZW B 1 kompensiert. Für den erfolgten Systemwechsel beim Sozillastenausgleich erfolgt eine weitere Erhöhung der SZW B 1 an die kreisfreien Städte um zehn Euro je Einwohner. Der Grund hierfür liegt in der höheren Belastung der kreisfreien Städte durch Sozillasten.

Die Zuweisungen für die Landkreise wurden von 27 Euro auf 34,50 Euro angehoben. Davon gelten zwei Euro als Kompensation der Erhöhung der Nivellierungssätze. Außerdem wird mit der Erhöhung den Landkreisen ein finanzieller Ausgleich für die erfolgten Zuständigkeitsänderungen – insb. durch das Zweite Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform<sup>18</sup> – gewährt. Bei dem Ausgleich der Zuständigkeitsänderungen geht es u.a. um den Ausgleich der Einnahmeausfälle der Landkreise infolge der Übertragung der Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung straßenverkehrsrechtlicher Ordnungswidrigkeiten auf das Land zum 01.01.2013.<sup>19</sup>

13 S. Landeshausplan 2014/2015 Einzelplan 07, Kap. 07 05, Titel 633 07, Ziff. 4.

14 Zur Ermittlung der Verstetigungssumme im Rahmen des Stabilisierungsfonds im kommunalen Finanzausgleich in RhPf. vgl. Meffert/Müller, Der Gemeindehaushalt 2005, 56 ff.

15 15 Mio. Euro zum Ausgleich der Einnahmeausfälle der Landkreise infolge der Übertragung der Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung straßenverkehrsrechtlicher Ordnungswidrigkeiten auf das Land zum 01.01.2013 (bis dahin flossen die Verwarnungs- und Bußgelder den Landkreisen zu; 38 Mio. Euro aus den Projekten „Hilfe nach Maß“ und „Budget für Arbeit“; 21 Mio. Euro zur Finanzierung der Zuweisung an den Bezirksverband Pfalz. vgl. auch unter II. 6.

16 Vgl. (Fn. 1).

17 S. u. II. 8.

18 G. v. 28.09.2010 (RhpFGVBl. S. 280).

19 Vgl. bereits o. Fn. 15. Hierbei gilt es allerdings zu beachten, dass bis Ende des Jahres 2016 gem. § 34a zunächst eine Übergangsregelung gilt (dazu u. II.11.).

Außerdem sollen mit der Anhebung die Mehrbelastungen aller Landkreise aus einem Bündel weiterer vertikaler und horizontaler Zuständigkeitsverlagerungen durch das Zweite Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform<sup>20</sup> ausgeglichen werden. Die Zuständigkeitsänderungen werden insgesamt durch eine Anhebung der SZW B 1 aller Landkreise um zusätzlich 0,50 Euro je Einwohner ausgeglichen.

Darüber hinaus sind Zuständigkeitsverlagerungen geregelt worden, die nur einige der Landkreise betreffen. Daher gibt es neben der Anhebung der SZW B 1 für alle Landkreise noch eine zusätzliche Anhebung der SZW B 1 für bestimmte Landkreise im Zusammenhang mit horizontalen Zuständigkeitsverlagerungen durch das Zweite Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform sowie durch die LVO über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständerechts.<sup>21</sup>

Für die großen kreisangehörigen Städte mit eigenem Jugendamt ergibt sich eine Sondersituation. Diese gehören nicht zu den Empfängern der neuen SZW C. Da diese Städte jedoch Belastungen aus der Gewährung von Hilfen zur Erziehung nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch zu tragen haben, wird ein pauschaler Ausgleich in Form einer Anhebung der SZW B 1 um 20 Euro je Einwohner gewährt.

## 6. Massive Landesbeteiligung an kommunalen Sozialausgaben als ein Kernstück der Reform

Das bisherige LFAG wurde seit einiger Zeit wegen einer unzureichenden und verzerrten Berücksichtigung der Belastung kommunaler Haushalte durch Sozialausgaben heftig kritisiert.<sup>22</sup> Gefordert wurde eine wesentlich stärkere Beteiligung des Landes an den Sozialausgaben der Städte und Landkreise. Diese Beteiligung sollte zu einem erheblichen Teil unabhängig von der rechnerischen Finanzkraft einer Kommune erfolgen. Genau dies geschieht nun durch die neue SZW C in § 9a. Sie bewirkt eine hälftige Beteiligung des Landes an den kommunalen Sozialleistungen aus dem SGB II, VIII und XII.

Diese Zuweisung besteht gem. § 9a Abs. 2 aus der SZW C 1 und der SZW C 2. Die SZW C 1 bemisst sich i.H.v. 50 % der anderweitig nicht gedeckten Ausgaben des örtlichen Trägers der Sozialhilfe (ambulante Hilfe) nach dem SGB XII.<sup>23</sup> Sie soll u.a. die bisher freiwillig vom Land erbrachte Beteiligung an den Aufwendungen für die Persönlichen Budgets in der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem SGB XII („Hilfe nach Maß“ und „Budget für Arbeit“) fortführen. Die SZW C 1 erweitert darüber hinaus die Landesbeteiligung an den ambulanten Sozialleistungen der Kommunen auf nahezu alle gesetzlichen Maßnahmen. Die SZW C 1 ist ein Vorwegausgleich: Zuerst wird der verfügbaren Schlüsselmasse C der Bedarf für die C 1 entnommen und der verbleibende Rest wird als C 2 verausgabt. Die SZW C 2 dienen dazu, weitere wesentliche Belastungen der Landkreise und kreisfreien Städte als Soziallastenträger (teilweise) auszugleichen. Dies betrifft die anderweitig nicht gedeckten Auszahlungen nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende, insb. Kosten der Unterkunft), nach dem SGB VIII (Jugendhilfe, hier jedoch nur die Hilfe zur Erziehung) und

aus der Beteiligung des örtlichen Trägers an den Aufwendungen des überörtlichen Trägers nach dem SGB XII (stationäre Hilfe).

Um eine korrekte Zuweisung an die betroffenen Gebietskörperschaften vornehmen zu können, werden die Belastungen der einzelnen Landkreise und kreisfreien Städte aus den genannten Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch durch entsprechende Erhebungsbögen des Statistischen Landesamtes RhPf. erfasst. Diese Abfrage ist zwar aufwändig und war in der ersten Runde stark fehlerbehaftet, aber sie ist erforderlich, da es bislang keine regelmäßigen statistischen Erhebungen hierzu gibt.

Zur Verteilung der SZW C 2 ist ein progressiver Ausgleichssatz maßgebend. Hierdurch wird erreicht, dass je höher die Belastung je Einwohner in einer kommunalen Gebietskörperschaft ist, desto höher ist die prozentuale Entlastung für diese Körperschaft.

Das Gesamtvolumen der Schlüsselmasse C beträgt jeweils 10 % der im Haushaltsjahr festgesetzten Verstetigungssumme.<sup>24</sup> Durch diese Koppelung an die garantiert wachsende Verstetigungssumme wird der für den neuen Soziallastenausgleich erforderliche dynamische Aufwuchs der notwendigen Mittel gewährleistet werden. Während der Reformdiskussion wurde häufig kritisiert, die Beteiligung des Landes an den kommunalen Sozialleistungen sollte besser außerhalb des KFA erfolgen, dies sei transparenter und im Übrigen würde die Deckelung der Mittel für die SZW C i.H.v. 10% der Verstetigungssumme schon bald dazu führen, dass die Zuweisungen nicht mehr ausreichen, um die hälftige Beteiligung sicher zu stellen.

Diese Befürchtung ist aber unbegründet, denn erstens wird das Gesamtsystem der vertikalen Finanzverhältnisse zwischen Land und kommunaler Ebene eher dadurch transparenter, dass möglichst alle Transfers in einem System, dem dafür vorgesehene KFA, zusammengeführt und dort bestmöglich kombiniert oder saldiert werden. Ein Neben-Finanzausgleich i.H.v. 200 Mio. Euro neben dem KFA i.H.v. 2 Mrd. Euro und neben den ohnehin schon Milliarden schweren Weitergaben von Bundesmitteln und Steueranteilen außerhalb des KFA (die dort teilweise auch nicht hingehören) macht das System keineswegs transparenter. Zweitens reicht der durch § 5a definierte Aufwuchs der Verstetigungssumme und damit der FAG-Masse zumindest mittelfristig unzweifelhaft aus, um die jetzt beschlossene Beteiligungshöhe des Landes an den kommunalen Sozialleistungen zu garantieren. Die Veränderungsdaten des Stabilisierungsfonds determinieren Wachstumsraten zwischen 6 % und 7 % in den Jahren 2014 bis 2017. So hoch liegen die erwarteten Anstiege der Netto-Sozialausgaben jedenfalls nicht. Zudem wurde durch

20 Vgl. hierzu Art. 1, 10, 16, 21, 23, 33, 39 u. 40 G. v. 28.09.2010 (RhPFGVBl. S. 280).

21 LVO v. 21.10.2010 (RhPFGVBl. S. 373), zul. geänd. durch VO v. 11.03.2011 (RhPFGVBl. S. 84).

22 S. RhPVerfGH, LKRZ 2012, 136. S. auch Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, Finanzwissenschaftliche Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz, 2012, S. 378 f.

23 Die Landesbeteiligung wird nur für Leistungen gewährt, auf die ein Rechtsanspruch besteht. Für eine Konten- und Produktgruppen scharfe Abgrenzung vgl. RhPflT-Drucks. 16/2231, S. 20.

24 Im Jahr der Einführung der SZW C, dem Haushaltsjahr 2014, beträgt die Masse dieser SZW insgesamt 192,8 Mio. Euro, also etwas weniger als 10%.

den Koalitionsvertrag auf Bundesebene im vergangenen Dezember vereinbart, dass ein Bundesgesetz die Belastungen aus der Eingliederungshilfe um jährlich 5 Mrd. Euro reduzieren wird, was für die rhpf. Träger der Eingliederungshilfe je nach konkreter Formulierung der neuen Regeln Entlastungen i.H.v. weiteren bis zu 250 Mio. Euro jährlich bedeuten kann.

Mit der Entlastung bei der Eingliederungshilfe hängt noch ein weiteres Argument gegen die Beteiligung des Landes an den kommunalen Sozialausgaben außerhalb des KFA zusammen, das von den Kritikern der Reform immer wieder „übersehen“ wurde. Wenn Bundesleistungen die kommunale Finanzierungslast bei der Eingliederungshilfe um beispielsweise 100 Mio. Euro absenken, würde das Land genau diesen Betrag nicht mehr hälftig erstatten müssen, was zu einer Absenkung der hierfür anzusetzenden Haushaltsmittel führen würde. Den kommunalen Sozialleistungsträgern würden diese Mittel verloren gehen. Sie bleiben ihnen aber dann erhalten, wenn – wie jetzt beschlossen – die Beteiligung innerhalb des KFA geregelt ist. Der 10%-Anteil für die SZW C an der garantiert wachsenden Verstetigungssumme reduziert sich nämlich nicht automatisch, wenn die Eingliederungshilfeausgaben der Kommunen sinken. Die für eine hälftige Beteiligung an der Eingliederungshilfe nicht mehr benötigten Mittel werden in dem jetzt verabschiedeten System automatisch der Schlüsselmasse C 2 zugeführt, wo sie zu einer höheren Beteiligung an anderen kommunalen Soziallasten verwendet werden.

Ein positiver Nebeneffekt der deutlichen Ausweitung der SZW i.S.d. kommunalen Selbstverwaltung ist der weiter zunehmende Anteil der allgemeinen Zuweisungen im Vergleich zu den zweckgebundenen Zuweisungen im KFA. Hier ergibt sich bis 2015 ein Verhältnis von 69,1 % zu 30,9 %, wodurch sich die rhpf. Quote noch weiter über den Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer erhebt als ohnehin schon.<sup>25</sup>

## 7. Änderungen bei der Bedarfsermittlung

Das LFAG wurde im ifo-Gutachten auch im Bereich der Finanzbedarfsermittlung eingehend untersucht. Die Gutachter sahen keinen dringenden Änderungsbedarf außer beim Soziallastenansatz. Es wurde eine Neugestaltung empfohlen. Gleiches fordert das Eckpunktepapier der Enquete-Kommission.<sup>26</sup> Der Gesetzgeber hat entsprechend reagiert: Der Soziallastenansatz wurde vollständig gestrichen und das Soziallastenproblem durch die SZW C komplett neu gewürdigt.

Zudem wurde der Stationierungsansatz gem. § 11 Abs. 4 Nr. 1 neu justiert, mit dem die besonderen Belastungen durch Stationierungsstreitkräfte teilweise ausgeglichen werden sollen. Zur Vermeidung einer Schlechterstellung der betroffenen Kommunen wird die Gewichtung des Stationierungsansatzes von bisher 35 % auf 40 % angehoben.

Finanziell bedeutsam ist auch die beschlossene Erhöhung des Zentrale-Orte-Ansatzes nach § 11 Abs. 4 Nr. 2 im Bereich der Oberzentren von 0,33 % auf 1,10 %. Hierdurch werden die Oberzentren finanziell gestärkt, die aufgrund ihrer zentralörtlichen Aufgaben überdurchschnittlichen finanziellen Problemen gegenüber stehen. Die höchsten Bestände an Krediten zur Li-

quiditätssicherung entfallen auf vier der insgesamt fünf rhpf. Oberzentren.

## 8. Anhebung der Nivellierungssätze

Zur Berechnung der SZW sowie der Umlagegrundlagen wird nicht das tatsächliche Aufkommen – in Abhängigkeit von individuellen Hebesätzen – an Steuern einer Gemeinde zugrunde gelegt, sondern ein „normiertes“ Aufkommen. Die in § 13 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 festgesetzten Nivellierungssätze stellen diese Normierung sicher. Die Höhe der Nivellierungssätze ist von Zeit zu Zeit an die durchschnittlich festgesetzten Hebesätze der Gemeinden anzupassen, einerseits um den Normierungseffekt nicht zu stark werden zu lassen und andererseits, um den Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Sätzen einen Anreiz zu geben, ihre Hebesätze zu erhöhen.<sup>27</sup> Der Rechnungshof RhPf.<sup>28</sup> ist zu dem Schluss gelangt, dass bei der Ausschöpfung der Realsteuern im Vergleich der westdeutschen Flächenländer erhebliches Potenzial zur Einnahmesteigerung besteht. Die Nivellierungssätze wurden daher erhöht.<sup>29</sup>

Vor dem Hintergrund der anhaltenden kommunalen Finanznot erscheint die in der Lokalpresse häufig zitierte Kritik, durch die Anhebung der Nivellierungssätze „zwingen“ das Land die Gemeinden in ungebührlicher Weise zur Hebesatzsteigerung, eher unangemessen, da die Sätze immer noch deutlich unter dem Durchschnitt westdeutscher Flächenländer liegen und der RhPfVerfGH<sup>30</sup> eine größtmögliche Anspannung der eigenen Kräfte verlangt hat.

## 9. Sachgerechtere Ermittlung der Schülerbeförderungskosten

Die bisherige Verteilung der Zuweisungen zum Ausgleich von Beförderungskosten nach § 15 beruhte auf veralteten Daten. Der daraus abgeleitete Ausgleich für die Kosten der Landkreise und kreisfreien Städte aus der Schülerbeförderung basierte noch auf Ist-Ausgaben, welche Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre angefallen waren. Der Verteilungsschlüssel musste daher dringend aktualisiert werden.

Mit der Neufassung des § 15 erhalten die Landkreise und kreisfreien Städte ab 2014 zum Ausgleich der ihnen durch die Schülerbeförderung nach § 69 RhPfSchulG und § 33 RhPfPrSchulG sowie durch die Beförderung von Kindern zu

25 Vgl. Dt. Städtetag, Gemeindefinanzbericht 2013, S. 54. Hier wird der Durchschnittswert für die westlichen Flächenländer in 2010 mit 54,1 zu 45,9 zugunsten der allgemeinen Zuweisungen angegeben, während das Verhältnis in RhPf. in 2010 schon bei 60,9 zu 39,1 lag.

26 Ifo-Institut (Fn. 23), S. 279 u. 378, Enquete-Kommission 16/1 des RhPflT.

27 Dazu näher Meffert/Müller, Kommunaler Finanzausgleich in RhPf., 2008, S. 93. Vgl. auch Kommunale Spitzenverbände RhPf. (Hrsg.), Kommunalbrevier 2009, S. 435 zur Notwendigkeit einer Steuerkraftnivellierung.

28 Vgl. RhPflT-Drucks. 16/1250, Kommunalbericht 2012, S. 18 ff. und RhPflT-Drucks. 16/2371, Kommunalbericht 2013, S. 29 ff.

29 Grundsteuer A von 285 v. H. auf 300 v. H., Grundsteuer B von 338 v. H. auf 365 v. H. und Gewerbesteuer von 352 v. H. auf 365 v. H.

30 LKRZ 2012, 136 f., 145.

Kindergärten nach § 11 RhPfkitaG entstehenden Kosten pauschale Zuweisungen nach einem ausgabenbezogenen Verteilungsschlüssel.<sup>31</sup>

Zur Sicherstellung, dass das erwünschte Ziel mit der neuen Regelung auch tatsächlich erreicht wird, wird im Rahmen der nach drei Jahren vorgesehenen Evaluation der Reform des kommunalen Finanzausgleichs die vorgenommene Ausgestaltung des Ausgleichs der Beförderungskosten überprüft.

## 10. Integration der Zuweisung an den Bezirksverband Pfalz

Zum 01.01.2014 wird die Zuweisung an den Bezirksverband Pfalz nach § 15 BezO in den kommunalen Finanzausgleich (§ 15a LFAG) aufgenommen. Dadurch wird ein weiterer Schritt vollzogen, regelmäßige Landeszuweisungen an kommunale Gebietskörperschaften in den kommunalen Finanzausgleich zu übernehmen, um hier einen möglichst vollständigen Überblick über die vertikalen Finanzbeziehungen zu erhalten. Die Höhe der Zuweisung an den Bezirksverband Pfalz wird für jedes Jahr in Form eines Pauschbetrags im Haushaltsplan des Landes festgesetzt. Schon mit Wirkung für das Jahr der Verabschiedung des Reformgesetzes wurde die Zuweisung deutlich angehoben von 19,6 auf 21 Mio. Euro, um die gestiegenen Kosten zumindest teilweise zu kompensieren, die dem Bezirksverband durch die Übernahme einiger Landesaufgaben in der Pfalz entstehen.

## 11. Übergangsregelungen

Interessant sind die zahlreichen Übergangsregelungen, die durch Einfügung zusätzlicher Paragraphen das LFAG deutlich verkomplizieren. Sie sollen die Auswirkungen der reformtragenden Neuregelungen abfedern.

- § 34a regelt die Verteilung der Mittel i.H.v. rd. 15 Mio. Euro p. a. für den Ausgleich wegen des Wegfalls der Zuständigkeit der Landkreise für die Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten.
- § 34b sorgt für den Ausgleich wegen der Verlagerung der tierseuchen- und tierschutzrechtlichen Zuständigkeiten auf bestimmte Landkreise.
- § 34c hat den Ausgleich wegen der Verlagerung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständerechts<sup>32</sup> auf bestimmte Landkreise zum Gegenstand.
- In § 34d wird der Systemwechsel beim Ausgleich von Soziallasten von dem aufgehobenen, finanzkraftabhängigen Ansatz für Soziallasten in § 11 Abs. 4 a.F. zu den finanzkraftunabhängig gewährten SZW C gem. dem neuen § 9a geregelt. Hiernach erhalten alle Landkreise und kreisfreien Städte einen systematischen Ausgleich ihrer Belastungen durch Sozial- und Jugendhilfe.
- Ein Beispiel für unerschrockene Regelungstiefe bildet § 34e. Die massive Besserstellung von Kommunen mit hoher Sozialausgabenbelastung soll nicht erst in der zweiten Hälfte des Jahres 2014 wirksam werden, sondern bereits in der ersten Hälfte. Wären – wie sonst üblich – im Jahr 2014 die

Vorjahreswerte maßgeblich, müssten die kreisfreien Städte und Landkreise bis zur endgültigen Festsetzung auf die durch die Reform erhöhten SZW bis zur Auszahlung des dritten Quartals, also bis zum 15.08.2014, warten. Damit die empfangenden Kommunen bereits im ersten Halbjahr 2014 von der erhöhten Schlüsselmasse profitieren können, werden die Abschlagszahlungen zum 15.02.2014 und zum 15.05.2014 bei den kreisfreien Städten um jeweils 32 Euro je Einwohner und bei den Landkreisen um jeweils 18 Euro je Einwohner angehoben. Berufsbedingt kritische Stimmen übersehen an dieser Stelle zumeist, dass trotz der vollständigen Zahlung der neuen SZW C in 2014 sogar noch die Erstattungsleistung für die kommunalen Ausgaben im Bereich der Programme „Hilfe nach Maß“ und „Budget für Arbeit“ des zweiten Halbjahres 2013 in 2014 gezahlt werden. Dies sind rund 16 Mio. Euro, die als weitere Übergangs-Abfederung interpretiert werden können, aber eben außerhalb des KFA, und damit außerhalb des üblichen Blickfeldes, geleistet werden.

- Nach § 34f sind die dem Land für die vergangenen Jahre zustehenden erheblich höheren Einnahmen aus der Umsatzsteuer, dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen („die Zensus-Millionen“) frühzeitig, d.h. bereits in 2013, nach einem im Einvernehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden bestimmten Verteilungsschlüssel an die Kommunen weiterzureichen. Ohne § 34f würden die knapp 72 Mio. Euro erst in 2016 in die Landesleistungen nach Abrechnungen einfließen.

## III. Sonstige Änderungen durch das Reformgesetz (Art. 2-8)

Nach Art. 2 sind die Auswirkungen der Änderungen des LFAG nach Ablauf von drei Jahren auf der Grundlage eines bis zum 31.12.2017 zu erstellenden Berichts der Landesregierung einer Evaluierung zu unterziehen. Hiermit kommt der Gesetzgeber auch einer Forderung des RhPfVerfGH<sup>33</sup> nach. Diese Verpflichtung ergänzt die vom RhPfVerfGH verlangte Darlegung „im Rahmen der Neuregelung“ und gibt Gelegenheit, die komplexen Wirkungszusammenhänge des kommunalen Finanzausgleichs in der Realität zu prüfen und nicht nur anhand von Modellrechnungen, die im Zuge der politischen Diskussion der vergangenen beiden Reformjahre von manchen Diskutanten so gerne heran gezogen wurden.

Über den Antrag der regierungstragenden Fraktionen<sup>34</sup> gelangten mit Art. 5 auch Änderungsvorschriften für die GemO sowie mit Art. 6 für das G. zur Einführung der kommunalen Doppik in das Reformgesetz. Beide Artikel bewirken Erleichterungen bei der Erstellung des Gesamtabschlusses im Rahmen der kommunalen Doppik. Dabei wurde auch die Frist verlän-

31 Vgl. näher RhPflT-Drucks. 16/2231, S. 22.

32 LVO v. 21.10.2010 (RhPFGVBl. S. 373), zul. geänd. durch VO v. 11.03.2011 (RhPFGVBl. S. 84).

33 LKRZ 2012, 139, 145.

34 Vgl. Fn. 1.

gert, bis zu der ein Gesamtabschluss vorzulegen ist. Dies muss nun bis spätestens 31.12.2015 geschehen.

Die Maßnahmen der Art. 5 und 6 führen hoffentlich dazu, dass acht Jahre nach dem ursprünglich geplanten Einführungsdatum nun auch tatsächlich aussagekräftige, zumindest innerhalb von RhPf. vergleichbare Gesamtabschlüsse der „Kommunalen Konzerne“ flächendeckend vorgelegt werden. Wünschenswert wäre zudem eine Statistik, die die wichtigsten Ergebnisse des Gesamtabschlusses über die Jahre hinweg nachzeichnet. Für alle Finanzverantwortlichen und auch für die Öffentlichkeit dürfte es beispielsweise sehr interessant sein zu lesen, wie hoch das kommunale Sachvermögen ist und wie es sich im Zeitverlauf entwickelt – nicht nur im Haushalt der Mutter, sondern auch in denen der Töchter.

#### IV. Fakten und Bewertung des Reformpakets

Der Kreistag des Landkreises Südliche Weinstraße ist offenbar der Meinung, die Leistungen des KFA 2014 seien zu gering. Er beschloss daher bereits am 19.12.2013, also noch vor Inkrafttreten des Reformgesetzes, einen Normenkontrollantrag zu stellen – fast genau neun Monate bevor er wissen kann, wie hoch die SZW für den Kreis im Haushaltsjahr 2014 sein werden. Durch die zahllosen Sonder- und Übergangsregeln, mit denen der Gesetzgeber versucht hat, es jeder Gebietskörperschaftsgruppe, ja sogar fast jeder einzelnen Gebietskörperschaft, Recht zu machen und jede Übergangsphase so gut es geht abzufedern, ist das Reformgesetz zwar „unübersehbar unübersichtlich“ geworden. Aber die entscheidenden Leistungen des neuen KFA 2014 sind – entsprechend der durchgeführten Berechnungen zur Gesamtwirkung des Reformpaketes – ausreichend und werden den Anforderungen des RhPfVerfGH-Urteils in allen Punkten gerecht. Allein schon die erste Quartals-Abschlagszahlung für die SZW (A, B, C und InvSZW) 2014 lag am 15. Februar 2014 mit 351,2 Mio. Euro um 92,3 Mio. Euro, also 35,7 % über der ersten Quartalszahlung in 2013.

Die jährlich garantierten Netto-Mehrleistungen des KFA wachsen trotz massiven Konsolidierungspflichten des Landes – und neben den insgesamt bis zu 1,3 Mrd. Euro für den kommunalen Entschuldungsfonds – innerhalb von drei Jahren um sicherlich spürbare 506 Mio. Euro, also um 25 %. Jede Herannahme von bislang außerhalb des KFA gezahlten Leistungen in den Finanzausgleich wurde in vollem Umfang durch Ausweitung der Steuerverbundgrundlage und Anhebung eines der beiden Verbundsätze finanziell kompensiert, insgesamt i.H.v. 74 Mio. Euro, die nun zusätzlich der Dynamik des Stabilisierungsfonds nach § 5a von zurzeit rund 7 % p.a. unterliegen. Die Finanzausgleichsmasse in 2016 wird daher bei knapp über 2.580 Mio. Euro liegen. Der kommunalen Familie wird es durch die getroffenen Maßnahmen in 2014 bei Wahrung einer angemessenen kommunalen Haushaltsdisziplin ermöglicht, das Haushaltsjahr mit einem positiven Finanzierungssaldo abzuschließen – erstmals seit 24 Jahren. Das alles sollte den kommunalen Entscheidungsträgern Mut machen für eigene, politisch oftmals schwierige Konsolidierungsprogramme.

Stattdessen haben die kommunalen Interessenvertreter und die politische Opposition bei ihrer Kritik die Rahmenbedingungen der Reform systematisch ignoriert, Teilbeträge des Gesamtaufwuchses der FAG-Masse herausdestilliert, als insuffiziente Minderleistung des Landes skandalisiert und teilweise kaum nachvollziehbare Modellrechnungen so lange synthetisiert, bis schließlich „echte“ Verlierer der Reform benannt werden konnten, die es aber im Gesamtpaket der Reform i.S.v. „weniger Gesamteinnahmen in 2014 als in 2013“ tatsächlich kaum geben dürfte. Diese Form von Kritik tendiert jedenfalls eher zur Stimmungsmache, befruchtet die Sachdiskussion nicht und entmutigt die Stadtrats- und Kreistagsmitglieder mehr als sie den Reformprozess verbessern kann.

Allerdings wird es durchaus einige Gemeinden, kreisangehörige Städte und Verbandsgemeinden geben, die ab 2014 weniger SZW erhalten als in einem Szenario ohne Reformgesetz, denn der RhPfVerfGH<sup>35</sup> hatte kritisiert, dass kreisfreie Städte und Landkreise bei der Verteilung der Finanzausgleichsmasse gegenüber jener kommunalen Gebietskörperschaftsgruppe sachwidrig benachteiligt wurden. Auf die Gebietskörperschaftsgruppen bezogene Umverteilungseffekte waren folglich zu verstärken. Damit wurden neben den vertikalen Anforderungen einer „Mehrleistung“ des KFA auch die Vorgaben des RhPfVerfGH hinsichtlich einer stärker an den Soziallasten orientierten „Andersleistung“ zur Verwirklichung einer interkommunalen Gleichbehandlung durch das Reformgesetz berücksichtigt.

Von den Reformeffekten zu unterscheiden sind allerdings jene Änderungen in der Höhe der SZW 2014, die sich aus der Veränderung der Finanzkraft der Kommunen ergeben. Regelrechte Empörung über sinkende SZW gab es zum Jahresbeginn 2014 von so manchem Bürgermeister und Landrat zu hören, der (durch ein Gutachten mit Modellrechnungen!) für 2014 geringere Zuweisungen in Aussicht gestellt bekam als es 2013 gab. Die Betroffenen hatten allerdings „übersehen“, dass die Finanzkraft ihrer Kommune zwischenzeitlich stark gestiegen war und demzufolge auch die finanzkraftabhängigen Zuweisungen des Landes automatisch zurückgefahren werden. Das ist systemgerecht für jeden umverteilenden Finanzausgleich und hat rein gar nichts mit einer verfehlten oder unzureichenden Reform zu tun. Zudem wurden diverse Annahmen ausgeblendet, die der Gutachter seinen Modellrechnungen zugrunde legte und dies auch offen darlegte.<sup>36</sup>

Trotz einer weitreichenden Übereinstimmung der Reformergebnisse mit den Eckpunkten der Enquete-Kommission „Kommunale Finanzen“ und auch den Reformempfehlungen der Studie des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, zeigte sich der Landtag auch nach Verabschiedung des Reformgesetzes weiterhin ehrgeizig und formulierte in seiner Entschließung v. 18.09.2013 nicht nur die Zufriedenheit mit dem Erreichten, sondern auch

<sup>35</sup> LKRZ 2012, 137, 144 f.

<sup>36</sup> In der Antwort auf die Kl. Anfrage des Abg. Steinbach (LTDucks. 16/3074) vergleicht die LReg. die vorläufigen Berechnungen für die SZW des Jahres 2014 mit den Zahlungen des Jahres 2013 für die kreisfreien Städte von RhPf. Danach erhält einzig die Stadt Mainz in 2014 geringere SZW als in 2013, was sich aber mit den deutlich gestiegenen eigenen Steuereinnahmen erklären lässt.

weitere Schritte zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation: Standardabbau, Weiterentwicklung der Gebietsreform, Fortentwicklung des kommunalen Rechnungswesens, Prüfung von Optionen für eine gerechtere Finanzkraftermittlung, für eine indikatorenbasierte Verteilung der SZW C und für einen verbesserten Leistungsansatz „Zentrale Orte“.<sup>37</sup>

37 Entschließung „Auf dem Weg zu einer sicheren und nachhaltigen Finanzierung der Kommunen“, RhPflT-Drucks. 16/2771.

# Der neue Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz – einfach geht anders!

## – Einige Anmerkungen zum Landesfinanzausgleichsgesetz 2014 –

Prof. Dr. Gunnar Schwarting, Mainz/Speyer\*

*Das Landesgesetz zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs v. 08.10.2013<sup>1</sup> ist am 01.01.2014 in Kraft getreten. Es enthält eine grundlegende Neuordnung der Finanzströme innerhalb des kommunalen Sektors und kann auch als Antwort des Landes auf die Entscheidung des RhPfVerfGH vom 14.02.2012<sup>2</sup> zur Finanzausstattung der Kommunen, vor allem der Träger der Sozial- und Jugendhilfe angesehen werden. In der Diskussion sind die strukturellen Neuregelungen und der systembedingte Anstieg der Finanzausgleichsmasse oft miteinander vermengt worden, so dass eine Beurteilung der neuen Ausgleichsstruktur erschwert wurde. In diesem Beitrag wird der Versuch unternommen, die Auswirkungen der strukturellen Veränderungen zu beschreiben. Dabei ist eine Fragestellung von entscheidender Bedeutung: Wie sind Gemeindegruppen, aber auch einzelne Gemeinden nach der Strukturreform gestellt im Vergleich zu einer Fortgeltung der bisherigen Verteilungsmechanismen? Dies hängt vor allem davon, ob und inwieweit sich die Reduzierung der Schlüsselzuweisungen B 2 negativ auswirkt. Ergänzend werden noch einige kritische Anmerkungen zur Anhebung der nivellierten Hebesätze für die Realsteuern gemacht.*

### I. Vorbemerkung

Als die Menschheit noch glaubte, die Erde wäre der Mittelpunkt des Weltalls, griff man gerne auf das Weltbild des Claudius Ptolemäus zurück. Dieser hatte vor fast 2000 Jahren die Bewegungen der Sonne sowie der damals bekannten Planeten um die Erde zu berechnen versucht. Um seine Beobachtungen in ein Modell fassen zu können, entwickelte er ein komplexes System von Epizykeln, die die kreisförmigen Bahnen um die Erde ergänzten. Tatsächlich war das Modell viele Jahrhunderte – obwohl falsch – recht präzise. Allerdings war die Gruppe derjenigen, die die stetig steigende Zahl von Epizykeln noch zu überblicken vermochten äußerst gering. Erst mit der Heliozentrik konnte das Modell des Alls radikal vereinfacht und für jedermann verständlich werden.

Wer nun gehofft hatte, der Gesetzgeber in Rheinland-Pfalz werde mit dem neuen Finanzausgleich zur Vereinfachung und Transparenz des kommunalen Finanzausgleichs beitragen, sah sich enttäuscht. Ganz im Gegenteil: Der Gesetzgeber fügte weitere „Epizykel“ an – und muss nun mit Erstaunen feststellen, dass die höhere Komplexität des Systems eine bedarfsgerechte Steuerung noch mehr erschwert. Dies gilt umso mehr in einem Land, das ein Finanzausgleichssystem benötigt, das rd. 2.300 wirtschaftlich selbständige kommunale Einheiten alimentieren soll. Grundsätzlich soll der kommunale Finanzausgleich im Wesentlichen zwei Zielen dienen.<sup>3</sup> Er soll die den Kommunen zur Verfügung stehenden Finanzmittel insgesamt stärken (vertikale Komponente) und zu einem bedarfsgerechten Ausgleich von Finanzkraftunterschieden beitragen (horizontale Komponente).

Das erste Ziel manifestiert sich im Gesamtvolumen der für den Finanzausgleich bereitgestellten Mittel. In dem Zusammenhang ist zu beachten, wie die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen ausgestaltet ist (Kommunalisierungsgrad).<sup>4</sup> Je geringer der kommunale Anteil ausfällt umso geringer ist unter sonst gleichen Bedingungen auch das Erfordernis einer Finanzkraftaufstockung. Dem zweiten Ziel dienen insbesondere die sog. Schlüsselzuweisungen, die es – wenn auch in unterschiedlicher Form – in allen Finanzausgleichssystemen gibt. Sie sind das Herzstück eines jeden Finanzausgleichs.

\* Der Verfasser ist Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz und Honorarprofessor an der Universität Speyer. Die in diesem Beitrag vorgelegten Gedanken stellen allein die persönliche Auffassung des Verfassers dar.

1 RhPflGVBl. S. 349.

2 LKRZ 2012, 136.

3 Vgl. Scherf, Öffentliche Finanzen, 2. Aufl. 2011, S. 508; Zimmermann, Kommunalfinanzen, 2. Aufl. 2009, S. 212 f., nennt auch noch eine raumordnungspolitische Komponente zur Kompensation räumlicher externer Effekte. Diese verbirgt sich in Finanzausgleichssystemen häufig in der Gewährung von Zweckzuweisungen.

4 Zur Bestimmung des Kommunalisierungsgrades s. u.a. Statistisches Landesamt RhPf., Index der kommunalen Finanzausstattung, Statistische Analysen Nr. 5, revidierte Fassung 07/2007, S. 12 ff.