



GStB

Gemeinde- und Städtebund
Rheinland-Pfalz



Landkreistag Rheinland-Pfalz



STÄDTETAG
RHEINLAND-PFALZ

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände
Federführung: Städtetag Rheinland-Pfalz

Freiherr-vom-Stein-Haus, Deutschhausplatz 1, 55116 Mainz
Telefon: 0 61 31 / 28644-0- Telefax: 0 61 31 / 28644-480

Herrn
Präsidenten
Dr. Lars Brocker
Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
Deinhardpassage 1
56068 Koblenz

Mainz, den 27.11.2019
STT: Az.: 967-10
GStB: Az.: 967-00:LFAG14: VGH
LKT: Az.: 967-000

Vorlageverfahren VGH N 12/19, VGH N 13/19 und VGH N 14/29

Sehr geehrter Herr Präsident Dr. Brocker,

für die Gelegenheit, in den vorbezeichneten Verfahren Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen. Die kommunalen Spitzenverbände (KSV) des Landes unterstützen die Kläger in den dem Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (VGH) vorgelegten Verfahren und nehmen im Wesentlichen auf die dort vorgetragenen Argumente Bezug. Ferner nehmen wir Bezug auf den Beschluss des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 30.10.2015 (VGH N 29, 30 und 31/14) und beschränken unsere Ausführungen schwerpunktmäßig auf die streitbefangenen Jahre 2014 und 2015 sowie auf das Jahr 2016 (Dreijahresfrist nach Inkrafttreten des neuen LFAG).¹ Außerdem beziehen wir uns auf die Beschlüsse des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße (3 K 147/16.NW, 3 K 602/16.NW und 3 K 415/16.NW).

Wir sind mit den Klägern der Auffassung, dass maßgebliche Vorschriften des zum 01.01.2014 überarbeiteten Landesfinanzausgleichsgesetzes (LFAG), insbesondere in Bezug auf das System der Gewährung von Schlüsselzuweisungen in Verbindung mit den Ansätzen

¹ Beschluss des VGH im Wortlaut (S. 27): „Es spricht daher einiges dafür, dass die von dem Gesetzgeber in Art. 2 des hier angegriffenen Landesgesetzes zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs vorgesehene Dreijahresfrist für die Überprüfung der Wirkungen des Reformgesetzes einen denkbaren Zeitpunkt markiert, der eine verlässliche Beurteilung möglich erscheinen lassen könnte“.

für die Dotierung von Zuweisungen an die kommunalen Gebietskörperschaften innerhalb und außerhalb des KFA in den entsprechenden Landeshaushaltsgesetzen und den Landeshaushaltsplänen, den Anforderungen an Art. 49 Abs. 6 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV) nicht gerecht werden. **Darüber hinaus sind wir der Auffassung, dass das Land den Vorgaben des Verfassungsgerichtshofes in seinem Urteil vom 14.02.2012 (VGH N 3/11) mit der Aufstockung des KFA um effektiv 50 Mio. Euro originärer Landesmittel** (der Begriff steht für Mittel außerhalb des KFA) **nicht gerecht geworden ist** (Gesichtspunkt des vertikalen Finanzausgleichs). Insbesondere orientiert sich der Betrag nicht – wie vom VGH gefordert – an der Entwicklung der kommunalen Lasten aus dem Bereich der Sozial- und Jugendhilfe. Wir verweisen hier explizit auch auf die Ausführungen der Beschlüsse des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße (3 K 147/16.NW, 3 K 602/16.NW und 3 K 415/16.NW).

Schließlich sind die KSV der Auffassung, dass der Landesgesetzgeber Gesichtspunkte des horizontalen Finanzausgleichs verletzt hat, indem die Refinanzierung des neuen Systems der Schlüsselzuweisungen C primär zulasten der Schlüsselmasse B 2 erfolgt. Dies bedeutet, dass die **Empfänger der Schlüsselzuweisungen C den ab 2014 neu eingeführten Soziallastenausgleich weitgehend über Mindereinnahmen bei den Schlüsselzuweisungen B 2** – aber auch über die weggefallenen Kostenbeteiligungen für die „Hilfen nach Maß“ und das „Budget für Arbeit“ sowie den Wegfall der Weiterleitung der im Zuge der Umsetzung des SGB II schon seit 2012 eingetretenen Einsparungen aus dem originären Landeshaushalt – **selbst finanzieren**. Im Ergebnis haben dadurch in 2014 ff. einzelne Gebietskörperschaften – trotz wachsender Soziallasten – mehr Landesmittel verloren als sie zusätzlich über die Schlüsselzuweisungen C erhalten. Nicht zuletzt geht die Umschichtung zu den Schlüsselzuweisungen C auch zulasten der den kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbänden zustehenden Schlüsselzuweisungen B 2.

Die KSV monieren zudem einen **Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz** bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen C sowie **neuerliche Eingriffe in die kommunale Finanzausstattung innerhalb und außerhalb des KFA im Bereich Jugend und Soziales**.

Das Land muss sich auch vorwerfen lassen, **keinerlei Entlastung der Kommunen auf der Ausgabenseite durch Aufgabenrückführung oder Lockerung gesetzlicher Standards** eingeleitet zu haben. Vielmehr wurden und werden ständig neue und kostenträchtige Standards der kommunalen Leistungserbringung ohne bzw. ohne angemessenen Mehrbelastungsausgleich geschaffen (Beispiele bieten u. a. die Bereiche „Schule und Kindertagesstätten“). Auch hieraus ist nach der o. g. Entscheidung des VGH – Leitsatz 8 – indirekt abzuleiten, dass ein wesentlich höherer Beitrag zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise seitens des originären Landeshaushaltes hätte geleistet werden müssen.

Das Land vermeidet es nachhaltig, die Entwicklung seiner Zuweisungen in Relation zum Anstieg der zwangsläufigen Ausgaben im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe zu setzen und das Ergebnis – so wie vom VGH gefordert – in seine Haushaltsentscheidungen nachvollziehbar einzubinden. Die Schere zwischen Landeszuweisungen und Defiziten aus fremdbestimmten Aufgaben hat sich nach der Entscheidung des VGH – insbesondere auch wegen der quantitativ völlig unzureichenden Reformschritte des Landes – weiter geöffnet.

Die Finanzmisere der rheinland-pfälzischen Kommunen, die sich auch nach der Reform des LFAG zum 01.01.2014 fortsetzt, resultiert vor allem aus der **über Jahre gewachsenen Unterdotierung insbesondere der allgemeinen Finanzausweisungen des KFA**, der auch keine anderweitigen Kostenerstattungen außerhalb dieses Systems kompensatorisch gegenüberstehen. Dies mögen drei Beispiele - neben vielen weiteren Detailbelastungen des KFA - belegen, die sich zudem als Eingriffe mit wachsender Tendenz darstellen:

- Der Entzug der direkten Beteiligung von kreisfreien Städten und Landkreisen an der Grunderwerbsteuer,
- die vollständige Entnahme der Zuweisungen für das kommunale Krankenhauswesen aus dem KFA und
- die Finanzierung sämtlicher - nicht konnexitätsrelevanter - Personalkostenanteile des Landes für Kindertagesstätten.

Hierauf wird nachfolgend noch genauer eingegangen. Vor dem Hintergrund der einvernehmlichen Gesamtbeurteilung der den Verfahren zugrundeliegenden Sachverhalte haben sich die KSV, trotz zum Teil unterschiedlicher Interessenlagen, aus Gründen der Verfahrensökonomie für eine gemeinsame Stellungnahme zu den jeweiligen Verfahren entschieden.

Unsere nachfolgende Stellungnahme gliedern wir wie folgt:

1. Rechtliche Ausgangslage
2. Entwicklung der Finanzsituation der Kommunen in Rheinland-Pfalz
3. Einnahmen und Ausgaben der rheinland-pfälzischen Kommunen
4. Bewertung der Änderungen des LFAG zum 01.01.2014 sowie weitere Anmerkungen zu einzelnen finanzausgleichsrelevanten Fragen
5. Befragungen des kommunalen Finanzausgleichs
6. Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen
7. Verfahrensrechtliche Mindestanforderungen bei Beschlussfassung
8. Anspruch der kommunalen Gebietskörperschaften auf eine Mindestfinanzausstattung
9. Entwicklung des Landeshaushaltes
10. Fazit

1. Rechtliche Ausgangslage

Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind nur dann in der Lage, ihre Aufgaben (Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung, Auftragsangelegenheiten und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben) ordnungsgemäß zu erfüllen, wenn ihnen hierfür ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Aus **Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 49 Abs. 5 und 6 LV, § 3 Abs. 1 GemO und § 2 a Abs. 1 LKO** resultiert der Anspruch der Kommunen gegen den Staat, die zur Durchführung aller Aufgaben erforderlichen Mittel durch konkrete Kostenerstattungen, das Recht zur Erhebung eigener Abgaben und durch den Kommunalen Finanzausgleich (KFA) zu sichern. In seinem **Urteil 14.02.2012, Az.: VGH N 3/11**, hat der **Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz** (VGH) den Rechtsanspruch der Kommunen auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung ausdrücklich konkretisiert und bestätigt. Gleiches gilt für die Entscheidung **des Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG) vom 30.01.2013, Az.: 8 C 1.12.**

Leitsätze des VGH

Den weiteren rechtlichen Rahmen verdeutlicht die **Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs (VGH) Rheinland-Pfalz vom 14.02.2012** mit folgenden Leitsätzen:

- **Art. 49 Abs. 6 LV verpflichtet das Land, den Kommunen im Wege des Finanzausgleichs eine angemessene Finanzausstattung zu sichern. Diese muss neben der Erfüllung zugewiesener grundsätzlich auch die Wahrnehmung frei gewählter Aufgaben ermöglichen.**
- Die hiernach erforderlichen Finanzausweisungen an die Kommunen sind unter gleichzeitiger Berücksichtigung des Finanzbedarfs des Landes zu bemessen. Angesichts der grundsätzlichen Gleichwertigkeit staatlicher und kommunaler Aufgaben wird der vertikale Finanzausgleich durch den **Grundsatz der Verteilungssymmetrie** bestimmt.
- Das **Ergebnis des rechnerischen Symmetrievergleichs** zwischen Kommunen und Land ist im Einzelfall **aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit zu korrigieren**. Dies gilt insbesondere dann, **wenn Finanzprobleme der Kommunen maßgeblich auf einer signifikant hohen Kostenbelastung aus staatlich zugewiesenen Aufgaben beruhen und daher fremdbestimmt sind.**
- **Das Land trifft insoweit auch eine Mitverantwortung für die Kosten aus Aufgabenzuweisungen durch den Bund.** Es hat die finanziellen Belange seiner Kommunen auf Bundesebene als eigene zu wahren und durchzusetzen.

- Die Vorschriften über die Finanzausgleichsmasse und die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2007 stehen hierzu in Widerspruch. **Der Gesetzgeber hat die signifikant hohen Sozialausgaben als wesentliche Ursache der kommunalen Finanzprobleme bei der Bemessung der Finanzzuweisungen nicht angemessen berücksichtigt.**
- Bei der Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs hat der Gesetzgeber zudem das **Gebot interkommunaler Gleichbehandlung verletzt**. Infolge der hohen Sozialausgaben ist es 2007 zu erheblichen finanziellen Ungleichgewichten zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städten und den Gebietskörperschaften unterhalb der Kreisebene gekommen.
- **Der KFA ist spätestens zum 01.01.2014 neu zu regeln.** Bis zu diesem Zeitpunkt bleibt das bisherige Recht anwendbar.
- Das Land hat im Rahmen der Neuregelung einen **spürbaren Beitrag** zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise zu leisten. Dieser muss jedenfalls auch in einer **effektiven und deutlichen Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung** bestehen. Daneben kommt eine Entlastung der Kommunen auf der Ausgabenseite durch Aufgaberrückführung oder die Lockerung gesetzlicher Standards in Betracht.
- Im Gegenzug müssen **auch die Kommunen ihre Kräfte größtmöglich anspannen**. Die kommunale Finanzkrise erfordert von Verfassungen wegen ein **entschlossenes und zeitnahes Zusammenwirken aller Ebenen**.

Kernaussagen des BVerwG

- **Der Gesetzgeber hat die öffentliche Verwaltung so zu organisieren, dass unterhalb der „staatlichen“ Landesebene eine kommunale Verwaltungsebene eingerichtet wird, der ein eigenständiges, eigenverantwortliches Verwaltungshandeln nicht nur in singulären Angelegenheiten, sondern grundsätzlich universell ermöglicht wird.**
- **Die Kommunen müssen nach Bundesverfassungsrecht finanziell (mindestens) derart ausgestattet sein, dass sie ihre pflichtigen Fremd- wie Selbstverwaltungsaufgaben erfüllen können und darüber hinaus noch über eine freie Finanzspitze verfügen, um zusätzliche freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen, aber doch merklichen Umfang ohne Kreditaufnahme wahrzunehmen zu können.**

- **Auch innerhalb des kreiskommunalen Raumes lässt sich weder für den Finanzbedarf des Kreises noch für diejenigen der kreisangehörigen Gemeinden von Verfassungen wegen ein Vorrang behaupten.** Der Finanzbedarf der Gemeinden ist demnach nicht gewichtiger als der Finanzbedarf anderer (höherstufiger) Verwaltungsträger, der diesen aus den ihnen zugewiesenen öffentlichen Aufgaben erwächst.
- **Der Schutz- und Garantiegehalt des Art. 28 Satz 2 Abs. 1 (und 3) GG gilt zugunsten der Gemeinden auch in deren Verhältnis zum Kreis.** Eine Verletzung des Kernbereichs der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie liegt aber noch nicht vor, wenn die Finanzausstattung einer Gemeinde nur für einen vorübergehenden Zeitraum hinter dem verfassungsgebotenen Minimum zurückbleibt. Der Kernbereich der Garantie ist vielmehr erst dann verletzt, wenn die Gemeinde strukturell und auf Dauer außerstande ist, ihr beschriebenes Recht auf eine eigenverantwortliche Erfüllung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.
- Der „**Kerngehalt**“ der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG bezeichnet die äußerste Grenze eines verfassungsrechtlich hinnehmbaren Eingriffs - das verfassungsrechtliche Minimum -, das einer weiteren Relativierung nicht mehr zugänglich ist. **Der Landesgesetzgeber kann daher eine strukturelle Unterfinanzierung der Gemeinden nicht damit rechtfertigen, dass die Haushaltslage des Landes notleidend ist.** Der Mindestfinanzbedarf der Kommunen stellt einen abwägungsfesten Mindestposten im öffentlichen Finanzwesen des jeweiligen Landes dar.
- So wenig wie das Land kann sich der Kreis von der Beachtung des „Kernbereichs“ der gemeindlichen Selbstverwaltung unter Hinweis auf seine eigene Haushaltslage dispensieren. **Ist die eigene Finanzausstattung des Kreises unzureichend, so muss er sich seinerseits an das Land (den Landesgesetzgeber) halten;** er kann seine Finanznot nicht auf die kreisangehörigen Gemeinden abwälzen.

Explizit verweisen wir auch auf aus unserer Sicht zentrale Aussagen des **Verwaltungsgerichts Neustadt a.d.W. (3 K 147/16.NW, 3 K 602/16.NW und 3 K 415/16.NW)**²:

Zur grundsätzlichen Verfassungswidrigkeit des LFAG 2014:

„Die für die Ermittlung der den kreisfreien Städten (Anmerkung: im Vorlageverfahren N 14/2019 den Landkreisen) zu gewährenden Schlüsselzuweisungen maßgeblichen Vorschrif-

² Die drei Beschlüsse sind hinsichtlich ihrer Begründung (Ziff. II. ff.) im Wesentlichen gleichlautend. Vorliegend wird exemplarisch der Beschluss im Verfahren Stadt Pirmasens (3 K 147/16.NW) zitiert.

ten des LFAG 2014 sind nach Auffassung des Gerichts mit Art. 49 Abs. 6 LV nicht vereinbar.“³

„Angesichts dieser Entwicklung [Anm: Entwicklung der Ausgaben für Sozialleistungen] stellt der Beitrag des Landes zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise im LFAG 2014 zur Überzeugung des Gerichts keinen spürbaren Beitrag – wie von dem VerfGH RP 2012 gefordert – dar.“⁴

„Es gibt aber keine Anhaltspunkte dafür, dass der Beklagte etwa die Schlüsselzuweisung C3 eingeführt hätte, wenn er seine Pflicht aus Art. 49 Abs. 6 LV mit den Regelungen im LFAG 2014 als vollumfänglich erfüllt angesehen hätte.“⁵

Zu einem nicht gerecht werden der verfahrensrechtlichen Mindestanforderungen:

„Es sind die sich aus Art. 49 Abs. 6 LV ergebenden erforderlichen verfahrensrechtlichen Mindestanforderungen an eine legislatorische Entscheidung über den kommunalen Finanzausgleich nicht eingehalten worden, deren Fehlen zur Unvereinbarkeit des LFAG 2014 mit Art. 49 Abs. 6 LV führt (1.). Die Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs widerspricht auch den materiellen Vorgaben des Art. 49 Abs. 6 LV (2.).“⁶

„[...] Der Beklagte ist diesen verfahrensrechtlichen Mindestanforderungen an eine Finanzausgleichsentscheidung im Zeitpunkt des Erlasses des LFAG 2014 zur Überzeugung des Gerichts nicht gerecht geworden, indem er weder die Finanzkraft der Gemeinden und Gemeindeverbände noch diejenige des Landes ermittelt und in den Gesetzesmaterialien LT-Drs. 16/2231 transparent festgehalten hat. Da der Anspruch der Kommunen nach Art. 49 Abs. 6 LV nach der Rechtsprechung des VerfGH RP nicht losgelöst von der Finanzkraft des Landes besteht, führt dieser Verfahrensfehler zur Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Vorschriften.“⁷

„Aber selbst wenn man diese gesamten Unterlagen als ein transparentes und nachvollziehbares Zahlenwerk ansähe, das geeignet wäre, dem Gesetzgeber, d. h. den Abgeordneten des Landtags, ein Bild von der Höhe der erforderlichen Finanzmittel der Gemeinden und Gemeindeverbände für einen aufgabengerechten Finanzausgleich im Sinne des Art. 49 Abs. 6 LV zu vermitteln, so genügen diese Unterlagen doch nicht den von Verfassungs we-

³ Beschluss des Verwaltungsgerichts Neustadt a.d.W vom 13.05.2019 (3 K 147/16.NW), S. 21.

⁴ Ebenda, S. 45.

⁵ Ebenda, S. 53.

⁶ Ebenda, S. 21.

⁷ Ebenda, S. 27.

gen zu fordernden verfahrensrechtlichen Mindestanforderungen im oben dargelegten Umfang.⁸

„Denn weder die Gesetzesbegründung LT-Drs 16/2231 noch die weiteren genannten Unterlagen treffen Aussagen zur Finanzlage des Landes. Weder wird die aktuelle Finanzlage des Landes (Finanzierungssaldo, Verschuldung, Zinsausgaben) – auch nicht in pauschalierter Weise – aufgezeigt noch wird ein Vergleich der Finanzlage des Landes und der Finanzlagen der Gemeinden und Gemeindeverbände vorgenommen.“⁹

Zum größtmöglichen Anspannen der Kräfte der Kommunen:

„Das Fehlen der größtmöglichen Kraftanspannung auf Seiten von Gemeinden und Gemeindeverbänden entbindet das Land grundsätzlich aber nicht von seiner Pflicht nach Art. 49 Abs. 6 LV, die Finanzquellen der Kommunen aufzustocken. Die Pflicht des Landes, den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch die zur Erfüllung ihrer eigenen und übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern, ist keine Pflicht, die auf einzelne Kommunen bezogen ist, sondern sich an der Gesamtheit der Gemeinden und Gemeindeverbänden orientiert. Aus diesem Grund kann hier letztlich dahinstehen, ob die Klägerin ihrer Verpflichtung zur Bewältigung ihrer Finanzkrise durch größtmögliche Anspannung, wie der VerfGH RP sie in seinem Urteil vom 14. Februar 2012 (dort Rn. 110) eingefordert hat, nachkommt.“¹⁰

„Zur Überzeugung des Gerichts steht fest, dass der Gesetzgeber bei der nach Art. 49 Abs. 6 LV gebotenen angemessenen Finanzausstattung der Kommunen auch unter Berücksichtigung, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände eine größtmögliche Kraftanspannung hinsichtlich ihrer Finanzen zu leisten haben, deren strukturelles Finanzdefizit bei der Neuregelung des LFAG 2014 nicht angemessen berücksichtigt hat.“¹¹

Zu den Sozialausgaben als wesentliche Ursache der kommunalen Finanzkrise:

„Zu den bei den Kommunen aufgelaufenen Kreditschulden haben unstreitig die hohen Sozialausgaben der Kommunen beigetragen, die den haushaltspolitischen Gestaltungsspielraum der rheinland-pfälzischen Kommunen eingeschränkt haben. So wurden nach einem Gutachten des Niedersächsischen Wirtschaftsforschungsinstituts in Rheinland-Pfalz schon im Jahr

⁸ Ebenda, S. 31.

⁹ Ebenda.

¹⁰ Ebenda, S. 37.

¹¹ Ebenda, S. 42.

2006 auf kommunaler Ebene fast die Hälfte der für laufende Zwecke eingesetzten allgemeinen Deckungsmittel für Aufgaben der sozialen Sicherung verausgabt [...]“¹²

„Angesichts dieser Entwicklung [Anm: Entwicklung der Ausgaben für Sozialleistungen] stellt der Beitrag des Landes zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise im LFAG 2014 zur Überzeugung des Gerichts keinen spürbaren Beitrag – wie von dem VerfGH RP 2012 gefordert – dar.“¹³

„Die Deckungsquote [...] macht deutlich, dass die Soziallasten ein wesentlicher Grund für die Verschuldung der Kommunen sind.“¹⁴

Zu nicht sachgerechten Befrachtungen des kommunalen Finanzausgleichs:

„Es ist nicht Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs durch entsprechende finanzielle Leistungen, wie § 17a LFAG 2014 es vorsieht, kommunale Gebietsveränderungen finanziell zu honorieren. Anreize für die Neugliederung von Kommunen zu schaffen, ist nicht Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs. Dieser soll die Finanzsituation der Kommunen in deren Bestand ergänzen. Will das Land, die Fusion von Kommunen fördern und so letztlich durch Schuldendiensthilfen zur Verbesserung der Fusionsgemeinden beitragen, hat dies daher außerhalb des verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Finanzausgleichs zu erfolgen. Dies stünde auch im Einklang mit der übrigen Argumentation des Beklagten, dass die Abtragung von Schulden nicht Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs sei.“¹⁵

„Auch Regelungen des § 18 Abs. 1 Nr. 14 und 15 LFAG 2014 hält das Gericht für Befrachtungen des kommunalen Finanzausgleichs. Diese Regelungen begründet der Beklagte letztlich mit einem geringeren Verwaltungsaufwand in der ansonsten erforderlich werdenden gemeindebezogenen Abrechnung des Landes für kommunale Forstbetriebe sowie des Landes für den kommunalen Winterdienst an Ortsdurchfahrten klassifizierter Straßen.“¹⁶

Zur rückwirkenden Korrektur der vom VGH beanstandeten Regelungen bzw. der Beachtung der jahrelangen Unterfinanzierung der Kommunen bei der Neuregelung des LFAG durch den Gesetzgeber:

„Der VerfGH RP hat in seinem Urteil vom 14. Februar 2012 zwar entschieden, dass der Gesetzgeber die erforderliche Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs auf die Zeit ab

¹² Ebenda.

¹³ Ebenda, S. 45.

¹⁴ Ebenda, S. 50.

¹⁵ Ebenda, S. 46.

¹⁶ Ebenda.

dem 1. Januar 2014 beschränken kann. Eine rückwirkende Korrektur der beanstandeten Regelungen sei von Verfassungs wegen nicht zwingend geboten. Dies folge aus den Erfordernissen einer geordneten Finanz- und Haushaltswirtschaft, die – wie die Selbstverwaltungs- und Finanzausstattungsgarantie – Verfassungsrang genießen würden.

Eine Neuregelung lediglich mit Wirkung für die Zukunft führt in einem solchen Fall jedoch dazu, dass das Land zu seinen Gunsten und zu Lasten der Gemeinden und Gemeindeverbände – hier über einen siebenjährigen Zeitraum (2007 bis einschließlich 2013) – seine finanzielle Lage verbessert hat. Die Unterfinanzierung der Kommunen auch infolge eines mit Art. 49 Abs. 6 LV unvereinbaren kommunalen Finanz-ausgleichs – wie hier verfassungsgerichtlich festgestellt – wirkt sich noch weiter in der Zukunft aus. Wenn sich die hohe Verschuldung auch nicht monokausal erklären lässt, so hat der jahrelange Verfassungsverstoß doch seinen Anteil daran.¹⁷

2. Entwicklung der Finanzsituation der Kommunen in Rheinland-Pfalz

Betrachtet man die Entwicklung der Finanzsituation der Kommunen in Rheinland-Pfalz, so ist aus Sicht der KSV festzustellen, dass die seitens des VGH erklärte **Unvereinbarkeit finanz-ausgleichrelevanter Regelungen mindestens seit dem Jahr 2007 bis mindestens 2016 fortbesteht**. Die finanzielle Lage vieler Kreise, Städte und Gemeinden hat sich seit 2007 ausweislich der gestiegenen Liquiditätskredite weiter zugespitzt. Zwischen 1990 und 2016 betragen die Finanzierungssalden laut Rechnungshof Rheinland-Pfalz im Durchschnitt - 319 Mio. Euro. Das sind kumuliert 7,66 Mrd. Euro.

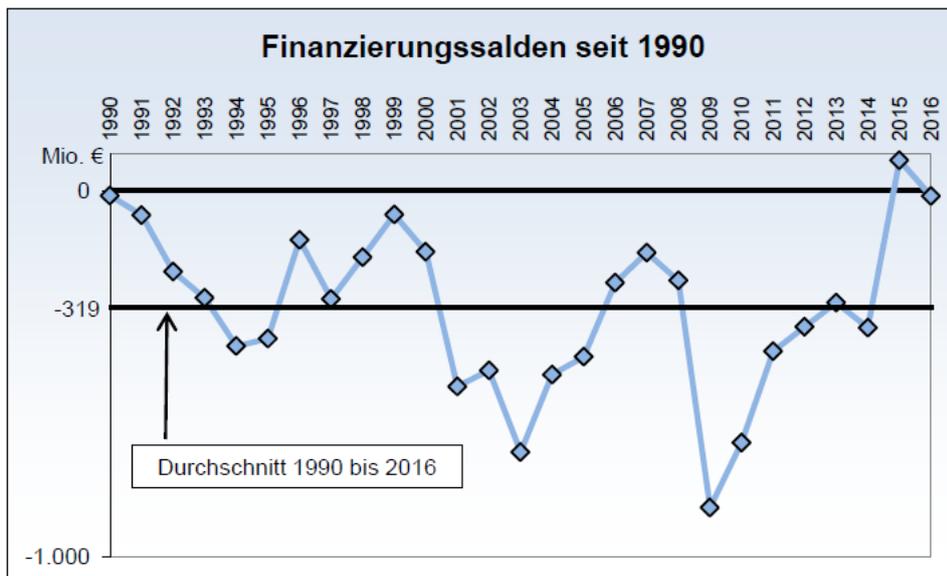


Abbildung 1: Finanzierungssalden der rheinland-pfälzischen Kommunen im Zeitverlauf, Quelle: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

¹⁷ Ebenda, S. 51 f..

Nach 25 Jahren negativer Finanzierungssalden in Folge haben die rheinland-pfälzischen Kommunen im Jahr 2015 nach der Kassenstatistik zwar erstmalig wieder einen positiven Finanzierungssaldo erzielt. Unstreitig beruht dieser allerdings sehr weitgehend auf Sonderentwicklungen im Jahr 2015 auf der Steuereinnahmeseite (Steuernachzahlungen, Anpassungen der Vorauszahlungen bei der Gewerbesteuer, Umstellung der Verbuchung der kassenmäßigen Einnahmen aus dem kommunalen Anteil an der Einkommensteuer für das 4. Quartal) sowie Abschlagzahlungen auf im Jahr 2016 anstehende Abrechnungen der Kosten im Asylbereich für das zweite Halbjahr 2015.¹⁸ Neutralisiert man die darüber hinaus kassenwirksamen Zahlungen aus dem KEF-RP in Höhe von rund 140 Mio. Euro in 2015, ergibt sich bei realistischer Betrachtungsweise auch für das Jahr 2015 ein strukturelles Defizit in den kommunalen Haushalten von per Saldo rund 200 Mio. Euro.

Im Jahr 2016 ergab sich dann wieder ein leichtes Defizit von 15 Mio. Euro. Aber auch dieser Wert ist durch einige Sonderfaktoren und nicht periodengerechte Zuordnungen deutlich überhöht:

„Da allerdings – wieder – verschiedene, regulär in 2017 und teilweise 2018 erfolgende Zahlungen an die Kommunen von der Landesregierung bereits auf Ende 2016 vorgezogen worden waren, ist auch dieser Wert zu positiv. In Sinne einer periodengerechten Zuordnung sind folgende Bereinigungen vorzunehmen:

- *Von 96 Mio. Euro für Integrationsaufgaben in den Jahren 2016 bis 2018 ist für 2016 nur ein Drittel anzurechnen. Die übrigen 64 Mio. Euro sind für 2017 und 2018 zurückzustellen.*
- *11,7 Mio. Euro aus der Spitzabrechnung des Familienleistungsausgleichs 2016 wären regulär im Februar 2017 ausbezahlt gewesen und mindern nun das Ergebnis 2017.*
- *44,0 Mio. Euro nach dem Landesaufnahmegesetz in 2017 ausbezahlende Finanzmittel wurden – analog dem Vorjahr [...] – bereits Ende 2016 ausgezahlt.*
- *49,2 Mio. Euro aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, die als Abschlusszahlung für 2016 regulär im Februar 2017 ausgezahlt worden wären, erhielten die Kommunen bereits Ende 2016.*

¹⁸ Siehe dazu auch den Beschluss des Verwaltungsgerichts Neustadt a.d.W. (3 K 147/16.NW), S. 49.

Ohne diese Vorabzahlungen – die nun allerdings im Jahr 2017 fehlen – wäre das Defizit abzüglich der Rückstellung aus 2015 (44 Mio. Euro) um 124,9 Mio. Euro höher ausgefallen und betrüge somit rund 140 Mio. Euro.“¹⁹

Hierbei noch nicht berücksichtigt sind die Zahlungen aus dem KEF-RP in Höhe von rund 156 Mio. Mit den KEF-Zahlungen ergäbe sich ein Gesamtdefizit in Höhe von 296 Mio. Euro. **Dies bedeutet, dass das bereinigte Haushaltsergebnis der rheinland-pfälzischen Kommunen in 2016 deutlich näher am oben genannten langjährigen Durchschnitt von -319 Mio. Euro liegt, als es die unbereinigte Zahl erscheinen lässt.**

Aus Sicht der KSV wurden diese veränderten Abschlagszahlungen bei Finanzzuweisungen, die nicht periodengerechten Zuordnungen und Sonderfaktoren von der Landesregierung ganz gezielt vorgenommen bzw. eingeführt, um im Zeitraum der Evaluation des LFAG (2014 bis 2016) den Eindruck von Leistungserhöhungen bzw. finanziellen Verbesserungen zu vermitteln und damit die tatsächlichen Entwicklungen in irreführender Weise ins Gegenteil zu verkehren. Es wird kolportiert, das Land engagiere sich in besonderem Maße für die Kommunen, während sich in Wahrheit die Eingriffe in die kommunale Finanzausstattung – wie weiter unten noch ausführlich dargelegt wird – ungebrochen bzw. in weiter wachsendem Umfang fortsetzen.

Setzt man die finanzielle Entwicklung der Kommunen in Rheinland-Pfalz ins Verhältnis zu den anderen Bundesländern, so zeigt sich, dass in den Jahren 2012 bis 2016 die Finanzierungssalden der **rheinland-pfälzischen Kommunen in der Summe rund 1,5 Mrd. Euro schlechter als im Bundesdurchschnitt der Flächenländer** waren (siehe Abbildung 2 – hier sind aufgrund einer besseren Vergleichbarkeit die Finanzierungssalden in Euro je Einwohner dargestellt). Daher bezeichnet die **Bertelsmann Stiftung** Rheinland-Pfalz nicht von ungefähr als kommunalfinanzpolitische Krisenregion Deutschlands, der selbst in guten wirtschaftlichen Zeiten keine Stabilisierung gelingt²⁰. Dies unterstreicht, dass die **rheinland-pfälzischen Städte, Kreise und Gemeinden** an der finanziellen Erholung der Kommunen in Deutschland trotz **sehr guter gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen nicht angemessen teilnehmen**. Dies obwohl die relative Steuereinnahmeschwäche der rheinland-pfälzischen Kommunen dem Land zu beträchtlichen Mehreinnahmen im Länderfinanzausgleich verhilft – die allerdings nicht über den Verbundsatz hinaus an die kommunale Ebene weiter geleitet werden. Ohne die längst überfällige durchgreifende und effektive Verbesserung der Kommunalfinanzen durch das Land kann es nicht zu einer verfassungskonformen Finanzausstattung kommen.

¹⁹ Vgl. Junkernheinrich/Micosatt (2017), S. 2 f..

²⁰ Vgl. Pressemitteilung der Bertelsmann Stiftung vom 09.08.2017 „Trotz guter Konjunktur hält Haushaltskrise der Kommunen in Rheinland-Pfalz an.“ o.O.

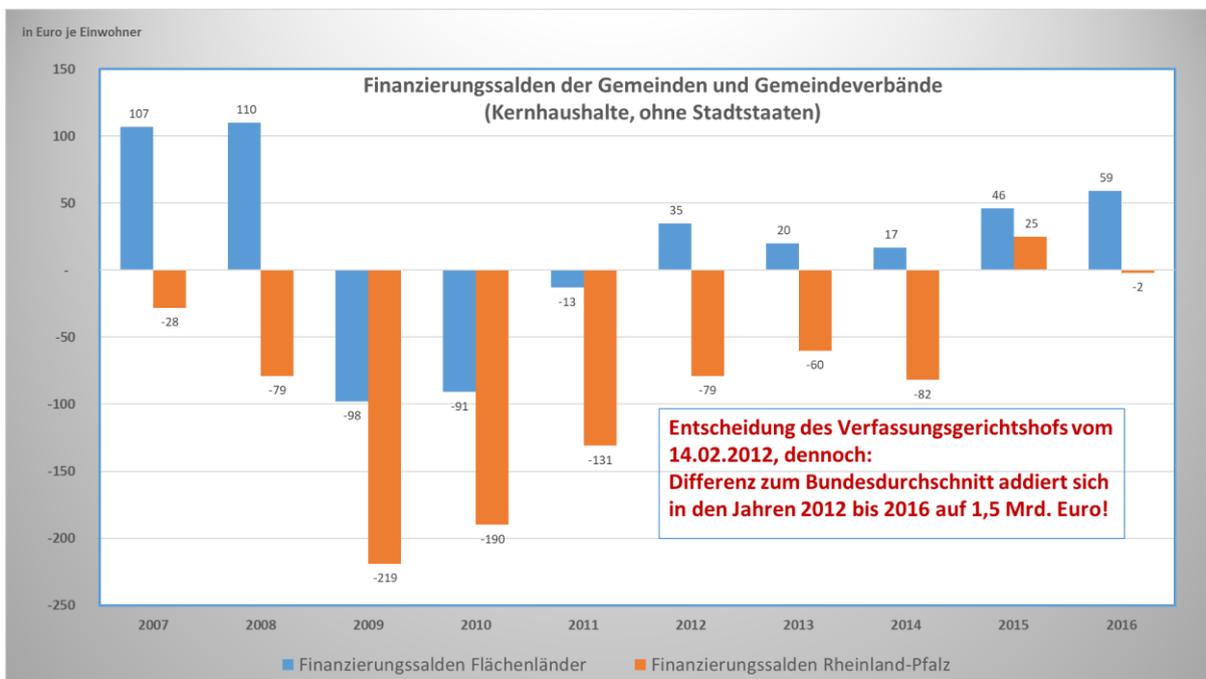


Abbildung 2: Finanzierungssalden der Gemeinden und Gemeindeverbände, Quelle: Meffert (2018) nach Angaben des Statistischen Bundesamtes

Festzuhalten ist ferner, dass trotz der günstigen fiskalischen Rahmenbedingungen eine **große Disparität unter den Kommunen** besteht. Beispielsweise wiesen 2016 noch mehr als die Hälfte der Kommunen (1.325) negative Finanzierungssalden auf, während die übrigen Überschüsse hatten, so dass im Durchschnitt der Finanzierungssaldo nahe Null lag. Die Summe der negativen Finanzierungssalden ist im Zeitraum von 2013 bis 2016 von -686 Mio. Euro auf -523 Mio. Euro lediglich geringfügig zurückgegangen. Ebenfalls von 2013 nach 2016 hat sich die Anzahl der Kommunen mit positiven Finanzierungssaldo von 1.237 auf 1.155 in 2016 nur leicht verringert.

Kommunale Finanzierungssalden

	Saldo	Positiv		Negativ	
		Anzahl der Kommunen	Betrag in Mio. €	Anzahl der Kommunen	Betrag in Mio. €
2013	-303,9	1.237	382,5	1.255	-686,4
2014	-374,3	1.117	291,2	1.375	-665,5
2015	82,0	1.541	497,8	938	-415,8
2016	-14,6	1.155	509,3	1.325	-523,9

Abbildung 3: Kommunale Finanzierungssalden 2013 bis 2016, Quelle: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

Diese Gegenüberstellung verdeutlicht auch, dass eine reine Durchschnittsbetrachtung des Finanzierungssaldos die tatsächlichen Problemlagen nur sehr eingeschränkt darzustellen vermag. Dies zumal die oben skizzierten nicht periodengerechten Zuordnungen und Sonderfaktoren bei dieser Betrachtung unberücksichtigt bleiben.

Junkernheinrich/Micosatt führen hierzu aus: *„Mit bereinigten Werten dürfte die Zahl der Kommunen mit Fehlbeträgen noch deutlich höher sein. Die nachhaltige Verbesserung der Kommunalfinanzen, zu der die Reform des LFAG einen wichtigen Beitrag leisten sollte, ist somit bislang weder im Durchschnitt der Kommunen noch für die Mehrheit im Einzelnen [...] erreicht.“*²¹

An dieser Stelle ist darüber hinaus festzustellen, dass es sich beim kommunalen **Finanzierungssaldo** um eine **rein kameral gerechnete Kennziffer** handelt. Hierfür werden die bereinigten Einnahmen den bereinigten Ausgaben (mit wenigen Besonderheiten) gegenübergestellt. D. h., diese Kennzahl berücksichtigt die **doppischen Aufwendungen** (z. B. Pensionsrückstellungen, Werteverzehr aus Abschreibungen) nicht und hat daher keine Aussagekraft darüber, ob der kommunale Haushalt nach den Vorschriften der rheinland-pfälzischen Gemeindeordnung bzw. Gemeindehaushaltsverordnung (Ausgleich des Ergebnishaushalts, Ziffer 7 der VV zu § 93 Abs. 4 GemO, § 18 Abs. 2 GemHVO) ausgeglichen ist.²²

Selbst bei einem – rein hypothetisch angenommenen – umfassenden Haushaltsausgleich der Kommunen darf zudem nicht übersehen werden, dass ein rechnerischer Ausgleich nicht ausreicht. **Vielmehr sind Überschüsse zu erwirtschaften**, die zur Finanzierung von bisher nicht oder nur unzureichend durchgeführten Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen, insbesondere im Infrastrukturvermögen und zum Abbau der aufgelaufenen Liquiditätskredite genutzt werden müssen. Zu den Investitionen halten Junkernheinrich/Micosatt fest:

„Ein ausgeglichener Haushalt kann auch dadurch entstehen, dass Investitionen unterbleiben. Eine unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit ist somit ebenfalls ein Hinweis auf eine strukturelle Unterfinanzierung. Nach Erfüllung aller anderen Aufgaben bleibt dafür zu wenig Geld übrig. Für Rheinland-Pfalz zeigt sich das im langfristigen Vergleich. Im Zeitraum 1991 bis 2016 erreichten die Kommunen im Land nur während der Jahre 1998 bis 2006 den Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Davor und danach lag das Land z. T. deutlich darunter [...]. Bezogen auf den Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer wurde 2016 von den Kommunen in Rheinland-Pfalz rd. 300 Mio. Euro weniger für eigene Baumaßnahmen und Investitionszuweisungen an Dritte verausgabt. Dies kann sowohl als „Sparbeitrag“ für den Haushaltsausgleich als auch als strukturelle Unterfinanzierung der Infrastrukturangese-

²¹ Vgl. Junkernheinrich/Micosatt (2017), S. 4.

²² Vgl. hier u.a. Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2018), S. 1.

hen werden. Auch mit Bezug auf dieses Investitionsdefizit ist die Aufstockung der Finanzausgleichsmasse um 50 Mio. Euro, das entspricht gerade einmal einem Sechstel des Investitionsrückstandes, als sehr gering zu bewerten.²³

Trotz der in den Jahren 2014 bis 2016 insgesamt leicht verbesserten Finanzsituation der rheinland-pfälzischen Kommunen hält Junkernheinrich mit Blick auf die Erwirtschaftung von Überschüssen zum Abbau der aufgelaufenen Altschulden fest:

„Wichtig ist [...], dass eine konjunkturelle Verbesserung der Haushaltlage nicht mit einer Lösung der strukturellen Haushaltsprobleme gleichgestellt werden darf. Da unter den zehn höchstverschuldeten Kommunen in Deutschland sechs aus Rheinland-Pfalz kommen und auf den Plätzen 11 bis 20 nochmals zwei Städte und zwei Landkreise aus diesem Land folgen, ist keine Entwarnung angezeigt. Erst wenn die Überschüsse so lange Bestand haben würden, wie die Defizitsituation zuvor – 1990 bis 2016 jahresdurchschnittliches kommunales Defizit von 319 Mio. Euro! –, ließen sich die Altschulden aus Liquiditätskrediten – ceteris paribus – abtragen. Wenn also über drei Jahrzehnte

- *eine wirtschaftliche günstige Entwicklung mit hohen Steuereinnahmen (langfristige Konstanz eines Konjunkturmehrpunktes),*
- *stagnierende Sozialausgaben [...],*
- *historische niedrige Zinssätze und*
- *sehr geringe kommunale Investitionstätigkeit*

fortbestehen würde, dann ließe sich auf ein weiteres staatliches Handeln möglicherweise verzichten. Dies ist weder zu erwarten noch mit Blick auf die geringe Investitionstätigkeit politisch wünschenswert.“²⁴

Spiegelbildlich zu den negativen Finanzierungssalden steigen seit vielen Jahren die Liquiditätskredite der rheinland-pfälzischen Kommunen. **Die Verschuldung aus der Aufnahme von Liquiditätskrediten stieg 2016 auf insgesamt rund 6,7 Mrd. Euro.** Mit Berücksichtigung der Liquiditätskredite innerhalb der Einheitskasse zwischen Ortsgemeinden und zwischen Ortsgemeinden und der Verbandsgemeinde ergibt sich ein noch höherer Betrag von 7,4 Mrd. Euro. Die Tatsache, dass die **rheinland-pfälzischen Kommunen in Euro je Einwohner nahezu dreimal so hohe Liquiditätskredite verzeichnen wie der Durchschnitt der bundesdeutschen Flächenländer** (siehe Abbildung 4), ist das **Resultat einer jahrzehntelangen Unterfinanzierung**, die sich nach dem bundesweit gleichermaßen zur Geltung kommenden System der Kommunalfinanzierung letztlich in einer zu geringen Dotierung

²³ Vgl. Junkernheinrich/Micosatt (2017), S. 26 f..

²⁴ Vgl. Junkernheinrich (2018), S. 1 f..

der Allgemeinen Finanzausweisungen des kommunalen Finanzausgleichs - als subsidiäres Finanzierungsinstrument - manifestiert.

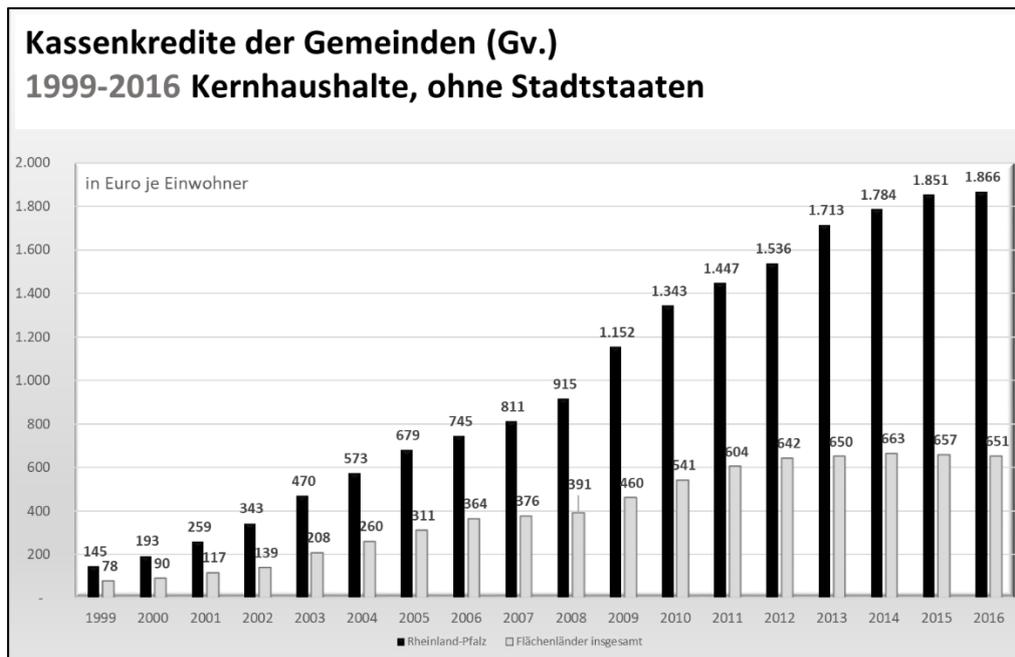


Abbildung 4: Liquiditätskredite der Kommunen je Einwohner im Vergleich des Landes zum Bundesdurchschnitt, Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung

Setzt man die Liquiditätskredite des Jahres 2016 in Relation zu den Zielen des Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP), so hätte sich die Verschuldung der rheinland-pfälzischen Städte, Kreise und Gemeinden von 4,6 Mrd. Euro (2009) bis Ende 2016 auf 3,4 Mrd. Euro verringern sollen. Tatsächlich beliefen sich diese aber zum Jahresende 2016 auf 6,7 Mrd. Euro (ohne Liquiditätskredite innerhalb der Einheitskasse zwischen Ortsgemeinden und zwischen Ortsgemeinden und der Verbandsgemeinde – siehe Abbildung 5).

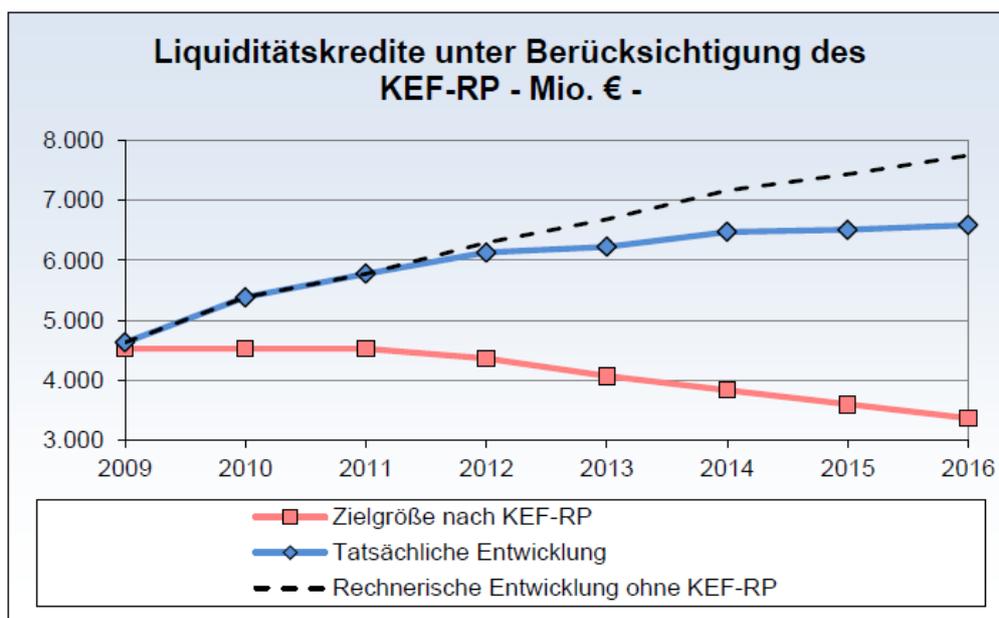


Abbildung 5: Zielgröße und tatsächliche Entwicklung des Kommunalen Entschuldungsfonds, Quelle: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

Der **Kommunale Entschuldungsfonds hat die selbstgesteckten Ziele** trotz der 1.000-fach abgeschlossenen und in der Folge umgesetzten Konsolidierungsverträge mit den Kommunen **eklatant verfehlt**, weil sich – trotz erheblich höherer Bundesleistungen an die Kommunen sowie von diesen umgesetzter Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen, einschließlich spürbarer Steuererhöhungen – die kommunalen Defizite bei den meisten Kreisen, Städten und Gemeinden weiter verfestigt haben.

Unter Beachtung der Anmerkungen des VGH im Urteil vom 14.02.2012 kann der vom Land geschuldete spürbare Beitrag zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise nicht durch die Beteiligung am Kommunalen Entschuldungsfonds abgegolten werden.

Dieser führt bestimmungsgemäß nur zu einer (teilweisen) Entlastung der Kommunen von alten, bis zum 31.12.2009 aufgelaufenen Kassenkrediten („Nachsorge“). Die kommunale Finanzkrise ist jedoch nur zu bewältigen, wenn die mit Kassenkrediten belasteten Kommunen gleichzeitig ihre gegenwärtigen Defizite abbauen und so dauerhaft zu einem materiellen Haushaltsausgleich finden. Ohne die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel erscheint dies nach dem derzeitigen Stand der Dinge ausgeschlossen. Die kommunalen Kassenkredite wachsen nach wie vor schneller, als die Altverschuldung über den Kommunalen Entschuldungsfonds getilgt werden kann.

3. Einnahmen und Ausgaben der rheinland-pfälzischen Kommunen

Zur weiteren Beurteilung der Verbesserung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen nach der LFAG-Reform und der tatsächlich erbrachten zusätzlichen Anstrengungen von Land und Kommunen werden im Folgenden sowohl die Einnahme- als auch die Ausgabensituation der Städte, Gemeinden und Landkreise von 2013 bis 2016 näher beleuchtet.

Die **Einnahmen** der Kommunen werden maßgeblich durch Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen (allgemeine Deckungsmittel) bestimmt. Nachfolgend wird dargestellt, wie sich diese im Zeitverlauf insgesamt entwickelt haben. Hierbei wird schwerpunktmäßig auf die Ausführungen bzw. Berechnungen von Junkernheinrich/Micosatt (2017) und Junkernheinrich (2018) Bezug genommen. Demnach ergibt sich für den Zeitraum 2014 bis 2016 gegenüber dem Jahr vor der LFAG-Reform (2013) ein Aufwuchs der allgemeinen Deckungsmittel um insgesamt 882 Mio. Euro²⁵. Hiervon entfallen 471 Mio. Euro auf höhere Steuereinnahmen und 411 Mio. Euro auf gestiegene Schlüsselzuweisungen. **Von den insgesamt 882 Mio. Euro Mehreinnahmen gehen 652 Mio. Euro (74 Prozent) auf die gute wirtschaftliche Entwicklung im Betrachtungszeitraum zurück.** Letztere führte direkt zu höheren Steuer-

²⁵ Siehe hier und folgend: Junkernheinrich/Micosatt (2017), S. 16 ff..

einnahmen und indirekt über die grundgesetzlich verbrieftete quotale Beteiligung der Kommunen an den Landeseinnahmen aus den Verbundsteuern (Art. 106 Abs. 7 GG) zu höheren Zuweisungen. Anders gewendet: **Der weit überwiegende Teil der Mehreinnahmen der Kommunen im Zeitraum 2014 bis 2016 geht auf konjunkturelle, d.h. zeitlich befristete Verbesserungen und nicht auf strukturelle, d.h. dauerhaft positiv wirkende, Änderungen bei der Finanzausstattung der Kommunen zurück.** Zudem wird der Einnahmezuwachs auch durch eine Erhöhung der Realsteuern mitbestimmt. Von den übrigen Einnahmen in Höhe von 230 Mio. Euro entfallen 86 Mio. Euro (9,7 Prozent) auf Hebesatzanspannungen und damit auf kommunale Eigenanstrengungen (Grundsteuer A: 0,8 Mio. Euro, Grundsteuer B: 31,7, Gewerbesteuer: 53,2 Mio. Euro).²⁶ Weitere 50 Mio. Euro entfallen auf die strukturelle Aufstockung der Schlüsselmasse (5,7 Prozent), 74 Mio. Euro (8,4 Prozent) entfallen auf bis 2013 aus dem originären Landeshaushalt finanzierte Zuweisungen, die ab dem 01.01.2014 lediglich in den KFA transferiert wurden und unter dem Strich nicht zu Mehreinnahmen der Kommunen führen und 20 Mio. Euro (2,3 Prozent) entfallen auf zusätzliche Bundesmittel.²⁷ Junkernheinrich/Micosatt halten diesbezüglich zusammenfassend fest:

„[...] die von der Landesregierung im Rahmen der LFAG-Reform 2014 vorgenommene Erhöhung der Finanzausgleichsmasse um 50 Mio. Euro [ist] nicht als Beitrag zu werten, der spürbar zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise beigetragen hat, wie es der Verfassungsgerichtshof gefordert hat [...]. Allein die von den Kommunen durch die weitere Anspannung der Realsteuerhebesätze erzielten Steuermehreinnahmen fallen mit rund 86 Mio. Euro höher aus. Zu diesen müssen ja auch die schon zuvor aus Hebesatzerhöhungen erzielten Mehreinnahmen sowie die durch Einsparungen erzielten Konsolidierungserfolge hinzugerechnet werden. Die vom Verfassungsgerichtshof eingeforderte Eigenanstrengung der Kommunen ist hier deutlich sichtbarer und hält auch schon länger als seit 2014 an.“²⁸

Der von den kommunalen Spitzenverbänden stets monierte und von Junkernheinrich/Micosatt belegte viel zu geringe Landesbeitrag zur Lösung der kommunalen Finanzkrise führt in der politischen Diskussion regelmäßig zur Frage einer noch stärkeren Anspannung der Realsteuerhebesätze über die bereits im Betrachtungszeitraum erzielten 86 Mio. Euro Mehreinnahmen hinaus. Landesseitig wird angemahnt, dass bei einer weiteren Anhebung der Hebesätze auf den Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer ein zusätzliches Einnahmepotenzial von rund 100 Mio. Euro bestünde. Hier folgen die kommunalen Spitzenverbände den inhaltlichen Bewertungen der Stellungnahme von Prof. Dr. Junkernheinrich zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Landtags Rheinland-Pfalz am 09.08.2018.

²⁶ Vgl. Junkernheinrich/Micosatt (2017), S. 18. Bei separater Betrachtung der Schlüsselzuweisungen ergibt sich bei einem Gesamtanstieg von 411 Mio. Euro eine konjunkturell bedingte Steigerung von 267 Mio. Euro, 50 Mio. Euro stammen aus der strukturellen Verbesserung, 74 Mio. Euro sind in voller Höhe befrachtete Mehreinnahmen und 20 Mio. Euro stammen aus höheren Bundesmitteln.

²⁷ Ebenda.

²⁸ Ebenda, S. 19.

Junkernheinrich stellt heraus, dass sich diese vom Land postulierten Mehreinnahmen nur rein „rechnerisch“ ergeben und der gemeinhin angenommene Spielraum für weitere Hebesatzanspannungen nicht gegeben sei. Er führt hierzu konkret wie folgt aus:

- *„Zum einen werden hier Gemeinden mit eingerechnet, die keinen Konsolidierungsbedarf haben, wie z.B. die sehr steuerstarke Stadt Ingelheim am Rhein.*
- *Die Hebesätze der am kommunalen Entschuldungsfonds teilnehmenden Kommunen (fiskalische Problemmunnen) sind ohnehin schon entsprechend angehoben.*
- *Der Bezug auf den Durchschnitt der Realsteuerhebesätze aller Kommunen, also auch der der Großstädte ist angesichts der rheinland-pfälzischen Städte- und Gemeindestruktur unpassend.*
- *Insbesondere die Gewerbesteuer ist als standortrelevanter Faktor oft abhängig von einzelnen großen Steuerzahlern, die auf entsprechende Steuererhöhung sensibel mit einer Verlagerung gewinn- und damit steuerrelevanter Unternehmensteile auf andere Standorte reagieren können.“²⁹*

Verwiesen sei an dieser Stelle auch auf das Verwaltungsgericht Neustadt a.d.W.:

„Zwar wird in dem Evaluationsbericht festgestellt und von dem Beklagten vorgetragen, dass die Kommunen ihr eigenes Konsolidierungspotenzial nicht vollständig ausgeschöpft hätten. So lägen die Realsteuerhebesätze immer noch deutlich unter dem Durchschnitt der Flächenländer; von den Gutachtern und dem Landesrechnungshof sei insoweit noch ein Einnahmepotenzial von jährlich rund 100 Mio. Euro festgestellt worden. Allerdings wird aus der tatsächlichen unter dem Durchschnitt der Flächenländer liegenden Höhe der Hebesätze seitens des Beklagten auch keine zwingende Notwendigkeit der Anhebung der Nivellierungssätze im LFAG durch das Land hergeleitet, um auf diese Weise eine Erhöhung der Hebesätze durch die Kommunen zu erreichen.“³⁰

„Das Fehlen der größtmöglichen Kraftanspannung auf Seiten von Gemeinden und Gemeindeverbänden entbindet das Land grundsätzlich aber nicht von seiner Pflicht nach Art. 49 Abs. 6 LV, die Finanzquellen der Kommunen aufzustocken. [...]“³¹

Abschließend soll die **Entwicklung der Kreisumlage** als Finanzierungsinstrument der Landkreise näher beleuchtet werden. Zur Finanzierung ihrer Ausgaben stehen den Kreisen in nur geringem Umfang eigene Steuern und Gebühren, darüber hinaus Zuweisungen von Bund und Land sowie die Kreisumlage zur Verfügung. Da die von den Kreisen nicht beeinflussbare Entwicklung der Zuweisungen von Bund und Land nicht mit den Ausgaben der

²⁹ Vgl. Junkernheinrich (2018), S. 18.

³⁰ Beschluss des Verwaltungsgerichts Neustadt a.d.W vom 13.05.2019 (3 K 147/16.NW), S. 53.

³¹ Ebenda, S. 37.

Kreishaushalte kongruent geht, hat die **Kreisumlage** – obwohl eigentlich nachrangiges Finanzierungsinstrument – als faktisch einzig beeinflussbare **Einnahmequelle** in den vergangenen Jahren **massiv an Bedeutung für die Finanzierung der Kreishaushalte** gewonnen.



Abbildung 6: Entwicklung der Kreisumlage von 2001 bis 2017 in Rheinland-Pfalz, Quelle: Statistisches Landesamt, eigene Erhebungen

Nach der Kassenstatistik betrug der Anteil der Kreisumlage an den Einnahmen der Kreise in 2017 bereits über 31 Prozent.

Entwicklung der Kreisumlage 2013-2017

	Ø Kreisumlagesatz in v. H.	Veränderung in v. H.	Umlageaufkommen in Mio. €	Veränderung in Mio. €	prozentuale Veränderung
2013	43,26	+0,81	1.205,042	+112,437	+10,26%
2014	43,32	+0,06	1.291,935	+86,893	+7,21%
2015	43,55	+0,23	1.286,270	-5,665	-0,44%
2016	43,65	+0,10	1.370,169	+83,899	+6,52%
2017	44,12	+0,47	1.424,724	+54,555	+3,98%

Quelle: eigene Erhebungen des Landkreistages

11/2019

Abbildung 7: Umlageaufkommen der Kreisumlage 2013 bis 2017, Quelle: Erhebungen des Landkreistages

Auch die Reform des LFAG 2014 und schon seinerzeit steigende Umlagegrundlagen konnten nicht verhindern, dass mit Ausnahme einer Stagnation im Jahr 2015 die Kreise das Umlageaufkommen stetig weiter erhöhen mussten.

Wie bereits weiter oben thematisiert, beruht die kommunale Finanzmisere, die aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände zu einer Verletzung des Art. 49 Abs. 6 der Landesverfassung führt, auf einem jahrzehntelangen Missverhältnis der Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz. Die **Ausgaben** der Kommunen sind auch in dem hier maßgeblichen Betrachtungszeitraum stetig und stark angestiegen.

**Kassenmäßige Entwicklung der Ausgaben der Kommunen
in Rheinland-Pfalz (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)**

	Ausgaben in Mio. €	Aufwuchs in Mio. €	prozentualer Anstieg
2013	9.441,276	+320,555	+3,51%
2014	9.705,936	+264,660	+2,80%
2015	10.065,576	+359,640	+3,71%
2016	10.712,839	+647,263	+6,43%

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, eigene Berechnungen

11/2019

Abbildung 8: Kassenmäßige Entwicklung der Ausgaben der Kommunen in Rheinland-Pfalz, Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, eigene Berechnungen

Die Reform des LFAG 2014 sollte nach der Vorgabe des Verfassungsgerichtshofs eine „spürbare“ Erhöhung des Kommunalen Finanzausgleichs zur Folge haben. Es ist unstrittig, dass diese Erhöhung in einer Nettobetrachtung rd. 50 Mio. Euro betragen hat (vgl. dazu auch die Vorlagebeschlüsse des Verwaltungsgerichts Neustadt a.d.W.). Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände können die 50 Mio. Euro schon mit Blick auf die Dotierung des Kommunalen Finanzausgleichs kaum als „spürbar“ bezeichnet werden. Mit Blick auf die Ausgabenentwicklung ist evident, dass dieser Betrag nicht geeignet war und ist, das eingangs erwähnte Missverhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben zu beheben. Hier rächt sich die aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände zu beobachtende Fokussierung des Landes nur auf die Einnahmenseite der kommunalen Gebietskörperschaften.

Die Kommunen haben zu allem Überfluss nur wenig Gestaltungsspielraum mit Blick auf ihre Ausgabenseite. Der wesentlichste Ausgabenblock, die Ausgaben für die soziale Sicherung, wird durch entsprechende Vorgaben im Bundes- und Landesrecht vorgeprägt. Die im Zuge der Erfüllung dieser Vorgaben anfallenden Sozialkosten bewegen sich dabei pro Einwohner unterhalb des Bundesdurchschnitts der Flächenländer.³²



Abbildung 9: Entwicklung wesentlicher Ausgaben der Kommunen in Rheinland-Pfalz, Quelle: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

Der **Anstieg bei den Personalkosten** wiederum ist maßgeblich auf den Ausbau der Kindertagesbetreuung und damit letztlich auf von den Kommunen ebenfalls nicht zu vertretende Entscheidungen des Landes zurückzuführen. Weiter ist zu beachten, dass im Bereich der Sachinvestitionen die Ausgaben trotz unstrittig vorhandenen Investitionsbedarfs im maßgeblichen Betrachtungszeitraum nahezu konstant bei 1 Mrd. Euro verblieben sind. Im Ergebnis handelt es sich dabei um verdeckte Einsparungen. So wurde – wie weiter oben bereits dargestellt – für das Jahr 2016 ermittelt, dass die Kommunen in Rheinland-Pfalz rund 300 Mio. Euro weniger investiert haben als die Kommunen sonst im Bundesvergleich.³³

³² Junkernheinrich/Micosatt (2019), S. 25 ff..

³³ Ebenda, S. 27.

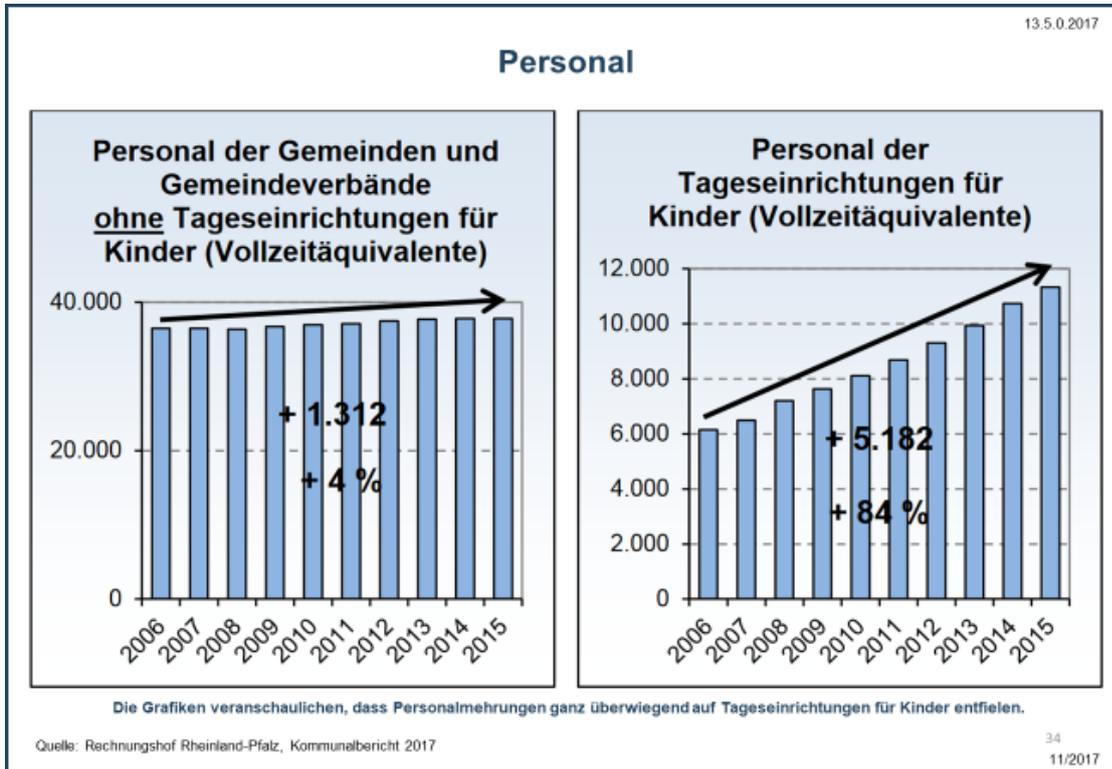


Abbildung 10: Entwicklung des Personals der Gemeinden und Gemeindeverbände, Quelle: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 14.02.2012 festgestellt, dass die prekäre Finanzlage der rheinland-pfälzischen Kommunen im Wesentlichen auf die Sozialausgaben zurückzuführen ist.

Kassenmäßige Entwicklung der Ausgaben der Kommunen in Rheinland-Pfalz für soziale Leistungen

	Ausgaben in Mio. €	Aufwuchs in Mio. €	prozentualer Anstieg
2013	2.426,922	+94,947	+4,07%
2014	2.565,441	+138,519	+5,71%
2015	2.804,038	+238,867	+9,30%
2016	3.131,483	+327,445	+11,68%

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, eigene Berechnungen

11/2019

Abbildung 11: Kassenmäßige Entwicklung der Ausgaben der Kommunen in Rheinland-Pfalz für soziale Leistungen, Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, eigene Berechnungen

Aus diesem Grund sollen die Sozialkosten an dieser Stelle in besonderer Weise betrachtet werden. Zunächst ist der Kostenanstieg in diesem Bereich von der Reform des LFAG 2014 (natürlich) völlig unberührt geblieben.

Bezogen auf das Ausgangsjahr 1990 **wachsen damit die Sozialausgaben auch in den Jahren 2014 ff. unverändert stärker als der Kommunale Finanzausgleich** an. Auch eine Gegenüberstellung der Entwicklung der Nettoausgaben für die soziale Sicherung gegenüber der Entwicklung der Finanzausgleichsmasse seit dem Jahr 2000 zeigt an, dass der Aufwuchs der Finanzausgleichsmasse nicht mit dem Aufwuchs der Sozialausgaben Schritt halten konnte bzw. kann.

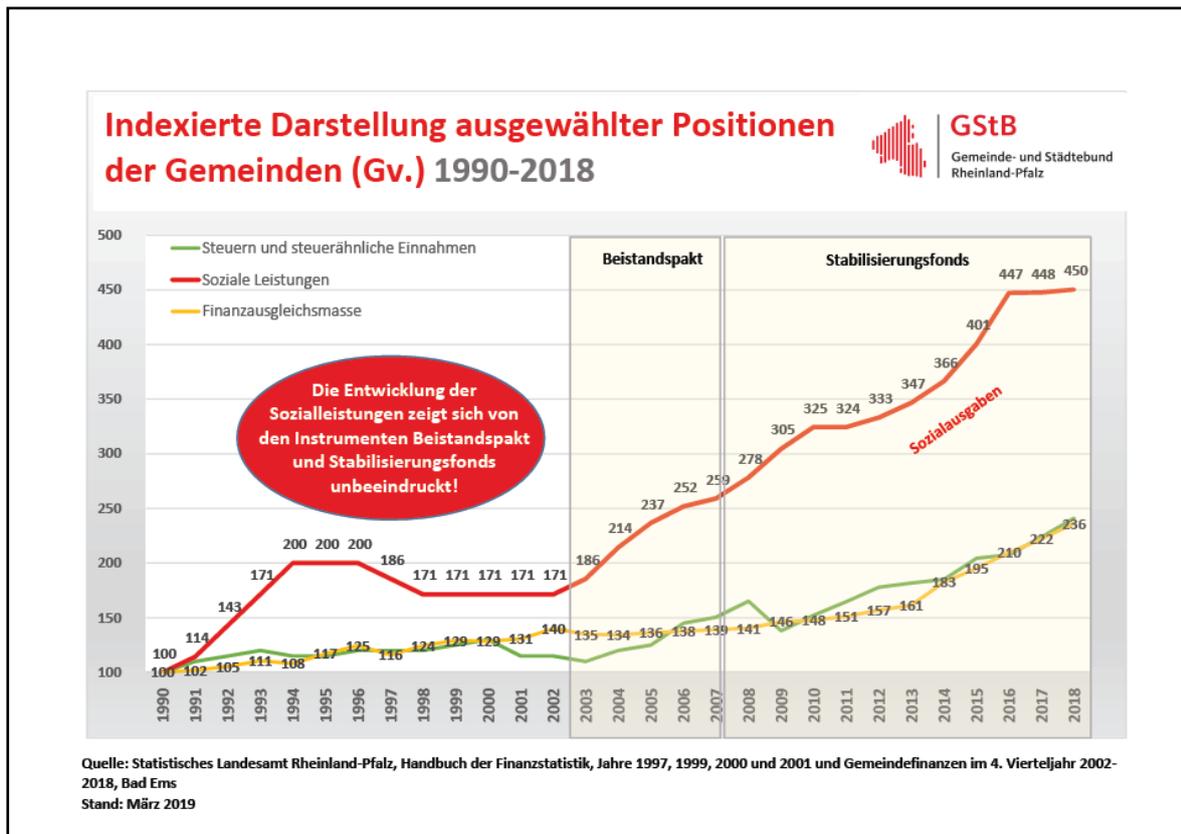


Abbildung 12: Indexierte Darstellung ausgewählter Positionen der Gemeinden, Quelle; Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz

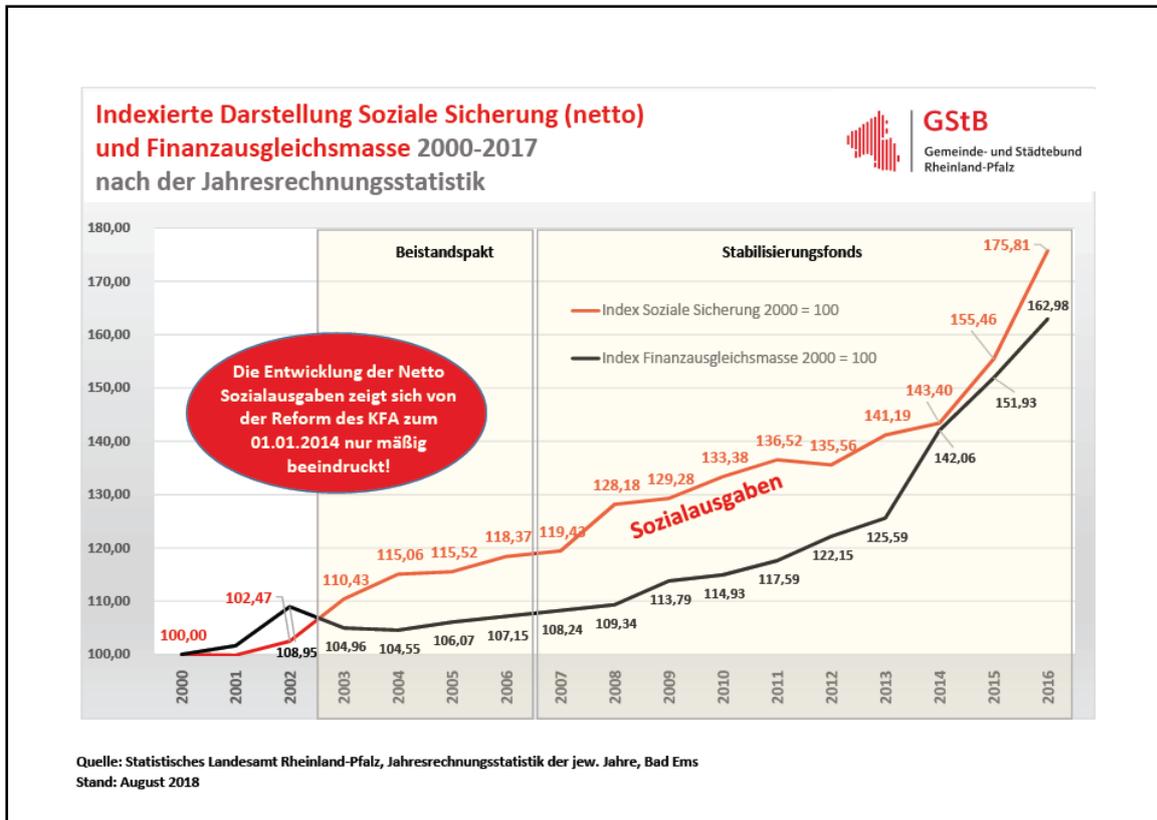


Abbildung 13: Indexierte Darstellung der Sozialausgaben und der Finanzausgleichsmasse, Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz

Das Versagen der LFAG-Reformgesetzgebung im Jahr 2014 dokumentiert sich aber letztlich an anderer Stelle. Zur Finanzierung der Sozialausgaben können die kommunalen Gebietskörperschaften aus dem Finanzausgleich ausschließlich die Allgemeinen Finanzausweisungen, genauer die Schlüsselzuweisungen, heranziehen.



Abbildung 14: Deckungsgrad der Sozialausgaben durch Schlüsselzuweisungen, Quelle: Rechnungshof Rheinland-Pfalz

Wie sich aus Berechnungen des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz ergibt (siehe Abbildung 14), hat der **Deckungsgrad der Sozialausgaben** durch die Schlüsselzuweisungen trotz Einführung der Schlüsselzuweisungen C 2016 gerade wieder das Niveau des Jahres 2007 erreicht. **Damit ist der Ausgangspunkt des bekannten „Neuwieder Urteils“ des Verfassungsgerichtshofs vom 14.02.2012 gerade einmal erreicht.**

Diese Entwicklung überrascht nicht. Sie ist logische Folge, wenn die Höhe der Schlüsselzuweisungen ohne vorherige Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs (vgl. hierzu auch unter Kapitel 7), festgesetzt wird.

Erschwerend kommt hinzu, dass auch die **Deckungsquoten der Landesleistungen außerhalb des KFA zurückgegangen** sind. So berücksichtigen die zum 01.01.2014 neu eingeführten Schlüsselzuweisungen C1 die bis einschließlich 2013 außerhalb des KFA erfolgte hälftige Kostenerstattung des Landes an den Projektkosten „Hilfen nach Maß“ und „Budget für Arbeit“. Ferner bewirkt die Festschreibung der Kostenbeteiligung des Landes an den Erziehungshilfen nach § 26 AGKJHG eine enorme Mehrbelastung der Kommunen.

An dieser Stelle sei auch betont, dass die Kommunen sich seit Jahren, insbesondere aber auch in den Jahren 2014 ff., enormen Mehrbelastungen im Bereich der Betreuung von unter dreijährigen Kindern ausgesetzt sehen. Dabei wird diese Problematik noch dadurch verschärft, dass das Land seinen Finanzierungsanteil zu einem hohen Anteil (2016 über 350 Mio. Euro) dem KFA entnimmt, eine Tatsache, die nicht zuletzt das ifo-Gutachten zur Fortentwicklung des KFA äußerst kritisch kommentiert hat. Auch führen die Bundesleistungen zur Kita-Finanzierung entgegen der Absicht des Bundes in aller Regel nicht zu einer zusätzlichen, d.h. höheren Entlastung der jeweiligen kommunalen Zahlungsempfänger, weil das Land insoweit eigene Landesmittel kompensatorisch einspart. Selbst anderweitig vereinbarte und nach dem Konnexitätsausführungsgesetz geschuldete Landesleistungen (Beispiel: Betreuungsbonus nach § 12 a Kindertagesstättengesetz) werden nachweisbar aus den vom Bund den Kommunen zusätzlich bereit gestellten und entsprechend zweckgebundenen Mitteln finanziert. Im Bereich der Beitragsfreiheit besteht zudem für die Kommunen keinerlei Möglichkeit mehr, höhere Kostenbeiträge von den Leistungsempfängern zu erheben.

Tatsache ist, dass sich das Land zunehmend einer Mitfinanzierung kostenträchtiger kommunaler Aufgaben entzieht und damit zu einem weiteren Wachstum der Liquiditätskredite beiträgt. Die rückläufige Quote der Mitfinanzierung von Lasten der Sozial- und Jugendhilfe außerhalb des KFA und die über Jahre völlig bedarfsunabhängige Dotierung und Fortschreibung der sog. Verstätigungssumme des KFA belegen diese Feststellung.

4. Bewertung der Änderungen des LFAG zum 01.01.2014 sowie weitere Anmerkungen zu einzelnen finanzausgleichsrelevanten Fragen

Zunächst werden die Änderungen des LFAG zum 01.01.2014 kompakt wie folgt zusammenfasst:

1. Strukturelle Aufstockung des KFA um effektiv 50 Mio. Euro über eine Anpassung der Verbundmasse und des Verbundsatzes.
2. Weitere Verlagerung der Soziallastenproblematik in den KFA durch Einbeziehung der Kostenerstattung für die Projekte „Hilfe nach Maß“ und „Budget für Arbeit“ im Volumen von (zunächst) 38 Mio. Euro als sog. Befrachtung des KFA.
3. Einführung einer neuen finanzkraftunabhängigen SZW C im Rahmen der Gesamtschlüsselmasse und Wegfall des bisherigen Soziallastenansatzes im Rahmen der Schlüsselzuweisungen B2 (SZW B2).
4. Erhöhung der SZW B1 an die kreisfreien Städte um 10,00 Euro/EW wegen des Wegfalls des Soziallastenansatzes (zzgl. 5,00 Euro wegen geringerer SZW B2).
5. Erhöhung der SZW B1 an die großen kreisangehörigen Städte mit eigenem Jugendamt um 20,00 Euro/EW zur Reduzierung der Defizite, die vom Landkreis unter Berücksichtigung einer Interessenquote abgegolten werden (Hinweis: Diese Defizite werden – anders als die Einwohner der Städte – spiegelbildlich bei den SZW C2 an die Landkreise nicht mitgerechnet).
6. Erhöhung der SZW B1 an die Landkreise in Höhe von 2,00 Euro je Einwohner als Kompensation für geringere SZW B2 (zzgl. 5,50 Euro/EW bis 7,50 Euro/EW als Mehrbelastungsausgleich).
7. Erhöhung des Zentrale-Orte-Ansatzes bei der Ermittlung der SZW B2 zugunsten der fünf Oberzentren.
8. Erhöhung der fiktiven Hebesätze (Nivellierungssätze) zur Berechnung der Steuerkraftzahlen der Grundsteuern A und B sowie der Gewerbesteuer.
9. Umstellung der Herleitung der SZW A auf einen Dreijahresdurchschnitt der maßgeblichen Steuerkraftmesszahl mit dem Ziel der Verstetigung; Rückführung des Schwellenwerts über 83 Prozent (2014), 77 Prozent (2015) auf die ursprünglichen 75 Prozent (2016) der Berechnungsgrundlage.

Der Bewertung einzelner Aspekte des Kommunalen Finanzausgleichs stellen wir voran, dass die KSV daran festhalten, dass sich dessen Gesamtsystematik dem Grunde nach bewährt hat und diese dem Grundsatz nach – trotz eines weiteren erheblichen Anpassungsbedarfs – beibehalten werden kann. Die Funktionstüchtigkeit eines jeden Finanzausgleichssystems hängt von der Gesamtfinanzausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften in einem Bundesland ab. **In diesem Zusammenhang haben die KSV bereits mehrfach festgestellt, dass sich das Land in deutlich zu geringem Maße an kostenträchtigen Aufgaben der Kommunen beteiligt.** Entgegen der Forderung der KSV wurde der Kommunale Finanzausgleich mit den zum 01.01.2014 vorgenommenen Änderungen stärker als zuvor mit der möglichen Abgeltung kommunaler Soziallasten belastet. Dies bedeutet nicht, dass das Land mehr Geld in das System des KFA gegeben hat, um die kommunalen Soziallasten zu finanzieren. Vielmehr wurde mit der Einführung der Schlüsselzuweisung C postuliert, dass damit eine Beteiligung des Landes an den Soziallasten erfolgt. Dies trifft jedoch nicht zu, da die Schlüsselzuweisungen C seit dem Jahr 2014 aus der Schlüsselmasse finanziert werden – also dem kommunalen Finanzausgleich im engeren Sinn – und somit allgemeine Finanzmittel darstellen, die keinerlei Zweckbindung unterliegen und einer freien Verwendung zugeführt werden. Tatsächlich werden im Rahmen der Schlüsselzuweisung C allgemeine Finanzmittel der Schlüsselmasse anhand des Indikators „Soziallasten“ nach § 9a LFAG verteilt. Dies ist ausdrücklich keine Beteiligung des Landes an Soziallasten, dies würde – bei einer Finanzierung aus dem kommunalen Finanzausgleich – eine Aufstockung der Schlüsselmasse und somit der Verbundmasse und der Verstetigungssumme in entsprechender Höhe erfordern. Eine echte Beteiligung des Landes an den Soziallasten wäre z. B. mit einer Zuweisung in Höhe eines 50-prozentigen Anteils an den ungedeckten Soziallasten der Kommunen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs gegeben. Im Gegenteil zum zuvor Geschilderten ist sogar seit dem Jahr 2014 die direkte Beteiligung des Landes im originären Landeshaushalt an bestimmten Lasten des örtlichen Trägers der Sozialhilfe entfallen, weil diese als sog. Befrachtung³⁴ in den kommunalen Finanzausgleich³⁵ transferiert wurden.³⁵

Es hat sich aus unserer Sicht bestätigt, dass der Kommunale Finanzausgleich mit den dort vorhandenen Mittelplafonds bei Weitem überfordert ist, einen sachgerechten Soziallastenausgleich – so, wie ihn der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 14.02.2012 gefordert hat – zu gewährleisten.

³⁴ Siehe hierzu: Gesetzentwurf der Landesregierung – LT-Drs. 16/2231 vom 17.04.2013: *„Die Herannahme des Winterdienstes, der Finanzierung des Bezirksverbandes Pfalz sowie der „Hilfen nach Maß“ und des „Budgets für Arbeit“ in den kommunalen Finanzausgleich werden von den kommunalen Spitzenverbänden als Befrachtung abgelehnt.“*, S. 17.

³⁵ Siehe hierzu: Gesetzentwurf der Landesregierung – LT-Drs. 16/2231 vom 17.04.2013: *„Dieser Betrag setzt sich zusammen aus dem Aufwuchs der Verstetigungssumme in Höhe von rd. 138 Mio. Euro nach § 5 a LFAG und aus weiteren 50 Mio. Euro, beides zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise, aus 15 Mio. Euro für die Weiterleitung der Bußgeldeinnahmen des Landes an die Landkreise, aus 38 Mio. Euro für die Projekte „Hilfe nach Maß“ und „Budget für Arbeit“, die zukünftig im Rahmen der neuen Schlüsselzuweisung C verausgabt werden, ...“*, S. 2 und 13.

Daher sprechen sich die KSV mit Nachdruck für eine stärkere unmittelbare Beteiligung des Landes an den Lasten der Sozial- und Jugendhilfe außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs aus. Ziel ist eine durchgängige 50-prozentige Beteiligung des Landes an allen ungedeckten Soziallasten der Kommunen. Über eine solche feste prozentuale Landesbeteiligung erfolgt die Finanzierung der Soziallasten im Verhältnis Land zu Kommunen trägerneutral und dynamisch mit der Folge, dass die vom Gericht geforderte Nachvollziehbarkeit der Kostenverteilung langfristig gesichert ist. Höhere Kostenbeteiligungen des Bundes wirken sich hierbei unmittelbar auf die verbleibende Unterdeckung in den einzelnen Aufgabenbereichen des Sozialbereichs aus.

Die Rechtsprechung des VGH zur **verfassungskonformen Mindestfinanzausstattung der Kommunen** ist in der Folge auch in anderen Bundesländern aufgegriffen worden (siehe die Entscheidung des VGH Schleswig-Holstein vom 27.01.2017, Az.: LVerfG 5/15). Auch das Bundesverwaltungsgericht hat bereits in seiner Entscheidung vom 30.01.2013, Az.: 8 C 1.12, im Verfahren der Ortsgemeinde Malbergweich gegen den Eifelkreis Bitburg-Prüm betont, dass die Kommunen mindestens über so große Finanzmittel verfügen müssen, dass sie ihre pflichtigen (Fremd- wie Selbstverwaltungs-) Aufgaben ohne (nicht nur vorübergehende) Kreditaufnahme erfüllen können und darüber hinaus noch über eine freie Finanzspitze verfügen müssen, um zusätzliche freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen aber doch merklichen Umfang wahrzunehmen.

Der **Schutz- und Garantiegehalt des Art. 28 Abs. 2 GG** zugunsten der Gemeinden und Gemeindeverbände gilt im Übrigen auch im interkommunalen Verhältnis. Der Landesgesetzgeber muss daher über das System des Kommunalen Finanzausgleichs, zu welchem auch die Verbandsgemeindeumlage und die Kreisumlage gehören, und über die Dotierung der Zuweisungen an die einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen gewährleisten, dass die finanzielle Mindestausstattung der kreisangehörigen Gemeinden nicht verletzt wird. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Rechtslage in seiner Entscheidung vom 16.06.2015 (BVerwG E 10 C135.14) bekräftigt. Es kommt hinzu, dass die umlageerhebenden Gebietskörperschaften von der gesetzlich vorgesehenen differenzierten Gestaltung der Umlage nur dann sachgerecht Gebrauch machen können, wenn ihre weitergehende Finanzausstattung hierfür genügend Handlungsspielraum gibt. Dies gilt insbesondere für die Umlagen nach §§ 25 und 26 LFAG.

Angesichts dieser Rechtslage vertreten die KSV unter Hinweis auf die seit Jahren nicht aufgabenkonforme kommunale Finanzausstattung in Rheinland-Pfalz unverändert die Auffassung, dass der Landesgesetzgeber weder mit der Reform des Kommunalen Finanzausgleichs zum 01.01.2014 noch in den Folgejahren mit der Dotierung des Kommunalen Fi-

nanzausgleichs in Rheinland-Pfalz in Verbindung mit den weiter gehenden Haushaltsansätzen der jeweiligen Landeshaushalte den verfassungsrechtlichen Vorgaben des VGH in seiner Entscheidung vom 14.02.2012 entsprochen hat. Sie monieren weiterhin eine Verletzung des Art. 49 Abs. 6 LV sowie des Art. 28 Abs. 2 GG.

Berücksichtigt man die seitens des Landesgesetzgebers beschlossenen Eingriffe in die kommunale Finanzausstattung (siehe hierzu Kapitel 5 - Befragungen) und die Vernachlässigung konnexitätsrelevanter Tatbestände, hat sich die Finanzausstattung der Kommunen in Rheinland-Pfalz zwischen 2011 und 2014 sogar qualitativ und quantitativ weiter verschlechtert.

In seinem Gutachten im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz hat Herr Prof. Scherf festgestellt: **„In den beiden neu hinzu gekommenen Jahren 2013 und 2014 lag der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen jeweils um 0,2 Prozentpunkte unter dem der Ausgaben. Die Kommunen hatten rechnerisch in der Summe 47,7 Mio. Euro pro Jahr zu wenig. Die Deckungsquote des Landes lag dementsprechend um 0,8 bzw. 0,9 Prozentpunkte über der der Kommunen.“**³⁶ Hintergrund des Gutachtens ist, dass Prof. Scherf im Jahr 2017 sein Gutachten zur Symmetrieeigenschaft des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz aus dem Jahr 2015 aktualisiert hat. In die Aktualisierung floss auch die Neuregelung des KFA nach der Reform zum 01.01.2014 mit ein und zeigt im Ergebnis, dass die effektiven 50 Mio. Euro, die das Land als spürbaren Beitrag zur Überwindung der kommunalen Finanzmisere in das System gegeben hat, absolut keinen Effekt hinsichtlich einer Verbesserung bewirkt haben. Ebenso wenig wie der regelgebundene Aufwuchs der Verstetigungssumme in Höhe von 138 Mio. Euro. Beides war offensichtlich nur ausreichend, um die angefallene Kostensteigerung abzufangen. Weiter führt Prof. Scherf in seinem Gutachten aus: **„Wenngleich der Befund keine schwerwiegende Symmetriestörung signalisiert, scheint es so zu sein, dass die Gemeinden insgesamt vom neuen kommunalen Finanzausgleich gegenüber dem Land nicht profitiert haben.“**³⁷

Die anhaltende Abkopplung der Entwicklung der kommunalen Finanzierungssalden in Rheinland-Pfalz vom Bundesdurchschnitt belegt dies ebenfalls.

³⁶ Vgl. Scherf (2017), S. 28.

³⁷ Ebenda.

Kommunen: Finanzierungssaldo

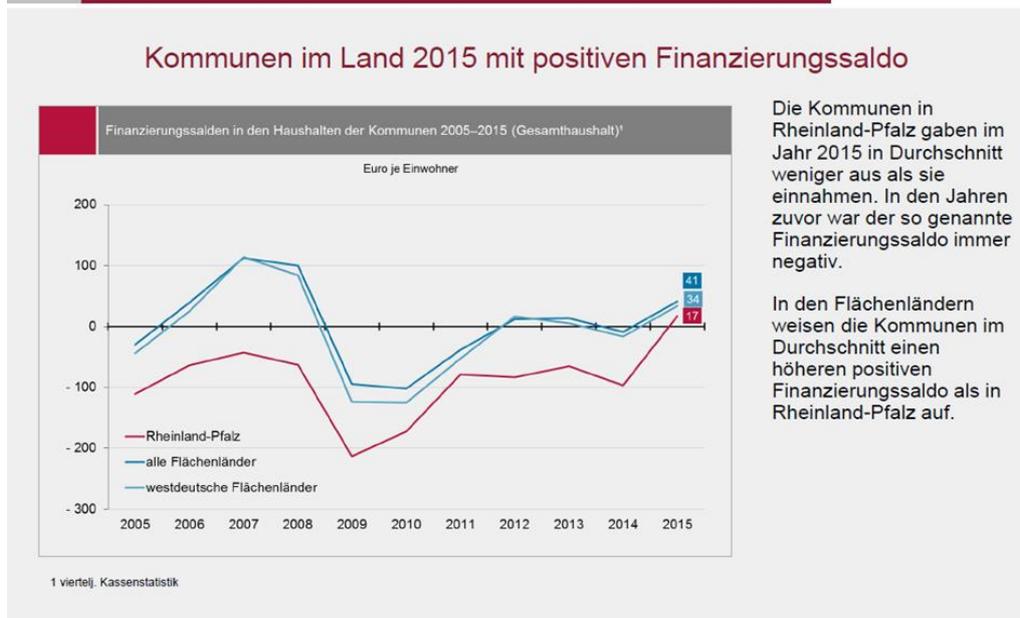


Abbildung 15: Finanzierungssalden in den Haushalten der Kommunen 2005 – 2015 (Gesamthaushalt), Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz

Der **Rechnungshof Rheinland-Pfalz** hat im Übrigen in der Beurteilung des Reformkonzepts 2014 des Landes bereits frühzeitig angemerkt, dass das vordergründige Abstellen des Landes auf einen möglicherweise ausgeglichenen Finanzierungssaldo **aller** Gebietskörperschaften als „*nicht ganz unproblematisch*“ erachtet werde. Es dürfe auch nicht übersehen werden, dass ein rechnerischer Ausgleich des Haushalts nicht ausreicht. Vielmehr müssten Überschüsse erwirtschaftet werden, die zur Finanzierung von bisher nicht oder nur unzureichend durchgeführten Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen, insbesondere im Infrastrukturvermögen, genutzt werden können.

Auch aus dem Kreis der **Enquete-Kommission „Kommunale Finanzen“** wurden die Überlegungen des Landes zur Fortentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in quantitativer Hinsicht als „*eher marginal*“ bezeichnet. Eine Feststellung, die im Blick auf eine (rechnerische) Erhöhung der Finanzausgleichsmasse und Verstetigungssumme um 50 Mio. Euro bei ungedeckten Ausgaben im Bereich Jugend- und Soziales in Höhe von weit über 2 Mrd. Euro keiner weiter gehenden Begründung bedarf.

Was die **Bewertung des LFAG 2014 aus finanzwissenschaftlicher Sicht** anbelangt, sei an dieser Stelle angemerkt, dass sich die Finanzsituation des Landes in den vergangenen Jahren deutlich – auch unmittelbar zulasten der kommunalen Gebietskörperschaften – verbessert hat. So lag der Überschuss des Landes im Jahr 2016 bei rund 322 Mio. Euro und die

Steuereinnahmen des Landes lagen rund 652 Mio. Euro über der der Haushaltsplanung.³⁸ Das Instrument der sog. „Schuldenbremse“ hat nicht nur zu notwendigen Einsparungen im Landeshaushalt geführt, sondern wurde auch als Begründung herangezogen, Leistungen an die kommunalen Gebietskörperschaften zu kürzen bzw. im Rahmen der Neuregelung des Kommunalen Finanzausgleichs zum 01.01.2014 einen deutlich zu geringen Beitrag – anstatt eines „spürbaren Beitrags“ – zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise zu leisten. Den Veröffentlichungen des Landes kann jedoch entnommen werden, dass das Ziel der Schuldenbremse sowohl bei der Aufstellung der Haushalte als auch im Ist-Ergebnis mehr als erfüllt wurde und wird.

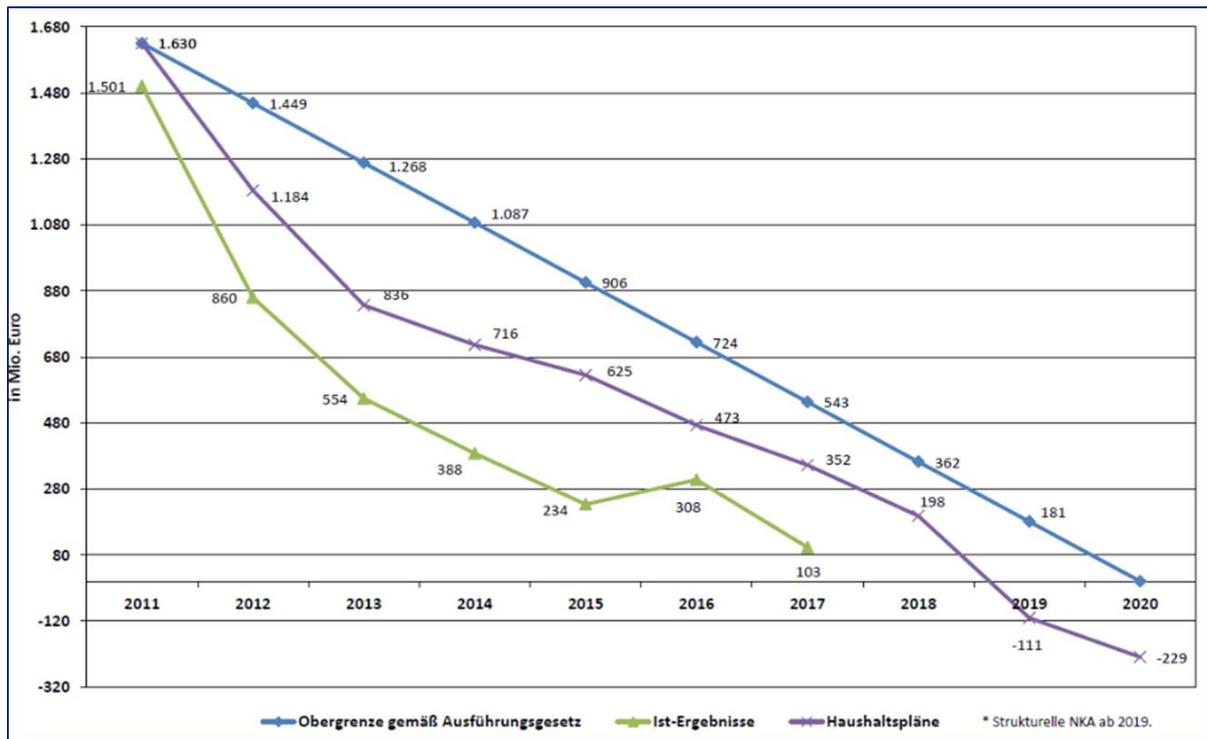


Abbildung 16: Abbaupfad und Obergrenze des strukturellen Defizits 2011 bis 2020,
Quelle: Ministerium der Finanzen RLP / LHH-E 2019/20; Pressemitteilung August 2018

Schon in den Jahren zuvor, insbesondere auch in den Jahren 2011 bis 2013 (also auch nach dem Richterspruch), hat das Land jegliche Maßnahmen unterlassen, über die von kommunaler Seite geforderten Sofortmaßnahmen zu einer Linderung der kommunalen Haushaltsnot beizutragen. Der VGH hatte das Land in Kenntnis seiner Haushaltslage (siehe im Detail Abbildung 16) zu spürbar höheren Leistungen an die Kommunen verpflichtet. Der Haushaltsgesetzgeber hat jedoch, dem Regierungsentwurf des Landeshaushaltes entsprechend, auf die geforderte höhere Gewichtung der kommunalen Interessen verzichtet. Im Gegenteil, es wurden sogar – wie der Wegfall der Weiterleitung von Wohngeldeinsparungen im originären Landeshaushalt ab dem Jahr 2012 oder die Deckelung verschiedener bereits genannter

³⁸ Siehe hierzu: Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen Rheinland-Pfalz vom 24.01.2017.

Kostenerstattungen belegen – weitere Einsparungen im Landeshaushalt zulasten der Kommunen vorgenommen.

„Das Landesgesetz zur Änderung finanzausgleichsrechtlicher Vorschriften vom 13. März 2012 änderte das LFAG insgesamt mit zehn Einzelmaßnahmen erneut umfangreich. Im Zusammenhang mit dieser Änderung wurde auch das Landesgesetz zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (AGSGB II) angepasst. Es erfolgte eine außerordentliche Erhöhung der Verstetigungssumme im Rahmen des Stabilisierungsfonds nach § 5a Abs. 3 LFAG um 20 Mio. Euro im Jahr 2012 mit der Einführung eines Härteausgleichs in § 35 LFAG. Die Erhöhung der Verstetigungssumme nimmt zukünftig an den regelgebundenen Aufwüchsen teil. Dennoch werden sowohl die Erhöhung der Verstetigungssumme selbst, als auch die Aufwüchse daraus, aus dem unveränderten kommunalen Steuerverbund finanziert. Aus kommunaler Sicht ist dies daher eine sog. Befrachtung, weil die kommunale Gemeinschaft diese Anhebung aus der Finanzreserve nach § 5a LFAG zahlt und es sich nicht um zusätzliche Mittel aus dem unmittelbaren Landeshaushalt handelt.“³⁹

Selbst wenn man unterstellen wollte, das Ergebnis des rechnerischen Symmetrievergleichs zwischen Kommunen und Land habe sich nicht weiter zugunsten des Landes und zulasten der Kommunen verändert, wäre das Land – so der VGH – zu einem höheren Sozillastenausgleich aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit verpflichtet. **Denn die Finanzprobleme der Kommunen beruhen weiterhin maßgeblich auf den signifikant hohen Kostenbelastungen aus staatlich zugewiesenen Aufgaben im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe.** Auch die jüngsten Entscheidungen in Bezug auf das Unterhaltsvorschussgesetz und das Bundesteilhabegesetz wurden von Rheinland-Pfalz im Bundesrat mitgetragen. Das Land trifft daher zu Recht von Verfassung wegen auch eine Mitverantwortung für die Kosten aus Aufgabenzuweisungen durch den Bund. Es hat die finanziellen Belange seiner Kommunen auf Bundesebene als eigene zu wahren und durchzusetzen, insoweit also auch die Folgen aus fremdbestimmten kommunalen Mehrbelastungen zu tragen.

Der neue **Sozillastenausgleich über die SZW C** wurde im Jahr 2014 maßgeblich über Umschichtungen innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs refinanziert. So ergab sich nachweislich ein Aufwuchs in Höhe von 262 Mio. Euro, der zu 138 Mio. Euro aus dem regelgebundenen Aufwuchs nach § 5a LFAG, zu 74 Mio. Euro aus Befrachtungen und zu 50 Mio. Euro aus zusätzlichen Mitteln bestand. Die allgemeinen Finanzzuweisungen im Jahr 2014 sind um insgesamt 238 Mio. Euro angestiegen, darin enthalten bereits die Befrachtung des KFA um die Zuweisungen an den Bezirksverband Pfalz in Höhe von 21 Mio. Euro. Außerdem darin enthalten ist der Anstieg der Zuweisungen zu den Beförderungskosten (Schüler und Kinder in Kindertagesstätten) in Höhe von 10 Mio. Euro sowie die Bereitstellung von

³⁹ Vgl. Meffert (2019a), S. 35.

Zuweisungen für freiwillige Gebietsoptimierungen in Höhe von 4,3 Mio. Euro. Die verbleibenden 202,7 Mio. Euro haben die Schlüsselmasse verstärkt. Aus diesen 202,7 Mio. Euro mussten vorab die 192,8 Mio. Euro nach § 9a Abs. 1 LFAG a.F. für die Schlüsselzuweisungen C finanziert werden. Außerdem musste – aufgrund der Gesetzesänderung zum 01.01.2014 – auch der Aufwuchs der Schlüsselzuweisungen B1 in Höhe von 34,3 Mio. Euro und der Aufwuchs der Schlüsselzuweisungen A in Höhe von 32,3 Mio. Euro finanziert werden. Dies war aufgrund der gegebenen Finanzmittel lediglich durch eine Umschichtung innerhalb des Systems, somit mit einer Reduzierung der Schlüsselzuweisungen B2 (Reduzierung des Grundbetrages) möglich. Die Schlüsselzuweisungen B2 betragen daher im Jahr 2014 rund 66,7 Mio. Euro weniger als im Jahr 2013.⁴⁰ Anders ausgedrückt, man hat im Jahr 2014 den Armen das genommen, was die Ärmsten brauchten. Diese grundlegende Fehlkonstruktion des reformierten LFAG prägt – wie nachfolgend noch in Bezug auf die SZW B2 näher zu erläutern ist – die Finanzausgleiche sämtlicher Folgejahre.

Der Präsident des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz stellt in Bezug auf eine weitere Änderung des LFAG zum 01.01.2018 – aber hier als grundsätzliche Anmerkung – zur SZW C fest:

„Von der Rechtsänderung des Jahres 2014 und der aktuell vorgesehenen Novellierung profitieren insbesondere vergleichsweise finanzkraftstarke kreisfreie Städte und Landkreise. Die mit Abstand höchsten Zuwächse an Schlüsselzuweisungen im Vergleich der Jahre 2013 und 2018 (mit Rechtsänderung) fallen bei der Stadt Ludwigshafen am Rhein (512 %, der Durchschnittswert aller kreisfreien Städte liegt bei 134 %) und dem Landkreis Mainz-Bingen (304 %, der Durchschnittswert aller Landkreise liegt bei 76 %) an. Die Tragfähigkeit der Sozial- und Jugendhilfeaufwendungen spielt bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen C keine Rolle. Hier verbleiben jedoch auch nach den Finanzausgleichsleistungen noch beachtliche Unterschiede [...]. So müsste beispielsweise die Stadt Pirmasens ohne Schlüsselzuweisungen C rechnerisch 62 % ihrer Steuereinnahmen zur Finanzierung von anderweitig nicht gedeckten Sozialausgaben verwenden. Unter Einbeziehung der Schlüsselzuweisungen C1 und C2 vermindert sich dieser Wert auf 44 % und bei Berücksichtigung der Schlüsselzuweisungen C3 auf 31 %. Insoweit haben diese Zuweisungen zwar eine deutlich „glättende“ Wirkung. Dennoch liegt der von der finanz- und strukturschwachen Stadt aus Steuern zu finanzierende Anteil deutlich über den Werten der steuerstarken Städte Koblenz (19 %) und Ludwigshafen am Rhein (18 %). Pirmasens wies 2017 auch die höchsten Liquiditätskreditschulden je Einwohner aus. Vergleichbare Ergebnisse zeigt eine Betrachtung der Landkreise. Der hoch verschuldete Landkreis Kusel muss 86 % seiner Einnahmen aus der Kreisumlage für nach Schlüsselzuweisungen C nicht gedeckte Sozialausgaben einsetzen, der finanzstarke Landkreis Mainz-Bingen hingegen nur 39 % Durch die Einführung der Schlüssel-

⁴⁰ Die Rundungsdifferenz in Höhe von 10 Mio. Euro ergibt sich aufgrund der Summenbetrachtung und der geänderten Steuerkraft zum Vorjahr.

zuweisungen C geht der Anteil der finanzkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen (A, B2 und Investitionsschlüsselzuweisungen) an der Gesamtsumme von 85 % im Jahr 2013 auf 67 % im Jahr 2018 (mit Rechtsänderung, ohne Rechtsänderung 72 %) zurück. Entsprechend steigen die finanzkraftunabhängigen Schlüsselzuweisungen (B1 und C1 bis C3) von 15 % auf 33 % (mit Rechtsänderung, ohne Rechtsänderung 28 %).⁴¹

Um bereits an dieser Stelle die Betrachtung der SZW C2 abzurunden, sei angemerkt, dass der herangezogene Berechnungsmodus durchaus die Situation stärker belasteter Kreise und vor allem kreisfreier Städte widerspiegelt. Die Fortschreibung der Schlüsselmasse C analog der Verstetigungssumme des Kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt allerdings in keiner Weise die tatsächliche Entwicklung der Zuschussbedarfe im Bereich der relevanten Ausgabepositionen.

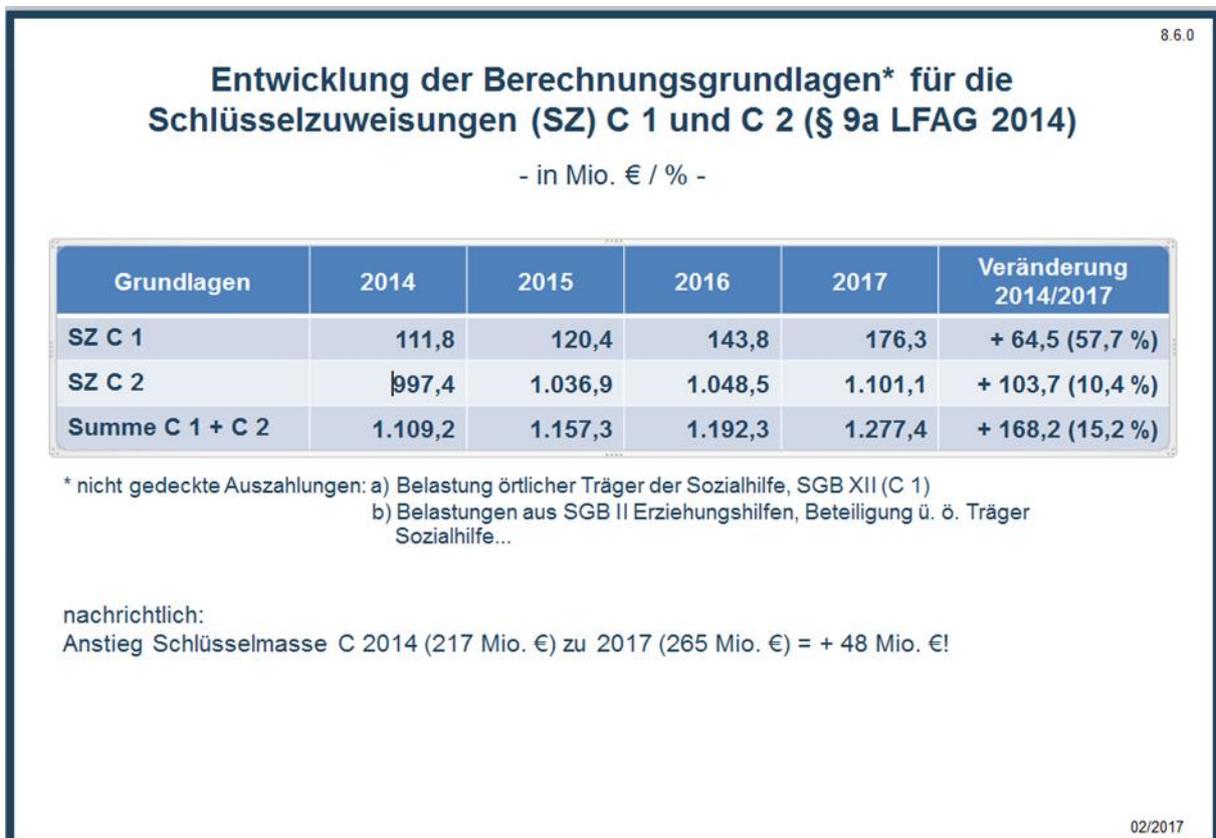


Abbildung 17: Entwicklung der Berechnungsgrundlagen für Schlüsselzuweisungen C1 und C2, Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, eigene Berechnungen

In Bezug auf die SZW C2 hat dies nunmehr zur Folge, dass die Deckungsquote sinkt.

⁴¹ Vgl. Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2018), Rn. 2.5 bis 2.7.

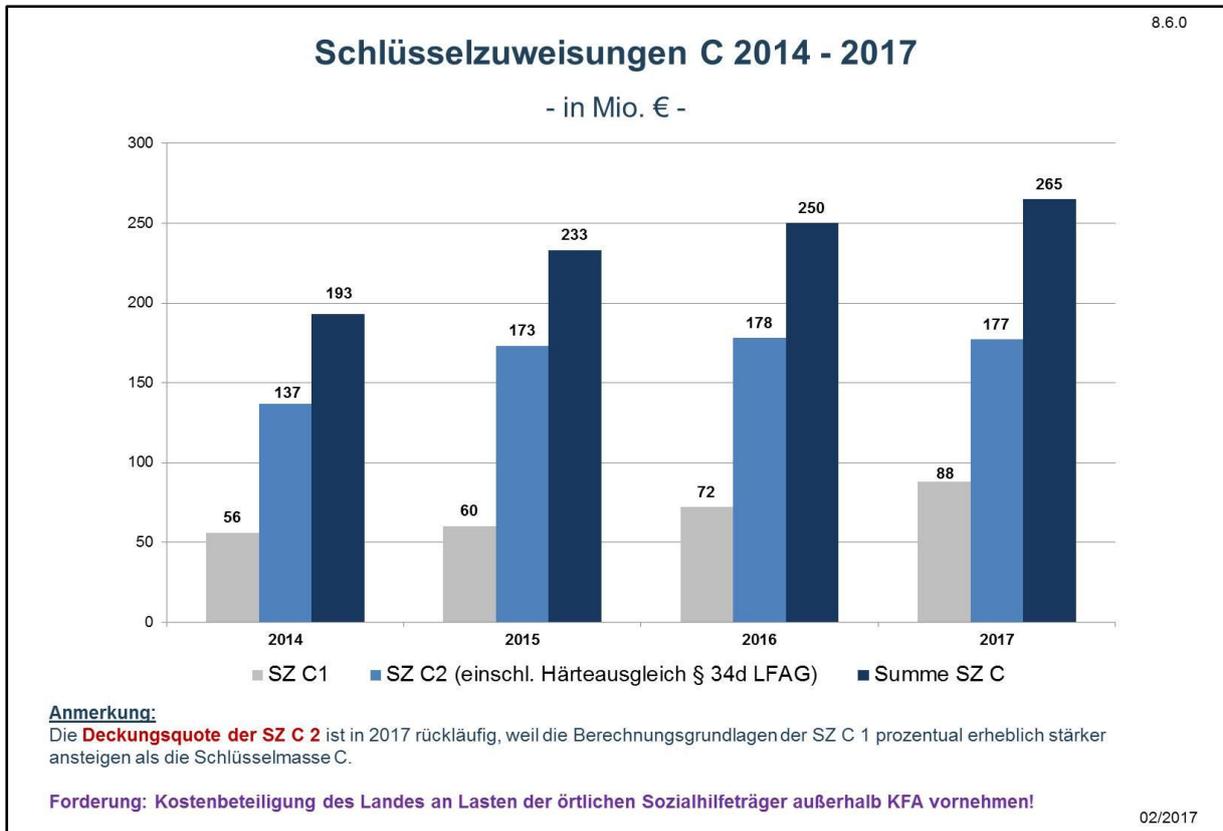


Abbildung 18: Entwicklung der Schlüsselzuweisungen C 2014 bis 2017,
Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, eigene Darstellung

Deckungsquote der SZW C2

	<u>2016</u>	<u>2017</u>
- Landkreise	13,8 Prozent	12,6 Prozent
- kreisfreie Städte	22,5 Prozent	21,8 Prozent

Will man die Deckungsquote der SZW C2 erhöhen, drängt sich eine Herausnahme der SZW C1 aus dem Kommunalen Finanzausgleich und Überführung in den originären Landeshaushalt auf. Darüber hinaus müssen die Einwohner der großen kreisangehörigen Gemeinden mit eigenem Jugendamt bei der Ermittlung der für die Berechnung der SZW C2 maßgeblichen Pro-Kopf-Belastung neutralisiert werden, weil die Kreise für diesen Kreiseinwohneranteil und deren Belastungen im Sozialbereich keine SZW C2 erhalten.

Zum **Themenkomplex des vertikalen Finanzausgleichs** gehören der neu geordnete Komplex „**obligatorischer und fakultativer Steuerverbund**“ sowie die hierauf aufbauende Frage der im Rahmen der Finanzplanung mittelfristig auch zur Deckung von Mehrbelastungen zur Verfügung stehenden **Verstetigungssumme bei gleichzeitiger Betrachtung der limitierten Finanzreserve**. Insoweit soll die nachfolgende Grafik die getroffenen Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers in 2013 nochmals nachzeichnen.

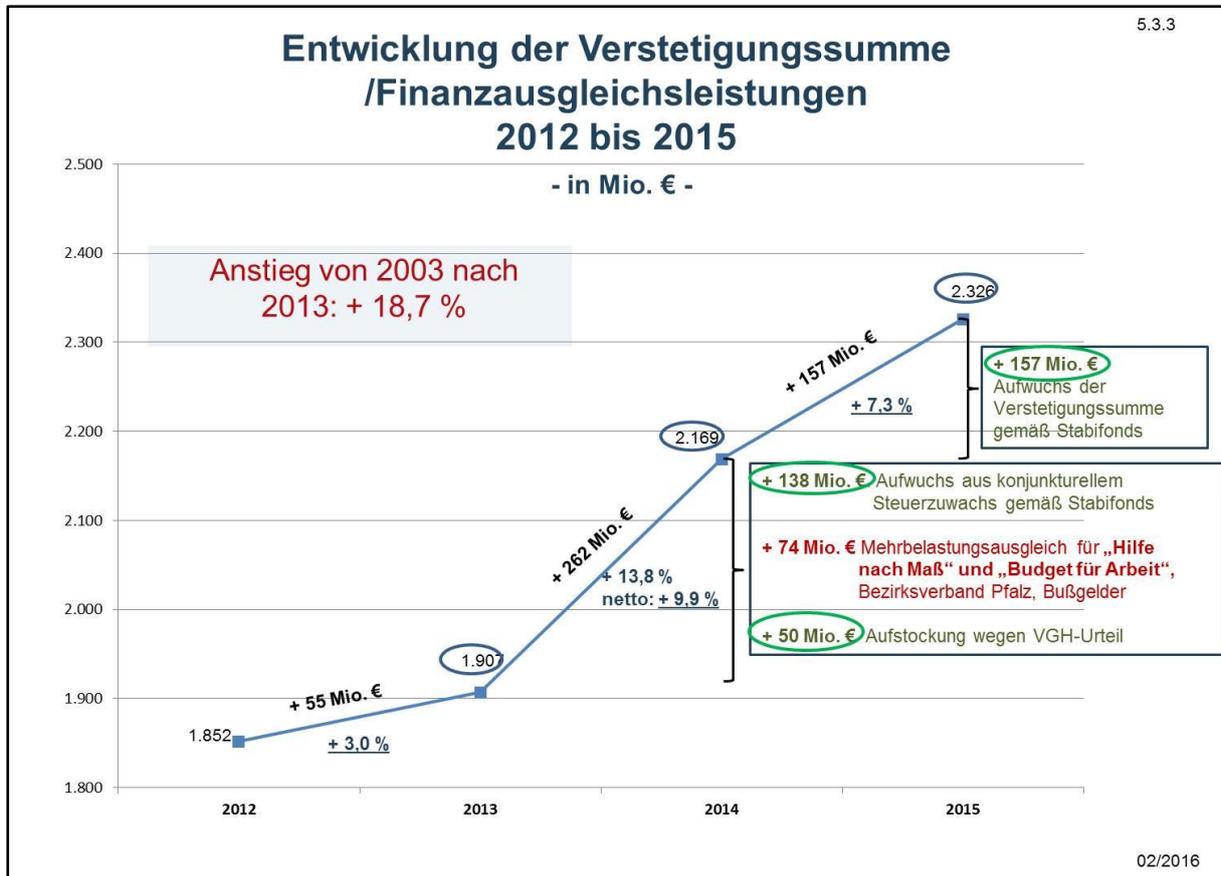


Abbildung 19: Entwicklung der Verstetigungssumme 2012 bis 2015,
Quelle: Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen

Vorab sei angemerkt, dass sich die Verstetigungssumme des KFA in den Jahren 2003 bis 2013 mit insgesamt + 18,7 Prozent äußerst spärlich entwickelt hat. Hintergrund ist u. a. die Grundentscheidung des Landes, den KFA nicht bedarfsgerecht zu gestalten, sondern über mehr als eine Dekade völlig bedarfsunabhängig festzuschreiben (2003 und 2004) und danach zu errechnen (in den Jahren 2005 bis 2008 mit jeweils 1 % und seit 2009 mit unterschiedlichen Steigerungsraten). Gleichzeitig wurde die Finanzausstattung der kreisfreien Städte und Landkreise ab 2002 insoweit geschwächt, als diese nicht mehr unmittelbar an dem Aufkommen der Grunderwerbsteuer beteiligt werden. Dadurch und infolge der parallel verlaufenden Befrachtungen der Zweckzuweisungen mit originären Landesaufgaben wurde die finanzielle Grundausstattung der Kommunen bis zum heutigen Tag entscheidend und nachhaltig geschwächt, sodass die hieraus resultierenden Liquiditätskredite in der Summe nicht rückläufig sind, sondern einen weiter ansteigenden Verlauf zeigen.

Soweit seitens des Landes vorgetragen wird, dass sich die Finanzausgleichsmasse nach § 5 LFAG und die Verstetigungssumme nach § 5 a LFAG seit 2016 weitgehend aneinander angeglichen haben, weisen die KSV darauf hin, dass dies auch als Beleg dafür herangezogen werden kann, dass das Land trotz der Vorgabe des VGH, mit Blick auf die Belastungen der Kommunen aus der Sozial- und Jugendhilfe (Stichwort: Verteilungsgerechtigkeit) die **Leistungen aus dem KFA nicht spürbar verbessert** hat.

Gegen die Bildung einer **Finanzreserve**, die sich im Jahr 2016 auf einen Betrag von 543 Mio. Euro aufaddiert, bestünden dann keine durchgreifenden Bedenken, wenn das Land den Kommunen im Übrigen eine aufgabenangemessene Finanzausstattung gewährt hätte. Da jedoch die Liquiditätskredite parallel zur Bildung der Finanzreserve deutlich angestiegen sind, ist auch dieses System kritisch zu hinterfragen.

Die Aufstockung der Verstetigungssumme 2014 um insgesamt 262 Mio. Euro beinhaltet mehrere Komponenten. Mit der Änderung wurde die Verstetigungssumme um rund 262 Mio. Euro angehoben. 138 Mio. Euro stellen hierbei allerdings den Regelaufwuchs nach § 5a Abs. 3 LFAG dar, weitere 74 Mio. Euro sind Ersatzzahlungen für reine Befrachtungen des Kommunalen Finanzausgleichs und lediglich 50 Mio. Euro sind als effektiver Betrag des Landes zur Beseitigung der kommunalen Finanzmisere zu buchen. Da der Betrag der Befrachtung in Höhe von 74 Mio. Euro den Kommunen aus der zur Verfügung gestellten Finanzausgleichsmasse definitiv nicht zusätzlich zur Verfügung steht, wird dieser die Finanzausgleichsmasse reduzierend dargestellt. Die Befrachtungen des Kommunalen Finanzausgleichs wurden im Jahr 2014 aus dem unmittelbaren Landeshaushalt in den Finanzausgleich überführt. Bis zum Jahr 2013 handelte es sich um jährliche Zahlungen des Landes an die Kommunen aus dem unmittelbaren Landeshaushalt, insoweit handelt es sich hier ebenfalls um eine Befrachtung.⁴²

Die insgesamt 124 Mio. Euro, die über den sog. Regelaufwuchs hinaus (50 Mio. Euro Beitrag des Landes zzgl. der 74 Mio. Euro für die Befrachtungen) in das System des Kommunalen Finanzausgleichs gelangt sind, wurden lediglich mit rund 113,6 Mio. Euro an zusätzlichen Mitteln über die Verbundmasse hinterlegt, so dass auch hier Jahr für Jahr die kommunale Gemeinschaft rund 10,4 Mio. Euro aus der kommunalen Finanzreserve zahlt. Konkret wurden zur Finanzierung der 124,0 Mio. Euro die Gewerbesteuerumlagen-Anhebungen in den kommunalen Steuerverbund als Verbreiterung der Grundlage eingelegt. Dies war ein Betrag in Höhe von 172,4 Mio. Euro multipliziert (zunächst) mit 21 Prozent ergibt einen Betrag in Höhe von 36,4 Mio. Euro. Anschließend wurde der fakultative Steuerverbund in Gänze von ursprünglich 21 Prozentpunkten um 6 auf 27 Prozentpunkte angehoben. Die Summe der fakultativen Verbundmasse betrug 2014 rund 1.289,8 Mio. Euro, multipliziert mit 6 Prozent ergibt einen Betrag in Höhe von 77,4 Mio. Euro. Aufgrund des monetären Aufwuchses der Verstetigungssumme um 124,0 Mio. Euro und der Hinterlegung dieser Summe mit nur 113,6 Mio. Euro, hätte der fakultative Steuerverbund um einen Prozentpunkt mehr auf 28 statt der 27 Prozentpunkte angehoben werden müssen. (Nachrichtlich sei erwähnt: Jeder Prozentpunkt Anhebung des fakultativen Verbundsatzes würde eine Mehrung in Höhe von rund 12 Mio. Euro betragen.)⁴³

⁴² Siehe hierzu: Meffert (2019a), S. 39.

⁴³ Ebenda, S. 40.

Ergänzend sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die **Einbeziehung der erhöhten Gewerbesteuerumlage in den fakultativen Steuerverbund** nicht auf Nachhaltigkeit angelegt wurde, da der ersatzlose Wegfall der beiden erhöhten Gewerbesteuerumlagen ab dem Jahr 2019 und 2020 bereits zum Zeitpunkt der Berücksichtigung beschlossen war.

Was die **Entwicklung der Steuerkraftmesszahl 2013 bis 2016 – auch als Grundlage für die Ermittlung des Schwellenwerts für die Berechnung der SZW A** – anbelangt, ist anzumerken, dass der neue Berechnungsmodus bei steigenden Steuerkraftmesszahlen zwangsläufig zu einer Verschlechterung für die Ortsgemeinden führt. Der nach der Übergangszeit 2014/2015 auf den ursprünglichen Satz von 75 Prozent der in Euro/EW errechneten landesdurchschnittlichen Steuerkraftmesszahl im Durchschnitt der für den laufenden und die zwei vorausgegangenen Finanzausgleiche maßgeblichen Zeiträume zurückgehende Schwellenwert führt zwangsläufig dazu, dass die relevante Steuerkraftmesszahl und damit verbunden auch das Gesamtvolumen der SZW A niedriger ausfallen als vor der Reform. Die Umstellung des Berechnungsmodus verfolgte jedoch ausdrücklich das Ziel, die SZW A zu verstetigen, und nicht, sie zu abzusenken.

Der Präsident des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz stellt in Bezug auf eine weitere Änderung des LFAG zum 01.01.2018 – auch hier als grundsätzliche Anmerkung zu verstehen – zur SZW A fest:

„Finanzkraftschwache Kommunen sind mangels ausreichender Eigenfinanzierungskraft aus Steuern oder Umlagen besonders auf Leistungen aus dem Finanzausgleichssystem angewiesen (bei Ausschöpfung eigener Konsolidierungsmöglichkeiten). Für diese Kommunen kann daher die Entwicklung der anteilig rückläufigen finanzkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen teilweise problematisch sein. Die Ortsgemeinden partizipieren an dem beachtlichen Aufwuchs der Schlüsselzuweisungen ab 2014 in vergleichsweise geringem Umfang. Ohne die ab 2018 geplante Rechtsänderung würden sie sogar weniger erhalten als 2013. Nach Gebietskörperschaftsgruppen betrachtet entwickeln sich die Schlüsselzuweisungen von 2013 bis 2018 wie folgt:

- *Kreisfreie Städte: +134 % mit Rechtsänderung, +103 % ohne Rechtsänderung,*
- *Landkreise: +76 % mit Rechtsänderung, +93 % ohne Rechtsänderung,*
- *Verbandsfreie Gemeinden: +69 % mit Rechtsänderung, +75 % ohne Rechtsänderung,*
- *Verbandsgemeinden: +42 % mit Rechtsänderung, +57 % ohne Rechtsänderung,*
- *Ortsgemeinden: +10 % mit Rechtsänderung, -10 % ohne Rechtsänderung.*

Im Vergleich hierzu hatte die Ortsgemeindeebene mit 1.039 Mio. € die höchsten Finanzierungsdefizite in der Summe der Jahre 2013 bis 2017 (kreisfreie Städte: -657 Mio. €, Land-

kreise: -420 Mio. €, verbandsfreie Gemeinden: -221 Mio. €, Verbandsgemeinden: -228 Mio. €). Das saldierte Ergebnis der Ortsgemeindeebene (Finanzierungsüberschüsse von 1.100 Mio. € abzüglich der Finanzierungsdefizite von 1.039 Mio. €) zeigt dagegen einen positiven Betrag von 61 Mio. €. An diesem Beispiel wird die Problematik saldierter Betrachtungen deutlich.⁴⁴

Der Landkreistag merkt zu dieser Stellungnahme des Rechnungshofes an, dass zwar der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 14.02.2019, wie oben erwähnt, ein Ungleichgewicht zwischen Sozialhilfeträgern sowie kreisangehöriger Ebene festgestellt hat. Auch nach Überzeugung des Landkreistages ist aber der KFA mit der Durchführung eines angemessenen Soziallastenausgleichs überfordert.

Die **finanzkraftabhängigen SZW B2** sind Spiegelbild der über Jahrzehnte zu geringen Dotierung der Allgemeinen Finanzausweisungen des kommunalen Finanzausgleichs (siehe die vorausgegangenen Ausführungen zum vertikalen KFA). Die neu eingeführten SZW C sind weitestgehend durch Umschichtungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs refinanziert worden. Die ausgewiesenen Beträge der SZW C1 beinhalten auch Mehrbelastungsausgleiche, die de facto nicht zu einer Verbesserung der Haushaltssituation der Empfänger führen.

Nach der Grundsystematik des kommunalen Finanzausgleichs, wonach jegliche anderweitig nicht gebundenen Beträge der Finanzausgleichsmasse bzw. Verstetigungssumme zu einer Verstärkung der Schlüsselmasse B2 führen, wurde mit der Einführung der SZW C (2014: 192,8 Mio. Euro) bei gleichzeitiger Anhebung der Verstetigungssumme um lediglich zusätzlich 50 Mio. Euro, die Basis der SZW B2 – wie zuvor deutlich ausgeführt – nochmals deutlich zulasten aller Schlüsselzuweisungsempfänger B2 geschwächt. Überproportional davon betroffen sind die Empfänger der Leistungsansätze, insbesondere die Schulträger und Zentralen Orte. Die von der Abundanz betroffenen Gebietskörperschaften scheiden u. U. sogar als Schlüsselzuweisungsempfänger B2 (gleiches gilt für die Investitionsschlüsselzuweisungen - ISZ -) gänzlich aus.

Gemeinde- und Städtebund sowie Städtetag verbinden mit der Forderung nach einer Verbesserung der finanziellen Grundausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz insbesondere auch eine Aufstockung der Schlüsselmassen A und B2 (die Forderung nach einer Aufstockung der B2 teilt auch der Landkreistag) als Herzstücke des KFA.

⁴⁴ Vgl. Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2018), Rn. 2.8 und 2.9.

5. Befrachtungen des kommunalen Finanzausgleichs

Es ist hervorzuheben, dass die Finanzausgleichsmasse – bezogen auf den **Zeitraum von 1991 bis 2020** – erheblich befrachtet wurde, **nämlich mit 12,89 Mrd. Euro**. Dies bedeutet eine **durchschnittliche jährliche Befrachtung von rd. 430 Mio. Euro**.⁴⁵ Von „Befrachtung“ wird gesprochen, wenn im kommunalen Finanzausgleich neue Zuweisungstatbestände begründet werden, ohne dass eine Anhebung der Finanzausgleichsmasse erfolgt. Ebenfalls wird von „Befrachtung“ gesprochen, wenn Ausgaben aus dem unmittelbaren Landeshaushalt in den kommunalen Finanzausgleich transferiert werden, oder wenn – systemwidrig oder gar ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage – aus der Finanzausgleichsmasse Zuweisungen an andere Empfänger als Kommunen geleistet werden.⁴⁶

Befrachtungen bedeuten, dass den Kommunen „unter dem Strich“ weniger Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich zufließen. Im Folgenden werden beispielhaft die drei gravierendsten Befrachtungen angeführt:

Mit 6,3 Mrd. Euro (1991 bis 2020) ist die Befrachtung des Finanzausgleichs mit dem Landesanteil für die **Personalkosten von Kindertagesstätten**⁴⁷ die gravierendste. Die Personalkostenerstattung an die Träger der Jugendämter ist seit je her ein Streitpunkt im kommunalen Finanzausgleich. Zum einen, weil im Bereich der zweckgebundenen Zuweisungen nach § 18 Abs. 1 Nr. 9 LFAG Personalkosten und somit konsumtive Ausgaben finanziert werden und zum anderen, weil das Land hier „seinen“ Anteil an den Kosten aus dem KFA zahlt. In § 12 Abs. 4 S. 1 des Kindertagesstättengesetzes (KitaG) ist geregelt: *„Das Land gewährt für Kindertagesstätten Zuweisungen an die Träger der Jugendämter, wenn die erforderlichen personellen und sachlichen Voraussetzungen erfüllt sind.“* Im Jahr 2012 erfolgte eine finanzwissenschaftliche Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz. Eines der Ergebnisse war, dass die zweckgebundenen Zuweisungen im Rahmen des KFA vom Volumen her recht umfangreich sind und nicht nur einen unerheblichen Teil der Finanzausgleichsmasse binden, sondern zugleich auch weitere Finanzmittel bei den Gemeinden, die Eigenbeträge leisten müssen. In diesem Zusammenhang haben die Gutachter vorgeschlagen, das Zweckzuweisungssystem deutlich zu reduzieren. Konsumtive Zweckzuweisungen seien hierbei generell zu hinterfragen. Konsumtive Zweckzuweisungen sind die Personalkostenerstattung an die Träger der Jugendämter.

Das Land Rheinland-Pfalz stellt seit dem 1. Januar 1982 die Zuschüsse zu den Personalkosten an die kommunalen Kindergärten aus dem KFA bereit. Zum 1. Januar 1998 wurde diese Vorgehensweise auf alle Personalkosten für Kindertagesstätten ausgeweitet, also auch auf

⁴⁵ Siehe hierzu: Meffert (2019a), S. 61.

⁴⁶ Ebenda, S. 13.

⁴⁷ Ebenda, S. 61, 23, 29.

die der sog. freien Träger. Eine Entlastung des KFA fand nur in dergestalt statt, dass man zur Kompensation im Jahr 1998 die Mittel für den Schulbau aus dem KFA herausgenommen hat. Außerdem wurde der Anteil des Landes an den Personalkostenzuschüssen bei Kindergärten von damals 30 Prozent ab dem 1. April 1998 auf 27,5 Prozent reduziert. Den Jugendämtern wurde zeitgleich die Möglichkeit eröffnet, die Elternbeiträge so festzusetzen, dass sie bis zu 17,5 Prozent der tatsächlich entstehenden Personalkosten erwirtschaften konnten. Nach der bis zum Jahr 1998 geltenden Regelung wurden im Landesdurchschnitt lediglich 12 Prozent durch Elternbeiträge abgedeckt.

Allerdings wurden die Zuweisungen für den Schulbau zum Haushaltsjahr 2000 ohne jegliche weitere Kompensation wieder in den KFA eingelegt. Ansonsten ist festzuhalten, dass die Aufwüchse im Bereich der Zuweisungen an die Träger der Jugendämter jeweils aus dem Aufwuchs der sog. Verstetigungssumme nach § 5a LFAG finanziert wurden. Zusätzliche Finanzmittel wurden für diesen Teilbereich der zweckgebundenen Zuweisungen in Form der konnexitätsrechtlichen Mehrbelastungsausgleiche zur Verfügung gestellt. Seit der Umstellung oder auch Ausweitung der Anspruchsberechtigten im Jahr 1998 werden von Jahr zu Jahr erheblich mehr Mittel benötigt, die dann nicht mehr für andere Zuweisungen, wie zum Beispiel den Schlüsselzuweisungen B2 zur Verfügung standen bzw. zukünftig stehen.

Im Jahr 1982 betrug die Zuweisung rund 14 Mio. Euro, im Jahr 1997, dem Jahr vor der Ausweitung rund 83 Mio. Euro. Im Jahr 1998 betrug die Zuweisung bereits 165 Mio. Euro und ist seither ungebremst angestiegen. Seit 1998 sind insgesamt rund 5 Mrd. Euro an Personalkostenzuschüssen an die Träger der Jugendämter im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs etatisiert worden. Die Ist-Ausgabe liegt indes um einiges höher, da seit dem Haushaltsjahr 2003 nahezu regelmäßig überplanmäßige Ausgaben in diesem Bereich gewährt werden. Diese überplanmäßigen Ausgaben werden in den folgenden Jahren zulasten der sog. Finanzreserve nach § 5a Abs. 2 LFAG abgerechnet. Seit dem Haushaltsjahr 2005, dem ersten Jahr der Abrechnung, sind auf diese Weise insgesamt rund 138 Mio. Euro aus der Finanzreserve finanziert worden. Diese Abrechnungsmethode wird von den Kommunalen Spitzenverbänden in Rheinland-Pfalz regelmäßig als rechtswidrig bezeichnet, zuletzt im Sammelrundsreiben des Landkreistages 15/2017 Nr. 4 vom 19.07.2017.⁴⁸

Mit 3,6 Mrd. Euro (1991 bis 2020) schlägt die **Befrachtung „Grunderwerbsteuer“** als zweitschwerste Befrachtung zu Buche⁴⁹: Früher floss den Kommunen ihr Anteil an der Gewerbesteuer (Art. 106 Abs. 6 GG) direkt zu. Durch Gesetz vom 09.04.2002 (GVBl. RP 2002, S. 159) wurde dies geändert (siehe hierzu auch LT-Drs. RP 14/572). Seitdem „steckt“ – vereinfacht ausgedrückt – das Land das Geld zunächst in die Verbundmasse, reduziert die

⁴⁸ Siehe hierzu auch: Meffert (2019b).

⁴⁹ Siehe hierzu: Meffert (2019a), S. 61, 26.

Summe über den Automatismus des Verbundsatzes und der Rest wird über die Finanzausgleichsmasse an die Kommunen weitergeleitet. Die Differenz zwischen der Bruttosumme und der Nettoauszahlung (79 Prozent bzw. seit 2014 noch 73 Prozent) über den kommunalen Finanzausgleich ist der Gewinn des Landes aus der Operation.

Durch das Landesgesetz zur Änderung finanzausgleichsrechtlicher Vorschriften vom 13.03.2012 (GVBl. RP 2012, S. 109) wurde in § 7 Nr. 8 in Verbindung mit § 17b LFAG eine neue Rechtsgrundlage für die Inanspruchnahme von Mitteln des Kommunalen Finanzausgleichs für die Zwecke des neuen **Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz** (KEF-RP) geschaffen. Diese Zuweisungen werden nach den Vorstellungen der damaligen Landesregierung zu 50 Prozent von der kommunalen Solidargemeinschaft und zu 50 Prozent vom unmittelbaren Landeshaushalt getragen. An dieser Stelle wird lediglich der Anteil des Kommunalen Finanzausgleichs betrachtet. Da die Verstetigungssumme bzw. die Finanzausgleichsmasse, die Verbundmasse oder der Verbundsatz nicht zusätzlich erhöht wurden, sind diese Zuweisungen als Befrachtung zu betrachten. Ferner handelt es sich auch um eine Reduzierung der sonst verbleibenden Restschlüsselmasse, hier als eine Kürzung der Schlüsselzuweisungen B2. In der Summe der Jahre 2012 bis 2020 wurden die rheinland-pfälzischen kommunalen Gebietskörperschaften durch die Zuweisungen zum Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz sowie ab 2019 mit dem Aktionsprogramm Kommunale Liquiditätskredite mit rund 759,0 Mio. Euro befrachtet.⁵⁰

6. Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen

Im Gesetzgebungsverfahren für das LFAG-ReformG2014 wurde keine Bedarfsermittlung durchgeführt. Erst recht beruht die jährliche Finanzausgleichsmasse nicht auf einer Bedarfsermittlung. Sie wird nicht für jedes Jahr neu ermittelt, sondern lediglich nach den Regeln des § 5a LFAG berechnet. Ihre Höhe wird durch die Regelungen des LFAG, die auf Dauer angegeben sind, insbesondere durch die Verbundsätze, vorgegeben. Bei der Verstetigungssumme handelt es sich um eine gegriffene Größe.⁵¹

Die gesetzliche Regelung des kommunalen Finanzausgleichs und damit die Verteilung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel erfolgt in Rheinland-Pfalz aufgrund von Symmetriebe-rechnungen, die das Land im Vorfeld des Erlasses des LFAGReformG2014 von einem Finanzwissenschaftler (Prof. Dr. Wolfgang Scherf, Universität Gießen), vornehmen ließ. Die Ermittlung des tatsächlichen aktuellen Finanzbedarfs wird in Rheinland-Pfalz durch Mathematik ersetzt.

⁵⁰ Ebenda, S. 36, 37.

⁵¹ Siehe hierzu: Meffert (2017), Kapitel 4.

Auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz stellt in seiner Rechtsprechung grundsätzlich auf einen rein rechnerischen Symmetrievergleich ab (Urteil vom 14.02.2012, VGH N 3/11, juris Rn. 26), den es jedoch durch wertende Kriterien („Verteilungsgerechtigkeit“, Kostenbelastung der Kommunen durch staatliche zugewiesene Aufgaben) ggf. zu korrigieren gelte (a.a.O., juris Rn. 27 ff.).

Dieses grundsätzliche Abstellen auf einen rein rechnerischen Symmetrievergleich dürfte allerdings in Widerspruch zu der ebenfalls im Urteil vom 14.02.2012, VGH N 3/11, getroffenen Feststellung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz stehen, der kommunale Finanzausgleich müsse aufgabengerecht sein, weswegen der Gesetzgeber sich ein Bild von den erforderlichen Finanzmitteln machen müsse. Dies kann nur dahin gehend verstanden werden, dass der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, wie zahlreiche andere Landesverfassungsgerichte auch, es für erforderlich erachtet, dass der gesetzlichen Regelung des kommunalen Finanzausgleichs eine tatsächliche Ermittlung des aktuellen Finanzbedarfs des Landes und der Kommunen zugrunde gelegt wird (in diesem Sinne auch die Beschlüsse des Verwaltungsgerichts Neustadt a.d.W. vom 13.05.2019).

Aufgabengerechte Verteilung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel und rein rechnerisch ermittelte Verteilungssymmetrie bedeuten nicht dasselbe.⁵² Eine Ermittlung des tatsächlichen, aktuellen Finanzbedarfs ist etwas gänzlich anderes als ein rein rechnerischer, an statistischem (= aus der Vergangenheit stammendem) Datenmaterial vorgenommener Symmetrievergleich, wie ihn der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz seinem Urteil vom 14.02.2012 (VGH N 3/11, juris) zugrunde gelegt hat.

Die anderen Landesverfassungsgerichte sind in ihrer Rechtsprechung wesentlich klarer. Sie lassen keinen Zweifel daran, dass sie mit „Symmetrie“ bzw. „Verteilungssymmetrie“ die aufgabengerechte Verteilung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel meinen, die auf einer zuvor tatsächlich durchgeführten Ermittlung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs des Landes und der Kommunen beruht.⁵³ Besonders hervorzuheben in dieser Hinsicht ist der Hessische Staatsgerichtshof (NVwZ 2013, 1151, 1153 ff.).

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz ist in seiner Rechtsprechung demgegenüber zurückgehalten.⁵⁴ Jedoch ist entweder der rein rechnerische Symmetrievergleich ein geeignetes Mittel, um den tatsächlichen aufgabengerechten Finanzbedarf von Land und Kommunen zu ermitteln, dann bedarf dessen Ergebnis keiner wertenden Korrektur. Oder er ist eben

⁵² Siehe hierzu: Wendt, (2013), S. 747 f.

⁵³ Siehe hierzu: NdsStGH NVwZ-RR 2001, 553; ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 668; LVerfG SH, NordÖR 2017, 166, 171; BbgVerfG, KommJur 2014, 67, 68.

⁵⁴ Ebenso: Wendt, a.a.O.

kein geeignetes Mittel, dann dürfen Entscheidungen über den kommunalen Finanzausgleich nicht von ihm abhängig gemacht werden. Obwohl Letzteres auf der Hand liegt,⁵⁵ hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hierzu im Jahr 2012 keine eindeutige Entscheidung getroffen. Auf Grund der von ihm festgestellten kommunalen Finanzmisere und unter Verweis auf das von der Landesregierung im Prozess vorgelegt Symmetrie-Gutachten von Scherf, das keine Symmetriestörung zulasten der Kommunen attestierte, hat er dennoch den kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz für nicht angemessen erklärt.

Scherf legt seinen Symmetrieberechnungen das tatsächliche Ausgabeverhalten der Kommunen und des Landes in der Vergangenheit zugrunde. Er definiert und ermittelt „Deckungsquoten“, „Kommunalisierungsgrade“, Landesausgaben AL, Gemeindeausgaben AK, Gesamtausgaben $A = AL + AK$, Landeseinnahmen vor Finanzausgleich TL, Gemeindeeinnahmen vor Finanzausgleich TK, Nettotransfers des Landes an die Gemeinden ZK, Landeseinnahmen nach Finanzausgleich $EL = TL - ZK$, Gemeindeeinnahmen nach Finanzausgleich $EK = TK + ZK$, Gesamteinnahmen $E = TL + TK = EL + EK$ etc. und rechnet mit diesen.

Ob diese mathematischen Operationen im Einzelnen korrekt sind oder nicht, kann hier dahin stehen. Nur der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass andere Gutachter mit ihrer aktuellen Symmetrieberechnung zu einem anderen Ergebnis kommen. **Junkernheinrich/Frankenberg stellen eine leicht asymmetrische Verteilung zulasten der Kommunen fest.**⁵⁶ Sie kritisieren an Scherf, u. a., dass dieser die Altschulden des Landes bei seiner Berechnung mitberücksichtigt.⁵⁷ Hierzu hatte schon der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 14.02.2012 (VGH N 3/11, juris Rn. 31) kritisch und treffend bemerkt; *„[...] das Land [hatte] jedenfalls bislang die größeren rechtlichen Möglichkeiten, Ausgabenerhöhungen über Kredite zu finanzieren und auf diese Weise einen Symmetrievergleich zu seinen Gunsten zu verschieben.“* *Selbstkritisch heben sie im Übrigen klar und deutlich hervor, was Symmetrierechnungen eben gerade nicht leisten (Hervorhebung diesseits): „Es findet eben keine sachgerechte Überprüfung der Aufgabenangemessenheit anhand einer bedarfsorientierten Analysemethode statt.“⁵⁸*

Jedenfalls sind diese mathematischen Operationen nicht geeignet, Erkenntnisse über den aktuellen oder gar zukünftigen aufgabengerechten Finanzbedarf des Landes und der Kommunen zu Tage zu fördern, dies aus den folgenden Gründen:

Die Symmetrieberechnungen beruhen auf in der **Vergangenheit getätigten Ausgaben**. Ob diese Ausgaben „aufgabengerecht“ waren oder nicht, wird nicht berücksichtigt.

⁵⁵ Ebenda.

⁵⁶ Siehe hierzu: Junkernheinrich/Frankenberg (2017), S. 20.

⁵⁷ Ebenda, S. 18.

⁵⁸ Ebenda, S. 15.

Es fließen in sie daher auch Ausgaben mit ein, die unter Verstoß gegen haushaltsrechtliche Grundsätze, insbesondere den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit getätigt worden sind – und zwar sowohl seitens des Landes als auch seitens der Kommunen. Allerdings ist zu vermuten, dass die nicht aufgabengerechten Ausgaben des Landes überwiegen. Die Haushaltswirtschaft der Kommunen untersteht der Rechtsaufsicht (des Landes). Dies beugt Verstößen gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vor. Die Haushaltswirtschaft des Landes untersteht hingegen keiner Rechtsaufsicht.

Es findet, weil auf in der Vergangenheit getätigte Ausgaben abgestellt wird, zudem der **Finanzbedarf für neue Aufgaben keinerlei Berücksichtigung**. Selbiges gilt für den Finanzbedarf bereits vorhandener Aufgaben, deren Wahrnehmung teurer wird, etwa weil die Frequenz der Wahrnehmung oder der Leistungsstandard steigt.

Dem Gutachten Scherf liegt Datenmaterial aus den Jahren 2004 bis 2014 zugrunde. Die Symmetrieberechnungen bilden also Verhältnisse ab, die bis zu 15 Jahre alt sind. Die Aufgaben- und Ausgabenlast der Kommunen hat in diesen Jahren wesentliche Änderungen erfahren. Hierfür seien lediglich zwei, allerdings besonders anschauliche, Beispiele angeführt:

Im Jahr 2013 lagen die Ausgaben, die die Kommunen für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz aufwenden mussten, bei rd. 57 Mio. Euro. Im Folgejahr betrugen sie schon rd. 93,20 Mio. Euro, im Jahr 2015 191,20 Mio. Euro und 2016 dann 326,9 Mio. Euro.⁵⁹ Das heißt, dass die **Ausgaben für diese Aufgabenerledigung** alleine zwischen 2015 und 2016 um 70,9 Prozent **zugenommen** haben.

Die Ausgaben der Kommunen – der Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe – für die Kindertagesbetreuung in Einrichtungen beliefen sich im Jahr 2015 auf rd. 1,30 Mrd. Euro. Im Vergleich zum Jahr 2006, in dem diese Ausgabenlast noch bei rd. 0,60 Mrd. Euro lag, hat sich diese mehr als verdoppelt. Hauptursachen für den starken Ausgabenanstieg waren Tarifsteigerungen, Personalmehrungen infolge eines höheren Anteils von Plätzen für Kinder unter drei Jahren, mehr Ganztagsplätze und ein besserer Betreuungsschlüssel. Alleine der bessere Betreuungsschlüssel führt zu erheblichen Kostensteigerungen. Im Jahr 2006 mussten bei unverändertem Betreuungsschlüssel lediglich 19.444 Personen beschäftigt werden. Bis zum Jahr 2015 ist die Anzahl der Beschäftigten um 9.387 auf 28.831 angestiegen. Diese Kosten gehen zu Lasten der Kommunen, da die Zuwendungen des Landes zu den Personalkosten der Kindertagesstätten dem kommunalen Finanzausgleich entnommen werden.⁶⁰ Solche **Steigerungen der Aufgaben- und Ausgabenlast werden von einer retrospekti-**

⁵⁹ Siehe hierzu: Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2019), S. 42.

⁶⁰ Siehe hierzu: Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2017), S. 62 ff..

ven Symmetrieberechnung nicht erfasst. Gleiches gilt für die aktuellen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Steuereinnahmen, Zinskonditionen etc.).

Darüber hinaus vermag eine retrospektive Symmetrieberechnung selbstverständlich auch nicht diejenigen kommunalen Ausgaben zu erfassen, die gar nicht getätigt worden sind, deren Tätigkeit aber sehr wohl angebracht (im Sinne von „aufgabengerecht“) gewesen wäre. Besonders hervorzuheben ist in dieser Hinsicht zunächst der **erhebliche Investitionsverzicht**, den sich viele rheinland-pfälzische Kommunen angesichts ihrer Finanzmisere auferlegt haben. Auch diese notwendigen, jedoch nicht getätigten Ausgaben in die kommunale Infrastruktur fallen bei einer rein ausgabenbezogenen retrospektiven Symmetrieberechnung vollkommen durch das Raster.

Ebenfalls von Scherfs Symmetrieberechnung weitgehend nicht erfasst werden die freiwilligen Aufgaben der Kommunen.⁶¹ Dass Kommunen auch Ausgaben für freiwillige Aufgaben tätigen dürfen und solche Ausgaben daher aufgabenangemessen sind, steht außer Frage. Wenn in einem Land die Kommunen freiwillige Aufgaben in der Vergangenheit in einem angemessenen Umfang wahrnehmen konnten und wahrgenommen haben, dann erfasst eine ausgabenorientierte retrospektive Symmetrieberechnung die einschlägigen Aufgaben immerhin. Allerdings ist auch dann immer noch fraglich, ob die Erkenntnis, wie hoch die Ausgaben in der Vergangenheit waren, als alleinige Grundlage ausreichend ist, um den aktuellen und zukünftigen Finanzbedarf für freiwillige Aufgaben zu beurteilen. In einem Land jedoch, in dem die Kommunen in der Vergangenheit aufgrund ihrer Finanzmisere kaum in der Lage waren, freiwillige Aufgaben wahrzunehmen, bildet eine ausgabenorientierte retrospektive Symmetrieberechnung weder den einschlägigen Finanzbedarf der Vergangenheit ab, noch vermag sie irgendwelche Erkenntnisse hinsichtlich des aktuellen und zukünftigen Finanzbedarfs der Kommunen für freiwillige Aufgaben zu vermitteln. Die Berechnung von Scherf beruht eigenen Angaben zufolge auf statistischen Daten, die sich auf die Jahre 2004 und 2014 beziehen. Es handelt sich also um Daten, das Jahr 2014 ausgenommen, aus der Zeit vor dem LFAGReformG, also aus einer Zeit, in der die kommunale Finanzlage zutreffend wahlweise als „prekär“⁶² oder „desolat“⁶³ beschrieben wurde und die kommunale Finanzausstattung, wie landesverfassungsgerichtlich für die Jahre 2007 bis 2013 ausdrücklich schon festgestellt, mangelhaft war und daher gegen die Landesverfassung verstieß.⁶⁴

Der weitaus **gewichtigste Gesichtspunkt**, der dagegen spricht, eine retrospektive rein ausgabenbezogene Symmetrieberechnung zur Grundlage des kommunalen Finanzausgleichs

⁶¹ Siehe demgegenüber ausführlich dazu, dass und wie diese bei der Bedarfsermittlung zu berücksichtigen sind: HessStGH, NVwZ 2013, 1151, 1153; ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 672.

⁶² Siehe hierzu: VerfGH RP, Urteil vom 14.02.2012, VGH N 3/11.

⁶³ Siehe hierzu: Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2010), S. 5.

⁶⁴ Siehe hierzu: VerfGH RP, a.a.O.

zu machen ist jedoch, dass eine solche Berechnung hinsichtlich der Ausgaben des Landes keinerlei Differenzierung vornimmt, **ob und inwieweit diese auf freiwillige Aufgaben des Landes entfallen**. Das Land nimmt im erheblichen Umfang freiwillige Aufgaben wahr. Die entsprechenden Ausgaben werden vollständig in die Symmetrieberechnung eingestellt und schlagen dort als unabdingbarer Finanzbedarf des Landes voll zu Buche, der Finanzbedarf für die freiwilligen kommunalen Aufgaben hingegen aus den dargelegten Gründen nicht.

Abschließend sei in dieser Hinsicht auf die Beschlüsse des Verwaltungsgerichts Neustadt a. d. W. vom 13.05.2019 verwiesen, in denen ebenfalls, bezogen auf das LFAGReformG, ausführlich dargelegt wird, dass die Symmetrieberechnungen des Landes keine „aufgaben-gerechte“ Bedarfsermittlung darstellen.⁶⁵

7. Verfahrensrechtliche Mindestanforderungen bei Beschlussfassung

Nach Art. 49 Abs. 6 Satz 1 Landesverfassung Rheinland-Pfalz hat das Land den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch die zur Erfüllung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Die Bereitstellung der Finanzausgleichsmittel erfolgt in den jeweiligen Haushaltsplänen des Landes über den Einzelplan 20 (Kommunaler Finanzausgleich). Regelungen zur Dotierung des Kommunalen Finanzausgleichs sowie zur Verteilung zwischen den kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen (vertikaler und horizontaler Finanzausgleich) finden sich im Landesfinanzausgleichsgesetz.

Die Landesverfassung trifft keine Vorgaben zur vertikalen und horizontalen Ausgestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs. Allerdings hat der Verfassungsgerichtshof mit Urteil vom 14.02.2012 (Az.: VGH N 3/11) auf den Seiten 14 und 15 verfahrensrechtliche Mindestanforderungen definiert:

- a) So habe der Gesetzgeber seinen Entscheidungen über Umfang und Verteilung der Finanzausgleichsmittel eine **sowohl Land als auch Kommunen erfassende Betrachtung der Aufgaben und Ausgabenlasten sowie der jeweiligen Einnahmesituation zugrunde zu legen**. Ein aufgabengerechter Finanzausgleich setze voraus, dass der Gesetzgeber sich zunächst ein Bild von der Höhe der erforderlichen Finanzmittel mache, wobei er auch schätzen und pauschalieren dürfe.
- b) Die wesentlichen Ergebnisse seiner Ermittlungen und seiner hierauf fußenden Erwägungen seien durch **Aufnahme in die Gesetzesmaterialien** transparent zu machen.

⁶⁵ Siehe hierzu: Beschlüsse des Verwaltungsgerichts Neustadt a. d. W. vom 13.05.2019.

Anderenfalls sei u. a. die verfassungsgerichtliche Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs deutlich erschwert.

- c) Schließlich treffe den Gesetzgeber eine **Beobachtungs- und Anpassungspflicht** im Hinblick auf einmal getroffene finanzausgleichsrechtliche Entscheidungen. Ohne eine solche Kontrolle und Korrektur könnten die Kommunen allein durch tatsächliche Entwicklungen in eine mit Art. 49 Abs. 6 Satz 1 Landesverfassung nicht mehr vereinbare finanzielle Lage geraten.

Die Auslegung der Verfassungsnorm durch den Verfassungsgerichtshof ist im Ergebnis so zu verstehen, als seien die Verfahrensanforderungen im Normtext selbst enthalten. Insoweit ist es ohne Belang, dass diese im Wortlaut fehlen. Der Verfassungsgerichtshof leitete seinerzeit die verfahrensrechtlichen Mindestanforderungen aus der Struktur der gesetzgeberischen Entscheidung über den Finanzausgleich sowie den Schutzzweck des Art. 49 Abs. 6 Satz 1 Landesverfassung ab.

Das Verwaltungsgericht Neustadt a.d.W. ist in seinen Beschlüssen vom 13.05.2019 der Ansicht, dass die **Neufassung des LFAG 2014 bereits aus verfahrensrechtlichen bzw. prozeduralen Gründen gegen Art. 49 Abs. 6 Satz 1 der Landesverfassung verstößt** und hat dies in seinen Vorlagebeschlüssen unter Ziff. V. 1 eingehend unter Verweis auf zahlreiche Fundstellen begründet. Die kommunalen Spitzenverbände teilen diese Auffassung und verweisen zur Vermeidung von Wiederholungen weitgehend auf die Ausführungen der Kammer. Gleichwohl sollen an dieser Stelle auch mit Blick auf künftige Gesetzgebungsprozesse die für die kommunalen Spitzenverbände zentralen Aussagen des Verwaltungsgerichts nochmals wiederholt werden:

„Weder der allgemeinen Gesetzesbegründung noch den Begründungen zu den einzelnen Bestimmungen lässt sich eine Darstellung der aktuellen Finanzlage der Kommunen (Finanzierungssaldo, Ausgaben- und Einnahmensituation) und der Verschuldung (Investitions- und Liquiditätskredite, Zinsausgaben) entnehmen [...]“⁶⁶

„Denn weder die Gesetzesbegründung noch die weiteren genannten Unterlagen treffen Aussagen zur Finanzlage des Landes. Weder wird die aktuelle Finanzlage des Landes aufgezeigt noch wird ein Vergleich der Finanzlage des Landes und der Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände vorgenommen. Diese Betrachtung und der anschließende Vergleich der Finanzlagen der Gemeinden und Gemeindeverbände einerseits und der Finanzlagen des Landes andererseits ist verfassungsrechtlich geboten, wenn [...] der Anspruch der Kommunen auf einen angemessenen Finanzausgleich (neben der von den Kommunen zu fordern-

⁶⁶ Beschluss des Verwaltungsgerichts Neustadt a.d.W. (3 K 602/16.NW), S. 30.

*den größtmöglichen Anspannung) in Abhängigkeit von der Finanzkraft des Landes besteht [...].*⁶⁷

*„Schließlich ersetzt die Fortschreibung eines historisch gewachsenen, im Lauf der Zeit akzeptierten, aber auf keiner erneuten Analyse des kommunalen Finanzbedarfs beruhenden Zustands nicht die verfassungsrechtlich gebotene Ermittlung des aus den aufgabenbedingten kommunalen Ausgaben in Gegenüberstellung zur kommunalen Finanzkraft resultierenden kommunalen Finanzbedarfs und dessen Anpassung an sich verändernde Verhältnisse.“*⁶⁸

Irritierend ist in diesem Zusammenhang die mit Schreiben vom 15.10.2019 erfolgte **Stellungnahme des Landtags Rheinland-Pfalz** zu den Vorlagebeschlüssen des Verwaltungsgerichts. Nach Auffassung des Landtages habe der Gesetzgeber seiner Entscheidung eine finanzwissenschaftliche Untersuchung zugrunde gelegt, in der die finanzielle Situation von Land und Kommunen analysiert worden sei. Dabei hätten die Soziallasten einzelner Gebietskörperschaften einen besonderen Stellenwert eingenommen. Des Weiteren seien die vertikalen als auch die horizontalen Auswirkungen der Reform in der Gesetzesbegründung dargelegt und die Ergebnisse in einer Probeberechnung ausgewiesen worden. Entgegen der Auffassung des vorlegenden Gerichts könne überdies den verfahrensrechtlichen Anforderungen kein eigenständiges verfassungsrechtliches Gewicht zukommen, weil sie im Hinblick auf die materielle Gewährleistung eine dienende Funktion erfüllen würden.

Der Landtag bezieht sich dabei auf das Gutachten des ifo Institutes für Wirtschaftsforschung in München aus dem September 2012 „Finanzwissenschaftliche Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz“. Die Ergebnisse des Gutachtens seien den Mitgliedern des Landtages sowie den Mitgliedern der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ aus der vergangenen Legislaturperiode des Landtages Rheinland-Pfalz u. a. mit der Landtags-Vorlage 16/1777 zur Verfügung gestellt worden. Der Landtag zieht daraus den Schluss, dass das für jedermann als finanzwissenschaftliche Erkenntnisquelle zugänglich gewesen sei.

Dies reicht dem Verwaltungsgerichtes Neustadt gemäß seinen Vorlagebeschlüssen zu Recht nicht aus. Der in Vorblatt und Gesetzesbegründung (Landtags-Drucksache 16/2231) erfolgte **bloße Hinweis auf die Untersuchung des ifo Instituts genügt auch nach Überzeugung der kommunalen Spitzenverbände nicht. Transparenz wäre nach Ansicht der kommunalen Spitzenverbände nur hergestellt worden, wenn wesentlichen Erkenntnisse aus der Untersuchung des ifo Instituts dezidiert dargelegt, Rückschlüsse auf dadurch ver-**

⁶⁷ Ebenda, S. 31 f..

⁶⁸ Ebenda, S. 33.

anlasste Änderungen des LFAG ermöglicht sowie basierend auf der Untersuchung die Finanzsituation von Land und kommunaler Ebene in der Gesetzesbegründung gegenübergestellt worden wäre. Dies alles fehlt. Würde auf dieses Verständnis von Transparenz in den Gesetzesmaterialien verzichtet, könnte der Gesetzgeber künftig den Anforderungen des Verfassungsgerichts allein durch Aufnahme bloßer Hinweise auf alle möglichen erfolgten Verschriftlichungen zum Kommunalen Finanzausgleich genüge leisten. Transparenz im Gesetzgebungsverfahren wird im Verständnis des Landtags zum bloßen formalen Erfordernis degradiert.

Die Untersuchung des ifo Instituts enthält darüber hinaus keine grundlegende Untersuchung der aktuellen Finanzlage des Landes. Dies wird bestätigt durch eine vom Land aufgrund des Urteils des Verfassungsgerichtshofs vorgenommene Ergänzung des Untersuchungsauftrags an das ifo Institut (EK 16/1, Vorlage 019). Der Untersuchungsauftrag wurde nicht etwa auf eine Untersuchung der Finanzsituation des Landes Rheinland-Pfalz hin erweitert, sondern auf die Entwicklung von Parametern zur Vergleichsanalyse von kommunaler und staatlicher Einnahme-, Ausgabe- und Aufgabenentwicklung. Diese Parameter sind unabdingbar für eine Beurteilung, ob die Verteilungssymmetrie zwischen Landes- und kommunaler Ebene gewahrt ist. Sie geben keinen Rückschluss darauf, inwieweit die Finanzkraft des Landes Einfluss auf die benötigte Finanzausstattung der kommunalen Ebene hat.

Soweit der Landtag darauf hinweist, dass die verfahrensrechtlichen Anforderungen nur dienende Funktion haben, widerspricht dies dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes vom 14.02.2012. Auf die vom Verwaltungsgericht Neustadt a.d.W. erkannte Notwendigkeit eines prozeduralen Grundrechtsschutzes weisen wir hin.

Fazit: Art. 49 Abs. 6 Satz 1 der Landesverfassung Rheinland-Pfalz gibt den rheinland-pfälzischen Städten, Kreisen und Gemeinden einen Schutzanspruch gegenüber dem Land auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht. Dazu zählt, dass die **kommunale Finanzkraft** ermittelt wird. Gleiches gilt für die **Finanzkraft des Landes**. Beides ist **im Zuge des LFAG-Reformgesetzes 2014 erkennbar nicht erfolgt**. Soweit das Land auf das seinerzeitige Gutachten des ifo Instituts verweist, ist festzustellen, dass es sich dabei um eine reine Symmetriebetrachtung der Einnahmen und Ausgaben von Land und kommunaler Ebene sowie eine Untersuchung der Wirkungsweise der verschiedenen Instrumente des Finanzausgleichs gehandelt hat. Die Frage beispielsweise, ob der geltende Verbundsatz für den obligatorischen und fakultativen Steuerverbund nach § 5 LFAG die Finanzkraft des Landes überfordert bzw. umgekehrt für die kommunale Ebene unzureichend ist, wurde nicht besprochen.

8. Anspruch der kommunalen Gebietskörperschaften auf eine Mindestfinanz- ausstattung

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat sich in seinem Urteil vom 14.02.2012 auch zu der Frage geäußert, inwieweit die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes bei der Dotierung des Kommunalen Finanzausgleichs zu berücksichtigen ist. Es hat dabei festgestellt, dass die maßgebliche Vorschrift des Art. 49 Abs. 6 Satz 1 der Landesverfassung einen Vorbehalt einer finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes nicht kennt. Ein von der Finanzkraft des Landes losgelöster Anspruch der Kommunen stünde jedoch im Widerspruch zur grundsätzlichen Gleichwertigkeit staatlicher und kommunaler Aufgaben. Der kommunalen Selbstverwaltung würde hierdurch einseitig der Vorrang gegenüber anderen, ebenfalls verfassungsrechtlich geschützten Gütern, wie der inneren Sicherheit, Bildung oder Justizgewährung eingeräumt.

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände steht diese Auslegung des Art. 49 Abs. 6 Satz 1 Landesverfassung nicht in Einklang mit Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Grundgesetz (GG).

Zunächst garantiert Art. 28 GG die Einrichtung einer kommunalen Ebene unterhalb der Länderebene. Dies bedeutet aber zugleich, dass eine Verpflichtung besteht, diese Ebene seitens der Länder so auszustatten, dass sie mehr als nur ein Schattendasein fristet (BVerfGE 79, 127, 155, „Rastede“-Entscheidung).

Fraglich ist nunmehr, inwieweit dieser Anspruch auf eine „kraftvolle Betätigung“ durch die Leistungsfähigkeit des Landes eingegrenzt werden kann. Ausgangspunkt der Betrachtung ist wiederum die sog. Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfGE 79, 127 ff.). Demnach ist die kommunale Selbstverwaltung in ihrem Kernbereich absolut geschützt. Zwar war in der Rastede-Entscheidung nur der Aufgabenbestand der Kommunen Gegenstand der Entscheidung. **Ist jedoch ein kommunaler Aufgabenbestand absolut geschützt, muss dies zwingend auch für die Finanzausstattung der Kommunen greifen, würde doch der absolute Schutz des Aufgabenbestandes sonst ad absurdum geführt.**⁶⁹

Auch das Bundesverfassungsgericht hat zuletzt mehrfach angedeutet, einen Anspruch der kommunalen Ebene auf eine Mindestfinanzausstattung zu sehen, namentlich in Entscheidungen zur sächsischen Schulnetzplanung im Jahr 2014 (BVerfGE 138, 1,19), zum Kinderförderungsgesetz (KiFöG) in Sachsen-Anhalt im Jahr 2015 (BVerfGE 147, 185, 223) sowie

⁶⁹ Siehe Henneke (2018), Rd.-Nr. 136 ff. und Henneke (2019b), S. 331.

im sog. Zensus-2011-Urteil vom 19.09.2018.⁷⁰ Im letztgenannten Urteil führt das Bundesverfassungsgericht aus:

„Der Senat hat wiederholt festgestellt, dass Art. 28 Abs. 2 GG den Staat verpflichtet, den Kommunen ggf. die Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Diese Aufgabe trifft zuvörderst die Länder. Gegen die Länder richtet sich - sollte er von Art. 28 Abs. 2 GG umfasst und nicht lediglich landesverfassungsrechtlich verbürgt sein - daher auch der Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung.“

Ist der absolute Bereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und damit auch dessen Finanzierung geschützt, stellt sich die Frage, was unter den absoluten Kernbereich fällt. Hierzu hat im sog. Verfahren „Malbergweich“ das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 31.01.2013 (BVerwGE 145, 378 ff.) festgestellt, dass die Gemeinden über so große Finanzmittel verfügen müssen, dass sie ihre pflichtigen Fremd- wie Selbstverwaltungsaufgaben ohne nicht nur vorübergehende Kreditaufnahme erfüllen können und darüber hinaus auch noch eine „freie Spitze“ zur Verfügung haben müssen, um zusätzlich freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen, aber doch merklichen Umfang wahrzunehmen. Damit wird ein Kerngehalt, die äußerste Grenze des verfassungsrechtlich hinnehmbaren – das verfassungsrechtliche Minimum – beschrieben, das einer weiteren Relativierung nicht zugänglich ist. **Konsequenz, so das Bundesverwaltungsgericht: Der Mindestfinanzbedarf der Kommunen stellt einen abwägungsfesten Mindestposten im öffentlichen Finanzwesen des jeweiligen Landes dar** (BVerwGE 145, 378, 385 ff.).⁷¹

Die **Berechnung der Mindestfinanzausstattung** steht dabei notwendigerweise im (überprüfbaren) Ermessen des Landesgesetzgebers. Diese **Berechnung ist u. E. auch möglich**: So ist z. B. zu beachten, dass der finanziell bedeutendste Aufgabenbereich, der Jugend- und Sozialhilfebereich, auf kommunaler Ebene durch Fallzahlen geprägt ist. Die Erfüllung der aus der Sozial- und Jugendhilfegesetzgebung erwachsenen Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger und damit die eigentlichen Sozialkosten stehen bei einer solchen Berechnung nicht zur Disposition. Ausgehend vom Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist es nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände auch möglich, die entsprechenden Sach- und Personalmittel zur Aufgabenerfüllung zu ermitteln.

Schließlich muss nach Überzeugung der kommunalen Spitzenverbände der für die **Wahrnehmung freiwilliger Leistungen notwendige Anteil an der Mindestfinanzausstattung ebenfalls so hoch bemessen sein**, dass auch die freiwilligen Leistungen der Kommunen

⁷⁰ Siehe Henneke (2019a), S. 26 ff..

⁷¹ Siehe auch Henneke (2019b), S. 331 ff..

nicht nur ein Schattendasein führen, sondern diese, wie oben erwähnt vom Bundesverwaltungsgericht auch festgestellt, im merklichen Umfang möglich sind.

9. Entwicklung des Landeshaushaltes

Wie bereits mehrfach ausgeführt, hat sich aus Sicht der KSV an den maßgeblichen Entscheidungsgrundlagen für das Urteil des VGH vom 14.02.2012 dem Grunde nach nichts geändert. Vielmehr hat sich die Finanzsituation der rheinland-pfälzischen Kreise, Städte und Gemeinden im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt weiter verschlechtert. Dabei geht der oftmals geäußerte Hinweis des Landes auf die gleichermaßen zu beachtende Schuldenbremse gemäß Art. 117 Landesverfassung fehl. Nach den **Regeln der sog. Schuldenbremse** sind die jährlichen Haushalte des Landes so aufzustellen, dass nach regelmäßig zu verringerndem strukturellen Defizit spätestens im Haushaltsjahr 2020 die Vorgaben für einen ausgeglichenen Haushalt erfüllt werden. Näheres hierzu regelt ein Ausführungsgesetz. Zum einen ist festzustellen, dass die landesrechtliche Regelung der „Schuldenbremse“ die kommunale Ebene zwar nicht ausdrücklich mit einbezieht, andererseits jedoch ein **„Wegdrängen“ öffentlicher Verschuldung auf die kommunale Ebene – durch rechtswidriges Ignorieren des für die kommunalen Gebietskörperschaften geltenden landesrechtlichen Rahmens – zweifellos ein untaugliches Instrument zur Erreichung der von Bundes- und Landesebene selbst gesteckten Ziele wäre**. Das auch auf Bundesebene in Art. 28 Abs. 2 GG garantierte Recht der kommunalen Selbstverwaltung, das eine aufgabenangemessene Finanzausstattung mitbeinhaltet, kann allerdings nicht durch eine landesrechtliche Regelung verdrängt werden.

Nachfolgend soll die finanzielle Situation des Landes unter Wirkung der Schuldenbremse näher betrachtet werden. Dafür wird die Finanzlage und die finanzielle Ausgangsbasis des Landes Rheinland-Pfalz im Vergleich zu westdeutschen Flächenländern dargestellt. Die Analyse erfolgt zunächst anhand des strukturellen Finanzierungssaldos in Abgrenzung des Stabilitätsrates, der keine Konjunkturbereinigung vornimmt. Rheinland-Pfalz hat seinen strukturellen Saldo (in Abgrenzung des Stabilitätsrates) von -332 Euro je Einwohner im Jahr 2011 kontinuierlich verbessert und im Jahr 2015 erstmals einen Finanzierungsüberschuss von 30 Euro je Einwohner erzielt. In den Jahren 2016 und 2017 wurde der Finanzierungsüberschuss sogar auf 100 bzw. 138 Euro je Einwohner ausgebaut. **Rheinland-Pfalz hat seinen strukturellen Saldo somit von 2011 auf 2017 um 471 Euro je Einwohner verbessert. Das ist die mit Abstand stärkste Verbesserung unter den westdeutschen Flächenländern und doppelt so hoch wie der Durchschnitt.**

Struktureller Saldo nach Stabilitätsrat

Ist-Ergebnisse in Euro je Einwohner

	BW	BY	HE	NI	NW	RP	SL	SH	FL West	FL Ost
2014	90	93	-75	-11	-88	-28	-593	13	-10	200
2015	76	93	41	-54	-15	30	-444	35	21	185
2016	83	155	120	70	13	100	-264	78	75	283
2017	253	211	154	116	8	138	-240	16	124	294

Abbildung 20: Struktureller Saldo der Länder nach den Kriterien des Stabilitätsrates, Quelle: Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz 2018-2023

Verbesserung des strukturellen Saldos gemäß Stabilitätsrat von 2011 zu 2017
in Euro je Einwohner

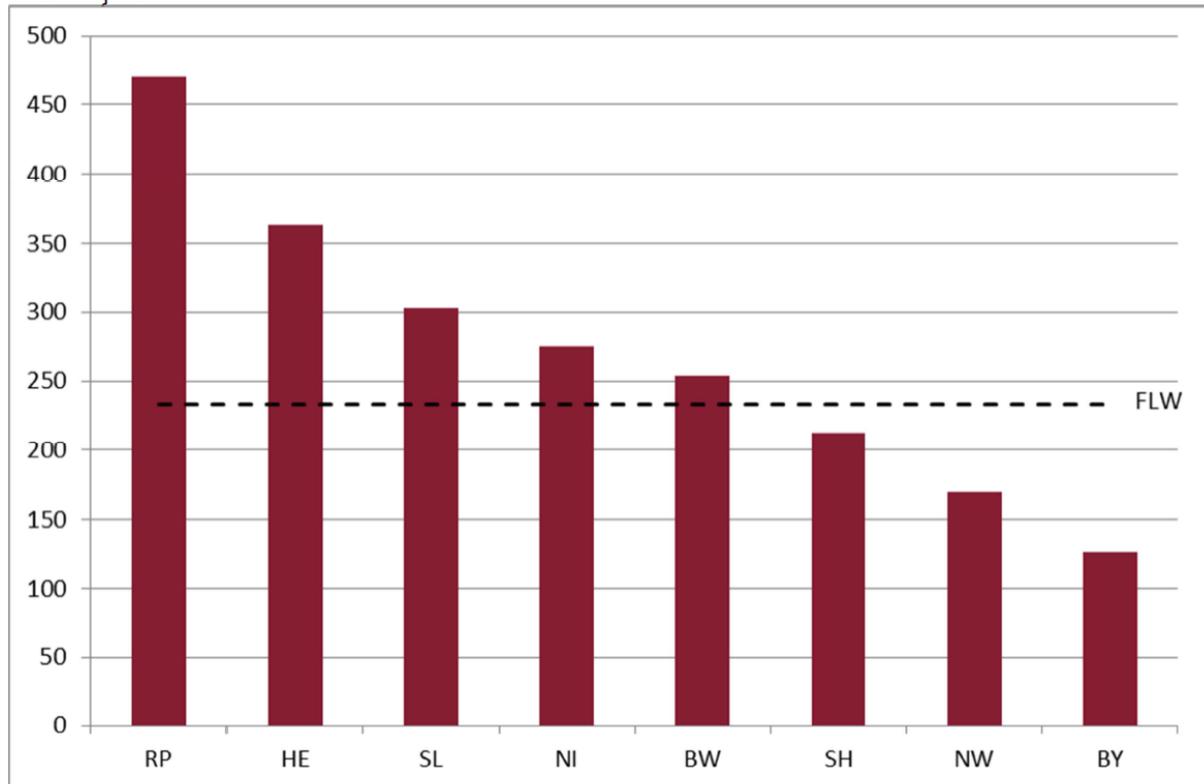


Abbildung 21: Verbesserung des strukturellen Saldos von 2011 bis 2017 nach ausgewählten Bundesländern, Quelle: Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz 2018-2023

Art. 109 Abs. 3 GG – neu gefasst im Zuge der Föderalismusreform II im Jahre 2009 – gibt den Rahmen für die Schuldenbegrenzung von Bund und Ländern vor. Darin wird eine Höchstgrenze für die sog. strukturelle, von der Konjunkturlage unabhängige Kreditaufnahme festgelegt. Durch eine Konjunkturkomponente, die im Abschwung einnahmeseitige automatisch eintretende Defizite zulässt und im Aufschwung entsprechende Überschüsse verlangt, soll eine konjunkturrell prozyklisch wirkende Finanzpolitik des Staates vermieden werden.

Zudem sind Ausnahmeregelungen vom Grundsatz des Haushaltsausgleichs ohne Einnahmen aus Krediten in Fällen von Naturkatastrophen und anderen außergewöhnlichen Notsituationen vorgesehen. Die Schuldenregel des Grundgesetzes greift damit auch Vorgaben auf, wie sie sich aus dem europäischen Regelwerk ergeben. Für die Bundesebene ergibt sich die

nähere Ausgestaltung aus Art. 115 GG und den darauf aufbauenden einfachgesetzlichen Regelungen. Die Länder regeln die Ausgestaltung im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen selbst.

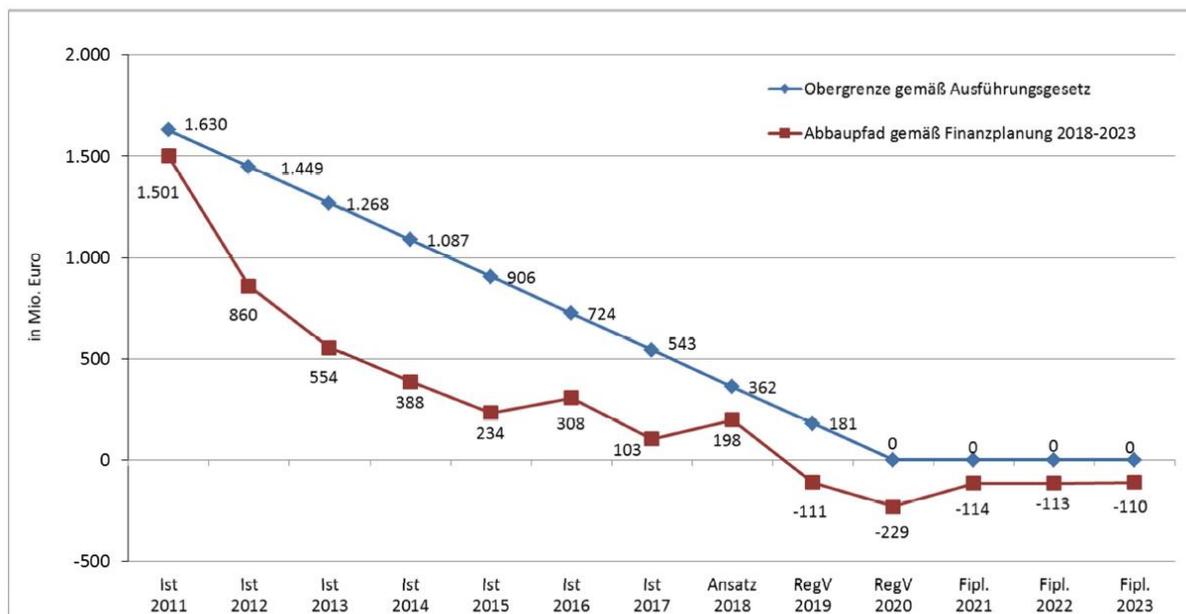
So hat Rheinland-Pfalz als eines der ersten Länder in der Landesverfassung eine im Sinne von Art. 109 Abs. 3 GG vorgesehene Schuldenregel in Art. 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz verankert (2011) und darüber hinaus hierzu ein Ausführungsgesetz beschlossen (2012) sowie eine Rechtsverordnung zum Konjunkturbereinigungsverfahren erlassen (2013/2014).

Während für den Bundeshaushalt die maximal zulässige strukturelle Neuverschuldung ab dem Jahr 2016 auf 0,35 Prozent des nominalen BIP begrenzt wird, sind die Länder durch die neue Schuldenregel im Grundgesetz ab dem Jahr 2020 zu strukturell ausgeglichenen Haushalten verpflichtet. Bis zur vollen Wirksamkeit ab dem Jahr 2020 kann nach Maßgabe der jeweils geltenden landesrechtlichen Regelungen davon abgewichen werden. Der Vorzug der Schuldenregel besteht darin, dass sie zwischen der strukturellen Lage der öffentlichen Haushalte und lediglich vorübergehenden Effekten, die Folge der konjunkturellen Entwicklung und bestimmter Sondersituationen sind, differenziert. Auch Einmaleffekte aufgrund von Finanzvermögensoperationen, sog. finanzielle Transaktionen, werden bei den Einnahmen und Ausgaben bereinigt.

Im Ergebnis hat das Land Rheinland-Pfalz bis Ende 2017 94 Prozent des strukturellen Defizits im Vergleich zum Ausgangsjahr 2011 (Ansatz 2011: 1,63 Mrd. Euro) abgebaut.

Das strukturelle Finanzierungsdefizit unterschreitet im gesamten Planungszeitraum die Defizitobergrenze gemäß AusfG zu Art. 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz deutlich. Das Ziel der Landesregierung, bis 2020 einen **strukturell ausgeglichenen Haushalt** zu realisieren, wird mit dem **Doppelhaushalt 2019/2020 bereits im Jahr 2019 erreicht**. 2019 ist eine strukturelle Nettotilgung von 111 Mio. Euro und im Folgejahr von 229 Mio. Euro geplant. Die im Jahr 2019 noch geltende investitionsbezogene Kreditobergrenze wird ebenfalls eingehalten. Der Abstand zu den eigenfinanzierten Investitionen beträgt im Jahr 2019 rd. 1 Mrd. Euro. Die Finanzplanung zeigt, dass der ausgeglichene Haushalt auch in den Jahren 2021 bis 2023 eingehalten werden kann.

Abbaupfad und Obergrenze des strukturellen Defizits / NKA* 2011 bis 2023



* Bis 2018 strukturelles Defizit, ab 2019 strukturelle NKA.

Abbildung 22: Abbaupfad und Obergrenze des strukturellen Defizits,
Quelle: Daten des Finanzministeriums Rheinland-Pfalz, eigene Berechnungen

Wie bereits weiter oben (Kapitel 2) ausführlich dargestellt, hat sich die finanzielle Lage der Kommunen – auch und gerade aber nicht nur in den Jahren 2014 bis 2016 – gegensätzlich zur Finanzlage des Landes entwickelt. **Während des Land deutliche Schritte in Richtung eines strukturellen Haushaltsausgleichs gehen konnte, sind auf kommunaler Ebene die um Sondereffekte bereinigten Finanzierungssalden weiter im tiefroten Bereich verblieben, die Liquiditätskredite sind weiter angestiegen.** Mit Blick auf die Vorgaben des VGH bleibt festzuhalten, dass gerade angesichts der Schuldenbremse Umschichtungen im Landeshaushalt erforderlich waren, um den Vorgaben des VGH zu entsprechen. Genau dies hat das Land allerdings versäumt bzw. abgelehnt, vielmehr wurden sogar weitere Eingriffe in die kommunale Finanzausstattung vorgenommen, um die Neuverschuldung des Landes zurückzuführen. Anders gewendet: **Der Abbau des strukturellen Defizits des Landes ist wenigstens teilweise auf die Unterfinanzierung der Kommunen zurückzuführen.**

10. Fazit

Abschließend sollen die oben ausgeführten Feststellungen noch einmal kompakt zusammengefasst und weitere Schlussfolgerungen gezogen werden:

- a. Die **Vorgabe des VGH**, dass die Schere zwischen den verfügbaren Finanzmitteln und dem, was die Kommunen leisten sollen, ohne neue Schulden anzuhäufen, wieder geschlossen werden muss, **wurde nicht erfüllt**. Auch im Zeitraum 2014 bis 2016 sind die

Liquiditätskredite trotz Vereinnahmung der Mittel aus dem KEF-RP und einem äußerst niedrigen Zinsniveau nochmals angewachsen und betragen Ende 2016 rund 6,7 Mrd. Euro (unter Einrechnung der Einheitskasse sogar 7,4 Mrd. Euro).

- b. Die gemessen am Finanzierungssaldo **leicht verbesserte Finanzlage** der Kommunen in den Jahren 2015 und 2016 wird durch **Sonderfaktoren und nicht periodengerechte Zuordnungen** in hohem Maße **überzeichnet**. Bereinigt um diese Effekte ergibt sich auch für die Jahre 2015 und 2016 ein deutliches Finanzierungsdefizit (-200 Mio. bzw. -296 Mio. Euro)
- c. Auch in den Jahren 2012 bis 2016 waren die Finanzierungssalden der rheinland-pfälzischen Kommunen in der Summe rund 1,5 Mrd. Euro schlechter als im Bundesdurchschnitt der Flächenländer.
- d. Die **Finanzlage der Kommunen** ist durch eine **hohe Disparität** gekennzeichnet. Beträgt der unbereinigte Finanzierungssaldo des Jahres 2016 über alle Kommunen hinweg -15 Mio. Euro, so weisen allerdings 1325 Kommunen negative Finanzierungssalden in Gesamthöhe von rund -524 Mio. Euro auf. **Auch vor diesem Hintergrund kann von einer durchgreifenden Verbesserung der kommunalen Finanzsituation keine Rede sein.**
- e. Die tatsächliche Finanzlage wird durch eine Betrachtung des selbst um Sondereffekte bereinigten **Finanzierungssaldos** nicht wirklichkeitsgetreu dargestellt, da es sich um eine **rein kameral gerechnete Kennziffer** handelt, die z.B. Abschreibungen und Pensionsrückstellungen unberücksichtigt lässt. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die Vorschriften der rheinland-pfälzischen Gemeindeordnung bzw. Gemeindehaushaltsverordnung, nach denen ein Haushaltsausgleich erst dann erreicht ist, wenn im Sinne der verpflichtenden Haushaltsführung nach der Doppik der **Ergebnishaushalt ausgeglichen** ist.
- f. Selbst ein rein rechnerisch ausgeglichener kommunaler Haushalt würde nicht ausreichen, um die über Jahre angewachsenen Unterhaltungsrückstände zu beseitigen, notwendige **Investitionen in die kommunale Infrastruktur** zu tätigen und eine planmäßige **Rückführung der aufgelaufenen Liquiditätskredite** vorzunehmen. Bezüglich der von den rheinland-pfälzischen Kommunen getätigten **Investitionen** ist festzuhalten, dass diese **weit unter dem Bundesdurchschnitt** liegen (in 2016 waren es z.B. 300 Mio. Euro unter Bundesdurchschnitt). Um die aufgelaufenen Liquiditätskredite abzutragen, bedürfte es spiegelbildlich der negativen Finanzierungssalden der letzten Jahr-

zehnte von durchschnittlich -319 Mio. Euro unter sonst gleichen Bedingungen eines ebenso hohen positiven Überschussbetrags für einen Zeitraum von rund 30 Jahren.

- g. Die vor der Aufnahme der Arbeiten für die Evaluation des kommunalen Finanzausgleichs seitens der Landesregierung mehrfach getroffene Äußerung, es werde bei der Revision des KFA nicht zu einer vertikalen Verbesserung der kommunalen Finanzen kommen („es kann nicht um mehr Geld für die Kommunen gehen“), sondern im Wesentlichen zu Umschichtungen, ist schon deswegen nicht haltbar, weil viele Städte, Kreise und Gemeinden mit einem mehr oder weniger geringen positiven Finanzierungssaldo auch noch langfristig eklatant hohe Liquiditätskredite aufweisen, die nicht nur aus haushaltsrechtlichen Gründen schnellst möglich abgebaut werden müssen (Stichworte: Gebot des Haushaltsausgleichs, Zinsrisiken, negatives Eigenkapital, Wiedergewinnung der finanziellen Leistungsfähigkeit und damit Investitionsfähigkeit etc.).
- h. Der **Kommunale Entschuldungsfonds hat die selbstgesteckten Ziele weit verfehlt**, weil die – insgesamt unzureichende – Finanzausstattung bei mehr als der Hälfte der rheinland-pfälzischen Kommunen noch nicht einmal zu einem Haushaltsausgleich geführt, geschweige denn eine Rückführung der Liquiditätskredite ermöglicht hat.
- i. Trotz der Zahlungen von 775 Mio. Euro aus dem KEF-RP sind die **Liquiditätskredite** in den Jahren 2012 bis 2016 um rd. 1 Mrd. Euro **angewachsen**.
- j. Die seitens des Landes geforderte ertragswirksame Verbuchung der jährlichen Zuweisungen aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds (im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2016: 155 Mio. Euro) hat in den meisten Fällen nicht zu einer Rückführung der Liquiditätskredite geführt, sondern vielmehr den rasanten Aufwuchs neuer Kassenkredite „verschleiert“.
- k. Stetig wachsende Defizite bei der Erfüllung von Pflichtaufgaben, insbesondere in den Bereichen Jugend und Soziales, verschlingen sämtliche Einnahmenezuwächse sowie vermeintliche Handlungsoptionen aus einer rückläufigen Zinsbelastung. Auch die Mehreinnahmen aus teils massiven Realsteuererhöhungen, der Abbau verbliebener freiwilliger Leistungen, zunehmende Unterhaltungsdefizite an der kommunalen Infrastruktur und ein drastischer Investitionsrückgang bewirken in vielen Fällen nicht die dringend notwendige Haushaltskonsolidierung.
- l. Die vor Ort in aller Regel nicht zu vertretende hohe Verschuldung vieler Gebietskörperschaften führt zu einer **unvertretbaren Vorbelastung kommender Generationen** und steht im **Widerspruch zum Gebot gleichwertiger Lebensbedingungen** in allen Lan-

desteilen. Die vom demografischen Wandel tangierten Kommunen sind hiervon besonders negativ betroffen.

- m. **Soweit der VGH den KEF-RP als Instrument der Nachsorge bezeichnet hat, wurde auch dieses Ziel ganz weitgehend verfehlt.** Nur relativ wenige Kommunen konnten ihren Kassenkreditbestand tatsächlich zurückführen.
- n. Die KSV stellen unter Verweis auf die Entscheidung des VGH vom 14.02.2012 und die Beschlüsse des Verwaltungsgerichts Neustadt a.d.W. vom 13.05.2019 fest, dass es sich bei dem **Großteil der Liquiditätskredite um die Folgen verfassungswidriger Landeshaushalte und einer mit Art. 49 Abs. 6 der Landesverfassung sowie Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes unvereinbaren kommunalen Finanzausstattung handelt.** Die an das Land gerichtete Forderung einer Rückführung der kommunalen Liquiditätskredite außerhalb der laufenden kommunalen Haushaltswirtschaft stellt sich damit spiegelbildlich als Folgenbeseitigungsanspruch der Kommunen dar.
- o. Insgesamt belegt die schlechte finanzielle Entwicklung der Kommunen in den Jahren nach der vom VGH vorgeschriebenen Novellierung des LFAG, dass die mit der Reform verbundene **finanzielle Aufstockung der Finanzausgleichsmasse um 50 Mio. Euro durch das Land viel zu gering** war. Insofern kann – auch unter Bezugnahme auf die Beschlüsse des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße vom 13. Mai 2019 – festgestellt werden, dass die Vorgaben des Verfassungsgerichtshofs von 2012 für eine Reform des Kommunalen Finanzausgleichs nicht erfüllt wurden.
- p. Im Hinblick auf die Einnahmen der Kommunen (Steuern, Schlüsselzuweisungen) ergibt sich für den Zeitraum 2014 bis 2016 gegenüber dem Jahr vor der LFAG-Reform (2013) ein Aufwuchs der allgemeinen Deckungsmittel um insgesamt 882 Mio. Euro. Von diesen Mehreinnahmen gehen 652 Mio. Euro (74 Prozent) auf die gute wirtschaftliche Entwicklung im Betrachtungszeitraum zurück. D.h., der **weit überwiegende Teil der Mehreinnahmen der Kommunen im Zeitraum 2014 bis 2016 geht auf konjunkturelle, d.h. zeitlich befristete Verbesserungen und nicht auf strukturelle, d.h. dauerhaft positiv wirkende, Änderungen bei der Finanzausstattung der Kommunen zurück.**
- q. Die von der Landesregierung im Rahmen der LFAG-Reform 2014 vorgenommene Erhöhung der Finanzausgleichsmasse um 50 Mio. Euro kann auch deshalb nicht als Beitrag gewertet werden, der spürbar zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise beigetragen hat, weil die Kommunen allein durch die weitere **Anspannung der Realsteuerhebesätze rund 86 Mio. Euro an Steuermehreinnahmen** erzielt haben. Mit Blick auf die Landkreise bleibt zudem festzuhalten, dass die Kreisumlage – obwohl eigentlich nachrangiges Finanzierungsinstrument – als faktisch einzig beeinflussbare Einnahmequelle auch

in den Jahren 2014 bis 2016 im Vergleich zu 2013 weiter massiv an Bedeutung für die Finanzierung der Kreishaushalte gewonnen hat. Anders gewendet: Auch die Reform des LFAG 2014 und schon seinerzeit steigende Umlagegrundlagen konnten nicht verhindern, dass die **Kreise das Umlageaufkommen stetig weiter erhöhen mussten**.

- r. Die Ausgaben der Kommunen sind auch in dem hier maßgeblichen Betrachtungszeitraum stetig und stark angestiegen. Bezogen auf das Ausgangsjahr 1990 wachsen gerade die Sozialausgaben auch in den Jahren 2014 ff. unverändert stärker als der Kommunale Finanzausgleich an. Auch eine Gegenüberstellung der Entwicklung der Nettoausgaben für die soziale Sicherung gegenüber der Entwicklung der Finanzausgleichsmasse seit dem Jahr 2000 zeigt an, dass der **Aufwuchs der Finanzausgleichsmasse nicht mit dem Aufwuchs der Sozialausgaben Schritt halten** konnte bzw. kann. Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände hat die KFA-Aufstockung um 50 Mio. Euro keinen geeigneten Betrag geleistet, das Missverhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben zu beheben.
- s. Der **Deckungsgrad der Sozialausgaben** durch die Schlüsselzuweisungen hat trotz Einführung der Schlüsselzuweisungen C in **2016 gerade wieder das Niveau des Jahres 2007 erreicht**. Damit ist der Ausgangspunkt des bekannten „Neuwieder Urteils“ des Verfassungsgerichtshofs vom 14.02.2012 gerade einmal erreicht. Erschwerend kommt hinzu, dass auch die **Deckungsquoten der Landesleistungen außerhalb des KFA zurückgegangen** sind. Das Land entzieht sich zunehmend einer Mitfinanzierung kostenträchtiger kommunaler Aufgaben und trägt damit zu einem weiteren Wachstum der Liquiditätskredite bei. Die rückläufige Quote der Mitfinanzierung von Lasten der Sozial- und Jugendhilfe außerhalb des KFA und die über Jahre völlig bedarfsunabhängige Dotierung und Fortschreibung der sog. Verstetigungssumme des KFA belegen diese Feststellung.
- t. Der neue Soziallastenausgleich über die Schlüsselzuweisungen C wurde im Jahr 2014 maßgeblich über Umschichtungen innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs refinanziert. Diese **grundlegende Fehlkonstruktion des reformierten LFAG** prägt die Finanzausgleiche sämtlicher Folgejahre. Zwar spiegelt der gewählte Modus zur Berechnung der Schlüsselzuweisung C2 durchaus die Situation stärker belasteter Kreise und vor allem kreisfreier Städte wider. Die Fortschreibung der Schlüsselmasse C analog der Verstetigungssumme des Kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt allerdings in keiner Weise die tatsächliche Entwicklung der Zuschussbedarfe im Bereich der relevanten Ausgabepositionen.
- u. Nach der Grundsystematik des kommunalen Finanzausgleichs, wonach jegliche anderweitig nicht gebundenen Beträge der Finanzausgleichsmasse bzw. Verstetigungssumme

zu einer Verstärkung der Schlüsselmasse B2 führen, wurde mit der Einführung der SZW C bei gleichzeitiger Anhebung der Verstetigungssumme um lediglich zusätzlich 50 Mio. Euro, die Basis der SZW B2 nochmals deutlich zulasten aller **Schlüsselzuweisungsempfänger B2 geschwächt. Überproportional davon betroffen sind die Empfänger der Leistungsansätze, insbesondere die Schulträger und Zentralen Orte.** Die KSV verbinden mit der Forderung nach einer Verbesserung der finanziellen Grundausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz daher insbesondere auch eine Aufstockung der Schlüsselmasse B2 als Herzstück des KFA.

- v. Die Finanzausgleichsmasse wurde und wird – bezogen auf den Zeitraum von 1991 bis 2020 – erheblich **befrachtet**, nämlich mit insgesamt rund 13 Mrd. Euro. Dies bedeutet eine **durchschnittliche jährliche Befrachtung von rd. 430 Mio. Euro**, d.h. unter dem Strich fließen den Kommunen jährlich durchschnittlich 430 Mio. Euro weniger Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich zu. Mit 6,3 Mrd. Euro (1991 bis 2020) ist die Befrachtung des Finanzausgleichs mit dem **Landesanteil für die Personalkosten von Kindertagesstätten** die gravierendste. Mit 3,6 Mrd. Euro schlägt die **Befrachtung „Grunderwerbsteuer“** als zweitschwerste Befrachtung zu Buche. Auch die zu 50 Prozent **aus dem KFA finanzierten Zuweisungen für die Zwecke des Kommunalen Entschuldungsfonds** Rheinland-Pfalz sind – da sowohl Verstetigungssumme bzw. die Finanzausgleichsmasse als auch die Verbundmasse und der Verbundsatz nicht zusätzlich erhöht wurden – **als Befrachtung zu betrachten**. In der Summe der Jahre 2012 bis 2020 wurden bzw. werden die rheinland-pfälzischen kommunalen Gebietskörperschaften durch die Zuweisungen zum Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz sowie ab 2019 mit dem Aktionsprogramm Kommunale Liquiditätskredite mit rund 759 Mio. Euro befrachtet.
- w. Eine aufgabengerechte Verteilung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel und eine rein rechnerisch ermittelte Verteilungssymmetrie bedeuten nicht dasselbe. **Nach Ansicht der KSV stellt der rein rechnerische Symmetrievergleich kein geeignetes Mittel dar, um den tatsächlichen, aktuellen oder gar zukünftigen, aufgabengerechten Finanzbedarf von Land und Kommunen zu ermitteln.** Dies unter anderem deswegen, da Symmetrieberechnungen auf in der Vergangenheit getätigten Ausgaben beruhen und der Finanzbedarf für neue Aufgaben keinerlei Berücksichtigung findet. Daneben werden bei einer retrospektiven Symmetrieberechnung diejenigen kommunalen Ausgaben nicht erfasst, die gar nicht getätigt worden sind, deren Tätigkeit aber sehr wohl angebracht (im Sinne von „aufgabengerecht“) gewesen wäre (Stichwort: Investitionsverzicht). Schließlich spricht gegen eine retrospektive Symmetrieberechnung als Grundlage der Dotierung eines kommunalen Finanzausgleichs, dass eine solche Berechnung hinsichtlich der Ausgaben des Landes keinerlei Differenzierung vornimmt, ob und inwieweit die-

se auf freiwillige Aufgaben des Landes entfallen. Das Land nimmt im erheblichen Umfang freiwillige Aufgaben wahr. Die entsprechenden Ausgaben werden vollständig in die Symmetrieberechnung eingestellt und schlagen dort als unabdingbarer Finanzbedarf des Landes voll zu Buche, der Finanzbedarf für die freiwilligen kommunalen Aufgaben hingegen nicht.

- x. Art. 49 Abs. 6 Satz 1 der Landesverfassung Rheinland-Pfalz gibt den rheinland-pfälzischen Städten, Kreisen und Gemeinden einen Schutzanspruch gegenüber dem Land auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht. Dazu zählt, dass die kommunale Finanzkraft ermittelt wird. Gleiches gilt für die Finanzkraft des Landes. Beides ist im Zuge des LFAG-Reformgesetzes 2014 erkennbar nicht erfolgt. **Das Verwaltungsgericht Neustadt a.d.W. ist in seinen Beschlüssen vom 13.05.2019 der Ansicht, dass die Neufassung des LFAG 2014 bereits aus verfahrensrechtlichen bzw. prozeduralen Gründen gegen Art. 49 Abs. 6 Satz 1 der Landesverfassung verstößt** und hat dies in seinen Vorlagebeschlüssen unter Ziff. V. 1 eingehend unter Verweis auf zahlreiche Fundstellen begründet. Die **kommunalen Spitzenverbände teilen diese Auffassung** und verweisen hier nachdrücklich auf die Ausführungen der Kammer.

- y. Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände steht die **Auslegung des Art. 49 Abs. 6 Satz 1 Landesverfassung** durch den Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 14.02.2012 – dargelegt wurde, dass ein von der Finanzkraft des Landes losgelöster Anspruch der Kommunen im Widerspruch zur grundsätzlichen Gleichwertigkeit staatlicher und kommunaler Aufgaben stünde – **nicht in Einklang mit Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Grundgesetz (GG)**. Begründet wird diese Auffassung u.a. mit der sog. Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfGE 79, 127 ff.). Demnach ist die kommunale Selbstverwaltung in ihrem Kernbereich absolut geschützt. Zwar war in der Rastede-Entscheidung nur der Aufgabenbestand der Kommunen Gegenstand der Entscheidung. Ist jedoch ein kommunaler Aufgabenbestand absolut geschützt, muss dies zwingend auch für die Finanzausstattung der Kommunen greifen, würde doch der absolute Schutz des Aufgabenbestandes sonst ad absurdum geführt. **Der Mindestfinanzbedarf der Kommunen stellt einen abwägungsfesten Mindestposten im öffentlichen Finanzwesen des jeweiligen Landes dar** (BVerwGE 145, 378, 385 ff.).

- z. Das Land Rheinland-Pfalz hat bis Ende 2017 94 Prozent des strukturellen Defizits im Vergleich zum Ausgangsjahr 2011 abgebaut. Das Ziel der Landesregierung, bis 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu realisieren, wird mit dem Doppelhaushalt 2019/2020 bereits im Jahr 2019 erreicht. Während des Land deutliche Schritte in Richtung eines strukturellen Haushaltsausgleichs gehen konnte, sind auf kommunaler Ebene die um Sondereffekte bereinigten Finanzierungssalden weiter im tiefroten Bereich ver-

blieben, die Liquiditätskredite sind weiter angestiegen. **Nach Meinung der KSV ist der Abbau des strukturellen Defizits des Landes wenigstens teilweise auf die Unterfinanzierung der Kommunen zurückzuführen („Wegdrängen“ öffentlicher Verschuldung auf die kommunale Ebene).**

Die Entwicklung der Finanzsituation der rheinland-pfälzischen Kommunen bzw. die hier dargelegten Fakten belegen, dass die **rechtlichen Vorgaben in Bezug auf eine angemessene Finanzausstattung dauerhaft nicht eingehalten worden sind bzw. auch aktuell nicht beachtet werden.** Diese rechtlichen Vorgaben richten sich aber an das Land als Gewährträger einer verfassungskonformen Finanzausstattung von Kreisen, Städten und Gemeinden. Grundgesetz und Landesverfassung garantieren das kommunale Recht auf Selbstverwaltung dem eine entsprechende finanzielle Ausstattung immanent ist. Diese Garantien bilden den Hintergrund für die erneut beim VGH erhobenen Klagen gegen das Landesfinanzausgleichsgesetz Rheinland-Pfalz (LFAG 2014) in Verbindung mit den entsprechenden Landeshaushaltsgesetzen bzw. -plänen. Die Kläger sind mit Unterstützung der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz der Auffassung, dass die vom VGH für die Jahre 2007 ff. festgestellte Unvereinbarkeit der Finanzausstattung der Kommunen mit der Verfassung trotz der Novellierung des LFAG weiter fortbesteht.

Der VGH in seinem Urteil vom 14.02.2012: Die über Jahrzehnte gewachsene kommunale Finanzkrise erfordert von Verfassungs wegen ein entschlossenes und zeitnahes Zusammenwirken aller Ebenen. Die Schere zwischen den verfügbaren Finanzmitteln und dem, was die Kommunen leisten sollen, ohne neue Schulden anzuhäufen, muss wieder geschlossen werden. Dem zweifellos ebenfalls hoch belasteten **Land** fällt dabei die **Hauptverantwortung** zu, weil es immer noch über größere Gestaltungsmöglichkeiten verfügt als die stark fremdbestimmten Kommunen.

Wir wären im Interesse der vielen Kreise, Städte und Gemeinden in zum Teil schwierigster Haushaltssituation sehr dankbar, wenn der VGH sich zu möglichst konkreten Vorgaben entschließen könnte, die seitens des Gesetzgebers in einem neuerlichen Gesetzgebungsverfahren zur sofortigen Beseitigung der verfassungswidrigen kommunalen Finanzausstattung zu beachten sind.

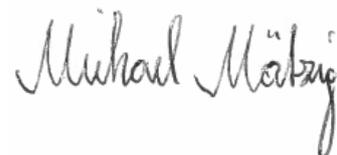
Mit freundlichen Grüßen



Dr. Karl-Heinz Frieden
Geschäftsf. Vorstandsmitglied



Jürgen Hesch
Beigeordneter



Michael Mätzig
Geschäftsführender Direktor

Literaturverzeichnis

Henneke, Hans-Günter (2018) in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke: Grundgesetz: GG, 14. Auflage, Carl Heymanns Verlag.

Henneke, Hans-Günter (2019a): Kommunale Mindestfinanzausstattungsgarantie durch die Länder Hessen und Rheinland-Pfalz nach Art. 137 Abs. 5 HeVerf, Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG - und auch nach Art. 49 Abs. 6 LV RhPf sowie Begrenzt die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes den Anspruch auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung - Eine Dauerfrage im Lichte neuester Entwicklungen. In: Der Landkreis, Ausgabe 1-2/2019, S. 26-31.

Henneke, Hans-Günter (2019b): Armes Rheinland-Pfalz. In: Der Landkreis, Ausgabe 7/2019, S. 331-337.

Junkernheinrich, Martin/Micosatt, Gerhard (2019): Überhöhte oder überdurchschnittliche Sozialausgaben? - Falldichte und Fallkosten im interregionalen Vergleich. In: der gemeindehaushalt 2/2019, S. 25 ff..

Junkernheinrich, Martin (2018): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Landtags Rheinland-Pfalz am 9. August 2018, Landtag Rheinland-Pfalz, Vorlage 17/3531.

Junkernheinrich, Martin/Frankenber, Dominik (2017): Vertikale Verteilungssymmetrie der Finanzmittel von Land und Kommunen in Rheinland-Pfalz, Kaiserslautern.

Junkernheinrich, Martin /Micosatt, Gerhard (2017): Kommunalfinanzen in Rheinland-Pfalz oder: Sind die Kommunen noch immer unterfinanziert?, Kaiserslautern.

Meffert, Horst (2019a): Analyse kommunaler Finanzströme in Rheinland-Pfalz – Finanzierbarkeit von Landeshandeln, Band 23 der Schriftenreihe des Gemeinde- und Städtebundes, Verlagsservice Metz.

Meffert, Horst (2019b): Zuweisungen an die Träger der Jugendämter für Personalkosten der Kindertagesstätten. In: KiTa aktuell, Heft 1/2019, S. 19 ff..

Meffert, Horst (2018): Altschuldenregelung für Rheinland-Pfalz – Möglichkeiten der Ausgestaltung. In: Gemeinde und Stadt, Heft 2/2018, S. 38 f..

Meffert, Horst (2017), Der rheinland-pfälzische kommunale Finanzausgleich. Band 21 der Schriftenreihe GStB Rheinland-Pfalz, Verlagsservice Metz.

Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2019): Kommunalbericht 2019, Speyer.

Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2018): Kommunalen Finanzausgleich RLP; Ergänzende Bemerkungen zur kommunalen Finanzlage und zur Entwicklung der Schlüsselzuweisungen. Schreiben des Präsidenten des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz vom 23.08.2018 zur Sitzung des Innenausschusses am 16.08.2018, Landtag Rheinland-Pfalz, Vorlage 17/3573.

Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2017): Kommunalbericht 2017, Speyer.

Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2010): Kommunalbericht 2010, Speyer.

Scherf, Wolfgang (2017): Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz - Aktualisierung des Gutachtens von 2015 im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz vertreten durch das Ministerium der Finanzen, Gießen.

Wendt, Rudolf (2013): Angemessene Finanzausstattung der Kommunen und finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes. In: Franzius, Claudio et.al.: Beharren. Bewegen.: Festschrift für Michael Kloepfer zum 70. Geburtstag (Schriften zum Öffentlichen Recht), Verlag Duncker & Humblot, S. 735-750.