

**SPD-Fraktion**

im Landtag Rheinland-Pfalz  
Kaiser-Friedrich-Straße 3  
55116 Mainz  
Telefon: 06131/ 208- 3225  
Telefax: 06131/ 208- 4225  
spd@spd.landtag.rlp.de

**BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

im Landtag Rheinland-Pfalz  
Kaiser-Friedrich-Straße 3  
55116 Mainz  
Telefon: 06131-2083130  
Fax: 06131-2084131  
kontakt@gruene.landtag.rlp.de

Herr  
Bernhard Henter, MdL  
Vorsitzender der Enquete-Kommission  
„Kommunale Finanzen“  
Landtag Rheinland-Pfalz  
Deutschhausplatz 12  
55116 Mainz

Mainz, 9. Januar 2013

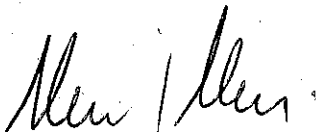
**Eckpunkte für eine Reform des Kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

hiermit erhalten Sie das Eckpunktepapier der Landtagsfraktionen SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN für eine Reform des Kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz.

Wir bitten Sie dieses Papier allen Mitgliedern der Enquete-Kommission „Kommunale Finanzen“ als Vorlage für die Sitzung am 10. Januar 2013 bereitzustellen.

Mit freundlichen Grüßen



**Hendrik Hering, MdL**  
Fraktionsvorsitzender der  
SPD Landtagsfraktion



**Daniel Köbler, MdL**  
Fraktionsvorsitzender der Landtagsfraktion  
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

## Eckpunkte für eine Reform des Kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz

In seinem Urteil vom 14. Februar 2012 zur Klage des Landkreises Neuwied gegen die Festsetzung der Schlüsselzuweisung für das Jahr 2007 und gegen das Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) 2007 hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz das Land aufgefordert, eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs mit Wirkungseintritt bis spätestens zum 1. Januar 2014 in Kraft zu setzen. Das Urteil besagt, dass Art. 49 Abs. 6 LV das Land verpflichtet, den Kommunen im Wege des Finanzausgleichs eine angemessene Finanzausstattung zu sichern. Das Land soll einen spürbaren Beitrag insbesondere an der Steigerung der von den Kommunen zu leistenden Sozialausgaben erbringen. Ferner hat der Verfassungsgerichtshof die Kommunen auf eine maximale Anstrengung ihrer eigenen Kräfte verpflichtet, um auch selbst ihre Finanzsituation zu verbessern. Die Enquete-Kommission betont, dass alle staatlichen Ebenen – neben dem Land und den Kommunen auch der Bund – ihren Beitrag leisten müssen, um die Finanzausstattung der Kommunen auf ein für alle Gebietskörperschaften angemessenes Niveau anzuheben. Ziel muss es sein, ein tragfähiges Finanzierungskonzept zur Sicherung der Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung in Rheinland-Pfalz zu entwickeln.

Vor dem Hintergrund intensiver Beratungen seit ihrer Einsetzung fordert die Enquete-Kommission „Kommunale Finanzen“ die Landesregierung auf, sich bei der Erarbeitung eines Entwurfs zur Reform des LFAG an folgenden Eckpunkten zu orientieren:

1. Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz hat sich **in wesentlichen Grundstrukturen bewährt**, die auch in einem neuen bzw. reformierten Landesfinanzausgleichsgesetz zu bewahren sind. Insbesondere folgende Strukturelemente haben sich als tragfähig erwiesen:
  - a) das **Einwohner=Einwohner-Prinzip**, wonach jeder Einwohner gleich gewichtet wird, unabhängig davon, ob er auf dem Land oder in der Stadt wohnt,
  - b) das **Einsäulen-Prinzip**, wonach es keine getrennten Schlüsselmassen für die einzelnen Gebietskörperschaftsklassen gibt,
  - c) die grundlegende Ausgestaltung des **Stabilisierungsfonds**, der eine Verstetigung der kommunalen Finanzausstattung bewirkt,
  - d) die grundlegende **Ausgestaltung des Systems der Bedarfsermittlung** bei den Schlüsselzuweisungen B2 mit einem Hauptansatz und einer begrenzten Anzahl von Leistungsansätzen zur Berücksichtigung von Sonderbedarfen,
  - e) die grundlegende Ausgestaltung des Systems der **Finanzkraftermittlung**.
  
2. Eine dauerhafte Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung in Rheinland-Pfalz muss zum Ergebnis haben, dass ab 2014 im Durchschnitt der konjunkturellen

Zyklen ein **positiver Finanzierungssaldo der rheinland-pfälzischen Kommunen** in ihrer Gesamtheit erreicht wird. Um dies zu gewährleisten, bedarf es einer substantiellen Entlastung der kommunalen Soziallastenträger durch einen reformierten kommunalen Finanzausgleich. Im Hinblick auf den kommunalen Finanzierungssaldo 2014 und die folgenden Jahre ist von kommunalen Steuermehreinnahmen, steigenden Landeszuweisungen im geltenden System, Mehreinnahmen der Kommunen durch die Übernahme der Kosten der Grundsicherung durch den Bund sowie zusätzlichen Konsolidierungsbemühungen der Kommunen über den Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RLP) hinaus auszugehen, aber auch von insbesondere inflationsbedingten oder gesetzlich und tarifvertraglich bedingten kommunalen Ausgabensteigerungen. Unabdingbar ist, dass der Aufwuchs der kommunalen Finanzausstattung einschließlich eines spürbaren Mehrbeitrags des Landes im Wesentlichen den kommunalen Soziallastenträgern zufließen muss.

3. Um den Steuerverbund transparenter zu gestalten und zu verbreitern, wird er in zwei Teilverbänden ausgewiesen und mit zusätzlichen Landesmitteln ausgestattet. Hierzu erwartet die Enquete-Kommission im Februar die Vorlage belastbarer Zahlen durch die Landesregierung mit Blick auf die Entwicklung der Verbundmasse, der Finanzausgleichsmasse und des Stabilisierungsfonds auf Grundlage der aktuellen Steuerschätzung für die Jahre 2014/2015.
4. Der **Stabilisierungsfonds** gemäß § 5a LFAG hat sich bewährt und ist deshalb im Grundsatz zu erhalten. Die Enquete-Kommission hält indes eine Beschränkung des maximalen positiven **Anlagevermögens des Stabilisierungsfonds auf 25% der Verstetigungssumme** des jeweiligen Haushaltsjahres für geboten, um das Spannungsverhältnis zwischen dem kommunalen Liquiditätsbestand und dem Guthabenaufbau im Stabilisierungsfonds zu begrenzen. Für Darlehen aus dem Stabilisierungsfonds ist eine entsprechende Begrenzung vorzusehen.
5. Bei der Finanzausstattung der Kommunen ist deren zukünftige Belastung durch die **Kosten des Ausbaus der U 3-Betreuung** zu berücksichtigen. Dabei soll geprüft werden, ob sinnvoller Weise entsprechende Folgerungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu ziehen wären oder außerhalb desselben.
6. Bei den **Leistungen der örtlichen Träger nach SGB XII** (Hilfe zur Pflege, Eingliederungshilfe) soll eine anteilige Beteiligung in Höhe von jeweils 50 % von Land und Kommunen an den ungedeckten Aufwendungen erfolgen. Dabei ist die Vergleichbarkeit der zugrundegelegten Kosten zu gewährleisten. Landesleistungen, Verstetigungssumme und Finanzausgleichsmasse sind entsprechend anzuheben
7. Durch Bundesgesetz erfolgt im Bereich der **Grundsicherung im Alter** eine erhebliche Entlastung der Kommunen. In den Jahren nach 2013 ist von einem Betrag i.H.v. 165 Mio. € auszugehen. Ob weitere Entlastungen im Rahmen der Eingliederungshilfe erwartet werden können, ist noch ungewiss. Alle Beteiligten werden aufgefordert

beim Bund darauf einzuwirken, dass das in Aussicht gestellte Bundesleistungsgesetz eingeführt wird.

8. Um zu erreichen, dass die von den gestiegenen Sozialausgaben besonders betroffenen Gebietskörperschaften im verstärkten Maße profitieren, soll als Kern der Reform des LFAG in Ergänzung des bisherigen Soziallastenansatzes innerhalb der Schlüsselzuweisungen B2 nun **eine zusätzliche finanzkraftunabhängige Schlüsselzuweisung „Sozialleistungen“** geschaffen werden. Für diese neu einzuführende allgemeine Zuweisung ist ein festzulegender Betrag (vorzugweise ein mit einem Dynamisierungsfaktor versehener Anteil an der Verstetigungssumme) vorzusehen und nach Maßgabe der von den Kommunen zu tragenden tatsächlichen Sozial- und Jugendhilfeausgaben zu verteilen. Ziel ist, die Beteiligung des Landes an den kommunalen Sozialausgaben im Sinne des Urteils des Verfassungsgerichtshofes wesentlich zu stärken und sie transparenter zu gestalten. Mittelfristig ist zu prüfen, welche Verteilungswirkungen eine indikatorenbezogene Gestaltung dieser Zuweisung haben würde, deren Ziel es ist, einerseits einen gerechten Ausgleich zwischen den Kommunen zu realisieren und andererseits eine Anreizwirkung zu Kostenreduzierungen zu entfalten.
9. Mit Bezug auf das **System der Schlüsselzuweisungen** hält die Enquete-Kommission über die Einführung der neuen finanzkraftunabhängigen Schlüsselzuweisung „Sozialleistungen“ hinaus die Umsetzung der folgenden Eckpunkte für notwendig:
  - a) Die Nivellierungssätze für die drei Realsteuern Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer sollten erhöht werden, um die bestehende Differenz zum höheren (bundesweiten) Durchschnitt der Hebesätze bei diesen Steuerarten deutlich zu vermindern. Ziel ist, dass die Kommunen ihre Einnahmequellen bei den Realsteuern angemessen ausschöpfen. Zur Orientierung über das erforderliche und ökonomisch tragfähige Maß dieser Erhöhung der Nivellierungssätze sei auf die diesbezüglichen Ausführungen des Gutachtens des Münchener ifo-Instituts verwiesen.
  - b) Um die starken konjunkturellen Schwankungen der Schlüsselzuweisungen A zu dämpfen, hält die Enquete-Kommission eine Umstellung der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl dergestalt für notwendig, dass nicht mehr die landesdurchschnittliche Steuerkraft nur eines Jahres zugrunde gelegt wird, sondern die landesdurchschnittliche Steuerkraft der letzten drei Jahre.
  - c) Die Schlüsselzuweisungen B1 sind im Grundsatz beizubehalten. Ihr finanzkraft- und bedarfsunabhängiger Charakter hat sich in der Vergangenheit als ein geeignetes Instrument aufgabengerechter kommunaler Finanzausstattung erwiesen. Geprüft werden sollte, ob die praktizierte Differenzierung noch ausreichend ist oder ob hier weitere Kategorien eingeführt werden sollten.
  - d) Ebenfalls beizubehalten sind die Investitionsschlüsselzuweisungen. Mittelfristig sollte deren Ausgestaltung und Zweck überprüft werden.

10. Das bestehende System der **Zweckzuweisungen** soll im Wesentlichen erhalten bleiben. Es bedarf aber einer Überprüfung der kommunalen Förderprogramme. Das Volumen der investiven Zweckzuweisungen ist auf dem gegenwärtigen Niveau zu stabilisieren. Im Resultat kommt es einer von der Kommission begrüßten weiteren Verschiebung im Verhältnis von Zweckzuweisungen und allgemeinen Zuweisungen zugunsten letzterer. Aufwüchse der Finanzausgleichsmasse sollen vor allem den Schlüsselzuweisungen dienen.
11. Die Enquete-Kommission sieht die Notwendigkeit, die **Zuweisungen zum Ausgleich von Beförderungskosten** der Schülerinnen und Schüler mit einem Mehrbetrag zu versehen. Reformbedarf besteht bei dieser Zuweisung strukturell darüber hinaus insofern, als sie nicht dem Ausgleich von Ist-Kosten der Träger dienen sollte, da diese Kosten zu sehr von der Gestaltung der Beförderungsleistungen durch die Kommunen abhängen. Die Enquete-Kommission hält deshalb eine Umstellung auf einen indikatorgestützten Förderungsansatz für zwingend. Die Festlegung maßgeblicher Indikatoren und ihrer Gewichtung bedarf jedoch noch weiterer Analysen. In diese Prüfung ist einzubeziehen die Umkehr vom Trägerprinzip zum Wohnortprinzip bei der Kostenträgerschaft.
12. Der **demografische Wandel wird zukünftig bei der Reform des kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt**. Seine Gestaltung muss gezielt durch Zweckzuweisungen gefördert werden. Dazu soll der demografische Wandel als Bewertungsfaktor bei der Überarbeitung der bestehenden Förderprogramme einbezogen werden. Der Flächenansatz wirkt derzeit bereits als Ausgleich für die vom demografischen Wandel betroffenen ländlichen Regionen. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob der demografische Wandel bei der Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Ansatz zu berücksichtigen ist.
13. Mit Blick auf die **Ermittlung der kommunalen Finanzkraft** hält die Enquete-Kommission kurzfristig gesehen die Einbeziehung weiterer örtlicher Einnahmen für nicht durchführbar. Dies gilt auch für die Einnahmen aus der Nutzung der Windkraft, gegen die neben rechtlichen und systematischen Bedenken auch praktische Erwägungen sprechen. Allerdings sieht die Kommission Prüfungsbedarf bezüglich einer systematisch kohärenten Verbreiterung der Finanzkraftermittlung und die Möglichkeit, dazu weitere kommunale Einnahmen (wie etwa solche aus Verpachtungen) heranzuziehen.
14. Die **Finanzausgleichsumlage** soll in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung unverändert bleiben. Die Auswirkungen der Einführung eines progressiven Tarifs waren vom Gesetzgeber gewollt und sind nach wie vor gerechtfertigt.
15. Die **Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“** läuft mit dem Fonds „Deutsche Einheit“ Ende 2019 aus.

16. Die Belastung der kommunalen Haushalte wird zu einem Teil auch auf die Verpflichtung auf vielfältige **Standards und Normierungen** zurückgeführt, die bei der kommunalen Aufgabendurchführung auf verschiedensten Sachgebieten bindend sind. Die Enquete-Kommission wird sich in einem weiteren Arbeitsschritt mit dieser Frage beschäftigen. Ebenso wird sie sich mit der Frage der Aufgabenkritik befassen. Ziel ist es jeweils, Freiräume für Einsparungen zu schaffen. Für **Standardüberprüfungen und Aufgabenkritik** bieten dialogorientierte Verfahren zwischen allen Beteiligten die beste Gewähr dafür, dass sachgerechte Lösungen gefunden und geeignete Standardanpassungen vorgenommen werden können. Deshalb soll der diesbezügliche Austausch zwischen Land und Kommunen sowie den kommunalen Spitzenverbänden intensiviert und in geeigneter Weise institutionalisiert werden.
17. Die Enquete-Kommission regt mit Blick auf die kommunale Einkommenssituation eine differenzierte Bewertung der Praxis der **Erhebung von Gebühren und Beiträgen** durch die Kommunen an. Die Enquete-Kommission sieht hier Verbesserungsbedarfe. In diesem Zusammenhang hat auch die Kommunalaufsicht eine wichtige Funktion. Zusätzlich sollen Landesgesetze und Landesverordnungen auf entsprechende Vorschriften und Anpassungen hin überprüft werden.
18. Die **Anhörungsrechte der kommunalen Ebene** bei den Beratungen des Landeshaushalts im Landtag sollen durch eine spezifische Anhörung, beispielsweise durch eine gemeinsame Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses und des Innenausschusses, gestärkt werden.
19. Drei Jahre nach ihrem Inkrafttreten soll eine **Evaluation der Wirkungen** der aktuellen Reform des Kommunalen Finanzausgleichs vorgenommen werden.
20. Unter dem Verweis auf das VGH-Urteil (N 3/11) ist auch eine **weitreichendere Kommunal- und Verwaltungsreform** zu entwickeln, die alle Ebenen umfasst, tragfähig ist und Einsparungen für die kommunale Ebene bringt.