

<p style="text-align: center;"><b>Zehn Fragen der Allgemeinen Landrätekonferenz vom 15.05.2018 an die Damen und Herren Abgeordneten des Landtages Rheinland-Pfalz</b></p>
---

**Regierungsvorlage zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes (LFAG) - Landtagsdrucksache 17/6000 vom 18.04.2018**

Die Allgemeine Landrätekonferenz hat in ihrer Sitzung am 15.05.2018 in Mainz ein Papier verabschiedet, das - ausgehend von einer kurzen Sachverhaltsdarstellung mit wenigen Anlagen - zehn Fragen an die Damen und Herren Abgeordneten beinhaltet. Der Fragenkatalog soll eine vertiefte öffentliche Auseinandersetzung über die beabsichtigten Änderungen des Landesfinanzausgleichsgesetzes sowie deren Auswirkungen und Folgen für die Landkreise und den ländlichen Raum insgesamt anstoßen und damit auch einen Beitrag für die Diskussion in den Kreistagen liefern.

**Vorspann**

Nach den Vorstellungen der Landesregierung soll der Kommunale Finanzausgleich (KFA) mit dem Ziel fortentwickelt werden,

- a) schwerpunktmäßig Städte und Landkreise mit besonders hohen Sozialausgaben über eine neue Schlüsselzuweisung (SZ) C 3 zu entlasten,
- b) gleichmäßige Lebensverhältnisse im Land zu fördern und den ländlichen Raum zu stärken sowie
- c) den Aufwuchs der SZ 2018 in Höhe von rd. 133 Mio. € ungefähr hälftig auf die kreisfreien Städte und den kreisangehörigen Raum zu verteilen.

Tatsächlich sieht die Regierungsvorlage des Landes aber vor allem vor, die Position der kreisfreien Städte um rd. 94 Mio. € zu stärken und jene der Ortsgemeinden um rd. 40 Mio. €. Die Landkreise sollen in keiner Weise am Aufwuchs partizipieren, sondern sogar 10 Mio. € verlieren.

Ohne das vorgesehene Änderungsgesetz hätten die Kreise hingegen in 2018 zusätzliche Einnahmen in Höhe von rd. 72 Mio. € Übersicht der Mindereinnahmen bzw. Mehreinnahmen aufgrund der Gesetzesänderungen im **Anhang**.

Fazit: Eine Entlastung der ebenfalls im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe enorm belasteten Landkreise findet entgegen der Zusage der Landesregierung nicht statt. Die Vorgabe einer in etwa hälftigen Aufteilung des Aufwuchses zwischen Stadt und Land wird völlig verfehlt. Die Landkreise finanzieren weitgehend die Mehreinnahmen der kreisfreien Städte. Der ländliche Raum wird krass benachteiligt.

Gemeinsame Forderung der Kommunalen Spitzenverbände: Die Finanzausstattung von Städten, Kreisen und Gemeinden muss über den KFA insgesamt zusätzlich um mindestens 300 Mio. € gestärkt werden. Nur so kann es gelingen, dass alle hoch verschuldeten und erheblich im Sozialbereich belasteten kommunalen Gebietskörperschaften mittelfristig ihren Haushalt ausgleichen, Kaschenkredite abbauen können und wieder freie Finanzspitzen für dringend notwendige Investitionen erwirtschaften. Der Landtag soll die im Landeshaushalt vorhandenen Spielräume, insbesondere

auch die bereits aktuell bestehenden Guthaben der Kommunen von rd. 800 Mio. € im KFA, nutzen, um bereits die Schlüsselzuweisungen 2018 deutlich aufzustocken.

Mit dem nachfolgenden Fragenkatalog möchte der Landkreistag die anstehende Diskussion um Korrekturen an der Regierungsvorlage zur Änderung des LFAG mit dem Ziel begleiten, den Blick für die Situation der Landkreise im KFA zu schärfen und die Möglichkeit und Notwendigkeit einer Nachbesserung des Gesetzesvorhabens im Interesse der Kreise zu verdeutlichen.

<p style="text-align: center;"><b>Zehn Fragen der Allgemeinen Landrätekonferenz vom 15.05.2018 an die Damen und Herren Abgeordneten des Landtages Rheinland-Pfalz</b></p>
---

- **Feststellung:** Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (VGH) hat in einem bundesweit viel beachteten Urteil vom 14.02.2012 (VGH 3/11) u. a. festgestellt, dass das LFAG in wichtigen Passagen mit der Landesverfassung nicht vereinbar ist und die kommunalen Finanzausgleiche seit 2007 verfassungswidrig sind. Das Land wurde insbesondere verpflichtet, einen spürbaren Beitrag zur Entlastung der Soziallastenträger - Kreise und Städte - zu leisten.
  - ➔ **Frage 1:** *Sind Sie - anders als Professor Dr. Martin Junkernheinrich<sup>1)</sup> - der Meinung, dass das Land seit 2014 mit jährlich 50 Mio. €, bei einer Nettobelastung der Kommunen im Sozialbereich von weit über 2 Mrd. €, einen spürbaren Beitrag zur Entlastung der Kommunen leistet?*
  
- **Feststellung:** Zum 31.12.2016 hatten elf Landkreise in der Summe ein negatives Eigenkapital in Höhe von rd. 700 Mio. €. Alle diese Landkreise (Ausnahme Kusel: + 249.000 €!) verzeichnen in 2018 infolge der Gesetzesänderungen beträchtliche Mindereinnahmen.
  - ➔ **Frage 2:** *Unterstützen Sie die Forderung des Landkreistages, dass auch die Schlüsselzuweisungen 2018 an die Landkreise aufgestockt werden müssen oder nehmen Sie in Kauf, dass die Investitionsfähigkeit der Kreise für Zwecke der Digitalisierung, der Ausstattung von Schulen, der Unterhaltung von Kreisstraßen und dgl. beeinträchtigt wird?*
  - ➔ **Frage 3:** *Teilen Sie die Auffassung, dass die Kreise auch mehr finanzielle Mittel des Landes benötigen, um sog. freiwillige Aufgaben wie den ÖPNV sowie freiwilligen Leistungen in Kultur, Sport und Weiterbildung erfüllen bzw. erbringen zu können?*

- **Feststellung:** Nach den Ermittlungen der Landesregierung belaufen sich die Belastungen der kreisfreien Städte in den maßgeblichen Bereichen der Schlüsselzuweisungen C 1 und C 2 nach deren Abzug auf 384 Mio. €, jene der Landkreise auf 740 Mio. €. Durch die neue Schlüsselzuweisung C 3 sollen die kreisfreien Städte um 59,6 Mio. € und die Landkreise (tatsächlich profitiert nur der Landkreis Kusel) um 0,4 Mio. € entlastet werden.
  - ➔ **Frage 4:** *Stimmen Sie der Auffassung zu, dass auch der Landkreisbereich, der rd. 60 % der Soziallasten in Rheinland-Pfalz trägt, einer Entlastung bei den Soziallasten bedarf, die für 2018 in der Summe mindestens jener der kreisfreien Städte entsprechen sollte?*
  - ➔ **Frage 5:** *Haben Sie eine Erklärung dafür, warum die Landkreise durch die neuen Schlüsselzuweisungen C 3 - entgegen der Ankündigung der Landesregierung - nicht entlastet werden sollen?*
  
- **Feststellung:** Nach den Berechnungen der Landesregierung beläuft sich das Guthaben der Kommunen in der sog. Finanzreserve des Stabilisierungsfonds nach § 5 a LFAG Ende 2018 auf 513 Mio. € (Kapitel 20 06 des Doppelhaushaltes 2017/2018). Ferner haben die Kommunen gegenüber dem Land einen Anspruch auf Abrechnung der Finanzausgleichsleistungen 2016 bzw. 2017 in Höhe von 104 Mio. € bzw. 181 Mio. €. Ein weiteres beträchtliches Abrechnungsguthaben wird sich nach der jüngsten Steuerschätzung vom Mai 2018 aus dem kommunalen Steuerverbund 2018 ergeben (Landtags-Drucksache 17/5636). Derart hohe kommunale Guthaben hat es in der Geschichte des Systems des Kommunalen Finanzausgleichs noch nie gegeben.
  - ➔ **Frage 6:** *Unterstützen Sie die Forderung der kommunalen Spitzenverbände, Teile der vorhandenen Abrechnungsergebnisse 2016/2017 zeitlich vorzuziehen, damit die Schlüsselzuweisungen aus dem KFA 2018 entsprechend erhöht werden können?*
  
- **Feststellung:** Dem Referentenentwurf zur Änderung des LFAG ist - trotz der gemeinsamen Forderung der kommunalen Spitzenverbände - keine Gesetzesfolgenabschätzung (Vergleich der Aufteilung der Schlüsselzuweisungen 2018 nach altem Recht und neuem Recht) beigefügt worden. Stattdessen stellt die Regierung bewusst einen Vergleich zum Jahr 2017 her und vermischt damit gezielt die Auswirkungen der jährlichen Veränderung der Steuerkraft mit den Folgen der Gesetzesänderungen.
  - ➔ **Frage 7:** *Stimmen Sie der Auffassung der drei kommunalen Spitzenverbände zu, dass bei einer Erhöhung der Schlüsselzuweisungen (SZ) an die kreisfreien Städte in Form der neuen SZ C 3 von 60 Mio. €, der SZ B 1 von 25 Mio. € und der SZ B 2 von ca. 9 Mio. € (Summe: 94 Mio. €) bei einem Gesamtaufwuchs der Schlüsselzuweisungen von rd. 132 Mio. € das Ziel der Landesregierung nicht erreicht ist, den Aufwuchs der Schlüsselzuweisungen 2018 in etwa hälftig auf die kreisfreien Städte und den Landkreisbereich/ländlichen Raum zu verteilen und unterstützen Sie deren gemeinsame Forderung, dass noch in 2018 mindestens weitere 60 Mio. € benötigt werden, um auch den Landkreisbereich entsprechend zu entlasten?*

- **Feststellung:** Das Land finanziert den vollen, nicht konnexitätsrelevanten Landesanteil für Personalkostenzuschüsse an Kindertagesstätten (2018: 380 Mio. €) aus dem Bereich der Zweckzuweisungen des KFA (sog. Befrachtung des KFA mit Landesausgaben). Die hier zudem anfallenden überplanmäßigen Finanzbedarfe deckt es durch Entnahmen aus der kommunalen Finanzreserve des Stabilisierungsfonds und bezeichnet dies sogar als „Einsparung an anderer Stelle“. Die Steigerungsraten dieser Ausgabeposition im KFA liegen weit über jenen der verfügbaren Finanzausgleichsmasse.
  - ➔ **Frage 8:** *Ist Ihnen bekannt, dass Entnahmen aus dem KFA letztlich immer zulasten der als „Restgröße“ verbleibenden, für die Landkreise aber wichtigsten finanzkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen B 2 gehen?*
  - ➔ **Frage 9:** *Unterstützen Sie die Forderung der Städte, Kreise und Gemeinden nach einem Abbau von Entnahmen des Landes aus dem KFA zur Finanzierung originärer Landesausgaben?*
  
- **Feststellung:** Immer wieder beklagen die rheinland-pfälzischen Kommunen, dass Bundesmittel nicht voll bzw. zusätzlich vom Land weiter gegeben werden. Sei es die sog. 5. Milliarde aus dem kommunalen Entlastungsprogramm der letzten Legislaturperiode, seien es 2/3 der Integrationsmittel, seien es die Personalkostenzuschüsse des Bundes für Kindertagesstätten oder jüngst die zusätzlichen Umsatzsteueranteile des Bundes als Ersatz für die Entflechtungsmittel. Auch der Bundesrechnungshof sieht derartige Entwicklungen mit Sorge.
  - ➔ **Frage 10:** *Ist über die Höhe der Weiterleitung dieser Mittel an die Kommunen nach Ihrer Kenntnis in den zuständigen Fachausschüssen des Landtages intensiv beraten worden und unterstützen Sie die Forderung der Kommunen, dass hierüber - auch in Bezug auf eine konkrete Weiterleitung der Mittel über den KFA - gemeinsam ein Konsens zwischen dem Land und den Kommunen gefunden werden sollte?*



Wir würden uns, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr freuen, wenn Sie die Bemühungen der Landkreise und damit der Menschen im ländlichen Raum auf dem Weg zu einem fairen und aufgabenangemessenen kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz unterstützen würden.

Anhang: Auswirkungen der Gesetzesänderungen auf den Landkreisbereich (Gesamtkreise) sowie die einzelnen kreisfreien Städte und Landkreise (Zentralkreis)

<sup>1)</sup>**Fußnote Junkernheinrich:** *Ohne die wirtschaftliche Entlastung (Steuermehreinnahmen) und die weiteren Bundeshilfen wäre die Wirkung der fiskalischen Aufstockung der Finanzausgleichsmasse verpufft, weil die Folgekosten sozialer Problemlagen noch immer weiter zunehmen. Die mit der LFAG-Reform verbundene finanzielle Aufstockung der Finanzausgleichsmasse hat allein keine „spürbare“ Verbesserung der kommunalen Finanzsituation herbeigeführt.*

**Der 50 Millionen-Beitrag zur Verbesserung der kommunalen Finanzen durch das Land ist angesichts der Risiken zu wenig. Insofern kann festgestellt werden, dass die Vorgaben des Verfassungsgerichtshofes von 2012 für eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs nicht erfüllt wurden.**

*Die erzielte „optische“ Nähe zu einem im Durchschnitt erreichten Haushaltsausgleich - im Sinne der kommunalen Finanzrechnung - ist trotz der umfassenden Entlastung aus anderen Quellen nicht gleichzusetzen mit einem nachhaltigen strukturellen Haushaltsausgleich.*

### Einige Fakten: (s. auch den Entwurf des 10-Punkte-Fragenkatalogs)

**Steuereinnahmen des Landes und der Kommunen** steigen in etwa linear. Aber der Anteil aus dem Steuerverbund wird nicht zeitnah weiter geleitet.

KFA ist keine lästige Ausgabebeziehung des Landes, sondern primär Steuereinnahmeverbund (für Bundes-Gemeinschaftssteuern in Art. 106 III GG geregelt).

**Abrechnungsguthaben im KFA waren noch nie so hoch:** 513 Mio. € Finanzreserve (Ende 2017: 556 Mio. €), Guthaben aus Abrechnung 2016: 103 Mio. € (spätestens 2019 abzurechnen), Abrechnung 2017: rd. 180 Mio. € (spätestens 2020 abzurechnen), Abrechnungsguthaben 2018: +..... ?

### Vorgesehene außerplanmäßige Steigerungsrate bzw. Entwicklung der Verstetigungssumme:

- 2018: Null, dennoch gravierende Umschichtungen im KFA zulasten der Kreise, die mangels eigener Steuereinnahmen auf hohe Schlüsselzuweisungen des KFA angewiesen sind.
- 2019: + 60 Mio. € aber nicht aus dem originären Landeshaushalt, sondern der kommunalen Finanzreserve.
- 2020: - 54,5 Mio. € weil erhöhte Gewerbesteuerumlage nicht mehr Verbundgrundlage ist; dabei führte diese erst zu der Erhöhung der KFA-Leistungen ab 2014 wegen des VGH-Urteils. Hier wird also dieser originäre Beitrag des Landes zum KFA faktisch wieder rückgängig gemacht.

**Kassenkredite** über 7 Mrd. € (Kommunen insgesamt: 2,9 fache des Bundesdurchschnitts/Kreise sogar das 4,0-fache in €/EW).

**Negatives Eigenkapital:** (= unausgeglichene Haushalte) darf es eigentlich nicht geben, haben aber 11 Landkreise mit zusammen minus 700 Mio. €

Solange 2/3 der Kreise hohe Kassenkredite haben und fast die Hälfte ein negatives Eigenkapital, dürfen von diesen nach ADD Kreisumlagesätze nicht reduziert werden.

**Entwicklung Verstetigungssumme:** Nettoanstieg 2003 bis 2013 + 18,7 % (jährlich 1,9 %), erst danach stärkerer planmäßiger Aufwuchs durch positive Steuereinnahmeentwicklung im KFA.

**Prof. Junkernheinrich:** Kommunen in RP investieren umgerechnet jährlich 300 Mio. € weniger als im Bundesdurchschnitt, Vorgaben VGH 2012 nicht erfüllt, 50 Mio. €-Betrag ab 2014 zu wenig.

**Rechnungshof:** Es bestehen erhebliche Rückstände bei der Unterhaltung von kommunalen Brückenbauwerken und Straßen. Sanierungsstau auch bei Kreisstraßen (s. jüngste Zustandserhebung und -bewertung des LBM).

### Bundesmittel:

- Fünfte Bundesmilliarde zur Entlastung der Kommunen kommt in RP nur in Höhe des Verbundsatzes an.
- Integrationsmittel nur in Höhe eines Drittels (= 96 Mio. € für drei Jahre, 2016 - 2018)
- Personalkostenzuschüsse des Bundes für Kitas ersetzen Landesmittel aus Konnexität anstatt - wie vom Bund vorgesehen - Landesmittel zu ergänzen.

**KFA-Zweckzuweisungen:** Was in Zweckzuweisungen gebunden ist, kann nicht in die Schlüsselzuweisungen gehen oder für Allgemeine Straßenzuweisungen oder Schülerbeförderung (jährliche Unterdeckung ca. 30 Mio. €) bereitgestellt werden.

### Entnahmen von Zweckzuweisungen aus dem KFA.:

- Großteil der Kulturförderung des Landes,
- Volle Krankenhausfinanzierung in Höhe von 130 Mio. € (früher 50 % originärer Landeshaushalt),
- Personalkostenanteil des Landes für Kitas 380 Mio. €, seit Jahren stark aufwachsend!