



Gemeinde- und
Städtebund
Rheinland-Pfalz



Landkreistag Rheinland-Pfalz



STÄDTETAG
RHEINLAND-PFALZ

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände
Federführung: Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz

Freiherr-vom-Stein-Haus, Deutschhausplatz 1, 55116 Mainz
Telefon: 0 61 31 / 2398-0- Telefax: 0 61 31 / 2398-139

ID: 0794231

Landtag Rheinland-Pfalz
-Landtagsverwaltung-
Abteilung P
(Parlament)
Diether-von-Isenburg-Straße 1
55116 Mainz

Mainz, den 19.10.2018
Az.: 967-00/HM

Entwurf des Landeshaushaltsgesetzes 2019/2020 - Gesetzentwurf der Landesregierung (LT-Drs. 17/7300)
hier: Anhörung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände zu dem Einzelplan 03

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Wansch,
sehr geehrter Herr Hüttner,

zunächst möchten wir uns für die Einladung zur Anhörung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände zu dem Einzelplan 03 unter Einbeziehung der insoweit betroffenen Haushaltsstellen des Einzelplans 20 bedanken. Gerne greifen wir Ihre Bitte nach einer vorherigen schriftlichen Stellungnahme auf, die wir Ihnen mit diesem Schreiben übersenden.

I. Vorbemerkungen

Vorab weisen wir darauf hin, dass sich unsere Stellungnahme nicht ausschließlich auf den genannten Einzelplan 03 sowie die betroffenen Haushaltsstellen des Einzelplans 20 beschränkt. Im Rahmen des Landeshaushaltsplans wird im Einzelplan 20, Kapitel 20 06, in der „Übersicht über die Darstellung des Steuerverbundes aufgrund des Landesfinanzausgleichsgesetzes in Rheinland-Pfalz für die Haushaltsjahre 2019 und 2020“ der Kommunale Finanzausgleich (KFA) in Gänze abgebildet. Da sich der KFA über mehrere Einzelpläne erstreckt, werden wir - soweit aus unserer Sicht erforderlich - uns auch zu den jeweiligen Positionen der betroffenen Einzelpläne äußern.

Die Zuweisungen des Landes im Rahmen des KFA umfassen nur einen Teil der den Kommunen insgesamt zur Verfügung gestellten Finanzmittel aus dem Landeshaushalt inklusive der verpflichtenden Weiterleitungen von Bundesmitteln. Daher ist es aus unserer Sicht ebenfalls geboten, in angemessenem Umfang auch auf die hier betroffenen Titel einzugehen.

Schließlich möchten wir einleitend darauf hinweisen, dass in den bisherigen Landeshaushaltsplänen (einschließlich des Doppelhaushaltsplans 2017/2018) in der nachfolgenden Abbildung, der „Übersicht über die Zuweisungen des Landes an die Gemeinden (GV) und Zweckverbände nach Einzelplänen“ jeweils der Gesamtbetrag der Zuweisungen an die Kommunen in Rheinland-Pfalz ausgewiesen wurde.

Abbildung 1: Übersicht EP 20 Seite 86

- 86 -				
20 Allgemeine Finanzen				
Übersicht				
über die Zuweisungen des Landes an die Gemeinden (Gv) und Zweckverbände nach Einzelplänen				
Epl.	Bezeichnung	Betrag für 2016 - EUR -	Betrag für 2017 - EUR -	Betrag für 2018 - EUR -
1	2	3	4	5
01	Landtag	0	0	0
03	Ministerium des Innern und für Sport	577.459.700	93.709.500	92.484.100
06	Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie	1.519.745.400	1.643.699.400	1.681.347.600
07	Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz	497.645.000	126.019.500	75.423.500
08	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	11.816.000	523.543.200	545.421.200
09	Ministerium für Bildung	66.558.300	414.828.900	439.713.500
12	Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung	2.800.000	2.800.000	2.800.000
14	Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten	98.137.100	82.031.500	82.959.000
15	Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	-	38.110.000	38.512.100
20	Allgemeine Finanzen	2.100.095.300	2.256.412.700	2.380.620.500
	Zusammen:	4.874.256.800	5.181.154.700	5.339.281.500

Quelle: Landeshaushaltsplan für die Haushaltsjahre 2017/2018, Einzelplan 20, Seite 86

Am Beispiel des Haushaltsjahres 2018 kann dargestellt werden, dass zwar die Finanzausgleichsmasse von 2017 nach 2018 um rund 175,7 Mio. Euro angewachsen ist, aber die Gesamtzuweisung des Landes an seine Kommunen innerhalb und außerhalb des KFA lediglich einen Aufwuchs in Höhe von 158,1 Mio. Euro verzeichnet. Es muss konstatiert werden, dass somit an anderer Stelle im Landeshaushalt des Jahres 2018 rund 17,6 Mio. Euro gekürzt wurden und den Kommunen nicht der vollständige Aufwuchs des KFA zur Verfügung stand. Hierbei sind Aufwüchse der Zuweisungen des Bundes an die Kommunen, welche über den Haushalt des Landes fließen, noch unberücksichtigt.

Leider wurde bei der Aufstellung des Haushaltsplans für den Doppelhaushalt 2019/2020 auf diese Übersicht verzichtet, so dass zwar der KFA aus der Übersicht zu Kapitel 20 06 abzulesen ist, evtl. und tatsächliche Reduzierungen an anderer Stelle außerhalb des KFA aber nicht mehr direkt erkannt werden können.

Insgesamt wäre es besonders wünschenswert, dass in der „Übersicht über die Darstellung des Steuerverbunds aufgrund des Landesfinanzausgleichsgesetzes in Rheinland-Pfalz für die Haushaltsjahre 2019 und 2020“ neben den für den kommunalen Finanzausgleich gekennzeichneten Haushaltsstellen auch die Zweckbestimmung sowie die jeweiligen Beträge ausgewiesen werden würden. Dies würde die Transparenz und auch die Lesbarkeit dieser Übersicht erheblich erleichtern.

II. Kernforderungen

Die Novelle des Landesfinanzausgleichsgesetzes (LFAG) und damit die kommunale Finanzausstattung war in diesem Kalenderjahr Gegenstand einer sehr kontroversen Diskussion und auch Konflikts. Da der Einzelplan 20 nicht zuletzt das neu beschlossene LFAG umsetzt, ist es unvermeidlich, auch in dieser Stellungnahme die wesentlichen Forderungen der kommunalen Spitzenverbände nochmals aufzugreifen. Insoweit verweisen wir auch auf unsere damaligen Stellungnahmen zu dem Referenten- sowie späteren Regierungsentwurf des Änderungsgesetzes zum LFAG. Unsere Kernforderungen auch an das Landeshaushaltsgesetz fassen wir wie folgt zusammen:

1. Die Verbundsätze und die Verstetigungssumme sind als Beitrag des Landes zur Reduzierung der strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen zu erhöhen. Ziel muss es sein, die finanzielle Grundausrüstung der Kommunen, um mindestens 300 Mio. Euro zu erhöhen.
2. Die kommunalen Spitzenverbände fordern angesichts über 12 Mrd. Euro Schulden, davon über 6,4 Mrd. Euro Kredite zur Liquiditätssicherung (ohne Berücksichtigung der Einheitskasse), ein umfassendes Entschuldungsprogramm zur Reduzierung der Kredite zur Liquiditätssicherung. Die vorgesehenen Schuldendiensthilfen reichen hierfür bei Weitem nicht aus.
3. Das Finanzausgleichssystem ist transparent und nachvollziehbar zu gestalten. Insbesondere - unbeschadet der Handlungsmöglichkeiten, die sich das Land im LFAG 2018 geschaffen hat - fordern wir ein:
 - Keine Deckung überplanmäßiger Ausgaben aus der Finanzreserve der Stabilisierungsrechnung.
 - Ein separater, nachvollziehbarer Ausweis der Komponenten der Stabilisierungsrechnung im Landeshaushalt.
 - Keine umfassende gegenseitige Deckungsfähigkeit von allgemeinen Finanzausweisungen und zweckgebundenen Zuweisungen.
4. Die Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich, die das Land ausschließlich wegen der Steuerschwäche seiner Kommunen erhält, sind vollständig weiterzuleiten, mit entsprechender Aufstockung des KFA, der Verstetigungssumme und der finanzkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen B2. Gleiches gilt ab 01.01.2020 für die entsprechend erhöhten Umsatzsteueranteile des Landes.
5. Die allgemeinen Finanzausweisungen sind über einen Aufwuchs der Finanzausgleichsmasse zu stärken: Dies gilt auch für die Schülerbeförderung, die in 2017 einen Deckungsgrad von unter 75 % aufweist und als Rückgrat des ÖPNV in der Fläche gestärkt werden muss. Auch die allgemeinen Straßenzuweisungen müssen kontinuierlich an die wachsenden Belastungen aus der Unterhaltung des Straßennetzes angepasst werden.
6. Das Land hat sich an den ungedeckten Ausgaben in den Bereichen Soziales und Jugend außerhalb des KFA zu beteiligen. Dazu gehört insbesondere eine Beendigung der KFA-Entnahmen zur Refinanzierung der Landesanteile an den Personalkosten der Kindertagesstätten in Höhe von 435 Mio. Euro in 2019 sowie 465 Mio. Euro in 2020.
7. Die bereits 2013 erfolgte Deckelung der Kostenerstattung für das kommunalisierte Personal in den Kreisverwaltungen ist zu beenden.
8. Minderausgaben des Landes im Kommunalen Entschuldungsfonds (KEF) müssen den noch im KEF-RP verbleibenden Kommunen zu Gute kommen und dürfen nicht im Landeshaushalt eingespart werden.

9. Die kommunalen Spitzenverbände fordern weiterhin und unverändert die volle Weiterleitung der sog. 5. Milliarde aus dem ab 2018 greifenden kommunalen Entlastungspaket des Bundes an ihre Mitglieder. Die Weiterleitung nur in Höhe des Verbundsatzes des obligatorischen Steuerverbundes steht in krassem Widerspruch zur Intention des Entlastungspakets.
10. Die kommunalen Spitzenverbände fordern eine höhere Beteiligung an der Integrationspauschale des Bundes. Eine, wie für 2018 bereits angekündigte - die Refinanzierung erfolgt aus der Pauschale 2019 - hälftige Weiterleitung ist zwar ein erster Schritt, spiegelt den hohen kommunalen Anteil an den Integrationsleistungen aber nicht annähernd wider.
11. Die kommunalen Spitzenverbände drängen schließlich unverändert auf eine vollständige Übernahme der Kosten für die Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden. Der Betrag für die „geduldeten“ Flüchtlinge in Höhe von pauschal 35 Mio. Euro ist spürbar aufzustocken.
12. Schließlich fordern die kommunalen Spitzenverbände im investiven Bereich einen höheren Mitteleinsatz aus dem unmittelbaren Landeshaushalt in den Bereichen
 - Kindertagesstätten (insbes. Mittel für Ersatzneubauten und Sanierungen) und Schulen (insbes. Mittel für Sanierungsmaßnahmen und den Abbau der Bugwelle),
 - Erhalt und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, insbesondere der kommunalen Straßen und Brücken,
 - sowie im Bereich der Dorferneuerung.

III. Begründung

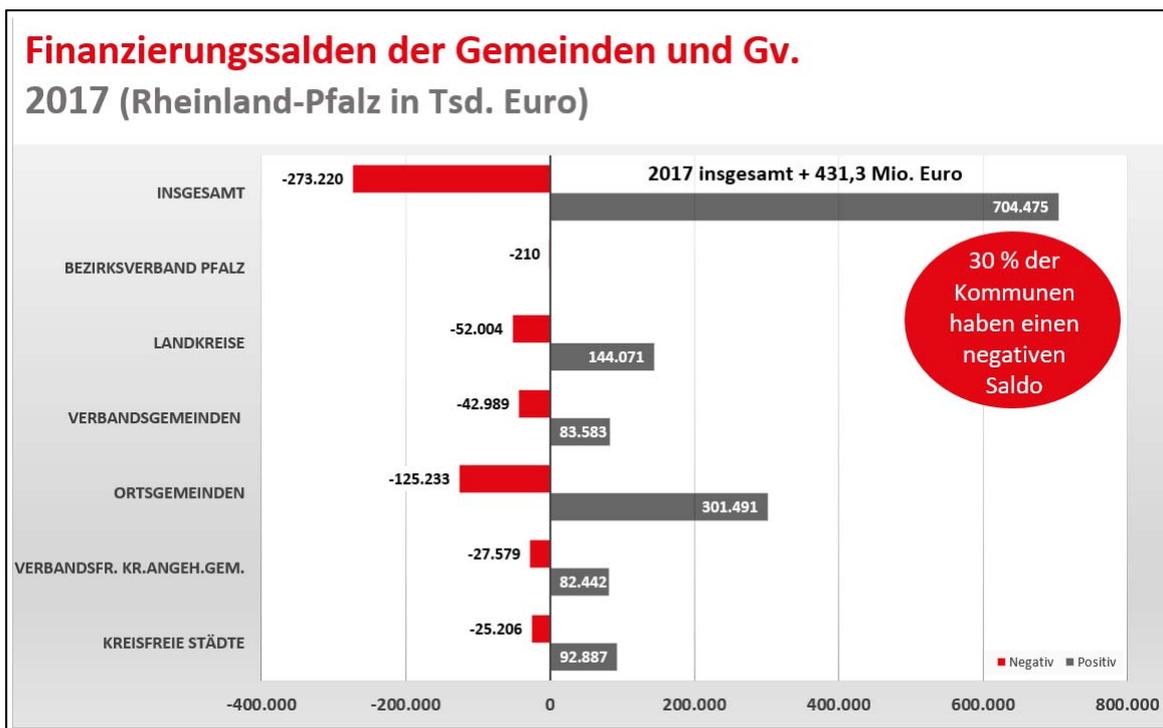
1. Finanzierungssalden der vergangenen Jahrzehnte/Minderausgaben bei Investitionen

Die aktuelle kommunale Finanzlage ist trotz des Ergebnisses des Jahres 2017 immer noch angespannt.

Unstreitig beträgt der kommunale Finanzierungssaldo im Jahr 2017 rund 431 Mio. Euro. Unstreitig ist aber auch, dass der kommunale Finanzierungssaldo eine Kennziffer ist, die nicht uneingeschränkt geeignet ist, eine Aussage über die kommunale Finanzlage zu treffen. Der kommunale Finanzierungssaldo wird ermittelt, in dem die bereinigten Einnahmen den bereinigten Ausgaben - mit wenigen Korrekturen bei den haushaltstechnischen Verrechnungen - gegenübergestellt werden, eine Abbildung der kameralen Welt, bei der Abschreibungen und Rückstellungen sowie sonstige Aufwendungen nicht zu erwirtschaften sind, die aber hier die Summe des Finanzierungssaldos reduzieren (s. die Vorgaben in § 93 Abs. 4 Gemeindeordnung bzw. § 18 Gemeindehaushaltsverordnung zum Haushaltsausgleich). Diese Sichtweise bestätigt der Präsident des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz in seinen ergänzenden Bemerkungen vom 17.08.2018 (LT-Vorlage 17/3573 vom 23.08.2018): „*Liquiditätsüberschüsse geben noch keine Auskunft darüber, ob auch der ‚doppische‘ Ausgleich der Haushalte und Jahresabschlüsse gelingt, indem insbesondere Abschreibungen und Rückstellungen erwirtschaftet werden.*“

Auch ist zu berücksichtigen, dass trotz des positiven Finanzierungssaldos in der Summe immer noch rund 30 % der Kommunen einen negativen Finanzierungssaldo haben. Die nachfolgende Abbildung stellt die Finanzierungssalden im Detail dar und zeigt auf, dass diese negativen Finanzierungssalden sich nicht auf eine bestimmte Gebietskörperschaftsgruppe konzentrieren.

Abbildung 2: Finanzierungssalden der Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2017 im Detail



Quelle: Nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz, eigene Darstellung

Der Präsident des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz führt in den sog. ergänzenden Bemerkungen vom 17.08.2018, welche dem Innenausschuss des Landtags zur Verfügung gestellt wurden (Vorlage 17/3573 vom 23.08.2018) weiter aus: „Die 2017 erwirtschafteten Finanzierungsüberschüsse von 431 Mio. Euro stellen ein in der Langfristbetrachtung singuläres Ereignis dar. {...} Der hohe Kassenüberschuss berücksichtigt auch nicht den Finanzbedarf für die vielfach dringend gebotene Ausweitung der Investitions- und Unterhaltungstätigkeit in der kommunalen Infrastruktur sowie für die Tilgung von Schulden. Dies relativiert den 2017 erzielten Überschuss beträchtlich.“

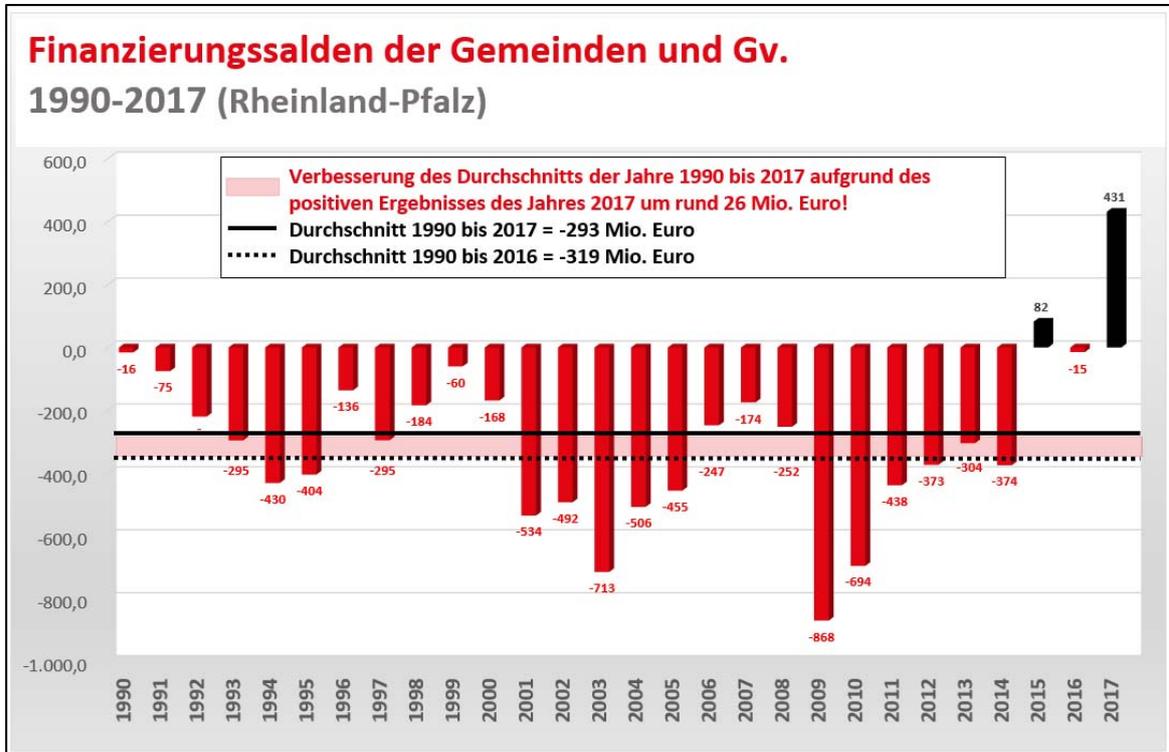
Auch muss bei der Beurteilung der kommunalen Finanzlage berücksichtigt werden, dass die rheinland-pfälzischen Kommunen in den Jahren von 1990 bis 2014 und im Jahr 2016 einen negativen Finanzierungssaldo hatten und bisher nur in den Jahren 2015 und 2017 dieser positiv war. Unter Berücksichtigung der Erwirtschaftung der genannten „doppischen“ Aufwendungen wären die Beträge ab dem Jahr 2009, dem Jahr der Einführung der kommunalen Doppik in Rheinland-Pfalz, entsprechend ausgefallen.

Selbst unter Berücksichtigung des Ergebnisses des Jahres 2017 erreicht der durchschnittliche Finanzierungssaldo der Kommunen im Zeitraum der Jahre 1990 bis 2017 nur einen Wert von -293 Mio. Euro. **Ein entsprechender Nachholbedarf liegt damit vor.**

Der im Jahr 2017 positive Wert ist darüber hinaus auch aus der Unterlassung zahlreicher Investitionen entstanden. Denn die Kommunen in Rheinland-Pfalz investieren seit Jahren weniger in die kommunale Infrastruktur als die Kommunen anderer Länder. Dies bestätigt sowohl der Rechnungshof Rheinland-Pfalz (s. obige Ausführungen hierzu) sowie Prof. Junkernheinrich in seinem Synthesepapier (zur Situation der Kommunalfinanzen in Rheinland-Pfalz) vom Januar 2018: „Die Kommunen selbst haben durch eine gemessen am Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer geringe Investitionstätigkeit Ausgaben von rund 300 Mio. Euro unterlassen.“

Die nachfolgende Abbildung stellt die Entwicklung der kommunalen Finanzierungssalden in den Jahren 1990 bis 2017 dar. Diese Angaben finden sich ebenfalls im Kommunalbericht 2018 des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz (LT-Drs. 17/7100 vom 28.08.2018, S. 13).

Abbildung 3: Finanzierungssalden der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz in den Jahren 1990 bis 2017



Quelle: Nach Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz, eigene Darstellung

2. Entwicklung der Liquiditätskredite

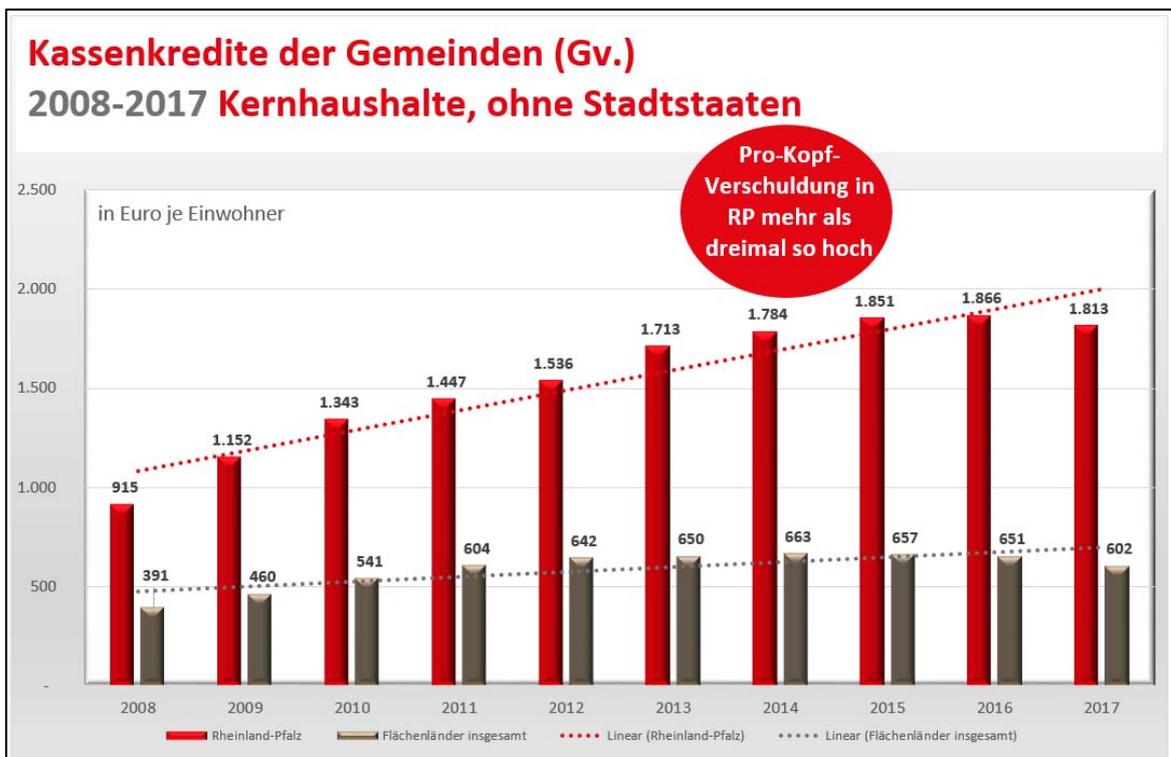
Ebenso müssen die Kredite zur Liquiditätssicherung, die Ende des Jahres 2017 immer noch rund 6,4 Mrd. Euro (ohne Berücksichtigung der Einheitskasse) oder 1.813 Euro je Einwohner (mit Berücksichtigung der Einheitskasse) betragen, dringend abgetragen werden. Der Bestand an Liquiditätskrediten in Rheinland-Pfalz ist im Jahr 2017 immer noch dreimal so hoch wie der Wert der Flächenländer insgesamt.

Auch hierzu hat der Rechnungshof Rheinland-Pfalz in seinen ergänzenden Bemerkungen zur kommunalen Finanzlage und zur Entwicklung der Schlüsselzuweisungen eine Aussage getroffen: „Die über Jahre hohen Fehlbeträge haben zu einer exorbitanten Verschuldung aus Liquiditätskrediten geführt. Diese betrug – unabhängig verschiedener statistischer Berechnungsmethoden – Ende 2017 mindestens 6,4 Mrd. Euro. Nur die saarländischen Kommunen waren pro Kopf höher verschuldet. Die trotz Kommunalem Entschuldungsfonds bislang unzureichende Tilgung dieser Kredite kann sich je nach Entwicklung des Zinsniveaus als problematisch erweisen. Selbst bei gleichbleibend guten Rahmenbedingungen würde ein Abbau der Verschuldung voraussichtlich wenigstens 30 Jahre benötigen.“

Aus diesem Grund fordern die kommunalen Spitzenverbände mit der Unterstützung des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz ein neues und tragfähiges kommunales Entschuldungsprogramm, welches seitens der Landesregierung abgelehnt wird. Aus Sicht der Landesregierung ist die Einrichtung des neuen Aktionsprogramms „Kommunale Liquiditätskredite“ ausreichend, um die Frage der Lösung des kommunalen Altschuldenproblems zu beantworten.

In seinem Themenbeitrag „Liquiditätskredite zur Dauerfinanzierung von Haushaltsdefiziten“ vom September 2018 führt der Rechnungshof Rheinland-Pfalz aus: „Die Landesregierung beabsichtigt, die kommunalen Finanzen und den Abbau von Altschulden durch weitere Maßnahmen zu unterstützen. Das Landesfinanzausgleichsgesetz 2018 (LFAG) sieht u. a. neben der Einführung der Schlüsselzuweisung C 3 (+ 60 Mio. Euro zusätzliche Mittel für die Verbundmasse 2019) einen Zinssicherungsschirm und einen Stabilisierungs- und Abbaubonus vor. Durch den Zinssicherungsschirm sollen 94, durch den Stabilisierungs- und Abbaubonus 44 Kommunen profitieren. Der Rechnungshof hat angemerkt, dass dies nicht hinreichend ist, da deutlich mehr Kommunen von besonders hohen Schulden betroffen sind und ein kontrollierter Abbau der Schulden mit Liquiditätskrediten erforderlich ist. Dabei wären auch Ortsgemeinden zu berücksichtigen. {...} **Der Rechnungshof plädiert des Weiteren für ein kontrolliertes Entschuldungsprogramm für Liquiditätskredite und erneuert seinen Vorschlag, dass ein solches Programm von Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden geprüft werden sollte.**“

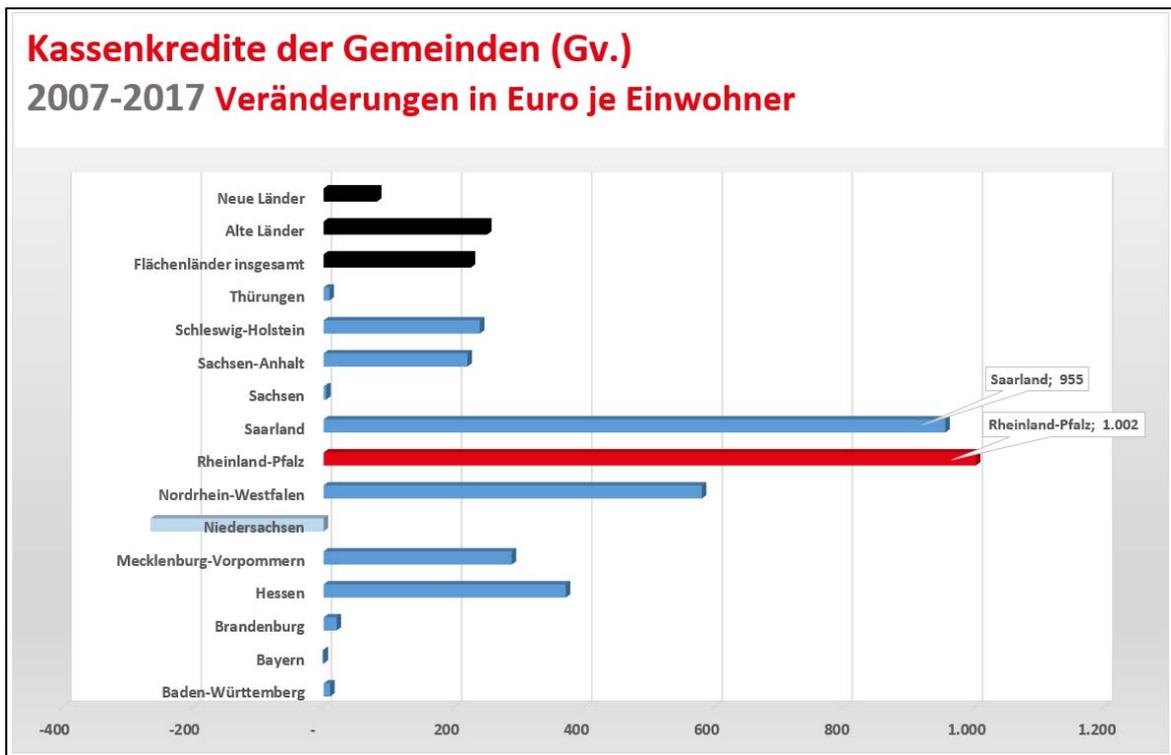
Abbildung 4: Darstellung der Entwicklung der Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz im Vergleich zu den Flächenländern insgesamt in den Jahren 2008 bis 2017



Quelle: Nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen, eigene Darstellung

Im direkten Vergleich der Veränderungen der Kredite zur Liquiditätssicherung in den Jahren 2007 bis 2017 liegen die rheinland-pfälzischen Kommunen noch vor den Kommunen des Saarlands.

Abbildung 5: Darstellung der Veränderung der Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Jahren 2007 bis 2017



Quelle: Nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung

3. Ausgaben für soziale Leistungen

Nach der Betrachtung der Einnahmenseite sowie der Entwicklung der kommunalen Kredite zur Sicherung der Liquidität ist es unerlässlich, auch die Ausgabenseite der Kommunen in den Fokus zu nehmen. Denn nur so entsteht ein umfassendes Bild der kommunalen Finanzsituation. Der ausschließliche Verweis auf die Entwicklung der Einnahmen und das Hervorheben der Einnahmenezuwächse ist aus unserer Sicht nicht zielführend, denn auch die in den jeweiligen Ausgabenpositionen zu verzeichnenden Ausgabenezuwächse, gilt es zu betrachten.

Bei einer Betrachtung der Entwicklung der Steuereinnahmen, der Finanzausgleichsmasse und den Ausgaben für soziale Leistungen in den Jahren seit 1990 ist schnell zu erkennen, dass allein diese eine Ausgabenart die Zuwächse der beiden genannten Einnahmen um ein Vielfaches übersteigt.

Abbildung 6: Darstellung der Entwicklung ausgewählter Positionen in den Jahren 1990 bis 2017 (1990 = 100)



Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Handbuch der Finanzstatistik, Jahre 1997, 1999, 2000 und 2001 und Gemeindefinanzen im 4. Vierteljahr 2002-2017, Bad Ems, eigene Darstellung

Vergleicht man – aus Vereinfachungsgründen – die indexierten Einnahmen und Ausgaben der rheinland-pfälzischen Kommunen bei einem Wert für das Jahr 1990 = 100, so ist festzustellen, dass die Einnahmen im Verwaltungshaushalt im Jahr 2017 einen Wert von 260 erreichen und die Ausgaben im Verwaltungshaushalt im Jahr 2017 einen Wert von 271 erreichen. Im direkten Vergleich hierzu erreicht die Finanzausgleichsmasse bei gleicher Betrachtung einen Wert im Jahr 2017 in Höhe von 222!

Auch diese Betrachtungsweise unterstreicht den notwendigen Nachholbedarf.

Darüber hinaus ist auch die Verwendung der Finanzausgleichsmasse in den Blick zu nehmen, denn der alleinige Vortrag des stetigen Aufwuchses der Finanzausgleichsmasse alleine vermag nicht überzeugen, da doch ein gewisser Teil dieser Masse für Ausgaben eingesetzt wird, der grds. aus dem originären Landeshaushalt zu finanzieren wäre.

4. Personalkostenanteil des Landes an den Kindertagesstätten

Die Zuweisungen zu den Personalkosten der Kindertagesstätten wachsen im Jahr 2019 mit 55 Mio. Euro und im Jahr 2020 mit weiteren 30 Mio. Euro überproportional auf.

Zur eingangs erwähnten fehlenden Übersicht im Haushaltsplan über die den Kommunen insgesamt zur Verfügung gestellten Mittel, kann als Beispiel die Finanzierung der Kindertagesstätten angeführt werden. Im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs wachsen die Mittel für die Zuweisungen an die Träger der Jugendämter für Personalkosten für Kindertagesstätten von 380 Mio. Euro im Jahr 2018 auf 435 Mio. Euro im Jahr 2019 und auf 465 Mio. Euro im Jahr 2020 auf. Unabhängig davon, dass diese Zuweisung als Personal-

kostenerstattung im kommunalen Finanzausgleich – noch dazu als zweckgebundene Zuweisung – systemfremd ist, bindet diese Zuweisung erhebliche Mittel und reduziert auf diese Weise die mögliche verfügbare Schlüsselmasse.

Im Jahr 2012 erfolgte eine finanzwissenschaftliche Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz. Eines der Ergebnisse war, dass die Zweckzuweisungen 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.¹

Im Jahr 1982 wurden die Personalkostenerstattungen des Landes an kommunale Träger der Kindertagesstätten in den KFA aufgenommen und hatten ein Volumen in Höhe von rund 14 Mio. Euro. Im Jahr 1998 wurde diese Zuweisung auf alle Träger von Kindertagesstätten ausgeweitet. Damals wurden zur Kompensation die Zuweisungen für Schulbauten aus dem KFA in den allgemeinen Landeshaushalt überführt. Diese Zuweisung wurde im Jahr 2000 wieder – und völlig kompensationsfrei – in den KFA eingelegt. Durch die Ausweitung der Empfänger der Zuweisung verdoppelte sich im Jahr 1998 der erforderliche Betrag zur Finanzierung der Zuweisung von rund 83 Mio. Euro auf rund 165 Mio. Euro. Aufgrund der unterschiedlichen Reformen seit dem Jahr 2005 und weitere Anforderungen an Qualität und Standards hat sich ein immenser Bedarf an weiteren zusätzlichen Mitteln, über die konnexitätsbedingten Mehrausgaben hinaus, ergeben.

Die Entwicklung der Personalkostenzuschüsse an die Träger der Jugendämter in den Jahren 2010 bis 2020 gibt die nachfolgende Übersicht wieder. Der Aufwuchs dieser Ausgabenposition beträgt in den genannten Jahren rund 225 Mio. Euro und stand somit aus dem Aufwuchs der Finanzausgleichsmasse nicht als Schlüsselmasse zur Verfügung!

Tabelle 1: Entwicklung der Personalkostenzuschüsse an die Träger der Jugendämter in den Jahren 2010 bis 2020

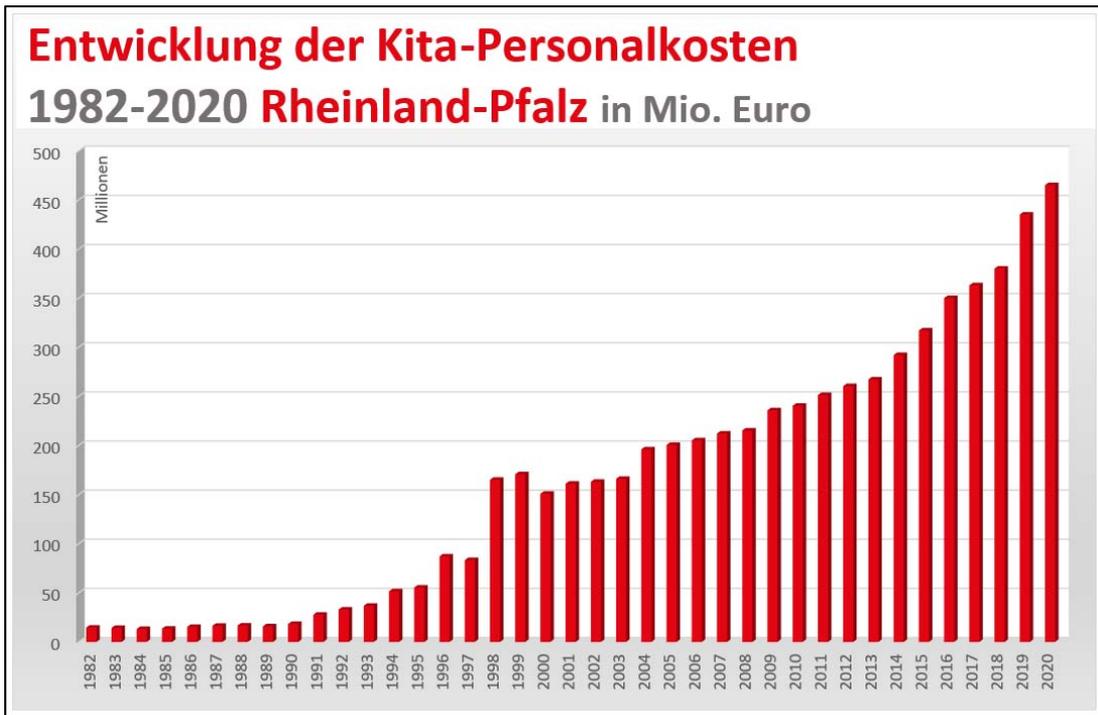
in Mio. Euro	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Personalkosten	240,4	251,3	260,3	267,1	292,0	317,0	350,0	363,0	380,0	435,0	465,0

Quelle: Landeshaushalte der entsprechenden Jahre

Diese Entwicklung zeichnet die nachfolgende Grafik für die Jahre 1982 bis 2020 nach.

¹ Siehe hierzu: Finanzwissenschaftliche Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V., München 2012, S. 356/358.

Abbildung 7: Entwicklung der Zuweisungen an die Träger der Jugendämter für Personalkosten für Kindertagesstätten

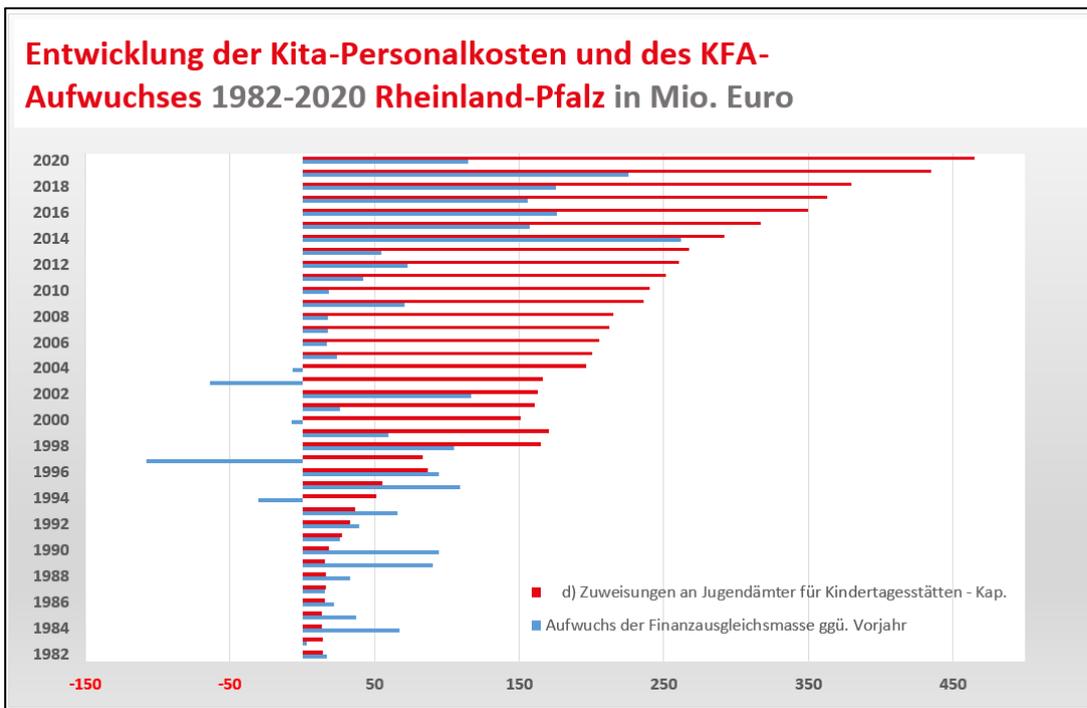


Quelle: Haushaltspläne des Landes Rheinland-Pfalz der jeweiligen Jahre, eigene Darstellung

Der erforderliche Finanzbedarf für diese Zuweisung im Rahmen des KFA mindert jeweils die mögliche verfügbare Schlüsselmasse.

Stellt man die Entwicklung der Ausgaben für die Zuweisungen an die Träger der Jugendämter für Personalkosten für Kindertagesstätten dem jeweiligen Aufwuchs der Finanzausgleichsmasse der genannten Jahre gegenüber, ergibt sich das nachfolgende Bild.

Abbildung 8: Entwicklung der Kita-Personalkosten und des Aufwuchses des kommunalen Finanzausgleichs in den Jahren 1982 bis 2020



Quelle: Haushaltspläne des Landes Rheinland-Pfalz der jeweiligen Jahre, eigene Darstellung

Nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände wäre der Großteil der inzwischen über 25 Jahre anhaltenden Finanzprobleme ohne diese Befrachtung des KFA vermeidbar gewesen. Die Personalkostenanteile des Landes für Kindertagesstätten müssen vollständig außerhalb des KFA refinanziert werden.

In diesem Zusammenhang möchten wir darauf hinweisen, dass zwar die Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs – hier im Einzelplan 09 – steigen, aber andere Zuweisungen des Landes im Zusammenhang mit den Kindertagesstätten aus dem Einzelplan 09, die aus dem allgemeinen Landeshaushalt finanziert werden, sinken oder gar nicht mehr etatisiert – als sogenannter Leertitel geführt – werden.

So werden im Einzelplan 09, beim Kapitel 09 03, Titel 633 37 die „Zuweisungen für Maßnahmen zur Verbesserung der Kindertagesbetreuung im Zuge der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz“ von noch 8 Mio. Euro im Jahr 2019 auf 0 Euro reduziert. Das Land zieht sich offensichtlich bei der Finanzierung von Kindertagesstätten mit originären Landesmitteln vollständig aus der Beteiligungsverantwortung zurück, denn so werden im Einzelplan 09, Kapitel 09 03, Titel 883 33 die „Zuweisungen zum Bau und zur Ausstattung von Kindertagesstätten“ von noch 4,5 Mio. Euro im Jahr 2018 und beim Titel 893 33 die „Zuschüsse zum Bau und zur Ausstattung von Kindertagesstätten“ von noch 1,5 Mio. Euro im Jahr 2018 ab dem Haushaltsjahr 2019 ebenfalls auf 0 Euro gesenkt. Nur für diesen eng eingegrenzten Bereich muss festgestellt werden, dass das Land den Kommunen von 2018 auf 2019 rund 12 Mio. Euro weniger an Mitteln zur Verfügung stellt.

Außerdem muss an dieser Stelle festgestellt werden, dass die Kommunen im Rahmen der Anwendung des Konnexitätsausführungsgesetzes Zuweisungen aus dem Einzelplan 09, Kapitel 09 03, Titel 633 07 erhalten. In diesem Zusammenhang sind auch die Betriebskostenzuschüsse des Bundes für Kindertagesstätten etatisiert. Auch hier werden – wenn es auch jeweils geringe Beträge zu sein scheinen – p.a. Mittel der Kommunen nicht in entsprechender Höhe weitergereicht. So werden die Betriebskostenzuschüsse des Bundes entsprechend den Regelungen des LFAG beim kommunalen Steuerverbund gekürzt und als sogenannte Direktzuweisung den Kommunen zur Verfügung gestellt. Bereits bei dieser Rechnung geht der ein oder andere Euro seit Jahren verloren. Es werden beim kommunalen Steuerverbund für das Jahr 2019 und das Jahr 2020 jeweils 40,6 Mio. Euro gekürzt, im Titel 633 07 werden allerdings nur 40,4 Mio. Euro bereitgestellt. Sicher ist aber, dass diese Art der Etatisierung seit 2015 praktiziert wird. Zu betrachten ist aus unserer Sicht immer die Summe, die hier genannten Beispiele dienen lediglich der Illustration des Vorgehens.

Hinzukommt, dass die genannten Betriebskostenzuschüsse des Bundes in Höhe von rund 45,6 Mio. Euro in den Jahren 2017 und 2018 sowie in Höhe von 40,6 Mio. Euro in den Jahren 2019 und 2020 zwar der Finanzierung der Kindertagesstätten zugutekommen, aber leider nicht zusätzlich – wie von der Bundesregierung beabsichtigt –, sondern lediglich stattdessen. **D.h. das Land Rheinland-Pfalz ersetzt mit diesen Mitteln konnexitätsbedingte Mehrbelastungsausgleiche und landesseitig zu erbringende Personalkostenzuschüsse, statt diese Mittel den Kommunen zusätzlich zur Verfügung zu stellen.** Seit Einführung der Betriebskostenzuschüsse durch die Bundesregierung hätten die Kommunen auf diese Weise (inkl. der Haushaltsjahre 2019 und 2020) rund 380 Mio. Euro mehr Finanzmittel zur Verfügung haben können.

Im Bereich der Darstellung der Abrechnungen aus Vorjahren im Kapitel 20 06 der „Übersicht über die Darstellung des Steuerverbunds aufgrund des Landesfinanzausgleichsgesetzes in Rheinland-Pfalz für die Haushaltsjahre 2019 und 2020“ müssen zur Transparenz und Nachvollziehbarkeit dieser Positionen die jeweiligen Einzelwerte dargestellt werden, da es sich offensichtlich nicht ausschließlich um eine Abrechnung des kommunalen Steuerver-

bunds und der Finanzausgleichsumlage handelt. Vielmehr werden an dieser Stelle seit Jahren die überplanmäßigen Ausgaben aus dem Bereich der Zuweisungen an die Träger der Jugendämter für Personalkosten für Kindertagesstätten abgerechnet. Bereits im Haushaltsjahr 2003 wurde ein Antrag auf überplanmäßige Ausgabe in Höhe von 12,2 Mio. Euro gegen die Finanzreserve bewilligt. Diese Ausgabe wurde sodann im Rahmen des Landeshaushaltes 2005 abgerechnet. Diese Verfahrensweise hat sich dann über die Jahre verfestigt, so dass im Jahr 2011 eine Ausgabe aus dem Jahr 2008 in Höhe von 4,3 Mio. Euro, im Jahr 2013 eine Ausgabe aus dem Jahr 2010 in Höhe von 10 Mio. Euro, im Jahr 2014 eine Ausgabe aus dem Jahr 2012 in Höhe von 23,3 Mio. Euro im Jahr 2016 zwei Ausgaben aus den Jahren 2013 in Höhe von 19,3 Mio. Euro und aus 2014 in Höhe von 23,3 Mio. Euro, im Jahr 2017 eine Ausgabe aus dem Jahr 2015 in Höhe von 17,1 Mio. Euro abgerechnet wurden. Im Jahr 2019 soll offensichtlich eine weitere Ausgabe aus dem Jahr 2016 in Höhe von rund 28,4 Mio. Euro abgerechnet werden. Für das Jahr 2018 wurde erneut eine überplanmäßige Ausgabe in Höhe von rund 49,7 Mio. Euro bewilligt, die wieder gegen die Finanzreserve abgerechnet werden soll.² Insgesamt werden auf diese Weise der Finanzreserve rund 177,6 Mio. Euro entnommen, die zukünftig nicht mehr zur Verfügung stehen.

Da sich diese Beträge derart verfestigt und dauerhaft darstellen, stellt sich die Frage inwieweit diese Beträge die Voraussetzungen einer überplanmäßigen Ausgabe erfüllen (insbesondere inwieweit der Tatbestand der Unvorhersehbarkeit der mittlerweile 15 Jahre anhaltenden Praxis gegeben ist) bzw. ob stattdessen die erforderlichen Beträge im Sinne der Transparenz, aber auch im Sinne des Budgetrechts etatisiert werden müssen, was eine entsprechende Anhebung der Verstetigungssumme nach sich ziehen muss. Es handelt sich darüber hinaus wie beschrieben um den Landesanteil an den Personalkosten für die Kindertagesstätten, die nicht einfach dem KFA entnommen werden können. Die Folgen dieser Vorgehensweise, die eine Selbstbedienungsmentalität verrät, sind Intransparenz sowie ein Verstoß gegen gängige Haushaltsprinzipien wie dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit.

III. Weitere Forderungen und Hinweise

1. **Steuerschätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ als Grundlage für die Ermittlung des kommunalen Steuerverbunds nach § 5 Abs. 1 LFAG**

Der Arbeitskreis stützt seine Schätzungen auf gesamtwirtschaftliche Eckdaten der Bundesregierung, die zwischen den Ressorts der Bundesregierung abgestimmt werden. Den Mitgliedern des Arbeitskreises Steuerschätzungen wird kein verbindliches Prognoseinstrumentarium vorgegeben. Diejenigen Mitglieder, die eigene Schätzvorschläge erstellen, erarbeiten diese mit eigenen Methoden und Modellen.

Da die Schätzungen der Einzelsteuerarten auch zeitgleich Grundlage für den kommunalen Steuerverbund sind, ist den Kommunen im Land sehr daran gelegen, dass diese Schätzungen sehr nah an der Realität vorgenommen werden, um nachträgliche Abweichungen möglichst zu vermeiden.

Die Landesregierung als auch der Haushaltsgesetzgeber haben bei der Umsetzung der Schätzung und der daraus resultierenden Etatisierung der Einnahmen im Kapitel 20 01 des Einzelplans 20 eine gewisse Steuerungsmöglichkeit bei der Festsetzung der Verstetigungssumme des jeweiligen Haushaltsjahres. Die Steuereinnahmen des Landes bilden – zusammen mit den Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuerkompensation, den Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (bis 2019) sowie den Einnahmen aus den Bundesergänzungszuweisungen – grundsätzlich die Vergleichsgrundlage bei der Festsetzung der

² Siehe hierzu: Unterrichtung durch das Ministerium der Finanzen, LT-Drs. 17/7456 vom 01.10.2018.

Verstetigungssumme und entscheidet somit über eine Festsetzung z. B. in der Korridormitte, dem sog. Trend, oder eben an der Ober- oder Untergrenze des Korridors. Eine zu vorsichtige Schätzung kann dazu führen, dass in einem Haushaltsjahr die Festsetzung eben nicht an der Obergrenze, sondern am Trend erfolgt. **Dies hat zur Konsequenz, dass die Mittel im kommunalen Finanzausgleich bis zu 100 Mio. Euro geringer ausfallen, als bei einer entsprechend aus unserer Sicht realistischeren Schätzung.**

Zwar werden die Mittel des kommunalen Steuerverbunds nach Ablauf des Haushaltsjahres abgerechnet, allerdings wird dieser Abrechnungsbetrag dem KFA regelmäßig erst im nachfolgenden dritten Haushaltsjahr wieder zugeführt.

Eine zeitnähere Veranschlagung der Mittel und somit eine höhere Festsetzung der Verstetigungssumme im jeweiligen Haushaltsjahr und somit eine höhere Finanzausgleichsmasse ist aus kommunaler Seite nicht nur wünschenswert, sondern im Blick auf die nach wie vor erheblich zu geringe Schlüsselmasse B2 zwingend erforderlich. **Die hohen Abrechnungsguthaben aus den Vorjahren unterstreichen diese Forderung nachdrücklich.**

Am Beispiel des Jahres 2017 bedeutet dies, dass aufgrund der Steuerschätzung rund 12,04 Mrd. Euro Verbundsteuern etatisiert wurden. Nach Ablauf des Haushaltsjahres 2017 standen die Einnahmen im Steuerverbund fest und überstiegen den im Plan veranschlagten Betrag mit 12,84 Mrd. Euro um rund 800 Mio. Euro. Der sich daraus ergebende positive Abrechnungsbetrag in Höhe von rund 175 Mio. Euro für die Kommunen wird erst im Landeshaushaltsplan 2020 dem KFA wieder zugeführt.

Für das Haushaltsjahr 2019 kann festgestellt werden, dass die Verstetigungssumme nach den Berechnungen der Landesregierung im Entwurf des Haushaltsplans am sog. Trend (der Korridormitte) festgesetzt wird. Die Landesleistungen nach Abrechnungen betragen rund 3.023,3 Mio. Euro. Die Obergrenze nach der Stabilisierungsrechnung für das Jahr 2019 beträgt 3.070,8 Mio. Euro. Die Differenz zur Festsetzung der Verstetigungssumme an der Obergrenze und der Zurverfügungstellung von mehr Finanzausgleichsmasse im Jahr 2019 - und in der Folge auch für das Jahr 2020 - beträgt nur 47,5 Mio. Euro!

Der Sondereffekt der Anhebung im Jahr 2019 sowie der Sondereffekt der Absenkung im Jahr 2020 bleibt bei dieser Betrachtung insoweit außer Betracht, da diese nach der gesetzlichen Regelung des § 5a Abs. 7 LFAG erst nach der grds. Berechnung der Verstetigungssumme angewendet wird. Unter der Annahme einer tatsächlich vorgenommenen, eher zurückhaltenden Steuerschätzung für den Doppelhaushalt 2019/2020, mit einem möglichen Ergebnis wie das des Jahres 2017, könnte die Schätzung geringfügig angepasst werden, so dass eine entsprechende Festsetzung der Verstetigungssumme an der Obergrenze ermöglicht wird.

Alternativ besteht die Möglichkeit, die positive Abrechnung des Jahres 2017 statt vollständig im Jahr 2020 abzurechnen, aufzuteilen und in den Jahren 2019 und 2020 so zu berücksichtigen, dass im Jahr 2019 ein Abrechnungsbetrag in Höhe von rund 47,5 Mio. Euro und der restliche Betrag im Jahr 2020 berücksichtigt wird. Auch auf diese Weise würde eine Festsetzung der Verstetigungssumme an der Obergrenze für das Jahr 2019 ermöglicht.

Da im Jahr 2020 weiterhin eine positive Finanzreserve zur Verfügung steht, steht der Festsetzung der Verstetigungssumme gemäß den Regelungen des § 5a Abs. 5 LFAG nichts entgegen.

Mit dieser Maßnahme würden im Doppelhaushalt 2019/2020 insgesamt rund 97,5 Mio. Euro mehr an Finanzausgleichsmasse zur Verfügung gestellt, die im Rahmen der Schlüsselmasse verwendet werden könnte.

Eine weitere – gesetzliche – Alternative nach § 5a Abs. 5 LFAG zur finanziellen Unterstützung der Kommunen in Rheinland-Pfalz wird nachfolgend unter Punkt 2 erläutert.

2. Kommunalen Steuerverbund und Ermittlung der Verstetigungssumme

Bei den nachfolgenden Äußerungen gehen wir davon aus, dass das Landesgesetz zur Änderung des Landesaufnahmegesetzes und des Landesfinanzausgleichsgesetzes sowie besoldungsrechtlicher Vorschriften in der Fassung des Regierungsentwurfs³ beschlossen wird.

Im Rahmen des kommunalen Steuerverbunds werden bei den Einnahmen aus der Umsatzsteuer nach § 5 Abs. 1 LFAG Beträge, die den Kommunen auf andere Weise zur Verfügung gestellt werden, herausgerechnet. Wir bitten dafür Sorge zu tragen, dass die Beträge, die hier gekürzt werden auch an anderer Stelle in gleicher Höhe den Kommunen zur Verfügung stehen. Dass dies nicht immer entsprechend umgesetzt wird, ergibt sich am oben erwähnten Beispiel der Zuweisungen an die Träger der Jugendämter für Personalkosten für Kindertagesstätten sowie den Erstattungsleistungen in diesem Zusammenhang.

Die Festsetzung der Verstetigungssumme unter Punkt 4 in der „Übersicht über die Darstellung des Steuerverbunds aufgrund des Landesfinanzausgleichsgesetzes in Rheinland-Pfalz für die Haushaltsjahre 2019 und 2020“ auf Seite 56 des Einzelplans 20 erfolgt – ohne dass dies offen ausgewiesen oder die Berechnung an anderer Stelle nachvollziehbar dargestellt wird – an der sogenannten Korridormitte bzw. am Trend.

Diese Berechnung ergibt sich anhand der Rechtsgrundlage des Grundsatzes des § 5a Abs. 3 LFAG. Entsprechend der Regelung des § 5a Abs. 5 LFAG ist eine Festsetzung der Verstetigungssumme zugunsten der Kommunen an der Obergrenze dennoch möglich und aus kommunaler Sicht auch geboten.

Denn nach der Vorschrift gilt: *„Bei voraussichtlich positiver Finanzreserve im jeweiligen Vorjahr erfolgt eine Reduzierung des Absolutbetrages der Finanzreserve höchstens bis zur Obergrenze.“* Sowohl im Jahr 2018 als auch im Jahr 2019 – den jeweiligen Vorjahren, die für den vorliegenden Haushaltsplanentwurf maßgebend sind – ist der Absolutbetrag der Finanzreserve der Stabilisierungsrechnung positiv. Daher kann und aus kommunaler Sicht muss die Festsetzung der Verstetigungssumme an der Obergrenze erfolgen.

Hier besteht nach dem Wortlaut des Gesetzes kein Wahlrecht. In der Gesetzesbegründung zur Einführung des damaligen Stabilisierungsfonds (LT-Drs. 14/3425 vom 21.09.2004) heißt es hierzu: *„Absatz 5 stellt eine speziellere Regelung gegenüber Absatz 4 dar. Der Fonds soll möglichst geringe Einlagen bzw. Verbindlichkeiten aufweisen. Wenn die Korridorobergrenze nicht erreicht wird und der Fonds einen Vermögensbestand ausweist, dann ist dieses Vermögen höchstens jedoch bis zur Obergrenze den Landesleistungen zuzuführen. {...}.“*

Durch die Umsetzung des § 5a Abs. 5 i.V.m. § 5a Abs. 7 LFAG würde die Verstetigungssumme im Jahr 2019 rund 3.130,8 Mio. Euro (Obergrenze zzgl. der Anhebung in Höhe von 60 Mio. Euro) und im Jahr 2020 rund 3.347,2 Mio. Euro (Obergrenze abzgl. der Absenkung in Höhe von 54,54 Mio. Euro) betragen. Die Finanzausgleichsmasse würde im Jahr 2019 auf rund 3.200,8 Mio. Euro und im Jahr 2020 auf rund 3.417,2 Mio. Euro (jeweils inkl. der Finanzausgleichsumlage in Höhe von 70 Mio. Euro) anwachsen.

³ Siehe hierzu: Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 17/7431 vom 26.09.2018.

Dies würde in erheblichem Maße zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation beitragen, sofern diese Mittel der Schlüsselmasse zugeführt werden auf diese Weise ceteris paribus die Schlüsselmasse B2 verstärken würde.

Bei der Umsetzung dieser Variante müsste die Steuerschätzung bzw. die Etatisierung der Steuereinnahmen nicht angepasst werden.

Die Anwendung des § 5a Abs. 6 LFAG, dem sogenannten Wendepunktmodell aus dem Jahr 2009, ist an dieser Stelle aus kommunaler Sicht ausgeschlossen, da das Wendepunktmodell aus einem anderen Anlass heraus zur frühzeitigen Beteiligung der Kommunen am Aufwuchs initiiert wurde und insoweit eine analoge Anwendung aufgrund der hohen Finanzreserve und des kommunalen Finanzbedarfs, vor allem unter Beachtung des § 5a Abs. 5 LFAG nicht angezeigt ist. Diese Auslegung begründet sich auch aus der Formulierung des Abs. 6, der mit einer negativen Finanzreserve startet, gegenüber dem Abs. 5, der mit einer positiven Finanzreserve beginnt.

3. Verzinsung der Finanzreserve

Die Berechnung der Verzinsung der Finanzreserve kann leider nicht beurteilt werden, da im Entwurf des Landeshaushaltsplans weder die Berechnung der Zinsen noch eine Quelle zur Herleitung des Prozentsatzes ausgewiesen wird. Insgesamt muss die Berechnung als auch die Darstellung der Stabilisierungsrechnung übersichtlicher und somit transparenter im Haushaltsplan umgesetzt werden.

„Unter der Zielsetzung einer Erhöhung der Transparenz für die Kommunen wäre jenseits dessen zu begrüßen, wenn die Landesregierung zukünftig nicht nur weiterhin in der Übersicht zum Steuerverbund in Kapitel 20 06 {...} des Landeshaushalts über die Höhe der Verzinsung der Finanzreserve unterrichtet, sondern auch über die Kalkulation dieser Verzinsung. Ansonsten ist festzustellen, dass seitens des Landes – was die Höhe der Verzinsung betrifft – in der Vergangenheit vergleichsweise großzügig verfahren wurde. {...} Dies gilt ebenso für den Umstand, dass für die mittlerweile positive Finanzreserve eine Verzinsung oberhalb des jeweils geltenden Marktzinses gewährt wurde. So gewährt das Land anstelle des aktuellen Marktzinses in Höhe von 0,2 % eine Verzinsung der Finanzreserve in Höhe von 0,4 %.“⁴

Aus kommunaler Sicht ist interessant, wie der Autor die Höhe der Verzinsung der Jahre 2019 und 2020 (bis einschließlich 2018 betrug der Zinssatz 0,2 %) in seinem Anfang Oktober 2018 erschienenen Beitrag kritisieren kann, zumal der Entwurf des Doppelhaushaltes erst im selben Zeitraum öffentlich wurde. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde die Zuleitung des Entwurfs des Einzelplans 20 nach der Befassung des Ministerrats aufgrund der „binnenorganisationsrechtlichen Ausprägung des Verfahrens“ vom Ministerium der Finanzen vor der Zuleitung des Entwurfs an den Landtag abgelehnt.

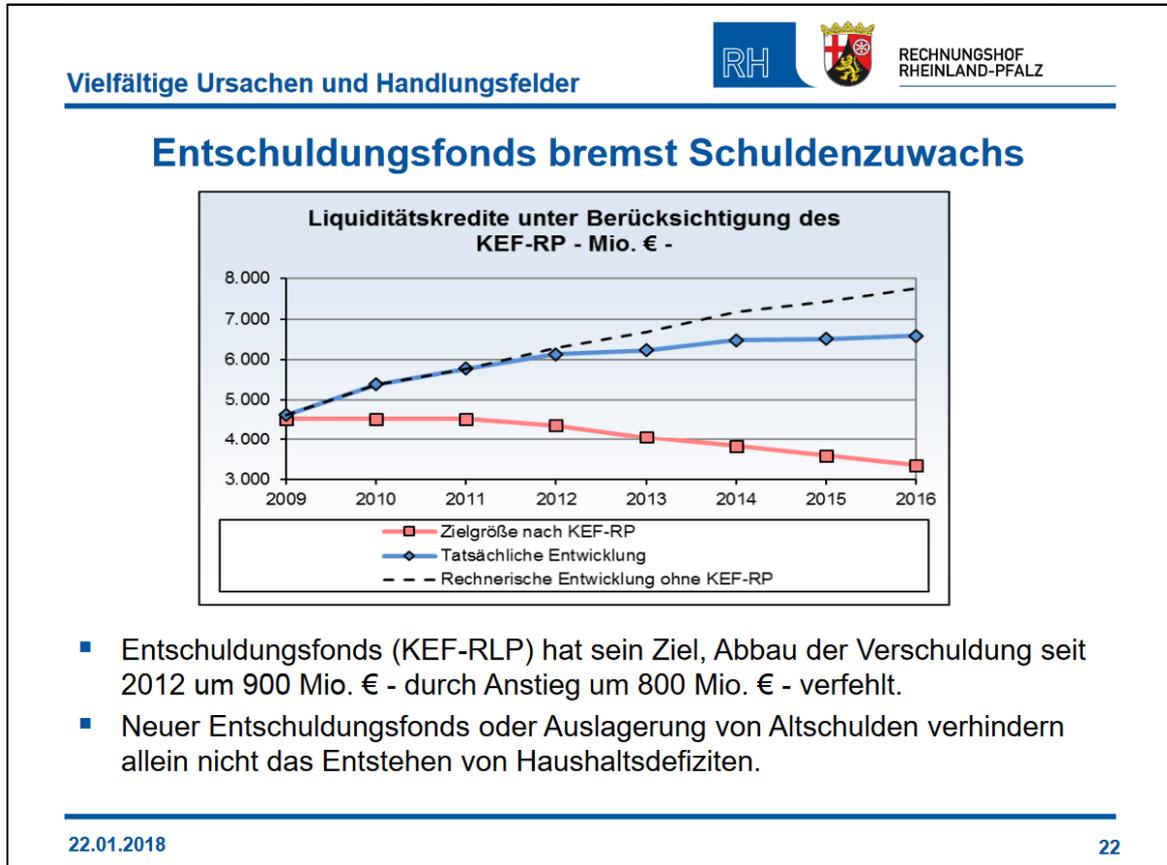
4. Kommunaler Entschuldungsfonds (KEF-RP)

Zuweisungen für kommunale Entschuldungshilfen (KEF-RP, Zinssicherung, Stabilisierungs- und Abbaubonus) steigen im Jahr 2019 von 79 Mio. Euro – dem bisherigen Ansatz für den KEF-RP – auf 88 Mio. Euro und im Jahr 2020 auf 94 Mio. Euro.

⁴ Siehe hierzu: *Döring*, Neugestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: *der gemeindehaushalt*, Heft 10/2018, S. 2019 ff. [225].

Der Kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP) in seiner bisherigen Ausgestaltung und Umsetzung hat sein Ziel verfehlt. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz allein seit dem Jahr 2012 (Startjahr der Umsetzung) bis zum Jahr 2016 um 800 Mio. Euro!

Abbildung 9: Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Entschuldungsfonds bremst Schuldenzuwachs



Quelle: Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Speyer

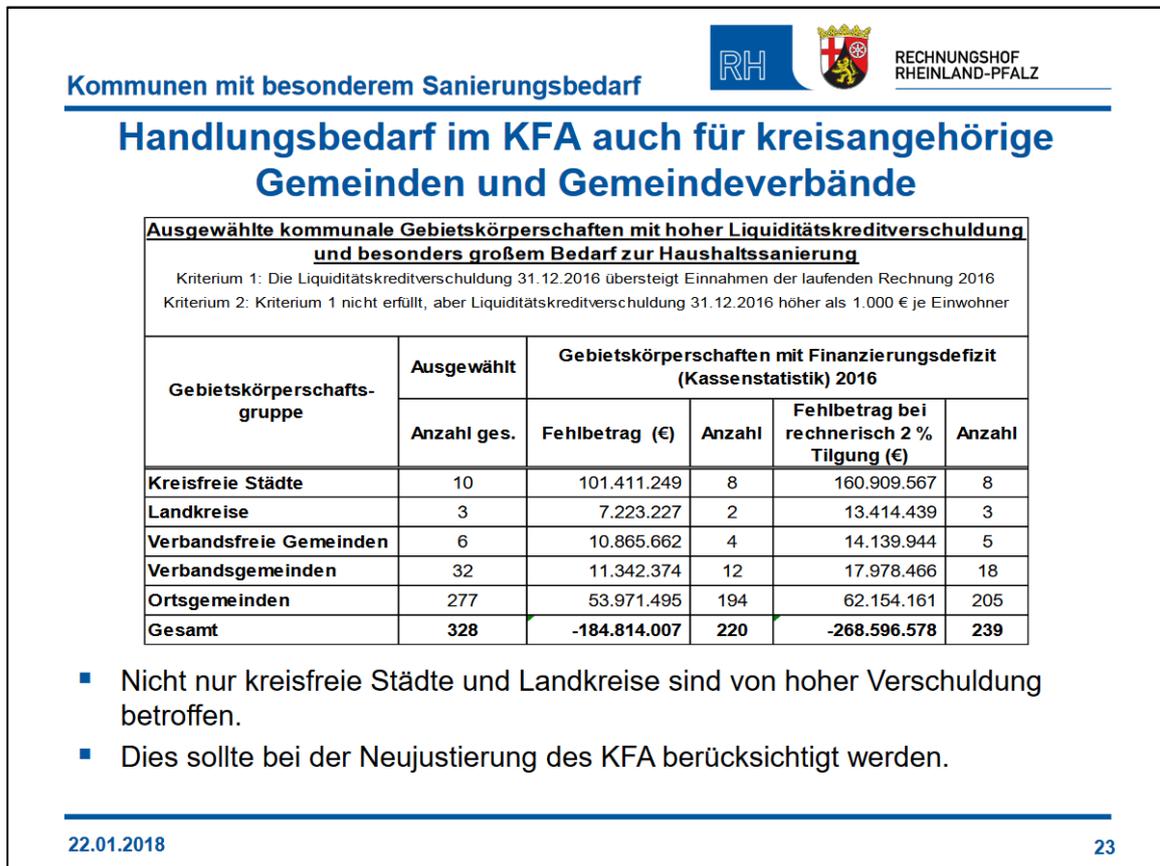
Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände hat im Rahmen der Stellungnahme zum LFAG 2018 bereits das Aktionsprogramm „Kommunale Liquiditätskredite“, welches zum Teil auf dem KEF-RP aufsetzt, abgelehnt. Zum einen, weil die Reichweite des bisher lediglich skizzierten Programms aus unserer Sicht völlig unzureichend ist und zum anderen, weil die Anzahl der teilnehmenden Kommunen zu gering ist und sich die Auswahl nicht an der Realität messen lässt. Am Zinssicherungsschirm können max. 94 und am Stabilisierungs- und Abbau-Bonus max. 52 Kommunen teilnehmen.

Wie bereits eingangs angeführt, hat der Rechnungshof Rheinland-Pfalz in seinem Themenbeitrag „Liquiditätskredite zur Dauerfinanzierung von Haushaltsdefiziten“ vom September 2018 folgende Ausführungen gemacht: „Die Landesregierung beabsichtigt, die kommunalen Finanzen und den Abbau von Altschulden durch weitere Maßnahmen zu unterstützen. Das Landesfinanzausgleichsgesetz 2018 (LFAG) sieht u. a. neben der Einführung der Schlüsselzuweisung C 3 (+ 60 Mio. Euro zusätzliche Mittel für die Verbundmasse 2019) einen Zinssicherungsschirm und einen Stabilisierungs- und Abbaubonus vor. Durch den Zinssicherungsschirm sollen 94, durch den Stabilisierungs- und Abbaubonus 44 Kommunen profitieren. Der Rechnungshof hat angemerkt, dass dies nicht hinreichend ist, da deutlich mehr Kommunen von besonders hohen Schulden betroffen sind und ein kontrollierter Abbau der Schulden mit Liquiditätskrediten erforderlich ist. Dabei wären auch Ortsgemeinden zu berücksichtigen.“ Weiter wird ausgeführt: „**Der Rechnungshof plädiert des Weiteren für ein kontrolliertes Entschuldungsprogramm für Liquiditätskredite und**

erneuert seinen Vorschlag, dass ein solches Programm von Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden geprüft werden sollte.“

Nach Ermittlungen und Berechnungen des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz in der Ausarbeitung „Kommunale Finanzen in Rheinland-Pfalz – Ausgewählte Angaben“ vom 22.01.2018 ergibt sich direkter Handlungsbedarf bei mehr als 320 Kommunen.

Abbildung 10: Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Kommunen mit besonderem Handlungsbedarf



Quelle: Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Speyer

Auch ist die mögliche Fördersumme absolut ungeeignet, den Schuldenberg von mehr als 6,4 Mrd. Euro (ohne Berücksichtigung der Einheitskasse) abzubauen. Ein Entschuldungsprogramm, welches den Abbau der Altschulden tatsächlich bewirkt, wird leider seitens der Landesregierung abgelehnt, obwohl Vorschläge der kommunalen Spitzenverbände und auch entsprechende Empfehlungen des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz (s. o.) vorliegen.

5. Zuweisungen für kommunale Schulbauten

Die Zuweisungen für kommunale Schulbauten werden in den kommenden Haushaltsjahren unverändert mit 60,1 Mio. Euro etatisiert. Hierbei handelt es sich um Neu-, Um- und Erweiterungsbauten inkl. deren Erstausrüstung, nicht um Sanierungsmaßnahmen, die vom Land Rheinland-Pfalz nicht gefördert werden. Aufgrund der seit Jahren aufgelaufenen sog. Bugwelle wäre wünschenswert, dass diese zügig abgebaut wird, damit die Kommunen, die bereits Gebäude errichtet und bezahlt haben, die finanziellen Mittel erhalten, die ihnen nach den landesrechtlichen Vorgaben zustehen.

Hintergrund ist, dass die Landesregierung im Rahmen des Landesschulbauprogramms, welches zu 100 % aus dem kommunalen Finanzausgleich finanziert wird, fortdauernd jähr-

liche Förderprogramme umsetzt, für welche die Mittel nicht ausreichen. Bei den Baumaßnahmen handelt es sich um eine kommunale Pflichtaufgabe, deren sich die kommunalen Gebietskörperschaften nicht entziehen können.

Aus dem genannten Grund werden Förderbescheide erlassen, die zunächst nur max. 10 % der möglichen Förderung über einen Zeitraum von zwei Jahren beinhalten. Dieser Förderbescheid wird mit dem – nicht rechtsverbindlichen – Hinweis versehen, dass, sofern weitere Mittel im Landeshaushalt bereitgestellt werden, eine weitere Zuweisung erfolgt. Auf diese Weise ist eine Bugwelle in Höhe von rund 200 bis 250 Mio. Euro (!) entstanden, dies es gilt zeitnah abzubauen. Denn diese Mittel werden von den Kommunen vorfinanziert und erhöhen zum größten Teil die Verschuldung der jeweiligen Kommune.

Der Verweis auf das Kommunale Investitionsförderungsprogramm, hier Kapitel 2, ist nicht zielführend, da es sich bei diesem Programm ausdrücklich um Sanierungsmaßnahmen finanzschwacher Kommunen handelt. Diese Maßnahmen werden ohnehin nicht aus dem Landesschulbauprogramm gefördert.

6. Neue Zweckzuweisung

Bei den (neuen) Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden (Gv.) – Leitstellen und Rettungsdienst handelt es sich um eine weitere, abzulehnende Befrachtung des kommunalen Finanzausgleichs.

Gemäß der Zweckbestimmung des neuen Titels 883 09 im Kapitel 20 06 „Zuweisungen für Maßnahmen im Bereich des Rettungsdienstes sowie der Allgemeinen Hilfe und des Brand- und Katastrophenschutzes“ sowie der Erläuterung zu diesem Titel „Die Mittel werden eingesetzt zur Bewilligung von Zuwendungen für bedeutende Maßnahmen im Bereich des Rettungsdienstes sowie der Allgemeinen Hilfe und des Brand- und Katastrophenschutzes, die nicht aus dem Aufkommen der Feuerschutzsteuer gefördert werden. {...}“ stellt sich die grds. Frage nach der Erforderlichkeit dieser neuen, zusätzlichen Förderung aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs in Höhe von 3,1 Mio. Euro p.a.

Gegen diese neue Zweckzuweisung, die im Übrigen in der gerade verabschiedeten Fassung des LFAG nicht enthalten ist, spricht die tatsächliche Entwicklung der Feuerschutzsteuer sowohl nach der Steuerschätzung als auch in der tatsächlichen IST-Entwicklung. Der Aufwuchs der Feuerschutzsteuer nach dem Ansatz im Haushaltsplan von 2018 nach 2019 beträgt 3,8 Mio. Euro, so dass der Mehrbedarf hieraus gedeckt werden kann.

Der nachfolgenden Tabelle kann entnommen werden, dass eine Finanzierung der beabsichtigten Mehraufwendungen durchaus aus dem Aufwuchs der Steuer finanziert werden kann.

Tabelle 2: Übersicht über die Entwicklung der Feuerschutzsteuer nach den Ansätzen im Landshaushalt sowie der tatsächlichen Vereinnahmung

in Euro	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ansatz im Plan	18.800.000	18.800.000	21.000.000	21.300.000	21.500.000	25.300.000	25.600.000
Ist-Einnahme	20.251.873	20.799.732	22.926.665	23.616.996			
Mehreinnahme	1.451.873	1.999.732	1.926.665	2.316.996			

Quelle: Nach Angaben des Ministeriums der Finanzen, Haushaltspläne der jeweiligen Jahre sowie Haushaltsrechnungen der Jahre bis 2016

Außerdem ist anzumerken, dass der Anteil der im Einzelplan 03, Kapitel 03 09 etatisierten Personalkosten (sowohl die der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion als auch die der Feuerweherschule) aus hiesiger Sicht aus dem originären Landeshaushalt zu finanzieren ist und nicht aus Mitteln der Feuerschutzsteuer. Die Mittel der Feuerschutzsteuer sollten ausdrücklich nicht für Aufwendungen der Hauptgruppe 4 verwendet werden.

Auch mit dieser entsprechenden Umstellung der Finanzierung der Personalkosten kann ausreichend finanzieller Freiraum geschaffen werden, um die notwendigen Investitionen und Finanzierungen aus dem Aufkommen der Feuerschutzsteuer zu finanzieren.

7. Landesgartenschau

Die Landesregierung hat beschlossen, die Landesgartenschau 2022 in Bad Neuenahr-Ahrweiler auszurichten, und fördert diese in einem nicht unerheblichen Ausmaß. Im Einzelplan 20, Kapitel 20 06, Titel 883 08 ist zu erkennen, dass der wohl überwiegende Betrag der Finanzierung aus den Mitteln des KFA bestritten werden soll. Für diese Annahme spricht auch der Hinweis in den Erläuterungen zu dem genannten Titel, dass im Rahmen der etatisierten Verpflichtungsermächtigungen bereits 6,6 Mio. Euro für Investitionsmaßnahmen zur Ausrichtung der Landesgartenschau 2020 enthalten sind. Dabei handelt es sich im Doppelhaushalt 2019 und 2020 lediglich um die Ausgaben für Vorbereitungen, der Hauptposten ist im Haushalt 2021 und evtl. 2022 zu erwarten. In diesem Zusammenhang erklärt sich auch die Anhebung des seit Jahren mit 3,4 Mio. Euro etatisierten Betrages der Zuweisung für kommunale Vorhaben zur Erschließung von Industrie und Gewerbeflächen einschließlich Gründer- und Gewerbezentren sowie Umwandlung militärischer Liegenschaften um exakt den beim Titel 883 08 (Investitionsstock) ausgewiesenen Betrag.

Hier werden Landesprojekte auf Kosten des KFA umgesetzt, statt hier originäre Landesmittel einzusetzen. Diese Vorgehensweise wurde im Übrigen auch bei der Finanzierung der Bundesgartenschau im Jahr 2011 in Koblenz mit bis zu 49 Mio. Euro Förderung gewählt.

Das Land setzt damit seine Praxis fort, den originären Landeshaushalt auf Kosten der Kommunen zu entlasten.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Karl-Heinz Frieden
Geschäftsführendes
Vorstandsmitglied



Dr. Daniela Franke
Geschäftsführende
Direktorin



Michael Mätzig
Geschäftsführender
Direktor