

Anlage
zur TOP 6.2/

Bericht Bgm – STV –



Städteverband Schleswig-Holstein – Reventlouallee 6 – 24105 Kiel

Innenminister
des Landes Schleswig-Holstein
Herrn Andreas Breitner

Tel. 0431 - 57 00 50 30
Fax: 0431 - 57 00 50 35
e-mail: info@staedteverband-sh.de
Internet: www.staedteverband-sh.de

über Landeshaus

vorab per Mail: mathias.nowotny@im.landsh.de

Unser Zeichen: 20.22.03 zi-sk
(bei Antwort bitte angeben)

Datum: 18.09.2013

Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs

Sehr geehrter Herr Minister,

zu dem vorbezeichneten Gesetzentwurf bedanken wir uns für die Möglichkeit der Stellungnahme im vorgezogenen Beteiligungsverfahren. Zusammenfassend halten wir den Gesetzentwurf für einen Schritt in die richtige Richtung, um den verfassungsrechtlichen Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs gerecht zu werden. Im Überblick ergeben sich im Wesentlichen folgende Anregungen und Bedenken:

- Die vertikale Dimension des kommunalen Finanzausgleichs ist noch unzureichend abgebildet. Der Städteverband Schleswig-Holstein erwartet spätestens zum Inkrafttreten des Finanzausgleichsgesetzes die Rückführung des Eingriffs in den kommunalen Finanzausgleich.
- Zugleich ist der Leistungsfähigkeitsvorbehalt in der Landesverfassung aufzuheben.
- Die Verteilungs- und Ausgleichswirkung muss der heterogenen Finanzlage der Kommunen gerecht werden.
- Die Reform muss insbesondere für die finanzstarken Städte und Gemeinden dem Verhältnismäßigkeitsprinzip genügen und darf die bisherigen „Zahlerstädte und -gemeinden“ nicht überproportional belasten. Insoweit sind Instrumente zur Reformneutralität für abundante Städte und Gemeinden zu entwickeln (z. durch die Absenkung des %-Satzes der Finanzausgleichsumlage).

Städtebund

Städtetag

- Die zentralen Orte auf jeder Stufe des zentralörtlichen Systems sind zu stärken, mindestens aber hinsichtlich der finanzkraftunabhängigen Zuweisungen nicht schlechter zustellen als vor der Reform.
- Der Schulbaufonds sollte als Zweckzuweisung wieder eingeführt werden.
- Das Verwaltungsorganisationsprinzip des Landesverwaltungsgesetzes sollte für die Städte über 20.000 Einwohner/Innen angemessene Berücksichtigung finden.

Bevor wir im Rahmen einer kursorischen Bewertung auf die wesentlichen Änderungen eingehen (nachfolgend unter B.) gestatten Sie uns einige grundsätzliche Vorbemerkungen:

A. Allgemeines

I. Zur Bedeutung des kommunalen Finanzausgleichs

Der kommunale Finanzausgleich ist eine tragende Säule der Kommunalfinanzierung. Mit rd. 1,2 Mrd. € im Jahr 2013 tragen die durch den kommunalen Finanzausgleich bereit gestellten Mittel zu rd. 1/3 zur Gesamtfinanzierung der Kommunen bei. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Finanzierungswirkung für die einzelne Kommune aufgrund der Ausgleichsfunktion sehr viel höher als 1/3 der Gesamteinnahme ist. Denn viele steuerstarke Städte und Gemeinden erhalten nur wenige oder auch gar keine Finanzausgleichsleistungen. Einige Städte und Gemeinden tragen durch Abführung einer zusätzlichen Kreisumlage und Finanzausgleichsumlage sogar solidarisch zur Finanzierung anderer Städte, Kreise und Gemeinden bei. Mit den Finanzausgleichszuweisungen wird das Ziel verfolgt, die Finanzausstattung der einzelnen Gebietskörperschaften als Empfänger dieser Zuweisungen tendenziell anzugleichen. Insgesamt erfolgt die Verstärkung der Finanzausstattung bei den Schlüsselzuweisungen im Wesentlichen unter dem Anknüpfungspunkt der mangelnden Einnahmen. Im Rahmen des Finanzausgleichs werden Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden (§§ 8 ff. FAG), an die Kreise und kreisfreien Städte (§ 12 ff. FAG), Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben (§ 15 FAG), Konsolidierungshilfen (§ 16a FAG), Fehlbetragszuweisungen (§ 16 b FAG) und Zweckzuweisungen (§ 17 ff. FAG) geleistet.

II. Zur Finanzlage der kommunalen Körperschaften

Nach den derzeit vorliegenden Daten ergibt sich für 2010 folgendes Bild¹:

- Bei den Kreisen steigen die aufgelaufenen Defizite von rd. 110 Mio. € um rd. 40 Mio. € auf rd. 150 Mio. €; nur drei Kreise weisen kein aufgelaufenes Defizit aus (Nordfriesland, Steinburg und Stormarn).

¹ Bericht des IM, Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein, Stand 28.08.2013.

- Bei den kreisfreien Städten ergibt sich ein Anstieg der aufgelaufenen Defizite von rd. 400 Mio. € um rd. 175 Mio. € auf rd. 575 Mio. €; alle vier kreisfreien Städte weisen ein aufgelaufenes Defizit aus.
- Bei den Mittelstädten ergibt sich ein Anstieg der aufgelaufenen Defizite von rd. 30 Mio. € um rd. 50 Mio. € auf rd. 80 Mio. €; 10 der 16 Mittelstädte weisen ein aufgelaufenes Defizit aus.
- Bei den 5 Konsolidierungsgemeinden unter 20.000 Ew. ergibt sich ein Anstieg der aufgelaufenen Defizite von rd. 44 Mio. € um rd. 8 Mio. € auf rd. 52 Mio. €.
- Bei den übrigen kreisangehörigen Gemeinden ergibt sich ein Anstieg der aufgelaufenen Defizite von rd. 60 Mio. € um rd. 28 Mio. € auf rd. 88 Mio. €; 35 der 1.091 übrigen kreisangehörigen Gemeinden haben für 2010 Fehlbeitragszuweisungen erhalten.

Insgesamt wird deutlich, dass sich die Finanzprobleme bei den kreisfreien Städten konzentrieren.

Diese aktuelle Einschätzung des Innenministeriums wird durch den sich auf das Rechnungsjahr 2009 beziehende Bericht der Landesregierung zur „Finanziellen Situation der Schleswig-Holsteinischen Kommunen“ (LT-Drs. 17/644) bestätigt.

III. Zur Rechtslage

Um die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen, stellt das Land im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wege des Finanzausgleichs Mittel zur Verfügung, durch die eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet wird (Art. 49 Abs. 1 LVerf). Die Gemeindeordnung (§ 3a GO) legt fest, dass die Gemeinden die zur ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Mittel aus eigenen Finanzmitteln aufzubringen haben und soweit die eigenen Finanzquellen nicht ausreichen, wird das Land verpflichtet, den Finanzausgleich unter Berücksichtigung der Steuerkraft und des notwendigen Ausgabebedarfs der Gemeinden zu regeln.

IV. Zu den Anforderungen an einen novellierten Finanzausgleich

Aus Sicht des Städteverbandes ergeben sich folgende grundsätzliche Anforderungen an einen novellierten Finanzausgleich:

1. Garantie einer aufgabengerechten Finanzausstattung in Verhältnis Land Kommunen

Die aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen durch das Land ist zu garantieren. Die massiven Haushaltsprobleme der Konsolidierungshilfeempfänger sowie die Vielzahl von Fehlbedarfsempfängern zeigen deutlich, dass der kommunale Finanzausgleich seine Wirkung teilweise deutlich verfehlt. Seit Jahren liegen durch die Kommunalaufsicht genehmigte Haushalte der Defizitkommunen vor, die ihrerseits erhebliche Konsolidierungsanstrengungen unternommen haben, um den Haushaltsausgleich zu erreichen. Der kommunale Finanzausgleich ist nicht in der Lage, eine Mindestfinanzausstattung sicherzustellen, die die Städte und Gemeinden in die Lage versetzt, ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen ohne zugleich weitere Defizite aufzubauen. Die aktuelle Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz, des Hessischen Staatsgerichtshofs sowie die des Bundesverwaltungsgerichts zwingt das Land zur Gewährung einer kommunalen Mindestfinanzausstattung, die nicht durch die Leistungsfähigkeit des Landes relativiert ist.

2. Garantie einer aufgabengerechten Finanzausstattung im Verhältnis der Kommunen untereinander

Die Garantie der aufgabengerechten Finanzausstattung gilt nicht nur im Verhältnis zum Land, sondern gilt in gleicher Weise für den Grundsatz der Verteilungssymmetrie der Städte, Kreise und Gemeinde untereinander. D.h. wenn eine Vielzahl von Kommunen oder ganze Kommunalgruppen nicht in der Lage sind ihre Haushalte auszugleichen, deutet dies auf eine Fehlsteuerung des kommunalen Finanzausgleichs hin, mit dem das verfassungsrechtlich vorgegebene Ziel des Art. 49 Abs. 1 LVerf nicht mehr erreicht wird. Dabei sind dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung folgend Instrumente zu entwickeln, die z.B. der unterschiedlichen Finanzkraftverhältnissen, den differenzierten Finanzbedarfen, den besonderen Haushaltsnotlagen, den strukturellen Unterschieden oder den verschiedenen Naturräumen sowie der unterschiedlichen Aufgabenintensität ausreichend Rechnung tragen.

3. Berücksichtigung der Aufgaben und Ausgaben

Der kommunale Finanzausgleich muss verhindern, dass es zu einer Disproportionalität zwischen Aufgaben, notwendigen Kosten und zur Verfügung gestellten Mitteln kommt. Deshalb müssen die Zuweisungen auf einer möglichst realitätsgerechten Bemessung der Verteilungsparameter beruhen, die ihrerseits transparent sind, d.h. auf erkennbaren und nachprüfbar Annahmen beruhen. Dabei ist insbesondere die Ausgabenseite, namentlich die Belastung mit Sozialausgaben ebenso in die Betrachtung einzubeziehen wie der differenzierte Aufgabenbestand zwischen den Kommunalgruppen.

4. Berücksichtigung der Aufgabenentwicklung durch Regelgebundenheit und Anpassungsmechanismen

Das Finanzausgleichsgesetz muss Mechanismen vorsehen, die die Ausgabenbelastung aufgrund der Aufgabenentwicklung erfassen und eine systemgerechte Nachsteuerung ermöglichen.

5. Landesplanerische Zielsetzungen und Heterogenität der Räume müssen berücksichtigt werden

Das der Raumordnung und der Landesplanung zugrundeliegende und in das Finanzausgleichsgesetz durch die Gewährung von Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben implementierte System der Zentralen Orte soll auch weiterhin die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sichern, indem die Angebote und Qualität von der Infrastrukturen der sozialen und technischen Daseinsvorsorge für den Versorgungsbereich in Zeiten des demographischen Wandels nachhaltig aufrecht erhalten werden können. Dazu ist es notwendig, dass mit der Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes, aber auch mit der Konkretisierung der Ziele der Landesplanung eine nachhaltige Stärkung der Zentralen Orte jeder Stufe zum Nutzen der Regionen in Schleswig-Holstein einhergeht.

6. Ein kommunaler Finanzausgleich muss Anreizsysteme enthalten

Bedarfsgerechtigkeit bedeutet keine Kompensation jedweder Bedarfe über ein Finanzausgleichssystem. Deshalb muss verhindert werden, über den Finanzausgleich Anreize für übermäßiges Ausgabeverhalten zu setzen. Dies gilt umgekehrt auch für die Einnahmeseite, indem der Finanzausgleich als grundsätzlich subsidiäres Finanzierungsinstrument ausreichende Anreize für die Ausschöpfung der eigenen Einnahmefähigkeiten beinhaltet.

B. Bewertung der Änderungen im Überblick:

Die Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs sieht im Überblick folgende wesentlichen Änderungen vor (vgl. S. 37 ff. der Gesetzesbegründung zum Gesetzentwurf):

I. Vertikale Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs

- 1. Eine bisherige gesonderte Zuweisung des Landes an die Kreise und kreisfreien Städte wird in den kommunalen Finanzausgleich überführt. Es handelt sich um die Entlastung des Landes, die durch die Einführung des SGB II im Wesentlichen im Bereich der Finanzierung des Wohngeldes entstanden ist - jährlich 51 Mio. Euro. Grundlage für die bisherige gesonderte Verteilung dieser Mittel sind die Kosten der Unterkunft. Das Land gibt seine eigene Nettoentlastung an die Kreise und kreisfreien Städte in unveränderter Höhe künftig über den kommunalen Finanzausgleich weiter. Die Mittel werden dort Bestandteil eines Sozillastenansatzes bei den Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte (vgl. GE Artikel 1, § 4 Absatz 1, § 10).*

Bewertung:

Der Überführung wird aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein im Grundsatz **zugestimmt**. Die Einbeziehung in den Soziallastenansatz ist systemgerecht.

2. *Die derzeitigen dauerhaften Abzugs- und Zuführungsbeträge von der Finanzausgleichsmasse werden in den Verbundsatz überführt. Nach dem bisherigen Recht werden feste Beträge von der Finanzausgleichsmasse abgezogen bzw. dieser zugeführt (§ 5 Absatz FAG g. F.). Sie werden aufgelöst und der Verbundsatz wird angehoben.*

Bewertung:

Die Auflösung der dauerhaften Abzugs- und Zuführungsbeträge entspricht nicht dem vom Innenministerium selbst erklärten Ziel der Transparenz. Die vollständige Auflösung wird deshalb **abgelehnt**. Die Verbundsatzanhebung kann dann nur noch historisch auf Grundlage der Gesetzesmaterialien nachvollzogen werden. Insbesondere der zeitlich unbefristete und materiell unbedingte Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich würde dann nicht mehr nachgewiesen, obwohl es ausdrücklich erklärter Wille der Koalitionsfraktionen ist, den Eingriff schrittweise zurückzuführen. Solange dieses Ziel nicht erreicht ist, ist der Eingriff auch transparent zu dokumentieren.

3. *Streichung des § 6 FAG geltende Fassung*

Bewertung:

§ 6 FAG in der geltenden Fassung findet sich im Gesetzentwurf nicht wieder. Inhaltlich ist die einfachrechtliche Funktionsbeschreibung des kommunalen Finanzausgleichs im Rahmen der vertikalen Dimension **nicht verzichtbar**, weil sie Verfassungsprinzipien teilweise ergänzt und teilweise konkretisiert.

II. Horizontale Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs

1. *Die Teilschlüsselmassen werden neu bemessen. Das betrifft die Schlüsselzuweisungen für Aufgaben der Gemeinden, die Schlüsselzuweisungen für Aufgaben der Kreise und kreisfreien Städte sowie die Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben (vgl. GE Artikel 1, § 4 Absatz 1). Für die Aufgaben wurden jeweils die Netto-Zuschussbedarfe ermittelt, die in der Gesamtheit der Kommunen für die entsprechenden Aufgaben anfallen. Die wissenschaftliche Untersuchung hat im Auftrag des Innenministeriums das NIW durchgeführt (s. o.). Bei wesentlichen Veränderungen der Aufgabenstruktur erfolgt künftig eine Anpassung der Anteilsverhältnisse. Eine Regelüberprüfung soll spätestens nach sieben Jahren erfolgen.*

Bewertung:

Der Städteverband Schleswig-Holstein hält die **vergleichende Analyse** der Finanzsituation und der aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe nach Kommunalgruppen auf Basis der statistischen Rechnungsergebnisse für ein **grundsätzlich geeignetes und transparentes Verfahren**, um die Dotierung der Teilmassen vorzunehmen. In diesem Zusammenhang ist zu begrüßen, dass der latente Vorwurf, dass die Finanzsituation einzelner Kommunalgruppen maßgeblich auf eigenes Handeln zurückzuführen sei, ausdrücklich entkräftet wurde. Die unterschiedlichen Modelle der Teilmassebildung (Zwei- oder Drei-Ebenen-Modell) sind Gegenstand einer rechtspolitischen Bewertung durch den Gesetzgeber. Der Städteverband hält den Vorschlag, das Zwei-Ebenen-Modell beizubehalten mit Blick auf den Aufgabenbezug und die Verwaltungsstruktur in Schleswig-Holstein für nachvollziehbar begründet. Die Methodik und Berechnung für die übergemeindlichen Aufgaben ist zwar nachvollziehbar. Es bleibt aber die Frage, inwieweit bei nicht abschließbar bestimmbar Aufgabenkatalogen gleichwohl eine exakte Berechnung erfolgen kann. Hinzu kommt, dass eine jahrelange Fehlsteuerung im Finanzausgleich zum Aufbau von typischen zentralörtlichen Einrichtungen in nichtzentralen Orten geführt haben können, die jetzt in die Berechnung einfließen, aber empirisch nicht nachzuweisen sind. An dieser Stelle ist neben der Berechnung aber auch eine Quantifizierung unter Berücksichtigung der raumordnerischen Funktion vorzunehmen, die die fehlende abschließende Bestimmbarkeit der zentralörtlichen Aufgaben berücksichtigt. Anzustreben ist eine Stärkung der Zentralen Orte auf jeder zentralörtlichen Stufe.

2. *Die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden werden um die bisherigen Gemeindesonderschlüsselzuweisungen bereinigt (vgl. § 8 Absatz 2 FAG g. F.). Dieser rechtssystematische Sonderfall war zum faktischen Regelfall geworden. Stattdessen wird bei den Gemeindeschlüsselzuweisungen künftig eine echte Mindestausstattung jeder Gemeinde eingeführt. Die steuerschwächsten Gemeinden werden so auf ein garantiertes Finanzkraftniveau gehoben, während im Übrigen ein einheitliches und transparentes System gilt (vgl. GE Artikel 1, § 5).*

Bewertung:

Im gegenwärtigen System erhielten 713 von 1.116 Gemeinden nicht nur Schlüsselzuweisungen, sondern auch Sonderschlüsselzuweisungen, wodurch die Ausnahme zur Regel geworden war. Systematisch verfolgt der Gesetzentwurf deshalb den richtigen Ansatzpunkt. Durch diese Änderung werden in nicht unerheblichem Maße „Gewinner-Verlierer-Situationen“ herbeigeführt, so dass die Sachgerechtigkeit der Festlegung der Ausgleichsquote im ordentlichen Beteiligungsverfahren überprüft werden sollte.

3. Die Zusatzkreisumlage wird abgeschafft, im Gegenzug wird die Finanzausgleichsumlage gestärkt (vgl. GE Artikel 1, §§ 20, 21). Dadurch wird der kommunale Finanzausgleich transparenter. Denn beide Instrumente hatten bisher ähnliche Wirkungen und verfolgten ähnliche Zielsetzungen. Steuerstarke Gemeinden tragen durch einen zwischengemeindlichen Finanzausgleich zur Finanzausstattung steuerschwächerer Kommunen bei.

Bewertung:

Die Zusammenführung von zwei Abschöpfungsinstrumenten von abundanten Gemeinden zu einer Finanzausgleichsumlage ist grundsätzlich zweckmäßig und systemgerecht. Eine stärkere Heranziehung der finanzstarken Gemeinden zur Finanzierung des Finanzausgleichs als bisher wird abgelehnt. Das Belastungsniveau darf sich insoweit für die steuerstarken Städte und Gemeinden nicht erhöhen. Dies ist durch geeignete Instrumente sicherzustellen.

Für die finanzstarken Städte und Gemeinden des Städtebundes wirkt sich Simulationsrechnung für das Jahr 2013 wie folgt aus:

Ahrensburg, Stadt	-986.346	-31,54
Bad Oldesloe, Stadt	-540.217	-22,07
Bargteheide, Stadt	-457.348	-29,63
Brunsbüttel, Stadt	-175.246	-13,38
Norderstedt, Stadt	-1.562.145	-21,52
Quickborn, Stadt	-399.661	-19,3
Reinbek, Stadt	-633.018	-24,54
Rellingen	-301.550	-21,83
Sylt	-445.840	-29,39
Tornesch, Stadt	-312.785	-24,17
Wedel, Stadt	-165.421	-5,11
	-5.979.577,00	-22,04

Dieses Ergebnis kann sich als unverhältnismäßiger Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht der betroffenen kommunalen Körperschaften erweisen.

Zwar darf der Gesetzgeber deshalb im Rahmen seiner Verantwortung bei den abundanten Gemeinden als Ausdruck eines horizontalen Ausgleichs einen Teil der Finanzkraft abschöpfen. Kommen die hieraus resultierenden Einnahmen den nicht abundanten oder durch Zufluss zur Ausgleichsmasse allen Gemeinden zu Gute, verwirklicht sich in der Finanzausgleichsumlage der Gedanke interkommunaler Solidarität, der den übergemeindlichen Finanzausgleich prägt (vgl. LVerfG-LSA NVwZ 2007, 78 [79]; NdsStGH NdsVBl. 2001, 184 [188]). Das Solidarprinzip begründet seinem Wesen nach nicht nur Rechte, sondern auch Verantwortung der Gemeinden un-

tereinander. Der interkommunale Finanzausgleich darf insoweit einen Ausgleich zwischen Eigenverantwortlichkeit und Individualität der Gemeinden auf der einen und solidargemeinschaftlicher Mitverantwortung für die Existenz der übrigen Gemeinden auf der anderen Seite gewährleisten (Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Urteil vom 26. August 2010 – Vf. 129-VIII-09 –, juris).

Der Gesetzgeber hat jedoch zu beachten, dass durch die Finanzausgleichsumlage die Funktion des vertikalen Finanzausgleichs verstärkt wird. Grundgesetzlich fließt von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu (Art. 106 Abs. 7 GG). Im Übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt. Gemäß der bundesrechtlichen Vorgaben ist Inhalt des kommunalen Finanzausgleichs die Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen der Länder. Eine Verstärkung dieser vertikalen Dimension durch zusätzliche Abschöpfung der steuerstarken Gemeinden findet seine verfassungsrechtliche Grenze in der finanziellen Mindestausstattung auch der steuerstarken Städte und Gemeinden. Es muss davon ausgegangen werden, dass durch die Wirkung der Finanzausgleichsumlage im Zusammenspiel mit den kommunalaufsichtsrechtlich nicht zu genehmigenden Kreisumlagen und ggf. Amtsumlagen zu unverhältnismäßigen Eingriffen in die Mindestfinanzausstattungsgarantie führt.

Anschaulich und zu Recht hat daher das Bundesverwaltungsgericht im Januar 2013 darauf hingewiesen, dass die verschiedenen Instrumente zur Gestaltung der Finanzausstattung der Gemeinden weder allein noch in ihrem Zusammenwirken dazu führen dürfen, dass die verfassungsgebotebene finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden unterschritten wird. Insofern zieht Art. 28 Abs. 2 GG auch der Kreisumlageerhebung eine absolute Grenze. Die Gemeinden müssen hiernach mindestens über so große Finanzmittel verfügen, dass sie ihre pflichtigen (Fremd- wie Selbstverwaltungs-) Aufgaben ohne (nicht nur vorübergehende) Kreditaufnahme erfüllen können und darüber hinaus noch über eine "freie Spitze" verfügen, um zusätzlich freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen, aber doch merklichen Umfang wahrzunehmen (BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1/12 –, juris). Der Schutz- und Garantiegehalt des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 (und 3) GG gilt zugunsten der Gemeinden auch in deren Verhältnis zum Kreis. Für "den kommunalen Raum", also das Gesamt von Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, besteht kein abweichendes Sonderrecht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 - 2 BvR 1619/83 u.a. - BVerfGE 79, 127 <150 f., 152>). Daraus folgt, dass der oben umschriebene "Kernbereich" der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie auch nicht zugunsten des jeweiligen Kreises angetastet werden darf. Das gilt für jedwede Finanzregelung, gleichgültig ob sie vom Land oder vom Kreis selbst erlassen wurde; weder darf eine Regelung des Landesgesetzgebers zu einer strukturell unzureichenden Finanzausstattung

der Gemeinden führen (z.B. Finanzausgleichsumlage), noch darf eine Regelung eines Kreises diese Wirkung haben. Damit wird auch der Kreisumlage eine absolute Grenze gezogen; ihre Erhebung darf nicht dazu führen, dass das absolute Minimum der Finanzausstattung der kreisangehörigen Gemeinden unterschritten wird (BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1/12 –, juris).

Die betroffenen Städte haben die Auswirkungen - auch bezogen auf die einzelne Stadt - gegenüber dem Innenministerium zum Ausdruck gebracht. Diese faktischen Auswirkungen, die deutlich die Gefahr der Verletzung der Mindestfinanzausstattungsgarantie belegen, sind im weiteren Verfahren zu berücksichtigen.

Hinzu kommt noch ein weiterer Gesichtspunkt. Eine Verstärkung der vertikalen Wirkungen des Finanzausgleichs durch die Regelung zur Finanzausgleichsumlage ist auch in Anbetracht der fehlenden Rückführung des Eingriffs in den kommunalen Finanzausgleich nicht verhältnismäßig. Zunächst ist das Land verpflichtet, seine politische Absichtserklärung im Zuge des dafür geeigneten Gesetzgebungsverfahrens umzusetzen, bevor einzelne Kommunen zu verstärkten Solidarleistungen herangezogen werden.

4. *Bei den Gemeindeschlüsselzuweisungen wird ein demographischer Faktor eingeführt. Für Gemeinden mit rückläufiger Einwohnerzahl wird durch eine Verstetigung der Einwohnerzahlen der Rückgang an Schlüsselzuweisungen abgemildert bzw. verzögert (vgl. GE Artikel 1, § 30). Das gibt diesen Gemeinden Zeit, ihre Ausgaben bzw. Aufwendungen zum Beispiel für Infrastruktur anzupassen. Die verstetigte Einwohnerzahl gilt einheitlich auch für alle übrigen einwohnerbezogenen Zuweisungen.*

Bewertung:

Die Einführung der Regelung soll dem demografischen Faktor Rechnung tragen, der sich in Schleswig-Holstein sehr unterschiedlich auswirken wird. Rechtlich zwingend ist die Einführung eines Demografiefaktors nicht. Aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein könnte auf die Einführung verzichtet werden, weil die Regelung auch eine falsche Anreizwirkung entfalten kann, indem ggf. notwendige Anpassungen der Infrastrukturen in dem Maße unterbleiben, in dem noch Mittel für fiktive Einwohner/Innen fließen. Jedenfalls sollte die derzeitige Ausgestaltung der Regelung in keinem Fall noch ausgeweitet werden, sondern könnte allenfalls als Kompromiss der unterschiedlichen Vorstellungen der kommunalen Landesverbände mitgetragen werden.

5. *Ein wesentlicher Teil der Schlüsselzuweisungen für Aufgaben der Kreise und kreisfreien Städte wird künftig nach ihren sozialen Lasten verteilt (vgl. GE Artikel 1, § 4 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe b, § 10). Denn*

auch das Gutachten des NIW zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs belegt, dass bei den konsumtiven Kreisausgaben über die Hälfte der Zuschussbedarfe auf die Soziallasten entfällt (Leistungen des SGB II, des SGB VIII sowie des SGB XII). Verschiebungen der sozialen Lasten zwischen den Kreisen und kreisfreien Städten führen automatisch zur Anpassung der Schlüsselzuweisungen. Durch die Einführung eines Soziallastenansatzes kann bei den Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte auf eine feste Aufteilungsquote verzichtet werden (vgl. § 12 Absatz 1 FAG g. F.).

Bewertung:

Der Ausgestaltung des Soziallastenansatzes folgt zweckmäßigen Kriterien. Der Soziallastenansatz entspricht der verfassungsrechtlichen Funktion des Finanzausgleichs nach Art. 49 Abs. 1 LVerf die unterschiedlichen Belastungen mit Ausgaben zu berücksichtigen. Durch die Einbeziehung der Entlastung durch die vollständige Übernahme der Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund sowohl bei den kreisfreien Städten als auch bei den Kreisen wird dem Umstand Rechnung getragen, dass für Bereiche in denen keine Ausgaben entstehen, auch kein Belastungsausgleich erfolgt. Ausweislich der auch in den Arbeitsgruppensitzungen vorgelegten Strukturdaten aber auch den Benchmarkzahlen² ergeben sich erhebliche, nicht steuerbare und daher ausgleichsbedürftige Soziallasten.

6. *Bei den außerhalb des Soziallastenansatzes verbleibenden Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte wird künftig auf die für die Kreisumlage relevante Umlagekraft des Kreises abgestellt (vgl. GE Artikel 1, § 4 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe a, § 9). Analog zur Steuerkraft der Gemeinden spiegelt die Umlagekraft die tatsächliche Finanzausstattung der Kreise zutreffender als die bislang verwendete absolute Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden wider (vgl. § 14 FAG g. F.).*

Bewertung:

Diese Umstellung bedarf der abschließenden Bewertung im ordentlichen Beteiligungsverfahren. Der methodische Ansatz entspricht auch der Verfahrensweise in der überwiegenden Anzahl der übrigen Bundesländer.

7. *Bisherige pauschale Korrekturen der Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte werden aufgehoben. Die Korrekturen sind intransparent und allenfalls historisch erklärbar (vgl. § 12 Absatz 2 und 3 FAG g. F.). Die Schlüsselzuweisungen werden künftig nach einheitlichen, klaren Kriterien berechnet.*

² vgl. etwa Benchmarkingkreis der kreisfreien Städte und der Koordinierungsstelle soziale Hilfen der schleswig-holsteinischen Kreise – Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung in Schleswig-Holstein, cons_ens, Bericht 2012.

Bewertung:

Der Aufhebung der pauschalen Korrekturen wird im Grundsatz zugestimmt. Die pauschale Korrektur für die Mehraufwendungen der Hansestadt Lübeck als UNESCO-Weltkulturerbe ist hinsichtlich einer Ausgleichsregelung zu prüfen, weil sie im Ursprung auf die Übertragung der Aufgaben der oberen Denkmalschutzbehörde, die die Hansestadt Lübeck im Rahmen einer gesetzlichen Zuständigkeit als einzige kommunale Gebietskörperschaft wahrnimmt, zurückzuführen ist.

8. *Die Schlüsselzuweisungen für einzelne Stufen Zentraler Orte orientieren sich künftig an der tatsächlichen Aufgabenwahrnehmung bzw. den tatsächlichen Netto-Zuschussbedarfen (vgl. GE Artikel 1, § 11 Absatz 5). Die neuen Anteilsverhältnisse entsprechen dem Gutachten des NIW. Außerdem werden entsprechend der Empfehlung des Gutachtens die bisherigen Schulzuweisungen an nichtzentrale Orte aufgehoben (§ 15 Absatz 1 FAG g. F.). Durch Veränderungen der Schullandschaft werden sie ohnehin weitgehend gegenstandslos.*

Bewertung:

Dieser Ansatz überzeugt nur zum Teil. Das Gutachten hat Zuschussbedarfe von potentiell übergemeindlichen Aufgaben der Berechnung zugrunde gelegt und daraus feste Anteilsverhältnisse gebildet. Angesichts der Tatsache, dass nicht

- alle übergemeindlichen Aufgaben methodisch vollständig erfasst werden können,
- empirische Befunde für alle tatsächlich wahrgenommene übergemeindliche Aufgaben fehlen,
- einige Zuordnungen von Aufgaben als nichtzentrale Aufgaben zumindest zweifelhaft sind (z.B. soziale Beratungsstellen)
- und der Vergleich mit den Zuschussbedarfen in nichtzentralen Orten keine Aussagekraft über den tatsächlichen Finanzbedarf der zentralörtlichen Einrichtungen zulässt (etwa weil in nichtzentralen Orten Einrichtungen mit zentralörtlicher Funktion aufgebaut worden sind)
- sowie der Tatsache, dass die Bemessung der Dotation für die Zentralen Orte eine politische Wertentscheidung für die Funktionsfähigkeit des zentralörtliche System insgesamt darstellt und die Zuweisung finanzkraftunabhängig gewährt wird,

ist es angezeigt, wenigstens den Status quo für alle Zentralen Orte in Schleswig-Holstein zu erhalten. Dies gilt namentlich für die ländlichen

Zentralorte, auf die vor dem Hintergrund des demografischen Wandels besondere Herausforderungen zukommen.

III. Paternalistische Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs

Der Bestand der vorhandenen Vorwegabzüge bleibt unverändert. Die Zuweisungen für Theater und Orchester werden im Zeitraum von 2015 bis 2018 um jährlich 0,55 Mio. Euro angehoben (vgl. GE, Artikel 1 § 4 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4).

Bewertung:

Die einzelnen Zweckzuweisungen sind einer Überprüfung unterzogen worden. Das Ergebnis ist sachgerecht. Es ist hinsichtlich der Zweckzuweisung für Theater und Orchester darauf hinzuweisen, dass auch unter Berücksichtigung der Zuschussbedarfe im Bereich der übergemeindlichen Aufgaben der Ansatz als Zweckzuweisung gerechtfertigt ist, weil die für übergemeindlichen Aufgaben zur Verfügung stehenden Mittel bei weitem nicht ausreichen, die Aufrechterhaltung der Theater- und Orchesterlandschaft in Schleswig-Holstein zu gewährleisten.

IV. Weitere Änderungen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs

- 1. Die bisherige Kostenerstattung kreisangehöriger Gemeinden an den Leistungen der Kreise für Unterkunft und Heizung sowie den Kosten der Warmwasserbereitung nach dem SGB II soll künftig entfallen. Die im AG-SGB II/BKGG verankerte Rechtsgrundlage wird gestrichen (vgl. GE Artikel 2). Dieser Sonderausgleich war systematisch nicht erklärbar. Die Regelung ist ein wichtiger Beitrag zur gezielten Entlastung von Gemeinden, die eine ungünstige Sozialstruktur aufweisen. Weil die Kreise künftig die gesamten Zuschussbedarfe für die Aufgabe selbst tragen, werden die Teilschlüsselmassen angepasst: Die Schlüsselzuweisungen für Gemeinden fallen niedriger aus, die Schlüsselzuweisungen für Kreise und kreisfreie Städte höher (vgl. GE Artikel 1 § 4 Absatz 1, § 10).*

Bewertung:

Die Kostenerstattung war im Zuge der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfe und der daraus resultierenden Be- und Entlastungswirkungen historisch als Kompromisslösung erklärbar. Im Rahmen der Novellierung des Finanzausgleichs wird der Neuregelung zugestimmt, weil das dauerhafte Auseinanderfallen von Aufgabenverantwortung einerseits und (partieller) Finanzierungsverantwortung andererseits mit den Strukturprinzipien des Verwaltungsorganisationsrechts nicht vereinbar ist.

2. *Die bisherige Regelung zu den Lasten der Sozialhilfe und der Kriegsopferfürsorge sowie Aufwendungen für die Kriegsfolgenhilfe entfällt ersatzlos (vgl. § 26 FAG g. F.). Sie ist entbehrlich. Es handelte sich um eine isolierte Regelung im FAG, jedoch außerhalb des Finanzausgleichsgefüges.*

Bewertung:

Der Änderung wird zugestimmt.

3. *Die bisherige Regelung zur Steuerung der Konjunkturerwicklung wird gestrichen (vgl. § 35 FAG g. F.). Durch die Einführung einer gemeinsamen Schuldenregel für Bund und Länder („Schuldenbremse“) in Artikel 109 Absatz 3 GG ist die Regelung zur Konjunkturausgleichsrücklage faktisch obsolet geworden.*

Bewertung:

Der Änderung wird zugestimmt.

V. Weitere diskutierte, jedoch nicht umgesetzte Handlungsalternativen

1. *Der Leistungsfähigkeitsvorbehalt in der Verfassung wird nicht abgeschafft. Denn die Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs beschränkt sich auf die einfachgesetzliche Ebene. Weitere Betrachtungen bleiben dem Sonderausschuss Verfassungsreform des Landtages vorbehalten. Er beabsichtigt, in seiner Arbeit unter anderem die Verfassungsbestimmung des Artikels 49 zu betrachten (s. Drs. 18/715).*

Bewertung:

Die Selbstbeschränkung entbindet nicht von der Prüfung und Wertung der landesverfassungs- und bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Insoweit ist zunächst auf die Anerkennung der kommunalen Mindestfinanzausstattungsgarantie durch das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 31. Januar 2013, Aktenzeichen: 8 C 1.1.2, zu verweisen. Das Bundesverwaltungsgericht nimmt für Artikel 28 Abs. 2 Satz 3 erster Halbsatz Grundgesetz an,

- dass der Finanzbedarf eines jeden Verwaltungsträgers zwar grundsätzlich gleichen Rang hat, weshalb weder dem Land noch den Kommunen ein Vorrang für den jeweils eigenen Finanzbedarf zukomme,
- dass der Kerngehalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aber dann verletzt ist, wenn von einer kommunalen Selbstverwaltung zwar de jure, aber jedenfalls nicht mehr de facto die Rede sein könnte, weil den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften die hierzu erforderlichen finanziellen Mittel fehlten,

- dass dieser „Kerngehalt“ die äußerste Grenze des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren – das verfassungsrechtliche Minimum – bezeichnet, welches einer weiteren Relativierung nicht zugänglich ist,
- dass der Landesgesetzgeber eine strukturelle Unterfinanzierung der Gemeinden in diesem Sinne nicht mit dem Hinweis darauf rechtfertigen kann, dass auch die Haushaltslage des Landes notleidend ist, sondern
- dass der Mindestfinanzbedarf der Kommunen einen abwägungsfesten Mindestposten im öffentlichen Finanzwesen des jeweiligen Landes darstellt. (Ziffer 22 des Urteils),
- dass der Kernbereich der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie verletzt ist, wenn die Gemeinde nicht nur in einem Jahr, sondern strukturell und auf Dauer außerstande ist, ihr Recht auf eine eigenverantwortliche Erfüllung auch freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, und
- dass der Landesgesetzgeber das System des Finanzausgleichs und auch der Kreisumlage als Ganzes zu verantworten hat und verpflichtet ist, eine angemessene Finanzausstattung, wenigstens aber die Mindestausstattung der Gemeinden im Gesamt seines Regelwerks zu gewährleisten.

In bemerkenswerter Weise hat damit ein Bundesgericht eindeutige Aussagen zum Schutzbereich der kommunalen Finanzausstattungsgarantie getroffen, die landesrechtlich auch bei den Überlegungen zur Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in der vertikalen Dimension zwingend zu beachten sein werden. Zu den kommunalen Schutzrechten durch Verfahren wird im Übrigen auf die Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 - verwiesen.

Darüber hinaus hat der Staatsgerichtshof des Landes Hessen mit Urteil vom 21. Mai 2013 das hessische Finanzausgleichsgesetz 2011 in wesentlichen Teilen für unvereinbar mit der hessischen Verfassung erklärt. Der HessStGH führt in seiner Entscheidung aus, dass die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung auch die Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung enthalte. Ausdrücklich weist das Gericht darauf hin, dass die „(Letzt) Verantwortung für die Finanzausstattung der Kommunen [...] – als finanzverfassungsrechtliche Kehrseite der staatsorganisatorischen Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern – das Land [trage].“ Der Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung, der die Kommunen in die Lage versetzen müsse, neben Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, sei verletzt, wenn infolge unzureichender Finanzausstattung keine freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben mehr wahrgenommen werden können.

Der Staatsgerichtshof stellt den Anspruch auf eine Mindestfinanzausstattung selbst nicht unter den Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes. Vielmehr heißt es, dass über „die Mindestausstattung hinaus“ die Kommunen einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen weitergehenden Anspruch auf Finanzausstattung hätten. Erst jenseits des Kernbereichs der finanziellen Mindestausstattung ist daher die Finanzkraft des Landes bei der Dotierung des Finanzausgleichs zu berücksichtigen.

Seiner Verpflichtung zu einem aufgabengerechten Finanzausgleich, so der Staatsgerichtshof, komme der Gesetzgeber nur nach, wenn er bei der Ausgestaltung des vertikalen Finanzausgleichs zwischen dem Land und Kommunen die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel kenne, d.h. ermittle und nachvollziehbar einschätze. Dies setze eine nachvollziehbare Ermittlung des durch Aufgabenbelastung und Finanzkraft vorgezeichneten Bedarfs der Kommunen voraus. Zur Erläuterung verweist der Staatsgerichtshof insoweit auf die Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs (Urteil vom 21. Juni 2005) und des Verfassungsgerichts Brandenburg (Urteil vom 22. November 2007). Der Gesetzgeber müsse daher den Finanzbedarf der Kommunen im Hinblick auf die pflichtigen Aufgaben realitätsgerecht ermitteln und unterliege insofern auch einer Beobachtungs- und ggf. Nachbesserungspflicht. Für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben sei ein angemessener zusätzlicher Betrag vorzusehen, der z. B. mit einem Prozentsatz der Ausgaben für die Pflichtaufgaben bemessen werden könne.

Vor diesem Hintergrund kann der Gesetzentwurf zu der im Einsetzungsbeschluss des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ (LT-Drs. 18/715) formulierten Frage:

„Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs insbesondere betr. einer aufgabenadäquate Finanzausstattung der Kommunen und den Verzicht auf den Leistungsfähigkeitsvorbehalt in Art. 49 Abs. 1 LV,“

nicht schweigen.

- 2. Die Teilschlüsselmassen werden nicht – wie ursprünglich vom Innenministerium erwogen – nach dem ‚Drei-Säulen-Modell‘ gebildet. Es werden also keine gruppenspezifischen Teilschlüsselmassen für kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Kreise gebildet. Ein solches Modell orientierte sich zwar gut an den vorhandenen kommunalen Strukturen. Das stattdessen vom NIW vorgeschlagene ‚Zwei-Ebenen-Modell‘ bildet jedoch die tatsächlichen kommunalen Aufgaben ab. Es kommt damit einem aufgabenorientierten Finanzausgleich besonders nahe.*

Bewertung:

Die unterschiedlichen Modelle der Teilmassenbildung (Zwei- oder Drei-Ebenen-Modell) sind Gegenstand einer rechtspolitischen Bewertung durch den Gesetzgeber. Der Städteverband Schleswig-Holstein hält den Vorschlag, das Zwei-Ebenen-Modell beizubehalten mit Blick auf den Aufgabenbezug und die Verwaltungsstruktur in SH für nachvollziehbar begründet.

3. *Der Familienleistungsausgleich wird nicht – wie ursprünglich vom Innenministerium erwogen – in die Gemeindeschlüsselzuweisungen überführt. Die Verteilung des Ausgleichs erfolgt weiterhin außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs nach den für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer geltenden Kriterien (vgl. GE Artikel 1 § 26). Die vorrangig betroffenen Verbände der Städte und Gemeinden haben die Überführung in die Gemeindeschlüsselzuweisungen im Dialogprozess nicht unterstützt.*

Bewertung:

Unter Verweis der bisherigen Positionierung hält der Städteverband Schleswig-Holstein es für sachgerecht, den Familienleistungsausgleich nicht in das Finanzausgleichsgesetz zu integrieren.

4. *Bei der Ermittlung der Steuerkraftzahlen für die Realsteuern wird der geltende Satz von 90 %, der sich jeweils auf den nach dem Realsteuervergleich ermittelten gewogenen Durchschnitt bezieht, nicht angehoben (vgl. GE Artikel 1 § 7 Absatz 2 Nummer 1 und 2). Die damit verbundene rechnerische Erhöhung der Steuerkraftmesszahl wurde mehrheitlich abgelehnt.*

Bewertung:

Das geltende Recht sollte insoweit unverändert bleiben, weil die bisherige Festlegung Ausdruck einer einheitlichen kommunalen Position zum bisherigen Finanzausgleich war. Im Lichte aller Änderungen wird diese Frage im Rahmen des ordentlichen Beteiligungsverfahrens noch einmal bewertet werden.

5. *Die Finanzausgleichsumlage wird nicht – wie ursprünglich seitens des Innenministeriums erwogen – zugunsten einer Stärkung der zusätzlichen Kreisumlage abgeschafft. Zwar erhöhte das die Ausgestaltungsmöglichkeiten vor Ort zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden. Im Dialog mit der kommunalen Familie hat sich aber eine Präferenz für das umgekehrte Modell erwiesen.*

Bewertung:

Die systematische Zusammenführung auf ein Instrument erweist sich als zweckmäßig. Die verfassungsrechtlich grundsätzlich gerechtfertigte Beteiligung von Gemeinden mit hoher Steuerkraft am vertikalen und interkommunalen Finanzausgleich kann aber nicht allein zur Disposition einzelner Kreise gestellt werden, wenn der Beitrag steuerstarker Gemeinden als Ausdruck interkommunaler Solidarität allen Gemeinden in Schleswig-Holstein zu Gute kommen soll.

6. *Es werden keine zusätzlichen Verteilungskriterien für Fläche bei den Kreisen oder für Bildungsaufwand bei den Gemeinden eingeführt. Solche Kriterien machten den Finanzausgleich komplizierter, ohne dass die Verteilungswirkung den kommunalen Bedarfen notwendigerweise besser gerecht würde. Die Steuerkraft der Gemeinden bzw. die Umlagekraft sowie die Sozillasten der Kreise sind als umfassende Verteilungskriterien für die vielfältig strukturierten Kommunen gut geeignet. Auch das NIW empfiehlt, über den Sozillastenansatz auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte hinaus mit weiteren Nebenansätzen zurückhaltend umzugehen.*

Bewertung:

Der Auffassung wird vom Städteverband Schleswig-Holstein zugestimmt. Der Schullastenausgleich wird im SchulG nahezu abschließend geregelt. Weitere Bildungseinrichtungen (Weiterbildung, VHS) müssen aufgabenbezogen über die Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben erfasst werden. Es wird auch kein Bedarf für die Einführung eines Flächenfaktors gesehen, weil zunehmend die Fläche allein keine kostentreibenden Faktoren mehr darstellen (Ausnahme Halligen). Im Übrigen müsste konsequenterweise systemgerecht auch ein Flächenfaktor für Gemeinden eingeführt werden, weil auch die Gemeindegrößen und die daraus entstehenden Lasten erheblich differieren können.

7. *Es werden keine Zuweisungen für die Städte über 20.000 Einwohnerinnen und Einwohner zur Wahrnehmung von Aufgaben eingeführt, die ansonsten bei den Kreisen liegen. Die Einführung einer zusätzlichen, derart abgegrenzten Kommunalgruppe würde den kommunalen Finanzausgleich komplizierter machen. Zugleich erscheint nicht erwiesen, dass eine solche Abgrenzung auch im Lichte anderer Besonderheiten erforderlich ist, wie viele Kommunen sie in unterschiedlichster Weise besitzen.*

Bewertung:

Die Argumentation überzeugt nicht. Zu diskutieren ist, inwieweit es gerechtfertigt ist, dass die Städte über 20.000 Ew., die in nicht unerheblichen Umfang aufgrund des Verwaltungsorganisationsprinzips des LVwG (§ 22) Kreisaufgaben wahrnehmen (Verkehrsaufsicht, Bauaufsicht, Rechnungsprüfungsamt, z.T. ÖPNV-Trägerschaft usw.) in vollem Umfang zur

Kreisumlage mit herangezogen werden. Es ist gerade nicht ersichtlich, inwieweit andere Kommunen in der Wirkung vergleichbare Besonderheiten aufweisen, denn es handelt sich um eine gesetzliche Differenzierung der Aufgabenträgerschaft. Bei dem Ziel, einen Finanzausgleich an den Aufgaben zu orientieren, darf diese aus dem Verwaltungsorganisationsprinzip resultierende Konstellation nicht ausgeblendet werden. Instrumente wie die Möglichkeit einer differenzierten Kreisumlage oder die Berücksichtigung der Belastungen bei den bei der Dotierung übergemeindlichen Aufgaben könnte ggf. ein Lösungsansatz sein (dies gilt insbesondere mit Blick auf die geringer ausfallenden Schlüsselzuweisungen für die Mittelzentren).

8. *Bei den Fehlbetragszuweisungen wird weder die 80.000-Euro-Grenze angehoben, oberhalb derer das Innenministerium zuständig ist, noch wird bei der Gewährung an Kreise ein Mindestkreisumlagesatz eingeführt. Beiden Schritten mangelte es an Akzeptanz in der kommunalen Familie.*

Bewertung:

Die Nichtaufnahme der Regelungen wird begrüßt. Die Zuständigkeit sollte beim Land verbleiben, damit das Land einen eigenen Gesamtüberblick über die Finanzlage der Kommunen erhält und die Regelungen gleichmäßig angewendet werden. Die Einführung von Mindesthebesätzen wird wegen unverhältnismäßigen Eingriffs in das kommunale Selbstverwaltungsrecht abgelehnt.

9. *Der kommunale Investitionsfonds wird nicht abgeschafft, folglich wird das Vermögen des Fonds nicht der Finanzausgleichsmasse zugeführt. In der Arbeitsgruppe haben die kommunalen Vertreter überwiegend seinen Fortbestand gewünscht.*

Bewertung:

Zu Recht wird der kommunale Investitionsfonds nicht abgeschafft, weil es sich um einen Einmaleffekt ohne nachhaltige Wirkung handeln würde. Es bedarf eines kommunalen Grundkonsens über die Auflösung oder aber auch Überführung in eigene Bewirtschaftung. Bei steigenden Zinsen und nachlassendem Angebot von Kommunalkrediten wird die Bedeutung des KIF als Finanzierungsinstrument für öffentliche Investitionen steigen.

10. *Ein Schulbaufonds wird nicht wieder eingeführt. Die entsprechenden Bewertungen und gesetzgeberischen Entscheidungen der vergangenen Jahre werden nicht rückabgewickelt. Mit den Schulkostenbeiträgen einschließlich ihres investiven Anteils regelt das Schulgesetz den interkommunalen Finanzausgleich in dieser Aufgabe.*

Bewertung:

Der Städteverband fordert nachdrücklich die Wiedereinführung eines Schulbaufonds. Der Städteverband Schleswig-Holstein hat sich bereits in einer Schrift „Stadt und Staat 2020 – Positionen, Erwartungen und Forderungen des Städteverbandes Schleswig-Holstein an den 18. Schleswig-Holsteinischen Landtag und die neue Landesregierung“ dahingehend positioniert, dass die Städte es als unbedingt notwendig ansehen, eine verlässliche Finanzausstattung für die Schulen abzusichern. Dazu gehört es insbesondere, den kommunalen Schulbaufonds beizubehalten bzw. nach dessen Streichung wieder einzuführen. Die Städte halten es für dringend erforderlich, Schulträger bei großen Investitionen in den Schulbau zu unterstützen und haben sich dafür ausgesprochen, den Schulträgern die Mittel schülerzahlbezogen als Investitionskostenförderung zuzuweisen. Eine solche Zuweisung gäbe den Schulträgern Planungssicherheit für ihre Investitionen. Die Beschlussfassung in den Ausschüssen und Vorständen von Städtebund und Städtetag haben sich dabei von folgenden Erwägungen leiten lassen:

- Strukturell ist die Zweckzuweisung sachgerecht, weil ein typisierbarer Sonderbedarf gedeckt wird, der bei einer Kommune vorhersehbar ist, aber nicht in jedem Jahr auftritt.
- Die Förderung ist systemgerecht aufgebaut. Die Bauzuschüsse rechtfertigen sich durch den erheblichen Sonderbedarf und durch das Auseinanderfallen von kostenbelasteter Schulträgerschaft und auswärtigem Wohnsitz von Schülerinnen und Schülern.
- Große Investitionen wie z.B. ein Schulneubau (z.B. als Ersatzbau) sind ohne Fördermittel aufgrund der fehlenden Investitionskraft vieler Städte und Gemeinden (namentlich der Konsolidierungshilfeempfänger) nicht aus eigener Kraft zu finanzieren.
- Auf die künftig im Rahmen der Vollkostenabrechnung zu erhebenden Schulkostenbeiträge haben Zuweisungen Dritter eine kostendämpfende Wirkung (Investitionszuweisungen sind als Sonderposten aufzulösen).
- Eine Rückführung in die Schlüsselzuweisungen hätte den Effekt, dass auch Nichtschulträger von den Mitteln profitieren, ohne Schulen vorzuhalten. Ohne gleichzeitige Aufstockung der zentralörtlichen Mittel im FAG käme es zu einer Verschiebung innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs zu Lasten der Schulträger (zentrale Orte).
- Über den Schulbaufonds kann eine Steuerungswirkung erreicht werden.

Legt man dies zugrunde und bedenkt man weiter, dass nach dem Bericht der Landesregierung „Kommunalen Investitionsbedarf beziffern“ vom 08.02.2012 (LT-Drs. 17/2221) bei den kommunalen Körperschaften über 10.000 Ew. in den Jahren 2012-2015 rd. 450 Mio. € Investitionen in die Schulinfrastruktur nach der Finanzplanung vorgesehen sind, erweist sich die Rückführung der Förderung als nicht sachgerecht, zumal eine Reihe von Schulträgern aufgrund der fehlenden eigenen Leistungsfähigkeit nicht in der Lage sein werden, in den Schulbau ohne Förderung zu investieren. Die Städte plädieren deshalb dringend dafür im Rahmen der parallelen Beratungen der Änderungen des Schulgesetzes, des Haushaltsbegleitgesetzes und der Reformdebatte des Finanzausgleichsgesetzes, ein investives Förderprogramm für die Schulen in Schleswig wieder aufzulegen.

11. *Die Zuweisungen zu den Straßenbaulasten werden weder als Vorwegabzug abgeschafft noch der Betrag in die Teilschlüsselmassen überführt. Auch eine zuletzt diskutierte Erhöhung der im Rahmen des Vorwegabzuges bereitgestellten Mittel erfolgt nicht. Die kommunalen Verbände haben sich im Dialogprozess überwiegend für den unveränderten Fortbestand des Vorwegabzuges ausgesprochen.*

Bewertung:

Die investive Wirkung der Zweckzuweisung ginge verloren. Dies wäre nicht im Interesse der Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur.

12. *Die Zuweisungen zur Förderung des Büchereiwesens und zur Förderung der Frauenhäuser und Frauenberatungsstellen werden nicht in den Landeshaushalt überführt.*

Bewertung:

Der Städteverband Schleswig-Holstein gibt es ein deutliches Votum für den Verbleib der Förderung im FAG ab.

13. *Eine verstärkte Förderung von freiwilligen gemeindlichen Gebietsänderungen, die über die bereits vorhandene Förderung aus dem Landeshaushalt hinaus (vgl. GE Artikel 1 § 25) unmittelbar aus der Finanzausgleichsmasse zu finanzieren wäre, wird von der kommunalen Familie abgelehnt.*

Bewertung:

Eine etwaige Aufstockung der Förderung sollte durch Aufstockung von Landesmitteln erfolgen.

Eine abschließende Bewertung aller Änderungen wird in den Gremien des Verbandes im ordentlichen Beteiligungsverfahren erfolgen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Joch. v. Allwörden', with a long horizontal flourish extending to the right.

Jochen von Allwörden
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied