

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22

Gesetzentwurf der Landesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs

vom 3. April 2014

Lt.-Drucksache 18/1659

Stellungnahme

zur Anhörung im Innenausschuß des Landtages Schleswig-Holstein

am 17.09.2014

von

Rechtsanwalt Jochen-Konrad Fromme

Bäckerweg 2
38275 Haverlah
05341-331661

Rechtsanwalt@jkf.de

Az: A-2014-118-Landtag

Gliederung

1		
2	1. Einleitung.....	4
3	1.1 Ziele der Reform.....	4
4	1.2 Überblick über die Veränderungen	4
5	1.2.1 Finanzausgleich geltende Fassung	5
6	1.2.2 Regierungsentwurf Gesetzeswortlaut.....	5
7	1.2.3 Regierungsentwurf Interpretation Innenminister lt. workshop.....	5
8	1.3 Ablauf	5
9	2. Bedeutung, Funktion und Funktionsweise des kommunalen Finanzausgleiches	6
10	3. Grundlagen des Finanzausgleiches.....	8
11	3.1 Finanzgarantie	8
12	3.21 Gestaltungsrahmen des Landesgesetzgebers.....	9
13	3.31 Verfahrensgarantien für die Kommunen.....	9
14	3.41 Deckungsgleichheit von Einnahmen und Ausgaben	10
15	4. Volumen	10
16	4.1 Bereitstellung der Mittel.....	10
17	4.2 Verbundquote	11
18	4.3 Auskömmlichkeit der Kommunalfinanzierung	12
19	5. Allgemeine Finanzausgleichsgrundsätze	18
20	5.1 Rücknahme Sonderopfer 120 Mio.	18
21	5.2 Fehlerhafte Einbeziehung der Entlastung durch Übernahme der Grundsicherung durch den	
22	Bund 19	
23	5.31 Periodengerechtigkeit	19
24	5.41 Konsolidierungsaufwendungen sind periodenfremd und nicht Bestandteil des	
25	Finanzausgleiches.....	20
26	6. Die notwendigen Ausgaben.....	21
27	6.1 Unkritische Verwendung von Ist-Ausgaben.....	21
28	6.2 Unwirtschaftliches Verhalten ausfiltern.....	21
29	6.3 Bestimmung der überörtlichen Aufgaben	22
30	6.4 Abgrenzung von Gemeindeaufgaben und Kreisaufgaben bei den kreisfreien Städten	23
31	6.5 Übergewichtung der Soziallasten.....	24
32	6.6 Fehlgewichtung der Nichtsozialaufwendungen.....	24
33	6.7 Abzug der Soziallastenmeßzahl von der Umlagekraftmeßzahl	25
34	6.8 Fehlerquelle Doppikumstellung	25
35	6.9 Abzug von Zinsen von der Steuereinnahmekraft.....	26
36	7. Einnahmen.....	26
37	7.1 Eleminieren von Hebsatzeinflüssen	27

1	7.2.1	Nur quantitative und qualitative vergleichbare Einnahmen berücksichtigen.....	27
2	7.31	Schwerpunkte der Einnahmekraft.....	27
3	7.41	Unterschiedliche Gewichtung der Einnahmen	28
4	7.51	Ungleichbehandlung durch Nivellierungssätze	28
5	7.5.1	Abschöpfung durchsetzen	35
6	7.5.1	Doppelbelastung der kreisangehörigen Gemeinden	35
7	8.	Vorwegabzüge	35
8	9.	Festlegung der Teilmassen.....	36
9	10.	Umsetzung der Verteilung innerhalb der Teilmassen.....	37
10	10.1	Schlüsselzuweisungen an die Kreise und Kreisfreien Städte zum Ausgleich	
11		unterschiedlicher Umlagekraft und sozialer Lasten (§ 9)	37
12	10.1.1	Abweichung von Gesetzestext, Begründung und Nebenausführungen des MI	38
13	10.1.2	Soziallastenausgleich als Sonderausgleich und nicht als Teil des Finanzausgleiches .	39
14	10.1.3	Abwägungsmangel bei Quotierung.....	40
15	10.1.4	Systembruch bei dem Soziallastenausgleich.....	41
16	10.2.4	Schlüsselzuweisungen an die zentralen Orte zum Ausgleich übergemeindlicher Aufgaben	
17	(§ 10)	41	
18	10.3.4	Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft (§	
19	5 f)	42	
20	11.	Veränderung der Bestimmung zur Kreisumlage (§19)	42
21	12.	Die Revision.....	43
22	12.1	Probleme rein zahlenmäßiger Revision.....	43
23	12.2	Statistische Unzulänglichkeiten.....	44
24	13.	Zusammenfassung	44
25	14.	Hinweis des Sachverständigen	44
26			
27			

1. Einleitung

Das Land Schleswig-Holstein plant die Neuordnung seines kommunalen Finanzausgleiches. Dazu hat die Landesregierung den o.g. Gesetzentwurf vorgelegt. Dem voraus ging eine Vielzahl von Besprechungen, unter anderem auch mit den kommunalen Spitzenverbänden. Diese hatten allerdings lediglich informellen Charakter und räumten den Spitzenverbänden und anderen Gesprächspartnern, wie zum Beispiel dem Rechnungshof, kein Mitentscheidungsrecht ein. Alle Vorentscheidungen spielten sich also ausschließlich in der Sphäre der Landesregierung ab.

1.1 Ziele der Reform

Die Landesregierung hat die Ziele wie folgt beschrieben¹:

Der kommunale Finanzausgleich wird gründlich, umfassend, sachgerecht und nach intensivem und langem Dialog mit der kommunalen Familie neu geordnet. Er wird transparent, effizient und besser erklär- und nachvollziehbar. Das bietet die Chance, bei vielen Kommunen eine höhere Akzeptanz zu finden. Die großen Städte wie auch der ländliche Raum mit seinen vielen kleineren Gemeinden werden gestärkt.

Maßstab des neuen FAG sind die kommunalen Aufgaben und die durch sie hervorgerufenen Zuschussbedarfe abzüglich der kommunalen Einnahmen. Es gibt drei große Aufgabengruppen: die gemeindlichen Aufgaben, die Aufgaben der Kreise und kreisfreien Städte und die übergemeindlichen Aufgaben. Dabei geht es naturgemäß nicht um die Aufgaben und Ausgaben jeder einzelnen Kommune für sich genommen. Denn jede Gemeinde, jeder Kreis ist individuell – jede Kommune muss den Freiraum besitzen, ihr Recht auf kommunale Selbstverwaltung gemäß Artikel 28 des Grundgesetzes und Artikel 46 der schleswig-holsteinischen Verfassung auszuüben. Der Gesetzgeber darf keiner Kommune einen abschließenden und erdrückenden Katalog vorgeben, welche Aufgaben sie in welcher Intensität und Form wahrzunehmen hätte. Im Gegenteil dienen die typisierenden Betrachtungen im kommunalen Finanzausgleich dazu, kommunale Selbstverwaltung zu fördern.

Ob diese Ziele erreicht werden konnten, wird in der Zusammenfassung unter 13 erörtert.

1.2 ÜBERBLICK ÜBER DIE VERÄNDERUNGEN

Auf den folgenden Seiten wird ein schematischer Überblick über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein gegeben. Dabei wird zunächst die derzeit geltende Fassung dargestellt und dann der Regierungsentwurf. Letzterer in zwei Fassungen, weil der Wortlaut des Gesetzentwurfes sich von den inhaltlichen Darstellungen des Innenministeriums unterscheidet. Näheres dazu später auf Seite 38.

¹ Regierungsentwurf Seite 2/3

1.2.1 Finanzausgleich geltende Fassung

Siehe Anlage 1, A 3 Ausdruck

1.2.2 Regierungsentwurf Gesetzeswortlaut

Siehe Anlage 2, A 3 Ausdruck

1.2.3 Regierungsentwurf Interpretation Innenminister lt. workshop

Siehe Anlage 3, A 3 Ausdruck

1.3 ABLAUF

Ausgangspunkt der Überlegungen und am Anfang der Diskussion steht ein Gutachten des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung vom Juli 2013², das im November 2013³ ergänzt wurde.

Mit Datum vom 3. September 2013 wurde ein erster Gesetzentwurf entwickelt⁴. Zu diesem hat der Unterzeichner gemeinsam mit dem Kollegen Heinrich Albers, Beigeordneter a.D.⁵, ein Gutachten im Auftrage des Landkreistages für Schleswig-Holstein erstellt.

Nach einer ersten Kabinettsbefassung und Anhörung wurde dann der Regierungsentwurf⁶ vorgelegt. Mit ihm wurde der Komplex Zuweisungen für Kreisaufgaben völlig neu geregelt und in Paragraph 19 zum Thema Kreisumlage erhebliche Änderungen vorgenommen, so dass die älteren Ausführungen, insbesondere auch im Gutachten Fromme/Albers zu diesem Teil nicht mehr verwertbar sind. Die rechtlichen Ausführungen insbesondere zu den Grundlagen und den übrigen Fragen haben aber ihre volle Gültigkeit

Da zur Vorbereitung dieser Anhörung keine Ressourcen zur Verfügung gestellt wurden, können an die nachfolgende Stellungnahme nicht die Ansprüche eines wissenschaftlichen Gutachtens gestellt werden, sie hat lediglich die Qualität einer Vorbereitung für eine Diskussionsveranstaltung.

² Gutachten zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches in Schleswig-Holstein, Hannover, Juli 2013, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V., Königstraße 53, 30175 Hannover, verantwortlich Dr. Daniel Schiller, schiller@niw.de – NIW-Gutachten-

³ Ergänzende gutachterliche Stellungnahme zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches in Schleswig-Holstein, Hannover, November 2013, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V., Königstraße 53, 30175 Hannover, verantwortlich Dr. Daniel Schiller und Alexander Cordes, schiller@niw.de – NIW-Ergänzung-

⁴ Referentenentwurf I vom 3. September 2013

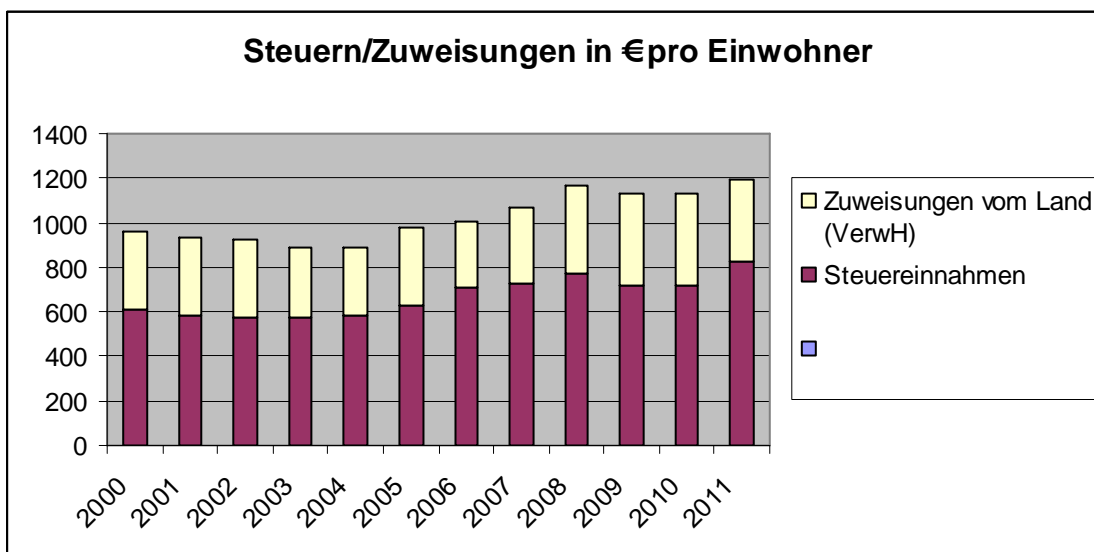
⁵ Gutachten zur Vorbereitung einer Stellungnahme des Landkreistages Schleswig-Holstein zum [Referenten]-Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs (Stand 03.09.2013) Haverlah/Sarstedt 05.11.2013 - Gutachten Fromme/Albers

⁶ Landtagsdrucksache 18/1659 vom 3. April 2004 – RegE-

2. Bedeutung, Funktion und Funktionsweise des kommunalen Finanzausgleiches

Der Finanzausgleich hat zwei Funktionen: Er soll einerseits die Finanzkraft der Kommunen insgesamt und jeder einzelnen stärken und die Finanzkraft der einzelnen Kommunen untereinander ausgleichen, aber nicht angleichen. Ausgleichen heißt, größere Unterschiede zu verkleinern, damit alle Kommunen in die Lage versetzt werden, die ihnen zugewiesenen Aufgaben zu erledigen.

Die Bedeutung des kommunalen Finanzausgleiches ist aus folgender Grafik ablesbar:

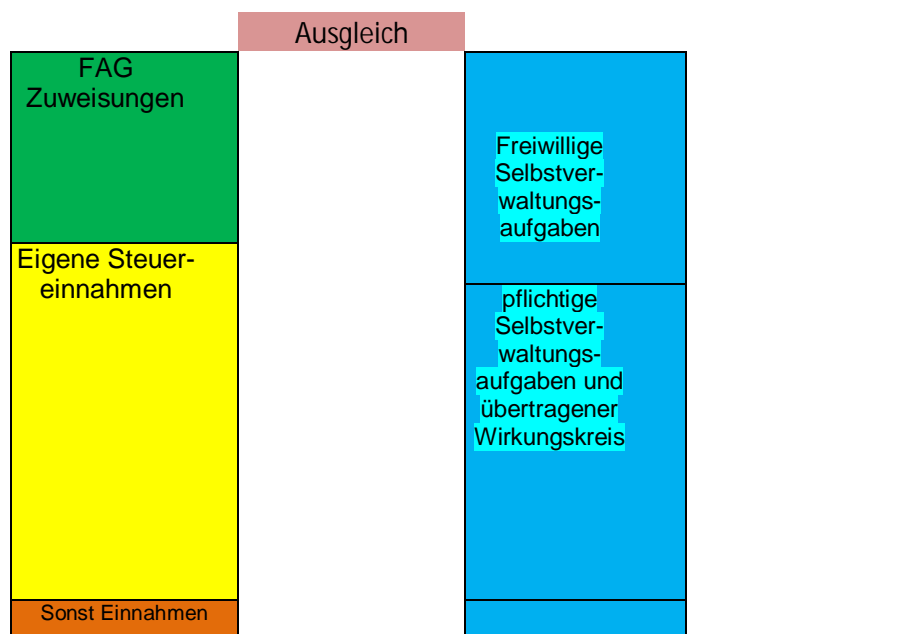


Quelle: eigene Berechnung

Der kommunale Finanzausgleich wird von drei Größen bestimmt. Es sind dies:

1. die notwendigen Ausgaben
2. die verfügbaren Einnahmen und
3. der Ausgleich.

Man kann sich diese drei Größen durch zwei nebeneinander stehende Säulen vorstellen, wobei sich auf der Ausgabenseite einerseits (mit freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und übertragenem Wirkungskreis) und andererseits verfügbaren Einnahmen (Steuern und sonstige Einnahmen⁷) und die Zuweisungen gegenüber stehen.



Am Ende müssen die Summe der Säulen FAG-Zuweisungen und eigene Einnahmen mindestens so hoch sein wie die Ausgaben. Wenn sich eine der drei Größen verändert, muss sich das auch auf der Gegenseite abspielen. In der Regel ist es der Fall, dass sich die Ausgabenseite durch neue Aufgaben verändert. Dann müssen entweder neue eigene Einnahmen geschaffen werden oder die FAG-Leistungen müssen angehoben werden.

Dieser Mechanismus gilt sowohl im Verhältnis Land/Kommunen insgesamt als auch für und innerhalb der einzelnen Gruppen, also auch bei der einzelnen Kommune muss der Ausgleich gegeben sein. Deshalb müssen entsprechende Überlegungen für die Summe der Kommunen angestellt werden, aber auch für jede einzelne Gruppe der Kommunen. In Schleswig-Holstein sind dieses die kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie Kreise.

Schon beim ersten Blick auf die Thematik wird deutlich, dass eine Veränderung nur auf eines der drei Elemente erhebliche Auswirkungen hat.

Die Zuweisungen des Finanzausgleiches sollen Lücken zwischen Einnahmen und Ausgaben möglichst weitgehend ausgleichen, mindestens soweit, dass auch noch Spielraum für die Verwirklichung von freiwilligen Selbstaufgaben besteht; das ist die

⁷ Die Gebühren und Beiträge bleiben außen vor, weil sie wegen der kostendeckenden Funktion dieser Abgaben keine durch den Finanzausgleich zu füllende Bedarfslücke eröffnen

sogenannte Mindestausstattung⁸. Wenn zum Beispiel die Ausgaben bei festliegenden Einnahmen steigen oder sinken, verändert sich Lücke entsprechend und damit der Zuweisungsbedarf. Wenn bei feststehenden Ausgaben sich die Einnahmen verändern, hat dies die gleichen Folgen.

Veränderungen dieser Größen können nicht nur im tatsächlichen Bereich stattfinden, sondern auch durch Veränderung der Umrechnungsfaktoren im FAG herbeigeführt werden. Wenn also die Einnahmen künstlich niedriger gerechnet werden als sie im Vergleich zu anderen Gruppen tatsächlich sind, erhöht sich automatisch der Ausgleichsbetrag der begünstigten Gruppe. Deshalb muss darauf geachtet werden, dass in allen Bereichen einheitliche Maßstäbe angewendet werden.

3. GRUNDLAGEN DES FINANZAUSGLEICHES

Weil sich die rechtlichen Vorgaben auf der Ebene der Länder an Artikel 28 GG ausrichten müssen, sind sie stark vorgeprägt und miteinander vergleichbar. Deshalb läßt sich auch die Rechtsprechung bis auf wenige Besonderheiten miteinander vergleichen und ihre Grundsätze auf alle Länder übertragen.

3.1 FINANZGARANTIE

Die Kommunen haben einen Anspruch gegen das Land⁹ auf eine angemessene Finanzausstattung. Da die Kommunen integraler Bestandteil der Länder sind, sind diese allein verantwortlich¹⁰. Der Ruf nach dem Bund ist verfehlt¹¹ und eigentlich ein politischer "Offenbarungseid" der Länder, die die eigene Verantwortung und Gestaltungsmöglichkeit und -pflicht an den Bund "abtreten" wollen. Sie könnten allenfalls vortragen, ihre eigene Finanzausstattung sei unzureichend und deshalb könnten sie innerhalb ihres Verantwortungsbereiches ihren politischen Pflichten nicht nachkommen.

Die kommunale Finanzgarantie ist Bestandteil der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung¹². Das bedeutet, dass sie sowohl die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, die Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises und auch in einem gewissen Maße freiwillige Aufgaben finanzieren können müssen. Die rechtlichen Ableitungen und Darlegungen für diese Rechtsauffassung können dem Gutachten Fromme/Albers¹³ entnommen werden. Sie sind unstreitig und vom Bundesverwaltungsgericht¹⁴ erst jüngst wieder bestätigt worden. Streitig ist allenfalls die Tatsache, wie hoch die kommunale Mindestausstattung sein muss, also in

⁸ Vgl. dazu Fromme/Albers Seite 35f

⁹ Fromme/Albers Seite 33 f

¹⁰ BVerfGE 86,148 (218f), vgl. auch Fromme/Albers Seite 33

¹¹ Z. B. Anfang des Jahres 2014 im Bundesrat mit 16:0

¹² Art. 28 GG, vgl. dazu Fromme/Albers Seite 22 ff

¹³ Fromme/Albers Seite 35 f

¹⁴ BVerwG vom 30.01.2013 Juris

welchem Umfang freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrgenommen werden können¹⁵.

3.21 GESTALTUNGSRAHMEN DES LANDESGESETZGEBERS

Bei der inneren Ausgestaltung besteht ein weites gesetzgeberisches Ermessen. Dieses findet seine Grenzen im Willkürverbot, es muß sichergestellt sein, dass ein einmal gewähltes System auch eingehalten wird, also folgerichtig zu Ende verfolgt wird, und alle Kommunen gleich behandelt werden. Eine weitere Grenze für die Gestaltungsmöglichkeiten liegt auch dort, wo Steuerkraftunterschiede eingeebnet oder gar die Steuerkraftreihenfolge verändert werden.¹⁶ Die Kommunen haben keinen Anspruch auf ein "optimales System"¹⁷.

3.31 VERFAHRENSGARANTIE FÜR DIE KOMMUNEN

Als Gegengewicht für die weitgehenden Ermessens- und Beurteilungsspielräume des Gesetzgebers stehen den betroffenen Kommunen besondere Verfahrensrechte zu und dem Gesetzgeber sind besondere Pflichten im Ablauf des Geschehens auferlegt. Für die Vorbereitung der gesetzgeberischen Entscheidung müssen die Daten und Fakten, die im Finanzausgleich berücksichtigt werden, sorgfältig und vollständig ermittelt und offen gelegt werden. Diese Beweis- und Darlegungslast trifft den Landtag als Gesetzgeber, der sich zur Vorbereitung der Landesregierung bedient¹⁸. "Der Tatbestand muß dem Gesetzgeber klar vor Augen stehen"¹⁹. Außerdem müssen sich aus den Gesetzgebungsunterlagen die Abwägungen, die zu den einzelnen Entscheidungen geführt haben, ergeben, so dass sie nachvollziehbar sind. Dabei wird die handwerkliche Arbeit im Wesentlichen von der Landesregierung über die Gesetzesvorlage und ergänzende, dem Landtag übergebene Unterlagen geleistet. Der Landtag kann sich dann die Fakten und Abwägungen zu eigen machen oder sie zurückweisen. Er kann auch eigene Erhebungen anstellen. Wenn er sich die Ausführungen der Landesregierung nicht einfach zu eigen macht, müssen auch seine Abwägungen und Entscheidungsgründe im Gesetzgebungsverfahren transparent gemacht werden. Wenn sich der Landtag Überlegungen der Landesregierung zu Eigen macht, übertragen sich Fehler der Landesregierung automatisch auch auf die Entscheidung des Gesetzgebers.

Aus den Grundsätzen ergeben sich bestimmte Handlungspflichten. Die Landesregierung und damit auch der Gesetzgeber müssen der Entscheidung den vollständigen Sachverhalt zugrunde legen. Wo sich Zahlen, Daten und Fakten nicht aus vorhandenen Statistiken eindeutig ablesen lassen, müssen sie erhoben werden. Dass damit zusätzlicher Aufwand verbunden ist, spielt keine Rolle. Landesregierung und Gesetzgeber treffen die Erhebungs- und Darlegungslast. Wo diese Pflicht nicht

¹⁵ Vgl. dazu Fromme/Albers aaO

¹⁶ BVerwG – 8 C1.12- Juris Rn 15; OVG Koblenz vom 20.02.2004 – 10 rar 105/13, OVGE Seite 4

¹⁷ Vgl. Fromme/Albers Seite 33; VerfG Rheinland-Pfalz vom 30.01.1998 – VGH 2/97 AS 26,391/396

¹⁸ vgl. Fromme/Albers Seite 37 f

¹⁹ HessStGH vom 21.05.2013-P-St.2362- Seite 27,

erfüllt wird, ergibt sich keine tragfähige Entscheidungsgrundlage. Auf der Basis unvollständiger oder falscher Fakten kann keine ordnungsgemäße Entscheidung zu Stande kommen. Es handelt sich um einen sogenannten Beurteilungsfehlergebrauch oder gar um einen Beurteilungsausfall, die das Ergebnis verfassungswidrig machen²⁰.

Dabei reicht es nicht aus, wenn ein Datum oder Fakt einmalig erhoben wird. Zu den Grundlagen gehört es, dass die Fakten über eine Zeitreihe ermittelt werden, weil in einzelnen Jahren sich Sonderentwicklungen niederschlagen können und damit das statistische Ergebnis mehr repräsentativ ist. Das gilt insbesondere auch bei den Einnahmen, weil sich durch Vorauszahlungen oder Erstattungsansprüchen sich bei den Steuern zeitliche Verschiebungen ergeben können. Diese gleichen über einen längeren Zeitraum aus, so dass auch ein längerer Zeitraum berücksichtigt werden muss. Das Oberverwaltungsgericht Koblenz²¹ geht von einem Zehnjahreszeitraum aus. Da im kommunalen Ausgleich die Kreisumlage eine besondere Rolle spielt, diese immer auf der Basis von Fakten des Vor – bzw. des vorvorigen Jahres erhoben werden, gleichen sich atypische Schwankungen erst über einen längeren Zeitraum aus, so dass der Zeitraum von zehn Jahren angemessen ist. Unter fünf Jahren geht es keinesfalls, weil die Wellenschläge von Konjunktur und Kreisumlage sich sonst nicht widerspiegeln. Wenn eine kürzere Zeitreihe zu Grunde gelegt wird, sind die gewonnenen Erkenntnisse nicht mehr repräsentativ und dementsprechend keine taugliche Entscheidungsbasis. Zu kurze Zeitreihen führen deshalb regelmäßig zur Verfassungswidrigkeit der Ergebnisse.

3.41 DECKUNGSGLEICHHEIT VON EINNAHMEN UND AUSGABEN

Der kommunale Finanzausgleich soll sicherstellen, dass die Kommunen strukturell in der Lage sind, ihre Aufgaben zu erfüllen. Deshalb müssen die Einnahmen einer Periode ausreichen, die notwendigen Ausgaben der gleichen Periode auszugleichen. Dies muss nun nicht für jedes einzelne Jahr zutreffen, aber über einen mittelfristigen Zeitraum muss dies der Fall sein. Verluste und Gewinne innerhalb dieser Vergleichsreihe können sich also ausgleichen, aber insgesamt muss ein Ausgleich über einen längeren Zeitraum gewährleistet sein. Dabei geht es nicht um Liquiditätsströme, wie sie beispielsweise der Finanzierungssaldo ausweist, sondern um einen strukturellen Ausgleich, ist also eher dem Primärsaldo vergleichbar²².

4. VOLUMEN

4.1 Bereitstellung der Mittel

²⁰ Vergleich Gutachten Fromme/Albers Seiten 37 bis 39

²¹ OVG Koblenz vom 21.02.2014-10 A 10515/13- OVGE Seite 2/3

²² zu der besonderen Bedeutung von Zinsen und der Verlustabdeckung für Vorjahre siehe die besonderen Ausführungen auf den Seiten 4, 19, 19

. Die Verbundmasse umfaßt unverändert²³:

1. *das dem Land zustehende Aufkommen aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer (Artikel 106 Absatz 3 und Artikel 107 Absatz 1 des Grundgesetzes) unter Berücksichtigung der Zuweisungen des Landes nach §§ 25 Absatz 1 und 26 Absatz 1,*
2. *das Aufkommen aus der Vermögensteuer, der Erbschaftsteuer, der Grunderwerbsteuer, der Biersteuer und der Rennwett- und Lotteriesteuern mit Ausnahme der Totalisatorsteuer (Landessteuern nach Artikel 106 Absatz 2 des Grundgesetzes),*
3. *den dem Land zustehenden Kompensationsbetrag für die Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund (Artikel 106 b des Grundgesetzes),*
4. *die Einnahmen des Landes aus den Ergänzungszuweisungen des Bundes (Artikel 107 Absatz 2 Satz 3 des Grundgesetzes),*
5. *die Einnahmen des Landes aus den Zuweisungen im Länderfinanzausgleich (Artikel 107 Absatz 2 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes).*
Hat das Land im Länderfinanzausgleich Zahlungen zu leisten, ermäßigen sich die Verbundgrundlagen um diesen Betrag.

4.2 VERBUNDQUOTE

Die Finanzausgleichsmasse ist im Gesetz mit einer Quote in Höhe von 17,83 % der in § 3 FAG RegE festgelegten Landeseinnahmen bestimmt. Das wäre unproblematisch, soweit die Summe von FAG-Leistungen und originären Einnahmen der Kommunen auskömmlich ist. Das ist im konkreten Falle in Schleswig-Holstein nicht gegeben²⁴.

Eine Fülle von Abzugs- und Zuführungsbeträgen, die bisher im Gesetz vorhanden waren, werden integriert²⁵. Das ist weitgehend unproblematisch und dient der Transparenz. Das gilt aber nicht für die Integration des 120-Mio. €-Sonderopfers aus der vergangenen großen Koalition. Dieser bisher offene Eingriff soll in die Finanzausgleichsmasse fest integriert werden. Jedenfalls wird er künftig nicht mehr sichtbar sein²⁶. Soweit das Land der Auffassung ist, er sei durch Maßnahmen außerhalb des FAG und durch Erhöhung der Infrastrukturzuweisungen mit 26 Mio. € und durch die Übernahme der bisherigen Bundesleistungen von 11 Mio. € für die Schulsozialarbeit und für Hortmittagessen ausgeglichen worden, ist das sachlich unzutreffend. Das Land rechnet sich dabei die Übernahme von 80 Mio. € im Bereich der U3-Förderung als Ausgleichsmaßnahme an. Das ist unzutreffend. Dieser Betrag ist für einen anderen Sachverhalt verbraucht. Die Kommunen hatten einen Rechtsstreit gegen das Land angestrengt, weil die Übertragung der Aufgaben im Bereich U3 eine neue Aufgabe war, die der Konnexität unterfallen, also durch Landesmittel hätten abgedeckt werden müssen, was von der Landesregierung bestritten wurde. Zur Abwehr einer Verurteilung hat sich das Land dann vergleichsweise bereit erklärt, 80 Mio. € an die Kommunen zu zahlen und diese

²³ Paragraph 3 Abs. 2 Regierungsentwurf

²⁴ Siehe oben Seite 12

²⁵ Siehe Begründung Seite 52 f

²⁶ RegE Begründung Seite 53

haben das akzeptiert. Es ging also um einen völlig anderen Lebenssachverhalt, so dass sich das Land diesen Betrag nicht noch einmal anrechnen kann.

Materiell bleibt die Verbundmasse damit im Wesentlichen unverändert. Die im Regierungsentwurf vorgenommenen Erhöhungen von 13,5 Mio. €²⁷ sind unwesentlich und haben keine wirklichen Auswirkungen auf die kommunale Finanzsituation, weil sie bisherige Bundeszuschüsse ersetzen. Auch die zusätzlichen Infrastrukturmittel²⁸ fallen nicht ins Gewicht, so dass sie keiner besonderen Erörterung bedürfen.

4.3 Auskömmlichkeit der Kommunalfinanzierung

Mit der folgenden Tabelle will die Landesregierung die Ausgabenblöcke der kommunalen Finanzsituation verdeutlichen:

²⁷ Im Bereich der Schulsozialarbeit und für Hortmittagessen vgl RegE Seite 43

²⁸ 26 Mio. € für Straßenbau und Infrastruktur

Anlage 3: Kommunalen Finanzausgleich auskömmlich dotiert

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Steuereinnahmekraft ¹	1.733.517	1.978.008	2.023.434	2.163.455	1.974.850	2.005.271	2.269.466	2.280.615	2.419.000	2.513.000
sonstige Gemeindesteuern ²	38.000	39.000	40.180	43.943	46.969	51.586	56.031	56.031	56.031	56.031
Familienleistungsausgleich	74.194	63.206	75.959	71.394	87.901	91.194	114.028	92.013	94.924	104.701
Wohngeld-Zuw. (51 Mio. Euro)	51.000	51.000	51.000	51.000	51.000	51.000	51.000	51.000	51.000	51.000
Schlüsseluweisungen	843.356	674.839	791.126	943.565	985.950	959.435	811.861	866.687	955.781	1.166.478
Fehlbetragszuweisungen	17.985	18.000	18.000	18.000	36.000	50.000	50.000	30.000	30.000	30.000
Konsolidierungshilfe	0	0	0	0	0	0	0	60.000	60.000	60.000
Summe allg. Deckungsmittel	2.758.052	2.824.053	2.999.698	3.291.357	3.182.669	3.208.485	3.352.385	3.436.346	3.666.735	3.981.210
Zuschussbedarfe³	2.720.199	2.612.785	2.901.611	3.002.048	3.355.556	3.380.307	3.352.730	3.476.122	3.579.846	3.741.441
Differenz	37.853	211.267	98.087	289.308	-172.886	-171.822	-345	-39.776	86.889	239.770
Deckungsquote	101,4%	108,1%	103,4%	109,6%	94,8%	94,9%	100,0%	98,9%	102,4%	106,4%

Alle Angaben in tausend Euro.

¹ Für die Jahre 2013 und 2014 wurde die Steuerschätzung vom November 2013 herangezogen.

² Ab 2012 wird der Betrag aus dem Jahr 2011 fortgeschrieben.

³ Ab 2012 werden die Zuschussbedarfe mit einer jährlichen Wachstumsrate von 5 % fortgeschrieben.

Es ist nicht erkennbar, wie die Übernahme der Kosten für die Grundsicherung durch den Bund in die Tabelle auf der Einnahmeseite und/oder auf der Ausgabenseite eingeflossen ist. Sie betragen laut NIW-Gutachten²⁹ in den Jahren 2009 bis 2011 145,75/131,64/121,33 Mio. €. Die Gesetzesbegründung³⁰ nennt allerdings andere Auswirkungen im Zusammenhang mit der Simulation für 2014³¹. Der Gutachter scheint die Kosten völlig herausgerechnet zu haben³². Hier wird nicht transparent, welche Fakten der Abwägung zugrunde gelegen haben. Damit kann nicht geprüft werden, ob ein Abwägungsmangel gegeben ist.

Die Flüchtlingsströme nach Europa und insbesondere nach Deutschland steigen sprunghaft an³³, deshalb ist sehr zweifelhaft, ob der Ausgabenanstieg von 5 % ab 2012, wie er der Tabelle 3 zugrunde liegt, ausreichend ist. Die Tarifabschlüsse der letzten Jahre bringen eine erhebliche Dynamik zusätzlich in die Kostenentwicklung der Kommunen. Die Finanzplanungen der Landkreise³⁴ lassen eine ganz andere Entwicklung erwarten.

²⁹ Gruppierung 482 Seite 84

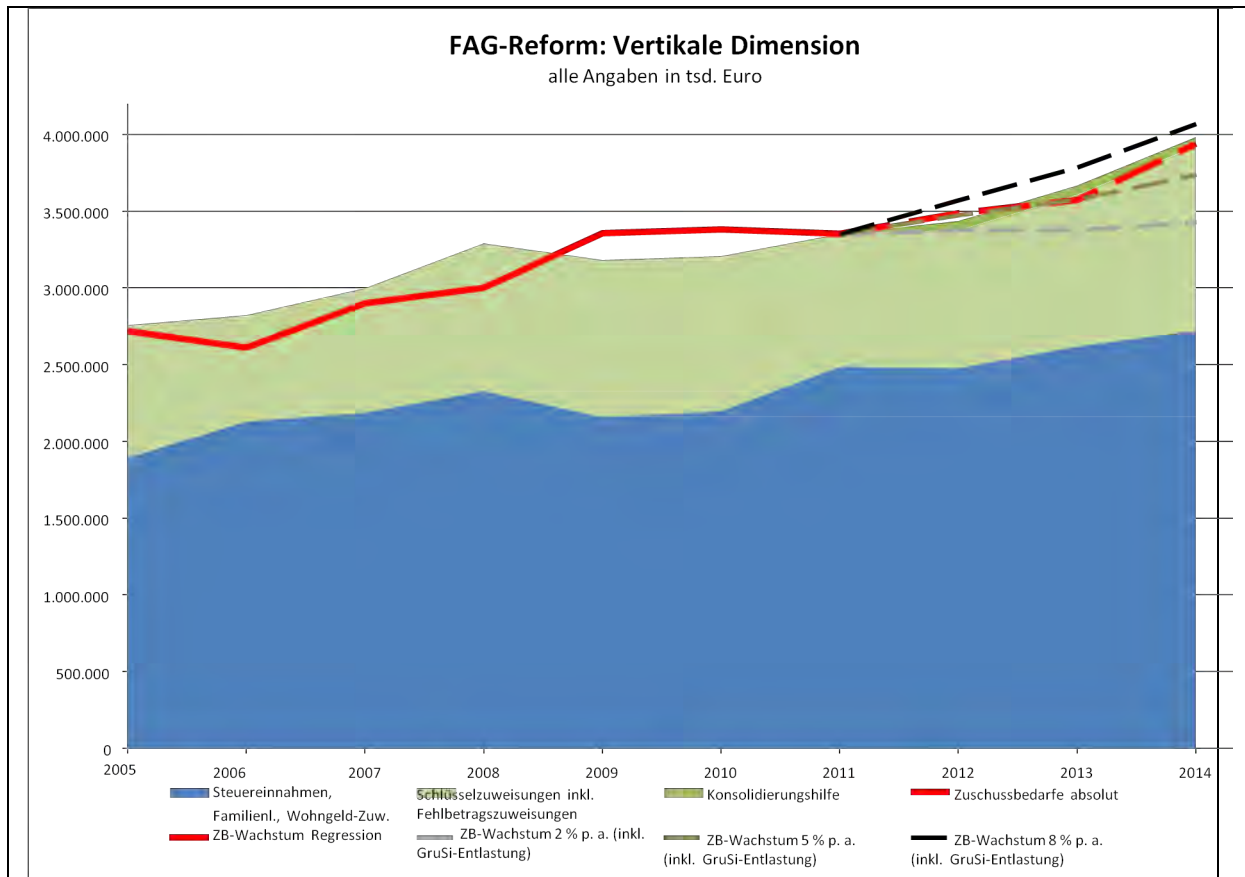
³⁰ RegE Seite 50

³¹ NIW-Gutachten Seite 42f

³² NIW-Gutachten Seite 50

³³ WELT 05.09.2014 Steigende Ausgaben für Asylbewerber; Asylbewerberleistungen 2013 weiter deutlich gestiegen Nr. 3613-03 DStGB Aktuell vom 05. September 2014

³⁴ Vergleich Auswertung der MiFriFi des Landkreistages Schleswig Holstein für die Jahre 2014ff, vgl. dazu Gutachten Fromme/Albers Seite 72



Schon aus der Prognose des Landes³⁵ lässt sich die Behauptung der Auskömmlichkeit widerlegen. Wenn die Ausgaben nur um 5 % wachsen, ist schon unter Einrechnung der vollständigen Entlastung der Kommunen durch die Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Arbeitslosigkeit (rot gestrichelte Linie) erkennbar, dass der Ausgleich 2014 nur knapp gegeben ist. Dabei tritt die vollständige Entlastung aus der Grundsicherung überhaupt erst 2015 ein. Auch ist keine Vorsorge dafür getroffen, dass im Bereich der Jugendhilfe und der Sozialhilfe die Kostenexplosion weiterhin stattfindet. In den Prognosen ist auch noch nicht die Auswirkung des Mindestlohnes berücksichtigt, die auf der Kostenseite deutlich zu Tage treten wird. Damit ist die Auskömmlichkeit in Zukunft schon nach den vom Land vorgelegten Unterlagen nicht zu erwarten. Auch in der Vergangenheit war dies nur für einen relativ kurzen Zeitraum 2009-2011 gegeben. Das ist „zufällig“ der Referenzzeitraum. Er ist aber mit 3 Jahren viel zu kurz gegriffen. Zu berücksichtigen ist auch die Tatsache, dass es sich bei den Jahren 2012 - 2014 um ausgesprochene Boomjahre handelt und die Staatseinnahmen auf hohem Wachstumsniveau ausgesprochen hohe Steuereinnahmen ausweisen. Dabei zeigt sich, dass diese Wirtschaftsentwicklung aufgrund verschiedener Aspekte, insbesondere der aktuellen Außenpolitik, einen Einbruch erwarten lässt, zumindest sind die Rekordsteigerungen vorbei.

³⁵ Regierungsentwurf Seite 39 f

Allein wenn man die Grundsicherung als Ausgabe wieder einfügt, ergibt sich bis auf das Prognosejahr 2014 eine Unterdeckung. Auch 2014 ist mit einem hohen Risiko verbunden.

	2009	2010	2011	20012*)	2013*)	2014*)
Summe allg. Deckungsmittel	3.182.669	3.208.485	3.352.385	3.436.346	3.666.735	3.981.210
Zuschussbedarfe	3.355.556	3.380.307	3.352.730	3.476.122	3.579.846	3.741.441
+ Zuschussbedarf Grundsicherung (³⁶ **)	-108.248	-112.167	-123.195	-114.537	-114.537	- 114.537
Differenz neu **)	-281.134	-283989	-123540	-154313	-27648	125233
Deckungsquote neu **)	91,88%	91,87%	96,45%	95,70%	99,25%	103,25 %
Differenz lt Tabelle Anhang 3RegE	-172.886	-171.822	-345	-39.776	86.889	239.770
Deckungsquote lt Tabelle Anhang 3RegE	94,8%	94,9%	100,0%	98,9%	102,4%	106,4%

*) Zuschussbedarf Grundsicherung Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2011

**) eigene Berechnung

Damit zeigt sich, dass die kommunale Finanzierung anders als vom Land behauptet im längerjährigen Zeitraum nicht auskömmlich ist. Das hat erhebliche Konsequenzen.

Da das Land verpflichtet ist, eine auskömmliche Kommunalfinanzierung zu gewährleisten, müsste es in erster Linie die Zuweisungen im Finanzausgleich entsprechend erhöhen. Es kann sich nicht einfach auf die eigene mangelnde Leistungsfähigkeit berufen.³⁷ Wenn es sich dazu nicht in der Lage sieht, müsste es in Überlegungen zur Verteilungssymmetrie³⁸ eintreten. Das Bundesverwaltungsgericht³⁹ hat jüngst noch einmal deutlich gemacht, dass alle Aufgaben gleich gewichtet sind und keine Ebene die vorrangige Befriedigung ihres Ausgabenbedarfes verlangen oder durchsetzen kann. Dementsprechend sind die Aufgaben von Land, Landkreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden gleichgewichtig bei der Befriedigung des Ausgabenbedarfes zu berücksichtigen. Wenn das Land dazu wiederum finanziell nicht in der Lage ist, dann muss es verdeutlichen, dass es sich selbst die gleichen Einsparrestriktionen auferlegt, wie es dies den Kommunen zumutet. Hierzu finden sich im gesamten Regierungsentwurf und seinem Kontext keine Ausführungen. Allein das macht den Entwurf nicht nur fehlerhaft, sondern verfassungswidrig und unter rechtlichen Gesichtspunkten erübrigt sich damit jegliche weitere Erörterung, weil mangels dieses

³⁶ Lt Tabelle NIW-Gutachten Seite 43

³⁷ Gutachten Fromme/Albers Seite 36 f

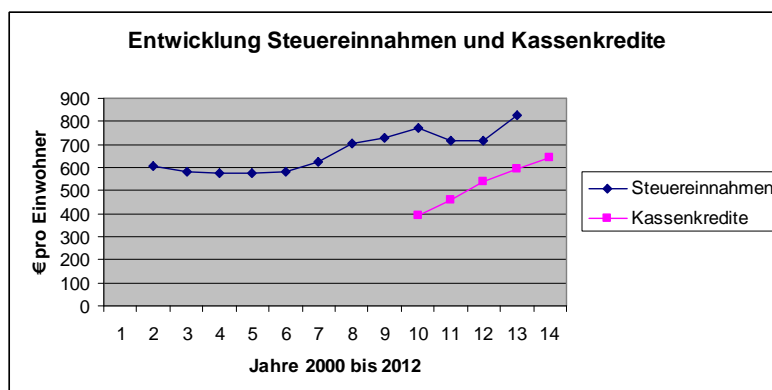
³⁸ Vgl. dazu Gutachten Fromme/Albers Seite 39ff

³⁹ Vgl. BVerw vom 30.01.2013 Juris

Fehlers der Gesetzgeber niemals zu einer verfassungsgemäßen Entscheidung kommen kann⁴⁰.

Es fehlt auch der Nachweis, dass die Auskömmlichkeit innerhalb der einzelnen Gruppen gewährleistet ist. Auch das ist ein verfassungsrechtlich erheblicher Mangel.

Die steigenden Kassenkredite sind, wie das Land in seiner Vorlage selbst zum Ausdruck bringt⁴¹, ein Signal für eine zu geringe Finanzausstattung der Kommunen.



Quelle: eigene Berechnung

Zum Bild der angeblichen Auskömmlichkeit passt auch nicht die Entwicklung der Kreditaufnahme der Kommunen. Angesichts der Tatsache, dass sie starken Restriktionen bei der Darlehensaufnahme unterliegen und diese vom Land als Kommunalaufsicht auch überwacht werden, kommt der Entwicklung eine besondere Bedeutung zu.

Im Verhältnis zu den in Anlage 3 festgestellten Deckungslücken verhält sie sich wie folgt:

	Angenommene Deckungslücke der Kommunen lt. Anlage 3 zum Gesetzentwurf in TEUR	Tatsächlicher Schuldenanstieg der Kommunen in TEUR
2010	171.822	318.000
2011	345	217.000
2012	39.776	168.000

Notwendig ist eine kommunale Mindestausstattung, die die Wahrnehmung auch von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zuläßt. Dies ist für viele Kommunen in Schleswig-Holstein nicht gegeben.

Deshalb muß das Land zweierlei darlegen⁴²: Zum einen muß es deutlich machen, dass der Landeshaushalt genauso stark Sparrestriktionen unterworfen wird, wie das Land dies den Kommunen zumutet. Dazu muß offengelegt werden, wie sich die

⁴⁰ Vgl. dazu auch die Ausführungen im Gutachten Fromme/Albers Seite 43f

⁴¹ Regierungsentwurf Seite 34

⁴² Vgl. dazu Fromme/Albers Seite 36 ff

Landeseinnahmen und die Landesaufgaben und damit Ausgaben entwickelt haben, um darzustellen, dass es einen Gleichklang der Entwicklung von Land und Kommunen gibt. Dies darf nicht nur anhand einzelner Stichtage geschehen, sondern muß komplett über einen 10-Jahreszeitraum erfolgen, weil nur dadurch sichergestellt werden kann, dass Verzerrungen und Sonderentwicklungen durch die Zeitspanne ausgeglichen werden. Auch können durch einen solchen Zeitraum konjunkturelle Schwankungen in ihren Auswirkungen relativiert werden. Nur so kann tatsächlich festgestellt werden, ob und ggf. welches strukturelle Defizit bei welcher Ebene vorhanden ist. Dabei sind die Kommunen insgesamt und nach kommunalen Gruppen getrennt darzustellen, weil auch für die einzelnen Gruppen die Kriterien gelten.

Deshalb ist die Beschränkung des Referenzzeitraumes auf die drei Jahre 2009, 2010 und 2011 unzureichend und verfassungswidrig.

Zum anderen muß dargestellt werden, was das Land zur kommunalen Entlastung unternommen hat. Dazu hat die Verfassungsrechtsprechung⁴³ einen ganzen Katalog entwickelt:

1. Erhöhung des Ausgleichsvolumens,
2. Erschließung neuer Steuerquellen,
3. Senkung der landesgesetzlich verursachten Kosten für die Erfüllung der Aufgaben des übertragenen und des eigenen Wirkungskreises durch eine Verminderung der Zahl der Pflichtaufgaben,
4. Senkung der bei der Aufgabenerfüllung einzuhaltenden Standards und
5. soweit es sich um bundesgesetzliche Aufgabenzuweisungen und Standards handelt, muß das Land einen entsprechenden Einfluss im Bundesrat geltend machen.

5. ALLGEMEINE FINANZAUSGLEICHSGRUNDSÄTZE

5.1 RÜCKNAHME SONDEROPFER 120 MIO.

Der kommunale Finanzausgleich ist ein technisches Instrument, die Mittel des Finanzausgleiches auf verschiedene Töpfe zu verteilen. D.h., ohne die Vergrößerung dieses Topfes kann niemand – weder eine einzelne Kommune noch eine Gruppe von Kommunen – mehr bekommen, ohne dass eine andere automatisch das entsprechende Volumen verliert.

Auch die vielfach geforderte Rücknahme des Sonderopfers von 120 Millionen €⁴⁴ wäre bei genauer Betrachtung keine Aufstockung, sondern nur die Wiederherstellung

⁴³ Z. B. Niedersächsischer Staatsgerichtshof vom 16.05.2013 NdsVBl. 2013, 184 ff

⁴⁴ in der vorgehenden Wahlperiode beschlossen

eines früheren Zustandes, bei dem die einzelnen Gruppen zu recht geltend machen können, dass sie bei dieser Maßnahme entsprechend ihrem seinerzeitigen Kürzungsanteil profitieren wollen.

5.2 Fehlerhafte Einbeziehung der Entlastung durch Übernahme der Grundsicherung durch den Bund

Zwischenzeitlich ist ein weiteres Sonderopfer dazugekommen, indem die Landesregierung nicht den vom Bund an Schleswig-Holstein im Rahmen der vollständigen Übernahme der Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Arbeitslosigkeit⁴⁵ übertragenen Anteil 1:1 an die Kommunen weitergegeben hat, sondern für das Land einen Betrag zwischen 35 und 80 Millionen €, je nachdem, welche Stufe man betrachtet, entnommen hat. Dieser Mittelentzug wird sich jedes Jahr wiederholen.

Die Begründung, es handele sich um den Anteil dieser Aufgaben, die vom Land finanziert würden, ist nicht tragfähig, weil der Gesamtbetrag von 8,5 Milliarden €, den der Bund übernommen hat, vollständig zur Entlastung der Kommunen dienen sollte. Die Übernahme der Finanzierung dieser Aufgabe durch den Bund war nur das technische Mittel, um den Kommunen das Geld indirekt zukommen zu lassen, weil wegen des Durchgriffsverbotes⁴⁶ infolge der Föderalismuskommission I eine direkte Finanzierung nicht in Betracht kam. Die Regierungsfractionen haben sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat für die vollständige kommunale Entlastung gestimmt⁴⁷ und müssten konsequenterweise jetzt auch diese Mittel an die Kommunen weiterreichen. Sie sollten der Entlastung der Kommunen und nicht der Entlastung des Landes dienen.

5.31 PERIODENGERECHTIGKEIT

Der Finanzausgleich soll den Kommunen ermöglichen, ihre Aufgaben zu erfüllen. Das bedeutet praktisch, dass die Einnahmen und die Ausgaben der gleichen Periode verglichen werden müssen. Dabei gibt es zwei Methoden: Entweder man nimmt eine Periode aus der Vergangenheit (natürlich Einnahmen und Ausgaben der gleichen Periode) und zieht daraus einen Schluss auf die Entwicklung der Zukunft, oder man macht für eine Periode, zum Beispiel die der mittelfristigen Finanzplanung, eine Prognose für die Einnahmen und Ausgaben und legt diese Berechnung zugrunde. Dann muß man allerdings sowohl für die Einnahmen als auch für die Ausgaben die zu erwartende Entwicklung möglichst realistisch ermitteln.

Was auf keinen Fall geht, ist für Einnahmen und Ausgaben unterschiedliche Zeiträume zugrunde zu legen. Wenn das Land im Regierungsentwurf die bisherigen Ausgaben ohne Berücksichtigung der zu erwartenden Entwicklung zugrunde legt und

⁴⁵ Vgl. dazu Fromme/Albers Seiten 20ff

⁴⁶ Art. 84 Abs. 1 GG

⁴⁷ Vgl. dazu Gutachten Fromme/Albers Seite 20 ff

bei den Einnahmen die zu erwartende Entlastung durch die Übernahme Grundsicherung durch den Bund einrechnet, ist das die Vermischung einer Vorwärtsprognose auf der einen Seite und einer statischen Rückwärtsbetrachtung auf der anderen Seite. Das ist ein Systembruch, der einen Beurteilungsfehler beinhaltet, der zur Verfassungswidrigkeit des Entwurfes führt.

Wie sich aus dem NIW-Gutachten ergibt, wurden die Zuschussbedarfe um die aus der Sicht des Landes zu erwartenden Einnahmeentlastungen durch die Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Arbeitslosigkeit durch den Bund verringert. Ja, es wurde sogar für die Vergangenheit unterstellt, diese Ausgaben wären nicht angefallen, um die Auskömmlichkeit der Kommunalfinanzen nachzuweisen⁴⁸.

5.41 Konsolidierungsaufwendungen sind periodenfremd und nicht Bestandteil des Finanzausgleiches

Konsolidierungshilfen sind periodenfremd und fallen in die alleinige Zuständigkeit des Landes. Der Finanzausgleich bezieht sich immer auf eine laufende Rechnungsperiode. Er stellt den objektivierten Bedarf den Finanzierungsmöglichkeiten der Kommunen gegenüber und füllt einerseits die Finanzmasse auf und nimmt einen teilweisen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der einzelnen Kommunen vor. Es geht dabei immer darum, ob Einnahmen und Ausgaben der gleichen Rechnungsperiode übereinstimmen.

Wenn es um den Abbau von Defiziten aus früheren Jahren geht, hat das mit dem konkreten Finanzausgleich wenig zu tun. Ihre Entstehung kann nur zwei Ursachen haben: Zum einen, dass die Finanzdecke der vergangenen Perioden — und damit auch der Finanzausgleich — zu kurz war oder zum anderen, dass Fehler gemacht worden sind, für deren Beseitigung die Kommunalaufsicht zuständig gewesen wäre und diese nicht funktioniert hat. Beides fällt in die alleinige Zuständigkeit des Landes und für beides ist ausschließlich das Land verantwortlich und nicht die kommunale Gemeinschaft. Wäre letzteres gegeben, verhielte es sich wie bei Münchhausen, die Kommunen müssten sich am eigenen Schopf aus dem Sumpf ziehen.

Deshalb ist die Konsolidierung allein Aufgabe des Landes und darf nicht zulasten der Zuweisungen an andere Kommunen gehen.

⁴⁸ Siehe oben Seite 12

6. DIE NOTWENDIGEN AUSGABEN

Der Ausgabebedarf muß anhand der konkret wahrgenommenen Aufgaben der Kommunen ermittelt werden. Auch das NIW-Gutachten geht von der Notwendigkeit einer aufgabenbasierten Feststellung des notwendigen Finanzbedarfes für die Aufgabenerfüllung aus.

6.1 Unkritische Verwendung von Ist-Ausgaben

Dabei kann nicht einfach von den Ist-Ausgaben der Haushaltsstatistiken ausgegangen werden, weil diese von vielerlei subjektiven Umständen geprägt werden.

Allerdings geht das NIW-Gutachten entgegen seiner richtigen Erkenntnis von den tatsächlichen Ausgaben aus. Angesichts der landesseitigen Vorgaben für die Gutachtenerstellung wäre dies nach Darlegung der NIW-Gutachter schließlich auch kaum anders möglich gewesen. Der Regierungsentwurf lehnt die Notwendigkeit einer solchen Maßnahme ausdrücklich mit der Begründung „Es besteht nämlich kein Anlaß zu der Annahme, die den einzelnen Teilschlüsselmassen zu Grunde liegenden Aufgaben würden in unterschiedlichem Grad der Sparsamkeit wahrgenommen“ ,ab⁴⁹. Einen Beweis oder Fakten dafür werden nicht offen gelegt. Ein solche Annahme ist lebensfremd, weil die Aufgaben von unterschiedlichen Menschen wahrgenommen werden. Damit gibt es keine wirklich aufgabenbezogene Betrachtung, wie sie von der Rechtsprechung der Verfassungsgerichtshöfe eingefordert wird. Sie wäre nur durch eine Erhebung zu leisten gewesen.

6.2 UNWIRTSCHAFTLICHES VERHALTEN AUSFILTERN

Auch wird keine Überprüfung hinsichtlich des wirtschaftlichen Umgangs mit den Mitteln durchgeführt. Zum einen werden unterschiedliche Standards angewendet, z.B. kann man Möbel bei IKEA oder beim Fachhandel kaufen, man kann als Fahrzeuge VW Polos oder Mercedes benutzen, zum anderen ist es eine Erfahrung, dass bei einer geringeren Finanzausstattung auch sparsamer mit den Mitteln umgegangen wird. Auch ist festzustellen, dass bei einer schlechten Finanzausstattung die Leistungen gekürzt werden und teilweise nicht im erforderlichen Umfang geleistet werden, wie der Zustand der öffentlichen Infrastruktur beweist. Umgekehrt wird bei guter Ausstattung auch großzügiger verfahren. Auch bei der Personalausstattung wird das Bild durch die aktuelle Finanznot verzerrt, weil der Bestand häufig unterhalb des eigentlich erforderlichen Niveaus gefahren wird. Bei der reinen Zuschussbedarfsberechnung wird z.B. auch nicht sichtbar, wo Aufgaben mangels finanzieller Mittel nur noch unzureichend oder gar nicht wahrgenommen werden. Nicht berücksichtigt bleiben Positionen und Personalaufgaben aufgrund unbesetzter Stellen. Von daher sind die Gutachtenergebnisse auch in hohem Maße vom tatsächlichen Ausgabeverhalten und

⁴⁹ Seite 55

von der unterschiedlichen Finanzausstattung der jeweiligen Kommunalgruppen geprägt, was einer objektiven Bedarfsbestimmung deutlich entgegensteht. Deshalb bietet der Entwurf auch keine Anreize zum Sparen; im Gegenteil – der Sparsame ist der Dumme.

Es muss eine Objektivierung der rechnerischen Haushaltsergebnisse geben. Diese wird zum Beispiel dadurch vorgenommen, dass man die teuersten und die preiswertesten 25 % jeweils ausscheidet und aus den mittleren 50 % einen Durchschnitt bildet.

Es reicht nicht aus, wie das NIW-Gutachten behauptet⁵⁰, dass durch eine große Vergleichsgruppe die statistische Wahrscheinlichkeit der Richtigkeit der Kosten ausreichend gesichert wird, weil gerade die "Luxus-Aufwendungen" mit diesem Verfahren nicht eliminiert werden.

Als Alternative bietet sich die Standardkosten-Methode an⁵¹.

Das ist ein fundamentaler handwerklicher Mangel, der die verwendete Zahlenbasis auf der Seite des notwendigen Aufwandes unbrauchbar macht.

Dieser Fehler zieht sich durch das gesamte Gutachten und da der Innenminister sich dieses zu eigen gemacht hat und zu diesen Fragen keine ergänzenden Ermittlungen vorgenommen hat, hat sich der Fehler auch auf seinen vom Kabinett übernommenen Entwurf übertragen. Wenn der Landtag diese Punkte ohne eigene Ergänzungen übernimmt, ist auch das Ergebnis des Gesetzgebungsverfahrens verfassungswidrig.

Die schon aus den vorgenannten Gründen sich ergebende Verfassungswidrigkeit des Abwägungsvorganges wird bei den Teilen „Zuweisung für überörtliche Aufgaben“⁵² und bei der Abgrenzung der Kreisaufgaben von den Gemeindeaufgaben innerhalb der Kreisfreien Städte⁵³ durch weitere Fehler potenziert.

6.3 Bestimmung der überörtlichen Aufgaben

Bei den überörtlichen Aufgaben stellt das NIW-Gutachten fest⁵⁴, dass es für diese Abgrenzung keine anerkannten Kataloge geben würde und nimmt dann selbst eine Abgrenzung vor⁵⁵, ohne sich durchgehend daran zu halten, wie das Beispiel der Schülerbeförderung zeigt. Sie hätte nach den Kriterien in diese Gruppe gehört, wird aber nicht aufgenommen. Insofern ist das Gutachten und damit durch Übernahme des MI auch der Gesetzentwurf in sich nicht folgerichtig und damit willkürlich. Hier hätte eine genauere Definition und eine Schlüssigkeitsprüfung anhand der Praxis

⁵⁰ Seite 28

⁵¹ Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Oktober 2012, und homepage BMF

⁵² Siehe Seite 40

⁵³ Siehe Seite 22

⁵⁴ NIW-Gutachten Seite 33 ff/33

⁵⁵ Kriterien Seite 34 und Liste Seite 35

erfolgen müssen. Das Problem, dass die Landkreise unisono überörtliche Aufgaben wahrnehmen und dass es in vielen Gemeinden überörtliche Aufgaben als freiwillige Aufgabenwahrnehmung gibt, wird nicht gesehen bzw. bei der Verwendung der Ist-Ausgaben verdrängt.

6.4 Abgrenzung von Gemeindeaufgaben und Kreisaufgaben bei den kreisfreien Städten

Durch die neue Systematik der Zusammenfassung in zwei Töpfe und einheitliche Finanzierung der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte aus dem Gemeindeaufgabentopf (§ 5) sowie der Kreise und der kreisfreien Städte aus dem Topf für Kreisaufgaben (§ 9), wurde die Trennung dieser Bereiche erforderlich. Sie ergibt sich für den Bereich der kreisfreien Städte aus den bisherigen Rechenwerken nicht. Im Bereich der Kreise wurde sie vom Gutachter anhand der Kreishaushalte einerseits und der Haushalte der kreisangehörigen Gemeinden vorgenommen. Da eine Erhebung nicht vorgenommen wurde, hat sich das NIW-Gutachten damit beholfen, dass es die Haushalte der kreisfreien Städte anhand des Verhältnisses der entsprechenden Ausgaben im Kreisbereich aufgeteilt hat⁵⁶. Dabei wurden die Gemeindeausgaben der kreisangehörigen Gemeinden auf den Einwohner umgerechnet. Bei den kreisfreien Städten hat man dann den Anteil der Gemeindeaufgaben dadurch berechnet, dass der Einwohnerwert für die Gemeindeaufgaben aus dem kreisangehörigen Bereich mit der Zahl der Einwohner multipliziert wurde. Der Anteil für die Kreisaufgaben ergibt sich nach der Logik des NIW-Gutachtens dann aus der Differenz zwischen den Gesamtausgaben und den so berechneten Gemeindeaufgaben. Diese Methode ist unzulässig, weil sie nicht mit Fakten belegt ist. Dies ist schon im Gutachten Albers/Fromme dargelegt⁵⁷. Die Gemeindeaufgaben in den Zentren sind sowohl in der Qualität als auch in der Quantität und ihren Kosten völlig andere als im ländlichen Raum. Wenn man schon vorübergehend einen Hilfsweg gehen will, dann ist der im NIW-Gutachten gewählte Ansatzpunkt falsch. Die überörtlichen (Kreis-) Aufgaben sind wesentlich stärker durch Gesetz und Verordnungen geregelt, so dass durch diese Normung die Aufgaben stärker einheitlich strukturiert sind und damit auch der Aufwand eher vergleichbar ist als bei den gemeindlichen Aufgaben.

In jedem Fall liegt hier ein verfassungsrechtlich erheblicher Abwägungsmangel vor, der spätestens in der nächsten Revision durch eine Untersuchung beseitigt werden muss.

Eine solch große Umstrukturierung kann nur auf einer soliden Datenbasis verantwortet werden. Da sich aus den Rechenwerken noch nicht einmal Haushaltszahlen für diese Bereiche ermitteln lassen, geschweige denn Aufgaben

⁵⁶ Seite 7 ff

⁵⁷ Seite 48 ff/54

ablesbar sind, kann eine solche Umstellung nur auf der Basis von Erhebungen verfassungsfest stattfinden.

Die angewendete Systematik ist unschlüssig, weil zwischen dem Status von kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden aufgrund der unterschiedlichen tatsächlichen Situation unterschieden wird. Gerade im Bereich der Gemeindeaufgaben stellen sich diese Anforderungen so unterschiedlich dar, dass sie einen unterschiedlichen rechtlichen Rahmen erfordern. Wenn das schon so ist, kann man keine Umrechnung auf einer solchen Basis vornehmen. Auch wenn das rechtlich nicht ausreichen würde, sind doch die Kreisaufgaben zum großen Teil identisch mit den Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches, die wesentlich mehr standardisiert sind als die gemeindlichen Aufgaben. Es hätte nahegelegt, diesen Bereich umzurechnen und die Gemeindeaufgaben als Differenz zugrunde zu legen. Das wäre zwar auch nicht rechtmäßig gewesen, aber wesentlich schlüssiger als das hier gewählte Verfahren⁵⁸.

6.5 Übergewichtung der Soziallasten

Die Kreise haben sehr differenzierte Aufgaben. Einen großen Block stellen die Sozialaufgaben dar. Sie machen etwa 7/12 des Gesamtbestandes aus. Aber auch die übrigen Aufgaben stellen einen sehr großen Block mit 5/12 dar. Dies lässt sich anhand des finanziellen Aufwandes abschätzen. Erhebungen gibt es entgegen den rechtlichen Notwendigkeiten auch in diesem Bereich nicht.

Bei der Feststellung des Ausgabenbedarfes bei den Kreisaufgaben werden die Soziallasten mit den durchschnittlich tatsächlich anfallenden Kosten von 3322 € pro Person in einer Bedarfsgemeinschaft – insgesamt 766,5 Mio. € - von der vorhandenen Finanzkraft abgezogen und insoweit die Bedarfslücke vergrößert, die dem Ausgleich zugrunde gelegt und mit 85 % fest vorab finanziert wird, weil in dieser Höhe die Finanzkraft aus der Berechnung eliminiert wird. Dadurch, dass sie auf der Einnahmeseite abgesetzt werden und in der Ausgangsmeßzahl unverändert enthalten sind, erhalten die Sozialaufwendungen ein doppeltes Gewicht. Das ist ein Systembruch.

6.6 Fehlgewichtung der Nichtsozialaufwendungen

Die „restlichen“ Aufwendungen von 435 Mio. € – und damit die dahinter stehenden Aufgaben - der Kreise gehen faktisch mit 167 Mio. € oder 38 % in die Bedarfsberechnung ein. Diese Fakten werden in der Gesetzesvorlage und dem Gutachten weder so benannt noch bewertet. Insofern hat keine Abwägung stattgefunden, ob und ggf. warum es richtig ist, einen Teilaufwand von 7/12 mit mehr als 100 % und einen anderen Teilaufwand von 5/12 nur mit 38 % in die Bedarfsberechnung einzubeziehen. Dies ist ein Abwägungsausfall, der verfassungsrechtlich erheblich ist und den Entwurf an dieser Stelle willkürlich macht.

⁵⁸ siehe dazu Gutachten Fromme/Albers Seite 54

Um das System widerspruchsfrei zu machen, hätten beide Teilaufwände mit dem gleichen Gewicht in die Bedarfsberechnung eingehen müssen und die Ausgangsmeßzahl hätte um die Sozialaufwendungen bereinigt werden müssen

Bei einem Ansteigen der Zahl der Personen in den Bedarfsgemeinschaften verschiebt sich die Gewichtung noch weiter zu Lasten der nicht zum Sozialbereich rechnenden Aufgaben und kann theoretisch sogar auf Null gehen. Damit wird deutlich, dass hier ein Systembruch vorliegt.

6.7 Abzug der Soziallastenmeßzahl von der Umlagekraftmeßzahl

Bei den Schlüsselzuweisungen für die Kreisaufgaben an die Kreise und kreisfreien Städte wird die Soziallastenmeßzahl, also der durchschnittliche tatsächliche Aufwand für den Sozialbereich, von der vorhandenen Steuerkraft abgezogen und damit als tatsächlich vorhandene Finanzkraft getilgt. Faktisch bedeutet dies, dass eine Vorabfinanzierung der Soziallasten zu 100 % stattfindet und alle anderen Aufgaben dann aus dem Rest der noch vorhandenen Deckungsmittel beglichen werden. Das ist ein Systembruch, denn alle allgemeinen Deckungsmittel stehen prinzipiell zur Finanzierung aller Aufgaben zur Verfügung

Dann werden 71,4 % des Topfes auf der Basis der Differenz zwischen Ausgangsmeßzahl, als dem mit Hilfe des Grundbetrages festgelegten Finanzbedarf, und der um die Soziallasten(meßzahl) verminderten Umlagekraftmeßzahl verteilt. 28,6 % des Topfes werden dann nach dem Maßstab der Einwohnerzahl verteilt.

Die Einwohner sind ein anerkannter Verteilungsmaßstab.

Die Soziallastenmeßzahl ist allerdings nur bezüglich der Soziallasten ein anerkannter Maßstab zur Verteilung von FAG-Mitteln. Von den Soziallasten bzw. der Soziallastenzahl kann man keinen Schluß auf die Belastung aus den übrigen Aufgaben ziehen. Insofern handelt es sich um eine unzulässige Regressionsanalyse, wie das gutachtende Institut im Falle Thüringens selbst festgestellt hat⁵⁹. Angesichts der Tatsache, dass die Finanzierung der Soziallasten bereits durch den Vorwegabzug zu 100 % sichergestellt ist, stellt sich der 71,4 %ige Anteil praktisch als Regressionsanalyse in Bezug auf die nicht dem Sozialbereich zuzuordnenden Kreisaufgaben dar. Dieser Maßstab ist ungeeignet und damit willkürlich. Auch insoweit ist der Finanzausgleich in der Neufassung verfassungswidrig.

6.8 Fehlerquelle Doppikumstellung

Ein Teil der Gemeinden befindet sich noch in der Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik. Dadurch waren Umrechnungen in erheblichem Umfange notwendig. Da sie nicht offen gelegt wurden, sind sie nicht nachvollziehbar. Es gibt aber erhebliche Indizien dafür, dass hier Fehler gemacht wurden. Das ist nicht verwunderlich, weil dieser Prozeß einfach so risikobehaftet ist, dass eine

⁵⁹ Vgl. dazu Gutachten Fromme/Albers Seite 49

zweifelsfreie Durchführung nicht gewährleistet werden kann. Weil hier insbesondere auch durch die Kombination mit dem Unterlassen von an und für sich notwendigen Erhebungen dauerhafte Rechtssicherheit nicht zu erreichen ist, bedarf es einer relativ kurzfristigen Revision. Der damit verbundene Aufwand ist unvermeidbar.

6.9 Abzug von Zinsen von der Steuereinnahmekraft

Das NIW-Gutachten und durch unkritische Übernahme die Landesregierung übernehmen im Gesetzentwurf den Standpunkt, dass die Zinsen faktisch zur Finanzierung von Aufgaben nicht mehr zur Verfügung stünden und deshalb von der Steuerkraft abgesetzt werden müssten⁶⁰. Das ist, zumindest soweit es sich um Zinsen handelt, die durch Finanzlücken in der Vergangenheit entstanden sind, falsch. Der Finanzausgleich soll strukturelle Defizite schließen. Das bedeutet, dass Finanzkraft und Ausgabenbedarf einer Rechnungsperiode gegenübergestellt werden müssen. Die Zinsen zur Finanzierung von Kassenkrediten und Krediten aus Defiziten vergangener Rechnungsperioden haben mit der strukturellen Betrachtung (Primärhaushalt) nichts zu tun. Sie dienen nicht der Finanzierung konkreter Aufgaben und gehören in der Rechnungsperiode, in der sie anfallen, nicht zu den notwendigen Aufgaben, wenngleich der Liquiditätsabfluß natürlich rechtlich begründet ist. Zinsen signalisieren, dass die Finanzdecke in der Vergangenheit zu dünn war oder Fehler gemacht wurden, die die Kommunalaufsicht hätte verhindern müssen. Diese beiden Punkte fallen in die Zuständigkeit des Landes und haben mit dem strukturellen Defizit der kommunalen Gemeinschaft, der durch den Finanzausgleich verkleinert werden soll, nichts zu tun. Der unkritische Einbezug dieser Ausgabenposition ist systemwidrig und führt damit zur Fehlerhaftigkeit des Finanzausgleiches.

7. Einnahmen

Es wurde deutlich gemacht, dass es zwischen dem Finanzbedarf der Kommunen aus dem kommunalen Finanzausgleich und zwischen den eigenen Steuereinnahmen und den Ausgaben einen Zusammenhang gibt. Im kommunalen Finanzausgleich sowohl bei der Ergänzungsfunktion als auch bei der Ausgleichsfunktion spielt nur die Lücke zwischen Ausgaben und eigenen Einnahmen eine Rolle

Für die Einnahmeseite kann man nicht unkritisch auf die Ist-Einnahmen zurückgreifen. Das hat drei Ursachen:

1. Die eigenen Hebesätze,
2. Einnahmen müssen vergleichbar sein und
3. wirklich gewichtige Elemente verwenden.

7.1 ELEMINIEREN VON HEBSATZEINFLÜSSEN

⁶⁰ Seite 11

Zum ersten gibt es bei den Realsteuern das Selbstbestimmungsrecht der Hebesätze für die Städte und Gemeinden. Hier muss sichergestellt werden, dass durch eigene "Manipulation" der Finanzbedarf, welcher im FAG auszugleichen ist, nicht künstlich größer gemacht werden kann als er ist. Deshalb muss der Hebesatz, der bei jeder der einzelnen Kommunen zugrundegelegt wird, „objektiviert“ werden. Andernfalls könnte man durch niedrige Hebesätze eigene Wirtschaft und Bewohner schonen und damit die eigenen Einnahmen heruntersetzen, weil ja die Lücke durch den Finanzausgleich geschlossen wird. Deshalb werden Nivellierungsätze angewendet. Das sind einheitliche Hebesätze, die in der Regel am gewogenen Durchschnitt der Abschöpfungsmöglichkeiten festgesetzt werden.

7.2.1 NUR QUANTITATIVE UND QUALITATIVE VERGLEICHBARE EINNAHMEN BERÜCKSICHTIGEN

Und schließlich zum Dritten muss man darauf achten, dass es sich um in etwa qualitativ und quantitativ vergleichbare Einnahmen handelt. Deshalb sollte man die örtlichen Verbrauchsteuern, die aus völlig unterschiedlichen Motiven und nach völlig unterschiedlichen Kriterien erhoben werden, Außen vor lassen. Sie sind vom Gewicht her auch nicht von so großer Bedeutung. Besonders bewertet werden müssen die "sonstigen Einnahmen", die aus historischen Gründen sehr unterschiedlich ausfallen. So gibt es in der Regel in den größeren Städten Eigenbetriebe, eigene Unternehmen und insbesondere Stadtwerke mit Gewinnen und Konzessionsabgaben, während bei den Landkreisen und bei den kleineren Gemeinden dieses nicht der Fall ist. Letztere muss man nur dann einbeziehen, wenn aufgrund der daraus resultierenden Einnahmen eine wirkliche Veränderung der Finanzkraft im Vergleich zu allen anderen Kommunen erfolgt. Dieser Frage kann im Rahmen dieser pauschalen Erörterung nicht nachgegangen werden. Deshalb wird zunächst empfohlen, diese außen vor zu lassen bzw. dass sie nicht weiter gewürdigt wird.

7.31 SCHWERPUNKTE DER EINNAHMEKRAFT

Im Grundsatz spiegeln die Einnahmekraft aus Grundsteuer A und B, der Gewerbesteuer sowie den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und der Umsatzsteuer und den Finanzausgleichsleistungen qualitativ und quantitativ die Finanzkraft wider. Deshalb sollte auch an diesen Faktoren angeknüpft werden. Das ist bundesweit üblich. Die Berücksichtigung der tatsächlichen Einnahmen unter Beachtung der beiden nachstehend erörterten Problemkreise kann aber nicht als rechtsfehlerhaft bewertet werden und ist deshalb in einzelnen Fällen tolerabel, wenn auch nicht besonders gut, weil sie nur schwer nachzuvollziehen und zu standardisieren sind.

Da nur die tatsächlich zur Verfügung stehende Einnahmekraft bewertet werden kann, werden die Umlagen abgezogen

7.41 Unterschiedliche Gewichtung der Einnahmen

Nach § 7 Abs. 2 FAG RegE werden die Realsteuer nur mit 92 % (bisher 90 %) ihrer Steuerkraft im Finanzausgleich gewichtet, während die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie die Einnahmen aus dem Finanzausgleich zu 100 % gewichtet werden. Dadurch entsteht eine Ungleichbehandlung zwischen den Gruppen, weil bei den Kreisen, die nur über Einnahmen aus dem Finanzausgleich (Kreisumlage und FAG-Zuweisungen) verfügen, die Einnahmen praktisch mit 100 % gewichtet werden, während bei den Städten und Gemeinden ein Teil der Einnahmen, die Steuereinnahmen, nur mit 92 % gewichtet werden. Dadurch erscheint die Lücke zwischen Bedarf und eigener Finanzkraft größer als sie im Vergleich zu den Kreisen ist. Dadurch erhalten sie mehr Mittel zur Schließung dieser Lücke aus dem Finanzausgleich. Das ist ein Systembruch und eine Ungleichbehandlung ohne Grund.

7.51 Ungleichbehandlung durch Nivellierungssätze

Da die Kommunen bei den Realsteuern und die Kreise bei der Kreisumlage die Hebesätze individuell festlegen können, muß verhindert werden, dass sich eine Kommune „künstlich arm“ machen kann, indem sie die Hebesätze niedrig festlegt, um auf diese Weise die Lücke zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft größer zu machen, um einen größeren Anteil aus dem Finanzausgleich zur Schließung der Lücke zu bekommen. So könnte man sich zu Lasten der Gemeinschaft einen finanziellen Vorteil verschaffen. Dies wird durch die Verwendung von Nivellierungssätzen verhindert. Zur Feststellung der Finanzkraft werden nicht die tatsächlichen Hebesätze verwendet, sondern das gewogene Mittel der Hebesätze aus dem vorangegangenen Jahr. Auf diese Weise spielt es im Vergleich zu den anderen Kommunen keine Rolle, wenn eine Gemeinde zu niedrige Hebesätze festlegt. Im Finanzausgleich wird unterstellt, dass sie sich im Mittel bewegen würde. Wenn eine Gemeinde sehr hohe Hebesätze festlegt, dann führt das nicht zu einer Mittelverlagerung auf andere Kommunen, weil sie alles über dem Nivellierungssatz Abgeschöpfte ungeschmälert im eigenen Haushalt behält.

Dieses funktioniert aber nur, wenn die Abschöpfungsmöglichkeiten und die Abschöpfung in der Vergleichsgruppe relativ gleich sind. Dies ist im Verhältnis von kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten, die in Schleswig-Holstein auch gleichzeitig die Ballungszentren sind, nicht der Fall. In den Zentren ist die Abschöpfungsmöglichkeit aufgrund der höheren Kaufkraft und der dichteren Wirtschaftsstruktur nicht nur theoretisch höher, sondern die Hebesätze sind auch tatsächlich höher. Dies entspricht der allgemeinen bundesweiten Erfahrung. Wenn man, wie Schleswig-Holstein, dann für den kreisangehörigen (ländlichen) Bereich und die kreisfreien Städte (Ballungszonen) einheitliche Nivellierungssätze anwendet,, führt das zu Verwerfungen. Es wird nicht an der tatsächlich vorhandenen Abschöpfungsmöglichkeit angeknüpft, sondern diese durch eine politische Entscheidung festgesetzt. Eine derartige Regelung ist im Ergebnis mindestens gegenüber einer Gruppe willkürlich. Nimmt man das Niveau der unteren

Abschöpfungsmöglichkeiten, also des ländlichen Raumes, wird bei den Ballungsräumen ein Teil der tatsächlich vorhandenen Finanzierungspotenziale nicht in den Finanzausgleich einbezogen. Nimmt man das höhere Niveau der Ballungsräume, wird für Kommunen auf dem unteren Niveau, also im ländlichen Raum, eine Finanzkraft unterstellt, die sie tatsächlich nicht realisieren können. Jeder Wert dazwischen enthält ebenfalls Willkür in beide Richtungen jeweils anteilig. Deshalb muss man, um zu einem realistischen Bild der Einnahmemöglichkeiten zu kommen, entsprechend den unterschiedlichen Abschöpfungsmöglichkeiten unterschiedliche Gruppen bilden. Auch dieses ist bundeseinheitlich so der Fall. Wie viele Gruppen gebildet werden, muss sorgfältig abgewogen werden und anhand des Landesprofils bestimmt werden.

In den Erwägungen sowohl des NIW-Gutachtens als auch der Landesregierung spielt dieser Komplex keine Rolle. Beim NIW ist das verständlich, weil die Abschöpfungsseite nicht zum Auftrag gehörte⁶¹. Auf der Seite der Landesregierung ist dies allerdings eine rechtserhebliche Unterlassung. Es fehlt eine maßgebliche notwendige Abwägung. Das ist ein Abwägungsausfall. Dieser führt zwangsläufig zu der Verfassungswidrigkeit des Entwurfes.

Nun könnte man auf die Idee kommen, dass diese Unterlassung daraus resultiert, dass der Paragraph 7, der diese Fragen regelt, gegenüber der bisher geltenden Fassung bis auf die Gewichtung der Einnahmen mit 92 % unverändert ist. Dies ist aber nicht tragfähig, weil es sich einerseits um eine der wesentlichen Grundlagen des Finanzausgleiches handelt und andererseits der Paragraph 7 dadurch eine völlig andere Bedeutung bekommen hat, dass durch die Neuordnung der Töpfe jetzt unterschiedliche Gruppen miteinander verglichen werden, die in der Vergangenheit nicht direkt miteinander verglichen wurden. Bisher gab es für die kreisfreien Städte jeweils gesonderte Töpfe, so dass sie sich weder mit den Gemeinden bei den Gemeindeaufgaben noch mit den Kreisen bei den Kreisaufgaben in einem direkten Vergleich befanden. Durch diesen erheblichen Unterschied ist diese Frage jetzt in jedem Falle relevant. Deshalb kann von der Tatsache, dass dieses bisher unstrittig akzeptiert worden ist, keine rechtliche Wirkung ausgehen. Der Gesetzgeber ist also verpflichtet, diesen Umstand sachlich zu ermitteln und eine transparente Abwägung zu treffen, um auch diese Regelung verfassungsfest zu machen. Spätestens nach dem Vorbringen dieses Punktes in der Anhörung zum Referentenentwurf hätte dies erfolgen müssen⁶². Da die Landesregierung in ihrer Stellungnahme und im Regierungsentwurf auf diesen Punkt nicht eingegangen ist, handelt es sich um einen relevanten Abwägungsmangel, der sich auf die gesetzgeberische Entscheidung überträgt, wenn der Landtag diesen nicht durch eigene Erhebungen und Abwägungen heilt.

⁶¹ Gutachten Beschreibung des Auftrags Seiten 1 bis 3

⁶² Zum Beispiel durch den Landkreistag und das Gutachten Fromme/Albers Seite 59 ff

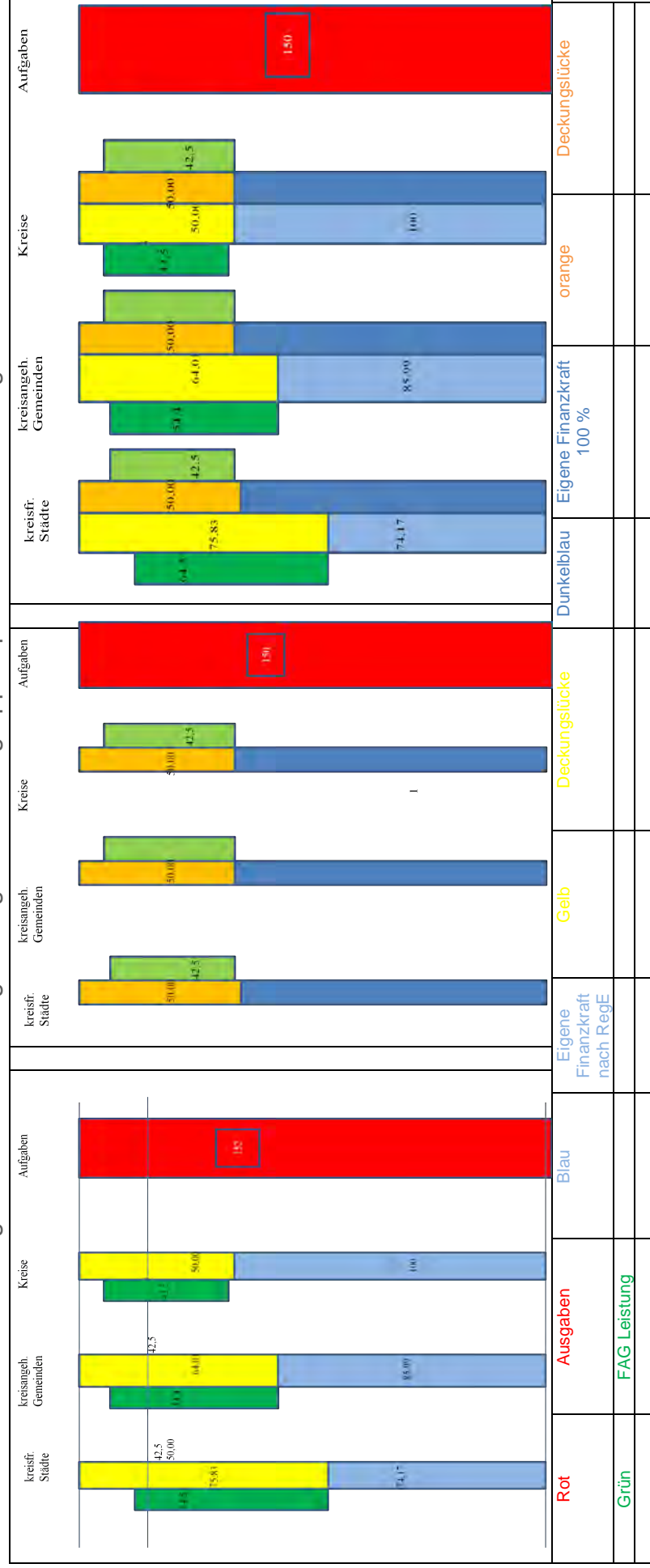
In dieser Abwägung muss entschieden werden, ob es – wie beispielsweise in Niedersachsen – zwei Gruppen gibt: die des ländlichen Raumes und die der kreisfreien Städte, oder ob nicht aufgrund der besonderen schleswig-holsteinischen Lage drei Gruppen gebildet werden müssen, in denen die kreisangehörigen Randgemeinden der Ballungszentren, die in ihren Abschöpfungsmöglichkeiten den kreisfreien Städten sehr nahe kommen, nicht eine eigene Gruppe bilden müssen.

Da für alle Kommunen die geringeren Sätze des ländlichen Raumes angewendet werden, führt das dazu, dass bei den kreisfreien Städten die vorhandene Finanzkraft nur zu 74 % und bei den kreisangehörigen Gemeinden nur zu 86 % angerechnet wird, während es bei den Kreisen 100 % sind. Das ist eine Ungleichbehandlung, die durch keinen sachlichen Grund gerechtfertigt werden kann. Es muß bei allen Gruppen die Einnahmekraft zu einem im Ergebnis gleichen Prozentsatz – aus Gründen der Transparenz am besten 100 % - gewichtet werden. Um dieses zu erreichen, müssen gruppenspezifische Nivellierungssätze verwendet werden. Dies ist in anderen Ländern auch üblich. Beim Gleichheitssatz kommt es nicht auf die formale Gleichbehandlung, also mit zahlenmäßig gleichen Sätzen, sondern auf die inhaltliche Gleichbehandlung (Anrechnung der Steuerkraft im gleichen Umfang) an. Wenn man für die kreisangehörigen Gemeinden als Nivellierungssätze das gewogene Mittel mit 395/328/344 für Grundsteuer A/Grundsteuer B/Gewerbsteuer und bei den kreisfreien Städten ebenfalls deren gewogenes Mittel mit 395/490/420 anwenden würde, käme man zu einer Anrechnung der Steuerkraft mit jeweils 100 % und so zu einer inhaltlichen Gleichbehandlung.

Die unterschiedlichen Auswirkungen werden aus der nachstehenden Tabelle deutlich. Sie weist die FAG-Grundlagen für die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden jeweils kumuliert auf Ebene der Landkreise aus. Für die Landkreise bedarf es einer solchen Berechnung nicht, weil die FAG-Leistungen mit 100 % berechnet werden. Hier ist also das Ist der Einnahmen gleich Finanzkraft im Sinne der Gewichtung mit den Faktoren des Regierungsentwurfes. Die Spalten 2, 6, 10,14 und 15 weisen das jeweilige Ist-Aufkommen aus, welches in Spalte 16 kumuliert ist. Die Spalte 17 weist die Steuerkraftmeßzahl aus. Dies ist das Ergebnis der Spalte 16 umgerechnet mit den Umrechnungsfaktoren des Regierungsentwurfes. Die Spalte 20 zeigt auf, mit welchem Prozentsatz die tatsächlichen Einnahmen in die FAG-Berechnung eingehen. Mit dieser Berechnung wird deutlich, dass die Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden und insbesondere der kreisfreien Städte im Finanzausgleich künstlich niedrig berechnet wird und sich dadurch die Lücke zwischen vorhandener Finanzkraft und Ausgabenbedarf künstlich vergrößert.

Dies soll durch das nachstehende Bild verdeutlicht werden, wobei von einem Ausgabenbedarf von 150 (rot) ausgegangen wird, der im Wege des Finanzausgleiches zu 85 % aufgefüllt wird und dem die jeweiligen Einnahmen der Gebietskörperschaften gegenübergestellt werden, wobei von Einnahmen von 100 ausgegangen wird. Es wird also festgestellt, wie unterschiedlich die Lücke (gelb) zwischen Ausgabenbedarf und tatsächlichen Ist-Einnahmen (blau) durch den Finanzausgleich nach dem Regierungsentwurf aufgefüllt (grün) wird.

Vergleich der Auswirkungen bei gleichen und gruppenspezifischen Nivellierungssätzen



Die vorstehenden Spalten machen die unterschiedlichen Auswirkungen deutlich. Die Spalte 1 gibt den Regierungsentwurf mit einheitliche Nivellierungssätzen und 92 % Gewichtung wieder. In gelb wird die jeweilige Deckungslücke aufgezeigt und grün stellt den Ausgleichsbetrag dar, den die Kommunen aus dem FAG bekommen. Die Spalte 2 macht deutlich, wie es sich bei den gewogenen differenzierten Nivellierungssätzen auswirken würde. Orange bezeichnet die Deckungslücke und grün wiederum den anteiligen Finanzausgleich. Hier wird deutlich, dass eine Kommune beim Finanzausgleich sehr unterschiedlich danach behandelt wird, welcher Gruppe sie angehört. Für alle gilt das Beispiel 150 € Ausgaben bei 100 € Eigenmittel.

Die Spalte 3 stellt noch einmal die Unterschiede gegenüber. Nach dem Regierungsentwurf bekommt ein Landkreis 42,5 Cent für 1 € Aufwand anerkannt, die kreisangehörigen Gemeinde 54,40 Cent und die kreisfreie Stadt 64,5 Cent. Das ist eine materielle Ungleichbehandlung, die weder in den Abwägungen versucht wird zu begründen, noch sachlich begründet werden kann. Da auch dieses Problem in der Anhörung zum Referentenentwurf angesprochen worden ist⁶³, hätte sich die Landesregierung damit auseinandersetzen müssen. Hier liegt ein doppelter Mangel vor: Zum einen handelt es sich um einen Abwägungsausfall, weil das Problem überhaupt nicht angesprochen worden ist, und zum anderen handelt es sich um eine willkürliche Ungleichbehandlung, die durch keinen sachlichen Grund zu rechtfertigen ist. Insofern ist der Regierungsentwurf auch an dieser Stelle verfassungswidrig.

Der Gutachter räumt auf Seite 2 im letzten Absatz ein, dass in den kreisfreien Städten durchaus die Möglichkeit besteht und in der Praxis auch umgesetzt wird, die Hebesätze stärker anzuspannen. Allerdings hat er dann im Gutachten die notwendige Konsequenz nicht gezogen und es bei dem einheitlichen Nivellierungssatz auf dem Niveau von rund 10 % unter den gewogenen Hebesätzen im kreisangehörigen Raum belassen. Damit hat er sich zu seiner These, dass die Nivellierungssätze einen Anreiz zum Ausschöpfen der Einnahmemöglichkeiten schaffen müssen, in einen eklatanten Widerspruch gesetzt. Denn bei den kreisfreien Städten wird gerade dieser Anreiz nicht geschaffen, sondern durch die weit unter dem gewogenen Hebesatz liegenden Nivellierungssätze geradezu ins Gegenteil verkehrt. Der Gutachter räumt selbst ein, dass ein mögliches – aus der Sicht des Landkreistages aber keinesfalls richtiges – Gegenargument, das Risiko der Abwanderungsgefahr von Betrieben aufgrund des Hebesatzes ausgleichen zu müssen, im von Schleswig-Holstein angewendeten Zwei-Ebenen-Modell keine Rolle spielen kann. Insofern bietet schon das Gutachten für diese faktische Ungleichbehandlung keine tragfähige Begründung.

Ganz im Gegenteil: Durch diese Ungleichbehandlung, die für sich schon willkürlich und damit verfassungswidrig ist, verletzt das Land auch noch eine andere Handlungspflicht. Wenn durch die eigenen Einnahmen und die ergänzende

⁶³ Vorgetragen durch Landkreistag

Finanzausgleichleistung des Landes die kommunale Mindestausstattung bei den Finanzen nicht erreicht wird, wie das in Schleswig-Holstein unstreitig der Fall ist, muss das Land nach der Rechtsprechung der Verfassungsgerichtshöfe, namentlich des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes, die wegen der Rechtsgleichheit auf Schleswig-Holstein übertragbar ist, dafür Sorge tragen, dass alle Kommunen ihre Einnahmemöglichkeiten auch selbst ausschöpfen. Dies ist, wie bereits dargestellt, nur dadurch zu erreichen, dass für jede Kommune der Nivellierungssatz möglichst dicht an den gewogenen Hebesätzen der Vergleichsgruppe und damit den Einnahmemöglichkeiten der eigenen Kommune liegt. Im Falle der kreisfreien Städte wird in Schleswig-Holstein gegen diesen Grundsatz eklatant verstoßen.

Völlig unverständlich ist, dass der Innenminister und seine Gutachter, nachdem sie ihre Fehler erkannt und eingeräumt haben, die Korrekturen nur für die Aufteilung der Teilschlüsselmassen durchführen, eine Korrektur der Aufteilung der Masse für Kreise und kreisfreie Städte unterbleibt jedoch! Damit werden in dieser Teilmasse offenbar ebenfalls für die Einnahmen der kreisfreien Städte Steuerkraftmeßzahlen in Höhe von 92 % des kreisangehörigen Bereiches angesetzt, für die Kreise jedoch 100 % ihrer Einnahmen! Deshalb ist eine vollständige Offenlegung der Berechnungen und Korrektur notwendig.

7.5.1 ABSCHÖPFUNG DURCHSETZEN

Gruppenspezifische Nivellierungssätze nahe am gewogenen Mittel sind übrigens auch die einzige Methode, die Gemeinden zu einer Ausschöpfung ihrer eigenen Möglichkeiten zu bringen. Im gegenwärtigen System schadet es einer kreisfreien Stadt nicht, wenn sie mit beispielsweise einem Hebesatz bei der Gewerbesteuer von 360 weit unter dem Durchschnitt bleibt, weil sie das im Finanzausgleich zu Lasten aller anderen ersetzt bekommt. Die Durchsetzung der vollständigen Abschöpfungsmöglichkeiten gehört zu dem Pflichtenkreis des Landes im Falle der Nichtauskömmlichkeit der Kommunalfinanzierung⁶⁴.

7.5.1 DOPPELBELASTUNG DER KREISANGEHÖRIGEN GEMEINDEN

Die kreisangehörigen Gemeinden leiden unter dieser Ungleichbehandlung doppelt, weil sie nicht nur bei den Gemeindeaufgaben benachteiligt werden, sondern über die Kreisumlage auch noch die Benachteiligung der Kreise im Bereich der Kreisaufgaben ausgleichen müssen, weil diese keine andere Refinanzierungsmöglichkeit haben.

8. Vorwegabzüge

Von den Vorwegabzügen sind nur die klassischen (Sonder-)Bedarfszuweisungen in § 13 unproblematisch. Bei den anderen handelt es sich zum Teil um klassische Landesaufgaben, die als Fachförderprogramme nicht den Charakter von Finanzausgleichsleistungen haben und deshalb unter dieser Überschrift nur ein

⁶⁴ Vgl. oben Seite 25 und Gutachten Fromme/Albers Seite 35

höheres Volumen des Finanzausgleichs vorspiegeln, als es in Wahrheit ist, z.B. die Nrn. 1 und 2 sowie 4 bis 8 des § 4 Abs. 2 FAG RegE. Beispielsweise gilt das für die Konsolidierungsmaßnahmen der Nummern 1 und 2. Es geht nicht darum, dass sie nicht notwendig wären, sondern für sie gilt das zu den Zinsen⁶⁵ Gesagte entsprechend. Es handelt sich nicht um ein Finanzausgleichsproblem, weil es sich nicht um strukturelle Defizite der Betrachtungsperiode handelt.

Da in dieser Kurzübersicht nur die strukturellen Probleme des Finanzausgleiches beleuchtet werden können, wird nicht näher darauf eingegangen. Es soll aber festgehalten werden, dass durch die Tatsache der nur kursorischen Betrachtung keinesfalls eine uneingeschränkte Zustimmung mit diesen Regelungen abgeleitet werden kann. Sie wurden ausführlich im Gutachten Fromme/Albers gewürdigt⁶⁶.

9. Festlegung der Teilmassen

Die Teilmassen wurden im Verhältnis der Volumina der Aufgaben zueinander gebildet. Dabei wurden als Maßstab die Netto-Zuschußbedarfe unter Berücksichtigung der Ist-Steuererinnahmen genommen. Richtiger muss man wohl feststellen, dass es sich um Haushaltszahlen und nicht um aus der Aufgabe entwickelte objektive Bedarfe handelt. Hier setzt sich der Beurteilungsfehler aus der mangelnden Aufgabenerhebung fort.

Die Verwendung von objektivierten Steuererinnahmen anstelle der Ist-Steuererinnahmen, wie sie der Einnahmekraft bei Feststellung der im Wege des FAG zu schließenden Bedarfslücke verwendet wird, würde für erheblich mehr Transparenz sorgen, weil nicht zwei unterschiedliche Verfahren angewendet würden. Außerdem ist die Verwendung von Ist-Einnahmen durch erhebliche subjektive Einflüsse und Umstände geprägt, so dass der FAG-standardisierte Einnahmekraftbegriff hier auf jeden Fall besser wäre und mehr Transparenz schaffen würde.

Die Verwendung von Ist-Steuererinnahmen⁶⁷ weicht von dem Verfahren bei der Feststellung der Finanzkraft ab. Dort werden Nivellierungssätze verwendet, um subjektive Beeinflussungen auszuschalten. Es bietet sich um der Transparenz willen an, auf dieser Stufe die gleichen Grundsätze anzuwenden, wie bei der Ermittlung der Finanzkraft, zumal bezüglich der Ausschaltung von „Manipulationsmöglichkeiten“ zu eigenen Gunsten auch hier die gleichen Kriterien gelten.

Im Einzelnen wurden folgende Teilmassen nach § 3 Abs. 1 FAG RegE festgelegt

36,96 % Schlüsselzuweisungen an Gemeinden zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft,

⁶⁵ Siehe oben Seite 26

⁶⁷ § RegE Seite 54 f

⁶⁷ § RegE Seite 54 f

47,88 % Schlüsselzuweisungen an Kreise und kreisfreie Städte zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft und sozialer Lasten,

15,16 % Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte zum Ausgleich übergemeindlicher Aufgaben und

Vorabzuweisungen nach § 3 Abs. 2 FAG RegE , die zunächst der Finanzausgleichsmasse entnommen werden.

10. Umsetzung der Verteilung innerhalb der Teilmassen

Der Finanzausgleich funktioniert im Prinzip so, dass auf der einen Seite der Finanzbedarf ermittelt und in einer Ausgangsmeßzahl ausgedrückt wird.

Die Finanzkraft wird bei den Gemeinden, Städten und kreisfreien Städten für die Gemeindeaufgaben in einer Finanzkraftmeßzahl ausgedrückt (§ 7 FAG RegE). Bei den kreisfreien Städten und Landkreisen für die Kreisaufgaben in einer Umlagekraftmeßzahl (§ 9 Abs. 3 FAG RegE).

Die Differenz von Ausgangsmeßzahl zu Steuerkraft-/Umlagekraftmeßzahl ist der Ausgleichsbedarf. Sofern letzterer niedriger ist als erster, wird die Differenz zum Teil durch Finanzausgleichsleistungen abgedeckt.

Der Finanzausgleich ist eine Gleichung mit zwei Unbekannten. Um sie aufzulösen, wird eine Unbekannte in einen sogenannten „Grundbetrag“ umgewandelt. Mit Hilfe dieser Größe kann dann die Gleichung aufgelöst werden.

Der Grundbetrag wird so bestimmt, dass der zur Verfügung stehende Topf aufgebraucht wird.

10.1 Schlüsselzuweisungen an die Kreise und Kreisfreien Städte zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft und sozialer Lasten (§ 9)

Dieser Teil des Gesetzes ist gegenüber den bisherigen Referentenentwürfen neu konzipiert. Insofern bedarf er der erstmaligen Würdigung. Wie sich herausstellt, ist dieser Teil völlig misslungen und extrem fehlerhaft. Die Regelungen dieses Teiles sind verfassungswidrig.

10.1.1 Abweichung von Gesetzestext, Begründung und Nebenausführungen des MI

Handwerklich gibt es das Problem einer Abweichung des Gesetzestextes von der Begründung und den begleitenden Stellungnahmen des MI. Nach dem Text des § 9 Abs. 2 FAG RegE ist der gesamte Topf zum Ausgleich der Soziallasten mit einem einheitlichen Grundbetrag auszuschütten. Wörtlich heißt es: „Die Ausgangsmessezahl wird... mit einem einheitlichen Grundbetrag vervielfältigt...“ und „...der Grundbetrag ist ...jährlich so festzusetzen, dass der Betrag ... für Schlüsselzuweisungen verwendet wird.“ Damit ist ganz klar von einem Rechenschritt zur Aufteilung des gesamten Topfes die Rede. Insofern ist der Gesetzesbefehl eindeutig.

Die Begründung⁶⁸ führt aus: „Die Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte werden zukünftig nicht mehr mit einem festen Anteilsverhältnis, sondern anhand dreier Verteilungskriterien bestimmt: Einwohnerzahl, Umlagekraft und soziale Lasten. Kreise und kreisfreie Städte finden sich fortan in einer gemeinsamen Teilschlüsselmasse mit gleichen Ansprüchen wieder. Für diesen Zusammenschluss ist die Einführung eines Soziallastenansatzes zwingend erforderlich.“⁶⁹

Auch die Nennung von zwei Zwecken im Gesetzestext macht nicht zwingend die Bildung von zwei oder mehreren Untertöpfen erforderlich. Man kann mit einer Maßnahme auch mehrere Ziele gleichzeitig verfolgen. Auch aus dieser Begründung kann man nicht ablesen, dass in dieser Abteilung drei Untermassen gebildet werden sollen. Allein die Verwendung von drei Begriffen führt nicht zwingend zur Bildung von Untermassen, sondern könnte auch innerhalb einer Masse auf verschiedene Berechnungsfaktoren hinweisen. Keinesfalls findet das vom Innenminister in den verschiedenen Workshops vorgestellte Verteilungsverfahren, wie es in der Anlage 3 zu dieser Stellungnahme abgebildet ist, eine Stütze in dem Wortlaut des Gesetzes, und nur darauf kommt es an. Dies ist eine vollständige Überdehnung der möglichen Auslegung des vorgeschlagenen Gesetzestextes und insofern nicht mit ihm zu vereinbaren. Entweder kommt man aufgrund eines einzigen Rechenschrittes in Ausführung des Gesetzesbefehls zu völlig anderen Ergebnissen, als sie in den Proberechnungen, die als Anlage 2 dem Regierungsentwurf beigelegt sind⁷⁰, was notwendigerweise zu einem Beurteilungsfehlgebrauch führen würde, denn hier klaffen Absicht und vorgeschlagene Gesetzesformulierung offensichtlich auseinander, so dass nicht von einem versteckten Dissens die Rede sein kann. Oder der Wortlaut ist so mißverständlich, dass es an einem klar ablesbaren

⁶⁸ Seite 57

⁶⁹ dabei wird auf Seite 59 ff des NIW-Gutachtens verwiesen

⁷⁰ Hinter Seite 76 ohne Seitenzahlen

Gesetzesbefehl fehlt, was wegen mangelnder Eindeutigkeit ebenfalls zur Rechtswidrigkeit führen würde.

Ganz abgesehen davon, dass sich weder aus dem Gesetzestext noch aus der Begründung die vom Innenministerium im Wege der Interpretation gewonnene Berechnungsmethode ergibt, würde es an einer entsprechenden Abwägung des Gesetzgebers mangeln, so dass auch hierdurch eine Rechtswidrigkeit begründet wird.

Nach der Wesentlichkeitstheorie muss der Gesetzgeber die wesentlichen Entscheidungen treffen. Dazu gehört mit Sicherheit auch die Verteilung der einzelnen Finanzmassen auf die verschiedenen Wege der Auskehrung, also die Bildung und Bestückung der Untertöpfe.

Von einer daneben gestellten Zuweisung des „Restes“ nach Einwohnern als eigenem Untertopf ist im Gesetzestext keine Rede.

Dies ist so unzulässig, weil es für einen verbleibenden Rest keine Abwägung über die Verteilung, z.B. nach Einwohnern, durch den Gesetzgeber gibt. Denkbar wären auch andere Verteilungsschlüssel. Es handelt sich insoweit um einen Ermessensfehlgebrauch, der das Gesetz willkürlich und damit rechtswidrig macht. Auch ist die Verteilung auf die „Untertöpfe“ Soziallasten und Einwohner aus dem Gesetz nicht ableitbar, auch insoweit liegt ein Fehler vor.

Die Tatsache der Gewichtung der Zuwendungen über die einwohnerbezogenen Kosten erscheint weder im Gesetzestext noch in der Begründung. Sie ist eine eigenmächtige Ergänzung der Bürokratie. Auch das ist eine Entscheidung von erheblichem Gewicht. Der im Raum stehende Verteilungsmechanismus für die Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben ist unter mehrfachen Gesichtspunkten verfassungswidrig. Da es sich um ein Kernstück des Gesetzentwurfes handelt, dürfte sich damit diese Frage auch auf die Verfassungswidrigkeit der übrigen Teile dieses FAG-Teiles auswirken.

10.1.2 Soziallastenausgleich als Sonderausgleich und nicht als Teil des Finanzausgleiches

Der vom MI angestrebte Soziallastenausgleich ist ein Sonderausgleich in Höhe der tatsächlichen Kosten. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass die Soziallastenzahl, also die tatsächlichen Kosten der Summe der Einzelfälle, in voller Höhe von den vorhandenen Einnahmen, der Finanzkraft⁷¹ abgezogen werden. Dadurch wird der Ausgabebedarf zu 100 % bei der Anrechnung der Einnahmekraft verschont.

Hier wird – obwohl es sich um Ausgaben handelt – durch Saldierung auf der Einnahmeseite, also nicht auf der Ausgaben(Bedarfs-)seite, agiert. Damit ist dies faktisch eine Vorabdotierung mit 85 %. Es geht also faktisch um eine

⁷¹ § 9Abs. 1 Satz 2 RegE Seite 16

Kostenerstattung. Das kann man machen, hat aber mit dem Finanzausgleich selbst nichts zu tun und könnte nur separat außerhalb des eigentlichen kommunalen Finanzausgleiches geregelt werden. Selbst wenn man der Auffassung wäre, es würde sich um einen originären Bestandteil des kommunalen Finanzausgleiches handeln, wäre dies ein Systembruch, weil hier Ausgaben plötzlich auf der Einnahmeseite und nicht auf der Bedarfseite und damit der falschen Seite der Gleichung berücksichtigt werden. Auch hat es zu dieser Frage keine Abwägung gegeben, so dass auch noch ein Abwägungsausfall, der diesen Punkt rechtswidrig macht, gibt.

10.1.3 Abwägungsmangel bei Quotierung

Als Begründung für die Notwendigkeit wird angeführt, dass die Belastung je EW in den kreisfreien Städten besonders hoch sei. Dieses Argument ist jedoch nicht tragfähig, denn es kommt nicht auf eine Belastung je Einwohner, sondern auf die fiskalische Gesamtbelastung mit Ausgaben durch die Aufgabe an.

Die gesamten Ausgabenbedarfe für die Kreisaufgaben betragen 1,2 Milliarden €. Davon nehmen die Sozialhilfeaufwendungen 0,7 Milliarden € und die übrigen 0,5 Milliarden € in Anspruch. Auf die Sozialhilfeaufwendungen nach dem sogenannten integrierten Soziallastansatz, wie der MI das in seinen Nebenausführungen nennt⁷², entfallen 417,8 Millionen € Finanzausgleichsmittel oder 71 % von insgesamt 585,3 Millionen €, die für die Kreisaufgaben zur Verfügung stehen. Für den Rest der Kreisaufgaben von 0,5 Milliarden € oder 41,7 % der Ausgabenbedarfe verbleiben 167,5 Millionen € der FAG-Mittel oder 28,2 %. Es findet sich keinerlei Abwägung in den Materialien und auch nicht in den Nebenmaterialien zu der Frage, warum 7/12 der Kreisaufgaben so hoch im Finanzausgleich abgegolten werden und warum 5/12, also fast der gleiche Teil, nur so niedrig dotiert werden. Diese Tatsache wird weder festgestellt, noch begründet. Auch erscheinen die Relationen

7/12 – 71 % und

5/12 – 28,2 %

überhaupt nicht in den Unterlagen.

Darin liegt ein schwerer Abwägungsmangel, der zur Rechtswidrigkeit führt.

Da die Sozialaufwendungen nicht als tauglicher Indikator für die Gesamtaufwendungen der Kreise betrachtet werden können, gibt es auch unter diesem Gesichtspunkt insofern keine Heilungsmöglichkeit. Deshalb stellt es einen Abwägungsmangel dar, wenn praktisch die Hälfte der Kreisaufgaben mit 15 % beim Finanzausgleich gewichtet werden. Das läuft auf eine Regressionsanalyse hinaus, mit der die Aufgaben ausschließlich mit den Soziallasten bemessen werden, was im Ergebnis eine unzulässige Regressionsanalyse darstellt. Dazu hat das NIW in einem Gutachten für Thüringen festgestellt, dass es für die übrigen Kreisaufgaben (also ohne die Soziallasten) keinen Maßstab gibt, der den dafür erforderlichen Bedarf in einem Wert abbildet. Deshalb sei eine Regressionsanalyse unzulässig⁷³.

⁷² Siehe Anlage 1 zu dieser Stellungnahme

⁷³ siehe Gutachten Albers/Fromme

Dies macht auch die Tatsache deutlich, dass bei den Soziallasten im Verhältnis der Kreise zu den kreisfreien Städten sich der tatsächliche Aufwand im Verhältnis 63 : 47 verhält und es sich bei den Mittelzuweisungen genau umgekehrt verhalten soll (53,7% zu 46,3 %). Eine Umkehrung der Verhältnisse ist im kommunalen Finanzausgleich aber nicht erlaubt. Das kann man auch nicht wie das Land mit einer höheren Sozialleistungsdichte begründen, denn auch bei den Bedarfsgemeinschaften sieht es ähnlich aus (62,5 % zu 37,5 %). Damit hat der Regierungsentwurf diese Tatsachen falsch bewertet und die daraus gezogenen Schlüsse sind falsch..

10.1.4 Systembruch bei dem Soziallastenausgleich

Aus systematischen Erwägungen ist es ein Fehler, wenn nach § 3 Absatz 1 Satz 2 n.F. KFA die Soziallasten von der Einnahmekraft bei der Bemessung der Finanzkraft abgezogen werden. Hierbei muss zwischen der Bedarfsseite und der Finanzkraftseite unterschieden werden. Sie gehören jeweils auf unterschiedliche Seiten der Gleichung, um die Lücke zwischen Bedarf (Ausgangsmeßzahl) und eigenen Finanzierungsmöglichkeiten (Finanzkraftmeßzahl) objektiv ermitteln zu können. Wenn man hier auf einer Seite der Gleichung eine Vermischung durch Saldierung von Einnahmemöglichkeiten und Ausgabenbedarfen vornimmt, erhalten diese Ausgaben ein doppeltes Gewicht, weil sie ja im objektivierten Ausgabebedarf (Ausgangsmeßzahl) bereits enthalten sind und damit auf beiden Seiten der Gleichung erscheinen. Durch den Vorwegabzug wird dieser Aufgabe und damit dieser Ausgabenfinanzierung ein Vorrang vor allen anderen Aufgaben eingeräumt, weil sie zu 100 % finanziert werden, während die anderen nur anteilig mit der Summe aus eigenen Einnahmen und FAG-Ergänzung finanziert werden.

10.2.4 Schlüsselzuweisungen an die zentralen Orte zum Ausgleich übergemeindlicher Aufgaben (§ 10)

Der Ausgabebedarf wurde vom NIW-Gutachter mit insgesamt maximal 153 Mio. € beziffert⁷⁴. Nach den neusten Äußerungen⁷⁴ des Innenministerium ergeben sich aus der Verteilung nach § 4 Abs. 1 FAG RegE für diesen Bereich allein 185 Mio. €. Dieser Sprung kann nicht mit normalen Kostensteigerungen begründet werden. Damit wäre eine Überfinanzierung gegeben. Das wäre unbedenklich, wenn die kommunale Finanzausstattung für alle Bereiche und alle Kommunen auskömmlich wäre. Dann könnte das Land dieses "freiwillig" leisten. Angesichts der steigenden Kassenkredite, wie sie der Entwurf selbst ausweist, ist das offensichtlich nicht der Fall, so dass an dieser Stelle der Entwurf mit einer Überfinanzierung in diesem Teilbereich nicht folgerichtig und dementsprechend rechtswidrig ist.

10.3.4 Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft (§ 5 f)

⁷⁴ Seite 46

Wegen der unterschiedlichen Einbeziehung der Steuerkraft von kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten gilt das zur Bewertung der Steuerkraft oben Gesagte⁷⁵ entsprechend und stellt einen gravierenden Mangel des Entwurfes dar. Ansonsten gibt es gegen den Verteilungsmechanismus an sich keine Bedenken. Er wäre rechtmäßig, wenn er auf rechtmäßige Umrechnungsfaktoren aufbauen würde.

11. Veränderung der Bestimmung zur Kreisumlage (§19)

Die Änderungen in § 19 sind angesichts der bisherigen Praxis mit umfangreichen Anhörungen und Diskussionen in den einzelnen Kreisen nicht nur überflüssig sondern sogar schädlich. Sie schaffen mehr bürokratischen Aufwand und spiegeln den Gemeinden vor, dass sie Einfluß auf die Kreispolitik über die Diskussion zur Kreisumlage nehmen können. Das ist einerseits unpraktikabel, weil ein solches Verfahren nur mit mehrstufigen Diskussionsprozessen erfolgreich sein könnte, die den zeitgerechten Erlass von Haushaltssatzungen verhindern würden. Sie würden aber, wenn sie tatsächlich den Gemeinden einen inhaltlichen Einfluß geben würden, gegen die Garantie des Selbstverwaltungsrechtes der Kreise verstoßen und deshalb verfassungswidrig sein.

Angesichts der Tatsache, dass Kreis- und Gemeindeaufgaben gleichwertig sind, wie das Bundesverwaltungsgericht gerade erst wieder bestätigt⁷⁶ hat, wäre dieser Prozeß, so wie er der Gesetzesänderung offensichtlich vorschwebt, viel zu einseitig. Es müssten im Sinne einer Gleichbehandlung auch umgekehrt die Gemeinden ihre Sparbemühungen offenlegen und dann ein Abgleich auf der Ebene des gesamten Kreises einschließlich der Gemeinden vorgenommen werden. Diese Diskussionen würden sich nur im Kreise drehen und nicht zielführend zu einer Verbesserung der Situation führen.

Es bleibt dabei, dass die Kreisumlage nach § 19 Abs. 1 FAG RegE nachrangig ist⁷⁷ und deshalb die Änderungen keinen neuen Regelungsinhalt haben können. Andererseits sind die Kreise zur Erhebung der Kreisumlage verpflichtet.

Die Kommunalaufsicht in Form des Innenministeriums ist praktisch in jeden Veränderungsprozeß bei der Kreisumlage eingebunden, weil die Haushalte nach Gemeindehaushaltsrecht vor dem Inkrafttreten vorzulegen sind und die Kommunalaufsicht im Rahmen dieses Prozesses verpflichtet ist zu prüfen, ob das Recht eingehalten ist oder der Haushalt zu beanstanden ist. Ob nun eine förmliche Genehmigung auszusprechen ist oder eine Entscheidung über die Notwendigkeit einer Beanstandung herbeizuführen ist, macht weder vom Ablauf noch vom Inhalt her einen Unterschied. Anders ist lediglich die Form des Bescheides. Insofern ist der

⁷⁵ Seite 27

⁷⁶ BVerwG vom 30.01.2013 Juris

⁷⁷ Oberverwaltungsgericht in Schleswig in seinem Urteil vom 12.12.2007

Gesetzentwurf auch ungeeignet, eine höhere Kontrolldichte zu schaffen. Wenn eine gesetzliche Regelung das angestrebte Ziel nicht erreichen kann, sollte man sie erst gar nicht erlassen, zumal damit mehr Aufwand, mehr Streit in der kommunalen Familie und große Zeitverluste beim Erlass von Haushaltsentscheidungen und von Investitionen verbunden waren.

Der Hinweis, dass es in Folge der Reform nicht zu Veränderungen bei der Kreisumlage kommen würde und dürfte, ist lebensfremd. Die Kreisumlage ist das Feinsteuerungselement auf der Ebene der einzelnen Landkreise zur Regelung des Verhältnisses zwischen Gemeinden und Kreisen. Wer glaubt, dass es nach einer so großen Reform, wie sie jetzt angedacht ist, nicht zu einer Anpassungsnotwendigkeit der Feinsteuerung kommen muß, hat offensichtlich keine kommunale Erfahrung. Zu Recht verweist der Landesrechnungshof in seiner Stellungnahme auf die Tatsache, dass es in Folge der geplanten Gesetzesänderung zu flächendeckenden Anpassungen kommen wird.

Angesicht dieser Fakten besteht der Verdacht, dass hier ein Instrument eingeführt werden soll, welches zusätzlichen Streit in die kommunale Familie bringen soll, um von der Tatsache abzulenken, dass der kommunale Finanzausgleich von seiten des Landes unzureichend ausgestattet ist.

12. Die Revision

Angestrebt wird eine Evaluation nach einem Jahr und dann eine Revision alle 5 Jahre. Wenn man von einer ordnungsgemäßen Erhebung der Tatsachen hätte ausgehen können, wäre eine turnusmäßige Revision alle 5 Jahre angemessen. Angesichts der doch erheblichen Veränderungen ist es richtig, bereits nach einem Jahr eine erste Überprüfung vorzunehmen. Aber allein aus der Tatsache, dass diesem Finanzausgleich keine ordnungsgemäße Erhebung der Tatsachen zugrunde liegt, ist die Fünfjahresfrist viel zu lange. Rechnet man die notwendigen Umsetzungszeiträume dazu, würde dieses doch insgesamt aus vielfachen Gründen rechtswidrige Gesetzeswerk eine Lebensdauer von 8-10 Jahren haben. Das kann nicht hingenommen werden.

12.1 Probleme rein zahlenmäßiger Revision

Insgesamt soll das öffentliche Finanzsystem einen Anreiz zum sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln schaffen. So wie die Revisionsklausel und auch die gutachterlichen Grundlagen für die Neuverteilung der FAG-Mittel angelegt sind, würde das Finanzausgleichsgesetz genau das Gegenteil von dem bewirken, was eigentlich sein soll. Würde die Fortschreibung nur anhand der tatsächlichen Ausgaben erfolgen, muss derjenige, der sich seinen Anteil am kommunalen Finanzausgleich sichern will, mindestens das gleiche ausgeben, ohne Rücksicht darauf, ob dies notwendig ist oder nicht. Wer seinen Anteil ausbauen will, muss mehr

ausgeben. Das setzt eine Ausgabenspirale in Gang, die völlig im Gegensatz zum Gebot des sparsamen Umgangs und der Notwendigkeit zum wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Mittel stehen.

12.2 Statistische Unzulänglichkeiten

Sollte ein im Kompromißwege beschlossener, von allen Seiten akzeptierter Finanzausgleich nach einer Beratung von grundlegenden Änderungen auf dieser Basis zustande kommen, kann er nur eine kurze Zeit Gültigkeit haben. Angesichts der statistischen Unzulänglichkeiten durch den laufenden Umstellungsprozeß von der Kameralistik zur Doppik, der fehlenden Abgrenzung der Kreisaufgaben von den Gemeindeaufgaben bei den kreisfreien Städten und angesichts der Tatsache, dass die notwendigen Erhebungen fehlen, wäre dies nur übergangsweise hinzunehmen und wenn gleichzeitig vereinbart wird, wie und wann eine Revision zu einem ordnungsgemäßen Finanzausgleich führen wird.

13. Zusammenfassung

Angesichts der grundlegenden handwerklichen Fehler und verwendeten Fehleinschätzungen ist der Entwurf nicht verwendbar. Er wäre auch durch Nachbesserungen nur schwer in eine verfassungsgemäße Form zu bringen. Land und Kommunen müssen sich darüber verständigen, wie die Entwicklung weitergehen kann. Für ein Inkrafttreten zum 01.01.2015 dürfte die dafür notwendige Zeit nicht reichen, deshalb sollte man sich zuerst auf einen späteren Termin verständigen.

14. Hinweis des Sachverständigen

Da in dieser Kurzübersicht nur die strukturellen Probleme des Finanzausgleiches beleuchtet werden sollen, muß festgehalten werden, daß durch die Tatsache der nur cursorischen Betrachtung keinesfalls eine uneingeschränkte Zustimmung oder Einverständnis zu hier nicht angesprochenen Regelungen abgeleitet werden kann. Dafür gilt weiter das Gutachten Fromme/Albers.

Es wird den Beteiligten dringend empfohlen, den Gesetzentwurf auf eine verfassungsgemäße Basis zu bringen, weil sonst eine Prozesslawine droht, die die Kommunen in eine handlungsunfähige Situation stürzt. Da niemand weiß, über welche Haushaltsmittel er verfügt, wird es zu einer Fülle von vorläufigen Haushaltsführungen ohne die Möglichkeit, Investitionen zu tätigen – weil diese in der Regel in den bisherigen Haushalt nicht enthalten sind – kommen.

Um sich vor Prozessen gegen Festsetzung der Kreisumlage zu schützen, müssen die Landkreise ihrerseits nachweisen, dass sie alle Einnahmen ausgeschöpft haben. Dies wiederum bedeutet, dass sie ihrerseits gegen das Land und die neuen Finanzausgleichsregelungen klagen müssen. Eine solche Situation gilt es zu vermeiden.

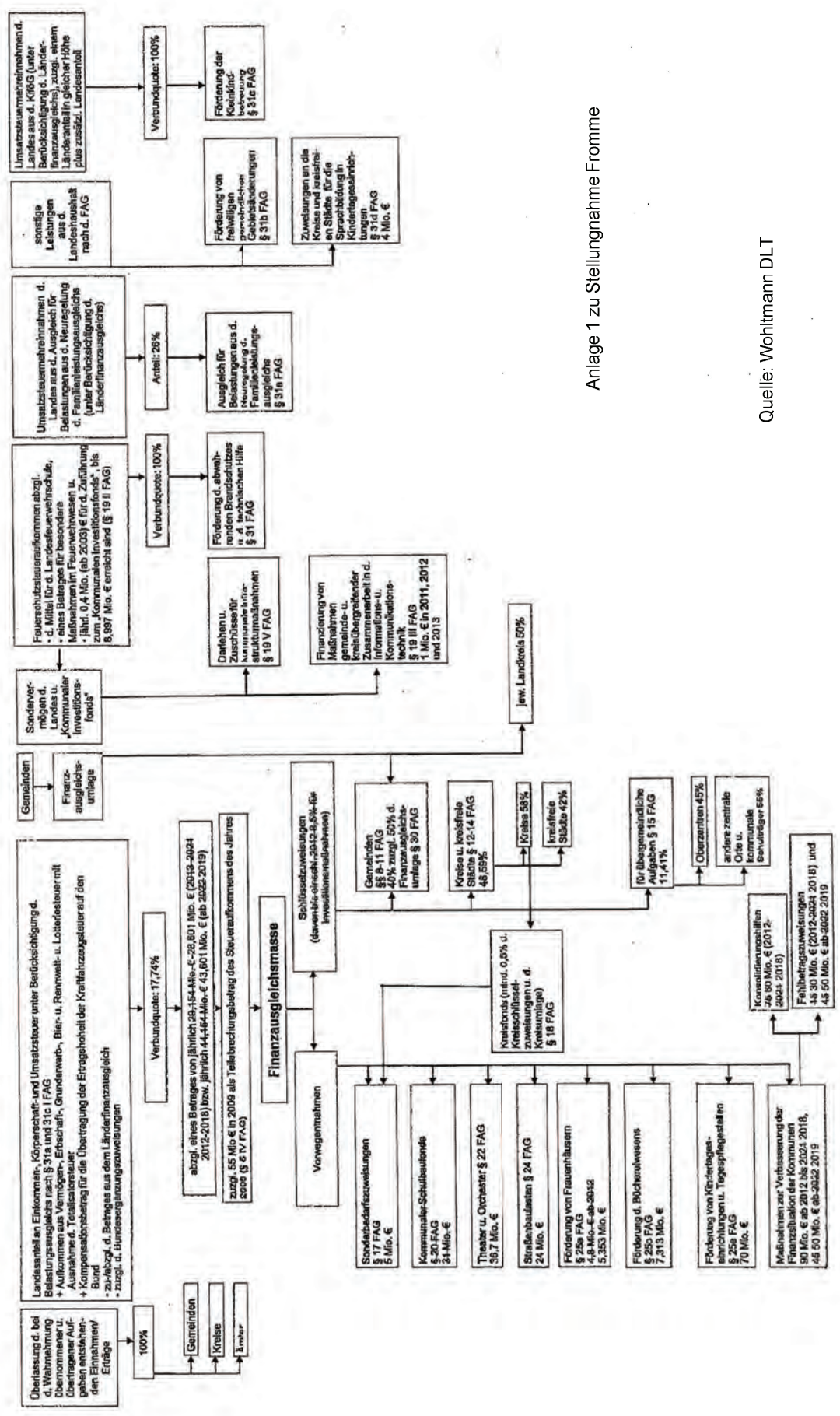
Auch wenn man in solchen Situationen dazu neigt, Kompromisse zu schließen, muss die langfristige Wirkung im Auge behalten werden. Etwas, was sich heute noch als erträglich im Wege des Kompromisses erweist, kann eine Tendenz in sich tragen, die zu einer Entwicklung führt, die schon in wenigen Jahren nicht mehr hinnehmbar ist. Deswegen können alle Kompromisse, die auf der Basis des Regierungsentwurfes geschlossen werden, nur für eine sehr sehr begrenzte Laufzeit eingegangen werden. Sinnvoller wäre es, auf der Basis des geltenden Rechtes einen Kompromiss für 2-3 Jahre zu schließen, mit Ergänzungen, die sich aus der Auflösung der Sonderopfer ergeben könnten. Diese Zeit müsste dann genutzt werden, um einen verfassungsgemäßen Finanzausgleich zu entwickeln.

Dabei wäre es wichtig, dass die Basisfakten gemeinsam erarbeitet würden. Nur wenn dies im Einvernehmen zwischen den beteiligten kommunalen Spitzenverbänden und der Landesregierung zustandekommt, könnte eine streitfreie Basis entstehen. Auf diesem Fundament könnten dann die Verteilungsregelungen erarbeitet werden. Über die Mittelverteilung wird man nur schwerlich eine einvernehmliche Lösung erreichen, beim Geld hört bekanntlich die Freundschaft auf, aber man könnte so wenigstens große Teile streitfrei stellen.

Haverlah, den 09.09.2014

A handwritten signature in black ink, reading "John-Wolfgang Cramer". The signature is written in a cursive style with a large initial 'J'.

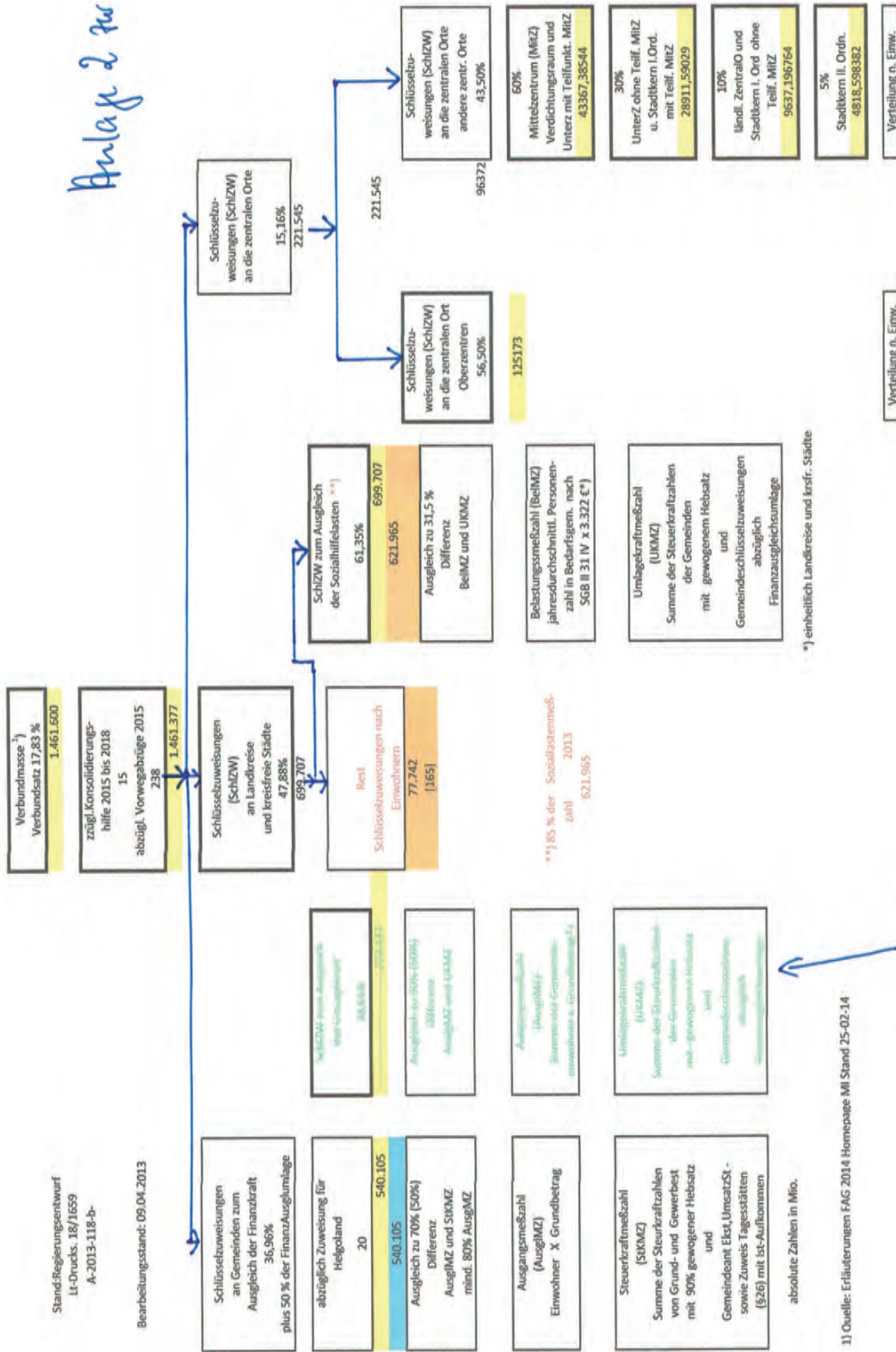
2014 gültiges FAG in SH



Anlage 1 zu Stellungnahme Fromme

Quelle: Wohltmann DLT

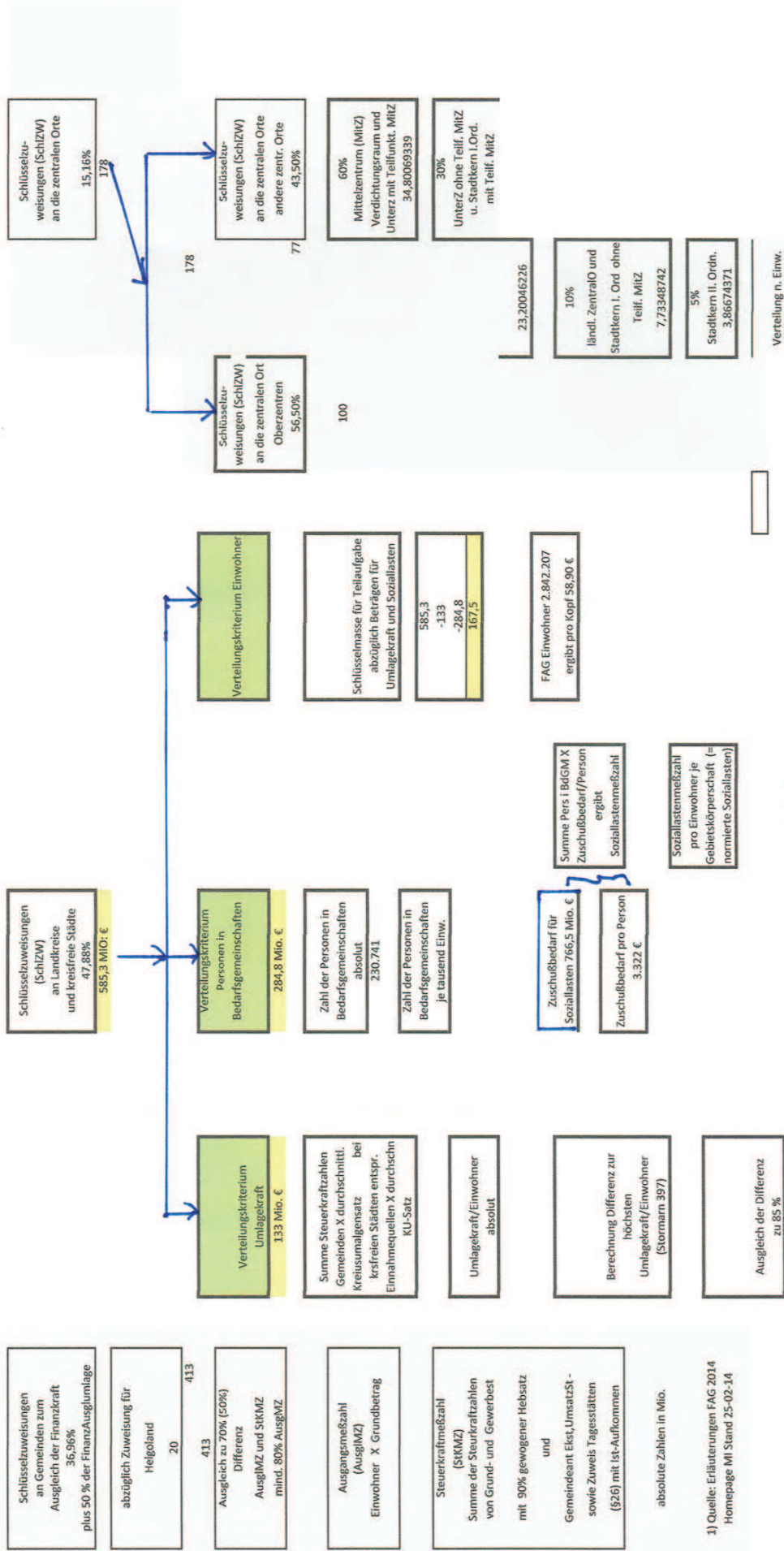
Anlage 2 zur Sollengruppe Forme



1) Quelle: Erläuterungen FAG 2014 Homepage MI Stand 25-02-14

*Wegfallen
 Eigenen
 Aufwandsanteil*

Anlage3 zur Stellungnahme Fromme



1) Quelle: Erläuterungen FAG 2014 Homepage MI Stand 25-02-14



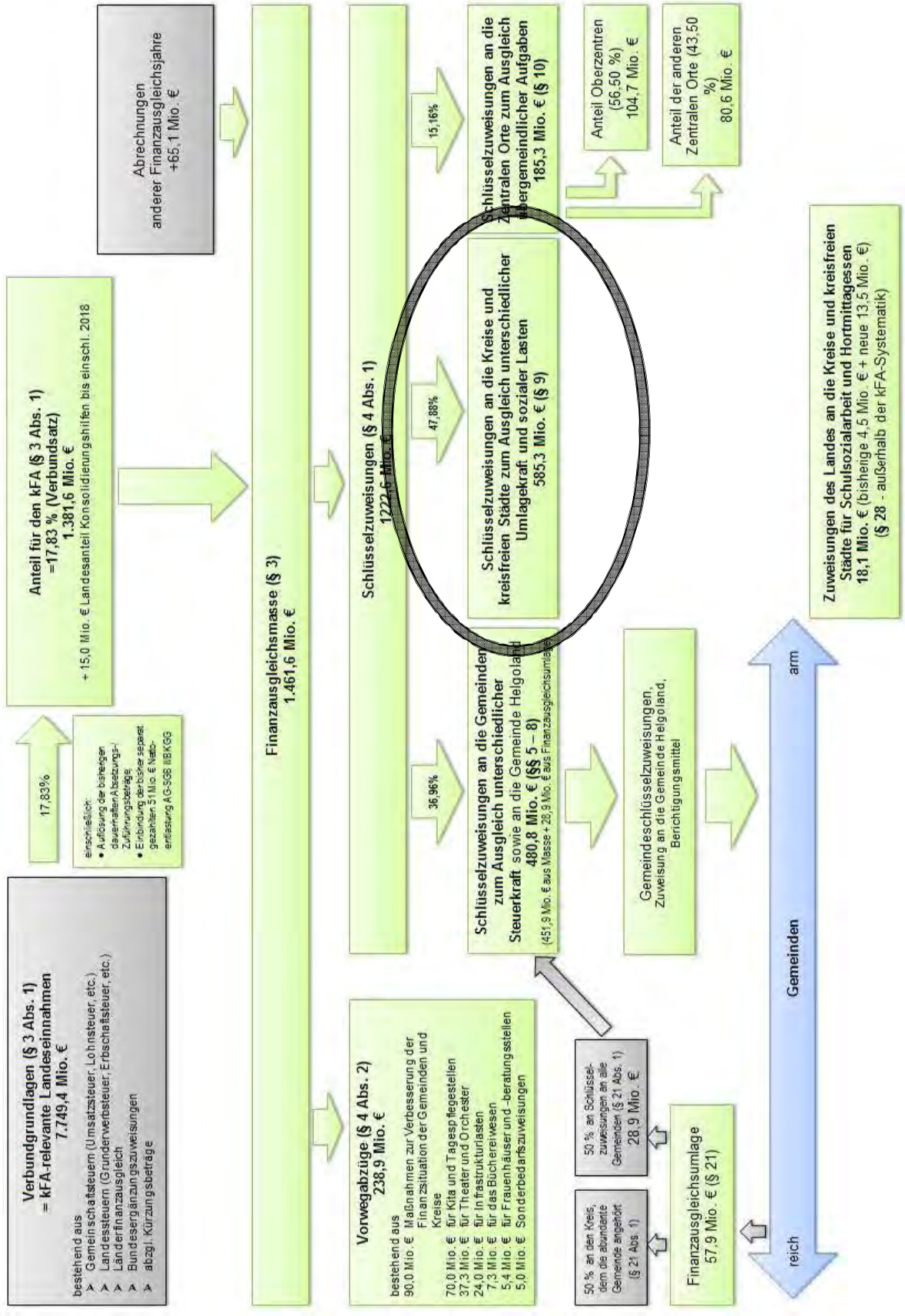
Herzlich Willkommen zum Workshop „Berechnungen der Schlüsselzuweisungen nach dem FAG-Gesetzesentwurf“



Schaubild neues FAG (Werte 2014)



Innenministerium
des Landes
Schleswig-Holstein



Umlagekraft - Soziallasten - Einwohner

Exkurs zur Wirkweise der Schlüsselzuweisungen

1. Verteilungskriterium:
Umlagekraft
2. Verteilungskriterium:
Personen in Bedarfsgemeinschaften
3. Umlagekraft und Soziallasten:
Integrierter Soziallastenansatz
4. Verteilungskriterium:
Einwohner

Schlüsselzw. an Kreise & krsfr. Städte



Innenministerium
des Landes
Schleswig-Holstein

Exkurs: Umlagekraft - Soziallasten - Einwohner

1. Verteilungskriterium Umlagekraft

- **Normierte Einnahmen der Kreise und der kreisfreien Städte (auf Kreisebene)**
- **Umlagekraft = Finanzkraft der Gemeinden x durchschnittlicher Kreisumlagesatz**

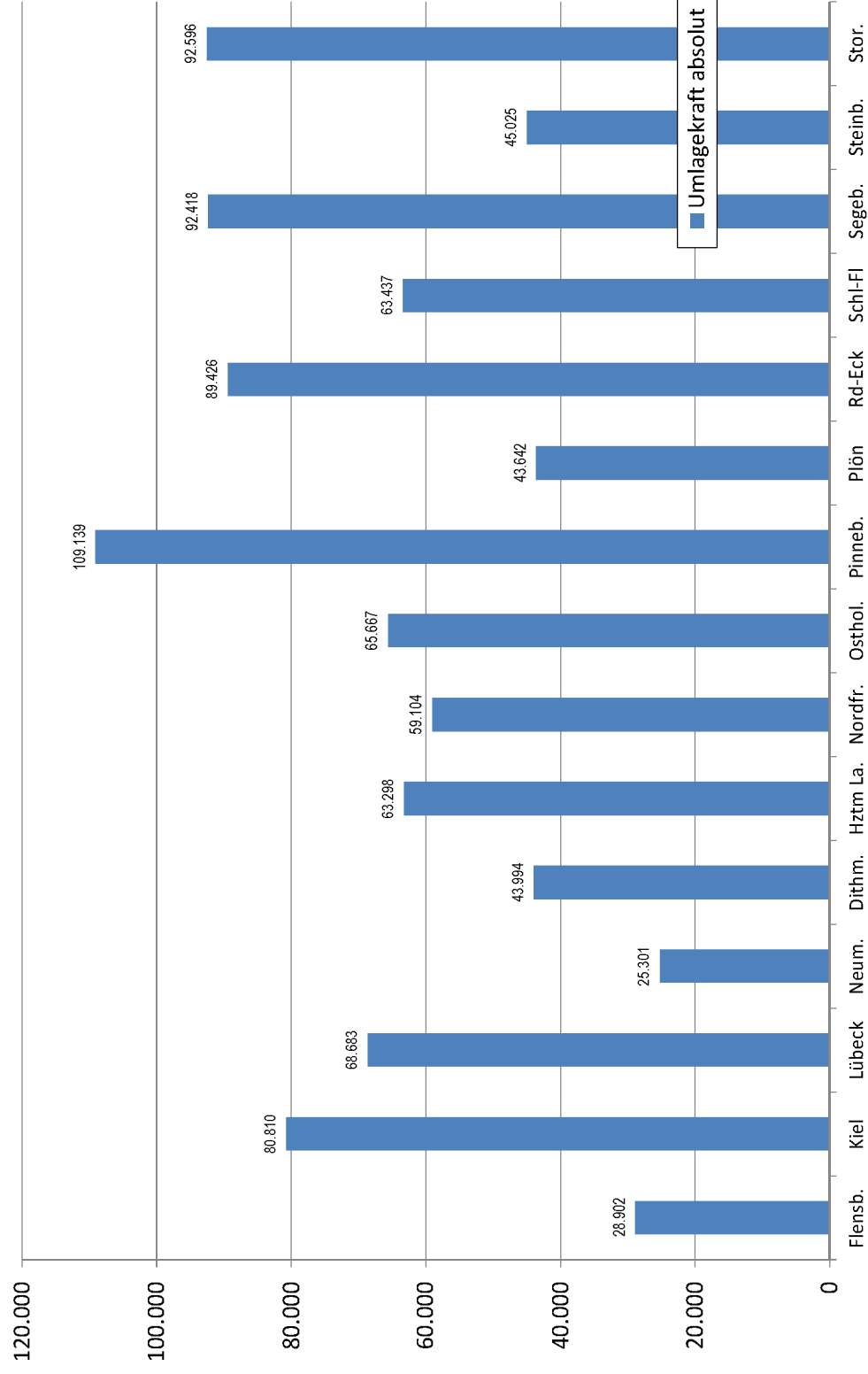
Schlüsselzw. an Kreise & krsfr. Städte



Innenministerium
des Landes
Schleswig-Holstein

Exkurs: Umlagekraft - Soziallasten - Einwohner

Verteilungskriterium Umlagekraft
absolut, in Tausend Euro



Schlüsselzw. an Kreise & krsfr. Städte

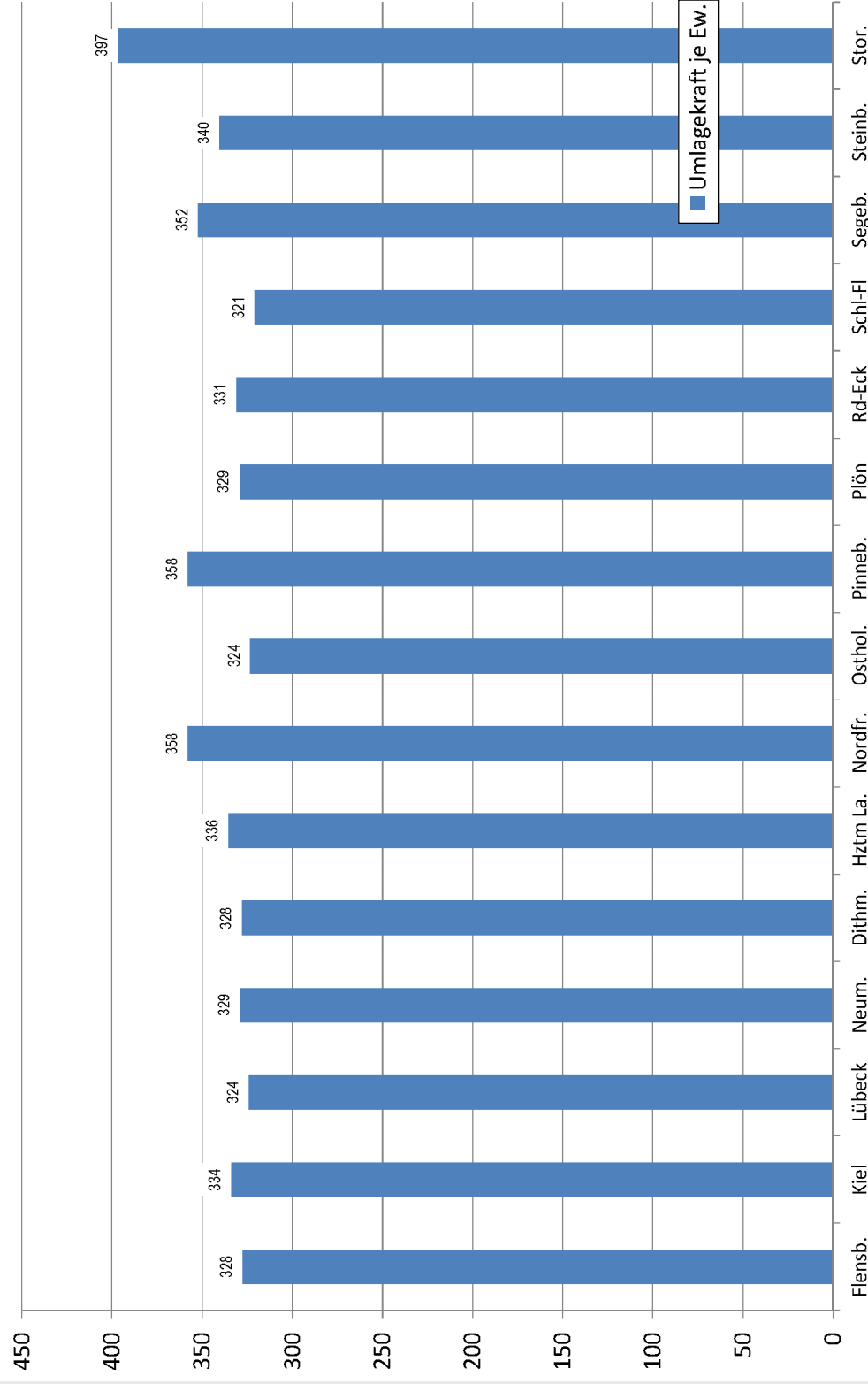


Innenministerium
des Landes
Schleswig-Holstein

Exkurs: Umlagekraft - Soziallasten - Einwohner

Verteilungskriterium Umlagekraft

je Einwohner, in Euro



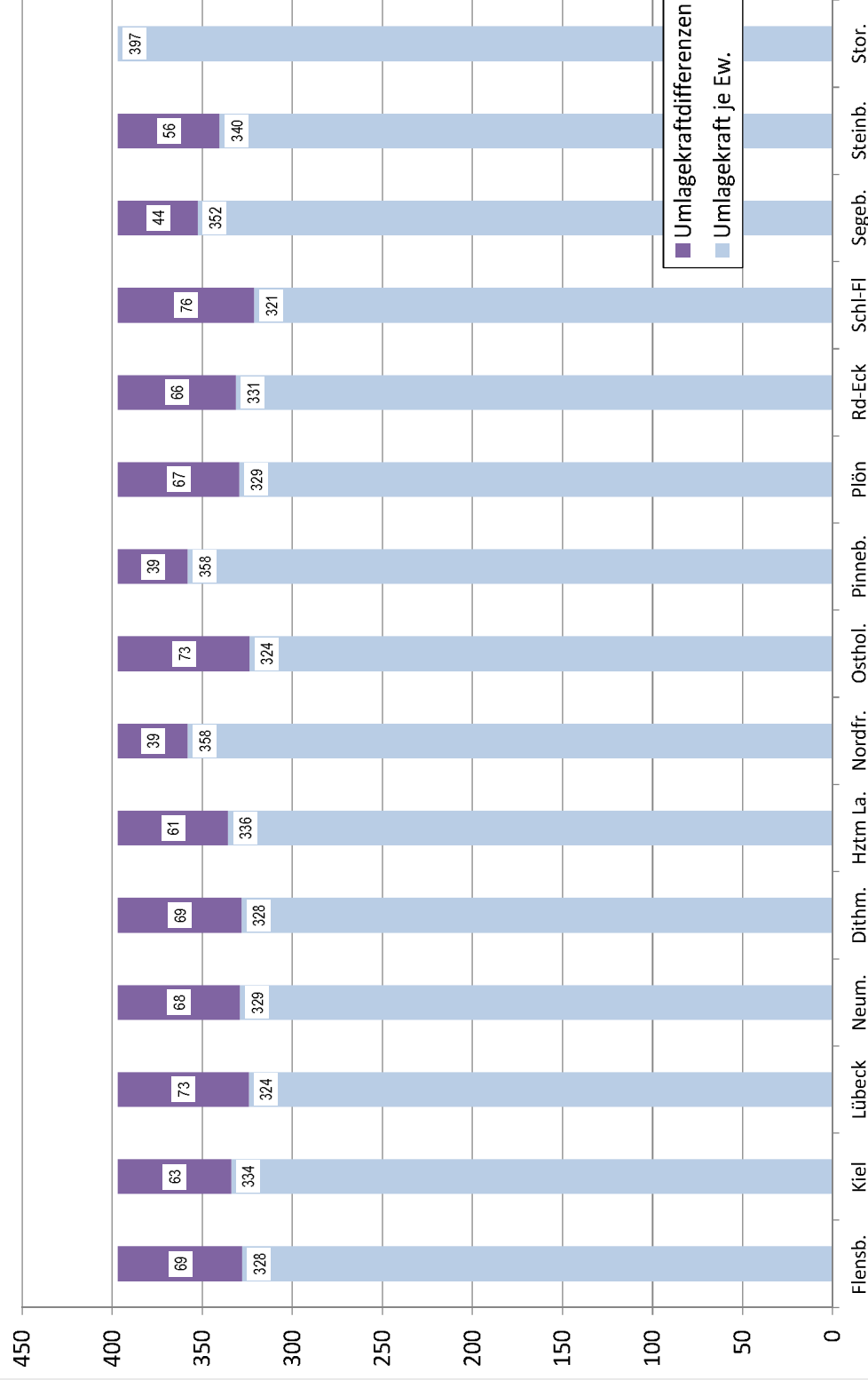
Schlüsselzw. an Kreise & krsfr. Städte



Innenministerium
des Landes
Schleswig-Holstein

Exkurs: Umlagekraft - Soziallasten - Einwohner

Verteilungskriterium Umlagekraft
je Einwohner, mit Umlagekraftdifferenzen, in Euro



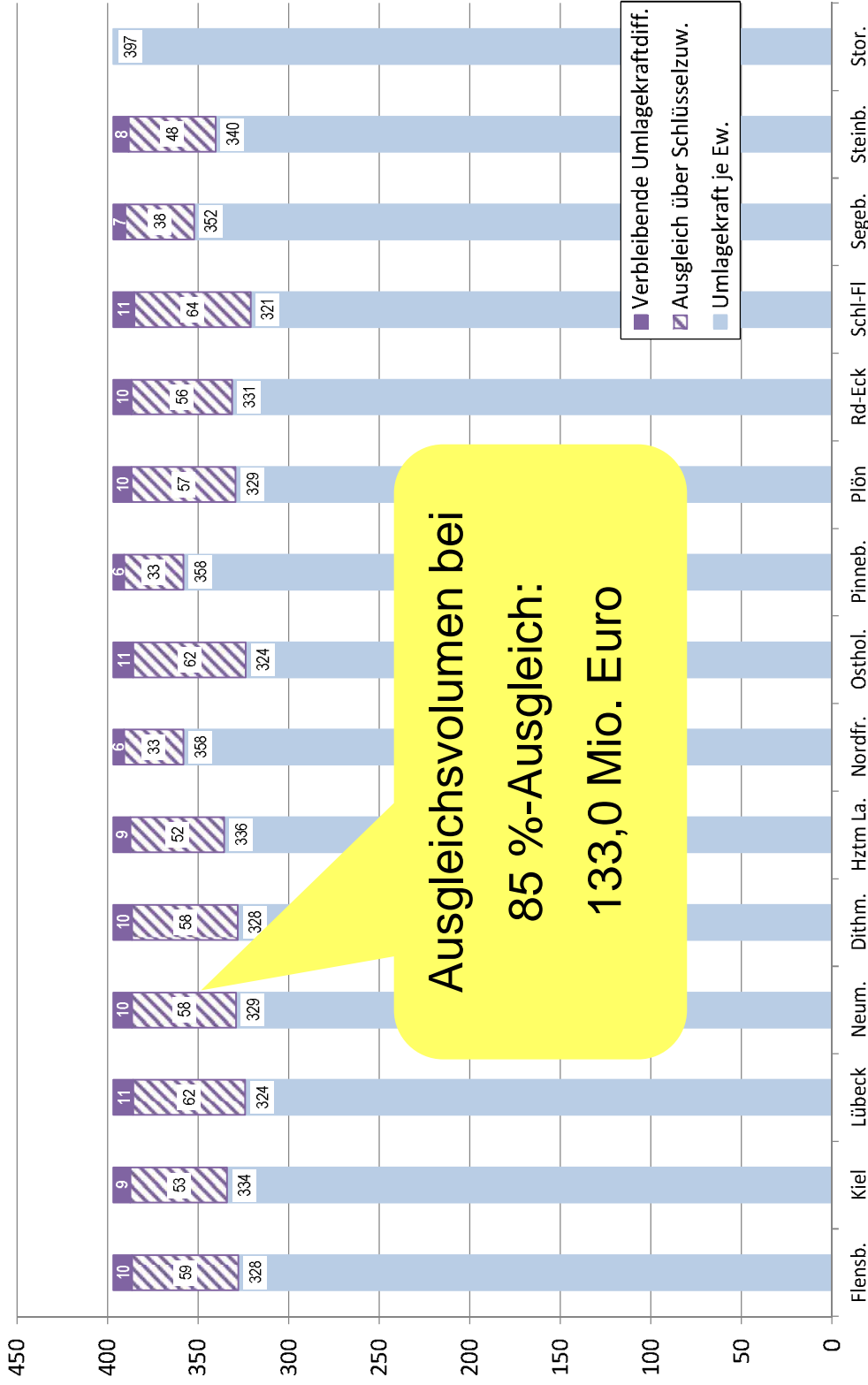
Schlüsselzuw. an Kreise & krsfr. Städte



Innenministerium
des Landes
Schleswig-Holstein

Exkurs: Umlagekraft - Soziallasten - Einwohner

Verteilungskriterium Umlagekraft
je Einwohner, mit 85 %-Ausgleich, in Euro



Schlüsselzw. an Kreise & krsfr. Städte



Exkurs: Umlagekraft - Soziallasten - Einwohner

2. Verteilungskriterium:

Soziallasten => Personen in Bedarfsgemeinschaften

- Erklärt alle Soziallasten in der Summe sehr gut (NIW-Gutachten S. 62)
- Beeinflussung nahezu ausgeschlossen

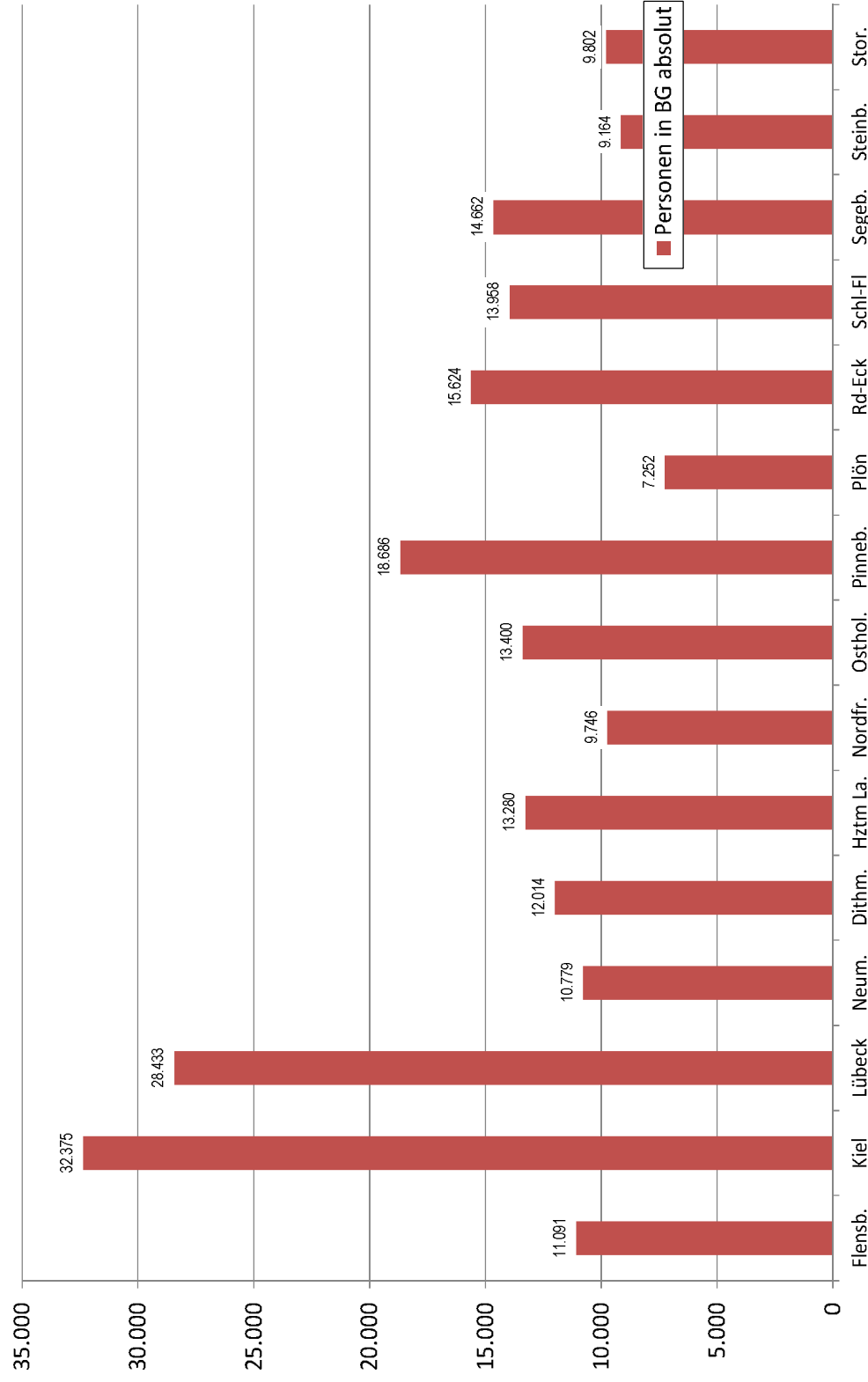
Schlüsselzw. an Kreise & krsfr. Städte



Innenministerium
des Landes
Schleswig-Holstein

Exkurs: Umlagekraft - Soziallasten - Einwohner

Verteilungskriterium Personen in Bedarfsgemeinschaften
absolut



Schlüsselzw. an Kreise & krsfr. Städte

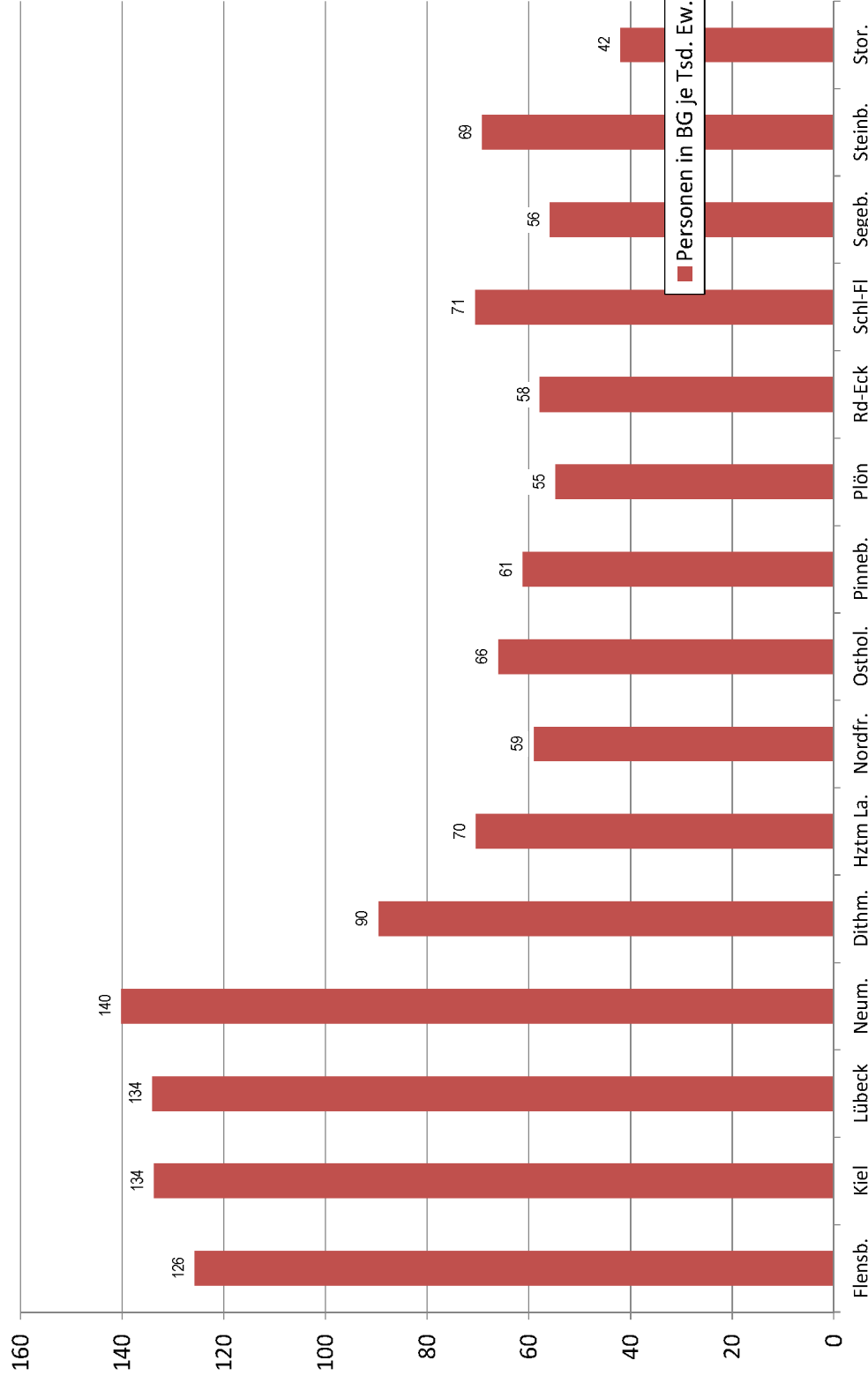


Innenministerium
des Landes
Schleswig-Holstein

Exkurs: Umlagekraft - Soziallasten - Einwohner

Verteilungskriterium Personen in Bedarfsgemeinschaften

je Tausend Einwohner



Schlüsselzw. an Kreise & krsfr. Städte

Exkurs: Umlagekraft - Soziallasten - Einwohner

Ergebnisse des Gutachtens des NIW

- Zuschussbedarfe für Soziallasten 2009-2011:
766,5 Mio. Euro
- Personen in Bedarfsgemeinschaften 2009-2011:
230.741
- Zuschussbedarf je Person in BG 2009-2011:
3.322 Euro

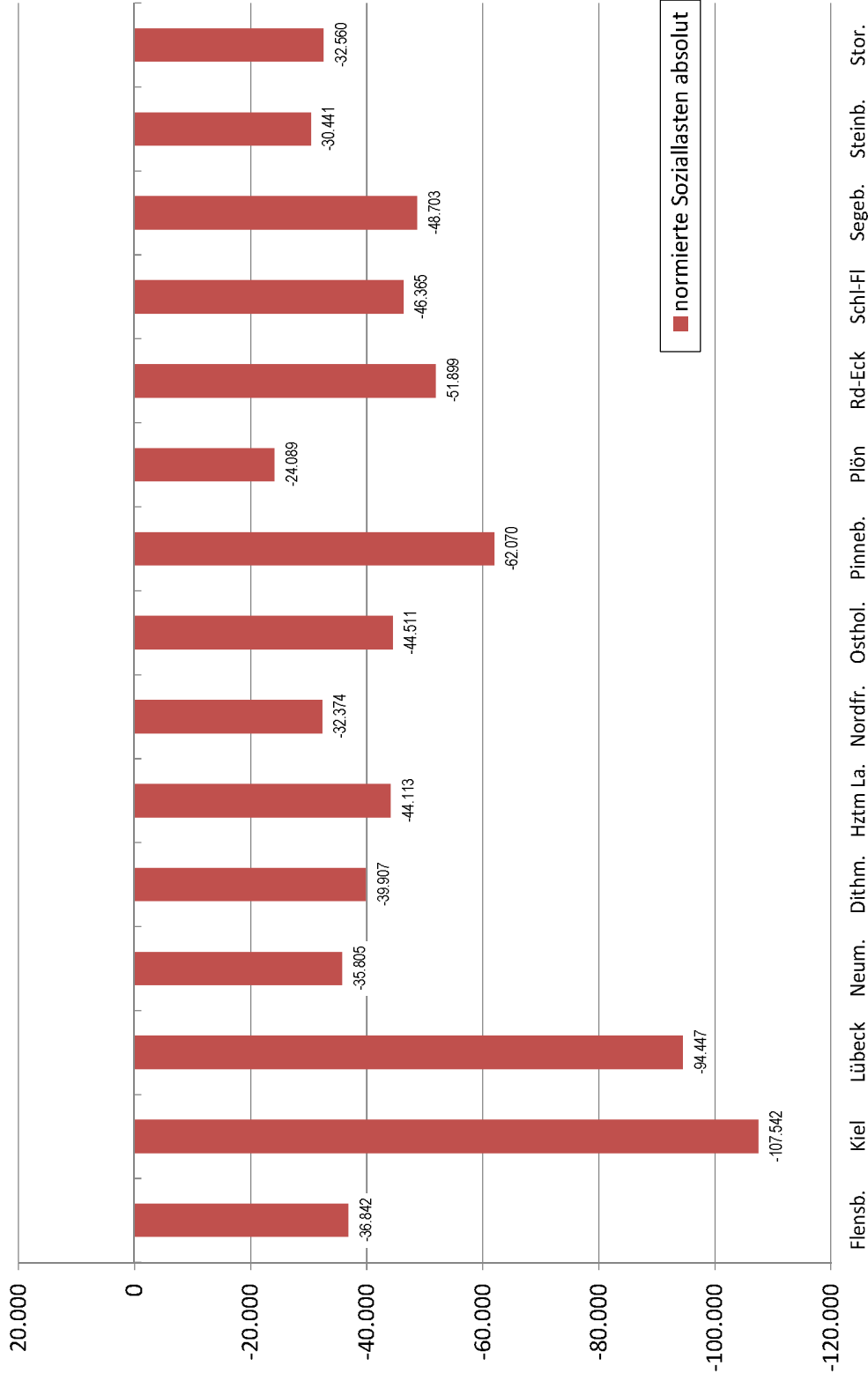
Schlüsselzw. an Kreise & krsfr. Städte



Exkurs: Umlagekraft - Soziallasten - Einwohner

Verteilungskriterium Personen in Bedarfsgemeinschaften

absolute normierte Soziallasten (Soziallastenmesszahl), in Tausend Euro



Schlüsselzuw. an Kreise & krsfr. Städte

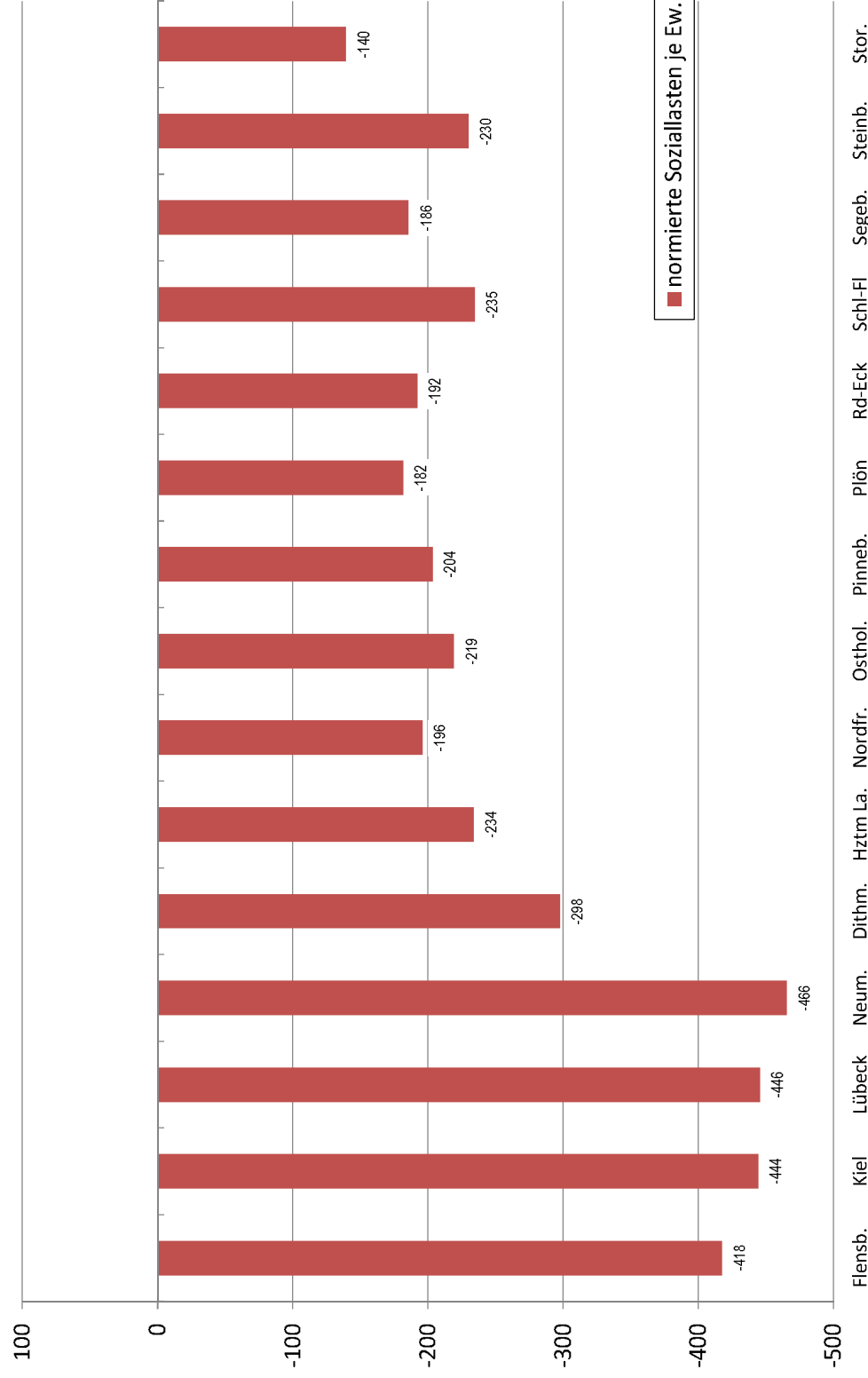


Innenministerium
des Landes
Schleswig-Holstein

Exkurs: Umlagekraft - Soziallasten - Einwohner

Verteilungskriterium Personen in Bedarfsgemeinschaften

normierte Soziallasten je Einwohner, in Euro



Schlüsselzw. an Kreise & krsfr. Städte

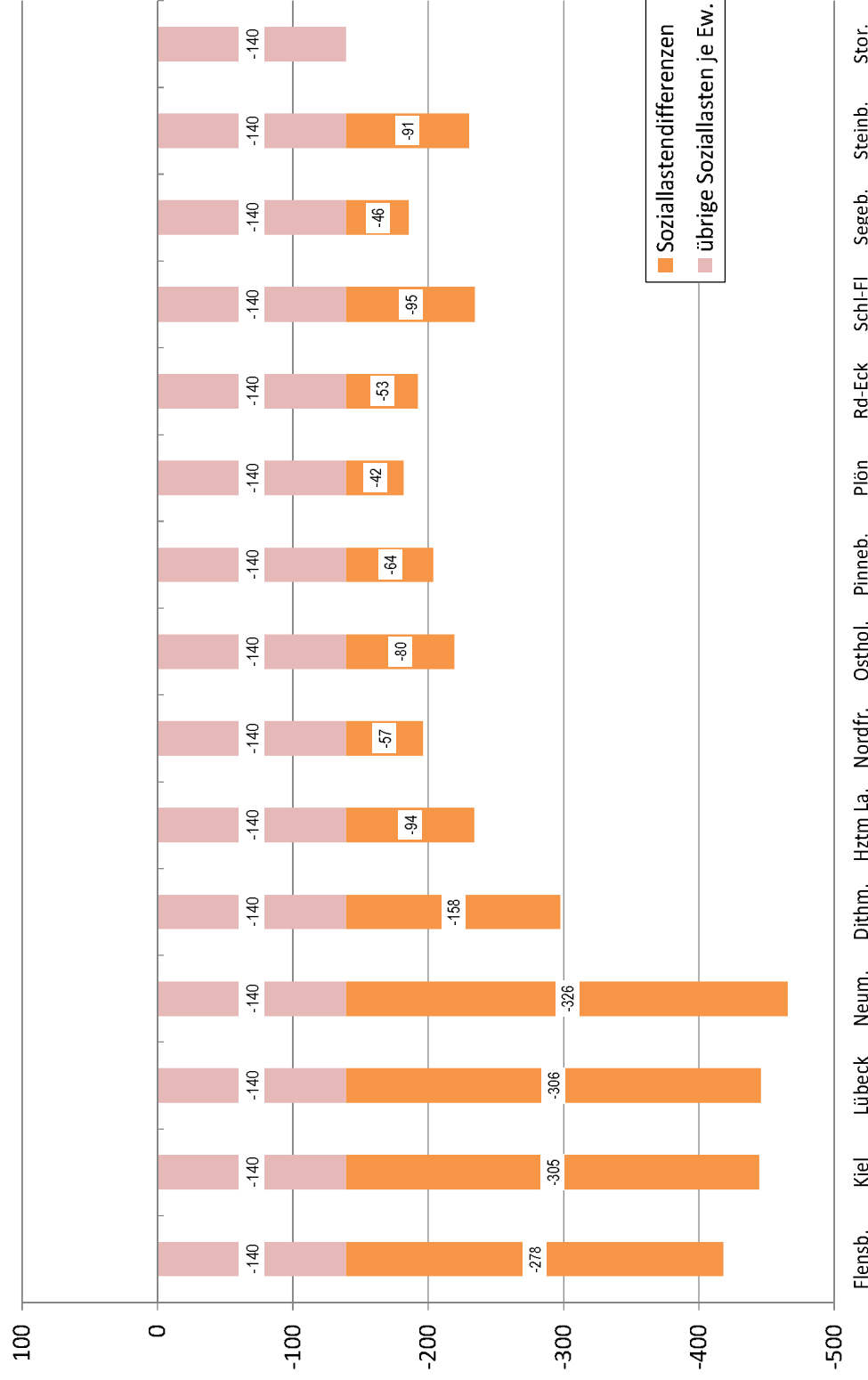


Innenministerium
des Landes
Schleswig-Holstein

Exkurs: Umlagekraft - Soziallasten - Einwohner

Verteilungskriterium Personen in Bedarfsgemeinschaften

normierte Soziallasten je Einwohner, mit Belastungsdifferenzen, in Euro



Schlüsselzw. an Kreise & krsfr. Städte



Exkurs: Umlagekraft - Soziallasten - Einwohner

Verteilungskriterium Personen in Bedarfsgemeinschaften
normierte Soziallasten je Einwohner, mit 85 %-Ausgleich, in Euro



Schlüsselzw. an Kreise & krsfr. Städte



Innenministerium
des Landes
Schleswig-Holstein

Exkurs: Umlagekraft & Soziallasten - Einwohner

3. Integrierter Soziallastenansatz

- Umlagekraft abzgl. normierter Soziallasten
(Umlagekraftmesszahl abzgl. Soziallastenmesszahl)

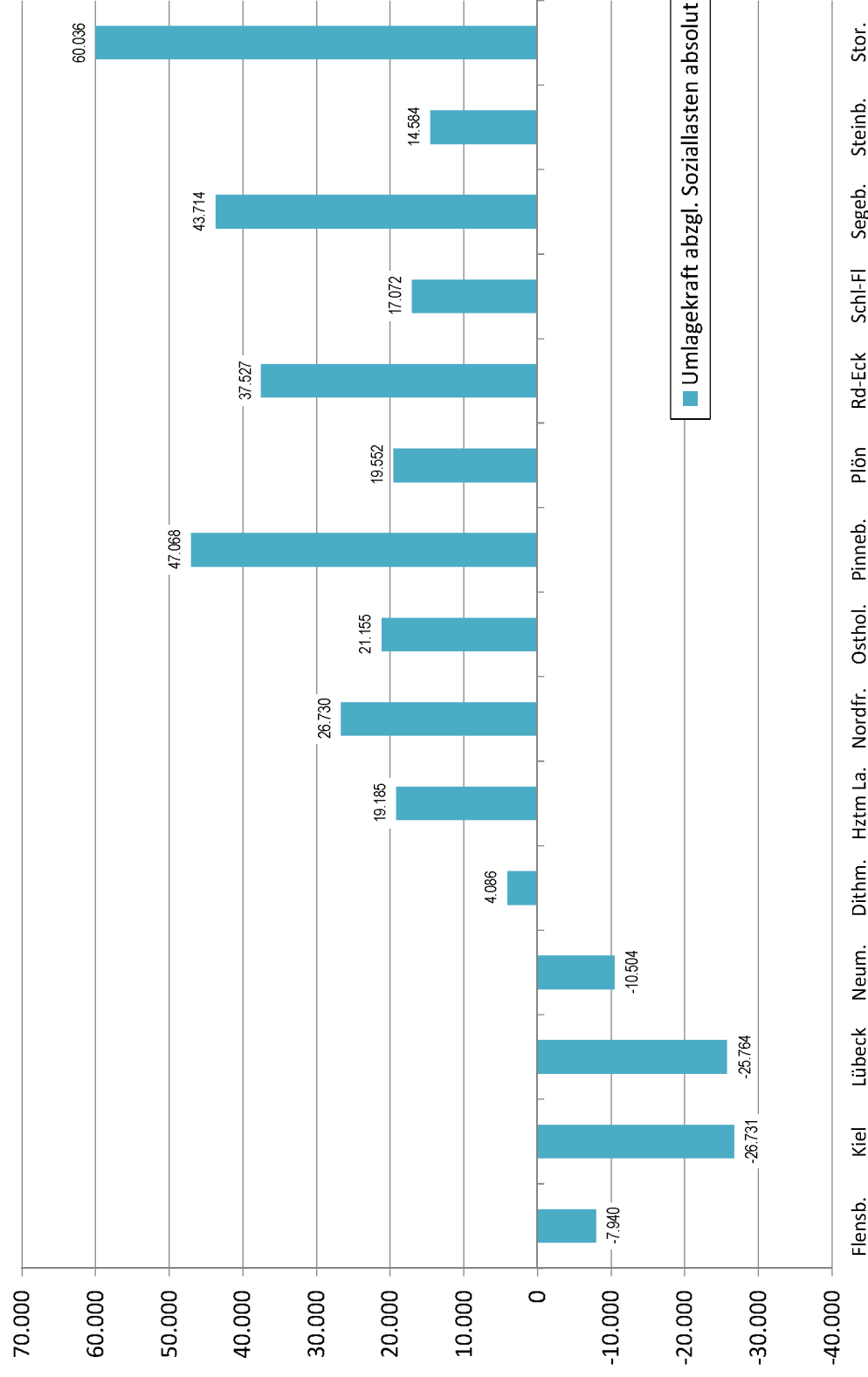
Schlüsselzw. an Kreise & krsfr. Städte



Innenministerium
des Landes
Schleswig-Holstein

Exkurs: Umlagekraft & Soziallasten - Einwohner

Integrierter Soziallastenansatz: Umlagekraft abzgl. normierter Soziallasten
absolut, in Tausend Euro



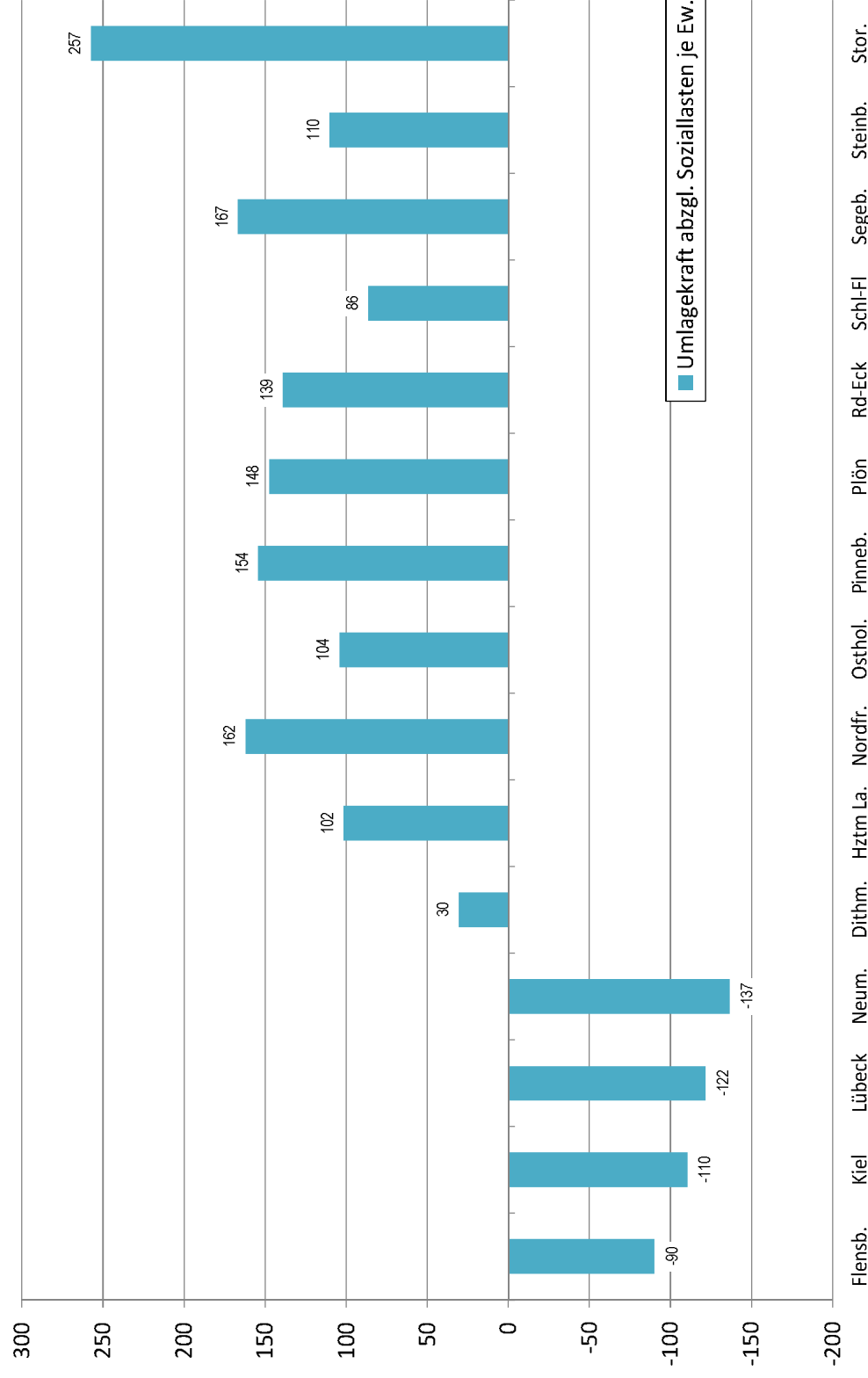
Schlüsselzw. an Kreise & krsfr. Städte



Innenministerium
des Landes
Schleswig-Holstein

Exkurs: Umlagekraft & Soziallasten - Einwohner

Integrierter Soziallastenansatz: Umlagekraft abzgl. normierter Soziallasten
je Einwohner, in Euro



Schlüsselzw. an Kreise & krsfr. Städte

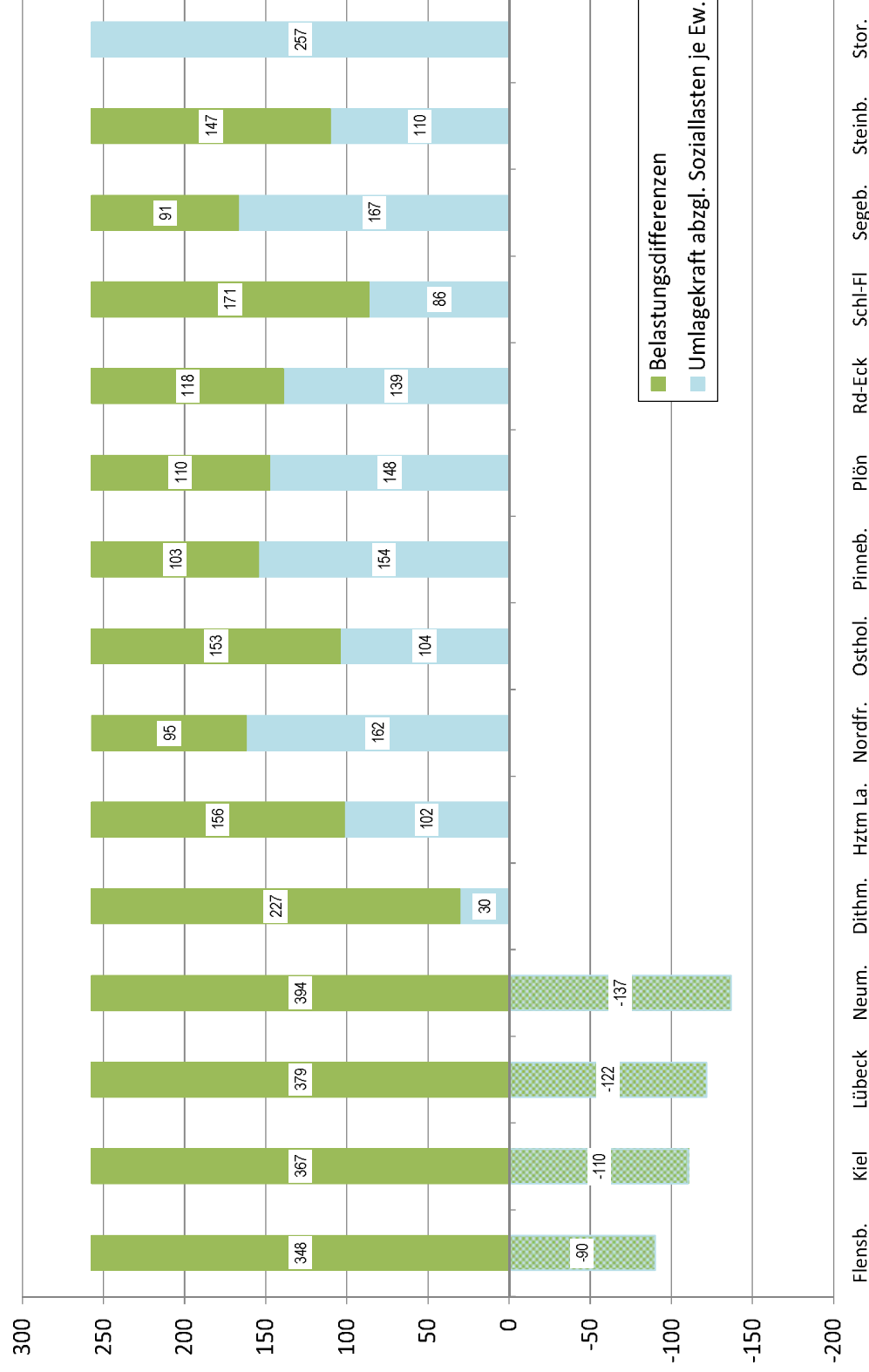


Innenministerium
des Landes
Schleswig-Holstein

Exkurs: Umlagekraft & Soziallasten - Einwohner

Integrierter Soziallastenansatz: Umlagekraft abzgl. normierter Soziallasten

je Einwohner, mit Belastungsdifferenzen, in Euro

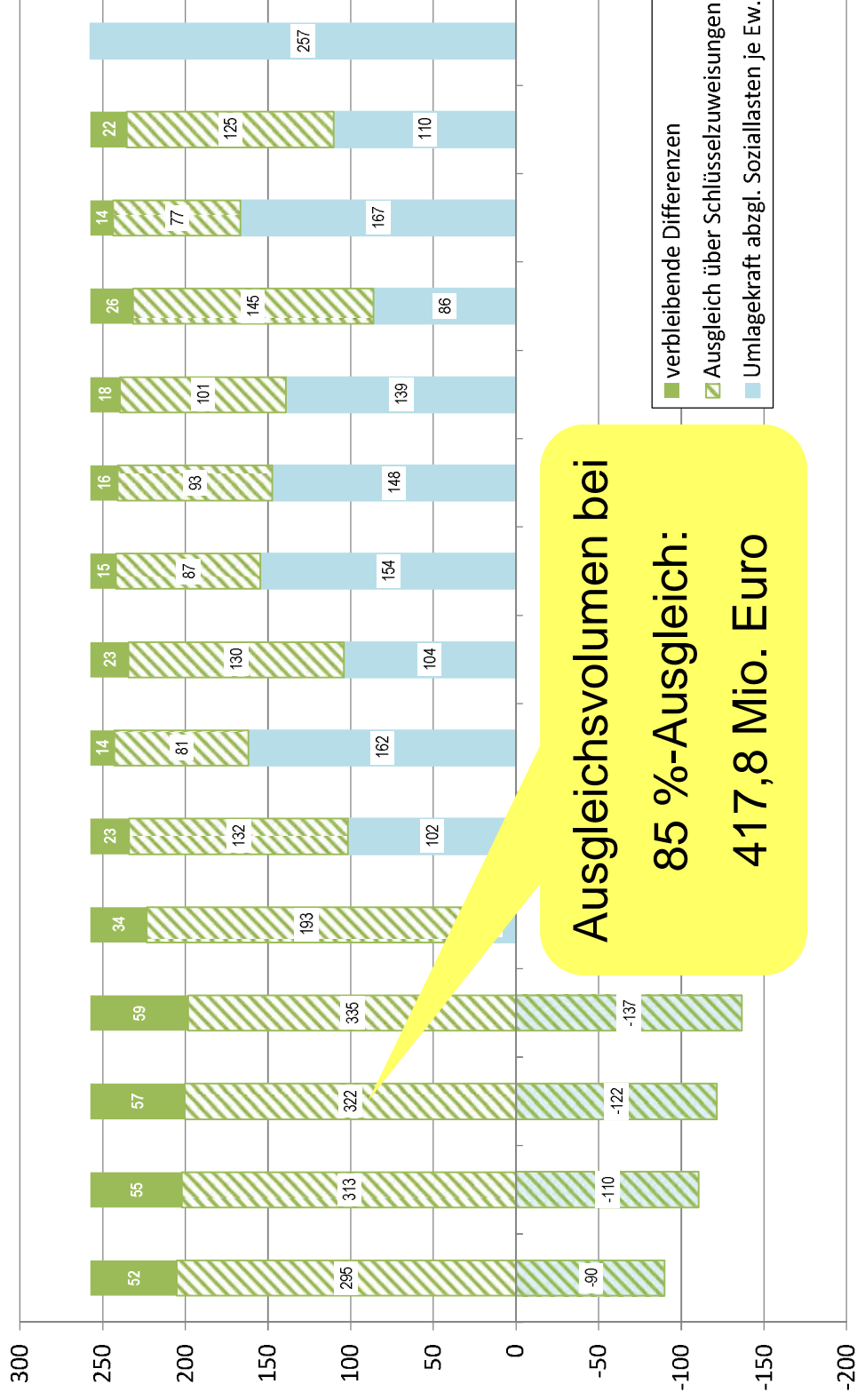


Schlüsselzw. an Kreise & krsfr. Städte

Exkurs: Umlagekraft & Soziallasten - Einwohner

Integrierter Soziallastenansatz: Umlagekraft abzgl. normierter Soziallasten

je Einwohner, mit 85%-Ausgleich, in Euro



Schlüsselzw. an Kreise & krsfr. Städte



Innenministerium
des Landes
Schleswig-Holstein

Exkurs: Umlagekraft & Soziallasten - Einwohner

4. Verteilung nach Einwohnerzahl

- Schlüsselmasse für Teilaufgaben abzgl. Ausgleichsvolumen:
585,3 Mio. Euro ./.. 417,8 Mio. Euro = 167,5 Mio. Euro
- FAG-Einwohner: 2.842.207
- Pro-Kopf-Zuweisungen: 58,9 Euro

Schlüsselzuw. an Kreise & krsfr. Städte

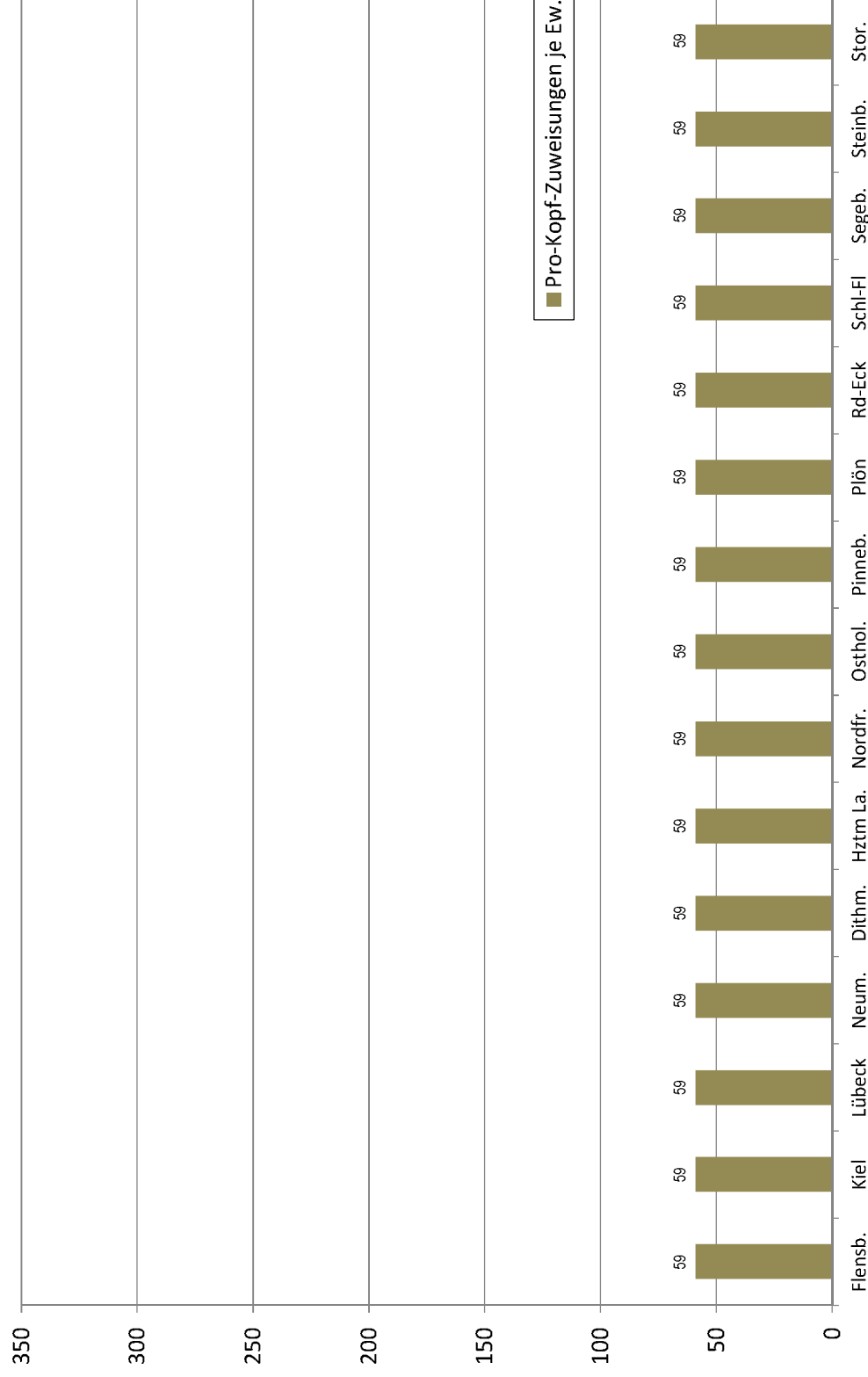


Innenministerium
des Landes
Schleswig-Holstein

Exkurs: Umlagekraft & Soziallasten - Einwohner

Verteilungskriterium Einwohner

Pro-Kopf-Zuweisungen je Einwohner, in Euro



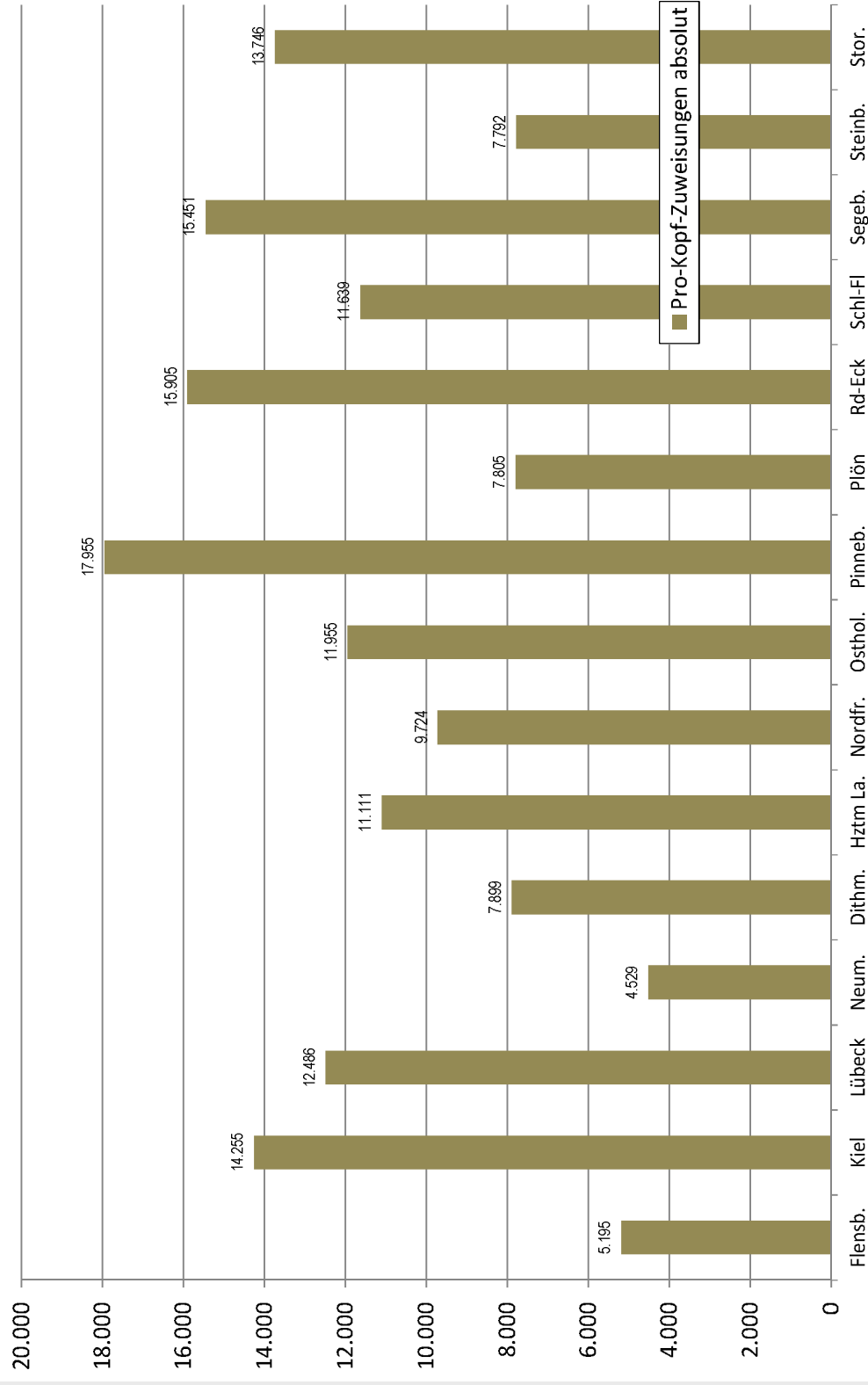
Schlüsselzw. an Kreise & krsfr. Städte



Innenministerium
des Landes
Schleswig-Holstein

Exkurs: Umlagekraft & Soziallasten - Einwohner

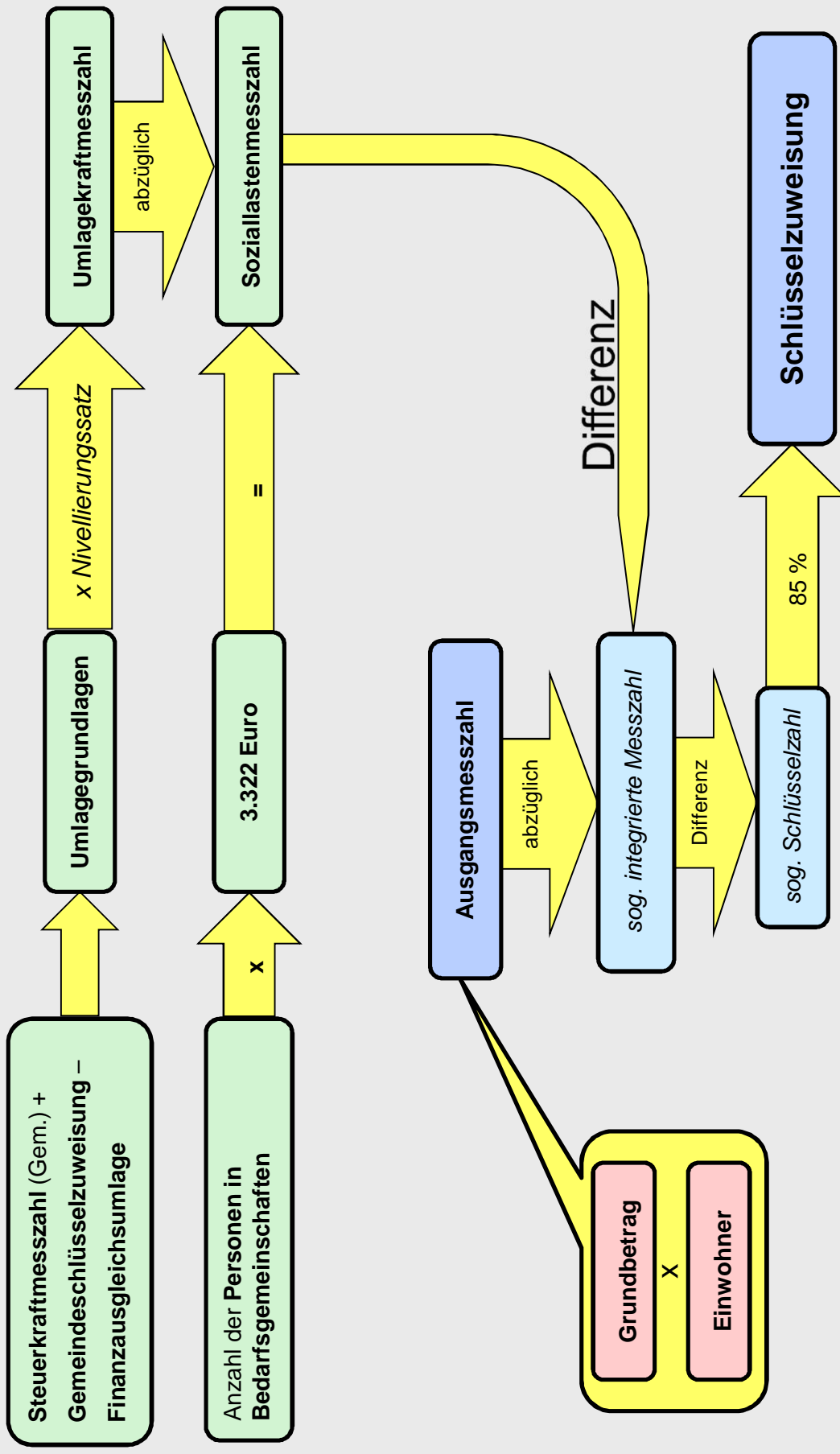
Verteilungskriterium Einwohner
absolute Pro-Kopf-Zuweisungen, in Tausend Euro



Schlüsselzw. an Kreise & Krsfr. Städte



Berechnung Schlüsselzuweisung



Schlüsselzuw. an Kreise & krsfr. Städte

Schlüsselzuweisung

§ 9

Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft und sozialer Lasten

(1) Jeder Kreis und jede kreisfreie Stadt erhält eine Schlüsselzuweisung zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft und sozialer Lasten, wenn die **Umlagekraftmesszahl nach Absatz 3 vermindert um die Soziallastenmesszahl nach Absatz 4 hinter der Ausgangsmesszahl nach Absatz 2 zurückbleibt**. Die Schlüsselzuweisung zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft und sozialer Lasten beträgt 85 % der Differenz zwischen der Ausgangsmesszahl und der um die Soziallastenmesszahl verminderten Umlagekraftmesszahl.

Schlüsselzw. an Kreise & krsfr. Städte



Innenministerium
des Landes
Schleswig-Holstein

Umlagekraftmesszahl \ Umlagegrundlagen

§ 9

(3) Die **Umlagekraftmesszahl** des Kreises oder der kreisfreien Stadt wird ermittelt, indem die **Umlagegrundlagen** mit dem gewogenen Durchschnitt der Umlagesätze für die Kreisumlage (§ 31 Absatz 3) des vorvergangenen Jahres vervielfältigt werden. Die **Umlagegrundlagen** des Kreises ergeben sich aus der Summe der für die **kreisangehörigen Gemeinden ermittelten Steuerkraftmesszahlen** (§ 7) zuzüglich ihrer **Gemeindeschlüsselzuweisungen** (§ 5) und abzüglich ihrer Zahlungen in die **Finanzausgleichsumlage** (§ 21). Die **Umlagegrundlagen** der kreisfreien Stadt ergeben sich aus ihrer **Steuerkraftmesszahl** zuzüglich ihrer **Gemeindeschlüsselzuweisung** und abzüglich ihrer Zahlungen in die **Finanzausgleichsumlage**.

Daten der Stadt Neumünster

Steuerkraftmesszahl	56.762.222 €
Schlüsselzuweisung im Jahr 2014	13.755.372 €
Finanzausgleichsumlage	- €
Summe	
Umlagegrundlagen	70.517.594 €

Beisp. Kreis Dithmarschen

Steuerkraftmesszahl	94.786.280 €
Schlüsselzuweisung im Jahr 2014	28.991.184 €
Finanzausgleichsumlage	1.186.488 €
Summe	
Umlagegrundlagen	122.590.976 €

≙ gemeindliche Finanzkraft

Schlüsselzw. an Kreise & krsfr. Städte



Innenministerium
des Landes
Schleswig-Holstein

Umlagekraftmesszahl \ Umlagegrundlagen \ gewogener Umlagesatz

§ 9

(3) Die **Umlagekraftmesszahl** des Kreises oder der kreisfreien Stadt wird ermittelt, indem die

Umlagegrundlagen mit dem **gewogenen Durchschnitt der Umlagesätze** für die Kreisumlage (§ 31

Absatz 3) des vorvergangenen Jahres vervielfältigt werden.

Daten der Stadt Neumünster

Umlagegrundlagen	70.517.594 €
Gewogener Kreisumlagesatz	35,86 %

Umlagegrundlage x gewogener Kreisumlagesatz / 12

Umlagekraft pro Monat	2.107.300 €
-----------------------	-------------

x 12

Umlagekraft pro Jahr	25.287.600 €
----------------------	--------------

§ 31

(3) Als gewogener Durchschnitt der Umlagesätze für die Kreisumlage im Sinne dieses Gesetzes gilt der auf zwei Nachkommastellen gerundete Prozentsatz, der sich aus der Division der Summe des Kreisumlageaufkommens aller Kreise des vorvergangenen Jahres durch die Summe der Umlagegrundlagen aller Kreise (§ 9 Absatz 3 Satz 2) des vorvergangenen Jahres ergibt. Das Kreisumlageaufkommen eines Kreises wird ermittelt, indem die Umlagegrundlagen mit dem Kreisumlagesatz (§ 19) multipliziert werden.

=> **Anlage 13 im Bericht „Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein“.**

Schlüsselzw. an Kreise & krsfr. Städte



Innenministerium
des Landes
Schleswig-Holstein

Soziallastenmesszahl \ Personen in Bedarfsgemeinschaften

§ 9

(4) Die **Soziallastenmesszahl** des Kreises oder der kreisfreien Stadt wird ermittelt, indem die **Anzahl der Personen**, die im Durchschnitt des vorvergangenen Jahres im Gebiet des Kreises oder der kreisfreien Stadt **in Bedarfsgemeinschaften** nach dem zweiten Buch des Sozialgesetzbuches lebten

(§ 31 Absatz 4), mit **3.322 Euro** vervielfältigt wird.

Daten der Stadt Neumünster

Anzahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften	10.779
--	--------

x 3.322 Euro

Soziallastenmesszahl	35.807.838 €
----------------------	--------------

§ 31

(4) Die Anzahl der Personen im Sinne dieses Gesetzes, die in Bedarfsgemeinschaften nach dem zweiten Buch des Sozialgesetzbuches leben, wird als Jahresdurchschnitt aus den Monatsberichten der Bundesagentur für Arbeit in der Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende ermittelt.

Schlüsselzw. an Kreise & krsfr. Städte

Ausgangsmesszahl \ Einwohnerzahl \ Grundbetrag

§ 9

(2) Die **Ausgangsmesszahl** wird ermittelt, indem die **Einwohnerzahl** der Gemeinden des Kreises oder der kreisfreien Stadt (§ 30) mit einem **einheitlichen Grundbetrag** vervielfältigt wird. Dieser für die Kreise und kreisfreien Städte einheitliche Grundbetrag ist durch das Innenministerium jährlich so festzusetzen, dass der Betrag nach § 4 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 für Schlüsselzuweisungen verwendet wird.

326,50 Euro (Grundbetrag)

Daten der Stadt Neumünster

x 76.874 Einwohner

= 25.099.361 Euro (Ausgangsmesszahl)

Schlüsselzuw. an Kreise & krsfr. Städte

Schlüsselzuweisung

§ 9

(1) Jeder Kreis und jede kreisfreie Stadt erhält eine Schlüsselzuweisung zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft und sozialer Lasten, wenn die Umlagekraftmesszahl nach Absatz 3 vermindert um die Soziallastenmesszahl nach Absatz 4 hinter der Ausgangsmesszahl nach Absatz 2 zurückbleibt. **Die Schlüsselzuweisung zum Ausgleich unterschiedlicher Umlagekraft und sozialer**

Lasten beträgt 85 % der Differenz zwischen der Ausgangsmesszahl und der um die

Soziallastenmesszahl verminderten Umlagekraftmesszahl.

Daten der Stadt Neumünster

Ausgangsmesszahl	25.099.361 €
sog. integrierte Messzahl	- 10.520.238 €

Ausgangsmesszahl – sog. integrierte Messzahl

sog. Schlüsselzahl	35.619.599 €
--------------------	--------------

85 % der Schlüsselzahl / 12 (abgerundet)

Schlüsselzuweisung pro Monat	2.523.054 €
------------------------------	-------------

x 12

Schlüsselzuweisung im Jahr 2014	30.276.648 €
---------------------------------	--------------

Umlagekraftmesszahl	25.287.600 €
Soziallastenmesszahl	35.807.838 €
sog. integrierte Messzahl	- 10.520.238 €

Gutachten
Endfassung
zur Vorbereitung einer Stellungnahme
des Landkreistages Schleswig-Holstein
zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des kommunalen

Finanzausgleichs

Lt.-Drucks. 18/xxxx
Stand 03.09.2013

Achtung das Gutachten wurde zum ersten Referentenentwurf (Stand 03.09.2013) erstattet. Einige Passagen insbesondere zu den Kreisaufgaben sind im Regierungsentwurf erheblich geändert und passen nicht mehr. Auch in anderen teilen weicht der Regierungsentwurf Lt-Drucks. 18/1659 ab.

Jochen-Konrad Fromme
Rechtsanwalt Kreisdirektor a.D.
Bäckerweg 2
38275 Haverlah
05341 331661
Rechtsanwalt@jkf.de
<http://www.jkf.de>

unter Mitarbeit von
Heinrich Albers
Beigeordneter a.D.
Carl-Orff-Weg 19
31157 Sarstedt
05066 7134
Albers.Koeme@web.de

Gliederung

1. Einführung	4
2. Darstellung der Ziele des Projektes	4
3. Vorbereitungsverfahren	8
4. Finanzlage der Kommunen	9
4.1 Verschuldung Entwicklung	9
4.2 Verschuldungsentwicklung - Kreditabbau	10
4.3 Kassenkredite	10
4.4 Gegensteuerung durch das Land	12
5. Zwei-Ebenen-Modell oder Drei-Säulen-Modell	17
6. Umsetzung der Übernahme Grundsicherung durch den Bund	20
7. Rechtsgrundlagen für den kommunalen Finanzausgleich	22
7.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen	26
7.2 Landesverfassung	27
7.3 Rechtlicher Rahmen zur Gestaltung des Finanzausgleiches (Auswertung der Rechtsprechung)	33
7.4 Mindestausstattung	35
7.5 Handlungspflicht des Landes bei Unterschreiten der Mindestausstattung	36
7.6 Notwendige Transparenz des kommunalen Aufwandes – Ausfüllung des gegebenen Beurteilungsspielraums	37
8. Vertikale Finanzverteilung	39
8.1 Verteilungssymmetrie	40
8.2 Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Landes nach Art 49 Abs. 1 LV	41
8.3 Nachweis der Ermessensausübung	41
8.4 Möglichkeit der Ermittlung des Finanzbedarfes	43
9. Festlegung der Zuschussbedarfe	44
9.1 Erhebung des Sachverhaltes	45
9.2 Ermittlung der zur Verfügung stehenden Einnahmen	45
9.3 Aufwendungen (Ausgaben) Aufgabenzuordnung	46
9.3.1.1 Angemessenheit der Ausgaben des Verwaltungshaushaltes	47
9.3.1.2 Zirkelschluß	47
9.3.1.3 Ausgabenabgrenzung von Gemeindeaufgaben und Kreisaufgaben bei den kreisfreien Städten durch Gutachten und Gesetzentwurf	48
9.3.1.4 Neubewertung der Kreisaufgaben bei den kreisfreien Städten	56
9.3.1.5 Keine doppelte Berücksichtigung von Aufwendungen	58
9.3.1.6 Aufgaben und Ausgaben des Vermögenshaushaltes	58
9.4 Finanzkraft Erträge (Einnahmen)	59
9.4.1.1 Berechnung der Steuerkraftmesszahl	59
9.4.1.2 Teilweiser 90 % Ansatz Steuerkraftmesszahl bei der Berechnung der Finanzkraftmesszahl	66
9.4.1.3 Sonderproblem Vermögenshaushalt	66
9.4.1.4 Sonderproblem Zinsen - Kongruenz von Einnahmen und Ausgaben	67
9.4.1.5 Bedarfsberechnung	69
9.4.1.6 Verwendung von Messzahlen statt Ausgabebeträgen	69

10.	Bildung von Teilmassen.....	73
11	Wechselwirkung auf die Gemeinden durch Kürzung Kreisbereich.....	75
12	Die Finanzausgleichsmasse.....	77
13	Einzelelemente des Finanzausgleiches.....	77
13.1	Allgemein.....	77
13.2	Schlüsselzuweisungen an Gemeinden zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft nach §§ 5 bis 8.....	78
13.3	Schlüsselzuweisungen an Landkreise und kreisfreie Städte § 9.....	78
13.4	Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich sozialer Lasten § 10.....	80
13.5	Schlüsselzuweisungen an die zentralen Orte § 11.....	80
13.6	Vorwegzuweisungen.....	82
13.6.1.1	Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzsituation der Gemeinden und Kreise und Zweckzuweisungen und in Form der Sonderbedarfszuweisungen § 4 Abs. 2 und §§ 12 bis § 13.....	83
13.6.1.2	Sonderbedarfszuweisungen § 14.....	85
13.6.1.3	Zuweisungen zu den Straßenbaulasten § 16.....	85
13.6.1.4	Fehlender Flächenansatz?.....	85
13.6.1.5	Zuweisungen zur Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen § 19.....	85
13.6.1.6	Zuweisungen für Theater und Orchester § 15.....	86
13.6.1.7	Zuweisungen zur Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen § 17.....	86
13.6.1.8	Zuweisungen zur Förderung des Büchereiwesens § 18.....	86
14	Zusammenfassendes Ergebnis.....	86

1. Einführung

Gegenstand dieser Untersuchung werden im Wesentlichen die handwerkliche Neuordnung des kommunalen Finanzausgleiches sowie deren verfassungsrechtliche Beurteilung sein. Die Frage der Verteilungssymmetrie, also ob das Verhältnis zwischen Land und Kommunen richtig eingependelt ist, wird nur insofern eine Rolle spielen können, inwieweit die Überlegungen der Landesregierung den rechtlichen Anforderungen entsprechen. Dabei geht es insbesondere darum, ob die Prüfung des Landes in dieser Hinsicht ausreichend war, oder ob aus diesem Grunde die Novelle mit dem Makel der Verfassungswidrigkeit behaftet ist.

Soweit im Finanzausgleichsgesetz bisherige Regelungen unverändert übernommen werden, bleiben sie aus Zeitgründen bei dieser Betrachtung zunächst außen vor, es sei denn, sie hätten substantielle Auswirkungen auf geplante Veränderungen.

Das Gutachten baut weitestgehend auf den im NIW-Gutachten und den Regierungsentwurf enthaltenen Zahlenmaterial auf. Das hatte zum einen zeitliche Gründe, es stand nur ein relativ kurzer Zeitraum zur Verfügung. Und aus methodischen sollte ein Zahlenstreit vermieden werden, der von den eigentlichen Problemen abgelenkt hätte.

2. Darstellung der Ziele des Projektes

Die schleswig-holsteinische Landesregierung beabsichtigt, den kommunalen Finanzausgleich neu zu ordnen. Die jetzige Fassung stammt aus dem Jahre 1970, in dem der 1955 eingeführte Finanzausgleich letztmalig grundlegend verändert worden ist. Natürlich gab es in der Zwischenzeit regelmäßige Anpassungen, die aber immer Einzelfragen regelten¹. Eine Übersicht über die letzten Anpassungen seit 1988 wurde dem Landtag kürzlich vorgelegt². Insbesondere will die Landesregierung klären, ob die Finanzausstattung der einzelnen Kommunen noch in geeigneter Weise den Notwendigkeiten entspricht. Dabei wollte sie eine vertiefte Betrachtung dazu anstellen, ob der kommunale Finanzausgleich insgesamt noch schlüssig und zeitgemäß sei. Sie betont die Erforderlichkeit einer umfassenden Gesamtschau. Beispielhaft nennt sie dann das Verhältnis von Gemeindeaufgaben sowohl zu den Kreisaufgaben auf der Ebene der kreisfreien Städte als auch der Landkreise. Genannt werden auch die Maßstäbe für die Mittelverteilung innerhalb der großen Blöcke³.

Zur Lösung der aufgeworfenen Fragen legt sie einen Gesetzentwurf nach einer ersten Kabinettsbefassung mit Stand vom 3. September 2013 vor.

Die Landesregierung führt die Vorlage mit folgender Formulierung ein:

„... Der kommunale Finanzausgleich wird gründlich, umfassend, sachgerecht und nach intensivem und langem Dialog mit der kommunalen Familie neu geordnet. Er wird transparent, effizient und bietet die Chance, bei vielen Kommunen eine höhere

¹Derzeit gültiges FAG – künftig bezeichnet mit aF - Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG -) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2011, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.06.2013, GVOBl. S. 274

² Landtagsdrucksache 18/569 vom 13.03.2013

³ Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs
Stand 03.09.2013 - künftig RegE - Seite 2

Akzeptanz zu finden. Die großen Städte wie auch der ländliche Raum mit seinen vielen kleineren Gemeinden werden gestärkt.

...Maßstab des neuen FAG sind die kommunalen Aufgaben und die durch sie hervorgerufenen Zuschussbedarfe abzüglich der kommunalen Einnahmen. Es gibt drei große Aufgabengruppen: die gemeindlichen Aufgaben, die Aufgaben der Kreise und kreisfreien Städte und die übergemeindlichen Aufgaben...“⁴

Das Innenministerium betrachtet den vorgelegten Gesetzentwurf als Ergebnis des intensiven Dialogs und der gemeinsamen Erörterungen. Ob der Gesetzentwurf die Ergebnisse der Erörterungen tatsächlich wiedergibt, ist streitig.

Ein Schwerpunkt liegt bei den sozialen Lasten der Kreise und kreisfreien Städte. Sie werden entsprechend ihrem großen Umfang zu einem zentralen Verteilungskriterium. Es sind rund 270 Mio. € von 936 Mio. € im Finanzausgleich für diesen Bereich vorgesehen. Das Innenministerium legt dann dar: „... Wo die Kreise und kreisfreien Städte bereits durch den Bund entlastet werden – bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung – mindert das allerdings ihren Finanzbedarf im Verhältnis zu den Gemeinden. Künftige Verschiebungen der sozialen Lasten zwischen den einzelnen Kreisen und kreisfreien Städten werden unmittelbar zu entsprechend veränderten Schlüsselzuweisungen führen...“⁵

Auch auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden werden die sozialen Lasten berücksichtigt. Die aus der Sicht des Landes nicht mehr gerechtfertigte Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden an den Kosten der Unterkunft im Rahmen des SGB II wird aufgehoben und stattdessen diese Aufgabe vollständig bei den Schlüsselzuweisungen an Kreise und kreisfreie Städte berücksichtigt⁶.

Die Leistungen an zentrale Orte, die Aufgaben für ihr Umland erfüllen, sollen stärker honoriert werden, wie das Gutachten aufgezeigt hat. Dazu soll die tatsächliche Mehrleistung der Stufen zentraler Orte im kommunalen Finanzausgleich wie bisher unabhängig von der Einwohnerzahl des zentralen Ortes selbst abgebildet werden⁷.

Weiter führt das Innenministerium aus: „In vielerlei Hinsicht wird der kommunale Finanzausgleich transparenter und nachvollziehbarer. So werden die Gemeindegemeinschaften abgeschafft, weil sie kein Sonderfall mehr seien, sondern zum Regelfall geworden wären. Unverständliche sogenannte „Festbeträge“ würden aufgehoben. Die Finanzausgleichsumlage, die einnahmestarke Gemeinden solidarisch entrichten, werde mit der ähnlich wirkenden Zusatzkreisumlage zusammengeführt.“⁸

Die Fortentwicklung soll anlassbezogen und darüber hinaus regelmäßig evaluiert werden. Dies sei erforderlich, weil die Aufgabenentwicklung nicht prognostiziert werden könne.⁹

Als Fazit führt das Innenministerium aus: „Ein neuer kommunaler Finanzausgleich entsteht, der den Kommunen gerecht wird. Das Land nimmt seinen Verfassungsauftrag ernst: Die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände wird gesichert,

⁴ RegE Seite 2

⁵ RegE Seite 3

⁶ RegE Seite 3

⁷ RegE Seite 3

⁸ RegE Seite 4

⁹ RegE Seite 4

eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben wird ausgeglichen, eine angemessene Finanzausstattung erreicht (Vergleich Art. 49 der Verfassung).“¹⁰
Bild 1¹¹

¹⁰ RegE Seite 4

¹¹ Quelle: RegE Anlage 1, weniger differenzierend noch in: Lt-Drucks. 18/447 Anlage 2

Maßstäbe und Themen bei der Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

Maßstäbekatalog I: unmittelbare Ziele bei der Fortentwicklung des FAG

Transparenz	Effizienz	Akzeptanz
-------------	-----------	-----------

Maßstäbekatalog II: grundsätzliche Ziele des kommunalen Finanzausgleichs

Fiskalisches Ziel	Re-Distributives Ziel	Allokatives bzw. meritorisches Ziel
Finanzierungs- bzw. Aufstockungsfunktion	Verteilungs- bzw. Ausgleichsfunktion	Lenkungsfunktion
=Leistungsfähigkeit aller Kommunen sichern und unterschiedliche Aufgabenbelastung ausgleichen	=Leistungsfähigkeit insb. steuerschwacher Kommunen sichern, Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse	=Steuerung bei externen Effekten oder Größenvorteilen (allokativ) bzw. politisch oder raumordnend begründeter Lenkungsabsicht (meritorisch)

Parameter ("Stellschrauben"): Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs

vertikale Dimension (Finanzausgleichsmasse)	horizontale Dimension (Allgemeine Schlüsselzuweisungen)	paternalistische Dimension (Zweckgebundene Zuweisungen, Vorwegentnahmen u.ä.)
wieviel?	wohin?	wofür?
I.1 Verbundgrundlagen und Verbundsatz	II.1 Ausmaß des Ausgleichs	III.1 Fehlbeträge und Haushaltsnotlagen
I.2 Grundsätzliche Kriterien zur Höhe der Dotierung	II.2 Differenzierung nach Gebietskörperschaften	III.2 Investitionen und Schulbau
I.3 Steuerkraftermittlung der Gemeinden	II.3 Beteiligung abundanter Kommunen	III.3 Zuweisungen für Theater und Orchester
I.4 Finanzkraftermittlung der Kreise	II.4 Finanzierung der Kreise (und Ämter)	III.4 Zuweisungen zur Förderung des Büchereiwesens
I.5 Verstetigung	II.5 Verteilungskriterium Einwohnerzahl	III.5 Zuweisungen zur Förderung von Frauenhäusern
	II.6 Verteilungskriterium Demographie	III.6 Zuweisungen zu den Straßenbaulasten
	II.7 Verteilungskriterium Bildungsaufwand	III.7 Zuweisungen zur Kita-Förderung
	II.8 Verteilungskriterium Soziallasten	III.8 Haushaltskonsolidierung
	II.9 Verteilungskriterium Fläche	
	II.10 Berücksichtigung besonderer Belastungen	

Unter Kosten und Verwaltungsaufwand wird dann ergänzt „... mit der Reform können nicht alle Nöte der Kommunen gelöst werden. Weitere Entlastungen von den dynamisch steigenden Sozialaufwendungen durch den Bund sind unabdingbar. Gleichwohl wird durch die Neuordnung

eine sachgerechte und austarierte Finanzausstattung der Gemeinden und Kreise im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches erreicht.“¹²

Letztere Aussage ist eine programmatische, die im Hinblick auf künftige Kostenübernahmen durch den Bund nicht in die rechtlichen Erwägungen einbezogen werden kann, weil es keine Anhaltspunkte für eine echte Konkretisierung dieses Wunsches gibt.

3. Vorbereitungsverfahren

Im Februar 2013 wurde ein Zwischenbericht zum Verfahren im Landtag eingebracht.¹³ Verwaltungstechnisch hat das Innenministerium seit August 2012 den Dialog mit der kommunalen Familie aufgenommen. Dafür wurde das beim Innenministerium bestehende Gremium „Beirat für den kommunalen Finanzausgleich“ nach § 36 des geltenden Finanzausgleichsgesetzes¹⁴ genutzt. Ihm gehören Vertreter aller vier kommunalen Landesverbände sowie des Finanzministeriums an und in dieser Phase als Gast zusätzlich ein Vertreter des Landesrechnungshofes. Die Federführung lag beim Innenministerium. Parallel dazu hat eine Arbeitsgruppe auf Arbeitsebene die Beiratssitzungen und die Mitglieder des Beirates vorbereitet.. Wichtig sei dem Innenministerium dabei gewesen, dass auch kommunale Praktiker vertreten waren¹⁵.

Wie die Gesetzesbegründung¹⁶ ausführt, wurde zu einem wesentlichen Teilaspekt in Abstimmung mit dem Beirat und im Auftrag des Innenministeriums ein Gutachten durch das Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (künftig NIW) erstellt¹⁷.

Im Beirat und in der Arbeitsgruppe fand ein intensiver Dialog sowohl der Grundsatzfragen als auch der Einzelfragen statt. Die Aussage¹⁸: „Der kommunale Finanzausgleich wird gründlich, umfassend, sachgerecht und nach intensivem und langem Dialog mit der kommunalen Familie neu geordnet“, könnte den Eindruck erwecken, dass Einvernehmen erzielt worden sei. Das ist nicht der Fall. So hat beispielsweise der Landkreistag der Institution NIW als Gutachter nicht zugestimmt. Die Beiratsergebnisse können nicht als einvernehmliche Lösung gewertet werden, wie Protokolle über die Besprechungen zeigen. Die verfassungsrechtlichen und sonstigen Mitwirkungsrechte der Kreise und Gemeinden werden durch die Beratungen im Beirat nicht berührt. Es handelt sich ausschließlich um ein Beratungsgremium an der Seite des Innenministeriums. Auch können die Diskussionsinhalte und Abwägungen nicht als Teil des förmlichen Gesetzgebungsverfahrens gewertet werden, weil den Mitgliedern beider Gremien die demokratische Legitimation für Entscheidungen fehlt.

Die Vorbereitungen sowohl in der Arbeitsgruppe als auch im Beirat können die im Gesetzgebungsverfahren notwendigen Abwägungsprozesse nicht ersetzen. Auch die Diskussionen können die Darstellung der Sachverhalte und die darauf beruhenden Abwägungen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens weder auf der Ebene des Ministeriums noch auf der Ebene des Gesetzgebers ersetzen oder untermauern. Vielmehr hat der Gesetzentwurf selbst Abwägungen darzustellen und vorzunehmen, die sich dann der Landtag zu Eigen machen kann

¹² RegE Seite 5

¹³ Lt-Drucks. 18/477 vom 07.02.2013

¹⁴ künftig § 29 nF

¹⁵ RegE Seite 3

¹⁶ auf Seite 3

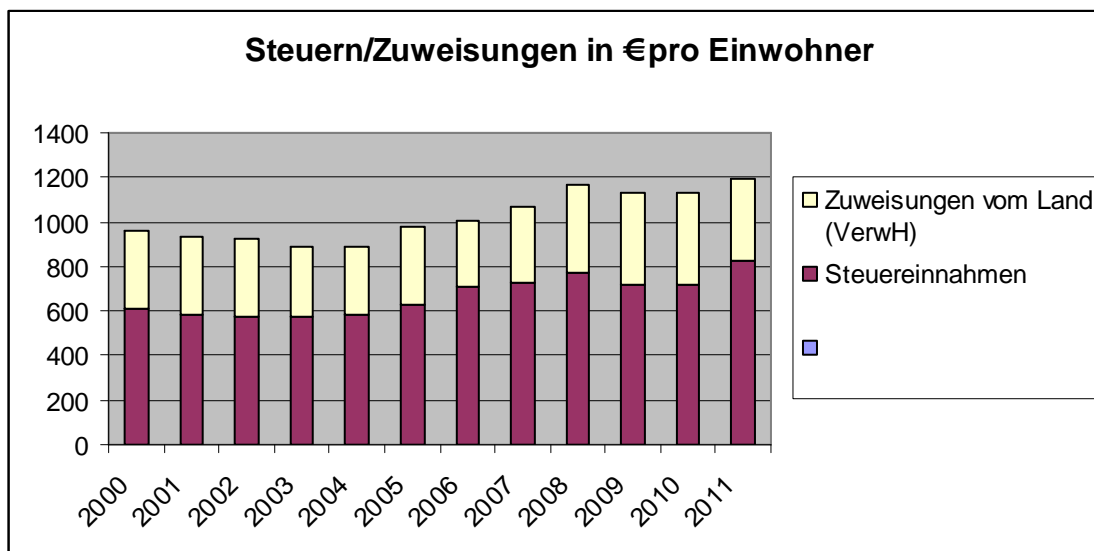
¹⁷ Das Gutachten wurde als Umdruck 18/1579 im Landtag veröffentlicht

¹⁸ RegE Seite 2

oder durch eigene ersetzt. Dies gilt insbesondere für dieses Gesetzesvorhaben, zumal der Innenminister selbst im Regierungsentwurf feststellt, dass ein breites Einvernehmen aufgrund der unterschiedlichen Interessen gar nicht möglich gewesen sei¹⁹.

4. Finanzlage der Kommunen

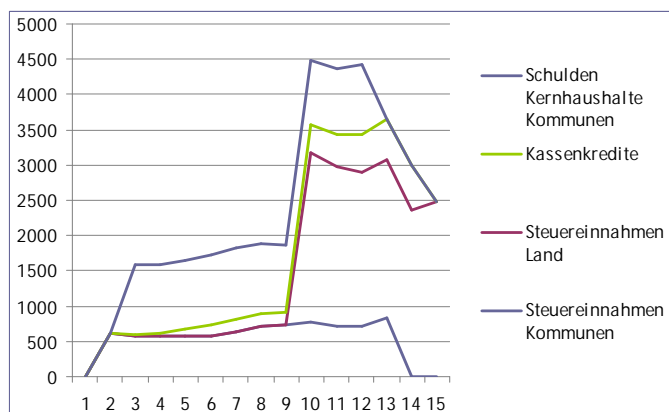
Die Finanzlage der Kommunen ist immer noch angespannt. Angesichts dieser Lage kommt den Einnahmen aus dem Finanzausgleich eine hohe Bedeutung zu, wie die Übersicht zeigt:



eigene Berechnung

4.1 Verschuldung Entwicklung

Die nachfolgende Übersicht²⁰ zeigt einen Ausschnitt aus der Finanzentwicklung des Landes.



¹⁹ Seite 36

²⁰ die Daten wurden, soweit sie nicht aus dem NIW-Gutachten oder dem RegE stammen der FinanzDepesche vom 27. Januar 2012 und dem Bericht des Innenministerium vom 28.08.2013 – IV 303 – zur Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein entnommen

In den Jahren 2000 bis 2013, die in der x-Achse dargestellt sind, ist es trotz steigender Steuereinnahmen des Landes und der Kommunen nicht gelungen, den Anstieg der fundierten Schulden und der Kassenkredite zu verhindern. Das macht sehr deutlich, daß es im kommunalen Bereich finanzielle Defizite gibt.

Die kommunale Finanzlage der einzelnen Gebietskörperschaften stellt sich sehr unterschiedlich dar.

Kommunalgruppe	Anzahl der Kommunen innerhalb der Kommunalgruppe	davon Anzahl mit aufgelaufenem Defizit	Summe aufgelaufener Defizite (in Mio. €).	Einwohner
Kreisfreie Städte	4	4	575	601.298
Kreisangehörige Gemeinden	1.110	183	220	2.218.237
Kreise	11	8	140	2.218.237
Summe	1.125	195	935	2.837.535

Rund 60 % der aufgelaufenen Defizite von 935 Millionen € entfallen auf die kreisfreien Städte. Deutlich wird auch, dass die Mehrzahl der kreisangehörigen Gemeinden (84 %) in der Lage war, ein ausgeglichenes Ergebnis zu erreichen. Von den 11 Kreisen weisen 8 Defizite aus. Wenn 84 % der kreisangehörigen Gemeinden ein ausgeglichenes Ergebnis erzielen, erscheint es unverständlich, warum gerade die kreisangehörigen Gemeinden im Vergleich zu den Landkreisen Zuwächse aus dem Finanzausgleich erhalten sollen.

4.2 Verschuldungsentwicklung - Kreditabbau

Allein aus einer rückläufigen Kreditaufnahme bzw. aus einem Rückgang der Verschuldung kann nicht geschlossen werden, dass sich die Finanzlage verbessert hat. Die Liquiditätslage einerseits und die Entwicklung der Aufwendungen für einzelne Aufgaben andererseits sind zu unterscheiden. Hier sind durchaus gegenläufige Entwicklungen möglich, so dass die Entwicklung der Verschuldung nur ein ganz schwacher Indikator für eine Verbesserung der Finanzlage sein kann.

Dies gilt im Übrigen auch für die Kassenkredite. So hat beispielsweise die Stadt Braunschweig ihre Kassenkredite vor einigen Jahren durch Vermögensverkäufe getilgt. Damit hat sich die Einnahme- und Ausgabesituation überhaupt nicht verändert, sondern es wurde lediglich eine Vermögensumschichtung vorgenommen, die die Kostenstrukturen an sich völlig unverändert gelassen hat.

4.3 Kassenkredite

Die Kassenkredite stellen einen Indikator für die fehlende Mindestausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften dar, weil dadurch sichtbar wird, dass es sich nicht nur um unterjährige Ausgleichs von Liquiditätsschwankungen handelt, sondern dass insgesamt mehr ausgegeben werden musste, als an Einnahmen verfügbar waren. Das Anwachsen der Kassenkredite ist ein sicheres Indiz für eine fehlende finanzielle Mindestausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften.

Dass die kommunalen Kassenkredite immer dauerhafter zur Finanzierung der kommunalen Haushalte in Anspruch genommen werden, ist inzwischen allgemein anerkannt. So hat

beispielsweise der Bundesfinanzbericht²¹ festgestellt: „Ein wesentlicher Indikator zur Beurteilung der kommunalen Finanzsituation ist die Entwicklung der Kassenkredite....“ Die eigentlich kurzfristigen Kassenverstärkungskredite werden bei den betroffenen Kommunen dauerhaft zur Finanzierung des Verwaltungshaushalts in Anspruch genommen. In gleicher Art und Weise hat sich auch die Deutsche Bundesbank²² geäußert: „Die Gesamtentwicklung der Kassenkredite lässt die Anspannung der kommunalen Finanzen erkennen. Während der Stand der Kassenkredite Rückschlüsse auf die Haushaltslage von Gemeinden zulässt, ist der Umfang der Kredite hierfür kaum geeignet ...“. Auch andere Institutionen in der Finanzwirtschaft²³ werten Kassenkredite als einen zentralen Krisenindikator der Kommunalfinanzen. Danach gilt die Faustformel: „Je höher eine Kommune über Kassenkredite verschuldet ist, desto größer ist die Diskrepanz zwischen Finanzkraft einerseits und Ausgabenbedarf andererseits. Sie sind damit ein wesentlich besserer Indikator als die nachgewiesenen Kreditmarktschulden. Auch nach Auffassung dieser Behörde werden Kassenkredite immer stärker zur Finanzierung laufender Ausgaben eingesetzt.

Die Entwicklung der Kassenkredite in Schleswig-Holstein macht dieses ebenfalls deutlich. Sie betragen inzwischen ein Vielfaches der Zuschussbedarfe für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben. Sie haben die Höhe von rund der Hälfte der kommunalen Verschuldung für Investitionen erreicht.

Das Land geht davon aus, dass sich die Finanzlage der Kommunen infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2009 deutlich verschlechtert hat und sieht selbst auch die Kassenkredite als Indikator für diesen Sachverhalt, der wie folgt dargestellt wird²⁴:

	2008	2009	2010 ²⁵	2011	2012
I. Schleswig-Holstein:					
Kassenkredite in Mio. Euro	447	519	654	774	916
Kassenkredite in Euro/Ew.	158	183	231	273	327
II. Nachrichtlich – alle Flächenländer:					
Kassenkredite in Mio. Euro	29.801	34.943	41.064	45.038	47.947
Kassenkredite in Euro/Ew.	391	460	541	594	642

Quelle RegE

Zwar sind auch in den übrigen Flächenländern die Kassenkredite von 2008 bis 2012 angestiegen (+ 64,2 %), der Anstieg dieser Kredite bei den kommunalen Gebietskörperschaften in Schleswig-Holstein war jedoch höher (+ 107,0 %).

Besonders besorgniserregend ist die Tatsache, dass es nicht gelungen ist, entsprechend der Steigerung des Steueraufkommens die Kassenkredite zurückzuführen.

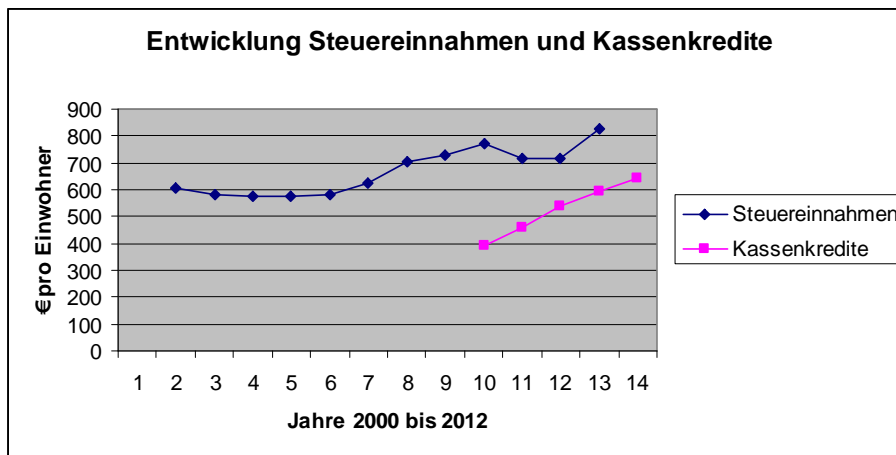
²¹ BMF, Finanzbericht 2013, Seite 159

²² Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2007, Seite 30/31

²³ Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 6/2008, Seite 496/Seite 502

²⁴ RegE Seite 32

²⁵ Die Angaben zu 2010 sind wegen der Umstellung auf das doppelte Rechnungswesen in zahlreichen Kommunen noch mit Unsicherheiten verbunden. Möglicherweise beläuft sich das Defizit 2010 entsprechend dem Bericht des Innenministers nur auf 800 Millionen €. Da Jahresabschlüsse für 2011 und 2012 zum Zeitpunkt der Erstellung des Gesetzentwurfes noch nicht vorlagen, können keine endgültigen Zahlen vorgelegt werden. Das Innenministerium sieht allerdings die Tendenz, dass die aufgelaufenen Defizite, die eine steigende Tendenz aufweisen, und entsprechend parallel zu den Entwicklung der Kassenkredite verlaufen werden



eigene Berechnung

Kassenkredite dienen ursprünglich der Zielsetzung, vorübergehende Liquiditätsengpässe ausgleichen zu können. In dieser Funktion müssen sie am Jahresende glatt gestellt sein. Das ist nicht mehr der Fall. In den vergangenen Jahren wurden Kassenkredite jedoch zunehmend zur Finanzierung von Ausgaben der laufenden Rechnung verwendet. Das Ansteigen von Kassenkrediten stellt somit einen guten Indikator für strukturelle Defizite im kommunalen Bereich dar.

Weil sich die Kassenkredite von ihrer ursprünglichen Zielsetzung, vorübergehende Liquiditätsengpässe ausgleichen zu können, zu einem Dauerfinanzierungsinstrument entwickelt hätten – so auch das Land Schleswig-Holstein selbst²⁶ - stellt sich die Frage, ob das Land als oberste kommunale Aufsichtsbehörde nicht zu einem Handeln dahingehend gezwungen ist, dass die Zweckentfremdung der Kassenkredite unterbunden wird. Schließlich entsteht dadurch ein erhebliches Zerrbild in der öffentlichen Finanzstatistik und es stellt sich die Frage, ob im Rahmen der Europäischen Union die Berichterstattung des Landes Schleswig-Holstein zur Frage der kommunalen Finanzsituation noch aussagekräftig und richtig ist. Das Land hat hier sehenden Auges die Verfestigung einer gesetzeswidrigen Praxis zugelassen.

Mit diesen Feststellungen macht der Regierungsentwurf selbst deutlich, dass eine Unterdeckung der Kommunalfinanzierung gegeben ist, ohne daraus die notwendigen Konsequenzen, z. B. die Frage nach der Verteilungssymmetrie, zu stellen.

4.4 Gegensteuerung durch das Land

Das Innenministerium nennt einen Katalog von Faktoren zur Entspannung der Finanzlage seit 2012 wie folgt²⁷:

- stabile Zuwächse in der Summe kommunaler Einnahmen²⁸,
- spürbare Entlastungen der Kreise und kreisfreien Städte durch die schrittweise Übernahme der sich stark dynamisch entwickelnden Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund

²⁶ Vgl. RegE Seite 32. Zu dieser These wurden der Bericht des Innenministeriums zur Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein vom 28. August 2013 als Beleg angeführt und sich auf den Sachverständigenrat berufen: Jahresgutachten 2012/13 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Seite 216

²⁷ Seite 33/34 RegE

²⁸ Vgl. Anlage 1 des Berichts des Innenministeriums zur Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein, a.a.O.

(Zuschussbedarf 2011 rd. 123 Mio. Euro; ab 2014 vollständige Übernahme dieser stark ansteigenden Ausgaben durch den Bund),

- verstärkte und zielgerichtete Unterstützung der Kommunen beim Ausbau des Betreuungsangebotes für unter Dreijährige durch Bund und Land; der zusätzliche Landesanteil soll von 15 Mio. Euro in 2013 auf 80 Mio. Euro ab 2017 anwachsen,
- geplante Anhebung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer von 5 % auf 6,5 % ab 2014 (dieses führt zu zusätzlichen Einnahmen im kommunalen Finanzausgleich von etwa 15 Mio. Euro),
- verstärkte und zielgerichtete Unterstützung der Kommunen mit aufgelaufenem Defizit²⁹,
- verstärkte Anstrengungen der Kommunen zur Haushaltskonsolidierung ab 2010 in Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise 2009,
- aufgabenorientierte interkommunale Finanzverteilung im Zuge der geplanten Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs ab 2015.

Darüber hinaus werde die Landesregierung aktiv die kommunalen Interessen in der Bund-Länder-Diskussion um grundlegende Reformen in der Eingliederungshilfe vertreten. Diese stehen im Zusammenhang mit den Zusagen des Bundes, über den Fiskalpakt auch die Kommunen gezielt im Bereich der Eingliederungshilfe zu entlasten. Aufgrund der hohen Ausgaben in diesem Bereich würden sich mittelfristig spürbare Entlastungen ergeben.

Trotz der sich abzeichnenden Verbesserungen müssen allein aufgrund der erheblichen Vorbelastungen in Form der aufgelaufenen Defizite die Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung intensiv weiter fortgesetzt werden. Ergänzend zu einer sachgerechten interkommunalen Finanzausstattung kommt auch der Haushaltskonsolidierung nach wie vor eine herausragende Bedeutung zu.

Unter Bezug auf den Fiskalpakt sieht das Land weitere Entspannungsmöglichkeiten durch Entlastungsmaßnahmen im Bereich der Eingliederungshilfe. Dies kann – wie der Wunsch nach einer allgemeinen Kostenübernahme durch den Bund – gegenwärtig nicht quantifiziert und damit rechtlich berücksichtigt werden.

Von den insgesamt 1125 Kommunen sieht die Landesregierung insbesondere 16 Kommunen, auf die sich über 80 % der Defizite konzentrieren, als besonders problematisch an. Zur Behebung der Finanzsituation und Probleme wird besonders auf das Thema Konsolidierungshilfen und §§ 12³⁰ und 13 nF des Gesetzentwurfes verwiesen.

Insbesondere weist die Landesregierung auch auf die Unterstützung beim Ausbau der Kommunen zur Finanzierung des Betreuungsangebotes für unter Dreijährige durch die geplante Erhöhung des Grunderwerbssteuerhebesatzes zur nachhaltigen Verbesserung der Finanzsituation hin. Damit hat die Landesregierung nach ihrer Auffassung auch wesentliche Teile der 2007 vorgenommenen Kürzungen der Finanzausgleichsmasse rückgängig gemacht.

Das Land erkennt an³¹, dass es eine Beobachtungs- und Anpassungspflicht im Hinblick auf den Finanzausgleich hat und will dieser Pflicht durch die Neuordnung nachkommen. Mit dem Entwurf soll strukturellen Unwuchten entgegengewirkt werden. Dann führt der Innenminister aus³²: „... Während die Maßnahmen zur Unterstützung defizitärer Kommunen im Wesentlichen

²⁹ vgl. RegE Ausführungen unter Ziffer II.2

³⁰ § 16, 16 a und 16b aF

³¹ RegE Seite 35

³² RegE Seite 35

die in der Vergangenheit entstandenen Defizite in den Blick nehmen, ist die Neuordnung des kommunalen Finanzausgleiches zukunftsgerichtet.“

Mit dieser Aussage ist die Tatsache schwer zu vereinbaren, dass der Blickwinkel bei der Neuordnung des kommunalen Finanzausgleiches nicht den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung mit Zahlen und konkreten Überlegungen einbezieht und damit die künftige Entwicklung einschätzt.

Das Innenministerium verweist dann auf den intensiven Dialog mit der kommunalen Familie, insbesondere im Beirat und noch stärker in der seine Sitzungen vorbereitenden Arbeitsgruppe. Der Diskurs findet sich nach Auffassung des Landkreistages inhaltlich allerdings nicht in dem Gesetzentwurf und seiner Anlage 1 wieder.

Hinsichtlich des vertikalen Ausgleiches findet sich lediglich die Feststellung, dass es sich dabei um Überlegungen zur Steuerverbundquote und damit zur Finanzausgleichsmasse handelt. Einzelheiten der Überlegungen und Abwägungen finden sich im Entwurf nicht wieder³³. Eine Auseinandersetzung mit den Überlegungen und Abwägungen des Landes kann folglich nicht stattfinden. Die Entscheidungskriterien des Landes werden nicht transparent dargelegt.

Auch zum horizontalen Finanzausgleich finden sich in der Einleitung des Innenministeriums keine Fakten und bewertenden Aspekte.

Die nach Auffassung des Innenministeriums besonders streitbefangene Aufteilung der Schlüsselzuweisungen auf die einzelnen kommunalen Gruppen wurde im Auftrag des Ministeriums durch das NIW untersucht³⁴. Bei der Darstellung dieses Sachverhaltes³⁵ nimmt das Innenministerium und damit der Regierungsentwurf insofern keine Wertung vor, als nicht ausgeführt wird, ob und gegebenenfalls in welchen Teilen sich die Landesregierung die Inhalte des Gutachtens zu Eigen macht. Das Innenministerium behauptet sodann, die kommunalen Landesverbände wären sowohl bei der Formulierung des Gutachtenauftrages als auch bei der Auswahl des Gutachters über den Beirat sowie über die Arbeitsgruppe eingebunden gewesen. Über die Vergabe, die vom NIW angewandte Methodik sowie über die Ergebnisse des Gutachtens seien die kommunalen Landesverbände jeweils zeitnah und ausführlich durch das Innenministerium unterrichtet worden. Wie diese Ausführungen zu bewerten sind, ist strittig. Der Landkreistag hat nach Aussage seines Vorsitzenden³⁶ deutlich gemacht, dass weder eine Zustimmung zur Erteilung des Auftrages an das Institut noch zu den Methoden gegeben worden sei.

Als wesentliche Veränderung bezeichnet der Regierungsentwurf die Tatsache, dass die bisherigen dauerhaften Abzugs- und Zuführungsbeträge nach § 5 Abs. 1 zweiter Halbsatz FAG aF wegfallen. Dabei soll die Entlastung des Landes, die durch Einführung des SGB II im Wesentlichen im Bereich der Finanzierung des Wohngeldes entstanden ist, mit jährlich 51 Millionen Euro direkt weitergegeben werden. Die Mittel werden jetzt künftig Bestandteil des neuen Sozillastenansatzes bei den Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte nach § 4 Abs. 1 b FAG nF.

Eine bisher gesonderte Zuweisung des Landes an die Kreise und kreisfreien Städte im Volumen von rund 51 Millionen € jährlich soll direkt in den Finanzausgleich überführt werden.

³³ Vergleich Regierungsentwurf Seite 36 unter II 1a

³⁴ Umdruck 18/1579 Gutachten des niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches in Schleswig-Holstein vom Juli 2013

³⁵ RegE Seite 37

³⁶ in der Besprechung vom 25.09.2013 Vorstand und Finanzausschuss

Die bisher geltenden dauerhaften Abzugs- und Zuführungsbeiträge nach § 5 Abs. 1 zweiter Halbsatz FAG aF werden direkt in die Verbundmasse eingerechnet. Das ergibt eine Erhöhung des Verbundsatzes um 0,09 Prozentpunkte auf 17,83 %. Dies soll einer verbesserten Transparenz dienen. Die Finanzausstattung ändert sich nicht, weil eine 1:1-Umrechnung erfolgt. Allerdings weist das Land darauf hin, dass durch die feste Einfügung in den Verbundsatz eine Dynamisierung erfolgt und künftige Steigerungen deshalb den Kommunen zugute kommen. Dies gilt allerdings auch für das umgekehrte Risiko, dass die Steuereinnahmen sinken. In diesem Fall würde es sich um eine negative Dynamisierung handeln.

Es wird abschließend auf die vertikalen Aspekte des kommunalen Finanzausgleiches mit einer kurzen Bemerkung eingegangen³⁷. Es gibt also keine Untersuchung darüber, wie sich die Einnahmen und Ausgaben des Landes einerseits und die Einnahmen und Ausgaben der Kommunen andererseits verhalten haben und voraussichtlich in den nächsten Jahren verhalten werden. Insofern wird das Problem der Verteilungssymmetrie inhaltlich nicht angesprochen. Auf diesen Punkt wird im Zusammenhang mit der rechtlichen Würdigung noch besonders einzugehen sein.

Hinsichtlich der horizontalen Aspekte werden folgende Punkte als besondere Veränderungen genannt³⁸:

1.) Die Teilmassen werden im Anschluss an das NIW-Gutachten neu bemessen und für die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und kreisfreien Städte für Gemeindeaufgaben, für die Kreisaufgaben an die Kreise und kreisfreien Städte sowie für übergemeindliche Aufgaben neu verteilt.

In diesem Zusammenhang weist der Regierungsentwurf darauf hin, dass eine Regelüberprüfung spätestens nach sieben Jahren erfolgen solle. Angesichts des mit einem korrekt und transparent gemachten Revisionsverfahren verbundenen Aufwandes sind sieben Jahre im Normalfall hinnehmbar, auch wenn damit der Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung um zwei Jahre überschritten wird. Allerdings sollte die erste Evaluation früher erfolgen, weil das Gesamtsystem des Finanzausgleichs geändert wird und sich die Folgen dieser Änderung schon früher zeigen werden, so dass eine evtl. nötige Anpassung daher zu einem früheren Zeitpunkt erfolgen sollte und im Blick auf die konkrete Lage in Schleswig-Holstein erfolgen muss.

Dabei kommt es darauf an, eine wirkliche Revision mit einer gründlichen Überprüfung der Fakten durchzuführen. Würde man sich bei der Revision nur mit der Ausgabenentwicklung befassen, würde es sich auszahlen, wenn man sich unwirtschaftlich verhalten hat, weil man in diesem Fall bei der Revision mehr Finanzmittel bekommen würde. Dies wäre ein völlig falscher Mechanismus. Das System muss so gestaltet werden, dass der sparsame Umgang mit Mitteln belohnt wird und nicht der sorglose Umgang. Man darf auf keinen Fall einen „Ausgabewettbewerb“ entfachen.

2.) Die Sonderschlüsselzuweisungen nach § 8 Abs. 2 FAG aF werden künftig in die Gemeindeschlüsselzuweisungen eingerechnet und zu einer echten Mindestausstattung von 80 % der Ausgangsmesszahl umgewandelt (sog. Sockelgarantie). Das soll der Erhöhung der Transparenz dienen und die steuerschwächsten Gemeinden auf ein garantiertes Finanzkraftniveau anheben.

³⁷ RegE Seite 40

³⁸ RegE Seiten 38/39

- 3.) Die Zusatzkreisumlage nach § 27 Abs. 3 FAG aF soll abgeschafft werden. Auch dies soll einer höheren Transparenz des Finanzausgleiches dienen.
- 4.) Bei den Gemeindeschlüsselzuweisungen wird insofern ein demographischer Faktor eingeführt, als durch § 30 Abs. 1 Satz 2 FAG nF bei sinkender Bevölkerungszahl ein höherer Einwohnersatz für zwei Jahre fortgeschrieben wird. Dies war bisher in § 37 Abs. 2 FAG aF nicht enthalten.
- 5.) Neu eingeführt wird die Tatsache, dass ein wesentlicher Teil der Schlüsselzuweisungen für Aufgaben der Kreise und kreisfreien Städte künftig nach dem Kriterium der „sozialen Lasten“ verteilt wird. Insofern macht sich die Landesregierung die Erkenntnis zu Eigen, dass über die Hälfte des Zuschussbedarfes für Kreisaufgaben auf die Soziallasten in Form von Leistungen nach SGB II, SGB VIII und SGB XII entfällt. Wegen dieser technischen Lösung könne auf einen festen Quotensatz³⁹ zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten verzichtet werden. Die Anpassung an Veränderungen erfolge automatisch.
- Hier wird deutlich, dass das Land die Tatsache, dass die Soziallasten bei den kreisfreien Städten stark zu Buche schlagen, besonders berücksichtigt. Prinzipiell ist gegen diese Wertung und dieses gesetzgeberische Ermessen nichts einzuwenden. Allerdings stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage: Wenn der besonders große Kostenfaktor und Kostenblock bei den kreisfreien Städten ein besonderes Gewicht erhält, ob die Berücksichtigung eines großen Kostenblocks bei den Kreisen nicht auch Berücksichtigung finden muss, beispielsweise für die Lasten aus dem Bau und der Unterhaltung von Kreisstraßen und der Schülerbeförderung?
- 6.) Bei den außerhalb des Soziallasten-Ansatzes verbleibenden Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben an Landkreise und kreisfreie Städte wird künftig auf die für die Kreisumlage relevante Umlagekraft des Kreises abgestellt⁴⁰.
- 7.) Die bisherigen in § 12 Abs. 2 FAG aF ausgewiesenen pauschalen betragsmäßigen Korrekturen der Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte sollen abgeschafft werden. Dies geschieht, weil für die historisch gewachsenen Beträge heute keine plausible Begründung zu finden sei.
- 8.) Starke Veränderungen gibt es auch im Bereich der Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben entsprechend der Empfehlung des Gutachtens des NIW. Die bisherigen Zuweisungen für Schulen sollen aufgehoben werden, weil sie durch die Veränderung der Schullandschaft ohnehin gegenstandslos geworden seien. Für die Schlüsselzuweisungen auf den einzelnen Stufen der zentralen Orte schließt sich der Regierungsentwurf den NIW-Empfehlungen an.
- 9.) Art. 2 des Regierungsentwurfes streicht die bisherige Kostenerstattung als Sonderregelung des § 4 AG-SGB II/BKGG kreisangehöriger Gemeinden an den Leistungen der Kreise für Unterkunft und Heizung sowie den Kosten der Warmwasserbereitung nach SGB II.
- 10.) Die bisherige Regelung zu den Kreisaufgaben der Sozialhilfe und der Kriegsopferfürsorge sowie für Kriegsfolgehilfe als örtlicher Träger wird gestrichen.
- 11.) Die bisherige Regelung zur Steuerung der Konjunktorentwicklung wird durch die Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz obsolet und gestrichen.

³⁹ Bisherige Quotenfestlegungen § 12 Abs. 1 alte Fassung

⁴⁰ § 4 Abs. 1 Satz eins Nummer 2A und § 9

Das zentrale Ergebnis des Gutachtens⁴¹ ist, dass die wichtigsten drei Töpfe des Finanzausgleiches angepasst und sich wie folgt entwickeln sollen.

- Der Finanzausgleich für Gemeindeaufgaben soll von 40 v.H. auf 42,4 v.H. steigen.
- Der Ausgleich für Kreisaufgaben soll von 48,59 v.H. auf 43,9 v.H. sinken.
- Der Ausgleich für übergemeindliche Aufgaben soll von 11,41 v.H. auf 13,7 v.H. steigen.

In Zahlen zusammengefasst ergibt sich durch die Neuregelung folgende Verschiebung der Finanzmassen⁴²:

Das bisherige Verhältnis bei den Kreisschlüsselzuweisungen zwischen kreisfreien Städten und Kreisen würde sich vom 2,6fachen zum 4fachen verändern! Bei einem Entzug von ca. 50 Millionen € (IM) bei den Kreisschlüsselzuweisungen zu Lasten der Kreise würde sich dieses Verhältnis im Einzelnen wie folgt darstellen:

Bisher:

Kfr. Städte: 195.649.656 € durch 619.298 Einwohner = 316 € pro Einwohner

Kreise: 270.142.692 € durch 2.218.237 Einwohner = 122 € pro Einwohner

Neu:

Kfr. Städte: 245.649.656 € durch 619.298 € Einwohner = 396,66 € pro Einwohner

Kreise: 220.142.692 € durch 2.218.237 Einwohner = 99,24 € pro Einwohner

Im Ergebnis bedeutet dies, dass die 619.298 Einwohner in den kreisfreien Städten für die staatliche Aufgabenerfüllung 25 Millionen € mehr bekommen sollen als die 2,218 Millionen Einwohner in den Kreisen.

Auf den Seiten 40 und 41 listet der Gesetzentwurf Punkte auf, die zwar andiskutiert, aber nicht aufgenommen worden sind. Soweit sie im Rahmen dieser Untersuchung relevant sind, werden sie bei den entsprechenden Punkten aufgegriffen.

5. Zwei-Ebenen-Modell oder Drei-Säulen-Modell

Diskutiert wurde auch die grundsätzliche Frage, ob nach dem Drei-Säulen-Modell (Gemeinden, Landkreise und kreisfreie Städte) oder nach dem Zwei-Ebenen-Modell (Gemeindeaufgaben und Kreisaufgaben) verfahren werden soll⁴³. Der Regierungsentwurf schlägt das Zwei-Ebenen-Modell vor, weil dieses die tatsächlichen kommunalen Aufgaben und die Belastung besser abbilde. Damit würde man sich stärker an einem aufgabenorientierten Finanzausgleich anlehnen. Insoweit macht es sich die Vorschläge des NIW zu Eigen⁴⁴.

Da der Regierungsentwurf vom Zwei-Ebenen-Modell ausgeht und dieses sich in der Diskussion als nicht streitig darstellt, wird dieser Frage kein gutachterlicher Raum gewidmet. Hier wird nur grafisch kurz das Zwei-Ebenenmodell als gegeben und unstrittig dargestellt und weiterverfolgt. Es hat sich im Übrigen in Niedersachsen als grundsätzlich tauglich und verfassungsrechtlich zulässig erwiesen⁴⁵.

Bild 2 I⁴⁶

⁴¹ Quelle: Vermerk SH Landkreistag 26.08.13 Dezernat I

⁴² Quelle: Vermerk SH Landkreistag vom 28.03.2013

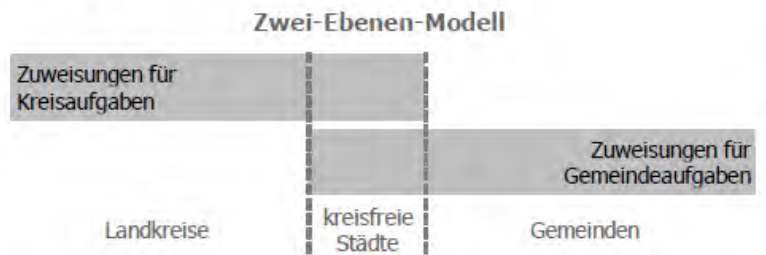
⁴³ RegE Seite 40

⁴⁴ NIW-Gutachten Seite 22 ff

⁴⁵ NdsStGH, Urt. v. 16.5.2001, NdsVBl. 2001, S. 184.

⁴⁶ Quelle Seite 22 NIW-Gutachten

Abbildung 3-1: Zwei-Ebenen-Modell



Quelle: Cordes/Hardt (2010).

47

niw

Abbildung 3-2: Mehr-Säulen-Modelle

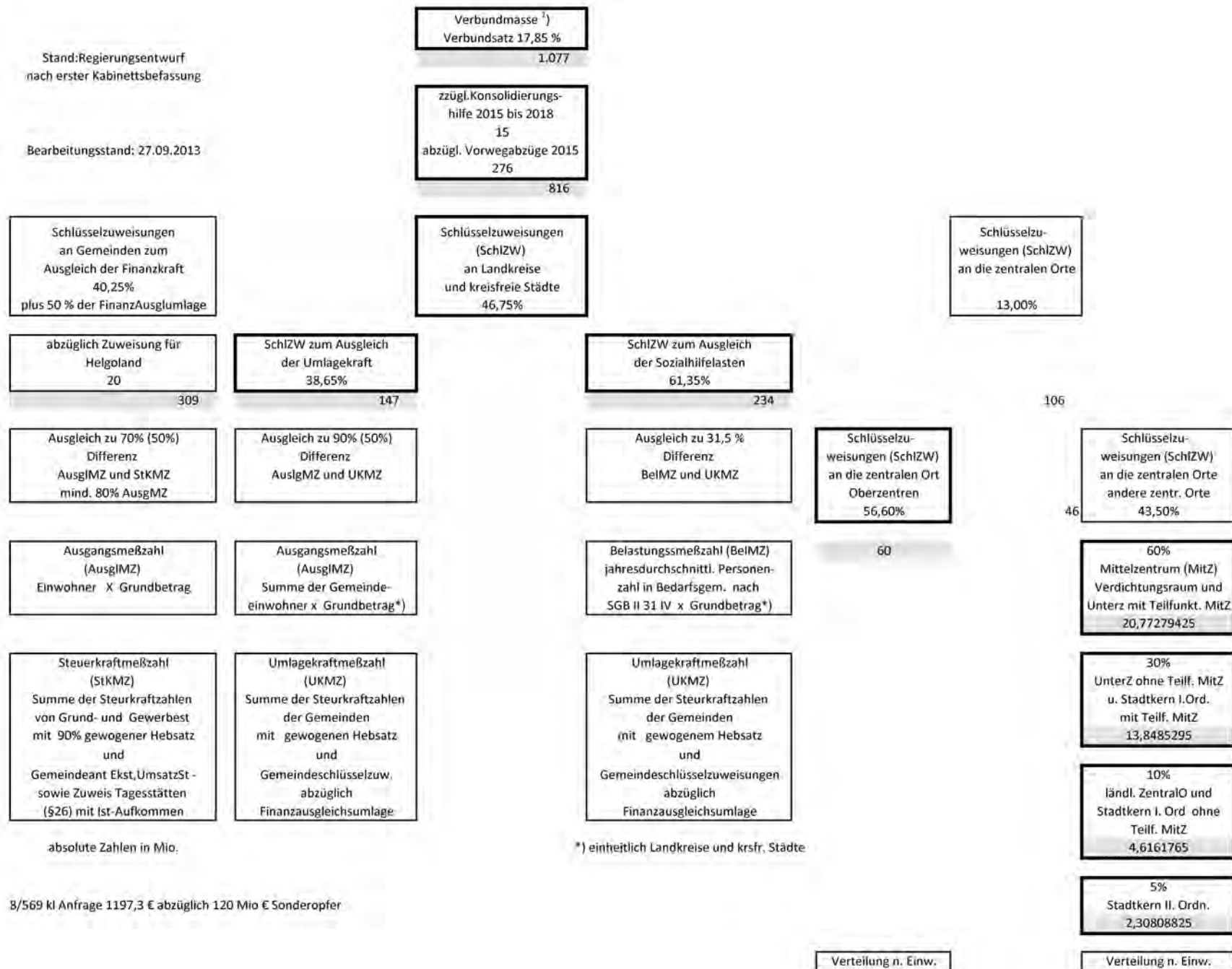


Das FAG Schleswig-Holstein kennt bisher auch schon einen Zwei-Ebenen-Ansatz, dieser ist aber inhaltlich anders ausgestaltet. Bisher sind die FAG-Mittel auch über zwei Ebenen verteilt: Die Zuweisungen werden aber an die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte und die Landkreise jeweils getrennt gegeben. Nun werden die Töpfe nach Aufgabenbereichen aufgeteilt, in den Ansatz für „Gemeindeaufgaben“ und den Ansatz für „Kreisaufgaben“. Die kreisfreien Städte nehmen beide Aufgabenkomplexe nebeneinander wahr und profitieren künftig auch aus beiden Teilmassen, sie erhalten also auf zwei Wegen Zuweisungen.

⁴⁷ Quelle: NIW-Gutachten Seite 23

Stand: Regierungsentwurf
nach erster Kabinettsbefassung

Bearbeitungsstand: 27.09.2013



absolute Zahlen in Mio.

*) einheitlich Landkreise und kreisfreie Städte

8/569 Kl Anfrage 1197,3 € abzüglich 120 Mio € Sonderopfer

6. Umsetzung der Übernahme Grundsicherung durch den Bund

Die Übernahme der Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund war ausschließlich als Maßnahme zur finanziellen Entlastung der Kommunen gedacht.⁴⁸

Im Gesetzentwurf⁴⁹ zur Umsetzung der zweiten Stufe des im Rahmen des Fiskalpaktes vereinbarten Ergebnisses heißt es:

„Die Sicherstellung einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen fällt nach der Finanzverfassung in die Zuständigkeit der Länder. Der Bund eröffnet den Ländern doch über die Erhöhung der Erstattung auf 100 Prozent der Nettoausgaben nach dem Vierten Kapitel SGB XII finanzielle Handlungsspielräume zur Stärkung der Kommunalfinanzen.“

Hier wird ganz klar der Ansatz des Fiskalpaktes und der Gemeindefinanzreformkommission aufgezeigt, dass die vom Bund auf die Länder übertragende Finanzmasse ausschließlich der Entlastung der Kommunen dienen sollte⁵⁰. Die Auswahl des Punktes „Grundsicherung bei Erwerbslosigkeit und im Alter“ war nur das Vehikel, mit dessen Hilfe die finanzielle Komponente umgesetzt werden sollte. Da der Bund nach den Ergebnissen der ersten Föderalismuskommission keine Durchgriffsmöglichkeit hat, musste der Weg über die Länder gegangen werden. Dabei bestand aber vollständige Einigkeit zwischen allen Beteiligten, also auch unter Einschluss der Länder, dass dieser Punkt nur der technische Weg zur „Weiterleitung der Mittel (8,5 Mrd. €) an die Kommunen sein sollte. Es bestand keineswegs die Absicht des Bundes, den Ländern hier zusätzliche Mittel zukommen zu lassen. Es bestand ausdrücklich nur eine „Bereicherungsabsicht bzw. Entlastungsabsicht“ in Bezug auf die Kommunen. Damit waren die Länder⁵¹ – auch Schleswig-Holstein - ausdrücklich einverstanden. Es geht also nicht darum, dass der Bund die entsprechenden Kosten in seinen Haushalt übernimmt, sondern es ging nur darum, die kommunale Ebene zu entlasten. An dieser Stelle muss wiederholt werden, dass der Weg über das Sozialgesetzbuch und die Länderkassen ausschließlich ein technischer gewesen ist. Weil der Bund wegen des Durchgriffsverbotes⁵² keine direkte Regelung gegenüber den Kommunen trifft, darf nur der „Umweg“ über die Landeskassen gegangen werden. Dementsprechend gibt es weder eine rechtliche noch eine moralische Berechtigung der Länder, hier Mittel zu entnehmen, um den eigenen Haushalt zu entlasten, und damit den Kommunen vorzuenthalten. Dies wurde auch durch die Erklärung der Bundesregierung⁵³ deutlich. Die

⁴⁸ Übernahme Kosten Grundsicherung – Ergebnis der Finanzkommission 2011 Gesetzentwurf Änderung SGB XII

⁴⁹ Bundestagsdrucksache 17/10.748 Seite 13/14 Beschluss des Bundestages am 08.11.2012 in 2. und 3. Lesung des Gesetzes

⁵⁰ Vgl. auch Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen BT-Drucks. 17/7141, besonders Begründung Seite 6 unter Hinweis auf die Protokollerklärungen von Bundestag und Bundesrat vom 25. Februar 2011 anlässlich der Abstimmung über die Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Plenarprotokoll Deutscher Bundestag 17/94, S. 10788, Anlage 2

⁵¹ Plenarprotokoll Bundesrat 880, S. 97, Anlage 1, unter II 898. Sitzung vom 29.6.2012 Anlage 5 Art. 84 I. Satz GG

⁵² verabschiedet in der Föderalismuskommission I zum Schutze der Kommunen – Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG

⁵³ 898. Sitzung vom 29.06.2012 Anlage 5

Länder haben seinerzeit dieses akzeptiert und müssen sich heute an den Ergebnissen festhalten lassen.

Wenn sich nun das Land diese Maßnahme insofern anrechnet, die Landkreise hätten einen entsprechend geringeren Finanzbedarf und müssten deshalb durch das Land weniger gefördert werden, dann macht es sich damit diese Entlastung entgegen der Absicht des Bundes und der Länder – auch seiner eigenen - im Zuge der Beratungen in der Finanzkommission zu eigen. Das ist sinnwidrig und ermessensfehlerhaft.

Bei der Frage, wie die Kommunen durch den Bund mit Hilfe der Übernahme der Grundsicherung entlastet werden und wie man dieses Thema umsetzt, muss die historische Entwicklung betrachtet werden. Im Laufe der letzten Jahrzehnte sind die Aufwendungen für den Sozialbereich und die Jugendhilfe sprunghaft gestiegen. Infolge dieser Entwicklung waren die Kreise – weil sie nicht entsprechend entlastet worden sind – gezwungen, die Kreisumlage anzuheben. Dieses belastet das interkommunale Verhältnis innerhalb jeder Kreisgemeinschaft. Wenn jetzt eine Entlastung durch den Bund erfolgt, dann muss diese Entwicklung umgedreht werden. Die Lösung kann also nicht die Verlagerung von Finanzmassen zunächst des Bundes an das Land und sodann von den Kreisen an die Gemeinden sein, sondern die Lösung muss in der Reduzierung der Finanzbelastung der Kreise und sodann in der individuellen Absenkung der Kreisumlage zur Entspannung des Verhältnisses zwischen Kommunen und Landkreisen gefunden werden. Dies entspricht auch dem Grundgedanken der kommunalen Selbstverwaltung.

Die Entscheidung, die Kommunen bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu entlasten, war insoweit konsequent, als die Belastungen im sozialen Bereich gerade in den letzten Jahren enorm gestiegen sind. Die Kosten im sozialen Bereich sind in der Mehrzahl der Kommunen die Ursache für die Finanzprobleme. Zuständig für die Übernahme dieser Kosten sind die Landkreise und kreisfreien Städte. Hier muss daher auch die Entlastung ansetzen.

Im Zuge der Kostenübernahme der Grundsicherung durch den Bund⁵⁴ hatte dieser einvernehmlich eine Entlastung der Kommunen vorgesehen. Als Weg hierfür wurde die Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in drei Stufen gewählt. Die vollständige Übernahme soll im Jahre 2014 erfolgen. Damit steht fest, dass diese Entlastung ausschließlich den Kommunen zugute kommen sollte. Deshalb kann sich das Land jetzt hier nicht an dieser Stelle von weiteren Pflichten freizeichnen, das wäre indirekt eine Vereinnahmung dieser vom Bund an die kommunale Adresse durchzureichenden Entlastung.

Die zuständige Beigeordnete des Niedersächsischen Landkreistages, Frau Henke⁵⁵ hat die Notwendigkeit der ungeschmälernten Weitergabe der Bundesmittel zur Entlastung der Kommunen wie folgt auf den Punkt gebracht:

„Bund und Länder haben im Rahmen der Gemeindefinanzkommission im Juni 2011 die stufenweise Übernahme der Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund vereinbart. Damit sollen die Kommunen von Teilen der stetig wachsenden Ausgaben für soziale Leistungen entlastet werden. Der Weg für diese kommunale Entlastung geht allerdings nur über die Länder. Die erste Stufe ist im Jahr 2012 mit einer Bundesbeteiligung von 45 Prozent und in diesem Jahr als zweite Stufe mit einer Beteiligung des Bundes in Höhe von 75 Prozent in Kraft

⁵⁴ siehe oben Nr. 6 Umsetzung der Übernahme der Grundsicherung durch den Bund

⁵⁵ Ines Henke, Beigeordnete beim Niedersächsischen Landkreistag: „Das Quotale System in der Sozialhilfe in Niedersachsen – Erfolgs- oder Auslaufmodell?“ in: NLT 4/2013, S. 92-94

getreten. Das Land Niedersachsen hat die Bundesmittel für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in beiden Jahren ungeschmälert an die Landkreise/Region Hannover und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Sozialhilfe weitergeleitet; also auch den Anteil der Bundesbeteiligung, der auf die Fälle in der eigenen (überörtlichen) Zuständigkeit entfällt. Umgesetzt wurde dies über das Quotale System.

Ab 1. Januar 2014 übernimmt der Bund die Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in dritter Stufe vollständig. Von diesem Zeitpunkt an will das Land den Anteil der Bundesmittel für seine Fälle selbst vereinnahmen. Mit anderen Worten, es verweigert den Kommunen die letzte Stufe der kommunalen Entlastung in Höhe von 107 Millionen Euro jährlich. Zur Begründung wird darauf verwiesen, dass die Kommunen nur von Kosten entlastet werden können, die ihnen auch entstehen. Dabei wird ignoriert, dass die Übernahme der Grundsicherungskosten im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund nur der technische Weg für die politisch von Bund und Ländern gewollte kommunale Entlastung ist.“

In Niedersachsen gibt es ein vergleichbares quotales System zu den Finanzlasten von Land und Kommunen im Sozialbereich. Die rechtliche und finanzwirtschaftliche Problematik ist zwischen Niedersachsen und Schleswig-Holstein daher vergleichbar.

7. Rechtsgrundlagen für den kommunalen Finanzausgleich

Die Rechtsprechung macht für finanzwirtschaftliche Vorhaben, wie das in Rede stehende in Schleswig-Holstein, eindeutige Vorgaben. Wenn man den kommunalen Finanzausgleich gründlich, umfassend, sachgerecht und neu ordnen will, dann bedarf es hierzu gründlicher Erhebungen der maßgeblichen Faktoren und Tatsachen. Gerade, wenn - wie in Schleswig-Holstein - der Finanzausgleich ein historisch gewachsenes System ist, das seine letzte grundlegende Änderung 1970 erfahren hat, sind hier trotz der vielen kleinen zwischenzeitlich erfolgten Änderungen sehr gründliche Vorarbeiten erforderlich⁵⁶.

Die schleswig-holsteinischen Verfassungsregelungen in Art. 46 Abs. 4 bzw. Art. 49 Abs. 1 und Art. 49 Abs. 2 LV S-H (Kostendeckung übertragener Wirkungskreis - allgemeiner Finanzausgleich - Ermächtigung zur Übertragung von Aufgaben zur Erfüllung nach Weisungen) entsprechen denen anderer Länder, zum Beispiel denen in Niedersachsen und Hessen. Insofern kann die Rechtsprechung aus diesen Ländern sehr gut als Vergleichsmaßstab herangezogen werden. Der Hessische Staatsgerichtshof hat sich erst jüngst in einem Grundsatzurteil⁵⁷ eindeutig positioniert.

Auch in diesem spielte die Steuerentwicklung im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftskrise eine besondere Rolle. Damals lagen die Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden deutlich unter denen der kreisfreien Städte⁵⁸. Das Gericht führt aus⁵⁹:

⁵⁶ Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 18/xxx Stand 3. September 2013

⁵⁷ HessStGH vom 21.5.2013 - P. St. 2361- in dem Rechtsstreit Stadt Alsfeld gegen Land Hessen

⁵⁸ HessStGH vom 25.05.2013 Seite 6

⁵⁹ HessStGH vom 25.05.2013 Seiten 24 bis 26

“Aus Art. 137 Abs. 1 Abs. 3 Satz 1 Abs. 5 HV ergibt sich ein Anspruch der Gemeinden auf angemessene Finanzausstattung gegen das Land Hessen.

- *Vgl. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, DVBl. 2012, 432 [432], der den Finanzausstattungsanspruch aus der mit Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV im Wesentlichen wortgleichen Vorschrift des Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV RhPf ableitet -*

Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung enthält auch die Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung. Eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung setzt nämlich eine entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit als tatsächliche Grundlage voraus.

- *Allgemeine Meinung in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte, zuletzt Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 08.05.2012 - VerfGH 2/11 -, DVBl. 2012, 837 [838]; aus der Literatur statt aller Tettinger/Schwarz, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 28 Rdnr. 244 -*

Die (Letzt-)Verantwortung für die Finanzausstattung der Kommunen trägt – als finanzverfassungsrechtliche Kehrseite der staatsorganisatorischen Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern – das Land.

- *BVerfGE 86, 148 [218f.] -*

Die Garantie einer angemessenen Finanzausstattung verlangt jedenfalls, dass die Kommunen in der Lage sind, neben Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Der so umschriebene Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung ist verletzt, wenn infolge unzureichender Finanzausstattung keine freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben mehr wahrgenommen werden können.

- *Statt vieler Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, DVBl. 2012, 432 [432], zu Art. 49 Abs. 6 LV RhPf -*

Über die Mindestausstattung hinaus haben die Kommunen einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen weitergehenden Anspruch auf Finanzausstattung.

- *Siehe z.B. zu Art. 93 ThürVerf Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 02.11.2011 - VerfGH 13/10 -, juris, Rdnr. 71 -*

Der Anspruch auf angemessene Finanzausstattung wird unter anderem durch den kommunalen Finanzausgleich gemäß Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV abgesichert und konkretisiert.

- *Vgl. zu Art. 87 SächsVerf Verfassungsgerichtshof Sachsen, Urteil vom 26.08.2010 - Vf. 129-VIII-09 -, juris, Rdnr. 110; zu Art. 79 LV NRW Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 08.05.2012 - VerfGH 2/11 -, DVBl. 2012, 837 [838] -*

Danach hat der Staat den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern.

Bereits nach dem Wortlaut bestehen die Hauptfunktionen dieses kommunalen Finanzausgleichs darin, die Finanzmittel der Kommunen (vertikal) aufzustocken, damit sie ihre Aufgaben erfüllen können (fiskalische Funktion), sowie die Finanzkraftunterschiede

zwischen den Kommunen (horizontal) auszugleichen (redistributive Funktion).

- *Statt vieler Verfassungsgerichtshof Rheinland Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 VGH N 3/11 -, DVBl. 2012, 432 [432], zu Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV RhPf; vgl. ferner z.B. Henneke, in: ders./Pünder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunalfinanzen, 2006, § 25 Rdnrn. 4 ff. -*

Der Landesgesetzgeber hat einen erheblichen Spielraum, wie er den kommunalen Finanzausgleich konkret ausgestaltet.

- *BVerfGE 23, 353 [369]; ebenso z.B. zu Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV RhPf Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, DVBl. 2012, 432 [432] –“*

Dar Staatsgerichtshof führt dann weiter aus⁶⁰:

Eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts der Antragstellerin folgt aber daraus, dass der Gesetzgeber verfahrensrechtliche Mindestanforderungen für die Finanzausgleichsentscheidung nicht beachtet hat.

Der Spielraum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs wird durch das Gebot eines aufgabengerechten Finanzausgleichs begrenzt.

- *Für Art. 58 NV StGH Niedersachsen, Urteil vom 04.06.2010 - StGH 1/08 -, juris, Rdnr. 80 -*

Bereits aus dem Wortlaut des Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV ist ersichtlich, dass die Aufgaben der Kommunen den verfassungsrechtlichen Maßstab bilden, der den Umfang der angemessenen Finanzausstattung bestimmt.

- *Vgl. Schoch, Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie, 1997, S. 187 m.w.N. -*

Der Gesetzgeber kann seiner Verpflichtung zu einem aufgabengerechten Finanzausgleich deshalb nur nachkommen, wenn er bei der Ausgestaltung des vertikalen Finanzausgleichs zwischen Land und Kommunen die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel kennt, d. h. nachvollziehbar einschätzt.

- *Zu Art. 58 NV StGH Niedersachsen, Urteil vom 04.06.2010 - StGH 1/08 -, juris, Rdnr. 64 -*

Dies setzt eine nachvollziehbare Ermittlung des durch Aufgabenbelastung und Finanzkraft vorgezeichneten Bedarfs der Kommunen voraus.

- *Für die jeweilige Landesverfassung Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 21.06.2005 - VerfGH 28/03 -, LVerfGE 16, 593 [634]; Verfassungsgericht Brandenburg, Urteil vom 22.11.2007 - VfGBbg 75/05 -, LVerfGE 18, 159 [192] -*

Die Einstellung dieser Parameter in die gesetzgeberische Entscheidung zur Festlegung der Finanzausgleichsmasse dient der Sicherstellung eines gerechten, transparenten und rationalen Systems der Finanzverteilung, welches nicht lediglich politischem Belieben

⁶⁰ Seiten 24 bis 29

unterliegt.

- *Zu Art. 93 ThürVerf Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 02.11.2011, VerfGH 13/10 -, juris, Rdnr. 72 -*

Der Gesetzgeber muss daher den Finanzbedarf der Kommunen im Hinblick auf die pflichtigen Aufgaben realitätsgerecht ermitteln und unterliegt insofern auch einer Beobachtungs- und gegebenenfalls Nachbesserungspflicht.

Zur jeweiligen Landesverfassung Verfassungsgericht Brandenburg, Urteil vom 16.09.1999 - VfGBbg 28/98 -, LVerfGE 10, 237 [243 ff.]; Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11.05.2006 - 1/05 u.a. -, juris, Rdnrn. 148 f.; StGH Niedersachsen, Urteil vom 04.06.2010 - StGH 1/08 -, juris, Rdnrn. 64, 80; Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 02.11.2011 - VerfGH 13/10 -, juris, Rdnrn. 75, 79; Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, DVBl. 2012, 432 [434]; einschränkend Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19.07.2011 - 32/08 -, juris, Rdnr. 75, wonach der Gesetzgeber sich lediglich um eine möglichst realitätsnahe Ermittlung des Aufwandes zu „bemühen“ hat, eine konkrete Bestimmung des Finanzbedarfs aber nicht vornehmen muss. Weitergehende prozedurale Anforderungen an die Sachverhaltsermittlung stellen der StGH Baden-Württemberg (Urteil vom 10.05.1999 - GR 2/97 -, LVerfGE 10, 3 [29 ff.]) und der Bayerische Verfassungsgerichtshof (Entscheidung vom 28.11.2007 - Vf. 15-VII-05 -, juris, Rdnrn. 174 ff.) -

Für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ist ein angemessener zusätzlicher Betrag vorzusehen, der z. B. mit einem Prozentsatz der Ausgaben für die Pflichtaufgaben bemessen werden kann.

Die hiernach erforderliche Bedarfsermittlung erstreckt sich auch auf den horizontalen Finanzausgleich,

- *Zur jeweiligen Landesverfassung Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 21.06.2005 - VerfGH 28/03 -, LVerfGE 16, 593 [648]; StGH Niedersachsen, Urteil vom 04.06.2010 - StGH 1/08 -, juris, Rdnrn. 64 f., 80 -*

der unterschiedlichen Bedarfslagen der kommunalen Gebietskörperschaften zu berücksichtigen hat.

Die wesentlichen Ergebnisse seiner Ermittlungen hat der Gesetzgeber in die Gesetzesmaterialien (z.B. die Gesetzesbegründung oder die Ausschussprotokolle) aufzunehmen und nachvollziehbar darzulegen.

- *In diesem Sinne zur jeweiligen Landesverfassung Verfassungsgericht Brandenburg, Urteil vom 16.09.1999 - VfGBbg 28/98 -, LVerfGE 10, 237 [245]; Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, DVBl. 2012, 432 [434]; einschränkend Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11.05.2006 - 1/05 u.a. -, juris, Rdnrn. 135 f., wonach es ausreicht, wenn die Gründe einer Gesetzesänderung aus den Materialien zu erschließen sind, ohne dass es einer darüber hinausgehenden Darlegung im Gesetzgebungsverfahren bedarf. Vgl. auch StGH Niedersachsen, Urteil vom 04.06.2010 - StGH 1/08 -, juris, Rdnr. 80. A.A. Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19.07.2011 - 32/08 -, juris, Rdnr. 64, der meint, den Weg, auf dem der Gesetzgeber zum Gemeindefinanzierungsgesetz gelangt sei, habe er nicht zu überprüfen.*

Will sich der Gesetzgeber zur Erfüllung seiner Finanzbedarfsermittlungspflicht auf bereits vorhandene statistische Daten stützen, muss erkennbar sein, dass er aus dem ihm zur Verfügung stehenden Datenmaterial selbst entsprechende Folgerungen gezogen und bei seiner Entscheidung berücksichtigt hat.

- *Vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 21.06.2005 - VerfGH 28/03 -, LVerfGE 16, 593 [651 f.]; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 18.11.2007 - Vf. 15-VII-05, juris, Rdnr. 222 -*

Für die verfassungsrechtliche Überprüfung allein maßgeblich sind die im Gesetzgebungsverfahren aufgezeigten Gründe, d.h. der Gesetzgeber kann seinen Darlegungspflichten nicht durch ein Nachschieben von Gründen erstmals im verfassungsgerichtlichen Verfahren genügen.

- *In diesem Sinne zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15.03.2011 - 20/10 -, juris, Rdnr. 89 -*

Wegen des Fehlens einer Bedarfsanalyse für die Erledigung der kommunalen Aufgaben durch das Land (vertikaler Finanzausgleich) hat der Staatsgerichtshof Hessen⁶¹ den dortigen Finanzausgleich für mit der Verfassung unvereinbar erklärt und dem Land aufgegeben, eine Bedarfsanalyse zu erstellen. Auch das Land Schleswig-Holstein hat keine Bedarfsanalyse zur Ermittlung des Finanzbedarfs der kommunalen Gebietskörperschaften erstellt, sondern es hat lediglich die vorhandene Finanzausstattung durch das Land zum Anlass für die Neuordnung des horizontalen Finanzausgleichs gemacht. Es hat damit den notwendigen ersten Schritt zur Neuordnung des Finanzausgleichs unterlassen. Aus dieser Unterlassung ergibt sich die Folgerung, dass die weiteren Schritte nicht zu korrekten Ergebnissen führen können.

7.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Kommunen sind konstitutiver Bestandteil unserer Gesellschaftsordnung und genießen deshalb einen hohen Schutz im Rahmen unserer föderalen Grundordnung. Ihnen sind deshalb Schutznormen sowohl im Grundgesetz mit Art. 28 und in den Landesverfassungen gewidmet. Dementsprechend hoch sind auch die Anforderungen, die an eine Veränderung im kommunalen Finanzausgleich zu stellen sind.

Maßstab zur Prüfung von Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich ist die kommunale Selbstverwaltungsgarantie⁶². Diese umfasst neben der Organisations-, Planungs- und Personalhoheit insbesondere die Finanzhoheit im Sinne einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft. Dazu hat der niedersächsische Staatsgerichtshof ausgeführt⁶³:

Prüfungsmaßstab für die angegriffenen gesetzlichen Regelungen ist die Selbstverwaltungsgarantie der Art. 57 und 58 NV. Beide Bestimmungen konkretisieren für das Land Niedersachsen die in Art. 28 GG enthaltene bundesverfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und haben nach

⁶¹ HessStGH vom 21.05.2013 – P. St.2361 Seite 29

⁶² So jüngst wieder VerfG Brandenburg vom 18.10.2013 – 6811 – zit. nach Urteilsausdruck Internet Seite 12

⁶³ NdsStGH vom 16.05.2001 –StGH 1/99 – NdsVBl. 2001 S. 184ff Ziff. 107

Zweck und Entstehungsgeschichte jedenfalls denselben Mindestgehalt wie Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und 3 sowie Abs. 2 GG (Nds. StGHE ⁶⁴3, 136, 155 f.; 3, 299, 311).

NdsStGH vom 16.05.2001 NdsVBl. 2001, 184 ff

Artikel 28 GG

(1) ⁽¹⁾Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. ⁽²⁾In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. ⁽³⁾Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar. ⁽⁴⁾ In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.

(2) ⁽¹⁾Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. ⁽²⁾Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. ⁽³⁾Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.

(3) Der Bund gewährleistet, daß die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundrechten und den Bestimmungen der Absätze 1 und 2 entspricht.

Übersicht über vergleichbare Regelungen

	GG	VerfSH	NV	HessV
Selbstverwaltungsgarantie	28 II Satz 1 und 2	46 I und II	57 I	137 I
Finanzgarantie	28 II Satz 3	49 I	58	137 IV 2
Kostenregelung übertragener Wirkungskreis		49 II 1	57 IV 2	137 IV
Ermächtigung Aufgabenübertragung	Übertragungsverbot Art. 84 I Satz 7	49 II	57 IV 1	

Zum Selbstverwaltungsrecht der Kommunen gehört nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 71, 25, 36 m.w.N.) und der Verfassungsgerichte der Länder (Nds. StGHE 3, 299, 311 m.w.N.) die Finanzhoheit der Kommunen. Sie umschließt die eigenverantwortliche Einnahme- und Ausgabewirtschaft der Kommunen.

NdsStGH vom 16.05.2001, NdsVBl 2001, 184 ff

7.2 Landesverfassung

Die Schleswig-Holsteinische Verfassung enthält mit Art. 49 Abs. 1 einerseits und Art. 49 Abs. 2 andererseits zwei selbständige Ausformungen der finanziellen Absicherung der kommunalen

⁶⁴ NdsStGHE 3, 299-322 (Leitsatz und Gründe) = OVGE 47, 497-510 (Leitsatz und Gründe) = NdsVBl 1998, 43-47 (Leitsatz und Gründe), DVBl 1998, 185-189 (Leitsatz und Gründe), BWGZ 1998, 209-212 (Leitsatz und Gründe) = DÖV 1998, 382-386 (Leitsatz und Gründe) = NdsRpfl 1998, 145-150 (red. Leitsatz und Gründe) = KStZ 1998, 173-179 (red. Leitsatz und Gründe) = NVwZ-RR 1998, 529-533 (Leitsatz und Gründe) in der Abhandlung zit. nach juris

Gebietskörperschaften, Kraft derer das Land zum einen Bestimmungen über die Deckung der Kosten treffen muss, die den Gemeinden und Landkreisen durch die Erfüllung übertragener staatlicher Aufgaben entstehen, und zum anderen verpflichtet ist, den Gemeinden und Landkreisen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner (des Landes) finanziellen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen

vgl. für die vergleichbaren Regelungen in Niedersachsen NdsStGH vom 16.05.2001 NdsVBl 2001, 184 ff [108] und Nds. StGHE 3, 136, 156 ff., 160 f.; 3, 299, 311 f.):

Im übertragenen Wirkungskreis, dessen Finanzierung durch Art. 57 Abs. 4 NV geregelt wird, sind die Kommunen weder hinsichtlich der Aufgabenstellung noch hinsichtlich der Ausgabengestaltung aus eigenem Recht entscheidungsbefugt. Dieser Bindung an staatliche Vorgaben entspricht die Verpflichtung des Landesgesetzgebers, Bestimmungen über die Deckung der in diesem Aufgabenbereich entstehenden Kosten zu treffen. Art. 57 Abs. 4 NV enthält insoweit einen besonderen Regelungsauftrag, der seinem Wesen nach eine Schutzfunktion für die Kommunen erfüllt, da der Gesetzgeber bei jeder Aufgabenübertragung die damit verbundenen finanziellen Belastungen zu berücksichtigen hat.

Wie das Land seiner aus Art. 57 Abs. 4 NV abzuleitenden Verpflichtung nachkommt, bei der Übertragung staatlicher Aufgaben auf die kommunalen Gebietskörperschaften Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen, unterliegt der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers.

vgl. für die vergleichbaren Regelungen in Niedersachsen NdsStGH vom 16.05.2001, NdsVBl 2001, 184 ff

Dem Gebot zur Festlegung der Deckung der Kosten im Bereich des übertragenen Wirkungskreises und zur damit verbundenen Ausfüllung der Schutzfunktion zugunsten der Kommunen⁶⁵ kann der Gesetzgeber nur nachkommen, wenn die Bestimmung über die Deckung der Kosten erkennbar und nachprüfbar sind.

vgl. für die vergleichbaren Regelungen in Niedersachsen NdsStGH vom 16.05.2001, NdsVBl 2001, 184 ff ; Nds. StGHE 3, 299, 313

Im Einzelnen führt der NdsStGH dazu aus:

Der Gesetzgeber muß bei der Prüfung der Kosten, die von Art. 57 Abs. 4 NV erfaßt werden, alle Ausgaben berücksichtigen, welche die Aufgabenerfüllung verursacht. In Betracht zu ziehen sind alle Kosten der Verwaltungstätigkeit, und zwar die Zweckausgaben ebenso wie die Personal- und Sachkosten (Nds. StGHE 3, 136, 159; 3, 299, 313). Allerdings verlangt Art. 57 Abs. 4 NV nicht, daß für jede einzelne übertragene Aufgabe die jeweils entstehenden und nach Einzelfallprüfung erforderlichen Kosten gesondert berechnet werden. Dies erforderte einen vom Schutzzweck des Art. 57 Abs. 4 NV nicht gedeckten und nicht verlangten Verwaltungsaufwand. Die hierfür erforderliche Kontrolle der Mittelverwendung stünde zudem in einem schwer auflösbaren Widerspruch zur Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung. Denn je genauer die Zweckbestimmung der jeweils zugewiesenen Mittel ist und je näher die Zuweisung am Erstattungsprinzip liegt, desto mehr werden die Möglichkeiten der Kommunen beschränkt, in dem durch Gesetz und Weisungen gezogenen Rahmen Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung eigenverantwortlich zu bestimmen (Nds. StGHE 3, 136, 159; 3, 299, 313). Der Gesetzgeber darf

⁶⁵ siehe oben – [?] Ausführung zu Zit Seite 110

die Kosten deshalb pauschal in einem einheitlichen Ansatz zusammenfassen, wodurch gleichzeitig im kommunalen Vergleich bestehenden Unterschieden hinsichtlich Aufgabenanfall und Kostenstrukturen sowie bei der Aufgabenerfüllung auftretenden Synergieeffekten Rechnung getragen werden kann. Jedoch darf die Pauschalierung nicht zu einer Aushöhlung von Art. 57 Abs. 4 NV führen (Nds. StGHE 3, 136, 159; 3, 299, 313).

vgl. für die vergleichbaren Regelungen in Niedersachsen NdsStGH vom 16.05.2001, NdsVBl 2001, 184 ff

Die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung garantiert eine Untergrenze der nach Art. 57 Abs. 4 NV zu finanzierenden Kosten. Sie verlangt aber nicht eine Kostenerstattung für jede übertragene Aufgabe im Sinne einer vollständigen Kostendeckung (Nds. StGHE 3, 299, 313). Die Grenzen des dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Kostenerstattungssystems zukommenden Gestaltungsspielraums werden vielmehr erst dann überschritten, wenn eine Aushöhlung der Garantie des Art. 57 Abs. 4 NV zu besorgen ist (Nds. StGHE 3, 136, 159; ähnlich Leitsatz 3 jenes Urteils). Daß der Niedersächsischen Verfassung ein Prinzip der Vollkostenabdeckung fremd ist, ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Art. 57 Abs. 4 NV, wonach lediglich „Bestimmungen über die Deckung der Kosten“ zu treffen sind, nicht aber die tatsächliche Deckung aller Kosten sichergestellt sein muß.

vgl. für die vergleichbaren Regelungen in Niedersachsen NdsStGH vom 16.05.2001 NdsVBl 2001, 184 ff

Auch im Hinblick auf seinen Zweck ist Art. 57 Abs. 4 NV nicht im Sinne eines Prinzips der Vollkostenabdeckung zu interpretieren. Die besondere Finanzgarantie für die übertragenen staatlichen Aufgaben soll verhindern, daß der Staat beliebig zu Lasten der Kommunen Aufgaben verschiebt, ohne für deren Finanzierung zu sorgen. Der Gesetzgeber soll sich bei jeder Übertragung von staatlichen Aufgaben auf die Kommunen bewußt machen, daß damit die Kommunen finanziell belastet werden. Wenn der Gesetzgeber deshalb nach Art. 57 Abs. 4 NV über die Deckung der Kosten Bestimmungen treffen muß, so muß er dies erkennbar und damit nachprüfbar tun (Nds. StGHE 3, 136, 157; 3, 299, 312). Das Gebot der Transparenz der gesetzgeberischen Entscheidungen, verbunden mit der verfassungsrechtlichen Garantie einer Untergrenze der nach Art. 57 Abs. 4 NV zu finanzierenden Kosten, erscheint insofern als ausreichend.

vgl. für die vergleichbaren Regelungen in Niedersachsen NdsStGH vom 16.05.2001, NdsVBl 2001, 184 ff

Weil somit verfassungsrechtlich keine vollständige Deckung der bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben anfallenden Kosten gefordert ist und die Wahrnehmung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zudem die Effizienz des kommunalen Verwaltungsapparates steigert, darf der Gesetzgeber die Kommunen durch die Festlegung einer Eigenquote an den Kosten für die Erfüllung der übertragenen Aufgaben beteiligen (vgl. Nds. StGHE 3, 136, 159 ff.; 3, 299, 313 f.). In Bezug auf die Bemessung der Eigenquote ist der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers allerdings insofern begrenzt, als seine Entscheidung - auch im Zusammenwirken mit einer ggf. pauschalierenden Kostenermittlung - nicht zu einer Aushöhlung des Art. 57 Abs. 4 NV führen darf.

vgl. für die vergleichbaren Regelungen in Niedersachsen NdsStGH vom 16.05.2001 NdsVBl 2001, 184 ff

Unabhängig davon, ob Kostendeckungsbestimmungen durch ein selbständiges Gesetz oder gesondert im Rahmen eines allgemeinen Finanzausgleichs- und Kostendeckungsgesetzes getroffen werden, was gleichermaßen zulässig ist, hat der Gesetzgeber die Kosten nachvollziehbar zu ermitteln und für die Kommunen sichtbar zu machen, in welcher Höhe sie an der Deckung der

Kosten beteiligt sind. Dessen bedarf es nicht nur der Klarheit und Publizität wegen, sondern auch, um die Kostendeckungsquote auf ihre Angemessenheit hin überprüfen zu können (Nds. StGHE 3, 136, 160 f.; 3, 299, 313 f.), zumal die Höhe des Kommunalanteils im Bereich der Kostendeckung des Art. 57 Abs. 4 NV regelmäßig Einfluß auf den Ausgleichsbedarf der Kommunen im Bereich des Finanzausgleichs nach Art. 58 NV haben wird. Müssen nämlich die Kommunen einen hohen Anteil an den Kosten für die Erfüllung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises selbst tragen, so mindern sich dadurch die ihnen zur Erfüllung ihrer sonstigen Aufgaben zur Verfügung stehenden Mittel. Das kann zu einem Ansteigen ihres Bedarfs an Ausgleichsleistungen im Rahmen des Art. 58 NV führen (vgl. Nds. StGHE 3, 136, 159 f.).

vgl. für die vergleichbaren Regelungen in Niedersachsen NdsStGH vom 16.05.2001 NdsVBl 2001, 184 ff [115-

Allerdings besteht zwischen den nach Art. 57 Abs. 4 NV und nach Art. 58 NV zu verteilenden Finanzmassen kein rechtliches Konnexitätsverhältnis in dem Sinne, daß eine Veränderung der Deckungsquote für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zwingend zu einer entsprechenden Veränderung der Schlüsselzuweisungen führt. Denn aufgrund der Selbständigkeit beider Finanzgarantien dürfen sich Änderungen im Rahmen des Erstattungssystems nach Art. 57 Abs. 4 NV nicht dahin auswirken, daß den Kommunen Mittel vorenthalten werden, die ihnen nach Maßgabe des Art. 58 NV zur Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben mindestens zustehen. Anderenfalls könnte das Land den Kommunen auf deren alleinige Kosten weitere Staatsaufgaben übertragen, weil die gegebenenfalls vorzunehmende Erhöhung der Erstattungszuweisungen durch eine äquivalente Reduzierung der vom Land zur Verfügung zu stellenden Schlüsselmasse kompensiert würde. Entsprechendes gälte für den Fall einer Steigerung der Kosten für die Erfüllung übertragener Aufgaben. Eine Verminderung der Schlüsselmasse kommt selbst, wenn deswegen die Zuweisungen nach Art. 57 Abs. 4 NV aufgestockt werden, nur in Betracht, wenn eine entsprechende Kürzung nach Maßgabe des insoweit allein maßgeblichen Art. 58 NV gerechtfertigt ist. Eine Verminderung der für übertragene Aufgaben zur Verfügung gestellten Mittel bzw. eine Vergrößerung der aus der Wahrnehmung dieser Aufgaben resultierenden Kosten führt nicht automatisch und rechtlich zwangsläufig dazu, daß das Volumen der den Gemeinden und Landkreisen nach Art. 58 NV zur Verfügung zu stellenden Mittel erhöht werden muß. Daß eine kommunale Mitfinanzierung der Erfüllung staatlicher Aufgaben den finanziellen Bedarf der Gemeinden und Landkreise im Sinne des Art. 58 NV steigert, mag zwar - gerade in Zeiten allseits knapper Kassen - naheliegen, bedarf wegen der Selbständigkeit der in Art. 57 Abs. 4 und Art. 58 NV enthaltenen kommunalen Finanzgarantien jedoch stets einer eigenständigen Überprüfung.

vgl. für die vergleichbaren Regelungen in Niedersachsen NdsStGH vom 16.05.2001, NdsVBl 2001, 184 ff

Die Ausgleichsmasse für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ist nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs finanzkraftunabhängig zu verteilen, wobei von Verfassung wegen kein bestimmter Verteilungsmodus vorgegeben ist. Die Verteilung hat sich allerdings an der Eigenart der wahrzunehmenden Aufgaben zu orientieren und kann darüber hinaus kommunalspezifische Strukturmerkmale wie z.B. die Fläche der aufgabenwahrnehmenden Gebietskörperschaft berücksichtigen (Nds. StGHE 3, 299, 314, 318). Werden staatliche Aufgaben mit besonders stark ausgeprägtem territorialen Bezug übertragen, kann sich die Notwendigkeit eines flächenbezogenen Verteilungskriteriums derart aufdrängen, daß der gesetzgeberische Verzicht auf die Einführung eines Flächenkriteriums als in besonderer Weise begründungsbedürftig erscheint.

Schließlich ist zu berücksichtigen, daß im Rahmen der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit für sich genommen jeweils zulässige Maßnahmen (pauschalierende Bestimmung der Kosten, Festlegung einer Eigenquote der Kommunen, Verwendung bestimmter Verteilungsindikatoren

etc.) auch in ihrem Zusammenwirken nicht dazu führen dürfen, daß das Verfassungsgebot des Art. 57 Abs. 4 NV unterlaufen und die in ihm enthaltene Garantie ausgehöhlt wird.

vgl. für die vergleichbaren Regelungen in Niedersachsen NdsStGH vom 16.05.2001 NdsVBl 2001, 184 ff

Die maßgebenden Grundnormen in der schleswig-holsteinischen Verfassung lauten:

Artikel 46

Kommunale Selbstverwaltung

- 12 Die Gemeinden sind berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung zu erfüllen, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen.
- 12 Die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit die gleichen Rechte und Pflichten.
- 12 Das Land sichert durch seine Aufsicht die Durchführung der Gesetze. Das Nähere regelt ein Gesetz.
- 12 Durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung können die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden.

Artikel 49

Kommunaler Finanzausgleich

- (1) 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.
- (2) Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.

Vergleichbar in der Niedersächsischen Verfassung:

Siebenter Abschnitt

Artikel 57 Selbstverwaltung

(1) Gemeinden und Landkreise und die sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften verwalten ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung.

(2)....

(3)

(4)¹ Den Gemeinden und Landkreisen und den sonstigen kommunalen Körperschaften können durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung zugewiesen werden und staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden.² Für die durch Vorschriften nach Satz 1 verursachten erheblichen und notwendigen Kosten ist unverzüglich durch Gesetz der entsprechende finanzielle Ausgleich zu regeln.³ Soweit sich aus einer Änderung der Vorschriften nach Satz 1 erhebliche

Erhöhungen der Kosten ergeben, ist der finanzielle Ausgleich entsprechend anzupassen; im Fall einer Verringerung der Kosten kann er angepasst werden. ⁴
....⁵ Satz 1 gilt entsprechend, soweit sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften Aufgaben zugewiesen oder übertragen werden, wenn unverzüglich Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden.

(5).....

(6) Bevor durch Gesetz oder Verordnung allgemeine Fragen geregelt werden, welche die Gemeinden oder die Landkreise unmittelbar berühren, sind die kommunalen Spitzenverbände zu hören.

(7).....

Artikel 58 Finanzwirtschaft der Gemeinden und Landkreise

Das Land ist verpflichtet, den Gemeinden und Landkreisen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen.

Vergleichbar in der hessischen Verfassung:

Artikel 137

Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung. Sie können jede öffentliche Aufgabe übernehmen, soweit sie nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen sind.

Die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit die gleiche Stellung.

Das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten wird den Gemeinden und Gemeindeverbänden vom Staat gewährleistet. Die Aufsicht des Staates beschränkt sich darauf, daß ihre Verwaltung im Einklang mit den Gesetzen geführt wird.

Den Gemeinden und Gemeindeverbänden oder ihren Vorständen können durch Gesetz oder Verordnung staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Anweisung übertragen werden. Der Staat hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Er stellt ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung.

Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Landesgesetz oder Landesrechtsverordnung zur Erfüllung staatlicher Aufgaben verpflichtet, so sind Regelungen über die Kostenfolgen zu treffen. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben zu einer Mehrbelastung oder Entlastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit, ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen. Das Nähere

regelt ein Gesetz.

Kernelement des an die bundesverfassungsrechtlichen Regelungen des Finanzausgleichs anknüpfenden gesetzlichen Ausgleichsmechanismus des Landes ist die Errichtung eines Systems finanzkraftabhängiger Schlüsselzuweisungen, das nicht nur die Finanzierung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Kommunen sichern soll, sondern auch dem Ziel dient, bestehende Finanzkraftunterschiede zu mildern. Durch eine Annäherung der Finanzausstattung der Kommunen sollen auch die ursprünglich finanzschwachen Kommunen so gestärkt werden, daß sie zu einer eigenverantwortlichen Entwicklung und Aufgabengestaltung befähigt werden (Nds. StGHE 3, 136, 164). Wie der kommunale Finanzausgleich konkret ausgestaltet wird, unterliegt der Entscheidung des Landesgesetzgebers, dem dabei angesichts des Ineinandergreifens von landesrechtlichen und grundgesetzlichen Finanzausgleichsvorschriften, durch welche den Gemeinden unmittelbar Steuererträge zugewiesen werden, sowie der Einbindung des kommunalen Finanzausgleichs in die gesamte Haushaltswirtschaft und -planung des Landes ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht (Nds. StGHE 3, 299, 314).

vgl. für die vergleichbaren Regelungen in Niedersachsen NdsStGH vom 16.05.2001, NdsVBl 2001, 184 ff

7.3 Rechtlicher Rahmen zur Gestaltung des Finanzausgleiches (Auswertung der Rechtsprechung)

Dazu führt der Staatsgerichtshof des Landes Hessen⁶⁶ aus⁶⁷:

Aus Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 HV [entspricht Art. 46 Bs. 1 LVerfSH/ Art. 49 Abs. 2 LVerfSH⁶⁸] ergibt sich ein Anspruch der Gemeinden auf angemessene Finanzausstattung gegen das Land Hessen.

Vgl. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, DVBl. 2012, 432 [432], der den Finanzausstattungsanspruch aus der mit Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV im Wesentlichen wortgleichen Vorschrift des Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV RhPf ableitet -

Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung enthält auch die Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung. Eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung setzt nämlich eine entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit als tatsächliche Grundlage voraus.

Allgemeine Meinung in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte, zuletzt Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 08.05.2012 - VerfGH 2/11 -, DVBl. 2012, 837 [838]; aus der Literatur statt aller Tettinger/Schwarz, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 28 Rdnr. 244 -

Die (Letzt-)Verantwortung für die Finanzausstattung der Kommunen trägt – als finanzverfassungsrechtliche Kehrseite der staatsorganisatorischen Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern – das Land.

BVerfGE 86, 148 [218 f.] -

Die Garantie einer angemessenen Finanzausstattung verlangt jedenfalls, dass die Kommunen in der Lage sind, neben Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Der so umschriebene Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung ist verletzt, wenn infolge unzureichender Finanzausstattung keine freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben mehr wahrgenommen werden können.

⁶⁶ Staatsgerichtshof Hessen – HessStGH - vom 21.05.2013 - P.St. 2361 Seite 24 ff.

⁶⁷ kursiv = Zitat, Hervorhebungen und eckige Klammer Zusätze des Verfassers

⁶⁸ eckige Klammer Zusatz des Verfassers

Statt vieler Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 VGH N 3/11 -, DVBl. 2012, 432 [432], zu Art. 49 Abs. 6 LV RhPf -

Über die Mindestausstattung hinaus haben die Kommunen einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen weitergehenden Anspruch auf Finanzausstattung.

Siehe z.B. zu Art. 93 ThürVerf Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 02.11.2011 - VerfGH 13/10 -, juris, Rdnr. 71 -

Der Anspruch auf angemessene Finanzausstattung wird unter anderem durch den kommunalen Finanzausgleich gemäß Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV abgesichert und konkretisiert.

Vgl. zu Art. 87 SächsVerf Verfassungsgerichtshof Sachsen, Urteil vom 26.08.2010 Vf. 129-VIII-09 -, juris, Rdnr. 110; zu Art. 79 LV NRW Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 08.05.2012 - VerfGH 2/11 -, DVBl. 2012, 837 [838] -

Danach hat der Staat den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern.

Bereits nach dem Wortlaut bestehen die Hauptfunktionen dieses kommunalen Finanzausgleichs darin, die Finanzmittel der Kommunen (vertikal) aufzustocken, damit sie ihre Aufgaben erfüllen können (fiskalische Funktion), sowie die Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen (horizontal) auszugleichen (redistributive Funktion).

Statt vieler Verfassungsgerichtshof Rheinland Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 VGH N 3/11 -, DVBl. 2012, 432 [432], zu Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV RhPf; vgl. ferner z.B. Henneke, in: ders./Pünder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunal Finanzen, 2006, § 25 Rdnrn. 4 ff. -

Der Landesgesetzgeber hat einen erheblichen Spielraum, wie er den kommunalen Finanzausgleich konkret ausgestaltet.

BVerfGE 23, 353 [369]; ebenso z.B. zu Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV RhPf Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, DVBl. 2012, 432 [432] -

Der Landesgesetzgeber hat einen relativ weiten Ermessensspielraum bei der Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, was sich zum Beispiel in der Freiheit ausdrückt, bestimmte Landeseinnahmen in die Verbundmasse als Grundlage zu nehmen oder auch nicht. In Ausfüllung dieses weiten gesetzgeberischen Ermessens hat er aber verfahrensrechtliche Mindestvoraussetzungen einzuhalten. Er muss deutlich machen, dass er das Ermessen auch ordnungsgemäß und auf der Basis vollständiger Tatsachen ausgeübt hat. Dies liegt in der Tendenz der Verfassungsrechtsprechung, bei einem weiten Ermessensspielraum des Gesetzgebers den Schutz der Betroffenen durch besondere Verfahrensregeln und Transparenz zu gewährleisten.

Dazu führt der Hessische Staatsgerichtshof weiter aus⁶⁹:

Der Spielraum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs wird durch das Gebot eines aufgabengerechten Finanzausgleichs begrenzt.

- *Für Art. 58 NV StGH Niedersachsen, Urteil vom 04.06.2010 - StGH 1/08 -, juris, Rdnr. 80 -*

⁶⁹ Vom 21.05.2013 - Seite 26

Bereits aus dem Wortlaut des Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV ist ersichtlich, dass die Aufgaben der Kommunen den verfassungsrechtlichen Maßstab bilden, der den Umfang der angemessenen Finanzausstattung bestimmt.

- vgl. Schoch, *Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie*, 1997, S. 187 m.w.N. –

Zum Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit hat der Staatsgerichtshof festgestellt (E 3, 299, 314 f.): „Der Gesetzgeber darf die kommunale Finanzausstattung aber nicht in einer Weise beeinträchtigen, die den Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung verletzt und dadurch das Recht auf Selbstverwaltung aushöhlt. Die danach gebotene Mindestausstattung ist jedenfalls dann unterschritten, wenn die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten infolge einer unzureichenden Finanzausstattung unmöglich wird. Die Erfüllung neuer pflichtiger Aufgaben durch die kommunalen Gebietskörperschaften unter Ausschöpfung der für die freiwillige Selbstverwaltung vorgehaltenen Finanzmittel kann dazu führen, daß die Finanzmittel, die der Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben vorbehalten sind, durch die Wahrnehmung gesetzlich vorgeschriebener Aufgaben aufgezehrt werden. Bei einer offensichtlichen Disproportionalität von wahrzunehmenden Aufgaben und Mittelzuweisung ist der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung in unzulässiger Weise beeinträchtigt.“

vgl. für die vergleichbaren Regelungen in Niedersachsen NdsStGH vom 16.05.2001, NdsVBl 2001, 184 ff

7.4 Mindestausstattung

Um eine sinnvolle Betätigung kommunaler Selbstverwaltung auch im Einzelfall zu gewährleisten, steht den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein Anspruch auf eine angemessene finanzielle Mindestausstattung zu, die ihnen die Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben und eines Minimums an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ermöglicht⁷⁰.

Grundlegend auch der Niedersächsische Staatsgerichtshof⁷¹

Ausgangspunkt für die horizontale Verteilung der Schlüsselmasse auf die Kommunen muß das Leitbild eines aufgabengerechten Finanzausgleichs sein; denn der Finanzausgleich soll bewirken, daß den Kommunen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung stehen (Nds. StGHE 3, 299, 315, 318 f.). Genügen die vorhandenen Gelder, bedarf eine Kommune keiner Schlüsselzuweisungen. Ausgleichsleistungen im Sinne des Art. 58 NV sind mithin nur dann erforderlich, wenn die ursprünglich vorhandene Finanzkraft der Gemeinden und Landkreise mit Blick auf die jeweils zu erfüllenden Aufgaben nicht ausreicht.

vgl. für die vergleichbaren Regelungen in Niedersachsen NdsStGH vom 16.05.2001, NdsVBl 2001, 184 ff [34]

Die finanzielle Mindestausstattung ist jedenfalls dann nicht mehr erreicht, wenn die Kommunen aufgrund ihrer finanziellen Situation außerstande sind, überhaupt freiwillige Selbstaufgaben wahrzunehmen.

⁷⁰ So jüngst wieder VerFG Brandenburg vom 18.10.2013 – 6811 – zit. nach Urteilsausdruck Internet Seite 12

⁷¹ Nds StGH vom 07.03.2008 Seiten 14 und 18 des Urteils Abdruckes NdsVBl. und vom 16.05.2001 – StGH 1/99, NdsVBl. 2001, S. 184.

Nach Auffassung des thüringischen Verfassungsgerichtshofes⁷² ist das kommunale Selbstverwaltungsrecht dann nicht mehr gewährleistet, wenn die Kommunen finanziell gerade so ausgestattet sind, dass sie die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und die staatlichen Auftragsangelegenheiten wahrnehmen können. Es muss auch noch eine Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben möglich sein. Andernfalls würde es sich nach Auffassung des thüringischen Verfassungsgerichtshofes nicht mehr um kommunale Selbstverwaltung handeln, sondern die Kommunen wären letztlich zu „staatlichen Filialunternehmen“ degradiert. In welchem Umfang dies möglich sein muss, ist umstritten. In der Literatur werden Quoten von 5 bis 10 % diskutiert⁷³. Angesichts der enger gewordenen öffentlichen Finanzen dürfte heute eher der untere Rand als Mindestausstattung anzusehen sein. Im Land Thüringen wurden in den Jahren 2005 bis 2006 rd. 6 % der Gesamtausgaben für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben getätigt⁷⁴. Die Reduzierung des Anteils freiwilliger Ausgaben an den Gesamtausgaben liegt an den veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die sich auch auf die öffentliche Finanzausstattung auswirken⁷⁵. Der Grundsatz der Verteilungssymmetrie bedeutet Landesaufgaben und Kommunalaufgaben sind gleichwertig und, dass bei insgesamt zurückgehenden öffentlichen Mitteln sowohl das Land als auch die Kommunen einsparen müssen. Ob das Land Schleswig-Holstein allerdings seine finanziellen Möglichkeiten zur Einnahmeerhöhung oder Ausgabenbegrenzung ausgeschöpft hat, ist im Rahmen der Erstellung dieses Gesetzentwurfs nicht dargelegt worden. Insoweit liegt bereits hier ein verfassungsrechtlicher Mangel vor.

Im Ergebnis muss also als kommunale Mindestausstattung definiert werden, was zur Erledigung der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und der staatlichen Auftragsangelegenheiten notwendig ist plus einer Quote für freiwillige Aufgaben.

Das Land Thüringen hat im Jahre 2008⁷⁶ die Konsequenzen gezogen und geht nach folgendem Schema vor⁷⁷:

Mittel für Pflichtaufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis
+ Mittel für Mindestmaß freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben
<hr/>
= finanzielle Mindestausstattung
+ zusätzliche Mittel für angemessene Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben auf der Basis von Verteilungssymmetrie
<hr/>
= angemessene Finanzausstattung
+ zusätzliche freiwillige Leistung des Landes nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit des Landes
<hr/>
= Gesamtausstattung des Landes für die Kommunen

⁷² Thüringer Verfassungsgerichtshof vom 21.06.2005 – 28/03 auf Seite 39

⁷³ vgl. Löwer, in: von Münch, GG, 6. Aufl., München 2012, Art. 28 Rdnr 102

⁷⁴ Vergleich dazu Thüringer Modell Seite 14.

⁷⁵ Vgl. dazu jüngst „Kommunen in der Klemme“ von Rüdiger Soldt, in: FAZ vom 14.10.2013

⁷⁶ Thüringer Innenministerium: Das Thüringer Modell zum kommunalen Finanzausgleich, Erfurt 2007, Seite 12 und Gesetzentwurf der Landesregierung zum Thüringer Finanzausgleichsgesetz, Landtagsdrucksache 5/5062 vom 08.10.2012, Seite 21

⁷⁷ Vgl. zu dieser Darstellung auch NIW Überprüfung des kommunalen Finanzausgleiches im Freistaat Thüringen, Hannover 2012, Anlage 10 zur Landtagsdrucksache 5/5062.

In Schleswig-Holstein geben die Kreise nach Feststellungen des Landesrechnungshofes⁷⁸ 9,89 €Einwohner für diesen Kernbereich der Kommunalen Selbstverwaltung aus. Das entspricht einer Quote von 2,54 % ihrer Ausgaben⁷⁹. Damit dürfte die Untergrenze unterschritten sein.

7.5 Handlungspflicht des Landes bei Unterschreiten der Mindestausstattung

Sobald sich eine Situation abzeichnet, in der ein Unterschreiten der Mindestausstattung gegeben ist oder droht, kann das Land nicht die Hände in den Schoß legen und mit der Behauptung, es sei selbst nicht mehr leistungsfähig, weitere Maßnahmen ablehnen.

Zumindest ist das Land verpflichtet, sich um eine Senkung der Ausgaben der Kommunen im Bereich der Finanzierungsnotwendigkeiten durch das Land zu bemühen. Es darf also nicht kommunalaufsichtlich dafür sorgen, dass keine Selbstverwaltungsangelegenheiten - keine freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten - mehr ausgeführt werden, sondern es muss sich aktiv darum bemühen, Spielräume für einen wenigstens geringen Teil von freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten zu schaffen. Dazu hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof⁸⁰ ausgeführt:

Sofern den Kommunen die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten unmöglich wird, weil die zur Verfügung stehenden Finanzmittel aufgrund ihrer Pflicht zur Erfüllung landesgesetzlich vorgeschriebener Aufgaben bzw. Standards der Aufgabenerfüllung bereits ausgeschöpft sind, ist das Land mit Blick auf Art. 58 NV wenn nicht verpflichtet, das Ausgleichsvolumen entsprechend zu erhöhen, dann aber verpflichtet, neue Steuerquellen zu erschließen, oder aber, sofern dies angesichts der Finanzlage ausgeschlossen ist, gehalten, die landesgesetzlich verursachten Kosten für die Erfüllung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises durch eine Verminderung der Zahl der Pflichtaufgaben bzw. eine Senkung der bei der Aufgabenerfüllung einzuhaltenden Standards zu reduzieren. Soweit es sich um bundesgesetzliche Aufgabenzuweisungen und Standards handelt, muß das Land einen entsprechenden Einfluß im Bundesrat geltend machen

vgl. für die vergleichbaren Regelungen in Niedersachsen NdsStGH vom 16.05.2001, NdsVBl 2001, 184 ff

Unter diesem Gesichtspunkt sind alle Maßnahmen kontraproduktiv, die nicht auf eine Ausschöpfung der Steuerquellen hinwirken, wie zum Beispiel die Verwendung von Nivellierungssätzen, die unter 100 % des landesdurchschnittlich gewogenen Hebesatzes der jeweiligen Gemeindegruppe liegen. Dadurch werden die Gemeinden nicht angehalten, die eigenen Möglichkeiten auszuschöpfen. Damit wird ihre Finanzlage indirekt verschlechtert und die Landkreisebene, wenn sie denn entsprechend mit der Kreisumlage zugreifen muss, erscheint optisch besser, als sie im Verhältnis zu der Gemeindeebene sein könnte.

Das Land hat nicht nachgewiesen, welche Bestrebungen und Maßnahmen es zu dieser Pflicht unternommen hat. Allein der Hinweis, man werde sich um die Kostenübernahme im Bereich des Behindertengesetzes durch den Bund bemühen, reicht nicht aus. In diesem Zusammenhang

⁷⁸ Kommunalbericht 2013 Seite 111

⁷⁹ in Höhe von 389 € Gesamtausgaben im Bereich der Kreisaufgaben lt NIW-Gutachten

⁸⁰ vom 16.5.2013, NdsVBl 2001, S. 184 ff

könnte sich die Festlegung, Teile der Einnahmen nur mit 90 % des Nivellierungssatzes anzurechnen, als trojanisches Pferd erweisen. Wenn die Finanzausstattung soweit reduziert ist, hätte es im Rahmen dieser Pflichten auch zu den Aufgaben des Landes gehört, für die Ausschöpfung der Generierung von kommunalen Einnahmen zu sorgen⁸¹.

7.6 Notwendige Transparenz des kommunalen Aufwandes – Ausfüllung des gegebenen Beurteilungsspielraums

Um den gesetzgeberischen Ermessensspielraum ordnungsgemäß ausfüllen zu können, muss dem Gesetzgeber der Tatbestand klar vor Augen stehen. Dies macht der HessStGH⁸² wie folgt deutlich:

Der Gesetzgeber kann seiner Verpflichtung zu einem aufgabengerechten Finanzausgleich deshalb nur nachkommen, wenn er bei der Ausgestaltung des vertikalen Finanzausgleichs zwischen Land und Kommunen die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel kennt, d. h. nachvollziehbar einschätzt.

Dies setzt eine nachvollziehbare Ermittlung des durch Aufgabenbelastung und Finanzkraft vorgezeichneten Bedarfs der Kommunen voraus.

Für die jeweilige Landesverfassung Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 21.06.2005 - VerfGH 28/03 -, LVerfGE 16, 593 [634]; Verfassungsgericht Brandenburg, Urteil vom 22.11.2007 - VfGBbg 75/05 -, LVerfGE 18, 159 [192]

Die Einstellung dieser Parameter in die gesetzgeberische Entscheidung zur Festlegung der Finanzausgleichsmasse dient der Sicherstellung eines gerechten, transparenten und rationalen Systems der Finanzverteilung, welches nicht lediglich politischem Belieben unterliegt.

Zu Art. 93 ThürVerf Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 02.11.2011 VerfGH 13/10 -, juris, Rdnr. 72

Der Gesetzgeber muss daher den Finanzbedarf der Kommunen im Hinblick auf die pflichtigen Aufgaben realitätsgerecht ermitteln und unterliegt insofern auch einer Beobachtungs- und gegebenenfalls Nachbesserungspflicht.

Zur jeweiligen Landesverfassung Verfassungsgericht Brandenburg, Urteil vom 16.09.1999 - VfGBbg 28/98 -, LVerfGE 10, 237 [243 ff.]; Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11.05.2006 - 1/05 u.a. -, juris, Rdnrn. 148 f.; StGH Niedersachsen, Urteil vom 04.06.2010 - StGH 1/08 -, juris, Rdnrn. 64, 80; Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 02.11.2011 VerfGH 13/10 -, juris, Rdnrn. 75, 79; Verfassungsgerichtshof Rheinland- Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, DVBl. 2012, 432 [434]; einschränkend Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19.07.2011 - 32/08 -, juris, Rdnr. 75, wonach der Gesetzgeber sich lediglich um eine möglichst realitätsnahe Ermittlung des Aufwandes zu „bemühen“ hat, eine konkrete Bestimmung des Finanzbedarfs aber nicht vornehmen muss. Weitergehende prozedurale Anforderungen an die Sachverhaltsermittlung stellen der StGH Baden-Württemberg (Urteil vom 10.05.1999 - GR 2/97 -, LVerfGE 10, 3 [29 ff.]) und der Bayerische Verfassungsgerichtshof

⁸¹ in diesem Zusammenhang ist auf die Auswirkungen von Abweichungen beim durchschnittlich gewogenen Hebesatz Seite 70 oben 9.4 zu erinnern

⁸² Urteil vom 21.05.2013 – P. St. 2361 – Seite 27

(Entscheidung vom 28.11.2007 - Vf. 15-VII-05 -, juris, Rdnrn. 174 ff.) -

Für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ist ein angemessener zusätzlicher Betrag vorzusehen, der z.B. mit einem Prozentsatz der Ausgaben für die Pflichtaufgaben bemessen werden kann.

*Die hiernach erforderliche Bedarfsermittlung erstreckt sich auch auf den **horizontalen Finanzausgleich**⁸³,*

Zur jeweiligen Landesverfassung Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 21.06.2005 - VerfGH 28/03 -, LVerfGE 16, 593 [648]; StGH Niedersachsen, Urteil vom 04.06.2010 - StGH 1/08 -, juris, Rdnrn. 64 f., 80 -

die unterschiedlichen Bedarfslagen der kommunalen Gebietskörperschaften zu berücksichtigen hat.

Dies gilt auch für Schleswig-Holstein. Wer aber diese Frage, wie der vorliegende Regierungsentwurf, auf der Fachebene für nicht relevant ansieht⁸⁴, hat eine entsprechende Ermittlung nicht angestellt. Sie findet sich auch weder im Gesetzentwurf noch im Gutachten. Somit fehlt eine wesentliche Voraussetzung für eine verfassungsgemäße Regelung des kommunalen Finanzausgleiches.

8. Vertikale Finanzverteilung

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat in seiner grundlegenden Entscheidung⁸⁵ festgestellt, dass zunächst eine vertikale Betrachtung anhand einer echten Analyse angestellt werden muss. Wenn schon die vertikale Verteilung zwischen Land und Kommunen auf einem „verfassungswidrigen Abwägungsausfall“⁸⁶ ...“ beruhe, dann entbehre auch die horizontale Verteilungsregelung einer verfassungsgemäßen Grundlage.

In seiner grundlegenden Entscheidung⁸⁷ hat der thüringischen Verfassungsgerichtshof zentral die Forderung erhoben, dass die Teilmassen im Finanzausgleich aufgrund von Aufgaben bzw. von Leistungen und/oder finanzkraftorientierter Elemente bestimmt werden müssen⁸⁸. Das setzt logischerweise voraus, dass man die einzelnen Elemente kennt. Wenn man sie kennen muss, muss man sie in einem ordnungsgemäßen Verfahren erheben und offen legen.

Dies trifft auch für den jetzt vorliegenden Regierungsentwurf zu. Er verweist das Thema der vertikalen Finanzverteilung an einen Verfassungsausschuss, indem er ausführt: „...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)“⁸⁹. Diese Aussage führt mit der Frage, ob das Volumen des kommunalen Finanzausgleichs ausreicht, die kommunalen Aufgaben in

⁸³ Hervorhebung vom Verfasser

⁸⁴ RegE Seite 40

⁸⁵ ThürVerfGH vom 21.06.2005 – GH 28/03 – u A. DÖV 2005, 792 ff, zit nach Ausdruck Datenbank StGH Seite 70 ff

⁸⁶ Seite 18

⁸⁷ Thüringer Verfassungsgerichtshof vom 21.06.2005 – 28/03 Seite 70ff

⁸⁸ Seite 20 ff

⁸⁹ RegE Seite 40

verfassungsrechtlich zulässiger Weise zu erfüllen, in die Irre. Es kann nicht darum gehen, die verfassungsrechtliche Bestimmung des Art. 49 LV im Zuge einer Beratung im Sonderausschuss Verfassungsreform zu bewerten. Das Land hat die Pflicht, die geltende Verfassung anzuwenden und bei Erkennen von finanziellen Ungleichgewichten im Verhältnis des Landes zu den Kommunen Konsequenzen zu ziehen. Dieser Aufgabe kommt das Land mit dem Gesetzentwurf nicht nach.

Unter dem Punkt „Kosten“⁹⁰ stellt die Landesregierung fest, „... Mit der Reform können nicht alle Nöte der Kommunen gelöst werden“. Damit hat die Landesregierung in ihrem eigenen Entwurf den Handlungsbedarf festgestellt und gleichzeitig nichts getan. Dieses Vorgehen hält den Kriterien der Verfassung und der Rechtsprechung nicht stand. Ohne eine Untersuchung und Darlegung der Umstände fehlt dem gesamten Gesetzentwurf sozusagen das „Fundament“. Diese Lücke kann auch nicht dadurch geschlossen werden, dass im Rahmen der unverbindlichen Beratungen des Beirates und der Arbeitsgruppe dieses Thema aufgerufen war⁹¹. Der Handlungsbedarf besteht im offiziellen Gesetzgebungsverfahren.

Das Land muss sich vorhalten lassen, dass es den von ihm selbst gesetzten Maßstäben zu einer gründlichen, umfassenden, sachgerechten, transparenten und effizienten Neuregelung des Finanzausgleiches nicht gerecht wird.

Im Folgenden werden noch kurze Ausführungen zur Verteilungssymmetrie und zum Leistungsvorbehalt in der Landesverfassung gemacht. Sie sind im augenblicklichen Verfahrensstadium zwar nicht mehr ergebnisrelevant. Es muss aber damit gerechnet werden, dass das Land versucht, im Verfahren nachzubessern und deshalb auch diese Gesichtspunkte zum Tragen kommen werden.

Das Gutachten des NIW bezieht sich ausdrücklich nicht auf die vertikale Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen⁹². Damit liegt dieser Teil ausschließlich im Regierungsentwurf. Insoweit kann das Land sich auch nicht durch einen Bezug auf das NIW-Gutachten aus der Affäre ziehen.

8.1 Verteilungssymmetrie

Vor der Bildung von Teilmassen ist festzustellen, welcher Mittelumfang für die Aufgabenerledigung zur Verfügung steht. Wenn sie auf der kommunalen Ebene nicht ausreichen, dann muss das Land aufstocken, und zwar ohne Einschränkung bis einschließlich der Mindestausstattung. Wenn das Land bei der weiteren Frage der angemessenen Finanzausstattung darüber hinaus der Auffassung ist, es verfüge selbst nicht über ausreichende Mittel, den noch vorhanden kommunalen Bedarf aufstocken zu können, dann greift das Thema „Verteilungssymmetrie“.

Verteilungssymmetrie bedeutet, dass die Kommunen zwar keinen von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes abgekoppelten Anspruch auf volle Abdeckung ihres erforderlichen Finanzbedarfes haben, der Gesetzgeber aber bei der Bemessung der Schlüsselmasse beachten muss, dass die von den Kommunen und dem Land wahrzunehmenden

⁹⁰ RegE Seite 5

⁹¹ RegE Seite 40

⁹² Seite 1

Aufgaben grundsätzlich gleichwertig sind. Wegen dieser Parität der Aufgabenerfüllung ist es in dem Land zum Beispiel verwehrt, durch eine Rückführung der Schlüsselmasse die Kommunen zu einem stärkeren Sparzwang zu zwingen, als ihn das Land bei seiner eigenen Aufgabenreduzierung oder bei anderen eigenen Sparanstrengungen selbst praktiziert. Der Niedersächsische Staatsgerichtshof⁹³ und der Hessische Verfassungsgerichtshof⁹⁴ machen deutlich, dass auch bei der Beschränkung im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit verfassungsrechtliche Grenzen zu beachten sind. Der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung darf durch Maßnahmen des Landes nicht beeinträchtigt werden.

Die inhaltliche Frage der Verteilungssymmetrie stellt sich dann, wenn der kommunale Finanzbedarf nicht vollständig gedeckt ist. Die Kassenkredite sind ein wichtiges Indiz dafür, dass im Augenblick die kommunale Finanzdecke nicht ausreicht. Insofern muss die Frage der Verteilungssymmetrie aufgeworfen werden.

8.2 Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Landes nach Art 49 Abs. 1 LV

Zum Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes nimmt der Niedersächsische Staatsgerichtshof bei vergleichbarer Verfassungslage wie folgt Stellung:⁹⁵

Das System des kommunalen Finanzausgleichs ist eingebunden in den bundesverfassungsrechtlichen Finanzausgleich und in die gesamte Haushaltswirtschaft und -planung des Landes (Nds. StGHE 3, 299, 314). Dem letztgenannten Umstand entspricht es, daß Art. 58 NV die Pflicht zur Befriedigung des kommunalen Finanzbedarfs unter den Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes stellt, der nicht nur auf die vom Land zu erbringenden Ausgleichsleistungen zu beziehen ist, sondern auch auf das vom Land im Ergebnis zu gewährleistende Niveau der Finanzbedarfsbefriedigung (Nds. StGHE 3, 136, 162 f.). Dieser Vorbehalt soll dem Land eine gewisse Elastizität sichern und einen Ausgleich zwischen den finanziellen Interessen der Kommunen und denen des Landes herstellen. Durch ihn wird die Gleichwertigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben zum Ausdruck gebracht und verhindert, daß in Zeiten knapper Finanzen anstelle einer gleichmäßigen Verteilung des Defizits primär das Land betroffen wird (Nds. StGHE 3, 136, 162; 3, 299, 315 f.). Die Niedersächsische Verfassung enthält damit in Gestalt des Art. 58 eine Kollisionsregelung für das normative Spannungsverhältnis zwischen den zur Aufgabenwahrnehmung der Kommunen „erforderlichen Mitteln“ einerseits und der „finanziellen Leistungsfähigkeit“ des Landes andererseits. Daraus folgt das Gebot einer gerechten und gleichmäßigen Verteilung bestehender Lasten. Vor diesem Hintergrund bedarf es einer Verteilungssymmetrie, um dem Land und den Kommunen die jeweils verfügbaren Finanzmittel gleichermaßen aufgabengerecht zukommen zu lassen (Nds. StGHE 3, 299, 316).

vgl. für die vergleichbaren Regelungen in Niedersachsen NdsStGH vom 16.05.2001, NdsVBl 2001, 184 ff

Beschränkt ist der Anspruch der Kommunen auf einen aufgabengerechten Finanzausgleich insofern, als er unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes steht. In Zeiten einer angespannten Finanzlage resultiert aus diesem Vorbehalt sowie dem daraus

⁹³ vom 07.03.2008 Fußnote 9 Seite 20

⁹⁴ Mehr zum Staatsgerichtshof vom 07.03.2008 Fußnote 9 Seite 20 der kürzlich ergangenen Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes Rheinland-Pfalz vom 14.02.2012, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2012, Seite 1034 und des hessischen Staatsgerichtshofes vom 21.05.2013

⁹⁵ NdsStGH vom 16.05.2001 NdsVBl 2001, 184 ff

abgeleiteten Prinzip der Verteilungssymmetrie das Gebot einer gerechten und gleichmäßigen Verteilung bestehender Lasten, d.h. einer ausgewogenen Aufteilung des Defizits auf Land und Kommunen durch eine beiderseitige Reduzierung der zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben zur Verfügung stehenden Mittel. Sofern Land und Kommunen zu anteilmäßig gleich großen Einsparungen gezwungen sind, darf daher im Falle mangelnder finanzieller Leistungsfähigkeit des Landes das Volumen der auf der Grundlage des Art. 58 NV zur Verfügung gestellten Mittel hinter dem zurückbleiben, was für eine angemessene Wahrnehmung der zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden und Landkreise zählenden Aufgaben erforderlich ist.

vgl. für die vergleichbaren Regelungen in Niedersachsen NdsStGH vom 16.05.2001, NdsVBl 2001, 184 ff

8.3 Nachweis der Ermessensausübung

Bevor ein übergemeindlicher Finanzausgleich durchgeführt werden kann, müssen daher der Finanzbedarf und die Finanzkraft der verschiedenen Kommunen ermittelt werden. Erst in einem zweiten Schritt können dann die Schlüsselzuweisungen auf diejenigen Kommunen verteilt werden, deren vorhandene Einnahmen nicht ausreichen, um die Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben zu ermöglichen.

vgl. für die vergleichbaren Regelungen in Niedersachsen NdsStGH vom 16.05.2001, NdsVBl 2001, 184 ff

Die wesentlichen Ergebnisse seiner Ermittlungen hat der Gesetzgeber in die Gesetzesmaterialien (zB. die Gesetzesbegründung oder die Ausschussprotokolle) aufzunehmen und nachvollziehbar darzulegen.

- *In diesem Sinne zur jeweiligen Landesverfassung Verfassungsgericht Brandenburg, Urteil vom 16.09.1999 - VfGBbg 28/98 -, LVerfGE 10, 237 [245]; Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14.02.2012 - VGH N 3/11 -, DVBl. 2012, 432 [434]; einschränkend Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11.05.2006 - 1/05 u.a. -, juris, Rdnrn. 135 f., wonach es ausreicht, wenn die Gründe einer Gesetzesänderung aus den Materialien zu erschließen sind, ohne dass es einer darüber hinausgehenden Darlegung im Gesetzgebungsverfahren bedarf. Vgl. auch StGH Niedersachsen, Urteil vom 04.06.2010 - StGH 1/08 -, juris, Rdnr. 80. A.A. Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19.07.2011 - 32/08 -, juris, Rdnr. 64, der meint, den Weg, auf dem der Gesetzgeber zum Gemeindefinanzierungsgesetz gelangt sei, habe er nicht zu überprüfen. -*

*Will sich der Gesetzgeber zur Erfüllung seiner Finanzbedarfsermittlungspflicht auf bereits vorhandene statistische Daten stützen, muss erkennbar sein, dass er aus dem ihm zur Verfügung stehenden Datenmaterial **selbst entsprechende Folgerungen** gezogen und bei seiner Entscheidung berücksichtigt hat.*

- *Vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 21.06.2005 - VerfGH 28/03 -, LVerfGE 16, 593 [651 f.]; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 18.11.2007 - Vf. 15-VII-05, juris, Rdnr. 222 -*

Für die verfassungsrechtliche Überprüfung allein maßgeblich sind die im Gesetzgebungsverfahren aufgezeigten Gründe, d.h. der Gesetzgeber kann seinen Darlegungspflichten nicht durch ein Nachschieben von Gründen erstmals im verfassungsgerichtlichen Verfahren genügen.

- *In diesem Sinne zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15.03.2011 - 20/10 -, juris, Rdnr. 89 -*

Die Fortschreibung eines historisch gewachsenen, im Laufe der Zeit akzeptierten, aber auf keiner Analyse des kommunalen Finanzbedarfs beruhenden Zustandes ersetzt nicht die verfassungsrechtlich gebotene Ermittlung des aus den aufgabenbedingten kommunalen Ausgaben in Gegenüberstellung zur kommunalen Finanzkraft resultierenden kommunalen Finanzbedarfs und dessen Anpassung an sich verändernde Verhältnisse.

- *Zur Notwendigkeit der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs vgl. für die jeweilige Landesverfassung Verfassungsgericht Brandenburg, Urteil vom 16.09.1999 - VfGBbg 28/98 -, LVerfGE 10, 237 [244]; Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11.05.2006 - 1/05 u.a. -, juris, Rdnrn. 145 ff.; vgl. ferner Schoch, in: Ehlers/Krebs (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts und des Kommunalrechts, 2000, S. 93 [121]; Wohltmann, Der Landkreis 2011, 487 [518]*

Zu Veränderungen der Steuerverbundmasse: Das Gleiche muss auch für Veränderungen im horizontalen Bereich gelten, führt der Hessische Staatsgerichtshof⁹⁶ weiter aus:

Ohne Bedarfsermittlung kann die Veränderung der Steuerverbundmasse auch nicht damit begründet werden, dass sich die Verteilung der Steuereinnahmen in den letzten Jahren zu Gunsten der Kommunen verschoben habe, ohne dass diese im Vergleich zum Land oder absolut durch mehr Aufgaben und damit höhere Ausgaben belastet wären.

8.4 Möglichkeit der Ermittlung des Finanzbedarfes

Dem kann auch nicht entgegeng gehalten werden, dass eine Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfes nicht möglich oder historisch im Lande unüblich sei. Dazu führt der HessStGH⁹⁷ aus:

Unzutreffend ist die Auffassung des Antragsgegners, eine Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs sei nicht möglich.

Immerhin haben mehrere Landesverfassungsgerichte den jeweiligen kommunalen Finanzausgleich insbesondere wegen einer unzulänglichen Ermittlung der kommunalen Aufgabenbelastung für unvereinbar mit der jeweiligen Landesverfassung erklärt,

vgl. StGH Niedersachsen, Urteil vom 25.11.1997 - StGH 14/95 u.a. -, DÖV 1998, 382 [385f.]; StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10.05.1999 - GR 2/97 -, LVerfGE 10, 3 [26 ff.]; Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 21.06.2005 - VerfGH 28/03 -, LVerfGE 16, 593 [633]; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 28.11.2007 - Vf. 15-VII-05, juris, Rdnrn. 174 ff. -

worauf die jeweiligen Länder mit der Einführung von Verfahren zur Bedarfs-, Aufgaben- und Kostenanalyse reagiert haben.

⁹⁶ Unter C Seite 37

⁹⁷ HessStGH aaO Seite 33ff

siehe hierzu Wohltmann, ZG 2011, 377 [378 ff.] -

Die verfassungsrechtlich erforderliche Bedarfsanalyse mag schwierig und komplex sein. Der Staatsgerichtshof verkennt auch nicht, dass der Finanzbedarf der Kommunen nicht nach objektiven Kriterien eindeutig feststellbar ist. Aber dies verlangt die Hessische Verfassung vom Landesgesetzgeber auch nicht. Vielmehr hat er auch bei der Bedarfsanalyse Gestaltungs- und Einschätzungsspielräume.

So darf der Gesetzgeber bei der Ermittlung der Kosten für Pflichtaufgaben durchaus pauschalisieren. Die Pflicht zur Bedarfsanalyse bedeutet auch nicht, dass der Finanzausgleichsgesetzgeber alle Ausgaben der Kommunen als ausgleichsrelevant in seine Kostenanalyse einstellen müsste. Aus der Pflicht des Landes nach Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV, lediglich die „erforderlichen Mittel“ sicherzustellen, folgt bereits, dass Aufwendungen, die das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung nicht beachten, unberücksichtigt bleiben dürfen.

Zu Art. 58 NV StGH Niedersachsen, Urteil vom 16.05.2001 - 6/99 u.a. -, LVerfGE 12, 255 [280]; Urteil vom 07.03.2008 - 2/05 -, juris, Rdnr. 78 -

Für die Bestimmung des konkreten Finanzbedarfs darf der Gesetzgeber die ermittelten (Durchschnitts-)Ausgaben auf ihre Angemessenheit prüfen, indem er sich an wirtschaftlich arbeitenden Kommunen orientiert.

Zur Verfassung des Freistaats Thüringen Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 02.11.2011 - VerfGH 13/10 -, juris, Rdnr. 94 -

Im Rahmen der Bedarfsanalyse könnte der Gesetzgeber etwa die (gesamten) tatsächlichen Ausgaben für Pflichtaufgaben erfassen, diese (um Ausreißer nach oben und unten) bereinigen und um einen zusätzlichen Betrag für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben erhöhen, um sodann durch Anrechnung der originären Einnahmen bzw. Einnahmemöglichkeiten der Kommunen deren Finanzbedarf zu ermitteln.

Vgl. zu dem entsprechenden Modell der Bedarfsermittlung in Thüringen Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 02.11.2011 - VerfGH 13/10 -, juris, Rdnrn. 8 ff.; Wohltmann, Der Landkreis 2011, 519 [563] -

Der Umstand, dass die notwendigen Finanzmittel nicht objektiv exakt berechenbar sind, heißt mithin nicht, dass mit der Bedarfsanalyse vom Gesetzgeber etwas Unmögliches verlangt würde.

Diese Bedarfsanalyse kann zu dem Ergebnis führen, dass die angegriffene Änderung der Steuerverbundmasse gerechtfertigt ist. Nicht auszuschließen ist, dass auch weitere Kürzungen sachgerecht wären. Denn der Staatsgerichtshof beanstandet nicht die Höhe der Mittelzuweisungen, sondern ausschließlich die fehlende Bedarfsanalyse.

Soweit der Antragsgegner vorträgt, Hessen habe seit jeher seinem kommunalen Finanzausgleich keine konkreten Bedarfsberechnungen zugrunde gelegt, weder für die Gesamtheit noch für die einzelne Kommune, sondern den Bedarf unmittelbar nach Einwohnerzahl und Gemeindegröße bemessen, verkennt er, was mit der von Verfassung wegen geforderten Finanzbedarfsermittlung gemeint ist. Es geht primär nicht darum, nach welchen Kriterien die Finanzausgleichsmasse (horizontal) auf die einzelnen Kommunen zu verteilen ist, sondern um die vorrangige Frage, wie die Höhe der vom Land an die Kommunen insgesamt (vertikal) zu leistenden Finanzmittel

und damit die Finanzausgleichsmasse zu bestimmen ist.

Diesen Ausführungen des Staatsgerichtshofs Hessen ist auch für Schleswig-Holstein uneingeschränkt zu folgen.

9. Festlegung der Zuschussbedarfe

Bevor der Zuschussbedarf für die einzelnen Haushaltspläne festgelegt werden kann, muss eine Untersuchung der einzelnen Bestimmungsfaktoren und Sachverhalte, die zur Ableitung von Entscheidungen führen, erfolgen. Dieses gilt sowohl für die Seite der Erlöse als auch für die Seite der Aufwendungen.

Es geht also darum, festzustellen, ob im laufenden Betrieb die Erlöse reichen, um die Kosten zu decken bzw. welche Unter- oder Überfinanzierung gegeben ist, die im Rahmen der Verteilungssymmetrie zur Überprüfung ansteht.

9.1 Erhebung des Sachverhaltes

Für eine grundlegende Veränderung der Gewichte muss es eine Abwägung geben, die auf einer Analyse der Verhältnisse beruht. D.h. es muss eine sorgfältige Sachverhaltsermittlung geben und entweder müssen sich erhebliche Veränderungen in den Sachverhalten darstellen oder es muss eine andere politische Gewichtung geben, die mit Ermessenserwägungen auch im Gesetzgebungsverfahren belegt wird. Nur so ließe sich die Massenverschiebung rechtfertigen.

Bisher ergibt sich weder aus dem Regierungsentwurf selbst oder einem der Berichte der Landesregierung eine Begründung, warum es zu den oben beschriebenen Massenverschiebungen kommen soll. Allein die Feststellung des Gutachtens, die Gemeindeaufgaben seien bisher unterbewertet, wird nicht durch Fakten belegt. Mit der Erklärung im RegE⁹⁸ man könne den Gemeinden etwas auf Kosten der Kreise geben, weil letztere ja durch die Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbslosigkeit entlastet würden, setzt sich das Land zu seinem eigenen Verhalten in Widerspruch, denn damit sollte nicht das Land entlastet werden sondern die Kommunen⁹⁹. Es handelt sich um eine nicht näher begründete Wertung. Dies reicht für ein ordnungsgemäßes Verfahren nicht aus. Dieses hat sich ausschließlich auf die Ausgaben bezogen, ohne die Angemessenheit zu hinterfragen und auch keine Abwägung dahingehend vorgenommen, dass sich die Kreisaufgaben verringert hätten und somit Masse frei geworden ist. Das wäre aber für eine Verschiebung von Finanzmasse nötig gewesen. So wird an einer Stelle – bei den Kreisaufgaben – ein Loch gerissen, um damit ein vermeintliches Loch an anderer Stelle zu schließen. Bei einer solchen Maßnahme hätten auch die negativen Auswirkungen bei den Kreisaufgaben in eine Abwägung mit einbezogen werden müssen. Eine einfache Veränderung der Bedarfsberechnung, zumal eine unkritische, reicht als Rechtfertigung nicht aus.

Auch im Rahmen der Verteilung der Mittel auf die Gruppen sind dem Gestaltungsspielraum Grenzen gesetzt. Der Gesetzgeber darf nicht willkürlich handeln¹⁰⁰. Wenn die Einwohner des

⁹⁸ RegE im Vorblatt unter D Kosten

⁹⁹ vgl Ausführungen unter Ziff. 6 auf Seite 29

¹⁰⁰ VerfGH Rheinland-Pfalz vom 14.02.2012 – VGH N 3/11 – NVwZ 2012, 1034 Seite 9 Umdruck

kreisfreien Raumes durch die Massenverschiebung besser gestellt werden und die Einwohner des kreisangehörigen Raumes entsprechend schlechter gestellt werden – durch die Klammer der Kreisumlage wirkt sich dies entsprechend aus –, ohne dass dafür eine sachlich-inhaltliche Begründung gegeben wird, ist das eine willkürliche Ungleichbehandlung und überschreitet den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.

9.2 Ermittlung der zur Verfügung stehenden Einnahmen

Wenn für die Frage der Finanzausgleichssystematik die Zuschussbedarfe der Einzelpläne ermittelt werden müssen, dann muss am Ende festgestellt werden, ob es einen nicht abgedeckten Finanzbedarf für die Kommunen unter Einschluss aller Einnahmen und Ausgaben gibt. Bei den Einnahmen sind die speziellen Entgelte direkt im Einzelplan zu saldieren.

Daneben stehen auch die allgemeinen Deckungsmittel des Einzelplanes 9 zur Deckung des kommunalen Finanzbedarfes zur Verfügung. Dazu nimmt das Gutachten mit einem Berechnungsschema Stellung¹⁰¹. Im Wesentlichen sind hier die Steuereinnahmen und die Finanzausgleichsleistungen zu nennen.

Das NIW vertritt im Thüringen-Gutachten¹⁰² die richtige These, dass die Finanzkraftermittlung nach gleichen Maßstäben in den Aufgabenbereichen erfolgen muss. Das bedeutet auf schleswig-holsteinische Verhältnisse übertragen, dass innerhalb der Gruppe der Gemeindeaufgaben für kreisangehörige und kreisfreie Städte nach dem gleichen Maßstab vorgegangen werden muss. Das bedeutet aber auch, dass für Landkreise und kreisfreie Städte bei den Kreisaufgaben ein gleicher Maßstab angelegt werden muss.

Das NIW hat im Thüringen-Gutachten¹⁰³ deutlich gemacht, dass Gleiches mit Gleichem verglichen werden muss, dass bei der Berechnung der Umlagekraftmesszahl für kreisfreie Städte, die im Zwei-Ebenen-Modell unumgänglich ist, die gleichen sachlichen Maßstäbe gelten müssen wie für die kreisangehörigen Gemeinden. Dies macht deutlich, dass bei kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden die gleichen Umlagegrundlagen und der gleiche Prozentsatz, zu dem die Steuerkraftmeßzahl in die Berechnung eingeht, zu verwenden sind. Eine abweichende Bestimmung für die kreisfreien Städte wäre nicht begründbar. Gleichzeitig soll bei den Umlagegrundlagen für die Steuerkraftmesszahl der kreisfreien Städte nur auf die gemeindlichen Schlüsselzuweisungen abgestellt werden, weil sonst eine Verzerrung entstehen würde, die die Finanzkraft der kreisfreien Städte höher darstellen würde, als sie im tatsächlichen Blickwinkel wäre¹⁰⁴.

9.3 Aufwendungen (Ausgaben) Aufgabenzuordnung

Auch auf der Ermittlung der Kostenseite müssen gleiche Maßstäbe angelegt werden. Wenn man dies tut, muss man zu annähernd gleichen Ergebnissen kommen. Jedenfalls kann es nicht sein, dass die Kreisaufgaben auf den Einwohner bezogen bei den Landkreisen eine deutlich andere Höhe aufweisen als bei den kreisfreien Städten. Sollte es hier signifikante Unterschiede geben,

¹⁰¹ Unter 2.3 Seite 11 ff

¹⁰² Seite 67/68

¹⁰³ Seite 90

¹⁰⁴ 5.5 Seite 90

dann müssten diese auch empirisch erklärbar sein. Dabei spricht der erste Anschein dafür, dass die Erledigung der Aufgaben in kreisfreien Städten preiswerter sein könnte und eigentlich auch müsste. Angesichts der kürzeren Entfernungen zwischen Bürgern und kreisfreien Städten müsste sich die Verwaltungsarbeit in diesen Bereichen preiswerter erledigen lassen. Im Prinzip kostet allerdings die Verwaltungshandlung, zum Beispiel Erteilung einer Baugenehmigung oder eine Trauung, das gleiche. Angesichts der Kreisgröße und der Größe der kreisfreien Städte wird es wenig Unterschiede bei Skaleneffekten großer Verwaltungen geben. Da die modernen Kommunikationsmöglichkeiten heute die Entfernung zwischen Bürger und Verwaltung verschwinden lassen, sind Mehrkosten im kreisangehörigen Raum lediglich auf die Bereiche beschränkt, in denen das Aufsuchen des Bürgers vor Ort durch die Verwaltung erforderlich ist. In allen anderen Bereichen müssten sich gleiche oder annähernd gleiche Kosten ergeben. Die Bandbreite der Abweichung dürfte nicht danach differenzieren, ob es sich um eine kreisfreie Stadt oder einen Landkreis handelt, sondern lediglich nach der Tatsache, ob man gut oder schlecht organisiert ist, also von der Effizienz der Arbeit.

Festzuhalten ist, dass die bisherigen Ergebnisse teilweise mangels eindeutiger Erklärung anhand von Fakten bei den Differenzen nicht schlüssig sind. Damit kann der Verwertung als Grundlage im Finanzausgleich nicht zugestimmt werden.

9.3.1.1 Angemessenheit der Ausgaben des Verwaltungshaushaltes

Ausgehend von der Überlegung, dass im Finanzausgleich eine ausreichende Finanzierung der kommunalen Aufgaben sichergestellt sein muss, kommt es auf eine saubere Zuordnung der Aufgaben und damit der entsprechenden Ausgaben zu den einzelnen Ausgabenfeldern an.

Dabei ist zunächst von den Ausgabenansätzen in den Rechenwerken der Kommunen auszugehen. Sie stehen über die Landesstatistik zur Verfügung. Dabei gibt es ein sehr unterschiedliches Haushaltsgebaren in den einzelnen Kommunen, auch wenn alle gleichermaßen zum wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln verpflichtet sind. Das bedeutet, dass eine verbuchte Ausgabe noch nichts über die Angemessenheit der Ausgabe aussagt und nur solche können in die Abwägung einfließen.

9.3.1.2 Zirkelschluß

Das Gutachten des NIW¹⁰⁵ hat zu Recht darauf verwiesen, dass das einfache Verwenden der Ausgabenansätze nicht sachgerecht ist. Vielmehr muss von der Aufgabe zur angemessenen Ausgabe übergeleitet werden. Hier besteht nämlich bei Verwendung der nackten Zahlen die Gefahr eines Zirkelschlusses. Es ist eine Erfahrungstatsache, dass derjenige, der viel hat auch viel ausgibt. Will sagen: Wer über mehr Mehrausgabekraft verfügt, ist großzügiger. Das Großzügige darf aber im kommunalen Finanzausgleich nicht belohnt werden. Im Gegenteil, es muss der sparsame Umgang mit Mitteln gefördert werden. Deshalb kommt der Zuordnung von Ausgaben und damit verbundenen angemessenen Kosten eine besondere Bedeutung zu. Auch wenn es in der Praxis erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten gibt, darf sich der Gesetzgeber davon nicht abschrecken lassen. Die Methode des Benchmarking oder der Vergleichsringe, wie sie vielfach praktiziert werden, kann hier weiterhelfen. Nur ausreichende Untersuchungen und

¹⁰⁵ Seite 28 f

Abwägungen schaffen einen rechtsfesten Finanzausgleich.

Zur Bestimmung der sachgerechten Aufgabenerfüllung gibt es unterschiedliche Ansätze. Gegenwärtig werden das Standardkostenmodell, ein Benchmarking oder die Regressionsanalyse oder auch die Korridorbereinigung diskutiert.

Thüringen hat teilweise¹⁰⁶ die sogenannte „Korridorbereinigung“ als Modell für die Angemessenheitsprüfung von Ausgabenansätzen bezeichnet, dem sich das NIW im Thüringer Gutachten¹⁰⁷ angeschlossen hat. Dieses Verfahren besteht darin, dass man Durchschnittssätze für die einzelnen Größenklassen bildet und anschließend Werte oberhalb des Schnitts kappt und unterhalb des Durchschnitts auf den Durchschnitt anhebt. Im Normenkontrollverfahren der FDP-Fraktion im Thüringer Landtag zum Finanzausgleichsgesetz für das Jahr 2010 hat der Verfassungsgerichtshof¹⁰⁸ festgestellt, dass das Korridorverfahren zulässig ist.

Danach ist Thüringen zu einem „Benchmarking“-System übergegangen. Dieses legt nicht mehr jede einzelne Aufgabe zu Grunde, sondern die Gesamtheit der übertragenen Aufgaben in verschiedenen Verwaltungstypen. Dabei werden jeweils die Kosten der drei am wirtschaftlichsten arbeitenden Kommunen anerkannt und deren Durchschnitt als für die Verwaltungsstelle pauschal geltend zugrunde gelegt. Aus pragmatischen Gründen hat sich auch das NIW-Gutachten dieser Sichtweise angeschlossen¹⁰⁹.

Im Rahmen der Vorbereitung einer Stellungnahme zum Gesetzentwurf kann diese Problematik nicht weiter vertieft werden. Deshalb werden die Ansätze zunächst in diesem Stadium so hingenommen, wie sie das Gutachten ermittelt hat. Davon muss es allerdings eine Ausnahme geben: Die Aufteilung der Ausgaben auf Gemeindeaufgaben und Kreisaufgaben bei den kreisfreien Städten. Sie sind so nicht schlüssig, so dass sie in der vorgelegten Form nicht verwendet werden können.

9.3.1.3 Ausgabenabgrenzung von Gemeindeaufgaben und Kreisaufgaben bei den kreisfreien Städten durch Gutachten und Gesetzentwurf

Für die neue Aufteilung der Finanzmassen im Zwei-Ebenen-Modell nach Gemeinde und Kreisaufgaben gibt es gegenwärtig nur unzureichende statistische Grundlagen. Im Kreisbereich ist das relativ einfach, weil die unterschiedlichen Aufgaben von unterschiedlichen Körperschaften, den Gemeinden einerseits und den Kreisen andererseits, wahrgenommen werden. Dadurch werden sie in unterschiedlichen Haushalten nachgewiesen und können auf diesem Wege getrennt werden. Anders verhält es sich bei den kreisfreien Städten. Hier gibt es eine solche Trennung nicht. Da es entsprechende Unterscheidungsmerkmale auch in der Haushaltssystematik nicht gibt, beispielsweise bei der Gliederung oder Gruppierung, muss hier vorübergehend ein anderer Weg gefunden werden.

Da es sich hier um eine theoretische Kostenermittlung handelt, bedarf dieser Teil einer besonders kritischen Betrachtung. Es muss eine Schlüssigkeitsprüfung und Verprobung vorgenommen werden, ob die Ergebnisse wirklich zutreffend sind und damit verwendet werden

¹⁰⁶ bis 2011

¹⁰⁷ Seite 29

¹⁰⁸ Verfassungsgerichtshof 13/10

¹⁰⁹ Vergleich dazu NIW Thüringen Seite 23.

konnten.

Das Gutachten hat sich dazu entschieden, die Haushalte der kreisfreien Städte anhand der faktischen Aufgabenerfüllung im kreisangehörigen Raum aufzuteilen¹¹⁰. Dabei ist es so vorgegangen, dass es zunächst die Summe der Ausgaben der kreisangehörigen Gemeinden, hier ausnahmsweise inklusive der Ämter und der Kreise, am gesamten Zuschussbedarf im kreisangehörigen Raum berechnet. Die Ergebnisse wurden in der Tab. 2-1¹¹¹ wiedergegeben. Dann wurde dieses Aufteilungsergebnis in einem zweiten Rechenschritt auf die Summe der Ausgaben der kreisfreien Städte übertragen. Bei den Berechnungen wurde ein Dreijahresdurchschnitt benutzt. So kommt man zu einer Aufteilung der Kosten bei den kreisfreien Städten in „Gemeindeaufgaben“ und „Kreisaufgaben“, ohne dass diese direkt aus dem Haushaltszahlen abgeleitet werden könnten.

Eine Schlüssigkeitsprüfung kann man auch dadurch vornehmen, dass man die Ergebnisse pro Einwohner mit denen der Kreisaufgaben im ländlichen Raum pro Einwohner vergleicht. Schon an dieser Stelle zeigt sich, dass etwas nicht stimmen kann. Im Bereich der kreisfreien Städte werden für die Kreisaufgaben 703,40 € im elfjährigen Durchschnitt in den Verwaltungshaushalten aufgewandt, während es im Kreisbereich nur 389,30 € sein sollen¹¹².

¹¹⁰ Seite 7

¹¹¹ Seite 8-10

¹¹² Diese Summen ergeben sich, wenn man die Beträge auf der Ebene der Einzelpläne 0 bis 8 aggregiert und den Elf-Jahresdurchschnitt der Tabelle A 2 im NIW-Gutachten nimmt, vgl auch Zusammenfassung unter 9.4 auf Seite 70

Diese Tatsache ist recht auffällig. Der kreisfreie Bereich hätte für die Bewältigung der gleichen Kreisaufgaben in der Vergangenheit das 1,8-fache gebraucht

Diese Spreizung würde sich durch die jetzt geplanten Umstellungen noch wesentlich vergrößern. In welchem Umfang, ist streitig.

Dass hier Zweifel an der Schlüssigkeit der Ergebnisse aufkommen müssen, macht beispielsweise auch die Aufgabengruppe 30 Verwaltung kultureller Angelegenheiten deutlich. Hier werden die Theater mit 87,6 % als gemeindliche Aufgabe eingestellt. Es handelt es sich meines Erachtens typischerweise um eine Aufgabenwahrnehmung der überörtlichen Daseinsvorsorge, die im schleswig-holsteinischen Finanzausgleich gleich zweifach gesondert behandelt und bezuschusst wird, nämlich einmal durch den Vorwegabzug¹¹³ und zum anderen über die Schlüsselzuweisungen an zentrale Orte zum Ausgleich übergemeindlicher Aufgaben¹¹⁴. Richtig ist, dass die Vorhaltung solcher Einrichtungen die Rechtfertigung für gesonderte Mittelzuweisungen ist. In anderen Systemen geschieht dies durch den gewichteten Einwohner im Hauptansatz. Schleswig-Holstein ist einen anderen Weg gegangen, deshalb muss dieses Problem konsequenterweise durch die Schlüsselzuweisungen an die zentralen Orte zum Ausgleich von überörtlichen Aufgaben nach § 11 nF erledigt werden, aber auch nur durch diesen Weg und nicht mehr.

Warum das Gutachten hier faktisch auf die einfache Regressionsanalyse zurückgreift, ist unverständlich. Gerade bei der Umstellung auf das Zwei-Säulen-Modell in Niedersachsen, das wohl das erste Verfahren dieser Art war und in seiner Problematik mit der Umstellung in Schleswig-Holstein durchaus vergleichbar ist, hat das gleiche Institut als Gutachter ausgeführt^{114a}.

„Gerade die Ergebnisse der Regressionsrechnungen machen ja auch deutlich, wie vorsichtig man mit der Interpretation sein muss. Die Vorstellung, dass man daraus ohne weiteres neue, allein wissenschaftlich abgeleitete Verteilungsregeln errechnen könne, muss ... Grundsätzlich abgelehnt werden. Trotzdem können die aus den Regressionsrechnungen gewonnenen Erkenntnisse Entscheidungshilfen liefern, zumal die Analyse damit nicht mehr allein auf „Alltagserfahrungen“ gründet, sondern vermutete Zusammenhänge statistisch gestützt werden und gegebenenfalls sogar bislang noch nicht beachtete Beziehungen ins Blickfeld rücken“.

Das Gutachten übermittelt keine neuen Erkenntnisse, die über den seinerzeit gewählten Blickwinkel hinausgehen und den alten Ansatz ergänzen würden. Damit muss es dabei bleiben, dass man mit Hilfe der Regressionsanalyse keine Erkenntnisse über die Bedarfe gewinnen kann.

In Thüringens hat das Institut in Konsequenz dieses richtigen Standpunktes auch an einem Verfahren mitgewirkt, dem eine echte Bestandsaufnahme zugrunde lag. Nur so kann auch in Schleswig-Holstein vorgegangen werden. Wenn neue Wege beschritten werden sollen – was niemand bestreitet –, muss man auch mit einer echten Analyse der Bedarfe beginnen. Ansonsten würde man nicht nur einen Finanzausgleich ohne Fundament etablieren, sondern auch als Basis für künftige Revisionen die Weichen in eine falsche Richtung stellen.

114a) NIW Neuordnung des kommunalen Finanzausgleiches in Niedersachsen, Hannover Dezember 1998, Anlage 10 zur Landtagsdrucksache 14/440 Seite 124 ff/125 und 126

¹¹³ § 4 Abs. 2 Nr. 4 iVm § 15 nF

¹¹⁴ § 11 nF/15 aF

(Auszug) Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt in den Einzelplänen 0 – 8¹¹⁵

Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt in Euro je Einwohner, 2009-2011	Kreisaufgaben			Gemeindeaufgaben			kreisfreie Städte	kreisangehöriger Raum
	insg.	kreisfreie Städte	Kreise	insg.	kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden		
Einzelplan 0-8	489,15	724,54	424,01	540,30	632,53	514,77	1.357,07	938,78
0 Allgemeine Verwaltung	42,10	35,23	44,00	108,11	73,88	117,59	109,11	161,59
1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	8,16	13,79	6,61	44,24	77,24	35,10	91,03	41,71
11 Öffentliche Ordnung	1,19	1,98	0,97	20,30	28,26	18,09	30,24	19,06
13 Brandschutz	4,64	9,47	3,30	23,38	47,69	16,65	57,16	19,95
Übrige Aufgaben im Einzelplan 1 (10, 14, 16, 17)	2,34	2,34	2,33	0,56	1,29	0,36	3,63	2,70
2 Schulen	45,78	56,94	42,69	126,11	119,98	127,81	176,92	170,50
20 Schulverwaltung	0,09	0,04	0,10	8,16	0,98	10,14	1,02	10,24
21 Grund- und Hauptschulen	0,08	0,07	0,09	43,11	44,70	42,67	44,77	42,76
22 Realschulen (inkl. komb. Haupt- und R.schulen)	-0,06		-0,08	12,34	14,81	11,66	14,81	11,58
23 Gymnasien, Kollegs (oh. berufliche Gymnasien)	-0,38		-0,48	22,36	24,02	21,90	24,02	21,41
24 Berufsschulen, Fach(ober-)schulen	22,04	40,76	16,85	0,00	0,00	0,00	40,76	16,85
27 Sonderschulen (Förderschulen)	8,23	10,27	7,67	3,85	4,92	3,56	15,19	11,23
28 Gesamtschulen	-0,02		-0,02	23,68	20,63	24,52	20,63	24,50
290 Schülerbeförderung	13,30	3,05	16,14	4,23	0,96	5,14	4,00	21,27
Übrige schulische Aufgaben (292, 293, 295)	2,50	2,75	2,43	8,38	8,94	8,22	11,69	10,65
3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	10,01	15,80	8,41	28,37	63,08	18,76	78,87	27,18
30 Verwaltung kultureller Angelegenheiten	0,04	0,13	0,01	0,50	0,49	0,50	0,62	0,51
31 Wissenschaft und Forschung				1,74	6,52	0,42	6,52	0,42
32 Museen, Sammlungen Ausstellungen	1,46	1,71	1,39	2,05	2,56	1,91	4,28	3,30
33 Theater, Konzerte, Musikpflege, Kunstpflege (34)	3,67	8,02	2,46	12,49	37,14	5,67	45,16	8,14
35 Volksbildung (350, 352, 355)	1,60	2,23	1,43	9,75	13,97	8,58	16,20	10,01
Übrige Kulturpflege (360, 365, 366, 37)	3,25	3,70	3,12	1,83	2,39	1,68	6,09	4,80
4 Soziale Sicherung	342,57	566,87	280,50	149,91	231,72	127,27	798,58	407,77
40 Verwaltungen der Sozialen Sicherung	3,00	11,99	0,51	6,42	11,31	5,07	23,29	5,57
41 Sozialhilfe nach SGB XII (ab 2005)	89,24	158,52	70,06	5,03	13,56	2,67	172,08	72,74
43 Soziale Einrichtungen (oh. Einr. der Jugendhilfe)	6,34	7,37	6,05	2,13	2,27	2,10	9,64	8,15
45 Jugendhilfe nach dem KJHG (oh. Kitas)	90,95	132,63	79,41	5,76	11,46	4,18	144,09	83,59
46 Einrichtung der Jugendhilfe (oh. Kitas)	3,12	0,68	3,79	13,20	18,58	11,72	19,26	15,50
Tageseinrichtungen für Kinder (464 + 454)	27,46	40,67	23,81	90,75	126,90	80,75	167,57	104,56
482 Grundsicherung f. Arbeitssuchende (SGB II), inkl. 485	111,59	197,17	87,90	21,98	38,76	17,33	235,93	105,23
übrige soziale Angelegenh. (42, 44, 47, 486, 487, 49)	10,89	17,84	8,96	4,63	8,88	3,46	26,73	12,42
5 Gesundheit, Sport, Erholung	24,22	25,67	23,82	41,03	54,56	37,28	80,24	61,11
50 Gesundheitsverwaltung	1,30	4,52	0,41	0,06	0,19	0,03	4,71	0,43
51 Krankenhäuser	11,22	9,38	11,73	0,01	0,01	0,01	9,39	11,75
54 Sonst. Einr. und Maßn. der Gesundheitspflege	10,12	10,49	10,02	0,61	0,69	0,59	11,19	10,60

¹¹⁵ Quelle: NIW Gutachten Seite 14 bis 15

Tabelle 2-3 (Fortsetzung)

55 Förderung des Sports	1,27	0,81	1,39	7,82	5,00	8,60	5,81	9,99
56 Eigene Sportstätten				12,22	20,08	10,05	20,08	10,05
57 Öffentliche Bäder				3,84	4,96	3,54	4,96	3,54
58 Park- und Gartenanlagen	0,32	0,47	0,27	16,03	23,75	13,89	24,23	14,17
59 Sonstige Erholungseinrichtungen	0,00	0,00	0,00	0,42	-0,12	0,57	-0,12	0,57
6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	10,28	11,18	10,03	82,91	65,23	87,80	76,42	97,84
60 Bauverwaltung	0,24	0,13	0,27	11,06	1,84	13,61	1,96	13,88
61 Städteplanung, Vermessung, Bauordnung	4,84	7,65	4,07	10,19	16,10	8,55	23,75	12,61
62 Wohnungsbauförderung	-0,02	0,00	-0,03	0,00	-0,10	0,03	-0,10	0,00
63 Gemeindestraßen	0,12	0,08	0,13	50,15	38,44	53,38	38,52	53,51
65 Kreisstraßen	5,30	8,15	4,51	0,27	0,44	0,23	8,59	4,74
660 Bundesstraßen				1,00	3,17	0,40	3,17	0,40
665 Landesstraßen				1,45	4,83	0,51	4,83	0,51
670 Straßenbeleuchtung				6,02	1,32	7,32	1,32	7,32
675 Straßenreinigung				4,97	6,98	4,41	6,98	4,41
68 Parkeinrichtungen				-1,99	-2,15	-1,95	-2,15	-1,95
69 Wasserläufe, Wasserbau	-0,19	-4,82	1,09	-0,20	-5,63	1,31	-10,45	2,40
7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	8,74	4,60	9,88	-10,15	-33,29	-3,75	-28,69	6,13
70 Abwasserbeseitigung	0,05		0,06	-23,66	-40,93	-18,87	-40,93	-18,81
72 Abfallbeseitigung	0,37	0,87	0,23	-0,25		-0,32	0,87	-0,10
77 Hilfsbetriebe der Verwaltung				3,62		4,63		4,63
übrige öffentl. Einrichtungen (73, 74, 75, 76, 78)	0,04	0,01	0,05	3,29	2,85	3,41	2,86	3,47
79 Fremdenv., sonst. Förd. v. Wirt. und Verkehr	8,28	3,72	9,54	6,84	4,79	7,41	8,51	16,95
8 Wirtschaftl. Unt., allg. Grund- und Sonderverm.	-2,72	-5,54	-1,94	-30,23	-19,87	-33,09	-25,41	-35,03
80 Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen				0,00		0,00		0,00
810 Elektrizitätsversorgung	-0,44	-0,17	-0,51	-18,46	-6,92	-21,65	-7,10	-22,16
813 Gasversorgung				-2,15		-2,74		-2,74
815 Wasserversorgung				-2,13		-2,72		-2,72
816 Fernwärmeversorgung				-0,33		-0,42		-0,42
817 Kombinierte Versorgungsunternehmen				-6,49	3,73	-9,32	3,73	-9,32
82 Verkehrsunternehmen	0,00	-0,02	0,01	0,16	-1,26	0,55	-1,28	0,56
83 Komb. Versorgungs- und Verkehrsunternehmen	-2,46	-5,49	-1,63	-16,70	-36,19	-11,31	-41,67	-12,93
84 Unternehmen der Wirtschaftsförderung				0,23	0,31	0,21	0,31	0,21
85 Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen	0,00	0,01	0,00	0,32	0,70	0,21	0,72	0,21
86 Kur- und Badebetriebe				4,78	1,28	5,75	1,28	5,75
87 Sonstige wirtschaftliche Unternehmen	0,20	0,17	0,21	12,69	14,98	12,06	15,15	12,27
88 Allgemeines Grundvermögen	-0,03	-0,04	-0,02	-3,37	-2,03	-3,74	-2,07	-3,76
89 Allgemeines Sondervermögen				1,21	5,52	0,02	5,52	0,02

Das Ergebnis der Aufgabenzuordnung und damit der Bedarfsermittlung durch das Gutachten ist nicht schlüssig.

Wenn man insbesondere die Kreisaufgaben – in ganz großen Teilen aus dem Bereich des übertragenen Wirkungskreises – betrachtet, drängt sich kein Unterschied im Kostengefüge zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum auf. Es wird weder im NIW-Gutachten noch im Regierungsentwurf der Versuch einer solchen Erklärung gemacht. Ganz im Gegenteil, bei den Kreisstraßen und der Schülerbeförderung liegt ein höherer Kostenaufwand im kreisangehörigen – dünner besiedelten – Raum auf der Hand.

Auf keinen Fall ist mit dem Vorschlag des Gutachtens eine ausreichende Ermittlung der Tatsachen gegeben. Damit kann die darauf beruhende Abwägung nicht ordnungsgemäß erfolgen und somit keine rechtsfesten Ergebnisse erbringen.

Man kann eine Verprobung dahingehend vornehmen, daß man die – wenn überhaupt – vergleichbaren Kreisaufgaben auf den Einwohner umrechnet und dann diesen Schlüssel auf die kreisfreien Städte überträgt. Die Gemeindeaufgaben ergeben sich dann als Differenz.

	Kreise gesamt	Kreise Kreisaufgaben	Gemeinden gesamt	kreisangeh Raum gesamt	kreisangeh Raum Gemeindeaufgaben	kreisfr Städte gesamt	kreisfr Städte Kreisaufgaben	kreisfr Städte Gemeindeaufgaben	Differenz kreisfr Städte zu ka Raum gesamt	Differenz kreisfr Städte zu ka Raum Gemeindeaufgaben	Differenz kreisfr Städte zu ka Raum Kreisaufgaben
Spaltennummer	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
				Sp 2 + Sp 4	Sp 2-Sp3+Sp 4			Sp 7 - Sp 8	Sp 8 - Sp 5	Sp 9 - S 6	Sp 8 - Sp 3
	jeweils durchschnitt 2000 bis 2011										
Einzelplan 0-8	389,28	389,30	389,28	778,57	389,26	1.269,55	703,40	566,15	490,98	176,88	314,10
0 Allgemeine Verwaltung	36,89	36,89	36,89	73,77	36,89	109,62	27,88	81,73	35,84	44,85	- 9,01
1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	8,07	7,34	8,07	16,14	8,80	102,63	20,66	81,97	86,49	73,17	13,32
2 Schulen	46,35	42,14	46,35	92,71	50,57	174,37	48,09	126,28	81,66	75,71	5,95
3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	9,21	8,37	9,21	18,41	10,04	95,00	19,19	75,80	76,59	65,76	10,82
4 Soziale Sicherung	289,44	264,93	289,44	578,89	313,96	837,98	611,67	226,31	259,09	- 87,65	346,74
5 Gesundheit, Sport, Erholung	17,91	16,29	17,91	35,81	19,52	90,51	23,56	66,96	54,70	47,44	7,27
6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	12,57	11,42	12,57	25,13	13,71	82,82	12,10	70,72	57,69	57,01	0,68
7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	7,15	6,50	7,15	14,30	7,80	- 37,44	9,31	- 46,75	- 51,74	- 54,55	2,81
8 Wirtschaftl. Unt., allg. Grund- und Sonderverm.	3,06	- 2,78	- 3,06	- 6,12	- 3,34	- 79,44	- 1,58	- 77,86	- 73,32	- 74,52	1,21
	-	-	-	-	-		-	-	-	-	-
Summe	428,21	391,09	428,21	856,41	465,33	1.387,00	773,66	613,33	530,58	148,01	382,58
Summe ohne EPlan 4 soziale Sicherung	138,76	126,16	138,76	277,53	151,36	549,02	162,00	387,02	271,49	235,66	35,83

Anmerkung:

Die Tabellen sind aus dem NIW-Gutachten abgeleitet und benutzen aggregiert auf der Ebene der Einzelpläne 0 bis 8 den Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2011

Die Spalten 5, 6, 9, 10, 11 und 12 enthalten eigene Berechnungen

Würde man diesem Ansatz folgen, zeigen sich erhebliche Ungereimtheiten und Unschlüssigkeiten. In der folgenden Beurteilung sind die dunkel unterlegten Teile den Tabellen des Gutachtens (A 2) entnommen. Dabei wurde ein 12-Jahresdurchschnitt für die Jahre 2000 bis 2011 gebildet. Die nicht dunkel unterlegten Teile enthalten eigene Berechnungen zum besseren Verständnis der Problematik.

Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt in Euro je Einwohner, 2009-2011	Kreisaufgaben			Gemeindeaufgaben			Schleswig-Holstein gesamt		
	insg.	kreisfreie Städte	Kreise	insg.	kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden			
Tabellen A 2 Seite	86	101	94	88	103	Differenz	90	92	84
Einzelplan 0-8 nach Gutachten NIW	419,82	644,78	356,84	461,35	518,97	445,42	1163,57	802,26	880,37
Eigene Berechnungen:									
Differenz zwischen Kreisen und kreisfreien Städten		287,94	-287,94		73,55	-73,55	361,31	-361,31	
Dto in % des jeweils anderen Raumes		180,69	55,34		116,51	85,83	145,04	68,95	
Differenz zum Landesdurchschnitt		224,96	-62,98		57,62	-15,93	283,20	-78,11	
Dto in % vom Landesdurchschnitt		53,58	15,00		112,49	96,55	132,17	91,13	
Abzüglich									
41 Sozialhilfe nach SGB XII lt. NIW-Gutachten (Tabelle A 2 Seite 84)	117,60	215,21	90,57	17,10	9,44	19,23	224,25	109,80	134,70

Bereinigte Ausgaben Einzelpläne 0 bis 8	429,57	266,27	444,25	509,53	401,29	939,32	692,46	745,67
Eigene Berechnungen:	302,22	429,57	266,27	444,25	509,53	401,29		
Differenz zwischen Kreisen und kreisfreien Städten	163,30	-163,30		108,24	-108,24	246,86	-246,86	
Dto in % des jeweils anderen Raumes	161,33	61,99		126,97	78,76	135,65	73,72	
Differenz zum Landesdurchschnitt	127,35	-35,95		65,28	-42,96	193,65	-53,21	
Dto in % vom Landesdurchschnitt	142,14	163,30	-163,30	114,69	90,33	125,97	108,24	92,86

		161,33	61,99		126,97	78,76		
	127,35	-35,95		65,28	-42,96	193,65	-53,21	

Bei den Kreisaufgaben gibt der kreisfreie Bereich 153,58 % vom Landesdurchschnitt und 180,69 % dessen aus, was der Kreisbereich aufwendet. Die Differenz von 224,96 € macht 53,58 % vom durchschnittlichen Landesaufwand aus.

Im Bereich der Gemeindeaufgaben gibt der kreisfreie Bereich 112,49 % des Landesdurchschnitts und 116,51 % dessen aus, was der Kreisbereich aufwendet. Die Differenz von 57,62 € macht 12,49 % Abweichung vom Landesdurchschnitt aus.

Bereinigt man das Ganze um die künftig vom Bund zu übernehmende Grundsicherung für Erwerbslose und im Alter, dann geben die kreisfreien Städte im Bereich der Kreisaufgaben

161,33 % dessen aus, was die Kreise aufwenden. Im Bereich der Gemeindeaufgaben sind es 126,7 %. Die Differenz beträgt bei den Kreisaufgaben 163,30 € oder 54 % des Landesdurchschnitts. Bei den Gemeindeaufgaben sind es 108,24 € oder 24,36 % des Landesdurchschnitts.

Insgesamt werden nach Feststellung des Gutachtens im Landesdurchschnitt 880,37 €Einwohner für Kreis- und Gemeindeaufgaben ausgegeben. Die kreisfreien Städte geben 1.163,57 € und der kreisangehörige Raum gibt 802,26 € aus. Damit geben die kreisfreien Städte das 1,45-fache aus. Die Differenz zwischen den kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum beträgt 361,31 € oder 41 % des durchschnittlichen landesweiten Aufwandes pro Einwohner. Bereinigt man dieses um die Grundsicherung für Erwerbsminderung und im Alter, werden durchschnittlich 745,67 € pro Einwohner landesweit für beide Aufgabenbereiche ausgegeben. Die kreisfreien Städte geben mit 939,32 € 135,65 % dessen aus, was der kreisangehörige Raum aufwendet. Die Differenz von 246,86 € macht 33,1 % des landesdurchschnittlichen Aufwandes aus. Die Differenz zwischen den Ausgaben pro Einwohner sinkt von 361,31 € auf 246,86 €. Das sind 114,45 € weniger oder 13 % der Gesamtausgaben.

Der einfache Vergleich des kreisangehörigen Raumes mit dem kreisfreien Bereich ist nicht zulässig, weil dabei die Aufgaben, die von zentralen Orten wahrgenommen werden, unberücksichtigt blieben. Es handelt sich bei diesen zum großen Teil um „Gemeindeaufgaben“, die im Finanzausgleich durch den speziellen Ansatz nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 iVm § 11 nF gesondert abgegolten werden. Sie sind so gewichtet, dass dafür allein an die kreisfreien Städte rund 60 Mio. € im Nebenansatz für überörtliche Aufgaben plus 23,5 Mio. €¹¹⁶ im Vorwegabzug allein für Theater und Orchester fließen. Das entspricht mit 83,5 Mio. € ungefähr 27 % des gesamten Ansatzes der Schlüsselzuweisungen für gemeindliche Aufgaben für den kreisangehörigen und den kreisfreien Raum zusammen oder ca. 136 €Einwohner in der kreisfreien Stadt. Das wären rund 26 % der Ausgaben für die gesamten Gemeindeaufgaben nach Bereinigung um die Grundsicherung im Bereich der kreisfreien Städte in Höhe von 509,53 €Einwohner. Geht man davon aus, dass die um die Grundsicherung bereinigten gemeindlichen Aufgaben im kreisangehörigen Raum mit 401 €Einwohner und im kreisfreien mit 509 €Einwohner zu Buche schlagen, ergibt sich etwa das Verhältnis von gerundet von 1:1,3. Wenn man davon ausgeht, dass die Schlüsselzuweisungen an zentrale Orte die Kosten nicht decken, weil es sonst eine nicht gerechtfertigte Überdeckung geben würde, haben sie mit mindestens 83,5 Mio. € allein im kreisfreien Bereich einen Anteil von rund 17 % der Aufgaben und damit Ausgaben.

Bei einem Gesamtaufwand von 509 €Einwohner im kreisfreien Bereich gingen allein rund 50 €Einwohner (nur Kiel und Lübeck haben Theater) an Zuweisungen für den Bereich Theater und Orchesterbereich in die kreisfreien Städte. Das wären knapp 10 % der Aufwendungen für den Gemeindebereich. Damit ginge jeder 10. Euro, der für Gemeindeaufgaben ausgegeben wird, im Bereich der kreisfreien Städte in den Theaterbereich.

Davon dass dies nicht zutrifft, kann man sich schnell durch einen Blick in die entsprechenden Verwaltungshaushalte überzeugen. Die Landeshauptstadt Kiel hat Aufwendungen von 794 Mio. € Davon entfielen nach der Schätzrelation des Gutachtens 363 Mio. € auf die Gemeindeaufgaben¹¹⁷. Dann müsste Kiel rund 36 Mio. € für das Theater aufwenden, das wären 6 Mio. € mehr als die Gesamtkosten des Theaters betragen. Die nachstehende Tabelle

¹¹⁶ ohne Anteil für das Landestheater

¹¹⁷ bei einem Verhältnis von 430 € Kreisaufgaben zu 509 € Gemeindeaufgaben

macht deutlich, daß dies nicht zutrifft.

Theaterfinanzierung¹¹⁸

	Gesamtkosten	Einwohner	pro	Zuweisungen	netto	netto/Einw.
	Theater		Einwohner	des Landes		€
	2011			bis 2012		
	in Mio. €		€	in Mio. €	in Mio. €	
Kiel	30.322	239.866	126	13.650	16.672	69,51
Lübeck	19.741	211.713	93	9.780	9.961	47,05
Landestheater	19.800			13.270	6.530	

Es zeigt sich, dass der Ansatz des Gutachtens nicht schlüssig ist. Damit fehlt einem wesentlichen Pfeiler des Regierungsentwurfes der tragende Boden und er ist so nicht verwendbar.

9.3.1.4 Neubewertung der Kreisaufgaben bei den kreisfreien Städten

Im Zusammenhang mit einem theoretischen Aufteilungsmodell gibt es sieben Größen: Kreisaufgaben im dem kreisangehörigen Raum (A), Kreisaufgaben bei den kreisfreien Städten (B), Gemeindeaufgaben im kreisangehörigen Raum (C), Gemeindeaufgaben im kreisfreien Raum (D) und die Summe der Kreis- und Gemeindeaufgaben im kreisfreien Raum (E) und die Summe der Gemeinde- und Kreisaufgaben im kreisangehörigen Raum (F). Dazu sind die Einwohnerzahlen für den kreisangehörigen Raum (K_{ka}) und für den kreisfreien Raum (K_{kf}) bekannt. Bekannt sind damit die Größen A, C, E und F. Unbekannt sind die Größen B und D. Danach stellt sich Folgendes dar:

$$A + C = F$$

und

$$B + D = E$$

Jetzt stellt sich die Frage, wie die Relation B zu D hergestellt wird. Prinzipiell gibt es drei Möglichkeiten: Man überträgt die Relation von A zu C in Beziehung zu F auf die Größen B und D. Das ist der Weg, den das Gutachten gegangen ist, und der unschlüssige Ergebnisse geliefert hat, also nicht brauchbar ist.

Man kann aber auch die Größe A in eine Relation zum Aufwand pro Bürger (K_{ka}) setzen und dann aus der Übertragung dieses Wertes auf K_{kf} die Größe B ermitteln. Das Gleiche ließe sich auch in Bezug auf C und D errechnen.

Es stellt sich die Frage, ob nicht ein Schuh daraus wird, wenn man nicht die Aufgabenrelation auf den kreisfreien Raum hochrechnet, sondern die Ausgaben für die Kreisaufgaben, also die Relation B:K_{ka} auf D K_{kf} überträgt. Dafür spricht auch die Tatsache, dass es hier zu großen Teilen um den übertragenen Wirkungskreis geht und damit um relativ vergleichbare, mit weniger Gestaltungsspielräumen versehene Aufgaben und damit auch die Abweichungen bei der Bewirtschaftung geringer sein werden.

¹¹⁸ Quelle: Konzept zur Sicherung der öffentlichen Theater und des Theaterstandortes Schleswig-Holstein vom 28.02.2013 (kurz:Bestandsaufnahme Öffentliche Theater in Schleswig-Holstein) Seiten 23 und 25 des Ministers für Justiz, Kultur und Europa

	Kreise	Kreise	Gemeinden	kreisangeh	kreisangeh	kreisfr	kreisfr	kreisfr	kreisfr	kreisfr	Differenz	Differenz	Differenz	Differenz	Differenz
	gesamt	Kreis-	gesamt	Raum	Raum	Städte	Städte	Städte	Städte	Städte	kreisfreie Städte zu kreisangehörigem Raum				
	aufgaben		gesamt	Gemeinde-	gesamt	Kreisaufgaben		Gemeindeaufgaben							
				aufgaben			Basis		Basis				Basis		Basis
							Kreise		Kreise	erhöht	gesamt	Gemeindeaufgaben		Kreisaufgaben	
Spaltennummer	2	3	4	5	6	7	8	8a	9	9a	10	11	11a	12	12a
				Sp 2 + Sp 4	Sp 2-Sp3+Sp 4				Sp 7 - Sp 8		Sp 7 - Sp 5	Sp 9 - S 6	Sp 9a - Sp 6	Sp 8 - Sp 3	Sp 8a - Sp 3
jeweils durchschnitt 2000 bis 2011															
Summe - Einzelplan 0-8	389,28	389,30	389,28	778,57	389,26	1.269,55	703,40	390,78	566,15	879,00	490,98	176,88	489,74	314,10	489,70
0 Allgemeine Verwaltung	36,89	36,89	36,89	73,77	36,89	109,62	27,88	15,49	81,73	126,69	35,84	44,85	89,80	- 9,01	89,80
1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	8,07	7,34	8,07	16,14	8,80	102,63	20,66	11,48	81,97	127,05	86,49	73,17	118,25	13,32	119,72
2 Schulen	46,35	42,14	46,35	92,71	50,57	174,37	48,09	26,71	126,28	195,74	81,66	75,71	145,17	5,95	153,60
3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	9,21	8,37	9,21	18,41	10,04	95,00	19,19	10,66	75,80	117,49	76,59	65,76	107,45	10,82	109,12
4 Soziale Sicherung	289,44	264,93	289,44	578,89	313,96	837,98	611,67	339,82	226,31	350,78	259,09	- 87,65	36,82	346,74	85,86
5 Gesundheit, Sport, Erholung	17,91	16,29	17,91	35,81	19,52	90,51	23,56	13,09	66,96	103,78	54,70	47,44	84,26	7,27	87,49
6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	12,57	11,42	12,57	25,13	13,71	82,82	12,10	6,72	70,72	109,61	57,69	57,01	95,90	0,68	98,19
7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	7,15	6,50	7,15	14,30	7,80	- 37,44	9,31	5,17	- 46,75	- 72,46	- 51,74	- 54,55	- 80,26	2,81	- 78,96
8 Wirtschaftl. Unt., allg. Grund- und Sonderverm.	- 3,06	- 2,78	- 3,06	- 6,12	- 3,34	- 79,44	- 1,58	- 0,88	- 77,86	- 120,69	- 73,32	- 74,52	- 117,35	1,21	- 117,90
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Summe	428,21	391,09	428,21	856,41	465,33	1.387,00	773,66	428,26	613,33	938,00	530,58	148,01	480,05	382,58	546,91
Summe ohne EPlan 4	138,76	126,16	138,76	277,53	151,36	549,02	162,00	90,00	387,02		271,49	235,66	443,23	35,83	461,05
soziale Sicherung															

Quelle: Eigene Berechnungen des NIW nach Daten des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein.
Die unterlegten Spalten zeigen die zur Diskussion gestellten Veränderungen

Dann ergäbe sich folgendes Bild: Beide Gruppen hätten für die Kreisaufgaben einen gleichen Pro-Kopf-Aufwand. Bei den Gemeindeaufgaben wäre die Spreizung größer als im Ansatz des Gutachtens. Sie betrüge 389 €/Einwohner im kreisangehörigen Raum zu 879 €/Einwohner im kreisfreien Raum statt 566 €/Einwohner wie im Vorschlag des Gutachtens. Dies ist schlüssig, zumindest schlüssiger als die Ergebnisse des Gutachtens, weil angesichts der überörtlichen Aufgaben insbesondere in den kreisfreien Städten, wie sich das unter Einschluss der gesonderten Förderung von Orchestern und Theatern mit rund 100 Mio. € in Summe oder 186 €/Einwohner widerspiegelt, die Aufgaben dort und damit die Ausgaben tatsächlich höher sind. Nimmt man allein eine Bereinigung um die Theater und Orchester vor, dann wäre die Differenz von rund 180 €/Einwohner für überörtliche Aufgaben einschließlich der gesonderten Förderung für Theater und Orchester herauszunehmen. Auf diesen Betrag kommt man, wenn man die „Sonderförderung“ auch als Kostenaufwand verwendet. Dann betrüge die Spreizung 690 €/Einwohner im kreisfreien Raum zu 390 €/Einwohner im kreisangehörigen Raum. Das erscheint schlüssiger als der Vorschlag des Gutachtens, der unter Berücksichtigung der überörtlichen Aufgaben sowie der Theater und Orchester mit 390 €/Einwohner im kreisfreien Bereich praktisch zur Kostengleichheit kommt.

Dementsprechend stellt sich die Frage, ob nicht die Zuweisung für überörtliche Aufgaben und teilweise der Vorwegzuweisungen - sofern sie sich auf überörtliche Aufgabenwahrnehmung beziehen - als Einnahme in diesem Zusammenhang vom Deckungsbedarf des Einzelplanes abgesetzt werden müssen. Hier zeigt sich wieder einmal die Fragwürdigkeit der Doppelfinanzierung durch überörtliche Aufgaben und Vorwegabzüge. Es handelt sich eigentlich um Fachprogramme, die im Finanzausgleich nichts zu suchen haben. Sie werden ja auch durch die jeweiligen Fachminister bewirtschaftet¹¹⁹. Besser wäre es, sie für die Teilbereiche Theater und Orchester, Frauenhäuser und Frauenberatungsstellen und das Büchereiwesen abzuschaffen und die Mittel entweder in Fachprogrammen bereitzustellen oder sie der Schlüsselmasse zuzuteilen.

9.3.1.5 Keine doppelte Berücksichtigung von Aufwendungen

Bei der Frage des notwendigen Bedarfes muss berücksichtigt werden, dass Bedarfe nicht doppelt angesetzt werden. Deshalb ist es richtig, wenn man einerseits einen zentralörtlichen Ansatz als Nebenansatz fährt, wie der Regierungsentwurf Schleswig-Holsteins, dann aber auf eine Staffelung der Einwohnerzahlen zu verzichten. Insoweit ist der Regierungsentwurf konsistent und konsequent. Im Hinblick auf die aus Vorwegabzügen finanzierten oder bezuschussten Einzelaufgaben ergibt sich hier allerdings eine Kollision. So ist das Vorhalten von Theatern und Büchereien usw. üblicherweise eine überörtliche Aufgabe, die von Gemeinden für Nachbargemeinden vorgehalten werden oder auch Kreisaufgaben sein könnten. Deshalb spiegelt sich deren Ausgabenbedarf auch in den zentralörtlichen Ansätzen wider. Daneben noch zusätzliche Einzelüberweisungen zu tätigen im System der Vorwegfinanzierung ist widersprüchlich und insofern nicht richtig.

9.3.1.6 Aufgaben und Ausgaben des Vermögenshaushaltes

Zu den Ausgaben des Vermögenshaushaltes enthält das Gutachten bei der Frage der

¹¹⁹ Die jeweiligen Bewirtschaftungsrichtlinien finden sich im Internet auf der Homepage des MI unter Finanzausgleich

Bestandsaufnahme nur wenige Anmerkungen¹²⁰. Diese beschränken sich im Prinzip auf die Feststellung, dass der Schwerpunkt bei den kreisangehörigen Gemeinden liegen würde und dass es auffallend sei, dass die kreisfreien Städte in deutlich geringerem Maße investive Ausgaben tätigen als die kreisangehörigen Gemeinden. Dieses Verhalten wird im Wesentlichen darauf zurückgeführt, dass weniger Mittel zur Verfügung stünden.

Das Gutachten relativiert seine Ausführung selbst dadurch, dass es auf mögliche Verzerrungen durch Auslagerung in Eigenbetriebe hinweist. Auch stellt es die Vermutung an, dass in größeren Kommunen mit komplexen Aufgabenstrukturen größere Betriebe in stärkerem Maße ihre Aktivitäten in Eigenbetrieben organisieren als in anderen Bereichen. Damit sind diese Ausführungen und Untersuchungen als notwendige Erhebung für den Zuschussbedarf im Vermögenshaushalt nicht brauchbar. Das Gutachten hätte seinen eigenen Zweifeln nachgehen und die Dinge aufklären müssen. In diesem Zusammenhang ist schade, dass die Doppik noch nicht vollständig umgesetzt worden ist, weil dann dieses Thema relativ vernachlässigt werden könnte. Hier spiegeln sich die Aufwendungen in Form von Abschreibungen, Verzinsung und Unterhaltskosten im Verwaltungshaushalt wider und sind deutlich vergleichbarer als in der Kameralistik.

Das Volumen der Vermögenshaushalte und damit auch die Zuschussbedarfe schwanken sehr stark. Natürlich sind sie abhängig von den Möglichkeiten der Finanzierung. Das führt aber gerade zur Notwendigkeit, sich dem Investitionsbedarf stärker zu widmen. Das Verhalten im Referenzzeitraum könnte nämlich auch – und das ist sehr wahrscheinlich – darauf zurückzuführen sein, dass „von der Substanz“ gelebt wurde, dass also notwendige Investitionen gestreckt und damit nicht vorgenommen wurden. Wenn man also die Zuschussbedarfe für den Investitionsgüterbereich objektiv erheben will, geht das nur durch empirische Untersuchungen außerhalb der einfachen Rechnungszahlen. Außerdem muss das in einem relativ langen Referenzzeitraum erfolgen. Dazu kommen Mentalitätsunterschiede im Investitionsverhalten. So wurde beispielsweise in der Diskussion des Vorstandes und Finanzausschusses des schleswig-holsteinischen Landkreistages vom 23. September 2013 deutlich, dass das Investitionsverhalten der einzelnen Gebietskörperschaften sehr differenziert ist und die Zurückhaltung im Kreisbereich eher zu Rückständen und zu Qualitätsverzicht geführt hat. Damit wird deutlich, dass die Zahlen an dieser Stelle als Erhebung für die Zuschussbedarfe unbrauchbar sind und insofern der Regierungsentwurf entweder unterfüttert werden muss oder mangelhaft ist.

9.4 Finanzkraft Erträge (Einnahmen)

9.4.1.1 Berechnung der Steuerkraftmesszahl

Bei der Ermittlung der Finanzkraft wird nach § 7 Abs. 2 nF einheitlich sowohl für den kreisangehörigen Raum als auch für die kreisfreien Städte der gewogene Durchschnitt des Hebesatzes im kreisangehörigen Bereich für die Realsteuern zugrunde gelegt¹²¹. Dies stellt einen Bruch bei der Feststellung der Finanzkraft dar.

Die Verwendung des gewogenen Durchschnittssatzes soll lediglich sicherstellen, dass die individuellen Hebesätze, die die Kommunen selbst gestalten, bereinigt – genauer gesagt

¹²⁰ Seiten 17 und 20 jeweils mit nur 2 Absätzen

¹²¹ 2013 Grundsteuer A und B 290 sowie Gewerbesteuer (netto) 240 vH Quelle: Erlass MI vom 21.01.2013 zum Finanzausgleich 2013 – IV KFA 2 -

„objektiviert“ - werden. Ohne diesen Zwischenschritt könnte sich eine Kommune künstlich „arm“, machen indem sie künstlich niedrige – unterdurchschnittliche - Hebesätze anwendet. Dann würde ihre Finanzkraft geringer erscheinen und sie auf Kosten der Gemeinschaft höhere Ausgleichszuweisungen erhalten. Genau den gegenteiligen Effekt hätten Gemeinden, die aus finanzwirtschaftlichen Gründen besonders hohe – überdurchschnittliche - Hebesätze erheben müssen. Sie würden dadurch benachteiligt, weil die stärkere Anspannung ihrer Hebesätze eine höhere Finanzkraft vorspiegeln und damit zu niedrigeren Ausgleichszuweisungen führen würde. Deshalb ist dieser Schritt gerechtfertigt. Im Land Schleswig-Holstein gibt es – wie überall in der Bundesrepublik - Unterschiede bei der Möglichkeit der Anspannung der Hebesätze. So hat der Raum der kreisfreien Städte höhere gewogene Durchschnittssätze als der Bereich der kreisangehörigen Gemeinden.

Tabelle

	Grundst A	Grundst B	Gewerbsteuer	
Kreisfr Städte	395	490	420	
kaGemeinde	296	328	344	
Landesdurchsch.	297	360	360	

Tabelle

Kommunaler Finanzausgleich 2013
Formblatt 1: Berechnung der Steuerkraftmesszahl -werte in €

1.2 Für Kreisfreie Städte und Kreisangehörige Gemeinden nach Kreisen

Nr.	Kreis Kreisfreie Stadt Name	Einwohner 03/2012 Anzahl	Grundsteuer A				Grundsteuer B				Gewerbesteuer				Gemeindeanteil EkSt, USt u. Sonderausgleich		Ist-aufkommen Zusammen Sp.2+6+10+14		Steuerkraftmesszahl	
			Ist-aufkommen	Hebesatz v. H.	Steuer- Messbetrag Sp.2 : Sp.3	Kraftzahl Sp.4*0	Ist-aufkommen	Hebesatz v. H.	Steuer- Messbetrag Kraftzahl Sp. 6 : Sp. 7	Kraftzahl Sp.8*0	Ist-aufkommen	Hebesatz v. H.	Steuer- Messbetrag Kraftzahl Sp.10:Sp.11	Kraftzahl Sp.12*0	Ist-aufkommen	Steuerkraftzahl	Betrag Sp.5+9+13+15	€ je Einw. Sp.17:Sp.18		
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	
01	Flensburg, Stadt	89,296	31,440	...	8,062	23,380	13.832.449	...	2.881.760	8.357.104	41.967.200	...	10.362.272	24.869.453	29.501.542	29.501.542	85.332.631	62.751.479	70.274	
02	Kiel, Landeshauptstadt	242,215	95,339	...	23,835	69,122	36.732.292	...	7.346.458	21.304.728	95.644.225	...	22.242.843	53.382.823	88.684.269	88.684.269	221.156.125	163.440.942	67.478	
03	Lübeck, Hansestadt	210,833	213,336	...	53,334	154,669	35.667.555	...	7.133.511	20.687.182	78.641.452	...	18.288.710	43.892.904	72.719.508	72.719.508	187.241.851	137.454.263	65.196	
04	Neumünster, Stadt	76,954	56,563	...	15,083	43,741	12.282.365	...	2.729.414	7.915.301	33.720.799	...	8.646.359	20.751.262	24.696.024	24.696.024	70.755.751	53.406.328	69.400	
	Kreisfreie Städte zusammen	619,298	396678.000	...	100,314	290,912	98.514.661	...	20.091.143	58.264.315	249.973.676	...	59.540.184	142.896.442	215.601.343	215.601.343	564.486.358	417.053.012	67.343	
51	Dithmarschen	133,944	1.962.895	...	697,304	2.022.193	15.521.158	...	4.666.376	13.532.491	46.822.662	...	13.653.621	32.768.685	40.930.355	40.930.355	105.237.070	89.253.724	66.635	
53	Herzogtum Lauenburg	187,456	1.252.479	...	449,640	1.303.964	21.555.926	...	6.587.138	19.102.710	50.763.744	...	14.682.126	35.237.105	74.768.851	74.768.851	148.341.000	130.412.630	69.570	
54	Nordfriesland	164,854	2.877.330	...	915,917	2.656.168	24.451.345	...	7.261.685	21.058.889	92.505.401	...	26.641.253	63.939.009	50.344.651	50.344.651	170.178.727	137.998.717	83.710	
55	Ostholstein	203,773	2.131.787	...	651,459	1.889.232	25.662.265	...	7.649.750	22.184.276	54.106.346	...	15.842.515	38.022.037	68.639.359	68.639.359	150.539.757	130.734.904	64.157	
56	Pinneberg	305,399	1.357.106	...	462,348	1.340.811	38.698.876	...	11.952.147	34.661.229	136.308.372	...	39.932.987	95.839.168	139.223.057	139.223.057	315.587.411	271.064.265	88.757	
57	Plön	133,235	1.422.822	...	516,843	1.498.846	14.684.534	...	4.679.517	13.570.603	41.039.390	...	12.975.808	31.141.943	47.072.108	47.072.108	104.218.854	93.283.500	70.014	
58	Rendsburg-Eckernförde	268,615	2.727.523	...	933,544	2.707.282	28.454.008	...	9.055.116	26.259.843	68.861.195	...	20.580.676	49.393.617	102.764.234	102.764.234	202.806.960	181.124.976	67.429	
59	Schleswig-Flensburg	197,169	2.676.571	...	876,207	2.541.003	21.178.429	...	6.572.346	19.059.817	54.270.241	...	15.544.781	37.307.476	62.117.966	62.117.966	140.243.207	121.026.262	61.382	
60	Segeberg	260,334	1.621.568	...	555,405	1.610.680	35.462.726	...	10.270.846	29.785.457	116.601.116	...	31.094.154	74.625.969	115.084.880	115.084.880	268.770.290	221.106.986	84.932	
61	Steinburg	132,242	1.301.289	...	482,727	1.399.918	16.180.456	...	5.044.486	14.629.015	43.005.421	...	12.964.243	31.114.180	48.298.091	48.298.091	108.785.257	95.441.204	72.172	
62	Stormarn	231,216	1.023.373	...	337,027	977,380	30.303.703	...	9.170.688	26.594.997	139.439.636	...	41.315.618	99.157.479	115.113.479	115.113.479	285.880.191	241.843.335	1,04596	
	Kreise zusammen	2.218.237	20.354.743	...	6.878.421	19.947.477	272.153.426	...	82.910.095	240.439.327	843.723.524	...	245.227.782	588.546.668	864.357.031	864.357.031	2.000.588.724	1.713.290.503	77.237	
	Schleswig-Holstein	2.837.535	20.751.421	...	6.978.735	20.238.389	370.668.087	...	103.001.238	298.703.642	1.093.697.200	...	304.767.966	731.443.110	1.079.958.374	1.079.958.374	2.565.075.082	2.130.343.515	75.077	

191
73,54
73,90
73,41
75,48
73,88
84,81
87,91
81,09
86,84
85,89
89,51
89,31
86,30
82,27
87,73
84,60
85,64
83,05

Quelle: Erlaß MI vom 21.01.2013 – IV KFA 4 -zum Finanzausgleich
Anlage 3 im Internet
http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/KommunaleFinanzen/Finanzausgleich/erlass__blob=pu
Spalte 19 eigene Berechnung

Tabelle

Grundsteuer A				Grundsteuer B				Gewerbesteuer				Gemeindeanteil EkSt, USt u. Sonderausgleich		Ist- aufkommen Zusammen Sp.2+6+10+14		Steuerkraftmesszahl		Gewicht Erträge in Finanzkraftmesszahl			
Ist- aufkommen	Hebe- satz v. H.	Steuer- Messbetrag Kraftzahl		Ist- aufkommen	Hebe- satz v. H.	Kraftzahl		Ist- aufkommen	Hebe- satz v. H.	Steuer- Messbetrag Kraftzahl		Ist- aufkommen	Steuer- kraftzahl	16	Betrag Sp.5+9+13+15	€ je Einw. Sp.17:Sp.1	19		20	21	22
		Sp.2 : Sp.3	Sp.4*0			Sp.6 : Sp.7	Sp.8*0			Sp.10:Sp.11	Sp.12*0										
2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	
	Berechnung gewogener Hebesatz		Ist Aufkommen	gewogener Hebesatz	Steuer- meßbeta g	Steuerkraft- zahl	Ist Aufkommen	gewogener Hebesatz	Steuer- meßbeta g		Ist Aufkommen	Hebesatz	Steuer- meßbeta g								
	kreisfreie		396.678	395	100.314		98.514.661	490	20.091.143		249.973.676	420	59.540.184		215.601.343		564.486.358				
	kreisangehörige		20.354.743	296	6.878.421		272.153.426	328	82.910.095		843.723.524	344	245.227.782		864.357.031		2.000.588.724				
	Land		20.751.421	297	6.978.735		370.668.087	360	103.001.238		1.093.697.200	359	304.767.966		1.079.958.374		2.565.075.082				
	Verwendung gruppenspezifischer Hebesätze																				
	Gewichtung	100																			
	kreisfreie					396.678				98.514.661				249.973.676	215.601.343		564.486.358	564.486.358		100,00	
	kreisangehörige					20.354.743				272.153.426				843.723.524	864.357.031		2.000.588.724	2.000.588.724		100,00	
	Land					20.751.421				370.668.087				1.093.697.200	1.079.958.374		2.565.075.082	2.565.075.082		100,00	
						20.751.421				370.668.087				1.093.697.200	1.079.958.374		2.565.075.082	2.565.075.082		100,00	

Basis: Anlage 3 Erlass MI vom 21.01.2013 – IV KFA 4 -zum Finanzausgleich (siehe vorherige Seite)

Eigene Berechnung

Dabei stellt sich die Frage, wie man mit diesem Phänomen umgeht.

Eine einheitliche Anwendung flächendeckend für das Land würde die Gruppe mit höheren Nivellierungssätzen, als es dem gewogenen Durchschnitt ihrer Gruppe entspricht, dadurch benachteiligen, dass ihr eine Finanzkraft angerechnet würde, die sie faktisch nicht erreichen kann. Umgekehrt würde eine Gruppe durch niedrigere Nivellierungssätze, als sie dem gewogenen Durchschnitt ihrer Gruppe entspricht, begünstigt, weil ihnen wesentlich weniger Finanzkraft angerechnet würde, als sie tatsächlich erzielt. Besonders deutlich wird dies am Beispiel des Kreises Nordfriesland mit dem „Friedrichskoog-Effekt“, der mit einer erhöhten Kreisumlage von 9 Mio. € voll in den Referenzzeitraum fällt.

Ausgeschaltet werden soll durch Verwendung von Nivellierungssätzen die Wahrnehmung der politischen Gestaltung. Es soll aber keine Nivellierung bezogen auf das ganze Land erfolgen. Dies wird aber über die Ausschaltung von „subjektiven (einzelkommunalen Elementen)“ hinaus erreicht, wenn man Gruppen mit völlig unterschiedlichen Abschöpfungsmöglichkeiten in einen Topf wirft. Wegen der strukturellen Unterschiede kann man beide Gruppen nicht gleich behandeln. Deshalb muss Ungleiches auch ungleich behandelt werden. Aus diesem Grunde muss bei der Feststellung der Finanzkraft zwischen dem kreisangehörigen und dem kreisfreien Raum differenziert werden. Insofern müsste bei der Finanzkraftberechnung für den ländlichen Raum der gewogene Durchschnitt seiner Gruppe zugrunde gelegt werden und für den kreisfreien Raum dessen gewogener Hebesatz. Da eine gleiche Behandlung ungleicher Sachverhalte nicht zulässig ist, kommt ein einheitlicher gewogener Landesdurchschnitt nicht in Frage und wäre rechtswidrig¹²².

Bleibe man bei der bisherigen Konzeption, würde die Einnahmekraft der kreisfreien Städte nur mit rund 74 % in die Berechnung der Finanzkraftmesszahl eingehen¹²³, während die der kreisangehörigen Gemeinden mit 86 %¹²⁴ und die der Kreise mit 100 %¹²⁵ zu Buche schlagen. Das führt in den jeweiligen Aufgabengruppen zu Verzerrungen bei der Verteilung der Schlüsselmassen. Die Unterschiede beruhen auf zwei Faktoren: Zum Einen werden die FAG-Leistungen mit 100 % einberechnet und die Steuern nur mit 90 % und zum Anderen – und das ist der wesentliche Punkt – wird für die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden der niedriger gewogene Nivellierungssatz des ländlichen Raumes angewandt¹²⁶.

Die Begründung zu § 7 des Regierungsentwurfes macht zu diesem Komplex keine Ausführungen und stellt nur fest, dass die Anwendung von Nivellierungssätzen üblich sei¹²⁷. Zu den Strukturunterschieden von ländlichem Raum und kreisfreien Städten und der faktischen Möglichkeit, Hebesätze differenziert anzuspannen, wird keine Überlegung dargelegt. Das gilt auch in Bezug auf das Gutachten. Hier wurde ein wesentlicher Gesichtspunkt für die Feststellung der Finanzkraft nicht erkannt. Man kann auch sagen, nicht richtig erhoben oder ermittelt. Aufgrund dieser falschen Sachverhaltswürdigung oder Ermittlung wurde entweder überhaupt keine Ermessenserwägung angestellt, dann wäre es ein

¹²² So ist aber die bisherige Praxis, vgl. Erl MI vom 21.01.2013 – IV KFA zum Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2013 Fundstelle: http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/KommunaleFinanzen/Finanzausgleich/erlass__blob=publicationFile.pdf

¹²³ Siehe Spalte 19 auf Seite 46

¹²⁴ ebenda

¹²⁵ ebenda

¹²⁶ Vgl. dazu die Berechnungen oben 9.4.1.1. auf Seiten 61

¹²⁷ Seite 51

“Ermessensausfall”, oder es wurde eine falsche Überlegung angestellt, die allerdings auch nicht dokumentiert wäre. Beides würde zu einer rechtsfehlerhaften Regelung führen, so dass hier eine Situation des Ermessensausfalls gegeben ist. Zu diesem Punkt muss in jedem Fall eine Korrektur erfolgen.

Die Folge dieses Fehlers ist eine systemwidrige Verlagerung von Ausgleichsmasse vom kreisangehörigen auf den kreisfreien Raum, weil die Finanzkraft der kreisfreien Städte künstlich niedrig berücksichtigt worden ist. Würde man die differenzierte Methode anwenden, ergäbe sich ein anderer Grundbetrag, der diese Verlagerung vermeidet.

Es ist nicht zu erkennen, ob es sich bei diesem Fehler um ein redaktionelles Versehen handelt, das aus der Tatsache resultiert, dass der § 10 Abs. 2 aF, der bisher nur für die Gemeinden des kreisangehörigen Raumes angewendet wurde, kritiklos übernommen wurde, ob hier eine fehlerhafte Praxis aus der Vergangenheit einfach fortgeführt wird oder ob hier eine beabsichtigte Wirkung herbeigeführt ist. Denn bisher war die Finanzkraftmesszahl der kreisfreien Städte in § 14 Abs. 2 alte Fassung geregelt

Der Landesrechnungshof¹²⁸ hat festgestellt, dass die Steigerung der Finanzkraft um 1,00 €Einwohner die allgemeinen Schlüsselzuweisungen für die Kreise um 0,50 €Einwohner sinken lässt. Es zeigt sich also, dass geringfügige Verschiebungen relativ große Auswirkungen haben. Deshalb ist zu erwarten, dass eine so starke Differenzierung bei der Erfassung der Finanzkraft eine starke Benachteiligung der Kreise zur Folge hat. In welchem Umfang das der Fall ist, lässt sich nur durch eine Proberechnung mit differenzierten Nivellierungssätzen und einer gleich starken Bewertung der Einnahmen feststellen.

Hier müssen gruppenspezifische Nivellierungssätze eingeführt werden, dann würde die Ertragskraft bei allen Gruppen mit 100 %¹²⁹ in die Finanzkraftmesszahl eingehen. Vom Land sind entsprechende Proberechnungen zu fordern

¹²⁸ Kommunalbericht Seite 17

¹²⁹ Siehe oben 9.4.1.1 Spalte 22 auf Seite 62

Ausgewählte Einnahmen und Ausgaben des Einzelplan 9 Tabelle 2-2¹³⁰

	Ausgewählte Einnahme- und Ausgabearten im Einzelplan 9 in Euro je Einwohner, 2009-2011	Schleswig-Holstein insg.	kreisfreie Städte	Kreisangehöriger Raum	Kreise	Kreisangehörige Gemeinden
1	Grundsteuer A	7,03	0,58	8,82	0,00	8,82
2	Grundsteuer B	121,50	149,27	113,82	0,00	113,82
3	Gewerbesteuer netto	265,45	302,02	255,32	0,00	255,32
4	Anteil Einkommensteuer	308,29	265,32	320,19	0,00	320,19
5	Anteil Umsatzsteuer	32,43	51,23	27,22	0,00	27,22
6	Sonstige Steuereinnahmen	18,60	13,38	20,04	0,39	19,65
7	Steuereinnahmen gesamt	753,30	781,79	745,41	0,39	745,02
8						
9	Schlüsselzuweisungen vom Land	296,69	435,77	258,20	116,35	141,85
10	Fehlbetragszuweisungen vom Land	15,97	22,76	14,09	7,52	6,57
11	Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	35,80	70,57	26,18	0,62	25,56
12	Familienleistungsausgleich	34,31	29,86	35,54	0,00	35,54
13	Leistungen für moderne DL am Arbeitsmarkt	15,51	32,45	10,82	10,69	0,12
14	Zuweisungen vom Land im	398,28	591,41	344,83	135,19	209,64
15						
16	Kreis- und Amtsumlage (Einnahme)	311,75	0,00	398,04	317,51	80,53
17	Kreis- und Amtsumlage (Ausgabe)	311,58	0,00	397,81	0,00	397,81
18	Zuweisungen/Umlagen von bzw. an	0,17	0,00	0,22	317,51	-317,29
19						
20	Allg. Deckungsmittel brutto (VWH)	1.151,75	1.373,20	1.090,46	453,09	637,37
21						
22	Zinsausgaben (netto)	38,27	80,13	26,69	8,05	18,64
23	Zinsausgaben	45,65	82,86	35,35	9,96	25,39
24	(-) Zinseinnahmen	7,37	2,73	8,66	1,91	6,75
25	Allg. Deckungsmittel netto (VWH)	1.113,48	1.293,07	1.063,77	445,04	618,73
26						
27	nachrichtlich:					
28	Nettokreditaufnahme	35,98	21,45	40,00	-4,19	44,19
29	Kredit-Einnahmen	163,77	290,63	128,66	19,22	109,44
30	Kredit-Tilgung	127,79	269,18	88,66	23,42	65,25
31						
32	EP O-8:					
33	Einnahmen VWH	1.005,39	1.179,07	957,32	579,55	377,77
34	Ausgaben VWH	2.034,82	2.536,14	1.896,07	1.003,55	892,52
35	Zuschussbedarf VWH	1.029,43	1.357,07	938,75	424,01	514,74
36						
37	Einnahmen VMH	149,19	148,81	149,30	29,75	119,55
38	Ausgaben VMH	306,08	264,69	317,54	49,60	267,94
39	Zuschussbedarf VMH	156,89	115,88	168,24	19,86	148,38
	Gemessen am Landesdurchschnitt (fache)		1,19	0,95	0,39	0,55
	Gemessen am Landesdurchschnitt (in %)		119	92,4		

¹³⁰ Quelle NIW Gutachten Seite 12

9.4.1.2 Teilweiser 90 % Ansatz Steuerkraftmesszahl bei der Berechnung der Finanzkraftmesszahl

Die Grund- und Gewerbesteuer werden bei der Finanzkraftberechnung mit 90 % der Nivellierungssätze angesetzt. Dem Grundsatz, dass gleiche Maßstäbe bei der Ermittlung der Fakten im Finanzausgleich angewendet werden müssen, trägt der Regierungsentwurf nicht in vollem Umfange Rechnung. Er hat dadurch eine Verzerrung in sich, dass die Schlüsselzuweisungen bei der Berechnung der Finanzkraftmesszahl mit 100 % zugrunde gelegt werden und die Steuereinnahmen nur mit 90 % berücksichtigt werden. Wenn alle Kommunen im gleichen Verhältnis von den verschiedenen Erlösquellen abhängig wären, könnte man dies vernachlässigen. Das ist aber nicht der Fall. Die Kreise haben nur Zuweisungen und bei ihnen werden einschließlich der Kreisumlage ihre Einnahmen zu 100 % einbezogen, während die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte, die als Ertragsquellen auch Steuereinnahmen haben, und dementsprechend ihre Einnahmen nur zu 92 % bzw. 94 % zugrunde gelegt werden. Dadurch wird die Finanzkraft der Kreise erhöht und damit verzerrt dargestellt. Weil die Kreise praktisch nur Zuweisungen als Einnahmen haben, die voll in die Finanzkraftberechnung eingehen, und die kreisfreien Städte Schlüsselzuweisungen und Steuern als Einnahmen haben, die nur zu 90 % in die Finanzkraftberechnung eingehen, gibt es eine Ungleichbehandlung.

Der Prozentsatz ist eine politische Entscheidung. Dass dies historisch schon immer so war, reicht im Falle einer grundlegenden Erneuerung nicht aus, denn es könnten auch 80, 100 oder 110 % sein. Fest steht aber zumindest, dass es für diese Größenordnung eine Begründung oder zumindest eine Abwägung geben muss. Von der Höhe des zugrunde gelegten Prozentsatzes hängt immerhin ab, ob die Kommunen dazu angereizt werden, ihre Abschöpfungspotentiale zu heben oder nicht¹³¹.

9.4.1.3 Sonderproblem Vermögenshaushalt

Bei der Ermittlung der Zuschussbedarfe spielt das Thema „Einbeziehung des Vermögenshaushaltes“ „ja“ oder „nein“ eine größere Rolle. Angesichts der Tatsache, dass die kommunale Infrastruktur weitgehend aufgebaut ist und es sich jetzt um Erhaltungsmaßnahmen handelt, müssten bei ordnungsgemäßem Wirtschaften die Kosten des Vermögenshaushaltes eine relativ geringe Bedeutung haben. Unterhaltskosten finden sich im Verwaltungshaushalt. Natürlich wird dieses in der Praxis häufig anders gehandhabt, insbesondere wenn man die Unterhaltungsaufwendungen für die Infrastruktur lange vernachlässigt hat, wie das gegenwärtig in der Bundesrepublik und somit wahrscheinlich auch in Schleswig-Holstein der Fall sein dürfte. Dann staut sich der Unterhaltungsaufwand soweit auf, dass am Ende Neubaumaßnahmen erforderlich sind. So werden indirekt Kosten des Verwaltungshaushaltes in den Vermögenshaushalt verlagert. Ob man ein solches Verhalten im kommunalen Finanzausgleich unterstützen sollte, scheint zumindest fraglich. Derjenige, der ordnungsgemäß gehandelt hat, der hat immer relativ hohe Unterhaltsaufwendungen und damit relativ hohe Aufwendungen im Verwaltungshaushalt gehabt. Wer eine ordnungsgemäße Ersatzbeschaffung betreibt, hat auch entsprechende Abschreibungen im Verwaltungshaushalt oder ordentliche Tilgungen im Vermögenshaushalt und dementsprechend eine hohe Pflichtzuführung aus dem Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt. Insofern muss das Thema „Neuinvestitionen“ nur in Sachbereichen

¹³¹ Vgl dazu Ausführungen unter 9.4.1.1

berücksichtigt werden, in denen größere qualitative Veränderungen anstehen, entweder weil sich neue Bedarfe gezeigt haben, wie zum Beispiel im Bereich der Breitbandversorgung, oder wo es qualitative kostenträchtige Veränderungen durch Vorgaben von außen gibt, wie zum Beispiel durch die neue EnEV, wo man erhöhte Anforderungen an die Gebäudeisolierung stellt, um den Energieverbrauch zu senken.

Aber gerade auch der letzte Bereich zeigt, dass sich das Problem in der Praxis relativiert. Entweder hat man höhere Energieverbrauchskosten im Verwaltungshaushalt oder man hat niedrigere Verbrauchskosten und dafür höhere Abschreibungen auf die Gebäude. Investitionen sind nach dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nur gerechtfertigt, wenn sie wirtschaftlich sind. Wirtschaftlichkeit in diesem Sinne bedeutet, die Einsparungen an laufenden Energiekosten sind wie die durch die Maßnahme verursachten Abschreibungen und Verzinsungen.

Dazu kommt noch, dass durch den relativ kurzen Referenzzeitraum dem Zufall Tür und Tor geöffnet ist. So würde beispielsweise ein Brandfall bei einer großen Einrichtung das Bild völlig verzerren können. Zu bedenken ist auch, dass in den Referenzzeitraum die konjunkturellen Kommunalkomitee zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise fielen. Ob und in welchem Umfang davon Gebrauch gemacht worden ist, hat nicht unbedingt etwas mit der Angemessenheit von Ausgaben und Aufgaben zu tun, sondern bestimmte sich nach anderen politischen Gesichtspunkten. Deshalb könnte der Referenzzeitraum schon aus diesem Grunde nicht unkritisch verwendet werden.

Keinesfalls kann man bei einem so kurzen Referenzzeitraum aus den Ausgaben auf die Aufgaben schließen. Das wäre aber Voraussetzung, um aus den statistischen Ausgabeansätzen Messgrößen für den Finanzausgleich zu machen. Angesichts der Finanzknappheit der letzten Jahrzehnte ist ein ordnungsgemäßes Wirtschaften in vielen kommunalen Gebietskörperschaften nicht möglich gewesen, so dass erhebliche Unterhaltungsrückstände in den Vermögen entstanden sind, die sich häufig nur durch Neuinvestitionen wirtschaftlich beseitigen lassen. Deshalb kann der anstehende Aufgabenbestand nur durch eine nach einheitlichen Kriterien geführte Erhebung erfolgen, aber nicht durch Ausgabenzahlen. Im jetzigen Stadium kann man deshalb den Vermögenshaushalt nicht in den Finanzausgleich auf der Basis der vorhandenen Daten einbeziehen.

9.4.1.4 *Sonderproblem Zinsen - Kongruenz von Einnahmen und Ausgaben*

Im Zusammenhang mit der Finanzkraftermittlung kommt den Zinsen eine besondere Bedeutung zu. Das Gutachten geht davon aus, dass sie zur Finanzierung der Deckungsbedarfe nicht mehr zur Verfügung stehen und deshalb in Abzug zu bringen sind¹³². An dieser Sichtweise sind grundsätzliche Zweifel angebracht.

Man muss begrifflich unterscheiden:

Einnahmen/Ausgaben
Erlöse/Kosten
Aufwand und Erträge

¹³² Seite 11/Tab. 2-2 auf Seite 12

Da es darum geht festzustellen, ob die laufenden Erträge einer Rechnungsperiode ausreichen, um die Aufwendungen für die gleiche Rechnungsperiode zu decken, muss eher die Sichtweise des Primärhaushaltes bzw. des strukturellen Haushaltsausgleiches gewählt werden. Der Primärhaushalt lässt die Vergangenheit oder die Finanzierungsfrage außer Betracht. Der Primärhaushalt unterstellt also, dass keine Finanzierungslasten aus der Vergangenheit im laufenden Betrieb betrachtet werden müssen, weil es darum geht, Aufwendungen und Erträge einer Rechnungsperiode abzugleichen. Er trennt sich also von der reinen Liquiditätsbetrachtung, wie sie dem kameralen System zu eigen ist, und stellt eine Betrachtung der Haushaltsstrukturen an. Um dies zu verdeutlichen, noch folgender Hinweis: Es sind durchaus Situationen denkbar, in denen eine Kommune im laufenden Betrieb genug Erträge hat, um ihren Aufwand zu bestreiten. Wenn sie aber in der Vergangenheit, aus welchen Gründen auch immer - das soll hier wertfrei betrachtet werden -, hohe Zinslasten mit sich schleppt, weil sie sich beispielsweise besondere Ausgaben geleistet hat oder weil die laufenden Einnahmen nicht ausgereicht haben, um die laufenden Kosten zu finanzieren, dann schleppt sie Zinsausgaben zur Bewältigung dieser Vergangenheit als Lasten mit. Dies hat aber mit der aktuellen Betrachtung nichts zu tun, denn der Finanzausgleich muss zunächst einmal im Rahmen der Betrachtung in den Vordergrund stellen, ob die Erträge ausreichen, die Aufwendungen zu decken, und zwar bezogen auf die jeweils gleiche Rechnungsperiode. Würde man nämlich die Zinsen berücksichtigen und danach den Finanzbedarf für einen längeren Zeitraum festlegen, dann käme es zu einer Überfinanzierung in künftigen Rechnungsperioden, wenn die Zinslast abgetragen ist. Auch würde unsolides Haushaltsgebaren im Lauf der Zeit durch Übernahme der Folgen in das System sanktioniert.

Umgekehrt ist es auch denkbar, dass eine Kommune durch den Zufluss beispielsweise von Verkaufserlösen aus Vermögensverkäufen über ausreichend Einnahmen (Zuflüsse) verfügt, um die Kosten der Periode zu decken, obwohl die laufenden Einnahmen nicht ausreichen, sie hat also ein strukturelles Defizit.

Hier zeigt sich eine besondere Schwierigkeit der Kameralistik, die keine periodengerechte Zuordnung vornimmt. Wenn man aber im Finanzausgleich überprüft, ob Einnahmen Ausgaben ordnungsgemäß gegenüberstehen, muss man natürlich eine periodengerechte Betrachtung vornehmen. Jede Einbeziehung von Vergangenheitslasten, seien sie permanent oder sei es eine Bugwelle, verzerrt diese Betrachtung und „belohnt“ denjenigen, dessen Ausgaben in der Vergangenheit höher waren als die Einnahmen. Damit schreibe man ein Haushaltsverhalten aus der Vergangenheit, das möglicherweise auf unsolider Haushaltswirtschaft beruht, in die aktuellen Betrachtungen des Finanzausgleiches fort. Deshalb darf hier nur der Primärhaushalt bzw. die strukturelle Situation des Haushaltes betrachtet werden.

Für diese Betrachtung spricht auch insbesondere die These des Gutachtens und des Landes¹³³, dass bei einer Betrachtung eigentlich von ausgeglichenen Haushalten ausgegangen werden soll, was angesichts der hohen Kassenkredite wohl eine Illusion sein dürfte.

Dem Gesichtspunkt einer sauberen Periodenabgrenzung kommt umso mehr Bedeutung zu, als der Aussagewert der Höhe der Kassenkredite ab dem Jahre 2012 deutlich gemindert ist, weil ab diesem Zeitpunkt durch das Kommunalhaushaltskonsolidierungsgesetz¹³⁴ die Möglichkeit

¹³³ NIW-Gutachten Seite 11, insbesondere auch Fußnote 1

¹³⁴ Gesetz zur Fortentwicklung der Konsolidierungshilfen vom 16.11.2012, GVBl Schl.-Hol. Seite 703 - künftig: KomHKG -

bestanden hat, Kassenkredite in fundierte Schulden umzuwandeln. Diese Möglichkeit besteht in der Zeit vom 1. Januar 2012 bis zum Inkrafttreten der Haushaltssatzung 2014. Ob und in welchem Umfang davon Gebrauch gemacht worden ist oder noch wird, lässt sich gegenwärtig nicht übersehen. Damit kann aus dem Betrag der Kassenkredite heute nicht mehr die Summe des erwirtschafteten Defizits und damit einer kommunalen finanziellen Unterdeckung verlässlich abgeleitet werden. Sofern – und das wird sicher der Fall sein – von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, wird die Zahl der Defizite und damit der finanziellen Unterdeckung immer höher sein als der ausgewiesene Stand der Kassenkredite¹³⁵.

Auch der in der amtlichen Statistik ermittelte Finanzierungssaldo kann diese Funktion nicht übernehmen, weil er sowohl den Verwaltungs- als auch den Vermögenshaushalt umfasst.

Dass das Problem eine Rolle spielt, ohne dass der Inhalt wirklich erkannt wird, zeigt sich daran, dass das schleswig-holsteinische Innenministerium in seiner Darstellung der kommunalen Finanzsituation versucht, einen so genannten „Kernhaushalt“ zu entwickeln. Ohne dass die Problematik wörtlich angesprochen und wirklich erkannt wird, ist das Ministerium hier auf den Kern des Problems gestoßen und hat ihn aber nicht entsprechend berücksichtigt.

Da sowohl die Verschuldung als auch die aufgelaufenen Kassenkredite im kreisfreien Raum größer sind als im ländlichen Raum, führt die unkritische Einbeziehung der Zinsen in die Fähigkeit zur Deckung der Bedarfe der Einzelpläne 0-8 strukturell zu einer Benachteiligung derjenigen, die in der Vergangenheit weniger Kredite aufgenommen haben, das ist der ländliche Bereich.

Das Problem muss systematisch im Rahmen des 6. Teils des FAGs gelöst werden. Die §§ 12 und 13 sehen Konsolidierungshilfen und Fehlbetragszuweisungen vor. An dieser Stelle sollen also strukturelle Defizite bekämpft werden. Das Volumen der dafür zur Verfügung stehenden Mittel wurde durch das Konsolidierungsförderungsgesetz¹³⁶ aufgestockt.

Zunächst ist zu fordern, dass alternative Proberechnungen mit und ohne Berücksichtigung des Zinsaufwandes durchgeführt werden und zu welchen Ergebnissen sie führen. Thematisch muss dabei, weil es sich ja um Zukunftsbetrachtungen handelt, die Sichtweise des Primärhaushaltes/strukturell ausgeglichenen Haushaltes zugrunde gelegt werden.

Selbstverständlich ist an dieser Stelle, dass es ein Vergangenheitsproblem gibt und dass dieses auch gelöst werden muss. Es darf aber nicht zu einer dauerhaften begünstigenden Manifestierung von Fehlverhalten in der Vergangenheit in den Finanzströmen des Finanzausgleiches führen.

9.4.1.5 Bedarfsberechnung

9.4.1.6 Verwendung von Messzahlen statt Ausgabebeträgen

Die Verwendung von Ausgangsmesszahlen oder Steuerkraftmesszahlen bei der Bemessung der notwendigen Aufwendungen für Fehlbeträge ist systematisch falsch. Verglichen werden

¹³⁵ Vergleich zu dieser Problematik auch den Bericht des MI zur Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein vom 28.08.2013 – IV 303 – Seite 5 zitiert nach Homepage MI

¹³⁶ KomHKG

können nur auf der Einnahme- und auf der Ausgabenseite vergleichbare Größen. Deshalb können Kosten/Aufwendungen nur mit Erträgen/Erlösen oder Einnahmen mit Ausgaben verglichen werden. Auch strukturell kann man nur Gleiches mit Gleichem vergleichen. Nicht vergleichen kann man deshalb Messzahlen, auf der einen Seite, die auf Umrechnungen beruhen, und Eurobeträge auf der anderen Seite. Das NIW als Gutachter in Thüringen¹³⁷ hat übrigens auch zu den dortigen Finanzausgleichsgesetzen diesen Standpunkt vertreten.

Auch strukturell kann man nur Gleiches mit Gleichem vergleichen. Wenn man also von einer Größe nur 90 % nimmt und von einer anderen 100 %, dann gibt es Verzerrungen, die unlogisch sind und deshalb würde Ungleiches miteinander verglichen.

9.5 Konjunkturzyklen / Referenzzeitraum und Überprüfungsrhythmus

Die Volkswirtschaft verläuft in Zyklen, d.h. kein Jahr ist wie das andere und es gibt starke Schwankungen mit einem ständigen Auf und Ab. Dies wirkt sich über mehrere Hebel auch auf die öffentlichen Finanzen aus. Einerseits ist ein großer Teil der Sozialaufwendungen antizyklisch, d.h. bei einer gut laufenden Wirtschaft sinken sie, unter einer schlecht laufenden Wirtschaft steigen sie. Mit den Steuern verhält es sich umgekehrt. Allerdings sind hierbei die Veranlagungszeiträume zu beachten, so dass es im „Auf“ zu Verzögerungen kommt, bis die Finanzverwaltung mit der Veranlagung nachkommt. Im „Ab“ ist es umgekehrt, hier verlangen die Betriebe in der Regel schnell eine Anpassung der Steuervorauszahlungen, so dass sich das „Ab“ in den öffentlichen Abgaben widerspiegelt. Aber auch davon gibt es Ausnahmen: Wenn man eine atypisch niedrige Zinssituation hat, wie gegenwärtig, dann lassen sich die Betriebe mit der Anpassung Zeit, weil sie beim Fiskus höhere Zinsen bekommen als bei der Bank. Sie verlangen eine Anpassung immer nur dann, wenn sie betrieblich akuten Liquiditätsbedarf haben.

Im kommunalen Finanzausgleich muss zusätzlich berücksichtigt werden, dass es „Überlappungseffekte“ gibt. Wenn beispielsweise eine Stadt überraschenderweise eine große Gewerbesteuernachzahlung bekommt, dann wird sie im nächsten Jahr geringere Leistungen aus dem Finanzausgleich bekommen, weil die Vergleichsgröße „Finanzkraftmesszahl“ im nächsten Jahr höher ist. Hier muss also über zwei Haushalte gedacht werden. Auch ist bei der Kreisumlage von vornherein ein Verzögerungseffekt im System, weil die Kreisentwicklung praktisch finanziell mit einem Jahr Verspätung gespiegelt wird.

Entsprechend diesen Strukturen, muss der Überprüfungsrhythmus für einen Finanzausgleich gestaltet werden. Es ist ein Zeitraum anzustreben, der möglichst eine Amplitude in der Entwicklung nach oben und eine Amplitude in der Entwicklung nach unten umfasst. Deshalb ist ein angestrebter Zeitraum von 5-7 Jahren realistisch. Im öffentlichen Bereich wird als mittelfristiger Zeitraum ein Fünfjahresfenster angesehen.

Der Regierungsentwurf geht bei seinen Überlegungen sogar noch über den mittelfristigen Zeitraum von fünf Jahren hinaus, wenn er in § 4 Abs. 1 Satz 3 die Regelüberprüfung des Finanzausgleiches auf maximal sieben Jahre festlegt¹³⁸. Angesichts des großen Aufwandes, der mit einer wirklichen Evaluation verbunden ist, ist die vom Entwurf angenommene Frist im Normalfall realistisch.

¹³⁷ Anlage 10 zum Gesetzentwurf der Landesregierung zum Thüringer Finanzausgleichsgesetz, Landtagsdrucksache 5/5062 vom 08.10.2012, Seite 21

¹³⁸ RegE Seite 11

Allerdings kann der jetzt vorliegende Regierungsentwurf wegen seiner erheblichen Mängel nicht als Startschuss für einen solchen Zyklus verstanden werden. Hier muss erheblich nachgearbeitet werden.

Der vom Regierungsentwurf geprüfte Referenzzeitraum von 2009-2011 umfasst keine Zeitspanne, die einen wirklichen Amplitudenausschlag von plus und minus mit jeweils einem Zyklus entspräche. Sie ist deshalb nicht geeignet, repräsentative Aussagen zu treffen. Auch hier sollte ein größerer Referenzzeitraum zugrunde gelegt werden. Es böte sich der Zeitraum von 2008-2012 an, der eher einem repräsentativen Ausschnitt aus dem Wirtschaftskreislauf entspräche, als der gewählte. Das gilt ganz besonders aus der Sicht des Kreisbereiches, weil sich Abwärtsentwicklung der Jahre 2008 und 2009 in dem Referenzzeitraum noch nicht widerspiegelt, weil aufgrund der Festsetzung der Kreisumlage auf der Basis des jeweiligen vor Zeitraumes vom 30. Juni an diese in den Kreishaushalten noch gar nicht ihren Niederschlag gefunden hat.

In der konkreten Situation gibt es aber auch noch einen weiteren Grund, der für eine erste Evolution in einem kürzeren Zeitrhythmus spricht. Die Aufgabenabgrenzung zwischen den Gemeindeaufgaben und den Kreisaufgaben bei den kreisfreien Städten beruht auf einer Schätzung – gleichgültig, welches Verfahren man anwendet - und muss in jedem Fall kurzfristig – so kurzfristig wie nur irgend möglich – anhand von erhobenen Statistiken überprüft werden. Dies ist zur allseitigen Vertrauensbildung unerlässlich. Mit den geschätzten Übergangswerten kann man nur sehr kurzfristig leben. Allerdings müssen die haushaltstechnischen Voraussetzungen zu einer konkreten Erfassung erst geschaffen und dann mindestens zwei Rechnungsperioden als Referenz vorliegen. Eine zweite Unsicherheit ergibt sich aus der laufenden Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik. Da diese erst teilweise umgesetzt wurde, musste das Gutachten eine Bereinigung vornehmen. Ein solches Verfahren ist zwangsläufig fehlerbehaftet und kann deshalb nur für kurze Zeit hingenommen werden. Das spricht dafür, die erste Evaluation vorzunehmen, sobald die Umstellung abgeschlossen ist und wieder eine einheitliche Rechnungsperiode als Referenzzeitraum zu berücksichtigen.

9.6 *Umstellung von Kameralistik auf Doppik*

Der Landesrechnungshof¹³⁹ hat festgestellt, dass es erhebliche Mängel und Probleme bei der Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik gibt. Deshalb sah er sich nicht in der Lage, Kennzahlen zu bilden. Dieser Umstand macht deutlich, dass die Zahlen der Rechenwerke in der gegenwärtigen Phase keine verlässliche Grundlage für Vergleiche sein können, zumal noch nicht alle Kommunen umgestellt haben und deshalb Anpassungen und Umrechnungen im Datenbestand erforderlich waren. Ohne konkrete Erhebungen und Ermittlungen ist eine Feststellung der mit den Aufgaben verbundenen Aufwendungen und Kosten nicht möglich.. Da eine solche ausgeblieben ist, fehlt eine wichtige Verfahrensvoraussetzung für eine ordnungsgemäße Regelung im Finanzausgleich. Angesichts des weiten Ermessensspielraumes, den der Gesetzgeber bei der Regelung dieser Materie dem Landtag einräumt, kommt den Verfahrensregelungen eine starke Schutzfunktion für die von der gesetzlichen Regelung betroffenen Kommunen zu. Sie ist hier verletzt.

¹³⁹ Landesrechnungshof Schleswig-Holstein Kommunalbericht 2013 Seite 8 ff

9.7 Kongruenz von Einnahme- und Ausgabebetrachtung

Laut Begründung auf Seite 3 berücksichtigt der Entwurf des kommunalen Finanzausgleiches künftig die sozialen Lasten bei den Landkreisen und kreisfreien Städten in besonderer Weise. Entsprechend ihrem Umfang stellen sie das zentrale Verteilungskriterium dar. Wo die Kreise und kreisfreien Städte bereits durch den Bund entlastet werden – bei der Grundsicherung im Alter und bei der Erwerbsminderung – mindert dies nach Auffassung der Landesregierung den Finanzbedarf im Verhältnis zu den Gemeinden. An dieser Stelle wird also eine Vorwärtsbetrachtung zur Grundlage des Konzeptes. In allen anderen Überlegungen wird sich ausschließlich auf die Referenzperiode abgestellt. Das ist ein nicht hinnehmbarer Systembruch.

Zu prüfen ist in diesem Zusammenhang, ob die durch den Bund erfolgte Entlastung in gleicher Art und Weise die kreisfreien Städte und die Landkreise berücksichtigt. Eine Schlüssigkeitsprüfung macht dieses auf den ersten Blick jedenfalls nicht einsichtig. Bei den Landkreisaufgaben müssten die kreisfreien Städte und die Landkreise in gleicher Art und Weise als entlastet gerechnet werden. Im Gegenteil: Angesichts der Tatsache, dass sich die sozialen Brennpunkte in der Realität stärker in den Städten widerspiegeln, müssten dort vorher die Belastungen besonders hoch gewesen sein und damit die Entlastungen auch. Wenn im Ergebnis die kreisfreien Städte mehr Finanzmasse bekommen und den Landkreisen etwas abgezogen wird, spricht das gegen diese Tatsachen. Es dürften sich dann nur die Zuwächse auf den Aufgabenbereich der gemeindlichen Aufgaben beziehen.

Wenn bei der Entlastung durch die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbslosigkeit die dynamische Entlastung nach vorn berücksichtigt wird, muss auch die weitere kostenträchtige Entwicklung insbesondere in den Bereichen Sozial- und Jugendhilfe als dynamische Belastung in Zukunft im Finanzausgleich berücksichtigt werden. Dieses hat in der Landtagsdrucksache und in den bisherigen Erwägungen keinen Niederschlag gefunden. Insofern werden hier vergleichbare Sachverhalte ungleich behandelt.

Wenn schon ein Systembruch insofern begangen wird, dass die Kreisaufgaben in ihren künftigen Ausgabebelastungen durch die Kostenübernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund in die Überlegungen mit einbezogen werden, dann muss dieses auch bei den Kreisaufgaben der kreisfreien Städte passieren. Entsprechende konsequente Überlegungen spiegeln sich in dem Entwurf nicht wider. Auf keinen Fall kann man eine in Zukunft eintretende Entlastung in die Vergangenheit hineinprojizieren und dann fortschreiben. Wenn man eine Zukunftsprojektion für den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung gemacht hätte, hätte dieses Thema dort berücksichtigt werden können. Allerdings hätte man dann auch die Kosten entsprechend fortschreiben müssen. Sie werden wie folgt eingeschätzt¹⁴⁰:

Planungszahlen aus den Landkreisen zur Entwicklung im Bereich des Einzelplanes 4

Jahr	2013	2014	2015	2016
Gesamtergebnis der Kreise in €	40.677.689	9.653.776	35.197.687	30.665.482

¹⁴⁰ Stand der gemeinsamen Sitzung von Vorstand und Finanzausschuss des Landkreistages Schleswig-Holstein vom 23.09.2013

Zuschussbedarf SGB XII Grundsicherung	11.249.518	1.151.427	967.190	878.362
Zuschussbedarf Soziales/Jugend Gesamt	404.387.927	407.048.696	342.573.391	430.121.354

Quelle: Umfrageergebnis SH Landkreistag ohne Kreis Steinburg, Basis 8 Kreise

Wenn man also systemkonform vorgeht und eine Perspektive für Erlöse und Kosten in den mittelfristigen Zeitraum projiziert, dann ergibt sich ein völlig anderes Bild. Es zeigt sich, dass der Vorteil der Kostenübernahme durch den Bund schnell durch eine rapide steigende Entwicklung der Aufwendungen aufgezehrt wird.

Auch berücksichtigt die bisher angestellte „halbe Überlegung“ nicht die Tatsache, dass die Entlastungen bereits in die Finanzplanungen der Kreise eingegangen sind und beim Auspendeln der Kreisumlage berücksichtigt wurden.

In der jetzigen Fassung hat die Landesregierung eine in der Zukunft liegende Entlastung auf der Einnahmeseite in die Vergangenheit zurückgerechnet und in die Zukunft fortgeschrieben, ohne dieses Verfahren bei den entsprechenden Aufwendungen anzuwenden. Das ist ein Systembruch, der verfassungswidrig ist.

An dieser Stelle des Gesetzentwurfes findet sich auch die Ausführung: „Weitere Entlastungen von den dynamisch steigenden Sozialaufwendungen durch den Bund sind unabdingbar....“. Dies ist ein Wunsch, der keinen materiellen Inhalt hat. Solange derartige Veränderungen nicht feststehen, können die dynamisch steigenden Sozialaufwendungen im Bereich der Kreisaufgaben nicht relativiert werden, auch nicht einmal wertend relativiert werden. Ihre Dynamik muss als dynamisch steigend in die künftigen Überlegungen einbezogen werden, weil der Finanzausgleich mindestens für einen mittelfristigen Zeitraum festgelegt wird. Insofern dürfte das gewählte Verfahren als Mangel in der Tatsachenerhebung zu betrachten sein und stellt damit einem totalen Abwägungsausfall dar. Eine ordnungsgemäße Tatsachenermittlung als Grundlage für den Abwägungsprozess im Gesetzgebungsverfahren hätte vorausgesetzt, dass die Daten der Finanzplanung mit einbezogen worden wären. Insofern wird der Abwägungsmangel aus dem Regierungsentwurf sich in einem Abwägungsmangel des Gesetzgebungsverfahrens fortsetzen und damit zur Fehlerhaftigkeit des Gesetzes führen.

10. Bildung von Teilmassen

Für die Binnenaufteilung der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben macht das NIW-Gutachten keine Vorschläge für strukturelle Veränderungen, sondern übernimmt die Kriterien aus dem bisherigen FAG¹⁴¹.

Für die Festlegung der Zuschussbedarfe der Kommunen gibt es grundsätzlich zwei Methoden: Zum einen kann man die Ergebnisse der Einzelpläne 9 zugrunde legen oder man kann die Summe der Einzelpläne 0-8 verwenden und dann die allgemeine Deckungsmasse verrechnen. Die Kreisumlage muss natürlich abgesetzt bzw. bei den Landkreisen hinzugezählt werden.

¹⁴¹ Seite 3

Wie das Gutachten darlegt¹⁴², gibt es verschiedene Methoden, die Zuschussbedarfe zu berechnen. Gemein ist allen Methoden, dass es nicht ohne Normierung oder Setzung notwendiger Parameterwerte möglich ist. Das Gutachten legt das sehr plastisch anhand einer Gleichung mit zwei Unbekannten dar. Sie lässt sich nicht auflösen, ohne dass eine der Unbekannten durch ein gesetztes Parameter ersetzt wird. Das Gutachten zählt zu Recht zu diesen Punkten die Kreisumlage und im Zweisäulenmodell die fiktive Kreisumlage für die kreisfreien Städte¹⁴³ hinzu.

Das NIW hat in seinem Thüringen-Gutachten auf den Seiten 67ff deutlich gemacht, dass sich hier die Verteilung der Massen nicht allein durch mathematische Vorgänge lösen lässt, sondern dass politische Entscheidungen erforderlich sind, weil es mindestens zwei Unbekannte gibt und sich nur bei einer unbekannt Gleichung auflösen lassen. Entsprechend notwendige Erwägungen finden sich merkwürdigerweise im Gutachten für Schleswig-Holstein nicht wieder. Sie finden sich auch im Bereich des Regierungsentwurfes nicht wieder.

Wenn aus einem begrenzten Topf unterschiedliche Gruppen bedient werden sollen oder müssen und der Topf nicht größer wird, bedeutet es zwangsläufig eine Verminderung für einen Teil, wenn man einem anderen Teil mehr geben will oder muss. Dazu, dass ein entsprechendes Muss nicht besteht, wurde bereits ausgeführt. Also geht es um eine Ermessensentscheidung. Diese kann nur der zuständige Gesetzgeber treffen. Die erforderlichen Abwägungen müssen ihm ermöglicht werden und zwar dadurch, dass die Gründe offengelegt und plausibel gemacht werden.

Fest steht, dass der Entwurf eine Minderung der Einnahmen der Kreise zur Folge haben wird. Dies ist bisher unbestritten. Da für die betroffene Gruppe nicht gleichzeitig eine Ausgabenminderung eintritt, jedenfalls ist dieses weder im Gutachten noch im Regierungsentwurf dargelegt, bleibt den Kreisen als Umlageverbände nichts anderes übrig, als die Kreisumlage zu erhöhen. Der alte § 27 geht praktisch unverändert in den neuen § 20 über. Dort heißt es: „So weit die sonstigen Einnahmen oder Erträge und Einzahlungen eines Kreises seinen Bedarf nicht decken, ist eine Umlage von den kreisangehörigen Gemeinden und gemeindefreien Gutsbezirken zu erheben.“

Der Regierungsentwurf muss zu dieser Frage Stellung nehmen. Er kann sie nicht offen lassen. Er muss sich entscheiden, ob die durch die Verlagerung in den kreisfreien Raum für den ländlichen Raum eintretenden Verluste von den kreisangehörigen Gemeinden oder von den Kreisen getragen werden sollen. Für jedes kann es Gründe geben, aber offen bleiben darf diese Frage nicht, weil sonst ein Abwägungsmangel entstehen würde, der rechtlich relevant ist. Richtigerweise stellt sich diese Alternative so eigentlich nicht, weil der Landkreis als Umlageverband sich laufend nach § 20 refinanzieren muss. Auch wenn faktisch die Entscheidung getroffen ist, muss sie begründet werden, um deutlich zu machen, dass kein Abwägungsmangel vorliegt.

Praktisch zeigt sich, dass es 754 Verlierer¹⁴⁴ anstelle der 900 Gewinner aus den Proberechnungen gibt, weil die Wirkungen der Kreisumlage nicht in die Betrachtung einbezogen wurden.

¹⁴² Seite 25ff

¹⁴³ Seite 28

¹⁴⁴ Dies ergibt eine Zusammenfassung des Landkreistages, der alle Kreise in einer Kreisumlagenberechnung auf der Basis des Regierungsentwurfes „neutral“ gestellt hat

Das Gutachten plädiert folgerichtig dafür, das bisherige Niveau der Kreisumlage beizubehalten¹⁴⁵.

In der zweiten Stufe werden dann nach Bildung der Teilmassen die Verteilungen innerhalb der einzelnen Säulen vorgenommen. Dabei werden Finanzkraft und Finanzbedarf miteinander verglichen. Da Schleswig-Holstein auf einen Hauptansatz (Einwohnerspreizung) verzichtet, gibt es den Nebenansatz für überörtliche Aufgaben. Hierfür muss eine besondere Teilmasse bereitgestellt werden.

11 Wechselwirkung auf die Gemeinden durch Kürzung Kreisbereich

Dieser Punkt hat eine nahe Verwandtschaft zu den Erörterungen zum Thema „Bildung von Teilmassen erste Stufe“. Dennoch soll er gesondert aufgeführt werden, weil es hier eher um die politische und bei dem vorherigen Punkt um die rechtliche Dimension geht.

Eine finanzielle Entlastung der Kreisebene bei den sozialen Lasten ist aus übergeordneten sachlichen Gründen nicht nur geboten, sondern erforderlich. Die Kreise in Schleswig-Holstein waren seit 2000 gezwungen, wegen der Zusatzbelastungen im sozialen Bereich die Kreisumlagesätze anzuheben. Der gewogene Kreisumlagesatz der Kreise in Schleswig-Holstein betrug im Jahre 2000 insgesamt 31,25 %-Punkte, im Jahre 2005 war er bereits auf 34,46 %-Punkte angewachsen. 2011 lag der gewogene Kreisumlagesatz bei 35,58 %-Punkten, das sind rd. 6 %-Punkte mehr als im Jahr 2000. Ein Prozentpunkt Kreisumlage macht bei den Kreisen in Schleswig Holstein rund 18 Mio. Euro aus. Es ist daher im Interesse des Verhältnisses der kreisangehörigen Gemeinden zu den Landkreisen notwendig, hier eine Entlastung vorzusehen. Die Kreise haben im Verhältnis zu den kreisangehörigen Gemeinden nach § 2 Abs. 1 LKO SH eine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion gegenüber den Gemeinden. Dieser Pflicht können sie im Verhältnis zu den vielen kleinen Gemeinden in Schleswig-Holstein nur nachkommen, wenn sie ausreichend finanziell leistungsfähig sind. Nach § 27 Abs. 1 FAG aF haben die Kreise eine Kreisumlage zu erheben, die die Differenz zwischen den Ausgaben und den sonstigen Einnahmen abdeckt (Abdeckung des Spitzenbedarfs). Diese Funktion, eine Abdeckung des Spitzenbedarfs zu sein, hat die Kreisumlage auch in Schleswig-Holstein längst verlassen. Die Kreisumlage ist zu einer der wichtigsten Einnahmequellen der Landkreise geworden und praktisch die einzige, deren Höhe sie selber beeinflussen können. Das setzt aber voraus, dass die Kreisumlage nicht zu einem finanziellen Zankapfel zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und den Kreisen wird. Je höher der Kreisumlagesatz steigt, desto größer wird diese Gefahr. Das Land sollte daher bei der Festlegung des Anteils der Schlüsselmassen des Finanzausgleichs auch diesen Aspekt des Verhältnisses der kreisangehörigen Gemeinden zu den Kreisen bei der Bestimmung der Höhe der Kreisumlage beachten.

Natürlich wird es bei einer Umstellung von drei Töpfen auf zwei Töpfe, auch wenn das Zwei-Ebenen-Modell beibehalten wird, zu Verschiebungen in Einzelfällen kommen. Die öffentlichen Verlautbarungen der Landesregierung gehen aber davon aus, dass grundsätzlich eine Erhöhung der Kreisumlage wegen der Umstellung im Finanzausgleich nicht erforderlich sein sollte. Das bedeutet, dass die Landesregierung eigentlich die Entscheidung getroffen

¹⁴⁵ Seite 28 1. Absatz

haben müsste, dass bei der Verteilung der Ausgleichsmassen auf die Bereiche Gemeindeaufgaben und Kreisaufgaben der Kreisanteil auf das gegenwärtige Niveau eingependelt wird. Andernfalls hätte es hierzu eine Darlegung der Tatsachen und eine Ermessenserwägung geben müssen, die nachvollziehbar in den Gesetzesbegründungen dokumentiert wird. Die aufgefundenen Tatsachen¹⁴⁶ sprechen aber eine andere Sprache.

Wie die Kreisumlagenhöhe einzuplanen ist, ist eine Ermessensentscheidung. Eine niedrigere Kreisumlage senkt natürlich das Konfliktpotenzial im kreisangehörigen Raum. Für hohe Umlagen könnte allenfalls die Tatsache sprechen, dass aus den Gemeinden heraus auf den Landkreis Druck im Blick auf Effizienz und Sparsamkeit erzeugt wird. Für eine Beibehaltung des vorhandenen Kreisumlageniveaus spricht allerdings die Tatsache, dass damit Verteilungskämpfe zwischen den kommunalen Gruppen im Rahmen der Neuordnung des Finanzausgleiches vermieden werden. Dies würde insbesondere bedeuten, dass die Umstellung vom Modell der drei getrennten Töpfe auf zwei Aufgabentöpfe reibungsloser verlaufen würde. Es entspricht den Grundsätzen der kommunalen Selbstverwaltung, dass innerhalb der einzelnen Landkreise das Auspendeln durch die örtliche Anpassung der Kreisumlagenhöhe erfolgt. Die Schwankungsbreite dürfte hier allerdings auch dann nicht so groß sein, wenn man sich für den Status quo entscheidet.

Ein Blick auf Landesvergleiche zur Frage der „richtigen“ Kreisumlage hilft wenig weiter, weil die Aufgabenverteilung zwischen Land, Kreisen und Gemeinden sehr unterschiedlich ist, was natürlich auch Auswirkungen auf die Kreisumlagenhöhe hat. Dazu kommen die politischen Entscheidungen bei der bisherigen Höhe der jeweiligen Finanzausgleichsmasse. Diese beiden Punkte sind aber wichtig für die jeweilige durchschnittliche Höhe der Kreisumlage. Sie sind insoweit nicht vergleichbar. Dies spricht eher für die Beibehaltung des bisherigen Niveaus im Zeitpunkt der Umstellung.

Wenn die Interessen der kommunalen Verbände so gegeneinander gestellt werden, wird das Ziel einer breiten Akzeptanz des kommunalen Finanzausgleiches nicht erreicht werden.

Die Tatsache, dass die Auswirkungen auf die kreisangehörigen Gemeinden infolge der kommunizierenden Röhren durch die Kreisumlage überhaupt nicht durchdacht und dargestellt sind, stellt ebenfalls einen schweren Abwägungsmangel dar. In der Praxis ist sie sogar irreführend, weil im gemeindlichen Bereich der falsche Eindruck erweckt werden könnte, dass man sich finanziell durch die Reform verbessern würde und später kommt dann das „böse Erwachen“, dass man sich der Realität einer Kreisumlagenerhöhung ausgesetzt sieht.

Hier wird ein falscher Eindruck erzeugt bzw. die Wirklichkeit nur unvollständig widerspiegelt. In der Verbindung durch die Kreisumlage besteht im ländlichen Raum eine Klammer der Finanzierung. Die Landkreise haben keine eigenen Steuereinnahmen und sind deshalb zur Finanzierung auf die Kreisumlage im wesentlichen Umfang angewiesen. Sie sind nach § 20 FAG nicht nur darauf angewiesen, sondern auch verpflichtet, sich dadurch zu finanzieren. Als Umlageverband ist für sie die Kreditaufnahme absolut nachrangig. Das bedeutet, dass sinkende Kreiseinnahmen bzw. ein steigendes Defizit auf der Ebene der Landkreise zu einer Erhöhung der Kreisumlage führen muss. Hier wird die Kommunalaufsicht erhebliche Probleme mit dem Spagat zwischen der Absicht, die Kreisumlage nicht erhöhen zu wollen, und den haushaltsrechtlichen Finanzierungsvorschriften bekommen.

¹⁴⁶ siehe oben Ziff. 10

In diesem Zusammenhang soll auch noch einmal an die Pflicht des Landes zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen erinnert werden. Dazu heißt es im Landesentwicklungsgrundsatzgesetz Schleswig-Holstein¹⁴⁷: „...“

§ 2 Leitvorstellungen zur Landesentwicklung

Die räumliche Struktur des Landes Schleswig-Holstein ist natur- und umweltgerecht und zugleich auf die menschlichen Bedürfnisse hin zu erhalten und zu entwickeln. Hierzu sollen

4. die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilen des Landes...“

Das Land Schleswig-Holstein muss sich bei seinen Entscheidungen an diese Grundsätze halten. Diese Leitvorstellungen ergeben sich auch aus Art. 106 Abs. 3 Grundgesetz und der entsprechenden Norm der schleswig-holsteinischen Verfassung.

Wenn das Land den kreisfreien Städten im Ergebnis höhere Finanzausgleichsleistungen als in der Vergangenheit zugestehen will, muss es die Finanzausgleichsmasse entsprechend erhöhen. Selbst in diesem Fall muss es darlegen, warum die Einwohner in den kreisfreien Gebieten besser gestellt werden als die im kreisangehörigen Raum. Andernfalls ergibt sich eine unzulässige Ungleichbehandlung, die willkürlich wäre.

12 Die Finanzausgleichsmasse

An den Verbundgrundlagen ändert sich nichts, so dass dieses Thema hier handwerklich nicht weiter problematisiert werden soll. Es handelt sich überwiegend um kleine technische Korrekturen oder Anpassungen als Folgeentscheidung aus anderen Themen. Die Frage der Ausgabenblöcke der Kommunalfinzen insgesamt wurde im Laufe des Gutachtens und insbesondere bei der Verteilungssymmetrie ausreichend angesprochen.

Daraus kann und darf nicht gefolgert werden, dass der Umfang der Finanzausgleichsmasse als richtig anerkannt wird. Diese Frage wird im Laufe des Gutachtens und insbesondere im Zusammenhang mit der Verteilungssymmetrie als streitig aufgeworfen. Insgesamt ist die Finanzausgleichsmasse zu niedrig und deshalb entsteht ein strukturelles Defizit in den kommunalen Haushalten. Es ist die Pflicht des Landes, hier Abhilfe zu schaffen. Der Weg ist dabei offen, er kann in einer entsprechenden Ausgabenentlastung oder in entsprechenden Mehreinnahmen bestehen.

13 Einzelelemente des Finanzausgleiches

13.1 Allgemein

Die Schlüsselzuweisungen stellen den Kernbereich des kommunalen Finanzausgleiches dar. Soweit damit Probleme verbunden sind, werden sie in dem jeweiligen Sachzusammenhang im Gutachten erörtert.

An dieser Stelle nur noch einmal der Hinweis, dass die Förderung bisher für die Gemeinde-

¹⁴⁷ Landesentwicklungs-Grundsatzgesetz

und Kreisaufgaben nach Arten der Körperschaften in getrennten Töpfen erfolgte. Künftig soll Förderung nach Aufgabenbereichen aus zwei Töpfen erfolgen, wobei unterschiedliche Empfänger auf gleiche Töpfe zurückgreifen.

13.2 Schlüsselzuweisungen an Gemeinden zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft nach §§ 5 bis 8

Die bisher in § 12 Abs. 2 und 3 FAG aF geregelten und vorab zugeteilten Festbeträge wurden erfreulicherweise gestrichen, weil diese historisch gewachsen, aber heute nicht mehr nachvollziehbare Faktoren, Fremdkörper im System sind. Dies sei eine Maßnahme der transparenten und einheitlichen Neuregelung. Das ist richtig und zu begrüßen. Allerdings stellt sich die Frage, warum dies nicht auch für die übrigen Vorwegabzüge nach § 4 Abs. 2 Nrn 4 und 6 bis 8 auch gilt.

Der Tatsache, dass die Inselgemeinde Helgoland sich in ihren Strukturen völlig von allen anderen Gemeinden im Lande abhebt, wird dadurch Rechnung getragen, dass ihre Schlüsselzuweisungen durch Einzelfestlegung bestimmt werden. § 8 bedarf insofern keiner weiteren Diskussion.

Ansonsten sind die im Zusammenhang mit den Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben und Kreisaufgaben erörternden Probleme bereits angesprochen.

13.3 Schlüsselzuweisungen an Landkreise und kreisfreie Städte § 9

Diese Schlüsselzuweisungen gehören ebenfalls zum Kernbereich des kommunalen Finanzausgleiches und sind deshalb strukturell nicht zu hinterfragen. Einzelprobleme werden an anderer Stelle des Gutachtens erörtert.

Nicht plausibel erscheint die Tatsache, dass die kreisfreien Städte im Bereich der Landkreise Aufgaben mit dem 1,69fachen bzw. künftig dem 2,5fachen oder sogar bis zum 4,0fachen für die Kreisaufgaben pro Einwohner gefördert werden sollen. Plausibel wäre es eigentlich, wenn die entsprechenden Wertströme für den ländlichen Bereich und damit für die Kreise höher werden. Insbesondere im Bereich der Kreisstraßen und der Schülerbeförderung ist offenkundig, dass in der Fläche höhere Aufwendungen entstehen. Dies gilt auch für alle Verwaltungsdienstleistungen, die mit einem notwendigen Bürgerkontakt vor Ort verbunden sind, weil die hier zu überwindenden Entfernungen größer sind.

Auffallend in diesem Zusammenhang ist der Umgang des Innenministeriums mit Nachfragen zu diesem Thema. Dieses äußert sich beispielsweise auch wieder im Zusammenhang mit der Beiratssitzung von 10. September 2013 und die in deren Folge überreichten Ergänzungsunterlagen¹⁴⁸. Im Kern geht es um die Frage, warum der Bedarf in den kreisfreien Städten für diesen Bereich um so viel höher ist, wie für den vergleichbaren Aufgabenbereich im kreisangehörigen Raum. Bei einer solchen Signifikanz in der Abweichung liegt es auf der Hand, dass dafür eine plausible Erklärung gegeben werden können muss. Ist das der Fall, ist der höhere Betrag gerechtfertigt, ist das nicht der Fall, handelt es sich um eine willkürliche Festsetzung, die rechtswidrig ist.

¹⁴⁸ Vermerk MI – KFA 5 - vom 15. Oktober 2013

Die Tatsache, dass trotz wiederholter Nachfrage keine Antwort gegeben werden konnte, die die Frage auch nur ansatzweise beantwortet, lässt darauf schließen, dass an dieser Stelle keine ordnungsgemäße Sachverhaltsermittlung erfolgt ist. Wenn schon diese Basis fehlt, kann auch die auf dieser Lücke beruhende Ermessensentscheidung bzw. Ausübung des gesetzgeberischen Beurteilungsspielraumes nicht rechtens sein. Sollte dieser Punkt nicht geklärt werden können, liegt ein erheblicher Rechtsmangel vor.

13.4 Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich sozialer Lasten § 10

An dieser Stelle ist eine Grundsatzfrage zu stellen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum dieser Ansatz finanzkraftbezogen gewährt werden soll. Es geht hier um eine spezielle Aufgabe und einen Nebenansatz. Der Finanzbedarf zur Erfüllung dieser Aufgaben richtet sich ganz wesentlich nach der Größe der betroffenen Personengruppe und nach deren individueller Zusammensetzung, weil diese Determinanten die zu gewährenden Lasten bestimmen. Wenn man diesen Personenkreis relativ gut kennt, wäre zu prüfen, ob sich der Umfang des betroffenen Kreises als Maßstab anbietet und nicht die Finanzkraft.

Mit den neuen Schlüsselzuweisungen an Landkreise und kreisfreie Städte zum Ausgleich sozialer Lasten wird die KDU-Umlage überflüssig und abgeschafft. Dies ist systematisch folgerichtig und somit in Ordnung. Das Volumen der bisherigen KDU-Umlage wird, wie die Begründung zu § 10¹⁴⁹ ausführt, aus der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben in die Masse für Aufgaben der Kreise und kreisfreien Städte überführt. Auch dieses ist richtig. Allerdings ist die technische Umsetzung misslungen, denn durch die Verschiebung in diesen Topf profitieren die kreisfreien Städte davon, obwohl sie vorher nicht betroffen waren. Da diese Umlage bisher nur in Landkreisen erhoben wurde, innerhalb einer kreisfreien Stadt hätte dieses auch keinen Sinn gemacht, muss die gesamte Verschiebung als Erhöhung des Verlustes der Landkreisebene gesehen werden. Hierfür müssen die Kreise entschädigt werden.

13.5 Schlüsselzuweisungen an die zentralen Orte § 11

Grundsätzlich ist anerkannt, dass zentral gelegene Orte für ihre Nachbargemeinden Aufgaben der Versorgung mit übernehmen, weil das Vorhalten aller Einrichtungen an jedem Ort unwirtschaftlich wäre und sich nicht durch entsprechende Nachfrage rechtfertigen würde. Zur Lösung dieser Problematik gibt es unterschiedliche Ansätze. Klassisch wurde das Problem durch den sogenannten „gewichteten Einwohner“ gelöst. Dem lag die Erfahrung zugrunde, dass die Größenverhältnisse der Siedlungskerne für die Wahrnehmung der gestuften Versorgungsaufgaben ein zuverlässiges Indiz seien. Diese These ist neuerdings immer häufiger hinterfragt worden. Dennoch findet sich in vielen Länderfinanzausgleichsgesetzen dieser methodische Ansatz. Schleswig-Holstein geht einen anderen Weg und will dieses Problem durch Schlüsselzuweisungen lösen.

Das Gutachten macht deutlich¹⁵⁰: „... Das Gutachten muss daher eine aufgabenorientierte

¹⁴⁹ unter 3 auf Seite 54

¹⁵⁰ Einleitung unter 1.1 Problemstellung Seite 1

Betrachtung der Ausgaben vornehmen und auch die Entwicklung der Aufgaben einbeziehen...“.

Zu der Frage der Schlüsselzuweisungen an zentrale Orte gibt es keine ausreichende Beschreibung der diesem Ansatz zugrunde liegenden Aufgaben, die zu Mehrausgaben führen. Es wird lediglich an raumordnerische Vorgaben angeknüpft. Das Konzept der Raumordnung und die Zuteilung von Funktionen hat aber gerade mit der Aufgabenerfüllung selbst nichts zu tun, sondern legt fest, was wo an raumordnerischer Nutzung zulässig ist. Ob und in welchem Umfang dies tatsächlich stattfindet und damit kostenrelevant ist und zu Ausgaben führt, lässt sich aus der entsprechenden raumordnerischen Einordnung nicht erkennen. Damit ist der vom Gutachten selbst geforderte Erhebungsansatz zur Festlegung der notwendigen Parameter nicht gegeben. Die anhand von Listen durchgeführte „Desktop-Analyse“¹⁵¹ kann diesen Mangel nicht heilen. Die Zuordnung ist viel zu grob, zumal bei der Anforderung der Listen überhaupt nicht klar war, welchem Zweck sie dienen. Die Vermischung und Überschneidung mit den „normalen“ Gemeindeaufgaben ist so stark, dass es einer eingehenden Untersuchung bedarf, um den tatsächlichen Mehraufwand zu ermitteln. Insofern entbehrt die Zuordnung von Dotierungen einer ausreichenden Grundlage und ist willkürlich und damit rechtswidrig.

Wie notwendig eine ordnungsgemäße Erhebung der Tatsachen an dieser Stelle gewesen wäre macht ein Problem deutlich, das in der jetzigen Struktur enthalten ist. A priori sind überörtliche Aufgaben zunächst einmal Kreisaufgaben. Damit dürfte es dieses Problem theoretisch gar nicht geben. In der Praxis gibt es hier natürlich Übergangsformen. An manchen Stellen wird eine Aufgabe überörtlich von einer Gemeinde wahrgenommen, an anderen Stellen von einem Kreis. Das hängt einerseits mit Umfang und Qualität der Aufgaben zusammen und andererseits mit gewachsenen Strukturen. Hier bedarf es also einer Analyse, wie die Kreise in dieser Frage berücksichtigt werden müssen. Gibt es Strukturen, die einerseits von Kreisen und andererseits von Gemeinden bezogen auf dieselbe Aufgabe erfüllt werden? Erst wenn dies geklärt ist, kann man sich an die Bemessung der Aufwendungen in Bezug auf die Gemeinden machen.

Damit ist nicht gesagt, dass es diese Funktion nicht gibt und dass diese auch zu Mehrausgaben führt, die möglicherweise im Finanzausgleich berücksichtigt werden müssen. In den meisten Bundesländern geschieht dies im Rahmen des Hauptansatzes durch Spreizung der Einwohnerzahlen über eine entsprechende Gewichtung. Dieser Weg sollte hier gerade nicht gewählt werden, sondern man wollte fortschrittlicher sein. Das ist im Prinzip zu begrüßen, führt aber nicht an der Notwendigkeit vorbei, Fördertöpfe auch mit sachlichen Erwägungen ordnungsgemäß zu unterlegen. Das ist nicht der Fall, deshalb ist der Regierungsvorschlag ungeeignet. Auch wenn er an historische Vorbilder anknüpft und diese weiterentwickelt, wie z.B. hier den des § 15 aF. Ziel der Neuordnung war es doch gerade¹⁵²

der ...“... kommunale Finanzausgleich wird gründlich, umfassend, sachgerecht und nach intensivem und langem Dialog mit der kommunalen Familie neu “zuordnen...”...“ Er wird transparent, effizient ...”.

Damit wird das selbstgesetzte Ziel gründlich verfehlt. Der Ansatz im Regierungsentwurf ist so rechtswidrig.

¹⁵¹ NIW-Gutachten Seite 33 ff

¹⁵² RegE B Lösung Seite 2

13.6 Vorwegzuweisungen

Die Vorwegabzüge haben mit rund 270 Mio. € im Jahre 2012 einen sehr hohen Anteil am Gesamtvolumen des Finanzausgleiches von 1,197 Milliarden €. Damit wird in weiten Teilen der Finanzkraftausgleich unterlaufen.

Es handelt sich um ein Sammelsurium von unterschiedlichsten Ansätzen, die zunächst einmal strukturiert werden müssen. Die Nrn. 1-3 aus § 4 Abs. 2 stellen systematisch einen einheitlichen Themenkomplex dar, den man mit „strukturelle Problemlösungen“ bezeichnen könnte. Hier geht es um Fragen, die sich in einem generell-abstrakten Regelungsbereich nicht landesweit einheitlich lösen lassen. Sie stellen immer individuelle Fragen einzelner Kommunen in den Raum. Insofern ist es richtig, sie gesondert zu behandeln. Problematisch daran ist nur die Frage, ob sie aus dem Topf der Finanzausgleichsmasse bedient werden müssen oder nicht. Darauf wird im Einzelfall unter den jeweiligen Fachzuweisungen eingegangen.

Die nächste Kategorie sind die Straßenbaulasten nach Nummer 5. In diesem Bereich gibt es tatsächlich allgemeine Ausgleichsnotwendigkeiten, weil es unterschiedliche Bedarfe in den kreisfreien Städten einerseits und dem kreisangehörigen Raum andererseits gibt. Es liegt auf der Hand, dass in konzentrierten Siedlungsräumen mit hoher Einwohnerdichte weniger Straßen benötigt werden, als bei geringerer Einwohnerdichte. Hinzu kommen die unterschiedlichen Finanzierungsmöglichkeiten durch spezielle Entgelte nach dem Kommunalabgabengesetz oder dem Baugesetzbuch.

Dann kommt die Gruppe der Ziffern 4, 6, und 7. Hier handelt es sich typischerweise um kommunale Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Gemeindeaufgaben. Außerdem haben sie eher den Charakter von Fachprogrammen¹⁵³. Sie sind deshalb systemfremd und gehören aus dem Finanzausgleich gestrichen. Das bedeutet keine Aussage über die Ernsthaftigkeit, Notwendigkeit und Wichtigkeit der dahinter stehenden Aufgabenfelder, sondern ist ausschließlich systematisch bedingt. Es wäre richtiger, die dafür verwendeten Gelder in den allgemeinen Finanzausgleich einzubeziehen. Zum Teil stellen sie auch eine Doppelförderung dar, was im Gutachten an entsprechender Stelle auch aufgezeigt wird.

Historisch gesehen wurden die Fachzuweisungen aus dem Landeshaushalt (den Fachhaushalten) in die allgemeine Finanzmasse eingefügt. Damit ist das Bruttovolumen des Finanzausgleiches gestiegen, ohne dass in Wahrheit der kommunale Finanzausgleich entsprechend gestärkt wurde. Zum Teil wurden sie auch als „Fachprogramme“ innerhalb des Finanzausgleiches durch den jeweils auch vorher zuständigen Fachminister nach Kriterien fortgeführt, die mit einem generell-abstrakten Ausgleichssystem nichts zu tun haben.

So wurde beispielsweise die Verlagerung der Zuweisungen für Frauenberatungsstellen aus dem Landeshaushalt in den Finanzausgleich erst im Jahre 2012 eingefügt.

Eine gewisse Sonderrolle hat die Zuweisung zur Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen nach Nummer 8 in Verbindung mit § 19.

Angesichts der politischen Diskussion um das Thema Kindertagesstätten kann man unter

¹⁵³ Homepage Innenministerium Schleswig-Holstein unter Kommunalen Finanzausgleich/Erläuterungen, dort finden sich die entsprechenden Richtlinien

Zurückstellung systematischer Bedenken auch die Auffassung vertreten, dass hier ein besonderer Schwerpunkt durch die Tagespolitik auch übergreifend von Bund und Ländern gesetzt werden soll und es deshalb ausnahmsweise gerechtfertigt sein kann, dazu eine eigene Regelung im Finanzausgleich zu finden..

13.6.1.1 Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzsituation der Gemeinden und Kreise und Zweckzuweisungen und in Form der Sonderbedarfszuweisungen § 4 Abs. 2 und §§ 12 bis § 13

Um das Konfliktpotenzial innerhalb der kommunalen Familie nicht zu vergrößern, sollten die Konsolidierungshilfen als Vorwegabzug nach § 12 nicht weiter problematisiert werden. Anzumerken bleibt: Zum einen gibt es einen Widerspruch zwischen den § 12 Abs. 1 letzter Satz, wonach die bisher aufgelaufenen und die künftig noch entstehenden Fehlbeträge bis zum Jahre 2018 zurückgeführt werden. Der Gesetzgeber geht also davon aus, dass die Rückführung abgeschlossen ist. Ganz anders die Begründung zu § 12 2. Absatz, dass zum Jahr 2019 die Unterstützung der defizitären Kommunen im Kontext der sich dann ergebenden Kommunalfinanzsituation zu evaluieren ist. Insofern geht man richtigerweise davon aus, dass die Konsolidierung bis dahin nicht abgeschlossen ist.

Die Konsolidierung ist natürlich Aufgabe des Landes nach der schleswig-holsteinischen Verfassung. Deshalb ist es eigentlich systemwidrig, diese Finanzierung aus dem Topf des kommunalen Finanzausgleiches zu nehmen. Die Festlegung der Verbundmasse erfolgt unter generell-abstrakten Gesichtspunkten für alle Kommunen und kann deshalb nicht zur Finanzierung von originären Landesaufgaben herangezogen werden. Insofern leisten hier die Kommunen à la Münchhausen einen Sanierungsbeitrag, in dem sie sich am eigenen Zopf aus dem Sumpf ziehen.

Es ist richtig, die Konsolidierungsmaßnahmen gesondert zu regeln. Sie gehören nicht in den allgemeinen Finanzausgleich durch generell-abstrakte Zuweisungen, weil damit möglicherweise Effekte aus der Vergangenheit manifestiert würden. Wie schon dargelegt, kommt es beim Finanzausgleich auf eine periodengerechte Betrachtung von Erlösen und Kosten an. Nur diese können gegenübergestellt werden. Wenn dies nun gedanklich - aus welchen Gründen auch immer – aus dem Ruder gelaufen ist, muss ein Weg für die Reparatur gefunden werden. Dies ist allerdings nicht Aufgabe der kommunalen Gemeinschaft, sondern Aufgabe des Landes. Zum einen sind die Kommunen Kraft Verfassung konstitutiver Bestandteil der Länder, so dass hier auch eine finanzielle Verantwortung gegeben ist¹⁵⁴. Zum anderen verfügt das Land über die Kommunalaufsicht, um Fehlentwicklungen zu verhindern. Wenn es dieser Aufgabe nicht oder nicht vollständig nachgekommen ist, muss es die Folgen der Defizite tragen.

Hier ist daran zu erinnern, dass die Länder beispielsweise auch die Interessenwahrer der Kommunen gegenüber dem Bund sind. Gerade deshalb wurde in der Föderalismuskommission das Durchgriffsverbot geschaffen, um dies auch mit klaren Rechts- und Verantwortungsstrukturen zu unterlegen. Durch die Kombination von Durchgriffsverbot für den Bund und Konnexitätsprinzip auf der Ebene des Landes sind die Kommunen seit Umsetzung dieser Maßnahmen deutlich besser geschützt. Der Bund, der bisher durch die Kommunen wegen der Übertragung von Aufgaben und Kosten nicht angegriffen werden

¹⁵⁴ HessStGH vom 21.05.2013 – P. St. 2361 Seite 24

konnte, kann sich mit Aufgabenzuweisungen nur an die Länder wenden. Diese haben das Mitspracherecht im Bundesrat und können sich deshalb wehren. Die Kommunen haben diese Chance nicht. Wenn die Länder Aufgaben, die sie durch den Bund erhalten haben, an die Kommunen weiterreichen wollen, gilt in diesem Verhältnis das Konnexitätsprinzip. So entsteht ein schlüssiges Schutzkonzept. Insofern liegt die Aufgabe „Sanierung von Kommunen“ eindeutig in der Sphäre des Landes und muss deshalb auch von dem Land finanziert werden¹⁵⁵. Daraus folgt: Wenn sich in der Vergangenheit Defizite aufgehäuft haben, weil die Finanzausstattung unzureichend war – wie das Land selbst eingeräumt hat¹⁵⁶ –, dann bleibt der Abbau in der Verantwortung – besonders auch in der Finanzierungsverantwortung – des Landes und kann nicht über den kommunalen Finanzausgleich in die kommunale Sphäre verschoben werden.

Deshalb ist es richtig und konsequent, dieses außerhalb der Finanzströme des eigentlichen kommunalen Finanzausgleiches zu tun. Nicht richtig ist es allerdings, die Finanzierung aus der kommunalen Verbundmasse für eine Landesaufgabe herauszuschneiden. Deshalb muss die Finanzierung der Maßnahmen nach §§ 12 und 13 außerhalb der kommunalen Verbundmasse aus dem Landeshaushalt erfolgen. Alles was zu Lasten der kommunalen Gemeinschaft geht, ist systemwidrig. Hierbei handelt es sich der Qualität nach um Maßnahmen wie direkte Eingriffe in die Verbundmasse. Inhaltlich ist zwischen einem Sonderopfer von 120 Millionen € wie es in Schleswig-Holstein in der Vergangenheit von den Kommunen durch Eingriff des Landesgesetzgebers zu verkraften war, nichts anderes als Sanierung einer Kommune auf Kosten der kommunalen Gemeinschaft.

Im Übrigen sei angemerkt, dass das Land im Rahmen der Kommunalaufsicht nicht nur die Möglichkeit sondern auch die Pflicht hatte, das „aus dem Ruder laufen“ der Finanzen einzelner Kommunen zu verhindern. Die Tatsachen der hohen Kreditbestände und insbesondere der hohen Kassenkredite zeigen, dass diese Aufgabe im Ergebnis nicht richtig wahrgenommen wurde. Man kann es als einfache Vollzugsdefizite werten oder aber gedanklich - wenn man böse ist – systematische Einsparung von Landesmitteln sehen, indem man einzelne Sanierungen unterlassen hat und nun der kommunalen Gemeinschaft anhängen will.

Insofern ist der Ansatz, Regelung außerhalb des allgemeinen Finanzausgleichsystems, richtig, aber die Finanzierung ist völlig falsch geregelt.

Hier und im Rahmen des parallelen § 14 ist der richtige Raum zur Regelung der „Vergangenheitsbewältigung“, also aller Probleme, die periodenübergreifend sind. Aber bitte nicht auf Kosten der Kommunen. Insofern schließt sich hier der Kreis zur Erörterung der Zinsproblematik.

Eine Überschneidung und Doppelfinanzierung ergibt sich auch im Verhältnis der Konsolidierungshilfen nach § 12 und der Fehlbetragszuweisungen nach § 13, aber auch dies soll nicht weiter problematisiert werden.

Auch wenn die Zuweisungen nach §§ 12 und 13 an etwas unterschiedliche Voraussetzungen gebunden sind und mit unterschiedlichen Auflagen versehen werden können, stellt sich die Frage nach einer Zusammenführung dieser Töpfe, weil sie doch alle dem gleichen Zweck dienen: der Beseitigung einer finanziellen Schieflage.

¹⁵⁵ NdsSTGH vom 16.05.2001 – StGH 6/99 – NdsVBI 2011, 184 ff

¹⁵⁶ Lt-Drucks. 18/477

Solange und soweit eine Mitfinanzierung aus dem kommunalen Finanzausgleich erfolgt, dürfen sich die Sanierungsbemühungen nicht dadurch zu einem „Nebenfinanzausgleich“ entwickeln, dass ganze Gruppen von der Möglichkeit der Erlangung solcher Sanierungshilfen ausgeschlossen werden. Diese Gefahr besteht ganz konkret dadurch, dass zum Beispiel die Landkreise über die Sanierungskonzepte im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung nachgewiesen haben, dass sie fehlbetragsfrei sind. Dann würden diese Sanierungsmittel nur noch für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden zugänglich sein und sich zu einem unzulässigen Nebenfinanzausgleich entwickeln.

13.6.1.2 *Sonderbedarfszuweisungen § 14*

Die Sonderbedarfszuweisung nach § 14 sind die im klassischen Sinne definierten Bedarfszuweisungen. Sie sind in jedem System notwendig, weil man nicht alle Probleme in einem generell-abstrakten System regeln kann. Sie müssen nicht problematisiert werden.

13.6.1.3 *Zuweisungen zu den Straßenbaulasten § 16*

Man sollte sich angesichts der relativ geringen Summe (nicht einmal 2 Mio. € pro Kreis oder kreisfreie Stadt) auf die Förderung von Kreisstraßen konzentrieren. Von den 4.124 km Kreisstraßen fallen 3.835 km in die Zuständigkeit der Kreise und 289 km in die der kreisfreien Städte.

Bei den Zuweisungen für die Straßenbaulasten stellt sich die Frage, ob nicht eine schlüsselmässige Zuweisung anhand der Straßenkilometer sinnvoller ist als das verwaltungsaufwändige Einzelbewilligungsverfahren.

13.6.1.4 *Fehlender Flächenansatz?*

Hinsichtlich des Flächenansatzes stellt sich die Frage, ob die Nichteinführung ermessensfehlerhaft erfolgte. Bei den Soziallasten wird allein die Tatsache ihres Umfanges zum Anlass für die Einführung eines umfangreichen Nebenansatzes im FAG genommen. Damit stellt sich die Frage, ob nicht der Unterhalt von Kreisstraßen und/oder die Kosten für die Schülerbeförderung eine ähnlich überragende Bedeutung haben, dass sie gleich behandelt werden müssten. Wenn das so wäre, enthielte das Verfahren einen weiteren Abwägungsmangel.

13.6.1.5 *Zuweisungen zur Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen § 19*

Es handelt sich um ein Fachprogramm, dessen Aufnahme in den kommunalen Finanzausgleich vertretbar aber nicht geboten ist. Systematisch gesehen handelt es sich um eine Aufgabe, die jede Gemeinde oder - je nach Aufgabenteilung – jeder Kreis als originäre kommunale Aufgabe hat. So gesehen hat ein „Sondertopf“ im Finanzausgleich nichts zu suchen. Auch unter speziellen Kostengesichtspunkten gibt es keine andere Sichtweise, weil die Einrichtungen so standardisiert sind, dass es keine Abweichungen gibt, die

Ausgleichsnotwendigkeiten entfalten könnten.

13.6.1.6 Zuweisungen für Theater und Orchester § 15

Abzulehnendes Fachprogramm¹⁵⁷.

13.6.1.7 Zuweisungen zur Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen § 17

Abzulehnendes Fachprogramm¹⁵⁸.

13.6.1.8 Zuweisungen zur Förderung des Büchereiwesens § 18

Abzulehnendes Fachprogramm¹⁵⁹.

14 Zusammenfassendes Ergebnis

Die Untersuchung fördert drei Handlungskomplexe zu Tage:

Der Entwurf weist inhaltliche Mängel auf, die auf mangelnde Prüfung und Offenlegung der relevanten Fakten beruhen. Daneben gibt es erhebliche verfassungsrechtliche Aspekte, weil notwendige Fragen nicht gestellt oder notwendige Abwägungen nicht vorgenommen oder zumindest dokumentiert wurden. Letztlich sind auch politische Fragestellungen zu beachten.

Der jetzt vorliegende Regierungsentwurf ist nicht akzeptabel. Damit kann das politische Ziel einer breiten Akzeptanz des Finanzausgleichs nicht erreicht werden.

Mit seiner Feststellung, das Volumen der Kassenkredite sei ein Indiz für eine Unterdeckung der Kommunalfinanzierung, legt der Regierungsentwurf eine wichtige und richtige Grundlage für das Verfahren, ohne daraus die notwendigen Konsequenzen zu ziehen, z.B. die Frage nach der Verteilungssymmetrie zu stellen.

- 1) Eine Untersuchung der vertikalen Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen hat nicht stattgefunden. Dies macht den Entwurf a priori verfassungswidrig, da zunächst zu prüfen ist, ob das Land überhaupt die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen sicherstellt, bevor Umschichtungen innerhalb des Finanzausgleiches vorgenommen werden.
- 2) Die Tatsache, dass die Kommunen laufende Ausgaben nicht mit entsprechenden Einnahmen finanzieren können und dafür Kassenkredite in Anspruch nehmen müssen, ist ein Indiz dafür, dass die kommunale finanzielle Mindestausstattung nicht gegeben ist. Hinzu kommt, dass lediglich eine Quote für freiwillige Aufgaben von 2,54 Prozent bei den Landkreisen erreicht wird.

¹⁵⁷ Siehe oben Vorwegabzüge Einführung

¹⁵⁸ Siehe oben Vorwegabzüge Einführung

¹⁵⁹ Siehe oben Vorwegabzüge Einführung

- 3) Es entsteht eine Ungleichbehandlung der Gruppen der Kommunen dadurch, dass bei den Kreisen die relevanten Einnahmen zu 100 % bei der Finanzkraftberechnung einbezogen werden, während bei den kreisangehörigen Gemeinden und den kreisfreien Städten der Steuerteil der Einnahmen nur zu 90 % eingeht.
- 4) Die Anwendung gleicher Nivellierungssätze für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden verletzt den Gleichheitsgrundsatz. Wegen unterschiedlicher Anspannungsmöglichkeiten bei den Realsteuerhebesätzen muss bei der Feststellung der Finanzkraft zwischen dem kreisangehörigen und dem kreisfreien Raum differenziert werden. Insofern müsste bei der Finanzkraftberechnung für den ländlichen Raum der gewogene Durchschnitt seiner Gruppe zugrunde gelegt werden und für den kreisfreien Raum dessen gewogener Hebesatz. Dies führt auch dazu, dass die Gemeinden gezwungen werden, vorhandene Spielräume zum Wohle des Ganzen auszuschöpfen.
- 5) Die Aufteilung der Aufgaben/Ausgaben zwischen Kreisaufgaben und Gemeindeaufgaben im Bereich der kreisfreien Städte, aus dem Gutachten, ist nicht verwendbar.
- 6) Die Erhebungen zum Vermögenshaushalt und dem Investitionsbedarf entsprechen einem zufälligen Zeitabschnitt, dessen repräsentativer Charakter nicht belegt ist. Deshalb sind die Erhebungen des Gutachtens nicht nur unzureichend, sondern unbrauchbar.
- 7) Angesichts der doch relativ geringen Finanzausstattung der Kreise, die freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten fast nicht mehr ermöglicht, hat das Land es versäumt, die Ausgleichsmasse zu erhöhen oder nachzuweisen, in welchem Umfang es sich um eine Aufgabensenkung für die Kommunen bemüht hat.
- 8) Die Berücksichtigung der Zinslasten als Abzugsmenge bei den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln sprengt den Vergleichszeitraum von zur Verfügung stehenden Erlösen und Aufwendungen innerhalb einer Rechnungsperiode (Primärhaushalt/Struktureller Haushaltsausgleich). Deshalb muss das Problem der Vergangenheitslasten als originäre Landesaufgabe außerhalb des kommunalen Verbundes gelöst werden. Für den Finanzausgleich dürfen nur Primärhaushalte oder strukturelle Fragen aufgeworfen werden.
- 9) Die Vorwegabzüge in § 4 Abs. 2 RegE stellen in Teilbereichen, z.B. bei der Theater- und Orchesterförderung, mehrfach Doppel- und Dreifachfinanzierungen ein- und desselben Sachverhaltes dar und führen mindestens zur Intransparenz des Systems, wenn nicht gar zur Überfinanzierung. Deshalb müssen die Ziffern 4, 6, und 7 gestrichen werden. Die Ziffer 8 Kindertageseinrichtungen ist fraglich, weil es sich um eine typische gemeindliche Aufgabe handelt, die alle gleichermaßen zu erfüllen haben. Bei den Straßenbaulasten handelt es sich eigentlich um einen Nebenansatz, dessen Sinnhaftigkeit angesichts der geringen Dotierung fraglich ist. Es sollten Proberechnungen gefordert werden, die die Einbeziehung der Nummern 4 bis 8 in die Schlüsselzuweisungen vorsehen.
- 10) Den Schlüsselzuweisungen an die zentralen Orte zum Ausgleich übergemeindlicher Aufgaben nach § 11 RegE¹⁶⁰ liegen keine ausreichenden

¹⁶⁰ § 15 aF

Erhebungen über konkrete Aufgaben und damit verbundene Ausgaben zugrunde. Sie sind damit willkürlich und rechtswidrig.

- 11) Der Finanzausgleich wird für die Zukunft konzipiert. Dem trägt er faktisch aber nicht Rechnung, weil er bis auf die Einbeziehung der Übernahme der Grundsicherung für Erwerbslosigkeit und im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund ausschließlich vergangenheitsbezogen ist. Das ist unter zwei Gesichtspunkten fatal: Die Einbeziehung der Entlastungswirkung durch den Bund in die Vergangenheit und die Fortschreibung in die Zukunft ohne Berücksichtigung der Kostenseite ist ein Systembruch, der den Finanzausgleich in seiner jetzigen Fassung nicht akzeptabel erscheinen lässt. Zum anderen ist der ausschließliche Vergangenheitsbezug zu kurz gegriffen. Es hätte anhand der mittelfristigen Finanzplanung des Landes und der Kommunen auch eine Projektion für die nächsten fünf Jahre erfolgen müssen, um zu einer Abwägung zu kommen, ob dieses System tragfähig ist oder nicht. Dieser Punkt ist nicht nur politisch von Belang, sondern auch rechtlich.
- 12) Der Referenzzeitraum ist in seiner Zeitspanne zu kurz und in seinem Zeitfenster ungeeignet, weil er keinen vollen Konjunkturzyklus umfasst. Bei den Kreisen wird aufgrund der Zeitdifferenz bei den Erhebungsgrundlagen der Kreisumlage ein anderer Konjunkturzyklus berücksichtigt als bei den Gemeinden und kreisfreien Städten.
- 13) Für die vorgesehene Mittelverlagerung vom kreisangehörigen Raum in den kreisfreien Raum gibt es keine Begründung. Im Ergebnis bedeutet die Besserstellung der Bürgerinnen und Bürger im kreisfreien Raum und die Benachteiligung der Bevölkerung im kreisangehörigen Raum, für die keine inhaltliche Begründung gegeben wird, eine Ungleichbehandlung.

Der Gesetzentwurf erfüllt die an ein grundlegendes Reformvorhaben zu stellenden Anforderungen nicht. Er ist rechtlich nicht haltbar und deshalb kann er so nicht Eingang in das endgültige Gesetzgebungsverfahren finden. Dem Ziel eines gerechteren und transparenteren Finanzausgleiches trägt er schon gar nicht Rechnung.

Es wird empfohlen zu fordern, dass die fehlenden Tatsachenermittlungen durchgeführt und deren Ergebnisse in den Gesetzentwurf eingearbeitet und durch Proberechnungen ergänzt werden, bevor der Entwurf dem Landtag zu Beratung vorgelegt wird. Nur so kann vermieden werden, dass ein von vornherein „bodenloser“ und damit zwangsläufig fehlerhafter Finanzausgleich entsteht.

Auch muss – wenn die zur Verteilung vorgesehene Finanzmasse nicht nennenswert aufgestockt wird - im Rahmen der Verteilungssymmetrie nachgewiesen werden, dass sich das Land dieselben Einsparungen zumutet, wie sie den Kommunen im kreisangehörigen Raum durch die Kürzungen auferlegt.

Wenn man den Gesetzentwurf in Teilen übergangsweise akzeptiert, um das Gesetzesvorhaben nicht zum vollständigen Erliegen zu bringen, muss es wegen der vorhandenen Lücken in der notwendigen Tatsachenermittlung zu einer kurzfristigen Revision des Finanzausgleichs kommen. Das gilt insbesondere im Bereich der Abgrenzung der Aufgaben für die kreisfreien Städte. Der Zeitraum sollte nicht länger als drei Jahre umfassen. Das ist nur akzeptabel, wenn unverzüglich die Voraussetzungen geschaffen werden, um innerhalb eines überschaubaren

sehr kurzfristigen (maximal drei Jahre) Zeitraumes zu einer tatsächlichen Revision in einem dann ordnungsgemäßen Verfahren zu kommen. Anzustreben wäre in dieser Übergangsphase der vollständige Übergang zur Doppik, um vergleichbare Grundlagen zu haben und diese Fehlerquelle zu schließen. Während dieser Phase darf es weder direkt noch indirekt zu einer Mittelverschiebung unter den Gruppen kommen.

Auf keinen Fall kann eine einfache Revision anhand der Ausgabenentwicklung akzeptiert werden, weil sie zu einem Ausgabewettbewerb führen würde, statt die Weichen in Richtung wirtschaftlichem Umgang mit öffentlichen Mitteln zu stellen.

Der Gesetzentwurf erfüllt die an ein grundlegendes Reformvorhaben zu stellenden Anforderungen nicht. Er ist rechtlich nicht haltbar und deshalb kann er so nicht Eingang in das endgültige Gesetzgebungsverfahren finden. Dem Ziel eines gerechteren und transparenteren Finanzausgleiches trägt er schon gar nicht Rechnung.

Haverlah, den 06.11.2013

Sarstedt, den 06.11.2013

gez. J.-K. Fromme

gez. H. Albers

Jochen-Konrad Fromme

Heinrich Albers

Quellenverzeichnis

BBank	Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2007
BMF	BMF, Finanzbericht 2013
BRat	Protokollerklärungen von Bundestag und Bundesrat vom 25. Februar 2011 anlässlich der Abstimmung über die Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch Plenarprotokoll Bundesrat 880, S. 97, Anlage 1, unter II 898. Sitzung vom 29.6.2012 Anlage 5 Art. 84 I. Satz GG
BT	Gesetzentwurf Änderung SGB XII Bundestagsdrucksache (Protokoll) 17/10. Beschluss des Bundestages vom 08.11.2012 2. und 3. Lesung des Gesetzes
BT	Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen BT-Drucks. 17/7141,
BTag	Protokollerklärungen von Bundestag und Bundesrat vom 25. Februar 2011 anlässlich der Abstimmung über die Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Plenarprotokoll Deutscher Bundestag 17/94, S. 10788, Anlage 2 1
Fag sh	Derzeit gültiges FAG – künftig bezeichnet mit aF - Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG -) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2011, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.06.2013, GVOBl. S. 274
HessStGH	HessStGH vom 21.5.2013 - P. St. 2361- in dem Rechtsstreit Stadt Alsfeld gegen Land Hessen
Löwer	Löwer, in: von Münch, GG, 6. Aufl., München 2012, Art. 28
LReg	Antwort auf eine kleine Anfrage zum FAG Landtagsdrucksache 18/569 vom 13.03.2013
LRH SH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein Kommunalbericht 2013 Seite 8 ff
Lt SH	Gesetz zur Fortentwicklung der Konsolidierungshilfen vom 16.11.2012, GVBl Schl.-Hol. Seite 703 - künftig: KomHKG -
Lt TH	Gesetzentwurf der Landesregierung zum Thüringer Finanzausgleichsgesetz, Landtagsdrucksache 5/5062 vom 08.10.2012,
MF SH p	FinanzDepesche vom 27. Januar 2012 und dem Bericht des Innenministerium vom 28.08.2013 – IV 303 – zur Finanzsituation der Kommunen in Schleswig- Holstein entnommen
MI SH	Bericht des Innenministeriums zur Finanzsituation der Kommunen in Schleswig- Holstein vom 28. August 2013 Homepage MI
MI SH	Erl. MI vom 21.01.2013 – IV KFA zum Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2013 Fundstelle: <a href="http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/KommunaleFinanzen/Finanzausgleich/erl
ass__blob=publicationFile.pdf">http://www.schleswig- holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/KommunaleFinanzen/Finanzausgleich/erl ass__blob=publicationFile.pdf
MI SH	Bericht des MI zur Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein vom 28.08.2013 – IV 303 – Seite 5 zitiert nach Homepage MI
MI SH	Vermerk MI – KFA 5 - vom 15. Oktober 2013
MI TH	Thüringer Innenministerium: Das Thüringer Modell zum kommunalen Finanzausgleich, Erfurt 2007
NdsStGH	NdsStGH, Urt. v. 16.5.2001 – 6/99 -, NdsVBl. 2001, S. 184
NdsStGH	NdsStGH Urt. Vom 25.11.1997 – 14/95 u.A. - E 3, 299-322 (Leitsatz und Gründe) = OVGE 47, 497-510 (Leitsatz und Gründe) = NdsVBl 1998, 43-47 (Leitsatz und Gründe), DVBl 1998, 185-189 (Leitsatz und Gründe), BWGZ 1998, 209-212 (Leitsatz und Gründe) =
NdsStGH	Nds StGH vom 07.03.2008 Seiten 14 und 18 des Urteils Abdruckes NdsVBl. und vom 16.05.2001 – StGH 1/99, NdsVBl. 2001, S. 184
NIW SH	Gutachten durch das Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung e.V.