



Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Vorsitzende
des Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtags
Frau Barbara Ostmeier, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Ihr Schreiben vom
15.04.2014

Unser Zeichen
41.06.00

Telefon 0431 988-0
Durchwahl 988-8681

Datum
17. Juni 2014

**Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs;
hier: Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

für die dem Landesrechnungshof eingeräumte Gelegenheit, zu dem o. g. Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen. Diese Gelegenheit nehmen wir gern wahr.

Die Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) stellt eines der wichtigsten Projekte in der laufenden Legislaturperiode dar. Der KFA soll aufgabengerechter werden. Anders ausgedrückt: Die Finanzausgleichsmittel sollen in gewissem Umfang nach anderen Maßstäben verteilt werden als bisher. Bei einer in einem Referenzjahr feststehenden Finanzausgleichs- bzw. Schlüsselmasse bedeutet dies zwangsläufig, dass es im Zuge von Vergleichsberechnungen nicht nur „Gewinner“, sondern auch „Verlierer“ der Reform geben wird. Dies darf niemanden überraschen und stellt allein für sich genommen kein Argument gegen die mit dem Gesetzentwurf geplanten Änderungen bei der Mittelverteilung dar, vielmehr handelt es sich um eine logische Konsequenz.

Bereits an dieser Stelle sei vorweg genommen, dass die FAG-Reform auf Basis des vorliegenden Gesetzentwurfs nach Einschätzung des Landesrechnungshofs (LRH)

grundsätzlich auf einem guten Weg ist und dass die derzeitigen positiven Rahmenbedingungen bei den kommunalen Einnahmen genutzt werden sollten, die Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs zum 01.01.2015 in Kraft zu setzen. Seine grundsätzlich positiven Bewertungen und Einschätzungen zu der mit dem Gesetzentwurf angestrebten Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs hat der LRH in Form von kurzen „Statements“ im Abschnitt II seiner Stellungnahme zusammengefasst. Hieraus ergibt sich, dass er einen Großteil der in der bisherigen Diskussion gegen den Gesetzentwurf vorgebrachten Kritikpunkte nicht teilt. Gern ist der LRH bereit, die den Statements zugrunde liegenden Argumente im Rahmen der Ausschussberatungen bzw. einer etwaigen mündlichen Anhörung näher zu erläutern.

Unabhängig von der in weiten Teilen positiven Bewertung des Gesetzentwurfs sieht der LRH allerdings auch noch konkrete und in ihren finanziellen Auswirkungen gravierende Problempunkte (vgl. Abschnitt I). Seine Kritik richtet sich gegen die Berechnung der sog. Teilschlüsselmassengewichte, wie sie von dem von der Landesregierung beauftragten Gutachter, dem Niedersächsischen Institut für Wirtschaftsforschung (NIW), vorgeschlagen und anschließend vom Innenministerium in den Gesetzentwurf übernommen wurde. Würde man den im Folgenden detailliert begründeten Empfehlungen des LRH zu einer abweichenden Berechnung folgen, hätte dies im Endeffekt gravierende Änderungen der in Anlage 2 des Gesetzentwurfs dargestellten finanziellen Auswirkungen der Gesetzesänderungen auf die einzelnen Kommunen zur Folge. Im Vergleich zum vorliegenden Gesetzentwurf würde es zu einer höheren Umverteilung zugunsten der kreisfreien Städte kommen, zu einer Verbesserung der Situation bisher defizitärer Kreise und im Gegenzug zu einer entsprechenden rechnerischen Belastung der Gesamtheit der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, die bislang von einer Mittelumverteilung zu ihren Gunsten von 30 Mio. € ausgehen können.

Ein solches Ergebnis von Vergleichsberechnungen auf Basis eines „Referenzjahres“ wäre nach unserer festen Überzeugung aufgabengerechter und stünde besser im Einklang mit der seit Jahren besonders angespannten finanziellen Situation bei den kreisfreien Städten und den in der Mehrzahl defizitären Kreisen. Angesichts der seit einigen Jahren „sprudelnden“ Steuerquellen wäre das Ergebnis auch mit der finan-

ziellen Situation der rechnerisch negativ betroffenen Kommunen des kreisangehörigen Bereichs vereinbar.

I. Kritikpunkte des LRH

Der LRH ist der Auffassung, dass der vorliegende Entwurf zur Neufassung des FAG der Zielsetzung eines aufgabengerechten Finanzausgleichs an einer entscheidenden Stelle noch nicht ausreichend gerecht wird. Erkennbar wird dies unseres Erachtens nach wie vor an den Ergebnissen der Simulationsberechnungen zu den finanziellen Auswirkungen der Reform auf die einzelnen Kommunen, wie sie sich aus der Anlage 2 des Gesetzentwurfs ergeben. Danach sollen finanziell grundsätzlich gutsituierte Kommunen zu den „Gewinnern“ zählen, während z. B. die in den vergangenen Jahren in der Mehrzahl defizitären Kreise zu den „Verlierern“ der Reform zählen würden (Ausnahme: Kreis Dithmarschen). Diese Auswirkungen passen unseres Erachtens nicht mit der finanziellen Wirklichkeit der Kommunalgruppen in Schleswig-Holstein zusammen.

Die nähere Analyse zu den möglichen Gründen für die aus unserer Sicht überraschende Mittelumverteilung zwischen den Kommunalgruppen hat den LRH zu den folgenden zwei Problempunkten in den vom NIW vorgenommenen Berechnungen zu den Teilschlüsselmassengewichten für die „Gemeindeaufgaben“, die „Kreisaufgaben“ und die „Überörtlichen Aufgaben“ geführt, welche über die Festsetzung der Verteilungsquoten in § 4 Abs. 1 des Gesetzentwurfs in diesen eingeflossen sind.

Für methodisch falsch halten wir, dass die Entlastungswirkung, die die kreisfreien Städte und die Kreise durch die Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GruSi) in den Jahren 2012 bis 2014 durch den Bund (114,5 Mio. €) von den Gutachtern im Rahmen der Berechnung der Teilschlüsselmasse für die „Kreisaufgaben“ abgezogen wird. Die kreisfreien Städte sowie die meisten der Kreise benötigen diese Entlastung unmittelbar, um ihre seit Jahren vorhandenen strukturellen Defizite zu vermindern. Durch diesen Rechenschritt wird unseres Erachtens auch die Intention des Bundes für die vollständige Kostenübernahme dieser Sozialleistung konterkariert.

Der zweite Vorschlag geht dahin, bei der Berechnung der Teilschlüsselmasse für die „Gemeindeaufgaben“ ein von den Gemeinden in der Realität bisher nicht ausgeschöpftes, ihnen allerdings zur Verfügung stehendes Einnahmepotenzial in Abzug zu bringen. Weil viele Gemeinden in Schleswig-Holstein vergleichsweise niedrige Realsteuerhebesätze festgesetzt haben, kann hier eine zusätzliche Einnahmemöglichkeit berücksichtigt werden. Denn der solidarische Finanzausgleich soll nur dort unterstützen, wo die Kommunen die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Mittel nicht eigenverantwortlich aufbringen können.

Da es sich bei den beiden Themenkomplexen um Vorschläge mit gravierenden finanziellen Auswirkungen handelt, werden die beiden Empfehlungen im Folgenden detailliert begründet.

1. Systemwidriger Abzug der GruSi-Entlastung bei der Berechnung der Teilschlüsselmasse für die „Kreisaufgaben“

Aufgrund der gegebenen Datenlage (Stichwort: Fehlende Jahresabschlüsse vieler Kommunen) liegen sämtlichen Berechnungen des NIW Durchschnittswerte des Referenzzeitraums 2009 bis 2011 zugrunde. Bei der Berechnung der Teilschlüsselmasse für die „Kreisaufgaben“ schlagen die Gutachter des NIW vor, die seinerzeitige durchschnittliche Belastung aus der Grundsicherung von 114,5 Mio. € herauszurechnen bzw. in Abzug zu bringen (vgl. zur Berechnung der Teilschlüsselmassengewichte die Tabelle 5-4 auf S. 46 des NIW-Gutachtens). Begründet wird dies damit, dass diese Belastung durch die sukzessive Übernahme dieser Kosten durch den Bund in den Jahren 2012 bis 2014 im Jahr 2015, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen FAG, keine Belastung der Kommunen mehr darstelle und deshalb auch nicht mehr berücksichtigt werden müsse. Diese Argumentation hört sich zunächst plausibel an, verstößt allerdings gegen das dem NIW-Gutachten aus guten Gründen zugrunde liegende Prinzip, dass für die Aufteilung der Teilschlüsselmassen die Daten des Referenzzeitraums 2009 bis 2011 maßgebend sein sollten bzw. aufgrund der Datenlage sein müssen.

Die Berücksichtigung (nur) einer einzigen Erkenntnis aus dem Zeitraum jenseits des Jahres 2011 - so eindeutig und gewichtig sie auch sein mag - stellt einen Systembruch dar. Entwicklungen nach 2011 können systemgerecht nicht im Vorwege,

sondern nur im Nachhinein bei der nächsten Evaluation Berücksichtigung finden. Bei der Fortschreibung der Teilschlüsselmassenquoten wird dann nämlich nicht nur die Entlastung bei der GruSi berücksichtigt, sondern u. a. auch die in den Jahren 2012 ff. weiter gestiegene Belastung im (übrigen) Sozial- und Jugendhilfebereich. Dieses der Datenlage geschuldete Phänomen des Rückgriffs auf „veraltete Daten“ ist nicht neu. Man kennt es bei der Berechnung der Steuerkraftzahlen der Kommunen und auch bei der Berechnung der Schlüsselzahlen für die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer.

Dass der Abzug des GruSi-Entlastungsbetrages bei der Berechnung des Teilschlüsselmassengewichts für die „Kreisaufgaben“ nicht sachgerecht ist, wird aber nicht nur aus dem o. g. systematischen, sondern auch aus einem an der kommunalen Realität orientierten Blickwinkel deutlich. Denn die kreisfreien Städte sowie die meisten der Kreise benötigen diese Entlastung unmittelbar, um ihre seit Jahren vorhandenen strukturellen Defizite zu reduzieren. Um den Zusammenhang zu erläutern, muss zunächst auf die Intention des Bundesgesetzgebers im Zusammenhang mit der Übernahme der Kosten der Grundsicherung eingegangen werden.

Bei dieser Kostenübernahme durch den Bund ging es nämlich vorrangig nicht - wie in der Gesetzesbegründung zu § 4 FAG-Entwurf auf S. 56 ausgeführt wird - um eine allgemeine Stärkung der Finanzkraft der Kommunen insgesamt, sondern tatsächlich um eine zielorientierte Entlastung bei den Sozialausgaben. Damit verbunden war die Erwartung, dass hierdurch vor allem diejenigen Kommunen Entlastung erfahren würden, die aufgrund der Sozialbelastungen defizitäre Haushalte bzw. hohe Kassenkredite aufweisen. In Schleswig-Holstein sind hiervon die kreisfreien Städte und die Mehrzahl der Kreise betroffen.

Dieser eindeutige Zusammenhang ergibt sich unzweifelhaft aus den seinerzeitigen Beratungen in der Arbeitsgruppe „Standards“ der Gemeindereformkommission (vgl. z. B. den Abschlussbericht dieser Arbeitsgruppe vom 03.11.2010). Und auch in der in der Begründung zur FAG-Reform auf S. 56 der Drucksache in Bezug genommenen Bundestagsdrucksache 17/7141, mit der der Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen vorgelegt wurde, wird die konkrete Zielrichtung der Entlastung bei einer der am dynamischsten wachsenden Sozialausgaben deutlich.

Die entsprechenden Passagen in der allgemeinen Begründung dieses Gesetzentwurfs lauten wie folgt (vgl. S. 6 des Gesetzentwurfs des Bundes; Unterstreichungen durch den LRH):

„Die Gemeindefinanzkommission hat in der Sitzung am 15. Juni 2011 einvernehmlich begrüßt, dass die Kommunen nachhaltig und dauerhaft bei den Aufwendungen für soziale Leistungen durch die schrittweise Anhebung der Bundesbeteiligung und die ab dem Jahr 2014 vollständige Erstattung der Nettoausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund entlastet werden“.

Und weiter:

„Es ist davon auszugehen, dass von der Entlastung bei den Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung verstärkt diejenigen Kommunen profitieren werden, die unter besonders drängenden Finanzproblemen leiden. Dieser Zusammenhang wurde im Rahmen der Gemeindefinanzkommission untersucht. Eine vollständige Erstattung durch den Bund ist somit ein wesentlicher Beitrag zur nachhaltigen Stabilisierung der Kommunalfinanzen und zur Verringerung der strukturellen Defizite der Kommunen.“

Im Gesamtkontext ist die im Grunde systemwidrige 100%ige Kostenübernahme einer originär kommunalen Aufgabe durch den Bund nur dadurch zu erklären, dass insbesondere auf diese Weise eine vorrangig den Kommunen mit sehr großen Finanzproblemen zugutekommende Wirkung zu erzielen war. Eine gleichgerichtete Diskussion im Hinblick auf das klare Ziel der - weiteren - Entlastung der Kommunen von Sozialkosten findet derzeit im Zusammenhang mit dem in Rede stehenden Bundes-teilhabegesetz statt.

Auch aus dieser Perspektive wird deutlich, dass dringend vom Abzug der GruSi-Entlastung bei der Berechnung des Teilschlüsselmassengewichts für die „Kreisaufgaben“ Abstand genommen werden sollte. Die in den Jahren 2012 bis 2014 erfolgte Bundesentlastung muss den Trägern der Sozial- und Jugendhilfeaufgaben verbleiben, um die - bei vielen dieser Aufgabenträger vorhandenen - strukturellen Defizite vermindern zu helfen. Darauf aufbauend hat das Land aufgrund seiner finanzverfassungsrechtlichen Zuständigkeit für die Kommunalfinanzen soweit erforderlich weitere Maßnahmen zu treffen, um die ggf. noch verbleibenden strukturellen Defizite

dieser Kommunen in Zukunft möglichst ganz zu beseitigen, wobei es hierfür bereits die Konsolidierungshilfe gibt.

Der vom LRH empfohlene Verzicht auf den Abzug der GruSi-Entlastung bei der Berechnung des Teilschlüsselmassegewichts für die „Kreisaufgaben“ würde im Übrigen auch keine unsachgemäße Benachteiligung der kreisangehörigen Kommunen durch „Vorenthaltung“ der ihnen „zustehenden“ Entlastung darstellen - wie dies in der bisherigen Diskussion immer wieder behauptet wird. Denn bei Kreisen mit strukturellen Defiziten haben diese ihre kreisangehörigen Kommunen in der Vergangenheit offensichtlich nicht vollumfänglich „weiterbelastet“, sonst wären die Defizite dort gar nicht erst entstanden. Insofern ist die vom Bund gewährte Entlastung bei diesen Kreisen zunächst zum (Teil)Abbau ihrer eigenen strukturellen Defizite erforderlich und eine „Weitergabe“ der Entlastung an die kreisangehörigen Kommunen wäre weder sachlich geboten noch angesichts der haushaltsrechtlichen Vorschriften zum vorrangigen Haushaltsausgleich zulässig.

Dagegen wirken bei denjenigen - in Schleswig-Holstein nur wenigen - Aufgabenträgern der Sozial- und Jugendhilfe, die ihre Haushalte in den vergangenen Jahren trotz der Ausgabenbelastung aus dem Sozialbereich ausgeglichen gestalten konnten - z. B. beim Kreis Stormarn - in der Praxis die bewährten Instrumente des innerkommunalen Finanzausgleichs (Stichwort: Kreisumlage). Nur bei Kreisen mit ausgeglichenen Haushalten kommt eine „Weitergabe“ der im jeweiligen Haushaltsplan ggf. erkennbar werdenden entlastungsbedingten „Überschüsse“ an die kreisangehörigen Kommunen über eine Senkung des Kreisumlagesatzes überhaupt in Betracht. Und genau dies hat in der Realität stattgefunden bzw. wurde - vor Bekanntwerden der voraussichtlichen Auswirkungen des neuen FAG - in einigen Kreisen zumindest diskutiert.

So hat der Kreis Stormarn im Rahmen der jeweiligen Haushaltsaufstellung seine erkennbar gewordene Entlastung bei der Festlegung seiner Kreisumlagesätze in den Jahren 2012 bis 2014 durch dreimalige Senkung des KU-Satzes bereits berücksichtigt. **Die Neuordnung des Finanzausgleichs im Jahr 2015, mit der die GruSi-Entlastung wie oben beschrieben (Abzug bei der Berechnung des Teilschlüsselmassegewichts für die „Kreisaufgaben“) nunmehr im Rahmen des FAG**

berücksichtigt werden soll, kommt insofern „zu spät“. Gerade der o. g. Abzug ist aber ein Hauptgrund dafür, dass der Kreis Stormarn auf Basis des vorliegenden Gesetzentwurfs Einnahmeverluste von 8 Mio. € hinnehmen soll (vgl. Anlage 2 zum Gesetzentwurf). Der Kreis wird sich daher voraussichtlich dazu gezwungen sehen, sich die den kreisangehörigen Kommunen in den vergangenen Jahren bereits gewährte Entlastung durch Heraufsetzen der Kreisumlage im Jahr 2015 zumindest zum Teil wieder „zurückzuholen“. Dies wäre bei Umsetzung des Gesetzentwurfs in der vorliegenden Fassung auch völlig gerechtfertigt, da die Entlastung des kreisangehörigen Bereichs ab 2015 unmittelbar über das FAG erfolgen würde (durch den o. g. Abzug der 114,5 Mio. € bei der Berechnung des Teilmassengewichts für die „Kreisaufgaben“).

In einer vergleichbaren Situation sehen sich aber auch die Kreise, bei denen die GruSi-Entlastung 2012 bis 2014 lediglich dazu geführt hat, die zuvor vorhandenen strukturellen Defizite zu mildern bzw. vielleicht sogar abzubauen. Durch die von den Gutachtern vorgeschlagene Vorgehensweise (Abzug der GruSi-Entlastung) fällt das Teilschlüsselmassengewicht für die „Kreisaufgaben“ zu niedrig aus und als direkte Folge hiervon werden auch bisher defizitäre Kreise zu „Verlierern“ der FAG-Reform. Auch diesen Kreisen bliebe in der Mehrzahl nichts anderes übrig als ihre Kreisumlagesätze zu erhöhen, wenn sie den Vorgaben des Gemeindehaushaltsrechts nach einem ausgeglichenen Haushalt nachkommen wollen.

Aufgrund der dargelegten Zusammenhänge und mit Blick auf das Ziel eines aufgabengerechteren Finanzausgleichs rät der LRH dringend dazu, vom Abzug der GruSi-Entlastung bei der Berechnung des Teilschlüsselmassengewichts für die „Kreisaufgaben“ Abstand zu nehmen. Die finanziellen (Zusatz-)Auswirkungen eines solchen Schrittes sind auf S. 50 des Gesetzentwurfs beziffert (kreisfreie Städte: + 7 Mio. €; Kreise: + 26 Mio. €; kreisangehörige Städte und Gemeinden: - 33 Mio. €).

2. Berücksichtigung eines im kreisangehörigen Bereich vorhandenen Einnahmepotenzials bei der Berechnung der Teilschlüsselmasse für die „Gemeindeaufgaben“

Ziel der Berechnungen der Gutachter des NIW in Tabelle 5-4 des Gutachtens (S. 46) zur Ermittlung der Teilschlüsselmassengewichte ist es, den finanzausgleichs-

relevanten (Rest-) Finanzierungsbedarf zur „Ausfinanzierung“ der „Gemeindeaufgaben“, der „Kreisaufgaben“ und der „Überörtlichen Aufgaben“ zu ermitteln. Dabei bedeutet „finanzausgleichsrelevant“, dass die der Berechnung zugrunde liegenden Netto-Zuschussbedarfe nicht durch - zumutbare - Einnahmen aus den eigenen Einnahmequellen gedeckt werden können. Ob dies der Fall ist, bemisst sich also nicht nur an den Ist-Einnahmen, sondern auch an der Antwort auf die Frage, ob die eigenen Steuerquellen derzeit als ausreichend ausgeschöpft gelten können, d. h. ob z. B. die Realsteuerhebesätze in zumutbarem Umfang angespannt wurden. Die Entscheidung hierüber hat in letzter Konsequenz der Landesgesetzgeber zu treffen, so wie er es an anderer Stelle bereits tut, nämlich bei der (gesetzlichen) Festsetzung der Nivelierungssätze zur Berechnung der Steuerkraftmesszahlen.

Nach Beurteilung des LRH ist neben dem Abzug der Ist-Einnahmen, wie dies im derzeitigen Gesetzentwurf bereits vorgesehen ist, zusätzlich die Berücksichtigung eines Einnahmepotenzials bei der Ermittlung des durch die Schlüsselzuweisungen zu deckenden (Rest-)Finanzierungsbedarfs der Kommunen gerechtfertigt (Ausschöpfung eigener Einnahmequellen im Rahmen der kommunalen Finanzhoheit). In seiner Stellungnahme gegenüber dem Innenministerium vom Dezember 2013 hatte der LRH unter Hinweis auf einen bestimmten Berechnungsweg einen „Abzugsbetrag“ von ca. 80 Mio. € geschätzt. Der Gesetzentwurf selbst beziffert in Abschnitt I.3 der Allgemeinen Begründung (S. 40) sogar ein vorhandenes Einnahmepotenzial von 120 Mio. €. Maßstab sind hierbei die im Vergleich mit den anderen Flächenländern unterdurchschnittlicher Realsteuerhebesätze in Schleswig-Holstein.

Derzeit müssen solche Einnahmepotenziale bei Kommunen mit unterdurchschnittlichen Hebesätzen allerdings nicht realisiert werden, weil sie mit ihren Steuereinnahmen und den - nach der Grundhypothese einer erforderlichen aufgabenorientierten Neuordnung des KFA derzeit offenbar bei einer Reihe von Kommunen „aufgabenungerecht“ zu hohen - Zahlungen aus dem Finanzausgleich gut auskommen.

Nach alledem empfiehlt der LRH, bei der Berechnung der Teilschlüsselmasse für die „Gemeindeaufgaben“ zusätzlich zu den Ist-Einnahmen einen Betrag für das vorhandene Einnahmepotenzial in Abzug zu bringen. Der Vergleichsmaßstab zur Ableitung dieses Betrages müsste im Rahmen der Ausschussberatungen festgelegt werden

(z. B. Vergleich der entsprechenden schleswig-holsteinischen Werte mit den gewogenen Durchschnittshebesätzen der Flächenländer (2012: 120 Mio. €, s. o.) oder bei Kommunen mit unterdurchschnittlichen Hebesätzen statt der Ist-Einnahmen Berücksichtigung der Steuereinnahmekraft der Realsteuern auf Basis der gewogenen Durchschnittshebesätze in Schleswig-Holstein (vom LRH grob geschätzt: 80 Mio. €) oder aber der Steuerkraftmesszahl auf Basis der im FAG festgesetzten Nivellierungssätze (deutlich < 80 Mio. €)).

II. Grundsätzlich positive Beurteilung des Gesetzentwurfs durch den LRH

Wie einleitend bereits erläutert, möchte der LRH mit den folgenden „Statements“ seine grundsätzlich positive Beurteilung des Gesetzentwurfs zum Ausdruck bringen und gleichzeitig darlegen, dass er die im bisherigen Diskussionsprozess geäußerte Kritik an dem Gesetzentwurf weitgehend nicht teilt.

Der LRH hält die mit dem Gesetzentwurf beabsichtigte umfassende Überarbeitung des Kommunalen Finanzausgleichs mit dem Ziel einer aufgabengerechteren Mittelverteilung für dringend geboten. Angesichts der aktuellen finanziellen Rahmenbedingungen besteht derzeit für eine solche Reform eine „historische Chance“, die unbedingt zum 01.01.2015 genutzt werden sollte.

Die von den Gutachtern des NIW für alle ihre Berechnungen genutzten Ist-Ausgaben bzw. Netto-Zuschussbedarfe der Kommunen aus der Gemeindefinanzstatistik für den zugrunde gelegten Referenzzeitraum 2009 bis 2011 stellen einen guten Näherungswert für die finanziellen Bedarfe der Kommunen für ihre gesamte Aufgabenerfüllung dar. Damit sind die ermittelten Werte als Grundlage für die Berechnung der Teilschlüsselmassengewichte gut geeignet und bilden die gewünschte Aufgabenorientierung ab. Jede andere derzeit verfügbare Datengrundlage wäre mit noch größeren Problemen behaftet. So gibt es keine anerkannten „Bedarfswerte“ für jede einzelne kommunale Aufgabe.

Die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen des FAG zielen in den allermeisten Punkten in die richtige Richtung. Insbesondere enthält der Gesetzentwurf eine Reihe von wichtigen Änderungen, mit denen die Aufgabenorientie-

rung der Finanzmittelverteilung deutlich verbessert wird. Hierzu zählen vor allem die Einführung eines Sozillastenausgleichs bei der Verteilung der Teilschlüsselmasse für die „Kreisaufgaben“ sowie die Abschaffung der sog. KdU-Umlage, mit der die kreisangehörigen Kommunen derzeit zur Finanzierung der originär den Kreisen obliegenden Sozialleistung „Kosten der Unterkunft und Heizung“ herangezogen werden. Vom Wegfall der KdU-Umlage profitieren zentrale Orte mit ungünstiger Sozialstruktur, z. B. viele Mittelstädte.

Die zu Recht angestrebte aufgabenorientiertere Verteilung der Finanzausgleichsmittel führt bei einem Vergleich „aktuelles Gesetz/zukünftiges Gesetz“ rechnerisch automatisch zu einer anderen Verteilung der Schlüsselzuweisungen. Sofern also die in einem Jahr zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmittel aufgrund einer beabsichtigten Gesetzesänderung anders als nach dem bisher geltenden Recht verteilt würden, kommt es bei Vergleichsberechnungen auf Basis der Daten des zugrunde gelegten Jahres arithmetisch zwangsläufig zu rechnerischen Umverteilungen zwischen den Kommunen bzw. zu „Gewinnern“ und „Verlierern“. Dies ist ausschließlich die Folge der mit den Gesetzesänderungen beabsichtigten aufgabengerechteren Mittelverteilung und lässt für sich genommen keinerlei Schlussfolgerungen zur Sachgerechtigkeit der Gesetzesänderungen oder aber zur „finanziellen Unvertretbarkeit“ der erkennbar werdenden Mittelverschiebungen zu.

Die in Anlage 2 des Gesetzentwurfs für eine Reihe von Kommunen erkennbar werdenden negativen Auswirkungen des verfassungsrechtlich gebotenen aufgabengerechteren Finanzausgleichs sind nach Berechnungen des LRH in der Praxis, d. h. insbesondere bei der derzeit gegebenen Einnahmesituation, für die „Verliererkommunen“ ohne weiteres tragbar und im Übrigen eben aufgabengerecht.

(Diese Aussage gilt bei der derzeitigen Fassung des Gesetzentwurfs unseres Erachtens grundsätzlich nicht für die Kreise als Kommunalgruppe; vgl. Abschnitt 1 der Stellungnahme.)

Die rechnerische Entlastung besonders finanzstarker Kommunen (Beispiel: Kampen) ist Folge der mit dem Gesetzentwurf vorgesehenen Abschaffung der zusätzlichen Kreisumlage bei gleichzeitiger Heraufsetzung des Umlagesatzes für die Finanzausgleichsumlage. Diese absolute Besonderheit betreffend diverse abundante Kommu-

nen lässt keinen Rückschluss dahin gehend zu, das Gesetz zur Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs sei als Ganzes grundsätzlich problematisch oder mit Fehlern behaftet.

Nach Beurteilung des LRH ist die Finanzausgleichsmasse in den Jahren 2014 und 2015 aufgrund der aktuell „sprudelnden“ Steuereinnahmen sowohl des Landes als auch der Kommunen (wieder) ausreichend hoch bemessen. Eine Verfassungswidrigkeit des Gesetzentwurfs bzw. des „neuen“ Finanzausgleichsgesetzes wegen Unterschreitens der den Kommunen verfassungsrechtlich zu gewährleistenden Mindestfinanzausstattung ist derzeit nicht ersichtlich.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Dr. Gaby Schäfer