

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss

per Mail
innenausschuss@landtag.ltsh.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/3144

Schleswig, den 4. Juli 2014

Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs

Drucksache 18/1659 vom 04.03.2014

Hier: Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die der SGK Schleswig-Holstein eingeräumte Möglichkeit, zu dem o.a. Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können, danken wir.

Unsere Stellungnahme beschränkt sich auf einige wesentliche Aspekte des Gesetzesvorhabens. Zu den Aussagen des Gutachtens und den Berechnungsgrundlagen der vorgesehenen Neuordnung können und wollen wir keine Stellungnahme abgeben. Dazu haben sich die Kommunalen Landesverbände und der Landesrechnungshof eingehend geäußert.

Wir begrüßen die Absicht und den Mut des Innenministers, der gesamten Landesregierung und der sie tragenden Fraktionen, dieses schwierige und naturgemäß umstrittene Gesetzesvorhaben zum 01.01.2015 zu verwirklichen.

Die Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs ist seit vielen Jahren überfällig; das jetzt geltende Gesetz entspricht seit langem nicht mehr den Anforderungen an einen gerechten finanziellen Ausgleich unter den Kommunen. Es ist unübersichtlich und in Teilbereichen wenig nachvollziehbar gestaltet. Deshalb hätte es längst von früheren Landesregierungen, die über weitaus größere parlamentarische Mehrheiten verfügten, geändert werden müssen.

Wir unterstützen das Ziel des neuen kommunalen Finanzausgleichs, die Finanzausgleichsmittel aufgabengerecht zu verteilen und dabei die besondere Belastung mit Sozialausgaben zu berücksichtigen. Wir begrüßen deshalb grundsätzlich die im Entwurf des Gesetzes aufgezählten **Grundzüge des neuen Finanzausgleichs** (S.4/5):

- Wichtigste Grundlage des kommunalen Finanzausgleichs sind die kommunalen Aufgaben und die dafür jeweils erforderlichen Netto-Zuschussbedarfe.
- Die sozialen Lasten der Kreise und kreisfreien Städte werden besonders

- berücksichtigt.
- Die Beteiligung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden an den Kosten der Unterkunft wird aufgehoben. Diese Kosten werden zum Ausgleich bei den Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte berücksichtigt.
- Das zentralörtliche System bleibt mit leichten Veränderungen erhalten.
- Der kommunale Finanzausgleich wird transparenter und vor allem nachvollziehbarer.
- Der Kommunale Finanzausgleich wird künftig anlassbezogen und darüber hinaus regelmäßig evaluiert.

Aus der Sicht der SGK Schleswig-Holstein sind **folgende Aspekte** bei der Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs **zwingend zu berücksichtigen**:

1. Das Land Schleswig-Holstein muss für die Kommunen endlich **eine aufgabengerechte Finanzausstattung sicherstellen**. Dies ist z.Zt. trotz der vorgesehenen Finanzausstattungen an die Kommunen nur sehr eingeschränkt der Fall. Die Zuweisung von Finanzmitteln im Zusammenhang mit der Übertragung neuer Aufgaben folgt zwingend aus dem in der Landesverfassung geregelten Konnexitätsprinzip; sie stellt damit keine Verbesserung der Finanzsituation der Kommunen und auch nicht die von der Landesregierung zugesagte schrittweise Rückführung des 120 Mio.-Euro-Eingriffs in den kommunalen Finanzausgleich dar. **Wir erwarten daher weiterhin einen verbindlichen Zeitplan für den vollständigen Ausgleich dieses Eingriffes.**
2. Hinzu kommt, dass die aktuelle Rechtsprechung klargestellt hat, dass den Kommunen eine Mindestfinanzausstattung zu gewähren ist, die nicht von der Leistungsfähigkeit des Landes abhängen darf. Land und Kommunen stehen insoweit gleichrangig nebeneinander. Deshalb ist der Art. 49 Abs.1 der Landesverfassung in der z.Zt. laufenden Debatte zur Änderung der Landesverfassung zu ändern und **der Leistungsfähigkeitsvorbehalt** („...im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit...“) **ersatzlos zu streichen**.
3. **Es muss sichergestellt sein, dass durch den neu geregelten kommunalen Finanzausgleich keine zusätzlichen Belastungen für Kommunen entstehen, die schon jetzt nicht in der Lage sind, ihre Haushalte auszugleichen.** Es muss deshalb vermieden werden, dass finanziell gutsituierte Kommunen zu den „Gewinnern“ der Reform gehören, während defizitäre Kommunen zusätzlich zu ihren vorhandenen Problemen zu den „Verlierern“ der Reform gehören werden (s. auch LRH, Drucksache 18/3050, S.3). Ggf. sind in das Finanzausgleichsgesetz geeignete Regelungen aufzunehmen, um in diesen Fällen ausgleichend eingreifen zu können.
4. Die Verteilungsparameter müssen auf erkenn- und nachprüfbareren Annahmen beruhen. Die dem Gesetzentwurf zugrundeliegende vergleichende Analyse der Finanzsituation und der aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe nach Kommunalgruppen muss deshalb regelmäßig überprüft werden. **Eine systemgerechte Nachsteuerung muss möglich sein.** Das sieht auch der Gesetzentwurf vor: „*Der kommunale Finanzausgleich wird künftig anlassbezogen und darüber hinaus regelmäßig evaluiert werden. Diese Evaluationen sind erforderlich, denn niemand kann sicher vorhersagen, ob die heutigen Aufgabenstrukturen der Kommunen künftig noch zutreffend sein werden. Welche Aufgaben neu hinzukommen, wegfallen oder sich im Gewicht wesentlich ändern, wird Grundlage künftiger Anpassungen sein*“. (Drucksache 18/1659, S.5). Den Gesetzgeber traf und trifft eine Beobachtungs- und Anpassungspflicht im Hinblick auf einmal getroffene finanzausgleichsrelevante Entscheidungen (Drucksache 18/1659, S.41).

5. Geregelt werden sollen die Überprüfungen im § 4 Abs.1 S.2 bis 4 FAG. Danach sind Änderungen der Aufteilung der Schlüsselzuweisungen – unabhängig von den im § 4 Abs.1 S.3 und 4 vorgesehenen Regelüberprüfungen – immer dann möglich, wenn sich die zu Grunde liegenden Verhältnisse wesentlich ändern. Hinzu kommen die Regelüberprüfungen. Die Akzeptanz derartiger Evaluierungen (Überprüfungen) hängt aber entscheidend davon ab, welche Mechanismen angewendet werden, um die Ausgabenbelastungen aufgrund der Aufgabenentwicklung zu erfassen und eine systemgerechte Nachsteuerung zu ermöglichen. **Die Parameter der Überprüfung dürfen nicht von der Landesregierung allein, sie müssen vielmehr gemeinsam im Beirat für den Kommunalen Finanzausgleich (§ 29 FAG) zeitnah entwickelt werden.**
6. **Das Gesetz muss verhindern, dass über den Finanzausgleich Anreize für übermäßiges Ausgabenverhalten einzelner Kommunen entstehen.** Umgekehrt sollte geprüft werden, ob Instrumente zur **Optimierung der Aufgabenerfüllung** (z.B. Benchmarking) verpflichtend vorgeschrieben werden könnten. Auch über Anreize für eine wirtschaftliche Haushaltsführung sollte nachgedacht werden.
7. **Der im § 29 FAG vorgesehene Beirat für den Kommunalen Finanzausgleich muss gegenüber dem Entwurf gestärkt werden.** So sollte er – auf Antrag eines Mitgliedes und im Rahmen der vorgesehenen Beratungsfunktion – das Recht und die Pflicht haben, auch unabhängig von den im § 4 FAG vorgesehenen Überprüfungen, bestimmte Probleme (aus den Kommunen) im Zusammenhang mit dem neuen Recht aufzugreifen und zu beraten. Dies sollte zumindest in der Gesetzesbegründung klar gestellt werden. Außerdem muss die Sollvorschrift im Abs. 3 (Anhörung vor Entscheidungen der Landesregierung über den Kommunalen Finanzausgleich) in eine Muss-Vorschrift (= **Pflicht zur Anhörung**) geändert werden.
8. Da die meisten Kreise bereits jetzt angekündigt haben, als Folge der Neuregelung die Kreisumlagen zu erhöhen, müssen vom Innenministerium zeitnah mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zum 01.01.2015 in einem Beratungserlass die nach § 19 Abs.3 S.2 FAG „Möglichkeiten“ benannt werden. Der Kommunalaufsicht des Innenministeriums sollte zudem das Recht gegeben werden, in das Verfahren zur Erhöhung der Kreisumlage Einblick zu nehmen. **Dafür bietet es sich an, eine Anzeigepflicht unter der Vorlage aller Unterlagen einzufügen.**

Der Gesetzentwurf stellt – bei aller Kritik an Einzelregelungen – besser als das geltende Recht sicher, dass den unterschiedlichen Finanzbedarfen, den strukturellen Unterschieden oder der unterschiedlichen Intensität der Aufgabenwahrnehmung Rechnung getragen wird. Probleme, die nach seinem Inkrafttreten auftreten, können nachgesteuert und so behoben werden.

Das Gesetz sollte deshalb zum 01.01.2015 in Kraft treten.

Mit freundlichen Grüßen

