



Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/4307

An die Vorsitzende des Innenausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Frau Barbara Ostmeier MdL
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

16. Juli 2020

Gesetzentwurf zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs (Drucksache 19/2119)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zu dem oben genannten Gesetzentwurf eine Stellungnahme abgeben zu können. Diese Gelegenheit nehmen wir gerne wahr.

Nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichtes vom 27. Januar 2017 zum kommunalen Finanzausgleich haben wir, wie viele andere auch, gehofft, dass es durch externe Gutachter gelingen könne, objektive Kennzahlen zu entwickeln, mit denen ein bedarfsgerechter vertikaler und horizontaler Finanzausgleich dauerhaft transparent geregelt werden kann. Diese Hoffnung hat sich leider nicht erfüllt. Schon die Ermittlung der relevanten Basisdaten ist im Streit zwischen den unterschiedlichen Interessengruppen letztlich zu einer Farce geworden. Das ist vor allem deshalb ernüchternd, weil es auch der vorliegende Gesetzentwurf nicht vermag, einen transparenten Rechenweg aufzuzeigen, mit dem künftige Veränderungen bei der Finanzausstattung und der Aufgabenwahrnehmung zu einer quasi automatischen Anpassung beim Finanzausgleich führen. Somit bleibt der kommunale Finanzausgleich in Schleswig-Holstein das Resultat von politischen Entscheidungen nach Verhandlungen mit den betroffenen Interessengruppen. Es ist auch leider nicht gelungen, dieses System so transparent auszugestalten, dass die Wechselwirkungen von interessierten Laien verstanden werden können. Vielmehr sind die tatsächlichen Auswirkungen auf die einzelnen Kommunen nur über Simulationsrechnungen darzustellen. Das Verständnis, welche Stellgröße in welcher Form verändert werden müsste, um eine bestimmte Auswirkung auf eine ausgewählte Kommune zu haben, bleibt ganz wenigen Spezialisten vorbehalten.

Vielleicht war der Wunsch, eine andere Basis für den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein zu finden, aber nüchtern betrachtet auch nur eine unrealistische Illusionen. Denn schon der scheinbar objektive Begriff der „Bedarfsgerechtigkeit“ ist kaum zu quantifizieren. Nach dem Grundverständnis der Volkswirtschafts-

lehre sind die Bedürfnisse der Individuen in einer Gesellschaft grundsätzlich unbegrenzt. Der „Bedarf“ ist der mit Zahlungsbereitschaft ausgestattete Teil der Bedürfnisse. Steigt die Zahlungsfähigkeit, so nehmen auch die Bedürfnisse zu, die man sich leisten kann und will. Das gilt im übertragenen Sinne auch für das Land und die Kommunen in Schleswig-Holstein: Jedem Minister und Politiker, jedem Bürgermeister und Kommunalvertreter fallen sofort Projekte ein, die er gerne verwirklichen würde, wenn er dazu die notwendigen Finanzmittel zur Verfügung hätte. Dies können neue Projekte sein, aber auch Standardverbesserungen bei bestehenden Einrichtungen. Eine mit objektiven Daten messbare Obergrenze ist in der Realität nicht vorstellbar. Deshalb konzentrieren sich alle Interessengruppen darauf, einen möglichst großen „Anteil des Kuchens“ für die eigene Aufgabenerfüllung ab zu bekommen. Die Ausstattung der Kommunen mit „angemessenen“ Finanzen und der Ausgleich der Finanzkraft zur Erzielung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ kann somit immer nur in letzter Instanz politisch entschieden werden.

Die seit dem 1. Januar 2015 zur Anwendung kommende Regelung hat einige wichtige Korrekturen am horizontalen Finanzausgleich vorgenommen. Auch der Bund der Steuerzahler hatte seinerzeit die Einschätzung geteilt, dass insbesondere die kreisfreien Städte und die Städte mit hoher Zentralitätsfunktion in Schleswig-Holstein strukturell unterfinanziert waren. In der Praxis hat sich jedoch herausgestellt, dass die berechtigten Korrekturen offenbar etwas zu stark ausgefallen sind. So tun sich seit 2015 insbesondere die Kommunen ohne Zentralitätsfunktionen zunehmend schwerer, die (gestiegenen) Aufgaben insbesondere als Schulträger und bei der Kinderbetreuung zu finanzieren. Es war also auch aus unserer Sicht notwendig, die 2015 vorgenommenen Veränderungen ein wenig zurückzunehmen. Dass dieses jetzt zulasten der Teilschlüsselmassen geht, die 2015 besser ausgestattet worden sind, ist nur folgerichtig.

Es wird jetzt versucht, die angestrebte „Bedarfsgerechtigkeit“ weniger über die Schlüsselzuweisungen als stärker über Vorwegabzüge, pauschale zweckgebundene Mittel und Sonderausgleiche außerhalb des FAG zu regeln. Ob jedes einzelne der gefundenen Kriterien tatsächlich der „richtige Maßstab“ ist, wird je nach Interessenslage immer umstritten bleiben. Aus unserer Sicht ist es auf jeden Fall nachvollziehbar, die Flächenlasten von ländlichen Gemeinden beim Erhalt der Infrastruktur zu berücksichtigen sowie Kinder und Jugendliche bei den Schlüsselzuweisungen höher zu gewichten, weil deren Betreuung in Kindertagesstätten und Schulen einen besonderen kommunalen Aufwand erfordert.

Letztlich kommt es aber nicht auf die Auswahl der perfekten Kriterien an, sondern vielmehr auf das Gesamtergebnis. Hier fühlen auch wir uns nicht dazu in der Lage, alle Folgen der vorgeschlagenen Regelungen für alle betroffenen Kommunalgruppen vorherzusehen. Neben Simulationsrechnungen wird letztlich nichts anderes übrigbleiben, als das neue Regelwerk einige Jahre in der Praxis zu testen und damit empirisch zu überprüfen, ob die Resultate der politischen Zielsetzung entsprechen.

In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass der Landesgesetzgeber die bedarfsgerechte Finanzausstattung der Kommunen nicht nur über den Finanzausgleich steuert, sondern in erheblichem Maße auch über die Zuweisung von Aufgaben und die Festlegung von Standards bei der Aufgabenerfüllung. Wenn das Land also beabsichtigt, seine Kommunen finanziell zu entlasten, kann dieses auch über die Absenkung von Mindeststandards und die Übernahme von Aufgaben direkt durch die

Landesebene erfolgen. Insofern ist der vertikale Finanzausgleich ebenfalls ein hochkomplexes System, in das neben der Verteilung von Steuermitteln und der Übertragung von Landesaufgaben auch noch Regelungen auf Bundes- und EU-Ebene hineinspielen (Integration von Flüchtlingen, Sozialhilfelasten, Vorschriften zum Umweltschutz, zur Inklusion usw.). Der Landesgesetzgeber hat hier also vielfältige Möglichkeiten, in die Finanzausstattung seiner Kommunen einzugreifen. Dabei stellt das Konnexitätsgebot der Landesverfassung eine wichtige Leitplanke dar, in deren Grenzen es aber weiterhin Ausgestaltungsmöglichkeiten gibt.

Zur Herstellung eines möglichst weitgehenden Konsenses mit den kommunalen Interessenvertretern hat das Land im vorliegenden Gesetzentwurf nicht unerhebliche Mittel bereitgestellt, die zusätzlich der kommunalen Ebene zur Verfügung gestellt werden. Mit diesem Gesamtvolumen sollte es nach unserer Einschätzung möglich sein, einen horizontalen Finanzausgleich zu gestalten, der eine ausreichende Daseinsvorsorge und die gebotene Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Kommunen Schleswig-Holsteins ermöglicht. Sollten sich im konkreten Vollzug also Disparitäten zwischen verschiedenen kommunalen Gruppen herausstellen, so ist dieses durch ein Umsteuern innerhalb des Systems zu lösen, nicht aber durch die Bereitstellung weiterer Mittel von der Landesebene.

Nach wie vor kritisch sehen wir im vorliegenden Gesetzentwurf die Nivellierungsätze auf Basis des gewogenen Durchschnitts der Hebesätze in den Kommunen. Auch die mit dem neuen Gesetzentwurf vorliegende Regelung wird dazu führen, dass einige Gemeinden ihre Hebesätze bei den kommunalen Steuern anheben werden, um weggefallene Schlüsselzuweisungen auszugleichen oder zusätzliche Finanzmittel für weitere Aufgaben zu generieren. Diese Anhebung einiger Hebesätze führt in dem gegebenen System automatisch dazu, dass alle anderen Kommunen ebenfalls unter Druck geraten, ihre Hebesätze anzuheben, weil sie ansonsten durch den gestiegenen Nivellierungssatz geringere Schlüsselzuweisungen zu erwarten haben. Diese Regelung führt zwangsläufig zu einer Hebesatzspirale, die nach und nach die Belastung aller Bürger Schleswig-Holsteins mit kommunalen Hebesätzen ansteigen lässt. Die beabsichtigte Absenkung des Nivellierungssatzes auf 90 Prozent des gewogenen Durchschnitts führt hier zu einer graduellen Entlastung, kann das Grundsatzproblem aber nicht lösen. Deshalb bleiben wir bei unserer Forderung, Nivellierungsätze im Finanzausgleich zu streichen.

Im Übrigen empfehlen wir, den Gesetzentwurf in der vorliegenden Form zunächst in der praktischen Anwendung zu testen, um dann nach einem angemessenen Zeitraum von etwa fünf Jahren die Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der kommunalen Gruppen in Schleswig-Holstein zu überprüfen, damit dann gegebenenfalls notwendige Anpassungen vorgenommen werden können.

Gerne sind wir bereit, unsere Position im mündlichen Vortrag weiter zu vertiefen.

Mit freundlichen Grüßen
Ihr



Dr. Aloys Altmann
Präsident