



Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Vorsitzende
des Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen
Landtags
Frau Barbara Ostmeier, MdL
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

per E-Mail an:
innenausschuss@landtag.ltsh.de

Ihr Schreiben vom
29.05.2020

Unser Zeichen
41.06.00

Telefon 0431 988-0
Durchwahl 988-8681

Datum
07. August 2020

Entwurf eines Gesetzes zur bedarfsorientierten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs (LT-Drs. 19/2119)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die dem Landesrechnungshof eingeräumte Gelegenheit, zum o. g. Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen und kommen dieser Bitte gern nach.

Aus „rein finanzwirtschaftlicher“ Perspektive können die finanziellen Auswirkungen des aktuellen Gesetzentwurfs in Verbindung mit denjenigen des FAG 2015 nach hiesiger Einschätzung als insgesamt vertretbar beurteilt werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt deshalb, den Gesetzentwurf zum FAG 2021 als Abschluss des im Jahr 2012 begonnenen Prozesses zur bedarfsorientierten Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs anzusehen und ihn insofern weitestgehend wie vorgelegt zu beschließen. Die Daten aus den Berichten des Innenministeriums zur Finanzsituation der schleswig-holsteinischen Kommunen zeigen, dass sich ihre

Finanzlage in den vergangenen Jahren erheblich verbessert hat. Selbst die kreisfreien Städte konnten Jahresüberschüsse erwirtschaften, wobei sie durch die fortlaufende Konsolidierungshilfe weiter unterstützt werden.

Aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie regt der Landesrechnungshof darüber hinaus an, nach Verabschiedung des Gesetzentwurfs Gespräche zwischen der Landesregierung und den Kommunen darüber aufzunehmen, wie der kommunale Finanzausgleich zukünftig noch nachhaltiger ausgestaltet werden könnte.

I. Vorbemerkungen

Die Finanzierung der kommunalen Aufgaben wird im Wesentlichen durch die folgenden 4 Komponenten gewährleistet:

Die Zuweisung von Steuerquellen, „gemeinsame“ Finanzierungen mit Dritten in Form von Kostenübernahmen, Anteilsfinanzierungen, Erstattungen sowie Zuwendungen durch EU, Bund und Land, die grundgesetzlich vorgesehene Beteiligung der Kommunen an bestimmten Steuereinnahmen des Landes (kommunaler Finanzausgleich) und schließlich das in die Eigenverantwortung der Kommunen fallende Hebesatzrecht bei den Realsteuern.

Aufgrund dieser Rahmenbedingungen muss ein „bedarfsgerechter“ kommunaler Finanzausgleich die Interdependenzen mit den anderen Finanzierungsquellen berücksichtigen.

Ein kommunaler Finanzausgleich ist aufgrund seiner „Stellung“ im Gesamtfinanzierungssystem der Kommunen nicht in der Lage, alle Finanzierungsprobleme jeder einzelnen Kommune allein zu lösen. Zum einen müssen die „vorgelagerten“ Finanzierungsebenen bereits sach- und aufgabengerecht sein, zum anderen liegt die letzte „Feinabstimmung“ zum Haushaltsausgleich in der Finanzverantwortung der jeweiligen Kommune durch Variation der Realsteuerhebesätze.

Obwohl ein kommunaler Finanzausgleich aufgrund der skizzierten finanzwirtschaftlichen Interdependenzen einerseits und des weiten Ermessensspielraums des Lan-

desgesetzgebers hinsichtlich der Ausgestaltung „seines“ Gesetzes andererseits ein sehr flexibles und finanzwirtschaftlich möglichst zielgenaues Instrument sein muss, gibt es verfassungsrechtliche „Leitplanken“, die es bei der Erarbeitung eines entsprechenden Gesetzentwurfs und schließlich der Beschlussfassung durch den Gesetzgeber zu berücksichtigen gilt. Diese „Leitplanken“ sind vom Landesverfassungsgericht in seinen Urteilen vom Januar 2017 herausgearbeitet worden (vgl. Abschnitt II).

Der vom LVerfG geforderte „*substanzielle Ebenenvergleich*“¹ zwischen der „Finanzsituation“ des Landes einerseits und der „Finanzsituation“ der Kommunen andererseits ist ein neuer Ansatz und stellt eine große Herausforderung dar. Das - nach europaweiter Ausschreibung - vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo) erstellte Gutachten hat versucht, dieser Aufgabenstellung gerecht zu werden. Dazu stellt es auf den sog. Symmetriekoeffizienten ab.

II. Anforderungen des Landesverfassungsgerichts

Die in den Urteilen des LVerfG aufgeführten gesetzgeberischen Verfahrensschritte müssen nach Auffassung des Gerichts nicht nur tatsächlich stattgefunden haben, sondern in den Rechtsmaterialien oder spätestens in den Ausschussprotokollen ihren Niederschlag gefunden haben. Den Gesetzgeber treffe insoweit eine Dokumentations- und Begründungspflicht. Er habe näher auszuweisen, also transparent werden zu lassen, nach welchen Grundsätzen er die für den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mittel festgestellt hat bzw. ob und wie er die ihm zustehenden Einschätzungs- und Gestaltungsspielräume gesehen und ausgefüllt hat. Denn erst dadurch würden Kommunen und Gericht in die Lage versetzt, die Wahrung der verfassungsrechtlichen Vorgaben überprüfen zu können.

Nach dem Urteil des LVerfG gilt für den geforderten Ebenenvergleich Folgendes (LVerfG 4/15, Randnummer 99):

„Ein solcher Ebenenvergleich erfordert zumindest, dass
– *die Finanzkraft von Kommunen und Land,*

¹ Zitiert: LT-Drs. 19/2119, S. 46 ff.

- *der Finanzbedarf von Kommunen und Land und*
 - *die sich aus der gegebenenfalls bestehenden Differenz ergebende Finanzentwicklung der kommunalen Ebene und der Landesebene*
- für alle an dem Finanzverbund Beteiligten nachvollziehbar unter Beachtung der Gleichrangigkeit der Aufgaben von Land und Kommunen*
- *fachkundig analysiert,*
 - *bewertet,*
 - *gewichtet und*
 - *zueinander in Beziehung gesetzt werden.“*

Gemessen an diesen Vorgaben fällt Folgendes auf:

Für die Durchführung des Ebenenvergleichs empfehlen die Gutachter die Anwendung des sog. Symmetriekoeffizienten. Die Systematik und die Aussagekraft dieser Kennzahl wird im Gutachten im Einzelnen näher erläutert. Bei einem Wert von 1 liegt „optimale Symmetrie“ vor. Ein Wert über 1 zeigt eine Ungleichverteilung zulasten des Landes und ein Wert unter 1 eine Ungleichverteilung zulasten der kommunalen Ebene. Auf Basis umfangreicher Datenerhebungen errechnen die Gutachter einen Symmetriekoeffizienten von 0,9557.

Auf S. 112 des Gesetzentwurfs wird ausgeführt, die Gutachter hätten bei ihrer Berechnung des Symmetriekoeffizienten „*diverse Komponenten unberücksichtigt*“ gelassen. Mit „*vereinfachten Simulationen*“ und einigen knappen aber kaum nachvollziehbaren Argumentationen wird der Symmetriekoeffizient unter Nennung einiger nach Auffassung der Landesregierung zusätzlich zu berücksichtigender Be- und Entlastungen sowohl auf Landes- als auch auf Kommunalebene derart modifiziert, dass schließlich auf S. 116 des Gesetzentwurfs mit einem Symmetriekoeffizienten von 1,0538 eine Situation zu Lasten des Landes ausgewiesen wird. Eine rechnerische Herleitung des Koeffizienten, wie im Gutachten noch geschehen, erfolgt nicht.

Das Gutachten spricht auf Basis des errechneten Symmetriekoeffizienten von 0,9577 von einer sich daraus - unter sonst gleichen Bedingungen - ergebenden Anhebung der Verbundquote von 1,95 Punkten; dies entspräche einer Anhebung der seinerzeitigen Finanzausgleichsmasse um 186 Mio. €. Der im Gesetzentwurf „abgeleitete“ Symmetriekoeffizienten von 1,0538 würde dagegen rechnerisch für eine Reduzie-

rung der Verbundquote um etwa 2,10-Punkte sprechen; dies entspräche einer Reduzierung der Finanzausgleichsmasse um rd. 220 Mio. €

Im Gesetzentwurf auf S. 119 ff. finden sich „Schlussfolgerungen“ hinsichtlich der wesentlichen Änderungen des vertikalen Finanzausgleichs, deren Herleitung aus den ersten 118 Seiten des Gesetzentwurfs nur in „stark schwankender Darlegungstiefe“ erfolgt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs wäre hier - auch für zukünftige Finanzausgleichsgesetze - mehr Transparenz geboten.

III. Finanzielle Auswirkungen des Gesetzentwurfs

Die von der damaligen Landesregierung im Jahr 2012 ergriffene Initiative für eine umfassende Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs wurde seinerzeit damit begründet, dass man „Unwuchten“ im Laufe der diversen Anpassungen seit der letzten größeren Reform im Jahr 1970 festgestellt habe. Die innerhalb von 2 Jahren für das FAG 2015 erarbeiteten und Ende 2014 vom Landtag beschlossenen - jeweils begründeten - vielfältigen Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes betreffen inhaltlich weit überwiegend den horizontalen Finanzausgleich, also die Verteilung der Finanzausgleichsmittel auf die Kommunalgruppen und die einzelnen Kommunen.

Wird ein Finanzausgleich wesentlich geändert, ohne dass gleichzeitig die Finanzausgleichsmasse angehoben wird, kommt es im Rahmen von Simulationsberechnungen rein mathematisch zu Veränderungen bei der Mittelverteilung je Kommune, oder anders ausgedrückt: zu „Gewinnern“ und „Verlierern“. Als „Verlierer“ der FAG-Reform 2015 sahen sich die Kreise, von denen 3 mit einer Kommunalverfassungsbeschwerde vor das Landesverfassungsgericht zogen.

In seinen Urteilen hat das Landesverfassungsgericht einige der angegriffenen Änderungen der FAG-Reform 2015 bestätigt, andere jedoch nicht. Die daraufhin erforderlich gewordene FAG-Reform 2021 kann nach Auffassung des Landesrechnungshofs

insofern als Fortsetzung der 2012 begonnenen Reform angesehen werden mit dem „Zwischenschritt“ der FAG-Reform 2015.

Nimmt man diese **Gesamt-Perspektive** ein, so relativieren sich die Ergebnisse der dem Gesetzentwurf beigefügten Simulationsberechnungen zur aktuellen FAG-Reform 2021, die im Vergleich mit dem maßgeblich von der FAG-Reform 2015 geprägten FAG 2019 die zentralen Orte und die kreisfreien Städte als „aktuelle Verlierer“ erscheinen lässt. Bei diesen Kommunalgruppen handelte es sich im FAG 2015 nämlich um die „Gewinner“, wie sich aus der dem seinerzeitigen Gesetzentwurf beigefügten Simulationsberechnung eindeutig ablesen lässt.

Betrachtet man die seinerzeit für den Finanzausgleich 2015 simulierten „Finanzmittelverschiebungen“, die in den Jahren 2016 und 2017 aufgrund von „Aktualisierungsgutachten“ erfolgten Änderungen bei den Prozentsätzen der Teilschlüsselmassen² und die derzeit gegenüber dem Status quo simulierten erneuten finanziellen Verschiebungen zusammen, so spricht finanzwirtschaftlich sehr wenig dafür, dass der Gesamtprozess einschließlich einer zukünftigen Beschlussfassung zum nunmehr vorliegenden Gesetzentwurf des FAG 2021 zu einem „unfairen“ bzw. völlig „bedarfsungerechten“ Finanzausgleich führen wird.

Ein belastbares Indiz für diese Beurteilung des Landesrechnungshofs ergibt sich aus einem Vergleich zwischen den Prozentsätzen für die 3 Teilschlüsselmassen bis zum Jahr 2014, d. h. dem Jahr vor der umfangreichen Reform zum Jahr 2015, mit denjenigen in den Jahren 2015, 2016, 2017 ff. und nach dem FAG-E 2021.

	Bis 2014	2015	2016	2017 ff.	Ab 2021
Gemeindeaufgaben	40,00	35,11	32,58	30,79	30,55
Kreisaufgaben	48,59	49,33	52,04	53,66	53,75
Übergem. Aufgaben	11,41	15,56	15,38	15,55	15,70

Aus dieser Übersicht lässt sich dreierlei ableiten. Zum einen zeigt der Vergleich des FAG 2014 mit dem FAG 2015, dass es seinerzeit - und zwar aus guten Gründen - zu einer deutlichen Erhöhung des Prozentsatzes für die Teilschlüsselmasse der über-

² Vgl. LT-Drs. 19/2119, S. 127 f.

gemeindlichen Aufgaben gekommen ist, das heißt zu einer entsprechenden „Um-schichtung“ von Mitteln zu den zentralen Orten. Anschließend ist es durch das sog. „atmende System“ des FAG 2015 auf Basis von gutachtlichen Aktualisierungsbe-rechnungen für die Jahre 2016 und 2017 zu einem Anstieg der Schlüsselmasse für die Kreisaufgaben gekommen. Diese im FAG 2015 verankerten Aktualisierungsbe-rechnungen wurden unter dem Eindruck der Urteile des LVerfG ab 2018 ausgesetzt. Schließlich zeigt der Vergleich der Prozentsätze der Teilschlüsselmassen zwischen dem FAG 2017 ff. und dem FAG-E 2021, dass es hier zu keinen gravierenden Ver-änderungen der Prozentsätze kommen soll.

Nach alledem sind die in den derzeitigen Simulationsberechnungen zum FAG 2021 im Vergleich zum FAG 2017 ff. wie die „Verlierer“ aussehenden kreisfreien Städte und zentralen Orte bei einer Betrachtung der Gesamtentwicklung seit dem FAG 2014 über den „Zwischenschritt“ des verfassungsrechtlich beanstandeten FAG 2015 „rein mathematisch“ nach wie vor die - bedarfsgerechten - „Gewinner“.

Diese auf einer Betrachtung von „Prozentsätzen“ beruhende Beurteilung lässt sich auch anhand konkreter Zahlen untermauern; hier exemplarisch am Beispiel der kreis-freien Städte. Die seinerzeitigen Simulationen (Oktober 2014) zum Vergleich des Finanzausgleichs 2015 nach altem Recht (FAG-Recht 2014) im Verhältnis zum sei-nerzeit noch zukünftigen neuen Recht ab 2015 (FAG-E-Recht 2015) ergaben folgen-de „*reformbedingten Mittelverschiebungen*“ zugunsten der kreisfreien Städte.³ Diese Werte sind es, die mit den in Anlage 6a des FAG-Gesetzesentwurfs 2021 genannten „Änderungs-Werten“ bei den kreisfreien Städten zu vergleichen sind, um zu einer Einschätzung zu gelangen, wer in einer Gesamtschau „Gewinner“ bzw. „Verlierer“ des seit 2012 laufenden FAG-Fortentwicklungsprozesses ist.

³ Vgl. Anlage 2 zum Schreiben des Innenministeriums vom 31.10.2014 an den Innen- und Rechtsausschuss (LT-Umdruck 18/3533); Simulationsergebnis unter Berücksichtigung der Änderungsvorschläge der die Regierung tragenden Fraktionen (LT-Umdruck 18/3506).

	Reformergebnis 2015 in €	Reformergebnis 2021 in € (Nach Anlage 6a des Gesetzentwurfs)
Flensburg	4.970.000	+ 70.170
LHS Kiel	8.665.000	- 870.767
HL Lübeck	6.286.000	+ 15.035
Neumünster	4.774.000	+580.176
Summe	24.694.000	-167.005

Nicht berücksichtigt sind hierbei einerseits die finanziellen Verschiebungen, die sich aus der „Aktualisierung“ der Teilschlüsselmassen-Prozentsätze in den Jahren 2016 und 2017 ergeben haben. Da hier der Prozentsatz für die Kreisschlüsselmasse zu Lasten des Prozentsatzes für die Gemeindeschlüsselmasse angehoben wurde und bei der Verteilung der Kreisschlüsselmasse der ab 2015 neu eingeführte Soziallastenausgleich wirkt, hat sich dies rein rechnerisch leicht zugunsten der kreisfreien Städte ausgewirkt, d. h. der Saldo aus den Rückgängen bei den Gemeindeschlüsselzuweisungen und den Zuwächsen bei den Kreisschlüsselzuweisungen war für diese Städte leicht positiv.

Nicht berücksichtigt ist hierbei allerdings auch, dass die Simulationsrechnungen in Anlage 6a des Gesetzentwurfs zum FAG 2021 die im Gesetz vorgesehene Aufstockung der Finanzausgleichsmasse beinhaltet. Da diese Erhöhung weitgehend aus dem Wegfall von Zahlungen an die Kommunen außerhalb des Finanzausgleichs resultiert, sind die in der Simulationsrechnung ausgewiesenen „leichten Verluste“ nicht unmittelbar mit den o. a. Zahlen des Reformergebnisses 2015 vergleichbar.

Per Saldo dürften sich die beiden in den o. g. Zahlen nicht berücksichtigten Punkte in etwa ausgleichen.

Unter Berücksichtigung der im folgenden Abschnitt IV zu analysierenden aktuellen Rahmenbedingungen (Stichwort: Corona-Pandemie) kann - und sollte - das FAG 2021 aber lediglich ein (weiterer) Zwischenschritt eines sich kontinuierlich weiterentwickelnden kommunalen Finanzausgleichs sein. Dabei ist das Instrument des kommunalen Finanzausgleichs nicht geeignet, die finanziellen Auswirkungen der Corona-Krise im Vorwege zu lösen. Da ein Finanzausgleich systembedingt zeitversetzt auf in

der Realität eingetretene Veränderungen wirkt, sollte das FAG 2021 unabhängig von den - prognostizierten - Corona-bedingten Auswirkungen beurteilt werden.

IV. Finanzausgleich 2024/2025

Im 1. Quartal 2020 hat sich die tatsächliche Situation für Land und Kommunen unerwartet gravierend geändert; auf der Welt brach die Corona-Pandemie aus. Um das Leben ihrer Bürgerinnen und Bürger zu schützen und ihre Gesundheitssysteme nicht zu überlasten, griffen die Staaten der Welt zu massiven Lockdown-Maßnahmen wie Schließung von Unternehmen und Ausgangs- bzw. Kontaktsperrern.

Die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen dieser Krisensituation - auch - auf die öffentlichen Haushalte sind nach allen Prognosen gravierend. Betroffen wird sowohl die Einnahmenseite (Steuerausfall) als auch die Ausgabenseite sein (Soziallasten, Zinsausgaben, Tilgungen). Darüber hinaus werden Lehren aus dem Ereignis zu ziehen sein, die auch auf die zukünftige staatliche und kommunale Aufgabenerledigung Einfluss haben werden. Aufgrund des exogenen Schocks folgt, dass die auf Vergangenheitsdaten beruhenden Symmetriebetrachtungen der Gutachter als auch die allgemeinen Darlegungen im derzeitigen Gesetzentwurf zur Finanzsituation des Landes im Verhältnis zu derjenigen der Kommunen darauf überprüft werden müssen, inwieweit ein fairer bedarfsorientierter Finanzausgleich auch zukünftig gewährleistet werden kann.

Nach alledem ist aus Sicht des Landesrechnungshofs eine weitere Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs unausweichlich. Diese Fortentwicklung kann aus den im Abschnitt II genannten Gründen sowie wegen zunächst nicht vorliegender belastbarer Daten hinsichtlich der Corona-bedingten Auswirkungen allerdings nicht im Zuge der Beratungen zum FAG-E 2021 geleistet werden, sondern sollte einer kontinuierlichen weiteren Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs vorbehalten bleiben.

Aufgrund der zurückliegenden Auseinandersetzungen sowohl zum FAG 2015 als auch zum FAG 2021, d. h. zuletzt in Zeiten einer befriedigenden Finanzsituation mit

positiven Finanzierungssalden sowohl beim Land als auch bei den Kommunen, erscheint es dem Landesrechnungshof mit Blick auf die finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie geboten, nach Verabschiedung des Gesetzentwurfs die Diskussion über die weitere Fortentwicklung aufzunehmen.

Für Erläuterungen sowie die Beantwortung von Fragen im Rahmen der für Herbst 2020 in Aussicht genommenen mündlichen Anhörung durch den Innen- und Rechtsausschuss und den Finanzausschuss steht der Landesrechnungshof gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
gez. Erhard Wollny