



Universität Greifswald, Institut für Geographie und Geologie,
Prof. Dr. Daniel Schiller, Friedrich-Ludwig-Jahn-Str. 17a, 17487 Greifswald

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innenausschuss.

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/4370

Mathematisch-
Naturwissenschaftliche
Fakultät

Institut für Geographie und Geologie
Lehrstuhl für Wirtschafts- und
Sozialgeographie

Prof. Dr. Daniel Schiller

Telefon: +49 3834 420 4524
Telefax: +49 3834 420 4481
daniel.schiller@uni-greifswald.de

07. August 2020

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Möglichkeit einer Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein. Ihrer Aufforderung komme ich hiermit gerne nach. Da in der Anfrage jedoch keine spezifischen Fragestellungen oder Schwerpunkte gelegt worden sind, erlaube ich mir, mich nur zu ausgewählten Punkten zu äußern, die ich besonders wichtig finde oder die mir auf Basis des Protokolls der Ersten Lesung vom 08. Mai 2020 als besonders strittig aufgefallen sind.

1. Ermittlung der tatsächlichen Bedarfe von Land und Kommunen (vertikale Dimension)

Das Landesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber mit seinen Forderungen eine anspruchsvolle Aufgabe gestellt. Aus meiner Sicht ist eine weitgehende Objektivierbarkeit des Leistungsspektrums von Land und Kommunen in der geforderten Form nicht möglich. Annäherungen sind denkbar, aber das im Gutachten vorgeschlagene Vorgehen suggeriert aus meiner Sicht fälschlicherweise, dass es eine weitgehende Berechenbarkeit geben kann. Die Komplexität der Aufgaben, die kommunale Selbstverwaltung und die Tatsache, dass insbesondere auf Ebene des Landes keine Vergleichsgruppen gebildet werden können (es gibt nur ein Schleswig-Holstein), führen zu dieser Unmöglichkeit. Selbstverständlich lassen sich Kriterien und Verfahren finden, die bis zu einem gewissen Grad eine Bewertung und Einordnung zulassen. Allerdings sollte dabei nicht der Eindruck erweckt werden, dass der objektive, normierte Finanzbedarf einfach „berechnet“ werden kann.

Aus diesem Grund überrascht es auch nicht, dass der Gesetzgeber sich die exakten Berechnungswege des Fifo-Gutachtens nicht zu eigen gemacht hat. Vor dem Hintergrund der Anforderungen des Landesverfassungsgerichts ergibt sich dadurch aber potenziell eine schwierige Situation. Es könnte argumentiert werden, dass gerade, weil das Gutachten einen anderen Weg eröffnet hätte, die nun vom

Gesetzgeber gewählte Verhandlungslösung als unzureichend bewertet wird. Objektiv betrachtet halte ich das letztlich gewählte Vorgehen für angemessen, bin aber bezüglich der juristischen Bewertung unsicher.

2. Bildung von Teilschlüsselmassen und Teilmasse für zentralörtliche Aufgaben

Die Systematik bei der Bildung von Teilschlüsselmassen bleibt unverändert. Auch die Gewichtungen der Teilschlüsselmassen zueinander wird kaum angepasst. Das gilt ebenfalls für die Vergabe der Mittel aus der Teilmasse für zentralörtliche Aufgaben. Diese Kontinuität ist ausgesprochen positiv zu bewerten.

Etwas überraschend ist dennoch, dass an diesem Punkt auf eine Verhandlungslösung innerhalb der kommunalen Ebene gehofft wurde. Dieses Vorgehen könnte als im Widerspruch zu einer vom Landesverfassungsgericht stärkeren Objektivierung der Bedarfsbestimmung gesehen werden. Das Gutachten des Fifo-Instituts hat diesbezüglich ein umfassendes Instrumentarium vorgelegt (Sterne-System), welches letztlich nicht angewandt wurde. Auch wenn ich das vorgeschlagene Sterne-System nicht für praktikabel halte und die Auswahl der Regressionsvariablen (Vier-Sterne Niveau) bzw. der Indikatoren für die Norm-Zuschussbedarfe (Fünf-Sterne Niveau) im Einzelnen nicht immer plausibel und transparent erläutert sind, könnte doch die Frage gestellt werden, welche objektivierbaren Kriterien stattdessen angelegt worden sind.

3. Nebenansätze

- a) **Soziallastenansatz:** Es ist uneingeschränkt positiv zu bewerten, dass der Soziallastenansatz im Wesentlichen unverändert im Gesetzentwurf Bestand hat.
- b) **Personen unter 18 Jahren:** Die Einführung eines Nebenansatzes für diese Bevölkerungsgruppe erscheint schlüssig begründet. Allerdings wird nicht klar, in welchen Aufgaben der Indikator Bedarfe adressieren soll (z. B. Schulkosten, Kita). Dadurch ist es schwer, die Gewichtung nachzuvollziehen und den Aufgabenbezug explizit nachzuvollziehen. Hier zeigt sich ein großer Nachteil der pauschalen Regressionen.
- c) **Flächenansatz:** Der Flächenansatz ist in seiner Konstruktion insofern problematisch, als dass er an der Straßenlänge ansetzt und damit an einem strategieanfälligen Indikator, der durch die Kommunen beeinflusst werden kann. Der Bau neuer Straßen wird damit unmittelbar durch höhere Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich honoriert. Dies steht außerdem Flächensparzielen entgegen. Darüber hinaus wird nicht klar, auf welche Aufgaben sich der Flächenansatz konkret bezieht. Gerade weil die Mittel finanzkraftunabhängig vergeben werden, müssten die Aufgaben, die dadurch adressiert werden, benannt und quantifiziert werden sowie bei der Vergabe der übrigen Schlüsselzuweisungen abgezogen werden. Durch den Straßenindikator adressierte Aufgaben dürften nicht nochmals durch die Einwohnerzahl adressiert werden.

Unklar bleibt auch, warum die Vergabe des Flächenansatzes finanzkraftunabhängig erfolgt, obwohl die Mittel sich doch aus der gleichen Teilschlüsselmasse generieren, die in anderen Bestandteilen finanzkraftabhängig vergeben wird. An dieser Stelle steht der Flächenansatz auch im Widerspruch zum Ansatz für Personen unter 18 Jahren, der finanzkraftabhängig vergeben wird. Positiv zu bewerten ist, dass im Gegenzug zur Einführung eines Flächenansatzes der Vorwegabzug für Straßenbau und Infrastrukturlasten abgeschafft wird.

4. Vorwegabzüge

Die Erhöhung der Anzahl der Vorwegabzüge ist negativ zu bewerten. Eine höhere Zahl an Vorwegabzügen verringert die Transparenz und die Ausgleichswirkung des Finanzausgleichssystems.

Transparenz: Es ist nachvollziehbar, dass einzelne Aufgaben durch den Gesetzgeber in Form von Vorwegabzügen in besonderer Weise sichtbar honoriert oder gefördert werden wollen. Allerdings ist der kommunale Finanzausgleich dafür aus meiner Sicht das falsche Instrument. Hierfür gibt es Förderprogramme, die außerhalb des Finanzausgleichs etabliert werden können. Im Finanzausgleich sollte ein möglichst einfaches System mit weitestgehenden Pauschalierungen im Mittelpunkt stehen. Dies ist letztlich weniger streitanfällig und führt zu einer höheren Verlässlichkeit, da nicht mit neuen Themen und politischen Schwerpunktsetzungen immer wieder in das System eingegriffen werden muss. Gleichzeitig nimmt es der Politik natürlich Stellschrauben, um explizit Akzente zu setzen.

Im Rahmen der jetzt vorliegenden Weiterentwicklung überrascht die Ausweitung der finanzkraftunabhängigen Bestandteile im Allgemeinen und die Erhöhung der Vorwegabzüge im Speziellen jedoch in besonderem Maße. Gerade durch das verfassungsgesetzlich betonte Gebot der bedarfsorientierten Ausgestaltung wäre ein anderes Ergebnis erwartbar gewesen. Das zunehmende „Herauspicken“ einzelner Aufgaben und ihre finanzkraftunabhängige Dotierung erhöhen eher die Gefahr, dass gegen das Gebot der Gleichbehandlung (aller Aufgaben) und das Verbot der Übernivellierung verstoßen wird. Einige der Vorwegabzüge adressieren darüber hinaus bereits durch die Masse für zentralörtliche Aufgaben bzw. die Zuweisungen für Personen unter 18 Jahren berücksichtigte Aufgaben (insbes. Zuweisungen für kommunale Schwimmsportstätten adressieren sowohl eine zentralörtliche Aufgabe, als auch eine Aufgabe, die sich besonders an kinderreiche Gemeinden (Stichwort: Lehrschwimmbekken) richtet). Hier ist nicht klar, ob ggf. eine Doppelanrechnung erfolgen könnte.

Ausgleichswirkung: Mit der Teilmasse für zentralörtliche Aufgaben wird bereits ein großer Teil der Leistungen aus dem FAG finanzkraftunabhängig vergeben. Mit dem Flächensatz kommt ein weiterer beträchtlicher Teil dazu. Dies wird ergänzt durch neue Vorwegabzüge. In der Summe verringert sich dadurch die distributive Funktion des Finanzausgleichs, durch die eine Annäherung von Finanzkraft und Finanzbedarf erreicht werden soll. Die Bedarfsgerechtigkeit des Systems nimmt damit potenziell ab.

5. Nivellierungshebesätze

Die Einbeziehung der kreisfreien Städte bei der Berechnung der Nivellierungshebesätze ist schlüssig. Bezüglich der „richtigen“ prozentualen Anrechnung des durchschnittlichen Hebesatzes (92 %, 90 % oder ein beliebiger anderer Wert) gibt es kein richtiges oder falsches Vorgehen. Letztlich hat die Anhebung zwei Effekte. Zum einen werden Anreize gesetzt, die Gewerbesteuer zu erhöhen. Dies kann man sowohl positiv (Ausschöpfung der Steuerbasis, Beteiligung der lokalen Unternehmen an den Infrastrukturkosten), als auch negativ bewerten (Attraktivität im Standortwettbewerb). Zum anderen profitieren die Kreise über eine höhere Kreisumlage. Die Absenkung des Nivellierungshebesatzes auf 90 % des durchschnittlichen Hebesatzes und das Hoffen auf eine Anpassung der Kreisumlagesätze erscheint hier kein sinnvolles Instrument. Aus meiner Sicht wäre es schlüssiger gewesen, die höheren Umlagegrundlagen bei der Aufteilung der Teilschlüsselmassen zu berücksichtigen und entsprechend das Gewicht der Teilmasse für Kreisaufgaben abzusenken. Damit wäre der Gesetzentwurf hinsichtlich einer Notwendigkeit zur Anpassung der Kreisumlage „neutral“ gewesen und hätte keine komplizierten Verhandlungen in den Kreistagen nach sich gezogen.

Ich würde mich freuen, wenn meine Stellungnahme konstruktive Impulse für die weiteren Beratungen geben kann und stehe bei Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Prof. Dr. Daniel Schiller