

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel

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

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

Ansprechpartner Knut Riemann
Durchwahl 0431.57005014
Aktenzeichen 970.12

Finanzausschuss des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Vorsitzenden Stefan Weber, MdL
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

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

nachrichtlich:

Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag,
im Hause

Städteverband Schleswig-Holstein,
im Hause

Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration
und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein

jeweils per E-Mail

Kiel, den 02.10.2020

**Mündliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags
zum Entwurf eines Gesetzes zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen
Finanzausgleichs;
Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 19/2119**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

in der gemeinsamen Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses und des Finanzausschusses am
30.09.2020 hatten wir Gelegenheit, uns im Rahmen einer Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur be-
darfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs zu äußern. Dabei nahm die Thema-

tik der Nivellierungssätze einen Schwerpunkt in der Debatte ein. Dieses nehmen wir zum Anlass, einige in der Sitzung aufgeworfene Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Verfassungsrechtlich sind Kreise Gemeindeverbände, die sich über eine Umlage finanzieren. § 19 Abs. 1 des FAG führt dazu aus: „Soweit die sonstigen Einnahmen oder Erträge und Einzahlungen eines Kreises seinen Bedarf nicht decken, ist eine Umlage von den kreisangehörigen Gemeinden und gemeindefreien Gutsbezirken zu erheben (Kreisumlage).“ Die Kreisumlage, die auf der Basis der gemeindlichen Steuerkraft und den Gemeindeschlüsselzuweisungen erhoben wird, erfüllt neben der fiskalischen Finanzierungsfunktion auch eine redistributive Ausgleichsfunktion. Das bedeutet, dass finanzstärkere Gemeinden per se einen höheren Anteil leisten als finanzschwächere Gemeinden (*Steuerkraft der Gemeinde Oststeinbek im Finanzausgleichsjahr 2020 4.422,71 Euro pro Einwohner bei einem Durchschnitt aller Gemeinden von 1.115,62 Euro pro Einwohner*). Damit ist die finanzkraftabhängige Kreisumlage Bestandteil des kommunalen Finanzausgleichs im weiteren Sinne. Die Kreisumlage erfüllt mehrere Tatbestandsmerkmale einer Steuer, die Kreisumlage ist jedenfalls kein Beitrag oder eine beitragsähnliche Abgabe im Sinne des Äquivalenzprinzips (vgl. BayVGh, BayVBl. 2011, 632). **Mangels eigener Kreissteuern werden die Kreise somit als Gemeindeverbände an den gemeindlichen Steuereinnahmen beteiligt.**
2. Die Steuerkraft ist als Ausdruck der eigenen Einnahmekraft einer Gemeinde einerseits Grundlage für die Gewährung von Gemeindeschlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich. Darüber hinaus ist die gemeindliche Steuerkraft Bestandteil der Umlagegrundlagen für die Erhebung der Kreisumlage. Bei der Ermittlung der Steuerkraft werden bei den Realsteuern nicht die tatsächlichen Hebesätze berücksichtigt, sondern **landesweit einheitliche fiktive Hebesätze, sogenannte Nivellierungssätze**. Vereinfacht gesagt erhalten Gemeinden mit geringerer Steuerkraft höhere Schlüsselzuweisungen, während Gemeinden mit höherer Steuerkraft geringere Schlüsselzuweisungen erhalten. Darüber hinaus erhalten sehr steuerstarke (abundante) Gemeinden keine Gemeindeschlüsselzuweisungen, sondern müssen eine Finanzausgleichsumlage abführen („negative Schlüsselzuweisungen“). Diese Systematik schließt anerkanntermaßen die Berücksichtigung der tatsächlichen gemeindlichen Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich aus, denn: Sofern eine Gemeinde gezwungen ist, ihre Hebesätze anzuspannen, würde sie im Gegenzug geringere Schlüsselzuweisungen erhalten. Andererseits würden Gemeinden, für die geringe Hebesätze auskömmlich sind, im Gegenzug höhere Schlüsselzuweisungen erhalten. Vor diesem Hintergrund ist in den kommunalen Finanzausgleichssystemen der Flächenländer die Anwendung von landeseinheitlichen Nivellierungssätzen, die sich regelmäßig an den tatsächlichen Hebesätzen orientieren, bundesweit üblich. Die grundsätzliche Anwendung von Nivellierungssätzen hatte das Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein in seinem Urteil vom 27.01.2017 zum kommunalen Finanzausgleich auch ausdrücklich bestätigt (LVerfG 4/15, Rn. 225).
3. Gleichwohl hat das Landesverfassungsgericht festgestellt, dass die in § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 des Finanzausgleichsgesetzes enthaltenen Regelungen zur Ermittlung der den Steuerkraftzahlen zugrunde liegenden fiktiven Hebesätze gegen Art. 57 Abs. 1 der Landesverfassung, insbesondere in dem hierin integrierten Gebot der Systemgerechtigkeit, verstoßen (LVerfG 4/15, Rn. 224). Das Landesverfassungsgericht hatte die Verfassungswidrigkeit mit der Nichteinbeziehung der kreisfreien Städte in die Durchschnittsbetrachtung begründet. Darüber hinaus hatte das Landesverfassungsgericht die Frage kritisch aufgeworfen, ob sich die Gewichtung des gewogenen Durchschnitts der Hebesätze mit dem Faktor 92 Prozent als willkürlich darstellt, diese Frage aber letztlich vor dem Hintergrund der „ohnehin erforderlichen Neufassung der Bestimmungen zur Ermittlung der Hebesätze“ nicht abschließend beantwortet (LVerfG 4/15, Rn. 235).

4. Den Vorgaben des Landesverfassungsgerichts folgend hat das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln in seinem Gutachten ‚Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein‘ (Anlage 4 zum Gesetzentwurf) zum einen vorgeschlagen, die kreisfreien Städte in die Durchschnittsberechnung mit einzubeziehen. Hinsichtlich der vom Landesverfassungsgericht offen gelassene Fragestellung, ob die Absenkung der Durchschnittssätze verfassungsgemäß ist, hat das FiFo-Institut vorgeschlagen, auf eine prozentuale Absenkung der Nivellierungssätze zu verzichten und stattdessen auf eine längere Zeitverzögerung abzustellen. Konkret haben die Gutachter vorgeschlagen, die Zeitverzögerung von den heute genutzten (unvermeidlichen) zwei Jahren um vier auf sechs Jahre auszudehnen (vgl. Anlage 4 zum Gesetzentwurf, H.2 S. 218). Diesem Vorschlag ist die Landesregierung jedoch nicht gefolgt und hat stattdessen eine Absenkung der gewogenen Durchschnittshebesätze von 92% auf 90% im Gesetzentwurf vorgeschlagen und dies mit einer „dämpfenden Wirkung“ begründet. Mit der FAG-Reform 2015 ist die Einbindung der abundanten Gemeinden in den kommunalen Finanzausgleich neu geordnet worden. Die sich daraus ergebenden geringeren Einnahmen der Kreise sollten durch eine Anhebung der gewogenen Durchschnittshebesätze von 90% auf 92% kompensiert werden: „Um einem Absinken des Umlagevolumens (Aufkommen aus Kreisumlage, der zusätzlichen Kreisumlage und dem Kreisanteil an der Finanzausgleichsumlage) durch die Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs aufgrund des moderat hohen Finanzausgleichsumlagesatzes zu begegnen, werden die Nivellierungssätze für die Steuerkraftermittlung von 90% auf 92% erhöht“ (Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs, Drs. 18/1659, Einzelbegründung zu § 21).
5. Der Schleswig-Holsteinische Landkreistag bewertet die im Gesetzentwurf enthaltene Regelung wie folgt:
- Zum einen stellt sich die Frage, ob eine derartige dämpfende Wirkung überhaupt erforderlich ist. In der Allgemeinen Begründung zum Gesetzentwurf wird jedenfalls darauf hingewiesen, dass der gewogene durchschnittliche Hebesatz bei der Grundsteuer A und B wie auch bei der Gewerbesteuer deutlich unter den gewogenen durchschnittlichen Hebesätzen der Kommunen anderer Flächenländer liegt; hierin erkennt das Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein durchaus eine Möglichkeit, die gemeindlichen Erträge zu steigern (vgl. Allgemeine Begründung, Ziff. 6.1, S. 108 f.). Dieses hat das Ministerium sowohl in seinem Bericht ‚Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein‘¹ als auch im jüngsten Haushaltskonsolidierungserlass vom 23.09.2020² ausdrücklich bestätigt.
 - Zum anderen ist fraglich, ob die Begründung des Gesetzentwurfes zur prozentualen Absenkung der gewogenen Durchschnittshebesätze den seitens des Landesverfassungsgerichts definierten Anforderungen genügen würde.

Unabhängig davon wirkt sich allein diese Abweichung vom Gutachtenvorschlag für die Kreise fiskalisch nachteilig aus. **Der Schleswig-Holsteinische Landkreistag beurteilt diesen Vorschlag im Gesetzentwurf jedoch nicht losgelöst, sondern im Kontext der gesamten Auswirkungen eines bedarfsgerechten kommunalen Finanzausgleichs.**

6. Gegen Erwägungen, unterschiedliche Nivellierungssätze für die Berechnung der Gemeindeschlüsselzuweisungen einerseits und die Erhebung der Kreisumlage andererseits oder aber kreisweit individuel-

¹ www.schleswig-holstein.de → Landesregierung → Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung → Themen → Kommunales → Kommunale Finanzen → Finanzsituation der Kommunen

² www.schleswig-holstein.de → Landesregierung → Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung → Themen → Kommunales → Kommunale Finanzen → Unterstützung defizitärer Kommunen

le Nivellierungssätze festzusetzen, bestehen auch im Lichte der Ausführungen des Landesverfassungsgerichts in seinem Urteil zum kommunalen Finanzausgleich **erhebliche rechtliche Bedenken**:

- Danach verbietet das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung es dem Gesetzgeber, bei der Finanzmittelverteilung bestimmte Gebietskörperschaften oder Gebietskörperschaftsgruppen sachwidrig zu benachteiligen oder zu bevorzugen. Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot steht willkürlichen Ausgestaltungen des Verteilungssystems entgegen. Es ist verletzt, wenn für die getroffene Regelung jeder sachliche Grund fehlt (LVerfG 4/15, Rn. 119).
- Das Gebot der Systemgerechtigkeit erfordert, dass die vom Gesetzgeber gewählten Maßstäbe, nach denen der Finanzausgleich erfolgen soll, nicht in Widerspruch zueinander stehen und nicht ohne einleuchtenden Grund verlassen werden. Zwar obliegt es der Entscheidung des Gesetzgebers, nach welchem System er eine bestimmte Materie ordnen will. Weicht er vom selbst bestimmten System ab, kann das jedoch einen Gleichheitsverstoß indizieren (LVerfG 4/15, Rn. 120).
- Das Nivellierungs- beziehungsweise Übernivellierungsverbot besagt, dass der Finanzausgleich vorhandene Finanzkraftunterschiede der Kommunen durch die Gewährung von Landesmitteln mildern, sie aber nicht völlig abbauen soll. Erst recht darf die tatsächliche Finanzkraftreihenfolge der Kommunen durch den Ausgleich nicht umgekehrt werden (LVerfG 4/15, Rn. 121).

Jedenfalls wären die im Ausschuss andiskutierten Erwägungen bundesweit ein Novum. Rein fiskalische Überlegungen dürften hier mit Blick auf die vom Landesverfassungsgericht definierten und zuvor dargestellten Anforderungen jedenfalls kaum ausreichend sein. Aufgrund der vielfältigen Wechselwirkungen innerhalb des Systems „Finanzausgleich“ birgt die isolierte Änderung eines Elementes das Risiko, **nicht beabsichtigte Folgewirkungen** auszulösen. Ohne eine ausführliche Diskussion unter Berücksichtigung von Simulationsrechnungen lassen sich die Wirkungen jedenfalls nicht bewerten.

7. Nach der Rechtsprechung zur Festsetzung der Kreisumlage haben die Kreise sowohl den eigenen Finanzbedarf als auch den Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden zu berücksichtigen. Hierzu gibt es in vielen Kreisen bereits etablierte Dialogformen. Allerdings richtet sich die Höhe des Kreisumlagesatzes nicht nach den finanzschwächsten Gemeinden (*OVG Rheinland-Pfalz, 10 A 11208/18.OVG*). Unabhängig davon richtet sich der Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden als auch der Kreise unmittelbar gegen das Land.
8. Ferner ist die These, dass die Kreisumlagesätze in der Vergangenheit nur angehoben wurden, nicht belegbar. Auch hier wird auf den Bericht des Innenministeriums zur ‚Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein‘ verwiesen. Anlage 11 des Berichts ist zu entnehmen, dass der gewogene Durchschnittshebesatz von 35,77% im Jahr 2015 auf 33,59% im Jahr 2020 abgesenkt wurde³. In dem Zeitraum haben insgesamt acht der elf Kreise ihren **Umlagesatz teils deutlich gesenkt**. Auch für 2021 sind vereinzelt weitere Umlagesenkungen in der Diskussion. Das zeigt, dass sich die Umlagesätze volatil verhalten und vor Ort ein angemessener Ausgleich zwischen den verschiedenen Finanzinteressen möglich ist und auch tatsächlich stattfindet. Im Bundesvergleich bewegen sich die Kreisumlagesätze am unteren Ende der Skala.
9. Im Ausschuss wurde die Frage aufgeworfen, ob die **Normierung fester Nivellierungssätze** ein Beitrag zum Ausgleich unterschiedlicher Interessen darstellen könnte. Die Normierung diskretionär festgesetzter Nivellierungssätze war in der Vergangenheit bei notwendigen Anpassungen stets konfliktbehaftet und hinkte oft hinter der tatsächlichen Steuerentwicklung hinterher. Dabei ist zu berücksichtigen,

³ Ohne die Absenkung der Kreisumlagesatzes des Kreises Pinneberg um 2 %-Punkte durch die 1. Nachtragshaushaltsatzung 2020

dass über die Höhe der Nivellierungssätze auch eine verstärkende Ausgleichswirkung bei den Gemeindeschlüsselzuweisungen erzielt wird, wobei hier geringere Nivellierungssätze finanzschwache Gemeinden benachteiligen. Je höher die fiktiven Hebesätze, desto mehr werden steuerschwache Gemeinden mit Schlüsselzuweisungen bedacht. Diese Wirkung resultiert daraus, dass bei einer Anhebung des fiktiven Hebesatzes der absolute Betrag, der für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen herangezogen wird, bei steuerstärkeren Gemeinden größer ist als bei steuerschwächeren, da der absolute Betrag mit Prozenten der Meßbeträge berechnet wird, die eben bei steuerstärkeren Gemeinden höher liegen. **Eine Senkung der Nivellierungssätze würde somit die Ausgleichswirkung des kommunalen Finanzausgleichs schwächen.**

10. Nach dem Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz) haben die Gemeinden von ihrem Gewerbesteueraufkommen eine **Gewerbesteuerumlage** an Bund und Land abzuführen (Bundes- und Landesvervielfältiger). Diese Gewerbesteuerumlage mindert somit bereits das gemeindliche Gewerbesteueraufkommen. Da den Gemeinden dieser Anteil tatsächlich nicht zur Verfügung steht, wird die gemeindliche Steuerkraft um die Gewerbesteuerumlage reduziert. Das geschieht in der Weise, dass vom landeseinheitlichen Nivellierungssatz der Gewerbesteuerumlagesatz des vorvergangenen Jahres abgezogen wird (vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 2 FAG). Grundlage der gemeindlichen Steuerkraft sind somit quasi die ‚Netto-Gewerbesteuereinnahmen‘ einer Gemeinde. Sofern der Gewerbesteuerumlagesatz – also der an Bund und Land abzuführende Anteil – sinkt, verbleibt den Gemeinden im Umkehrschluss auch ein höherer Netto-Anteil. Vor diesem Hintergrund ist es **systematisch folgerichtig**, dass auf einen höheren gemeindlichen Netto-Anteil, der den Gemeinden durch Senkung der Gewerbesteuerumlage verbleibt, auch ein entsprechender Anteil an Kreisumlage entfällt. In diesem Zusammenhang sei ein Vergleich zum Steuerrecht gestattet: Losgelöst von der Steuerprogression ist von einem höheren Einkommen auch eine (absolut) höhere Steuer abzuführen. **Eine Notwendigkeit, hier eine gesetzliche Regelung zu schaffen allein mit dem Ziel, den kreislichen Anteil an den Mehreinnahmen zu begrenzen, erkennen wir nicht.** Dies würde im Übrigen nach unserer Auffassung auch dem Gebot der Systemgerechtigkeit widersprechen.

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

sofern der Schleswig-Holsteinische Landtag den Bedarf sieht, in der komplexen Systematik des kommunalen Finanzausgleichs im Verhältnis zwischen Kreis und kreisangehörigem Bereich bedarfsgerecht nachzusteuern, so dürfen wir noch einmal auf das Instrument der differenzierten Kreisumlage zu sprechen kommen. Dieses Instrument, das bis 2007 Gegenstand des Finanzausgleichsgesetzes war und heute noch im kommunalen Finanzausgleich in Niedersachsen zur Anwendung kommt, ermöglicht es, die einzelnen Umlagegrundlagen unterschiedlich zu gewichten. Mit der differenzierten Kreisumlage hätten die Kreise somit eine Option, den besonderen Bedingungen im jeweiligen Kreisgebiet Rechnung tragen und damit eine zielgenaue Steuerung vor Ort vornehmen zu können. Hierzu verweisen wir auf unsere schriftliche Stellungnahme vom 07.08.2020 (Umdruck 19/4374, Anlage 1) sowie auf die schriftliche Stellungnahme des Kreises Nordfriesland (Umdruck 19/4453).

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Sönke E. Schulz
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied