



Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Vorsitzender des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtags
Herrn Lars Harms, MdL
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

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

Ihr Schreiben vom
05.04.2023

Unser Zeichen
41.06.00

Telefon 0431 988-0
Durchwahl 988-8681

Datum
3. Mai 2023

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den kommunalen
Finanzausgleich in Schleswig-Holstein, Gesetzentwurf der Fraktion der FDP
(LT-Drs. 20/812 und LT-Umdruck 20/1163)**

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

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

Der Landesgesetzgeber hat bei der Ausgestaltung seiner Gesetze und dem Einsatz seiner finanziellen Mittel einen weiten Ermessensspielraum. Mit dem Gesetzentwurf wird vorgeschlagen, die Finanzausgleichsmasse durch Zuführungen aus dem Landeshaushalt mit dem Ziel zu erhöhen zwei bereits bestehende Vorwegabzüge anzuheben und einen neuen einzuführen. Hierzu weist der Landesrechnungshof auf folgende Punkte hin.

I. Sinn und Zweck eines Kommunalen Finanzausgleichs

In seinen Bemerkungen 2018, Tz. 18 „Zur Zukunft des kommunalen Finanzausgleichs“, hat der Landesrechnungshof skizziert, welche „Stellung“ der Finanzausgleich im Gesamtfinanzierungssystem der Kommunen hat. Es geht hierbei um eine ausgleichende Funktion, nachdem den Kommunen bereits mit dem Grundgesetz eigene Steuereinnahmequellen zur Finanzierung ihrer Aufgaben zugewiesen wurden (z. B.: Anteile an den Gemeinschaftsteuern sowie die Realsteuern, die mit einem Hebesatzrecht ausgestattet sind).

Dies bedeutet, dass die „Grundfinanzierung“ der kommunalen Aufgabenerfüllung bereits auf diesem Wege in weiten Teilen gewährleistet ist. Die Finanzausgleichszuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich treten also „lediglich“ hinzu.

Gemäß Artikel 57 Abs. 1 LV SH geht es bei dem Kommunalen Finanzausgleich um die Gewährleistung einer der Aufgabenstellung der Kommunen gerecht werdenden angemessenen Finanzausstattung. Der Verfassungsgeber sieht „ausgleichswürdige Faktoren“ explizit bei der „Steuerschwäche“ betroffener Kommunen sowie bei einer „unterschiedlichen Belastung mit Ausgaben“. Beide „Faktoren“ sind deshalb die wesentlichen Anknüpfungspunkte für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs im Finanzausgleichsgesetz. Hierbei ist allerdings von Bedeutung, dass bei dem zweiten genannten Faktor „unterschiedliche Ausgabenbelastung“ angesichts der bereits oben erwähnten Steuerquellenzuweisung einerseits und der empirischen Erkenntnis einer „Spannbreite“ der Ausgaben je Einwohner bzw. je Fall zwischen den kommunalen Aufgabenträgern nicht jegliche „Abweichung“ gemeint ist, sondern lediglich „atypische“ über das „Normalmaß“ hinausgehende und gemessen an dem jeweiligen Haushalt wesentliche Abweichungen.

Vereinfacht ausgedrückt wird die Finanzausgleichsmasse also in Zuweisungen orientiert an der (mangelnden) Steuerkraft (Schlüsselzuweisungen) sowie Zuweisungen aus „aufgabenorientierten“ Vorwegabzügen aufgeteilt.

II. Zum Verhältnis zwischen steuerkraftnivellierenden Schlüsselzuweisungen und aufgabenorientierten Zuweisungen aus Vorwegabzügen

Verfassungsrechtliches Leitbild ist es, den Kommunen durch die Bereitstellung einer angemessenen Finanzausstattung eine kraftvolle kommunale Selbstverwaltung zu ermöglichen. Aufgrund der angestrebten Eigenverantwortlichkeit der Kommunen liegt es

nahe, ihnen - neben ihren eigenen Einnahmemöglichkeiten - auch die zusätzlich „erforderlichen“ Mittel aus dem Finanzausgleich grundsätzlich **ohne Zweckbindung** als allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung zu stellen. Diese „Rangfolge“ ergibt sich nach überwiegender Meinung aus dem Grundgesetz. Damit aber steht jede - steuerkraftunabhängige - Zuweisung auf Basis einer „unterschiedlichen Belastung mit Ausgaben“ systematisch in einem Spannungsverhältnis mit den steuerkraftorientierten allgemeinen Schlüsselzuweisungen. Und wegen der o. g. Rangfolge bedürfen erstere - zumindest, wenn sie im Finanzausgleich gewährt werden sollen - einer belastbaren Begründung im Hinblick auf die „Besonderheit“ bzw. „Gewichtigkeit“ der aus der jeweiligen Aufgabe resultierenden Belastung.

III. Bewertung des Gesetzentwurfs

Systematisch betrachtet sind alle 3 hier angesprochenen Vorwegabzüge nicht besonders überzeugend.

Der Vorwegabzug für die Frauenhäuser stammt aus einer Zeit, als die Finanzierung derartiger Einrichtungen primär in die freiwilligen kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben fiel. Hier hat sich mit der Ratifizierung des sog. Istanbul-Abkommens die Rechtslage geändert.

Der relativ neue Vorwegabzug für Schwimmbäder adressiert eine kommunale Aufgabe, deren Finanzierung u. E. auch auf „anderem Wege“ als gesichert angenommen werden könnte. Das Vorhalten von Schwimmstätten dient pflichtigen Aufgaben (Stichwort: Schulschwimmen), aber auch weiteren wichtigen gesellschaftspolitischen Aufgabenstellungen (gesundheitsfördernde Freizeitgestaltung, offene Jugendarbeit etc.). Mit Blick auf die Kostenintensität des Betriebs von Schwimmstätten spricht hier einiges dafür, dass diese Aufgabestellung „übergemeindlich“ gelöst werden muss. Aus dieser Perspektive böten sich die sog. Zentralitätsmittel des Finanzausgleichs als „anzunehmende“, d. h. bereits existierende Finanzierungsquelle an.

Die neu angeregte finanzielle Dotierung für „Tierheime“ stellt u. E. aus systematischen Gründen keine Aufgabenstellung dar, für die ein Vorwegabzug geboten erscheint. Möchte der Landesgesetzgeber kommunale Tierheime finanziell unterstützen, könnte dies über entsprechende Haushaltsansätze im Landeshaushalt erfolgen. Eine Aufstockung der Finanzausgleichsmasse durch Landesmittel ist dafür nicht erforderlich.

Zusammenfassend regen wir an, die Ausgestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs vorrangig bei den seit der letzten Novelle im Finanzausgleichsgesetz verankerten regelmäßigen Evaluationen (§ 5 FAG) in den Blick zu nehmen. Denn der Finanzausgleich ist ein komplexes Konstrukt mit vielfältigen Wechselwirkungen, die es bei potenziellen Änderungen zu berücksichtigen gilt.

Mit freundlichen Grüßen
gez. Erhard Wollny