



Bericht

der Landesregierung

Novellierung des FAG
Drucksache 18/354

Federführend ist das Innenministerium

I. Vorbemerkung

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat in seiner 15. Sitzung am 14. Dezember 2012 den Antrag Drucksache 18/354 beschlossen: „Die Landesregierung wird aufgefordert, zur 8. Tagung (Februar 2013) einen schriftlichen Bericht über die von ihr geplanten Eckpunkte, Ziele und Maßnahmen sowie den Zeitplan zur Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes in Schleswig-Holstein zu geben.“

Die erbetenen Informationen werden, soweit möglich, mit diesem Bericht vorgelegt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Landesregierung noch mitten in einem Dialogprozess mit der kommunalen Familie befindet. Vor diesem Hintergrund sind zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Aussagen zu einzelnen inhaltlichen Positionen oder gar zu Ergebnissen möglich. Der Bericht erstreckt sich deshalb auf die Ausgangslage für die Reform, auf die Ziele, auf die Eckpunkte im Sinne der inhaltlichen Strukturierung des Themas, auf die Maßnahmen im Sinne des methodischen Vorgehens und auf den Zeitplan.

II. Ausgangslage

II.1 Finanzsituation der Kommunen

Wie im Bericht des Innenministeriums zur Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein vom 19. November 2012¹ ausgeführt wird, stellt sich die Finanzsituation der Kommunen heterogen und teilweise auch schwierig dar. Ein Beleg dafür ist die Entwicklung der Kassenkredite der Kommunen²:

	2008	2009	2010	2011
I. Schleswig-Holstein:				
Kassenkredite in Mio. Euro	447	519	654	774
Kassenkredite in Euro/Einw.	158	183	231	273
II. Nachrichtlich – alle Flächenländer:				
Kassenkredite in Mio. Euro	29.801	34.943	41.064	45.045
Kassenkredite in Euro/Einw.	391	460	541	594

¹ Abrufbar unter www.innenministerium.schleswig-holstein.de ⇒ Kommunales und Sport ⇒ Kommunale Finanzen ⇒ Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein

² Schulden öffentlicher Haushalte, Statistisches Bundesamt, ‚Finanzen und Steuer‘, Fachserie 14 Reihe 5, Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Ländern, Schuldenstand zum 31.12. des Jahres

Kassenkredite dienen ursprünglich der Zielsetzung, vorübergehende Liquiditätsengpässe ausgleichen zu können. In den vergangenen Jahren wurden Kassenkredite jedoch zunehmend zur Finanzierung von Ausgaben der laufenden Rechnung verwendet. Der Bestand an Kassenkrediten stellt somit einen guten Indikator für strukturelle Defizite im kommunalen Bereich dar.³

Innerhalb eines Flächenlandes stellt sich die Finanzsituation sowohl der verschiedenen Kommunalgruppen als auch – innerhalb einer Kommunalgruppe – der einzelnen Kommunen sehr unterschiedlich dar. Dies belegt auch die folgende Übersicht, in der für die Kommunen Schleswig-Holsteins die Ende 2009 aufgelaufenen Fehlbeträge oder Jahresfehlbeträge dargestellt werden:

Kommunalgruppe	Anzahl der Kommunen innerhalb der Kommunalgruppe	davon Anzahl mit aufgelaufenem Fehlbetrag/ Jahresfehlbetrag	Summe aufgelaufener Fehlbeträge/ Jahresfehlbeträge (in Mio. Euro)
Kreisfreie Städte	4	4	401
Kreisangehörige Gemeinden	1.112	108	136
Kreise	11	7	122
Gesamtergebnis	1.127	119	659

Von den Ende 2009 aufgelaufenen Defiziten in Höhe von 659 Mio. Euro entfallen allein rd. 400 Mio. Euro oder rd. 60 % auf die vier kreisfreien Städte. Auch innerhalb der Gruppe der vier kreisfreien Städte verteilen sich die aufgelaufenen Defizite wiederum sehr unterschiedlich. Im Gegenzug wird jedoch auch deutlich, dass die überwiegende Mehrzahl der Kommunen in der Lage war, ein ausgeglichenes Ergebnis zu erreichen.

Die entsprechenden Angaben für die Jahre 2010 und 2011 sind noch mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, da im Zuge der Umstellung auf das doppelte Rechnungswesen zahlreiche Kommunen ihren Jahresabschluss noch nicht vorlegen konnten. Für 2010 wird mit einem Anstieg der aufgelaufenen Defizite auf rd. 750 - 800 Mio. Euro gerechnet. Für 2011 wird ein weiterer Anstieg auf etwa 900 Mio. Euro prognostiziert⁴.

³ Vgl. Jahresgutachten 2012/13 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Seite 216, ULR: <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/jahresgutachten-2012-2013.html?&L=0>

⁴ Vgl. Bericht des Innenministeriums zur Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein vom 19. November 2012, a. a. O.

Insoweit korrespondiert die Entwicklung der aufgelaufenen Defizite mit der zuvor dargestellten Entwicklung der Kassenkredite.

Ab 2012 ist eine leichte Entspannung der Finanzlage der Kommunen anzunehmen, die im Wesentlichen auf folgende Faktoren zurückzuführen ist:

- stabile Zuwächse bei den Steuereinnahmen sowie den Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich,
- spürbare Entlastungen durch die schrittweise Übernahme der Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund,
- zielgerichtete und verstärkte Unterstützung der Kommunen mit aufgelaufenem Defizit (vgl. Ziff. II.2 dieses Berichts),
- zielgerichtete und verstärkte Unterstützung der Kommunen beim Ausbau des Betreuungsangebotes für unter Dreijährige durch das Land.

Angesichts der erheblichen Belastungen in Form der aufgelaufenen Defizite müssen die Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung intensiv weiter fortgesetzt werden. Dieses gilt umso mehr, als dass auch nach der Einschätzung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung die Risiken für die weitere Haushaltskonsolidierung der Gebietskörperschaften erheblich sind⁵. In dem Zusammenhang werden folgende denkbare Risikofaktoren genannt:

- Mehrausgaben aufgrund eines Anstiegs der Finanzierungskosten auf historisch übliche Niveaus,
- Mehrausgaben aufgrund eines Anstiegs der Arbeitslosenzahlen,
- negative Auswirkungen auf den Anstieg der Steuereinnahmen aufgrund eines denkbaren, stärkeren Rückgangs des Wirtschaftswachstums.

Trotz der zuvor beschriebenen positiven Signale kann insoweit für die kommunalen Haushalte keine Entwarnung gegeben werden. Vor diesem Hintergrund kommt der Haushaltskonsolidierung einerseits sowie einer gerechten interkommunalen Finanzverteilung andererseits eine herausragende Bedeutung zu.

⁵ Vgl. Jahresgutachten 2012/13 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Seite 209, a. a. O.

II.2 Maßnahmen zur Unterstützung defizitärer Kommunen

Das Land hat in den vergangenen Jahren bereits auf die sich verschlechternde Finanzsituation der Kommunen reagiert. So wurde der Kommunale Bedarfsfonds, mit dem defizitäre Kommunen durch die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen unterstützt werden, zum Jahr 2009 von bislang 18 Mio. Euro jährlich auf 36 Mio. Euro aufgestockt. Zum Jahr 2010 ist eine weitere Aufstockung des Bedarfsfonds auf 50 Mio. Euro jährlich vorgenommen worden.

Die zuvor unter Ziff. II.1 dieses Berichts beschriebene heterogene Finanzsituation der Kommunen ist zum Anlass genommen worden, zum Jahr 2012 die Unterstützung defizitärer Kommunen mit aufgelaufenem Defizit neu zu strukturieren⁶. Dabei ist berücksichtigt worden, dass von den Ende 2009 aufgelaufenen Defiziten über 80 % allein auf 16 Kommunen⁷ entfielen. Diese Kommunen werden zielgerichtet bei der Haushaltskonsolidierung auch durch die Gewährung von Konsolidierungshilfen unterstützt (§§ 7, 16, 16 a FAG).

II.3 Überprüfung der strukturellen Rahmenbedingungen

Angesichts der heterogenen Finanzsituation im kommunalen Bereich stellt sich über die bislang getroffenen Maßnahmen zur Unterstützung defizitärer Kommunen hinaus grundsätzlich die Frage, ob auch die interkommunale Finanzverteilung aus heutiger Sicht noch sachgerecht und vertretbar ist.

Nach Artikel 49 Abs. 1 der Landesverfassung ist es Aufgabe des Landes, im Wege des Finanzausgleichs die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen. Hierfür stellt das Land im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wege des Finanzausgleichs Mittel zur Verfügung, durch die eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet wird. Diesem Verfassungsauftrag kommt das Land durch entsprechende Zuweisungen über den kommunalen Finanzausgleich nach. Dabei liegt der Schwerpunkt auf dem Steuerkraftausgleich durch die Gewährung von Schlüsselzuweisungen.

⁶ Gesetz zur Fortentwicklung der Konsolidierungshilfe vom 16. November 2012, GVOBl. Schl.-H. S. 703

⁷ vier kreisfreie Städte, sechs Kreise, sechs kreisangehörige Gemeinden

Unstrittig trifft den Landesgesetzgeber eine Beobachtungs- und Anpassungspflicht im Hinblick auf einmal getroffene finanzausgleichsrelevante Entscheidungen. Dieser Beobachtungspflicht soll durch die beabsichtigte Reform des kommunalen Finanzausgleichs entsprochen werden. Damit wird die Erwartung verknüpft, mögliche strukturelle Unwuchten im kommunalen Finanzausgleich aufzudecken und zu analysieren sowie diesen durch gesetzgeberische Maßnahmen entgegenzuwirken. Hierauf haben die Kommunen im Hinblick auf das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung einen berechtigten Anspruch.

III. Ziele

III.1 Unmittelbare/übergeordnete Ziele bei der Fortentwicklung des Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein

Eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs sollte zunächst an den folgenden übergeordneten Leitzielen ausgerichtet werden:

a) Transparenz

Die durchaus komplexe Rechtsmaterie des Finanzausgleichs sollte möglichst verständlich und plausibel sein. Unmittelbar aus den Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes selbst sollte ablesbar sein, was konkret mit welcher Zielsetzung erfolgt. So sollte beispielsweise künftig generell auf nicht näher definierte Zuführungs- und Abzugsbeträge (*vgl. etwa § 12 Abs. 2 FAG*) verzichtet werden.

b) Effizienz

In Zeiten insgesamt knapper finanzieller Ressourcen ist eine sachgerechte Mittelverteilung unerlässlich. Ein effizientes System setzt eine genaue Analyse der kommunalen Finanzsituation und der Finanzbedarfe voraus. Auf die unter Ziff. II dieses Berichts beschriebene Ausgangslage wird verwiesen.

c) Akzeptanz

Im Ergebnis können die mit der Reform des kommunalen Finanzausgleichs verbundenen Änderungen der abstrakten Regelungen zu Umschichtungen zwischen Kommunalgruppen einerseits sowie – innerhalb einer Kommunalgruppe – zwischen einzelnen Kommunen andererseits führen. Nach bisherigen Erfahrungen wird es daher im Ergebnis auch kein einvernehmliches Votum der kommunalen Landesverbände geben können. Umso wichtiger ist daher, die Notwendigkeit der Änderungen, also

den analytisch ermittelten Änderungsbedarf, transparent darzustellen und schlüssig zu begründen. Nur so werden die Entscheidungen des Gesetzgebers für die Kommunen selbst nachvollziehbar. Dies trägt zur Akzeptanz bei. Den Kommunen vermittelt es überdies eine erhöhte Rechts- und Planungssicherheit.

III.2 Grundsätzliche Ziele des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein

Unabhängig von den übergeordneten Leitzielen, die für eine erfolgreiche und rechts-sichere Reform des kommunalen Finanzausgleichs von entscheidender Bedeutung sind, muss der kommunale Finanzausgleich als solches die folgenden Ziele erfüllen, die sich aus Artikel 49 Abs. 1 der Landesverfassung ableiten lassen:

a) Fiskalisches Ziel

Dem kommunalen Finanzausgleich kommt zunächst eine Finanzierungs- und Aufstockungsfunktion zu. Im Ergebnis ist die Finanzmasse der Gesamtheit der Kommunen ergänzend aufzustocken, damit die kommunalen Gebietskörperschaften ihre Aufgaben in finanzieller Eigenverantwortung wahrnehmen können. Die Aufstockungsfunktion ist Voraussetzung dafür, die Leistungsfähigkeit der Kommunen zu sichern und eine angemessene Finanzausstattung zu erreichen.

b) Re-Distributives Ziel

Ferner kommt dem kommunalen Finanzausgleich eine Verteilungs- bzw. Ausgleichsfunktion zu. Diese soll zu einer Verringerung der Steuerkraftunterschiede zwischen den einzelnen Kommunen führen. Auch soll eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben ausgeglichen werden.

c) Allokatives bzw. meritorisches Ziel

Schließlich kommt dem Finanzausgleich auch eine Lenkungsfunktion zu. Nicht jede Aufgabe kann und soll von jeder Kommune wahrgenommen werden. Es geht also darum, durch Steuerung der Finanzverteilung Größeneffekte zu nutzen (allokatives Ziel) oder raumordnerische Ziele zu verfolgen (meritorisches Ziel).

Diesen grundsätzlichen Zielsetzungen muss auch ein neu gestalteter Finanzausgleich in Schleswig-Holstein Rechnung tragen.

IV. Inhaltliche Strukturierung und methodisches Vorgehen

IV.1 Dimensionen des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein

Im Zuge der Reform werden die folgenden Dimensionen des Finanzausgleichs näher untersucht:

a) Vertikale Dimension des Finanzausgleichs

Bei der vertikalen Dimension des kommunalen Finanzausgleichs geht es konkret um Fragen der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen im Rahmen des Steuerverbundes. Im Zentrum steht hier die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse, also Umfang und Höhe der bereitgestellten Mittel. Die im Bereich der vertikalen Dimension zu untersuchenden Fragestellungen greifen insoweit die fiskalische Zielsetzung des kommunalen Finanzausgleichs auf.

b) Horizontale Dimension des Finanzausgleichs

Bei der horizontalen Dimension des kommunalen Finanzausgleichs geht es konkret um die Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel zwischen den Kommunen (*interkommunaler Finanzausgleich*). Die horizontale Dimension, die sich im Wesentlichen auf das System der Schlüsselzuweisungen bezieht, entspricht insoweit der redistributiven Zielsetzung des kommunalen Finanzausgleichs.

c) Paternalistische Dimension des Finanzausgleichs

Neben den Schlüsselzuweisungen werden Mittel des kommunalen Finanzausgleichs für Zweckzuweisungen oder aus besonderen Gründen bereitgestellt.

In der beigefügten Anlage 1 werden sowohl die im Rahmen der Reform zu berücksichtigenden Ziele als auch die zu untersuchenden Dimensionen des kommunalen Finanzausgleichs schematisch dargestellt.

IV.2 Methodisches Vorgehen

Die Landesregierung ist bestrebt, die kommunale Familie eng in die Reform des kommunalen Finanzausgleichs einzubinden. Auch und gerade bei diesem wichtigen Projekt ist ein dialogorientierter Ansatz in Form eines offenen und fairen Miteinanders zielführend. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Änderungsvorschläge oft auf divergierende finanzielle Interessen auch innerhalb der kommunalen Familie stoßen können, so dass im Ergebnis ein einvernehmliches Votum aller kommunalen Landesverbände

nicht zu erwarten ist. Die erwiesene Bereitschaft aller kommunalen Landesverbände, sich aktiv am Diskussionsprozess zu beteiligen, ist zu würdigen.

Für den Dialogprozess wird die vorhandene Gremienstruktur genutzt. Eine entscheidende Rolle kommt dabei dem institutionalisierten Beirat für den kommunalen Finanzausgleich zu (§ 36 FAG). Aufgabe des Beirats ist, das Innenministerium in Fragen des kommunalen Finanzausgleichs zu beraten. Der Beirat, dem Vertreterinnen und Vertreter des Innenministeriums, des Finanzministeriums und der kommunalen Landesverbände angehören, hat Ende August 2012 den ‚Startschuss‘ für die Reform des kommunalen Finanzausgleichs gegeben. Ein Vertreter des Landesrechnungshofes nimmt während der Phase der Reform des kommunalen Finanzausgleichs als Gast an den Sitzungen teil.

Unterhalb des Beirats befasst sich eine Arbeitsgruppe ‚Kommunaler Finanzausgleich‘ intensiv mit den konkreten Fragestellungen und Regelungen des Finanzausgleichs. Die Arbeitsgruppe, die derzeit in einem engen, etwa zweiwöchentlichen Sitzungsrhythmus tagt, besteht aus Vertreterinnen und Vertretern des Innenministeriums, des Finanzministeriums, der kommunalen Landesverbände und – ebenfalls mit Gaststatus – des Landesrechnungshofes. Gewinn bringend ist dabei auch die Teilnahme kommunaler Praktiker an den Sitzungen der Arbeitsgruppe. Die Aufgabe der Arbeitsgruppenteilnehmer besteht darin, die Mitglieder des Beirats inhaltlich vorzubereiten.

Die Arbeitsgruppe untersucht die zuvor unter Ziff. IV.1 dargestellten Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs im Einzelnen. Innerhalb jeder der drei Dimensionen werden in der Arbeitsgruppe verschiedene Themen und Fragestellungen vorgestellt und erörtert. Zum Abschluss einer jeden Dimension werden die Ergebnisse und Arbeitspositionen an den Beirat rückgekoppelt.

Für alle Erörterungsergebnisse gilt: Sie können nur Zwischenstände abbilden. Ohnehin wird es nur bei einem Teil der zahlreichen Aspekte eine schnelle allseitige Übereinstimmung geben können. Vielfach dürften zwischen den vier kommunalen Landesverbänden, Innen- und Finanzministerium auch unterschiedliche Einschätzungen festgestellt werden. Erst wenn alle Themen erörtert sind, wird sich zeigen, welches Gesamtergebnis sinnvoll erscheint. Erst dann wird deshalb für die weitere Diskussion im Innenministerium ein Gesetzentwurf erstellt, der ein Gesamtkonzept aufgreift. Dieses wird dann in ein Gesetzgebungsverfahren gespeist werden.

Das Innenministerium erwägt, zu einzelnen, möglicherweise besonders streitbefangenen Fragestellungen eine gutachterliche Stellungnahme einzuholen (Stand: Januar 2013). Dies betrifft insbesondere die Frage der Aufteilung der Schlüsselzuweisungen auf die verschiedenen Kommunalgruppen. Inhalt und Umfang eines möglichen Gutachtenauftrages werden derzeit mit der kommunalen Familie erörtert.

V. Zeitplan

Die Ende August 2012 begonnene Reform des kommunalen Finanzausgleichs befindet sich mitten im Dialogprozess. Dieser Dialogprozess zu den einzelnen Aspekten des kommunalen Finanzausgleichs soll im Sommer 2013 abgeschlossen werden. Die Ergebnisse der gemeinsamen Beratungen sollen dann in einen Gesetzentwurf zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes münden, mit dem sich das Kabinett nach der Sommerpause 2013 befassen wird. Eine zweite Kabinettsbefassung sowie die Zuleitung des Gesetzentwurfes an den Schleswig-Holsteinischen Landtag sollen noch im Jahr 2013 erfolgen.

Das In-Kraft-Treten eines reformierten Finanzausgleichsgesetzes ist zum 1. Januar 2015 geplant. Im kommunalen Interesse wäre eine Verabschiedung des Gesetzes noch im Sommer 2014 wünschenswert, um so den Kommunen im Hinblick auf die Aufstellung ihrer Haushalte 2015 Planungssicherheit verschaffen zu können.

Der Zeitplan ist diesem Bericht als Anlage 2 beigefügt.

Anlage 1

Ziele und Themen bei der Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs		
Übergeordnete/unmittelbare Ziele bei der Fortentwicklung des Finanzausgleichs		
Transparenz	Effizienz	Akzeptanz
Grundsätzliche Ziele des kommunalen Finanzausgleichs		
Fiskalisches Ziel	Re-Distributives Ziel	Allokatives bzw. meritorisches Ziel
Finanzierungs- bzw. Aufstockungsfunktion	Verteilungs- bzw. Ausgleichsfunktion	Lenkungsfunktion
<i>=Leistungsfähigkeit aller Kommunen sichern und unterschiedliche Aufgabenbelastung ausgleichen</i>	<i>=Leistungsfähigkeit insb. steuerschwacher Kommunen sichern, Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse</i>	<i>=Steuerung bei externen Effekten oder Größenvorteilen (allokativ) bzw. politisch oder raumordnend begründeter Lenkungsabsicht (meritorisch)</i>
Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs (Parameter, 'Stellschrauben')		
vertikale Dimension (Finanzausgleichsmasse)	horizontale Dimension (Allgemeine Schlüsselzuweisungen)	paternalistische Dimension (Zweckgebundene Zuweisungen, Vorwegentnahmen u. ä.)
<i>wieviel?</i>	<i>wohin?</i>	<i>wofür?</i>

Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein: Zeitplan

