

**Virtuelle Kämmerertagung des Fachverbandes der
Kämmerer in Schleswig-Holstein e. V.**

29. September 2020

Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

Marc Seifert
Kommunaler Finanzausgleich



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

Ausgangslage / Verfassungsgerichtsurteile



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

Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs – Ausgangslage 2017

Das Landesverfassungsgericht urteilte mit LVerfG 4/15 und 5/15 über das reformierte und zum 1. Januar 2015 in Kraft getretene Finanzausgleichsgesetz (FAG):

- FAG ist in Teilen verfassungswidrig
- Neuregelungsfrist für den Gesetzgeber bis zum 31. Dezember 2020
- FAG bis dahin weiter anwendbar

Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs – Ausgangslage 2017

Verfassungswidrig sind Teile von

- § 3 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 (Höhe der Finanzausgleichsmasse)
- § 4 Absatz 1 Satz 1 (Bemessung der Schlüsselzuweisungen je gebildeter Gruppe)
- § 7 Absatz 2 Satz 1 Nummern 1 und 2 (dämpfende Ausgestaltung der sogenannten Nivellierungssätze)
- § 9 Absatz 1 (etwaige rauminduzierte Kosten der Aufgabenerfüllung)

Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs – Ausgangslage 2017

Verfassungswidrigkeit, weil Entscheidungsbegründungen als nicht ausreichend bzw. als nicht ausreichend dokumentiert bewertet wurden.

LVerfG dazu:

„Die benannten gesetzgeberischen Verfahrensschritte müssen nicht nur tatsächlich stattgefunden haben, sondern in den Gesetzesmaterialien (zum Beispiel in der Gesetzesbegründung oder in den Ausschussprotokollen) Niederschlag gefunden haben.“
(Rn. 113)

Das gilt auch für Themen, die letztlich nicht Eingang ins Gesetz gefunden haben. Siehe z. B. Leitsatz 7 „Es mangelt an substantiellen Erhebungen zu Auf die Berücksichtigung ... kann der Gesetzgeber nur dann verzichten, wenn er hierfür nachvollziehbare Gründe erhoben und dokumentiert hat.“

Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs – Ausgangslage 2017

Um den vom Landesverfassungsgericht beschriebenen Vorgaben nun besser gerecht zu werden, ist der Gesetzentwurf ausgesprochen umfangreich und beinhaltet z. B. auch die Protokolle des FAG-Beirats und der „AG Kommunaler Finanzausgleich“.

Gerade der umfangreiche Meinungsaustausch in der AG war und ist eine wichtige Grundlage des Gesetzentwurfs. Dies wird nun besser transportiert.

Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs – Ausgangslage 2017

Die Urteile bewerten also nicht betragsmäßige Größenordnungen des KFA. Sie sagen nicht, ob Finanzausgleichsmittel zu hoch, zu gering oder genau richtig bemessen wurden.

Das Landesverfassungsgericht stellt klar, warum dies in einem derartigen Verfahren nicht passieren wird.

„Die verfassungsgerichtliche Kontrolle beschränkt sich auf die Wahrung von Verfahrens-, insbesondere Sachverhaltsermittlungs- und Abwägungspflichten.

Eine Ergebniskontrolle, das heißt eine inhaltliche Überprüfung, ob die konkret festgesetzte Finanzausgleichsmasse der Höhe nach „angemessen“ oder ... jedenfalls „eindeutig unangemessen“ ist, scheidet aus.“ (Rn. 93 – 94)

Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs – Ausgangslage 2017

Urteil zur kommunalen Verfassungsbeschwerde:

„Der Antrag ist nur teilweise begründet.

Die zulässigerweise angegriffenen Vorschriften der § 3 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2, § 4 Abs. 1 Satz 1, § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 und § 9 Abs. 1 FAG 2014 sind verfassungswidrig.

Im Übrigen ist der Antrag unbegründet.“ (Rn. 82)

Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs – Ausgangslage 2017

Die Bedarfsfrage ...

Das FAG 2015 hatte bei seinen Bedarfsbetrachtungen auf tatsächlich geleistete Zahlungen der Kommunen aus der Vergangenheit abgestellt. Dies wurde für die Verteilung auf die Aufgabenebenen zu Grunde gelegt. Dabei wurde das Ziel verfolgt, die kommunale Wirklichkeit am besten abzubilden. Unterschiedliche Grade der Aufgabenwahrnehmungen würden sich in der großen Summe der Kommunen ausgleichen.

Die klagenden Kreise bemängelnden, dass eine verlässliche und transparente Bedarfsanalyse fehlen würde.

Auch seien Ist-Werten keine geeigneten Anknüpfungspunkte für Bedarfsermittlungen, wobei dazu auf „unwirtschaftliches Verhalten“ und „Luxusaufwendungen“, aber auch auf „Vollzugsdefizite“ hingewiesen wurde.

Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Ausgangslage 2017

Das Landesverfassungsgericht hat nun nicht nur Verfassungsverstöße in Form von unzureichenden Ausführungen zu Sachverhaltsermittlungen und Entscheidungsabwägungen zum FAG 2015 festgestellt und die kommunale Verfassungsbeschwerde als unbegründet eingestuft, sondern zum Teil detaillierte Aufträge an den Gesetzgeber gerichtet.

Dabei ist das Gericht gerade zur Frage der Bedarfsermittlung und der Verteilungssymmetrie ganz neue Wege gegangen. Hier sticht vor allem der geforderte Ebenenvergleich hervor, wonach die Finanzausstattung sowohl der Landesebene als auch der kommunalen Ebene vor Augen zu halten und diese mit dem Ziel einer verteilungsgerechten Abwägungsentscheidung einander gegenüberzustellen sei. Finanzkraft und Finanzbedarf von Kommunen und Land seien unter Beachtung der Gleichrangigkeit der Aufgaben zu analysieren, zu bewerten, zu gewichteten und zueinander in Beziehung zu setzen.

Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs 2017 bis 2020

Das Land und die kommunale Familie haben sich gemeinsam auf den Weg gemacht, die Urteile in einen neuen KFA zu übersetzen.

Die gemeinsame Arbeit erfolgte vor allem im FAG-Beirat und in der AG Kommunaler Finanzausgleich. Ein Meilenstein war die gemeinsame Formulierung einer Ausschreibung für ein notwendiges Grundlagen-Gutachten und die gemeinsame Auswahl eines Gutachters.

Zu einer gemeinsamen Vereinbarung über den neuen KFA kam es im Jahr 2019 leider nicht. Das Land hat stets erklärt, an seinen im Rahmen der Verhandlungen angebotenen Zusagen festzuhalten. Diese sind entsprechend in den Gesetzentwurf eingeflossen und blieben ungeachtet der Corona-Pandemie ausdrücklich bestehen.

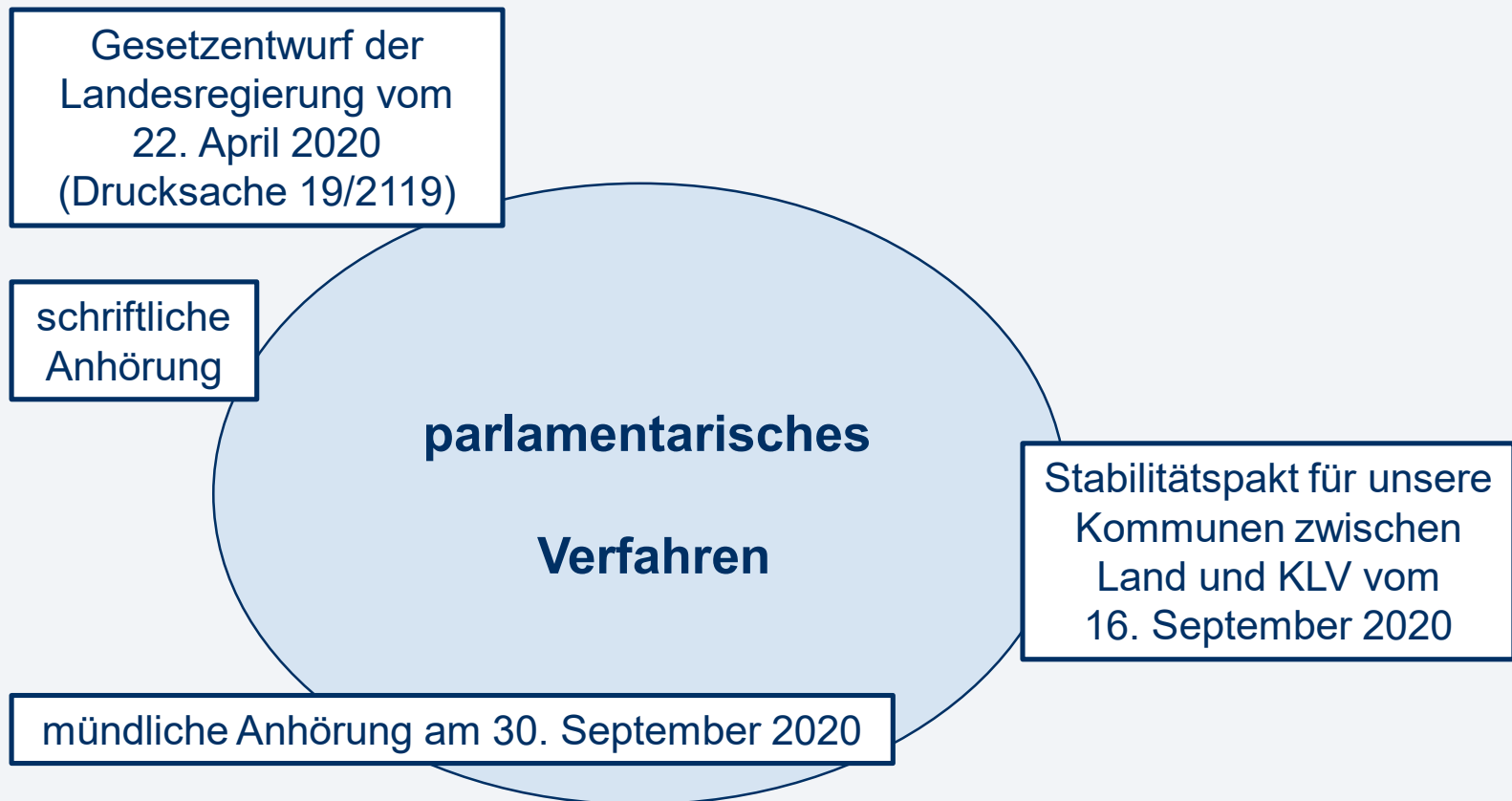
Am 22. April 2020 beschloss die Landesregierung ihren Gesetzentwurf.

Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs



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

Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs (Sachstand 28.09.2020)



Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs (Sachstand 28.09.2020)

Der Gesetzentwurf greift zuallererst die Kritik des Landesverfassungsgerichts auf:

- Ausgestaltung der vertikalen Verteilung
- Ausgestaltung der horizontalen Verteilung
- Behandlung raumindizierter Kosten
- Ausgestaltung der sog. Nivellierungssätze

Änderungen an den vom Landesverfassungsgericht geprüften und bestätigten Aspekten des KFA waren nicht prioritär (wie z. B. die grundsätzliche Ausrichtung auf drei Aufgabenebenen, die besondere Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen nach Maßgabe des Landesplanungsrechts, die Verwendung fiktiver – nicht nach weiteren Kriterien differenzierte – Hebesätze, der Soziallastenparameter, die Verteilung der Teilschlüsselmasse auf die verschiedenen Kategorien Zentraler Orte).

Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs (Sachstand 28.09.2020)

Vertikale Dimension

- Mittelzuführungen laut Gesetzentwurf und Mittelzuführungen infolge des Stabilitätspaktes
 - stärkste Zuführungen 2021, jährliche Steigerungen von 2022 bis 2024
 - Bei den Einigungsgesprächen in 2019 herrschte Einigkeit darüber, alles auf der Grundlage des KFA 2019 zu bewerten.
 - Alle Zuführungsmittel sind in Verbundsatzpunkte auf dieser Grundlage umgerechnet.
 - Das wird einen Dynamisierungseffekt zu Gunsten der kommunalen Seite bewirken.
Bei steigender Masse, bedeutet jeder Prozentpunkt einen steigenden Betrag.

Verbundsatz	2020	2021	2022	2023	2024
KFA g. R.	17,83 %				
Gesetzentwurf		18,07 %	18,12 %	18,17 %	18,22 %
voraussichtlich Steigerung durch Stabilitätspakt					

Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs (Sachstand 28.09.2020)

Vertikale Dimension

- Festlegung einer Regelüberprüfung der Finanzausgleichsmasse und ihrer Verwendung im Jahr 2024
- Sonderregelung für die zu erwartende negative Abrechnung des KFA 2020
 - laut Steuerschätzung September 2020 voraussichtlich rd. -184 Mio. Euro
 - Land und Kommunen übernehmen diesen Betrag hälftig
 - Abrechnung wird auf 10 Jahre verteilt (zunächst stärkere Leistungen des Landes, später Ausgleich durch Kommunen in den Jahren 2029 bis 2031)

Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs (Sachstand 28.09.2020)

Horizontale Dimension

- Neue Vorwegabzüge

- Zuweisungen zur Stärkung der Investitionskraft für Infrastrukturmaßnahmen der Gemeinden und Kreise i. H. v. 68 Mio. Euro
(Verteilung nach Quoten laut Stabilitätspakt)
- Zuweisungen für Integrationsaufgaben i. H. v. 11 Mio. Euro
(Verteilung nach Quoten laut Stabilitätspakt)
- Zuweisungen für kommunale Schwimmsportstätten i. H. v. 7,5 Mio. Euro
- Zuweisungen für den IT-Verbund Schleswig-Holstein i. H. v. 1,5 Mio. Euro

Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs (Sachstand 28.09.2020)

Horizontale Dimension

- Änderungen bei Vorwegabzügen

- Die Zuweisungen für Theater und Orchester sowie die Zuweisungen zur Förderung des Büchereiwesens werden künftig mit jährlich 2,5 % dynamisiert
- Die Zuweisungen zur Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen werden auf 7,5 Mio. Euro erhöht und künftig mit jährlich 2,5 % dynamisiert
- Die Zuweisungen für die Verwaltungsakademie Bordesholm werden auf 1,0 Mio. Euro erhöht.
- Die bisherigen Zuweisungen für Straßenbau und weitere Infrastrukturlasten wird es künftig nicht mehr geben. Die Mittel verbleiben vollständig in der Schlüsselmasse (+Dynamisierung infolge Verbundsatzeffekt). Es erfolgt keine Anrechnung auf die neu verabredeten Infrastrukturförderungen innerhalb und außerhalb des KFA.

Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs (Sachstand 28.09.2020)

Horizontale Dimension

- Einhergehend mit der Beibehaltung von drei Teilschlüsselmassen, den Empfehlungen des Gutachtens und der weiteren Einflüsse (wie die Auswirkungen des Stabilitätspaktes) sind die Teilschlüsselmassen-Verhältnisse anzupassen.

Der Gesetzentwurf sieht vor:

- Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden nach den §§ 6 bis 10 sowie Zuweisungen an die Gemeinde Helgoland und die Gemeinden auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen nach § 11 mit einem Anteil von 30,55 %**
- Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte nach den §§ 12 bis 14 mit einem Anteil von 53,75 %**
- Schlüsselzuweisungen an die Zentralen Orte nach § 15 mit einem Anteil von 15,70 %**
(*anzupassen nach Stabilitätspakt)

Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs (Sachstand 28.09.2020)

Horizontale Dimension

- Berücksichtigung der Kompensationsmittel im Bereich der Gewerbesteuer und der Gemeindeanteile an der Lohn- und Einkommensteuer bei der Ermittlung der Steuerkraft (wichtig für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen und für die Umlagegrundlagen, vor allem der Kreisumlage)

Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs (Sachstand 28.09.2020)

Horizontale Dimension

• Nivellierungssätze

- Die klagenden Kreise hatten sich
 - gegen die Nichtberücksichtigung der Hebesätze der kreisfreien Städte gewandt,
 - gegen eine lediglich anteilige Berücksichtigung des Durchschnitts gewandt
 - und eine Differenzierung der Nivellierungssätze gefordert.
- Das Landesverfassungsgericht ist dem nur teilweise gefolgt:
 - Die Verwendung fiktiver Hebesätze an sich ist zulässig.
 - Es besteht keine verfassungsrechtlich unterlegte Pflicht die fiktiven Sätze nach weiteren Kriterien zu differenzieren.
 - Die Ermittlung der durchschnittlichen Hebesätze auf der Grundlage der tatsächlichen Hebesätze des kreisangehörigen Bereiches ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Hebesätze des kreisfreien Raumes ist nicht nachvollziehbar.

Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs (Sachstand 28.09.2020)

Horizontale Dimension

- Nivellierungssätze

- Die Hebesätze der kreisfreien Städte fließen künftig in die Berechnung der Nivellierungssätze ein.
- Die ermittelten Durchschnittshebesätze werden auf 90 % gedämpft.
- Es werden eigenständige Nivellierungssätze für die Grundsteuer A, die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer verwendet.

Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs (Sachstand 28.09.2020)

Horizontale Dimension

- Einführung der bedarfsinduzierten Einwohnerzahl und des Ausgleichs bedarfstreibender Flächenlasten

Die Gutachter haben sich eingehend mit der Frage beschäftigt, welche Faktoren bedarfsbestimmend sind.

Dabei wurde eine Vielzahl von Größen identifiziert und bestätigt.

Aus dieser Anzahl wurden die wesentlichen Faktoren herausgearbeitet.

Abschließend wurde ermittelt, welche Indikatoren die größten Erklärungswerte bieten.

Im Ergebnis ergab sich klarer Handlungsbedarf im Hinblick auf junge Menschen und Flächenlasten.

Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs (Sachstand 28.09.2020)

Horizontale Dimension

- Einführung der bedarfsinduzierten Einwohnerzahl

Die Gutachter haben die Bedeutung verschiedener Einwohnerstrukturen nach Altersgruppen untersucht. Im Ergebnis ist festzustellen, dass einige wenige Altersstrukturen die Bedarfe wesentlich bestimmen und im hohen Maße mit einem großen Teil der kommunalen Aufgaben korrelieren. Diesen Altersgruppen ist gemeinsam, dass sie alle aus Menschen unter 18 Jahre bestehen.

Andere Gruppen, an die man vielleicht auch denken könnte, wie die ebenfalls betrachteten Gruppen der Menschen über 65 Jahre oder über 75 Jahre, hatten – zumindest derzeit – keine vergleichbare Bedeutung.

Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs (Sachstand 28.09.2020)

Horizontale Dimension

- Einführung der bedarfsinduzierten Einwohnerzahl

Mit der Berücksichtigung junger Menschen wird nun im Rahmen der Schlüsselzuweisungen ein Ausgleich bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten geschaffen.

Das Gewicht dieses Ausgleichs bemisst sich an dem Verhältnis der Bedeutung der jungen Einwohnerinnen und Einwohner zu der Bedeutung aller Einwohnerinnen und Einwohner:

- Schlüsselzuweisungen an Gemeinden mit dem Faktor 0,5
- Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte mit dem Faktor 0,3

Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs (Sachstand 28.09.2020)

Horizontale Dimension

- Einführung der bedarfsinduzierten Einwohnerzahl - praktische Umsetzung:

Einwohnerzahl (Bevölkerungsstatistik zum 31. Dezember des Vorvorjahres^{***})
ggf. einschließlich Demografiefaktor

+

Menschen 0 bis unter 18 J. (Bevölkerungsstatistik zum 31. Dezember des
Vorvorjahres^{***})
x 0,5 (für Schlüsselzuweisungen an Gemeinden)
bzw. x 0,3 (für Schlüsselzuweisungen Kreise und kreisfreie Städte)

(^{***}neuer Stichtag!)

Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs (Sachstand 28.09.2020)

Horizontale Dimension

- Einführung des Ausgleichs bedarfstreibender Flächenlasten

Die Gutachter haben die Bedeutung verschiedener flächen- und raumbezogener Bedarfstreiber untersucht. Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Gemeindestraßenkilometer bzw. Kreisstraßenkilometer im hohen Maße mit den entsprechenden Bedarfen korrelieren.

Andere Indikatoren, an die man vielleicht auch denken könnte, wie die ebenfalls betrachtete Gemeindefläche, haben einen geringeren Erklärungsgehalt.

Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs (Sachstand 28.09.2020)

Horizontale Dimension

- Einführung des Ausgleichs bedarfstreibender Flächenlasten

Mit der Berücksichtigung der jeweiligen Straßenkilometerwerte wird nun im Rahmen der Schlüsselzuweisungen ein Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten geschaffen.

Das Gewicht dieses Ausgleichs bemisst sich an dem Verhältnis dieser Bedarfe an der Gesamtheit der Bedarfe:

- 15 % der Schlüsselzuweisungen an Gemeinden
- 6 % der Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte

Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs (Sachstand 28.09.2020)

Horizontale Dimension

- Einführung des Ausgleichs bedarfstreibender Flächenlasten - praktische Umsetzung:

Straßenkilometer

X

Eurobetrag (errechnet aus der Summe der zur Verfügung stehenden Mittel durch die Summe der Straßenkilometer)

Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs (Sachstand 28.09.2020)

Stichwort Indikatoren

Der Gesetzentwurf bedient sich der Indikatoren, um Bedarfen mit einem gut greifbaren Rechenwert zu begegnen.

Diese Indikatoren werden aufgrund ihrer hohen Korrelation gewählt. Sie sind quasi Stellvertreter-Werte mit einem hohen Erklärungsgehalt. Sie decken also mehr und auch anderes ab, als ihre eigentliche Bedeutung.

Bsp.: Die Gemeindestraßenkilometer bieten einen außerordentlich guten Wert, um verschiedenste flächen- und rauminduzierte Bedarfe zu bemessen. Das gilt also auch für Bedarfe, die keinerlei Bezug zu einer Gemeindestraße haben. Daher kann dies auch kein Straßenbauansatz sein, was dieses Element missdeuten würde.

Außerhalb des Gesetzentwurfes

Infrastrukturfonds „Schule, Klimaschutz und Mobilität“

(Ziffer II des Stabilitätspakts)

- außerhalb des KFA
- Gesamtvolumen i. H. v. 150 Mio. Euro
- Prioritär zur Kofinanzierung des Bundesprogramms für Ganztagsbetreuung
- weitere Förderschwerpunkte wie Erneuerbare Energien Anlagen im Bereich von Schulbaumaßnahmen (10 Mio. Euro) und kommunale Radwege (20 Mio. Euro)
- Land und Kommunen verständigen sich auf weitere Budgets, Ausgestaltungen und Förderschwerpunkte

**Am 30. September 2020 geht es mit
der mündlichen Anhörung weiter!**



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