



Bericht

der Landesregierung

**Bericht zum Sachstand und zur Planung der Überarbeitung des kommunalen
Finanzausgleichs**

Drucksache 19/442

Federführend ist das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration

In der 21. Sitzung am 26. Januar 2018 hat der Schleswig-Holsteinische Landtag die Drucksache 19/442 angenommen. Mit dieser wird die Landesregierung gebeten, in der 10. Tagung des Landtages schriftlich über den aktuellen Sachstand und die weitere Planung der vom Landesverfassungsgericht geforderten Überarbeitung von Vorschriften des Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich (FAG) zu berichten.

I. Urteile des Landesverfassungsgerichts vom 27. Januar 2017

Das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht hat in seinen Entscheidungen vom 27. Januar 2017 über den Normenkontrollantrag (LVerfG 4/15) der damaligen Landtagsfraktionen von CDU, FDP und PIRATEN sowie über die kommunale Verfassungsbeschwerde (LVerfG 5/15) der Kreise Nordfriesland, Ostholstein und Schleswig-Flensburg dem Gesetzgeber aufgegeben, spätestens ab dem Finanzausgleichsjahr 2021

- die Finanzausgleichsmasse orientiert an den Bedarfen von Land und Kommunen zu ermitteln (vertikaler Finanzausgleich). Unter der Prämisse der Gleichrangigkeit von Landes- und kommunalen Aufgaben und der sich daraus ableitenden Verteilungssymmetrie soll hier ein substantiiertes Ebenenvergleich die Grundlage bilden (vgl. LVerfG 4/15 Rn 91 und 99),
- den horizontalen Finanzausgleich unter Beachtung des Gebots der interkommunalen Gleichbehandlung, des damit eng verknüpften Gebots der Systemgerechtigkeit, des Nivellierungs- bzw. Übernivellierungsverbots sowie des Gebots der Aufgabengerechtigkeit zu gestalten (LVerfG 4/15 Rn 116),
- sich vertiefter mit der Frage eines Verzichts oder der Einführung eines Flächen- oder sonst wie raumbezogenen Indikators auseinanderzusetzen (LVerfG 4/15 Rn 207),
- sich vertiefter mit der Frage der Ausklammerung oder der Berücksichtigung der Daten der kreisfreien Städte bei der Ermittlung der zugrundeliegenden fiktiven Hebesätze nach § 7 Absatz 2 Nummer 1 und 2 FAG auseinanderzusetzen (LVerfG 4/15 Rn 233; LVerfG 5/15 Rn 159).

Darüber hinaus lässt das Landesverfassungsgericht erkennen, dass sich der Gesetzgeber mit folgenden Punkten auseinandersetzen muss:

- Den Kommunen müssen Mittel in einem Umfang zur Verfügung stehen, der es ihnen ermöglicht, neben den Pflichtaufgaben noch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erledigen (LVerfG 4/15 Rn 111)
- Gewichtung des gewogenen Durchschnitts der Hebesätze mit 92 Prozent nach § 7 Absatz 2 Nummer 1 und 2 FAG (LVerfG 4/15 Rn 233; LVerfG 5/15 Rn 160)
- Besondere Beobachtungspflicht des Gesetzgebers hinsichtlich der Gewichtung des Sozialparameters nach § 9 FAG (LVerfG 4/15 Rn 235; LVerfG 5/15 Rn 171).

II. Stand der Umsetzung der bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

Der Landesregierung sind die Leistungsfähigkeit und angemessene Finanzausstattung der schleswig-holsteinischen Kommunen ein besonderes Anliegen. Dem dient die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs. Die Aufgaben der Kommunen und des Landes werden zum ersten Mal sowohl vertikal als auch horizontal gegenübergestellt und bewertet werden. Diesen Weg will die Landesregierung – wie bei der Vereinbarung zwischen dem Land Schleswig-Holstein und den kommunalen Landesverbänden über Entlastungsmaßnahmen vom 11. Januar 2018 – partnerschaftlich gemeinsam mit der kommunalen Familie beschreiten.

Die Rahmenbedingungen sollen derart gestaltet werden, dass die Kommunen vor Ort verantwortungsvoll ihre Aufgaben erfüllen und Veränderungen zum Wohle ihrer Bürgerinnen und Bürger bewirken können. Bei der bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs wird die Landesregierung die – zur nachhaltigen Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben erforderliche – Mindestausstattung gewährleisten und eine – unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit – aufgabenadäquate Finanzausstattung sicherstellen.

Neben den unter I. aufgeführten Themenfeldern bringt die Landesregierung parallel eine ganze Reihe von konkreten Themen voran, die Einfluss auf die Arbeit an der bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs haben. So werden auch zu berücksichtigen sein: die Neuordnung der Kita-Finanzierung, die Finanzierung von kommunalem Schulbau, kommunalem Straßenbau und Frauenhäusern, das Brachflächenrecycling bzw. Flächenrecyclingstrategien, die Verteilung von Aufgaben zwischen Land und Kommunen, eine transparentere Zuordnung der Zuständigkeiten im Bereich frühkindlicher Bildung bzw. eine Prüfung im Bildungssektor, ob Verantwortlichkeiten gebündelt und Doppelzuständigkeiten abgebaut werden können.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur wird für die Nutzung digitaler Endgeräte für Schülerinnen und Schüler eine Standardisierungslösung und ein Modell für eine Bezuschussung im notwendigen Maße unter Berücksichtigung sozialer Kriterien erarbeiten. Die Rahmenbedingungen für eine finanzielle Unterstützung der Kommunen durch den möglichen Digitalpakt sind, wenn die Antragsteller Betrieb, Wartung und Interoperabilität der Infrastruktur sicherstellen, bei den Lösungen zu berücksichtigen. Zu einem geeigneten Zeitpunkt wird die Verzahnung mit dem KFA-Vorhaben erfolgen.

Zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs wird ein Gutachten in Auftrag gegeben werden. Das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration (MILI) bereitet gemeinsam mit den kommunalen Landesverbänden und dem Finanzministerium (FM) die Vergabe des Gutachtens vor. Um den vom Landesverfassungsgericht geforderten Ebenenvergleich (Land/Kommunen) zu ermöglichen, ist eine gemeinsame gutachterliche Ermittlung des kommunalen Bedarfs und des Landesbedarfs erforderlich.

Die Ausgestaltung der Auftragsbeschreibung, die Auswahl der Gutachterin bzw. des Gutachters und die Festlegung der Methodik der Finanzermittlung sollen im Einvernehmen mit den kommunalen Landesverbänden erfolgen.

Die kommunalen Landesverbände haben sich dafür ausgesprochen, die auch nach ihrer Einschätzung bewährte Arbeitsstruktur der Zusammenarbeit beizubehalten. Die inhaltliche Auf- und Vorbereitung der Themen findet im Beirat für den

kommunalen Finanzausgleich unter der Leitung von Staatssekretärin Herbst – § 29 FAG – sowie in der Arbeitsgruppe (AG) kommunaler Finanzausgleich statt. Neben Vertreterinnen und Vertretern des MILI gehören auch Vertreterinnen und Vertreter des FM sowie der kommunalen Landesverbände den genannten Gremien an. Zwei Vertreterinnen oder Vertreter des Landesrechnungshofs sowie eine Vertreterin oder ein Vertreter der Staatskanzlei nehmen als Gäste an den Sitzungen teil. In der AG treten darüber hinaus auch von den Verbänden benannte Expertinnen und Experten aus der kommunalen Praxis hinzu.

Im Beirat haben sich die Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Landesverbände für eine Begutachtung, insbesondere für die Ermittlung des Landesbedarfs und des kommunalen Bedarfs, ausgesprochen.

Der Zeitplan für die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs stellt sich derzeit nach Beratung im FAG-Beirat wie folgt dar:

- Frühjahr 2018:
 - Klärung aller Fragen einer Gutachterbeauftragung einschließlich Klärung von Fragen mit Fachressorts
- bis Frühsommer 2018
 - Vergabe des Gutachtens
- bis Frühjahr 2019
 - Erarbeitung des Gutachtens
- April 2019 bis September 2019
 - Auswertung und Bewertung des Gutachtens
- bis Dezember 2019
 - Erarbeitung Gesetzentwurf, Anhörung, Kabinettsbefassungen
- Januar/Februar 2020
 - 1. Lesung Gesetzentwurf Landtag
- Spätestens 1. Januar 2021
 - Inkrafttreten

Mit der bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs ist eine umfassende gutachterliche Befassung verbunden, mit der auch wissenschaftliches Neuland betreten wird. Dies umzusetzen ist eine – nicht nur für die

Wissenschaft – anspruchsvolle Aufgabe. Allein die Vergabe, die Erstellung und die Auswertung des Gutachtens werden einen Zeitraum von weit über einem Jahr in Anspruch nehmen. Die Zeit ist erforderlich, um der bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs gerecht werden zu können. Angesichts dieser anspruchsvollen Aufgabe ist dies ein ambitionierter Zeitplan, der jedoch aufgrund der zeitlichen Vorgabe des Landesverfassungsgerichts eingehalten wird.

In mehreren Sitzungen der AG kommunaler Finanzausgleich sowie in der Sitzung des FAG-Beirats am 20. Dezember 2017 wurden die verfahrenstechnischen und inhaltlichen Eckpunkte der bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs beraten.

Für das Vergabeverfahren stehen folgende Eckpunkte fest:

- Nach Beratung durch die GMSH wird unter dem Aspekt der Rechtssicherheit ein EU-weites Vergabeverfahren durchgeführt.
- Dem Vorschlag der GMSH folgend, wird die Ausschreibung im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens mit einem Teilnahmewettbewerb durchgeführt.
- Die in der Arbeitsgruppe abgestimmten Gutachterinnen und Gutachter sollen angeschrieben und auf die Ausschreibung hingewiesen werden.
- Der Aspekt der Methodik der Bedarfsermittlung erhält in dem Vergabeverfahren ein wesentliches Gewicht und wird somit zu einem wichtigen Vergabekriterium.

Zum Inhalt des Gutachtens haben Land und Kommunen folgende Eckpunkte vereinbart:

- Ermittlung der Finanzausgleichsmasse (vertikaler Finanzausgleich) orientiert sich an den Bedarfen von Land und Kommunen.
- Bildung der vertikalen Finanzausgleichsmasse sowie deren horizontale Verteilung unter Berücksichtigung der Anforderungen aus dem Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung, dem Gebot der Systemgerechtigkeit, dem Nivellierungs- bzw. Übnivellierungsverbot sowie dem Gebot der Aufgabengerechtigkeit.

- Ermittlung der kommunalen Mindestausstattung, die es den Kommunen ermöglicht, neben den Pflichtaufgaben noch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erledigen.
- Vertiefte Untersuchung zu einem Flächenfaktor bzw. raumbezogenen Indikator. Die Gutachterin bzw. der Gutachter soll den Bedarf bzw. die Sachgerechtigkeit beurteilen sowie einen konkreten Vorschlag zur möglichen Ausgestaltung unterbreiten und bewerten.
- Untersuchungen zur Berücksichtigung der Daten der kreisfreien Städte bei der Ermittlung der zugrundeliegenden fiktiven Hebesätze nach § 7 Absatz 1 Nummer 1 und 2 FAG.
- Untersuchungen zur Gewichtung des gewogenen Durchschnitts der Hebesätze mit 92 Prozent nach § 7 Absatz 1 Nummer 1 und 2 FAG.
- Untersuchungen zu den Beobachtungspflichten des FAG-Gesetzgebers.
- Für den kommunalen Schulbau und kommunalen Straßenbau sowie die Bezuschussung eigener digitaler Endgeräte für Schülerinnen und Schüler soll – wie für die Aufgaben insgesamt – eine ausreichende Finanzierung der Kommunen erreicht werden.
- Bei laufenden Prozessen (Kita-Finanzierung, Finanzierung Frauenfach-einrichtungen) wird Kontakt zu den Fachressorts gehalten, so dass Ergebnisse bzw. Zwischenergebnisse in die Begutachtung mit einfließen können.
- Die Prüfung der Besserstellung von Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich, die Brachflächenrecycling oder Flächenrecyclingstrategien betreiben, erfolgt unter Hinzuziehung des Fachressorts in der Arbeitsgruppe. Die Ergebnisse werden im Gutachten berücksichtigt.
- Bei der transparenteren Zuordnung der Zuständigkeiten bei der Finanzierung frühkindlicher Bildung, der Prüfung im Bildungssektor, ob Verantwortlichkeiten gebündelt und Doppelzuständigkeiten abgebaut werden können bzw. bei der Verteilung der Aufgaben zwischen Land und Kommunen wird die Gutachterin bzw. der Gutachter gebeten, Punkte, die bei der Analyse, Bewertung und Gewichtung der Aufgaben aufgefallen sind, im Gutachten zu benennen und ggfs. Lösungsvorschläge zu erarbeiten.

In zwei Sitzungen der AG kommunaler Finanzausgleich sowie in der Sitzung des FAG-Beirats am 2. März 2018 wurde ein Einvernehmen mit den kommunalen Landesverbänden über die Unterlagen (Leistungsbeschreibung, Kriterien für die Gutachtenvergabe sowie Vertragsentwurf Erstellung Gutachten) für die Gutachtenvergabe erzielt.

Weiterhin hat das MILI die vertrauensvolle Zusammenarbeit der Beteiligten im FAG-Beirat und der AG kommunaler Finanzausgleich bekräftigt und die Einbindung in das weitere Verfahren präzisiert:

- Den kommunalen Landesverbänden wird die direkte Beteiligung am Auswahlverfahren für die Gutachterinnen bzw. den Gutachter durch die Teilnahme an den Verhandlungen über die Angebotsinhalte mit den Bietern ermöglicht.
- Die kommunalen Landesverbände erhalten über das MILI die Möglichkeit der Kommunikation mit der Gutachterin bzw. dem Gutachter. Daten, die die Gutachterin bzw. der Gutachter erhält, werden auch den kommunalen Landesverbänden zur Verfügung gestellt. Der gegenseitige Informationsaustausch wird über das MILI sichergestellt („Datendrehscheibe“).
- Über wesentliche Zwischenschritte der gutachterlichen Tätigkeit findet ein Informationsaustausch mit dem Auftraggeber und mit Mitgliedern des FAG-Beirats statt. Auf Anforderung kann die Gutachterin bzw. der Gutachter nach Absprache mit dem MILI für Darstellungen und Erläuterungen bei ausgewählten Dritten zur Verfügung stehen, sodass auch den kommunalen Landesverbänden entsprechend Ergebnisse vorgetragen werden können.

Insgesamt sieht die Landesregierung in der Aufgabe der bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs eine besondere Herausforderung, die mit Hilfe des Gutachtens und im weiteren Gesetzgebungsverfahren unter Berücksichtigung des partnerschaftlichen Miteinanders zum Wohle der schleswig-holsteinischen Kommunen und des Landes zu lösen ist.