



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2018

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2016
und
Stellungnahme
zum Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 20. April 2018



Bemerkungen 2018

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2016

und

Stellungnahme zum Bericht der Landes-
regierung vom 23.01.2018 zum Abbau
des strukturellen Finanzierungsdefizits
bis 2020

Kiel, 20. April 2018

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Berliner Platz 2, 24103 Kiel

Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905

Fax: 0431 988-8686

Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Druck:

Firma

Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG

Hansastraße 48

24118 Kiel

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	
1. Allgemeines	9
2. Entlastung des Landesrechnungshofs	10
Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht	
3. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2015	11
4. Abschluss der Haushaltsrechnung 2016	11
5. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2016	14
Aktuelle Haushaltsslage	
6. Angesichts der guten Einnahmen muss die Landesregierung mehr für den Schuldenabbau tun	35
Stellungnahme 2017 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits	
7. Stellungnahme zum Bericht der Landesregierung vom 23.01.2018 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits	51
Landtag	
8. Höhe der Fraktionsmittel	57
9. Diäten der Abgeordneten	64
Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	
10. Inklusive Beschulung an weiterführenden Schulen (Sek I)	68
11. Neue Oberstufen an Gemeinschaftsschulen	77
12. Hochschulpakt 2020 - Teil 1: Viel Geld für neue Studienplätze	85
13. Hochschulpakt 2020 - Teil 2: Entwicklung des Lehrangebots	92
14. Hochschulpakt 2020 - Teil 3: Wie geht es weiter?	100
15. Vorstandsvergütung im UKSH - Zielvereinbarungen müssen langfristiger wirken	104
16. UKSH - Vertragsgestaltung im Ärztlichen Dienst verbessert	109

Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration

- | | | |
|-----|---|-----|
| 17. | Landesfeuerweherschule - Wirtschaftlichkeit steigern und Steuerungsmöglichkeiten entwickeln | 115 |
| 18. | Zur Zukunft des kommunalen Finanzausgleichs | 124 |

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

- | | | |
|-----|---|-----|
| 19. | Landwirtschaftskammer muss wirtschaftlicher arbeiten | 133 |
| 20. | Lizenzmanagement - Einführung muss nach mehr als 10 Jahren endlich abgeschlossen werden | 140 |
| 21. | IT-Organisation - positive Ansätze dürfen nicht im Sande verlaufen | 148 |

Finanzministerium

- | | | |
|-----|---|-----|
| 22. | Finanzämter: Erhebungsstellen haben sich bewährt - die Personaldecke ist dünn | 153 |
| 23. | Beihilfe - das lange Warten muss ein Ende haben | 158 |
| 24. | KoPers: Es wird Zeit | 167 |
| 25. | OFD-Sanierung: Ein Fass ohne Boden | 172 |

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

- | | | |
|-----|---|-----|
| 26. | Förderung von Gewerbegebieten - Einnahmen konsequent anrechnen und Fehlbelegungen nachgehen | 179 |
| 27. | Förderung von Technologie- und Gründerzentren ist ein Auslaufmodell | 187 |
| 28. | Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GmbH - Ausgabenanstieg bremsen und Haushaltstransparenz erhöhen | 194 |
| 29. | Vom 40 Mio. €-Projekt zur leeren Lagerhalle: Das bescheidene Ende einer Investitionsförderung | 203 |
| 30. | Marode Infrastruktur auch bei den Kreisstraßen | 208 |

Rundfunkangelegenheiten

- | | | |
|-----|--|-----|
| 31. | Digitales terrestrisches Radio in der Sackgasse? | 218 |
|-----|--|-----|

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AG NEST	Arbeitsgruppe Neueinrichtung Erhebungsstellen
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BIS Autismus	Beratungsstelle Inklusive Schule Autismus
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CIO	Chief Information Officer
DAB	Digital Audio Broadcasting
Digitalisierungsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
DLZP	Dienstleistungszentrum Personal
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EntflechtG	Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz)
Epl.	Einzelplan
EU	Europäische Union
€	Euro
f., ff.	folgende, fortfolgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FH	Fachhochschule
G9	Bildungsgang mit 9 Jahrgangsstufen in der Sekundarstufe bis zum Abitur
ggf.	gegebenenfalls
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR
GRW	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
GVFG-SH	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz Schleswig-Holstein
Ham.s.t.er	Haushaltskonformes ressortübergreifendes Inventarisierungs- und Bestandsführungsverfahren
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
HH	Haushalt
HS	Hochschule
IB.SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein
Innenministerium	Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration
IT	Informationstechnik
i. V. m.	in Verbindung mit
Jg.	Jahrgangsstufe
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KoPers	Projekt „Kooperation Personaldienste Schleswig-Holstein und Hamburg“
LaaS	Lizenzmanagement as a Service
Landwirtschaftsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
LBV-SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein
LEP	Landesentwicklungsplan
LFS	Landesfeuerweherschule
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

LV	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein - Landesverfassung
MA HSH	Medienanstalt Hamburg / Schleswig-Holstein
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NAH.SH	Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GmbH bis 10/2014: LVS Schleswig-Holstein Landesweite Verkehrsservicegesellschaft mbH
NBI.	Nachrichtenblatt
Nr.	Nummer
OFD	Oberfinanzdirektion
OLG	Oberlandesgericht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaft
PZV	Planstellenzuweisungsverfahren
RP 2000	Regionalprogramm 2000
S.	Seite
SAM	Software-Asset-Management
SchulG	Schulgesetz
Sek I	Sekundarstufe I
Sek II	Sekundarstufe II
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SSW	Südschleswigscher Wählerverband
T	Tausend
T€	Tausend Euro
TGZ	Technologie- und Gründerzentren
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
Tz.	Textziffer(n)
u. a.	unter anderem
UKSH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
UKW	Ultrakurzwelle

UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
Universität Flensburg	Europa-Universität Flensburg
Universität Kiel	Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Universität Lübeck	Universität zu Lübeck
VE	Verpflichtungsermächtigung
Verkehrsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A
VV	Verwaltungsvorschriften
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
WP	Wahlperiode
z. B.	zum Beispiel
ZEB	Zustandserfassung und -bewertung
ZIT	Zentrales IT-Management

18. Zur Zukunft des kommunalen Finanzausgleichs

Bis Ende 2020 muss das Land aufgrund des Urteils des Landesverfassungsgerichts den kommunalen Finanzausgleich neu ordnen. Die Bestimmung einer bedarfsgerechten Finanzausgleichsmasse stellt für den Landesgesetzgeber eine höchst komplexe, jedoch unverzichtbare Aufgabe dar.

Vor diesem Hintergrund sollten Land und Kommunen auf Basis der Ergebnisse des in Auftrag zu gebenden Gutachtens im vertrauensvollen Dialog eine sachgerechte und vor allem nachhaltige Lösung finden.

Der überarbeitete Finanzausgleich kann nicht jedem „kommunalen Sonderfall“ gerecht werden. Diese Fälle müssen über Sonderbedarfs- und Fehlbetragszuweisungen gelöst werden.

18.1 Kommunaler Finanzausgleich ist - lediglich - ein Teil des Gesamtfinanzierungssystems der Kommunen

18.1.1 Zur Theorie des Finanzausgleichs

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein föderaler Bundesstaat. Entscheidet sich ein Staat für einen gegliederten Staatsaufbau, so hat er den einzelnen Ebenen die für sie geeigneten Aufgaben zuzuordnen und ihnen die Möglichkeit einer entsprechenden Einnahmebeschaffung zu gewährleisten. Alle hierfür erforderlichen Regelungen werden von der Finanzwissenschaft unter dem Begriff Finanzausgleich zusammengefasst.

Bei einem so definierten Finanzausgleich werden zunächst 2 Teilbereiche unterschieden. Zum einen der passive Finanzausgleich, bei dem die öffentlichen Aufgaben von den privaten abgegrenzt und auf die verschiedenen Aufgabenträger verteilt werden. Zum anderen der aktive Finanzausgleich, bei dem es um die Regelungen der Einnahmeverteilung geht. Hier wird weiter zwischen dem primären und dem sekundären Finanzausgleich differenziert. Der primäre Finanzausgleich betrifft die Verteilung der originären Einnahmequellen auf die Ebenen. Der sekundäre Finanzausgleich betrifft die Regelungen zur Schließung des nach der Verteilung der originären Einnahmen und unter Berücksichtigung von Einnahmen aus Mischfinanzierungen verbleibenden Ausgleichsbedarfs der einzelnen öffentlichen Aufgabenträger einer Ebene (vgl. Tz. 18.1.2). Der kommunale Finanzausgleich (KFA) zählt somit zum sekundären Finanzausgleich.

Aus dieser systematischen Einordnung folgt, dass es sich bei den Aufgabenzuweisungen, der Einnahmequellenzuweisung und der Ausgestaltung von Mischfinanzierungen um dem KFA **vorgelagerte Entscheidungsebenen** handelt. Die entsprechenden Entscheidungen müssen getroffen sein, bevor ein aufgabengerechter KFA ausgestaltet werden kann.

18.1.2 **Warum bedarf es eines Finanzausgleichs?**

Wären die Untergliederungen des Staates, d. h. die Länder und darin wiederum die Kommunen, in Bezug auf den jeweiligen konkreten Aufgabenerfüllungsbedarf und das zufließende Steueraufkommen relativ homogen, wäre die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben bereits über den primären Finanzausgleich weitgehend gewährleistet. Dies hätte auch zur Folge, dass der allgemein anerkannte Grundsatz, dass jeder Aufgabenträger die Finanzierungsverantwortung für „seine“ Aufgaben tragen sollte, ohne Weiteres greifen könnte.

Doch die Realität sieht völlig anders aus. Geografische, wirtschaftliche und soziodemografische Rahmenbedingungen sind in einem Staat/Land eher heterogen. Dies wiederum hat gravierende Auswirkungen auf die Ausgabenanforderungen einerseits und die Einnahmen andererseits. Beispielhaft sei auf die Zusammenhänge zwischen Wirtschaftskraft, Arbeitslosigkeit und (örtlichem Gewerbe- und Einkommen-)Steueraufkommen und schließlich die Belastung der Sozialhaushalte verwiesen. Wer verfassungsrechtlich oder auch nur gesellschaftspolitisch die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse anstrebt, wird deshalb an einem sekundären Finanzausgleich nicht vorbeikommen. In der Bundesrepublik ist diese Erkenntnis sowohl auf Bund-Länder-Ebene als auch in den Ländern für die dortigen Kommunen in den Verfassungen kodifiziert.

Neben den Steuereinnahmen und dem KFA existiert in der Realität noch eine große Zahl sogenannter „Mischfinanzierungen“. Dieses Finanzierungsinstrument soll an dieser Stelle nicht weiter problematisiert, sondern lediglich als Faktum festgehalten werden. Für einen KFA bedeutet dies, dass er diesen vom Grundprinzip „Aufgabenverantwortung = Finanzierungsverantwortung“ abweichenden Sachverhalt angemessen zu berücksichtigen hat.

18.1.3 **Das Gesamt-Finanzierungssystem der Kommunen**

Wie skizziert, besteht die Finanzierung der Kommunen somit im Wesentlichen aus eigenen Steuerquellen bzw. Beteiligungen an solchen, aus Kostenbeteiligungen und Zuweisungen des Bundes und des Landes sowie schließlich aus den Zahlungen aus dem KFA. Rein fiskalisch betrachtet ist

es dabei unerheblich, aus welchen Quellen sich die Finanzierung der Aufgaben speist; Hauptsache, sie ist insgesamt angemessen bzw. auskömmlich.

Die hier angesprochene grundsätzliche Substituierbarkeit der für die kommunale Aufgabenerfüllung erforderlichen Einnahmen macht es jedoch schwierig, die Frage nach der „angemessenen Finanzausgleichsmasse“ zu beantworten. Denn für die gesetzliche Zuteilung der Einnahmequellen und für bestimmte aufgabenbezogene Zuweisungen (z. B. Investitions- und KiTa-Förderung) liegt die Entscheidungsgewalt beim Bund, für die sachgerechte Finanzausstattung der kommunalen Finanzausgleichsmasse und weitere Zuweisungen beim Land. Für die angemessene (übrige) Einnahmeausschöpfung liegt sie schließlich bei den Kommunen selbst.

Anders ausgedrückt: Würde den Kommunen beispielsweise ein höherer Anteil an einer der Gemeinschaftsteuern zugewiesen und/oder würde das Land bei einer kostenintensiven kommunalen Aufgabe einen höheren Finanzierungsanteil als zuvor übernehmen - wie seit 2018 bei der KiTa-Finanzierung -, so würde sich unter sonst gleichen Bedingungen der über den KFA zur Verfügung zu stellende Bedarf entsprechend reduzieren (vgl. auch Tz. 18.4).

Im Ergebnis kann und soll der KFA im Gesamtfinanzierungssystem der Kommunen lediglich die „Schluss-Finanzierung“ der kommunalen Aufgabenerfüllung sicherstellen. Entscheidungen zur Aufgaben- und Steuerquellenzuweisung sowie zur Ausgestaltung von „Mischfinanzierungen“ sind vorgelagert zu treffen und sollten regelmäßig aus den Einzelplänen des jeweiligen Haushalts geleistet werden.

18.2 **Ziele des Kommunalen Finanzausgleichs**

Ziel eines KFA ist es, den Kommunen insgesamt, aber auch jeder einzelnen Kommune unter Berücksichtigung der sonstigen Einnahmen, eine (aufgaben-)angemessene Finanzausstattung zur Erfüllung der kommunalen (Pflicht- und Selbstverwaltungs-)Aufgaben zu gewährleisten. Hierfür muss ein KFA zwei zentrale Funktionen erfüllen: Zum einen dient er der Aufstockung der kommunalen Einnahmen mit dem Ziel, zu einer eigenverantwortlichen sachgerechten Aufgabenerfüllung der Gemeindeebene beizutragen („fiskalische Funktion“). Zum anderen soll er die strukturbedingt auftretenden hohen Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden tendenziell korrigieren, welche aufgrund der unterschiedlichen Ergiebigkeit der zugewiesenen Steuerquellen auftreten („distributive Funktion“).

In Schleswig-Holstein schreibt Art. 57 Landesverfassung (LV) einen derartigen „angemessenen“ KFA vor. Die Verfassungsvorschrift beschreibt zugleich den Weg, auf dem dies geschehen soll. Und zwar soll die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden gesichert und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben ausgeglichen werden.

Unter der Annahme, dass die in Tz. 18.1 skizzierten vorgelagerten Entscheidungen auf Bundes- und Landesebene sachgerecht getroffen wurden, erreicht der KFA sein Ziel nur, wenn die Finanzausgleichsmasse eine angemessene Höhe aufweist (vertikale Dimension des KFA) und die konkrete Verteilung der bereitgestellten Mittel sich an der „Steuerschwäche“ und der „überproportionalen Aufgabenbelastung“ orientiert (horizontale Dimension des KFA). Für die konkrete Ausgestaltung des KFA wird den Landesgesetzgebern von den Landesverfassungsgerichten ein weiterer Gestaltungsspielraum eingeräumt. Dies ist dringend erforderlich, denn ein KFA ist ein sehr komplexes Gebilde, für das es in der Finanzwissenschaft keine allgemein anerkannte „Blaupause“ gibt (vgl. Tz. 18.5).

18.3 **Anspruch auf angemessene Finanzausstattung**

Nach der Landesverfassung i. V. m. der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung haben die Kommunen unstreitig einen Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung. Nur so lässt sich nachhaltig sicherstellen, dass sie die ihnen obliegenden Aufgaben auch tatsächlich finanzieren und damit erfüllen können.

Das Landesverfassungsgericht hat in seinen Urteilen vom Januar 2017 für die Festsetzung der Finanzausgleichsmasse einen „*bedarfsorientierten, substanziellen Ebenenvergleich*“ gefordert. Dabei habe der Gesetzgeber die vorgenommenen Abwägungen und getroffenen Entscheidungen in der Gesetzesbegründung nachvollziehbar zu dokumentieren.

Landesregierung und Kommunen haben im Beirat für den kommunalen Finanzausgleich einvernehmlich beschlossen, zum geforderten Ebenenvergleich ein Gutachten einzuholen. Diesem Gutachten kann und will der LRH nicht vorgreifen. Er möchte mit den folgenden Ausführungen grob skizzieren, welche Diskussionen möglicherweise zu führen sind.

Hierbei ist folgende Ausgangslage zu beachten:

Verglichen mit den Jahren nach der Finanz- und Wirtschaftskrise leben Land und Kommunen derzeit in finanziell „rosigen Zeiten“. Unter Berücksichtigung der Ende 2017 erneut verbesserten Wirtschaftsprognosen, der sehr positiven Ergebnisse der November-Steuerschätzung 2017, der Unterstützungsmittel des Bundes ab 2018 und der finanzwirtschaftlichen

Ergebnisse der Einigung über den bundesstaatlichen Finanzausgleich ab 2020 ist zu erwarten, dass sich sowohl die Haushaltslage des Landes als auch die der Kommunen in den kommenden Jahren grundsätzlich positiv entwickeln dürfte - jedenfalls unter sonst gleichen Bedingungen.

Nach Beurteilung der **Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände** beschreibe der LRH zutreffend die Zielsetzung des kommunalen Finanzausgleichs, jeder einzelnen Kommune eine aufgabenangemessene Finanzausstattung zur Erfüllung der kommunalen Pflicht- und Selbstverwaltungsaufgaben zu gewährleisten. Dieses Ziel könne nur erreicht werden, wenn die Finanzausgleichsmasse zunächst eine angemessene Höhe aufweise.

Die Feststellung des LRH, dass Land und Kommunen derzeit in finanziell „rosigen Zeiten“ lebten, müsse für den kommunalen Bereich differenziert betrachtet werden. Nach wie vor wiesen zahlreiche Kommunen hohe aufgelaufene Defizite aus mit der Folge, dass gezielt die überwiegend aus kommunalen Mitteln finanzierten Konsolidierungshilfen für die kommenden fünf Jahre fortgeschrieben werden sollen. Auch viele Gemeinden hätten defizitäre Haushalte. Ferner müsse bei der Bewertung auch der in den Urteilen des Landesverfassungsgerichts aufgezeigte Sanierungsstau bei der kommunalen Infrastruktur berücksichtigt werden, der in eine Bedarfsermittlung zwingend einzubeziehen sei.

18.4 **Festlegung der Finanzausgleichsmasse**

Zur Beurteilung der Frage der „Angemessenheit“ der Finanzausgleichsmasse muss zunächst der für die Aufgabenerfüllung erforderliche Ausgabebedarf abgeschätzt werden. Zur Finanzierung des Ausgabebedarfs stehen sodann im Wesentlichen die unter Tz. 18.1 genannten 3 Finanzierungsquellen zur Verfügung: die eigenen Steuereinnahmen, die Zuwendungen und Kostenbeteiligungen und schließlich als „Schlussfinanzierung“ die Mittel aus dem KFA.

Die zu betrachtende mathematische Formel lautet vereinfacht wie folgt:

$$\frac{\text{Ausgabebedarf}}{\text{Steuern} + \text{Kostenbeteiligungen} + \text{Finanzausgleichsmittel}} = 1$$

Wie bereits in Tz. 18.1 erwähnt, müssen aus systematischen Gründen zunächst die übrigen 3 Komponenten des Quotienten genauer analysiert werden, bevor die Höhe der Finanzausgleichsmittel bestimmt und damit die Gleichung „erfüllt“ werden kann. Wird dabei vom Betrachter jeweils der Status quo bei der Aufgabenzuordnung, der Steuerquellenzuweisung sowie den existierenden Mischfinanzierungen als vorgegeben angesehen,

verbleiben die von den Kommunen zu verantwortenden Bereiche der konkreten Aufgabendurchführung sowie die von ihnen zu beeinflussenden Einnahmen.

Jedoch sind Einschätzungen „des Staates“ zur Quantifizierung dieser Teilkomponenten mit Blick auf die verfassungsrechtliche Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung nicht unproblematisch. Bedürfte es hierfür doch sowohl Festlegungen zum Ausgabeverhalten der Kommunen („Standards“ und Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) als auch zur kommunal verantworteten Einnahmeseite (z. B. Angemessenheit der Realsteuerhebesätze).

An dieser Stelle stellt sich nun die Frage, ob die angemessene Finanzausgleichsmasse trotz der skizzierten fiskalischen und verfassungsrechtlichen Zusammenhänge zwischen den Ebenen Bund, Land und Kommunen mehr oder weniger „berechenbar“ ist.

18.5 **Objektive Berechnung der Finanzausgleichsmasse möglich?**

Die politische Diskussion um den kommunalen Finanzausgleich und auch die Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts vermitteln den Eindruck, als wäre eine mehr oder weniger genaue „Berechnung“ der Finanzausgleichsmasse möglich. Der LRH hat da seine Zweifel.

Der folgende Auszug aus einem Gutachten zum Kommunalen Finanzausgleich des Landes Mecklenburg-Vorpommern als Zusammenfassung eines umfangreichen Abschnitts zum Thema „aufgabenbezogene Bedarfsermittlung“ und damit immanent zum „Finanzbedarf“ für den Finanzausgleich macht das in der Realität bestehende Problem deutlich:¹

„Eine originäre Bestimmung kommunaler Bedarfe ist aus den genannten Gründen nicht möglich - weder systematisch noch technisch. Sie hat auch keine denkbaren Ergebnisse zur Folge, die dem Charakter der kommunalen Selbstverwaltung entsprechen. Dass Finanzbedarfe nur fiktiv bestimmt werden können, ist auch im Schrifttum unwidersprochen und daher weder abhängig vom Gutachter noch vom konkreten Untersuchungsziel. Sowohl in der Wissenschaft als auch in der Praxis gibt es keine allgemein akzeptierte Vorstellung einer „sachgerechten Aufgabenerfüllung“. Objektive Bedarfe und Kosten liegen nicht vor, eine vollständige und abschließende Definition des kommunalen Aufgabenkatalogs ist nicht möglich.“

¹ Lenk, Hesse, Starke, Woitek, Grüttner, Gutachten zur Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig, Februar 2017.

Auch wenn die „objektive Berechnung“ der bedarfsgerechten Finanzausgleichsmasse damit als unmöglich eingestuft werden dürfte, ist der Landesgesetzgeber rechtlich und faktisch gezwungen, diese jedes Jahr im Haushalt als „Wert“ festzusetzen. Es wird die Hauptaufgabe des Gutachtens sein, dem Land - und damit mittelbar den Kommunen - hierzu eine fachlich fundierte und inhaltlich nachvollziehbare Empfehlung für die nachhaltige und schließlich gerichtsfeste Ableitung dieses Wertes abzugeben.

Das **Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration (Innenministerium)** stimmt den Ausführungen des LRH zu, dass die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des KFA sowohl rechtlich als auch wissenschaftlich eine außerordentlich anspruchsvolle Aufgabe darstelle. Die Landesregierung und die kommunale Familie seien sich - zuletzt auch im Beirat für den kommunalen Finanzausgleich - einig darin, diese Herausforderung anzunehmen. Dem diene im besonderen Maße das Hinzuziehen gutachterlicher Unterstützung, zu der gerade das Vergabeverfahren initiiert worden sei.

Die aufgeführten Schwierigkeiten, die das Vorhaben berge, könnten jedoch nicht ein Nachlassen der gemeinsamen intensiven Bemühungen begründen, zumal die entsprechenden Urteile des Landesverfassungsgerichts diesbezüglich keine Deutlichkeit vermissen ließen. Das Gericht teile nicht die Auffassung, wonach es de facto unmöglich sei, methodensicher einen objektiven Bedarf zu ermitteln.¹

Nach Auffassung des **LRH** wird aus der Stellungnahme des Innenministeriums das Spannungsverhältnis zwischen der (finanz-)wissenschaftlichen und der gerichtlichen Einschätzung zur Möglichkeit einer Bedarfsbestimmung deutlich. Gleichwohl ist der LRH zuversichtlich, dass auf Basis der Erkenntnisse des Gutachtens eine sachgerechte und gleichzeitig sowohl praktikable als auch rechtssichere Lösung gefunden werden kann. Entscheidend hierfür ist ein konstruktiver Dialog zwischen Land und Kommunen sowie die Beachtung der im o. g. Urteil mehrfach angesprochenen Begründungs- und Dokumentationserfordernisse im Gesetzgebungsverfahren.

Die **Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände** hält die Einschätzung des LRH für zutreffend, dass eine mathematisch exakt bestimmbare Finanzausgleichsmasse kaum zu erreichen sein dürfte. Die kommunalen Landesverbände erwarteten von dem Gutachten jedoch eine Methodik, mit der die kommunalen Bedarfe und der Landesbedarf - wenn auch abstrakt - nachvollziehbar und transparent dargelegt werden können.

¹ Schleswig-Holsteinisches Landesverfassungsgericht - LVerfG 4/15, Urteil vom 27.01.2017, Rn. 112.

Eine solch transparente Methodik würde die Akzeptanz und die Rechtssicherheit des kommunalen Finanzausgleichs erhöhen.

18.6 **Fazit**

Eine „objektive Berechnung“ der Finanzausgleichsmasse dürfte in der Realität bereits in der Nicht-Berechenbarkeit von Ausgabebedarfen ihre Grenzen finden. Der vom Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgericht geforderte Symmetrievergleich wird deshalb auf Basis von - ggf. als „grob“ empfundenen - Näherungslösungen erfolgen müssen.

Gleiches gilt für den horizontalen Finanzausgleich. Das Verfahren zur Abschätzung des Landesbedarfs und der kommunalen Bedarfe für den Symmetrievergleich muss in der Lage sein, die kommunalen Bedarfe nach Aufgaben zu differenzieren, damit diese auch in dem dem KFA zugrundeliegenden Zwei-Ebenen-Modell zur Ermittlung der sogenannten Teilschlüsselmassen verwendet werden können.

Vor diesem Hintergrund sollten Land und Kommunen auf Basis der Ergebnisse des Gutachtens im vertrauensvollen Dialog eine pragmatische und gleichwohl sachgerechte Lösung finden. Die finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für eine Einigung beim kommunalen Finanzausgleich sind gut: Wenn nicht jetzt, wann dann?

Aufgrund der durch Verwendung von Näherungslösungen nicht zu vermeidenden Pauschalierung bei der Festsetzung und der Verteilung der Finanzausgleichsmittel mag es dem KFA möglicherweise nicht gelingen, alle in der Realität auftretenden Finanzierungserfordernisse einzelner Kommunen angemessen zu lösen. Solche ggf. auftretenden „Sonderfälle“ - nach Schätzung des LRH von weniger als 5 % aller Kommunen - sollten nicht dazu führen, sachgerechte Grundentscheidungen bei Kostentragungssystemen (z. B. Schullastenausgleich und KiTa-Finanzierung durch Wohnortkommunen) oder gar das Finanzausgleichssystem in Gänze infrage zu stellen.

Bei dieser Anregung ist zum einen von Bedeutung, dass Land und Kommunen derzeit an einer Neuausrichtung der bisherigen Konsolidierungshilfe für finanzwirtschaftlich besonders belastete Kommunen arbeiten. Zum anderen sollten ggf. verbleibende „Problemfälle“ einvernehmlich zwischen betroffener Kommune und Finanzaufsicht gelöst werden. Hierfür steht im KFA zur nachträglichen Feinabstimmung das Instrument der Sonderbedarfs- und Fehlbetragszuweisungen zur Verfügung.

Angesichts der fiskalischen Bedeutung des kommunalen Finanzausgleichs für die Finanzierung der kommunalen Aufgaben unterstützt die **Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände** die Forderung des LRH, dass Land und Kommunen auf Basis der Ergebnisse der anstehenden gutachterlichen Untersuchung im vertrauensvollen Dialog eine sachgerechte und vor allem nachhaltige Lösung finden sollten. Vor dem Hintergrund der Entscheidungskompetenzen des Landesgesetzgebers sowohl hinsichtlich der Aufgaben- als auch der Finanzmittelverteilung setze die kommunale Familie auf das politisch postulierte Miteinander in einem partnerschaftlichen Dialog. Dabei sei auch bei einem bedarfsorientierten Finanzausgleich dafür Sorge zu tragen, dass die Kommunen künftig an einer positiven Konjunktorentwicklung angemessen partizipieren könnten.