

Berichtsvorlage Stadt Ratzeburg

Stadt Ratzeburg 2013 – 2018

Datum: 02.02.2017

SR/BerVoSr/348/2017

Gremium	Datum	Behandlung
Finanzausschuss	28.02.2017	Ö

Verfasser: Herr Axel Koop

FB/Az: 20 20 04 (LO)

Bericht der Verwaltung; hier: Urteile zum Finanzausgleichsgesetz (FAG)

Zusammenfassung: Aktuelle Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichtes zum reformierten Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein

Bürgermeister

Verfasser

elektronisch unterschrieben und freigegeben durch:

Axel Koop am 02.02.2017

Bürgermeister Voß am 02.02.2017

Sachverhalt:

Das Landesverfassungsgericht hat in zwei am 27.01.2017 verkündeten Urteilen entschieden, dass mehrere Vorschriften des Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich vom 10. Dezember 2014 (FAG 2014) mit Art. 57 Abs. 1 der Landesverfassung unvereinbar sind, und den Gesetzgeber verpflichtet, die verfassungswidrige Rechtslage spätestens bis zum 31. Dezember 2020 durch eine Neuregelung zu beseitigen. Die betroffenen Bestimmungen (§ 3 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2, § 4 Abs. 1 Satz 1, § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 sowie § 9 Abs. 1 FAG 2014) bleiben bis zu diesem Zeitpunkt weiter anwendbar. Eine Reihe von Angriffen auf das Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich hat das Landesverfassungsgericht zurückgewiesen.

Die Urteile ergingen in einem abstrakten Normenkontrollverfahren der Fraktionen von CDU, FDP und der Piraten im Schleswig-Holsteinischen Landtag (LVerfG 4/15) sowie in einem Verfahren über die kommunale Verfassungsbeschwerde der Kreise Nordfriesland, Ostholstein und Schleswig-Flensburg (LVerfG 5/15). Zentraler Streitpunkt in beiden Verfahren war die Frage, ob die in § 3 FAG 2014 bestimmte Gesamthöhe des Finanzausgleichs (die Finanzausgleichsmasse) zutreffend ermittelt wurde und für die kommunalen Aufgabenträger auskömmlich ist. Außerdem wurden in beiden Verfahren Einwände gegen die Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die verschiedenen Gruppen kommunaler Aufgabenträger (Kreise, kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie kreisfreie Städte) erhoben (§§ 4 ff. FAG 2014).

Das Landesverfassungsgericht stellte in den Urteilen vom 27.01.2017 fest, dass die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (im Folgenden: LV) im Hinblick auf den kommunalen Finanzausgleich mehrere voneinander unabhängige Gewährleistungen enthält: Zum einen ist in Art. 57 Abs. 1 LV das Gebot der Verteilungssymmetrie normiert. Dieses enthält einen an die Höhe der allgemeinen Finanzausstattung des Landes gekoppelten kommunalen Anspruch auf gerechte und gleichmäßige Verteilung der im Land insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel auf die kommunale Ebene einerseits und die Landesebene andererseits. Zum anderen wird durch Art. 54 Abs. 1 LV die kommunale Mindestausstattung gewährleistet. Den Kommunen müssen gemäß Art. 54 Abs. 1 LV Mittel in einem Umfang zur Verfügung stehen, die es ihnen ermöglichen, neben den Pflichtaufgaben noch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erledigen. Zudem ergeben sich aus Art. 57 Abs. 1 LV Anforderungen an die Verteilung der zur Verfügung gestellten Finanzausgleichsmasse. Dies sind das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung, das Gebot der Systemgerechtigkeit, das Nivellierungs- bzw. Übernivellierungsverbot sowie das Gebot der Aufgabengerechtigkeit.

Hieran anknüpfend kommt das Landesverfassungsgericht im Verfahren über die abstrakte Normenkontrolle der Fraktionen (LVerfG 4/15) zu dem Ergebnis, dass die in § 3 FAG 2014 enthaltenen Regelungen über die Höhe der Finanzausgleichsmasse nicht im Einklang mit den Vorgaben aus Art. 57 Abs. 1 LV stehen. Zwar hat der Gesetzgeber bei der gerechten Verteilung der finanziellen Mittel zwischen Land und Kommunen nach dem Symmetriegebot einen weiten Einschätzungsspielraum. Auch legt Art. 57 Abs. 1 LV den Gesetzgeber nicht auf ein bestimmtes methodisches Vorgehen bei der Ermittlung der angemessenen Finanzausgleichsmasse für die Kommunen fest. Sein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum findet seine Grenzen jedoch in dem Gebot eines zumindest bedarfsorientierten Vorgehens. Erforderlich ist, dass der Gesetzgeber sich mit der gewählten Methodik den tatsächlichen Bedarfen der kommunalen Ebene einerseits und der Landesebene andererseits substantiell annähert. Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich nicht, dass im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens ein diesen Anforderungen genügender bedarfsorientierter Ebenenvergleich im Hinblick auf die Bildung der Finanzausgleichsmasse durchgeführt wurde.

Dem Grundansatz nach nicht zu beanstanden ist hingegen die in § 4 FAG 2014 vorgenommene Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die verschiedenen Gruppen kommunaler Aufgabenträger. Den von den Antragstellerinnen behaupteten Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot vermag das Landesverfassungsgericht insoweit nicht zu erkennen. Auch die in dem Gesetz vorgesehene besondere Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen – von der insbesondere die großen kreisfreien Städte sowie die Mittelstädte profitieren – ist entgegen dem Vorbringen der Antragstellerinnen zulässig. Es fehlt jedoch auch für die Aufteilung der Gesamtmasse auf die verschiedenen Gruppen kommunaler Aufgabenträger an einer den Verfassungsvorgaben genügenden bedarfsorientierten Sachverhaltsermittlung. Zudem mangelt es an substantiellen Erhebungen zu etwaigen Kosten der Aufgabenerfüllung – insbesondere durch die Kreise – auf großer Fläche oder in Insellagen. Auf die Berücksichtigung derartiger Kosten kann der Gesetzgeber nur dann verzichten, wenn er hierfür nachvollziehbare Gründe festgestellt und dokumentiert hat. Dies ist im Gesetzgebungsverfahren nicht hinreichend erfolgt.

Im Hinblick auf § 7 FAG 2014 greifen eine Reihe von Angriffen nicht durch. Insbesondere bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die gesetzgeberische Verwendung sogenannter fiktiver Hebesätze in § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 FAG 2014. Mit diesen wird die finanzielle Leistungskraft der einzelnen Kommunen anhand von durchschnittlich erzielbaren Steuereinnahmen anstatt der realen Steuereinnahmen bemessen. Das Land darf durch dieses Vorgehen verhindern, dass sich eine Gemeinde durch besonders niedrige Hebesätze selbst „bedürftig macht“, um entweder Leistungen aus Landesmitteln zu erhalten oder einer Umlage zu entgehen. Es besteht entgegen dem Vortrag der Antragstellerinnen auch keine verfassungsrechtlich unterlegte Pflicht des Gesetzgebers, bei der Ausbildung dieser fiktiven Sätze nach weiteren Kriterien (etwa Lage oder Größe der Kommunen) zu differenzieren. Nicht nachvollziehbar – weil an keiner Stelle im Gesetzgebungsverfahren begründet – ist allerdings die festgeschriebene Ermittlung der durchschnittlichen Hebesätze auf der Grundlage der tatsächlichen Hebesätze des kreisangehörigen Bereiches, während die tatsächlichen Hebesätze des kreisfreien Raumes vollständig unberücksichtigt bleiben sollen. Lediglich aus diesem Grunde ist § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 FAG 2014 als verfassungswidrig eingestuft worden.

Durch die Einführung des in § 9 FAG 2014 enthaltenen Soziallastenparameters, durch den die den einzelnen Kommunen zustehenden Zuweisungen in erheblichem Umfang an die Zahl von Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II in ihrem Gebiet geknüpft werden, wird Art. 57 Abs. 1 LV nicht verletzt. Durchgreifende Bedenken bestehen weder gegen die Einführung eines solchen Parameters für Soziallasten an sich noch gegen dessen Gewichtung. Insbesondere werden hierdurch die Kreise nicht im Verhältnis zu den kreisfreien Städten benachteiligt. Allerdings fehlt es im Hinblick auf § 9 Abs. 1 FAG 2014 an substantiellen Erhebungen zu etwaig rauminduzierten Kosten der Aufgabenerfüllung, so dass auch insoweit die Verfassungswidrigkeit auszusprechen war.

Die in § 10 FAG 2014 geregelte Verteilung der Teilschlüsselmasse auf die verschiedenen Kategorien Zentraler Orte genügt den verfassungsrechtlichen Vorgaben.

Im Verfahren über die Verfassungsbeschwerde der Kreise (LVerfG 5/15) stellt das Landesverfassungsgericht zunächst fest, dass diese überwiegend unzulässig ist. Soweit die Kreise eine Verletzung von Art. 57 Abs. 1 LV durch das Finanzausgleichsgesetz 2014 geltend machen wollen, müssen sie nachvollziehbar darlegen, inwieweit die jeweils angegriffene Norm das Symmetriegebot zu ihren Lasten verletzt. Dies haben die Beschwerdeführer nicht in dem erforderlichen Maß getan. Vergleichbares gilt für die Geltendmachung einer Verletzung des Anspruchs auf finanzielle Mindestausstattung aus Art. 54 Abs. 1 LV. Auch hier müssen die Beschwerdeführer substantiell darlegen, dass gerade sie infolge des angegriffenen Gesetzes die ihnen obliegenden Aufgaben nicht im erforderlichen Mindestmaß erfüllen können. Auch dies ist nicht erfolgt. Als zulässig erweist sich die Beschwerde damit nur im Hinblick auf die Bestimmungen über die Verteilung der Finanzausgleichsmittel gemäß den §§ 5 ff. FAG 2014 unter dem Gesichtspunkt des als verletzt gerügten interkommunalen Gleichbehandlungsgebotes. Nur insoweit gab die Verfassungsbeschwerde Anlass zur inhaltlichen Überprüfung des Finanzausgleichsgesetzes 2014, welches aus den vorgenannten Gründen zur

Unvereinbarkeitserklärung bezüglich § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 und § 9 Abs. 1 FAG 2014 führte.

Beide Urteile sind einstimmig ergangen.

Die Kommunalen Landesverbände fordern nunmehr von der Landesregierung eine zügige Umsetzung der FAG-Reform und die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die kommunale Aufgabenwahrnehmung.

Hinsichtlich weiterer Einzelheiten zu den Entscheidungen des Landesverfassungsgerichtes wird auf die der Berichtsvorlage beigefügten Anlagen verwiesen.

Anlagenverzeichnis:

- Mitteilung des Städteverbandes Schleswig-Holstein vom 30.01.2017
- Pressemitteilung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände Schleswig-Holsteins vom 01.02.2017