

Damen und Herren

- Bürgermeisterinnen und (Ober-)Bürgermeister
- Stadtpräsidentinnen und Stadtpräsidenten
- Bürgervorsteherinnen und Bürgervorsteher

Tel. 0431 - 57 00 50 30
Fax: 0431 - 57 00 50 35
e-mail: info@staedteverband-sh.de
Internet: www.staedteverband-sh.de

der Mitgliedskörperschaften
im Städteverband Schleswig-Holstein

mit der Bitte um Weiterleitung an das **Ehrenamt**

per Mail

Unser Zeichen: 01.58.53/10.30.03/20.22.03 zi
(bei Antwort bitte angeben)

Datum: 30.01.2017

Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts zum Gesetz zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs

Sehr geehrte Damen und Herren,

am 27. Januar 2017 hat das Landesverfassungsgericht in dem Antragsverfahren über die abstrakte Normenkontrolle der Fraktionen von CDU, FDP und Piraten (Az. 04/15) und in den Verfassungsbeschwerdeverfahren der Kreise Nordfriesland, Schleswig-Flensburg und Ostholsteins (Az. 05/15) die Urteile verkündet (**Anlage 1 und 2**).

Im Ergebnis folgt aus den einstimmig ergangenen Entscheidungen, dass

- § 3 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2, § 4 Absatz 1 Satz 1, § 7 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 und 2 und § 9 Absatz 1 des Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein vom 10. Dezember 2014 (Gesetz- und Verordnungsblatt S. 473) mit Artikel 57 Absatz 1 der Landesverfassung unvereinbar sind

und

- der Gesetzgeber verpflichtet ist, die verfassungswidrige Rechtslage spätestens bis zum 31. Dezember 2020 durch eine Neuregelung zu beseitigen

———— Städtebund —————

———— Städtetag —————

und

- bis dahin die vorgenannten Bestimmungen weiter anwendbar bleiben.

Mit den Entscheidungen liegt damit zum ersten Mal eine höchstrichterliche Auslegung der maßgeblichen Verfassungsbestimmungen der Art. 54 ff und insbesondere Art. 57 Abs. 1 LVerf SH vor. Das Urteil gibt damit sogleich die Leitlinien vor, an denen sich die im Rahmen der Umsetzungsfrist zur Herstellung verfassungskonformer Zustände erforderliche gesetzgeberische Nachsteuerung bis zum 31. Dezember 2020 zu orientieren hat.

Zusammen- und kurzgefasst folgt die Unvereinbarkeitserklärung der einzelnen §§ des geltenden Finanzausgleichsgesetzes mit den Verfassungsbestimmungen aus folgenden Gründen:

- Die Finanzausgleichsmasse, d.h. die wieviel Finanzmittel das Land den Kommunen zur Verfügung stellen muss (derzeitige Verbundquote 17,83 % vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 FAG 2014), ist nicht ausreichend ermittelt worden. Es bedarf nach der Überzeugung des Landesverfassungsgerichts im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens der Durchführung eines den Anforderungen des Art. 57 Abs. 1 LV genügenden, substantieller und bedarfsorientierten Ebenenvergleichs im Hinblick auf die Bildung der vertikalen Finanzausgleichsmasse. Dies wird bis zum 31. Dezember 2020 nachzuholen sein.
- § 4 Abs. 1 Satz 1 FAG 2014 legt fest, wieviel Finanzmittel auf die Teilschlüsselmassen verteilt werden. Das Gebot der Aufgabengerechtigkeit erfordert bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen je gebildeter Gruppe eine bedarfsorientierte (nicht ausgabeorientierte) Sachverhaltsermittlung. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber substantielle Erhebungen zu etwaig rauminduzierten Kosten der Aufgabenerfüllung durchzuführen und kann auf die Berücksichtigung des Parameters Raum nur dann verzichten, wenn er hierfür nachvollziehbare Gründe erhoben und dokumentiert hat.
- Die in § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 FAG 2014 festgesetzten fiktiven Hebesätze (sog. Nivellierungssätze) sind teilweise verfassungswidrig weil die Ermittlung der durchschnittlichen Hebesätze nur auf der Grundlage der tatsächlichen Hebesätze des kreisangehörigen Bereiches ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Hebesätze des kreisfreien Raumes durch den Gesetzgeber nicht nachvollziehbar dargelegt wurde.
- Es fehlt im Hinblick auf § 9 Abs. 1 FAG 2014 an substantiellen Erhebungen des Gesetzgebers zu etwaig rauminduzierten Kosten der Aufgabenerfüllung.

Die Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers betrifft damit nicht den Kern des Finanzausgleichsgesetzes, sondern im wesentlichen Verfahrens- und Ermittlungspflichten des Gesetzgebers.

Die Urteile enthalten darüber hinaus Feststellungen zur Vereinbarkeit der geltenden Finanzausgleichsverfassung mit den Vorschriften der Verfassung. Insoweit hat das Landesverfassungsgericht entschieden:

- Die in § 4 Abs. 1 Satz 1 FAG 2014 vorgenommene Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf Aufgabenträgergruppen im Wesentlichen nach einem Zwei-Säulen-Modell verstößt nicht gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot.
- Die besondere Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen nach Maßgabe des Landesplanungsrechts ist zulässig.
- Gegen die Einführung des in § 9 Abs. 1 und 4 FAG 2014 enthaltenen Soziallastenparameters bestehen keine durchgreifende Bedenken.
- Die in § 10 FAG 2014 geregelte Verteilung der Teilschlüsselmasse auf die verschiedenen Kategorien Zentraler Orte genügt den verfassungsrechtlichen Vorgaben.
- Auch weitere Angriffe gegen das geltende Finanzausgleichsgesetz, wie etwa die Herausrechnung der Kosten der Grundsicherung, die Überführung der KDU-Umlage in den Finanzausgleich oder die Struktur der Theater-Finanzierung sind allesamt als verfassungskonform angesehen worden.

Daraus erklärt sich die unterschiedliche Bewertung der Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts durch die Antragssteller und Antragsgegner sowie im politischen Raum. Zwar ist das Gesetz zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Teilen als verfassungswidrig eingestuft worden. Diese Teile betreffen aber nicht die Grundstruktur, weshalb das Landesverfassungsgericht selbst in seiner Pressemitteilung davon spricht, dass das Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Teilen nachgebessert werden muss.

Kursorische Bewertung durch die Geschäftsstelle des Städteverbandes:

- Positiv ist, dass für die Auslegung der Landesverfassung die Maßstäbe durch das Landesverfassungsgericht beschrieben worden sind.
- In vertikaler Hinsicht bleibt die Frage offen, ab wann der aus Art. 54 LVerf herzuleitende Anspruch auf eine Mindestfinanzausstattungsgarantie verletzt ist. Die Verfassungsbeschwerde führenden Kreise waren insoweit nicht in der Lage, aufgrund ihrer konkreten Haushaltslage konkret darzulegen, dass ein faktischer Kompetenzzug im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben möglich erscheint. Künftig müsste als Verfassungsbeschwerdeführer eine Kommune auftreten, die geltend macht, dass ein faktischer Kompetenzzug im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben möglich erscheint, wobei dann zur Zeit noch offen bleibt, ob der aus Art. 54 Abs. 1 LVerf herzuleitende Anspruch auf Mindestfinanzausstattung institutionell für alle Kommunen gilt oder nur konkret die einzelne Kommune schützt. In dieser für die Kommunen durchaus wichtigen Fragestellung hat das Verfahren noch nicht die hinreichende Klarheit gebracht.

- Nach Auffassung des Landesverfassungsgerichts normiert Art. 57 Abs. 1 LVerf in vertikaler Hinsicht das Gebot der Verteilungssymmetrie und damit einen dynamischen, 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. Bei der Umsetzung des Symmetriegerichts steht dem Gesetzgeber ein weiter Einschätzungsspielraum zu. Hält sich der Gesetzgeber im Verfahren an die Hinweise des Landesverfassungsgerichts zu einem substanzialen Ebenenvergleich im Sinne einer Bedarfsorientierung, wird es künftig für die kommunale Ebene schwierig werden, auf dem Rechtsweg die Höhe der Finanzausgleichsmasse in Frage zu stellen.
- Besondere Bedeutung wird dem bis zum 31. Dezember 2020 durchzuführenden Ebenenvergleich zwischen Land und Kommunen (vertikal) und der Kommunen untereinander (horizontal) zukommen. Hierzu bedarf es eines umfangreichen Verfahrens, welches die finanzausgleichsrelevanten Bedarfe identifiziert. Die dabei entstehenden Probleme liegen auf der Hand und sind aus Bundesländern, die den aufgaben- oder bedarfsorientierten Ansatz umgesetzt haben bekannt (vgl. z.B. Thüringen, Sachsen-Anhalt, Hessen). Sowohl der Einschätzungsspielraum hinsichtlich der Verteilungssymmetrie als auch die Ermittlung des kommunalen Bedarfs lassen einen weiten landespolitischen Gestaltungsspielraum für den Gesetzgeber zu. Für die kommunale Ebene wird es nunmehr darauf ankommen, deutlich zu machen, dass – auch in Verbindung mit der Zielen der Landesentwicklungsstrategie – ein hoher politischer Gestaltungsspielraum bei den freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben maßgeblich für die Lebensqualität der Schleswig-Holsteinerinnen und Schleswig-Holsteiner sein wird und dass insbesondere der kommunale Finanzausgleich Garant für eine leistungsstarke kommunale Ebene ist. Bei der horizontalen Verteilung wird die Frage der geforderten Bedarfsorientierung schon mit Blick auf die Heterogenität der Kommunen hinsichtlich ihrer Größe, Aufgaben und der Lage im Raum eine besondere Herausforderung darstellen, ebenso wie die Ermittlung hinsichtlich des Finanzbedarfs unter Berücksichtigung des Ausschöpfens eigener Einnahmequellen sowie der finanzausgleichsrelevanten Ausgaben.
- In horizontaler Hinsicht ergeben sich die Maßstäbe für eine Verteilung der Finanzmittel innerhalb der Kommunalgruppen in Anwendung des Art. 57 Abs. 1 LVerf aus dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung, dem Gebot der Systemgerechtigkeit, dem Nivellierungs- beziehungsweise Übernivellierungsverbot sowie dem Gebot der Aufgabengerechtigkeit. Insoweit ist festzustellen, dass eine Vielzahl der Angriffe gegen das Gesetz zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Leere gingen.
- Für das bestehende Finanzausgleichsgesetz muss unter dem Blickwinkel der Systemgerechtigkeit geprüft werden, ob bei den Nivellierungssätzen ein Abstellen allein auf den kreisangehörigen Bereich willkürfrei ist. Für das geltende Recht gibt es gute und nachvollziehbare Gründe. Da die Nivellierungssätze auch für die Berechnung der Kreisumlage relevant sind würde die Einbeziehung der außerordentlichen hohen Re-

alsteuersätze der kreisfreien Städte zu einem systemwidrigen Anstieg der Kreisumlage führen. Insoweit wird diesem Umstand auch bei der Nachjustierung des Finanzausgleichsgesetzes unter Beachtung der Ausführungen des Landerverfassungsgerichts Rechnung getragen werden müssen.

- Soweit es die Rüge der fehlenden Berücksichtigung rauminduzierter Bedarfe anbelangt ist festzuhalten, dass die Entscheidungsgründe die Bestimmung eines Flächenfaktors nicht präjudizieren, sondern nur eine vertiefte Prüfung erfordern. Ob in Zeiten der Digitalisierung von Verwaltungsprozessen, der heute bereits bestehende Abdeckung bestimmter Flächenlasten durch den Vorwegabzug Infrastrukturlasten sowie die spezialgesetzliche Förderung bestimmter rauminduzierter Bedarfe (vgl. etwa Regionalisierungsmittel ÖPNV) die Einführung eines Flächenfaktors sich als rechtlich zwingend erweist, werden erst die notwendigen vertiefenden Prüfung ergeben.

Insgesamt bleibt eine Bewertung der Verfahren ambivalent, weil die Maßstäbe der Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs durch das Gericht von der kommunalen Ebene einerseits hohe Darlegungspflichten abverlangen, um künftig die Frage der kommunalen Mindestfinanzausstattungsansprüche justiziabel zu machen und andererseits dem Land eine weite Einschätzungsprärogative bei der Bemessung der Finanzausgleichsmasse zubilligen. Der Ausgang bleibt insoweit offen. Der künftige Prozess zur Ermittlung der kommunalen Bedarfe ist außerordentlich streitanfällig, wie die vorliegenden Verfahren bereits gezeigt haben.

Mithin wird es darauf ankommen, innerhalb der kommunalen Ebene eine möglichst geschlossene Haltung zur Frage der kommunalen Bedarfsorientierung zu entwickeln; dies gilt namentlich für den großen Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben der Städte, Gemeinden und Kreise.

Für Rückfragen steht Ihnen die Geschäftsstelle gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Jochem von Allwörden
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied