



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Kommunalbericht 2021

Kiel, 16. März 2021



Kommunalbericht 2021

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

Kiel, 16. März 2021

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
Schmidt & Klaunig
Ringstraße 19
24114 Kiel

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Vorbemerkungen	9
2. Kommunalprüfung in Schleswig-Holstein	11
3. Finanzlage der Kommunen - Corona-Pandemie beendet den Aufschwung	13
4. Ergebnisse der vergleichenden Prüfung der Mittelstädte Ahrensburg, Bad Oldesloe, Bad Schwartau und Kaltenkirchen	31
4.1 Finanzielle Lage	32
4.2 Forderungsmanagement	39
4.3 Geplante Investitionen müssen realisiert werden	48
4.4 Berichtswesen steckt noch in den Kinderschuhen	54
4.5 Kostenfaktor Krankenstand - ein unbequemes Thema	60
4.6 Keine Zeit für Gleichstellung?	67
4.7 Personalangelegenheiten	73
4.8 Kostenrechnende Einrichtungen	79
4.9 Straßenbaubeiträge	86
5. Schuldenmanagement	96
6. Gebührenkalkulation in der Abfallwirtschaft	105
7. Kooperation bei der Abwasserbeseitigung	110
8. Ambitionierte Klimaschutzziele - Es geht nicht ohne die Kommunen	116
9. „Straßenbau auf schlechtem Grund: War der Kreis Nordfriesland ein geeigneter Bauherr?“	127
10. Vom Verkehrsplan zum Klimaschutz	139
11. Wie verkehrssicher sind Schleswig-Holsteins Städte?	149
12. Ausblick	159

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
Energiewendeministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
EVU	Energieversorgungsunternehmen
Ew	Einwohner
EWKG	Energiewende- und Klimaschutzgesetz
ff.	fortfolgende
FiFo	Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln
GemHVO-Doppik	Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik
GemHVO-Kameral	Gemeindehaushaltsverordnung-Kameral
GG	Grundgesetz
GkZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GO	Gemeindeordnung
GstG	Gesetz zur Gleichstellung der Frauen im öffentlichen Dienst (Gleichstellungsgesetz)
GVFG-SH	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz Schleswig-Holstein
GVOBI Schl.-H.	Gesetz- und Ordnungsblatt Schleswig-Holstein
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
Innenministerium	Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung
kommunale Landesverbände	Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände
LAbfWG	Landesabfallwirtschaftsgesetz

LAP	Lärmaktionsplan
LBV.SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
LVerfG	Landesverfassungsgericht
LWG	Landeswassergesetz
KAG	Kommunalabgabengesetz
KDU	Kosten der Unterkunft und Heizung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Ver- waltungsmanagement
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
n. F.	neue Fassung
OU Rödemis	Ortsumgehung Rödemis
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
p. a.	per anno
SGB IX	Sozialgesetzbuch Teil IX - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinde- rungen
StGB	Strafgesetzbuch
StrWG	Straßen- und Wegegesetz
Tz.	Textziffer
VEP	Verkehrsentwicklungsplan
Verkehrsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bau- wesen
WBW	Wiederbeschaffungszeitwert
z. T.	zum Teil

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Bruttoinlandsprodukt- Veränderung ggü. Vorjahr	14
Abbildung 2: Einnahmen der Kommunen aus Finanzausgleich und Steuern	15
Abbildung 3: Entwicklung der kommunalen Ausgaben und Einnahmen	16
Abbildung 4: Aufgelaufene Defizite	19
Abbildung 5: Entwicklung der Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte	20
Abbildung 6: Ergebnisse aus der Steuerschätzung	24
Abbildung 7: Einzahlungen aus Steuern und ähnlichen Abgaben	34
Abbildung 8: Entwicklung Netto-Gewerbesteuer und Gemeinschaftssteuern	35
Abbildung 9: Steigerung der bereinigten Auszahlungen	35
Abbildung 10: Verlustausgleichszahlungen	36
Abbildung 11: Investive Baumaßnahmen in Mio. €	50
Abbildung 12: Umsetzungsquote in Prozent	50
Abbildung 13: Berichtswesen	55
Abbildung 14: Krankenstand 2016	61
Abbildung 15: Krankenstand 2016 - Kernbereiche Verwaltung	63
Abbildung 16: Gleichstellung in Kommunen	71
Abbildung 17: Straßenbaubeiträge - Neue Rechtslage seit 26.01.2018	87
Abbildung 18: Haushaltsgrundsätze	88
Abbildung 19: Controlling-Regelkreis "Straßenbaumanagement"	91
Abbildung 20: Beteiligten der Bürger	92
Abbildung 21: Checkliste "Regelmäßige Satzungskontrolle"	94
Abbildung 22: Entwicklung der Schulden inkl. Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände	96
Abbildung 23: Entwicklung der Zinsausgaben aller Gemeinden und Gemeindeverbände	97
Abbildung 24: Kassenkredite der Kreise zum 31.12.	100
Abbildung 25: Bilanzbild: Ungerechtfertigter Wertausgleich	113
Abbildung 26: Verteilung der CO ₂ -Äquivalente des Landes	119
Abbildung 27: Akteure im kommunalen Klimaschutz	121
Abbildung 28: Schadensbild im Bereich der Beton-Säulen (April 2015)	136
Abbildung 29: Unfallstatistik für die kreisfreien Städte 2013 bis 2019 - Säulendiagramm	151
Abbildung 30: Unfallstatistik für die kreisfreien Städte 2013 bis 2019 - Liniendiagramm	151
Abbildung 31: Unfallstatistik für die übrigen Städte 2013 bis 2019 - Säulendiagramm	152
Abbildung 32: Unfallstatistik für die übrigen Städte 2013 bis 2019 - Liniendiagramm	152

Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1: Kompensation der prognostizierten Einnahmeausfälle	26
Tabelle 2: Überblick Bauunterhaltungsmittel in Mio. €	37
Tabelle 3: Durchschnittliche offene Forderungen je Einwohner/Jahr	41
Tabelle 4: Anteil durchschnittlicher Forderungen an den durchschnittlichen Einnahmen	41
Tabelle 5: Anteil durchschnittlicher Forderungen an der Liquidität	42
Tabelle 6: Entwicklung der Forderungen, Einwohnerzahlen und Liquidität 2012 bis 2016	43
Tabelle 7: Höchster Wert der Umsetzungsquote aller geprüften Kommunen 2013 - 2017 in Prozent	51
Tabelle 8: Investive Mittel für Baumaßnahmen im Vergleich	51
Tabelle 9: Kennzahlen krankheitsbedingten Aufwands (Gesamtverwaltung)	62
Tabelle 10: Kennzahlen krankheitsbedingter Fehlzeiten (Gesamtverwaltung)	63
Tabelle 11: Vergleich personeller und sächlicher Ausstattung	68
Tabelle 12: Frauenanteil in verantwortlichen Positionen in %	70
Tabelle 13: Planstellen 2014 bis 2016 im Vergleich	74
Tabelle 14: Personalaufwand 2016 im Vergleich	75
Tabelle 15: Kosten der Bezügeabrechnung 2016 im Vergleich	77
Tabelle 16: Beurteilungsgrundlagen im Vergleich	78
Tabelle 17: Klimapolitische Ziele der Landesregierung	118
Tabelle 18: Vergleich Ausschreibung und Abrechnung Los 1, netto	134
Tabelle 19: Vergleich Ausschreibung und Abrechnung Los 2, netto	135

12. Ausblick

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat am 30.10.2020 das Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs beschlossen. § 5 Finanzausgleichsgesetz sieht eine Evaluation für das Jahr 2024 vor.

Diese Evaluation wird schwieriger sein als es nach dem Wortlaut den Anschein hat. Denn weder den Urteilen des Verfassungsgerichts vom Januar 2017 noch dem im Jahr 2019 erstellten finanzwissenschaftlichen Gutachten ist unmittelbar eine Blaupause für einen bedarfsgerechten Finanzausgleich zu entnehmen. Dies lassen auch die kritischen Stellungnahmen der kommunalen Landesverbände im Gesetzgebungsverfahren erkennen.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie stehen Land und Kommunen vor einer erneuten langwierigen Diskussion. Um zum Evaluationstermin ein Auswertungsergebnis mit Handlungsempfehlungen vorlegen zu können, sollte zeitnah mit den erforderlichen Vorarbeiten begonnen werden.

Es wird empfohlen, sich im Beirat für den kommunalen Finanzausgleich darauf zu verständigen,

- ob für die Evaluation eine externe Begleitung erforderlich ist,
- wie die Verteilungs-Symmetrie zwischen Land und Kommunen transparent darzustellen ist,
- in welchem Umfang Zinsausgaben als Bedarf anerkannt werden sollten und
- ob vertikaler und horizontaler Finanzausgleich zu dynamisieren sind.

12.1 Zur Historie

Mit dem Gesetz zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs¹ (2014) sowie dem Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs² (2020) wurde das Finanzausgleichsgesetz (FAG) in wichtigen Punkten fortentwickelt. Während das erstgenannte Gesetz Anfang 2017 vom Landesverfassungsgericht in Teilen für verfassungswidrig erklärt wurde³, waren die Beratungen zum „Weiterentwick-

¹ Gesetz zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs vom 10.12.2014, GVOBl. Schl.-H. S. 473.

² Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs vom 12.11.2020, GVOBl. Schl.-H. S. 808.

³ Urteile LVerfG 4/15 und LVerfG 5/15 vom 27.01.2017.

lungsgesetz“ im Jahr 2020 bereits erheblich von den politischen Reaktionen auf die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie überlagert.

Zwar konnte im Stabilitätspakt zwischen dem Land und seinen Kommunen über den gemeinsamen Weg durch die Corona-Pandemie vom 16.09.2020¹ auch für den Finanzausgleich eine Lösung zum 01.01.2021 gefunden werden. In der mündlichen Anhörung zum Gesetzentwurf im Innen- und Rechtsausschuss und im Finanzausschuss am 30.09.2020 haben die Vertreter der kommunalen Landesverbände allerdings deutlich gemacht, dass der kommunale Finanzausgleich auch in den kommenden Jahren auf der Agenda stehen werde. Denn weder seien die finanziellen Verwerfungen aufgrund der Corona-Pandemie berücksichtigt, noch könnten diverse Einzelfragen als abschließend geklärt angesehen werden.

Sowohl § 5 FAG als auch Abschnitt VI des Stabilitätspakts sehen eine Evaluation im Jahr 2024 vor. Damit die Evaluation zu einem 2024 umsetzbaren Ergebnis führt, müssen die Vorarbeiten frühzeitig eingeleitet werden. Anderenfalls ist angesichts der bisherigen Erfahrungen mit Fortentwicklungen des FAG zu befürchten, dass im Jahr 2024 kein Evaluationsergebnis vorliegen wird.

12.2 Die vorzunehmende Zeitplanung

Die eigentlichen Gesetzgebungsverfahren, die allein ab der Fertigstellung des Referentenentwurfs bis zum Inkrafttreten einen Zeitbedarf von 15 Monaten ausgelöst haben, sind bei den o. g. beiden Gesetzen aus guten Gründen umfangreich vorbereitet worden. Maßgeblich für den erforderlichen zeitlichen Vorlauf ist dabei insbesondere, ob - wie in beiden o. g. Fällen erfolgt - eine externe gutachterliche Unterstützung für notwendig erachtet wird. Doch auch, wenn Änderungen ausschließlich durch die Verwaltung vorbereitet werden sollten, ist mit Blick auf den Beirat für den kommunalen Finanzausgleich (§ 29 FAG) deren intensive (Vor-)Erörterung zwischen dem Land und den kommunalen Landesverbänden vorgezeichnet.

Darüber hinaus könnte es aufgrund der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung zum kommunalen Finanzausgleich zweckmäßig sein, ein 2-stufiges Verfahren in Erwägung zu ziehen. In der ersten Phase hätte der Gesetzgeber darüber zu entscheiden, an welchen Stellen des vertikalen und/oder horizontalen Finanzausgleichs und aus welchen Gründen er Änderungen des FAG für erforderlich hält. Erst in der zweiten Phase ginge

¹ Umdruck 19/4712.

es dann um die konkrete Ausgestaltung des Finanzausgleichs an den vom Gesetzgeber vorgegebenen Stellen.

Die bisherigen Erfahrungen und die verfassungsrechtlichen Vorgaben machen deutlich, dass die Evaluation nach § 5 FAG weder rechtlich noch inhaltlich eine Frage von Monaten ist, sondern eine von Jahren. Gemessen an den Abläufen der beiden o. g. Gesetzgebungsverfahren ist deshalb zeitnah zu erörtern und festzulegen, wie der Zeitplan für die neuerliche FAG-Änderung aussehen soll. Hierfür wiederum ist zuvor zu entscheiden, ob ein ein- oder zweistufiges Gesetzgebungsverfahren vorzugswürdig ist und ob und wenn ja zu welchen Fragestellungen ggf. externe Expertise einzuholen ist.

Nach den Erfahrungen lässt sich der Zeitbedarf im Falle einer erneuten Gutachtenvergabe grob wie folgt schätzen:

- | | |
|---|------------|
| • Diskussionsbeginn; „Erfordernis Gutachten?“ | 4 Monate |
| • Formulierung Gutachtauftrag | 2 Monate |
| • Vergabeverfahren | 3 Monate |
| • Gutachtenerstellung | 9 Monate |
| • Auswertung Gutachten | 6 Monate |
| • Erstellung Referentenentwurf | 3 Monate |
| • Gesetzgebungsverfahren ab Referentenentwurf | 15 Monate. |

Erfolgen die skizzierten Weichenstellungen nicht rechtzeitig, ist zu befürchten, dass - wie die Formulierung „*Evaluation im Jahr 2024*“ suggeriert - jedenfalls zum Jahr 2025 kein überarbeitetes Finanzausgleichsgesetz in Kraft treten wird.

12.3 Grundlegende Fragen, die es (immer noch) zu klären gilt

Ein kommunaler Finanzausgleich ist ein komplexes System. Zu seiner finanzwissenschaftlich wie rechtlich sachgerechten Ausgestaltung gibt es Fachbücher, Gutachten und verfassungsrechtliche Rechtsprechung in allen Bundesländern. Die Grundstrukturen eines kommunalen Finanzausgleichs können somit als geklärt angesehen werden. Im Ergebnis geht es um aufgaben- bzw. bedarfsgerechte Geldzahlungen an die Kommunen, damit diese ihre Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen können. Aufgrund des verfassungsrechtlichen Symmetriegebots stehen die Kommunalfinanzen dabei in einer engen Wechselwirkung zu den Landesfinanzen.

Deutlich schwieriger als sich über die Grundstrukturen eines kommunalen Finanzausgleichs zu einigen ist es dagegen, die in Fachbüchern, Gutachten und Urteilen zu findenden Begrifflichkeiten in mathematische Formeln und schließlich Zahlen zu überführen. Genau dies muss aber mit dem FAG ge-

lingen. Denn ein Finanzausgleich hat die konkrete Aufgabe, die Beteiligung der Kommunen an den im Land aufkommenden Einnahmen zu quantifizieren (Verbundquote) sowie schließlich gemeinschaftlich Geldbeträge zu errechnen und sie an die einzelnen Kommune auszuzahlen (Schlüsselzuweisungen).

12.3.1 **Wie dokumentiert man einen substanziellen Ebenenvergleich?**

Zu der Kernfrage des vertikalen Finanzausgleichs, d. h. den Abgleich der Finanzsituation des Landes mit derjenigen der Kommunen, hat das Landesverfassungsgericht Folgendes ausgeführt¹:

„Aus dem Symmetriegebot folgt, dass vom Gesetzgeber zu fordern - und entsprechend vom Landesverfassungsgericht zu prüfen - ist, dass er sich im Zuge der Normierung des kommunalen Finanzausgleichs die Finanzausstattung sowohl der Landesebene als auch der kommunalen Ebene vor Augen hält und diese mit dem Ziel einer verteilungsgerechten Abwägungsentscheidung einander gegenüberstellt. Gefordert ist damit ein substantieller Ebenenvergleich. Ein solcher Ebenenvergleich erfordert zumindest, dass

- *die Finanzkraft von Kommunen und Land,*
- *der Finanzbedarf von Kommunen und Land und*
- *die sich aus der gegebenenfalls bestehenden Differenz ergebende Finanzentwicklung der kommunalen Ebene und der Landesebene für alle an dem Finanzverbund Beteiligten nachvollziehbar unter Beachtung der Gleichrangigkeit der Aufgaben von Land und Kommunen fachkundig analysiert, bewertet, gewichtet und zueinander in Beziehung gesetzt werden.“*

„In der Durchführung dieses Ebenenvergleiches kommt dem Gesetzgeber ein weiter methodischer Gestaltungsspielraum zu.“²

Im Ergebnis hat das Landesverfassungsgericht festgestellt, dass der Gesetzgeber diesen Vorgaben in seinem Gesetzgebungsverfahren zum FAG 2015 trotz des ihm zugebilligten Gestaltungsspielraums nicht hinreichend Rechnung getragen hat.

Demzufolge war es eine Hauptaufgabe des beim Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo) eingeholten Gutachtens, die „Symmetriefrage“ auf Basis eines belastbaren Ebenenvergleichs zu beantworten. Neben einer Darstellung der Systematik und der Aussa-

¹ Rn. 99 des Urteils LVerfG 4/15.

² Rn. 101 des Urteils LVerfG 4/15.

gekraft der für die Beurteilung empfohlenen Kennzahl führt das Gutachten des Forschungsinstituts im Kern Folgendes aus: ¹

„Zentrale Größe für die Überprüfung der Verteilungssymmetrie ist der von Junkernheinrich et al. (2012) etablierte Symmetriekoeffizient, der bereits in einer ganzen Reihe von Studien zur Begutachtung kommunaler Finanzungleiche zur Anwendung gekommen ist ...“

Um den für die Gesetzgebung relevanten Wert des Symmetriekoeffizienten konkret berechnen zu können, ermittelten die Gutachter in weiten Teilen ihres Gutachtens anhand eines neuen bedarfsorientierten Modellansatzes die erforderlichen Einnahme- und Bedarfswerte sowohl des Landes als auch der Kommunen. Das diesbezügliche Kern-Ergebnis der Gutachter lautet schließlich wie folgt: ²

„Der bedarfsorientierte Symmetriekoeffizient (SK) von 0,9577 zeigt eine Ungleichverteilung zulasten der kommunalen Ebene. Eine Anhebung des SK auf 1, um perfekte Verteilungssymmetrie zu gewährleisten, erfordert ceteris paribus eine entsprechende Anhebung des Verbundsatzes von 17,83 % auf 19,78 %.“

In der Gesetzesbegründung wurde das Gutachterergebnis mit einer verbalen Argumentation modifiziert. So wurde z. B. ausgeführt, dass die Berücksichtigung der Zinslasten von Land und Kommunen zu einem Symmetriekoeffizienten von 0,9974³ führe. Unter Beachtung weiterer Komponenten steige der Symmetriekoeffizient sogar zu Gunsten des Landes auf 1,0538.⁶³

Als Schlussfolgerung wurde schließlich das „Verhandlungsergebnis“⁴ zwischen dem Land und den kommunalen Landesverbänden vom September 2019 beschrieben und dieses dementsprechend mit den einzelnen Gesetzesänderungen umgesetzt.

Nach Auffassung des LRH hat diese Vorgehensweise einen gravierenden Nachteil. Das Ergebnis kann nicht anhand konkreter Zahlen nachvollzogen werden. Ihm fehlt es an Transparenz.

Mit Blick auf die in Tz 12.3 aufgezeigte quantitative Zielsetzung des FAG empfiehlt der LRH, für die anstehende Evaluation möglichst eine konkrete (Rechen-)Methodik bzw. einen Algorithmus für die transparente Darlegung

¹ Landtagsdrucksache. 19/2119, Anlage 4, S. 191.

² Landtagsdrucksache. 19/2119, Anlage 4, S. 200.

³ Landtagsdrucksache. 19/2119, S. 114 - 116

⁴ Wortwahl von Herrn Prof. Dr. Schiller, Universität Greifswald, in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf; LT-Umdruck. 19/4370, S. 2.

der Symmetrie zu entwickeln und gesetzlich festzulegen. Die schwierige Entscheidung darüber, welche konkreten Daten und aus welchen Quellen in die Formel Eingang finden sollen, ist damit noch nicht getroffen. Dies gilt vor allem auch für die Zinsausgaben bei Land und Kommunen, die offensichtlich - in welchem Umfang auch immer - Berücksichtigung gefunden haben.

12.3.2 Meinungsverschiedenheiten bei Zinsausgaben

Bis zuletzt ist strittig geblieben, ob auch Zinsausgaben aus Kreditverpflichtungen finanzausgleichsbedürftige Bedarfe darstellen oder nicht. Neben entsprechenden Erörterungen im Beirat für den kommunalen Finanzausgleich wurde diese Frage auch noch einmal in der mündlichen Anhörung zum Gesetzentwurf am 30.09.2020 im Innen- und Rechts- und im Finanzausschuss¹ angesprochen. Angesichts der über Jahrzehnte eingetretenen sehr unterschiedlichen Höhe der Pro-Kopf-Verschuldung sowohl im Vergleich Land zur Gesamtheit der Kommunen als auch der Kommunen bzw. Kommunalgruppen untereinander, ist die Beantwortung dieser Frage von erheblicher finanzieller Relevanz. Dies gilt sowohl für den vertikalen als auch für den horizontalen Finanzausgleich.

Da, wie die befragten Gutachter in der mündlichen Anhörung noch einmal ausführten, es hierzu keine einhellige Meinung der Finanzwissenschaften gibt, muss letztlich der Gesetzgeber entscheiden. Er hat dabei darzulegen, welcher der Argumentationsketten er sich anschließt, und zu dokumentieren, aus welchen Gründen er dies tut. Mit Blick auf die erheblichen finanziellen Auswirkungen dieser Entscheidung kann dies nicht der gutachterlichen Empfehlung und/oder der vorbereitenden Verwaltung überlassen bleiben.

Auf die entsprechenden gegensätzlichen Argumentationslinien für und wider die Berücksichtigung der Zinsen als Bedarfe war das FiFo bereits in einem im Jahr 2016 für das Land erstellten Gutachten wie folgt eingegangen:²

„Die Zinsfrage bezieht sich auf die Berücksichtigung der Zinsen als Ausgaben bzw. Einnahmen in der Berechnung des Symmetriekoeffizienten. Bei einer annähernd symmetrischen Verteilung der Finanzmittel kann der Symmetriekoeffizient beispielsweise über 1 liegen, wenn die Zinsen nicht

¹ Niederschrift über die gemeinsame Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses sowie des Finanzausschusses am 30.10.2020, S. 30/31.

² Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleich Schleswig-Holsteins, Studie des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln 2016, S. 28, veröffentlicht auf der Homepage des Innenministeriums.

berücksichtigt werden, und unter 1, wenn sie berücksichtigt werden. Für die anschließende Bewertung ist dies von großer Bedeutung. [...]

Gegen ein „Rausrechnen“ der Zinsen spricht, dass die Kommunen und das Land Ausgaben für Zinsen tätigen. Diese müssen finanziert werden, sind also auch durch Einnahmen zu decken.

Boettcher und Holler (2011), Junkernheinrich et al. (2012), Goerl/Rauch/Thöne (2015) sowie die Gutachter vertreten jedoch die Ansicht, dass Zinsen nicht als Ausgabe oder Einnahme gewertet werden sollten. Zinsen sind Kosten, die für Bedarfe aus der Vergangenheit anfallen. Dies heißt, dass die klare zeitliche Unterscheidung im Symmetriekoeffizienten verwischt würde, wenn sie als Ausgabe oder Einnahme gewertet würden. Zudem würden die Kommunen und das Land für Entscheidungen aus vorherigen Perioden „die Zeche zahlen“. Bemühungen, Symmetrie herzustellen, würde der Anreiz fehlen. Hinzu kommt, dass das Land und die Kommunen unterschiedliche Möglichkeiten zur Kreditaufnahme haben. So konnten sich Länder vor der Schuldenbremse leichter Geld leihen als Kommunen (Boettcher und Holler 2011).“

Hinsichtlich der Berücksichtigung der Zinsausgaben in Symmetrie- und Verteilungsberechnungen bestehen somit einerseits systematische Bedenken. Andererseits bestehen Befürchtungen, auf diesem Wege **nachträglich** zur Finanzierung der „Unwirtschaftlichkeiten Dritter“ herangezogen zu werden - sei es des Landes oder auch hochverschuldeter Kommunen.

Aktuell spricht für die Einbeziehung der Zinsausgaben, dass sich das Land (wie auch der Bund) infolge der Corona-Pandemie erheblich verschuldet hat, um auf diesem Weg (auch) die Kommunen finanziell zu entlasten (z. B. Gewerbesteuer- und Einkommensteuernkompensation). Da die auf allen Ebenen wirkenden finanzwirtschaftlichen Corona-Auswirkungen gesamtgesellschaftlich zu tragen sein werden, werden sie in Symmetrie- und Verteilungsberechnungen auch zu berücksichtigen sein. Neben den direkten Mehrausgaben für die unmittelbare Bekämpfung der Pandemie wird dies wohl zumindest für die Zinsen aus den Notkrediten gelten müssen.

Angesichts der finanziellen Tragweite der Entscheidung zur Zinsfrage und der gegenläufigen finanzwissenschaftlichen Argumentationen wird es dem Landesgesetzgeber überlassen bleiben müssen, hier eine Entscheidung zu treffen. Mit Blick auf die Gründe für aber auch gegen eine Berücksichtigung der Zinsausgaben bei Symmetriebetrachtungen und Verteilungsentscheidungen erscheint es dem LRH schließlich vertretbar, die ggf. in die Symmetrieberechnungen einfließenden Zinsausgaben auch auf einen vom Gesetzgeber begründeten Prozentsatz der tatsächlichen Gesamt-Zinsausgaben zu beschränken. Durch einen solchen Schritt könnte die ggf.

auf Unwirtschaftlichkeiten o. Ä. beruhende Kreditverschuldung des Landes und der Kommunen pauschal aus den Verteilungsberechnungen ausgeschlossen werden.

12.3.3 Ist ein „atmendes System“ zielführend?

Die Diskussionen um den Symmetriekoeffizienten haben deutlich werden lassen, dass ein einmal erreichter Symmetrie-Zustand zwischen Land und Kommunen (Symmetriekoeffizient = 1) nach kurzer Zeit dazu neigt, sich von dem temporären Gleichgewicht (wieder) zu entfernen. Der Grund hierfür liegt in der dynamischen Entwicklung sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Aufgabenseite von Land und Kommunen. Diese Änderungen mögen zu Beginn eher marginal ausfallen, beziehen sich aber auf eine sehr große Bemessungsgrundlage, nämlich die wesentlichen Einnahmen des Landes (laut November-Steuerschätzung 2020 rund 10,7 Mrd. € 2021). Dies hat zur Folge, dass selbst kleinere Abweichungen beim Symmetriekoeffizienten rechnerisch einer Verschiebung von Millionenbeträgen an das Land oder aber die Kommunen bedürfen, soll wieder zur optimalen Symmetrie von 1 zurückgekehrt werden. In der finanzpolitischen Diskussion zwischen Land und Kommunen sind Millionenbeträge von erheblicher politischer Bedeutung.

Blickt man auf die teils disruptiven Entwicklungen der vergangenen 10 bis 15 Jahre - Finanz- und Wirtschaftskrise, langanhaltender Konjunkturaufschwung, Flüchtlingskrise, Kommunalunterstützungen des Bundes, Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und zuletzt die Corona-Pandemie - spricht vieles dafür, den Finanzausgleich wenn möglich zu dynamisieren. Dies betrifft sowohl die vertikale Dimension (Verbundquote) als auch die horizontale (Höhe der Prozentsätze der Teilschlüsselmassen).

Dynamisieren meint, dass - ähnlich wie bei der Berechnung der „Steuerkraft“ der Gemeinden - im FAG sowohl die Verbundquote als auch die Prozentsätze der Teilschlüsselmassen jährlich neu berechnet werden. Im Falle der Verbundquote bedarf es hierfür einerseits der Festlegung eines Algorithmus wie des Symmetriekoeffizienten und andererseits der Bestimmung, welche Daten in die Berechnungsformel einfließen sollen. Bei Letzteren kann es sich um Daten handeln, die ohnehin in Statistiken vorgehalten werden, oder aber um die Fortschreibung einmalig gesondert ermittelter Daten (z. B. Bedarfe) auf Basis statistischer Indices. Ähnlich wie beim Bevölkerungszensus müssten solche Daten regelmäßig durch gutachterliche Verfahren aktualisiert werden. Auf diese Weise würde eine einmal gefundene Symmetrie bis zur nächsten umfassenden Fortentwicklung des Finanzausgleichs bestmöglich beibehalten. Jedenfalls würde ein

solches Verfahren den verfassungsrechtlichen Symmetrieanforderungen eher gerecht als eine über Jahre unveränderte Höhe des Verbundsatzes oder der Teilschlüsselmassen-Prozentsätze, wie dies in der Vergangenheit der Fall war.

In jedem Fall handelt es sich bei der Frage einer etwaigen Dynamisierung um eine Entscheidung von erheblichem Gewicht. Aus diesem Grund sollte sie nicht (mehr) wie bisher immanent durch eine - meist längerfristige - Festlegung der entsprechenden Prozentsätze im vorgelegten Gesetzentwurf entschieden, sondern dem Gesetzgeber konkret zur Entscheidung vorgelegt werden.

12.4 **Fazit**

Ein kommunaler Finanzausgleich ist ein hochkomplexes System, für dessen Ausgestaltung es weder juristisch noch finanzwissenschaftlich eine allgemeingültige Blaupause gibt. Solange wichtige Grundsatzfragen als ungelöst gelten müssen, ist eine Evaluation ein schwieriges und langwieriges Unterfangen. Denn der Maßstab, an dem die zwischenzeitlich eingetretene Entwicklung gemessen werden müsste, liegt noch gar nicht fest.

Als Grundlage für eine sachgerechte Vorgehensweise sind diejenigen wichtigen Grundsatzfragen zu bestimmen, die es nach Einschätzung des Landes und der Kommunen noch zu beantworten gilt. Ein Beispiel hierfür ist die „Zinsfrage“. Darüber hinaus bedarf es eines realistischen Zeitplans.

Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass sich die finanziellen Rahmenbedingungen von Land und Kommunen durch die Corona-Pandemie verschlechtern werden. Dies bedeutet auch, dass sich in den nächsten Jahren die Verteilungskämpfe verschärfen. Für die Zukunft gilt deshalb umso mehr, dass der Gesetzgeber seine Entscheidungen zum kommunalen Finanzausgleich sorgfältig vorbereiten und nachvollziehbar begründen muss, da die Kommunen etwaige strittige Änderungen möglicherweise nicht mehr „klaglos“ hinnehmen werden.

12.5 **Stellungnahmen**

Das **Innenministerium** geht in seiner Stellungnahme auf den vom LRH skizzierten inhaltlichen und zeitlichen Aufwand einer Evaluation ein. Auch wenn das für die Evaluation entscheidende Jahr 2024 noch weit entfernt erscheine, sei dem LRH zuzustimmen, dass die Vorarbeiten für die Evaluation frühzeitig eingeleitet werden müssten, um ein rechtzeitiges Ergebnis sicherzustellen. Die Ausführungen des LRH zum Zeitplan und zu den in-

haltlichen Weichenstellungen böten wertvolle Hinweise für die gemeinsame Arbeit von Land und kommunaler Familie.

Die **kommunalen Landesverbände** stimmen mit dem LRH überein, dass die Vorbereitungen für die Evaluation des kommunalen Finanzausgleichs zeitnah begonnen werden sollten, um ausreichend Zeit für einen konstruktiven Dialog und das notwendige Gesetzgebungsverfahren zu haben. Die kommunalen Landesverbände begrüßen ausdrücklich, dass sich der LRH auch in die anstehende Evaluation zum kommunalen Finanzausgleich inhaltlich einbringen werde.

Zur Frage des substanziellen Ebenenvergleichs führen die kommunalen Landesverbände aus, das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo) habe auf der Grundlage des aktuellen wissenschaftlichen Diskussionsstands für den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein den Symmetriekoeffizienten errechnet, unstrittig eine Asymmetrie in der Finanzverteilung zu Lasten der kommunalen Ebene festgestellt und eine signifikante Anhebung des Verbundsatzes vorgeschlagen. Im Vorblatt zum Gesetzentwurf der Landesregierung werde dagegen die These aufgestellt, dass die vom Landesverfassungsgericht geforderte gerechte und gleichmäßige Verteilung der im Land insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel auf die kommunale Ebene einerseits und die Landesebene andererseits bereits gegeben sei. In der Allgemeinen Begründung zum Gesetzentwurf werde dann offenbar der Versuch unternommen, diese These durch Hilfsrechnungen zu untermauern, die weder durch das Gutachten gestützt werden noch in bisherigen Gesprächen des Landes mit den kommunalen Landesverbänden eine Rolle gespielt hätten. Die Auffassung des LRH, dass dieses Ergebnis nicht anhand konkreter Zahlen nachvollzogen werden könne und es ihm an Transparenz fehle, werde uneingeschränkt geteilt.

Die gemeinsame Erörterung und Festlegung einer konkreten, nachvollziehbaren und transparenten Rechenmethodik sei aus Sicht der kommunalen Landesverbände schon aus Akzeptanzgründen unerlässlich.

Die Einschätzung des LRH, die Frage der Einbeziehung von Zinslasten in die Berechnungen der Verteilungssymmetrie sei noch offen, werde dagegen nicht geteilt. Das FiFo habe sich bereits in einem Gutachten, das 2016 im Auftrag des schleswig-holsteinischen Finanzministeriums erstellt wurde, gegen die Einbeziehung von Zinsen ausgesprochen. Auch in dem jüngsten FiFo-Gutachten würden zwar die Argumente für und gegen eine Einbeziehung von Zinslasten abgewogen. Allerdings hätten sich die Gutachter am Ende aus nachvollziehbaren Gründen gegen die Einbeziehung von Zinslasten ausgesprochen. Da das Gutachten unmittelbar Bestandteil des Gesetzentwurfs sei, müsse dies vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Systemgerechtigkeit auch für die Evaluation gelten.

Auch die Argumentation des LRH, dass sich das Land infolge der Corona-Pandemie erheblich verschuldet habe, um auf diesem Weg auch die Kommunen finanziell zu entlasten, überzeuge nicht. Diese Argumentation übersehe zum einen, dass der insgesamt hohe Schuldenstand des Landes das Ergebnis der Finanzpolitik der letzten Jahrzehnte sei - mit der sich auch der LRH regelmäßig kritisch auseinandersetze - und besondere Effekte wie beispielsweise die Lasten aus der HSH-Nordbank ebenfalls einbeziehe. Vor allem aber verkenne die Argumentation die verfassungsrechtliche Verantwortlichkeit des Landes für die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen (Art. 54 Abs. 1 der Landesverfassung). Entgegen der kommunalen Erwartung werde die Frage der finanziellen Mindestausstattung quasi als Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung, auf die ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestehe und die losgelöst von der Leistungsfähigkeit des Landes zu sehen sei, gesetzlich eben nicht geregelt. Die vom LRH angesprochenen Hilfen des Landes zur Unterstützung der kommunalen Ebene seien deshalb im Lichte des Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung zu sehen.

Ob das vom LRH angesprochene „atmende System“ einer jährlichen Dynamisierung der maßgeblichen Stellschrauben im Finanzausgleich möglicherweise umsetzbar wäre, müsse geprüft und in den Fachgremien, insbesondere im Finanzausgleichsbeirat, gemeinsam erörtert und bewertet werden.

Nach Auffassung des **LRH** bedarf es zur Frage der Berücksichtigung der Zinsausgaben bei der Symmetriebetrachtung aufgrund der unterschiedlichen wissenschaftlichen Meinungen und der aus der Entscheidung resultierenden erheblichen finanziellen Auswirkungen entweder auf das Land oder auf die Kommunen einer eindeutigen und nachvollziehbaren Abwägung des Gesetzgebers.

Eine derart konkrete Entscheidung zur Zinsfrage ist dem Gesetzentwurf zur letzten Änderung des FAG nicht zu entnehmen.

Die Beweggründe für die schnelle staatliche Unterstützung der Kommunen in der Corona-Pandemie mögen unterschiedlich sein. Dass bei den erheblichen kreditfinanzierten Steuerausfall-Erstattungen durch Bund und Land die den Kommunen zustehende Mindestfinanzausstattung eine besondere Rolle gespielt haben sollte, darf jedoch bezweifelt werden. Zwar hat beispielsweise das Bundesverwaltungsgericht¹ den verfassungsrechtlichen Anspruch auf die Mindestfinanzausstattung sehr gut hergeleitet und beschrieben, jedoch hat das FiFo-Gutachten dem schleswig-holsteinischen Gesetzgeber - trotz entsprechender Beauftragung - keinen Rechenweg

¹ BVerwG, Urteil vom 31.01.2013 - 8 C 1.12

aufzeigen können, wie die Mindestfinanzausstattung geschätzt werden könnte.¹ Ohne eine solche konkrete Beurteilungsgrundlage ist es dem Gesetzgeber kaum möglich, seine Maßnahmen hieran auszurichten. Auch die eingetretene Überkompensation im Jahr 2020 spricht dafür, dass es eher das Ziel war, die relativ gute Lage vor der Pandemie auf der kommunalen Ebene weitest möglich zu erhalten, um keine vermeidbaren Friktionen auszulösen.

Kiel, 16. März 2021

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Dr. Gaby Schäfer

Bernt Wollesen²

Dr. Ulrich Eggeling

Christian Albrecht

Erhard Wollny

¹ Landtagsdrucksache. 19/2119, Anlage 4, S. 202 ff.

² Herr Wollesen war zur Zeit der Beschlussfassung verhindert.