

Finanzausgleich in Schleswig-Holstein als Verfassungsproblem

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stür (Münster/Osnabrück)*

NordÖR 1999, 130 - 131

Die Landesregierung beabsichtigt, das Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein durch ein Änderungsgesetz zu ändern.¹ Zur Entlastung des Landeshaushalts soll die Finanzausgleichsmasse in den Jahren 1999 bis 2004 um jährlich 50 Mio. DM gekürzt werden. Die Förderung des Büchereiwesens wird – für 1999 belastungsneutral – in den kommunalen Finanzausgleich verlagert. Um überdurchschnittlich hohe Belastungen einzelner Kreise und kreisfreien Städte mit Sozialhilfekosten zu mindern, soll ein Vorwegabzug zum Ausgleich von Belastungsspitzen eingerichtet werden. In diesem Zusammenhang sollen die sozialhilferelevanten Komponenten bei den Festbeträgen der Kreisschlüsselzuweisungen in mehrjährigen Schritten abgebaut werden. Die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer dient – so der Gesetzentwurf - dem Ausgleich von Einnahmeausfällen infolge des Wegfalls der Gewerbesteuer. Der Umsatzsteueranteil ist deshalb nach Auffassung der Landesregierung in die Steuerkraftberechnung der Gemeinden aufzunehmen. Anpassungen an die Kostenentwicklung sowie an die Bedürfnisse der Förderpraxis sind bei den Fehlbetrags- und Sonderbedarfzuweisungen, bei den Kreisfonds und bei der Förderung der Theater und Orchester sowie bei der Straßenunterhaltung vorgesehen. Gleichzeitig soll entsprechend dem Landtagsauftrag vom 19.2.1998 die konzeptionelle Änderung der Förderung der Musikschulen mit der FAG-Änderung verbunden werden.² Verfassungsrechtlich ergeben sich dazu folgende Anforderungen:

- Der Landesgesetzgeber hat bei seinen Regelungen die Vorgaben der **Landesverfassung** zu beachten. Nach Art. 46 Abs. 1 LV sind die Gemeinden berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung zu erfüllen, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen. Nach Art. 46 Abs. 4 LV können die Gemeinden durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter Aufgaben verpflichtet werden. Um die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen, stellt das Land den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wege des Finanzausgleichs Mittel zur Verfügung (Art. 49 Abs. 1 LV). Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen (Art. 49 Abs. 2). Die letztgenannte Verfassungsvorschrift ist durch das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes SH v. 20.3.1998 eingeführt worden. Bisher war nach Art. 49 Abs. 2 LV (lediglich) die Bereitstellung der erforderlichen Mittel zu regeln, soweit den Gemeinden und Gemeindeverbände Aufgaben übertragen werden.
- Der Gesetzgeber muß bei seinen Regelungen der Finanzautonomie gerecht werden (vgl. auch Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG). Die Finanzhoheit umfaßt die Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens³. Aus der verfassungsrechtlichen Gewährleistung einer finanziellen Eigenverantwortlich-

* Der Beitrag gibt die Ausführungen des Verfassers anlässlich der Sachverständigenanhörung vor dem Innen- und Rechtsausschuß des Schleswig-Holsteinischen Landtags am 23.11.1998 wieder.

¹ Gesetzentwurf der Landesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, Drs. 14/1643 v. 19.8.1998.

² Vgl. Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung zur Änderung des FAG, S. 2.

³ BVerfG, Urt. v. 24.6.1969 - 2 BvR 446/62 - BVerfGE 26, 228 (Schulzweckverband); Bernhard Stür, Kommunalrecht NW, 1997, S. 122, 172.

keit der kommunalen Körperschaften ergibt sich für den Staat allgemein die Verpflichtung, im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten den innerstaatlichen Finanzausgleich jeweils so zu gestalten, daß die finanzielle Lebensfähigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten wird. Der Finanzausgleich muß die Selbstverantwortung der Gemeinden und Gemeindeverbände in dem ihnen zugewiesenen Wirkungskreis entsprechend der Stellung, die ihnen insbesondere die Verfassung einräumt, ermöglichen und festigen. Es muß aber auch denjenigen Gebietskörperschaften, die nicht aus eigener Kraft zur Erfüllung ihrer Aufgaben imstande sind, die notwendige Hilfe zuteil werden lassen. Die kommunale Finanzhoheit schließt sowohl die Ertragshoheit⁴ als auch die Einnahmehoheit⁵ ein⁶.

- Die bisherigen Regelungen in der Landesverfassung gehen offenbar von einem **einheitlichen Finanzausgleich** aus, in den sowohl die eigenen als auch die übertragenen Aufgaben eingehen (Modell Nordrhein-Westfalen).⁷ Dem steht das Modell der Trennung des Finanzausgleichs in eine Finanzierung der **Fremdverwaltungsaufgaben** und der eigenen Selbstverwaltungsaufgaben gegenüber (Modell Niedersachsen).⁸ Der Gesetzgeber hat daher hinsichtlich der bereits in der Vergangenheit übertragenen Aufgaben einen Abwägungsspielraum, den er durch sachgerechte Überlegungen ausfüllen kann. Die Übertragung neuer Aufgaben sind demgegenüber nach der Änderung der Landesverfassung dem Konnexitätsprinzip verpflichtet. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Für solche neuen Aufgabenübertragungen muß der Gesetzgeber daher die zusätzlichen Kosten ermitteln und einen angemessenen Ausgleich leisten. Allerdings muß der Gesetzgeber auch im Hinblick auf bereits übertragene Fremdverwaltungsaufgaben die hierdurch entstehenden Kosten in eine sachgerechte Abwägungsentscheidung einstellen.
- Der Gesetzgeber zunächst eine Mindestausstattung der Kommunen sicherzustellen. Darüber hinaus ist er zu gemeinwohlorientierten Regelungen verpflichtet. Diese müssen vor allem am **Abwägungsgebot** und an der Systemgerechtigkeit ausgerichtet sein, willkürfrei und verhältnismäßig erscheinen. Das Abwägungsgebot verpflichtet den Gesetzgeber, den jeweiligen Sachverhalt ordnungsgemäß zu ermitteln und die jeweils betroffenen Belange in seine Abwägungsentscheidung einzubeziehen. Die getroffenen Regelungen müssen plausibel erscheinen. Soweit dabei Wertungen und Erwägungen eine Rolle spielen, sind die Annahmen des Gesetzgebers nur verfassungswidrig, wenn sie eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlsam sind. Allerdings

⁴ Ertragshoheit meint das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände, das Aufkommen der den Kommunen durch Verfassung oder Gesetzes zugewiesenen Finanzquellen frei ausschöpfen zu können.

⁵ Unter Einnahmehoheit ist die Berechtigung zu verstehen, ihre Einnahmenpolitik unter Verwendung von Hoheitsbefugnissen eigenverantwortlich zu gestalten.

⁶ Die Finanzautonomie ist zwangsläufig für die Träger der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie mit Verpflichtungen verbunden. Hierbei ist neben der Bildung von Rücklagen auch die Festsetzung der Hebesätze der Realsteuern und der örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern zu nennen, die den Kommunen nach Art. 106 VI 2 GG zustehen. Darüber hinaus gewährt Art. 106 V GG den Gemeinden einen bundesgesetzlich festgelegten Anteil an der Einkommensteuer. Für unzumutbare Sonderbelastungen, die vom Bund veranlaßt sind, gewährt der Bund den Gemeinden und Gemeindeverbänden nach Art. 106 VIII GG einen Ausgleich. Darüber hinaus trägt das Land SH der Regelung des Art. 106 VII GG Rechnung, indem es in Art. 49 LV bestimmt, daß das Land im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewähren hat.

⁷ VerfGH Münster, Urt. v. 9.7.1998 – VerfGH 16/96 und 7/97 – NWVBL 1998, 391.

⁸ StGH Bückeberg, Urt. v. 15.8.1995 – StGH 2, 3, 6, 8, 9, 1093 – DVBl. 1995, 1175 (Bückeberg I); Urt. v. 25.11.1997 – StGH 14/95 – DVBl. 1998, 185 (Bückeberg II).

darf die jeweilige gesetzliche Regelung nicht zu einer **Übernivellierung** führen in dem Sinne, daß finanzkräftige Gemeinden nach Durchführung des Finanzausgleichs schlechter dastehen als finanzschwache Gemeinden.⁹

- Der Anspruch auf eine **finanzielle Mindestausstattung** der Kommunen kann nicht mit einem exakten Geldbetrag definiert werden. Es fließen hier vielmehr Wertungen ein, die auch die Finanzausstattung des Landes und der übrigen Kommunen mit einbezieht. Wann diese Grenze überschritten ist, ist in der Verfassungsgerichtsbarkeit nicht abschließend geklärt. Es müßte dazu aber vorgetragen werden, daß die Kommunen den Kernbestand ihrer Aufgaben nicht mehr sachgerecht erfüllen können und ihn die finanziellen Defizite auch im Hinblick auf die prekäre Finanzausstattung des Landes nicht zumutbar erscheint. Zur Einhaltung dieser Grenze wird der Gesetzgeber wohl kaum zu einer generellen Regelung verpflichtet sein. Vielmehr könnte sich daraus eher ein Anspruch auf zusätzliche Hilfe des Landes im Einzelfall ergeben.
- Bei der Abgrenzung der **Finanzausgleichsmasse** (§ 5 FAG) hat der Gesetzgeber einen Abwägungsspielraum, der allerdings an sachgerechten Gesichtspunkten auszurichten ist. Der Abzug von 50 Mio. DM für die gesamte kommunale Ebene – ein Anteil von ca. 2,6 % - wird damit begründet, daß die Finanzausstattung des Landes sich im Vergleich zu den Kommunen deutlich schlechter entwickelt.¹⁰ Sollte diese Annahme zutreffen, so könnte es sich dabei um sachgerechte Abwägungsgesichtspunkte handeln, die den Gesetzgeber zu einer entsprechenden Kürzung berechtigen. Der Gesetzgeber wäre allerdings nicht berechtigt, nur bei den Kommunen den Gürtel enger zu schnallen, während er beim Land eine solche Notwendigkeit nicht ergibt. Der Gesetzgeber ist daher an einen Grundsatz der finanziellen Symmetrie in dem Sinne gebunden, daß er von den Kommunen nicht Opfer verlangen darf, die er selbst nicht zu bringen bereit ist.¹¹
- Auch die übrigen vorgesehenen Neuregelungen müssen dem Grundsatz des **Abwägungsgebotes** und der Willkürfreiheit entsprechen. Dabei erscheint es sachgerecht, wenn der Gesetzgeber neben den an der Einwohnerzahl orientierten allgemeinen Schlüsselzuweisungen weitere Zuweisungen vornimmt, die sich an kommunalen Aufgaben aber auch an der **Zentralität** der Kommunen orientieren. Dies geht in die Richtung der Forderung des *BVerfG* zum Länderfinanzausgleich,¹² wonach neben einem ausschließlich einwohnerorientierten Ansatz auch konkret Aufgaben- und zentralitätsbezogene Ansätze sachgerecht erscheinen. Hier ist der Gesetzgeber allerdings zu einer ständigen Nachermittlung und Beobachtung der Entwicklung verpflichtet.
- Die einzelnen Neuregelungen müssen sich darauf befragen lassen, ob sie auf einem sachgerechten, willkürfreien System beruhen. Dabei sind jeweils die gesetzlichen Wertungen auf ihre Plausibilität zu prüfen. Auch sind der zugrundeliegende Sachverhalt und die jeweiligen Auswirkungen der Finanzausgleichsregelungen zu ermitteln.
- Die vorstehenden Ausführungen behandeln lediglich verfassungsrechtliche Anforderungen des kommunalen Finanzausgleichs. Ob politisch im Interesse der Kommunen über das verfassungsrechtliche Mindestmaß hinausgegangen werden sollte, steht auf einem anderen Blatt.

⁹ Sog. Drehtürsyndrom: Es gibt Leute, die gehen nach einem in eine Drehtür hinein und kommen vor einem wieder heraus.

¹⁰ Vgl. dazu Landesregierung SH, Die Finanzbeziehungen zwischen dem Land *Schleswig-Holstein* und einen Kommunen v. 22.9.1998. Danach hat sich die Finanzlage des Landes im Vergleich zu der der Kommunen wesentlich ungünstiger entwickelt. Dieser Trend werde sich, so wird dort ausgeführt, auch in den nächsten Jahren fortsetzen.

¹¹ StGH Bückeberg, Urt. v. 15.8.1995 – StGH 2, 3, 6, 8, 9, 1093 – DVBl. 1995, 1175 (Bückeberg I); Urt. v. 25.11.1997 – StGH 14/95 – DVBl. 1998, 185 (Bückeberg II).

¹² Urt. v. 27.5.1992 - 2 BvF 1/88, 1/89, 1/90 - BVerfGE 86, 148 = DVBl. 1992, 965 = NJW 1992, 2279 = DÖV 1992, 461 (Länderfinanzausgleich/Gemeindefinanzierung).