



S.-H. Gemeindetag • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel

24 105 Kiel, 08.09.10

Innenministerium des Landes
Schleswig-Holstein
Herrn Staatssekretär Volker Dornquast
Düsternbrooker Weg 92
24105 Kiel

Reventlouallee 6/ II. Stock
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Telefon: 0431 570050-50
Telefax: 0431 570050-54
E-Mail: info@shgt.de
Internet: www.shgt.de

per Mail vorab an: knut.riemann@im.landsh.de

Aktenzeichen: 20.22.01 –Ni.

Änderung des Finanzausgleichsgesetzes im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2011/2012

Schreiben vom 13.07.2010

Sehr geehrter Herr Staatssekretär,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme in der o. g. Angelegenheit. Wir waren überrascht, dass der Gesetzentwurf als Art. 2 des Haushaltsbegleitgesetzes 2011/2012 mit Drucksache 17/741 dem Landtag bereits vorgelegt wurde, obwohl den kommunalen Landesverbänden eine Stellungnahmefrist bis zum 8.9.2010 eingeräumt wurde.

Zu Art. 2 des Entwurfes eines Haushaltsbegleitgesetzes 2011/2012 (Drucksache 17/741) zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes nehmen wir wie folgt Stellung.

Ziffer 1 – Änderung § 5

a) Änderungen im Rahmen der Verbundwirtschaft zwischen Land und Kommunen

aa) Dauerhafte Einbeziehung des Kompensationsbetrages für den Wegfall der Kfz-Steuer in die Verbundgrundlagen

Mit Grundgesetzänderung vom 19. März 2009 sind dem Bund zum 1. Juli 2009 die Ertragshoheit und die Verwaltungskompetenz für die Kraftfahrzeugsteuer übertragen worden. Zum Ausgleich hierfür steht den Ländern ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Nachdem dieser Kompensationsbetrag in Höhe von rd. 319 Mio. EUR für die Haushaltsjahre 2009 und 2010 vom Land zunächst per Nachtragshaushalt in die Verbundgrundlagen einbezogen wurde, soll nun eine dauerhafte Erweiterung der Verbundgrundlagen durch eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) erfolgen.

Die dauerhafte Einbeziehung des Kompensationsbetrages für den Wegfall der Kfz-Steuer in die Verbundgrundlagen ist folgerichtig, entspricht einer Forderung der kommunalen Landesverbände und ist insofern zu begrüßen.

bb) Änderungen bei den Abzugs- und Zuführungsbeträgen zur Finanzausgleichsmasse

Nach dem gegenwärtigen Stand der Projektplanung soll im Laufe des Jahres 2011 die Betriebsphase für das elektronische Personenstandsregister beginnen. Bis zum Beginn des Jahres 2012 sollen alle Standesämter an das elektronische Register angeschlossen sein. Zur Verfahrensvereinfachung sollen die 2011 zu erwartenden Kosten für die Betriebsaufnahme von kommunaler Seite durch Kürzung der Finanzausgleichsmasse um 150 Tsd. Euro aufgebracht werden. Ab 2012 wird die Finanzierung der Betriebskosten zwischen den Kommunen und Dataport als Betreiber des Registers dann einzelvertraglich geregelt.

Gegen die geplante Kürzung der Finanzausgleichsmasse in Höhe von 150 Tsd. EUR für die zu erwartenden Kosten für das Jahr der Betriebsaufnahme des zentralen elektronischen Personenstandsregisters bestehen keine Bedenken. Hierzu hatten die kommunalen Landesverbände bereits im Vorwege ihre Zustimmung signalisiert, da hierdurch Mehrkosten für die Kommunen und Dataport als Betreiber des Registers vermieden werden.

Der Gesetzentwurf sieht ferner eine Fortsetzung des Eingriffs in den kommunalen Finanzausgleich in Höhe von jährlich 120 Mio. EUR vor, der bereits seit 2007 vom Land vorgenommen wird und mit dem die schleswig-holsteinischen Kommunen seitdem insgesamt 480 Mio. EUR zur Haushaltskonsolidierung des Landes beigetragen haben.

Wir lehnen diesen pauschalen Eingriff vor dem Hintergrund der teilweise katastrophalen kommunalen Haushaltslage nach wie vor strikt ab und fordern an dieser Stelle noch einmal das Land auf, die Kürzung von 120 Mio. EUR jährlich zumindest in der Höhe zurückzunehmen, in der sie nicht durch Aufgabenabbau kompensiert ist und damit die aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen sicherzustellen.

cc) Überführung des Familienleistungsausgleichs in die Gemeindeschlüsselzuweisungen

Mit dem Jahressteuergesetz 1996 wurde das System bei der Auszahlung des Kindergeldes zu Lasten des Aufkommens der Lohn- und Einkommensteuer geändert mit der Folge, dass Länder und Gemeinden durch entsprechende Steuerausfälle belastet wurden. Zur Wiederherstellung des früheren Kostenträgungsverhältnisses zwischen dem Bund einerseits sowie den Ländern und Gemeinden andererseits erhalten die Länder seit 1996 zusätzliche Umsatzsteuerpunkte. Das Land hat seit 1996 außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs über einen Sonderausgleich (§ 31 a FAG) die Gemeinden an den Umsatzsteuermehreinnahmen im Verhältnis ihres Anteils an der Lohn- und Einkommensteuer, welche Bund, Ländern und Gemeinden im Verhältnis 42,5 : 42,5 : 15,0 zusteht, mit 26 % beteiligt (Land : Gemeinden = 42,5 : 15,0 = 74 % : 26 %), wobei die Auswirkungen der Umsatzsteuermehreinnahmen auf den Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden.

Für die Verteilung des Sonderausgleichs sind die für die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer jeweils geltenden Schlüsselzahlen maßgeblich. Die zum Jahr 2012 vorgesehene Überführung des Sonderausgleichs in die Gemeindeschlüsselzuweisungen soll einen Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung darstellen, da künftig eine gesonderte Ausgleichsleistung neben dem Finanzausgleich entfällt. Neben dem Land sollen von der Vereinfachung auch alle Kommunen profitieren.

Nach der bestehenden Systematik werden die Verbundgrundlagen als Bemessungsgrundlage für die Finanzausgleichsmasse um den Betrag des Sonderausgleichs nach § 31 a vermindert. Dadurch soll vermieden werden, dass die Gemeinden von dem ihnen unmittelbar als Sonderausgleich zufließenden Anteil an den Umsatzsteuermehreinnahmen noch einmal 17,74 % im Rahmen des allgemeinen Steuerverbundes erhalten. Mit der Überführung des Sonderausgleichs in die Gemeindeschlüsselzuweisungen würde künftig diese Minderung der Verbundgrundlagen entfallen, so dass die Gemeinden zunächst nur in Höhe des Verbundsatzes (17,74 %) an den ihnen zustehenden Umsatzsteuermehreinnahmen beteiligt würden. Um im Rahmen des Finanzausgleichs einen vollen Ausgleich für den Wegfall des Sonderausgleichs sicherstellen zu können, wäre die Finanzausgleichsmasse entsprechend aufzustocken.

Um die hierfür notwendige Aufstockung der Finanzausgleichsmasse erreichen zu können, soll mit dem Ziel einer Erhöhung der Transparenz des Gesetzes in einem ersten Schritt der bestehende feste Abzugsbetrag in Höhe von 44,154 Mio. Euro ab dem Jahr 2012 gestrichen werden. Um die dann noch notwendige Erhöhung der Finanzausgleichsmasse erreichen zu können, wäre in einem weiteren Schritt zum Jahr 2012 eine Anhebung des Verbundsatzes von derzeit 17,74 % um 0,49 %-Punkte auf 18,23 % erforderlich. Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit dem Abzugsbetrag eine betragslich feste Größe gestrichen wird, während der Sonderausgleich insgesamt eine dynamische Größe darstellt. Dieser finanzielle Nachteil soll für die Gemeinden durch Aufrundung des Verbundsatzes um 0,05 %-Punkte auf 18,28 % ausgeglichen werden. Im Ergebnis soll dies für die Kommunen im Jahr 2012 zu einer finanziellen Besserstellung von rd. 3,2 Mio. EUR führen.

In den Auswirkungen ist die Überführung wegen der Komplexität der Materie und unterschiedlicher Faktoren nur schwer einzuschätzen. Die vom Innenministerium hierzu vorgelegten Musterberechnungen lassen eine verlässliche Folgenabschätzung für alle Gemeinden nur eingeschränkt zu. Um eine umfassende Bewertung vornehmen zu können, wäre eine komplette Darstellung der Auswirkungen für alle Gemeinden notwendig.

Allerdings führt die vorgeschlagene Maßnahme zu einer Reihe von systematischen Problemen:

Die geplante Überführung des Familienleistungsausgleichs in die Gemeindegemeinschaftszuweisungen soll den Finanzausgleich weniger kompliziert und transparenter werden lassen. Diese Ziele werden jedoch nicht erreicht. Die Transparenz des FAG nimmt mit der Änderung ab anstatt sie zu erhöhen. Denn zwar wird in § 5 Abs. 1 FAG künftig kein Abzugs- oder Zuführungsbetrag mehr genannt. Dies ist aber nur das Ergebnis einer Rechnung, die sowohl die Zuweisung des Landes für Kindertagesstätten (70 Mio. €) als auch die pauschale Kürzung der FAG – Masse zugunsten des Landeshaushaltes (120 Mio. €) einschließt. Beide Sachverhalte wären also künftig im FAG nicht mehr erkennbar.

Tendenziell bedeutet die Überführung des Familienleistungsausgleichs in die Gemeindegemeinschaftszuweisungen insoweit eine Umverteilung dieser Mittel, als sie künftig nicht mehr zu 100 % an alle Kommunen verteilt werden, sondern von ihnen zunächst die Vorwegabzüge etc. abgezogen werden, bevor der Rest verteilt wird. Kommunen, die keine Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben oder wegen ihrer Finanzkraft keine oder geringe allg. Schlüsselzuweisungen erhalten, hätten künftig geringere Ausgleichsleistungen.

Nachteilig wirkt sich die Regelung zunächst einmal auf die einkommensteuerstarken Gemeinden aus, da der Sonderausgleich gemäß § 31 a FAG analog dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nach Schlüsselzahlen erfolgt (künftig dann nach Einwohnerzahlen). Die Überführung in die Schlüsselzuweisungen führt zunächst einmal auch zu Mindereinnahmen bei den abundanten Gemeinden, die eine Finanzausgleichsumlage zahlen müssen. Durch den Umstand, dass durch die höhere Schlüsselmasse auch der Grundbetrag für die allgemeinen Schlüsselzuweisungen steigt, müssen abundante Gemeinden dann aber auch weniger FAG-Umlage und Kreisumlage bzw. Zusatzkreisumlage zahlen. Die finanziellen Auswirkungen sind – wie bereits oben ausgeführt – sehr unterschiedlich.

Die mit der Gesetzesänderung angestrebte Verwaltungsvereinfachung für den kommunalen Bereich ist schwer abschätzbar. In der einzelnen Verwaltung wird die Einsparung nach unserer Einschätzung nur marginal sein und im Bereich von wenigen Stunden pro Jahr liegen.

Außerdem erhöht der Vorschlag das Einnahmerisiko der Kommunen. Das Umsatzsteueraufkommen als Grundlage des Familienleistungsausgleichs (vgl. § 31 a FAG) ist deutlich stabiler und auf positive Entwicklung gerichtet als das Aufkommen von Lohn- und Einkommenssteuer, Körperschaftsteuer etc. als Grundlage des Finanzausgleichs.

Grundsätzlich hat die Überführung des Familienleistungsausgleichs in die Gemeindegemeinschaftszu-

selzuweisungen nach den vorliegenden Modellberechnungen einnahmемindernde Auswirkungen (- 6,8 Mio. EUR) insbesondere für finanzkraftstärkere Kreise. Es ist daher zu befürchten, dass der Druck auf die Kreisumlagen, auch wenn gewisse Ausgleichsmechanismen (Erhöhung des Anteils der Kreise an der FAG-Umlage und „Sonderlösung Stormarn“; die Transparenz des FAG wird auch dadurch eher vermindert) geplant sind, weiter steigen wird und damit die kreisangehörigen Gemeinden letztendlich belastet werden.

Aus den vorgenannten Gründen lehnen wir den Vorschlag ab.

b) Streichung Absatz 4

Da sich die auf das Jahr 2009 beziehende Regelung (vorzeitige Abrechnung 2008) zwischenzeitlich durch Zeitablauf erledigt hat, bestehen gegen die Streichung des bisherigen Absatzes 4 keine Bedenken.

Ziffer 2 – Änderung § 7

a) Fehlbetrags- und Sonderbedarfszuweisungen

Nach dem Entwurf sollen im Jahre 2011 wie bereits im laufenden Jahr 2010 insgesamt 50 Mio. Euro und ab dem Jahr 2012 65,0 Mio. Euro für den Kommunalen Bedarfsfonds bereitgestellt werden. Zur Begründung wird angeführt, dass die unabgedeckten Fehlbeträge und die steigende Zahl von Kommunen mit unausgeglichenem Haushalt dazu führen würden, dass die Anforderungen an den Kommunalen Bedarfsfonds weiter steigen und damit eine erhöhte Dotierung unerlässlich sei.

Die geplante Dotierung des kommunalen Bedarfsfonds und insbesondere die weitere Aufstockung auf 65 Mio. EUR im Jahre 2012 lehnen wir grundsätzlich ab, da sie die bereits erfolgte massive Umverteilung von Finanzausgleichsmitteln zu Lasten des kreisangehörigen Raums aufgrund der aktuellen Verteilungsregelung fortsetzt und zu einer weiteren Kürzung der Schlüsselzuweisungen führt. Wir verkennen dabei nicht die Notwendigkeit, den Fehlbetragskommunen im Lande im Rahmen der solidarischen Verantwortung eine Perspektive zum Abbau der Fehlbeträge zu bieten. Aber genau diese Perspektive bietet der Gesetzentwurf nicht. Solidarität kann nicht bedeuten, dass die Kleinen den Großen helfen, sondern die Starken den Schwachen!

Wir halten es in diesem Zusammenhang auch nicht länger für vertretbar, dass auch in Zukunft zugunsten der Fehlbetragszuweisungen keine **Sonderbedarfszuweisungen** gewährt werden sollen. In Schleswig-Holstein gibt es eine zunehmende Anzahl von Gemeinden, die nicht mehr in der Lage sind, ihre Infrastruktur (z.B. Schulgebäude, Straßen), die häufig mit öffentlichen Mitteln subventioniert wurde, zu unterhalten. Eine Sanierung bzw. Erneuerung ist wegen des begrenzten finanziellen Spielraums auch in absehbarer Zeit nicht möglich. Häufig können Gemeinden auch nicht mehr ihren besonderen Aufgaben wie z.B. der Naherholungsfunktion nachkommen, da die Unterhaltung der dafür vorzuhaltenden Anlagen nicht mehr in dem erforderlichen Maße möglich ist. Insofern halten wir es für erforderlich, dass zur Sicherstellung der Infrastruktur in betroffenen Kommunen Mittel für Sonderbedarfszuweisungen in Höhe von bis zu 10 Mio. EUR pro Jahr spätestens ab 2012 bereitgestellt werden.

Der Fehlbetragsfonds weist insb. folgende Probleme auf und ist daher grundlegend reformbedürftig.

Pauschale Anerkennung von Fehlbeträgen

Derzeit werden bei den Kreisen, kreisfreien Städten sowie Städten über 20.000 Einwohnern pauschal zwei Drittel des Fehlbetrages als bedarfsdeckungsfähig anerkannt. Dies dient aus unserer Sicht vorrangig der personellen Entlastung des Innenministeriums. Dieses wird mit dem Verzicht auf Prüfung der Defizite seiner Verantwortung als oberste Kommunalaufsicht für die der Aufsicht des Innenministeriums unterstehenden Kommunen nicht mehr gerecht.

Hier sehen wir - ebenso wie bei der Zuständigkeit für die Antragstellung - eine Ungleichbehandlung dieses Empfängerkreises gegenüber dem sonstigen kreisangehörigen Bereich. Warum dies nur eingeschränkt für die größeren Kommunen gelten soll, ist nicht nachvollziehbar. Die Gemeinden unter 20.000 Einwohnern müssen den Rechnungs- bzw. Gemeindeprüfungsämtern gegenüber dezidiert Rechenschaft ablegen über die Ausschöpfung ihrer Einnahmemöglichkeiten und die Begrenzung der Ausgaben.

Ungleichbehandlung bei der Antragstellung

An dieser Stelle erlauben wir uns auch noch einmal den Hinweis, dass nach wie vor eine Ungleichbehandlung einerseits der Städte und Gemeinden, die der Aufsicht des Innenministeriums unterstehen bzw. Fehlbeträge von mehr als 80.000 EUR aufweisen und andererseits den kreisangehörigen Gemeinden, die der Aufsicht des Landrates unterstehen und Fehlbeträge bis 80.000 EUR aufweisen, stattfindet. Es sollte daher nach unserer Auffassung der § 18 FAG gestrichen werden und damit die Zuständigkeit generell auf das Innenministerium übergehen. Dies würde zumindest eine einheitliche Bewilligungspraxis im Lande gewährleisten.

Entwicklung des Kommunalen Bedarfsfonds

Die Dotierung des Bedarfsfonds hat sich wie folgt entwickelt:

bis 1993	ca. 10,0 Mio. EUR
ab 1994	ca. 15,0 Mio. EUR
ab 2001	18,0 Mio. EUR
2009	36,0 Mio. EUR
2010	50,0 Mio. EUR
geplant 2011	50,0 Mio. EUR
geplant 2012	65,0 Mio. EUR

Die Darstellung zeigt, dass sich der Vorwegabzug für Fehlbetragszuweisungen seit 1993 verfünffacht hat und sogar noch weiter ansteigen soll. Dies widerspricht im Übrigen auch der (gemeinsamen) Intension, die Vorwegabzüge zugunsten der Schlüsselzuweisungen zu begrenzen bzw. eher abzubauen als weiter zu erhöhen.

Verteilung der Mittel aus dem Kommunalen Bedarfsfonds

Der Anteil der einzelnen Kommunalgruppen an den Fehlbetragszuweisungen hat sich wie folgt entwickelt:

	bis 2003 - in %	ab 2004 - in %	ab 2009 - in %
Kreise	25	24	39
Kreisfreie Städte	0	22	32
Städte über 20.000 EW	0	12	3
Städte/Gemeinden bis 20.000 EW	75	42	26

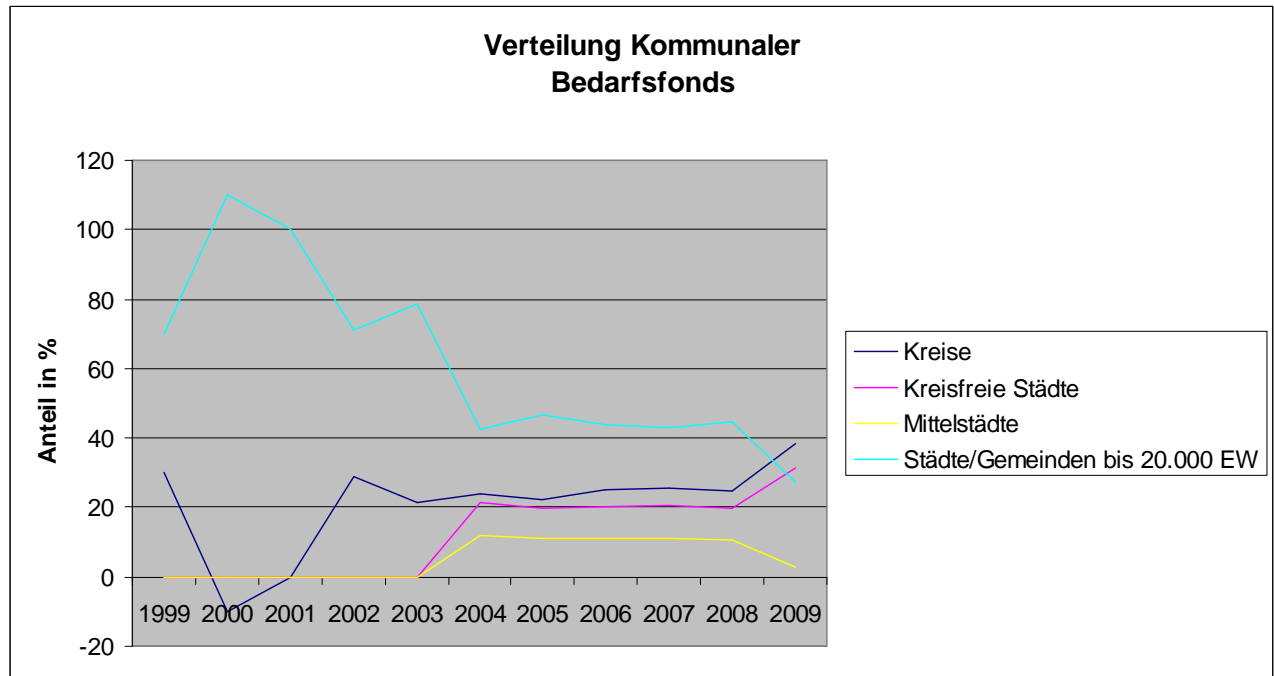
* Anteile jeweils im Durchschnitt

Durch das Haushaltsbegleitgesetz 2011/2012 sollen die Mittel für Sonderbedarfs- und Fehlbetragszuweisungen in § 7 Abs. 1 Ziffer 1 FAG in den Jahren 2011 und 2012 auf 50 bzw. 65 Mio. EUR festgesetzt werden. Eine Regelung zur Verteilung dieser Mittel enthält das Gesetz selbst jedoch nicht. Über die Bewilligung im Einzelnen entscheidet nach § 16 Abs. 3 FAG das Innenministerium.

Mit der erstmaligen Einführung von Kontingenten im Jahre 2004 ist es bereits zu erheblichen Verschiebungen beim bisherigen Empfängerkreis gekommen. Die ab 2009 nochmals geänderte Kontingentierung (in Anlehnung an die Aufteilung der Schlüsselzuweisungen) führte dann zu einer weiteren deutlichen Verlagerung von Finanzmitteln vom kreisangehörigen Bereich hin zu den Kreisen und kreisfreien Städten. Während die kreisangehörigen Gemeinden

bis 2003 ca. 75 % der Fehlbedarfsmittel erhielten, beträgt der Anteil derzeit nur noch ca. 26 %. **Diese Verschiebung von ca. 50 % innerhalb von wenigen Jahren (für 2010 sind dies 25 Mio. EUR) ist für die kreisangehörigen Gemeinden völlig inakzeptabel.**

Die nachfolgende Darstellung verdeutlicht noch einmal die Mittelumschichtung.



Zu den Verlierern der Umverteilung gehören insbesondere die strukturschwachen Bereiche in Nordfriesland und Dithmarschen. Dies wird am Beispiel der Gemeinden des Amtes Pellworm deutlich. So wurden die strukturell bedingten Fehlbeträge bis zum Jahre 2003 in der Regel zu 100 % durch Fehlbetragszuweisungen abgedeckt. Seit der Einführung von Kontingenten und der damit einhergehenden Kürzung der Fehlbetragszuweisungen hat sich die Finanzlage dramatisch verschlechtert. So hat die Pro-Kopf-Verschuldung der Gemeinden Hallig Gröde und Hooge per 31.12.2009 mit jeweils ca. 20.000 EUR einen dramatischen Wert erreicht.

Die Gemeinden des Amtes Pellworm haben in der Vergangenheit bereits mehrfach – zuletzt im April 2008 – auf die dramatische Situation hingewiesen und darum gebeten, die Sondersituation der strukturschwachen Inseln und Halligen angemessen zu berücksichtigen. Der Kreistag des Kreises Nordfriesland hat bereits im Jahre 2005 die Landesregierung aufgefordert, die strukturbedingte Sondersituation beim kommunalen Finanzausgleich angemessen zu berücksichtigen. Leider ist das Land diesen Aufforderungen bislang nicht nachgekommen.

Die hohen Fehlbeträge im Amt Pellworm sind maßgeblich dadurch verursacht, dass bestimmte Investitionen und die Aufrechterhaltung von Infrastruktur (z. B. Schwimmbad, Strandpflege etc.) durch die Gemeinden zwingend erforderlich sind, damit der wichtigste wirtschaftliche Sektor, der Tourismus, funktionieren kann und andere Wirtschaftszweige (z. B. Handwerk) eine Perspektive haben. Insellage, geringe Einwohnerzahl und einseitige Wirtschaftsstruktur von Pellworm und den Halligen kommen hier zusammen und schaffen eine Lage, die nur noch mit der von Helgoland vergleichbar ist. Das rechtfertigt es auch, für das Amt Pellworm eine vergleichbare Lösung zu suchen. Der SHGT spricht sich daher dafür aus, die Sondersituation von Pellworm und den Halligen durch eine spezielle Lösung außerhalb des Fehlbetragsfonds nach dem Vorbild von Helgoland (§ 11 FAG) zu berücksichtigen.

Reformbedarf

Der Fehlbetragsfonds steckt in einer Sackgasse. Der Großteil der Mittel wird durch die vom Innenministerium getroffene Kontingentierung für Kreise und kreisfreie Städte gebunden, die jahrzehntelang keine Fehlbetragszuweisungen benötigten und bei denen die Zuweisungen vielfach nur ein „Tropfen auf dem heißen Stein“ bedeuten. Für alle anderen Kommunen bleibt nur ein Kontingent, mit dem die Abdeckung der Defizite nur noch teilweise möglich ist. Eine weitere Steigerung des Topfes löst diese Probleme nicht, gefährdet aber die Bereitschaft derjenigen Kommunen zur Solidarität, die durch strukturelle Vorteile, aber auch durch solides Wirtschaften Fehlbeträge vermeiden können.

Außerdem führte die aktuelle Verteilung des Bedarfsfonds mehrfach zu Ansinnen des Innenministeriums, eine Mindestkreisumlage einzuführen; diese lehnen wir weiterhin strikt ab.

Die Konsequenz daraus muss die Erkenntnis sein, dass die Fehlbetragszuweisungen für bestimmte Problemlagen ein ungeeignetes Instrument sind. Der Fehlbetragsfonds muss wieder so ausgestaltet werden, dass er den Bedürftigen wirksam hilft.

Nach unserer Auffassung wird die derzeitige Verteilung der Mittel aus dem Kommunalen Bedarfsfonds der besonderen Situation der strukturschwachen Bereiche in Schleswig-Holstein nicht gerecht. Wir halten es nach wie vor für zwingend notwendig, dass das Land endlich ein nachhaltiges Konzept zur Lösung der strukturellen Finanzprobleme bei den Kreisen, kreisfreien Städten und betroffenen kreisangehörigen Kommunen vorlegt. Dieses Nachhaltigkeitskonzept muss einen zeitnahen Abbau der kommunalen Fehlbeträge aus der Vergangenheit und eine Beseitigung der strukturellen Defizite für die Zukunft sicherstellen. Hierzu gehören auch Vorschläge für eine gerechte Verteilung der Fehlbetrags- und Sonderbedarfsmittel. Eine ständige Erhöhung des Vorwegabzuges zu Lasten der ohnehin geringen Schlüsselzuweisungen löst das strukturelle Problem der Unterfinanzierung – insbesondere bei den Kreisen und kreisfreien Städten – nicht und führt nur dazu, dass sich der Kreis der notleidenden Kommunen auf immer mehr kreisangehörige Städte und Gemeinden ausdehnt. Wir verweisen hierzu auf unsere Schreiben vom 16.09.2004, 04.05.2005, 06.07.2007, 26.08.2008 und 16.03.2009.

Daher ist der Fehlbetragsfonds aus Sicht des SHGT grundlegend reformbedürftig. Zu den Elementen einer solchen Reform gehören

- Keine pauschale Anerkennung von Fehlbeträgen mehr, Rückkehr zur Prüfung der Fehlbeträge
- Beseitigung der Ungleichbehandlung bei der Antragstellung
- Beendigung der Kontingentierung zu Lasten des kreisangehörigen Raumes
- Sonderlösung für Pellworm und die Halligen nach dem Vorbild von Helgoland
- Konsequenterer Haushaltsaufsicht mit neuen Instrumenten (z. B. Entwicklung von standardisierten Haushaltssicherungskonzepten) insb. bei den Kreisen und kreisfreien Städten, aber auch im kreisangehörigen Raum
- Nachhaltiges Konzept zur Beseitigung der Defizite bei Kreisen und kreisfreien Städten
- Prüfung einer Systemumstellung nach dem Prinzip der Belohnung
- Eigener Beitrag des Landes zum Defizitabbau bei den kreisfreien Städten, Kreisen und besonders betroffenen kreisangehörigen Kommunen
- Dauerhafter Verzicht auf eine Mindestkreisumlage.

In diesem Zusammenhang fügen wir noch einmal den Beschluss des Landesvorstandes des SHGT vom 04.07.2007 (Finanzausgleich und Abdeckung aufgelaufener Fehlbeträge) und das 10-Punkteprogramm des SHGT zur Bekämpfung kommunaler Haushaltsdefizite bei (**Anlagen**), das aus unserer Sicht eine für alle Seiten vorteilhafte Alternative mit konzeptionellem Aufbau und unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit darstellt.

b) Aufstockung der Zuweisungen zu den Straßenbaulasten

Es ist geplant, die Zuweisungen zu den Straßenbaulasten im Jahre 2013 um rd. 10 % (rd. 2,0 Mio. Euro) sowie ab dem Jahre 2014 um weitere rd. 7 % (rd. 1,4 Mio. Euro) aufzustocken, da sich Bereich des kommunalen Straßenbaus ein Sanierungsstau ergeben habe und die in § 24 Abs. 2 FAG festgelegten Kilometerpauschalen für die Unterhaltung und Instandsetzung von Straßen und Ortsdurchfahrten länger nicht an die Entwicklung des Baukostenindex angepasst worden seien.

Die vorgeschlagene Aufstockung der Zuweisungen zu den Straßenbaulasten ist vor dem Hintergrund des vorhandenen Sanierungsstaus nachvollziehbar. Von dem geplanten Inflationsausgleich würden hauptsächlich die Kreise profitieren. Allerdings ist zu beachten, dass die (einmalige) Dynamisierung eines einzelnen Vorwegabzugs „Vorbildcharakter“ für andere Vorwegabzüge (z.B. Theater und Orchester) haben könnte. Der Gemeindetag hat sich in der Vergangenheit grundsätzlich immer gegen weitere Dynamisierungen und für eine Reduzierung der bestehenden Vorwegabzüge eingesetzt. Zu berücksichtigen ist ferner, dass im Rahmen des KIF-Sonderprogramms zur Behebung winterbedingter Straßenschäden im laufenden Jahr bereits erhebliche Beträge zur Verfügung gestellt wurden. Insofern lehnen wir die vorgeschlagene Aufstockung zum jetzigen Zeitpunkt ab. Da die Änderung ohnehin erst für die Jahre 2013 und 2014 geplant ist, schlagen wir vor, den Vorschlag in zwei Jahren erneut aufzugreifen und zu diskutieren.

c) Verlagerung der Förderung der Frauenberatungsstellen

Bis einschließlich 2011 erfolgt eine Förderung von Frauenberatungsstellen außerhalb des Finanzausgleichs unmittelbar im Landeshaushalt. Die Förderung soll zum Jahr 2012 in den kommunalen Finanzausgleich verlagert und dort mit der Förderung von Frauenhäusern gebündelt werden, um seitens des Landes und der Kommunen den aktuellen Bedarf an ambulanten und stationären Hilfen zur Bekämpfung häuslicher Gewalt besser steuern zu können. In diesem Zusammenhang wird die Finanzausgleichsmasse um den Förderbetrag in Höhe von 0,5 Mio. Euro erhöht.

Gegen die vorgesehene Verlagerung der Förderung der Frauenberatungsstellen in den kommunalen Finanzausgleich bei gleichzeitiger entsprechender Erhöhung der Finanzausgleichsmasse bestehen keine grundsätzlichen Bedenken, wenn hierdurch eine Optimierung und bessere Steuerung des Förderverfahrens ermöglicht wird. Voraussetzung ist dabei, dass der zur Aufrechterhaltung des beabsichtigten Angebotes notwendige Aufwand der Kreise durch diese Summe vollständig abgedeckt werden kann und keine Förderungsbegehren auf kreisangehörige Kommunen zukommen. Hierzu trifft der Entwurf keine Aussage.

d) Redaktionelle Bereinigung Nummer 6

Gegen die Streichung der für die Jahre 2009 und 2010 geltenden Regelungen zur stufenweisen Anhebung der Zuweisungsbeträge für das Büchereiwesen bestehen wegen Zeitablauf keine Bedenken.

e) Erhöhung Zuweisungsbetrag zur Förderung von Kindertagesstätten

Zum Jahr 2004 ist die Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen in den kommunalen Finanzausgleich überführt worden, wobei seitdem die Finanzausgleichsmasse um den Zuweisungsbetrag in Höhe von 60,0 Mio. Euro jährlich aufgestockt wird. Zum Finanzausgleichsjahr 2011 sollen Aufstockungsbetrag und Zuweisungsbetrag um jeweils 10,0 Mio. Euro auf 70,0 Mio. Euro jährlich erhöht werden.

Wir begrüßen es, dass der Landeszuschuss für die Betriebskosten der Kindertagesstätten ab 2011 von 60 auf 70 Mio. Euro ansteigen soll. Der Gemeindetag hat immer wieder darauf hingewiesen, dass die vor einigen Jahren vorgenommene Deckelung des Landeszuschusses auf 60 Mio. Euro bei stark steigenden Betriebskosten einen faktischen Rückzug des Landes aus der Finanzierung der Kindertagesstätten bedeutet. Die Gesetzentwurf greift damit den

von den Kommunalen Landesverbänden eingebrachten Gedanken auf, gleichzeitig mit der Aufhebung des beitragsfreien Kindergartenjahres einen Teil des dadurch im Landeshaushalt eingesparten Betrages direkt in die Kindergartenstätten zurückzugeben. Damit wird die Infrastruktur gestärkt, anstatt staatliche Gelder gerade zur Subventionierung der wirtschaftliche starken Familien einzusetzen.

f) Änderungen bei den Anteilsverhältnissen der einzelnen Teilschlüsselmassen an den Schlüsselzuweisungen

Hier handelt es sich um Änderungen infolge der geplanten Überführung des Sonderausgleichs in die Gemeindeschlüsselzuweisungen bzw. Bildung einer neuen Teilschlüsselmasse zur Abgeltung von Flächen- und Sonderlasten der Kreise und kreisfreien Städte. Wir verweisen daher auf die Ausführungen zu den jeweiligen Änderungen.

Ziffer 3 – Änderung § 9 Abs. 4

Hier handelt es sich um eine Änderung infolge der geplanten Überführung des Sonderausgleichs in die Gemeindeschlüsselzuweisungen (Absenkung des Verhältnisses des Garantiebetrages zum Grundbetrag von bis zu 80 % auf bis zu 65 %). Wir verweisen daher auf die Ausführung zu Ziffer 1 cc).

Ziffer 4 – Änderung § 10 Abs. 2

a) Anhebung des Vervielfältigungsfaktors bei den Nivellierungssätzen von 90 auf 95 %
Derzeit betragen die Nivellierungssätze 90 % der gewogenen Durchschnittshebesätze der kreisangehörigen Gemeinden, mindestens jedoch 260 % für die Grundsteuern A und B sowie 310 % für die Gewerbesteuer. Der Gesetzentwurf sieht eine Anhebung des Vervielfältigungsfaktors von bislang 90 % auf 95 % vor, um den kommunalen Finanzausgleich zu „intensivieren“. Der Begründung des Gesetzentwurfs ist zu entnehmen, dass die Anhebung des Vervielfältigungsfaktors zunächst keine Auswirkungen auf die Höhe des Nivellierungssatzes bei der Gewerbesteuer hat; dieser bleibt unverändert beim Mindestsatz von 310 %. Die Anhebung des Vervielfältigungsfaktors führt aber zu einer Anhebung der Nivellierungssätze bei den Grundsteuern von derzeit 262 % auf 279 %. Ohne die vorgeschlagene Änderung würde sich der Nivellierungssatz um lediglich 2 %-Punkte auf 264 % erhöhen.

Aus der Übersicht über die finanziellen Auswirkungen der Änderung ist zu entnehmen, dass durch die (fiktive) Erhöhung der Steuer- bzw. Finanzkraft im kreisangehörigen Bereich in erster Linie die Kreise durch höhere Kreisumlagen profitieren. Hier würde es zu einer Verschiebung zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden von ca. 4,7 Mio. EUR kommen.

Aus diesem Grunde lehnen wir die geplante Anhebung des Vervielfältigungsfaktors ab. Im Übrigen ist die weitere Erhöhung der Nivellierungssätze in der Vergangenheit von den kommunalen Landesverbänden immer einheitlich abgelehnt worden, da damit auch einer schleichenden Steuererhöhung (Hebesatzspirale) Vorschub geleistet wird. An dieser Position hält der Gemeindetag nach wie vor fest.

Ziffer 5 – Änderung § 12

Änderung der allgemeinen Berechnungsvorschriften

Siehe Ausführungen zu Ziffer 7.

Ziffer 6 – Änderung § 15

Einstufung von Gemeinden als gemeinsamer Zentraler Ort

Nach dem Raumordnungsbericht der Landesregierung sollen künftig Städte und Gemeinden langfristig – auch kreisübergreifend - als gemeinsamer Zentraler Ort oder Stadtrandkern die zentralörtlichen Funktionen wahrnehmen können. Eine neue gemeinsame Einstufung ist bereits zum 1. Oktober 2009 erfolgt (Städte Reinbek und Glinde (Kreis Stormarn) und Gemeinde Wentorf (Kreis Herzogtum Lauenburg)). Mit der Gesetzesänderung soll eine Regelung für die Einstufung von Gemeinden als gemeinsamer Zentraler Ort einschl. einer Übergangsregelung bei geringeren Zuweisungen erfolgen.

Strukturelle Veränderungen bei der Festlegung der Zentralen Orte und Stadtrandkerne wirken sich in der Regel auf die Höhe der entsprechenden Schlüsselzuweisungen aus. Neben dem ersatzlosen Wegfall einer Einstufung und der Abstufung eines Zentralen Ortes oder Stadtrandkernes kann auch die gemeinsame Einstufung bereits bestehender Zentraler Orte oder Stadtrandkerne in eine höhere Stufe zu einem Verlust von Schlüsselzuweisungen gegenüber dem Status quo führen. Um den Gemeinden in diesen Fällen für eine Übergangszeit Planungssicherheit zu geben, sollen die finanziellen Nachteile für einen Zeitraum von drei Jahren unberücksichtigt bleiben. So hätte beispielsweise eine zum 1. Januar 2012 wirksam werdende Abstufung einer Gemeinde zur Folge, dass diese Gemeinde in den Finanzausgleichsjahren 2012 bis 2014 aus den nach Absatz 5 bereitgestellten Mitteln Schlüsselzuweisungen nach der bisherigen Einstufung erhält.

Die Regelung wird daher grundsätzlich begrüßt.

Ziffer 7 – Einfügung § 15 a

Einführung einer neuen Teilschlüsselmasse zur Abgeltung von flächenbezogenen Lasten der Kreise und kreisfreien Städte

Zur Abgeltung von Flächen- und Sonderlasten soll zum Finanzausgleichsjahr 2012 eine neue Teilschlüsselmasse zugunsten der Kreise und kreisfreien Städte gebildet werden. In diese Teilschlüsselmasse sollen die bislang noch in den Kreisschlüsselzuweisungen enthaltenen ehemaligen Zuweisungen zu den Schülerbeförderungskosten (rd. 11,1 Mio. Euro) sowie die ehemaligen Zuweisungen an die Kreisfonds (rd. 10,7 Mio. Euro) in Höhe von rd. 21,8 Mio. Euro überführt werden. Um diesen Anteil sollen die Kreisschlüsselzuweisungen dann entsprechend verringert werden.

Die in § 15 a Abs. 2 FAG vorgesehene Abgeltung von Sonderlasten orientiert sich in der Höhe etwa an der Abgeltung der bisherigen Sonderlasten im Rahmen der Kreisfonds, die 1991 in die Festbeträge der Kreisschlüsselzuweisungen überführt wurden, wobei jedoch die Zuweisungen für die Erfüllung besonderer Aufgaben durch die Gemeinden im Zonenrandgebiet (Hansestadt Lübeck und Kreis Herzogtum Lauenburg jeweils rd. 0,5 Mio. Euro) künftig nicht mehr abgegolten werden sollen. Der nach Abzug der Sonderlasten verbleibende Betrag soll an die Kreise und kreisfreien Städte nach ihrem Anteil an der Fläche Schleswig-Holsteins verteilt werden.

Die beiden neuen Teilschlüsselmassen – Kreisschlüsselzuweisungen und Schlüsselzuweisungen zur Abgeltung von Flächen- und Sonderlasten – entsprechen in der Summe den Kreisschlüsselzuweisungen nach bisherigem Recht. Die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden sind insofern hiervon nicht betroffen. Fraglich ist nach unserer Ansicht die vorgesehene Verteilung der Mittel zur Abgeltung von Sonderlasten. Die Auswahl der davon profitierenden Kreise/kreisfreien Städte und der hierfür genannten Begründungen erscheint willkürlich und überzeugt nicht (Belastungen als Landeshauptstadt ? Belastungen als UNESCO Welterbe ?). Außerdem fehlt eine Verknüpfung zum kreisangehörigen Raum und der dort bestehenden besonderen Bedürfnisse. Hier müssten dann z. B. bei dem Ausgleich, den der Kreis Nordfriesland für Lasten aus der Insellage von Gemeinden erhält, auch die betroffenen Gemeinden selbst einen entsprechenden Sonderlastenausgleich erhalten. Hierzu verweisen wir auf unsere Anmerkungen zu Ziffer 2 a). Die auch in der Gesetzesbegründung zutreffend dargelegte Notwendigkeit, besondere Flächenlasten stärker zu berücksichtigen, kann der Vorschlag daher nur teilweise erfüllen. Insofern sollte der Änderungsvorschlag noch einmal einer kritischen Prüfung unterzogen werden.

Ziffer 8 – Änderung § 17

Streichung der Zweckbestimmung „Naherholung und Fremdenverkehr“ im Rahmen der Gewährung von Sonderbedarfszuweisungen

Die geplante Streichung soll der Straffung des Gesetzestextes dienen und ist ohne materielle Auswirkung. Sobald die Mittel des Kommunalen Bedarfsfonds nicht mehr im vollen Umfang für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen benötigt werden, könnten dann auch wieder Sonderbedarfszuweisungen zur Förderung von Naherholungsmaßnahmen und Fremdenverkehrseinrichtungen gewährt werden.

Vor diesem Hintergrund bestehen gegen die Streichung grundsätzlich keine Bedenken.

Ziffer 9 – Änderung § 19

Durch Entnahme aus dem Vermögen des Kommunalen Investitionsfonds ist im Zeitraum von 2004 bis 2010 die gemeinde- und kreisübergreifende Zusammenarbeit im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik einschließlich der Grundlagen- und Entwicklungsarbeit besonders gefördert worden. Wichtiges Ziel im Rahmen der gemeinde- und kreisübergreifenden Zusammenarbeit ist dabei der Ausbau und der Betrieb einer gemeinsamen EGovernment-Infrastruktur von Land und Kommunen. Die bis einschließlich 2010 begrenzte Förderung soll durch Entnahme aus dem Vermögen des Kommunalen Investitionsfonds in Höhe von jeweils 1,0 Mio. Euro in den Jahren 2011 und 2012 fortgesetzt werden. Auch künftig obliegt die Entscheidung über die Mittelverwendung den kommunalen Landesverbänden (KomFIT) in Abstimmung mit dem Finanzministerium. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung werden die bewilligten Mittel an den Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag als Treuhänder für die gemeinsame Einrichtung KomFIT gezahlt.

Die Fortsetzung der Entnahme für die Jahre 2011 und 2012 dient der Sicherstellung der Finanzierung des KomFIT und wird daher ausdrücklich begrüßt. Die weitere Arbeit des von den KLV gemeinsam getragenen KomFIT ist für die Verwaltungsmodernisierung unverzichtbar.

Ziffer 10 – Änderung § 24

Anhebung der Kilometerpauschalen für die Unterhaltung und Instandsetzung von Straßen und Ortsdurchfahrten

Siehe Anmerkungen zu Ziffer 2 b).

Ziffer 11 – Änderung § 25 a

Förderung von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen

Siehe Anmerkungen zu Ziffer 2 c).

Ziffer 12 – Änderung § 30

Hier handelt es sich um eine Änderung infolge der geplanten Überführung des Sonderausgleichs in die Gemeindeschlüsselzuweisungen (Erhöhung des Anteils der Kreise an der FAG-Umlage von 50 % auf 60 % ab 2012). Wir verweisen daher auf die Ausführungen zu Ziffer 1 ac).

Ziffer 13 – Änderung § 31 a

Hier handelt es sich um eine Änderung infolge der geplanten Überführung des Sonderausgleichs in die Gemeindeschlüsselzuweisungen. Wir verweisen daher auf die Ausführungen zu Ziffer 1 ac).

Ziffer 14 – Streichung § 31 b

Zuweisungen zur Förderung von freiwilligen gemeindlichen Gebietsänderungen

Mit der Verwaltungsstrukturreform auf der Ebene der Ämter und amtsfreien Gemeinden wurden zeitgleich freiwillige gemeindliche Gebietsänderungen, mit denen die Zahl der Gemeinden verringert werden sollte, gefördert. Die Verwaltungsstrukturreform auf der Ebene der Ämter und amtsfreien Gemeinden ist abgeschlossen. Vor diesem Hintergrund soll künftig die finanzielle Förderung von freiwilligen gemeindlichen Gebietsänderungen entfallen.

Gegen die geplante Streichung der Vorschrift bestehen keine Bedenken.

Ziffer 15 – Einfügung § 33

Einführung eines gesetzlich verankerten Finanzausgleichsbeirats

Durch die Bildung des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich soll ein institutionalisiertes Gremium geschaffen werden, dem insgesamt zwölf Mitglieder angehören. Die Aufgabe des Beirats soll darin bestehen, das Innenministerium in Fragen des kommunalen Finanzausgleichs zu beraten; dies bedingt eine gegenseitige umfassende Information. Diese Beratungsfunktion schließt auch generelle Fragen zu den Vorwegabzügen und zur Entwicklung der Finanzlage der Kommunen mit ein, wobei Einzelprobleme zwischen kommunaler Seite und den Fachressorts außerhalb des Beirats zu erörtern sind. Der Beratungsfunktion kommt bei beabsichtigten Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes eine besondere Bedeutung zu. Vor entsprechenden Entscheidungen der Landesregierung soll daher der Beirat gehört werden. Beschlüsse des Beirats bilden wegen seiner Beratungsfunktion die Ausnahme. Soweit dennoch einmal Beschlussfassungen erfolgen sollen, bedürfen sie der Einstimmigkeit. Damit wird sichergestellt, dass keine Überstimmung von Mitgliedern des Beirats erfolgen kann. Die Vereinbarung über die Beteiligung der kommunalen Landesverbände beim Erlass von Rechtsvorschriften und allgemeiner Verwaltungsvorschriften bleibt durch die Bildung des Beirats unberührt.

Die Einführung eines gesetzlich verankerten Finanzausgleichsbeirats entspricht einer langjährigen Forderung der kommunalen Landesverbände und ist insofern ausdrücklich zu begrüßen. Der Gesetzesvorschlag ist als Kompromiß das Ergebnis gemeinsamer Beratungen von Innenministerium und KLV.

Ziffer 16 – Änderung § 33 a

Hier handelt es sich um eine Änderung infolge der geplanten Einführung einer neuen Teilschlüsselmasse zur Abgeltung von flächenbezogenen Lasten der Kreise und kreisfreien Städte. Wir verweisen daher auf die Ausführungen zu Ziffer 7.

Schlussbemerkung:

Eine Reihe wichtiger Fragestellungen und anstehender Regelungen werden mit dem Gesetzentwurf noch nicht behandelt.

Die Frage, wie die finanzielle Handlungsfähigkeit der zentralen Orte im ländlichen Raum, der Stadtrandkerne und der kleineren Gemeinden bei wachsenden Aufgaben und Sonderlasten (z. B. Breitbandversorgung, größere Anforderungen an Wegeunterhaltung durch dezentrale Energieerzeugung etc., Sicherstellung der Nahversorgung, Ausbau der Kinderbetreuung, demographischer Wandel etc.) gesichert werden soll, bleibt offen.

Folgende weitere Themen müßten bei der geplanten Änderung des FAG mitbehandelt werden:

- Wir begrüßen die Pläne des Finanzministeriums für ein Konzept zur Verstetigung der Schlüsselzuweisungen des FAG im Konjunkturzyklus. Eine Gesetzesänderung zur Umsetzung dessen sollte ausgearbeitet werden.
- Dringend notwendig ist eine Sonderregelung für die Abrechnung der KFA – Masse der Jahre 2009 und 2010. Hier erwarten wir einen Vorschlag der Landesregierung
- Es gibt Berichte, wonach in ersten Kreisen die spezifischen Mechanismen der Doppik zu einer Anhebung (oder Verzicht auf Absenkung) der Kreisumlage führen, obwohl der tatsächliche Mittelbedarf des Kreises dies nicht erfordert. Es muß jedoch verhindert werden, dass Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden abgeschöpft wird, nur um Abschreibungen in doppischen Kreishaushalten zu decken. Es ist daher zu überprüfen, ob eine entsprechende Änderung von § 28 FAG erforderlich ist.

Mit freundlichen Grüßen

Jörg Bülow
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied