

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

24 105 Kiel, 10.07.14

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss

Per E-Mail an: [innenausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:innenausschuss@landtag.ltsh.de)

Reventlouallee 6/ II. Stock  
Haus der kommunalen Selbstverwaltung  
Telefon: 0431 570050-50  
Telefax: 0431 570050-54  
E-Mail: [info@shgt.de](mailto:info@shgt.de)  
Internet: [www.shgt.de](http://www.shgt.de)  
Aktenzeichen: 20.22.00.01

**Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs,  
DrS 18/1659  
Ihr Schreiben vom 15. April 2014**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs, DrS 18/1659.

**A. Vorbemerkung**

Der Gesetzentwurf (im weiteren bezeichnet mit FAG-GE) wagt eine umfassende FAG-Reform, die für lange Zeit wirken soll und völlig neue Grundlagen dafür schafft, die Verteilung der Schlüsselzuweisungen künftig regelmäßig neu zu berechnen. Die Reform stellt daher besonders hohe Anforderungen an ihre Nachvollziehbarkeit. Sie muß aber auch nachhaltig sein, d.h. die gewählten Grundlagen müssen dauerhaft anwendbar sein. Das ist dann nicht der Fall, wenn grundlegende Berechnungsmethoden nicht systemgerecht sind. Jeder Fehler wirkt sich dauerhaft in erheblichen Größenordnungen aus.

Wir erleben, dass viele Kommunen die Berechnungen zum Gesetzentwurf nicht nachvollziehen können. Vereinzelt werden auch konkrete Fehler in den Tabellen festgestellt. Vielfach stellte sich bereits heraus, dass bestimmte „Stellschrauben“ zu unerwünschten, die Systematik verfälschenden Nebenwirkungen führen. Daher muß der Gesetzentwurf einfacher und transparenter werden.

Wir empfehlen außerdem dringend, über bestimmte Grundlagen einen weitgehenden Konsens herzustellen. Wir verkennen nicht, dass dies ein schwieriges Unterfangen ist und nicht für alle Parameter gelingen kann. Eine Reform jedoch, die künftig bei jeder Nachberechnung Auseinandersetzungen zwischen allen Beteiligten schon über die grundlegendsten Parameter hervorrufen muß, wird nicht nachhaltig sein, sondern nur die nächste Reform erfordern.

Hauptziele der Reform sind mehr Gerechtigkeit, mehr Effizienz und mehr Transparenz. Wir messen den Gesetzentwurf daran, ob diese Ziele erreicht werden.

Im Ergebnis müssen wir feststellen, dass diese Ziele mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht in der notwendigen Weise erreicht werden. Folgende **5 Kernprobleme** sind zu benennen:

1. Der Finanzausgleich ist insgesamt unterfinanziert. Eine aufgabengerechte Finanzausstattung für alle Kommunen wird nur dann herzustellen sein, wenn die FAG – Masse insgesamt erhöht wird.
2. Die notwendige Stärkung der kreisangehörigen Kommunen gelingt nicht. Über 330 Kommunen, darunter insb. ländliche Zentralorte und Stadtrandkerne werden finanziell schlechter gestellt. Die Problematik der faktischen Zentralorte bleibt ungelöst.
3. Die Solidarwirkung des FAG wird abgebaut.
4. Die Reform orientiert sich nicht hinreichend an den Aufgaben, weil die aufgabenbezogenen Elemente von den nicht aufgabenbezogenen Elementen überlagert werden.
5. Der ländliche Raum und die Stadtrandgebiete werden benachteiligt. Die gewaltige Umschichtung zugunsten der kreisfreien Städte ist auch durch eine unterschiedliche Aufgabendichte nicht zu rechtfertigen.

Wir fordern daher, mit **5 Schritten** zu einer FAG-Reform zu kommen, die transparenter, effizienter und gerechter ist, den ländlichen Raum nicht benachteiligt und nachhaltig ist. Dazu unterbreiten wir konkrete Vorschläge:

1. Das Land leitet seine eigene Entlastung von den Kosten der Grundsicherung durch den Bund im Umfang von rund 35 Mio. € durch **Anhebung des Verbundsatzes** an die Kommunen weiter und führt damit den Eingriff in die FAG-Masse zurück.
2. Der **Aufgabenbezug** und die **Transparenz** des Gesetzes werden gestärkt, in dem auf komplexe Stellschrauben verzichtet wird, die den Aufgabenbezug verfälschen und keine bessere Transparenz bringen. Konkret bedeutet dies die Beibehaltung der **KdU- Umlage** und der bisherigen Kombination aus **Zusatzkreisumlage** und FAG-Umlage.
3. Im Gesetzentwurf werden Ungerechtigkeiten beseitigt, die die Solidarwirkung des Finanzausgleiches schwächen und die kreisangehörigen Gemeinden benachteiligen. Wir fordern dafür
  - die Beibehaltung der bisherigen **Sonderschlüsselzuweisungen**,
  - eine angemessene Beteiligung besonders steuerstarker Gemeinden an der Solidargemeinschaft,
  - **keine Anhebung der Kreisumlage** „durch die kalte Küche“ durch Anhebung der Nivellierungssätze von 90 auf 92 % des Durchschnitts.
4. Die Schlechterstellung der **ländlichen Zentralorte** und vieler **Stadtrandkerne** muß vermieden werden. Notwendig bleibt eine Lösung für faktische Zentralorte.
5. Die Gemeinden müssen wirksam davor geschützt werden, dass es im Zuge der Reform nicht zu Anhebungen der **Kreisumlage** kommt. Dazu gehört auch eine Klarstellung, dass keine **Schulkostenbeiträge für Förderzentren** in Kreisträgerschaft erhoben werden dürfen.

## **B. Die Regelungen des Gesetzentwurfes und unsere Vorschläge**

### **1. § 3 FAG-GE: Finanzausgleichsmasse, Verbundsatz**

Das Land wird bei der FAG-Reform der Frage nicht ausweichen können, ob die kommunale Finanzausstattung insgesamt verfassungsgemäß ist. Eine FAG-Reform, die diesen Aspekt auslässt, muss ihren Zweck der besseren aufgabenbezogenen Finanzierung der Kommunen letztlich verfehlen. Daher bleibt es Forderung des Gemeindetages, spätestens gleichzeitig mit der FAG - Reform auch über die Anhebung der FAG – Masse insgesamt zu entscheiden. Dabei ist insb. der fortdauernde Eingriff des Landes in den kommunalen Finanzausgleich in Höhe von 120 Mio. € jährlich zu beachten. Dieser summiert sich seit 2007 auf 960 Mio. €.

Nach dem jüngsten Bericht des Innenministeriums zur Finanzlage der Kommunen in Schleswig-Holstein vom 26. Mai 2014 ist im Zuge dessen festzustellen:

- Das aufgelaufene Defizit der Kommunen hat sich von 600 Mio. € (2006) auf 1,1 Mrd. € (2012) erhöht.
- Die Summe der Kassenkredite hat sich von 521 Mio. € (2006) auf 916 Mio. € (2012) erhöht
- Die Kommunen haben seit 2008 ohne Unterbrechung jedes Jahr einen negativen Finanzierungssaldo aufzuweisen
- Die Zahl der Kommunen mit aufgelaufenem Defizit hat sich von 71 (2008) auf 320 (2011) erhöht).

Die zu geringe Finanzausstattung lässt sich auch aus dem NIW-Gutachten ablesen. Die Summe der festgestellten Zuschussbedarfe im Zwei-Ebenen-Modell (Gutachten S. 46 Tabelle 5-4, 2. Spalte) beträgt 1.085.436.882 € (berechnet am Durchschnitt der Jahre 2009-2011). Der Durchschnitt der für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung stehenden FAG – Masse (= FAG abzüglich der Vorwegabzüge, deren Mittel ja bereits den Zuschussbedarf verringert haben) in diesen drei Jahren beträgt 918.900.000 €. Daraus ergibt sich, dass die für die Zuschussbedarfe zur Verfügung stehende Schlüsselmasse um durchschnittlich ca. 166 Mio. € zu gering gewesen ist!

Auf Bitte des Gemeindetages (Schreiben an die Fraktionen vom 10. April 2013) hat der Landtag die Frage zum Gegenstand des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ gemacht, ob auf den Leistungsfähigkeitsvorbehalt in Art. 49 Abs. 1 LV verzichtet werden soll. Die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte anderer Länder macht deutlich, dass dieser Vorbehalt grundgesetzwidrig ist und die schleswig-holsteinischen Kommunen einseitig benachteiligt. Leider findet sich zu dieser Problematik keine Vorschlag zur Verfassungsänderung in dem Ergebnis des Sonderausschusses des Landtages (Art. 58 neu soll dem bisherigen Art. 49 der Landesverfassung entsprechen, Landtagsumdruck 18/2901).

Aus Landtagsumdruck 18/2033, S. 5 geht hervor, dass der Landesanteil an der Grundsicherung in 2013 noch 35,622 Mio. € betragen hat. Diesen übernimmt ab 2014 vollständig der Bund. Es war damit jedoch beabsichtigt, die Kommunen finanziellen zu entlasten und nicht das Land. Daher entspräche es dem politischen Willen des Bundesgesetzgebers und auch der Logik, diese Entlastung vollständig an die Kommunen weiterzugeben.

Der Landeshaushalt hat im Jahr 2013 einen Überschuß von 115 Mio. € erwirtschaftet. Das Land hat also die notwendige Leistungsfähigkeit zur Rückführung des Eingriffes in den Finanzausgleich durch Anhebung des Verbundsatzes.

Wir erkennen an, dass das Land mit dem zusätzlichen Beitrag für Schulsozialarbeit in Höhe von 13,2 Mio. € einen großen Beitrag dazu leistet, die Schulträger von einer immer wichtiger gewordenen, gesamtgesellschaftlichen Ursachen geschuldeten Aufgabe zu entlasten. Damit werden die Kommunen effektiv gestärkt. Auch dies sind jedoch nur zweckgebundene Mittel, während der Eingriff in den Finanzausgleich frei verfügbare Mittel betrifft, die in allen Kommunen je nach örtlichem Bedarf und kommunalpolitisch gesetzten Schwerpunkten verwendet werden konnten.

## **2. § 3 FAG-GE: Überführung der dauerhaften Abzugs- und Zuführungsbeträge in den Verbundsatz**

Die Steigerung des Verbundsatzes von 17,73 % auf 17,83 % in § 3 Abs. 1 FAG-GE entspricht umgerechnet der Auflösung aller bisherigen Zu- und Abführungsbeträge zuzüglich der Überführung der Weiterleitung der Entlastung des Landes beim Wohngeld.

Die Überführung der dauerhaften Abzugs- und Zuführungsbeträge in den Verbundsatz lehnen wir weiterhin ab. Es handelt sich im Gegensatz zur Zielsetzung des Gesetzentwurfes nicht um eine Maßnahme mit mehr Transparenz, sondern die Transparenz wird abgebaut. Bisher wurde der saldierte Zuführungs-/Abführungsbetrag stets vom Landtag mit beschlossen und in der Gesetzesbegründung zum FAG transparent ausgewiesen. Dies betrifft als wichtigste Komponenten die Zuweisung des Landes in Höhe von 70 Mio. Euro zu den Betriebskosten der Kindertagesstätten und den Eingriff des Landes in den kommunalen Finanzausgleich in Höhe von 120 Mio. Euro. Die Überführung in den Verbundsatz hätte zur Folge, dass diese Beträge nicht mehr transparent erkennbar wären. Dies hätte außerdem zur Folge, dass der Landtag politisch nicht mehr über den Eingriff in Höhe von 120 Mio. Euro entscheiden muss. Damit wird auch gleichzeitig das Signal gegeben, dass eine Veränderung, d. h. Rückführung des 120 Mio.-Eingriffes politisch nicht mehr geplant ist.

Die Integration der Weitergabe der Wohngeldentlastung des Landes an die Kreise und kreisfreien Städte in den Verbundsatz halten wir dagegen für zielführend und nachvollziehbar. Eine aufwendige jährliche Berechnung dieser Entlastung wird damit entfallen.

## **3. § 4 FAG-GE: Quotierung der Teilmassen: die notwendige finanzielle Stärkung der kreisangehörigen Gemeinden gelingt nicht; Gemeinden werden benachteiligt, die kreisfreien Städte werden bevorteilt**

Die notwendige finanzielle Stärkung der kreisangehörigen Gemeinden gelingt nicht. Gemäß Simulation im Anhang des Gesetzentwurfes (Vergleich mit FAG 2014) werden 336 aller kreisangehörigen Gemeinden (30,4%) durch das Gesetz schlechter gestellt als zuvor, darunter 45 zentrale Orte. Gemäß Vergleich des Gesetzentwurfes mit den Jahren 2013 und 2012 sind es immerhin noch 257 bzw. 227 Gemeinden.

Dabei sehen sich die Gemeinden als Verlierer der seit dem ersten Referentenentwurf eingetretenen Entwicklung.

Im Einzelnen:

#### a) Unterfinanzierung der kreisangehörigen Gemeinden

Die wichtigste Feststellung des NIW-Gutachtens lautete, dass die kreisangehörigen Gemeinden insgesamt unterfinanziert sind. Das Gutachten des NIW hatte in seiner ursprünglichen Fassung eine Steigerung des Anteils aller Gemeinden an den Schlüsselzuweisungen von 40 % auf 48,09 % gefordert. Wir hatten begrüßt, dass das Innenministerium mit dem ersten Referentenentwurf die kreisangehörigen Gemeinden und Städte insgesamt finanziell stärken wollte, auch diejenigen im ländlichen Raum. Über 90 % aller Gemeinden hätten durch den Entwurf hinzugewonnen.

Dies ist auch notwendig, denn die Aufgabenbelastung der Gemeinden – sowohl der zentralen Orte als auch der Dörfer – ist deutlich angestiegen. Gerade im ländlichen Raum sind zahlreiche Aufgaben hinzugekommen, die es bis vor 5 bis 10 Jahren noch nicht gab und in den Oberzentren nicht anfallen. Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag hatte in der Diskussion von Anfang an darauf hingewiesen.

Als Beispiele können genannt werden: Breitbandversorgung, Energiewende, Ärzteversorgung, Gastronomie/ Dorfgemeinschaftshäuser, Nahversorgung, Mitfinanzierung von Schulinvestitionen über den Schullastenausgleich (neu ab 2007), Offene Ganztagschulen (Rückzug von Trägervereinen und Elterninitiativen wegen rechtlicher Anforderungen und hohen Aufwandes für Ehrenamt), Kosten für ÖPNV (insb. zusätzliche Verkehre durch politisch erzwungene Veränderung der Schullandschaft, steigende Kostenanteile der Gemeinden beim Schülerverkehr in einigen Kreisen), Bau von Pendlerparkplätzen etc.

Insbesondere die Ausgaben für Kinder (Schulen und Schulkostenbeiträge, Zuschüsse für Kindertagesstätten und Tagespflege) sind in den letzten Jahren bei den Gemeinden drastisch angestiegen. Bei einer zunehmenden Zahl von Gemeinden beanspruchen die Kosten für Kinder fast alle Einnahmen. Wir haben die klare Erwartung, dass die gestiegenen Aufgaben in den Gemeinden Berücksichtigung im FAG finden.

Von dieser Ausgangsposition (Steigerung des gemeindlichen Schlüsselmassenanteils von 40 % auf 48 %) ist nichts übrig geblieben. Auf aktuellem Stand soll dieser Anteil auf 36,96 % sinken (§ 4 Abs. 1 S. 1 Ziffer 1). Das hat seine Ursachen teilweise in Fehlern des Gutachtens, teilweise in Entscheidungen des Innenministeriums.

#### b) Korrekturen des Gutachtens

Bei seinen ursprünglichen Berechnungen sind dem Gutachter NIW folgende Fehler unterlaufen:

- Bei den Kreisen sind als Einnahmen die FAG-Umlage und die Zusatzkreisumlage außer Acht gelassen worden. Wenn man diese Einnahmen auch noch berücksichtigt, sinkt der Zuschussbedarf der Kreise. Bei den Gemeinden wurden die Ausgaben für die Zusatzkreisumlage und die FAG-Umlage entsprechend nicht als Ausgaben berücksichtigt.
- Das NIW hat eine falsche statistische Grundlage herangezogen (Bericht L II 7 statt L II 9 des Statistikamtes) mit der Folge, dass es in Wirklichkeit nicht so wie

beabsichtigt die Steuerkraftmesszahlen, sondern die Ist-Steuereinnahmen (Realsteuern) verwendet hat.

- Die Zahlungen aus dem Familienleistungsausgleich wurden bei den Gemeinden nicht als Einnahmen berücksichtigt.

Wenn der Gutachter, so wie von ihm beabsichtigt, tatsächlich die Steuerkraftmesszahlen als Einnahmegrundlage verwendet und die übrigen Fehler vermieden hätte, hätten die kreisangehörigen Gemeinden und Städte im Saldo des Gesetzentwurfes gegenüber dem FAG 2013 ein Plus von 84,4 Mio. Euro haben müssen (anstelle von 44,4 Mio. € im Referentenentwurf Stand 24.9.2013). Das Plus bei den kreisfreien Städten hätte 11,7 Mio. € betragen müssen statt 28,5 Mio. im Referentenentwurf. Bei den Kreisen hätte das Minus 96,1 Mio. € betragen anstelle 72,8 Mio. € im Referentenentwurf.

#### c) Politische Weichenstellungen des Innenministeriums

Daraufhin hat das Innenministerium einige Entscheidungen getroffen, die der Gutachter NIW künftig bei allen Berechnungen zu beachten hatte und auch Grundlage des Gesetzentwurfes sind:

- Es werden nicht die Steuerkraftmeßzahlen (also Ansatz der gemeindlichen Steuereinnahmen mit 90 % der Durchschnittshebesätze bei den Realsteuern) als Einnahmen von den Ausgaben bei Berechnung der Zuschußbedarfe abgesetzt, sondern die tatsächlichen Steuereinnahmen (was der Gutachter irrtümlich bereits getan hatte).
- Bei diesen Steuereinnahmen werden zusätzlich die örtlichen Aufwands- und Verbrauchsteuern berücksichtigt („Ist-Steuereinnahmen im weiteren Sinne“).

Insbesondere die Einbeziehung von Vergnügungssteuer, Zweitwohnungssteuer etc. führt dazu, dass das Teilmassengewicht der Gemeinden weiter sinkt. Im Ergebnis ergibt allein diese Entscheidung eine Verschlechterung des Saldos der Wirkung des FAG für alle kreisangehörigen Kommunen gegenüber dem Vergleichsjahr 2013 von knapp 11 Mio. €. Bei den kreisfreien Städten ergibt sich jedoch allein durch die Einbeziehung der örtlichen Aufwands- und Verbrauchsteuern in die Teilmassenberechnung eine Besserstellung von 10,1 Mio. €.

Demnach ergibt sich gegenüber dem ursprünglich vom Gutachter und auch vom Innenministerium für richtig gehaltenen Maßstab für die Berechnung der Einnahmen (Steuerkraftmesszahlen) durch die Entscheidungen des Innenministeriums für die kreisangehörigen Kommunen eine Verschlechterung von über 50 Mio. € (Unterschied zwischen 84,4 Mio. € und 33,7 Mio. €) !

All diese unter b) und c) genannten Veränderungen haben eines gemeinsam: sie verringern die Teilmassengewichte der beiden Ebenen. Da die Zuschußbedarfe der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben gleichblieben, stieg das Gewicht dieser Teilmasse statt von 11,41 % auf 13,73 % (ursprüngliches NIW-Gutachten) auf nunmehr 15,16 % an (§ 4 Abs. 1 FAG-GE), ohne dass sich der Zuschußbedarf geändert hätte. Das wirft die Frage nach der Logik dieser Teilmassenberechnung auf.

#### d) Teilmassenbildung: Berücksichtigung von Einnahmen

Die entscheidende Frage bei der Berechnung der Teilmassen lautet also, wie die Einnahmeseite der Kommune als Abzug von den Zuschußbedarfen anzusetzen ist.

Die große Bedeutung dieser Frage wird daran deutlich, dass der Unterschied zwischen den Steuerkraftmeßzahlen und den Ist-Steuereinnahmen i.w.S. für das Teilmassengewicht der Gemeindeaufgaben rd. 250 Mio. € beträgt (Tabelle 5-4 „Blockbild Masseaufteilung“ des NIW i.d.F.v. 31.1.2014). Dadurch verringert sich das gemeindliche Teilmassengewicht um 36,4 %.

Das Gutachten hatte gute Argumente dafür, die Steuerkraftmeßzahlen anzusetzen (Konsistenz mit übrigem Finanzausgleich, Anreiz zur Hebesatzanspannung). Die Landesregierung hat sich für einen anderen Weg entschieden. Dem zugrunde liegende Analysen kennen wir nicht.

Die Frage lautet: Sprechen die gleiche Gründe, die für eine Heranziehung der Steuerkraftmeßzahlen bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen gelten, nicht auch für eine Heranziehung bei der Aufteilung der Teilmassen ? Die nun vom Innenministerium vertretene Systematik hätte bei einer jährlichen Anpassung der Teilmassenquoten zur Folge, dass eine Anhebung der Steuern durch die Gemeinden direkt zu einer Senkung der Teilmasse der Gesamtheit der Gemeinden führen müßte. Müssen also einige Gemeinden die Steuern anheben, sinken die Schlüsselzuweisungen für alle Gemeinden. Dieser eigentlich absurde Effekt würde bei einer Heranziehung der Steuerkraftmeßzahlen weitgehend vermieden.

Es kommt als Problem hinzu, dass das Innenministerium bei den Ist-Steuereinnahmen außerdem die örtlichen Aufwands- und Verbrauchsteuern bei den Einnahmen berücksichtigen will. Die Einbeziehung dieser Steuern halten wir jedoch für systemfremd. Die Vergnügungssteuer, Zweitwohnungssteuer etc. kann in vielen Gemeinden nicht erzielt werden und ist daher in § 10 FAG g. F. zu Recht auch nicht Teil der Berechnungsgrundlagen für die Steuerkraftmesszahlen. Daher eignen sie sich auch nicht als Berechnungsgrundlage für die Aufteilung der Teilschlüsselmassen.

#### e) Stellschrauben zu Lasten der Gemeinden

Insgesamt zeigt sich, dass der Gesetzentwurf eine Vielzahl von politisch entschiedenen Weichenstellungen enthält, die alle zu Lasten der Gemeinden wirken und zum größten Teil die kreisfreien Städte, zum kleineren Teil die Kreise bevorzugen. Dies sind:

- Die Berechnung der Teilmassen unter Ansatz der Ist- Steuereinnahmen i.w.S. statt der Steuerkraftmeßzahlen (siehe oben)
- Die Heraufsetzung der Nivellierungssätze von 90 % auf 92 % des Durchschnitts (siehe zu § 7)
- Die Verwendung einheitlicher Nivellierungssätze bei der Bemessung der Steuerkraft für die Verteilung der Gemeindeschlüsselzuweisungen (siehe zu § 7)
- Die Abschaffung der KdU- Umlage (siehe zu Art. 2)
- Die Ersetzung der bewährten Sonderschlüsselzuweisungen durch eine sog. Mindestgarantie (siehe zu § 5)
- Die überproportionale Berücksichtigung von Theatern und Berufsschulen bei den übergemeindlichen Aufgaben der kreisfreien Städte (siehe weiter unten zu § 10)
- Die Untergewichtung bestimmter zentralörtlicher Aufgaben bei den Unterzentren, ländlichen Zentralorten und Stadtrandkernen durch die Berechnungsweise des NIW (siehe unten zu § 10)

- Die Dynamisierung des Vorwegabzuges für Theater und Orchester um jährlich 1,5 % bis 2018 (siehe weiter unter zu § 4).

#### f) Unzureichender Aufgabenbezug der Reform

Ein Hauptziel der Reform ist ein stärker an den Aufgaben orientierter Finanzausgleich. Dies sollte durch das NIW – Gutachten sichergestellt werden.

Das entscheidende aufgabenbezogene Element des Reformvorschlages ist die an Zuschußbedarfen bemessene Neuaufteilung der Teilmassen. Allerdings zeigt sich mittlerweile, dass dieses aufgabenbezogene Element in der Wirkung überlagert wird durch Elemente, die keinen Aufgabenbezug aufweisen, insb. die Abschaffung der KdU-Umlage, die Abschaffung der Zusatzkreisumlage und die Abschaffung der Sonderschlüsselzuweisungen.

Soweit durch diese Stellschrauben eine finanzielle Stärkung der Gemeinden erfolgt, wirkt diese unabhängig von den Aufgaben und der Finanzkraft. Für viele Gemeinden führen diese Stellschrauben jedoch sogar zu einer finanziellen Schwächung.

Das zeigt sich vor allem bei der KdU-Umlage. Da die Teilmasse für Gemeindeaufgaben nach Zuschußbedarfen nur ganz leicht von 40 % auf 40,4 % steigt und im Ergebnis des Gesetzentwurfes durch die Abschaffung der KdU-Umlage sogar sinkt, erfolgt die im Saldo entstehende finanzielle Besserstellung der meisten Gemeinden im wesentlichen durch die Abschaffung der KdU-Umlage. Die dadurch entstehende finanzielle Entlastung verteilt sich auf die Gemeinden jedoch unabhängig vom Aufgabenbestand.

In der Antwort auf die Kleine Anfrage Drucksache 18/1428 (Frage 2) bestätigt die Landesregierung unsere These, dass die politisch gewollten Weichenstellungen im Saldo die kreisangehörigen Gemeinden gegenüber den Berechnungen des Gutachtens zugunsten der kreisfreien Städte und Kreise benachteiligen. Die aufgabenbezogenen Elemente der Reform (Neuverteilung der Teilmassen) werden also von den nicht aufgabenbezogenen Elementen überlagert. Allein auf Stand der Kleinen Anfrage macht dies 7,5 Mio. € zu Lasten des gemeindlichen Bereichs aus.

#### g) Wirkung für die Gemeindeebene: Schwächung zentraler Orte und Entsolidarisierung des FAG

Der Gesetzentwurf weist für die kreisangehörigen Kommunen (rd. 2,2 Mio. Einw.) in der Vergleichssimulation mit dem FAG 2014 einen positiven Saldo von 30,8 Mio. € aus.

Dabei zeigt sich eine recht ungleiche Verteilung. Von 30,8 Mio. € Plus bei den kreisangehörigen Kommunen kommen selbst bei Saldierung der Verluste für 3 Mittelzentren allein 11 Mio. € (35,6 %) bei den 19 Mittelzentren an, die 24,4 % der Einwohner des kreisangehörigen Bereichs haben.

Von den 336 Gemeinden mit negativer Wirkung des Gesetzentwurfs sind rund 180 von einem deutlich spürbaren Minus von mehr als 10 € pro Einwohner betroffen, das regelmäßige Schwankungen je nach Steuereinnahmen i.d.R. übersteigt. Bei 85 Kommunen liegt das Minus bei über 20 € pro Einwohner und damit auf einem Niveau, das einen massiven Eingriff in die finanzielle Handlungsfähigkeit bedeutet. Da-



runter sind mit Henstedt-Ulzburg, Tornesch und Barsbüttel sowie einigen anderen mehrere Stadtrandkerne und mit Wentorf b. Hamburg der Teil eines Mittelzentrums.

Unter den 30 größten Verlierern (nach €/ Einwohner) sind allein 19 ländliche Zentralorte und Stadtrandkerne. Dies deutet auf eine systematische Benachteiligung dieser Gruppe hin (siehe dazu zu § 10). Bei dieser Gruppe liegt das Minus bei über 30 € /Einwohner und muß damit zu einer massiven Einschränkung der Handlungsfähigkeit dieser Kommunen führen.

Außerdem ist eine Entsolidarisierung des FAG festzustellen (siehe zu § 5 FAG-GE).

#### h) Zuschußbedarfe belegen: kreisfreie Städte sind nicht unterfinanziert

Für die 4 kreisfreien Städte (rd. 613.000 Einw.) erfolgt eine finanzielle Besserstellung um per Saldo 22,9 Mio. € zuzüglich der Entlastung bei der Grundsicherung von 49,7 Mio. €, insg. 72,6 Mio. €. Das Gutachten des NIW und die darauf fußende Neuberechnung der Teilmassen gibt dafür jedoch keine Rechtfertigung. Die Besserstellung der kreisfreien Städte erfolgt im Wesentlichen durch die erheblich steigenden zentralörtlichen Mittel und durch die Nebenwirkung von Stellschrauben (insb. Abschaffung der KdU-Umlage, Abschaffung der Sonderschlüsselzuweisungen), die zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden gehen. Beide Grundlagen sind jedoch zweifelhaft.

Eine Betrachtung der reinen Zuschußbedarfe ohne Einberechnung der Abschaffung der KdU-Umlage ergibt (Tabelle 5-4 „Blockbild Masseaufteilung“ des NIW i.d.F.v. 31.1.2014, Variante 3; diese Tabelle haben wir am 26.2.2014 erhalten): Die Teilmasse für Gemeindeaufgaben steigt nur um 0,4 %-Punkte, die für Kreisaufgaben sinkt um 2,98 %-Punkte. Zur Abdeckung ihrer Zuschußbedarfe als Zugehörige zur Gemeindeebene und zur Kreisebene benötigen die kreisfreien Städte also weniger Mittel als bisher. Sie sind in diesen Aufgaben also nicht unterfinanziert, es gibt keine Benachteiligung der kreisfreien Städte im bisherigen Finanzausgleich !

Das spiegelt sich auch in der Aufteilung der Schlüsselzuweisungen im Gesetzentwurf wieder. Die sich in der Simulation des Gesetzentwurfes ergebende Aufteilung der Teilmasse für Kreisaufgaben auf die Gruppen der Kreise und der kreisfreien Städte (60,3 % zu 39,7 %) weicht zu Lasten der kreisfreien Städte geringfügig von der Verteilung im bisherigen FAG ab (58 % für die Kreise zu 42 % für die kreisfreien Städte).

Lediglich bei den übergemeindlichen Aufgaben ergibt sich eine Steigerung des Teilmassengewichts um 3,75 % Punkte von 11,41 % auf 15,16% (also Steigerung um 33 %), von der die kreisfreien Städte überproportional profitieren, weil innerhalb dieser Teilmasse ihr Gewicht von bisher 45 % auf 56,5 % steigt. Zu § 10 werden wir erläutern, dass die dem zugrundeliegende Berechnung der übergemeindlichen Aufgaben die kreisfreien Städte bevorzugt und die anderen zentralen Orte, insb. die Ländlichen Zentralorte und die Stadtrandkerne strukturell benachteiligt.

Damit entsteht für die kreisfreien Städte ein Ergebnis, das offenkundig politisch gewollt ist, jedoch von den Zahlen des NIW-Gutachtens nicht gedeckt wird.

#### i) Auswirkungen auf amtsangehörige Gemeinden bisher ausgeblendet (Amtsumlage)

Es kommt hinzu, dass die Auswirkungen des Gesetzentwurfes bislang nicht vollständig dargestellt sind. Die Abschaffung der Zusatzkreisumlage und die Anhebung der Nivellierungssätze wirken sich auch auf die Amtsumlage aus. Denn gem. § 28 i.V.m.

§ 27 Abs. 2 FAG wurden als Umlagegrundlagen bisher die Steuerkraftzahlen und die Gemeindegemeinschaftszuweisungen abzüglich der FAG-Umlage herangezogen. § 20 i.V.m. § 19 Abs. 2 FAG-GE treffen eine entsprechende Regelung. Allerdings führen die Anhebung der Nivellierungssätze von 90 % auf 92 % und die Anhebung des FAG-Umlagesatzes von 20 % auf 40 % zu einer veränderten Lastenaufteilung zwischen den amtsangehörigen Gemeinden. Die Umlagelast der Gemeinden unterhalb der Nivellierungssätze steigt, die der abundanten Gemeinden sinkt.

Im ursprünglichen Referentenentwurf waren davon „nur“ die Ämter mit abundanten Gemeinden betroffen. Nach Anhebung des Nivellierungssatzes sind davon jedoch alle Ämter betroffen. Das führt dazu, dass die dem Gesetzentwurf beigefügte Tabelle (Anlage 2 ) das Reformergebnis bezogen auf die amtsangehörigen Gemeinden nicht vollständig darstellt. Die Auswirkungen auf einzelne Gemeinden können erheblich sein. Obwohl der SHGT die Problematik auch im FAG-Beirat angesprochen hat, sah sich das Innenministerium sich bisher nicht willens und in der Lage, diese Auswirkungen zu berechnen.

Diese Folgen könnten auch in vielen Ämtern erhebliche Diskussionen über die Lastenteilung innerhalb des Amtes sowie über den Satz der Amtsumlage hervorrufen. Die Diskussion über die FAG-Reform würde sich damit de facto über das Inkrafttreten des Gesetzes hinaus erheblich verlängern.

Auch aus diesen Gründen müssen beide Stellschrauben besonders kritisch betrachtet werden (siehe weiter unten unter Abschnitt 8. und 12.).

#### **4. § 4 FAG-GE: Regelüberprüfung der Teilschlüsselmassen**

Gemäß § 4 Abs. 1 S. 2 bis 4 FAG-GE soll das Aufteilungsverhältnis der Teilmassen künftig anlaßbezogen bzw. spätestens alle 5 Jahre überprüft werden. Dies ist die logische Folge der Neuberechnung nach Zuschußbedarfen, die sich ändern können. Wir begrüßen die Verkürzung des Zeitraumes gegenüber dem ursprünglichen Referentenentwurf auf 5 Jahre ebenso wie das Vorziehen der ersten Regelüberprüfung auf 2016. Allerdings dürfte es – wie oben bereits angemerkt - notwendig sein, ein gemeinsames Verständnis von den Berechnungsgrundlagen zu entwickeln. Wie sich zeigt, gehen die Auffassungen hierzu derzeit weit auseinander. Auf Grundlage permanenter Auseinandersetzungen über die Parameter werden keine effizienten Überprüfungsverfahren möglich sein.

#### **5. § 4 FAG-GE: Dynamisierung des Vorwegabzuges für Theater und Orchester**

Gemäß § 4 Abs. 2 S. 1 Ziffer 4 soll der Vorwegabzug für Theater und Orchester um jährlich 1,5 % bis 2018 dynamisiert werden. Der im Gesetzentwurf vorgesehenen jährlichen Dynamisierung der Mittel für die Theater um jeweils 1,5 % können wir unter gegenwärtigen Bedingungen nicht zustimmen.

Wir verkennen nicht, dass die Theater die Kostensteigerungen insb. im Personalbereich nur begrenzt auffangen können und in den vergangenen Jahren erhebliche Anstrengungen zur Verringerung der Ausgaben und Steigerung der Einnahmen unternommen haben. Der Gesetzentwurf jedoch strebt an, die Theater in Kiel und Lübeck

künftig fast vollständig aus dem FAG bezahlen zu lassen (Einzelheiten hierzu zu § 10). Das ist nicht hinnehmbar.

Mit dieser erheblichen Doppelfinanzierung aus Vorwegabzug und Zentralörtlichen Mitteln entfällt für uns auch jede Notwendigkeit, die Mittel weiter ansteigen zu lassen. Damit entfällt für uns auch die Grundlage für die nun vorgesehene Dynamisierung (mit Ausnahme des Landestheaters).

Wir fordern weiterhin, die Theater bei der Berechnung der zentralörtlichen Mittel herauszurechnen. Dann gibt es auch eine Grundlage, über die Entwicklung des Vorwegabzuges zu beraten.

Insbesondere die Diskussion im Landestheater und über die Sicherung des Theaterstandortes Schleswig in den vergangenen Monaten hat die Problematik verdeutlicht, dass mit Hilfe dieses Vorwegabzuges erhebliche Mittel aller Kommunen für eine bestimmte Aufgabe eingesetzt werden, die Mittelverwendung jedoch allein von den Gesellschaftern des Landestheaters entschieden und kontrolliert wird. Perspektivisch muß daher angestrebt werden, dass die kommunalen Landesverbände vergleichbar der Situation beim Büchereiverein alle notwendigen Informationen erhalten und in den Gremien des Landestheaters mitwirken können.

#### **6. § 4 FAG-GE: Anhebung der Zuweisungen für das Büchereiwesen**

Gemäß § 4 Abs. 2 S. 1 Ziffer 7 soll der Vorwegabzug für das Büchereiwesen um jährlich 1,5 % bis 2018 dynamisiert werden. Wir halten es für sinnvoll; die Leistungsfähigkeit des Büchereivereins aufrecht zu erhalten und dieser kommunalen Einrichtung Planungssicherheit zu geben. Allerdings sollen die Kommunen damit im Gegensatz zur Situation der letzten Jahre die Kostensteigerungen beim Büchereiverein künftig wieder alleine tragen. Das Land zieht sich aus seiner Mitfinanzierung der Kostensteigerung zurück, die das Land als Maßnahme zur Kompensation des Eingriffs in den Finanzausgleich beschlossen hatte.

#### **7. § 5 FAG-GE: Abschaffung der Sonderschlüsselzuweisungen: Abbau der Solidarwirkung des Finanzausgleiches**

Bisher folgte der Finanzausgleich dem Prinzip: „Die Starken helfen den Schwachen“. Der Gesetzentwurf bewirkt jedoch eine massive Schwächung der Solidarwirkung des FAG. Von den 200 finanzschwächsten Kommunen mit einer Steuerkraft von weniger als 500 €/Einwohner werden 60 % durch die FAG-Reform im Ergebnis zusätzlich geschwächt. Dagegen werden 31 % der 160 steuerstärksten Gemeinden (Steuerkraft über 900 €/Einw.) zusätzlich gestärkt. Die Schwachen werden also geschwächt, die Starken werden gestärkt. Gerade von der Abschaffung der Sonderschlüsselzuweisungen profitieren die kreisfreien Städte. Es gilt damit nicht mehr das Prinzip „reich hilft arm“, sondern das Prinzip „klein hilft groß“.

Das halten wir für ungerecht. Wir fordern daher die Beibehaltung der Gemeindegeldzuweisungen.

a) Ersetzung der Sonderschlüsselzuweisungen durch „Mindestgarantie“

Mit dem Gesetzentwurf wird die bisherige Kombination aus

- einer Ausgleichsquote von 50 % und
- Sonderschlüsselzuweisungen für besonders steuerschwache Gemeinden (bisher § 8 FAG) im Umfang von 40 % des Betrages, um den ihre Steuerkraftmeßzahl hinter einem Teilbetrag ihrer Ausgangsmeßzahl zurückbleibt,

ersetzt durch eine Kombination aus

- einer Ausgleichsquote von 70 % und
- einer „Mindestgarantie“ von 80 % der Ausgangsmeßzahl.

Zur Begründung für die Abschaffung der Sonderschlüsselzuweisungen stellt das Innenministerium fest, ca. 64 % der Gemeinden hätten dieses Sonderschlüsselzuweisungen erhalten. Das ist aber kein Fehler der Sonderschlüsselzuweisungen sondern lediglich Konsequenz der Tatsache, dass die Steuerkraft der meisten Gemeinden in Schleswig-Holstein sehr gering ist.

Konsequenter Weise hat das bisherige System für die Gemeinden mit sehr geringer Steuerkraft zu einem wirksamen Ausgleich geführt und damit das Prinzip gesichert: „Die Starken helfen den Schwachen“. Der Ausgleich ist erfreulicherweise effektiver, als in einigen anderen Bundesländern.

Das neue System der Mindestgarantie dagegen verschlechtert die Ausgleichswirkung zu Gunsten der besonders steuerschwachen Gemeinden drastisch. Nur 6 Gemeinden erhalten die neue „Mindestgarantie“.

b) Auswirkungen: Ziele der FAG-Reform werden verfehlt

Die Ersetzung der Sonderschlüsselzuweisungen durch eine „echte Mindestausstattung“ muß sich an den Zielen der Reform, nämlich mehr Gerechtigkeit, mehr Effizienz und mehr Transparenz messen lassen.

Ein wesentlicher Gewinn an Effizienz und mehr Transparenz ist nicht erkennbar, es bleibt bei der Notwendigkeit bestimmter gemeindescharfer Berechnungen im Vollzug des FAG, die von den jährlich neuen Daten abhängig sind.

Wie die Ergebnisse zeigen, ist das neue System der „Mindestgarantie“ aber weniger gerecht als das bisherige FAG.

Schon die Proberechnungen im Rahmen der Arbeitsgruppe Kommunaler Finanzausgleich haben für das nun vorgeschlagene neue System ergeben, dass die Ausgleichswirkung ausgerechnet für die schwächsten Gemeinden mit einer Steuerkraft von unter 500 €/Einwohner zurückgeht, was eine große dreistellige Zahl von Gemeinden betrifft.

Per Saldo sinken demnach die Schlüsselzuweisungen aller kreisangehöriger Gemeinden allein durch diese Systemumstellung um 2,8 Mio. €, während die Umlagezahlungen an die Kreise um 1,9 Mio. € steigen (denn die Gemeindeschlüsselzuweisungen gehören im Gegensatz zu den bisherigen Sonderschlüsselzuweisungen in vollem Umfang zu den Umlagegrundlagen). Dagegen steigen die Schlüsselzuweisungen der kreisfreien Städte per Saldo (nur Kiel verliert) um rund 5 Mio. €. Diese Maßnahme entzieht also dem gesamten kreisangehörigen Raum Mittel zugunsten der kreisfreien Städte.

Außerdem ist zu beachten, dass der Wegfall der Sonderschlüsselzuweisungen auf andere Finanzsysteme Auswirkungen hat. So nehmen manche Kreise bei der Verteilung ihrer Zuschüsse (z. B. aus der Feuerschutzsteuer) auf die Empfänger von Sonderschlüsselzuweisungen besondere Rücksicht. Daher hat diese Maßnahme noch Auswirkungen über das FAG hinaus zu Lasten der betroffenen Gemeinden.

## **8. § 7 FAG-GE: Anhebung der Nivellierungssätze auf 92 %**

Die Nivellierungssätze sollen von 90 % auf 92 % des Durchschnitts der Hebesätze der kreisangehörigen Gemeinden angehoben werden. Außerdem wird künftig der Durchschnitt der Hebesätze aus dem Vorjahr statt aus dem Vorvorjahr herangezogen. Dies bewirkt eine Umschichtung von den kreisangehörigen Kommunen hin zu den Kreisen im Umfang von mehr als 11 Mio. €. Die „Hebesatzspirale“ wird beschleunigt.

### a) Ausgleichsbedarf für Kreise vermeiden

Diese Anhebung der Kreisumlage „durch die kalte Küche“ bezweckt einen Ausgleich für die Kreise. Dieser wird nur deswegen für notwendig gehalten, weil die vom Innenministerium vorgeschlagenen Stellschrauben des Gesetzentwurfes das sich aus dem NIW-Gutachten ergebende Verteilungsverhältnis zu Lasten des gesamten Kreisbereichs und zugunsten der kreisfreien Städte verfälschen. In der Begründung wird eine Verringerung des Umlagevolumens für die Kreisumlage angeführt. Es wird aber nicht im einzelnen aufgezeigt, welche Reformmaßnahmen dafür verantwortlich sind. Würde man die von uns oben unter A. Vorbemerkung genannten Schritte zur Vereinfachung des Gesetzentwurfes umsetzen, entfielen auch der Anlaß für die Anhebung der Nivellierungssätze.

### b) Reform der Nivellierungssystematik notwendig

Erforderlich ist vielmehr eine grundsätzliche Reform der Nivellierungssystematik. Das System der Nivellierungssätze ist grundsätzlich richtig. Es gibt aber zahlreiche Gründe, die auch unterschiedliche Steuerhebesätze zwischen großen Städten und ländlichen Gemeinden erforderlich machen: unterschiedliche Einkommenskraft der Bürger und Unternehmen, unterschiedliche Leistungen der Kommunen für die eigene Bevölkerung, Ausgleich für andere Lasten der Bürger (z. B. Kosten für stärkere Kfz-Nutzung) etc..

Die durch die Einführung der dynamisierten Nivellierungssätze (90 % des Durchschnitts) ausgelöste Hebesatzspirale nimmt keine Rücksicht darauf. Vielfach werden die Kommunen von den Verbänden der Wirtschaft für die steigenden Realsteuerhebesätze kritisiert. Diese sind aber eine unmittelbare Folge dieses von der Landespolitik gewollten Regelungssystems. Die Landespolitik sollte daher auch in der öffentlichen Vermittlung klar bekennen, dass steigende kommunale Steuern landespolitisch gewollt und quasi erzwungen sind. Es ist offenkundig, dass ein Widerspruch zur wirtschaftspolitischen Strategie des Landes besteht, die mit niedrigen Steuersätzen wirbt (siehe z. B. Magazin „Businessland“ der WTSH, Ausgabe 01.2008, Seite 4).

Im Ergebnis fordern wir eine Rückkehr zu dem System fester Nivellierungssätze, um die Hebesatzspirale zu stoppen und den unterschiedlichen Verhältnissen im Lande

gerecht zu werden. Daher sollten wie bis zum 31.12.2008 die Nivellierungssätze ohne automatischen Steigerungsmechanismus direkt im FAG genannt werden.

#### c) Einheitliche Nivellierungssätze benachteiligen kreisangehörigen Raum

Bei der Verteilung der Gemeindeschlüsselzuweisungen werden in § 7 Abs. 1 S. 1 Ziffer 1 und 2 FAG-GE (so wie bisher in § 10 Abs. 2 FAG) die Durchschnittshebesätze für den kreisangehörigen Bereich herangezogen. Diese einheitlichen fiktiven Hebesätze gelten damit auch für die Verteilung auf die kreisfreien Städte.

Damit fällt bei den kreisfreien Städten das strukturell höhere Steueraufkommen durch höhere Steuerhebesätze bei der Verteilung der Gemeindeschlüsselzuweisungen „unter den Tisch“. Das höhere Hebesatzpotential der kreisfreien Städte wird bei der Bemessung ihrer Steuerkraft nicht abgebildet. Die kreisangehörigen Kommunen werden insoweit benachteiligt.

Die Auswirkungen lassen sich aus dem FAG-Erlass ablesen. Gemäß Anlage 3.1 des Erlasses zum Kommunalen Finanzausgleich 2014 vom 22.1.2014 (Spalten 16 und 17) bilden sich die tatsächlichen Steuereinnahmen der kreisfreien Städte nur zu 74,24 in den Steuerkraftmeßzahlen ab, die der kreisangehörigen Kommunen dagegen zu 86,1 %. Die Wirkungen eines Systemwechsels lassen sich anhand Landtagsdrucksachen 18/1325 und 18/1797 ablesen.

Die Anspannungsmöglichkeiten bei den Realsteuerhebesätzen sind jedoch unterschiedlich. Vereinfacht gesagt ist dieses in größeren Städten größer als in kleineren Kommunen. Das hat in den größeren Städten auch mit den günstigeren Voraussetzungen für die Wirtschaft (Infrastruktur, Arbeitsmarkt, Wissenstransfer, Absatzmöglichkeiten, Angebot an Freizeit- und Kultureinrichtungen) zu tun, die wieder durch andere Faktoren begünstigt werden (Hochschulförderung, Wirtschaftsförderung, kulturpolitische Schwerpunktsetzung etc.).

Es gibt daher gewichtige Stimmen, die die Auffassung vertreten, einheitliche Nivellierungssätze verletzen den Gleichheitsgrundsatz, da Unterschiedliches gleich behandelt wird. Die Nivellierungssätze müssten entsprechend den unterschiedlichen Ertragsmöglichkeiten abgestuft werden.

In Niedersachsen hat man 1999 zugleich mit dem Zwei-Ebenen-Modell differenzierte Nivellierungssätze geschaffen. Beide Systeme passen also zusammen und sind entgegen der Auffassung der Landesregierung in DrS 18/1325, Frage 2 vereinbar.

### **9. § 9 FAG-GE: Verteilung der Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte; Soziallastenansatz**

Wir befürworten die mit dem Gesetzentwurf erreichte Bereinigung des FAG um die bisher in § 12 FAG enthaltenen Zuführungs- und Abzugsbeträge.

Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen innerhalb der Teilmasse für Kreise und kreisfreie Städte wird auf völlig neue Grundlagen gestellt. Im Ergebnis verändert sich die Aufteilung der Teilmasse für Kreise und kreisfreie Städte gem. Simulation des Gesetzentwurfes für das Jahr 2014 so, dass 39,7 % der Teilmasse (bisher 42 %) an

die kreisfreien Städte gehen und 60,3 % (bisher 58%) an die Kreise. Eine weitergehende Umverteilungswirkung ergibt sich innerhalb dieser Gruppen.

Der Soziallastenansatz ist aus verschiedenen Gründen kritisch zu hinterfragen.

Das Innenministerium selbst hat in einer Erörterungsgrundlage vom Januar 2013 die Bewertung vorgenommen, dass es nach Auswertung der Gesetze anderer Länder und vorliegende Gutachten keine Patentlösung für ein Verteilungskriterium Soziallasten gebe. Allein die Frage, wie bei der Betrachtung die Bedarfsgemeinschaften zu gewichten sind, habe zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen zu sehr unterschiedlichen Einschätzungen geführt. Verschiedene Gutachten hätten gezeigt, dass an einen Soziallastenansatz erhebliche Anforderungen hinsichtlich der Ausgestaltung zu stellen sind, damit die Mittel im Wechselspiel des Finanzausgleichssystems zielgerichtet ankommen. Eine aktuelle Untersuchung für das Bundesland Sachsen habe ausdrücklich von einem Sonderausgleich bei Soziallasten abgeraten.

Erst in späteren Erörterungsgrundlagen hat das Innenministerium verschiedene Ansätze geprüft und berechnet. Die Vorschläge führen zu erheblichen Verschiebungen zwischen den Kreisen. Hier stellt sich die Frage nach den Auswirkungen auf die Kreisumlage.

Die ausreichende Finanzierung der Sozialausgaben der Kommunen ist vor allem eine Frage der vertikalen Dimension des Finanzausgleichs, also Aufgabe von Land und Bund. Es ist also Aufgabe von Land und Bund, Verwerfungen durch besonders hohe Sozialausgaben auszugleichen.

Der Vorteil der gewählten Lösung liegt darin, dass bei der Ermittlung der Soziallastenmeßzahl ein landeseinheitlicher Durchschnittsbetrag herangezogen wird. Dies ermöglicht einen Anreiz zur kostengünstigen Aufgabenerfüllung.

### **10. § 10 FAG-GE: Schlüsselzuweisungen an die zentralen Orte: Benachteiligung der ländlichen Zentralorte und Stadtrandkerne – Problem faktische Zentralorte ungelöst**

Die Verteilung der Mittel für übergemeindliche Aufgaben ändert sich sowohl hinsichtlich der Aufteilung auf die beiden Gruppen Oberzentren und übrige zentrale Orte als auch hinsichtlich der Verteilung zwischen den einzelnen zentralörtlichen Abstufungen.

Bei der Aufteilung der zentralörtlichen Mittel kommt es zu einer Umkehrung der Verhältnisse. Der Anteil der 4 kreisfreien Städte an diesen Mitteln soll von 45 % auf 56,5 % steigen, der Anteil der 119 kreisangehörigen zentralen Orte sinkt entsprechend von bisher 55 % auf 43,5 %.

Wir freuen uns über die finanzielle Stärkung der Unterzentren, die eine bedeutende Rolle bei Infrastruktur, Daseinsvorsorge und Zukunftsentwicklung in ihren Regionen einnehmen. Die Zuweisungen für Unterzentren steigen im Vergleich der Simulation für 2014 zum geltenden FAG strukturell um 28,9 %. Von den 35 Unterzentren werden 33 im Ergebnis finanziell gestärkt.

Allerdings bewirkt der Gesetzentwurf im Vergleich der Simulation für 2014 zum geltenden Recht ein strukturelles Absinken der Zuweisungsträge für ländliche Zentralorte und Stadtrandkerne auf 72 % der bisherigen Beträge.

Der Gesetzentwurf führt im Ergebnis dazu, dass 84 % aller ländlichen Zentralorte (31 von 37) sowie fast 50 % der Stadtrandkerne zu den Gemeinden mit finanzieller Schlechterstellung durch die Reform gehören. Insgesamt trifft dies auf 45 zentrale Orte zu. Dabei sind diese finanziellen Verluste meist drastisch. Unter den 30 größten Verlierern (nach €/ Einwohner) sind 19 ländliche Zentralorte und Stadtrandkerne.

Das Ergebnis, dass die Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben bei den ländlichen Zentralorten und Stadtrandkernen sinken sollen, überrascht und muß zur Suche nach den Ursachen veranlassen.

Unsere Erkenntnisse weisen darauf hin, dass durch die Berechnungsweisen des Gutachtens die ländlichen Zentralorte systematisch benachteiligt und die kreisfreien Städte systematisch bevorzugt werden. Wir halten es wegen dieser Fehler für unabweichlich, die Dotierung der zentralörtlichen Zuweisungen unter Korrektur der unten genannten Probleme neu zu berechnen.

Ziel muß es sein, durch Bereinigung dieser Fehler die finanzielle Schwächung der ländlichen Zentralorte und Stadtrandkerne zu vermeiden. Im einzelnen:

a) Doppelfinanzierung der Theater in den kreisfreien Städten

Eine Ursache für die starke Umverteilung der zentralörtlichen Mittel zu Gunsten der kreisfreien Städte ist die Berücksichtigung der Theater. Sie führt zu einer Doppelfinanzierung aus Vorwegabzug und zentralörtlichen Mitteln.

Bereits jetzt erhalten Kiel und Lübeck für die Theater erhebliche Mittel (23,4 Mio. €) aus dem Vorwegabzug in § 7 FAG. Sinn und Zweck dieser nur an zwei Oberzentren (und das Landestheater) gehenden Zuweisungen aus den Mitteln aller Kommunen kann nur sein, den übergemeindlichen Anteil der Aufgabe „Theater“ abzudecken.

Damit können die verbleibenden Kosten nicht mehr finanzausgleichsrelevant für die zentralörtlichen Zuweisungen sein. Denn die Zuweisung aus dem FAG dient ja gerade der Abdeckung des zentralörtlichen Anteils dieser Aufgabe. Anderenfalls müsste der Vorwegabzug gestrichen werden, damit es nicht zu einer Doppelfinanzierung kommt. Da dieser Vorwegabzug aber als Finanzierungsgrundlage für das Landestheater benötigt wird, sollte der Vorwegabzug beibehalten werden. Konsequenterweise können dann aber bei den Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben Theater nicht mehr berücksichtigt werden. Diesbezüglich bedarf es also einer Anpassung im endgültigen Gesetzentwurf.

Die Doppelfinanzierung hat erheblichen Umfang und lässt sich wie folgt belegen:

Laut Simulationsvergleich des Gesetzentwurfes mit 2014 steigt allein die Zuweisung an Kiel für übergemeindliche Aufgaben um 17,3 Mio. € an. Um die Verzerrungen durch die für 2014 deutlich steigende FAG-Masse auszublenden, ziehen wir nur die Vergleiche mit dem Jahr 2013 heran (Tabelle des IM vom 24.9.2013). Basis ist eine Steigerung des Teilmassenanteils für übergemeindliche Aufgaben von 11,4 % auf 13



% (Gesetzentwurf 15,16 %). Dabei steigt die zentralörtliche Zuweisung für Kiel durch das Gutachten des NIW um 9,7 Mio. € an, die für Lübeck um 8,4 Mio. €.

Rechnet man im Gutachten bei allen Kommunen die Theater heraus (Tabellen im Gutachten S. 54/55), käme man auf eine Steigerung des Anteils der kreisfreien Städte an den Zentralitätsmitteln von 45 % auf 48,45 %. Die weitere Steigerung auf 56,5 % ist also nur durch die Zuschußbedarfe für die Theater begründet. Daraus ergibt sich, dass 8,05 % - Punkte oder exakt 70 % der gesamten Steigerung des Anteils von 11,5 % Punkten auf die Einrechnung der Theater entfällt. Daher erhielt Kiel durch die Einrechnung der Theater alleine zusätzliche 6,79 Mio. € (70 % der Steigerung um 9,7 Mio. €) aus Zentralitätsmitteln.

Zusammen mit den Mitteln aus dem Vorwegabzug (13,65 Mio. €) erhielt Kiel also für 2013 20,44 Mio. € für das Theater, bei Gesamtkosten (30,322 Mio. € nach Abzug der Eigeneinnahmen i.H.v. 3.998 Mio. €, Quelle: Konzept zur Sicherung der öffentlichen Theater und des Theaterstandortes Schleswig des MJKE vom Februar 2013) von 26,3 Mio. €. Daraus ergibt sich ein Finanzierungsanteil aus dem FAG von 77,7 % für das Theater in Kiel. Die gleiche Rechnung ergibt für Lübeck (Gesamtkosten 19,741 Mio. € abzüglich Einnahmen von 3,297 Mio. €, also 16,444 Mio. €, Leistung aus FAG 9,78 Mio. € zuzüglich 70 % von 8,4 Mio. €, also 15,66 Mio. €) einen Zuschußanteil aus dem FAG für das Theater von 95,2 %.

In Wahrheit wäre der Zuschußanteil bei Geltung des Gesetzentwurfes in 2014 noch viel höher, weil im Gesetzentwurf der Anteil der übergemeindlichen Mittel auf 15,16 % ansteigt und auch die FAG-Masse deutlich ansteigt.

Im Ergebnis halten wir es daher aus systematischen Gründen (Doppelfinanzierung) für notwendig, die Theaterkosten aus den Berechnungen der übergemeindlichen Aufgaben herauszunehmen.

#### b) Zuschußbedarfe der Berufsschulen

Eine weitere Ursache für die überproportionale Gewichtung der kreisfreien Städte innerhalb der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben sind die Zuschußbedarfe für Berufsschulen, Fachschulen und Fachoberschulen, die Eingang in diese Berechnung gefunden haben. Auffällig ist, dass die Zuschußbedarfe der kreisfreien Städte für die Berufsschulen so deutlich über denen der Landkreise liegen (26,96 €/Einw. zu 14,60 €/Einw. bei übergemeindlichen Aufgaben, also das 1,8fache gem. NIW Gutachten S. 54 und 40,76 € pro Einwohner zu 16,85 € pro Einwohner bei Kreisaufgaben, also das 2,5fache lt. NIW Gutachten S. 14/94).

Auffällig ist dabei ebenfalls, dass die kreisfreien Städte im Jahre 2011 einen Kostensprung von 31,52 € auf 55 €/ Einwohner hatten (NIW-Gutachten S. 101). Sollte hier ein Berechnungsfehler vorliegen, würde dieser sich zugunsten der kreisfreien Städte und zu Lasten der übrigen zentralen Orte auswirken.

Im Gutachten (S. 16) wurde der Unterschied unter Berufung auf Aussagen des Bildungsministeriums auf ein höheres Anforderungsprofil in den kreisfreien Städten und einen fehlenden Kostenausgleich bei begründet, wenn sich der ausbildende Betrieb ebenfalls in der Stadt der Berufsschule befindet. Das war von vornherein nicht nachvollziehbar und hat sich als falsch herausgestellt.

In einer Darstellung vom 5.6.2014 („FAG-Reform: Übergemeindliche Aufgaben und Berufsschulen“) kommt das Innenministerium zu dem Schluß, die Kostenspreizung und der Kostensprung haben ihre Ursache ausschließlich bei den Fachschulen/Berufsfachschulen (Unterabschnitt 245) in Kiel. Deren Zuschußbedarfe betragen in 2011 14,3 Mio. € (!). Zum Vergleich: in den beiden Vorjahren sind es 1,3 Mio. € bzw. 0,8 Mio. €. Die Zuschußbedarfe der kreisfreien Städte bei Berufsschulen liegen zwischen 2,6 und 6 Mio. € und haben (mit Ausnahme Flensburg) eine relativ große Stabilität.

Erklärt wird der Kostensprung damit, dass der Zuschußbedarf in 2011 in Wirklichkeit auch das Jahr 2010 umfasse, Aufwandsbuchung und Finanzrechnung seien auseinandergefallen. Dann verbliebe immer noch ein Kostensprung gegenüber 2009 von 1,3 Mio. € auf durchschnittlich 7,56 Mio. €. Der wird damit erklärt, dass ab 2010 „aus den sieben Beruflichen Schulen die drei Regionalen Bildungszentren als Anstalten öffentlichen Rechts gegründet“ wurden. Diese erhielten „einen Zuschuss für Miet- und Betriebskosten, der in der Finanzrechnung wirksam wird“. Vor 2009 seien diese Miet- und Betriebskosten als Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen gebucht worden, die nicht zahlungswirksam sind.

Damit scheint klar, warum die Berufsschulkosten in Kiel so stark überhöht sind. Durch Gründung der Regionalen Bildungszentren in Form einer Anstalt öffentlichen Rechts wurden aus nicht zahlungswirksamen inneren Verrechnungen zahlungswirksame Zuschüsse der Stadt an die RBZ.

Fraglich ist jedoch, ob es richtig sein kann, diese inneren Verrechnungen, hinter denen über die „Mietkosten“ auch Abschreibungen für Investitionen stecken können, den Zuschußbedarfen zuzuordnen.

#### c) Untergewichtung der ländlichen Zentralorte durch Schulverbände und Ämter

Am 20. Mai 2014 hat das Innenministerium Zahlen vorgelegt, mit denen eine genauere Untersuchung der Zuschußbedarfe der zentralen Orte ermöglicht werden soll.

Aus der Systematik des NIW-Gutachtens ergibt sich: das Gewicht einer Gruppe zentraler Orte hängt davon ab, in welchem Verhältnis die Zuschußbedarfe für übergemeindliche Aufgaben im Verwaltungshaushalt pro Einwohner zu denen der nicht zentralen Orte stehen.

Notwendig ist es also, alle einer übergemeindlichen Aufgabe zuzurechnenden Ausgaben der zentralen Orte zu erfassen. In den Tabellen fällt jedoch auf, dass bei 2 Unterzentren und bei 10 Ländlichen Zentralorten (27 % aller LZO) die Zuschußbedarfe für Schulen bei 0 oder nahe 0 € liegen, bei 2 weiteren sind sie stark unterdurchschnittlich.

Das lässt sich nur damit erklären, dass bei diesen Gemeinden die Schulträgerschaft beim Amt oder beim Schulverband liegt. Über die entsprechenden Umlagen tragen aber auch die betroffenen LZO und Unterzentren zu den Schulkosten bei, meist als größter Einzahler. Diese Ausgaben werden ihnen aber nicht zugerechnet.

Damit wird die Gruppe der ländlichen Zentralorte strukturell gegenüber den anderen Gruppen zentraler Orte benachteiligt, deren Schulen i.d.R. nicht in Trägerschaft eines Amtes oder eines Schulverbandes stehen. Da insb. bei Oberzentren und Mittel-

zentren so gut wie keine Schulen Schulverbänden angehören, dies bei Unterzentren und ländlichen Zentralorten aber häufig der Fall ist, ergibt sich eine strukturelle Benachteiligung, wenn die so fehlenden Zuschußbedarfe nicht korrigiert werden.

Dem kann nicht entgegen gehalten werden, diese zentralen Orte trügen durch die Umlagefinanzierung ohnehin nur die Kosten für die eigenen Schüler und hätten damit keine Lasten für das Umland. Denn allen anderen zentralen Orten werden die Kosten für die „eigenen“ Schüler in der Berechnung genauso angerechnet wie diejenigen für auswärtige Schüler. Es wird nicht differenziert, was mit den statistischen Daten auch gar nicht möglich ist.

Es wäre also notwendig, die Daten für die ländlichen Zentralorte und Unterzentren sowie ggf. die anderen Gruppen zentraler Orte so zu korrigieren, dass bei Berechnung der Zuschußbedarfe für die übergemeindliche Aufgabe „Schule“ auch die Umlagen zu Schulverbänden oder Ämtern als Schulträger eingerechnet werden.

Ein anderes Beispiel für die Fehlbetrachtung sind die Volkshochschulen. Bei 23 Unterzentren, ländlichen Zentralorten und Stadtrandkernen (also 25 % dieser Gruppe) sind die Zuschußbedarfe bei 0 €. I.d.R. sind Trägervereine vorhanden, eventuelle kommunale Zuschüsse sind offenbar woanders verbucht. Sie werden also den zentralörtlichen Ausgaben nicht zugerechnet. Das ist dagegen jedoch nur bei 4 Mittelzentren/Unterzentren mit Teilfunktion (also 14 % dieser Gruppe) der Fall.

Die unterschiedliche Form der Aufgabenerfüllung wirkt sich also auch hier so aus, dass den Gemeinden tatsächlich entstehende Ausgaben diesen bei Berechnung der übergemeindlichen Zuschußbedarfe nicht zugerechnet werden. Wenn die Aufgabenwahrnehmung sich typischerweise zwischen den Gruppen unterscheidet – wie hier offenbar der Fall – entsteht eine strukturelle Benachteiligung.

#### d) Verzerrungen durch unterschiedliches Ausgabeverhalten

Beim NIW-Gutachten wurde von Anfang die die Frage diskutiert, ob unterschiedliches Ausgabeverhalten der Kommunen die Reformergebnisse zu Lasten derjenigen verzerrt, die sparsam wirtschaften. Die Gutachter haben nachvollziehbar dargelegt, dass dies im Zwei-Ebenen-Modell nicht der Fall ist, weil die Gruppen so groß sind (alle Gemeinden, Kreise/kreisfreie Städte), dass dieser Effekt nicht eintreten kann.

Dies trifft jedoch nicht bei der Verteilung der zentralörtlichen Mittel zu. Dadurch, dass zunächst zwei Gruppen gebildet werden – die 4 Oberzentren und alle anderen zentralen Orte – wirkt sich besonders großzügiges Ausgabeverhalten direkt auf die Verteilung zwischen den beiden Gruppen aus. Das gleiche gilt für die Binnenaufteilung auf die einzelnen Kategorien zentraler Orte. Auch hier stehen die summierten Zuschußbedarfe relativ kleiner Gruppen in direktem Wettbewerb zueinander. Eine besonders kostengünstige Organisation von Aufgaben z. B. bei den ländlichen Zentralorten benachteiligt diese also gegenüber anderen zentralen Orten, wenn diese ein großzügigeres Ausgabeverhalten (z. B. mehr hauptamtliches Personal, weniger Ehrenamt, höhere Eingruppierung der Mitarbeiter, geringere Fallzahl pro Stelle) an den Tag legen.

Daraus könnte für bestimmte Kommunen ein Anreiz entstehen, bis zur nächsten Regelüberprüfung durch Anpassung der Haushaltszuordnung die zentralörtlichen Zuschußbedarfe hochzuschrauben.

e) Das Problem der faktischen Zentralorte bleibt ungelöst

Der Gesetzentwurf enthält keinerlei Lösungsvorschläge für die Problematik, dass es eine ganze Reihe von nicht zentralen Gemeinden und zentralen Orten gibt, deren tatsächlicher Aufgabenbestand demjenigen eines zentralen Ortes bzw. eines zentralen Ortes höherer Stufe entspricht. Dadurch, dass diese Gemeinden nicht zentraler Ort werden können, fehlt ihnen jedoch die Chance auf aufgabengerechte Finanzierung. Eine Reform, die sich tatsächlich stärker an den Aufgaben orientieren will, kann dieses Problem nicht ignorieren.

Dass dies so ist, lässt sich aus der bereits erwähnten Zusammenstellung der Zuschußbedarfe zentraler und nicht zentraler Orte bei übergemeindlichen Aufgaben entnehmen. Der durchschnittliche Zuschußbedarf der Mittelzentren für übergemeindliche Aufgaben pro Einwohner beträgt z. B. 195,50 € (2009 bis 2011). Es gibt über 240 nicht zentrale Orte, deren Zuschußbedarf für übergemeindliche Aufgaben höher liegt. Bei weitem nicht alle, jedoch viele davon dürften als faktische Zentralorte zu gelten haben.

Einen anderen Anhaltspunkt liefern die Regionalpläne. In den Regionalplänen sind alleine 22 Gemeinden mit planerischer Wohnfunktion und zusätzlich 27 Gemeinden mit ergänzender überörtlicher Versorgungsfunktion, also einem herausgehobenen Aufgabenbestand ausgewiesen. Deren höherer Aufgabenbestand wird im jetzigen System nicht berücksichtigt.

Es ist dabei zu hervorzuheben, dass es sich nicht um ein Problem des zentralörtlichen Systems sondern des FAG handelt. Denn es geht nicht um die Berechtigung der Einstufung oder Nicht-Einstufung von Kommunen im zentralörtlichen System, sondern um die aufgabengerechte Finanzierung als Ziel der FAG-Reform.

**11.§ 19 FAG-GE: Reformbedarf bei der Kreisumlage/ Schulkostenbeiträge für Förderzentren ausschließen**

a) Regelungsbedarf

Eine nachhaltige finanzielle Besserstellung der Gemeinden gelingt nur dann, wenn der Gesetzentwurf nicht auf der anderen Seite dazu führt, dass die Kreise die Kreisumlage anheben müssen. Dies muss für jeden einzelnen Kreis sichergestellt sein, d. h. auch für diejenigen Kreise mit unterdurchschnittlicher Kreisumlage.

Mit dieser Frage steht und fällt die gesamte Glaubwürdigkeit der FAG-Reform. Daher muss der Innenminister die Verantwortung für diese Frage übernehmen. Das bedeutet, dass das Innenministerium über die Aussagen des Gutachtens hinaus nachweisen muss, dass die im Gesetzentwurf ausgewiesene Mittelverschiebung zu Lasten der Kreise für diese auch tatsächlich tragbar ist. Die Glaubwürdigkeit der Landesregierung leidet auch darunter, dass manche Kreise derzeit Bescheide der Kommunalaufsicht zu ihren Haushalten mit der Aufforderung zur Anhebung der Kreisumlage erhalten.

Dabei ist in der Tat zu berücksichtigen, dass die Kreise von den Kosten der Grundversicherung bereits ab 2014, also ein Jahr vor Inkrafttreten der Reform, vollständig entlastet werden. Auch dürfte sich auswirken, dass das Gesamtvolumen der Kreisumla-

ge auch ohne Anstieg der Umlagesätze in den letzten Jahren durch die Steigerung des Steueraufkommens deutlich angestiegen ist. Schließlich lässt der Gesetzentwurf die Mehreinnahmen der Empfänger von Haushaltskonsolidierungshilfe unberücksichtigt. Die Erfahrung zeigt außerdem, dass die tatsächlichen Fehlbeträge der Kreise in den letzten Jahren weit unter den Planzahlen gelegen haben oder sogar Überschüsse erwirtschaftet wurden.

In der Diskussion erleben die Gemeinden allerdings auch bereits jetzt des Öfteren die pauschale Ankündigung von Kreisen, im Zuge der Reform auf jeden Fall die Kreisumlage anzuheben. Nachweise für die Notwendigkeit werden nicht vorgelegt.

Die in § 19 FAG-GE vorgesehene Erhöhung der Darlegungspflichten der Kreise (Ausschöpfung anderer Möglichkeiten zum Haushaltsausgleich, Maßnahmen zur Vermeidung der Erhöhung müssen dargelegt werden), reicht bei weitem nicht aus. Denn die Gemeinden trügen weiter die Prüfungslast und das Prozeßrisiko.

Es ist jedoch nicht einzusehen, warum die kreisangehörigen Städte und Gemeinden dem Land die Last dafür abnehmen sollen, die Tragbarkeit der Reform nachzuweisen.

#### b) Vorschlag: Anhebung der Kreisumlage temporär aussetzen oder genehmigungspflichtig machen

Daher muss das Land geeignete Regelungen treffen, um eine Rückbelastung der Gemeinden über die Kreisumlage zu verhindern. Dies dürfte am besten dadurch zu erreichen sein, dass die Anhebung der Kreisumlage für eine Übergangszeit ausgesetzt wird. Als Zeitraum bieten sich die vier verbleibenden Jahre bis zum Ende der Konsolidierungshilfe an (2015 bis 2018). Ausnahmen für vereinbarte Aufgabenübertragungen könnten geschaffen werden.

Sollte dies rechtlich nicht für gangbar gehalten werden, bietet sich die Einführung eines Genehmigungsvorbehalts mit Anhörungsrecht der Gemeinden an, wie er bereits in § 56 Abs. 2 der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, mit Abweichungen auch in § 26 Abs. 6 des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes und in § 19 des saarländischen Kommunalfinanzausgleichsgesetzes existiert.

#### c) Vermeidung der Anrechnung nicht zahlungswirksamer Aufwendungen

Bei der Bemessung der Teilmassenverhältnisse wurde durch das NIW darauf geachtet, nicht zahlungswirksame Aufwendungen doppischer Haushalte (insb. Rückstellungen und Abschreibungen) auszublenden.

Bei der Heranziehung der Gemeinden zur Kreisumlage ist dies jedoch nicht ausgeschlossen. Dies birgt die Gefahr, dass den kreisangehörigen Kommunen konkrete Liquidität bzw. Investitionskraft abgezogen wird, um damit nicht zahlungswirksame Buchungen in den Kreisen oder Rücklagen abzudecken. Das kann weder Zweck der Kreisumlage noch wirtschaftspolitisch gewollt sein. Dies ist eine typische Problematik von Umlagehaushalten in der Doppik.

Daher halten wir es für erforderlich, in § 19 Abs. 1 FAG die Begriffe „Einnahmen oder Erträge und Einzahlungen“ zu ersetzen durch den Begriff „Finanzmittel“ und den Begriff „Bedarf“ durch den Begriff „Finanzbedarf“ zu ersetzen.

Damit würde das FAG dem Vorbild der Amtsordnung folgen. In § 22 Abs. 1 Amtsordnung ist begrifflich klargestellt, dass die Amtsumlage nur zur Deckung des „Finanzbedarfs“ herangezogen werden darf.

Die Ämter mit doppischer Haushaltsführung müssen also letztlich ggf. ein negatives Eigenkapital hinnehmen. Daher dürfte dies nötigenfalls auch für Kreise tragbar sein.

#### d) Schulkostenbeiträge für Förderzentren

Die von der FAG-Reform angekündigte Nettostärkung der kreisangehörigen Kommunen von 30,8 Mio. € bleibt eine Illusion, wenn es den Kreisen gleichzeitig ermöglicht wird, zusätzlich zur gleichbleibenden Kreisumlage erstmals Schulkostenbeiträge für Förderzentren zu erheben. Das landesweite Volumen beträgt 15 bis 20 Mio. €. Die von den Gemeinden verlangten Beträge sind mit 5000 bis 7000 € pro Kind und pro Jahr von erheblicher Größenordnung.

Solche Schulkostenbeiträge waren bis 2006 gesetzlich eindeutig ausgeschlossen. Durch eine Schulgesetzänderung von 2007 sind wegen eines Redaktionsversehens unterschiedliche Auslegungen der Rechtslage entstanden. Die Parlamentsmaterialien zur Schulgesetzreform von 2007 ergeben jedoch eindeutig, dass der Landtag keine neuen Schulkostenbeiträge für Förderzentren einführen wollte.

Derzeit ist zu befürchten, dass die Rechtsfrage unter Aufwendung erheblicher Anwaltskosten von den Kommunen vor dem Verwaltungsgericht ausgetragen wird.

Der Landtag sollte daher spätestens mit der FAG-Reform klarstellen, dass die Förderzentren der Kreise so wie bisher über die Kreisumlage und Schlüsselzuweisungen finanziert werden und dafür keine Schulkostenbeiträge von den kreisangehörigen Gemeinden erhoben werden dürfen (§ 111 SchulG).

Diese Klarstellung ist im Übrigen auch aus sozialpolitischen Gründen erforderlich. Denn es sollte für die betroffenen Gemeinden keine Rolle spielen, ob die betreffenden Familien dort wohnen oder nicht.

Den Landtagsfraktionen liegt dazu eine gemeinsame Stellungnahme des SHGT und des Städteverbandes vom Januar 2014 vor. Wir verweisen hierzu auch auf die Stellungnahmen Landtagsumdrucke 18/672 und 18/734, die einen Formulierungsvorschlag für eine derartige Klarstellung in § 111 Abs. 1 Schulgesetz enthalten.

Darin schlagen wir vor, dass § 111 Abs. 1 SchulG durch einen neuen Satz 2 mit folgendem Wortlaut ergänzt wird: „Diese Pflicht gilt nicht gegenüber Schulträgern nach § 54 Abs. 3 SchulG“.

### **12.§ 21 FAG-GE: Abschaffung der Zusatzkreisumlage und Anhebung der Finanzausgleichsumlage auf 40 %**

Wir halten es für richtig, dass die Finanzausgleichsumlage beibehalten wird. Denn sie sichert einen regionenübergreifenden Ausgleich kommunaler Finanzkraft in Schleswig-Holstein. Wir können aber keinen Gewinn an Transparenz, Effizienz und Gerechtigkeit durch die Abschaffung der Zusatzkreisumlage erkennen.

Denn auch die zusätzliche Kreisumlage hat sich bewährt. Sie ermöglicht eine Berücksichtigung der Verhältnisse des jeweiligen Kreises bei der Heranziehung besonders starker Gemeinden. Beim Systemwechsel wurde anfangs nicht beachtet, dass der Satz für die Zusatzkreisumlage stark schwankt. Stark unterdurchschnittliche Hebesätze gibt es in den Kreisen Pinneberg (20 %) und Stormarn (26%). Wenn nun die gesamte Finanzierung des „Solidarbeitrages“ der besonders finanzstarken Gemeinden über eine landeseinheitlich hohe Finanzausgleichsumlage unter Heraufsetzung des Umlagesatzes von 20% auf 60 % erfolgt – so wie im ursprünglichen Referentenentwurf - entsteht daraus eine zu hohe Belastung von steuerstarken Gemeinden aus Kreisen mit vergleichsweise geringer Zusatzkreisumlage.

Als Konsequenz daraus wurde im Gesetzentwurf der Satz für die FAG-Umlage auf 40 % abgesenkt. Die Folge ist jedoch, dass ausgerechnet viele besonders steuerstarke Gemeinden im Ergebnis der Reform finanziell weiter gestärkt werden. Es stellt sich die Frage, ob damit auch der Gesamtbeitrag der abundanten Gemeinden zur Solidargemeinschaft durch den Gesetzentwurf sinken würde.

Ziel muß es aus unserer Sicht aber sein, dass der Gesamtbeitrag der abundanten Gemeinden zum Finanzausgleich (Kreisumlage und FAG-Umlage) gegenüber dem bisherigen System (FAG-Umlage, Kreisumlage und Zusatzkreisumlage) wenigstens gleich bleibt.

Aus diesen Gründen setzen wir uns für die Beibehaltung der bisherigen Kombination aus Zusatzkreisumlage und FAG-Umlage ein. Die damit verbundene Besserstellung der Kreise wäre eine deutliche Abweichung vom Gutachtenergebnis und müsste nach Auskunft des Innenministeriums entsprechend bereinigt werden (Ausarbeitung „Einzelbausteine A, Teil 2“ vom 5.6.2014, Seite 2).

### **13. § 30 FAG-GE: Demografischer Faktor für Gemeindeschlüsselzuweisungen**

Wir begrüßen die Einführung des demografischen Faktors sehr, er entspricht einer Forderung des Gemeindetages. Allerdings ist derzeit nur ein Zeitraum von 3 Jahren vorgesehen. Dies ist aus unserer Sicht zu kurz, da insbesondere die Anpassung kommunaler Infrastruktur deutlich längere Zeiträume beansprucht. Wir bleiben daher bei unserem Vorschlag, einen Zeitraum zwischen 5 und 10 Jahren zu wählen und verweisen dabei auf das Beispiel anderer Bundesländer (Bayern: 10-Jahres-Durchschnitt, Niedersachsen: 5-Jahres-Durchschnitt).

### **14. Artikel 2: Abschaffung der KdU-Umlage**

Der Wegfall der KdU-Umlage verschiebt die Gewichte zwischen den kreisangehörigen Kommunen ohne Rücksicht auf die tatsächlichen Aufgaben.

Der Wegfall der KdU-Umlage (Anteil der Wohnsitzgemeinden von 23 % an den Kosten der Unterkunft gemäß § 4 AG-SGB II) führt dazu, dass eine finanzielle Besserstellung in größerem Umfang nahezu nur bei denjenigen Kommunen erfolgt, die einen nennenswerten Anteil von Hilfeempfängern aufweisen.

Die Einführung der KdU-Umlage anstelle des früheren 30-prozentigen Sozialhilfeanteils war 2005 Ergebnis eines gemeinsamen Kompromissvorschlages des SHGT und des Städteverbandes als Bestandteil der Neufinanzierung der Kreise nach Einführung des SGB II. Dies war auch sachgerecht. Denn die Wohnsitzgemeinden haben durchaus einen – wenn auch begrenzten - Einfluss auf die Kosten der Unterkunft, z. B. durch gute Planung und Engagement insbesondere im sozialen Wohnungsbau. Auch kann eine ausgewogene Wirtschaftsstruktur vor Ort dafür sorgen, dass der Anteil von Dauerarbeitslosen begrenzt wird. In diesem Zusammenhang unterstreichen wir die Forderung an den Bund, endlich eine gemeindescharfe Zuordnung der tatsächlichen KdU zu ermöglichen.

Daher lehnen wir die Abschaffung der KdU-Umlage weiterhin ab.

## **15. Straffungen und redaktionelle Änderungen**

Den Straffungen in § 1 und § 2 einschließlich der Integration von § 3a GO und KrO sowie der Streichung von § 3 und 4 FAG (g. F.) wird zugestimmt.

Das gilt allerdings nicht für die Streichungen bei § 6 FAG g. F. Zwar wird der Grundsatz von § 6 Abs. 1 FAG g.F. (Anpassung des Verbundsatzes bei wesentlichen Verschiebungen von Belastungen zwischen Land und Kommunen) in § 3 Abs. 1 S. 2 übernommen. Die weitergehenden Regelungen in § 6 Abs. 2 bis 5 sind jedoch nicht ohne weiteres verzichtbar und sollten beibehalten werden. Sie sind Bestandteil eines Regelungssystems, das zum Funktionieren des Konnexitätsprinzips und der Finanzausstattungsgarantie in Art. 49 der Landesverfassung erforderlich ist.

## **C. Weiterführender Reformbedarf im Finanzausgleich**

Wir verweisen auf weitere Themen, die wir bereits vor Fertigstellung des Gesetzentwurfes vorgetragen hatten und für reformbedürftig halten. Diese werden mit dem Gesetzentwurf nicht angepackt. Insbesondere sind zu nennen:

### **1. Wiedereinführung eines Schulbaufonds zur Förderung von Investitionen in allgemeinbildende Schulen**

Es besteht weiter hoher Investitionsbedarf in die Schulen. Der Schulbaufonds wurde mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2013 aus dem FAG gestrichen. Wir fordern dessen Wiedereinführung mit einem neuen, unbürokratischen Verteilungssystem.

Ein zusätzlicher Bedarf entsteht durch die Ziele der Landesregierung bei der Inklusion an Schulen. Diese werden weiteren erheblichen Investitionsbedarf an den Schulen auslösen.

### **2. Schullastenausgleich: Rückkehr zu landesweit einheitlichen Pauschalen**

Auch der Schullastenausgleich gehört zum Finanzausgleich. Der Verwaltungsaufwand des neuen Schullastenausgleichs ist für alle Seiten enorm, das Streitrisiko ebenfalls. Daher wollen wir die vollständige Rückkehr (d. h. hinsichtlich der Betriebskosten und der Investitionskosten) zu landesweit einheitlichen Pauschalen. Ergänzend halten wir die Anordnung von Pflichtschulverbänden für Gemeinden für sinnvoll, deren Kinder Schulen eines Schulverbandes besuchen. Diese Vorschläge dienen



dem Bürokratieabbau und der Zusammenführung von Finanz- und Entscheidungsverantwortung.

### **3. Für die Halligen und Pellworm ist eine Sonderregelung analog Helgoland notwendig**

Durch das besonders deutliche Missverhältnis von Lasten und Einwohnerzahl ist eine finanzielle Solidität in diesen Gemeinden im Regelsystem nicht möglich. Für Helgoland ist das bereits gesetzlich anerkannt. Für Pellworm und die Halligen müssten vergleichbare Konsequenzen gezogen werden. Sonst wird eine nachhaltige Finanzierung dieser Kommunen nicht möglich sein.

### **4. Härtefallregelung bei Umlagen**

Für die besonders seltenen Ausnahmefälle exorbitant hoher Steuereinnahmen (Beispiel Norderfriedrichskoog) ist eine Härtefallausnahme von den Mechanismen der FAG-Umlage und der Zusatzkreisumlage notwendig. Das ist im Interesse des ganzen Landes, denn so könnten die Einnahmen im Land gehalten werden und kommen über die Umlagesysteme allen Kommunen zugute. Ein entsprechender Formulierungsvorschlag liegt dem Innenministerium bereits vor. Beispiele aus anderen Ländern liegen ebenfalls vor.

### **5. Beseitigung von Ungerechtigkeiten bei der Berücksichtigung von Gewerbesteuererträgen im FAG**

Es ergeben sich für die betroffenen Gemeinden teilweise große finanzielle Probleme, wenn die bis zum 30. Juni eines Jahres realisierten Einnahmen aus Gewerbesteuer nach diesem Stichtag (also im 2. Halbjahr) beispielsweise aufgrund der Abrechnung von Vorausleistungen vollständig oder in großen Teilen wieder ausgekehrt bzw. zurückgezahlt werden müssen. In diesen Fällen ist es so, dass die hohen Erträge aus Gewerbesteuer im Zeitraum 01. Juli bis 30. Juni - obwohl sie gar nicht bei den Gemeinden verbleiben sondern nur vorübergehend eingenommen werden - den Ausfall von Schlüsselzuweisungen im folgenden Haushaltsjahr bewirken. Dies kann in Einzelfällen gar nicht oder nur mit beträchtlichen Anstrengungen kompensiert werden.

Die sprunghafte Entwicklung der Gewerbesteuer hat außerdem zur Folge, dass auf nur übergangsweise realisierte Einnahmen hohe Umlagen abzuführen sind, die aber nach Eintritt „normaler Verhältnisse“ nicht wieder erstattet werden. Eine Rückrechnung wie beispielsweise bei der Gewerbesteuerumlage erfolgt in diesen Fällen nicht.

### **6. Das Zentralörtliche System muss flexibler gemacht werden. Dafür sollte die zu strenge Verbindung zwischen dem Zentralörtlichen System und dem FAG gelockert werden**

Dies könnte mit Hilfe einer Typisierung zentralörtlicher Funktionen erfolgen, deren Vorhandensein (tatsächliche Infrastruktur der Gemeinden) bzw. Notwendigkeit (wenn sie erst zu schaffen sind) die Höhe der Zuweisungen bestimmt. Dieser bereits 2008 unterbreitete Vorschlag steht im Zusammenhang mit der Diskussion um den Landesentwicklungsplan. Wir versprechen uns von einer Entkopplung auch eine größere Flexibilität des zentralörtlichen Systems mit dem Ziel, mehr Gemeinden eine nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen.

Zur Reform des FAG gehört die Frage, ob es eine brauchbare Alternative für die Verknüpfung von zentralörtlichem Status und Zuweisungen geben kann; es müsste dann ein stärker an das Vorhandensein konkreter Einrichtungen orientiertes und

trotzdem noch handhabbares System gefunden werden, um den zentralen Orten (und ggf. vergleichbaren Gemeinden) entsprechende Zuweisungen zu geben. Ein neues Dotierungssystem für die zentralen Orte könnte durch eine genauere Erfassung der jeweiligen zentralörtlichen Aufgabe mehr Gerechtigkeit für die zentralen Orte und vergleichbaren Gemeinden schaffen.

### **7. Öffnung des KIF für Kommunalunternehmen**

Im Rahmen der Weiterentwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit gibt es erste Fälle, in denen klassische Selbstverwaltungsaufgaben mehrerer Gemeinden in Form eines gemeinsamen Kommunalunternehmens erledigt werden (z. B. Abwasserbeseitigung, Kinderbetreuung). Wir schlagen vor, die Verwendung von KIF-Darlehen auch für solche eng umgrenzten Fälle zu öffnen (§ 23 Abs. 5 FAG-GE).

Für Rückfragen und Erläuterungen stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Bülow', with a small mark above the 'ü'.

Jörg Bülow  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied