



S.-H. Gemeindetag • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel  
Innenministerium des Landes  
Schleswig-Holstein  
Herrn Innenminister  
Andreas Breitner  
Düsternbrooker Weg 92  
24105 Kiel

24 105 Kiel, 11.12.13

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

Vorab per E-Mail an [mathias.nowotny@im.landsh.de](mailto:mathias.nowotny@im.landsh.de)  
[Marc.Seifert@im.landsh.de](mailto:Marc.Seifert@im.landsh.de)

## Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs Ihr Schreiben vom 26.09.2013

Sehr geehrter Herr Breitner,

wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem von Ihnen vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs.

Am 21.11.13 sind wesentliche Veränderungen der Grundlagen bekannt geworden, seitdem haben wir nach und nach neue Informationen erhalten. Diese sind auch notwendig, weil sich zahlreiche neue Fragen ergeben haben. Wichtige Berechnungen und Simulationen liegen allerdings noch gar nicht vor, manches konnte in der Kürze der Zeit noch nicht analysiert werden. **Wir behalten uns daher vor, weitere Erkenntnisse nachzureichen.**

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 zufriedenstellend werden. Folgende **6 Kernprobleme** sind zu benennen.

- Der Finanzausgleich ist insgesamt unterfinanziert. Eine aufgabengerechte Finanzausstattung für alle Kommunen wird nur dann herzustellen sein, wenn die FAG – Masse insgesamt erhöht wird.
- Die notwendige Stärkung der kreisangehörigen Kommunen gelingt nicht. Ca. 200 Kommunen, darunter zentrale Orte im ländlichen Raum und Stadtrandkerne sollen per Saldo finanziell schlechter gestellt werden, für viele andere bleibt das finanzielle Ergebnis zweifelhaft.

- Die Zuweisungen für ländliche Zentralorte und Stadtrandkerne sollen sinken, die Problematik der faktischen Zentralorte bleibt völlig ungelöst.
- Die Solidarwirkung des FAG wird abgebaut.
- Die Reform orientiert sich nicht an den Aufgaben, weil alle aufgabenbezogenen Elemente von den nicht aufgabenbezogenen Elementen überlagert werden.
- Der ländliche Raum und die Stadtrandgebiete werden benachteiligt. Die gewaltige Umschichtung in Höhe von per Saldo 38,6 Mio. € zugunsten der kreisfreien Städte ist auch durch eine unterschiedliche Aufgabendichte im Sozialbereich nicht zu rechtfertigen und beruht teilweise auf Fehlern im Gutachten.

Besonders zu beachten ist die grundlegende **Veränderung der Berechnungsgrundlagen** kurz vor Ende des Anhörungsverfahrens. Das Innenministerium will die Grundlagen nunmehr so wählen, dass die kreisangehörigen Gemeinden im Ergebnis rund 50 Mio. € schlechter dastehen, als es bei korrekter Durchführung des Gutachtens der Fall gewesen wäre.

Für die Gemeinden entsteht damit der Eindruck, dass die Grundlagen der Reform willkürlich zu ihren Lasten verändert werden, während die Teilmassengewichte für Kreisaufgaben und übergemeindliche Aufgaben gleich bleiben.

Daraus wird deutlich, dass wichtige Grundlage, aber auch Detailregelungen der FAG-Reform noch gründlicher Überprüfung und auch Abänderung bedürfen, um die von der Regierung genannten Reformziele zu verwirklichen.

## **A. Kernprobleme des derzeitigen Gesetzentwurfes zur FAG-Reform**

### **1. Kommunale Finanzausstattung zu gering – Konnexitätsprinzip einhalten!**

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.

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 1.118.455.003 € (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. 200 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. Wir erwarten, dass die Landesregierung die Streichung dieses Vorbehaltes unterstützt.

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. Damit entstünden auch die notwendigen finanziellen Spielräume, um eine politisch gewollte Entlastung der kreisfreien Städte von überproportionalen Sozialausgaben systemgerecht mit Geldern aus dem Sozialbereich und Belastung der anderen Kommunalgruppen zu erreichen.

## 2. Die kreisangehörigen Gemeinden sind insgesamt unterfinanziert und müssen gestärkt werden – das gelingt derzeit nicht (§ 4)

Die wichtigste Feststellung des NIW-Gutachtens lautete, dass die kreisangehörigen Gemeinden insgesamt unterfinanziert sind. Wir hatten begrüßt, dass das Innenministerium mit dem Gesetzentwurf die kreisangehörigen Gemeinden und Städte insgesamt finanziell stärken wollte, auch diejenigen im ländlichen Raum.

Dies ist auch notwendig, denn Aufgabenbelastung der Gemeinden 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 bei den Kommunen nicht anfallen.

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 und –Struktur, steigende Kostenanteile der Gemeinden beim Schülerverkehr in einigen Kreisen), Bau von Pendlerparkplätzen etc.

Hinzu kommt ein künftig zu erwartender Aufgabenzuwachs, z. B. durch den demographischen Wandel, den Umbau der Wärmeversorgung, die Sanierung der Straßen aus den 60er, 70er Jahren (Kernwegenetze), Wohnen und aktives Leben im Alter etc..

Wir haben die klare Erwartung, dass die gestiegenen Aufgaben und die absehbaren Herausforderungen in den Gemeinden Berücksichtigung finden.

Allerdings steht mehr und mehr in Frage, ob das Ziel der finanziellen Stärkung der Gemeinden tatsächlich erreicht wird. Dabei sind **folgende Probleme** hervorzuheben:

a) Feststellungen des NIW Gutachtens

Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag hat in der Diskussion von Anfang an darauf hingewiesen, dass die Aufgaben der Gemeinden – sowohl der zentralen Orte als auch der Dörfer – in den letzten Jahren deutlich angestiegen sind, s.o..

Das Gutachten des NIW hat den Beweis hierfür erbracht und eine Steigerung des Anteils aller Gemeinden an den Schlüsselzuweisungen von 40 % auf 48,09 % gefordert.

Wir müssen nun feststellen, dass von diesem Ausgangspunkt kaum etwas übrig bleibt. Zunächst führten zahlreiche weitere von Ihnen vorgeschlagene Änderungen des Finanzausgleiches dazu, dass die gemeindliche Teilschlüsselmasse lediglich auf 40,25 % steigen sollte.

Das Ergebnis der vom Innenministerium beauftragten „Ergänzenden gutachterlichen Stellungnahme“ des NIW vom November 2013 ist, dass die gemeindliche Teilmasse einschließlich aller weiteren Stellschrauben sogar auf 38,57 % sinken soll, also genau die gegenteilige Tendenz (S. 8, Variante 3).

Wenn der Gutachter, so wie von ihm beabsichtigt, tatsächlich die Steuerkraftmesszahlen als Einnahmegrundlage verwendet hätte, hätten die kreisangehörigen Gemeinden und Städte im Saldo des Gesetzentwurfes ein Plus von 84,4 Mio. Euro haben müssen (anstelle von 44,4 Mio. € im Gesetzentwurf). Die neuen Vorgaben des Innenministeriums (Betrachtung der „Ist-Steuereinnahmen im weiteren Sinne“ anstelle der Steuerkraftmeßzahlen) führen für die kreisangehörigen Gemeinden zu einer Verschlechterung von fast 11 Mio. Euro gegenüber dem bisherigen Gesetzentwurf (per Saldo nur finanzielle Verbesserung von 33,7 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 neuesten Entscheidungen für die kreisangehörigen Kommunen eine Verschlechterung von über 50 Mio. Euro !

Wir fragen uns, warum eine derartig aufwendige Begutachtung angefordert wird, wenn danach „im Handumdrehen“ die Vorgaben durch das Innenministerium so geändert werden, dass danach das Gegenteil des ursprünglichen Gutachtens herauskommt.

b) Teilmassenbildung/Berücksichtigung von Einnahmen

Ein entscheidendes Thema dabei ist also die Frage, wie die Einnahmeseite der Kommune als Abzug von den Zuschussbedarfen anzusetzen ist.

Der Unterschied zwischen den Steuerkraftmeßzahlen und den Ist-Steuereinnahmen i.w.S. beträgt für das Teilmassengewicht der Gemeindeaufgaben insg. 250 Mio. €. Die Berechnung der Einnahmeseite bei der Bemessung der Teilmassen (Steuerkraftmeßzahlen oder Ist-Steuereinnahmen) ist also von maßgeblicher Bedeutung für das Ergebnis der FAG Reform.

Das Gutachten hatte - ungeachtet der groben Fehler des Gutachtens bei Anwendung der Zahlen - gute Argumente dafür, die Steuerkraftmeßzahlen anzusetzen (Konsistenz mit übrigem Finanzausgleich, Anreiz zur Hebesatzanspannung). Mit einem „Federstrich“ ohne genauere Analyse der Folgen eine völlige Kehrtwende hin zu den Ist-

Steuereinnahmen i.w.S. einzuschlagen, wird der notwendigen Gründlichkeit bei der Reform nicht gerecht.

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 und lehnen wir daher ab. 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.

c) Gemeinden mit zusätzlichen, nicht tragbaren Belastungen

Der neueste Stand der Berechnungen des Innenministeriums (22.11.2013) weist 200 Gemeinden aus, die mit einer finanziellen Schlechterstellung rechnen müssen. Damit würde für diese Gemeinden die Umsetzung des Gutachtens im Sinne einer finanziellen Stärkung verfehlt.

Der Minderbetrag ist für viele der betroffenen Kommunen so groß, dass er finanziell nicht tragbar ist. Das Ergebnis ist in vielen Fällen anhand der Aufgaben und der Finanzkraft der betroffenen Kommunen auch nicht nachvollziehbar. In dieser Gruppe befinden sich auch zentrale Orte und faktische Zentralorte.

Unter den 20 größten „Verlierern“ des derzeitigen Vorschlages sind 19 Gemeinden:

<u>Gemeinde</u>	<u>Verlust in EUR</u>	<u>Je Einw.´</u>
Stapelfeld	222.865	140,43
Oststeinbek	1.024.874	118,25
Braak	72.852	87,67
Hörsten	4.683	83,63
<b>Böklund</b>	<b>97.336</b>	<b>69,38</b>
Witzhave	93.101	65,84
Siek	125.887	60,96
Rellingen	839.255	60,76
Helgoland	67.275	58,81
Sehestedt	47.899	57,43
<b>Barsbüttel</b>	<b>684.245</b>	<b>54,88</b>
Damp	80.169	52,19
<b>Quickborn, Stadt</b>	<b>1.055.223</b>	<b>50,95</b>
<b>Neukirchen</b>	<b>63.382</b>	<b>50,58</b>
Borgstedt	65.914	49,45

Wiedenborstel	442	49,10
Dammfleth	14.417	48,22
Kollmar	76.223	44,71
Norderwörden	12.456	43,86
Wiershop	7.000	43,75

Bei den fett gedruckten Kommunen handelt es außerdem um zentrale Orte, jedenfalls bei Rellingen und Oststeinbek ist die Infrastruktur eines faktischen Zentralortes vorhanden.

d) Auswirkungen auf die Kreisumlage ?

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.

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

Allerdings müsste auch darauf eingegangen werden, dass der Mittelabzug bei den Kreisen auf Basis der ursprünglichen Berechnungen mit 74,187 Mio. Euro höher ist als vom Gutachten ausgewiesen (61,4 Mio. Euro auf Stand 2011, Seite 48 des Gutachtens), warum es für gerechtfertigt gehalten wird, den Kreisen die gesamte Entlastung durch die Übernahme der Grundsicherung durch den Bund abzuziehen und wie sich die Tragbarkeit angesichts unterschiedlicher Kreisumlagesätze verhält.

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.

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.

### 3. Schlechterstellung der zentralen Orte - das Problem der faktischen Zentralorte bleibt ungelöst – gegen eine Doppelfinanzierung der Theater in kreisfreien Städten

#### a) Schlechterstellung der zentralen Orte

Angesichts der Zielsetzung der FAG Reform, Kommunen mit besonders großem Aufgabenbestand finanziell zu unterstützen, überrascht das Ergebnis, dass die Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben bei den ländlichen Zentralorten und Stadtrandkernen sinken sollen. Hier wirkt sich als weitere systematische Schwäche des Gutachtens aus, dass sich bei der Bewertung der zentralen Orte sparsames Ausgabeverhalten zu Lasten der Zuweisungen auswirkt.

Gemäß dem Gutachten würden die Zuweisungen für ländliche Zentralorte und Stadtrandkerne auf 62 % des bisherigen Betrages sinken (auf Basis von 2011 130.000 statt 209.000 € für LZO/StRK I und 65.000 € statt 104.000 € für StRK II).

Diese Reduzierung der Zuweisungen für ländliche Zentralorte und Stadtrandkerne halten wir nicht für richtig. Der SHGT fordert, die Zuweisungen für ländliche Zentralorte und Stadtrandkerne nicht anzutasten, sondern ihre Quote bei der Binnenaufteilung der zentralörtlichen Mittel in gleicher Höhe zu belassen.

Unter den 200 Kommunen, die nach Berechnungen des IM mit weniger Finanzmitteln rechnen müssen, befinden sich 40 zentrale Orte, darunter aus dem Mitgliedsbereich des Gemeindetages die Gemeinden Böklund, Barsbüttel, Neukirchen, Grube, Wentorf bei Hamburg, Stadt Tornesch, Süderlügum, Sandesneben, Leezen, Selent, Viöl, Berkenthin, Steinbergkirche, Erfde, Schönwalde am Bungsberg, Hohn, Stadt Kremppe, Felde, Wacken, Trittau, Sankt Peter Ording, Silberstedt, Schenefeld, Gelting, Henstedt-Ulzburg, Nahe, Schafflund, Horst (Holstein), Sörup, Großhansdorf.

Das belegt, dass der Aufgabenbezug der Reform nicht zutreffend ausgestaltet ist (siehe dazu weiter unten 5.)

#### b) 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 Orte gibt, deren tatsächlicher Aufgabenbestand demjenigen eines zentralen Ortes bzw. eines zentralen Ortes höherer Stufe entspricht. 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.

#### c) Doppelfinanzierung der Theater in den kreisfreien Städten

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 auf 43,5 %.

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 mit dem Ergebnis, dass die Theater in Kiel künftig zu 77,4 % aus dem FAG finanziert würden !

Die Berücksichtigung der Theater ist jedoch nicht plausibel. Denn bereits jetzt erhalten Kiel und Lübeck zur Abdeckung dieser Kosten erhebliche Mittel (23,4 Mio. €) aus dem Vorwegabzug in § 7 FAG. 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.

Damit entstünden auch finanzielle Spielräume dafür, die Zuweisungen für ländliche Zentralorte und Stadtrandkerne nicht abzusenken.

Die Doppelfinanzierung lässt sich wie folgt belegen: im Haushalt 2013 berechnet die Landeshauptstadt Kiel den Saldo für die Produktgruppe 261 Theater mit 12,762 Mio. € (also nach Abzug der FAG Zuweisung in Höhe von 13,650 Mio. €). Das ergibt Gesamtkosten von 26,412 Mio. €

Lt. Gesetzentwurf steigt alleine die Zuweisung an Kiel für übergemeindliche Aufgaben um 9,7 Mio. €.

Eine Vergleichsrechnung des SHGT zeigt: rechnet man bei allen Gemeinden 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 erhielte 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 erhielte Kiel also künftig 20,44 Mio. € oder 77,4 % der Gesamtkosten des Theaters aus dem FAG finanziert. Kiel würde die Theater also lediglich zu 22,6 % finanzieren, jedoch alleine darüber entscheiden.

#### 4. Abbau der Solidarwirkung des Finanzausgleiches

Der Gesetzentwurf enthält eine Reihe von wichtigen Veränderungen des Finanzausgleichs, die im Ergebnis alle zu Lasten der Gemeinden und zugunsten entweder nur der kreisfreien Städte oder der größeren Mittelstädte und der kreisfreien Städte gehen. Ein Aufgabenbezug kann bei diesen Veränderungen jedoch nicht festgestellt werden. Hierunter fallen insbesondere die Abschaffung der Sonderschlüsselzuweisungen und deren Ersetzung durch einen echten Garantiebtrag.

Wir fürchten, dass damit der Finanzausgleich weniger dem Grundsatz folgt: „die Schwachen helfen den Starken“, sondern eher dem Grundsatz „die Kleinen helfen den Großen“. Dies kann jedoch nicht Sinn und Zweck eines Finanzausgleichssystems sein. Die Solidarwirkung des Finanzausgleichs zu Gunsten finanzschwacher Gemeinden würde abgebaut, die kreisfreien Städte profitieren.

#### 5. 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 weitgehend 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 sogar zu einer finanziellen Schwächung.

Das zeigt sich vor allem bei der KdU Umlage, deren Abschaffung zwar liegen die Zahlen über die neuen Teilmassenverhältnisse ohne Berücksichtigung der Abschaffung der KdU – Umlage auf neuestem Stand nach der Entscheidung des Innenministeriums über die Berücksichtigung der Steuerkraftmeßzahlen noch nicht vor. Aber auf diesem Stand dürfte das wesentliche entlastende Element für die kreisangehörigen Kommunen die Abschaffung der KdU-Umlage sein. Die dadurch entstehende finanzielle Entlastung verteilt sich auf die Gemeinden jedoch unabhängig vom Aufgabenbestand. So gibt es Gemeinden mit vielen Aufgaben, aber geringem KdU-Anteil und umgekehrt.

Der mangelnde Aufgabenbezug zeigt sich auch daran, dass strukturell die Festbeträge für die ländlichen Zentralorte und Stadtrandkerne sinken und mehr als 40 zentrale Orte und faktische Zentralorte auch per Saldo weniger Mittel als vor der Reform erhalten, obwohl sie über große Aufgaben verfügen (s. oben 3. a).

Durch die Diskussion und die Entscheidung des Innenministeriums über die Steuerkraftmeßzahlen oder Steuereinnahmen als Parameter für Aufteilung der Teilmassen entsteht zudem der Eindruck, dass nicht mehr die Aufgaben, also der Zuschußbedarf, sondern die Einnahmen im Vordergrund der Debatte stehen.

All diese Aspekte zeigen, dass der Aufgabenbezug der Reform durch die Vielzahl der aufeinander einwirkenden Stellschrauben überlagert und damit teilweise aufgehoben wird.

#### 6. Finanzielle Verschiebungen von den ländlichen Räumen und Stadtrandkernen hin zu den kreisfreien Städten

Für die kreisfreien Städte erfolgt eine die finanzielle Besserstellung um derzeit per Saldo 38,6 Mio. €. Für uns ist aus den derzeit vorliegenden Zahlen nicht nachvollziehbar, ob es für diese Umverteilung zugunsten der kreisfreien Städte eine auf Zuschußbedarfen basierende Rechtfertigung gibt. Wir glauben daher, dass eine Umverteilung von fast 40 Mio. € zu lediglich 4 Kommunen unangemessen ist.

Die sich faktisch ergebende Aufteilung der Teilmasse für Kreisaufgaben auf die Gruppen der Kreise und der kreisfreien Städte (57,85 % zu 42,15 %) entspricht fast genau der Verteilung im bisherigen FAG (58 % für die Kreise zu 42 % für die kreisfreien Städte). Da die Teilmasse der Kreisaufgaben sinkt, erfolgt die Besserstellung der kreisfreien Städte im Wesentlichen durch die erheblich steigenden zentralörtlichen Mittel und durch Stellschrauben, die zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden gehen. Beide Grundlagen sind jedoch zweifelhaft.

Denn die genannten Stellschrauben sind größtenteils nicht aufgabenbezogen. Und die Neuaufteilung der zentralörtlichen Mittel beruht teilweise auf Fehlern des Gutachtens (insb. Doppelfinanzierung der Theater) und bedarf in anderen Fragen einer sorgfältigen Überprüfung. So fragt es sich, ob die Ausklammerung der Schülerbeförderung bei den übergemeindlichen Aufgaben der Kreise den ländlichen Raum benachteiligt oder begründet werden kann. Auch müßte geklärt werden, warum 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; NIW Gutachten S. 54 und 40,76 € pro Einwohner zu 16,85 € pro Einwohner bei Kreisaufgaben; NIW Gutachten S. 14 ).

Offenbar ist eine derartig große Umverteilung vom ländlichen Raum zu den kreisfreien Städten politisch gewollt. Wenn dort so große Ausgabebedarfe vermutet werden, kann aber doch die Frage nicht ausgeblendet werden, wie das Ausgabeniveau bei bestimmten Aufgaben in den kreisfreien Städten dem landesweiten Durchschnitt angepaßt werden kann und welche Erkenntnisse hierfür aus Prüfungen des Landesrechnungshofes und aus eventuellen Benchmarkingprozessen gewonnen werden können.

## **B. Zu den vorgesehenen Änderungen des Finanzausgleichs**

### **1. Überführung der dauerhaften Abzugs- und Zuführungsbeträge in den Verbundsatz (§ 3 Abs. 1)**

Die Steigerung des Verbundsatzes von 17,73 % auf 17,83 % 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 der 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.

## 2. Regelmäßige Anpassung der Teilmassenverhältnisse, § 4 Abs. 1 S. 2

Das Aufteilungsverhältnis der Teilmassen soll künftig anlaßbezogen bzw. spätestens alle 7 Jahre überprüft werden. Dies ist zu begrüßen, denn ein solches Verfahren fehlte bisher. Allerdings dürfte es notwendig sein, ein gemeinsames Verständnis von den Berechnungsgrundlagen zu entwickeln. Wie sich zeigt, gehen die Auffassungen hierzu derzeit weit auseinander. Auf Grundlage permanente Auseinandersetzungen über die Parameter werden keine effizienten Überprüfungsverfahren möglich sein.

## 3. Regelmäßige Anhebungen der Zuweisungen für die Theater, § 4 Abs. 2 Ziffer 4

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 zu 75 bis 80 % aus dem FAG bezahlen zu lassen (Einzelheiten hierzu oben A. 3. c). 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 entfallen 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.

Wir bedauern, dass der Gesetzentwurf die Finanzierung der Theater völlig überflüssigerweise dieser Auseinandersetzung aussetzt. Dafür trägt alleine das Innenministerium die Verantwortung.

## 4. Regelmäßige Anhebungen der Zuweisungen für das Büchereiwesen, § 4 Abs. 2 Ziffer 7

Mit der regelmäßigen Anhebungen der Zuweisungen für das Büchereiwesen in den Jahren 2015 bis 2018 sollen die Kommunen die Kostensteigerungen beim Büchereiverein in den kommenden Jahren wieder alleine tragen. Wir halten es allerdings für

sinnvoll die Leistungsfähigkeit des Büchereivereins aufrecht zu erhalten und dieser kommunalen Einrichtung Planungssicherheit zu geben.

#### 5. Abschaffung der Gemeindefonderschlüsselzuweisungen und Ersetzung durch eine Mindestausstattung, § 5

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.

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 gemeindefonderscharfer Berechnungen im Vollzug des FAG, die von den jährlich neuen Daten abhängig sind.

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

Es zeigt sich jedoch, dass diese Maßnahme eminent ungerecht ist. Das bisherige System hat 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.

Die Proberechnungen im Rahmen der Arbeitsgruppe Kommunaler Finanzausgleich haben für das nun vorgeschlagene neue System jedoch 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.

Zwar kommt es für viele Gemeinden mit einer Steuerkraft ungefähr zwischen 500 € und 700 € zu einer stärkeren Ausgleichswirkung.

Per Saldo sinken aber die Schlüsselzuweisungen aller kreisangehöriger Gemeinden um 2,8 Mio. €, während die Umlagezahlungen an die Kreise um 1,9 Mio. € steigen (denn die Gemeindefonderschlüsselzuweisungen gehören im Gegensatz zu den bisherigen Sonderschlüsselzuweisungen in vollem Umfang zu den Umlagegrundlagen). Dagegen steigen die Schlüsselzuweisungen der kreisfreien Städte per Saldo (nur Kiel ver-

liert) um rund 5 Mio. €. Diese Maßnahme entzieht also dem gesamten kreisangehörigen Raum Mittel zugunsten der kreisfreien Städte. Dies scheint auch das entscheidende Ziel dieser Maßnahme zu sein.

Der Vorschlag überschätzt außerdem das Potential für Steuererhöhungen in den Gemeinden und hätte einen Abbau der Ausgleichswirkung vor allem zu Lasten der steuerschwachen kleineren Gemeinden zur Folge. Das Ergebnis wäre eine Entsolidarisierung des Finanzausgleichs und damit genau das Gegenteil dessen, was durch die Reform eigentlich erreicht werden müsste.

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.

Es kann unserer Ansicht nach nicht Ziel sein, ausgerechnet die finanzielle Ausstattung für die finanzschwachen Gemeinden zu Gunsten der kreisfreien Städte zu verschlechtern.

Wir fordern daher die Beibehaltung der Gemeindesonderschlüsselzuweisungen.

#### 6. Abschaffung der Zusatzkreisumlage und Anhebung der Finanzausgleichsumlage auf 60 % (§ 22)

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.

Aber auch die zusätzliche Kreisumlage hat sich bewährt. Denn sie ermöglicht eine Berücksichtigung der Verhältnisse des jeweiligen Kreises bei der Heranziehung besonders starker Gemeinden. Beim Systemwechsel wurde bisher 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, entsteht daraus die erkennbar hohe Belastung von Gemeinden aus Kreisen mit vergleichsweise geringer Zusatzkreisumlage (z. B. Barsbüttel, Oststeinbek, Rellingen, Tornesch).

Aus diesen Gründen setzen wir uns für die Beibehaltung der bewährten bisherigen Kombination aus Zusatzkreisumlage und FAG-Umlage ein.

#### 7. Demografischer Faktor für Gemeindeschlüsselzuweisungen (§ 30)

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).

#### 8. Soziallastenansatz für die Teilschlüsselmasse der Kreise und kreisfreien Städte (§ 10)

Wir bleiben bei unserer ablehnenden Haltung hinsichtlich eines Soziallastenansatzes. 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 erneut 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 Aufgaben von Land und Bund, Verwerfungen durch besonders hohe Sozialausgaben auszugleichen.

Angesichts der vom Gutachten festgestellten großen Unterschiede bei den Kosten für die Sozialleistungen zwischen den Kreisen und den kreisfreien Städten kann eine FAG Reform mit Soziallastenansatz aus Sicht des Gemeindetages nicht stattfinden, ohne gleichzeitig einen konkreten Prozess mit dem Ziel zu starten, dass die kreisfreien Städte strukturell diese Ausgaben besser in den Griff bekommen. So stellt sich zum Beispiel die Frage, welche Erkenntnisse der Landesrechnungshof aus seinen Prüfungen hierfür bieten kann.

#### 9. Abschaffung der KdU-Umlage (Artikel 2)

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 Sozialhilfeeanteils 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 gemeindegrenze Zuordnung der tatsächlichen KdU zu ermöglichen.

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

#### 10. Weitere Vorwegabzüge

Über weitere Vorwegabzüge ist aus unserer Sicht die Diskussion nicht hinreichend zu Ende geführt, ob eine Integration in ein Landesgesetz und damit die Herauslösung aus dem Finanzausgleich nicht die sachgerechtere Lösung wäre. Hierzu wird im weiteren Verfahren noch auszuführen sein.

#### 11. 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. Rückführung des Eingriffs von 120 Mio. € jährlich bis auf null bzw. Kompensation durch Aufgabenabbau

Dies ist an dieser Stelle nicht näher erläuterungsbedürftig.

#### 2. 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.

### 3. Streichung des Leistungsfähigkeitsvorbehaltes in der Landesverfassung

Im Zusammenhang mit der Einführung der Schuldenbremse in die Landesverfassung ist auch die Garantie der kommunalen Finanzausstattung konkretisiert und verbessert worden (Mindestausstattung). Allerdings hat der Landtag dies unter den Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes gestellt. Dies halten wir für systemwidrig und grundgesetzwidrig (siehe auch oben A. 1.).

### 4. Schullastenausgleich: Rückkehr zu landesweit einheitlichen Pauschalen – Finanzierung von Förderzentren der Kreise

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.

Außerdem ist eine FAG-Reform angesichts eines möglichen Volumens von über 15 Mio. € landesweit sinnlos ohne eine Klärung der Finanzierung für die Förderzentren G in Trägerschaft der Kreise. Der Landtag sollte klarstellen, dass diese so wie bisher und wie durch die Schulreform von 2007 bestätigt über die Kreisumlage und Schlüsselzuweisungen finanziert werden und dafür keine Schulkostenbeiträge von den kreisangehörigen Gemeinden erhoben werden dürfen (§ 111 SchulG).

### 5. Die durch die grundsätzlich notwendigen Nivellierungssätze in aktueller Form ausgelöste „Hebesatzspirale“ muss gestoppt werden.

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.. Daher bedarf es einer Reform der Nivellierungssystematik.

### 6. 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.

### 7. 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 bereits vor. Beispiele aus anderen Ländern liegen ebenfalls vor.

#### 8. Beseitigung von Ungerechtigkeiten bei der Berücksichtigung von Gewerbesteuer-einnahmen im FAG

Es ergeben sich für die betroffenen Gemeinden teilweise große finanzielle Probleme, wenn die bis zum 30. Juni eines Jahres realisierten Einnahmen aus Gewerbesteuern 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 Gewerbesteuern 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 Gewerbesteuerseite hat außerdem zur Folge, dass auf nur übergangsweise realisierte Einnahmen hohe Umlagen einschließlich Sonderkreisumlage und ggf. Finanzausgleichsumlage abzuführen sind, die aber nach Eintritt „normaler Verhältnisse“ nicht wieder erstattet werden. Eine Rückrechnung wie beispielsweise bei der Gewerbesteuerumlage erfolgt in diesen Fällen nicht.

#### 9. 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.

#### 10. 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. Abwas-

serbeseitigung, 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', written in a cursive style.

Jörg Bülow  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied