

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

Ministerium für Inneres, ländliche Räume
und Integration
Frau Staatssekretärin Kristina Herbst

24105 Kiel, 10.03.2020

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

Per E-Mail an: dirk.sievers@im.landsh.de

Aktenzeichen: 20.22.00.01 Bü/Pe

**Entwurf eines Gesetzes zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs
Ihr Schreiben vom 11. Februar 2020**

Sehr geehrte Frau Herbst,

wir bedanken uns herzlich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g. Gesetzentwurf.

Der Gesetzentwurf enthält eine Neufassung des Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich mit umfassenden Änderungen sowohl in der vertikalen als auch in der horizontalen Dimension.

A. Das Wesentliche vorweg

- Wir begrüßen, dass der Gesetzentwurf mit dem Kinderbonus und dem Flächenfaktor in Form einer Berücksichtigung der Gemeindestraßenkilometer zu 15 % die notwendigen Konsequenzen aus dem Gutachten zum Kommunalen Finanzausgleich gezogen hat.
- Wir begrüßen die Beibehaltung der dritten Teilschlüsselmasse für Aufgaben der zentralen Orte.
- Es ist nach den Ergebnissen des Gutachtens nicht nachvollziehbar und im Gesetzentwurf auch an keiner Stelle begründet, warum der Teilmassenanteil für Gemeindeaufgaben abermals von bisher schon sehr geringen 30,79 % auf 30,55 % absinkt und derjenige der zentralen Orte von 15,55 % auf 15,7 % ansteigt.
- Es ist ein „Schlag ins Gesicht“ vieler kleiner und auch großer Gemeinden ohne zentralörtlichen Status, ihnen selbst den ohnehin schon deutlich abgesenkten Kompensationsbetrag für die Finanzierung der Integration von Flüchtlingen zu verweigern und diesen nur noch den zentralen Orten zuzuweisen. Bund und Land gemeinsam erweisen sich hier gegenüber den Kommunen nicht als verlässlicher Partner.
- Wir fordern die Landesregierung auf, jeden Versuch zu unterlassen, zentrale Orte und nicht zentrale Orte gegeneinander ausspielen.

- Wir können die abermalige Umstellung der Berücksichtigung von Investitionsaufwendungen im Schullastenausgleich nach den bitteren Erfahrungen mit der mehrfachen Gesetzesänderung 2012 und 2013 nicht nachvollziehen.
- Der Gesetzentwurf verpasst die Chance, die mit der Reform von 2014 erfolgte Schlechterstellung der steuerschwächsten Gemeinden durch die damalige Abschaffung der Sonderschlüsselzuweisungen wieder rückgängig zu machen.

Insbesondere wegen der nicht aus dem Gutachten ableitbaren und überraschenden massiven Verschiebung von Finanzmitteln zwischen den Kommunen durch die Elemente

- einseitige Zuweisung der Integrationsmittel zu den zentralen Orten,
- neuer Vorwegabzug für Schwimmsportstätten,
- Veränderung des Schullastenausgleichs und
- Benachteiligung der kreisangehörigen Kommunen bei der Verteilung der Infrastrukturmittel

ist der Gesetzentwurf in der vorliegenden Fassung für uns nicht zustimmungsfähig. In Teil E. unserer Stellungnahme unterbreiten wir daher einen Vorschlag als Gesamtkonzept, mit dem wir uns eine Einigung auf einen horizontalen Finanzausgleich vorstellen können.

B. Zur vertikalen Dimension des Gesetzentwurfes

Zu dem Gesetzentwurf in vertikaler Dimension nimmt der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag gemeinsam mit dem Städteverband Schleswig-Holstein und dem Schleswig-Holsteinischen Landkreistag Stellung. Wir verweisen insofern auf die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Landesverbände. Zur Vermeidung von Wiederholungen gehen wir in dieser Stellungnahme auf die vertikale Dimension nicht näher ein.

C. Zur horizontalen Dimension des Gesetzentwurfes

Soweit der Gesetzentwurf die horizontale Dimension des Finanzausgleichs betrifft, soll er vor allem die notwendigen Konsequenzen aus den Urteilen des Landesverfassungsgerichts zum FAG ziehen. Aus den Urteilen folgen insbesondere folgende Aufträge für die horizontale Neuordnung des Finanzausgleichs:

- bedarfsgerechte Verteilung der Finanzausgleichsmasse unter Berücksichtigung der Anforderungen aus dem Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung, dem Gebot der Systemgerechtigkeit, dem Nivellierungs- bzw. Übernivellierungsverbot sowie dem Gebot der Aufgabengerechtigkeit.
- Prüfung eines Flächenfaktors bzw. raumbezogenen Indikators.
- Prüfung der Berücksichtigung der Daten der kreisfreien Städte bei der Ermittlung der fiktiven Hebesätze.
- Prüfung der Gewichtung des gewogenen Durchschnitts der Hebesätze mit 92 Prozent nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 und 2 FAG.

Als Grundlage für die Erarbeitung des Gesetzentwurfes hat die Landesregierung das Gutachten „Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein“ in Auftrag gegeben. Die Gutachter haben die Finanzbedarfe der Kommunen auch in horizontaler Hinsicht untersucht und sind zu bestimmten Ergebnissen gekommen. Daraus folgend haben die Gutachter konkrete Vorschläge für die

Neuordnung des Finanzausgleichs unterbreitet. Insbesondere verlangt das Gutachten gem. den Berechnungen eine deutliche Stärkung der kreisangehörigen Gemeinden.

Einige dieser Vorschläge sind aus unserer Sicht nach den Urteilen des Landesverfassungsgerichts und dem Gutachten zwingend umzusetzen, andere wiederum erweisen sich hinsichtlich der Methodik oder der Konsequenzen als wenig nachvollziehbar und auch als praktisch schwer umsetzbar. Daher ist es im Grundsatz richtig, dass die Landesregierung im Einzelnen geprüft und differenziert beurteilt hat, welche Vorschläge der Gutachter in welcher Form umzusetzen sind. Im Weiteren konzentriert sich unsere Stellungnahme auf die konkreten Elemente des Gesetzentwurfes.

D. Zu den Elementen des Gesetzentwurfes

Die Stellungnahme orientiert sich im Weiteren nicht an der Reihenfolge der Paragraphen und auch nicht am konkreten Text einzelner Paragraphen, sondern an den wichtigsten neu geregelten Elementen.

I. Verteilung der Schlüsselzuweisungen

Bisher werden die Schlüsselzuweisungen im Wesentlichen auf Grundlage der Einwohner und der Steuerkraft verteilt. Dieses Grundprinzip bleibt erhalten, wird aber durch zwei neue Elemente ergänzt:

- „Kinderbonus“: Die Einwohnerzahl wird um die Zahl der Einwohner unter 18 Jahre rechnerisch erhöht („bedarfsinduzierte Einwohnerzahl“), bei den Gemeinden durch Hinzurechnung des 0,5-fachen der Einwohner unter 18 und bei den Kreisen durch Hinzurechnung mit dem 0,3-fachen.
- Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten
 - 15 % der Gemeindeschlüsselzuweisungen werden nach Gemeindestraßenkilometern verteilt.
 - 6 % der Kreisschlüsselzuweisungen werden nach Kreisstraßenkilometern auf die Kreise und kreisfreien Städte verteilt.

Bewertung:

Die Aufgaben der vielen kreisangehörigen Gemeinden in Schleswig-Holstein sind im bisherigen FAG drastisch unterschätzt worden, insb. weil diese sehr sparsam wirtschaften. Dies haben die Gutachter durch ihren bedarfsorientierten Ansatz aufgedeckt. Daher ist zwingend, dass das neue FAG zu einer deutlichen Stärkung dieser Gemeinden führt. Der neue Finanzausgleich muss daher die vielen kreisangehörigen, gerade auch die nicht zentralörtlichen Gemeinden, finanziell stärken und dabei insb. die Lasten der Fläche und für Kinder berücksichtigen. Dies wird im Gesamtkonzept des Gesetzentwurfes nicht in ausreichendem Maße erreicht.

Wir begrüßen den Straßenansatz ausdrücklich. Er ist nach den Urteilen des Landesverfassungsgerichts und dem Gutachten zum Kommunalen Finanzausgleich im Sinne der Rechtssicherheit auch dringend geboten. Die zusätzlichen Lasten der Fläche waren bisher im Finanzausgleich unterschätzt bzw. ausgeblendet worden. Die Faktoren im Gesetzentwurf sind insofern schon ein Kompromiss, als dabei die ebenfalls relevanten Hauptwirtschaftswege mit ihren enormen Kilometerlängen ausgeblendet werden.

Auch der Kinderbonus ist sachgerecht und konsequent, da anders als früher nahezu

alle Gemeinden wegen eigener Einrichtungen oder über die Finanzierungssysteme des Schulwesens und der Kindertagesstätten hohe finanzielle Lasten für Kinder zu tragen haben.

Die jeweiligen Faktoren folgen den Berechnungsergebnissen des Gutachtens. Spielräume für eine abweichende Festlegung der Faktoren sehen wir nicht. Die konkrete Umsetzung beider Elemente im Gesetzentwurf abweichend von der im Gutachten vorgeschlagenen Methodik halten wir im Sinne der Nachvollziehbarkeit und der Handhabbarkeit in der Praxis für sehr gelungen.

II. Struktur und Bildung der Teilschlüsselmassen

Zu dieser Thematik schicken wir voraus, dass der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag fast alle nicht zentralörtlichen Gemeinden sowie 95 % der ländlichen Zentralorte, 55,6 % der Unterzentren ohne Teilfunktion, 22 % der Stadtrandkerne erster Ordnung, 61 % der Stadtrandkerne zweiter Ordnung und eine Teilgemeinde eines Mittelzentrums vertritt, insgesamt über 52 % aller zentralen Orte in Schleswig-Holstein. Wir sehen unsere Aufgabe darin, die Interessen der zentralen Orte und der nicht zentralörtlichen Gemeinden Schleswig-Holsteins gleichermaßen zu vertreten und in einen Ausgleich zu bringen.

1. Beibehaltung von 3 Teilmassen

Wie bisher soll es künftig drei Teilschlüsselmassen für Gemeindeaufgaben, Kreisaufgaben und für zentrale Orte geben.

Bewertung:

Wir begrüßen die **Beibehaltung einer dritten Teilschlüsselmasse** für zentrale Orte. Dies war vom SHGT gefordert worden.

Damit weicht der Gesetzentwurf deutlich von dem präferiertem Gutachtervorschlag ab. Der Gutachter selbst hat aber deutlich gemacht, dass insb. der Vorschlag der voll integrierten Bedarfsmesszahl nicht zwingend ist, sondern auch die Beibehaltung einer dritten Teilschlüsselmasse für zentrale Orte mit den Maßstäben vereinbar ist.

Die von den Gutachtern vorgeschlagene integrierte Bedarfsmesszahl für die Verteilung der Gemeindeschlüsselzuweisungen hätte für die Masse insbesondere der Unterzentren und der ländlichen Zentralorte, aber auch für manche Stadtrandkerne drastische Konsequenzen. Gegenüber dem Status quo würde dies für mehrere Unterzentren zu einer negativen Wirkung in Höhe von über 1 Mio. € führen. Dies halten wir nicht für tragbar. Die Tatsache, dass ein wesentlicher Teil dieses Effektes auf der von den Gutachtern angenommenen Nivellierungssystematik und auf der Kreisumlage auf die gesamte integrierte Schlüsselzuweisung beruht, zeigt, dass dieser Effekt zu großen Teilen nicht bedarfsorientiert ist.

Es ist also richtig, dass der Gesetzentwurf im Sinne der zentralen Orte durch die Beibehaltung einer dritten Teilschlüsselmasse für zentrale Orte dafür sorgt, dass diese ihre Mittel

- ohne die im Gutachten angedeuteten drastischen Kürzungen
- finanzkraftunabhängig (siehe unser Vorschlag dazu unten) und

- ohne Abführung in die Kreisumlage erhalten.

2. Dotierung der Teilmassen

Die Teilmassenquoten entwickeln sich wie folgt:

	FAG 2020	Gutachten (lt. Gesetzentwurf Seite 153)	Gesetzentwurf
Kreisaufgaben	53,66	53,24	53,75
Gemeindeaufgaben	30,79	31,21	30,55
Zentrale Orte	15,55	15,55	15,70

Der Gesetzentwurf führt also zu Veränderungen der bisherigen drei Teilmassenquoten im Finanzausgleich. Dabei sinkt im Gegensatz zum Gutachten die Teilmasse der Gemeinden abermals von bisher 30,79 % auf 30,55 % ab.

Bei der Neufestsetzung der Teilmassenquoten ist das Innenministerium von einer Berechnung der Gutachter ausgegangen, die zu einer Anhebung der Teilmassenquote für Gemeindeaufgaben auf 31,21 %, einer Absenkung für Kreisaufgaben auf 53,24 % und zu einer Beibehaltung der Teilquote für zentrale Orte bei 15,55 % geführt hätte.

Die nun vorgesehenen, davon abweichenden Teilmassenquoten haben ihre Ursache in zwei Berechnungen:

- Die als Teil der vertikalen Vereinbarung mit dem Land vom Herbst 2019 (siehe info - intern Nr. 191/19) vorgesehene Kompensation in Höhe von 9 Millionen € für den wegfallenden Integrationsfestbetrag soll nicht - wie noch im Herbst 2019 vorgesehen - über die Schlüsselzuweisungen an alle Gemeinden verteilt werden. Stattdessen sollen davon 1,35 Mio. Euro der Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben und 7,65 Mio. Euro der Teilschlüsselmasse der Zentralorte durch eine Anpassung der Teilmassequoten zugeordnet werden. Damit würden viele Gemeinden und Ämter, die nach wie vor Flüchtlinge unterbringen und integrieren, gar keine Mittel mehr hierfür erhalten.
- Als weiterer Teil der vertikalen Vereinbarung mit dem Land, vom Land nochmals um 5 Mio. Euro aufgestockt, erhalten die Kreise und kreisfreien Städte als Kompensation für bestimmte Kürzungen bei Erstattungsleistungen im Bereich Sozialhilfe/ Eingliederungshilfe künftig eine Summe von 25 Mio. Euro über den Finanzausgleich. Diese wird in eine Anpassung der Teilmassenquote umgerechnet.

Wir können nicht nachvollziehen, wie der Gesetzentwurf angesichts der Feststellungen der Gutachter zum Verhältnis der Bedarfe nichtzentraler und zentraler Orte zu einer deutlichen Anhebung der Teilmasse für zentralörtliche Aufgaben kommt. Eine Begründung dafür enthält der Gesetzentwurf nicht.

Wir halten eine Steigerung der Teilmassenquote für zentrale Orte auch nicht erforderlich und weisen darauf hin, dass die Festbeträge von 2013 auf 2019 für Oberzentren um insg. 180 %, für Mittelzentren (nicht im Verdichtungsraum) um 64 %, für Mittelzentren im Verdichtungsraum um 97 %, für Unterzentren um 97 %, für Ländliche

Zentralorte/ Stadtrandkerne I. Ordnung um 64 % und für Stadtrandkerne II. Ordnung um 64 % angestiegen sind.

Wir sind offen dafür, die Dotierung zentraler Orte stärker an den tatsächlichen Bedarfen zu orientieren. Wir schlagen vor, innerhalb der einzelnen Gruppen 25 % der zentralörtlichen Mittel nach Finanzkraft zu verteilen.

In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf die von uns insbesondere im Zusammenhang mit der Landesplanung seit längerem vorgetragene Problematik der faktischen Zentralorte. Diese verfügen über eine mit zentralen Orten vergleichbare Ausstattung und Funktion, sind aber nicht eingestuft.

3. Problem Integrationsmittel: Verlässlichkeit des Landes steht in Frage

Die **Umsteuerung des Kompensationsbetrages für Integration allein zu den zentralen Orten ist für den SHGT inakzeptabel**. Es bedeutet, dass künftig von der ohnehin schwächeren Kompensation des Landes für den Wegfall des Integrationsfestbetrages nichts mehr bei den zahlreichen nicht zentralörtlichen Gemeinden und Ämtern ohne zentrale Orte ankommt, die Flüchtlinge unterbringen und integrieren. Ohne diese Mittel jedoch, kann die notwendige Betreuung der Flüchtlinge nicht finanziert werden.

Es ist nicht hinnehmbar, dass sich das Land ausgerechnet bei der sensiblen Aufgabe der Integration nicht als verlässlicher Partner der Gemeinden erweist. Die große Aufgabe der Integration seit der ab 2014 gesteigerten Zuwanderung von Flüchtlingen hätte Schleswig-Holstein nicht gemeistert, wenn die Aufnahme, Verteilung und Integration der Flüchtlinge auf die zentralen Orte konzentriert worden wäre. Das maßgebliche „Erfolgsgeheimnis“ für die ohne gesellschaftliche oder politische Verwerfungen gemeisterte Aufgabe lag unter anderem darin, alle Teile des Landes, d. h. auch viele kleine und größere Gemeinden ohne zentralörtlichen Status sowie alle Ämter ohne zentralen Ort in die Aufgabe einzubeziehen. Die große Leistung dieser Gemeinden und die Vorteile dieser sehr dezentralen Aufnahme der Flüchtlinge werden in der von der Landesregierung finanzierten Studie „Neue Nachbarn – Zusammenleben im ländlichen Raum“ der Akademie für die ländlichen Räume vom Juli 2017 eindrucksvoll beschrieben (dort Seiten 68 bis 72).

Eine aktuelle Abfrage des SHGT ergab außerdem, dass in den ländlichen Bereichen immer noch rund 40 % aller Flüchtlinge in nicht zentralen Orten leben und integriert werden. Mit diesen deutlich mehr als 5000 Flüchtlingen dürfen diese Gemeinden nun nicht alleine gelassen werden.

Es kommt hinzu, dass im Bereich der Ämter die Kosten in der Regel beim Amt und nicht bei dem zentralen Ort im Amt entstehen. Das Amt beschäftigt die entsprechenden Mitarbeiter oder finanziert Verträge mit Dienstleistern wie der Diakonie. Nach dem Gesetzentwurf bekäme aber nur der zentrale Ort im Amt finanzielle Mittel. Alle anderen Gemeinden zahlen jedoch über die Amtsumlage die Integrationskosten mit. Dies wird als massive Ungerechtigkeit empfunden.

Daher fordern wir, den Kompensationsbetrag in Höhe von 9 Mio. € für Integration wie bisher nach dem Schlüssel der Ausländer- und Aufnahmeverordnung auf die Kreise und kreisfreien Städte zu verteilen. Die Kreise erhalten wie bisher den Auftrag, diese Mittel nach der jeweiligen Methode zur Verteilung der ankommenden Flüchtlinge auf

die kreisangehörigen Verwaltungen zu verteilen. Dabei gelten im Jahr 2019 die zwischen den kommunalen Landesverbänden vereinbarten Regeln der weiteren Verteilung auf die kreisangehörigen Verwaltungen

4. Zuführung der Kompensation im Sozialbereich zur Teilmasse für Kreisaufgaben

Auch der Zuführung der Kompensation im Sozialbereich zur Teilmassenquote der Kreisaufgaben stimmen wir in dem Umfang nicht zu. Mit der Umrechnung der Kompensation in eine höhere Teilmassenquote ist ein Dynamisierungseffekt zugunsten der Kreise und kreisfreien Städte verbunden. Dies hätten wir als Teil des im Herbst 2019 absehbaren Kompromisses für 20 Mio. Euro mitgetragen, als die 9 Mio. Euro für Integration nicht einer bestimmten Teilmasse zugeordnet waren. Da es nun aber um 25 Mio. Euro geht (also eine spürbar größere Hebelwirkung zu Lasten der Teilmassen für zentrale Orte und Gemeindeaufgaben entsteht) und gleichzeitig auch der zweite größere Kompensationsbetrag für Integration zu Lasten der meisten Gemeinden verteilt werden soll, ist dafür die Geschäftsgrundlage entfallen. Wir halten es daher für sachgerechter, diese 25 Mio. Euro über einen Vorwegabzug als Festbetrag auf die Kreise und kreisfreien Städte zu verteilen. Dann erhalten diese verlässlich und exakt die Kompensation, die ihnen zusteht. Für eine Umrechnung in eine Teilmassenquote gibt es keinen Grund.

III. Bemessung der Steuerkraft (Nivellierungssystematik)

1. Neue Nivellierungssystematik

Auch künftig gibt es eine einheitliche Regelung zur Ermittlung der Steuerkraftmesszahlen als Grundlage für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen und für die Berechnung der Kreisumlage. Neu ist, dass die Hebesätze der kreisfreien Städte bei der Berechnung der Durchschnittshebesätze einbezogen werden. Wie bisher erfolgt eine Dämpfung der Wirkung, allerdings nun durch die Heranziehung von 90 % statt bisher 92 % der gewogenen Durchschnittshebesätze.

Die Nivellierungssätze entwickeln sich damit de facto wie folgt

Jahr	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbsteuer
2019	332	332	266,5
2020	339	339	265,7
2021	293	353	272,5

Bewertung:

Es ist richtig, bei der Nivellierungssystematik deutlich von den Vorschlägen der Gutachter abzuweichen. Diese Vorschläge der Gutachter sind wegen der langen Rückwirkung (6 Jahre) einerseits und der enormen Hebelwirkung auf die tatsächlichen fiktiven Hebesätze andererseits weder von der Systematik her noch von den Wirkungen her nachvollziehbar.

Es ist dabei auch folgerichtig, dass die Hebesätze der kreisfreien Städte bei der Bemessung der Steuerkraft für die Verteilung der Gemeindeschlüsselzuweisungen einbezogen werden. Damit wird das Problem beseitigt, dass die Steuerkraft der kreisfreien Städte bisher deutlich geringer angerechnet wird, als diejenige der

kreisangehörigen Kommunen. Insofern ist der Vorschlag im Gesetzentwurf eine logische Folge und sachgerechte Umsetzung der Urteile und des Gutachtens. Allerdings führt dies trotz der zu begrüßenden Dämpfung auf 90 % zu einer deutlichen Anhebung der Nivellierungssätze. Dies bewirkt gemäß Simulationsberechnung eine bedarfsunabhängige Verschiebung von finanziellen Mitteln von den kreisangehörigen Kommunen zu den Kreisen im Umfang von über 12 Mio. Euro.

Dafür mitverantwortlich ist ein weiterer Effekt, der mit dem Vorschlag entsteht. Denn nunmehr werden die strukturell höheren Steuerhebesätze der kreisfreien Städte bei der Bemessung der Steuerkraft der kreisangehörigen Städte und Gemeinden für die Kreisumlage einbezogen. Die umlagererelevante Steuerkraft der kreisangehörigen Kommunen ist damit höher als in Wirklichkeit. Dies können wir nicht nachvollziehen.

Der SHGT bleibt daher bei folgendem Alternativvorschlag

- Bei der Bemessung der Steuerkraft für die Gemeindeschlüsselzuweisungen erfolgt die Dämpfung so, dass die tatsächlichen Nivellierungssätze des Jahres 2021 nicht höher liegen als im Jahr 2020. Dabei sollte der Wechsel zu gesetzlich festgelegten Nivellierungssätzen erfolgen, die alle paar Jahre durch den Landtag angepasst werden.
- Es erfolgt eine gesonderte Feststellung der Steuerkraft für die Berechnung der Kreisumlage. Bei dieser müssen die Hebesätze der kreisfreien Städte logischerweise außer Betracht bleiben. Denn ansonsten würde für die Berechnung der Kreisumlage die Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden künstlich überbewertet.

In diesem Zusammenhang steht schließlich auch das finanzielle Verhältnis zwischen Kreisen und kreisangehörigen Kommunen. Aus Sicht des SHGT sollten die Verteilmechanismen im FAG so ausgerichtet werden, dass eine bedarfsunabhängige Über- oder Unterdotierung einer Ebene vermieden wird. Die Kreisumlage ist als Ausgleichsinstrument dafür nicht geeignet.

2. Ungelöstes Problem Gewerbesteuerumlage

Bei der Neukonzeption der Nivellierungssystematik ist im Übrigen darauf zu achten, dass die Absenkung der Gewerbesteuerumlage in den Jahren 2019 und 2020 nach der Systematik von § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 FAG im Jahr 2021 zu einem leichten und im Jahr 2022 zu einem sprunghaften Anstieg der Nivellierungssätze führen würde.

Zusammen mit der noch nicht vorhersehbaren, aber mutmaßlich teils deutlichen Veränderung der Hebesätze für die Grundsteuer im Jahr 2025 sind dies weitere Gründe für den oben genannten Vorschlag, die Nivellierungssätze künftig wieder direkt im Gesetz festzuschreiben, anstatt mit einer automatischen Dynamisierung zu versehen.

Aus unserer Sicht muss der in jedem Fall im Jahr 2022 eintretende Effekt bereits mit der jetzigen Neufassung des FAG mitgedacht und gelöst werden. Es ist niemandem zu vermitteln, dass allein wegen der rechnerischen Auswirkungen der Absenkung der Gewerbesteuerumlage auf die Nivellierungssätze das Kreisumlageaufkommen bedarfsunabhängig steigt bzw. Gemeinden zu Steuererhöhungen gezwungen werden. Vielmehr ist es das Ziel der Absenkung der Gewerbesteuerumlage, die entsprechenden Gewerbesteuereinnahmen wieder bei den Gemeinden zu belassen. Regulär fließen sie ohnehin in die Kreisumlage ein. Die Politik ist gefordert, dieses Ziel auch durch

gesetzgeberisches Handeln abzusichern. Der SHGT unterbreitet hiermit einen konkreten Vorschlag zur Lösung der Problematik. Dies könnte damit erreicht werden, dass in § 9 Abs. 2 Satz 1 Nummer 2 des Gesetzentwurfes ab dem Jahr 2022 nach dem vorletzten Wort „hat“ folgendes eingefügt wird: „multipliziert mit 1,95“.

Durch diesen Faktor auf den vom gehobenen Durchschnittshebesatzes abzuziehenden Prozentsatz der Gewerbesteuerumlage wird erreicht, dass auch ab dem Jahr 2022 statt des tatsächlichen Wertes für die Gewerbesteuerumlage von 35 % der im Jahr 2018 maßgebliche Wert von 68,3 % (genau 68,25 %) abgezogen wird. So kann vermieden werden, dass im Jahr 2022 der Nivellierungssatz für die Gewerbesteuer sprunghaft ansteigt.

Bei diesem Thema sind die potentiellen Auswirkungen auf die Steuereinnahmen mit Wirkung auf das ganze Land zu beachten. Wir müssen davon ausgehen, dass sich allein in einem Kreis mindestens 9 der wirtschaftsstärksten Städte und Gemeinden nach einem massiven Ansteigen des Nivellierungssatzes für die Gewerbesteuer gezwungen sehen, ihrerseits die Gewerbesteuerhebesätze deutlich anzuheben. Dies hätte zur Folge, dass die Region ihre Bedeutung für attraktive Gewerbebetriebe einbüßt und die Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu anderen Bundesländern und Stadtstaaten verliert. Ansässige Betriebe werden sich außerhalb des Landes ansiedeln und Zuzüge von steuerstarken Betrieben wird es auch nicht mehr geben. Über die Systeme der Amts-, Kreis- und FAG-Umlage hätte ein solcher Einnahmeausfall negative Auswirkungen auf alle Kommunen im Land.

IV. Vorwegabzüge

Es kommt zu relativ deutlichen Veränderungen der Vorwegabzüge. Hervorzuheben ist folgendes:

1. Auflösung des Vorwegabzug für Straßenbau und Infrastrukturmaßnahmen

Der bisherige Vorwegabzug für **Straßenbau und Infrastrukturmaßnahmen** (§ 15 FAG, insgesamt 35,5 Mio. Euro) wird aufgelöst. Die Mittel kommen damit den Schlüsselzuweisungen zugute. Dies begünstigt insbesondere die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Kommunen zulasten der Kreise.

Bewertung:

Eine gewisse Folgerichtigkeit ergibt sich daraus, dass für die Verteilung der Kreis-schlüsselzuweisungen künftig die Kreisstraßenkilometer eine Rolle spielen. Prinzipiell nachteilig ist, dass mit dieser Umschichtung die bisherige Zweckbindung der Mittel entfällt.

2. Neuer Vorwegabzug für Betriebskosten kommunaler Schwimmsportstätten

Es wird ein völliger neuer Vorwegabzug für die Bezuschussung von Betriebskosten kommunaler **Schwimmsportstätten** in Höhe von 7,5 Mio. € eingeführt. Dieser soll nach einem Schlüssel der durch Schulen, Vereine und Verbände genutzten Zeitstunden an Hallenbäder, Lehrschwimmbecken und Freibäder verteilt werden. Gemäß der Simulation würden 144 Gemeinden von diesem Vorwegabzug profitieren.

Bewertung:

Wir lehnen diesen neuen Vorwegabzug aus den folgenden Gründen ab.

- Der Vorwegabzug führt zu einer erheblichen Kürzung der Schlüsselzuweisungen, die insb. steuerschwache Gemeinden trifft.
- Die bei vielen Schwimmbädern, insbesondere den Freibädern ankommenden Beträge dürften relativ niedrig sein, jedenfalls deutlich geringer als der in der Simulation ausgewiesene Durchschnittsbetrag von 47.170 Euro. Denn diese können naturgemäß wesentlich weniger Nutzungsstunden einbringen als Hallenbäder.
- Es kommt hinzu, dass in der Simulation eine Vielzahl von Schwimmstätten fehlt, an denen Schwimmunterricht erteilt wird. Es wird zu zahlreichen Abgrenzungsschwierigkeiten kommen.
- Die Umsetzung erzeugt nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand und neuen Erfassungsaufwand bei den Schwimmbädern.
- Es wird willkürlich eine kommunale Aufgabe herausgegriffen, die gerade in hohem landespolitischem Interesse ist. Es gibt aber zahlreiche weitere Infrastrukturaufgaben der Kommunen, die ebenfalls unterfinanziert sind. Das Herausgreifen der Schwimmbäder erscheint damit willkürlich.
- Aufgrund der Volatilität und teilweisen Wetterabhängigkeit bei der tatsächlichen Nutzung durch Schulen und Vereine werden diese Zuschüsse für die kommunalen Träger der Schwimmsportstätten nicht verlässlich sein. Wenn wegen schlechten Wetters die Nutzung des Freibades gering ist und damit das Defizit steigt, sinkt trotzdem der Zuschuss. Das ist widersinnig.

Wenn das Land bei der in der Tat bestehenden Problematik der hohen Betriebskostendefizite kommunaler Schwimmbäder ein richtiges Signal setzen will, sollte das Land dieses aus eigenen Landesmitteln tun. Die aktuelle Vorbereitung der Strategie Sportland Schleswig-Holstein kann ein Anlass dafür sein.

3. Höhere Dynamisierung der Vorwegabzüge für Theater und Orchester sowie zur Förderung des Büchereiwesens

Die Vorwegabzüge für **Theater und Orchester** sowie zur Förderung des **Büchereiwesens** werden künftig jährlich um 2,5 % statt bisher um 1,5 % dynamisiert. Das gleiche gilt für die Zuweisungen zur Förderung von **Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen**, die außerdem angehoben werden.

Bewertung:

Wegen des starken Effektes der Theaterkosten auf die 2015 erfolgte Anhebung der zentralörtlichen Zuweisungen für kreisfreie Städte (Steigerung um 180 % seit 2013), halten wir den Vorwegabzug für Theater und Orchester seit der FAG-Reform 2015 für überbewertet. Es führt dazu, dass die kreisfreien Städte nur einen Bruchteil der Theaterkosten selbst tragen, wie folgendes Beispiel aus Kiel zeigt (Quellen: Haushalt 2019, Finanz- und Wirtschaftsplan des Theaters, Theaterrichtlinie des Landes)

Aufwendungen 2018/19:	36,389 Mio. Euro
Abzgl. Erträge aus Eintrittsgeldern etc.:	4,375 Mio. Euro
Abzgl. Zuschuss FAG	<u>15,148 Mio. Euro</u>
Verbleiben	16,8 Mio. Euro
Abzgl. Zuschuss aus zentralörtlichen Mitteln: (60 % des Defizits von 16,8)	10,1 Mio. Euro
Verbleiben als Kosten für die LH Kiel	<hr/> 6,8 Mio. Euro

Das bedeutet, die LH Kiel kann sich einen Theaterbetrieb mit Kosten von über 35 Mio. Euro leisten, von denen die Stadt nur 6,8 Mio. Euro selbst trägt. Oder umgekehrt: Das Theater wird zu 40 % als nicht zentralörtliche Aufgabe bewertet, von den nicht durch Einnahmen gedeckten Kosten trägt die Stadt jedoch nur 21 %.

Insbesondere im Bereich des **Büchereiwesens** hat sich in der Vergangenheit allerdings gezeigt, dass die steigenden Kosten der Büchereizentrale und der Büchereiförderung mit dem bisherigen Steigerungssatz von 1,5 % nicht aufgefangen werden können. Eine Steigerungsrate von 2,5 Prozentpunkten ist aus unserer Sicht jedenfalls so lange akzeptabel, solange es im Schnitt eine höher liegende Steigerungsrate bei den Steuereinnahmen gibt.

4. Neuer Vorwegabzug „zur Stärkung der Investitionskraft für Infrastrukturmaßnahmen“

Ein neuer Vorwegabzug „zur Stärkung der **Investitionskraft für Infrastrukturmaßnahmen**“ der Gemeinden und Kreise wird eingeführt. Dieser Vorwegabzug in Höhe von 59 Mio. Euro ersetzt die bisherige Verteilungsregelung für Infrastrukturmittel in § 22 Abs. 11 bis 13 FAG. Auf dessen Grundlage werden bisher insgesamt 49 Millionen an die Kommunen verteilt. Die neue Summe von 59 Mio. Euro errechnet sich wie folgt:

- 29 Mio. Euro entsprechen 34 Mio. Euro weitergereichten Bundesmitteln abzüglich 5 Mio. Euro, die zur Förderung des ÖPNV umgeschichtet werden
- 15 Millionen € entstammen den seit der Vereinbarung zwischen Land und Kommunen vom Januar 2018 vom Land zusätzlich gewährten finanziellen Mitteln zur Verbesserung der Investitionskraft der Kommunen
- Der Vorwegabzug wird um 15 Mio. Euro aus der Finanzausgleichsmasse aufgestockt.

Zusätzliche Mittel enthält der Vorwegabzug für die Kommunen also nur insofern, als die 15 Mio. Euro des Landes auf Basis der Vereinbarung mit dem Land vom Januar 2018 ab 2021 weggefallen wären und nun dauerhaft erhalten bleiben.

Gestrichen werden die bisherigen Verteilungsschlüssel nach § 22 Abs. 12 und Abs. 13 FAG. Stattdessen werden diese Mittel künftig nach den bedarfsinduzierten Einwohnerzahlen verteilt. Die bisher angewandten Umsatzsteuerschlüssel finden keine Berücksichtigung mehr.

Bewertung

Wir begrüßen die Fortführung der Infrastrukturmittel. Die Aufstockung um 15 Mio. Euro tragen wir unter der Voraussetzung mit, dass die Verteilung zwischen den kreisangehörigen Kommunen tatsächlich nach den bedarfsinduzierten Einwohnerzahlen erfolgt.

Die einwohnerbezogene Verteilung halten wir für sachgerecht. Damit würden von diesen Mitteln des Bundes auch weniger wirtschaftsstarke Kommunen profitieren, die ebenso große Infrastrukturlasten zu tragen haben wie alle Gemeinden.

Der Wechsel zum Einwohnerschlüssel ist insb. deswegen zwingend, weil die Aufstockung des Vorwegabzuges zu Lasten der Schlüsselzuweisungen erfolgt, was insb. die finanzschwächeren Kommunen belastet. Daher muss auch die Neuverteilung so erfolgen, dass nicht – wie beim Schlüssel des § 22 Abs. 12 FAG - die wirtschaftsstarke

Kommunen bevorzugt werden. Sonst würde eine Umverteilung von den wirtschaftsschwachen zu den wirtschaftsstarken Kommunen erfolgen.

Die in § 19 Abs. 10 vorgesehene Verteilung der Infrastrukturmittel folgt zwar nun mit der Berücksichtigung der Einwohnerzahl einem richtigen Prinzip.

Allerdings führt die konkrete Ausführung zu Schwierigkeiten auf der ersten Verteilstufe zwischen den drei Gruppen Kreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Die Verteilung erfolgt nach Gesetzentwurf so, dass die bedarfsinduzierten Einwohner der kreisfreien Städte (mit Kinderbonus) doppelt angerechnet werden und die Einwohner der Kreise mit voller Zahl sowohl den Kreisen als auch den kreisangehörigen Kommunen zugeordnet werden. Rechnerisch werden die Mittel auf rund 6,2 Mio. Einwohner verteilt.

Die Verteilung der Infrastrukturmittel verändert sich gegenüber der bisherigen Verteilung gemäß § 22 Abs. 12 und 13 FAG deutlich zugunsten der Kreise, zulasten der kreisfreien Städte und zulasten der kreisangehörigen Gemeinden wie folgt:

Quotale Aufteilung der Infrastrukturmittel im Vergleich zum geltenden Recht:

Verteilung Infrastrukturmittel	Kreise	kreisfreie	kreisangehörige
§ 22 Abs.13 FAG	20,55 %	31,5 %	47,95 %
§ 19 Abs. 10 GE (Simulation)	38,52 %	21,73 %	39,74 %

Angesichts der tatsächlichen Verteilung der Infrastrukturlasten erscheint diese starke Verzerrung der Verteilung wenig nachvollziehbar.

Unter der Voraussetzung, dass die Verteilung zwischen den kreisangehörigen Kommunen nach Einwohnerzahlen erfolgt und die 9 Mio. Euro für Integration nicht der Teilmasse für zentrale Orte zugeschlagen werden, sprechen wir uns stattdessen dafür aus, auf der ersten Verteilebene der drei Gruppen die bisher sich ergebenden Quoten anzuwenden.

5. Anhebung des Vorwegabzuges für die VAB Bordesholm

Der Vorwegabzug für die VAB Bordesholm wird um 0,1 Mio. Euro auf 1 Mio. Euro angehoben.

Bewertung:

Dies entspricht einem gemeinsamen Wunsch der Kommunalen Landesverbände.

6. Neuer Vorwegabzug für Informations- und Kommunikationstechnik sowie Digitalisierung

Es wird ein neuer Vorwegabzug in Höhe von bis zu 1,5 Mio. Euro als Zuweisung an den **IT-Verbund Schleswig-Holstein** für Maßnahmen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik sowie der Digitalisierung eingeführt.

Bewertung:

Dies entspricht einem gemeinsamen Wunsch der Kommunalen Landesverbände.

Damit wird die bisherige jährliche Entnahme von 1 Mio. Euro aus dem Vermögen des Kommunalen Investitionsfonds ersetzt. Die Mittel sind damit auch flexibler einsetzbar.

V. Veränderung des Schullastenausgleichs

Durch eine Änderung des Schulgesetzes soll eine deutliche Veränderung des Schullastenausgleichs vorgenommen werden, indem der bisherige Festbetrag für Investitionskosten in Höhe von 325 € pro Schüler gestrichen wird. Stattdessen soll jeder Schulträger für die Investitionskosten einen Betrag ansetzen, der sich aus den jährlichen Abschreibungen für die ab dem 1.1.2008 entstandenen Anschaffungs- und Herstellungskosten von Gebäuden, Anbauten und Außenanlagen sowie für technische Anlagen einschließlich Kreditzinsen ergibt.

Die Neuregelung soll ab 2024 in Kraft treten, weil dann die Kameralistik abgeschafft sein soll. Bis dahin soll der Festbetrag stufenweise in großen Schritten auf 400 Euro in 2020 und 2022 sowie auf 475 Euro pro Schüler im Jahr 2023 ansteigen.

Falsch ist die Gesetzesbegründung, in der es heißt, dies werde „auf Wunsch der kommunalen Schulträger“ geregelt. Die große Mehrheit der kommunalen Schulträger wird vom SHGT vertreten. Diese vertreten nicht diese Position!

Bewertung:

Wir lehnen dies aus den folgenden Gründen strikt ab.

- Sowohl für die Schulträger als auch für die Wohngemeinden entsteht erheblicher zusätzlicher Verwaltungsaufwand für die Abrechnung und Prüfung der Beiträge (inkl. Absetzung von Zuschüssen etc.)
- Für die Wohngemeinden drohen je nach Investitionsverhalten der Schulträger große Sprünge beim Schullastenausgleich von einem Jahr zum anderen Jahr und große Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Schulträgern.
- Für Schulträger mit geringen oder keinen abrechnungsfähigen Investitionen droht eine deutliche Verringerung der Einnahmen.
- Es besteht die erhebliche Gefahr, dass die damit verbundenen Mehrkosten für viele Gemeinden deutlich höher liegen als die Zugewinne durch die Reform der Schlüsselzuweisungen und damit die Ergebnisse der Reform verzerrt oder ins Gegenteil verkehrt werden.
- Seit 2007 haben die Wohngemeinden Investitionsanteile im Schullastenausgleich bezahlt. Nun die Investitionen seit 2008 in die Abrechnung einzubeziehen bedeutet eine Doppelabrechnung für diesen Zeitraum bei den Wohngemeinden.
- Dass, wie es in der Gesetzesbegründung heißt, „die auf landesdurchschnittlichen Werten beruhende Pauschale“ „höher oder niedriger sein“ kann „als die tatsächlichen investiven Aufwendungen eines Schulträgers“, liegt in der Natur einer Pauschale. Der Sinn liegt in der Verwaltungsvereinfachung, dem Anreiz zum sparsamen und nachhaltigen Wirtschaften, in der Verlässlichkeit für beide Seiten und in der Vermeidung von Streitigkeiten.
- Zu berücksichtigen ist außerdem, dass es Schulträger mit einer sehr hohen Quote von Einpendlern gibt (bis zu 80 %). Diese würden dann nur einen sehr geringen Teil an den Investitionen in die eigenen Einrichtungen tragen müssen.
- Die Wohngemeinden werden für Investitionsmaßnahmen herangezogen, auf die sie keinerlei Einfluss haben.

Insofern wird auf die negativen Erfahrungen verwiesen, die im Jahr 2012 zur Wiedereinführung der Pauschale für Investitionen geführt haben. Bis Ende 2006 waren Investitionen gar nicht Schullastenausgleich berücksichtigt. Ab 2007 wurde erstmals eine Pauschale dafür eingeführt. Diese wurde zum 1.1.2012 durch Abrechnung auf Basis von Abschreibungen ersetzt. Bereits zum 1.1.2013 erfolgte wegen der entstandenen unhaltbaren Zustände die Rückkehr zur Pauschale. Zu näheren Details verweisen wir auf unsere ausführlichen Stellungnahmen in den Landtagsumdrucken 18/672 und 17/1677.

Darüber hinaus halten wir es angesichts des großen Verwaltungsaufwandes und der zahlreichen Rechtsunsicherheiten für richtig, auch bei den Betriebskosten wieder zu landesweiten Pauschalen zukommen.

VI. Änderung des Landesplanungsgesetzes

Durch eine Ergänzung des Landesplanungsgesetzes wird die Landesregierung beauftragt, dem Landtag alle drei Jahre einen detaillierten Bericht zur Flächeninanspruchnahme vorzulegen. Wenn in dem Berichtszeitraum die anzustrebende anteilige Reduktion des Flächenverbrauches nicht erreicht worden ist, muss der Bericht mögliche weitere Maßnahmen für die Umsetzung der Reduktion des Flächenverbrauches enthalten.

Bewertung:

Die Bewertung des Flächenverbrauches verlangt einen differenzierten Blick auf die tatsächliche Entwicklung in Schleswig-Holstein auch im Vergleich auch zu den anderen Bundesländern und im Abgleich mit den landespolitischen Zielen hinsichtlich Wohnungsbau, Wirtschaftskraft und Energiewende. Daher waren die vom Gutachter vorgeschlagenen Instrumente vollkommen ungeeignet. Die nun vorgeschlagene Änderung des Landesplanungsgesetzes ermöglicht im Zusammenhang mit den vorgesehenen Regelungen im Landesentwicklungsplan ein sachgerechtes Vorgehen.

VII. Fehlt: besserer Ausgleich für steuerschwache Gemeinden

Eine angemessene Mindestausstattung der besonders steuerschwachen Gemeinden sollte dadurch abgesichert werden, dass die früheren Sonderschlüsselzuweisungen wieder eingeführt werden.

Die FAG-Reform von 2015 bewirkte eine massive Schwächung der Solidarwirkung des FAG. Von den 200 finanzschwächsten Kommunen mit einer Steuerkraft von weniger als 500 €/Einwohner wurden 60 % durch die FAG-Reform im Ergebnis zusätzlich geschwächt. Das halten wir für ungerecht. Daher waren wir damals für die Beibehaltung der Gemeindesonderschlüsselzuweisungen. Wir sprechen uns dafür aus, dieses Instrument wieder einzuführen, um das Prinzip wieder zu stärken: „Die Starken helfen den Schwachen“.

E. Vorschlag für ein einigungsfähiges Paket

Der SHGT hat im Laufe des Jahres 2019, insbesondere im November 2019 intensiv versucht, eine Einigung zwischen den Kommunalen Landesverbänden auf die horizontalen Fragen des Finanzausgleichs im Kompromisswege auszuloten und voranzutreiben. Im Ergebnis war dies nicht gelungen.

Weiterhin halten wir den Versuch für lohnenswert, ein einigungsfähiges Paket zu suchen. Dieses muss jedoch wesentliche Ergebnisse des Gutachtens sichern und darf diese nicht etwa ins Gegenteil verkehren. Auf Basis des Gesetzentwurfes können wir uns eine Einigung vorstellen, wenn der Gesetzentwurf wie folgt überarbeitet wird.

- Der Kompensationsbetrag in Höhe von 9 Mio. € für Integration wird nicht über eine Anpassung der Teilmassenquoten verteilt. Stattdessen wird die volle Summe von 9 Mio. € nach dem Schlüssel der Ausländer- und Aufnahmeverordnung auf die Kreise und kreisfreien Städte verteilt. Die Kreise erhalten wie bisher den Auftrag, diese Mittel nach der jeweiligen Methode zur Verteilung der ankommenden Flüchtlinge auf die kreisangehörigen Verwaltungen zu verteilen. Dabei gelten im Jahr 2019 die zwischen den kommunalen Landesverbänden vereinbarten Regeln der weiteren Verteilung auf die kreisangehörigen Verwaltungen (siehe Schreiben der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände vom 8.7.2019).
- Der Vorwegabzug für Schwimmbäder und damit auch die entsprechende Kürzung der Schlüsselmasse wird gestrichen
- Die vorgesehene Verteilung der Infrastrukturmittel erfolgt auf der ersten Verteilenebene der drei Gruppen nach den sich aus § 22 Abs. 13 FAG ergebenden Quoten und zwischen den einzelnen Körperschaften wie im Gesetzentwurf vorgesehen nach bedarfsinduzierten Einwohnerzahlen.
- Auf die geplante Änderung des Schullastenausgleichs wird verzichtet.

Mit freundlichen Grüßen



Jörg Bülow
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied