

KPV-Landesverband S-H – Postfach 1720 – 24016 Kiel



Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Vorsitzende Frau Barbara Ostmeier, MdL

24105 Kiel

**Kommunalpolitische Vereinigung**  
**Ingbert Liebing, MdB**  
Landesvorsitzender  
**Jörg Hollmann**  
Landesgeschäftsführer

Tel. 0431 - 66 0 99-22  
Fax 0431 - 66 0 99-99  
e-mail joerg.hollmann@cdu-sh.de

Kiel, 2. Juli 2014

## **Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs Ihr Schreiben vom 15. April 2014**

Sehr geehrte Frau Ostmeier,  
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank dafür, dass Sie der Kommunalpolitischen Vereinigung der CDU Schleswig-Holstein (KPV) die Möglichkeit geben, zum Gesetzentwurf zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs (FAG) Stellung zu nehmen.

### **1. Allgemeines**

Die KPV sieht die grundsätzliche Notwendigkeit, das FAG zu reformieren. Die Aufgaben der kreisfreien Städte, der Kreise, der kreisangehörigen Städte und der Gemeinden in Schleswig-Holstein haben sich in den letzten Jahren stark verändert. Besonders die Aufgaben, die sich aus einer veränderten Daseinsvorsorge ergeben, bedürfen besonders im FAG einer neuen Betrachtungsweise und in Folge eine entsprechende Mittelbereitstellung.

Seit Jahren müssen die Kommunen in Schleswig-Holstein große Defizite in ihren Haushalten ausweisen. Kassenkredite müssen immer stärker in Anspruch genommen werden. Hauptverantwortlich hierfür sind die seit Jahren dynamisch steigenden Kosten im Bereich der sozialen Sicherung. Dieses wird auch deutlich durch die Stellungnahme des Landesrechnungshofs (LRH) vom 6. Dezember 2013.

**Die KPV sieht die besondere Finanznot der kreisfreien Städte und vieler kreisangehöriger Städte.** Die Lösung der Finanzprobleme der kreisfreien Städte darf aber nicht auf Kosten der ländlichen Räume geschehen. Das FAG darf jetzt nicht dazu genutzt werden, die drei kommunalen Gruppen zu spalten. Eine alleinige Umverteilung der Mittel im FAG kann nicht als „Neuordnung“ bezeichnet werden. Finanziell müssen auch die Räume gestärkt werden,

die den demographischen Wandel in den kommenden Jahren am deutlichsten spüren werden. Insofern müssen auch neue Finanzierungsbedarfe in ländlichen Räumen berücksichtigt werden.

**Der erste große grundlegende Fehler des Gesetzentwurfes (GE) ist, dass keine Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs erfolgt.** Dies wiegt umso schwerer, da ein bisher als vorübergehend angesehener Eingriff in den Finanzausgleich zu Gunsten des Landeshaushaltes in Höhe von 120 Mio. € nun in den Verbundsatz eingerechnet und damit auf Dauer fortgesetzt werden soll. Damit erfüllt der Gesetzentwurf nicht die verfassungsrechtlichen Mindeststandards für ein kommunales Finanzausgleichsgesetz.

Außerdem muss im FAG eine Betrachtung der Aufgaben und nicht der Ausgaben erfolgen.

Die reine Ausgabenbetrachtung beruht auf der veralteten kameralistischen Buchführung. Ökonomisch sinnvolle Haushaltswirtschaft orientiert sich an den wahrzunehmenden Aufgaben einer Kommune. Deshalb ist auch einer der Kardinalfehler des Gesetzentwurfes bzw. des Gutachtens, dass in seiner Entwicklung nicht der Finanzbedarf der Kommunen ermittelt worden ist, sondern lediglich die Ausgaben. Hierzu s. auch Abschnitt „Systematik“.

## 2. Verfassungsrechtliche Betrachtung

**Die KPV sieht im Gesetzentwurf eklatante verfassungsrechtliche Mängel**, die auch von anderen Experten bestätigt wurden.

Die KPV kritisiert, dass im Verfahren der Gesetzgebung verfahrensrechtliche Mindestanforderungen (Ermittlung des Finanzbedarfs) nicht eingehalten worden sind. Weiter ist festzustellen, dass das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung (Bewertung der Steuermesszahlen) ebenso wie das der Systemgerechtigkeit und Folgerichtigkeit (bei der Finanzmittelverteilung darf keine Gebietskörperschaftsgruppe sachwidrig benachteiligt werden) nicht eingehalten worden sind.

Die KPV verweist darauf, dass in der Vergangenheit in anderen Bundesländern sehr erfolgreich Finanzausgleichsgesetze des Landes von den Kommunen vor Landesverfassungsgerichten gekippt wurden. Dieser Gefahr setzt sich die Landesregierung mit ihrem Gesetzentwurf ebenfalls aus.

Die gravierenden verfassungsrechtlichen Mängel tragen auch nicht dazu bei, dass das Gesetzgebungsverfahren in der kommunalen Familie auf Akzeptanz stößt. Der Gesetzentwurf und das Gesetzgebungsverfahren befrieden nicht in einer strittigen Auseinandersetzung um Geld, sondern heizen den Streit an und spalten die kommunale Familie.

## 3. Systematik

Der Finanzbedarf der Kommunen ist weder von den Gutachtern noch vom Innenministerium ermittelt worden. Sparsam wirtschaftende Kommunen werden durch die Neuordnung des FAG bestraft. Bei der Dotierung der Teilschlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben führt die angewandte Systematik im Gutachten dazu, dass hohe Ausgaben, die in der Vergan-

genheit getätigt wurden, zu hohen Zuschüssen führen. Die Erforderlichkeit der Ausgaben in der Vergangenheit wurden jedoch nicht untersucht.

Die Bedenken, ob die Kommunalgruppen gleichbehandelt werden, sind nicht ausgeräumt. Erbetene Informationen hinsichtlich der Deckungsquoten wurden nicht erstellt bzw. den Kommunen vorenthalten. Verteilungswirkungen lassen sich nicht erklären. Es ist keine Transparenz hergestellt worden, inwieweit die Finanzbedarfe der Kommunalgruppen gedeckt werden.

Die systematischen Fehler des Gesetzentwurfes lassen sich an der Aufgabe der Schülerbeförderung aufzeigen. Diese Aufgabe ist im Katalog der übergemeindlichen Aufgaben nicht enthalten. Dadurch werden die Aufwendungen der Kreise für die Schülerbeförderung nicht berücksichtigt. Das hat zur Folge, dass sich das Ergebnis auf die einzelnen Teilmassen auswirkt. **Die Nichtberücksichtigung der Schülerbeförderung bei den übergemeindlichen Aufgaben hält die KPV für falsch und sachwidrig.**

**Der Gesetzentwurf erfüllt auch nicht die eigenen Anforderungen, wird den eigenen Ansprüchen nicht gerecht.** So sollen die Gelder nach Auffassung der Landesregierung dorthin fließen, wo auch die Aufgaben wahrgenommen werden. Dies wird mit dem Gesetzentwurf gerade nicht erreicht.

**Orte mit zentralörtlicher Funktion, also mit mehr Aufgaben als andere ländliche Gemeinden, werden jedoch tatsächlich schlechter gestellt.** Landesweit gehören die ländlichen Zentralorte – im Gegensatz zur Zielsetzung und Begründung des Gesetzentwurfes – zu den großen Verlierern dieser Reform.

Dass die Systematik jeder Logik entbehrt, wird dadurch deutlich, dass reiche und steuerstarke Gemeinden wie Kampen und Norderfriedrichskoog nach der Reform noch besser dastehen werden als heute. Es ist nicht zu erklären, warum Norderfriedrichskoog mit 43 Einwohnern genauso viel Geld zusätzlich erhalten soll (658.000 €) wie Husum mit über 20.000 Einwohnern (659.000 €)

Eine Ursache für diese Verwerfung mag der Wegfall der Zusatzkreisumlage sein. Dadurch werden steuerstarke Kommunen überproportional bevorzugt – im Gegensatz zur Zielsetzung und Begründung des Gesetzentwurfes. **Die KPV sieht die Möglichkeit einer Zusatzkreisumlage als Instrument der kreisinternen Ausgleichsfunktion weiterhin als wichtig an und plädiert dafür, sie zu erhalten.**

**Systematisch falsch ist eine doppelte Anrechnung von Ausgaben.** So werden die Theaterkosten als Vorwegabzug und als erhöhte Zentralitätsmittel angesetzt. Dies wäre eine Überkompensation.

#### **4. 120 Mio– Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich rückgängig machen**

2005 wies der Landeshaushalt ein Defizit von rund 1,5 Milliarden Euro aus. Deshalb wurde 2006 als Solidarbeitrag der schleswig-holsteinischen Kommunen der 120-Millionen-Eingriff in den Kommunalen Finanzausgleich beschlossen.

Inzwischen haben sich die Verhältnisse dank einer konsequenten Konsolidierungspolitik der früheren CDU-geführten Landesregierung und dank einer guten Konjunktorentwicklung grundlegend geändert. Es macht einen Unterschied, ob der Landeshaushalt ein Defizit von 1,5 Mrd. € oder wie für den Haushalt 2015 geplant fast ausgeglichen ist. Der Haushaltsüberschuss des vergangenen Jahres in Höhe von 115 Mio. € ist auch durch den jährlichen Solidarbeitrag der Kommunen in Höhe von 120 Mio. € seit 2007 entstanden. Die weitere Aufgabe der Haushaltskonsolidierung muss das Land aus eigener Kraft und nicht weiter auf Kosten der Kommunen schaffen.

#### **Deshalb ist es an der Zeit, den Eingriff in die kommunalen Kassen zurückzunehmen.**

Die Solidarität der Kommunen darf nicht überstrapaziert werden.

Mit einem nahezu ausgeglichenen Haushalt ist die Geschäftsgrundlage für den Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich entfallen. Die Landesregierung tut so, als hätte sich nichts geändert und kassiert in gleicher Höhe wie bisher bei den Kommunen ab.

Der Innenminister und die Landesregierung tun im GE jedoch genau das Gegenteil. Anstatt den Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich schrittweise zurückzuführen, wird er mit dem neuen Gesetz sogar auf Dauer festgeschrieben. Dazu senkt die Regierung den Verbundsatz im Netto-Ergebnis. Dieses bedeutet, dass die FAG-Kürzung in den kommenden Jahren sogar größer wird, da sie nicht mehr mit 120 Mio. Euro als absoluter Betrag, sondern prozentual festgelegt wird. Bei steigender Finanzausgleichsmasse steigt damit auch der Abzugsbetrag zugunsten des Landeshaushaltes. Dafür gibt es keine sachliche Begründung. Damit mangelt es dem Gesetzentwurf auch an den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

#### **5. Bundesmittel**

Entspannung in den Haushalten bringt die seit 2014 vollständige Entlastung der Kreise und kreisfreien Städte von der Grundsicherung durch den Bund.

Aus dem Bundeshaushalt fließen ca. 200 Mio. € für die Grundsicherung nach Schleswig-Holstein. Da bereits nach altem Recht der Bund sich zu 16% an den Kosten der Grundsicherung beteiligte, beträgt die Netto-Entlastung ca. 170 Mio. €. Die Landesregierung beziffert die Entlastung zugunsten der Kommunen mit 121 Mio. €. Die Differenz von knapp 50 Mio. € ist der Betrag, den das Land zur eigenen Haushaltskonsolidierung einbehält. Dieses Geld steht nach der Intention des Bundes jedoch den Kommunen zu.

Absolut notwendig ist es aber, dass das Land diese Entlastung zu 100 Prozent an die Kommunen weitergibt und nicht in der eigenen Kasse behält. Die Entlastung muss die Kommunen im vollen Umfang erreichen. Auf die Zukunft gerichtet bedeutet dieses, dass auch die vom Bund geplante Entlastung der Kommunen bei der Eingliederungshilfe vollständig zur Verfügung gestellt werden muss.

Damit stehen zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung, die nicht nach der bisherigen Systematik, sondern zur gezielten Problemlösung in Städten oder anderen finanzschwachen Gemeinden eingesetzt werden könnten.

## 6. Lösung der Finanzprobleme der kreisfreien Städte

Mit dem Gesetzentwurf würden die vier kreisfreien Städten ca. 23 Mio. € zusätzlich aus dem Kommunalen Finanzausgleich erhalten. Dies entspricht der erklärten Absicht der Landesregierung, die Finanznöte der kreisfreien Städte lösen zu wollen.

Tatsächlich werden mit 23 Mio. €, bezogen auf das Haushaltsjahr 2014, die Finanzprobleme der kreisfreien Städte nicht gelöst. In den vier Städten weisen die Haushalte 2014 folgende Defizite aus:

• Kiel:	75,1 Mio.€ (D)	Ertrag aus FAG:	8,1 Mio. €
• Lübeck	71,2 Mio.€ (D)	Ertrag aus FAG:	6,8 Mio. €
• Flensburg	52,1 Mio.€ (K)	Ertrag aus FAG:	3,4 Mio. €
• Neumünster	5,9 Mio.€ (D)	Ertrag aus FAG:	4,6 Mio. €

Mit den zusätzlichen Mitteln würden die Haushaltsdefizite der vier kreisfreien Städte gerade im Schnitt zu 11 % in diesem Haushaltsjahr gelindert.

**Mit den zusätzlichen Mitteln des neuen FAG würden die Probleme der kreisfreien Städte überhaupt nicht gelöst, die Umverteilung würde aber zu massiven Verwerfungen im Land führen. Das ist kein kluges Vorgehen, kein kluger Finanzausgleich.**

Ein neuer kommunaler Finanzausgleich muss deshalb sicherstellen, dass auch die kreisfreien Städte auf Dauer über eine auskömmliche Finanzausstattung verfügen. Zugleich muss die Lösung in verfassungsrechtlicher Verantwortung des Landes und nicht auf Kosten der ländlichen Regionen erfolgen.

## 7. Fazit

- Der Gesetzentwurf stellt sich für die KPV weder transparent noch gerecht dar. Eine aufgabengerechte Finanzzuweisung ist nicht zu erkennen. Die seit einem Jahr geäußerte grundsätzliche Kritik zur nicht vorhandenen bzw. undurchschaubaren Systematik, zur Ungleichbehandlung der Kommunalgruppen und die Bedenken zur Verfassungsmäßigkeit bleiben.
- Das bisherige Verfahren auf der Basis des vorliegenden, völlig verunglückten und verfassungsrechtlich mangelhaften Gesetzentwurfes ist keine Grundlage für eine erfolgreiche Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein.

Dieser Gesetzentwurf sollte abgelehnt werden. Ein neuer Anlauf muss alle verfassungsrechtlichen Vorgaben erfüllen, die Aufgaben in den Mittelpunkt stellen und eine ausreichende Finanzausstattung für alle Kommunalgruppen gewährleisten. Dafür ist das Land verfassungsrechtlich verantwortlich.

- Es muss mehr Geld in das FAG (vertikaler Finanzausgleich). Auf der Grundlage des jetzt geltenden Gesetzes muss zunächst der 120 Mio. Euro-Eingriff in den FAG zurückgenommen werden. Mittel, die den Kommunen aufgrund des Konnexitätsprinzips (Förderung U3) und der Anhebung der Grunderwerbssteuer (von 5 auf 6,5 Prozent) sowieso zustehen, dürfen hierbei nicht angerechnet werden. Mittel, auf die die Kommunen einen Rechtsanspruch haben, dürfen und können nicht als Kompensationsmittel anerkannt werden.
- Nicht zu akzeptieren ist, dass der GE es vorsieht, den 120 Mio. Euro Entzug durch die Einrechnung in den so genannten „Verbundsatz“ zu verstetigen.
- Ein neues FAG muss aufgaben- und nicht ausgabenbezogen gestaltet werden. Der Finanzbedarf der Kommunen muss vorab ermittelt werden. Für die Kreise darf es keine Notwendigkeit geben, die Kreisumlage erhöhen zu müssen, um ihre pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen zu können. Eine Kreisumlagerhöhung schwächt den gesamten ländlichen Raum. Kreise müssen auch weiterhin ihre kreisinterne Ausgleichsfunktion wahrnehmen können und freiwillige Aufgaben – wie Schulsozialarbeit, Kultur, Kindergärten, Jugendförderung, Förderung von Vereinen und Verbänden usw. – erfüllen können.
- Übergangsweise sollte das Instrument der Konsolidierungshilfe wieder gestärkt, die jährliche Kürzung um 15 Mio. Euro zurückgenommen und diese Mittel insbesondere den kreisfreien Städte zur Verfügung gestellt werden. Die 15 Mio. Euro können durch die ca. 50 Mio. Euro mitfinanziert werden, die das Land jetzt den Kommunen aus der Übernahme der Grundsicherung durch den Bund entzieht. Damit könnten die kreisfreien Städte ihren Konsolidierungsprozess fortsetzen.
- Mit der vollständigen Übernahme der Kosten für die Grundsicherung seit diesem Jahr will der Bund die Kommunen entlasten – nicht die Länder! Deshalb muss das Land die ca. 50 Mio. Euro an die Kommunen weiterleiten, die es jetzt zur Sanierung des Landeshaushaltes systemwidrig behält.

gez.

Ingbert Liebing, MdB