

# Kreis Stormarn

Der Landrat  
Fachdienst Finanzen



Kreis Stormarn • Der Landrat • 23840 Bad Oldesloe

Vorsitzende des  
Innen- und Rechtsausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Frau Barbara Ostmeier, MdL  
Landeshaus  
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/3131

**Zentrale:**

Stormarnhaus, Mommsenstraße 13, 23843 Bad Oldesloe  
Tel.: 0 45 31 / 1 60 - 0, Fax: 0 45 31 / 8 47 34  
Internet: www.kreis-stormarn.de

**Geschäftszeiten:**

Mo., Di., Do. + Fr. 08.30 - 12.00 Uhr  
Do. 14.00 - 17.00 Uhr und nach Vereinbarung

**Auskunft erteilt:**

Christiane Maas  
Mommsenstraße 13, 23843 Bad Oldesloe  
Gebäude: A, Raum: 130  
Tel.: 0 45 31 / 160 - 1233, Fax: 0 45 31 / 160 77 1233  
E-Mail: c.maas@kreis-stormarn.de  
Aktenzeichen: 11/

3. Juli 2014

## Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs - Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des SH Landtages

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

Der Kreis Stormarn verschließt sich nicht gegenüber einer Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs.

Die Auswirkungen des aktuell zur Beratung im Innen- und Rechtsausschuss des Landtages vorliegenden Gesetzentwurfs sind jedoch für den Kreis nicht tragbar. Daher nutze ich gern die Möglichkeit, im Rahmen des schriftlichen Anhörungsverfahrens eine Stellungnahme abzugeben.

Dabei beschränke ich mich auf vier wesentliche konkrete Punkte und verweise auch auf die umfassende Stellungnahme des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages.

### Zu § 19:

Da die Einnahmen aus Allgemeiner und Zusätzlicher Kreisumlage rund 40 % der Gesamtausgaben entsprechen, sind sie für den Kreis von größtem Gewicht. Der Vorschrift des § 19 zur Regelung der Kreisumlageerhebung ist somit wesentliche Bedeutung zuzumessen.

Die Regelung des § 19 des Gesetzentwurfs entspricht im § 1 dem § 27 des geltenden FAG:  
"(1) Soweit die sonstigen Einnahmen oder Erträge und Einzahlungen eines Kreises seinen Bedarf nicht decken, ist eine Umlage von den kreisangehörigen Gemeinden und gemeindefreien Gutsbezirken zu erheben (Kreisumlage)."

In § 19 Abs. 3 des Gesetzentwurfs soll jedoch die bisherige Regelung des § 27 Abs. 4 zur Anhörungspflicht bei einer Veränderung der Umlagesätze durch die Ergänzung folgender Sätze 2 und 3 verschärft werden:

"Eine Erhöhung des Umlagesatzes ist nur zulässig, wenn die anderen in Betracht kommenden Möglichkeiten, den Kreishaushalt auszugleichen, ausgeschöpft sind. Der Kreis legt in der Anhörung seine Maßnahmen zur Vermeidung der Erhöhung dar."

Diese Regelung verstößt gegen die Selbstverwaltungsgarantie der Kreise.

Laut Begründung zum Gesetzentwurf werden durch die Regelung des § 19 Abs. 3 die Anforderungen an die Darlegungspflichten der Kreise erhöht. Sollte nur das beabsichtigt sein, so ist die Formulierung im Gesetzentwurf misslungen.

Die Formulierung: "Eine Erhöhung des Kreisumlagesatzes ist nur zulässig, wenn..." setzt innerhalb der Gesetzesnorm eine gerichtlich nachprüfbare Tatbestandsvoraussetzung als Einschränkung der Ermächtigungsgrundlage des § 19 Abs. 1. Das ist vergleichbar den Anforderungen an eine gerichtlich überprüfbare Gebührenkalkulation. Während bisher das FAG nur auf die Einnahmen des Kreises abstellte, würde eine solche gesetzliche Verpflichtung zum Haushaltsausgleich vor Kreisumlageerhöhung auch bei den Ausgaben anknüpfen. Aus der Formulierung ergibt sich eine rechtliche Verpflichtung, bei unausgeglichenem Haushalt alle nicht zwingenden Leistungen zu streichen, bevor eine Anhörung zur Umlageerhöhung eingeleitet werden kann, dies trifft insbesondere die Ausgleichsfunktion. Das führt faktisch zur Unmöglichkeit einer Kreisumlageerhöhung, solange im Falle eines unausgeglichenen Kreishaushalts noch irgendwelche freiwilligen Leistungen vorhanden sind, denn es braucht sonst nur eine einzelne Gemeinde, die vor Gericht geht. Und ein Klageverzicht kann im Anhörungsverfahren nicht verbindlich erklärt werden.

Die Schranken für die Erhebung der Kreisumlage ergeben sich aus der Rechtsprechung.

So aus dem Urteil des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts vom 12.12.2007:

*Der Finanzbedarf, der durch die Kreisumlage gedeckt werden soll, wird maßgebend durch die Aufgaben bestimmt, die von den Kreisen in gesetzlich zulässiger Weise wahrgenommen werden.(...)*

*Zu den zulässigen Aufgaben in diesem Sinne zählen nicht nur die Selbstverwaltungsaufgaben der Kreise, sondern auch die Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung (§ 3 Abs. 2 KrO), sowie die Aufgaben, die der Landrat als allgemeine untere Landesbehörde nach dem Gesetz über die Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden in Schleswig-Holstein wahrnimmt.(....)*

*Zwar bildet die Kreisumlage ein nachrangiges Deckungsmittel, das erst erhoben werden darf, wenn und soweit die in § 57 KrO i.V.m. § 76 Abs. 2 GO vorrangig genannten Einnahmen zur Deckung der haushaltsmäßig vorgesehenen Ausgaben nicht ausreichen. Dieser Grundsatz bedeutet jedoch nicht, dass die Kreise alle sonst irgendwie erschließbaren Einnahmemöglichkeiten vor der Erhebung von Kreisumlagen ausgeschöpft haben müssen; er besagt lediglich, dass sie die sonstigen Einnahmen, die ihnen auf Grund der erschlossenen Einnahmemöglichkeiten zufließen, vor der Erhebung einer Umlage zur Deckung der Ausgaben zu verwenden haben.(....)*

*In diesem Rahmen ist eine Kreisumlagequote dann nicht mehr verfassungsrechtlich akzeptabel, wenn sie jedes vernünftige und vertretbare Maß übersteigt (BVerwG, Urt. v. 18.03.1960 - VII C 106.59 -, E 10, 224, 225; Günther, Die Kreisumlage, in HdKWP VI, 2. Aufl. 1985, 366, 376; Senatsurt. v. 20.12.1994 - 2 K 4/94 -, a.a.O.), der Kreis mit ihr willkürlich und rücksichtslos zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden seine kreispolitischen Interessen verfolgt und die Kreisumlage objektiv geeignet ist, eine unzumutbare Belastung der gemeindlichen Finanzkraft dergestalt zu bewirken, dass sie die Möglichkeit zur kraftvollen eigenverantwortlichen Betätigung verlieren (BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 - 2 BvR 1619, 1628/83 -, E 79, 127).*

Auch dem aktuellen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 31.1.2013 ist zu entnehmen, dass die gesetzliche Verpflichtung der Kreise, vor einer Kreisumlageerhöhung die anderen in Betracht kommenden Möglichkeiten, den Kreishaushalt auszugleichen, auszuschöpfen, nicht von der Rechtsprechung gedeckt ist:

*Dem Gesetz- und sonstigen Normgeber kommt bei der Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Land, Kreis und Gemeinden ein weiter Regelungsspielraum zu. Aus dem Grundgesetz lassen sich insofern keine Vorrangpositionen herleiten; vielmehr hat der Finanzbedarf eines jeden Verwaltungsträgers grundsätzlich gleichen Rang.(.....) Auch innerhalb des kreiskommunalen Raumes lässt sich weder für den Finanzbedarf des Kreises noch für denjenigen der kreisangehörigen Gemeinden von Verfassungs wegen ein Vorrang behaupten.(.....) Das dezentrale Aufgabenverteilungsprinzip bewirkt eine im Zweifel gemeindliche Aufgabenzuständigkeit und begründet in der Folge eine gemeindliche Ausgabenlast. Deshalb ist der hierdurch begründete Finanzbedarf der Gemeinden jedoch nicht gewichtiger als der Finanzbedarf anderer (höherstufiger) Verwaltungsträger, der diesen aus den ihnen (verfassungsgemäß) zugewiesenen öffentlichen Aufgaben erwächst.(.....)*

*Mit Blick auf die Kreisumlage kommt dem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs zunächst und vor allem Bedeutung für das vertikale Verhältnis des umlageberechtigten Kreises zu den umlageverpflichteten kreisangehörigen Gemeinden zu. Mit der Kreisumlage werden bestimmte Finanzmittel im kreisangehörigen Raum zwischen dem Kreis und den Gemeinden verteilt. das muss gleichmäßig geschehen. (.....) Dabei ist von Bedeutung, dass der Kreis nicht nur die Befugnis zur einseitigen Erhebung der Kreisumlage hat, sondern dass er in bestimmter Hinsicht auch über das Ausmaß seiner Kreistätigkeit disponiert und damit seinen eigenen Finanzbedarf enger oder weiter stecken kann. Das darf er nicht beliebig; vielmehr muss er die grundsätzlich gleichrangigen Interessen der kreisangehörigen Gemeinden in Rechnung stellen. Dem Berufungsgericht ist deshalb darin beizupflichten, dass der Kreis seine eigenen Aufgaben und Interessen nicht einseitig und rücksichtslos gegenüber den Aufgaben und Interessen der kreisangehörigen Gemeinden durchsetzen darf. Es ist allenfalls dahin zu ergänzen, dass der Kreis auch verpflichtet ist, nicht nur den eigenen Finanzbedarf, sondern auch denjenigen der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln und seine Entscheidungen in geeigneter Form - etwa im Wege einer Begründung der Ansätze seiner Haushaltssatzung - offenzulegen, um den Gemeinden und gegebenenfalls den Gerichten eine Überprüfung zu ermöglichen.*

**§ 19 Absatz 3, Sätze 2 und 3 des Gesetzentwurfes müssen gestrichen werden.**

### **Zu § 7:**

Die Ermittlung der Steuerkraftmesszahlen der Gemeinden ist Grundlage für alle weiteren Komponenten des kommunalen Finanzausgleichs. Nach § 7 Abs. 2 des Gesetzentwurfs sollen für alle Gemeinden - auch für die kreisfreien Städte - für die Grundsteuern 92 % des Durchschnittshebesatzes für den kreisangehörigen Bereich der Grundsteuer B und für die Gewerbesteuer 92 % des Durchschnittshebesatzes der kreisangehörigen Bereichs vermindert um den Gewerbesteuerumlagesatz als Nivellierungssätze Anwendung finden.

Aus der für die Arbeitsgruppe Kommunaler Finanzausgleich vom Innenministerium zusammengestellten Erörterungsgrundlage zur Steuerkraftermittlung der Gemeinden ergibt sich, dass Schleswig-Holstein als einziges Bundesland für alle Gemeindegrößen, bzw. -gruppen einen Durchschnittssatz anwendet, der nur der Durchschnittssatz einer Teilgruppe ist. Dazu kommt die Anrechnung nur zu einem Teilbetrag von erst 90 %, dann 92 % - beides grundsätzlich gegriffene (politische) Zahlen, die sich lediglich aus dem jeweiligen Ergebnis der FAG-Änderungen begründen.

Dies steht im deutlichen Widerspruch zu den Ausführungen auf Seite 40 des Gesetzentwurfs. Dort - wie auch im Bericht des Innenministeriums zur Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein - wird festgestellt, dass die Realsteuerhebesätze der schleswig-holsteinischen Kommunen im Vergleich der Flächenländer deutlich unterdurchschnittlich sind. Bei Anwendung der gewogenen Durchschnittshebesätze der Flächenländer hätten sich Mehreinnahmen von über 120 Mio. Euro ergeben. Vor diesem Hintergrund ist es nicht konsequent, aus dieser Erkenntnis keine Umsetzung im Gesetzentwurf vorzunehmen.

**Als Nivellierungssätze sollten systemgerecht 100 % der Durchschnittssätze angerechnet werden. Dabei sind wegen der großen strukturellen Unterschiede jeweils die eigenen Durchschnittssätze für die Gruppe der kreisangehörigen Städte und Gemeinden und für die Gruppe der kreisfreien Städte anzusetzen.**

**Will man darauf verzichten, für die verschiedenen Gemeindegruppen jeweils die eigenen Durchschnittssätze zugrunde zu legen, so ist es angemessen, im Rahmen der Gleichbehandlung zumindest den Durchschnittssatz aller Kommunen anzusetzen.**

Dadurch steigen zwar insbesondere die Nivellierungssätze für den kreisangehörigen Bereich, gleichzeitig steigen durch die Erhöhung der gesamten Steuerkraftmesszahlen der Gemeinden aber auch die Grundbeträge. Starke Betroffenheiten ergeben sich im wesentlichen für Gemeinden mit besonders unterdurchschnittlichen Hebesätzen. Diese können dem durch Anpassung der Hebesätze entgegenwirken - was im Sinne der regelmäßigen Ausführungen des Innenministeriums wäre. Betrachtet man die gravierenden Auswirkungen des Gesetzentwurfes auf die Gruppe der Kreise, so kann dem nicht entgegengehalten werden, dass man derartige Auswirkungen auf die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden vermeiden müsse.

Es ist dann Angelegenheit der Kreise und ihrer kreisangehörigen Städte und Gemeinden, den innerkreislichen Finanzausgleich über die Kreisumlage adäquat im Rahmen der rechtlichen Schranken auszutarieren.

### **Zu §§ 21 und 19:**

Im Zuge der Vereinfachung des Systems zur Finanzkraftabschöpfung bei "abundanten Gemeinden" soll die bisherige Zusätzliche Kreisumlage abgeschafft und in die erhöhte Finanzausgleichsumlage integriert werden.

Da durch die Finanzausgleichsumlage die Umlagegrundlagen für die Kreisumlage gemindert werden, führt dieses bei den betroffenen Kreisen zu Verlusten, die nur durch Erhöhung der Kreisumlage auszugleichen wären. Das führt proportional zu höheren Belastungen der steuerschwächeren Gemeinden.

Folgt man dem Vorschlag des Landesrechnungshofes (vgl. Stellungnahme des LRH vom 6.12.2013, S. 20), den Verlust der Kreise durch eine geänderte Aufteilung des Umlageaufkommens FAG-Umlage zwischen Gemeindeschlüsselzuweisungen und den Kreisen zu vermeiden, mindern sich zwar geringfügig die Grundbeträge für die Gemeindeschlüsselzuweisungen - dies würde jedoch abgemildert durch eine geringere Kreisumlage für die steuerschwachen Gemeinden und eine höhere für die steuerstarken Gemeinden.

**Es sollte ein Kreisanteil von 70 % des Aufkommens seiner Kommunen gegenüber 50 % nach dem Gesetzentwurf in Betracht gezogen werden.**

**Alternativ wäre der ursprüngliche Vorschlag des Innenministeriums, die FAG-Umlage abzuschaffen und in die Zusätzliche Kreisumlage zu integrieren, nochmals eingehend zu prüfen.**

**Sofern die FAG-Umlage nach Gesetzentwurf mit dem 50/50 Anteilsverhältnis nach Gesetzentwurf beibehalten wird, wäre es notwendig, sie erneut durch eine Zusatzkreisumlage zum innerkreislichen Ausgleich zu ergänzen.**

Dadurch könnte eine spezifischere Heranziehung der steuerstarken Gemeinden zur Finanzierung der Kreisaufgaben vorgenommen und die Umverteilung von den finanzschwächeren durch höhere Allgemeine Kreisumlage vermieden werden.

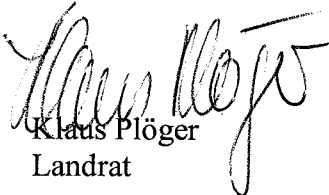
### **Zum Zeitplan des Gesetzgebungsverfahrens und Inkrafttreten:**

Das vorgesehene Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs zum 1.1.2015 nach Verabschiedung erst im November 2014 macht es den Kommunen faktisch unmöglich, einen Haushaltsplan 2015 entsprechend den gesetzlichen Zeitvorgaben so aufzustellen, dass die Haushaltssatzung mit Beginn des Haushaltsjahres in Kraft treten kann.

Für eine Veränderung von Kreisumlagesätzen ist auch nach dem geltenden Gesetz ein Anhörungsverfahren erforderlich, in dem den kreisangehörigen Gemeinden der Finanzbedarf des Kreises ausreichend zu begründen ist (auch ohne explizite Normierung der Begründungspflicht im Gesetz - siehe hierzu auch Urteil des BVerwG vom 31.1.2013). Diese Begründung ist nicht möglich, weil die Kreise vor dem Hintergrund des laufenden Gesetzgebungsverfahrens zur FAG-Novellierung zum Zeitpunkt der Anhörung diesen Finanzbedarf kaum seriös beziffern können. Selbst die Notwendigkeit von einzelnen Satzungsfestsetzungen ist nicht gesichert. Braucht es einen Hebesatz für die Zusätzliche Kreisumlage? Braucht es eine Satzung zur Erhebung der Umlage der Kosten der Unterkunft? Wird nach Gesetzentwurf geplant, der dann aber noch Veränderungen unterworfen ist, fehlen ggf. Erhebungsgrundlagen. Wird die Haushaltsaufstellung verschoben, können Investitionen nicht begonnen und zwingend notwendige Stellenbesetzungen nicht vorgenommen werden.

**Um die Kommunen handlungsfähig zu halten, wird es für notwendig gehalten, das Gesetz nicht vor dem 1.1.2016 in Kraft treten zu lassen.**

Mit freundlichen Grüßen

  
Klaus Plöger  
Landrat