

Stellungnahme Landkreistag

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des kommunalen
Finanzausgleichs**

Landtagsdrucksache 18/ 1659

Langfassung

Einleitung

1. Soziallastenansatz und unterschiedliche Anwendung von Einnahmen (S. 8)

- 1.1. Steuerkraft der kreisfreien Städte wird zu niedrig dargestellt (S.12)
- 1.2. Soziallastenausgleich und KdU – Umlage (S.14)

2. Teilmasse übergemeindliche Aufgaben (S. 16)

- 2.1. Finanzierung übergemeindlicher Aufgaben (S.16)
- 2.2. Theater S.20)

3. Kreisumlage § 19 (S. 21)

- 3.1. Allgemeine Kreisumlage (S.21)
- 3.2. Zusatzkreisumlage und Finanzausgleichsumlage (S.24)

4. Grusi – Entlastung (S. 25)

5. Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich (S. 26)

- 5.1. 120 Mio. € Eingriff (S.26)
- 5.2. Fehlender Beitrag des Landes zum FAG Neuentwurf (S.27)

6. Auskömmlichkeit und Systembruch durch Einzelbetrachtung Grusi (S.28)

- 6.1. Auskömmlichkeit der FAG – Masse (S. 28)
- 6.2. Systembruch durch Einzelbetrachtung Grusi(S.31)

7. Revision (S. 32)

- 7.1. Ausgabenspirale (S.32)
- 7.2. Künftige Verbesserung der Datenqualität (S.32)

8. Weitere Anmerkungen (S.33)

8.1 Kritik am NIW Gutachten (S. 33)

- 8.1.1. Allgemeine Kritik (S. 33)
- 8.1.2. Zeitraum der Datenerhebung (S.35)
- 8.1.3. Doppikdaten werden umgeschlüsselt (S. 37)
- 8.1.4. Zwischenfazit: Gutachten nicht brauchbar (S.38)
- 8.1.5. Ausgabenbetrachtung statt notwendiger Aufgabenanalyse (S.39)
- 8.1.6. Ungereimtheiten von Daten offensichtlich (S.40)
- 8.1.7. Abgrenzung Kreisaufgaben von Gemeindeaufgaben (S.41)

8.2. Kita–Mittel (S. 41)

8.3 Schulen (Seite 41)

8.4. Konsolidierungshilfebedürftigkeit (S. 42)

8.5. Kreisfreie Städte werden begünstigt (S. 44)

8.6. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (S. 44)

8.6.1. Fehlender Flächenfaktor (S.44)

8.6.2. Inseln verursachen höhere Kosten (S.45)

8.7. § 12 Abs. 4 Mittelbereitstellung der Kreise für Fehlbetragszuweisungen
(S. 45)

8.8. § 28 Zuweisungen für Schulsozialarbeit und Hortmittagessen (S. 45)

8.9. § 30 Einwohnerzahl (Seite 46)

8.10. Zeitplan und Inkrafttreten (S.46)

8.11. § 4 Abs. 2 Ziffer 5 Zuweisungen für Infrastrukturlasten (S. 47)

Fazit (Seite 47)

Der Schleswig-Holsteinische Landkreistag bedankt sich zunächst für die Gelegenheit, ausführlich zum o.g. Gesetzentwurf Stellung nehmen zu dürfen. Grundsätzlich halten wir eine aufgabenbezogene Reform des kommunalen Finanzausgleiches für gerechtfertigt.

Was die gesetzgeberische **Zielsetzung zur Reform des kommunalen Finanzausgleiches** in Schleswig-Holstein anbelangt, gibt es aus der Sicht der Kreise **keine** grundsätzlichen Bedenken. **Dass das Geld den Aufgaben folgen sollte** und im Wege des neuen Finanzausgleiches die **besonders belasteten Kommunen**, insbesondere jene mit hohen Sozialausgaben **finanziell gestärkt werden sollen**, wird vom Schleswig-Holsteinischen Landkreistag **ausdrücklich begrüßt**. Wir haben auch **keine Probleme damit, dass zentrale Orte**, die zahlreiche Daseinsvorsorgemaßnahmen für ihre Umlandkommunen übernehmen, in Zukunft **mehr Geld bekommen sollen**.

Allerdings steht der vorgelegte Gesetzentwurf im Widerspruch zu diesen Zielen!

Von den 1.125 Gemeinden und Städten in unserem Land sollen bekanntlich 900 Kommunen „Gewinner“ der Reform sein. Es stellt sich schon hier die Frage, ob wir 900 „Zentren“ in Schleswig-Holstein haben und ob diese 90 % aller Kommunen besonders ausgleichsbedürftige Belastungen haben, die es auszugleichen gilt. Der Gesetzentwurf kann auch nicht erklären, weshalb einige steuerstarke Gemeinden mehr Zuweisungen erhalten sollen, während für ärmere in Zukunft noch weniger Geld vorgesehen wird.

Der Gesetzentwurf des Innenministeriums ist weder politisch noch rechtlich vertretbar; weder ist er transparent noch ist er aufgabenbezogen und verteilungsgerecht ist er auch nicht.

Dabei ist dem Landkreistag wichtig, festzustellen, **dass sich die Kreise grundsätzlich nicht gegen ein Mehr an Einnahmen der kreisfreien Städte wenden; auch haben wir nichts gegen eine Besserstellung von kreisangehörigen Städten und Gemeinden.**

Uns geht es um einen aufgabenorientierten und aufgabengerechten Finanzausgleich in Schleswig-Holstein; und zwar so, wie es das NIW als Gutachter dieser Landesregierung in Thüringen der dortigen Landesregierung vorgeschlagen und mit umgesetzt hat. Dort hat man nämlich den erforderlichen Finanzbedarf der Kommunen anhand einer eingehenden Aufgabenanalyse ermittelt und sich nicht lediglich an den Ausgaben orientiert.

Allgemeines

Bisher wurde bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen ausschließlich die Einnahmeseite (Finanzkraft) berücksichtigt. Wir halten es grundsätzlich für richtig, die Verteilung der Mittel künftig an den Aufgaben zu orientieren, die bisherigen festen Aufteilungsverhältnisse abzuschaffen und der Berechnung der Schlüsselzuweisungen aussagekräftige und nachvollziehbare Kennzahlen zugrunde zu legen. Dies verbessert sichtbar die Ausgleichswirkung. Uns ist auch bewusst, dass eine Systemänderung nicht ohne schmerzhaftes Einschnitte für einzelne Kommunen umgesetzt werden kann. **Die Kreise erwarten jedoch, dass in einem reformierten Finanzausgleichssystem eine aufgabenangemessene Finanzausstattung aller kommunalen Ebenen erreicht wird.** Hinter dieser Erwartung bleibt der vorgelegte Entwurf noch erheblich zurück.

Bereits im Vorfeld dieses Entwurfes hatte der Landkreistag umfangreich gegenüber dem Innenministerium Stellung genommen. Dabei wurde eine Vielzahl berechtigter Hinweise, Einwände und Sorgen vorgetragen; diese blieben hingegen in ihrer weit überwiegenden Mehrzahl unberücksichtigt und in wesentlichen Teilen auch unbeantwortet. Angesichts der erheblichen Auswirkungen auf die Kreise ist das nicht zu akzeptieren.

Bis zum heutigen Tag sind die Auswertungen der Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände und des LRH nicht veröffentlicht worden. Es drängt sich die Frage auf, warum dies so ist. Neben den kommunalen Spitzenverbänden hat der LRH als unabhängige Institution **zu mehreren Punkten grundlegende Kritik geäußert** zur Anrechnung der Steuereinnahmekraft, der Berücksichtigung der GruSi-Entlastung, der Integration der Wohngeldentlastung in die Finanzausgleichsmasse, der Abschaffung der zusätzlichen Kreisumlage zugunsten der Finanzausgleichsumlage und der Abschaffung der KdU-Umlage zugunsten einer Berücksichtigung in der Teilmassenbildung. **Der LRH moniert, dass dies zu Lasten der Kreise ginge. Auch diese Feststellungen des LRH sind seitens des Landes bisher weitgehend unbeachtet geblieben.**

Die Grundlagenarbeit, die auf Arbeitsebene durch die AG FAG-Reform geleistet wurde und der weitergehende Dialogprozess waren stattdessen dadurch gekennzeichnet, dass an vielerlei Stellen für die Reformabsichten des Landes geworben wurde; inhaltlich berechtigte Einwände der Kreise und Kommunen hingegen nicht beachtet wurden. Die dabei zunächst in Aussicht gestellten Prüfungen und weitergehenden Abstimmungen innerhalb des Innenministeriums sind in Anbetracht des aktuellen Gesetzentwurfes im Sande verlaufen.

Die zum Teil hoch gelobte, offene und umfassende Dialogbereitschaft des Landes war bereits zu einem frühen Zeitpunkt von einseitigen Vorfestlegungen geprägt und angesichts des Wechsels der Dialogpartner auch von einem Höchstmaß an Unverbindlichkeit gekennzeichnet.

Zugesagte Informationen hinsichtlich der Deckungsquoten, bezogen auf die unterschiedlichen Kommunalgruppen, liegen bis heute nicht vor. Nur anhand solcher Zahlen lässt sich überhaupt erst nachvollziehen, ob die Neuverteilung die unterschiedlichen Kommunalgruppen einigermaßen gleich behandelt. Auch wurden den Kreisen die den Berechnungen zugrundeliegenden Zahlen — zunächst in Form von vorhandenen Excel-Tabellen zugesagt — nicht übergeben, so dass eine Vielzahl maßgeblicher Berechnungen nicht nachvollzogen werden können. Die durch den Innenminister immer wieder betonte Transparenz bestand in der Übergabe von Plus-/Minus-Listen, die weder die zugrunde gelegten Grunddaten noch die verwendeten Formeln offenlegten.

Am Beispiel der Kreise lässt sich dies zugleich auch hinreichend verdeutlichen: Unabhängig von den individuellen Ausgangslagen haben die Gutachter unter Einbeziehung künftiger Entlastungswirkungen durch die bundesseitige Kostenübernahme der Grundsicherung - wobei Entlastungsfolgen in die Vergangenheit hineinprojiziert werden - die bekannten elf Kreise mit ihren der Finanzstatistik entnommenen Zuschussbedarfen der Jahre 2009 bis 2011 „in einen Topf geworfen“, um im Verhältnis zu den Finanzbedarfen der übrigen Kommunalgruppen einen „gerechten“ Zuweisungsbedarf der Kreise insgesamt zu ermitteln.

Diese **Vorgehensweise blendet aus, dass sich die Folgen der Finanzkrise insbesondere in den Jahren 2009 bis 2011 durch die nachhängende Systematik der Kreisumlage in nennenswert unterschiedlicher Wirksamkeit niedergeschlagen haben.** So sind die Jahre 2009 und 2010 für die Kreise wegen der verzögernden FAG-Systematik noch vergleichsweise positiv verlaufen, während die kreisfreien Städte und der kreisangehörige Raum dort bereits unmittelbar massive Beeinträchtigungen zu verkraften hatten. **Wenn es der Summe der Kreise in zwei von drei Betrachtungsjahren nun verhältnismäßig besser ging und dies Folge einer außerordentlichen Krisensituation – also nicht der (FAG-) Regelfall – war, dürfte dies kaum ein haltbares Argument dafür sein, allen Kreisen zum FAG-Jahr 2015 einen Betrag zwischen 50 und 70 Mio. € jährlich wiederkehrend zu entziehen.** Diese Konsequenz wird – methodisch/systematisch gestützt auf das Gutachtenergebnis – nun aber 1:1 gezogen. Dabei werden alle Kreise – egal ob konsolidierungshilfebedürftig oder nicht – zudem über einen Kamm geschoren. Angesichts dieser massiven Fehlschlüsse muss die Kritik bereits unmittelbar am NIW-Gutachten ansetzen und auch aufrecht erhalten bleiben, weil sich der Regierungsentwurf insoweit das Gutachten 1:1 zu Eigen macht. Dies schließt insbesondere auch die Anspruchs- und Bedarfsbestimmung bei den übergemeindlichen Aufgaben und die Aufgabenabgrenzung der örtlichen und überörtlichen Aufgaben innerhalb der kreisfreien Städte mit ein – vgl. hierzu weiter unten.

Die Behauptung, es läge eine **aufgabenbezogene Untersuchung** vor, entbehrt schließlich jeder Grundlage, **da die Gutachter selbst bekunden, sie hätten hilfsweise von den Ausgaben auf die Aufgaben geschlossen.** Angesichts der landesseitigen Vorgaben für die Gutachtenerstellung wäre dies schließlich auch kaum anders möglich gewesen. **Eine wirklich aufgabenbezogene Betrachtung, wie sie von den kommunalen Verbänden mehrheitlich und von der Rechtsprechung der Verfassungsgerichtshöfe eingefordert wurde, liegt mithin tatsächlich gar nicht vor.** Bei der reinen Zuschussbedarfsberechnung wird z.B. nicht sichtbar, wo Aufgaben mangels finanzieller Mittel nur noch unzureichend oder gar nicht wahrgenommen werden. Nicht berücksichtigt bleiben Positionen und Personalaufgaben aufgrund unbesetzter Stellen. Von daher sind die Gutachtenergebnisse auch in hohem Maße vom tatsächlichen Ausgabeverhalten und von der unterschiedlichen Finanzausstattung der jeweiligen Kommunalgruppen geprägt, was einer objektiven Bedarfsbestimmung deutlich entgegensteht. **Deshalb bietet der Entwurf auch keine Anreize zum Sparen; im Gegenteil – der Sparsame ist der Dumme!**

Im Übrigen weisen wir darauf hin, dass die Bewältigung kommunaler Altlasten (Schulden) in die alleinige Zuständigkeit des Landes fällt. Der Finanzausgleich bezieht sich immer auf eine laufende Rechnungsperiode. Er stellt den objektivierten Bedarf den Finanzierungsmöglichkeiten der Kommunen gegenüber und füllt einerseits die Finanzmasse auf und nimmt andererseits einen teilweisen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der einzelnen Kommunen vor. Es geht dabei immer darum, ob Einnahmen und Ausgaben der gleichen Rechnungsperiode übereinstimmen.

Wenn es um den Abbau von Defiziten aus früheren Jahren geht, dann hat das mit dem konkreten Finanzausgleich wenig zu tun. Ihre Entstehung kann nur zwei Ursachen haben: Zum einen, dass die Finanzdecke der vergangenen Perioden — und damit auch der Finanzausgleich — zu kurz war oder zum Anderen, dass Fehler gemacht worden sind, für deren Beseitigung die Kommunalaufsicht zuständig gewesen wäre und die hat nicht funktioniert. Beides fällt in die alleinige Zuständigkeit des Landes und für beides ist

ausschließlich das Land verantwortlich und nicht die kommunale Gemeinschaft. Deshalb ist die Konsolidierung allein Aufgabe des Landes und darf nicht zulasten der Zuweisungen an andere Kommunen gehen.

Der in den Landtag eingebrachte Entwurf eines zukünftigen Kommunalen Finanzausgleichsgesetzes 2015 ist verfassungswidrig und muss in den folgenden Punkten nachgebessert werden:

1. Soziallastenansatz und unterschiedliche Anwendung von Einnahmen

Eine Ungleichbehandlung der Kommunalgruppen ist verfassungswidrig. Wir fordern die gleiche Einnahmengewichtung für alle, dass bedeutet den Ansatz von jeweils 100 % der Einnahmen zu den jeweiligen durchschnittlichen gruppenspezifischen Nivellierungssätzen!

Die Einrechnung der KDU Umlage in die Schlüsselzuweisungen ist systemfremd und führt zu Verzerrungen zuungunsten der Kreise und des kreisangehörigen Bereiches. Wir fordern stattdessen eine Lösung, die eine hierdurch bedingte Begünstigung der kreisfreien Städte von diesen kreisinternen Ausgleichssystem dauerhaft ausschließt!

Der Soziallastenausgleich im Gesetzentwurf ist kein Finanzausgleich, sondern ein Sonderausgleich, der separat geregelt werden sollte. Mit einer Gewichtung von nahezu 85% in der Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben sind die Soziallasten kein tauglicher Indikator für den Finanzausgleich, weil sie nicht die tatsächliche Belastung mit Ausgaben der Kreise bei den gesamten Kreisaufgaben abbildet. Der Anteil für den Soziallastenteil muss deshalb geringer sein und den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen.

2. Teilmasse übergemeindliche Aufgaben

Die Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben muss gedeckelt werden! Nach dem Berechnungssystem des Gesetzentwurfes kommt es zu einer Überfinanzierung, die verfassungswidrig ist!

Wir fordern die Berücksichtigung von Kreisaufgaben in dieser Masse, insbesondere z.B. der Schülerbeförderung!

3. Kreisumlage § 19

§ 19 des Gesetzentwurfes ist in seiner vorgeschlagenen Form verfassungswidrig und muss geändert werden! Schon nach § 19 Abs. 1 –wie in der geltenden Fassung.– ist die Kreisumlage ein subsidiäres Finanzierungsmittel. Wollte man dem § 19 Abs. 3 Satz 2 eine andere inhaltliche Bedeutung unterlegen, dann verstieße er gegen den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung. Wie das Bundesverwaltungsgericht jüngst entschieden hat, gilt der Grundsatz der Gleichwertigkeit der Aufgabenqualität von Land und Kommunen auch im Verhältnis Gemeinden und Landkreise, denn beide haben eine eigene Selbstverwaltungsgarantie. Sie müssen sie auch beide materiell erfüllen können. Deshalb kann § 19 Abs. 3 in der neuen Fassung keine weitere materielle Wirkung entfalten als § 19 Abs. 1. Daraus ergibt sich eine Verschiebung der demokratischen Gewichte, denn der Kreistag hätte nicht mehr das uneingeschränkte Haushaltsrecht.

4. Grusi – Entlastung

Mit der Nichtweitergabe von rd. 36 Mio. Grundsicherungsmitteln (Basis Abrechnung 2011) verstößt das Land Schleswig-Holstein gegen die bundesweit und überparteilich getroffene Vereinbarung, die Kommunen insgesamt um 8,5 Milliarden € zu entlasten.

Wir fordern die komplette Weitergabe der Landesentlastungen an die Kommunen!

5. Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich

Bei der Kompensation des 120 Millionen Eingriffs in den Kommunalen Finanzausgleich können nicht die Zahlungen für den Bereich U3 angerechnet werden. Diese waren Leistungen der Konnexität für neue Aufgaben. Sie sind bereits verbraucht, weil sie das Land im Rahmen seiner Zahlungsverpflichtungen im Rahmen der neuen Aufgabe U3 zur Abwehr eines Urteils übernommen hat. Das Land kann sich nicht einen Betrag

für zwei unterschiedliche Pflichten doppelt anrechnen. Der Nachweis, dass der kommunale Finanzausgleich die vorhandenen eigenen Einnahmen so weit aufstockt, dass die kommunale Finanzausstattung auskömmlich ist, konnte nicht geführt werden.

Es wird eine Rücknahme des Eingriffes gefordert!

6. Auskömmlichkeit und Systembruch durch Einzelbetrachtung Grusi

Wenn man die Grundsicherungsentlastung auf der Einnahmeseite in die Zukunftsprognose für den Finanzausgleich einrechnet, dann muss auch die konkrete Ausgabenentwicklung entsprechend den Finanzplanungen auf der Ausgabenseite berücksichtigt werden. Wenn man allerdings Entlastungseffekte in die Berechnung einstellt, die erst in der Zukunft eintreten, diese aber in die Vergangenheit hineinprojiziert, dann ist das ein Systembruch, der willkürlich ist und insofern zur Rechtswidrigkeit des Finanzausgleiches führt!

7. Revision

Eine Revision muss das gesamte System des Finanzausgleiches berücksichtigen und darf nicht nur eine auf unzureichenden Grundpfeilern basierende Zahlenrevision sein!

Da sich gegenwärtig aus den Rechenwerken der kreisfreien Städte – anders als im kreisangehörigen Bereich durch die Aufteilung auf Kreise und Städte – viele Fakten nicht berechnen lassen, wurden Sie durch Schätzung unter Zugrundelegung einer unzureichenden und damit rechtswidrigen Regressionsanalyse ermittelt. Deshalb muss sichergestellt werden, dass künftig die Rechenwerke der kreisfreien Städte eine entsprechende Ermittlung möglich machen.

1.

Soziallastenansatz und unterschiedliche Anwendung von Einnahmen

Bei der **Berechnung des gesamten Finanzausgleiches**, also nicht nur auf der Ebene der Berechnung der Teilmassen, **müssen entweder die Ist-Einnahmen zugrunde gelegt** oder besser die **differenzierten gruppenspezifischen durchschnittlichen Nivellierungssätze** der kreisfreien Städte bzw. der kreisangehörigen Kommunen und zwar für alle mit **100 %** angesetzt werden!

Ansonsten kommt es bei den Ergebnissen zu Verzerrungen zu Ungunsten des ländlichen Raumes. Bisher war diese Ungleichbehandlung unschädlich, weil Kreise und kreisfreie Städte bei den Kreisaufgaben sowie die Gemeinden und kreisfreien Städte bei den Gemeindeaufgaben aus unterschiedlichen Töpfen bedient wurden. Dadurch hatte dies nur innerhalb der jeweiligen Gruppen Auswirkung. Dadurch, dass für die Kreisaufgaben Kreise und kreisfreie Städte sowie für die Gemeindeaufgaben Gemeinden und kreisfreie Städte jetzt aus jeweils aus einem Topf bedient werden, tritt dort ein Konflikt zutage und der § 7 neuer Fassung bekommt eine völlig andere Bedeutung als früher.

Rechnerisch konnte mangels Kenntnis der Grundlagen die Verteilung innerhalb des Topfes „Kreisaufgaben“ auf den Soziallastenansatz und die Wohnbevölkerung nicht nachvollzogen werden. Hier ergibt sich auch ein Widerspruch zwischen dem Gesetzestext und der Begründung des Entwurfes. Nach dem Gesetzeswortlaut müssen die gesamten Mittel auf den Soziallastenansatz verteilt werden. Nach der Begründung und den außerhalb des Entwurfes durch den Innenminister gegebenen Erläuterungen ist etwas ganz anderes gemeint. Unabhängig von der Frage, wie dieser handwerkliche Mangel zu beurteilen ist, muß er im Gesetzgebungsverfahren geheilt werden. Der Landtag als Gesetzgeber muß über die Verwendung des „Restes“ entscheiden. Die Wohnbevölkerung ist nicht die einzige Möglichkeit. Deshalb bedarf es einer Abwägung. Solange diese nicht erfolgt, liegt an dieser Stelle ein weiterer Abwägungsmangel vor, der den Entwurf auch in diesem Teil verfassungswidrig macht.

Der jetzige Soziallastenausgleich ist kein allgemeiner Finanzausgleich, sondern ein Sonderausgleich, der separat geregelt werden sollte. Die Gesamtausgaben der Landkreise betragen rund 1,2 Mrd. €, davon machen die Soziallasten mit knapp 0,7 Mrd. € gut die Hälfte aus. Letztere lassen keinen Schluss auf die finanzielle Gesamtbelastung der Landkreise zu. Mit einer Gewichtung von nahezu 85 % in der Teilschlüsselmasse sind die Soziallasten deshalb kein tauglicher Indikator für den Finanzausgleich bei den gesamten Kreisaufgaben. Sie stellen letztendlich eine unzulässige Regressionsanalyse dar. Der Anteil für den Soziallastenteil muss geringer sein und den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen.

Als **Begründung** für die Notwendigkeit wird angeführt, **dass die Belastung je EW in den kreisfreien Städten besonders hoch sei. Dieses Argument ist jedoch nicht tragfähig, es kommt nicht auf eine Belastung je Einwohner, sondern auf die gesamte Belastung mit Ausgaben an.** In der Diskussion wurde zur Erläuterung ein Vergleich Deutschlands mit China bemüht. Obwohl China ein größeres Bruttoinlandsprodukt habe, sei China nicht reicher, da das Bruttoinlandsprodukt je EW erheblich niedriger als das in Deutschland sei. Also sei Deutschland reicher.

Hierzu stellen wir ergänzend fest, dass z.B. auch die Sozialausgaben je EW in Deutschland erheblich über denen in China liegen. Nach der Logik des vorgelegten Entwurfes müsste aber bei einem (fiktiven) Finanzausgleich Deutschland erheblich mehr Erstattungen bekommen als China. Dass das nicht im Sinne eines Finanzausgleiches sein kann, dürfte an diesem Beispiel offenbar werden.

Der Entwurf enthält insofern einen Abwägungsmangel, weil bei dem Finanzausgleich der Schlüsselzuweisungen für Kreise und kreisfreie Städte bei den Kreisaufgaben zu

85 % auf die Soziallasten und nur zu 15 % auf die übrigen Aufgaben abgestellt wird. Wie die Begründung (II.2 b) Punkt 6) und auch das NIW-Gutachten ausführen machen die Soziallasten nur rund die Hälfte der konsumtiven Kreisaufgaben aus. Bei den Kreisen gibt es einen Ausgabenbedarf für die Kreis-(überörtlichen) Aufgaben von rund 1,3 Mrd. €. Auf die Soziallasten entfallen 0,73 Mrd. €. **Es findet keine Abwägung dahingehend statt, warum die zweite Hälfte bei der Festlegung des Verteilungsschlüssels nur mit 15% gewichtet werden soll und kann.** Es wird auch nicht abgewogen, ob nicht beispielsweise die Jugendhilfe, die Schülerbeförderung oder andere Aufgaben ein ähnliches quantitatives oder qualitatives Gewicht zukommt, dass sie bei der Festlegung des Verteilungsmaßstabes ebenfalls gesondert berücksichtigt werden müssten.

Das NIW hat in einem Gutachten für Thüringen festgestellt, dass es für die übrigen Kreisaufgaben (also ohne die Soziallasten) keinen Maßstab gibt, der den dafür erforderlichen Bedarf in einem Wert abbildet. Deshalb sei eine Regressionsanalyse unzulässig [siehe Gutachten Albers/Fromme]. Deshalb stellt es einen Abwägungsmangel dar, wenn praktisch die Hälfte der Kreisaufgaben mit 15 % beim Finanzausgleich gewichtet werden. Das läuft praktisch auf eine Regressionsanalyse hinaus, mit der die Aufgaben ausschließlich mit den Soziallasten bemessen werden, was im Ergebnis eine unzulässige Regressionsanalyse darstellt.

Unschlüssig ist auch die **Tatsache, dass bei den Soziallasten im Verhältnis der Kreise zu den kreisfreien Städten sich der tatsächliche Aufwand im Verhältnis 63 : 47 verhält und es sich bei den Mittelzuweisungen genau umgekehrt verhalten soll (46,3 % zu 53,7%).** Eine Umkehrung der Verhältnisse ist im kommunalen Finanzausgleich aber nicht erlaubt. Das kann man auch nicht, wie das Land mit einer höheren Sozialleistungsdichte begründen, denn auch bei den Bedarfsgemeinschaften sieht es ähnlich aus (Bedarfsgemeinschaften Kreise: 62,5 % zu Bedarfsgemeinschaften kreisfreie Städte 37,5 %). Damit befindet sich der Regierungsentwurf in einem systemwidrigen Zirkelschluss.

Abzug Soziallasten von der Einnahmekraft

Aus **systematischen Erwägungen** ist es ein Fehler, wenn nach § 3 Absatz 1 Satz 2 n.F. KFA die **Soziallasten von der Einnahmekraft bei der Bemessung der Finanzkraft abgezogen werden.** Hierbei muss zwischen der Bedarfsseite und der Finanzkraftseite unterschieden werden. Sie gehören jeweils auf unterschiedliche Seiten der Gleichung, um die Lücke zwischen Bedarf (Ausgangsmesszahl) und eigenen Finanzierungsmöglichkeiten (Finanzkraftmesszahl) objektiv ermitteln zu können. Wenn man hier auf einer Seite der Gleichung eine Vermischung durch Saldierung von Einnahmemöglichkeiten und Ausgabenbedarfen vornimmt, **erhalten diese Ausgaben ein doppeltes Gewicht, weil sie ja im objektivierten Ausgabebedarf (Ausgangsmesszahl) bereits enthalten sind** und damit auf beiden Seiten der Gleichung erscheinen. Durch den Vorwegabzug wird diesem Teilbereich und damit dieser Ausgabenfinanzierung ein Vorrang vor allen anderen Aufgaben eingeräumt, weil sie zu 100 % finanziert werden, während die anderen nur anteilig mit der Summe aus eigenen Einnahmen und FAG-Ergänzung finanziert werden.

Beim Soziallastenfaktor sei zudem ergänzend darauf verwiesen, dass die **Mitarbeiter des Innenministeriums** der AG Finanzausgleich zum folgenden Fazit gekommen sind:

„Sowohl bei den Kosten der Unterkunft und Heizung als auch bei der Kinder- und Jugendhilfe entstehen **signifikante Nettobelastungen für die Kreise und kreisfreien Städte.** Eine Berücksichtigung dieser Belastungen bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen erscheint daher auf den ersten Blick zumindest diskussionswürdig. Allerdings zeigen die Simulationen, dass eine

Berücksichtigung beider **Soziallastenansätze nur geringe Veränderungen im Vergleich zum bestehenden System zur Folge hat**. Insofern ist das Ergebnis der Untersuchung, dass die Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach Finanzkraft bereits ein gutes Instrument ist, um auch Ausgabenbelastungen durch Soziallasten zu berücksichtigen“.

Wenn das so ist, wie begründet die Landesregierung dann die Umkehr bei der Bewertung im Gesetzesentwurf? Welche Erkenntnisse sind seitdem neu hinzugekommen, die diese Abwägung in eine andere Richtung steuern? Die Kreise erwarten hier eine sachlich inhaltliche Antwort insbesondere in Bezug auf die erheblichen finanziellen Auswirkungen. Ein Verweis auf das Gutachten reicht dazu nicht aus, da hier ja nur eine Empfehlung ausgesprochen wurde, die zumindest sachlich nichts Neues beinhaltet, was auch nicht schon vorher bekannt war. Zugleich wäre näher zu begründen, warum die Anzahl an sogenannten KdU Bedarfsgemeinschaften nach SGB II ein geeignetes Zuordnungskriterium für Leistungsumfänge in der Jugendhilfe und in der Alten-, Behinderten- und Krankenpflege sein soll.

Auf vergleichbar große Zweifel trifft schließlich die Funktionsweise des neu konzipierten Soziallastenfaktors, mit dessen Hilfe das gesamte Leistungsspektrum der sozialen Sicherung und der Jugendhilfe abgebildet und bedarfsgerecht bedient werden soll – unter Aufgabe der für die Kreise sehr bedeutsamen KdU-Umlage. Hier ist zunächst festzustellen, dass die Kreise zwar die höheren Aufwendungen zu bewältigen haben, den kreisfreien Städten hingegen auf Grundlage einer höheren Dichte an SGB II-Bedarfsgemeinschaften deutlich mehr Mittel direkt zufließen sollen. **Jenseits von Behauptungen konnte hierzu bislang nicht hinreichend transparent belegt werden, dass es sich wirklich um einen bedarfsgerechten Ausgleichsmechanismus handelt,** der die einwohnerbezogene Mittelverteilung schließlich weitestgehend ersetzen soll. Die Kreise sträuben sich nicht grundsätzlich gegen eine besondere Berücksichtigung von sozialen Lasten, unter denen sie selbst seit Jahren massiv leiden. Bei einem derart gravierenden Systemwechsel ist hingegen der Nachweis unabdingbar, dass es sich nach Abschluss der Reform auch tatsächlich um einen zielsichereren Ausgleichsmechanismus handelt. Auch dies konnte bislang nicht hinreichend verdeutlicht werden.

Die Frage eines **Soziallastenausgleiches** ist aus Sicht des Landkreistages ohnehin auch **nicht gründlich genug untersucht worden** und in seinen Auswirkungen noch nicht abgewogen worden. Nach dem Sinn des Wortes könnte man meinen, dass durch einen Soziallastenausgleich diejenigen Kommunen, die in den letzten Jahren beziehungsweise auch zukünftig durch Sozialausgaben besonders stark belastet gewesen sind eine Entlastung erfahren sollten. Schließlich hatte offenbar die starke Belastung durch Sozialausgaben dazu geführt, dass die Haushalte dieser Kommunen stärker defizitär geworden sind als die derjenigen, die nicht durch hohe Sozialausgaben gebeutelt sind. Dazu passen würde auch die Aussage des NIW Gutachtens auf Seite 69, dass sich die Finanzsituation der kreisangehörigen Gemeinden im kreisangehörigen Raum besser darstelle als die der Kreise.

Umso überraschter wird man feststellen, dass nach Durchführung des Finanzausgleiches ein Teil der **Kommunen, die durch hohe Sozialausgaben belastet waren** und sind, nämlich die Kreise, **nun wesentlich schlechter gestellt werden sollen** als die kreisangehörigen Kommunen und die kreisfreien Städte. **Insofern erfüllt der vorgeschlagene Soziallastenausgleich nicht seinen Zweck.**

So wie der Soziallastenausgleich inhaltlich aufgebaut ist kann er das von der Landesregierung postulierte Ziel nicht erreichen. Wenn man der Auffassung ist, dass Belastungen durch Sozialausgaben stärker ausgeglichen werden sollen, muss die Teilmasse, in der die Sozialausgaben anfallen **gegenüber den anderen Teilmassen angehoben** bzw. verstärkt werden. In dem vom Gesetzentwurf vorgeschlagenen System wird der Hebel jedoch nur innerhalb der Teilmasse für Kreise und kreisfreie Städte angesetzt.

1.1

Steuerkraft der kreisfreien Städte wird zu niedrig dargestellt

Ergänzend zu den Ausführungen zu § 7 (Nivellierungssätze) wird die Ungleichbehandlung und damit Rechtswidrigkeit an dieser Stelle besonders deutlich. In § 9 geht es allein um die Aufteilung der Teilmasse für Kreisaufgaben durch Schlüsselzuweisungen an Kreise und kreisfreie Städte (nicht kreisangehörigen Gemeinden). Hierbei wird erstmals ein Soziallastenansatz angewandt. Damit soll ein Ausgleich bei unterschiedlicher Umlagekraft (der finanziellen Ausstattung einer Kommune) und sozialen Lasten geschaffen werden. Dabei werden die sozialen Belastungen eines Kreises/einer kreisfreien Stadt zu ihrer Umlagekraft ins Verhältnis gesetzt. Dies geschieht erstmals in einer gemeinsamen Teilmasse **ohne das bisherige feste Aufteilungsverhältnis** zwischen Kreisen und kreisfreien Städten. Die Einnahmekraft der kreisfreien Städte wird – anhand der durchschnittlichen sogenannten Nivellierungssätze des kreisangehörigen Bereiches berechnet.

Bei konkreter Betrachtung der Berechnungsmodalitäten wird die Ungleichbehandlung deutlich. Die Realsteuern werden zu 92 % in die Steuerkraft und damit die Einnahmekraft einberechnet, die Finanzausgleichleistungen zu 100 %. Dies führt dazu, dass bei den Kreisen – weil sie nur Zuweisungen als Einnahmen haben – die Einnahmen zu 100 % den ermittelten Finanzbedarf mindern, während es bei den kreisfreien Städten nur 92 % sind. Während die Berechnung der Umlagekraftmesszahl dazu führt, dass diese im Durchschnitt aller Kreise deren Ist-Einnahmen entspricht (da auf dieser Basis auch die Kreisumlage erhoben wird), werden bei der Berechnung der Umlagekraftmesszahl der kreisfreien Städte deren nivellierte Real-Steuern herangezogen; und zwar mit einem Nivellierungssatz auf Basis des kreisangehörigen Bereichs, der mit der Aufteilung der Teilmasse für Kreisaufgaben gar nichts zu tun hat. Im Ergebnis entspricht die Umlagekraftmesszahl der kreisfreien Städte also nicht deren Ist-Einnahmen, und damit ihrer vorhandenen Einnahmekraft, wie bei den Kreisen, sondern liegt erheblich niedriger. Dementsprechend werden die kreisfreien Städte faktisch arm gerechnet. Wenn dann im nächsten Schritt die **Sozialbelastungen bei einer Gruppe (Kreise) auf die Ist-Einnahmesituation angerechnet wird, bei der anderen Gruppe auf eine künstlich gering gerechnete Einnahmesituation fast ein Drittel der Finanzkraft wird nicht erfasst, entsteht eine Ungleichbehandlung, die zur Rechtswidrigkeit der angestrebten Regelung führt.**

Wenn nicht an zentraler Stelle (§ 7) eine andere Betrachtung der Nivellierungssätze vorgenommen wird, muss spätestens an dieser Stelle (§ 9 Abs. 3) die Regelung dahingehend verändert werden, dass die implizierte Ungleichbehandlung aufgehoben wird. Hierzu muss die Berechnung der Umlagegrundlagen in § 9 Abs. 3 Satz 3 angepasst werden.

Die Sozialbelastungen können nicht einerseits mit den Ist-Einnahmen ins Verhältnis gesetzt werden (Kreise), andererseits aber ins Verhältnis zu fiktiven Einnahmen, die deutlich geringer angesetzt sind, als die wirklich verfügbaren Einnahmen (kreisfreie Städte). Eine darauf basierende Berechnung der Kreisschlüsselzuweisungen ist rechtswidrig. Hier liegt eine willkürliche Ungleichbehandlung vor weil der materiell zu

verstehende Gleichbehandlungsgrundsatz fordert, bei allen Kommunen die volle Einnahmekraft anzurechnen. Da es in den Zentren (kreisfreien Städten) andere Abschöpfungsmöglichkeiten und auch in der Praxis andere Abschöpfungen gibt als im ländlichen Raum, muss dies durch gruppenspezifische differenzierte Nivellierungssätze erfolgen. Das ist im vorgelegten Entwurf nicht der Fall. Zwar ist der Wortlaut des § 7 im Wesentlichen unverändert. Er wirkt jetzt aber anders, weil im bisher geltenden KFA kreisfreie Städte aus unterschiedlichen Töpfen bedient wurden und nicht — wie jetzt erstmals bei einem einheitlichen Topf - direkt miteinander verglichen werden.

Es liegt auch keine andere inhaltliche Begründung dafür vor, warum nur die Durchschnittshebesätze des kreisangehörigen Raumes verwendet und die kreisfreien Städte somit bessergestellt werden. Es bestehen erhebliche Unterschiede zwischen dem Hebesatzniveau der kreisfreien Städte und des kreisangehörigen Raumes. Die gewogenen Durchschnittssätze für die Grundsteuer A/Grundsteuer B/ Gewerbesteuer betragen im kreisangehörigen Raum 395/328/344 und bei den kreisfreien Städten 395/490/420. Es wäre nicht sachgerecht, den Nivellierungssatz für alle Städte und Gemeinden durch die Hinzurechnung der Hebesätze der kreisfreien Städte nach oben zu treiben. Die städtischen Hebesätze würden für den ländlichen Raum praktisch nicht umsetzbar sein, in der Folge müssten diese Gemeinden aber Nachteile bei den Schlüsselzuweisungen hinnehmen.

Dadurch erscheinen die kreisfreien Städte „ärmer“ als sie in Wahrheit sind. Bei ihnen wird dann ein höherer Finanzbedarf, als Deckungslücke festgestellt. Damit erhalten sie proportional mehr Schlüsselzuweisungen als die Kreise und kreisangehörigen Gemeinden für die Gemeindeaufgaben und für die Kreisaufgaben sowie bei den Soziallasten. Das geht dann letztlich auch zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden, weil die fehlenden Mittel aus der Kreisumlage finanziert werden müssen. Bei den Gemeindeaufgaben sind die kreisangehörigen Gemeinden direkt benachteiligt. Das ist ein Systembruch, der verfassungswidrig ist, weil es für diese Ungleichbehandlung keinen sachlichen Grund gibt.

Zu diesem Punkt müssen nachvollziehbare und überprüfbare Berechnungen vorgelegt werden, die auf der Basis von 100 % Erfassung der Einnahmen und auf gruppenspezifischen gewogenen Hebesätzen, wie das in anderen Bundesländern üblich ist, beruhen.

Der Vergleich mit anderen Bundesländern zeigt, dass in z.B. Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt die Steuerkraftmesszahlen für kreisfreie Städte (in Mecklenburg-Vorpommern auch große kreisangehörige Städte) und kreisangehörige Gemeinden jeweils gesondert angesetzt werden. Diese Methode entspricht viel stärker dem Grundprinzip des Finanzausgleichs, wonach nur der Finanzbedarf ausgeglichen wird, der nicht durch eigene Steuerkraft gedeckt werden kann. **Darum schlagen wir vor, dass die Steuerkraftzahlen der Städte mit eigenen Nivellierungssätzen gebildet und diese dann zu 100 % angesetzt werden. Erst dann können die Belastungsdifferenzen zwischen den Kreisen und kreisfreien Städten vergleichbar dargestellt und sachgerecht ausgeglichen werden.**

Der Gutachter räumt auf Seite 2 im letzten Absatz ein, dass in den kreisfreien Städten durchaus die Möglichkeit besteht und in der Praxis auch umgesetzt wird, die Hebesätze stärker anzuspannen. Allerdings hat er dann im Gutachten die notwendige Konsequenz nicht gezogen und es bei dem einheitlichen Nivellierungssatz auf dem Niveau von rund 10 % unter den gewogenen Hebesätzen im kreisangehörigen Raum belassen. Damit hat er sich zu seiner These, dass die Nivellierungssätze einen Anreiz zum Ausschöpfen der

Einnahmemöglichkeiten schaffen müssen, in einen eklatanten Widerspruch gesetzt. Denn bei den kreisfreien Städten wird gerade dieser Anreiz nicht geschaffen, sondern durch die weit unter dem gewogenen Hebesatz liegenden Nivellierungssätze geradezu ins Gegenteil verkehrt. Der Gutachter räumt selbst ein, dass ein mögliches – aus der Sicht des Landkreistages aber keinesfalls richtiges – Gegenargument, das Risiko der Abwanderungsgefahr von Betrieben aufgrund des Hebesatzes ausgleichen zu müssen, im von Schleswig-Holstein angewendeten Zwei-Ebenen-Modell keine Rolle spielen kann. Insofern bietet schon das Gutachten für diese faktische Ungleichbehandlung keine tragfähige Begründung.

Ganz im Gegenteil: Durch diese Ungleichbehandlung, die für sich schon willkürlich und damit verfassungswidrig ist, verletzt das Land auch noch eine andere Handlungspflicht. Wenn durch die eigenen Einnahmen und die ergänzende Finanzausgleichleistung des Landes die kommunale Mindestausstattung bei den Finanzen nicht erreicht wird, wie das in Schleswig-Holstein unstreitig der Fall ist, muss das Land nach der Rechtsprechung der Verfassungsgerichtshöfe, namentlich des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes, die wegen der Rechtsgleichheit auf Schleswig-Holstein übertragbar ist, dafür Sorge tragen, dass alle Kommunen ihre Einnahmemöglichkeiten auch selbst ausschöpfen. Dies ist, wie bereits dargestellt, nur dadurch zu erreichen, dass für jede Kommune der Nivellierungssatz möglichst dicht an den gewogenen Hebesätzen der Vergleichsgruppe und damit den Einnahmemöglichkeiten der eigenen Kommune liegt. Im Falle der kreisfreien Städte wird in Schleswig-Holstein gegen diesen Grundsatz eklatant verstoßen.

Völlig unverständlich ist, dass der Innenminister und seine Gutachter, nachdem sie ihre Fehler erkannt und eingeräumt haben die Korrekturen nur für die Aufteilung der Teilschlüsselmassen durchführen, eine Korrektur der Aufteilung der Masse für Kreise und kreisfreie Städte jedoch unterbleibt! Damit werden in dieser Teilmasse offenbar ebenfalls für die Einnahmen der kreisfreien Städte Steuerkraftmesszahlen in Höhe von 92 % des kreisangehörigen Bereiches angesetzt, für die Kreise jedoch 100% ihrer Einnahmen! Wir fordern hier eine vollständige Offenlegung der Berechnungen und eine Korrektur!

1.2

Soziallastenausgleich und KdU-Umlage

Durch den Wegfall der KdU-Umlage sollen zunächst überwiegend die Gemeinden mit den größten Finanzproblemen, zu denen auch eine ungünstige Sozialstruktur beiträgt, am stärksten entlastet werden.

Die Erörterungsgrundlage II. 4 der AG FAG beleuchtet dies näher:

„Gemeinden mit vielen Grundsicherungsempfängern würden entlastet und solche mit wenigen Grundsicherungsempfängern belastet. Da Gemeinden mit hohen sozialgesetzlichen Belangen tendenziell auch steuerschwächer sind, würde der Wegfall der Finanzierungsbeteiligung den finanziellen Ausgleich zwischen den Gemeinden stärken.“

Dass Gemeinden mit hoher KdU-Umlage steuerschwächer sind, ist nur bedingt zutreffend. Es gibt nach unseren Feststellungen hohe KdU-Umlagen auch bei steuerstärkeren Gemeinden. Als Ersatz für die KdU-Umlage fallen die Schlüsselzuweisungen für die Kreise zwar höher aus, die Zuschussbedarfe für Soziallasten werden jedoch nicht voll übernommen, sondern nur zu rd. 40 % durch die Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich sozialer Lasten gedeckt. Hinzu kommt, dass die Schlüsselzuweisung umlagekraftabhängig ist. Systembedingt wird also vorausgesetzt, dass der weitere Ausgleich der tatsächlichen

Soziallasten durch die Kreisumlage erfolgt, wie die Erörterungsgrundlage 11.4 der AG FAG belegt, wo ausdrücklich davon gesprochen wird, **dass die Kreise die Kreisumlagesätze zum Ausgleich leicht erhöhen müssen.**

Wenn der geplante Wegfall der KdU-Umlage komplett durch eine Kreisumlageerhöhung kompensiert werden sollte, würde dies bei betroffenen Kreisen eine Kreisumlagenenerhöhung (voraussichtlich um mehr als 1,5 Punkte) erforderlich machen; so verhält es sich auch in anderen Kreisen. **Proberechnungen des Landkreistages auf Basis der Zahlen von 2013 ergeben, dass nur der geringste Teil von Gemeinden entlastet würden. In der Konsequenz davon müsste dann die überwiegende Zahl der kleinen ländlichen Gemeinden — auch der steuerschwächeren — zusammen die Beträge aufbringen, um im Wesentlichen die Städte und größeren Gemeinden zu entlasten.** Hinzu käme, dass die Schlüsselmasse für die Gemeindeschlüsselzuweisungen gesenkt werden müsste. Die Belastung der Gemeinden würde also tatsächlich noch etwas größer bzw. die Entlastung geringer.

Deshalb sollte diese Regelung generell noch einmal überprüft werden. Bei einer etwaigen Abschaffung bestehen **keine örtlichen Steuerungsmöglichkeiten** und –anreize mehr, einem Anstieg von KdU - Kosten in den Kommunen vor Ort, insbesondere was die Wohnraumbeschaffung für untere Einkommensgruppen anbelangt, entgegen zu wirken. Hinzu kommt, dass das Land die These des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages bisher nicht widerlegt hat, wonach **die kreisfreien Städte durch die Abschaffung der KdU – Umlage mehr Geld erhalten, obwohl sie vorher keine KdU-Umlage gezahlt haben.** Die Verrechnung der KDU-Umlage erfolgt laut Begründung des Gesetzentwurfes in die Teilmasse für Kreisaufgaben. Diese wird dann auf die Kreise und die kreisfreien Städte aufgeteilt. (Vgl. Gesetzentwurf S.54 unten). Dies wäre weder für die Kreise noch für den kreisangehörigen Bereich eine hinnehmbare Verfahrensweise.

Als Ersatz für die KdU-Umlage sollen stattdessen, den Kreisen höhere Schlüsselzuweisungen gewährt werden als bisher. 2014 würden die Schlüsselzuweisungen an die Kreise um 22,8 Mio. Euro höher ausfallen als nach geltendem Recht. Dafür entfallen KdU-Umlage (45,7 Mio. Euro) und Wohngeldzuweisungen (30,9 Mio. Euro) in Höhe von insgesamt 76,6 Mio. Euro. Die finanzielle Lücke beträgt mithin 53,8 Mio. Euro. Ein Entzug von Finanzmitteln in dieser Größenordnung kann nicht durch Einsparungen ausgeglichen werden.

Der drastische Einnahmeverlust der Kreise liegt hauptsächlich daran, dass die KdU-Umlage bislang ausschließlich den Kreisen zugute kam, während nun die entsprechend erhöhte Schlüsselmasse mit fragwürdig ermittelten Aufteilungsquoten mit den kreisfreien Städten geteilt werden muss. Soweit wir sehen, würde jede weitere Änderung bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen das neue System verwässern. Die Auswirkungen für die Kreise müssen darum unbedingt durch andere Maßnahmen abgemildert werden.

Geht man von einem Zuschussbedarf von 3.322 Euro je Person in Bedarfsgemeinschaft aus, haben die Kreise einen Zuschussbedarf von 457 Mio. Euro (Soziallastenmesszahl). Davon werden 222 Mio. über die Schlüsselzuweisungen ausgeglichen. Diesem Zweck wird ein Teil der Schlüsselzuweisungen „gewidmet“. **Es verbleibt nur noch wenig Schlüsselmasse für die übrigen Aufgaben (58,9 Euro pro Kopf), die nach Einwohnern verteilt wird. Wir erachten diesen Anteil als zu gering, denn bei steigenden Soziallasten würde dieser**

Anteil noch weiter sinken, möglicherweise würde für die Verteilung nach Einwohnern kaum noch etwas übrig bleiben. Wenn der KFA eine aufgabengerechte Finanzmittelausstattung sicherstellen soll, müsste die Schlüsselmasse bei wachsenden Soziallasten aus zusätzlichen Landesmitteln erhöht werden. Es muss wenigstens ein Mindestbetrag pro Einwohner garantiert werden, um für die anderen wesentlichen Kreisaufgabenausreichend Finanzmittel zur Verfügung zu haben.

Die grundlegenden Erwägungen zur **Einführung des Soziallastenansatzes bei den Kreisschlüsselzuweisungen** leiten sich aus einer entsprechenden Empfehlung des NIW-Gutachtens ab, die wie folgt konkretisiert wird (Seite 72 des Gutachtens):

Beide **Teilmassen sollten finanzkraftabhängig** auf Basis der bisher genutzten Finanzkraftmesszahl **verteilt werden**. Zu kritisieren ist, dass der **Gesetzentwurf die Gutachtenempfehlung verschärft**. Es wird der bisherige — allein nach KdU-Aufwand verteilte - Landesanteil an den KdU in die Teilmasse überführt und damit ebenfalls nach Maßgabe einer unzutreffend ermittelnder Umlagekraft verteilt.

Es wird gefordert, dass dieser Teilbetrag von 51 Mio. € in der bisherigen Weise verteilt wird! Auch hier sollte vielmehr weiterhin der von der Landesregierung immer wieder postulierte Grundsatz gelten: Das Geld folgt den Aufgaben!

2.

Teilmasse übergemeindliche Aufgaben

Die **Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben muss nach Auffassung der Kreise zum einen gedeckelt werden** und zum anderen Finanzzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben, die die Kreise für ihre kreisangehörigen Kommunen wahrnehmen berücksichtigen. Dabei müssen sich die Finanztransfers bei diesen Schlüsselzuweisungen zudem in Höhe der Deckungsquoten der übrigen Teilmassen bewegen. Im NIW Gutachten ist ihre maximale Masse auf rund 153 Mio € festgelegt worden. Eine Übernivellierung widerspricht der Landesverfassung, nach der eine Belastung mit Ausgaben ausgeglichen werden soll.

2.1.

Finanzierung übergemeindlicher Aufgaben

Das NIW-Gutachten ermittelt den Anteil der übergemeindlichen Aufgaben, indem es für die auf Seite 35 genannten Aufgabenbereiche die Differenz der jeweiligen Zuschussbedarfe der zentralen und der nichtzentralen Orte ermittelt und diese Differenzbeträge als übergemeindlichen Anteil ansetzt.

Bei den Kreisaufgaben wird nach gleicher Logik die Differenz zwischen den Zuschussbedarfen der Kreise und dem den Kreisaufgaben zugerechneten Anteil der Haushalte der kreisfreien Städte errechnet.

Hohe Aufwendungen der Kreise bei diesen Aufgaben vermindern folglich diese Differenzen und damit im Ergebnis das Gewicht der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben. Vor diesem Hintergrund ist zu kritisieren, dass die Schülerbeförderung nicht im Katalog der übergemeindlichen Aufgaben enthalten ist. Gemäß Tabelle 2-3 (Seite 14 des Gutachtens) haben die Kreise für die Schülerbeförderung 16,14 €/Ew aufgewendet, während der entsprechende Betrag sich bei den kreisfreien Städten nur auf 3,05 €/Ew belief. Die Berücksichtigung der Schülerbeförderung würde sich also durchaus spürbar auf das Gewicht der einzelnen Teilmassen auswirken.

Die Landesregierung begründet diese Nichtberücksichtigung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage (Drucksache 18/1402) damit, dass die Schülerbeförderung im Wesentlichen eine Kreisaufgabe sei und Kreisaufgaben per Definition keine übergemeindlichen Aufgaben seien. Diese Argumentation vermag nicht zu überzeugen:

Der Gutachter stellt fest, dass es **keine abschließende Liste** der übergemeindlichen Aufgaben gibt (NIW-Gutachten Seite 33), entwickelt daher eigene Kriterien zur Identifizierung solcher Aufgaben und erstellt anhand dieser Kriterien einen Katalog der im Gutachten berücksichtigten finanzausgleichsrelevanten übergemeindlichen Aufgaben. Sie steht auch im **Widerspruch zu der Tatsache**, dass das NIW-Gutachten (siehe unten) ausführt, **dass ein Kreis übergemeindliche Aufgaben wahrnimmt und schon kommunalverfassungsrechtlich für übergemeindliche Aufgabenerfüllung zuständig ist.**

In der weiteren Erläuterung seiner Vorgehensweise führt der Gutachter auf Seite 37 aus:

Die kreisfreien Städte können bei dieser Untersuchung als Gruppe behandelt werden, da sie in Schleswig-Holstein mit den Oberzentren deckungsgleich sind. Der Vergleich zwischen kreisfreien Städten = Oberzentren) und Kreisen ist damit begründet, dass ein Kreis, der eine übergemeindliche Aufgabe wahrnimmt, bereits seinen gesamten Verflechtungsbereich umfasst – die Einwohner der kreisangehörigen Gemeinden des Kreises entsprechen den Einwohnern des „Verflechtungsbereichs“ des Kreises.
(Hervorhebung von uns)

Folgerichtig enthält der vom Gutachter erstellte Katalog übergemeindlicher Aufgaben auch diverse Kreisaufgaben. Bei den für die Oberzentren errechneten Zuschussbedarfen für übergemeindliche Aufgaben entfallen **sogar annähernd 40 % auf solche Kreisaufgaben** (Tabelle 5-3, Seite 44 des Gutachtens).

Wenn der Gutachter die übergemeindlichen Aufgaben mangels einschlägiger Regelungen anhand eigener Kriterien identifiziert, so müssen diese Kriterien auch auf alle Aufgaben angewendet werden. Die Nichtberücksichtigung einer einzelnen Aufgabe mit Hinweis auf eine im konkreten Fall vorhandene gesetzliche Zuständigkeitsregelung ist angesichts dieser Gutachtensystematik willkürlich.

Es unterliegt keinem Zweifel, dass die Schülerbeförderung nach den vom Gutachter angesetzten Kriterien zum Katalog der übergemeindlichen Aufgaben gehört. Es wäre aus unserer Sicht auch nicht zu erklären, warum die Beschaffung eines Schulbuches für einen Schüler eine übergemeindliche Aufgabe sein soll, die Kosten für den Schulbus desselben Schülers aber nicht. Auch der Nahverkehr der Musikschulen und große Teile der Veterinäraufgaben gehören dazu.

Gutachter und Landesregierung kommen zu dem übereinstimmenden Ergebnis, dass neben den gemeindlichen Aufgaben (Ausgaben) auch die übergemeindlichen Aufgaben (Ausgaben) unterfinanziert sind. Dementsprechend wurden auch die übergemeindlichen Aufgaben im Zuge des Gesetzentwurfes deutlich besser dotiert. Nach Einschätzung des Gemeindetages kommen hingegen auch diese Mittel nicht dort an, wo man sie eigentlich hätte erwarten können. Maßgeblicher Grund hierfür dürften die Bestimmungselemente des NIW-Gutachtens sein, die bereits methodisch auf eine Begünstigung der Oberzentren abzielen.

Hierbei ist zu erwähnen, dass nach den **Berechnungen der Gutachter die Höhe der übergemeindlichen Aufgaben der kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit 53%**

berechnet wurde, diese aber nur noch rd. 43 % der betreffenden Schlüsselzuweisungen erhalten sollen.

Die Kreise, die selbst in nennenswertem Umfang übergemeindliche Aufgaben wahrnehmen, werden zugleich per Definition von einer Partizipation abgeschnitten und stattdessen auf die Kreisumlage verwiesen. **Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass auch die verbesserte Finanzausstattung für übergemeindliche Aufgaben ganz vorrangig dazu dient, die kreisfreien Städte auch auf diesem Wege noch einmal deutlich zu begünstigen.** Die ländlichen Zentralorte sowie die Stadtrandkerne werden durch den Gemeindetag demgegenüber bereits als Reformverlierer eingestuft.

Allerdings führen die im Gesetzentwurf enthaltenen Bestimmungselemente dazu, dass es in Abhängigkeit vom Umfang der jährlichen FAG-Masse hier gar zu einer den errechneten Bedarf überschreitenden Finanzausstattung kommen würde. Überhaupt führt die Nichtberücksichtigung von (anteiligen) Einnahmen in dieser Teilmasse dazu, dass damit eine ungerechtfertigte Begünstigung der übergemeindlichen Aufgaben – die Schaffung einer exklusiven und vom Leistungsvermögen unabhängigen Teilmasse – einhergeht. Auch dies halten wir aus systematischen Gründen rechtlich für zweifelhaft.

Da die diesbezügliche Kritik bereits an der Systematik des NIW-Gutachtens selbst ansetzt, sind auch an dieser Stelle grundlegende Zweifel an einer handwerklich sauberen Einbettung der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben angezeigt. Die Bewertung des Gemeindetages deutet schließlich in die gleiche Richtung.

Auch bei den übergemeindlichen Aufgaben hat es keine tatsächliche Erhebung der Aufgaben und der damit verbundenen notwendigen Ausgaben gegeben. Das wäre notwendig gewesen, um zu einer mangelfreien Abwägung zu kommen. Insofern wird ein weiterer durch die Rechtsprechung der Verfassungsgerichtshöfe notwendiger handwerklicher Schritt ausgelassen, der das Gesetz verfassungswidrig machen würde, wenn hier keine Abhilfe geschaffen wird. Dass dies möglich ist, hat das NIW in Thüringen bewiesen.

Hierzu noch einmal im Detail:

Das NIW-Gutachten beziffert die Ausgaben des Verwaltungshaushaltes im Bereich der überörtlichen Aufgaben mit ca. 100 Mio. € dazu addiert es übergemeindliche Kreisaufgaben mit rd. 30 Mio. € und interpoliert die dazugehörigen Aufwendungen des Vermögenshaushaltes (den es bei den Kreisen seit Einführung der Doppik nicht mehr gibt mit 20 Mio. €, so dass sich eine Summe von 153 Mio. € ergibt. Nach neuesten Berechnungen des Innenministeriums sollen demgegenüber 185 Mio. € verteilt werden. Nach dem Gesetzentwurf sollen also **mindestens 30 Mio. € an übergemeindlichen Schlüsselzuweisungen verteilt werden, für die es keine Kostenpositionen gibt!**

Abgesehen davon, dass das Verfahren nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht, ergibt sich nach dem neuesten Stand also eine Überfinanzierung. Aufgrund einer Steigerung der Finanzausgleichsmasse und der Quotenfestlegung von 15,16 % (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 nF) ergibt sich nun ein höherer Betrag als Zuweisung, als es der Gutachter überhaupt als Bedarf festgestellt hat. Da es sich nach den Ausführungen des NIW-Gutachtens um Netto-

Aufwendungen handelt, entsteht an dieser Stelle eine örtliche Überfinanzierung, die bei der Tatsachenerhebung durch die Gutachter nicht festgestellt wurde. **Insofern handelt es sich im doppelten Sinne um einen Abwägungsfehler bzw. eine willkürliche Ungleichbehandlung, denn bei allen kommunalen Aufwendungen geht der Regierungsentwurf von einer kommunale Eigenbeteiligung aus, nur hier nicht** und es ist davon auszugehen, dass die Quote anders festgelegt worden wäre, wenn die Überdeckung festgestellt worden wäre. Da sich solche Entwicklungen ständig von Steuerschätzung zu Steuerschätzung wiederholen können, müsste wohl ein Deckel auf dem Niveau der tatsächlichen Kosten eingezogen werden.

Angesichts der Tatsache, dass die Aufwendungen zu hoch geschätzt worden sind, ist an dieser Stelle über einen Betrag von 30 bis 50 Mio. € durch den Gesetzgeber neu zu entscheiden. Dieser könnte u.a. dazu verwendet werden, um die sachlich ungerechtfertigten einseitigen Belastungen der Kreisebene zu vermeiden.

Bei den überörtlichen Aufgaben haben die kreisangehörigen Gemeinden im Verhältnis zu den kreisfreien Städten eine Aufwendungsquote von 57 : 43 %. Bei der Schlüsselzuweisung für den überörtlichen Wirkungskreis ist es jedoch umgekehrt.

Abgrenzung der örtlichen (gemeindlichen) und überörtlichen (Kreis)Aufgaben bei den kreisfreien Städten

Durch die neue Systematik der Zusammenfassung in zwei Töpfe und einheitliche Finanzierung der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte aus dem Gemeindeaufgabentopf (§5) sowie der Kreise und der kreisfreien Städte aus dem Topf für Kreisaufgaben (§ 9), wurde die Trennung dieser Bereiche erforderlich. Sie ergibt sich für den Bereich der kreisfreien Städte aus den bisherigen Rechenwerken nicht. Im Bereich der Kreise wurde sie vom Gutachter anhand der Kreishaushalte einerseits und der Haushalte der kreisangehörigen Gemeinden andererseits vorgenommen. Da eine Erhebung nicht vorgenommen wurde, hat sich das NIW-Gutachten damit beholfen, dass es die Haushalte der kreisfreien Städte anhand des Verhältnisses der entsprechenden Ausgaben im Kreisbereich aufgeteilt hat. Dabei wurden die Gemeindeausgaben der kreisangehörigen Gemeinden auf den Einwohner umgerechnet. Bei den kreisfreien Städten hat man dann den Anteil der Gemeindeaufgaben dadurch berechnet, dass der Einwohnerwert für die Gemeindeaufgaben aus dem kreisangehörigen Bereich mit der Zahl der Einwohner multipliziert wurde. Der Anteil für die Kreisaufgaben ergibt sich nach der Logik des NIW-Gutachtens dann aus der Differenz zwischen den Gesamtausgaben und den so berechneten Gemeindeaufgaben. **Diese Methode ist unzulässig, weil sie nicht mit Fakten belegt ist.** Dies ist schon im Gutachten Albers/Fromme dargelegt. Die Gemeindeaufgaben in den Zentren sind sowohl in der Qualität als auch in der Quantität und ihren Kosten völlig andere als im ländlichen Raum. Wenn man aber schon vorübergehend einen Hilfsweg gehen will, dann ist der im NIW-Gutachten **gewählte Ansatzpunkt falsch. Die überörtlichen (Kreis-) Aufgaben sind wesentlich stärker** durch Gesetz und Verordnungen geregelt, so dass durch diese Normung die Aufgaben stärker einheitlich strukturiert sind und damit auch der Aufwand eher vergleichbar ist, als bei den gemeindlichen Aufgaben.

In jedem Fall liegt hier ein verfassungsrechtlich erheblicher Abwägungsmangel vor, der spätestens in der nächsten Revision durch eine Untersuchung beseitigt werden muss.

Das zentralörtliche System wird zudem bei dieser Bewertung der Teilmasse zweckentfremdet, um neue Finanzzuweisungen zu begründen. Dazu ist es nicht geeignet und auch nicht dafür geschaffen worden! Es ist im Landesplanungsgesetz verankert und wurde geschaffen um u.a. Ansiedlungen von großflächigem Einzelhandel zu steuern. Insofern müsste das zentralörtliche System als Anknüpfungspunkt für übergemeindliche Aufgaben, was es nach unserer Kenntnis nur in Schleswig-Holstein gibt, grundsätzlich in Frage gestellt werden. Es befasst sich im Übrigen gar nicht mit irgendeiner Aufgabenerfüllung ist insofern nicht geeignet!

2.2

Theater

Auch die Zuschussbedarfe der kommunalen Theater werden über die übergemeindlichen Schlüsselzuweisungen mitfinanziert. Zusätzlich wurde vom Innenministerium ein Vorwegabzug geschaffen. Insofern liegt nach unserer Auffassung zumindest eine Überfinanzierung vor. Auch die Ausführungen des Gutachtens zum Theaterbereich klären unsere offenen Fragen nicht. Selbst wenn die Auffassung des Gutachtens, dass es keine Doppelanrechnung geben würde, zutreffen würde, läge eine Rechtsverletzung insofern vor, als 100 % Finanzierung durch das Land gegeben wäre, wie der Gutachter selbst auf Seite 6 Abs. 2 ausführt. Da Theater eine kommunale Aufgabe ist, muss die Trägerkommune auch einen Eigenanteil tragen. Und insofern würde die vom Gutachter aufgezeigte 100%-Finanzierung in Kiel sowohl im Verhältnis zu anderen Theaterträgern als auch zur Systematik des Finanzausgleiches im Widerspruch stehen.

Laut Ausführung des NIW-Gutachtens sind die Dotierungen für die überörtlichen Aufwendungen die Nettobedarfe zu 100 % angesetzt .Also sind die Theater unter Einbezug der Vorwegzuweisungen zu 100% finanziert. Da nun im Laufe des Verfahrens gegenüber dem Zeitpunkt der Gutachtenerstellung die Vorwegzuweisung erhöht wurde und der Gesamtbedarf der überörtlichen Aufgaben nicht reduziert wurde, ist zumindest insoweit eine **Doppelfinanzierung gegeben**. Auch insoweit wurde auf der Basis falscher Tatsachen entschieden.

Im Übrigen haben die **Gutachter des NIW** unter Berücksichtigung aller Ausgaben eine **Empfehlung abgegeben**. **Ein zusätzlicher Vorwegabzug war nicht die Idee eines Gutachters, sondern ist vom Innenministerium in den Gesetzentwurf aufgenommen worden.** Auch das spricht für eine Doppelfinanzierung, da, falls es nicht so gewesen wäre, der Gutachter ja auf eine Unterfinanzierung hätte hinweisen müssen und eine entsprechende Empfehlung aussprechen müssen.

Zudem fällt auf, dass eine Teilmasse enorm wächst, und zwar die Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben. Diese Masse kann deshalb anwachsen, da in ihrer Aufstellung keine Einnahmen, so wie bei Ermittlung der anderen Teilmassen üblich, gegengerechnet werden. **Dieses geschieht ohne sachlichen Grund!** Warum sollen übergemeindliche Aufgaben zu wesentlich höheren Prozentsätzen erstattet werden als andere Aufgaben?

In der Neuberechnung des Innenministers erhält diese Teilmasse nun rd. 185 Mio. €. Diese Rechenauswirkung eines verquastem Systems führt dazu, dass alle übergemeindlichen Aufgaben der Kommunen im Lande nun fast vollständig aus Schlüsselzuweisungen bezahlt werden können. **Man kann sich also zukünftig (sofern man nicht Kreis ist) seine übergemeindlichen Aufgaben fast vollständig erstatten (also von anderen bezahlen) lassen.** Wenn das die Absicht des Innenministers sein sollte, fehlt zumindest die Erwähnung und Abwägung dazu.

Einen Systembruch stellt es auch dar, wenn die Unterdeckung bei der kommunalen Finanzierung in Teilbereichen, z. B. bei den kreisfreien Städten, teilweise zurückgeführt wird und derselbe Sachverhalt bei den Kreisen nicht verändert werden soll, z.B. durch eine Zuordnung des Sachverhaltes in die Teilschlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben. Das ist eine Ungleichbehandlung der Einwohner im kreisangehörigen Bereich gegenüber denen im kreisfreien Bereich, ohne dass dafür eine Begründung gegeben wird, die das rechtfertigen könnte, und das auch noch auf Kosten der benachteiligten Gruppe.

Für die Bestimmung des Bedarfes bei Übergemeindlichen Aufgaben stellt sich die Frage, warum überhaupt eine abschließende Liste gewählt wird. Die Kreise erfüllen schon von ihrer gesetzlichen Aufgabenstellung her viele übergemeindliche Aufgaben. Warum werden diese nicht in der Teilmasse übergemeindliche Aufgaben mit berücksichtigt? In dieser Teilmasse werden im Übrigen bei der Bemessung der Finanzzuweisungen keine Einnahmen abgezogen. Fraglich ist auch, warum nur Aufgaben der Gemeinden berücksichtigt werden und somit eine Ungleichbehandlung bei der Aufgabenerfüllung zementiert wird.

3.

Kreisumlage § 19

§ 19 FAG neuer Fassung Kreisumlage ist in seiner vorgeschlagenen Form verfassungswidrig und muss geändert werden. Schon nach § 19 Abs. 1 –wie in der geltenden Fassung.– ist die Kreisumlage ein subsidiäres Finanzierungsmittel. Wollte man dem § 19 Abs. 3 Satz 2 eine andere inhaltliche Bedeutung unterlegen, dann verstieße er gegen den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung. Wie das Bundesverwaltungsgericht jüngst entschieden hat, **gilt der Grundsatz der Gleichwertigkeit der Aufgabenqualität von Land und Kommunen auch im Verhältnis Gemeinden und Landkreise, denn beide haben eine eigene Selbstverwaltungsgarantie.** Sie müssen sie auch beide materiell erfüllen können. Deshalb kann § 19 Abs. 3 in der neuen Fassung keine weitere materielle Wirkung entfalten, als § 19 Abs. 1. Andernfalls ergäbe sich eine Verschiebung der demokratischen Gewichte, denn der Kreistag hätte nicht mehr das uneingeschränkte Haushaltsrecht.

3.1.

Allgemeine Kreisumlage

Eine Umlage von den kreisangehörigen Gemeinden ist nach § 19 Abs. 1 zu erheben, soweit die sonstigen Einnahmen oder Erträge und Einzahlungen eines Kreises seinen Bedarf nicht decken. Zur Ausnutzung der Einnahmequellen hat das Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht in Schleswig in seinem Urteil vom 12.12.2007 Stellung bezogen. Danach ist ein Kreis nicht verpflichtet, alle irgendwie erschließbaren Einnahmemöglichkeiten vorrangig ausschöpfen:

„Es fehlt bereits an der von der Antragstellerin unterstellten Subsidiarität der

Kreisumlage gegenüber einer bloßen Einnahmemöglichkeit. 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 vorgesehen 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 (ebenso BayVGh, Urteil vom 27.07.2005).“

Mit der Neuregelung in Abs. 3 Satz 2 und 3 sollen die Darlegungspflichten für die Kreise erhöht 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.“ In der Begründung heißt es, der Dialog zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden solle gefördert werden. Kreisumlagesätze könnten nur erhöht werden, wenn das im Einzelfall nachweislich erforderlich sei.

Abs. 3 Satz 2 des Gesetzentwurfes kann u. E. keine rechtliche Wirkung entfalten. Nimmt man die Formulierung wörtlich, müssten die Kreise vorrangig jede andere Einnahmequelle oder Sparmöglichkeit ausschöpfen, d. h. die Kreise hätten selbst kein Entscheidungsrecht mehr darüber, ob sie eine mögliche Einnahmequelle nutzen wollen oder nicht. Sie müssten darüber hinaus alle freiwilligen Leistungen streichen. **Eine solche Regelung beschränkt die Kreise in ihrem verfassungsrechtlich garantierten Recht auf Selbstverwaltung und ist damit verfassungswidrig.** Es stellt sich konsequenter Weise auch die Frage, ob ggf. gar Kredite vorrangige Einnahmen wären, was nicht sein kann.

Nach Abs. 3 Satz 3 soll der Kreis in der Anhörung seine Maßnahmen zur Vermeidung der Erhöhung darlegen. Grundsätzlich sei vorweggesagt, dass eine Erhöhung des Hebesatzes – wenn irgend möglich – vermieden und eine Entscheidung darüber niemals leichtfertig getroffen wird. Theoretisch kann aber eine Anhörung allein schon durch einen Fehlbedarf im Haushaltsentwurf des Kreises gerechtfertigt sein, auch ohne dass schon vor der Anhörung Einsparungen beschlossen wurden. Schließlich hätte der Kreis beispielsweise dann keine Veranlassung, von vornherein bei sich zu sparen, wenn die Haushalte der kreisangehörigen Gemeinden keine Fehlbedarfe aufweisen würden. Das Beispiel soll zeigen, dass nicht von vornherein nur der Kreisebene der Sparzwang auferlegt werden kann, denn auch zwischen den beiden kommunalen Ebenen gilt der Grundsatz der Gleichwertigkeit der Aufgaben. Dies wurde erst jüngst durch das Bundesverwaltungsgericht am 21.02.14 noch einmal klar gestellt,

„Die Höhe der Kreisumlagequote kann nur individuell für jeden Kreis aus der Abwägung der gegenseitigen Interessenlagen gefunden werden, deren Eckpfeiler das Belassen eines vernünftigen eigenständigen finanziellen Entfaltungsspielraums der Gemeinden und die Verpflichtung derselben sind, einen angemessenen Beitrag zur Aufgabenbelastung und Finanzierungssituation der Kreise zu leisten.“ (Vgl. Urteil OVG Schleswig vom 20.12.1994)

Im Rahmen der Anhörung haben die Gemeinden die Möglichkeit, die Auswirkungen einer Hebesatzerhöhung auf ihre Haushalte darzulegen. Erst danach wägt der Kreistag zwischen den widerstreitenden Interessen ab und trifft seine Entscheidung, ob und welche Maßnahmen zur Vermeidung einer Hebesatzerhöhung getroffen werden. Die logische zeitliche Abfolge macht es also unmöglich, bereits vor der Anhörung endgültig über Maßnahmen zur Vermeidung einer Erhöhung zu befinden.

Die vorgesehene Neuregelung würde die Konflikte zwischen den kommunalen Ebenen unnötig verschärfen und Rechtsstreit auslösen. Die bisherige Praxis mit ihren Anhörungen und intensiven Diskussion im kreisangehörigen Bereich, die jährlich um die Kreisumlage geführt werden, zeigen auch, dass es in der Praxis kein Defizit gibt, das eine entsprechende Regelung erforderlich machen würde. **§ 19 Abs. 3 Satz 2 und 3 müssen aus den genannten schwerwiegenden Gründen ersatzlos wieder gestrichen werden.** Wir würden es vielmehr begrüßen, wenn die Darlegungspflichten der Gemeinden konkretisiert würden. Während die Gemeinden im Rahmen der Anhörung den aktuellen Haushaltsentwurf des Kreises erwarten, sind sie selbst oft nicht bereit, ihre eigenen aktuellen Plandaten offenzulegen und erschweren dem Kreistag damit die erforderliche Abwägung.

Die gewählte Formulierung bildet die Grenze für Kreisumlageerhöhungen auf den Haushaltsausgleich. Eine eigentlich erforderliche und über den reinen Haushaltsausgleich hinausgehende angemessene Verzinsung des Anlagekapitals, ein Inflationsausgleich und das Schaffen einer angemessenen Vorsorgeposition ist damit ausgeschlossen. Damit könnte auch ein ggfs. notwendiger Abbau von vorgetragenen Jahresfehlbeträgen nicht erfolgen und entfielen auch die vorgesehene Bildung einer Ergebnis-Rücklage, was jeweils nur bei einer über den reinen HH-Ausgleich hinausgehenden Erwirtschaftung von Überschüssen gelingen könnte.

Die Formulierung widerspräche sogar den vom Innenministerium selbst herausgegebenen Erläuterungen zur GemHVO-Doppik. Dort heißt es zu § 26 - Haushaltsausgleich: "(...) Ziel der Gemeinde muss es sein, ihr Eigenkapital zu erhöhen, da sowohl durch die Preissteigerung als auch durch erhöhte Anforderungen von Bürgerinnen und Bürgern und Wirtschaft an die öffentliche Infrastruktur ein stetig sich erhöhendes Anlagevermögen der Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Nur wenn das Eigenkapital ebenfalls entsprechend zunimmt, kann das Verhältnis der Finanzierung des Vermögens der Gemeinde durch Eigenkapital und Fremdkapital gewahrt bleiben.(...)" Angesichts des bei mehreren Kreisen vorhandenen negativen Eigenkapitals würde hier ein Widerspruch manifestiert.

Da es nach dem Gesetz bei Defiziten nach wie vor die Verpflichtung der Kreise gibt, nicht gedeckte Bedarfe über Kreisumlagenerhöhungen auszugleichen, kann man die Folgen der Änderungen bereits abschätzen. Durch nach jetziger Einschätzung notwendige Kreisumlagenerhöhungen werden aus den im Gesetzentwurf aufgezeigten 900 Gewinnern 754 Verlierer. Es gibt nicht einmal einen Unterschied sollten Kreise zunächst über Kreditaufnahmen ihre Finanzierung sichern, da Kreisschulden gleichzeitig Gemeindeschulden sind, hier also nur eine zeitliche Streckung bzw. Verzerrung erfolgen würde. Außerdem würden Zins und Tilgung den Liquiditätsbedarf der Kreise erhöhen.

Immer schon hatte der Landkreistag kritisiert dass staatliche Aufgaben durch Zuweisungen und Aufgaben der Selbstverwaltung über die Kreisumlage finanziert werden müssten. Der Anteil der durch Kreisumlage finanzierten staatlichen Aufgaben ist bereits heute schon zu hoch. Durch die Umsetzung des Gutachtens und des

Gesetzentwurfes in seiner jetzigen Form würden noch mehr staatliche Aufgaben über Kreisumlagen finanziert werden müssen. **Die umgekehrte Richtung ist jedoch gefordert!**

Die Landesregierung ist jedoch nicht nur Vertreterin eines Teils der Kommunen, sondern hat für gleichwertige Lebensverhältnisse im ganzen Land zu sorgen! Dieses Ziel wird durch den Gesetzentwurf jedoch ins Gegenteil verkehrt. Eine schlüssige Begründung, warum dieses geschehen soll, liefert der Gesetzentwurf ebenfalls nicht.

Das **Innenministerium** als kommunale Aufsichtsbehörde hat **mit 6 Kreisen Konsolidierungsvereinbarungen** zum Defizitabbau geschlossen. Dabei wurden **Einsparpotenziale festgelegt und die Kreise gezwungen, diese unter Einschränkung ihrer Selbstverwaltungsrecht gezwungen, diese umzusetzen.** Wenn dieses von der Kommunalaufsicht richtig und umfassend bewertet worden ist, **dürfte es bei diesen Kreisen gegenwärtig keine weiteren Einsparpotenziale geben.** Deshalb muss der Innenminister als oberste kommunale Aufsichtsbehörde und als Behörde zur Genehmigung der Haushalte darlegen, wie künftig mit Haushaltsgenehmigungen umgegangen werden soll, wenn es bei diesen Kreisen reformbedingt zu erheblichen Mindereinnahmen kommt. Nach den auch künftig weiter geltenden Regeln für die Kreisumlage müssen die Kreise diese Differenz über die Kreisumlage ausgleichen. Insofern steht die Aussage, dass es bedingt durch die Reform nicht zu Kreisumlage-Erhöhungen kommen müsse, im Widerspruch zu ihren Inhalten. Dabei ist selbstverständlich, dass allein die formale Tatsache der Reform kein Grund für eine Veränderung der Kreisumlage ist, dass aber die durch die Reform geschaffenen Finanzlücken bei den Kreisen praktisch durchgängig zu einer Kreisumlage-Erhöhung zwingen werden, selbst wenn die gegenwärtig gute konjunkturelle Lage dieses noch überdecken sollte.

Insgesamt ist der Entwurf auch dadurch handwerklich mangelhaft, dass er diese notwendigen Entscheidungen zur Kreisumlagefestsetzung, wie sie das NIW-Gutachten sehr klar aufgezeigt hat, nicht darlegt. Die geplante Verlagerung von rund 75 Millionen € (bzw. 53 Mio. € mit konjunkturell geschönten 2014er Zahlen) von den Kreisen und den kreisangehörigen Kommunen zu den kreisfreien Städten **führt ohne anderweitige Entlastung zwangsläufig zu einer Erhöhung der Kreisumlage.** Die Tatsache, dass **ein anderer Eindruck erweckt wurde und weiterhin behauptet wird, macht den Mangel in der Abwägung und damit den handwerklichen Mangel des Gesetzes deutlich.** Es werden, um in der Sprache des Landes zu sprechen, aus 900 Gewinnern 754 Verlierer. Dass dies bei den Abwägungen offenbar keine Rolle gespielt hat, stellt einen verfassungsrechtlich erheblichen Abwägungsmangel dar.

3.2.

Zusatzkreisumlage und Finanzausgleichsumlage

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.

Die Vermischung von Zusatzkreisumlage und Finanzausgleichsumlage ist systemfremd. Bei der Zusatzkreisumlage handelt es sich um ein reines internes Mittel der kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen des innerkreislichen Finanzausgleiches, von dem die übrigen Kommunen des Landes nicht berührt werden. Es ist daher unbedingt erforderlich, dass in dem Gesetzentwurf weiterhin die Möglichkeit der Erhebung einer Zusatzkreisumlage besteht und entsprechend niedriger die Finanzausgleichsumlage angesetzt wird. Nur so ist es den Kreisen möglich, ihre Kernaufgaben durch eine aktive Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion weiterhin wahrzunehmen.

4.

Grusi – Entlastung

Mit der Nichtweitergabe von 36 Mio. € Grundsicherungsmitteln (Basis Abrechnung 2011) in der ersten Runde verstößt das Land Schleswig-Holstein gegen die bundesweit und überparteilich getroffene Vereinbarung, die Kommunen insgesamt um 8,5 Milliarden € zu entlasten. Wir fordern die komplette Weitergabe der Landesentlastungen an die Kommunen!

Finanzielle Entlastung SGB XII

Fehlerhaft ist auch die Art und Weise, wie die **finanzielle Entlastung der Kommunen durch den Bund über den technischen Weg der Übernahme der Finanzierung der Grundsicherung** durch den Bundeshaushalt in das Verfahren eingeführt wird. Zunächst ist festzustellen, dass der Bund aus seiner Kasse die Kommunen um 8,5 Mrd. € entlasten will. Dabei geht es nicht um die derzeitigen Kostenträger der Grundsicherung, das war nur der technische Weg. Deshalb gehören 100 % dieser Mittel in den kommunalen Bereich. Jegliche „Entnahme des Landes“ verstößt gegen die entsprechenden überparteilichen Entscheidungen des Fiskalpaktes aus dem Februar 2011 (vgl. dazu Gutachten Fromme/Albers Seite 20ff.). Die interkommunale Verteilung dieser Entlastung muss im kreisangehörigen Raum über die Kreisumlage erfolgen, so es denn tatsächlich auch etwas zu verteilen gibt.

Darüber hinaus ist es willkürlich, diesen **Entlastungseffekt einseitig nur bei den Kreisen** anzurechnen. Er tritt bei den kreisfreien Städten ebenso ein und muss auch dort in der Wirkung berücksichtigt werden. **Keinesfalls kann dieses Argument in der Weise angeführt werden, dass dadurch bei den Kreisen eine Entlastung eintreten würde, die Spielraum für eine Umverteilung in Richtung kreisfreie Städte schafft. Die Ungleichbehandlung von kreisfreien Städte und Kreisen stellt einen verfassungswidrigen Systembruch dar.** Weiter beinhaltet der Regierungsentwurf dadurch einen Systembruch, dass er bei der Verwendung eines Referenzzeitraumes von 2009 bis 2011 an dieser Stelle spätere – nach 2011 eintretende - und künftige Entlastungen – die Endstufe wird erst 2014 erreicht – in die Entscheidungsgrundlagen einbezieht, bei den Belastungen aus diesem Bereich aber **statisch am Referenzzeitraum festhält, also die von ihm angewandte ausschließliche vergangenheitsbezogenen Betrachtung an dieser Stelle durchbricht und nur hier einseitig Zukunftsbetrachtungen anstellt.** Seriös hätte man das nur tun können, wenn man insgesamt zu allen Fragen eine Betrachtung über den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung angestellt hätte.

Insgesamt stellt sich die Umsetzung der Übernahme der Grundsicherung in Schleswig-Holstein als ein erneutes kommunales Sonderopfer in Höhe von rd. 36 Mio. € (Abrechnung 2011) zu Gunsten des Landes dar, da die ungebrochene Kostendynamik in allen übrigen Bereichen einen Mittelverbleib im System der sozialen Sicherung zwingend erforderlich macht.

Mit der GruSi-Entlastung der Kommunen im Fiskalpakt sollte nur der Weg beschrieben werden, wie Mittel des Bundes in kommunale Kassen kommen könnten. Keineswegs war damit eine Entlastung der Länder gemeint.

Das Gutachten ist durch die Verwendung von Zahlen der Jahre 2009 bis 2011 ausschließlich Vergangenheitsorientiert. Diese Zeit wurde offenbar auch nicht ohne Grund gewählt, denn als 2012 – den Beginn der GruSi-Entlastung durch den Bund- würden sich fortlaufend die Entlastungswirkungen bei den kreisfreien Städten zeigen und damit das tatsächliche Verhältnis zu den Kreisen bei den Kreisschlüsselzuweisungen offener werden. Der Referenzzeitraum müsste erweitert werden bis einschließlich 2014! Einzig im Bereich Grundsicherungsentlastung SGB XII wurde dieser Grundsatz gebrochen und eine einzelne,

zufällig gegriffene Entwicklung mit darüber hinaus nur selektiven Belastungsfolgen einbezogen. Andere Entwicklungen(z.B. starke Ausgabensteigerungen z.B. im Bereich Eingliederungshilfe und Jugendhilfe bleiben unberücksichtigt. **Dieses ist ein Systembruch!**

Das Land Schleswig-Holstein hat übrigens im Bundesrat der beschlossenen Entlastung der Kommunen beim Fiskalpakt zugestimmt. Die Steigerungsraten der Kreise und kreisfreien Städte in den Ausgabenblöcken Eingliederungshilfe, Jugendhilfe und ÖPNV verlaufen dabei nahezu parallel!! Es gibt also keinen Grund, die Entlastungen hierzu in anderer Weise weiter zu reichen bzw. vorzuenthalten, bzw. beide Gruppen unterschiedlich zu behandeln und eigene Leistungsbeteiligungen angesichts der ungebrochenen Kostendynamik dort noch zurückzunehmen.

Wie dargelegt, kann die Anrechnung der Entlastungszahlungen des Bundes bei der Grundsicherung **weder einseitig bei der Gewichtung der Teilmassen** noch an anderer Stelle **nur als Entlastung bei den Kreisen bzw. dem kreisangehörigen Raum ins Feld geführt werden.** Deshalb muss sie zwingend so aus dem Entwurf genommen werden! Im Übrigen verweisen wir darauf, dass **entsprechende Überlegungen bei vergleichbaren Entlastungen in anderen Bereichen nicht angestellt wurden**, wie beispielsweise bei den Konnexitätsmitteln für die U3-Förderung des Landes.

Die Kreise erwarten, dass der Anteil der Grundsicherungsentlastung nach dem SGB XII den Kreisen und kreisfreien Städten ungeschmälert zur Verfügung gestellt werden muss. Es ist eine **Entscheidung der Kreise**, diese Entlastung weiter zu geben oder anders als Entlastung zu verwenden.

Im Übrigen war die Entlastung der **Grundsicherung bereits in der Haushaltsplanung der Kreise enthalten** und verplant. Ohne diese Entlastung können die Haushalte nicht ausgeglichen werden. Das müsste auch dem Innenministerium bekannt sein, da die Haushalte dort vorliegen! Trotz einberechneter Entlastung werden die Kreise entsprechend ihrer Planung (Stand November 2013) **2014 lediglich Überschüsse von rd. 15 Mio. € erwirtschaften, bei dieser Betrachtung sind die aufgelaufenen Defizite (geschätzt 2013 rd. 300 Mio. €) nicht zu vergessen!** Ebenso wenig dürfen die Kostensteigerungen in den Bereichen Jugend, Soziales und ÖPNV **nicht** vernachlässigt werden. Diese Steigerungen werden voraussichtlich auch beim Ansteigen der FAG Schlüsselmasse in den nächsten Jahren eine **spürbare und nachhaltige Verbesserung der Kreissituation verhindern.**

5. Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich

5.1 120 Mio € Eingriff

Bei der Kompensation des 120 Millionen Eingriffs in den Kommunalen Finanzausgleich können nicht die Zahlungen für den Bereich U3 angerechnet werden. Diese waren Leistungen der Konnexität für neue Aufgaben. Der dokumentierte **120 Mio € -Eingriff** des Landes ins bestehende kommunale Finanzausgleichsgesetz soll nach dem Willen der Landesregierung laut § 3 zudem zukünftig nicht mehr sichtbar sein, entgegen der Forderungen in der Arbeitsgruppe FAG! **Das Land wird aufgefordert, den Eingriff endlich rückgängig zu machen.** Die Kreise haben durch den Eingriff bisher in etwa so viel verloren, wie ihre aufgelaufenen Defizite in der Summe ausmachen.

Zwar sind die Ausführung zur Auskömmlichkeit des Finanzausgleiches vertieft worden, aber der Nachweis, dass der kommunale Finanzausgleich die vorhandenen eigenen Einnahmen so weit aufstockt, dass die kommunale Finanzausstattung auskömmlich ist, konnte nicht geführt werden. Die Summe der aufgelaufenen Fehlbeträge zeichnet im Gegenteil ein anderes Bild!

Es wird eine Rücknahme des Eingriffes gefordert!

Zwar geht die Landesregierung in einer Gesamtbetrachtung von einer auskömmlichen Finanzierung der Kommunen bis einschließlich 2014 aus (Seite 39 der Gesetzesbegründung). Offen bleibt jedoch, ob dies bei Zugrundelegung des Gesetzentwurfes für die Gruppen der Kreise, der kreisfreien Städte sowie der kreisangehörigen Gemeinden in jeweils gleichem Maße zutrifft.

Da die nötige Akzeptanz für ein derart gewichtiges Reformvorhaben nur bei hinreichender Transparenz erreicht werden kann, halte wir es für unbedingt erforderlich, dass dargelegt wird, in welchem Maß die Finanzbedarfe der unterschiedlichen Kommunalgruppen auf der Basis des Gesetzentwurfes gedeckt werden.

5.2

Fehlender Beitrag des Landes zum FAG Neuentwurf

Die Unterfinanzierung der kreisfreien Städte kann nicht allein durch eine Umschichtung der Mittel zu Lasten der Kreise gelöst werden. Die Kreise haben bekanntlich auch keine nennenswerten Überschüsse, von denen sie etwas abgeben könnten. Letztendlich würden sich die Defizite der Kreise erhöhen, damit die Defizite der kreisfreien Städte gemindert werden können. Auch wenn die Haushaltsplanung einiger Kreise für 2014 einen Überschuss im Ergebnishaushalt ausweist, so sind doch bei fast allen Kreisen immer noch erhebliche aufgelaufene Defizite aus den Vorjahren abzutragen. Der aktuelle Bericht des Innenministeriums über die Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein weist für alle Kommunalgruppen einen Anstieg der aufgelaufenen Defizite aus. Der Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits beim Land darf nicht dazu führen, dass die Defizite der kommunalen Ebene weiter anwachsen.

Die Pauschalberechnung (Anlage 3 zum Gesetzentwurf), die eine ausreichende Dotierung des KFA nachweisen soll, geht an der kommunalen Wirklichkeit vorbei. In der allgemeinen Begründung zum Gesetzentwurf ist zum einen von einer auskömmlichen Finanzausstattung der Kommunen die Rede, obwohl viele Kommunen Jahr um Jahr vergeblich um den Haushaltsausgleich ringen. Zum anderen wird aber in dem gleichen Papier der Anstieg der Kassenkredite als Indikator für strukturelle Defizite im kommunalen Bereich dargestellt. Außerdem werden 1,21 Mrd. Euro aufgelaufene Defizite der Kommunen genannt, zu denen allerdings auch die Aufwendungen für Abschreibungen beitragen, die in den Zuschussbedarfen laut NIW-Gutachten unberücksichtigt geblieben sind. Die Verschuldung mag daher die bessere Kennzahl sein. Die Schuldenstatistik beweist, dass die zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausreichen. Wenn die Zuschussbedarfe der Kommunen tatsächlich annähernd durch eigene Einnahmen und KFA gedeckt wären, dürfte es zwar bei einzelnen Kommunen, nicht aber insgesamt zu einem Schuldenanstieg und insbesondere nicht zu neuen Kassenkrediten kommen.

	Angenommene Deckungslücke der Kommunen lt. Anlage 3 zum Gesetzentwurf in TEUR	Tatsächlicher Schuldenanstieg der Kommunen in TEUR
2010	171.822	318.000
2011	345	217.000
2012	39.776	168.000

Unklar bleibt, wie die Grundsicherung bei der Anlage 3 berücksichtigt wurde. Der Text des NIW - Gutachtens legt die Vermutung nahe, dass sie fälschlicherweise abgezogen wurde. Dann würden die Kommunen schon durch diesen Punkt rein rechnerisch ins Minus geraten.

Tatsächlich hat eine Ermittlung des realen kommunalen Finanzbedarfes bislang an keiner Stelle stattgefunden. Die Ermittlung der kommunalen Zuschussbedarfe im NIW-Gutachten beruht auf den Ist-Ausgaben. Dies mag eine gute Grundbasis sein; bei dieser Methode ist jedoch nicht sichtbar, wo Aufgaben mangels finanzieller Mittel nur noch unzureichend oder gar nicht wahrgenommen werden können. Der zusätzliche Bedarf hierfür ist also in dem ausgewiesenen Zuschussbedarf noch gar nicht erfasst. Der an vielen Stellen sichtbare Verfall der Infrastruktur durch unterlassene Bauunterhaltung und Investitionen, wie z.B. sanierungsbedürftige Straßen, Schulen und Verwaltungsgebäude ist für jeden sichtbarer Beweis dafür, dass die Kommunen viel weniger ausgeben, als sie eigentlich ausgeben müssten. Unberücksichtigt geblieben ist beispielsweise auch, dass Personalausgaben aufgrund unbesetzter Stellen oft zu niedrig ausgewiesen werden. Wenn eine Kommune aufgrund finanzieller Not eine Stelle nicht sofort wiederbesetzen kann, dann darf das nicht dazu führen, dass für diese Stelle kein Ausgabebedarf mehr anerkannt wird. Anderenfalls wäre kein Anreiz zum Sparen mehr gegeben. Auch dieses eigentlich erforderliche Mehr zeigt, dass die Kommunen in Wahrheit im Minus sind.

6.

Auskömmlichkeit und Systembruch durch Einzelbetrachtung Grusi

6.1.

Auskömmlichkeit der FAG Masse

Nachdem zunächst noch offen von einer Verteilung des Mangels die Rede war, ist im Zuge des nun vorliegenden Gesetzentwurfes eine überraschende Ergänzungsseite hinzugefügt worden, die eine grundsätzliche Auskömmlichkeit der FAG-Masse belegen soll. Angesichts des jüngsten Berichtes zur Finanzlage der Kommunen, der für Ende 2012 rd. 1,15 Mrd. € aufgelaufene Fehlbeträge, knapp 3 Mrd. Investitionsschulden und eine Gesamtverschuldung inkl. der laufenden Kassenkredite von rd. 3,9 Mrd. € ausweist, führen die Erkenntnisse zur Auskömmlichkeit der Finanzausgleichsmasse zu einem ausgesprochenen Erstaunen.

Nach dem Wortlaut des NIW-Gutachtens besteht die Vermutung, dass auf der Bedarfsseite die Übernahme der Finanzierung der Grundsicherung durch den Bund zumindest teilweise berücksichtigt worden ist. Insofern muss die Darstellung der Anlage 3 bezweifelt werden, denn allein diese falsche Bewertung im Gutachten würde in der Anlage 3 schon rechnerisch zu einem anderen Ergebnis kommen.

Hier dürfte sich wiederum bemerkbar machen, dass im Zuge des Reformprozesses niemals eine tatsächliche Bedarfsbestimmung für die kommunale Ebene vollzogen und darüber hinaus auch kein objektiver Abgleich mit den Bedarfen und dem Leistungsvermögen des

Landes angestellt worden ist. Damit wären zugleich elementare Grundvoraussetzungen für eine solide Neuordnung des kommunalen Finanzausgleiches verletzt, die zu deutlichen verfassungsrechtlichen Zweifeln führen. Diese mit einer nachgelieferten Austausch- oder Ergänzungsseite ausräumen zu wollen, erscheint insbesondere angesichts der vorstehend beschriebenen Gesamtumstände befremdlich.

Eine bessere Finanzausstattung der kreisfreien Städte kann nur erreicht werden, wenn auch das Land einen wesentlichen finanziellen Beitrag leistet. Es enttäuscht außerordentlich, dass das Versprechen, den 120-Mio-Eingriff des Landes in die Finanzausgleichsmasse der Kommunen rückgängig zu machen, nicht eingehalten werden soll. In Ziffer 1.3 der allgemeinen Begründung zum Gesetzentwurf wird die Beibehaltung des 120-Mio.-Eingriffes mit der gleichmäßigen Steuerentwicklung von Land und Kommunen seit 2007 begründet. Dieser Darstellung müssen wir widersprechen. Dieser angebliche Gleichklang ist durch Zahlen nicht belegt. Auch fehlt die Darstellung für eine angemessene Referenzperiode von 10 Jahren, wie sie das Oberverwaltungsgericht Koblenz fordert.

Seit der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes im Rahmen des Haushaltsstrukturgesetzes 2007/2008 hat das Land den Kommunen jedes Jahr 120 Mio. € aus der Finanzausgleichsmasse entzogen. Berechnet wurde dieser Betrag aus der Zuwachsrate der Steuereinnahmen im Zehnjahreszeitraum von 1996 zu 2005. Die Kommunen hatten seinerzeit einen Zuwachs von 10,0 %, während das Land nur einen Zuwachs von 2,4 % zu verzeichnen hatte. Aus dem Vergleich der Gesamteinnahmen von Kommunen und Land im Jahr 1996 zu 2005 wurde ein fiktiver Mittelwert von 5,4 % ermittelt. Aus diesem Wert leitete das Land die Entnahme von 120 Mio. € zur „gerechteren“ Steuerverteilung ab.

Wir halten die Berechnung nach wie vor nicht für das geeignete Maß für eine gerechte Steuerverteilung. Das Land beruft sich in seiner Gesetzesbegründung aber weiterhin darauf und nimmt nun das Jahr 2007 als Basisjahr seiner Untersuchung. Dabei wird unterschlagen, dass das Land gerade in den Jahren 2006 und 2007 erhebliche Zuwächse hatte. Basisjahr kann meines Erachtens nur das Ende des zuletzt untersuchten Zeitraumes sein, also 2005. **Der Vergleich 2013 zu 2005 ergibt, dass sich die Einnahmesituation der Kommunen nicht im gleichen Maß entwickelt hat wie die des Landes. Die Kommunen haben einen Zuwachs von 30,6 % zu verzeichnen, das Land einen Zuwachs von 57,9 %. Nach der Berechnungslogik des Landes müsste das Land der Finanzausgleichsmasse nunmehr 468 Mio. € wieder zuführen, da sich die Einnahmen des Landes (selbst ohne die 120 Mio.) erheblich besser entwickelt haben als die der Kommunen.**

Wir sehen hierin nur den Beweis dafür, dass man für jede beliebige Zahl Belege finden kann, wenn man den „richtigen“ Zeitraum aussucht. **Die handfesten Kennzahlen wie die Verschuldung und die aufgelaufenen Defizite scheinen uns hingegen eher darauf hinzuweisen, dass die 120 Mio. € den Kommunen wirklich fehlen und der KFA um mindestens diese Summe unterdotiert ist.**

Besonders hervorzuheben ist dabei schließlich noch, dass das Land die bundesseitige Entlastung selbst dazu nutzt, einen jährlichen Beteiligungsbeitrag von rd. 40 Mio. € künftig dauerhaft einzubehalten und nicht etwa im Leistungssystem der sozialen Sicherung, welches auch künftig noch kontinuierlich anwachsen wird, zu

belassen. Der stetige Verweis auf die Verantwortlichkeiten des Bundes hilft den Kreisen im Ergebnis zumindest nicht weiter.

Das Land stellt nach dem aktuellen Gesetzentwurf lediglich im Bereich der Schulsozialarbeit und Hortmittagessen zusätzliche Mittel in Höhe 13,5 Mio. Euro jährlich – als Ersatz für die frühere Bundesförderung – zur Verfügung.

Nicht umsonst hat das Oberverwaltungsgericht Koblenz einen Vergleichszeitraum von zehn Jahren gefordert. Für eine solche Periode - und zwar für den gesamten Zeitraum und nicht nur für zwei Stichtage - müssen die Deckungsquoten sowohl des Landes als auch der Kommunen insgesamt und nach Gruppen dargestellt werden, um feststellen zu können, ob der kommunale Finanzbedarf ausreichend gedeckt ist und ob gegebenenfalls ein Gleichklang zwischen Land und Kommunen gegeben ist, wie ihn der Grundsatz der Verteilungssymmetrie, dessen Einhaltung die Rechtsprechung der Verfassungsgerichtshöfe und des Bundesverwaltungsgerichtes fordern eingehalten ist.

Unterdeckung bei kommunaler Finanzausstattung

Der vom Land vorgelegte Regierungsentwurf selbst stellt fest, dass eine Unterdeckung bei der kommunalen Finanzausstattung gegeben ist. Das bestätigt auch der Landesrechnungshof in seinem Kommunalbericht 2013. Dies ergibt sich einerseits aus der Stellungnahme zu den Bewertungen der Kassenkredite (A I. 1 Seite 32) und andererseits aus der Äußerung, mit dem Entwurf könne nur ein Teil der Nöte der Kommunen gelöst werden (S. 5 erster Satz). **Wenn das Land schon selbst zu dem Urteil kommt, es sei eine finanzielle Unterdeckung gegeben und es sich nicht in der Lage sieht, die Ausgleichsmasse entsprechend aufzustocken, hätte es Erwägungen zur Verteilungssymmetrie anstellen müssen. Das ist der Stand der Verfassungsrechtsprechung** in allen vergleichbaren Fällen der letzten Jahre. Darüber hinaus hätte es darlegen müssen, was es zur Minderung der kommunalen Aufgaben und damit Ausgaben unternommen hat. Das Land kann nicht nach dem Motto verfahren, „Wo nichts ist, hat Kaiser sein Recht verloren“, und die Hände in den Schoß legen.

Das Land kann sich nicht damit exkulpieren, dass es selber finanzielle Problemlagen aufweist. Dazu müsste es einen Vergleich der jeweiligen Finanzlagen anstellen. Das ist ebenfalls nicht geschehen. Der Niedersächsische Staatsgerichtshof hat in einer grundlegenden Entscheidung aus dem Jahr 2001 für den Fall, dass die Kommunen ihr Selbstverwaltungsrecht nicht mehr in ausreichendem Maße wahrnehmen können, dem Land folgende Möglichkeiten aufgezeigt:

- 1. Erhöhung des Ausgleichsvolumens,
- 2. Erschließung neuer Steuerquellen,
- 3. Senkung der landesgesetzlich verursachten Kosten für die Erfüllung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises durch eine Verminderung der Pflichtaufgaben,
- 4. Senkung der bei der Aufgabenerfüllung einzuhaltenden Standards und
- 5. Soweit es sich um bundesgesetzliche Aufgabenzuweisungen und Standards handelt, müsse das Land einen entsprechenden Einfluss im Bundesrat geltend machen.

Das Land hat nichts vorgetragen, was es in diese Richtung unternommen hat. **Damit fehlt dem Finanzausgleich das notwendige Fundament und er wäre in der jetzt vorliegenden Form verfassungswidrig.**

Somit würde sich eigentlich jede weitere Erörterung des Entwurfes erledigen, weil er schon aus diesem Grunde verfassungsrechtlich verworfen würde. Der Landkreistag ist am Zustandekommen eines verfassungsgemäßen und gerechten Finanzausgleiches

interessiert, deshalb wird sich die Stellungnahme auch auf die übrigen Punkte erstrecken.

6.2.

Systembruch durch Einzelbetrachtung Grusi

Wenn man die Grundsicherungsentlastung auf der Einnahmeseite in die Zukunftsprognose für den Finanzausgleich einrechnet, dann muss auch die konkrete Ausgabenentwicklung entsprechend den Finanzplanungen auf der Ausgabenseite berücksichtigt werden. Wenn man allerdings Entlastungseffekte in die Berechnung einstellt, die erst in der Zukunft eintreten, diese aber in die Vergangenheit hineinprojiziert, dann ist das ein Systembruch, der willkürlich ist und insofern zur Rechtswidrigkeit des Finanzausgleiches führt!

Gleiches Recht für alle bei der Teilmassenbildung – kein Abzug der Grusi-Entlastung!

Die Teilmassenbildung beruht auf den Ist-Zuschussbedarfen der Jahre 2009-2011. Die künftige Entlastung der kreisfreien Städte und Kreise durch die schrittweise Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund wurde jedoch bereits eingerechnet, während andere Veränderungen unberücksichtigt geblieben sind. Dieser Systembruch ist nicht gerechtfertigt. Entscheidet man sich für die Ist-Zuschussbedarfe eines zurückliegenden Zeitraumes als Grundlage der Teilmassen und eine Revision in regelmäßigen Abständen, dann darf diese chronologische Entwicklung nicht durch die vorgezogene Berücksichtigung von Einzelaspekten willkürlich beeinflusst werden.

Schließlich wird die sogenannte Entlastung von der Grundsicherung bei vielen Kreisen überhaupt nicht sichtbar, denn sie wird durch die übrige Ausgabeentwicklung tatsächlich schon wieder überholt. Die alleinige Berücksichtigung der Grusi-Entlastung bei der Teilmassenbildung bildet die kommunale Realität also nicht richtig ab, denn es wird unterstellt, dass der Zuschussbedarf sinkt. Tatsächlich steigt er aber von Jahr zu Jahr an.

Hinzu kommt, dass die Kreise mit dem Kreisumlagehebesatz auf die Haushaltsentwicklung reagieren müssen. So haben Kreise zugunsten ihrer Städte und Gemeinden den Hebesatz gesenkt oder aber nicht erhöht. Zwischen Ausgaben und Einnahmen bestehen also Abhängigkeiten, die es verbieten, einzelne Aspekte bei der Teilmassenbildung isoliert zu betrachten.

Die Grusi-Entlastung muss in vollem Umfang unmittelbar den Kreisen und kreisfreien Städten zugute kommen, weil diese schließlich die Kosten für die Grundsicherung getragen haben. Das war das Ziel von Bund und allen Ländern einschließlich Schleswig-Holstein - sowie allen Parteien im Bundestag und Bundesrat. Die Finanzkraft der Gemeinden wird mittelbar ebenfalls gestärkt, z. B. durch Verzicht auf Kreisumlageerhöhung, durch verbesserte Leistungen des Kreises, wenn möglich durch Kreisumlagesenkung. Zur Finanzierung dieser dynamischen Ausgaben musste in der Vergangenheit die Kreisumlage angespannt werden und so wurden die kreisangehörigen Gemeinden in die Finanzierung dieser Ausgaben eingebunden. Wenn sich dieses nun erledigt, wird dieser Prozess selbstverständlich über die Kreisumlage systemgerecht umgesetzt werden und werden müssen. Wenn das Land eine Beteiligung der Gemeinden jetzt systemwidrig über die FAG-Reform erreichen will, müssen diese Kreisumlageabsenkungen oder Nichterhöhungen ab 2015 zwingend rückgängig gemacht werden, da die Grusi-Entlastung sonst doppelt berücksichtigt wird.

Der Abzug der Grusi-Entlastung von der Teilmasse ist und bleibt falsch! Solange keine objektive Gleichbehandlung der Kommunalgruppen stattfindet, kann der Gesetzentwurf keine Akzeptanz bei den Kreisen finden.

Der **überzeugenden Argumentation des Landesrechnungshofes** folgend verstößt die Einbeziehung der bundesseitigen Kostenübernahme bei den Grundsicherungsleistungen schließlich gegen das Gebot der Folgerichtigkeit und der Widerspruchsfreiheit. Diese Aspekte zusammengekommen dürften allein dazu ausreichend sein, den Gesetzentwurf im Zuge einer Verfassungsklage einer kritischen gerichtlichen Prüfung unterziehen zu lassen. Dies wäre aus Kreissicht zugleich konkret in Erwägung zu ziehen.

7. Revision

Eine Revision muss das gesamte System des Finanzausgleiches berücksichtigen und darf nicht nur eine Zahlenrevision sein!

Da sich gegenwärtig aus den Rechenwerken der kreisfreien Städte – anders als im kreisangehörigen Bereich durch die Aufteilung auf Kreise und Städte – viele Fakten nicht berechnen lassen, wurden Sie durch Schätzung unter Zugrundelegung einer unzureichenden und damit rechtswidrigen Regressionsanalyse ermittelt. Deshalb muss sichergestellt werden, dass künftig die Rechenwerke der kreisfreien Städte eine entsprechende Ermittlung möglich machen.

7.1. Ausgabenspirale

Insgesamt soll das öffentliche Finanzsystem einen Anreiz zum sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln schaffen. So wie die Revisionsklausel und auch die gutachterlichen Grundlagen für die Neuverteilung der FAG-Mittel angelegt ist, würde das Finanzausgleichsgesetz genau das Gegenteil von dem bewirken, was eigentlich sein soll. Würde die Fortschreibung nur anhand der tatsächlichen Ausgaben erfolgen, muss derjenige, der sich seinen Anteil am kommunalen Finanzausgleich sichern will mindestens das gleiche ausgeben, ohne Rücksicht darauf, ob dies notwendig ist oder nicht. **Wer seinen Anteil ausbauen will, muss mehr ausgeben. Das setzt eine Ausgabenspirale in Gang**, die völlig im Gegensatz zum Gebot des sparsamen Umgang und der Notwendigkeit zum wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Mittel stehen.

Ziel war es, mehr Transparenz in den Finanzausgleich zu bringen, um Vertrauen als Basis für eine breite Akzeptanz der Neuregelung zu schaffen. **Dadurch, dass viele Abwägungen nicht offen gelegt werden und die Berechnungen nicht nachvollziehbar sind, kann dieses Ziel nicht erreicht werden.** Hier muss umgehend nachgeliefert werden.

7.2.

Künftige Verbesserung der Datenqualität

Um zu mehr Transparenz und dem Ziel einer aufgabenkritischen Analyse der bestehenden Leistungen zu kommen, müssten sich konsequenterweise auch die kreisfreien Städte am **Benchmarking** beteiligen.

Ebenso sollte über ein geändertes Haushaltsrecht sichergestellt werden, dass künftig **Kreisaufgaben von Gemeindeaufgaben** klar – auch bei kreisfreien Städten – rechnerisch getrennt werden können.

Zudem ist die pauschale Unterscheidung von **übergemeindlichen im Verhältnis zu sonstigen Aufgaben** nicht zu akzeptieren. Hier muss es klare und mit allen Beteiligten geeinte Kriterien geben, die eine Unterscheidbarkeit leichter möglich machen.

Die nächste Revision soll als reine zahlenmäßige Revision durchgeführt werden. Das kann angesichts der in dem jetzigen Verfahren enthaltenen Abwägungsmängel und der fehlenden Grundlagenermittlung nicht hingenommen werden. Selbst wenn es gelingen sollte einen für alle Seiten vorübergehend tragbaren Kompromiss zu finden, sind erhebliche Fehlentwicklungen angelegt, die schon nach relativ kurzer Zeit zu verfassungserheblichen Problemen führen müssen.

Die fehlende Grundlagenermittlung bei der Abgrenzung der gemeindlichen und der Kreisaufgaben innerhalb der kreisfreien Städte, die fehlende Grundlagenermittlung für die überörtlichen Aufgaben, der mangelhafte Referenzzeitraum und die Unwägbarkeiten bei der Einnahmeentwicklung, die Fehler die aus der laufenden Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik im Rahmen der Umrechnungen entstanden sind sowie die mangelnde Verfahrenstransparenz führen zu so brüchigen Grundlagen, dass im Rahmen der ersten Revision für ein tragfähiges Fundament gesorgt werden muss.

Außerdem führt es zu einem systematischen Fehlverhalten, wenn schon im Voraus angekündigt wird, dass die Revision ausschließlich anhand der Entwicklung der Zahlungsströme vorgenommen wird. Wer sparsam ist und wenig ausgibt, würde künftig nach der Revision weniger bekommen und wer mehr ausgibt bekommt mehr. **Damit würden alle Anreize zum sparsamen Umgang mit öffentlichen Mittel konterkariert, denn derjenige, der sich richtig verhält wird bestraft und derjenige, der sich falsch verhält wird belohnt. Das kann es nicht sein.**

Es müssen Wege und Mittel gefunden werden, wie „notwendige Ausgaben“ in das System Eingang finden können, um das gesellschaftspolitisch richtige und verfassungsrechtlich für alle Ebenen vorgeschriebene Ziel des sparsamen Umgangs mit öffentlichen Mitteln in das System zu implementieren.

8. weitere Anmerkungen

8.1 Kritik am NIW Gutachten

8.1.1. Allgemeine Kritik

Da das dem Gesetzentwurf zu Grunde liegende Gutachten wesentliche Voraussetzungen für diesen bildet, möchten wir uns auch mit dem **Gutachten des NIW** auseinander setzen.

Hierzu stellen wir zunächst fest, dass – **entgegen der Beauftragung und den Inaussichtstellungen seitens des Innenministeriums – keine Aufgabenbetrachtung** durchgeführt worden ist. Stattdessen hat man statistische Ausgabendaten aus der Rechnungsstatistik mit eigenen Auffassungen der Gutachter (vgl. S.17, 2. Absatz,

„Großeltern“), also mit durch nichts belegten Thesen gemischt. Danach wird versucht, durch umfassende Berechnungen den Anschein der Objektivität zu erwecken. Auch wenn die mathematische Richtigkeit nicht anzuzweifeln ist, sind jedoch eklatante Schwächen in den zugrunde liegenden Daten nicht zu übersehen und des Weiteren lässt die angewandte Methode an verschiedenen Stellen **Spielraum für Entscheidungen**. Dieser Spielraum wurde genutzt, nach hiesiger Auffassung jedoch zum Nachteil des kreisangehörigen Raumes, so dass sich letztlich ein verzerrtes Bild der Realität ergibt, dessen negative Konsequenzen nun die Kreise und der kreisangehörige Raum tragen sollen.

Zu behaupten, dass der kreisangehörige Bereich zum Teil profitiere ist sofern unredlich. Wenn ein Teil der Kommunen etliche Millionen € mehr bekommen soll, muss der andere Teil zwangsläufig ein Minus in der gleichen Höhe verkraften, es sei denn das Land pumpt zusätzliches Geld ins Verfahren und sorgt insofern für einen Ausgleich. Davon ist dem Landkreistag bisher nichts bekannt.

Ebenso unredlich ist die Aussage, die schon von den Gutachtern getroffen wird, dass den Kreisen eine **Entlastung SGB XII** Grundsicherungsentlastung gegengerechnet werden könne. Hiermit werden die Gutachter systemwidrig. Es ist nicht zulässig, Ausgaben der Vergangenheit zu betrachten, daraus Schlussfolgerungen für zukünftige Verteilungen zu ziehen und dann eine in der **Zukunft eintreffende beliebige Entlastung einzubeziehen** um die Entscheidung zu rechtfertigen. Sollte man die Betrachtung der Zukunft einbeziehen wollen, müsste man die **Entwicklung aller zukünftigen Be- und Entlastungen** betrachten und genauer untersuchen. Ein erheblicher Anstieg der Kosten in anderen Bereichen (Eingliederungshilfe, Jugendhilfe, ÖPNV) wird die Entlastungseffekte binnen kürzester Zeit wieder vollständig aufzehren.

Zunächst richten wir unsere Kritik darauf, dass uns bis heute nicht die vom Gutachter verwendeten Daten kreisscharf und uns keine vollständige nachvollziehbare Berechnung des Innenministers vorgelegt worden ist, obwohl diese dem Innenminister bereits lange Zeit vorliegen müsste. Der Innenminister hat wiederholt bei verschiedenen Gelegenheiten eine Liste mit berechneten (End-)auswirkungen der Reform präsentiert. Die komplette nachvollziehbare Berechnung wurde jedoch - trotz mehrfacher Aufforderung – bis heute nicht herausgegeben. Nur anhand der verwendeten Grunddaten und Formeln sind die Rechengänge nachvollziehbar. Dies macht eine inhaltliche Auseinandersetzung und einen konstruktiven Dialog unmöglich.

Die Einholung eines externen Gutachtens ist von Anbeginn Wunsch des Innenministeriums gewesen, das zu diesem Zweck ein vergaberechtliches Ausschreibungsverfahren durchgeführt hat. Das NIW ist dabei der einzige (zugelassene) Bewerber gewesen, wohl auch, weil der zeitliche und finanzielle Gesamtrahmen andere seriöse Bewerber abgeschreckt hat. Dementsprechend musste sich das NIW auf die Möglichkeiten reduzieren, die nach terminlicher und Budgetvorgabe überhaupt zu leisten gewesen sind. Die Qualität des NIW-Gutachtens wurde somit maßgeblich durch die Rahmenvorgaben des Innenministeriums vorbestimmt.

Die kommunalen Landesverbände haben im Zuge des Ausschreibungsverfahrens zunächst einmal verhindert, dass der Gutachtenauftrag mit allzu engen Vorfestlegungen – zugunsten einer kommunalen Gruppe – beauftragt worden ist. Hieraus schließen zu wollen, dass das Gutachten allseits akzeptiert und anerkannt sei, wäre insoweit eine falsche

Schlussfolgerung. Unser Nicht-Einverständnis haben wir im Übrigen dem Innenministerium schriftlich vor Gutachtenerstellung mitgeteilt.

Im Vorwege möchten wir noch einmal Behauptungen entgegentreten, dass Erarbeitungen des Innenministeriums gemeinsam mit den Kommunalen Landesverbänden, also auch mit dem Landkreistag erfolgten und dass sogar die Gutachter des Innenministeriums gemeinsam ausgesucht worden seien.

Hierzu stellen wir fest, dass es **in keinem Fall zu gemeinsamen Festlegungen des Landkreistages mit dem Innenminister** gekommen ist, geschweige denn man sich auf das NIW als Gutachter geeinigt hätte. Tatsächlich hat der Landkreistag die Ausführungen des Innenministeriums stets **zur Kenntnis genommen mit dem Hinweis, dass damit keine Zustimmung verbunden sein könne**. Eben solches ergibt sich für die Arbeitsgruppe, deren „Ergebnisse“ schließlich fast nie übereinstimmend festgestellt werden konnten. Auch aus diesem Grund sind „Ergebnisse“ dieser Gruppe immer erste Einschätzungen gewesen und auch stets in versandten Unterlagen als solche gekennzeichnet worden. Im Übrigen sind auch nur in wenigen Fällen Erkenntnisse aus der Arbeitsgruppe in den Gesetzentwurf eingeflossen. Im Gegenteil sind dort zunächst zum Thema Sozialfaktor getätigte Äußerungen der Vertreter des Innenministeriums später völlig außer Acht gelassen worden. Statt der früheren Auffassung, dass ein Sozialfaktor keine Verbesserungen liefern würde, wurde nach Vorlage des NIW Gutachtens derselbe – ohne an sich neue Erkenntnisse - überraschend gelobt und als überzeugend eingestuft. Insofern **kann die Arbeit der Gruppe sicher nicht als ausreichende Vorbereitung auf den Gesetzentwurf und schon gar nicht als bereits erfolgte (Teil-)Zustimmung gewertet werden**.

Die kommunalen Verbände und auch der Landesrechnungshof haben vielmehr wiederholt und an verschiedenen Stellen auf zum Teil gravierende Mängel innerhalb des Gutachtens hingewiesen. Hierzu muss einschränkend bemerkt werden, dass überhaupt nur die bedeutsamsten Mängel bzw. Fehler identifiziert werden konnten, da sowohl das Gesamtzahlenwerk als auch die Berechnungsmethoden bis heute nur äußerst eingeschränkt einer Überprüfung zugänglich sind. Insoweit konnten die wissenschaftlich-mathematischen Ableitungsprozesse nicht auch nur summarisch nachvollzogen werden; am methodischen Vorgehen bestehen in verschiedenen Teilen unverändert große Zweifel.

8.1.2.

Zeitraum der Datenerhebung

Dem Gutachten liegen Daten im Wesentlichen aus den Jahren 2009-2011 zugrunde. Dieser **Zeitraum 2009-2011 verzerrt jedoch das spätere Ergebnis**. Er ist als Grundlage für eine Prognose nicht geeignet, da nach der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 in diesen Jahren der Einbruch der Gewerbesteuer bei Städten und Gemeinden bereits eingetreten war (nach dem Rekordergebnis 2008), bei den Kreisen verschlechterte sich jedoch auf Grund der bestehenden Gesetzeslage die Einnahmesituation durch die Kreisumlage erst später. Sachlich wird die Einnahme / Ausgabesituation der Kommunalgruppen verzerrt mit der Folge, dass hier – im Vergleich zum sonstigen längerjährigen Durchschnitt – die Gemeinden und Städte eher weniger (Steuer-)einnahmen hatten und die Kreise eher höhere (Umlagen-)einnahmen verbuchten. Bei einer Projektion in die Zukunft muss ein derart diametral wirkender Konjunkturreffekt insoweit zwingend Berücksichtigung finden.

Da sowohl die Ausgabenseite als auch die Einnahmenseite der kommunalen Haushalte durch die konjunkturelle Entwicklung geprägt wird, muss der Referenzzeitraum eine **volle konjunkturelle Phase, d.h. sowohl einen Abschwung als auch einen Aufschwung umfassen**. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Landkreise wegen der Kreisumlagerenerhebung regelhaft ein Jahr „hinterher hinken“. Deshalb ist der Referenzzeitraum 2009 bis 2011 zu kurz. Keinesfalls ist es ausreichend, den Betrachtungszeitraum nur um das Jahr 2008 zu erweitern.¹

Der Betrachtungszeitraum von nur 3 Jahren ist für solch gravierende Änderungsvorschläge einfach zu kurz, hätte man 3 Jahre aus einem anderen zufälligen Zeitraum gegriffen, wären die Ergebnisse grundlegend andere gewesen. Dieser kurze Zeitraum **begünstigt in dieser Form den Zufall** und führt genau zu dem Ergebnis, welches man durch das Einbeziehen eines Gutachtens eigentlich verhindern möchte. Zudem ist das Gutachten selbst in einem zu kurzen Zeitraum erstellt (4 Monate) worden. Dadurch war eine aufgabenkritische Analyse gar nicht möglich. Die Landesregierung ignoriert hierbei auch die eigenen Erfahrungen aus den Gutachten der Landesregierung von Hesse 2006 und 2007, das genau diese Erkenntnisse geliefert hatte. Dem Landkreistag erschließt sich nicht, wieso man anschließend über einen langen Zeitraum nichts unternommen hat und sich nun plötzlich einem enormen Zeitdruck aussetzt, um zu neuen Umverteilungen im Finanzausgleichssystem der Kommunen zu kommen, die sachlich nicht gerechtfertigt sind.

Datengrundlagen

Trotz der Ausführung des Gutachters zum Erhebungszeitraum bleibt der Landkreistag bei seiner Auffassung, dass ein erheblich größerer Zeitraum zugrunde gelegt werden muss. Sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben der öffentlichen Hände sind ein Spiegel der wirtschaftlichen Lage. Läuft die Wirtschaft gut, sind die Einnahmen in Form von Steuern besonders hoch und die Ausgaben im Sozialhaushalt deutlich niedriger, als wenn die Wirtschaft schlecht läuft und wir hohe Arbeitslosigkeit und schlechte Kaufkraftverhältnisse bei den Bürgerinnen und Bürgern haben.

Die Tatsache, dass aus den vorhandenen Statistiken der Zeitraum von vor 2007 nicht ablesbar ist, kann dem nicht entgegenstehen. Das Land ist bei der Regelung des kommunalen Finanzausgleiches verpflichtet, auf der Ausgaben-/Aufgabenseite die notwendigen Entscheidungsgrundlagen herzustellen und zu beschaffen, wenn sie sich nicht aus vorhandenen Statistiken ablesen lassen. Das gleiche gilt auch für die Einnahmenseite. Wenn die vorhandenen Statistiken die erforderlichen Aussagen nicht hergeben, muss das Land in anderer Form, zum Beispiel durch Fragebogen, für die notwendigen Erkenntnisse sorgen. Hier ist festzustellen, dass diese Pflicht nicht nur auf der Aufgaben-/Ausgabenseite verletzt worden ist, wie das Gutachten Fromme/Albers deutlich macht, sondern auch auf der Einnahmenseite. Insofern gilt hierfür auch das unter I. ausgeführte entsprechend. Es ist nicht nachvollziehbar und spricht für die „Qualität“ des Gutachtens, daß das NIW als wissenschaftlicher Gutachter von dem von ihm selbst in Thüringen geübten und der Rechtsprechung entsprechende Verfahren so unkritisch ohne Begründung abweicht.

¹ Vgl. Albers / Fromme S. 15

8.1.3.

Doppikdaten wurden „umgeschlüsselt“

Die Kreise haben bereits im Jahr 2007 den Beschluss gefasst, auf die **Doppik** umzusteigen. Seit dem stehen Aufwendungen und Erträge im Mittelpunkt der Planungen, die Finanzrechnung dient im Wesentlichen nur noch der Sicherstellung der Liquidität. Da jedoch ein **Großteil der Gemeinden und Städte im Betrachtungszeitraum des Gutachtens noch nicht auf die Doppik umgestellt hatten**, mussten Daten **umgeschlüsselt** werden, **um überhaupt eine halbwegs vergleichbare Basis zu bekommen**. Das bedeutet, dass bei den Kreisen zum Beispiel Abschreibungen nicht in die Betrachtungen eingeflossen sind, dafür wurde „ihr“ Vermögenshaushalt betrachtet, den Sie ja seit Umstellung auf die Doppik gar nicht mehr haben. **Wo und wie hier umgeschlüsselt wurde, ist aus dem Gutachten nicht erkennbar**. Der Landkreistag forderte in diesem Punkt Transparenz und Aussagen zur Datenqualität, da bekanntlich **im Betrachtungszeitraum die Datenlage so schlecht war, dass doppelte Daten in kamerale Daten umgeschätzt werden mussten, um Ausreißer zu glätten**.

Fehlerhaft ist zudem der Umstand, dass **Innere Verrechnungen nach kamerale Gruppierungen offenbar dem Zuschussbedarf** zugerechnet wurden. Bei (zumindest einigen) doppisch buchenden Kreisen sind diese dann nicht enthalten, da die Statistik nur die Finanzrechnung abfragt. Dadurch würden die Schulen der Kreise dann billiger wirken und nicht deshalb, weil die Schüler unbedarfter seien, wie der Gutachter auf Seite 17 vermutet. Beispielsweise verbucht der Kreis Rendsburg-Eckernförde die Bauunterhaltung für die Berufsschulen unter Produktgruppe 111 und belastet die Schulen im Wege interner Leistungsverrechnungen. Dies berücksichtigt das Gutachten mangels einer Aufgabenanalyse nicht. Hierdurch wird ein zu niedriger Aufwand für die Schulen der Kreise angesetzt, was angesichts der in Rede stehenden Beträge und der Folgewirkungen (übergemeindliche Aufgaben) durchaus relevant sein könnte.

Dies bestätigt sich auch in anderen Fällen. So gibt es auch eine Diskrepanz zwischen dem Kreis SL und der Stadt Flensburg bei der Verbuchung der Kosten von beruflichen Schulen. Dadurch, dass die Stadt Flensburg für Schulen ein **Sondervermögen gebildet hat**, entsteht durch „Mietausgaben“ ein um **fast 5 Mio. € höherer Zuschussbedarf**.

In diesem Zusammenhang **ist bemerkenswert, dass das Land in seiner Gesetzesbegründung (Seite 33) darauf hinweist**, dass es die 2010 und 2011 **entstandenen kommunalen Defizite** wegen fehlender Jahresabschlüsse **nicht beziffern kann! Ist angesichts dieser Äußerung die dem NIW-Gutachten zu Grunde liegende Rechnungsstatistik tatsächlich die geeignete Bezugsgröße?**

Hingegen **fordern wir**, dass die **Zahlen** der einzelnen Kreise und Gemeinden **transparent — also für jeden Kreis einzeln — zur Verfügung gestellt werden**. Dies erscheint wichtig, da wohl auch in Zukunft doppische Zahlen in kamerale Zahlen umgeschlüsselt werden müssen. Darin zu vermutende Fehlerquellen können aber nur durch Einzelprüfung bewertbar gemacht werden.

Keine Datenerhebung dieses Umfangs **ist fehlerfrei**. Dies gilt auch für das NIW-Gutachten (beispielsweise wird in der Tabelle auf Seite 65 der Landesanteil an den KdU mit 43,9 Mio. € angesetzt, obwohl der Jahresbetrag unverändert 51 Mio. € betrug). Solche **Datenfehler können nur im Rahmen einer Prüfung aller Berechnungsgrundlagen**

festgestellt und — für die Zukunft — bereinigt werden. Dies setzt natürlich voraus, dass mit der Regelüberprüfung auch tatsächlich eine Überprüfung aller Berechnungsgrundlagen gemeint ist. Keinesfalls ausreichend erscheint es, wenn der mit der FAG-Reform geschaffene neue Status Quo nur in einzelnen Punkten fortgeschrieben wird. Ggf. sollte hier eine Klarstellung im Gesetz erfolgen.

8.1.4.

Zwischenfazit: Gutachten nicht brauchbar

Die ergänzende Stellungnahme des NIW macht unter Abs. 2 auf Seite 4 deutlich, dass das Ursprungsgutachten auf einer falschen statistischen Grundlage erarbeitet worden ist. Es gab hier eine Differenz zu der Steuerkraftberechnung nach § 10 des Regierungsentwurfes. Dieser Fehler wurde nun korrigiert. Wenn die Ausgangsgröße eines Gutachtens nicht stimmt, was hier der Fall ist, kann auch keine Schlussfolgerung des Gutachtens richtig sein. Insofern handelt es sich um einen schweren handwerklichen Mangel, der das Gutachten unbrauchbar macht. Darüber hinaus findet sich in diesem Absatz der Hinweis, dass außerdem die „zusätzliche Kreisumlage“ und die „Finanzausgleichsumlage“ nunmehr abgebildet würden. Zu deutsch: Diese beiden Bestandteile waren im Ursprungsgutachten nicht vorhanden. Auch dies ist ein schwerer handwerklicher Mangel. Ein Gutachten, das in solch fundamentalen Fakten Fehler aufweist, hat seine Glaubwürdigkeit vollständig verwirkt und kann nicht Basis eines Gesetzgebungsverfahrens sein. Damit ist auch der darauf beruhende Regierungsentwurf nicht verwendbar und das Verfahren muss mit einem anderen Gutachter neu aufgerollt werden. Auf der Basis solch schwankender Grundlagen kann das notwendige Vertrauen für die Akzeptanz des künftigen Gesetzes nicht beruhen. Ganz im Gegenteil: Die einzelnen Gruppen wären bei der Verwendung solch mangelhafter Ausgangsdaten geradezu gezwungen, die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten zur Verhinderung daraus resultierender Unbill auszuschöpfen. Deshalb muss das Verfahren an dieser Stelle abgebrochen und neu aufgerollt werden.

Dazu kommen weitere Fehler, wie zum Beispiel die vom Gutachter auf Seite 7 im letzten Absatz eingeräumte Verwechslung von „kreisangehörigen Gemeinden“ und „Kreisen“ und die vielen Fehler, die sich im Laufe der Bearbeitung des Gutachtens gezeigt haben. Auf diese wird später noch im Einzelnen eingegangen. Wenn sie auch im Einzelnen verzeihlich wären, macht es die Summe in Kombination mit den falschen Grundlagen, die das Gutachten völlig unglaubwürdig macht. Dazu kommen die fundamentalen rechtlichen Bedenken, die in dem Gutachten Fromme/Albers aufgezeigt wurden. Dieses Gutachten des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages liegt dem Innenministerium vor.

Darüber hinaus leiden die zusätzlichen Berechnungen in der ergänzenden Stellungnahme an einem handwerklichen Mangel, weil hier „Äpfel“ mit „Birnen“ verglichen werden. Es werden Zahlen, die auf den ursprünglich – jetzt vom Gutachter als falsch bezeichneten - Fakten mit auf der Basis neuer Faktoren errechneten Zahlen verglichen. Das liefert keinen Erkenntnisgewinn. Man hätte mindestens eine Umrechnung der Ausgangsbasis auf den jetzt als richtig anerkannten Fakten vornehmen müssen, um sie dann mit den neuen Zahlen zu vergleichen. Nur so wären Abweichungen aufgrund von Alternativen erkennbar.

8.1.5

Ausgabenbetrachtung statt notwendiger Aufgabenanalyse

Die verwendete Methode der Ausgabenbetrachtung führt zu Fehlanreizen: **Wer viel ausgibt, bekommt zukünftig mehr, der Sparsame wird bestraft!** Das gilt im Besonderen für die vorgesehene Revision. Wer nun in den nächsten Jahren nicht mehr ausgibt als bisher, wird möglicherweise nach einer Revision noch weitere Zuweisungen verlieren. Ein solcher Mechanismus wäre fatal und darf nicht beschlossen werden!

Wir erlauben uns den Hinweis, dass zwar die Methodik des Gutachtens vorher einer AG vorgestellt, jedoch weder dort bewertet noch jemals akzeptiert oder für richtig befunden wurde. Im Gegenteil **weisen wir darauf hin, dass selbst jetzt noch keine abschließende Beurteilung mancher Rechenschritte möglich ist, da das Land es versäumt hat, vollständige Transparenz durch Offenlegung der verwendeten Grunddaten und Formeln zu schaffen und die einzelnen Schritte mit ihren Auswirkungen darzustellen.** Stattdessen hat man die Gesamtergebnisse veröffentlicht, was zeigt, dass dem Land die einzelnen Rechenschritte vorliegen müssen. **Wir fordern die Darlegung aller konkreten Berechnungen!**

Der Gutachter NIW führt auf S. 69 aus, dass bei den Aufgaben der **kreisfreien Städte nicht zunächst von im Allgemeinen zu hohen Standards oder zu geringer Effizienz der Aufgabenerfüllung ausgegangen werden kann, da es sich um weitgehend regulierte staatl. Aufgaben** handle. Dies ist eine schlichte Behauptung, die durch nichts belegt ist. Eine derartige These kann deshalb nur durch eine weitergehende aufgabenbezogene Untersuchung geklärt werden. Daran fehlt es. Zudem entsteht hier ein Widerspruch zum bereits zitierten Gutachten des Landes von **Prof. Hesse, der erhebliche Einsparpotenziale auch bei kreisfreien Städten** ermittelt hatte (siehe Vereinbarung über **Effizienzrenditen** auch bei kreisfreien Städten). Sich durch eine **solche Aussage** einer Kosten- und Aufgabenbetrachtung zu entziehen ist aus unserer Sicht **nicht zu akzeptieren!**

Es ist in der Wissenschaft geübte Praxis durch Ausscheiden der Gruppen mit dem höchsten und dem niedrigsten Aufwand den notwendigen Kostenaufwand zu objektivieren.

Perspektivisch wäre ohnehin ein **umfassendes Benchmarking** vorzusehen, da nur hierdurch die Unterschiede bei der Aufgabenerfüllung klar herausgearbeitet werden können.

Nach unserer Auffassung sind die **Steuerkraftzahlen nicht geeignet, einen sinnvollen Beitrag zur Beantwortung der Frage zu leisten, wie die Teilschlüsselmassen gebildet werden.** I.d.R. werden Teilschlüsselmassen unter Rückgriff auf Zuschussbedarfe gebildet bzw. in ihrer Dotierung angepasst. Grundlage sind entsprechende Untersuchungen von finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituten. **Das NIW hat interessanterweise in Thüringen ebenfalls gegutachtet und dort gleichfalls das Zwei-Ebenen-Modell vorgeschlagen.** Die Aufteilung auf die Kreis- und die Gemeindeaufgaben-Teilschlüsselmasse erfolgte unter Hinzuziehung des Zuschussbedarfes und einer Verteilung der Steuereinnahmen der kreisfreien Städte auf beide Gruppen (LT-Drucksache 5/5062). Auf die Steuerkraftmesszahlen wurde zu Recht nicht zurückgegriffen.

Im Thüringer Gutachten wird auch ausgeführt, dass sich die Teilschlüsselmassen nicht einfach rechnerisch ableiten lassen. In der Teilschlüsselmassenbildung steckt

immer auch eine **politische Entscheidung, wie hoch der Restfinanzierungsbedarf der Kreise ist** und wie hoch somit die **Kreisumlage** ausfällt. Entsprechend wurde in Thüringen noch explizit auf die Kreisumlage als Tarifiergröße hingewiesen, was in SH auch fehlt. In Niedersachsen, wo ebenfalls das **NIW Gutachter** war, wird bei der Teilschlüsselmassenbildung (Kreisaufgaben und Gemeindeaufgaben) **nur auf die Zuschussbedarfe** zurückgegriffen.

Wir halten das Vorgehen des NIW für problematisch und somit als Grundlage für einen Gesetzentwurf unbrauchbar!

Teilweise widerspricht das Gutachten des NIW in seinem Vorgehen Feststellungen des eigenen Institutes in vergleichbaren Fällen. Es wird auf die Feststellung im Gutachten für Niedersachsen verwiesen, dass Regressionsanalysen bei den Aufgaben als unzulässig für abzuleitende Verteilungsregeln bezeichnet (vgl. dazu Gutachten Fromme/Albers Seite 49) und dementsprechend wurde unter Mithilfe des in NIW in Thüringen folgerichtig auch eine tatsächliche Erhebung durchgeführt. Derart gravierende Widersprüche könnten dem hohen Ergebnisdruck, der auf den Gutachtern gelastet hat geschuldet sein, systematisch jedoch sind sie nicht zu akzeptieren.

8.1.6.

Ungereimtheiten von Daten offensichtlich

Zum anderen haben wir festgestellt, dass Zahlen des Gutachtens offensichtlich **nicht mit eigenen Zahlen der Kreise übereinstimmen** und von daher z.T. **nicht nachvollziehbar sind**. Einige Kreise haben echte Ausgaben in Bereichen, in denen im Gutachten eine 0 dargestellt wird. Zum anderen weist der Gutachter auf Seite 14 in den Zeilen 45 und 46 bei den Gemeinden erhebliche Ausgaben für Jugendhilfe aus. Da Jugendhilfe jedoch eine Aufgabe der Kreise ist, ist nicht nachvollziehbar, welche Ausgaben der Gemeinden hier verbucht wurden. Fragen dieser Art gibt es noch zuhauf, insofern fordern wir auch in diesem Bereich hinreichende Transparenz herzustellen sowie sachgemäße Schlüssigkeitsprüfungen selbstständig anzustellen und entsprechend rückzukoppeln.

Zinsen

Das NIW-Gutachten saldiert die Zinsen von den eigenen Einnahmen der Kommunen bei der Finanzkraft. Für die Berücksichtigung der Zinsen als Vorwegabzug bei den Einnahmemöglichkeiten (Finanzkraftmeßzahl) gilt Vergleichbares, wie bei der Feststellung zur Konsolidierung. Darüber hinaus werden auch hier auf der einen Seite der Gleichung Einnahmekraft und Ausgabebedarfe vermischt und saldiert. Zwar erhalten diese, weil sie bei den Ausgabebedarfen nicht enthalten sind – so lässt sich nach dem Wortlaut des Gutachtens vermuten, aber weil die Berechnungsgrundlagen nicht offengelegt wurden, nicht nachvollziehen und prüfen – kein doppeltes Gewicht. Aber sie gehören zum größten Teil systematisch nicht zum strukturellen Defizit, weil sie nicht zum Primärhaushalt gehören. Sie dienen nicht zur Deckung von Aufwendungen aus dieser Rechnungsperiode sondern zur Finanzierung der Verluste aus vorhergehenden Rechnungsperioden. Wenn man diese – wie NIW-Gutachten und Regierungsentwurf – den „normalen Aufwendungen“ der Rechnungsperiode zurechnen würde, dann würde der Ausgabenbedarf der höher verschuldeten Kommunen gegenüber dem der niedrig oder wenig verschuldeten Kommunen künstlich erhöht. Dies würde sich insbesondere bei einer rein zahlenmäßige Revision zu einem diametralen Auseinanderlaufen von tatsächlichem strukturellen Defizit und der im

Finanzausgleich zugrunde gelegten Differenz zwischen objektiviertem Ausgabebedarf (Ausgangsmeßzahl) und eigener Finanzkraft (Finanzkraftmeßzahl) entwickeln.

8.1.7.

Abgrenzung Kreisaufgaben von Gemeindeaufgaben

Dem Gutachter standen Möglichkeiten zur **Abgrenzung der Ausgaben für Kreisaufgaben von Gemeindeaufgaben und übergemeindlichen Aufgabenstellungen nicht adäquat zur Verfügung**. Eine genaue Unterscheidung wäre jedoch erforderlich, um Aussagen für künftige Verteilungen treffen zu können. Um diesen **Misstand** zu beheben, erfolgt dann eine **Ableitung des Verhältnisses Kreis-/ Gemeindeaufgaben** bei den kreisfreien Städten als Übertragung des Verhältnisses Kreisaufgaben zu Gemeindeaufgaben bei den Kreisen zu den Gemeinden. **Eine solche Übertragung ist nicht schlüssig und kann auch nicht als zulässig belegt werden**. Ebenso unterlässt es die Landesregierung dann auch **Regelungen für eine zukünftige Unterscheidbarkeit** zu treffen, die ggf. bei einer Revision gesicherte Anhaltspunkte liefern könnte. **Das Vorgehen ist abzulehnen, deshalb fordern wir die Landesregierung auf Sorge dafür zu tragen, dass eine klare Unterscheidbarkeit ermöglicht wird**. Demzufolge fordern wir die Landesregierung auf, gutachterlich in eine Aufgabenanalyse einzusteigen, um nicht ständig Annahmen und Behauptungen treffen zu müssen. Auf die Beispiele in Thüringen wird verwiesen.

Die Aufteilung der kreisfreien Städte in Gemeinde- und Kreisaufgaben enthält darüber hinaus für einzelne Aufgabenbereiche **Aufteilungsverhältnisse, die sich nicht mit unseren Erkenntnissen decken und aus fachlicher Sicht fraglich erscheinen**. So ist für die **Kreise als öffentlich rechtlicher Jugendhilfeträger der Ansatz nicht nachvollziehbar, dass** die Verwaltung der Jugendhilfe zu 47% eine Gemeindeaufgabe sein soll. Dies gilt auch für Erziehung in der Familie (50 % Gemeindeaufgabe?). Zahlreiche weitere Fragestellungen gibt es hierzu. Wir erwarten deshalb eine aufschlussreiche Antwort und stärkere Transparenz!

8.2.

Kita - Mittel

Nicht sachgerecht ist auch die Darstellung zur **Verteilung der Kita-Mittel**. Diese (Landes-)Mittel werden bereits jetzt an Hand der Kinderzahl und der Betreuungsstunden auf die Kreise und kreisfreien Städte verteilt; dies stellt einen aufwandsgerechten Maßstab dar. Dieser kindbezogene Maßstab in der Verteilung der Kita-Mittel macht es indes – anders als der Gutachter annimmt – nicht erforderlich, die höhere „Betreuungsdichte“ in den kreisfreien Städten gesondert durch das FAG abzubilden, denn diese Abbildung erfolgt bereits.

8.3

Schulen

Die **pauschale Aussage, dass in den kreisfreien Städten ein höheres Anforderungsprofil für Berufsschulen existiert, müsste belegt werden**. Ansonsten ist die Aussage in Zweifel zu ziehen. Aus dem Gutachten finden sich keine Belege, ebenso wenig ist die Aufgabe analysiert worden.

Ebenfalls **nicht nachvollziehbar ist die Aussage**, zu den **Schulkostenbeiträgen** auf S.16 des NIW Gutachtens. **Tatsächlich können auch die Kreise nicht von ihren Gemeinden Schulkostenbeiträge erheben, wenn diese Berufsschüler entsenden.** Hier ist ebenfalls nur die Erstattung zwischen Kreisen und kreisfreien Städten geregelt.

Es verwundert schon, wenn der Gutachter auf Seite 17 erklärt, dass es durch den Schullastenausgleich **fast keine Unterschiede** zwischen den Schulen in kreisfreien Städten und Gemeinden **gäbe. Dieser fand jedoch erst ab 2012 Anwendung**, während die Gutachter Zahlen von 2009 bis 2011 betrachteten. Diese sachentsprechende Anwendung wird zu einer **deutlichen Reduzierung des Zuschussbedarfes** der kreisfreien Städte für die beruflichen Schulen führen. **Eine Berücksichtigung der Mehrbedarfe im Finanzausgleich erscheint insofern auch an dieser Stelle nicht sachgerecht.**

An dieser Stelle sei auf die oben erwähnten Buchungsunterschiede bei den Berufsschulen hingewiesen, die durch das Gutachten anders berücksichtigt werden, wodurch Nachteile in Millionenhöhe zu Lasten der Kreise entstehen. (siehe auch Punkt 8.1.3. dieser Stellungnahme).

8.4.

Konsolidierungshilfebedürftigkeit

Der Gesetzentwurf zum FAG steht in Widerspruch zur Konsolidierungshilfe. Das Land betrachtet die Konsolidierungshilfe als Teil der Bewältigung von Altlasten und das neue FAG als Steuerungsinstrument eines künftigen Finanzbedarfs. **Diese Einordnung ist falsch.** Es gibt einen unbedingten Zusammenhang zwischen dem FAG und der Konsolidierungshilfe. Die Konsolidierungshilfe dient dem Abbau von bisher aufgelaufenen, aber auch künftig noch entstehenden Fehlbeträgen. Die Konsolidierungshilfen werden aus dem FAG durch Vorwegabzug und damit überwiegend durch die Kommunen aufgebracht. Durch das neue FAG würden die Fehlbeträge bei vielen Kreisen wieder steigen.

Hinzu kommt, dass für die Gewährung von Konsolidierungshilfen ein festgelegter Eigenanteil zu erbringen ist, der zu Mehrerträgen und Minderaufwendungen führt. Dieser wird für die Konsolidierungsphase 2016 bis 2018 noch erhöht. Die Systematik des neuen FAG führt dazu, dass die Konsolidierungshilfenempfänger nach den künftig geplanten Evaluationen des FAG durch die Wirkungen des zu erbringenden Eigenanteils geringere Zuweisungen aus dem FAG erhalten werden, also eine weitere Benachteiligung erfahren, die ebenfalls kontraproduktiv für alle Konsolidierungsbemühungen und –zwänge ist.

Bei Betrachtung der Konsolidierungshilfe empfangenden Kreise insgesamt werden Zweifel an der Wirkung der FAG-Reform verdeutlicht. Fünf von sechs Konsolidierungskreise sollen mit der FAG-Reform eine weitere Kürzung der Finanzzuweisungen um 33,1 Mio. € p. a. (Basisjahr 2013) verkraften können. Dies wäre faktisch unmöglich und würde die Kreise in eine dauerhafte Konsolidierungsabhängigkeit zwingen.

Diese systemlogischen Denkfehler müssen korrigiert werden. Wir fordern das Land auf, die Wirkung des im FAG verankerten Instrumentes der Konsolidierungshilfen nicht durch die FAG-Reform selbst zu unterlaufen.

Entweder müsste demnach das Konsolidierungsgesetz aufgehoben werden oder aber seine Auswirkungen in eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes einbezogen werden.

Die Wechselwirkungen zum Haushaltskonsolidierungsgesetz seien an einem kurzen Beispiel erläutert: Eine Gemeinde hatte an eine kommunale GmbH jährliche Zuschüsse in einer Höhe rd. 2 Mio. €, auch in den Betrachtungsjahren 2009 bis 2011, aus dem Haushalt gezahlt.

Diese Gemeinde hatte dann im Haushaltskonsolidierungsvertrag den jährlichen Zuschuss in ein (jährlich zu zahlendes) Gesellschafterdarlehen umgewandelt, wobei das Risiko hoch ist, dass dieses Darlehen—ebenso wie die vorangegangenen Zuschüsse—niemals zurück gezahlt wird.

Im Haushaltskonsolidierungsgesetz wird nun bei doppischer Buchführung aus dem „ehemaligen“ Aufwand ein Darlehen, der Aufwand verschwindet also solange aus den Büchern bis er im negativen Falle nachgebucht werden muss. Er wird jedoch vom Land als Einsparung anerkannt und mit erheblichen Zahlungen aus dem Haushaltskonsolidierungsgesetz belohnt.

Im Gutachten des NIW wird der gleiche Effekt noch einmal berücksichtigt, da in den Betrachtungsjahren die Zahlungen den Zuschussbedarf erhöhen und damit nach dem System des Gutachters NIW eine höhere Teilhabe an den FAG Geldern ermöglichen. Der gleiche Vorgang, der mit wirtschaftlichen Verhalten rein gar nichts zu tun hat, wird also faktisch doppelt belohnt!

Wenn nun in den Betrachtungsjahren die Stadtwerke einen erheblichen Gewinn erwirtschaftet haben und dieser aber nicht an die Gemeinde ausgezahlt werden, gelten sie nach dem angewendeten System nicht als Einnahmen, die Gemeinde wird also ärmer ausgewiesen als sie ist und erhält erneut Zuweisungen, die ihr nicht zustehen!

Im Ergebnis wird diese Änderung ab 2015 dazu führen, dass den kf. Städten 60 Mio € mehr über diesen Vorwegabzug zur Verfügung stehen; neben der vorgesehenen Umverteilung im FAG (36,5 Mio € + 18 Mio € Theaterförderung+ Grundsicherungsentlastung). Unabhängig davon sind die §§ 12 und 13 sind wichtig, weil die Sanierung der Haushalte eine gesellschaftspolitische Notwendigkeit ist. Nur auf der Basis solider Finanzen gedeihen Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen. **Allerdings grundlegend falsch ist die Finanzierung aus der kommunalen Finanzmasse. Defizite aus der Vergangenheit können nur zwei Ursachen haben:** Als erstes ist die kommunale Finanzdecke insgesamt zu kurz gewesen, so dass eine Unterfinanzierung vorgelegen hat. **Für deren Ausgleich ist das Land zuständig.** Das gilt auch für in der Vergangenheit entstandene und dementsprechend auch für kumulierte Defizite. Es können allerdings auch Fehler in der Handhabung der Kommunalfinanzen der einzelnen Kommunen gewesen sein. **Diese hätten durch die Kommunalaufsicht verhindert werden müssen. Wenn das Land in der Vergangenheit unzureichend tätig geworden ist, liegen die daraus entstandenen Lasten ebenfalls in seiner Finanzierungszuständigkeit.** Deshalb ist die Finanzierung aus der kommunalen Finanzmasse für beide Ursachen falsch. **Das Land ist für die kommunale Finanzausstattung zuständig und hat deshalb auch die Lasten zu tragen.** Im Übrigen werden die sparsam Wirtschaftenden auf diesem Wege bestraft, weil sie für die Fehler anderer zur Kasse gebeten würden. Deshalb gibt es in anderen Ländern eine breite Diskussion zu diesem Thema wobei einige Länder wie das Beispiel NRW zeigt ihre Verantwortung zunehmend begreifen.

Dies gilt übrigens auch für die aus diesen Altlasten und den **Kassenkrediten resultierenden Zinsen.** Sie haben ihre Ursache letztlich auch in den **Versäumnissen des Landes** und können deshalb der kommunalen Familie nicht angelastet werden. Sie dürfen deshalb bei den Einnahmen nicht als nicht mehr zur Verfügung stehende Mittel abgesetzt werden, wie es das NIW-Gutachten und Gesetzentwurf vorsehen.

8.5.

Kreisfreie Städte werden begünstigt

Die Entwicklung des Gesetzentwurfes hat deutlich gemacht, dass Kommunen aller Kommunalgruppen unterfinanziert sind. Es war jedoch befremdlich, dass die Aussage, dass die kreisfreien Städte begünstigt werden sollen bereits vor der Erstellung des NIW-Gutachtens in der Presse verlautbart wurde. Es musste dadurch der Eindruck entstehen, dass der Reformprozess von Anfang an nicht ergebnisoffen war, sondern unter allen Umständen eine Umverteilung zugunsten der kreisfreien Städte erreicht werden sollte. An mehreren Stellen zeigt die Neuordnung des KFA denn auch willkürliche Systembrüche oder Weichenstellungen zugunsten der kreisfreien Städte. Darum steht für uns die Verteilungsgerechtigkeit des Gesetzentwurfes sehr in Frage. Besonders unverständlich ist, dass einige Kreise erhebliche Einnahmen verlieren sollen, obwohl sie nachweislich zu den Kommunen mit ganz besonderen finanziellen Problemen gehören, die Konsolidierungshilfen in Anspruch nehmen müssen. Die Kreise haben in der Vergangenheit schmerzhaft Entscheidungen treffen müssen, um nicht noch tiefer in die roten Zahlen zu geraten. Sie werden durch die Neuordnung des KFA um die Früchte ihrer Arbeit gebracht und empfinden sich für ihre Konsolidierungsbemühungen „bestraft“, während sie die kreisfreien Städte „belohnt“ sehen. All dies mindert die „Opferbereitschaft“ innerhalb der kommunalen Familie.

8.6.

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Die Kreise Schleswig-Flensburg und Nordfriesland einschließlich der kreisangehörigen Gemeinden im nördlichen Landesteil sind von der FAG-Reform besonders stark betroffen. Beide Kreise einschließlich der Gemeinden sollen nach der Reform jährlich rd. 10,2 Mio. € (Basisjahr 2013), bzw. jährlich rd. 6,2 Mio. € (Basisjahr 2014) verlieren. Dies stellt eine weitere erhebliche Schwächung der Finanzkraft dar. **Damit leistet das Land einen weiteren Abkopplung dieser Region von der allgemeinen Entwicklung Vorschub.** Schwindende Attraktivität führt dann durch Abwanderung zu einem weiteren Absinken der finanziellen Leistungsfähigkeit. Dadurch wird der Weg dafür geebnet, dass beide Kreise zu dauerhaften Stützungsfällen für das Land werden, was nicht im Interesse des Landes sein kann. Das Basisjahr 2014 spiegelt die außerordentlich gute Konjunkturlage wieder, ist folglich nicht repräsentativ für einen Konjunkturzyklus. Deshalb sollte das Basisjahr 2013 als belastbarer Vergleichszeitraum weiterhin maßgeblich sein, wie auch zum Stand des ersten und zweiten Gesetzentwurfes. Ein neues FAG müsste schließlich auch in einer Periode eines Konjunkturrückganges seine Tragfähigkeit erweisen. **Wir erwarten vom Land, dass es sich auch für eine zukünftige Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Landesteilen und für Bürger sowohl der Kreise als auch der kreisfreien Städte in gleichem Maße einsetzt.**

Weder wurde bisher unserer Forderung nach einem Flächenfaktor noch einer Berücksichtigung der Insellagen nachgekommen, die im Verhältnis gegenüber den kreisfreien Städten wirksam wird, die nicht durch längere Wege höhere Kosten der Aufgabenerfüllung haben.

8.6.1.

Fehlender Flächenfaktor

Der Gutachter **empfiehlt keinen Flächenfaktor**, obwohl dieser in verschiedenen Bundesländern inzwischen Eingang in die Finanzausgleichsgesetze gefunden hat. Gerade im Gegensatz zu anderen Verwaltungsarten haben Kreise mit **höheren Kosten** durch eine **größere Fläche** zu verkraften. Zu nennen wären hier alle Aufgaben mit **aufsuchender Tätigkeit**, ebenso die Aufgaben, die die Einrichtung von weit entfernten **Außenstellen**

erfordern Dazu kommen Kosten der Schülerbeförderung und des Straßenbaus und der - unterhaltung, die in erheblich höherem Maße anfallen.

An dieser Stelle erinnern wir daran, dass im Jahre 200 das sogenannte Kirchhof – Gutachten genau so einen Flächenfaktor gefordert hatte. Kirchhof war seinerzeit der Gutachter des Schleswig-Holsteinischen Landtages. Er hatte eine Unterfinanzierung der Fläche festgestellt und zur Verbesserung der Situation einen Flächenfaktor vorgeschlagen.

Der vom Innenministerium im Rahmen der Arbeitsgruppe untersuchte Flächenfaktor geht im Übrigen am Thema vorbei, weil hier ein Flächenfaktor nur innerhalb der Kreisgruppe werden sollte. Der Mehraufwand bei der Aufgabenerfüllung in der Fläche muss jedoch im Verhältnis zu den kreisfreien Städten zum Tragen kommen (gleiche Aufgaben-längere Wege)!

8.6.2.

Inseln verursachen höhere Kosten

Darüber hinaus gibt es Kreise, die in ihrem Zuständigkeitsbereich auch Inseln und Halligen zu betreuen haben. Es gibt zahlreiche Aufgaben, die aufgrund der Betreuung der Insel- und Hallig Bewohner im Verhältnis zu den Kreisen und kreisfreien Städten erhebliche zusätzliche Kosten verursachen; u.a. im Rettungsdienst, Gesundheits- und Sozialwesen, Bauaufsicht; ÖPNV. Ein besonderer angemessener Ausgleich hierfür ist daher einzufordern; siehe dazu auch die Sonderregelung für Helgoland (in § 8). Manche Insel unterscheidet sich in der benötigten Fahrzeit zum Erreichen nur gering von Helgoland, dessen Sonderbedarf ausdrücklich anerkannt wird.

Tatsächlich erkennt auch der Landesrechnungshof einen **Inselzuschlag** an und hat dieses in Prüfungen bestätigt. Im Übrigen hält auch der Landesrechnungshof einen Flächenmaßstab für sinnvoll.

8.7.

§ 12 Abs. 4 Mittelbereitstellung der Kreise für Fehlbetragszuweisungen

Der Regelung zufolge muss der z.B. der Kreis Segeberg im Zeitraum 2014 bis 2017 jährlich rund 700.000 Euro veranschlagen, obwohl nur ein einziger Bedarfsfall erkennbar ist. Dies widerspricht dem Planungsgrundsatz der Haushaltswahrheit, der sich aus § 10 GemHVO-Doppik herleitet. Eine Veranschlagung dürfte danach nur in der voraussichtlichen Höhe der tatsächlich benötigten Mittel für die Fehlbetragszuweisung erfolgen. Wir schlagen nochmals vor, die Regelung zu ergänzen „soweit entsprechender Bedarf erkennbar ist“. Damit wird eine unnötige Veranschlagung von Mitteln verhindert, eine Mindestdotierung bei entsprechendem Bedarf wird aber trotzdem erreicht.

8.8.

§ 28 Zuweisungen für Schulsozialarbeit und Hortmittagessen

Die kommunale Ebene begrüßt einheitlich die Absicht des Landes zur Mitfinanzierung von Schulsozialarbeit und von Hortmittagessen, nachdem die bisher dafür eingesetzten Bundesmittel entfallen sind. Auch die geplante Zusammenführung mit den zusätzlich vom Bildungsministerium bereitgestellten Förderungen im FAG wird begrüßt. Es erscheint aber nicht nachvollziehbar, weshalb die vollständig den Schulträgern für deren Aufgaben nach § 6 Abs.6 SchulG zufließenden Mittel weiterhin über die Kreise ausgereicht werden sollen; die bisherigen entsprechenden Verfahrensweisen nach dem SGB II werden dem Umstand

geschuldet, dass die bisher bereit gestellten Bundesmittel als kalk. Zuschlag über das SGB II ausgereicht worden sind. Diese gemeinsamen Mittel in Höhe von jährlich 17,7 Mio. Euro könnten ab dem Jahr 2015 knapp auskömmlich sein und die kommunalen Schulträger in die Lage versetzen, die vorhandenen Angebote aufrecht zu erhalten. Weitere oder darüber hinaus gehende Zweckbindungen der Landeszuweisungen würden zu einer Förderungskonkurrenz zwischen den unterschiedlichen schulischen Angeboten und Förderbedarfen sowie letztlich zu einer Unterfinanzierung von Schulsozialarbeit führen. Einstellung oder Reduzierung von Angeboten der Schulsozialarbeit wäre die Folge.

Sofern die aus dem aktuellen Beschluss des Landessozialgerichts zur Schulbegleitung von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen aus Mitteln der Eingliederungshilfe abzuleitende Forderung nach einem schulischen Inklusionskonzept des Bildungsministeriums hier eine Gegenfinanzierung über das FAG erfahren soll, ist dies aus kommunaler Sicht nachdrücklich abzuwehren. Es ist Aufgabe des Landes bzw. Bildungsministeriums, die schulische Inklusion konzeptionell, personell und finanziell sicherzustellen. Das dafür geeignete Gesetz, auch mit Blick auf zu vermeidende weitere Belastungen oder Mitfinanzierungspflichten der kommunalen Schulträger, ist das Schulgesetz.

Die konkreten Auswirkungen finanzieller Natur auf Kreis und Kommunen sind ohne die aufgrund des Gesetzesentwurfs zu erwartenden Fördererlasse allerdings noch nicht ermittelbar.

8.9.

Zu § 30 Einwohnerzahl

Die Alterung der Gesellschaft führt zu einer Bevölkerungswanderung aus dem dörflichen Bereich in die Städte, was die Sozialstruktur der Städte nicht verbessert, auf der anderen Seite aber Investitionen erfordert. Der Demographiefaktor nützt nur den Gemeinden, deren Einwohnerzahl sinkt. Auf der anderen Seite fehlen die Mittel bei den Gemeinden, deren Einwohnerzahl steigt, für die sie Infrastruktur aufbauen müssen.

Die Regelung ist nicht nur kompliziert und erschwert die Planbarkeit des Kommunalen Finanzausgleichs, sie dürfte auch von zweifelhaftem Nutzen sein und läuft - wie die meisten Regelungen des Gesetzesentwurfs - der Anreizwirkung, dass Kommunen aktiv an der Attraktivität für ihre Einwohner arbeiten entgegen. Viele Gesetze knüpfen an die Einwohnerfortschreibung an, wenn eine solche "Günstigerregelung" in das FAG aufgenommen wird, ist sie auch in alle anderen Gesetze aufzunehmen - nicht nur diejenigen, die die Berechnung von Zuweisungen regeln, sondern auch die Zahlungspflichten auslösen, wie z.B. das AG-KHG mit dem Prokopf-Beitrag.

Eine **solch komplizierte Regelung lehnen wir entschieden ab**. Wir fordern Transparenz und Anerkennung der Ist-Zahlen. Solch ein Demographiefaktor läuft dem Ziel der Vereinfachung zuwider.

8.10.

Zeitplan 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.

8.11.

§ 4 Abs. 2 Ziffer 5 Zuweisungen für Infrastrukturlasten

Die Kilometerpauschalen für die Unterhaltung und Instandsetzung von Straßen wurde zuletzt 1999 an die Entwicklung des Baukostenindex für den Straßenbau angepasst. Um den Sanierungsstau nicht noch weiter zu verschlimmern, sollte die Kilometerpauschale erhöht werden. Es ist nicht nachzuvollziehen, warum hier keine Anpassung an die tatsächliche Kostenentwicklung erfolgt, während andere Zweckzuweisungen jährlich gesteigert werden.

Fazit:

In dem neuen vorgelegten Gesetzentwurf gibt es keine wesentlichen Verbesserungen gegenüber dem alten Entwurf. Dementsprechend ist der Entwurf weiterhin verfassungswidrig.

Es wird festgestellt, dass auf die bislang vorgetragenen Hauptargumente des Landkreistages nicht in ausreichender Form eingegangen worden ist. Der Landtag wird deshalb aufgefordert, eine Expertenanhörung durchzuführen, um unter anderem zu diesen wesentlichen Argumenten der Kreise Antworten zu bekommen.

Die Kreise erwarten, dass im neuen KFA mit objektiven und gleichen Maßstäben gemessen wird, so dass es zu einer aufgabengerechten Finanzausstattung der Kommunen kommt.

Die Landesregierung hat mit der Vorlage des Gesetzentwurfes zwar einen mutigen Schritt getan, um den KFA neu zu ordnen. Dem Verfassungsauftrag wird der Gesetzentwurf jedoch nicht gerecht, wir halten ihn für verfassungswidrig, denn eine angemessene Finanzausstattung wird durch die vorgesehene Umverteilung nicht erreicht. Die weiter bestehenden Finanzprobleme der Kommunen dürfen nicht einseitig auf die Kreisebene abgewälzt werden, Konflikte mit den Gemeinden wegen der Kreisumlage sind sonst vorprogrammiert.

Die vorgesehene Bildung der Teilmassen sollte grundlegend überprüft und erkennbar gewordene Ungerechtigkeiten behoben werden.

Gemäß dem Beschluss der Mitgliederversammlung des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages im „**Uetersener Appell**“ wird der schleswig-holsteinische Landtag mit Nachdruck dazu aufgefordert, den vorgelegten Gesetzentwurf grundsätzlich zu hinterfragen und im Interesse des Erhalts der Lebensfähigkeit des ländlichen Raums deutlich nachzubessern.

Angesichts der bereits verstrichenen Zeit und der unmittelbar bevorstehenden Aufnahme der kommunalen Haushaltsplanungen sollte erwogen werden, den Reformprozess zu entzerren und ein Inkrafttreten eines neuen Finanzausgleichsgesetzes erst für das Jahr 2016 vorzusehen.

Ausdrücklich möchten wir erwähnen, dass der Kreis Dithmarschen, der –als einziger Kreis - nach den vorgelegten Entwürfen - zu den Gewinnern der Reform gehören würde die aufgezeigten rechtlichen Bedenken teilt, die gegen das Gesetzesvorhaben sprechen.

Als Folge der Umsetzung des vorgelegten Gesetzentwurfes wird sich abzeichnen, dass **sämtliche Maßnahmen im Zusammenhang mit der Haushaltskonsolidierung ins Leere laufen.** Nach den schmerzhaften Einschnitten ist dieses den von Kürzungen betroffenen Institutionen und Gruppen nicht zu vermitteln. Das Land wird hier die Verantwortung zu übernehmen haben.

Der vorgesehene Entzug von weiteren Finanzmitteln der Kreise durch die vorgesehene Neuordnung des Finanzausgleiches **wird zu weitreichenden Folgen bei den Kreisen selbst und im kreisangehörigen Raum führen, z. B. zu Lasten der Familien, zu Kürzungen im Kindergartenwesen und beim ÖPNV, in der Unterhaltung der Schulen, Straßen, in Theater und Bücherei führen.**

Es kann nicht die Zielsetzung des Gesetzes sein die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Lande aufzugeben. Die mit den Neuregelungen indizierten Finanzentzüge der Kreise werden dazu führen, dass kreisangehörige Städte und Gemeinden die Folgekosten zu tragen haben.

Nicht bereinigt wird das Problem der strukturellen Unterfinanzierung bei den Kommunalfinzen! Der ländliche Raum, das heißt die Kreise, die kreisangehörigen Städte und Gemeinden werden beim bestehenden Finanzausgleich bereits benachteiligt. Das von den Gutachtern des Landes festgestellte „Missverhältnis“ soll nach dem Novellierungsentwurf der Landesregierung noch einmal erheblich vergrößert werden. Dies wird zwangsläufig die Gegensätze zwischen Stadt und Land noch weiter verschärfen und droht zu einer Spaltung des Landes zu führen.

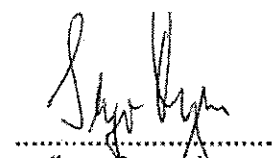
Wenn der ländliche Raum im Zeichen einer schwierigen demografischen Entwicklung nicht noch weiter benachteiligt werden soll, bedarf er vielmehr der Unterstützung der Unterstützung des Landes! Einer Entsolidarisierung wird damit der Weg bereitet.



Reinhard
Sager



Jan-Christian
Erps



Ingo
Degner