

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/4362



Schleswig-Holsteinischer Landtag • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Bildungsausschuss  
Herrn Vorsitzenden Peer Knöfler, MdL  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

<b>Ansprechpartner</b> Knut Riemann
<b>Durchwahl</b> 0431.57005014
<b>Aktenzeichen</b> 970.12

Per E-Mail an: [bildungsausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:bildungsausschuss@landtag.ltsh.de)

Kiel, den 7. August 2020

**Schriftliche Anhörung des Bildungsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Entwurf eines Gesetzes zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs; Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 19/2119**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

der Schleswig-Holsteinische Landtag hat gegenüber dem federführenden Innen- und Rechtsausschuss bereits eine Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs abgegeben, auf die wir an dieser Stelle verweisen. Für die Möglichkeit, speziell zu den Themenkomplexen Schule und Kultur gesondert Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen.

**I. Vorbemerkung**

Der kommunale Finanzausgleich ist die zentrale Schnittstelle in den Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen. Mit dem Finanzausgleichsgesetz soll der an das Land gerichtete Verfassungsauftrag umgesetzt werden, für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen Sorge zu tragen (*Art. 57 Abs. 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein - LV*). Daneben lässt sich aus Art. 54 Abs. 1 und 2 LV auch der Anspruch der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung ableiten (*LVerfG 4/15, Leitsatz 5 a*). Dem kommunalen Finanzausgleich kommt somit eine redistributive (*Angleichung der Steuerkraft*) sowie eine fiskalische (*mittelaufstockende*) Funktion zu. Mit dem kommunalen Finanzausgleich soll das Recht der kommunalen Selbstverwaltung gesichert werden. Er ist somit darauf angelegt, die kommunalen Aufgaben dauerhaft zu finanzieren. Der kommunale Finanzausgleich ist damit nicht das richtige Instrument, um auf einzelne, auch krisenhafte Situationen zu reagieren. Das gilt auch für die erheblichen Auswirkungen der Corona-Pandemie, für deren Bewältigung spezifische Instrumente, die zielgerichteter und belastungsgerechter Reaktionen ermöglichen, eindeutig vorzuziehen sind.

Nach der bisherigen sowie auch der künftigen Systematik des kommunalen Finanzausgleichs wird ein Teil der Finanzausgleichsmasse zunächst für Vorwegabzüge verwendet, also für zweckgebundene

Zuweisungen für bestimmte Aufgabenbereiche. Im Finanzausgleichsjahr 2020 werden hierfür insgesamt rd. 287 Mio. Euro oder rd. 14% für entsprechende Zweckzuweisungen bereitgestellt. Herzstück des kommunalen Finanzausgleichs sind jedoch die Schlüsselzuweisungen, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden unter Berücksichtigung ihrer Steuerkraft bzw. Finanzkraft gewährt werden. Die Schlüsselzuweisungen, die sich im Jahr 2020 auf rd. 1.674 Mio. Euro belaufen, fließen den Gemeinden und Gemeindeverbänden als allgemeine Deckungsmittel zur Finanzierung der kommunalen Aufgaben zu. Eine Verschiebung von Schlüsselzuweisungen in Richtung Zweckzuweisungen führen regelmäßig zu einer Begrenzung der kommunalen Finanzautonomie.

Dieses vorausgeschickt nehmen wir zu den einzelnen Fragen wie folgt Stellung:

## II. Schule

**Ist die Änderung in § 111 Abs. 1 SchulG, wonach künftig die Investitionskosten in die Schulkostenbeiträge nicht mehr pauschaliert, sondern gemäß der im geänderten Abs. 6 vorgesehenen Regelung berechnet einbezogen werden sollen, aus Ihrer Sicht ein geeigneter Weg, um den Investitionsstau an vielen Schulen wenigstens teilweise abzubauen?**

Artikel 2 des Gesetzentwurfes sieht vor, dass künftig bei der Berechnung der Schulkostenbeiträge auch im investiven Bereich die tatsächlichen Kosten (Abschreibungen) die Berechnungsgrundlage bilden. Bislang gilt das nur für den konsumtiven Bereich, während im investiven Bereich einheitliche Pauschalen zur Anwendung kommen.

Die Pauschalen im investiven Bereich, deren Höhe durchaus umstritten ist, kann die tatsächliche Situation nur „holzschnittartig“ abbilden und dürfte somit dem Einzelfall regelmäßig nicht gerecht werden. Die Berücksichtigung des tatsächlichen Aufwandes in Form von Abschreibungen würde dagegen realistisch den tatsächlichen Werteverzehr abbilden. Im Übrigen gibt es nach Aussage einzelner Schulträger gerade im Bereich der Bauunterhaltung regelmäßig Abgrenzungsschwierigkeiten hinsichtlich der Frage, ob einzelne Aufwendungen durch die Pauschale bereits abgegolten sind oder aber in die Berechnung der Schulkostenbeiträge einbezogen werden können. Derart konfliktträchtige Fragestellungen würden künftig entfallen.

Problematisch scheint jedoch die Regelung zu sein, dass Abschreibungen für Investitionen, die ab dem Jahr 2008 erfolgt sind, berücksichtigt werden können, während Abschreibungen für Investitionen vor 2008 gänzlich unberücksichtigt bleiben sollen. Diese ‚harte‘ Grenze, die mit der Einführung der Doppik begründet wird, könnte zu unbilligen Härten führen. So könnte danach die Sanierung oder der Neubau eines Schulgebäudes im Jahr 2008 über 80 Jahre abgeschrieben werden, während beispielsweise der Finanzierungsaufwand für ein 2007 errichtetes Schulgebäude gänzlich unberücksichtigt bleiben würde.

Nach § 111 Abs. 1 des Schulgesetzes müssen Kommunen Schulkostenbeiträge entrichten für Schülerinnen oder Schüler, die eine Schule besuchen, an deren Trägerschaft die Gemeinde nicht beteiligt ist. Ein Schulträger kann somit nur für auswärtige Schülerinnen und Schüler entsprechende Beiträge geltend machen. Vor diesem Hintergrund kann die vorgesehene Umstellung des Schullastenausgleichs nur ein Teilschritt sein, um den Sanierungsstau an Schulen abzubauen.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf eine vorgesehene Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (Art. 1 des vorliegenden Gesetzentwurfes): Für die Berechnung der Gemeindegemeinschaftszuweisungen wird regelmäßig ein einwohnerbezogener Bedarf zugrunde gelegt. Dieser Bedarf wird künftig für die Einwohnerinnen und Einwohner, die unter 18 Jahre alt sind, deutlich höher gewichtet (vgl. § 8 Abs. 1 FAG-GE). Damit wird dem besonderen Bedarf für diese Bevölkerungsgruppe, der auch durch den Aufwand im Schulbereich verursacht wird, Rechnung getragen. Diese besondere Gewichtung entlastet sowohl die Gemeinden im Rahmen ihrer Schulträgeraufgaben als auch im Hinblick auf die Zahlung von

Schulkostenbeiträgen. Diese Regelung stellt somit einen weiteren wichtigen Teilbeitrag zum Abbau des Sanierungsstaus im Bereich der Schulgebäude dar.

Das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln hat in seinem Gutachten ‚Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein‘ für den Aufgabenbereich ‚Schule‘ normative Bedarfe untersucht (vgl. Anlage 4 zum Gesetzentwurf, Seite 77 ff.). Nach Aussage der Gutachter würde die Bereitstellung von Mitteln in Höhe des ermittelten Normansatzes dazu führen, dass sich Investitionsrückstaueffekte kontinuierlich abbauen und spätestens nach einem Erneuerungszyklus vollständig beseitigt wären. Eine auskömmliche kommunale Finanzausstattung wäre somit die erfolversprechendste Maßnahme, um dem Sanierungsstau im Bereich der Schulen wirkungsvoll begegnen zu können.

**Unter dem Eindruck der Corona-Pandemie gab es in den Schulen und bei den Schulträgern auch Diskussionen um Sanitäranlagen, Klassenräume, Belüftungsmöglichkeiten, Schulbusse, Digitale Endgeräte etc. In diesem Zusammenhang würden wir gerne wissen:**

Vorbemerkung zur Beantwortung der folgenden Fragen:

Wie bereits einleitend ausgeführt, ist der kommunale Finanzausgleich allein wegen der damit verbundenen Umsetzung des Verfassungsauftrages u. E. nicht das richtige Instrument, um auf krisenhafte Situationen reagieren zu können. Die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs und die fiskalischen Auswirkungen der Corona-Pandemie müssen unabhängig voneinander betrachtet und bewertet werden. Im Übrigen sieht die Systematik des kommunalen Finanzausgleichs eine Evaluation vor, bei der die Entwicklung der Bedarfe fortgeschrieben wird. Im Rahmen dieser Evaluation sind dann auch strukturelle Bedarfe, die sich in Folge der Corona-Pandemie ergeben haben, mit einzubeziehen. Dazu zählen neben den in diesem Fragekomplex genannten auch veränderte Anforderungen in anderen Bereichen, insbesondere im Gesundheitswesen.

- **Welche Mindestanforderungen an die flächenmäßige Raumausstattung (z.B. Flure, Klassenräume, Differenzierungsräume) sind Ihrer Ansicht nach erforderlich, und in welcher Weise sollte sich diese im Kommunalen Finanzausgleich niederschlagen?**  
Mindestanforderungen an die Raumausstattung dürften sich auch im Hinblick auf die unterschiedliche Situation der Schulträger und der vorhandenen Schulgebäude kurzfristig nicht pauschal definieren lassen. Dauerhafte strukturelle Änderungen der Anforderungen an die Raumausstattung wären ggf. im Rahmen der Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs bei der Bedarfsermittlung zu berücksichtigen.
- **Welche Mindestanforderungen an Sanitäranlagen und Waschmöglichkeiten sind Ihrer Ansicht nach erforderlich, und in welcher Weise sollte sich diese im Kommunalen Finanzausgleich niederschlagen?**  
Auf die vorherige Antwort wird verwiesen.
- **Welche Mindestanforderungen digitaler Infrastruktur sind Ihrer Ansicht nach erforderlich, und in welcher Weise sollte sich diese im Kommunalen Finanzausgleich niederschlagen?**  
Auf die vorherigen Antworten wird verwiesen. Außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs werden über den DigitalPakt Schule Fördermittel bereitgestellt, um die Schulen für digitale Infrastruktur zu ertüchtigen. Diese Mittel werden jedoch nicht ausreichen, um den Bedarf insgesamt decken zu können.
- **Welche Konsequenzen ergeben sich aus den Corona-Erfahrungen für die Schülerbeförderung, die Wegeverhältnisse und die Außenanlagen von Schulen, und in welcher Weise sollte sich diese im Kommunalen Finanzausgleich niederschlagen?**

Auf die vorherigen Antworten wird verwiesen. Sofern losgelöst von den bisherigen Unterrichtszeiten eine Präsenz an Nachmittagen oder an Samstagen stattfinden soll, würde dies erhebliche Folgekosten im Bereich der Schülerbeförderung bedeuten.

### III. Kultur

#### **Betrachten Sie die Dynamisierung des Vorwegabzuges für die Theater und Orchester bzw. für die Büchereien um künftig 2,5 % p.a. als ausreichend, um die Einnahmeverluste aufgrund der Corona-Krise zu kompensieren?**

Der kommunale Finanzausgleich, mit dem der Verfassungsauftrag einer angemessenen kommunalen Finanzausstattung auf Dauer umgesetzt werden soll, ist nicht das geeignete Instrument, um kurzfristige Auswirkungen von krisenhaften Ereignissen zu berücksichtigen. Bereits zu der im Gesetzentwurf vorgesehenen Dynamisierung hat sich der Schleswig-Holsteinische Landkreistag kritisch geäußert:

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht einen Anstieg der Dynamisierungsraten für die in Rede stehenden Vorwegabzüge von jährlich 2,5 Prozent vor (§ 4 Abs. 2 Nr. 5 und 6 i.V.m. §§ 20 und 21 FAG-GE). Die Begründung zum Gesetzentwurf stützt sich dabei auf die Angaben der drei öffentlichen Theater (Kiel, Lübeck und Landestheater, vgl. Einzelbegründung zu § 4 FAG-GE, S. 158). Dass die Zuwendungsempfänger sich für höhere Zuwendungen aussprechen, ist nicht weiter überraschend.

In einem erweiterten Kontext ist aber zu berücksichtigen, dass für die Dynamisierungen keine Landesmittel bereitgestellt werden mit der Folge, dass der kontinuierliche Anstieg der Vorwegabzüge zu Lasten der Schlüsselzuweisungen geht und somit die allgemeinen Deckungsmittel einschränkt. Das Landesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 27. Januar 2017 festgestellt:

*„Jedenfalls potentiell problematisch erscheint (...) der Umstand der betragsmäßigen Festschreibung der Zweckzuweisungen im Gegensatz zur prozentualen Festlegung der Finanzausgleichsmasse im Übrigen. Bei etwaig einbrechenden Steuereinnahmen auf Landesebene stiege entsprechend der Anteil der Zweckzuweisungen auf (gegebenenfalls erheblich) über 10 % an. Im Einzelfall könnte hierdurch in dann verfassungsrechtlich relevanter Weise bewirkt werden, dass die nach Abzug der Zweckzuweisungen verbleibende Finanzausgleichsmasse nicht mehr zur Erfüllung originär kommunaler Aufgaben hinreichen könnte“ (LVerfG 4/15, Rn. 211).*

Dieser Einwand gilt erst recht bei festen, gesetzlich verankerten Dynamisierungsraten, wobei in einer Zeit geringerer kommunaler Einnahmen dieses besonders kritisch zu sehen ist. Sofern die Finanzausgleichsmasse um weniger als 2,5 Prozent ansteigt oder gar rückläufig ist, würde die Dynamisierung überproportional zu Lasten der Schlüsselzuweisungen und damit der allgemeinen Deckungsmittel gehen. Vor diesem Hintergrund sind die Dynamisierungen bestimmter Vorwegabzüge bislang bewusst moderat ausgestaltet worden. Angesichts der sich abzeichnenden kommunalen Finanzkrise wird vorgeschlagen, auf die Dynamisierungsraten zumindest vorübergehend zu verzichten, um der kommunalen Ebene für die verfassungsrechtlich gebotene finanzielle Mindestausstattung entsprechende Mittel zur Verfügung stellen zu können. Gezielte Hilfestellungen für kommunale Einrichtungen sollten außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs bereitgestellt werden. In diesem Zusammenhang wird auf die Vorbemerkungen verwiesen.

#### **Wie hoch schätzen Sie den finanziellen Bedarf für erforderliche bauliche und digitalisierungsbedingte Investitionen sowie für steigende Personalkosten, und wie hoch wird die Finanzierungslücke in den nächsten Jahren sein, davon ausgehend, dass nach der Sommerpause eine Rückkehr zur Normalbetrieb möglich sein wird?**

Auf die vorherige Antwort wird verwiesen.

**Wie hoch wird sie sein, wenn dauerhaft Einschränkungen wie Abstandsgebote greifen sollten?**  
Auf die vorherigen Antworten wird verwiesen.

Mit freundlichen Grüßen



Carsten Schreiber  
Stv. Geschäftsführer