

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER KOMMUNALEN LANDESVERBÄNDE



(federführend 2020)



Städtetag Schleswig-Holstein | Reventlouallee 6 | 24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
- Die Vorsitzende -
Frau MdL Barabara Ostmeier

Telefon: 0431 570050-30
Telefax: 0431 570050-35
E-Mail: info@staedteverband-sh.de

Per e-mail

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/4384

Unser Zeichen: 20.22.10 zi-ra
(bei Antwort bitte angeben)

Datum: 07.08.2020

Entwurf eines Gesetzes zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs – LT Drs. 19/2119

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände bedankt sich für die Gelegenheit in dem vorbezeichneten Gesetzgebungsverfahren, das für die Zukunfts- und Handlungsfähigkeit der Kommunen von herausragender Bedeutung ist, Stellung nehmen zu dürfen.

Zu einzelnen horizontalen Aspekten des Gesetzentwurfs werden die Kommunalen Landesverbände jeweils eigene Stellungnahmen abgeben. Bevor wir uns unter II. gemeinsam zu einzelnen, insbesondere vertikalen Aspekten des Gesetzentwurfs äußern, erlauben wir uns zunächst unter I. auf die besonderen Herausforderungen, denen die Kommunen ebenso wie alle staatlichen Ebenen bei der Bewältigung der fiskalischen Folgen der Corona-Pandemie gegenübersehen, einzugehen. Der Gesetzentwurf berücksichtigt die Auswirkungen der Corona-Pandemie nicht. Da der Kommunale Finanzausgleich nicht als Instrument für kurzfristige Reaktionen auf krisenhafte Ereignisse konzipiert ist, ist es auch nach unserem Verständnis vorzugswürdig, den fiskalischen Folgen der Coronakrise außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes zu begegnen. Gleichwohl ist bei einer Bewertung des vorliegenden Gesetzentwurfes eine Gesamtbetrachtung der kommunalen Finanzausstattung einschließlich der absehbaren, durch die Corona-Pandemie hervorgerufenen fiskalischen Folgen unumgänglich.

I. Zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der Kommunen aufgrund der fiskalischen Auswirkungen der Corona-Pandemie

Es lässt sich bereits jetzt absehen, dass die Finanzausstattung der Kommunen aufgrund wegbrechender Einnahmen aus dem Kommunalen Finanzausgleich, Steuern und Gebühren erheblich belastet ist und in Zukunft weitere erhebliche Belastungen zu gegenwärtigen sind. Zudem belasten hohe zusätzliche Ausgaben die Kommunalen Haushalte.

Damit werden die Kommunen vor kaum lösbare Herausforderungen gestellt. Die Zahlen der Mai-Steuerschätzung belegen dies eindrucksvoll: Für die kommunale Ebene wird für den Zeitraum bis zum Jahr 2024 ein drastischer Rückgang gegenüber den bisherigen Erwartungen prognostiziert. Für das Jahr 2020 wird ein Gesamtaufkommen von rd. 4,8 Mrd. Euro errechnet, das wären gegenüber dem Ist 2019 ein Rückgang von rd. 515 Mio. Euro und gegenüber den Ergebnissen der Oktober-Schätzung eine Abnahme um rd. 692 Mio. Euro.

Bei den Steuereinnahmen der Kommunen für das Jahr 2020 wird ein Aufkommen von rd. 3,2 Mrd. Euro geschätzt. Gegenüber dem Ist 2019 soll es damit um rd. 334 Mio. Euro zurückgehen. Im Vergleich zur Oktober-Schätzung ist dies eine Abnahme von rd. 474 Mio. Euro. Bei der Gewerbesteuer wird mit einem Rückgang von 330 Mio. Euro gerechnet, beim Einkommenssteueranteil ein Rückgang von 157 Mio. Euro prognostiziert. Wir rechnen damit, dass das Steuerschätzergebnis im September eher noch stärkere Rückgänge bei den Steuerarten prognostizieren wird als noch in der Mai-Steuerschätzung erwartet.

Für die Folgejahre weist die aktuelle Steuerschätzung ein Defizit von jährlich ca. 200 Mio. Euro sowie zusätzlich einen Rückgang des Kommunalen Finanzausgleichs von weiteren 100 Mio. Euro jährlich gegenüber den bisherigen Annahmen aus. **In Summe geht es, ohne Berücksichtigung von 2020, bis zum Jahr 2024 um 1,25 Mrd. Euro.**

Der Bund und das Land Schleswig-Holstein haben zugesagt, den Gewerbesteuerausfall für das Jahr 2020 zu kompensieren. Dies ist eine gute und richtige Maßnahme. Die Kommunen erkennen ausdrücklich an, dass auch das Land hierbei ein Kraftakt zu leisten hat. Für den Rückgang bei den Einkommenssteueranteilen (157 Mio. Euro), der insbesondere die Kommunen besonders belastet, die nicht gewerbesteuerstark sind, sich aber auch mindernd auf die Kreisumlageaufkommen auswirkt, gibt es noch keine Aussicht auf eine (anteilige) Kompensation. Ebenso wenig bei den sinkenden Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich (allein hier haben die Kommunen ab dem Jahr 2022 nach bisherigen Schätzungen 218 Mio. Euro nur für das Jahr 2020 an das Land zu erstatten).

Zusätzlich zu diesen erheblichen Einnahmeausfällen aus Steuern und Finanzausgleich werden Mindereinnahmen in öffentlichen und kulturellen Einrichtungen (Museen, Büchereien, Volkshochschulen, Theater, Schwimmbädern) erwartet und Mehrausgaben bspw. im Bereich der Hygiene, Desinfektion, der Digitalisierung (Homeoffice Lösungen, Software-Lösungen, Videokonferenzsysteme usw.), bei den Gesundheitsämtern oder der Unterstützung der öffentlichen Verwaltung durch private Sicherheitsdienste (Kapazitäten der Ordnungsverwaltung reichen häufig nicht mehr aus).

Der Bund und das Land Schleswig-Holstein tragen teilweise mit gemeinsamen, teilweise mit unterschiedlichen Maßnahmen dazu bei, die Folgen zu mildern. Dies begrüßen wir ausdrücklich. Dennoch verbleiben im Jahr 2020 und den Folgejahren bei der kommunalen Ebene Belastungen, die sie alleine nicht bewältigen kann und die die Investitionskraft und Gestaltungsfähigkeit in einem Maße bedroht, dass die kommunale Aufgabenerfüllung und die Leistungsfähigkeit vieler Kommunen als gefährdet anzusehen ist. Die Kommunen dürfen nicht als Motor für die wirtschaftliche Entwicklung ausfallen, sondern müssen als Stabilisator wirken. Die Zahlen des jüngsten KfW-Panels 2020 belegen eindrucksvoll, dass die kommunale Ebene dringend den bestehenden Investitionsstau (ca. 5 Mrd. Euro für SH) abbauen muss. Allein für die Sanierung der Schulen verbleiben in SH noch Investitionsrückstände in Höhe von über 1 Mrd. Euro).

Die fiskalischen Auswirkungen werden zu harten Einschnitten in der Zukunft führen. Es gilt jedoch zu verhindern, dass gerade in den Zeiten, in denen der Zusammenhalt eine neue Bedeutung erhält, die kommunale Ebene gezwungen wird, Leistungen der Daseinsvorsorge, die gerade für den Zusammenhalt in der Gesellschaft von besonderer Bedeutung sind, einzuschränken. Viele Kommunen werden den Weg in weitere Schulden meiden und dann zwangsläufig zu Konsolidierungen gezwungen sein. Es würde auch bedeuten, die ganze Last der Krisenbewältigung auf das kommunale Ehrenamt zu verlagern. In den Verhandlungen mit der Landesregierung haben wir deshalb u.a. vorgeschlagen:

Die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Landesverbände erachtet es deshalb für notwendig mit verschiedenen Maßnahmen der absehbaren Notlage der kommunalen Finanzausstattung zu begegnen:

1. Die gemeinsame Bewältigung des unmittelbar durch die Corona-Maßnahmen ausgelösten Abrechnungsbetrags von voraussichtlich 218 Mio. Euro für das Finanzausgleichsjahr 2020 im Jahr 2022

Die Landesregierung hat in Aussicht gestellt, den negativen Abrechnungsbetrag nicht wie gesetzlich vorgesehen in einer Summe fällig zu stellen, sondern ab dem Jahr 2023 über mehrere Jahre zu strecken. Diese Maßnahme begrüßen wir; sie entspricht insoweit der bewährten Praxis, hinsichtlich der Abrechnungsbeträge im gegenseitigen Interesse mit der Zielrichtung einer Glättung der Finanzausgleichsmasse von der gesetzlichen Regelung abzuweichen (so wurden auf Wunsch des Landes in den vergangenen Jahren vielfach positive Abrechnungsbeträge zu einem früheren Zeitpunkt ausgeglichen). Angesichts der historischen Dimension des zu erwartenden Abrechnungsbetrags halten wir es gleichwohl für dringend geboten, über eine faire Lastentragung hinsichtlich dieses Teils der corona-bedingten Auswirkungen ins Gespräch zu kommen. So ist z. B. im Land Brandenburg eine hälftige Teilung negativer Abrechnungsbeträge zwischen Land und kommunalen Landesverbänden vereinbart worden. Dabei ist auch zu beachten, dass selbst ohne Berücksichtigung dieses Abrechnungsbetrages jedenfalls in 2021 und evtl. auch in 2022 mit einer geringeren FAG-Masse gerechnet werden muss als in 2020.

2. Die Teilkompensation der kommunalen Einnahmerückgänge bei der Gewerbesteuer, der Einkommensteueranteile und im Kommunalen Finanzausgleich

Sowohl das Konjunkturpaket des Bundes als auch die ergänzenden Maßnahmen des Landes betreffen jeweils nur das Jahr 2020 und dabei mit der Gewerbesteuer auch nur einen Teil der Einnahmeausfälle.

Eine Zusage des Landes, über die Gewerbesteuerausfälle des Jahres 2020 hinaus weitere Einnahmerückgänge zum Teil zu kompensieren, würde die erforderliche Planungssicherheit geben und sicherstellen, dass die Kommunen – ebenso wie Land und Bund – ihrer wichtigen Rolle als Motor der Konjunktur in den nächsten Jahren ebenfalls gerecht werden können.

Unsere Vorschläge, die in anderen Bundesländern mit vergleichbarer Größe und Struktur bereits zu Vereinbarungen zwischen Land und Kommunen geführt haben, zeigen unseres Erachtens Wege auf, wie eine gemeinsame Bewältigung der Corona-bedingten finanziellen Folgen für die Kommunen durch eine gemeinsame Kraftanstrengung von Land und Kommunen gelingen kann.

3. Schaffung eines Corona-Soforthilfefonds

Wir stellen mit Sorge fest, dass insbesondere viele kleine und große Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge „durchs Raster“ anderer Programme fallen und deren Mehrausgaben und Mindereinnahmen in den Steuerschätzungen nicht abgebildet werden. Solche Mehrkosten und Mindereinnahmen entstehen in vielfältigen Bereichen, z. B. Schulen, Kindertagesstätten, Kultureinrichtungen, kommunalen Unternehmen usw. Die Kommunen sind hier schon tätig geworden und leisten hier schon jetzt einen wesentlichen Beitrag zur Bewältigung der Krise. Ein gutes Signal könnte es zum Beispiel sein, die Folgen der Betriebsschließungen im Bereich der Schwimmbäder über eine Soforthilfe zu kompensieren, die dann ab dem Jahr 2021 (bei gleichzeitigem Verzicht auf einen entsprechenden Vorwegabzug) in einen dauerhaften Zuschuss von 7,5 Mio. Euro aufgrund eines Sportförderungsgesetzes oder einer anderen Grundlage überführt wird. Dies entspräche der politischen Zielsetzung, gerade dieses Feld kommunaler Daseinsvorsorge im Land zwischen den Meeren zu stärken und könnte ein konkretes Ergebnis für das in Arbeit befindliche Leitbild Sportland Schleswig-Holstein sein.

II. Zum Gesetzentwurf der Landesregierung:

Der Gesetzentwurf der Landesregierung betrifft sowohl vertikale als auch horizontale Aspekte. Insbesondere zu den vertikalen Aspekten nimmt die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Landesverbände nachfolgend gemeinsam Stellung:

Art. 57 Abs. 1 LV normiert in vertikaler Hinsicht das Gebot der Verteilungssymmetrie und damit einen dynamischen, an die Höhe der allgemeinen Finanzausstattung des Landes gekoppelten kommunalen Anspruch auf gerechte und gleichmäßige Verteilung der im Land insgesamt zur

Verfügung stehenden Mittel auf die kommunale Ebene einerseits und die Landesebene andererseits.

In **vertikaler** Hinsicht hat das Landesverfassungsgericht einen sogenannten substantiellen Ebenenvergleich zwischen Land und Kommunen eingefordert, der

- die **Finanzkraft** von Kommunen und Land,
- den **Finanzbedarf** von Kommunen und Land und
- die sich aus der gegebenenfalls bestehenden Differenz ergebende **Finanzentwicklung** der kommunalen Ebene und der Landesebene

für alle an dem Finanzverbund Beteiligten nachvollziehbar **unter Beachtung der Gleichrangigkeit der Aufgaben von Land und Kommunen** fachkundig analysiert, bewertet, gewichtet und zueinander in Beziehung setzt.

Das im Auftrag des Innenministeriums erstellte Gutachten zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs kommt zu dem Ergebnis, dass der bedarfsorientierte Symmetriekoeffizient (SK) von 0,9577 aktuell **eine Ungleichverteilung zulasten der kommunalen Ebene zeigt**. Eine Anhebung des SK auf 1,0 um perfekte Verteilungssymmetrie zu gewährleisten erfordert eine entsprechende Anhebung des Verbundsatzes von 17,83 % auf 19,78 %. Dabei ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der festgestellten beidseitigen Unterfinanzierung von Land und Kommunen auch bei einem Symmetriekoeffizienten von 1,0 noch keine bedarfsgerechte Kommunalfinanzierung erreicht werden kann, sondern nur das Verhältnis zwischen Land und Kommunen angeglichen wird.

Die rechtliche Ausgangslage wird ergänzt um die politischen Infrastrukturziele aus dem Koalitionsvertrag der Landesregierung, der insbesondere die folgenden Festlegungen enthält:

- Ziel ist es, mit der Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs zukünftig die Kommunen in die Lage zu versetzen, ihrer **Verpflichtung im Schulbau** nachzukommen.
- Ziel ist es, dass die Kommunen im Rahmen der Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in die Lage versetzt werden, ihrer **Verpflichtung zum Ausbau kommunaler Straßen** nachzukommen.

1. Übersicht

Der Gesetzentwurf nimmt in vertikaler Hinsicht folgende Änderungen vor:

	Verbundsatz- grundlagen	Sachverhalt
1	17,83 %	Verbundsatz 2019
2	- 70 Mio. € (17,54 %)	Vorwegabzug Kindertagesstätten

3	+ 11,5 Mio. €	Zuweisung für weitere Infrastrukturlasten, § 15 FAG 2014
4	+ 29 Mio. €	Selbständige Fördersäule Infrastrukturlasten, bisher § 22 FAG, künftig §§ 4 II (4), 19 X (GE)
5	+ 15 Mio. €	Zusätzliche Mittel für die Fördersäule Infrastrukturlasten nach § 19 X (GE)
6	+ 25 Mio. €	Kompensation für die Änderung des Erstattungsverfahrens in der Sozialhilfe
7	+ 9 Mio. €	Integrationsfestbetrag
8	+ 5 Mio. €	Aufstockung der FAG Masse 2021
9	18,07 %	Neuer Verbundsatz 2021
10	+ 5 Mio. € (18,12 %)	Aufstockung FAG Masse 2022
11	+ 5 Mio. € (18,17 %)	Aufstockung FAG Masse 2023
12	+ 5 Mio. € (18,22 %)	Aufstockung FAG Masse 2024

2. Stellungnahme zu den Einzelaspekten

Zur vertikalen Dimension ergeben sich folgende Anmerkungen:

a) Verbundsatzentwicklung

Es ist zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf eine Verbundsatzentwicklung beschreibt, die der vom Gutachter festgestellten verhältnismäßig stärkeren Unterfinanzierung der kommunalen Ebene Rechnung tragen soll, indem eine Verbundsatzsteigerung in den kommenden Jahren in § 3 Abs. 1 (GE) gesetzlich vorgesehen wird. Die Einbeziehung der einzelnen Tatbestände der Nrn. 3 – 8 der vorstehenden Übersicht führt künftig zu einer strukturellen Dynamisierung bisher statischer Beträge.

Die Verbundsatzentwicklung ist aber auch im Kontext der Finanzbeziehung des Landes zu den Kommunen insgesamt zu betrachten. Dies gilt namentlich für die deutliche Rückführung von Erstattungsbeträgen im Rahmen der Sozialhilfe als auch von Mitteln für die Finanzierung von Integrationsleistungen für Geflüchtete über den Integrationsfestbetrag sowie entfallende Konnexitätsleistungen im Bereich des Vergaberechts (siehe nachstehend c) – e)).

b) Keine normative Festlegung einer optimalen Verteilungssymmetrie

Der Gesetzentwurf verzichtet auf eine normative Festlegung einer optimalen Verteilungssymmetrie. In § 3 Abs. 1 (GE) wird die Verbundsatzentwicklung in absoluten Zahlen be-

schrieben, ohne dass eine normative Festschreibung der Gleichrangigkeit von kommunalen Aufgaben und Landesaufgaben vorgenommen wird. Die Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts legt es nahe, den Grundsatz der Gleichrangigkeit auch einfachgesetzlich im Finanzausgleichsgesetz zu verankern. Eine derartige Selbstverpflichtung des Landes im Rahmen einer Zielbestimmung entspräche im Übrigen der Garantenstellung des Landes für die kommunale Finanzausstattung. Erwartet wird, dass im Gesetzeswortlaut selbst ein Symmetriekoeffizient von 1,0 mittelfristig – entsprechend des bisherigen Verhandlungsstandes für das Jahr 2028 – als Zielgröße festgelegt wird.

c) Sozialhilfeerstattung

Die Landesregierung hat mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2020 (Art. 4) eine Regelung verabschiedet, die zu Mindereinnahmen bei den Kreisen und Kreisfreien Städten in Höhe von rd. 50 Mio. Euro bei der Sozialhilfe führen wird¹, weil der einheitliche Erstattungssatz von 79 % auf die Nettoerstattungsquote von 51,8 % zurückgeführt werden soll (Arg. umgekehrte Konnexität). Das bisherige Verfahren war Ausdruck einer gemeinsamen, ebenenübergreifenden Finanzierungsverantwortung, die bis in die Grundlagen der Kommunalisierung der Eingliederungshilfe zurückreicht.

Der Vorschlag berücksichtigt aber nicht die Finanzentwicklungen, die Grundlage für die Kommunalisierungsentscheidung der Eingliederungshilfe waren und unmittelbare Bezüge zur vertikalen Dimension des kommunalen Finanzausgleichs aufweisen. Im Zuge der Kommunalisierung der Eingliederungshilfe ist u.a. der Verbundsatz im FAG 2006 abgesenkt und gleichzeitig eine Erstattungsregelung eingeführt worden. Wegen der näheren Einzelheiten wird auszugsweise auf den Umdruck 16/366 – Änderungsvorschläge zum Entwurf des Haushalts 2006 (Einsender: Finanzministerium) verwiesen. Dort heißt es auf Seite 7 f.:

„Reduzierung des Verbundsatzes im FAG:

Ein Verhandlungsergebnis zwischen Land und Kommunen betrifft die Finanzierung der stationären und teilstationären Hilfen für Personen, die das 60. Lebensjahr vollendet haben. Der dafür zur Verfügung gestellte Betrag im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs wird aus der Finanzausgleichsmasse zurückgeführt. Die Zuständigkeit für diesen Personenkreis war 1985 vom überörtlichen auf den örtlichen Träger der Sozialhilfe übertragen worden. Zum finanziellen Ausgleich der Mehrbelastungen der Kommunen wurde der Verbundsatz im FAG angehoben. Diese Erhöhung wird rückgängig gemacht, indem die Verbundmasse um 2,1 % bzw. 106,8 Mio. € zurückgeführt wird. Grundlage für diesen Betrag sind die tatsächlich gezahlten Hilfen 2004 zuzüglich jährlicher Steigerungsraten in Höhe von 3,6 % für die Jahre 2005 und 2006. (...).

Als Ausgleich für die Kürzung des FAG erstattet das Land den örtlichen Trägern die Netto- aufwendungen für die weiterhin in kommunaler Zuständigkeit zu tragenden Leistungen der Eingliederungshilfe und der Hilfe zur Pflege an Personen über

¹ Saldiert mit erhöhten Erstattungssätzen in der Finanzierung des BTHG/Eingliederungshilfe ergäben sich Nettobelastungswirkungen in Höhe von rd. 29 Mio. Euro.

60 Jahre in Einrichtungen durch eine entsprechende Erhöhung der Ansätze im Epl. 10. Für die Berechnung wird ebenfalls von dem Grundbetrag in Höhe von 99,5 Mio. € ausgegangen; dies entspricht der Summe der Ausgaben der örtlichen Träger im Jahr 2004. Für die Jahre 2005 und 2006 wird eine Steigerung von jeweils 3,6 % angenommen. Eine inhaltsgleiche Regelung wird für die Jahre 2007 ff. in das Ausführungsgesetz zum SGB XII aufgenommen.“

Im Folgenden wurden die Werte dann im weiteren Verfahren durch Antrag der regierungstragenden Fraktionen ausweislich des LT-Umdrucks 16/424 – neu – 2. Fassung wie folgt korrigiert und auf dieser Grundlage Gegenstand des Haushaltsstrukturgesetzes für das Jahr 2006 (GVOBI 2006 S. 595).

*„Die Aufwendungen der Kreise und kreisfreien Städte für diese Hilfen betragen im Jahre 2004 nach einer Korrektur der Zahlen des Kreises Herzogtum Lauenburg rd. **102,2 Mio. €** (lt. Umdruck 16/366 = 99,5 Mio. €). Hochgerechnet mit einer jährlichen Steigerungsrate von 3,6 % ergibt sich für das Jahr 2006 ein Betrag von rd. **109,7 Mio. €**. Dies entspricht bei Verbundgrundlagen des Finanzausgleichs für 2006 von 5.087,9 Mio. € **2,155 %** oder gerundet **2,16 %** der Verbundgrundlagen. Unter Beibehaltung der Übertragung der sozialhilferechtlichen Zuständigkeiten sollen den Kreisen und kreisfreien Städten für diese Aufwendungen ab 1. Januar 2007 Finanzmittel im Rahmen des Ausführungsgesetzes zum SGB XII zur Verfügung gestellt werden und im Finanzausgleich der Verbundsatz mit Wirkung vom 1. Januar 2006 um **2,16 %-Punkte auf 17,74 %** (lt. Umdruck 16/366 Verminderung um 2,1 %-Punkte auf 17,8 %) vermindert werden. Für das Jahr 2006 wird zur Kostenerstattung an die Kreise und kreisfreien Städte eine entsprechende Regelung in das bis zum 31.12.2006 geltende Ausführungsgesetz zum BSHG aufgenommen.“*

(Hervorhebung im Original)

Sodann sind in der Entwicklung die Änderung des AG SGB XII (§ 8 Abs. 2 Nr. 2) durch Art. 27 Haushaltsbegleitgesetz 2011/2012 (GVOBI 2010. S. 814) zu berücksichtigen.

Aufschluss über die tatsächlichen gezahlten Erstattungen gibt wiederum das Gutachten zur Evaluation des schleswig-holsteinischen AG SGB XII ABSCHLUSSBERICHT (LT Umdruck 18/1405, insb. S. 108, 115).

Mit Artikel 5 des Haushaltsgesetzes 2013 wurde die Trennung in Erstattungsbetrag und Ausgleichsbetrag aufgegeben (GVOBI. 2013 S. 19).

In der nachfolgenden Tabelle sind die fiskalischen Auswirkungen dargestellt:

	Annahme 2005 (Modell 1)		AG SGB XII (Modell 2)		IST-Ausgaben (Modell 3)					Modell 1	Modell 2	Modell 3	
	ü60 in Einrichtungen							Verbundgrundlage FAG	Verbundsatz				
2006	109,70	3,60%	109,70		93,45		5.087,90	109,90	2,16%	0,20	0,20	16,45	
2007	113,65	3,60%	113,65		93,45		5.681,60	122,72	2,16%	9,07	9,07	29,27	
2008	117,74	3,60%	117,70	3,60%	93,45		5.606,20	121,09	2,16%	3,35	3,39	27,64	
2009	121,98	3,60%	121,98	3,60%	97,59		6.601,50	142,59	2,16%	20,61	20,61	45,00	
2010	126,37	3,60%	126,37	3,60%	98,54		6.845,80	147,87	2,16%	21,50	21,50	49,33	
2011	130,92	3,60%	107,59		104,23		6.284,00	135,73	2,16%	4,81	28,14	31,50	
2012	135,63	3,60%	110,29	3,20%	105,87		6.702,40	144,77	2,16%	9,14	34,48	38,90	
2013	140,52	3,60%	113,82	3,20%	108,32	3,20%	7.304,90	157,79	2,16%	17,27	43,97	49,47	
2014	145,57	3,60%	117,46	3,20%	111,786	3,20%	7.749,40	167,39	2,16%	21,81	49,93	55,60	
2015	150,81	3,60%	121,22	3,20%	115,363	3,20%	8.139,70	175,82	2,16%	25,00	54,60	60,45	
2016	156,24	3,60%	125,10	3,20%	119,055	3,20%	8.515,70	183,94	2,16%	27,69	58,84	64,88	
2017	161,87	3,60%	129,10	3,20%	122,865	3,20%	8.969,60	193,74	2,16%	31,87	64,64	70,88	
2018	167,70	3,60%	133,23	3,20%	126,796	3,20%	9.563,80	206,58	2,16%	38,88	73,34	79,78	
2019	173,73	3,60%	137,50	3,20%	130,854	3,20%	10.057,30	217,24	2,16%	43,50	79,74	86,38	
										Delta 2006-2019	274,73	542,46	705,55
										Delta 2017-2019	114,26	217,73	237,04

Lesehinweis:

Modell 1 enthält die ursprünglich im Jahr 2005 vereinbarte Regelung, fortgeschrieben bis 2019.

Modell 2 enthält die gesetzlich ausgewiesenen Erstattungsbeträge, die ab dem Jahr 2013 mit 3,2 % (dies ist der Durchschnitt der Jahre 2008-2013) dynamisiert werden (kursive Darstellung).

Modell 3 orientiert sich an den IST-Ausgaben, wobei aufklärungsbedürftig ist, warum im Vergleich zur tatsächlichen Ausgabesituation der Jahre 2008 ff. schon im Jahr 2006 mit deutlich höheren Ausgaben gerechnet worden ist.

Das Beispiel zeigt, dass das Land durch den „Tausch“ von Verbundsatzabsenkung zu Erstattungsquoten im AG SGB XII in erheblicher Weise fiskalisch profitiert hat. Ein Auflösen und Trennen der Systeme in der Sozialhilfefinanzierung müsste systematisch alle Aspekte umfassen, d.h. konsequenterweise müsste auch der Verbundsatz im Finanzausgleich um den Effekt entsprechend angepasst werden. Die im Gesetzentwurf enthaltene Regelung bleibt hinter der tatsächlichen Belastungswirkung zurück.

d) Integrationsfinanzierung

Der Integrationsfestbetrag wird von 17 Mio. Euro auf 9 Mio. Euro abgesenkt. Die Kommunen können nicht erkennen, dass die tatsächlichen Integrationskosten vor dem Hintergrund der künftig gesetzlich definierten Integrationsziele und -maßnahmen um rund die Hälfte sinken werden, vgl. §§ 3,11,14 des Entwurfs eines Gesetzes zur Integration und Teilhabe (Integrations- und Teilhabegesetz für Schleswig-Holstein - IntTeilhG), LT-Drs. 19/1640.

In diesem Zusammenhang sei auf die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände im Gesetzgebungsverfahren verwiesen sowie die Ausführungen des Sachverständigen der CAU Kiel, Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig (LT Umdruck 19/3028) verwiesen, in denen es ausdrücklich heißt:

„Es werden doch auch für die dezentralen „Träger der öffentlichen Verwaltung“ (§ 1 Abs. 1 Satz 2 IntTeilhG-E), nicht zuletzt die Kommunen, neue bzw. weitergehende Pflichten festgelegt: § 3 Abs. 2, § 5 Abs. 1 (Erwachsenenbildung), § 11 (in einzelnen Nrn.), § 12 (soweit „alle Gremien des Landes“ nicht gezielt landesstaatlich gemeint ist) und namentlich § 14 IntTeilhG-E. Angesichts von Art. 57 Abs. 2, aber auch Art. 62 LV SH müsste wohl doch eine Kostendeckungsbestimmung er-

folgen. Die im Gesetz verwendeten Begriffe „unterstützen“ und/oder „fördern“ reichen da möglicherweise nicht.“

Darüber hinaus ist zu beachten, dass angesichts der aktuellen Entwicklungen an den europäischen Außengrenzen und der jüngst beschlossenen Maßnahmen der Bundesregierung Personen aufgenommen werden, deren Aufenthalt mit besonders hohen Aufwendungen verbunden sein wird (unbegleitete Minderjährige, Personen mit schweren, dringend behandlungsbedürftigen Erkrankungen).

e) Konnexitätsmittel Vergaberecht

Bisher erhielten die Kommunen Konnexitätsmittel in Höhe von 3,8 Mio. Euro für die Erfüllung der Aufgaben nach dem Tariftreue und Vergabegesetzes. Teilweise sind die rechtlichen Verpflichtungen der Kommunen durch das Vergabegesetz vom 08.02.2019 (GVOBl. S 40-42) reduziert worden. In der diesbezüglichen Gesetzesbegründung, vgl. LT-Drs. 19/861 heißt es ausdrücklich:

„Der Landeshaushalt wird mit der Beibehaltung der Konnexitätszahlungen weiterhin regelmäßig belastet. Damit sind aber auch die von den kommunalen Vergabestellen im Hinblick auf den von den Bietern einzukalkulierenden Vergabemindestlohn ggf. höheren Auftragskosten sowie mögliche Kontrollen abgedeckt.“

Neben der Erwartungshaltung, dass die Standards des Tariftreue- und Vergaberechts weiter eingehalten werden, sieht es der Gesetzgeber auch unter Geltung des neuen Vergaberechts weiterhin den Rechtsgrund für die Konnexitätszahlungen weiterhin als gegeben an. Zu konstatieren bleibt, dass das Vergaberecht Standards setzt, die einen erhöhten kommunalen Aufwand zur Folge haben.

f) „Nebenziele“ Koalitionsvertrag

Das Land will nach eigenem politischen Anspruch die Kommunen mit der Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs zukünftig in die Lage zu versetzen, ihren **Verpflichtungen im Schulbau und ihren Verpflichtungen zum Ausbau kommunaler Straßen** nachzukommen. Die Formulierung im Koalitionsvertrag legt nahe, dass die Landesregierung einen ambitionierten Abbaupfad im Blick hat. Dieser ist mit der über die Verbundsatzerhebung gewährten kommunalen Finanzausstattung nicht zu realisieren und muss daher mit Mitteln außerhalb des FAG hinterlegt werden.

aa) Schulbau

Im Schulbau wird dies allein durch die über den kommunalen Finanzausgleich gewährte Finanzausstattung nicht zu realisieren sein.

Schleswig-Holstein erhält aus dem Kommunalinvestitionsprogramm II des Bundes 99,7 Millionen Euro für die Sanierung von Schulen. Sie sollen in 67 Bauprojekte von 49 Trägern fließen. Zusätzlich stehen 39 Millionen Euro aus dem IMPULS-Programm des Landes bereit – für 39 Projekte von 36 Schulträgern. Rechnet man den Eigenanteil der Schulträger hinzu, werden rund 359 Millionen Euro investiert. Demgegenüber steht ein im Zuge der Aufstellung des Schulbauprogramms durch die Schulträger angemeldeter und durch die GMSH bestätigter Investitionsbedarf von rd. 1,3 Milliarde Euro gegenüber. Legt man die bundesweiten Schätzungen zugrunde, ergibt sich ein Investitionsbedarf in Höhe von rd. 1,53 Milliarden Euro. Das Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich hat den Investitionsbedarf plausibilisiert (S. 86, 87). Diese Dimensionen zeigen, dass die Hilfestellung von Bund und Ländern in Zusammenschau mit der Verbundsatzentwicklung unter Einbeziehung der weiteren Finanzbeziehungen nicht ausreichen wird, um die Kommunen flächendeckend in die Lage zu versetzen, die Investitionsbedarfe für die Zukunft zu befriedigen.

bb) Straßenbau

Gleiches gilt für den Straßenbau. Bereits heute liegen die durch den Gutachter ermittelten Normbedarfe der Kommunen weit über den tatsächlich getätigten Ausgaben (vgl. S. 104 ff.). Auf Ebene der Kreise konnten in der Vergangenheit nur etwas über die Hälfte (58%) der erforderlichen Investitionen in den Straßenbau getätigt werden, weshalb sich der Landesrechnungshof veranlasst sah, eine Verdoppelung der Mittel für Kreisstraßen zu fordern. Auch auf gemeindlicher Ebene blieben die tatsächlichen Investitionen deutlich unterhalb des Erforderlichen. Erschwerend tritt hier der Umstand hinzu, dass durch das Gesetz zur Aufhebung der Erhebungspflicht für Straßenausbaubeiträge vom Gesetz vom 04.01.2018 (GVOBl. S 6) in der weit überwiegenden Mehrzahl der Städte und Gemeinden eine Refinanzierung von Straßenausbaumaßnahmen in Höhe des Eigentümeranteils auch im Vertrauen auf die Aussagen im Koalitionsvertrag nicht mehr refinanzierbar sind.

Die mit der Neufassung des FAG – neben der Bundesentlastung – zusätzlich zur Verfügung gestellten Infrastrukturmittel sind nicht in der Lage, die Kommunen in die Lage zu versetzen, ihren Verpflichtungen zum Ausbau kommunaler Straßen nachzukommen, weil bereits mit der Vereinbarung vom 18. Januar 2018 Land und Kommunen übereinstimmend festgestellt hatten, dass die zusätzlichen Mittel in Höhe von 15 Mio. Euro, die mit dem Gesetzentwurf lediglich fortgeschrieben werden, nicht ausreichen, um den Investitionsbedarf im Straßenbau zu decken. Da die weiteren 15 Mio. Euro aus der Finanzausgleichsmasse stammen, mithin also das Gesamtvolumen der kommunalen Finanzausstattung nicht erhöhen, können diese Mittel auch nicht zu einer höheren Bedarfsdeckung führen.

Ein Anhaltspunkt allein für den Ausfall der Eigentümeranteile im Bereich der Finanzierung des gemeindlichen Straßenausbaus ist die Mehrbelastungsausgleichsverordnung für die Gemeinden infolge des Gesetzes zur Abschaffung der Beiträge für den Ausbau kommunaler Straßen im Bundesland Brandenburg (StraMaV) vom 06. September 2019 (GVOB.

Nr. 73), wonach im Jahr 2021 den brandenburgischen Städten und Gemeinden 1.438,02 Euro pauschal pro Straßenkilometer als Erstattungsbetrag gewährt werden.

Aus der nachstehenden Tabelle ergibt sich das notwendige Erstattungsvolumen allein für die ausfallenden Eigentümeranteile:

nachrichtlich:		Bsp. Bbg.
Straßeninfrastruktur	Km	1.438,02 €
Flensburg, Stadt	224,6	322.945
Kiel, Landeshauptstadt	449,4	646.194
Lübeck, Hansestadt	530,3	762.540
Neumünster, Stadt	233,8	336.197
Kreisang Bereich	11844,6	17.032.770
	13282,6	19.100.646

Rechnet man noch die allgemeine Unterdeckung für alle kommunalen Straßen hinzu, zeigt sich, dass in Bezug auf die allgemein festgestellte Unterdeckung der Bedarfe von Land und Kommunen, dass das Ziel der Bedarfsdeckung im kommunalen Straßenbau ohne zusätzliche Mittel nicht erreichbar sein wird.

g) Symmetrieberechnung

Als Betrachtungszeitraum des Gutachtens liegen die Jahre 2008 bis 2016 zu Grunde. Der Gesetzentwurf nimmt einerseits eine alternative, von dem Gutachten abweichende Symmetrieberechnung bezogen auf einen Teil des Betrachtungszeitraums des Gutachtens vor und ergänzt andererseits die Symmetriebetrachtung um aktuelle Finanzentwicklungen.

Dazu ist zunächst festzuhalten, dass der Betrachtungszeitraum 2008-2016 ein abgeschlossener Zeitraum ist, in dem alle Finanzentwicklungen bei Land und Kommunen in vollem Umfang gleichermaßen berücksichtigt werden. Der Ebenenvergleich ist zukünftig in regelmäßigen Abständen erneut durchzuführen, so dass sichergestellt ist, dass künftige Entwicklungen der Bedarfslagen – wenn auch rückwirkend – in vollem Umfang erfasst werden. Die Vorschrift zur Regelüberprüfung (§ 5 GE) muss unabhängig vom gewählten Turnus einer Überprüfung jedenfalls sicherzustellen, dass die Finanzdaten *aller* Jahre Berücksichtigung finden.

Künftige Entwicklungen der Finanzbeziehungen im Verhältnis des Landes zu den Kommunen einzubeziehen birgt ebenso die Gefahr von willkürlichen Prognosen und wird immer nur einzelne Sachverhalte erfassen können. Die verfassungsrechtlich zu fordernde Systemgerechtigkeit lässt sich so nicht erzielen. Bsp.: Künftige bzw. bestehende Belastungen der Kommunen durch weiteren Ausbau der Kinderbetreuung, der Schulkindbetreuung, der digitalen Transformation der Kommunalverwaltung müssten dann gleichermaßen erfasst werden. Beispiel: Allein aufgrund des Haushaltsentwurf der Landesregierung für das Jahr 2020 müssten die Kreise und kreisfreien Städte über 25 Mio. Euro als zusätzlichen Bedarf reklamieren, weil das Land die Erstattungsquote von bisher 79 % auf

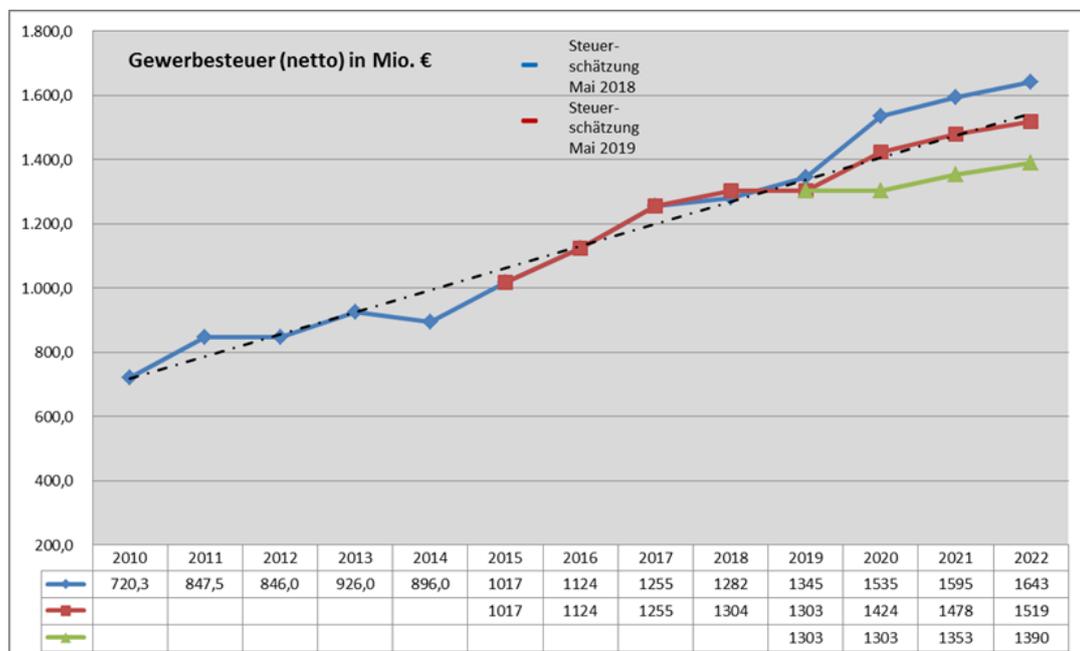
rd. 50 % absenken will (Art. 4 HH-Begleitgesetz-Entwurf). Gleiches gilt für die Integrationsfinanzierung. Diese wenigen Beispiele zeigen, dass sich die Bedarfslagen im Verhältnis Land-Kommunen systematisch nur rückwirkend sachgerecht ermitteln lassen. Dieser Systematik folgen auch die Gutachter.

Darüber hinaus werden einseitige Betrachtungen zur Berechnung des Symmetriekoeffizienten abgelehnt, weil sie nicht Ausdruck einer zwischen Land und Kommunen abgestimmten Sichtweise sind. Die Kommunen machen sich die Sichtweise des Landes insoweit ausdrücklich nicht zu eigen.

aa) Gewerbesteuerumlage

Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers müsste bspw. der Wegfall des Landesvervielfältigers für die erhöhte Gewerbesteuerumlage berücksichtigt werden.

Die Absenkung der Gewerbesteuerumlage ist Ergebnis der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, die die Kommunen begünstigt. In gleicher Weise profitiert das Land von der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern ebenfalls in erheblichem Umfang. Dieser Umstand müsste dann ebenso einbezogen werden. Vor allem aber führt die Absenkung der Gewerbesteuerumlage **ohne Berücksichtigung der aus der Corona-Pandemie bedingten Einnahmeausfälle** auf kommunaler Ebene lediglich zu einer Verstetigung der Einnahmen aus der Gewerbesteuer im 10-Jahres-Trend, d.h. ohne die Absenkung würden die Einnahmen bei der Gewerbesteuer künftig sogar zunächst stagnieren (grüne Linie) und damit bei gleichbleibender Ausgabedynamik erhebliche Defizite in den Kommunalhaushalten zu erwarten sein.



bb) Verschuldung des Landes

Grundsätzlich war das Land bezogen auf die Altschulden haushaltsrechtlich in der Lage, sich höher zu verschulden als die Kommunen. § 75 Abs. 3 GO sowie die Rechtsaufsicht über die Haushaltswirtschaft der Kommunen haben der kommunalen Verschuldung rechtliche Grenzen gesetzt. Eine unterschiedliche Verschuldung kann nicht als Korrektiv für die Gleichrangigkeit der Aufgabenerfüllung und Bedarfe herangezogen werden. Insoweit hat das Gutachten zu Recht davon abgesehen, Zinsen in die Symmetriebetrachtung aufzunehmen.

cc) Das Land habe nur geringe Möglichkeiten, seine eigenen Einnahmen durch autonome Entscheidungen zu steigern

Dies ist grundsätzlich richtig, kann aber im Ergebnis ebenfalls nicht zu einer normativen Veränderung der Bedarfslage führen. Das Land hat durchaus Möglichkeiten, Verbesserungen der Einnahme- und Ausgabesituation herbeizuführen (Bsp. Land: aktuelle Diskussion über die Senkung der Grunderwerbssteuer). Außerdem darf nicht nur die Einnahmeautonomie in den Blick genommen werden. Als Gesetzgeber steuert das Land maßgeblich die gesetzlichen Aufgabenträgerschaften (Kommunalisierungsgrad) und die Standards der Aufgabenerfüllung, hat also in diesem Bereich eine vergleichsweise höhere Autonomie als die Kommunen. Schließlich wirkt das Land staatsorganisatorisch über den Bundesrat an der Willensbildung im Bundesrat über wesentliche Weichenstellungen für gesetzliche Aufgaben der Länder und deren Finanzierung mit und verfügt über stärkere Einflussmöglichkeiten als die Kommunen, deren Schutz allein über das Konnexitätsprinzip im Verhältnis zum Land gewährleistet ist.

3. Gesamtbewertung

Insgesamt bleibt festzustellen, dass in vertikaler Hinsicht zwar Verbesserungen der kommunalen Finanzausstattung im kommunalen Finanzausgleich erreicht werden, teilweise aber um den Preis der Verschiebung von Finanzströmen an anderer Stelle. Allein bezogen auf den kommunalen Finanzausgleich beschreibt die Verbundsatzentwicklung eine mögliche Kompromisslinie, die indessen nicht dazu führen wird, dass die Nebenziele des Koalitionsvertrags erreichbar scheinen.

4. Horizontale Ebene

Zur horizontalen Ebene ist festzustellen, dass die in § 24 (GE) und § 25 (GE) enthaltenen Zweckzuweisungen für den ITVSH und die Verwaltungsakademie Bordesholm ausdrücklich von allen kommunalen Landesverbänden unterstützt werden.

In redaktioneller Hinsicht schlagen wir vor § 24 Abs. 1 wie folgt zu formulieren:

„(1) Die nach § 4 Absatz 2 Satz 1 Nummer 9 bereitgestellten Mittel werden jährlich zum 1. April im Einzelplan 14 des Landeshaushalts vereinnahmt und den Kommunen durch die Bereitstellung der Mittel an die rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts „IT-Verbund Schleswig-Holstein“ [...] zweckgebunden zur Finanzierung

von Maßnahmen gemeinde- und kreisübergreifender Zusammenarbeit im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik einschließlich der Grundlagen- und Entwicklungsarbeit zur Verfügung gestellt.“

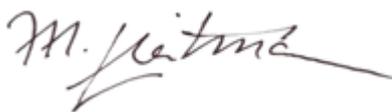
In Absatz 2 schlagen wir vor, dass - wie bei anderen Zuweisungen auch – über die Bewilligung und Zuweisung das zuständige Ministerium entscheidet. Absatz 2 könnte lauten:

„Über die Bewilligung der Zuweisungen entscheidet das für Digitalisierung zuständige Ministerium.“

Soweit es die Zweckzuweisung für kommunale Schwimmsportstätten gem. § 23 (GE) anbetrifft, halten wir eine Betriebskostenförderung defizitärer Schwimmsportstätten für einen möglichen Ansatz, zum einen bestehende Schwimmsportstätten im Bestand zu erhalten und neu zu schaffenden Schwimmsportstätten ggf. eine finanzielle Perspektive zu bieten. Wir sehen aber nicht die Kommunen alleine in der Pflicht, im Land zwischen den Meeren durch eine gut ausgebaute Schwimmstätteninfrastruktur die Kinder zum Schwimmen zu befähigen, weil die Kommunen bereits heute ihren Anteil der dauerdefizitären Einrichtungen tragen. Die Förderung der Kultur einschließlich des Sports ist gem. Art. 13 Abs. 3 Verf SH gemeinsam Aufgabe des Landes und der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Da für diese Zweckzuweisung dem kommunalen Finanzausgleich keine zusätzlichen Landesmittel zugeführt werden, erfolgt die Finanzierung zu Lasten der Schlüsselzuweisungen. Damit wird die landespolitische Zielsetzung, dass jedes Kind in Schleswig-Holstein schwimmen lernen soll, letztlich ausschließlich durch die Kommunen finanziert. In Verbindung mit dem landespolitischen Ziel „Sportland Schleswig-Holstein“ halten wir es daher für erforderlich, die Förderung aus Landesmitteln in einem parallel zum FAG zu schaffenden Sportfördergesetz zu verankern. Damit könnte dieses Projekt des Landes mit konkreten Maßnahmen unterlegt werden und auch die Einzelfragen der Fördermittelverteilung fachgesetzlich und anschließend ggf. untergesetzlich gelöst werden.

Mit freundlichen Grüßen



Marc Ziertmann
Geschäftsführendes
Vorstandsmitglied



Dr. Sönke E. Schulz
Geschäftsführendes
Vorstandsmitglied



Jörg Bülow
Geschäftsführendes
Vorstandsmitglied