

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

Tel. 0431 - 57 00 50 30  
Fax: 0431 - 57 00 50 35  
E-Mail: [info@staedteverband-sh.de](mailto:info@staedteverband-sh.de)  
Internet: [www.staedteverband-sh.de](http://www.staedteverband-sh.de)

Per e-mail: [innenausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:innenausschuss@landtag.ltsh.de)

---

Unser Zeichen: 20.22.03 Zi  
(bei Antwort bitte angeben)

Datum: 07. August 2020

## **Entwurf eines Gesetzes zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs – LT Dr. 19/2119**

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

der Städteverband Schleswig-Holstein hat sich intensiv mit dem zugrundeliegenden Gesetzentwurf befasst. Dem Gesetzentwurf der Landesregierung vorausgegangen ist ein umfangreiches Verfahren, in dem gemeinschaftlich mit der Landesregierung und den kommunalen Schwesterverbänden sowohl für die vertikale als auch die horizontale Dimension des kommunalen Finanzausgleichs möglichst konsensuale Regelungen gefunden werden sollten. Aufgrund der unterschiedlichen Interessenlagen konnte bisher kein einvernehmliches Ergebnis erzielt werden, dass im Kompromissweg die unterschiedlichen Interessenlagen in Einklang und Ausgleich hätte bringen können.

In Schleswig-Holstein war es bis zum Normenkontroll- und Verfassungsbeschwerdeverfahren vor dem Landesverfassungsgericht gelungen, den kommunalen Finanzausgleich weitestgehend von rechtlichen Streitigkeiten freizuhalten. Der Städteverband Schleswig-Holstein hat ein hohes Interesse, dass auch künftig Lösungen gefunden werden, die künftige Streitigkeiten rechtlicher Art vermeiden, damit Rechts- und Planungssicherheit sowohl für die kommunale als auch für die Landesebene über einen längeren Zeitraum erreicht werden kann. Dies wird aber nicht im Wege einer Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs gelingen, mit dem allein eine Kommunalgruppe (zentrale Orte) fiskalisch benachteiligt wird.

Soweit es die **vertikalen Aspekte** des kommunalen Finanzausgleichs anbetrifft, hat die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände gemeinsam zu dem vorbezeichneten Gesetzentwurf Stellung genommen. Insoweit verweist der Städteverband Schleswig-Holstein auf diese Stellungnahme und macht sich diese zu eigen.

Zu den horizontalen Fragestellungen fügen wir unsere Stellungnahme als **Anlage** diesem Schreiben bei.

Ergänzend und zusammenfassend möchten wir noch auf folgende Aspekte besonders hinweisen:

## **1. Mittel- und langfristige Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Zentralen Orte**

Die kommunalen Haushalte werden durch die Corona-Pandemie über mehrere Jahre stark betroffen sein. Der relative Rückgang stellt sich für Bund- und Länder zwar ähnlich dar, für die Kommune tritt noch hinzu, dass die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich, die neben der Gewerbesteuer und dem Einkommensteueranteil die wichtigste Einnahmequelle bilden, signifikant geringer ausfallen werden. Die nachhaltige Entwicklung zentraler Orte, mit der die ökonomischen Ziele mit den ökologischen und sozialen Zielen in Einklang gebracht werden sollen ist ungeachtet der Corona-Pandemie von höchster Priorität. Die Umsetzung der Mobilitätswende, die Sicherung des sozialen Zusammenhalts, die Wohnraumversorgung als Teil der städtischen Daseinsvorsorge, die Transformation der Ver- und Entsorgungsstrukturen, der digitale Wandel, die Modernisierung und Anpassung der Infrastrukturen, die Auflösung des Investitionsstaus und vieles mehr bleiben zentrale Herausforderungen für die Städte in der heutigen Zeit. Hierfür bedarf es auch einer angemessenen Finanzausstattung über den kommunalen Finanzausgleich. Darüber hinaus ergeben sich perspektivisch und zum Teil heute schon absehbar konkrete Folgen der Corona-Pandemie für die Zentralen Orte. Dabei sind nicht nur die Folgen für die Wirtschaft, die öffentlichen Einrichtungen im sozialen, kulturellen und Bildungsbereich sowie die Entwicklung von Bevölkerungsstrukturen in den Blick zu nehmen.

Beispielhaft kann auf die Entwicklung der Innenstädte, der Stadt- und Ortszentren während und nach der Corona-Pandemie verwiesen werden. Der (auch digitale) Strukturwandel im Einzelhandel stellt die Innenstädte, Stadt- und Ortszentren bereits heute vor besondere Herausforderungen. Die Effekte des Trading Down, der Verlust an inhabergeführten Geschäften, die fortschreitende Fialisierung, kürzere Nutzungszyklen bis hin zu Leerständen werden zur Zeit durch die Corona-Pandemie verstärkt und fordern schnellere Antworten der zentralen Orte, um ihrem Versorgungsauftrag nachhaltig gerecht zu werden. Trotz vielfältiger Unterstützungsmaßnahmen muss damit gerechnet werden, dass voraussichtlich eine große Zahl kleinerer und mittlerer Einzelhandels- und Dienstleistungsgeschäfte aufgeben müssen. Funktionalität, Qualität und Lebensbedingungen drohen nachteilig beeinflusst zu werden und zu einer Krise auszuwachsen. Die Zentren stehen deshalb mit noch größerer Dringlichkeit vor der Aufgabe Strategien und Lösungen zu entwickeln. Sie brauchen deshalb Perspektiven für die künftige Entwicklung und müssen über die Leistungsfähigkeit verfügen, eigene Impulse für die Entwicklung zu setzen.

## 2. **Zentrale Orte als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung stärken**

Die Zentralen Orte müssen deshalb gestärkt aus der Corona-Pandemie herausgehen. Sie müssen in die Lage versetzt werden, ihrer Funktion und ihrem Auftrag gerecht zu werden. Dies wird nicht gelingen, wenn der kommunale Finanzausgleich künftig die Zentralen Orte bei den Zuweisungen schwächt. Damit würde eine systemische Schwächung des Landes Schleswig-Holstein einhergehen, weil die für die Bewältigung der Corona-Pandemie notwendige Finanzkraft zur Investitionstätigkeit und zum Erhalt der Infrastrukturen der Daseinsvorsorge vermindert wird. Die Kommission gleichwertige Lebensverhältnisse hat empfohlen, Zentrale-Orte-System als räumliche Grundlage für gleichwertige Lebensverhältnisse transparent und nachvollziehbar darzustellen und möglichst für eine starke Bindungswirkung in den Fachpolitiken (z.B. Gesundheit, Bildung, Kultur, Verkehr) zu sorgen, Entwicklungspotenziale der Zentren in Räumen mit besonderem Handlungsbedarf aufzugreifen und diese mit Blick auf die Rolle der zentralen Orte im Raumgefüge weiterzuentwickeln. Oberzentren ebenso wie Klein- und Mittelstädte als Zentrale Orte sind wichtige Anker- und Kristallisationspunkte in der Fläche, die räumlich gebündelt zentrale Wirtschafts-, Einzelhandels-, Kultur-, Freizeit-, Bildungs-, Gesundheits- und soziale Versorgungsfunktionen erfüllen. Sie haben eine Stabilisierungsfunktion in demografischen Anpassungsprozessen und sind Ausgangspunkt neuer wirtschaftlicher Entwicklung. Dies gilt in der Folgenbewältigung der durch die Corona-Pandemie in besonderem Maße und muss bei der Neuausrichtung des kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt werden.

## 3. **Kommunales Defizit im Haushaltsjahr 2019**

Die Kommunen in Schleswig-Holstein insgesamt weisen gemäß dem statistischen Bericht der zusammengefassten vierteljährlichen Kassenstatistik **im Jahr 2019** in Schleswig-Holstein trotz guter Einnahmeentwicklung ein kommunales Haushaltsdefizit in den Kernhaushalten aus. 9,598554 Mrd. € Ausgaben standen 9,532861 Mrd. € Einnahmen gegenüber, was zu einem kommunalen Defizit in Höhe von über 65 Mio. € auf kommunaler Ebene geführt hat. Aus dem Bericht ergibt sich auch für das Jahr 2019 eine disparitäre Finanzverteilung innerhalb der Kommunalgruppen zugunsten der Kreisebene. Während die kreisfreien Städte ein Defizit von rd. -130 Mio. € ausweisen, kann die Kreisebene über einen positiven Finanzierungssaldo in Höhe von rund 64 Mio. € verfügen.

Dies bestätigt und untermauert die Darstellung in den laufenden Berichten zur Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein aus dem Innenministerium.

Auch aus diesem Grund erweist es sich nicht als bedarfsgerecht künftig die Mittel zu Lasten derer zu verteilen, die ausweislich der statistischen Daten bereits jetzt negative Finanzierungssalden ausweisen.

#### **4. Investitionsfähigkeit erhalten**

Am 04.06.2020 ist das vom Difu erstellte KfW-Kommunalpanel 2020 veröffentlicht worden. Die Umfrage zum diesjährigen KfW-Kommunalpanel bereits im Herbst 2019 durchgeführt wurde. Die Zahlen spiegeln also noch nicht die Auswirkungen der Corona-Pandemie wider. Nach dem KfW-Kommunalpanel 2020 beläuft sich der wahrgenommene kommunale Investitionsrückstand auf rund 147 Mrd. Euro (Hochrechnung für alle Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern in Deutschland). Damit ist der kommunale Investitionsstau im Vergleich zum Vorjahr (138,4 Mrd. €) wieder angestiegen. Der Anstieg ist dabei auch Ausdruck gestiegener Baupreise.

Diese bundesweiten Zahlen lassen sich gut auf Schleswig-Holstein übertragen, wenn man bedenkt, dass bspw. allein der Investitionsbedarf im Schulbau nur zum Bruchteil durch Fördermittel befriedigt werden konnte und allein der Investitionsstau noch weit über 1 Mrd. € beträgt.

Der Gesetzentwurf stellt deshalb zu Recht Investitionsmittel für Infrastrukturlasten bereit. Vor dem Hintergrund der Ausführungen des Urteils des LVerfG bedarf es aber dringend einer Korrektur der Verteilungskriterien des § 19 X GE FAG. Infrastrukturmittel können nur nach ermittelten Infrastrukturbedarfen verteilt werden. Diese wurden vom Gutachter ausdrücklich nicht ermittelt. Deshalb bietet der geeinte Schlüssel der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände für das geltende Recht für die Zeit bis zur nächsten Regelüberprüfung eine geeignete Grundlage und sollte entsprechend fortgeführt werden.

#### **5. Änderungsnotwendigkeiten**

Erkennbar nimmt der Gesetzentwurf einige der Anregungen des Städteverbandes auf. An anderer Stelle bleibt der Gesetzentwurf deutlich hinter den Erwartungen an eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs zurück.

Aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein werden wesentliche Ziele mit der bedarfsgerechten Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs noch nicht erreicht. Der verfassungsrechtlich gebotene Steuerkraftausgleich und aufgabenbezogene Belastungsausgleich gelingt durch die Parameter Bevölkerungsstruktur und den bedarfsinduzierten Flächenansatz „Straßenkilometer“ nicht. Vielmehr wirken diese Instrumente kommunalgruppenspezifisch nur in eine Richtung und führen zu einer relativen Schwächung der Gruppe der Zentralen Orte. Ergänzt wird die Schiefelage durch einen nachweislich nicht bedarfsinduzierten Maßstab der Verteilung von Infrastrukturmitteln. Insgesamt lässt der Gesetzentwurf noch keine Kongruenz mit der realen Finanzentwicklung erkennen.

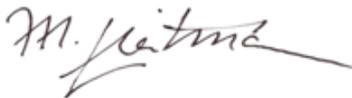
Der Städteverband Schleswig-Holstein hat sich immer dafür eingesetzt, dass eine Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes an die Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Rechts- und Planungssicherheit vermitteln und eine befriedigende Wirkung erzielen muss. Damit können weitere verfassungsgerichtliche Überprüfungen des kommunalen Finanzausgleichs mit jeweils ungewissem Ausgang vermieden

werden. Auf Basis des Gesetzentwurfs hält der Städteverband es für notwendig folgende Änderungen vorzunehmen:

- Die Infrastrukturmittel gemäß §§ 4 II (4), 19 X (GE) sind unter Beibehaltung des geltenden Rechts nach dem von der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände geeinten Maßstab zu verteilen.
- Der gemeindliche Flächenansatz ist zunächst auf 14 % abzurunden. Darüber hinaus ist der Flächensatz um nicht mehr ausgleichsbedürftige Lasten zu reduzieren und sollte Anreizelemente zur Flächensparsamkeit enthalten.
- Der Flächenansatz für die Kreise ist mit 6 % als Sonderdotationsmittel nicht signifikant und ausgleichsbedürftig und nach erfolgter Aufstockung der ÖPNV-Mittel im Jahr 2021 um 10 Mio. € nicht mehr erforderlich.
- Der Vorwegabzug für Schwimmsportstätten ist in ein Sportförderungsgesetz zu überführen und aus Landesmitteln zu finanzieren.
- Damit die Infrastrukturziele (Straßenbau und Schulbau) des Koalitionsvertrags erreicht werden können sind zusätzliche Landesmittel notwendig.

In letzterer Hinsicht gehen wir davon aus, dass allein für die auf die Kompensation entfallenden Eigenanteile der Eigentümer für Straßenausbaumaßnahmen rd. 20 Mio. € notwendig sein werden.

Mit freundlichen Grüßen



Marc Ziertmann  
Geschäftsführendes  
Vorstandsmitglied

# **BEDARFSGERECHTE WEITERENTWICKLUNG DES KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHS IN SCHLESWIG-HOLSTEIN**

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung**

A.	Einleitung.....	3
B.	Anforderungen an die bedarfsgerechte Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs .	5
I.	Allgemeine Ziele .....	5
2.	Vorstandsbeschluss der Mitgliederversammlung des Städteverbandes Schleswig-Holstein	6
3.	Politische Nebenziele des kommunalen Finanzausgleichs.....	8
C.	Ausgangslage für eine Neuregelung.....	9
I.	Finanzlage der Kommunen.....	9
1.	Allgemeine Finanzlage.....	9
2.	Kommunalgruppen.....	12
3.	Zwischenergebnis.....	20
II.	Gutachtenauftrag und Gutachten „BEDARFSGERECHTE WEITERENTWICKLUNG DES KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHS IN SCHLESWIG-HOLSTEIN“ .....	20
D.	Gesetzentwurf der Landesregierung.....	23
I.	Vertikaler Finanzausgleich.....	23
1.	Übersicht .....	24
2.	Stellungnahme zu den Einzelaspekten.....	24
3.	Gesamtbewertung zur vertikalen Ebene.....	32
II.	Horizontaler Finanzausgleich .....	33
1.	Vorbemerkung.....	33
2.	Übersicht .....	36
3.	Stellungnahme zu den einzelnen Änderungen .....	37

## A. Einleitung

In Schleswig-Holstein fallen den Gemeinden, Kreisen und Ämtern, soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist, die durch die Erfüllung ihrer Aufgaben entstehenden Ausgaben oder Aufwendungen und Auszahlungen zur Last (§ 1 Abs. 2 FAG 2014). Da deren hieraus resultierender Finanzbedarf nicht allein durch ihre Einbeziehung in das System der vertikalen Steuerertragsaufteilung nach Art. 106 Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 bis 8 des Grundgesetzes (GG) gleichmäßig gedeckt werden kann, muss ihre Finanzkraft durch finanzielle Zuweisungen ergänzt werden. Die Gemeinden, Kreise und Ämter erhalten vor diesem Hintergrund vom Land Finanzausweisungen zur Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen oder Erträge und Einzahlungen im Wege des kommunalen Finanzausgleichs. In Artikel 57 Abs. 1 der Landesverfassung heißt es: *Um die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen, stellt das Land im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wege des Finanzausgleichs Mittel zur Verfügung, durch die eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet wird.* Dotiert ist der Kommunale Finanzausgleich mit 1,78 Mrd. € (2018). Der Anteil an der Gesamtfinanzierung der Kommunen beträgt rund 36 %.

Ab August 2012 wurde der kommunale Finanzausgleich in Schleswig-Holstein umfangreich reformiert. Hierzu waren umfangreiche Vorarbeiten notwendig. Zwischen Ende August 2012 und Ende November 2013 fanden insgesamt 24 Sitzungen der Arbeitsgruppe „Kommunaler Finanzausgleich“ im Innenministerium und sieben Sitzungen des Finanzausgleichsbeirats statt. Im Zuge der Vorbereitung des Reformprozesses holte das Innenministerium zudem ein Gutachten des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung (NIW) zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein ein. Gegenstand des Gutachtens war die sachgerechte prozentuale Aufteilung der Finanzausgleichsmasse auf die verschiedenen kommunalen Aufgabenträger (Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Gutachten zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein, 2013, S. 1). Dieses Gutachten wurde im November 2013 hinsichtlich mehrerer im Beratungsprozess entstandener Fragestellungen erweitert (Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Ergänzende gutachterliche Stellungnahme zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein, November 2013).

Der Grund für die Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs lag in einem historisch gewachsenen System, das 1970 zuletzt grundlegend verändert, seither aber immer wieder einzelnen Änderungen und Anpassungen unterworfen war. Deshalb war es bereits das politische Ziel der vergangenen Legislaturperioden eine generelle Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs durchzuführen und zu ermitteln, ob der Finanzausgleich hinsichtlich der vertikalen und horizontalen Verteilungswirkungen noch den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht.

Das Ergebnis der Überprüfung war das Gesetz zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs vom 10. Dezember 2014 (GVBl S. 473), das in der Folge Gegenstand einer von den Fraktionen der CDU, FDP und den Piraten angestrebten Normenkontrolle

und einer von den Kreisen Nordfriesland, Ostholstein und Schleswig-Flensburg erhobenen Verfassungsbeschwerde war.

Zusammen- und kurzgefasst folgt die Unvereinbarkeitserklärung der einzelnen §§ des geltenden Finanzausgleichsgesetzes mit den Verfassungsbestimmungen aus folgenden Gründen:

- Die Finanzausgleichsmasse, d.h. wieviel Finanzmittel das Land den Kommunen zur Verfügung stellen muss (derzeitige Verbundquote 17,83 % vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 FAG 2014), ist nicht ausreichend ermittelt worden. Es bedarf nach der Überzeugung des Landesverfassungsgerichts im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens der Durchführung eines den Anforderungen des Art. 57 Abs. 1 LV genügenden, substantiellen und bedarfsorientierten Ebenenvergleichs im Hinblick auf die Bildung einer vertikalen Finanzausgleichsmasse. Dies ist bis zum 31. Dezember 2020 nachzuholen.
- § 4 Abs. 1 Satz 1 FAG 2014 legt fest, wieviel Finanzmittel auf die Teilschlüsselmassen verteilt werden. Das Gebot der Aufgabengerechtigkeit erfordert bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen je gebildeter Gruppe eine bedarfsorientierte (nicht ausgabeorientierte) Sachverhaltsermittlung. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber substantielle Erhebungen zu etwaig rauminduzierten Kosten der Aufgabenerfüllung durchzuführen und kann auf die Berücksichtigung des Parameters Raum nur dann verzichten, wenn er hierfür nachvollziehbare Gründe erhoben und dokumentiert hat.
- Die in § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 FAG 2014 festgesetzten fiktiven Hebesätze (sog. Nivellierungssätze) sind teilweise verfassungswidrig, weil die Ermittlung der durchschnittlichen Hebesätze nur auf der Grundlage der tatsächlichen Hebesätze des kreisangehörigen Bereiches ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Hebesätze des kreisfreien Raumes durch den Gesetzgeber nicht nachvollziehbar dargelegt wurde.
- Es fehlt im Hinblick auf § 9 Abs. 1 FAG 2014 an substantiellen Erhebungen des Gesetzgebers zu etwaig rauminduzierten Kosten der Aufgabenerfüllung.

**Die Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers betrifft damit nicht den Kern des Finanzausgleichsgesetzes, sondern im wesentlichen Verfahrens- und Ermittlungspflichten des Gesetzgebers.**

Die Urteile enthalten darüber hinaus Feststellungen zur Vereinbarkeit der geltenden Finanzausgleichsverfassung mit den Vorschriften der Verfassung. Insoweit hat das Landesverfassungsgericht entschieden:

- **Die in § 4 Abs. 1 Satz 1 FAG 2014 vorgenommene Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf Aufgabenträgergruppen im Wesentlichen nach einem Zwei-Säulen-Modell verstößt nicht gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot.**

- **Die besondere Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen nach Maßgabe des Landesplanungsrechts ist zulässig.**
- **Gegen die Einführung des in § 9 Abs. 1 und 4 FAG 2014 enthaltenen Soziallastenparameters bestehen keine durchgreifende Bedenken.**
- **Die in § 10 FAG 2014 geregelte Verteilung der Teilschlüsselmasse auf die verschiedenen Kategorien Zentraler Orte genügt den verfassungsrechtlichen Vorgaben.**
- **Der Ansatz und Umfang der Zweckzuweisungen (Vorwegabzüge) ist verfassungsgemäß.**
- Auch weitere Angriffe gegen das geltende Finanzausgleichsgesetz, wie etwa die Herausrechnung der Kosten der Grundsicherung, die Überführung der KDU-Umlage in den Finanzausgleich oder die Struktur der Theater-Finanzierung sind allesamt als verfassungskonform bewertet worden.

## **B. Anforderungen an die bedarfsgerechte Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs**

Aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein sind die Anforderungen an die bedarfsgerechte Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs stichpunktartig wie folgt zu beschreiben:

### **I. Allgemeine Ziele**

Ein an die Rechtsprechung des LVerfG angepasster kommunaler Finanzausgleich sollte folgende Ziele verfolgen:

- Eine Anpassung des FAG an die Rechtsprechung des LVerfG muss **Rechtssicherheit vermitteln** und eine befriedigende Wirkung erzielen, weil ansonsten eine Endlosschleife verfassungsgerichtlicher Überprüfungen des kommunalen Finanzausgleichs mit jeweils ungewissem Ausgang droht. Deshalb muss auch die Abarbeitung des Auftrags der verfassungsrechtlichen Anforderungen im Vordergrund stehen.
- Eine Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs muss die Zielsetzung verfolgen, die **Investitionskraft der kommunalen Ebene zu stärken**. Dazu gehört auch, die Zusagen aus dem Koalitionsvertrag einzuhalten, dass die Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich in die Lage versetzt werden ihre Investitionen in Straßenbau und Schulbau zu bewältigen.

- Das aus der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ folgende Resultat der Stärkung zentraler Orte muss auch konsequent im kommunalen Finanzausgleich umgesetzt werden (Auszug aus den Feststellungen der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse: **„Die Kommunen sind Lebensmittelpunkt der Menschen. Ihnen obliegen die Sicherung der Daseinsvorsorge, die soziale Fürsorge und die Verantwortung für die räumliche Planung. Sie müssen auch finanziell in die Lage versetzt werden, den ihnen obliegenden Aufgaben nachkommen zu können. Daher muss die Steuerausstattung der Kommunen dauerhaft verbessert werden, insbesondere in Regionen mit besonderem Handlungsbedarf (...). Förderprogramme können dies ergänzen, nicht aber ersetzen.“**)
- Dies betrifft insbesondere die finanzielle Leistungsfähigkeit zentraler Orte. **Die Steuer und Finanzkraft vieler zentraler Orte in Schleswig-Holstein ist unterdurchschnittlich ausgeprägt, obwohl sie besondere Lasten im Infrastrukturbereich zu tragen haben.** Hinzu kommt, dass die Sozialausgaben in zentralen Orten deutlich höher sind. Deshalb muss eine Landesentwicklungsplanung immer auch darauf ausgerichtet sein, durch die Rahmenbedingungen der Raumordnung die Voraussetzungen zu schaffen, dass die Zentralen Orte aus eigener Kraft in die Lage versetzt werden, die an sie gestellten Anforderungen zu erfüllen. Beispielhaft gilt dies für den Abbau des Sanierungsstaus sowie für den Ausbau der Infrastruktur.
- Ziel eines kommunalen Finanzausgleichs muss aufgrund seiner Ausgleichswirkung auch die strukturelle Stärkung der Finanzkraft von Konsolidierungshilfempängern und Empfängern von Fehlbetrags- und Sonderbedarfszuweisungen sein.
- Die Regelungen zur Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs müssen transparent und nachvollziehbar sein.

## 2. **Vorstandsbeschluss der Mitgliederversammlung des Städteverbandes Schleswig-Holstein**

Die Vorstände von Städtebund und Städtetag haben sich in ihrer Dezembersitzung 2019 zur bedarfsgerechten Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs grundsätzlich wie folgt positioniert:

- Der Städteverband Schleswig-Holstein sieht es als Grundvoraussetzung für eine Einigung über den zukünftigen Finanzausgleich ab 2021 an, dass keine Kommunalgruppe strukturell unter Einbeziehung der Verteilungswirkung innerhalb und außerhalb des FAG (z.B. Erstattungsregelung bei der Sozialhilfe) weniger Mittel erhält. Die bisherigen Vorschläge beinhalten erhebliche strukturelle Belastungen der zentralen Orte, die inakzeptabel sind.

- Wir fordern eine faire Verteilung der konjunkturellen und strukturellen Aufwüchse der Mittel. Das heißt, dass keine Kommunalgruppe unverhältnismäßig belastet werden darf. Nur so können die Städte und zentralen Orte künftig in die Lage versetzt werden, ihre Zukunftsaufgaben und Investitionen zu erfüllen.
- Dieses Ziel kann entweder durch einen Verzicht auf einen Flächenfaktor oder einen moderaten Flächenansatz, der kombiniert wird mit einer stärkeren Berücksichtigung sozialer Aufgaben der Städte und zentralen Orte (z.B. Integrationsaufgaben), erreicht werden.
- Ein für alle Kommunalgruppen faires Ergebnis könnte bspw. auch dadurch erzielt werden, dass
  - die Integrationsmittel der zentralen Orte Masse zugeführt werden,
  - Infrastrukturschulden ermittelt und berücksichtigt werden,
  - Flächenansätze reduziert werden,
  - Verteilungsfaktoren bei der Infrastrukturzuweisung geändert werden,
  - außerhalb des FAG die Begrenzung des Investitionskostenanteils beim Schulkostenbeitrag aufgehoben wird,
  - ÖPNV-Mittel nach einem gesonderten Verteilungsschlüssel aufgeteilt werden.
- Wir fordern die Landesregierung auf, ein für alle Kommunalgruppen tragbares Ergebnis unter Einbeziehung der genannten Kriterien in Form von Eckpunkten oder eines Gesetzentwurfes vorzulegen.
- Der Städteverband Schleswig-Holstein begrüßt den Willen des Landes, mittelfristig im Finanzausgleich einen Symmetriekoeffizienten von 1 zu erreichen. Dies wird aber auch in Zukunft nur durch erhebliche Eigenmittel des Landes zu erreichen sein. Das Land wird aufgefordert, bereits jetzt in der mittelfristigen Finanzplanung Vorsorge für Ansprüche auf eine kommunale Mindestfinanzausstattung zu treffen.
- Der Städteverband Schleswig-Holstein hält die Kürzung der Finanzausstattung ab dem Jahr 2020 im Bereich der Sozialhilfefinanzierung für sachlich nicht geboten. Er erkennt aber an, dass die Landesregierung auf anderem Wege eine Kompensation bereitstellen wird und begrüßt eine dauerhafte und dynamisch wirkende Kompensationsleistung, die der Höhe nach mittelfristig eine vollständige Kompensation sicherstellen soll.

### 3. Politische Nebenziele des kommunalen Finanzausgleichs

Ergänzt wird das Prüfprogramm aus den Urteilen des Landesverfassungsgerichts durch Festlegungen aus dem Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages (2017-2022). Dieser enthält für den kommunalen Finanzausgleich u.a. folgende Festlegungen:

- Wir werden die dazu notwendige Begutachtung auf den Weg bringen, mit dem Ziel, erforderliche Änderungen des Gesetzes umzusetzen. Hierbei werden wir auch eine **Aufgabenkritik vornehmen. Ziel ist es, eine für Kommunen und Land optimierte Verteilung der Verantwortlichkeiten zu erreichen und Doppelzuständigkeiten abzubauen.** Wir werden in einer finanzwissenschaftlichen Analyse den konkreten Finanzbedarf der Kommunen durch neutrale Sachverständige ermitteln lassen. Dabei sollen die besonderen Lasten von Kommunen, wie z.B. soziale und flächeninduzierte Kosten, ebenso berücksichtigt werden, wie die bisher bestehende Beteiligung der Kommunen an den Kosten der Deutschen Einheit. Wir werden die Kommunen auch weiterhin bei der Aufgabe der Aufnahme, Versorgung und Integration von Geflüchteten unterstützen und uns beim Bund dafür einsetzen, dass er seiner Finanzverantwortung dauerhaft gerecht wird. (Seite 9)
- **Ziel ist es, mit der Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs zukünftig die Kommunen in die Lage zu versetzen, ihrer Verpflichtung im Schulbau nachzukommen** (Seite 10, 19).
- **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** (Seite 10).
- Dafür werden wir insbesondere prüfen:  
die **Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich besserstellen, die Brachflächenrecycling oder Flächenrecyclingstrategien betreiben** (Seite 65).
- Land und Kommunen arbeiten im Bildungssektor eng miteinander zusammen. Wir werden bei der Überarbeitung des kommunalen Finanzausgleichs prüfen, ob Verantwortlichkeiten gebündelt und Doppelzuständigkeiten abgebaut werden können.

## C. Ausgangslage für eine Neuregelung

Sowohl für die vertikale als auch für die horizontale Dimension des kommunalen Finanzausgleichs ist als Maßstab die Finanzlage und Finanzentwicklung zu betrachten.

Aus dem Symmetriegebot folgt, dass vom Gesetzgeber zu fordern – und entsprechend vom Landesverfassungsgericht zu prüfen – ist, dass er sich im Zuge der Normierung des kommunalen Finanzausgleichs die Finanzausstattung sowohl der Landesebene als auch der kommunalen Ebene vor Augen hält und diese mit dem Ziel einer verteilungsgerechten Abwägungsentscheidung einander gegenüber stellt. Gefordert ist damit ein substantieller Ebenenvergleich. Ein solcher Ebenenvergleich erfordert zumindest, dass

- **die Finanzkraft von Kommunen und Land,**
- **der 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 gesetzt werden (vgl. Urteil des LVerfG 04/15 vom 27.01.2017, Rn. 99).

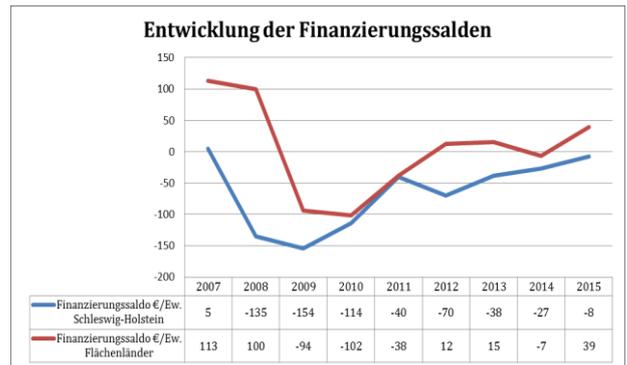
## I. Finanzlage der Kommunen

Der Überblick über die Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften ergibt sich unter anderem aus den regelmäßig fortgeschriebenen Berichten über die „Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein“, zuletzt fortgeschrieben am 16. Dezember 2019 des Referates kommunale Finanzen im Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein. Zieht man die vierteljährliche Kassenstatistik, die Steuer- und Finanzkraftdaten aus dem kommunalen Finanzausgleich, die Steuerschätzungen, die Bewertung der kommunalen Finanzlage durch die Kommunalaufsicht, die Umfrage der kommunalen Spitzenverbände sowie weitere externe Umfragen (Bertelsmann-Stiftung, KfW-Panel usw.) hinzu, so ergibt sich bezogen auf den kommunalen Finanzausgleich folgendes Bild über die kommunale Finanzlage.

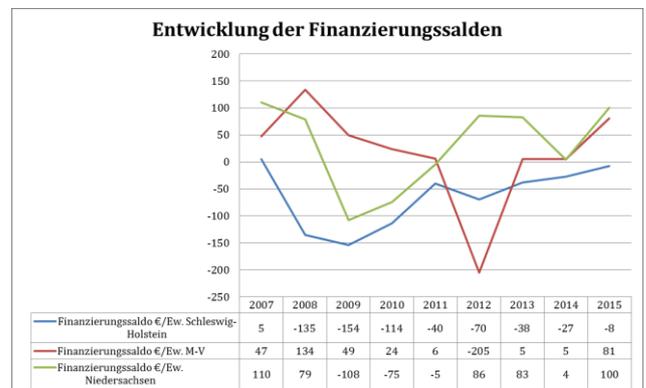
### 1. Allgemeine Finanzlage

Die Finanzlage der Kommunen in Schleswig-Holstein ist nach wie vor beeinflusst durch den im Jahr 2007 erfolgten und dauerhaft fortgeschriebenen Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich. Der Eingriff war mitverantwortlich, dass der Aufschwung in Schleswig-Holstein erst später einsetzte als in den anderen Bundesländern. So markierte das Jahr 2015 bundesweit das erste erfolgreiche kommunale Jahr. Nach einem Finanzierungsdefizit von 0,56 Milliarden € im Jahr 2014 konnten die Kommunen nun einen Überschuss in Höhe von 3,15 Milliarden € erwirtschaften. Allein Bayern (+1,414

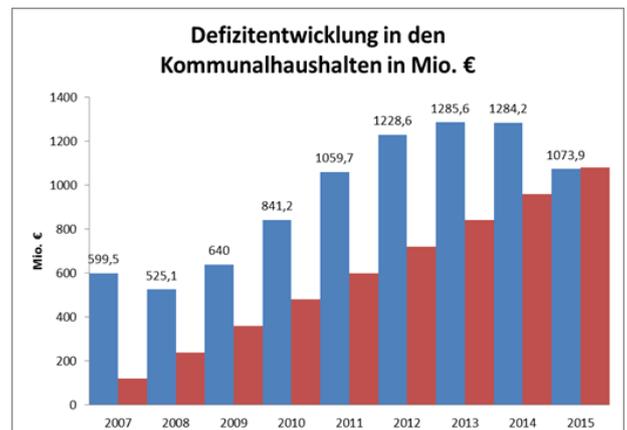
Mrd. €), Baden-Württemberg (+886,6 Mio. €) und Niedersachsen (+ 785,1 Mio. €) erwirtschafteten dabei über drei Milliarden Euro der kommunalen Überschüsse, während die Kommunen in der Summe in Nordrhein-Westfalen (-583,3 Mio. €), dem Saarland (-252,0 Mio. €), Hessen (-165,8 Mio. €) und **Schleswig-Holstein (-22,3 Mio. €)** weiter rote Zahlen schrieben. Mit Ausnahme Bayerns ist allerdings immerhin festzustellen, dass die Kommunen ihr Finanzierungssaldo verbessern konnten. Bei alledem ist aber auch festzuhalten, dass es nach wie vor vielen Städten und Gemeinden trotz enormer Konsolidierungsanstrengungen nur schwer gelang, ihre Haushalte auszugleichen. Die Finanzlage der Kommunen blieb in Schleswig-Holstein folglich sehr angespannt. Besorgniserregend sind die nach wie vor weiter zunehmenden Disparitäten zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen. Insbesondere für Schleswig-Holstein ist festzuhalten, dass die Kommunen seit Jahren strukturell unterfinanziert sind, was sich in einem fortwährenden negativen Finanzierungssaldo bis zum Jahr 2015 widerspiegelte. Diese strukturelle Unterfinanzierung führte zu einem erheblichen Aufbau von Infrastrukturschulden.



Während es Kommunen in anderen Bundesländern immer wieder gelungen ist, aus positiven Finanzierungssalden den Haushaltsausgleich zu erreichen und aus eigener Anstrengung Konsolidierungserfolge zu erzielen, verzeichnen die kommunalen Gebietskörperschaften in Schleswig-Holstein in der Gesamtbetrachtung dauerhaft Defizite. Dies gilt auch im Verhältnis zu den benachbarten Flächenländern. Per Saldo war und ist die Finanzlage der Kommunen in den Nachbarflächenländern deutlich besser mit direkten Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Kommunen in Schleswig-Holstein.



Die jahrelange strukturelle Unterfinanzierung der kommunalen Gebietskörperschaften resultiert in einem dynamischen Aufwuchs der Defizite in den Kommunalhaushalten, wobei der Wirkungszusammenhang zwischen Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich (rote Säulen) und Aufwuchs der Defizite in dem Zeitraum 2007 – 2015 deutlich zu Tage tritt.



Dabei sind die Kommunen in Schleswig-Holstein in besonderer Weise auf die Finanzausstattung des Landes angewiesen. Die Folge der unzureichenden Gesamtfinanzausstattung war ein Anstieg bei der Zahl von Fehlbetragszuweisungen gemäß § 12 des Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 10. Dezember 2014 (GVObI. 2014, S. 473) und die weiterhin bestehende Notwendigkeit, Konsolidierungshilfen gemäß § 11 FAG zu gewähren.

Damit ging einher, dass die Kommunalaufsicht des Landes Schleswig-Holstein die dauernde Leistungsfähigkeit einer Vielzahl von Städten im Rahmen der Genehmigung nach den §§ 85 Abs. 2, 95 d Abs. 2 Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung - GO -) als gefährdet oder bereits als nicht mehr gegeben ansieht, obwohl die betreffenden Gebietskörperschaften als Fehlbetrags- und Konsolidierungshilfeempfänger jeweils die untergesetzlichen Voraussetzungen für den Erhalt besonderer Hilfen aus dem kommunalen Finanzausgleich über Jahre erfüllen und ihre Haushaltswirtschaft konsequent an den Ziele der Haushaltskonsolidierungszielen ausrichten.

Aus dem Zwang zur Haushaltskonsolidierung folgte, dass

- die Kommunen in Schleswig-Holstein die gute konjunkturelle und finanzielle Rahmenbedingung kaum für die dringend notwendige Investitionstätigkeit zur Aufrechterhaltung der technischen und sozialen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge nutzen konnten,
- Unterschiede zwischen finanzstarken und -schwachen Kommunen bei Verschuldung, Investitionsniveau und laufendem Unterhalt weiter zunahmen und damit die bestehenden Disparitäten bestehen blieben und sich weiter verfestigten,
- Investitionsrückstände gerade in finanzschwachen Kommunen nicht aufgeholt werden können, dies gilt insbesondere in den großen Investitionsbereichen Straße/Verkehr und Bildung/Schule und
- notwendige und sinnvolle Investitionen, die gegenwärtig über zinsgünstige Kredite finanziert werden könnten, gerade bei finanzschwachen Kommunen ohne Verbesserung der Finanzausstattung nicht getätigt werden konnten.

Aktuell ist die Finanzlage durch die gute Konjunkturlage geprägt, die es den Kommunen Schleswig-Holsteins in den vergangenen beiden Jahren ermöglichte, wieder einen Überschuss zu erzielen. So kommt auch die Bertelsmann-Stiftung in ihrem aktuellen Länderreport zu dem Befund:

*„Nach acht Jahren anhaltender Defizite erzielten die Kommunen Schleswig-Holsteins 2017 erstmals wieder Überschüsse und konnten diese Fortschritte in 2018 bestätigen. Zentrale Ursachen der positiven Entwicklung sind die im Zuge der Konjunktur gestiegenen Steuereinnahmen sowie Hilfen des Bundes. Beide Faktoren konnten in den vergangenen Jahren die ebenso deutlich wachsenden Ausgaben kompensieren. Gleichwohl bleibt die in*

*der Fläche des Landes relativ geringe Wirtschafts- und Steuerkraft ein Problem. Das zeigt der Kommunale Finanzreport 2019 der Bertelsmann Stiftung.“*

Zudem verweist der Länderreport auf große Differenzen in der Steuerkraft und macht deutlich, dass die Gemeinden in Schleswig-Holstein hinsichtlich der Steuerkraft nur im westdeutschen Mittelfeld und damit deutlich unter dem Bundesdurchschnitt rangieren. Das Niveau des Bundesdurchschnitts erreichten in Schleswig-Holstein nur vier von 15 Kreisen und kreisfreien Städten. Der Finanzreport zeigt, dass die Gemeindesteuern fast vollständig aus der Wirtschaftsstruktur resultieren. Hinsichtlich Wirtschafts- und Steuerkraft bestehen in Schleswig-Holstein erhebliche Differenzen. An der Spitze liegen die an Hamburg grenzenden Kreise Pinneberg und Stormarn, die je Einwohner 50 Prozent mehr vereinnahmen als die Kreise Schleswig-Flensburg, Plön oder die Stadt Lübeck. Die relative Schwäche der vier kreisfreien Städte ist eine Besonderheit des Landes.

## **2. Kommunalgruppen**

Anhand des Berichts zur Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein vom 16. Dezember 2019 das Innenministerium anhand der Kennzahl aufgelaufener Defizite zu folgender Einschätzung der Finanzlage (S. 12/13):

*„Ab dem Jahr 2013 konnten die Kreise ihre aufgelaufenen Defizite von -188 Mio. € deutlich reduzieren. Nach einer leichten Abschwächung des Trends im Jahre 2016 konnten im Jahr 2017 alle elf Kreise positive Jahresergebnisse verzeichnen, so dass die aufgelaufenen Defizite fast vollständig abgebaut werden konnten. In diesem Zeitraum sind die Kreise der Finanzentwicklung der übrigen Kommunalgruppen vorangeschritten. Für das Jahr 2018 liegen noch nicht alle Jahresabschlüsse vor, der positive Trend ist jedoch weiterhin erkennbar.*

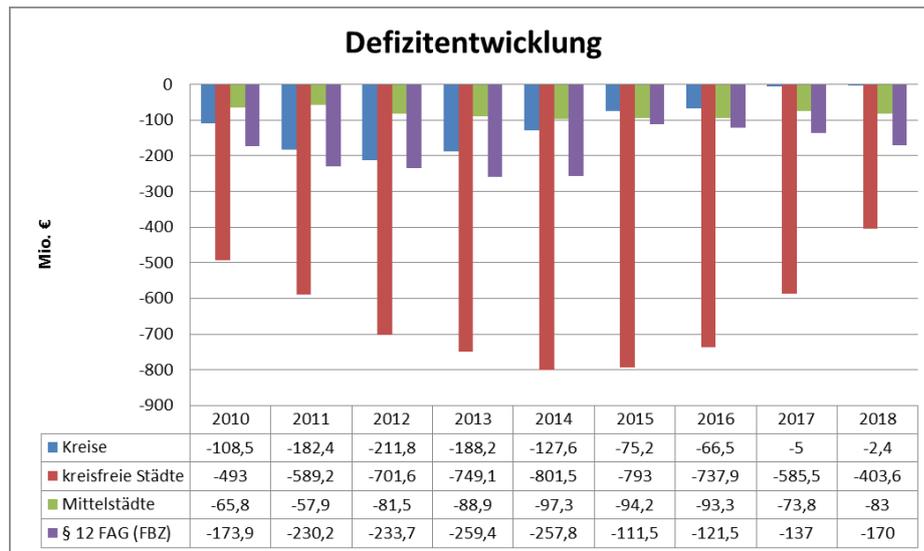
*Bei den kreisfreien Städten ist ab 2015 erstmals seit 2008 ein Abbau der aufgelaufenen Defizite zu verzeichnen. Diese positive Entwicklung setzt sich auch in den Folgejahren fort. 2017 erzielten alle vier kreisfreien Städte und 2018 die drei Städte Kiel, Neumünster und Lübeck zum Teil beachtliche Jahresüberschüsse, so dass die aufgelaufenen Defizite deutlich abgebaut werden können. Für einen weiteren signifikanten Abbau der enorm hohen aufgelaufenen Defizite sind entsprechende Ergebnisse auch in den kommenden Jahren erforderlich.*

*Für die kreisangehörigen Städte, die der Aufsicht des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Integration unterstehen, liegen für 2017 fast alle Jahresabschlüsse vor, lediglich ein Jahresabschluss steht noch aus. Für das Jahr 2018 liegen fünf Abschlüsse noch nicht vor. Der überwiegende Teil dieser Kommunen weist für 2017 Jahresüberschüsse aus, so dass die aufgelaufenen Defizite in 2017 erstmalig wieder reduziert werden können. Ein positiver Trend, analog zu den beiden anderen Kommunalgruppen ist hier noch nicht erkennbar. Ob und inwieweit die aufgelaufenen Defizite auch im Jahr 2018 reduziert werden können, bleibt bis zur Vorlage der endgültigen Zahlen abzuwarten.*

*Seit dem letzten Bericht über die Finanzsituation der Kommunen werden auch Jahresergebnisse und aufgelaufene Defizite für Kommunen ausgewiesen, die nach § 12 FAG eine Fehlbetragszuweisung für 2017 erhalten haben bzw. ggf. erhalten werden (bei*

fehlendem Jahresabschluss 2017) (Anlage 2a und 2b). Diese werden jährlich aktualisiert. Bei diesen Kommunen ist noch kein Trend erkennbar. Zum Teil wurden noch hohe Jahresfehlbeträge erwirtschaftet bzw. sind geplant, die zu einer Erhöhung der aufgelaufenen Defizite führen, zum Teil weisen einige Kommunen deutliche Jahresüberschüsse aus. Hierbei ist zu beachten, dass zahlreiche Abschlüsse noch nicht vorliegen, so dass die tatsächliche Entwicklung abgewartet werden muss.“

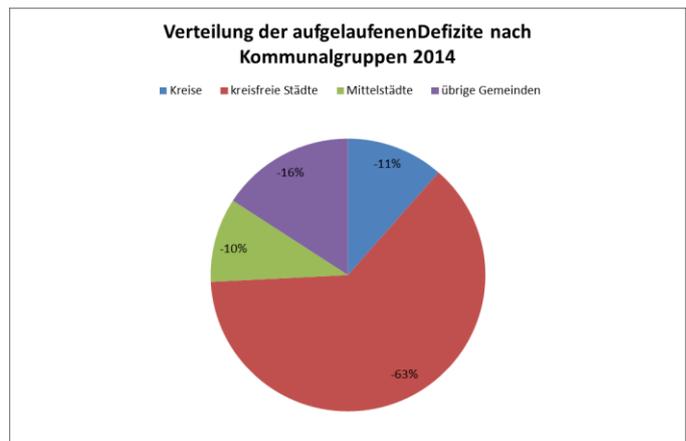
Grafisch verdeutlicht ergibt sich folgendes Bild:



**a) Kreisfreie Städte**

Die Betrachtung der aufgelaufenen Defizite ergibt folgendes Bild:

Die kreisfreien Städte sind mit knapp 2/3 an dem gesamten Bestand der aufgelaufenen Defizite beteiligt, während der Anteil der kreisfreien Städte an der Gesamtbevölkerung Schleswig-Holsteins rd. 22 % beträgt.



Nimmt man die Entwicklung der Defizite in den Blick, so kann festgestellt werden, dass insbesondere infolge des strukturellen Eingriffs in den kommunalen Finanzausgleich in Höhe von 120 Mio. € jährlich seit dem Jahr 2007 und dem dadurch bis zum Jahr 2019 bewirkten Entzug von 1,56 Mrd. € für die kommunale Ebene in Schleswig-Holstein sich die Defizitsituation insbesondere in den kreisfreien Städten bis zum Jahr 2015 massiv verschlechtert hat. Es bedarf zum weiteren Abbau der Defizite eine den Jahren 2017 und 2018 vergleichbare Situation für die kommenden Jahre.

Die kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein sind dabei in besonderem Maße auf die Finanzierungsfunktion des kommunalen Finanzausgleichs angewiesen, weil sie auf der einen Seite die mit Abstand höchsten Sozialausgaben pro Ew. zu tragen haben, auf der anderen Seite die Möglichkeit aber fehlt, in ausreichendem Umfang eigene (Steuer-)Einnahmen zu generieren.

Insoweit sei stellvertretend auf die Ausführungen des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung in seinem *Gutachten zur Aktualisierung der Teilschlüsselmassen für das Jahr 2016, S. 3*, verwiesen, in dem es auszugsweise heißt:

*„Auch insgesamt sind die Steuereinnahmen der kreisfreien Städte (938 € je Einwohner) im Jahr 2013 wieder leicht höher als die der kreisangehörigen Gemeinden (877 € je Einwohner). Die gute konjunkturelle Lage hat also tendenziell zu einer leichten Stärkung der kreisfreien Städte gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden geführt. Dennoch beträgt der Unterschied zwischen beiden Gruppen im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013 nur knapp 28 € je Einwohner. Damit verfügen die kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein anders als in den meisten Bundesländern im Vergleich mit dem kreisangehörigen Raum über relativ geringe Steuereinnahmen. Zur Finanzierung ihres Aufgabenbestandes sind sie daher in besonderem Maße auf Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich angewiesen.“*

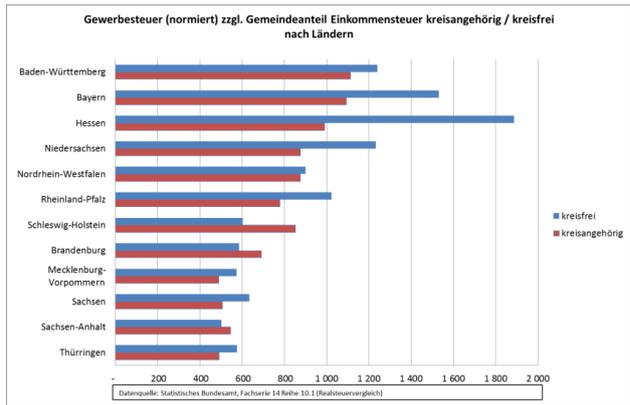
und weiter formuliert wird:

*„Auch wenn sich der Unterschied zwischen den kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2012 leicht verringert hat, fällt die Deckungsquote der kreisfreien Städte (95,0 %) nach wie vor deutlich schlechter aus als die des kreisangehörigen Raums (100,4 %). Innerhalb des kreisangehörigen Raums ist die Situation bei den Kreisen (102,4 %) etwas günstiger als bei den kreisangehörigen Gemeinden (99,1 %).“*

Diese Ergebnisse decken sich mit den Untersuchungen des Deutschen Städtetags. Bei allen westdeutschen Flächenländern liegt die Gewerbesteuerkraft der kreisfreien Städte - auch als Resultat von Strukturpolitik - deutlich über der Gewerbesteuerkraft des kreisangehörigen Bereichs. Bis auf Brandenburg und Sachsen-Anhalt trifft dieser Befund auf alle Flächenländer zu. In Schleswig-Holstein ist das Verhältnis umgekehrt. Der kreisangehörige Bereich verfügt über eine deutlich höhere Gewerbesteuerkraft als die kreisfreien Städte.

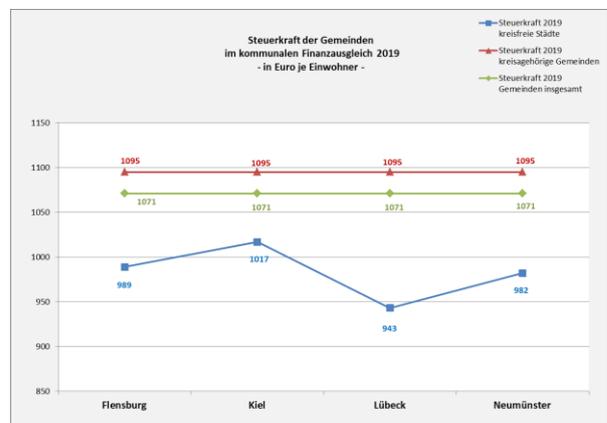


Dasselbe Bild ergibt sich, wenn man den Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer hinzurechnet. Auch hier zeigt sich die für Schleswig-Holstein spezifische Besonderheit, dass die kreisfreien Städte, denen weitgehend die Möglichkeit zur Eigenfinanzierungsfähigkeit fehlt, sich auf der Einnahmeseite landesspezifischen, strukturell bedingten Nachteilen gegenüber sehen.



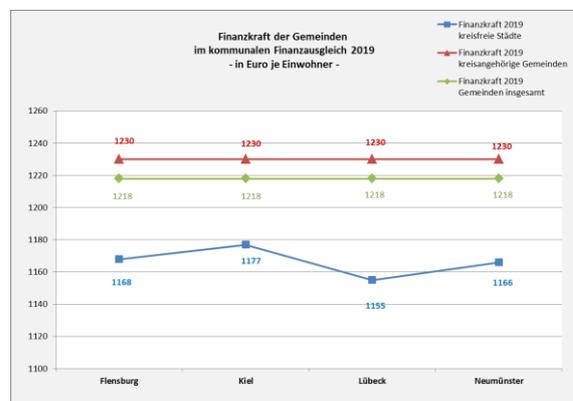
Unterstrichen wird dieser Befund durch die Steuer- und Finanzkraftdaten zum kommunalen Finanzausgleich.

Die nebenstehende Grafik verdeutlicht den Steuerkraftunterschied zwischen den kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Bereich im Jahr FAG 2019. Im Schnitt verfügen die kreisfreien Städte um eine rd. 113 € je Ew. geringere Steuerkraft als die übrigen Städte und Gemeinden in Schleswig-Holstein

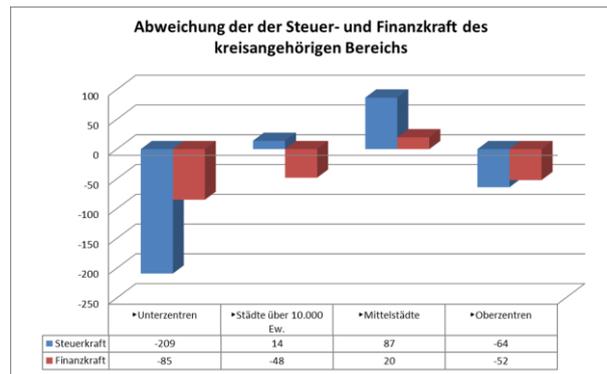


Dabei ist zu berücksichtigen, dass die kreisfreien Städte, die Konsolidierungshilfeempfänger sind, über die öffentlichen Verträge mit dem Innenministerium sich verpflichtet haben, ihre eigenen Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen und die Ausgaben durch Konsolidierungskonzepte nachzuweisen. Dabei zeigt sich, dass die kreisfreien Städte bspw. bei den Hebesätzen für die Grundsteuer B mit Abstand die höchsten Hebesätze in Schleswig erheben und damit ihre Bevölkerung mit den höchsten Eigentumsabgaben belasten. Diese liegen auf dem Niveau der anderen Flächenbundesländer.

Der Kommunale Finanzausgleich ist nicht in der Lage, diese Steuerkraftunterschiede auch nur annähernd auszugleichen. Rechnet man die Schlüsselzuweisungen hinzu und ermittelt die Finanzkraft nach kommunalem Finanzausgleich, so zeigt sich nach wie vor eine erhebliche Disparität der Finanzkraft zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum.



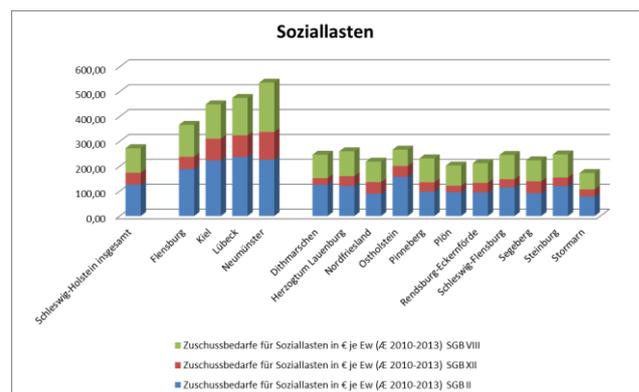
Dabei sei schon an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass diese Problematik nicht allein die kreisfreien Städte betrifft, sondern allgemein die Zentralen Orte, insbesondere die Mittel- und Unterzentren im ländlichen Raum, gleichermaßen betrifft.



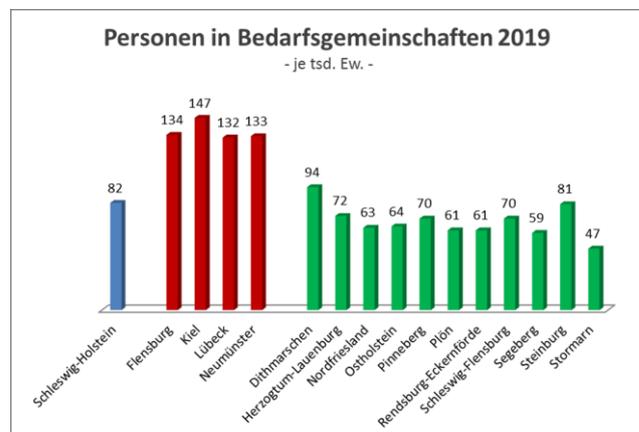
**Beobachtungen:**

- Alle kreisfreien Städte waren und sind zum überwiegenden Teil Empfänger von Konsolidierungshilfen
- Von **48 Fehlbetragsgemeinden** waren **37,5 % Zentrale Orte** (Anlage 2a des Berichts des Innenministeriums zur Finanzlage der Kommunen vom 19. Juli 2019), der Anteil der 130 Zentralen Orte an der Gesamtheit der Gemeinden beträgt demgegenüber knapp 12 %. Allein 18 Zentrale Orte weisen ein aufgelaufenes **Defizit von über 96 Mio. €** aus (2018).

Während auf der Einnahmenseite also die Finanzkraft der kreisfreien Städte hinter dem Durchschnitt zurückbleibt, haben sie auf der Ausgabenseite besondere Lasten zu tragen. Die Auswertung des NIW für die Jahre 2010-2013 zeigt die im Vergleich zu den Kreisen überproportionalen Zuschussbedarfe bei den Soziallasten, die aus der Sozialstruktur und den höheren Fallzahlen in den unterschiedlichen Leistungsarten resultieren.

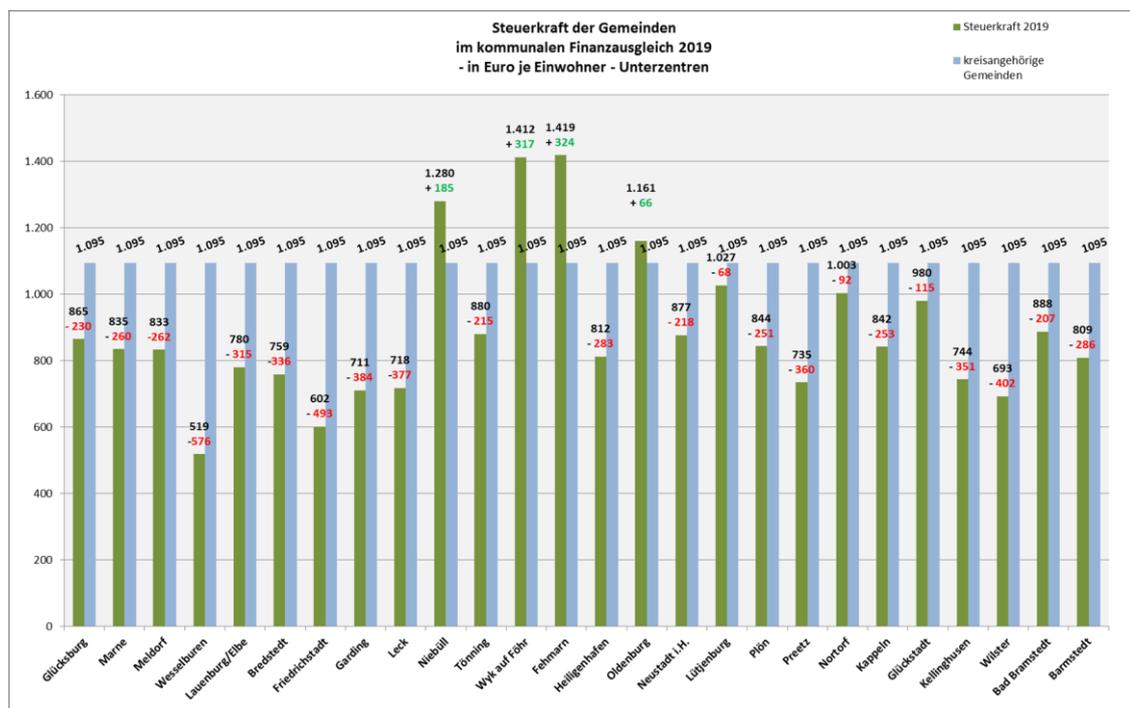


Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man die dem Soziallastenausgleich im Finanzausgleich (§ 9 FAG) zugrundeliegende Bedarfsmesszahl Personen in Bedarfsgemeinschaften betrachtet.

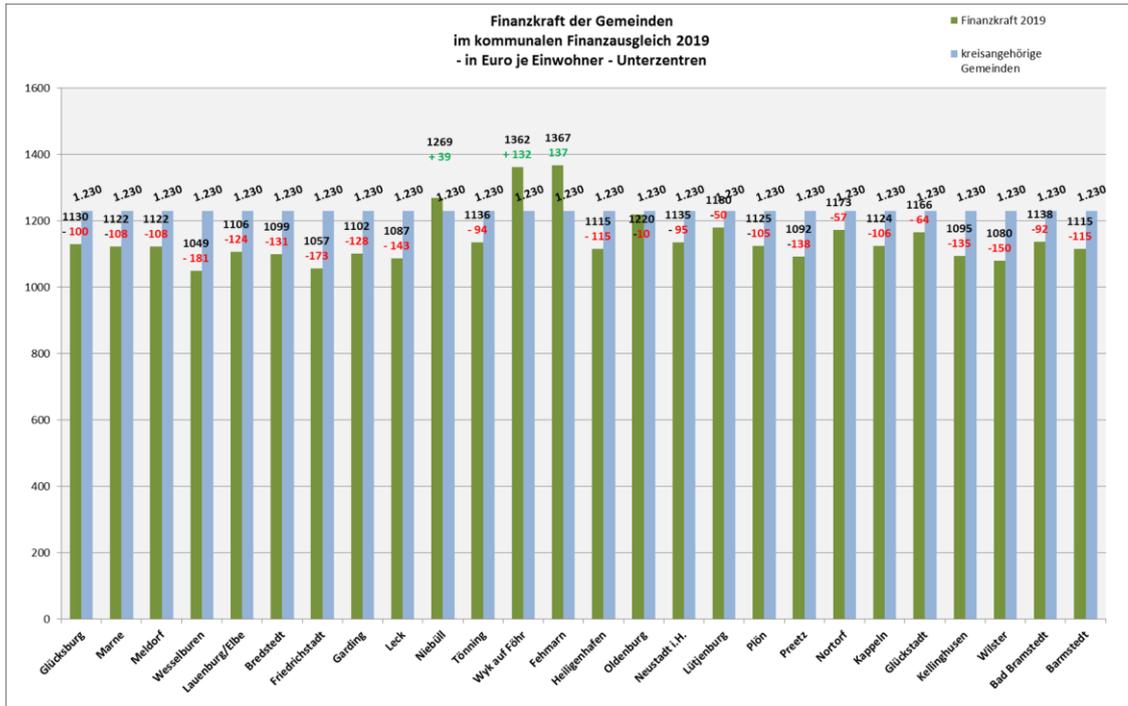


## b) Städte im kreisangehörigen Raum

Viele weitere Städte in Schleswig-Holstein sind strukturell unterfinanziert. Sie sind deshalb in besonderem Maße von Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich abhängig. Dabei werden sie nicht in die Lage versetzt, den Haushaltsausgleich aus eigener Kraft trotz Ausschöpfung der eigenen Einnahmemöglichkeiten oder Begrenzung der Ausgaben zu erreichen. Dabei ergeben sich insbesondere Disparitäten in der Möglichkeit zur Eigenfinanzierungsfähigkeit zentraler Orte im ländlichen Raum, wie die nachstehende Übersicht zur Steuerkraft für das aktuelle Finanzausgleichsjahr anhand der städtischen Unterzentren und ländlichen Zentralorte zeigt, wobei sich die Entwicklung in den Vorjahren jeweils ähnlich darstellt.

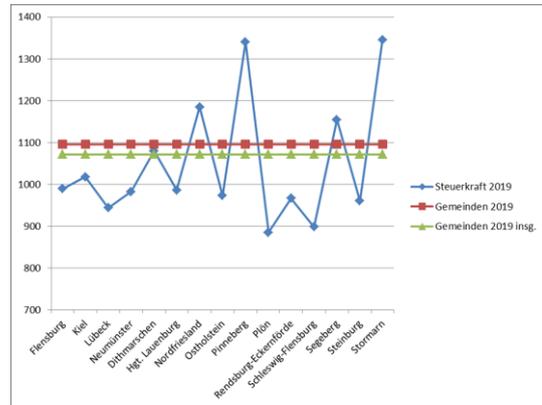


Die Darstellung der Finanzkraft zeigt, dass der kommunale Finanzausgleich nicht in der Lage ist, die Steuerschwäche vieler zentraler Orte im ländlichen Raum auszugleichen. Das hat zur Folge, dass diese Orte die Vorhaltung der technischen und sozialen Infrastruktureinrichtungen für die Bevölkerung mit einer außerordentlich geringen Finanzkraft gewährleisten müssen.

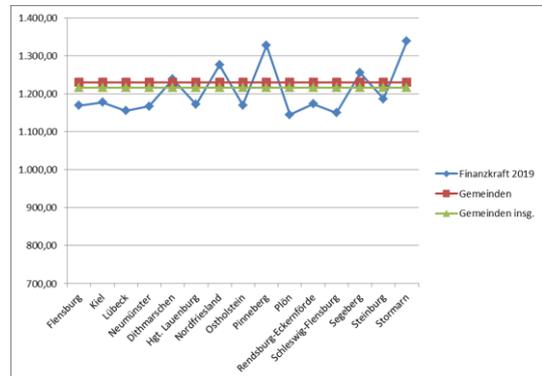


Eine ähnliche Entwicklung ist auch auf Ebene der Unterzentren/ Mittelzentren im ländlichen Raum zu beobachten.

Die angesprochenen Disparitäten der Steuerkraft in Schleswig-Holstein zeigt die nebenstehende Grafik.



Die Wirkungsweise des kommunalen Finanzausgleichs verdeutlicht die Finanzkraftbetrachtung, wobei sich auch nach dem Finanzausgleich weiterhin deutliche Disparitäten zwischen den Kreisen zeigen.



Die vorstehenden Beobachtungen legen eine Fehlallokation im kommunalen Finanzausgleich nahe, die zu hohen aufgelaufenen Defiziten, steigender Verschuldung und den Aufbau hoher Kassenkreditvolumen bei den zentralen Orten Schleswig-Holsteins in strukturell benachteiligten Räumen führt.

**Aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holsteins ist das Zentrale Orte Prinzip auf allen Stufen zu stärken, wenn gleichwertige Lebensverhältnisse auf Dauer erreicht und gesichert werden sollen.**

Insoweit ist auf die Feststellungen der Kommission gleichwertige Lebensverhältnisse zu verweisen, wonach empfohlen wird, Zentrale-Orte-System als räumliche Grundlage für gleichwertige Lebensverhältnisse transparent und nachvollziehbar darzustellen und möglichst für eine starke Bindungswirkung in den Fachpolitiken (z.B. Gesundheit, Bildung, Kultur, Verkehr) zu sorgen. Entwicklungspotenziale der Zentren in Räumen mit besonderem Handlungsbedarf aufzugreifen und diese mit Blick auf die Rolle der zentralen Orte im Raumgefüge weiterzuentwickeln.

Vor allem sind Klein- und Mittelstädte als Zentrale Orte wichtige Anker- und Kristallisationspunkte in der Fläche, die räumlich gebündelt zentrale Wirtschafts-, Einzelhandels-, Kultur-, Freizeit-, Bildungs-, Gesundheits- und soziale Versorgungsfunktionen erfüllen. Sie haben eine Stabilisierungsfunktion in demografischen Anpassungsprozessen und sind Ausgangspunkt neuer wirtschaftlicher Entwicklung. Die Klein- und Mittelstädte sind in ihren zentralörtlichen Funktionen zu stärken. Den Verwaltungskapazitäten in kleineren Städten und Gemeinden ist Rechnung tragen, d.h. sie sind in die Lage zu versetzen, die Förderprogramme/Instrumente auch zu nutzen und die Bevölkerung vor Ort einzubinden (z.B. über „Kleinstadtakademien“). Zur Steuerung von Standortentscheidungen und Siedlungsentwicklung sowie zur Sicherung der Daseinsvorsorge hat sich insgesamt das Zentrale-Orte-Prinzip bewährt und sollte weiterhin Anwendung finden.

Auf dieser Linie liegen auch die raumordnerischen Empfehlungen für das Bundesland Schleswig-Holstein im wissenschaftlichen Diskurs, vgl. Prof. Dr. Prieb, Ländliche Mittelzentren in Schleswig-Holstein – Kleine Städte vor großen Herausforderungen, Standort – Zeitschrift für angewandte Geographie 2019, Online publiziert: 25. Juli 2019. Dort heißt es zusammenfassend:

*„Schleswig-Holstein ist ein Land mit einem hohen Anteil ländlicher Räume mit großer Entfernung zu den großen Städten. Deswegen kommt insbesondere außerhalb des Hamburger Umlandes den kleinen Städten eine tragende Rolle für die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu. Die von der Landesplanung festgelegten zentralen Orte haben den Auftrag, die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Normativ haben die Mittelzentren in der Landes- und Regionalentwicklung eine stabilisierende Bedeutung.“*

### 3. Zwischenergebnis

Es lässt sich festhalten, dass

- die Kommunen in Schleswig-Holstein insgesamt strukturell unterfinanziert sind,
- es den Kommunen in Schleswig-Holstein in den Jahren 2007-2016 nicht mehr gelungen ist, per Saldo einen Finanzierungsüberschuss auszuweisen,
- in hohem Maße dafür der Eingriff in den Kommunalen Finanzausgleich verantwortlich ist, infolge dessen seit dem Jahr 2007 jedes Jahr der Finanzausgleichsmasse ein Betrag von 120 Mio. € entnommen wurde,
- den Kommunen in Schleswig-Holstein die Investitionskraft für den Erhalt und die Erneuerung wesentlicher Infrastruktureinrichtungen der technischen und sozialen Daseinsvorsorge fehlt,
- einer Vielzahl von Kommunen durch die Rechtsaufsicht attestiert wird, dass die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommunen nicht mehr gegeben oder als gefährdet angesehen wird,
- die kommunale Finanzlage sich innerhalb Schleswig-Holstein disparitär zwischen und innerhalb der Kommunen entwickelt und der kommunale Finanzausgleich nicht in der Lage ist, diese Entwicklungen hinreichend auszugleichen.

## II. Gutachtenauftrag und Gutachten „BEDARFSGERECHTE WEITERENTWICKLUNG DES KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHS IN SCHLESWIG-HOLSTEIN“

Der Gesetzgeber ist aufgefordert, in der 19. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtags eine Korrektur des FAG 2014 vorzunehmen. Dies erweist sich als außerordentlich komplex, weil ein Weg beschrieben werden muss, auf dem der substantielle Ebenenvergleich zwischen Land und Kommunen herbeigeführt werden kann. Das erfordert nach den Urteilen des Landesverfassungsgerichts eine Bewertung von Finanzkraft, Finanzbedarf und Finanzlage. Während Finanzkraft und Finanzlage anhand von Kriterien methodisch bestimmbar sind, ist die Bestimmung des Finanzbedarfs von einer Reihe von politischen Faktoren abhängig. Zwar liegen für die Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs verschiedene Modelle vor. Bereits auf dieser Ebene sind indessen eine Reihe von Problemen identifiziert worden. Insoweit wird in dem Gutachten von

*Lenk/Hesse/Starke/Woitek/Grüttner (2017): Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern, S. 109,*

festgestellt:

*„Ein Bedarf kann allerdings nicht objektiv berechnet werden. Der Ausgabenbedarf, der auf der Kommunalebene zu berücksichtigen ist, kann nur das Ergebnis eines politischen Kompromisses darstellen, der von einer zur Entscheidung befugten Mehrheit bestimmt wird. HACKER argumentierte bereits im Jahr 1959, dass der Bedarfsbegriff im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs zu den Problemen*

*zählt, die lediglich mittels einer politischen Einigung gelöst werden können. Daher müssen sich „[...] [d]ie Organe der Gesetzgebung [...] darüber schlüssig sein, in welchem Umfang sie die Anforderungen der Beteiligten [...] anerkennen und erfüllen können.“*

Hinzu kommt, dass im Rahmen des substantiellen Ebenenvergleichs nunmehr auch der Finanzbedarf des Landes zu ermitteln ist. Insoweit weist das

*Landesverfassungsgericht in seinem Normenkontrollurteil vom 27.01.2017  
- 4/15 - in Rn. 104*

darauf hin:

*„Nicht den Vorgaben des Art. 57 Abs. 1 LV entspricht damit ein Vorgehen, das sich allein auf die nur das tatsächliche Ausgabeverhalten der Kommunen und des Landes wiedergebenden (Kommunal-) Statistiken stützt, ohne zumindest kontrollierend Betrachtungen des tatsächlichen Bedarfs einzuführen. Denn der damit vollzogene Schluss von Ausgaben in der Vergangenheit auf tatsächliche Bedarfe auf kommunaler- beziehungsweise Landesseite ist regelmäßig zur adäquaten Erfassung der Bedarfe nicht hinreichend, und zwar in mehrfacher Hinsicht (...)“*

Insoweit wird juristisches Neuland betreten. Die Bestimmung des Finanzbedarfs des Landes durch den Gesetzgeber (vgl. bspw. die Themenfelder Bildung oder öffentliche Sicherheit) unterliegt keinen objektiv messbaren Faktoren, sondern gründet auf politischen Festlegungen, wie die entsprechenden bedarfsbestimmenden Beschlüssen der kommunalen Vertretungskörperschaften im Selbstverwaltungsbereich.

Für die Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs an die Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts hat die Landesregierung entschieden, ein Gutachten zu beauftragen.

Grundlage hierfür ist die Festlegung im Koalitionsvertrag (dort Seite 9):

***„Finanzierung der Kommunen***

*Wir werden unsere Kommunen fair behandeln und bei neuen Herausforderungen gemeinsam nach Lösungen suchen. Das gilt auch für die anstehende Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs, die sich aus dem Urteil des Landesverfassungsgerichts ergibt. Wir werden die dazu notwendige Begutachtung auf den Weg bringen, mit dem Ziel, erforderliche Änderungen des Gesetzes umzusetzen. Hierbei werden wir auch eine Aufgabenkritik vornehmen. Ziel ist es, eine für Kommunen und Land optimierte Verteilung der Verantwortlichkeiten zu erreichen und Doppelzuständigkeiten abzubauen. Wir werden in einer finanzwissenschaftlichen Analyse den konkreten Finanzbedarf der Kommunen durch neutrale Sachverständige ermitteln lassen. Dabei sollen die besonderen Lasten von Kommunen, wie z.B. soziale und flächeninduzierte Kosten, ebenso berücksichtigt werden, wie die bisher bestehende Beteiligung der Kommunen an*

*den Kosten der Deutschen Einheit. Wir werden die Kommunen auch weiterhin bei der Aufgabe der Aufnahme, Versorgung und Integration von Geflüchteten unterstützen und uns beim Bund dafür einsetzen, dass er seiner Finanzverantwortung dauerhaft gerecht wird.“*

Aufgrund eines europaweiten Ausschreibungsverfahrens wurde der Gutachtauftrag an das

- Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln und
- GGR -Gertz Gutsche Rümenapp -Stadtentwicklung und Mobilität

vergeben.

Der Auftrag an die Gutachter war gekoppelt an die Vorgaben des Landesverfassungsgerichts:

*„Der kommunale Finanzausgleich in Schleswig-Holstein soll bedarfsorientiert weiterentwickelt werden. Die dafür notwendigen gesetzgeberischen Entscheidungen bedürfen einer umfassenden gutachterlichen Grundlage.*

*Der Auftragnehmer wird daher beauftragt, einen bedarfsorientierten Finanzausgleich auf der Grundlage der Schleswig-Holsteinischen Landesverfassung und der Urteile LVerfG 4/15 und 5/15 des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts zu entwickeln. Dies umfasst die Entwicklung neuer Regelungsinhalte für die vom Landesverfassungsgericht als mit der Verfassung unvereinbar angesehenen Bestimmungen des Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz – FAG) (Teile von § 3 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2, § 4 Abs. 1 Satz 1, § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 sowie § 9 FAG) und ggf. daraus resultierender Gesetzesänderungen. Zudem thematisieren die Urteile die Frage der nach Art. 54 Abs. 1 und 2 LV zu gewährleistenden kommunalen Mindestausstattung.)*

(Auszug aus der Leistungsbeschreibung)

Die Landesregierung hat das Gutachten in wesentlichen Teilen zum Gegenstand des Gesetzentwurfs gemacht weshalb nachstehend zu den einzelnen Entwurfsregelungen Stellung genommen wird:

## D. Gesetzentwurf der Landesregierung

Der Gesetzentwurf der Landesregierung betrifft sowohl vertikale als auch horizontale Aspekte, die jeweils gesondert zu beurteilen sind.

### I. Vertikaler Finanzausgleich

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

Die rechtliche Ausgangslage wird wie oben beschrieben 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 <b>2022</b>
11	+ 5 Mio. € (18,17 %)	Aufstockung FAG Masse <b>2023</b>
12	+ 5 Mio. € (18,22 %)	Aufstockung FAG Masse <b>2024</b>

## 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 beschrieben, 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.

**c) Sozialhilfeerstattung**

Die Landesregierung hat mit dem Haushaltsbegleitgesetz (Art. 4 ) eine Regelung verabschiedet, die zu Mindereinnahmen bei den Kreisen und Kreisfreien Städten in Höhe von rd. 50 Mio. € bei der Sozialhilfe führen wird<sup>1</sup>, 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

---

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

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 Nettoaufwendungen für die weiterhin in kommunaler Zuständigkeit zu tragenden Leistungen der Eingliederungshilfe und der Hilfe zur Pflege an Personen über 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 (GVOBl 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 (GVOBl 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)			Verbundgrundlage FAG		Verbundsatz		Modell 1	Modell 2	Modell 3
	ü60 in Einrichtungen													
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. € auf 9 Mio. € 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 erfolgen. Die im Gesetz verwendeten Begriffe „unterstützen“ und/oder „fördern“ reichen da möglicherweise nicht.“*

#### e) **Konnexitätsmittel Vergaberecht**

Bisher erhielten die Kommunen Konnexitätsmittel in Höhe von 3,8 Mio. € 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 weiter- hin 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 Vorspruch 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.

##### 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 € gegenüber. Legt man die bundesweiten Schätzungen zugrunde, ergibt sich ein Investitionsbedarf in Höhe von rd. 1,53 Milliarden €. 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 weit höher als die tatsächlich getätigten Ausgaben (vgl. S. 111 f.). Hinzu tritt der Umstand, 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 zusätzlichen Infrastrukturmittel allein 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. €, die mit dem Gesetzentwurf fortgeschrieben werden, nicht ausreichen, um den Investitionsbedarf im Straßenbau zu decken. Da die weiteren 15 Mio. € 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 € pauschal als Erstattungsbetrag gewährt werden.

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

nachrichtlich:		Bsp. Bbg.
<b>Straßeninfrastruktur</b>	<b>km</b>	<b>1.438,02 €</b>
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
	<b>13282,6</b>	<b>19.100.646</b>

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, das Ziel der Bedarfsdeckung im kommunalen Straßenbau ohne zusätzliche Mittel nicht erreichbar sein wird.

### g) Symmetrieberechnung

Der Betrachtungszeitraum des Gutachtens liegt in den Jahren 2008-2016. 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 werden kann, dass künftige Entwicklungen der Bedarfslagen – wenn auch rückwirkend - in vollem Umfang erfasst werden

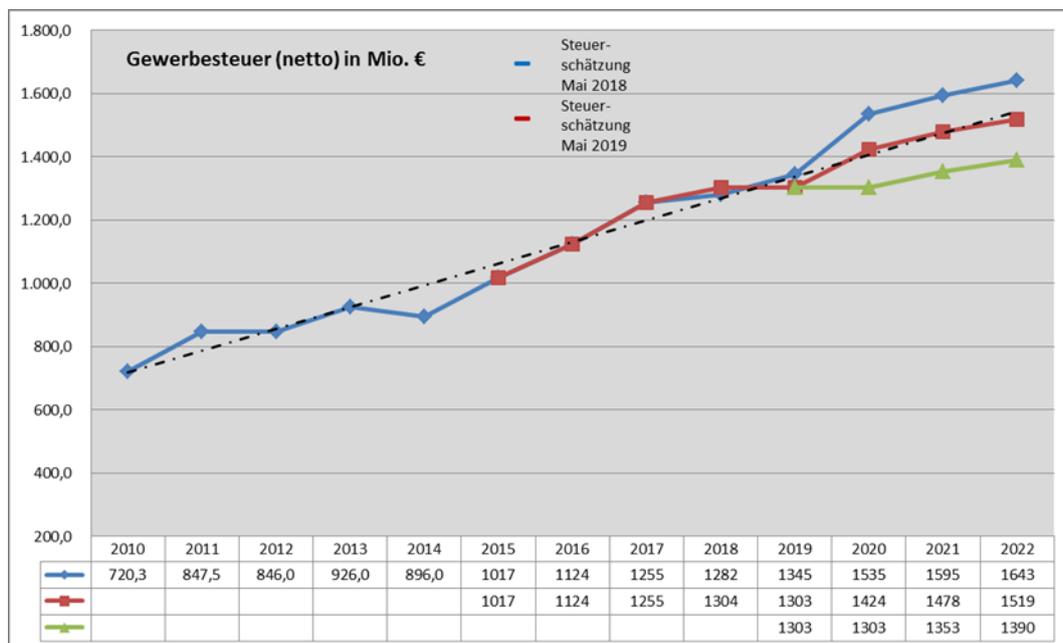
Künftige Entwicklungen der Finanzbeziehungen im Verhältnis des Landes zu den Kommunen einzubeziehen birgt ebenso die Gefahr von Prognosen und wird immer nur einzelne Sachverhalte erfassen. Die verfassungsrechtlich zu fordernde Systemgerechtigkeit lässt sich so nicht erzielen. Bsp.: Künftige bzw. bestehende Belastungen der Kommunen durch weiteren Ausbau der Kinderbetreuung, der Schulkindbetreuung, der digitalen Transformation der Kommunalverwaltung, des Abbaus der Infrastrukturschulden usw., müssten dann gleichermaßen erfasst werden. Beispiel: Allein aufgrund des Haushaltsentwurf der Landesregierung für das Jahr 2020 müssten die Kreise und kreisfreien Städte über 50 Mio. € 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 zwei Beispiele zeigen, dass systematisch sich die Bedarfslagen im Verhältnis Land-Kommunen nur rückwirkend sachgerecht ermitteln lassen.

Darüber hinaus werden einseitige Betrachtungen 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 Bund-Länder Finanzbeziehungen, das 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 müssten. Vor allem aber führt die Absenkung der Gewerbesteuerumlage auf kommunaler Ebene aber 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 zu beeinflussen (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. Es hat also in diesem Bereich eine vergleichsweise höhere Autonomie als die Kommunen. Schließlich wirkt das Land staatsorganisatorisch über den Bundesrat an der Willensbildung über wesentliche Weichenstellungen für gesetzliche Aufgaben der Länder und deren Finanzierung mit und verfügt somit über stärkere Einflussmöglichkeiten als die Kommunen, deren Schutz allein über das Konnexitätsprinzip im Verhältnis zum Land gewährleistet ist.

### 3. Gesamtbewertung zur vertikalen Ebene

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 Kompromisslinie, die indessen nicht dazu führen, dass die Nebenziele des Koalitionsvertrags erreichbar scheinen.

## II. Horizontaler Finanzausgleich

Von besonderer Bedeutung erweist sich die Verteilungswirkung auf horizontaler Ebene. Dabei sollten nach Auffassung des Städteverbandes Belastungswirkungen durch die FAG-Reform unter Berücksichtigung des Entwicklungspfades im vertikalen Finanzausgleich möglichst für alle Kommunalgruppen ausgeschlossen sein bzw. auf ein Minimum reduziert werden. Im Ergebnis bedeutet das, dass alle Kommunalgruppen auch angemessen an den ab 2021 zusätzlich zu Verfügung gestellten Mitteln partizipieren müssen. Zudem muss bei allen Überlegungen zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs bezogen auf die Kommunalgruppen

- die **aktuelle Finanzlage und Finanzentwicklung** berücksichtigt (vgl. Bericht des Innenministeriums zur Finanzsituation innerhalb der Kommunen in Schleswig-Holstein vom 16. Dezember 2019) und
- die **zwischenzeitlich eingetretenen Rechtsänderungen** im Finanzausgleichsgesetz sowie
- die **außerhalb des Finanzausgleichs bestehenden fiskalischen Wirkungen** einbezogen

werden.

### 1. Vorbemerkung

Insoweit ist vorab noch einmal auf den Bericht des Innenministeriums zur Finanzsituation innerhalb der Kommunen in Schleswig-Holstein vom 16. Dezember 2019 zu verweisen, der zu der Finanzlage und der Finanzentwicklung differenziert nach Kommunalgruppen Feststellungen trifft. Danach zeigt sich, dass die Finanzentwicklung der Kommunalgruppen deutlich unterschiedlich verläuft.

Für die **Gruppe der Kreise** wird festgestellt, dass im Jahr 2017 alle elf Kreise positive Jahresergebnisse verzeichnen konnten, so dass die aufgelaufenen Defizite fast vollständig abgebaut werden konnten. **In diesem Zeitraum sind die Kreise der Finanzentwicklung der übrigen Kommunalgruppen vorangeschritten.** Für das Jahr 2018 liegen noch nicht alle Jahresabschlüsse vor, der positive Trend ist jedoch weiterhin erkennbar.

Dieser positive Trend wird auch durch die aktuellen Haushaltszahlen für das Jahr 2020 belegt, in dem zwar 3 Kreise mit einem Defizit im Ergebnisplan rechnen, hingegen per Saldo für alle 11 Kreise ein erheblicher Jahresüberschuss in Höhe von über 50 Mio. € im Ergebnisplan geplant wird.

Für die Gruppe der kreisfreien Städte ergibt sich innerhalb der Kommunalgruppe ein differenziertes Bild. 2017 erzielten alle vier kreisfreien Städte und 2018 nur noch die drei Städte Kiel, Neumünster und Lübeck zum Teil beachtliche Jahresüberschüsse, so dass die aufgelaufenen Defizite deutlich abgebaut werden können. Dabei ist zu berücksichtigen,

dass der Abbau der Defizite maßgeblich der Tatsache geschuldet ist, dass im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs die Solidargemeinschaft aller Kommunen zeitlich befristet über die Konsolidierungshilfen Mittel zum Abbau der Defizite in den kreisfreien Städten zur Verfügung gestellt hat. D.h. ohne die Konsolidierungshilfen wäre ein Abbau aufgelaufener Defizite kaum möglich gewesen. Legt man dies zugrunde und bedenkt weiter, dass die Konsolidierungshilfeempfänger ebenso wie die Empfänger von Fehlbetragszuweisungen einem besonders strengen Regime der Begrenzung von Ausgaben und der Ausschöpfung von Einnahmemöglichkeiten unterworfen sind, muss für die künftige Gestaltung eines kommunalen Finanzausgleichs sichergestellt werden, dass die Gruppe der kreisfreien Städte auch weiterhin in die Lage versetzt werden, die immer noch hohen Defizite abzubauen und gleichzeitig ihre Aufgaben zu erfüllen. Hierauf weist der Bericht des Innenministeriums ausdrücklich hin, in dem es dort heißt:

*„Für einen weiteren signifikanten Abbau der enorm hohen aufgelaufenen Defizite sind entsprechende Ergebnisse auch in den kommenden Jahren erforderlich.“*

Unverständlich ist, warum diese Formulierung aus dem Bericht vom 16. Dezember 2019 **nicht** Eingang in die Gesetzgebung (S. 108) gefunden hat. Aus ihr wird deutlich, dass Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich zu Lasten der kreisfreien Städte, das Ziel der weiteren Haushaltskonsolidierung gefährdet.

Für die kreisangehörigen Städte, die der Aufsicht des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Integration unterstehen, wird ausdrücklich festgestellt, dass ein positiver Trend, analog zu den beiden anderen Kommunalgruppen hier noch nicht erkennbar ist. Dieser Befund lässt sich anhand der Haushaltsdaten vieler kreisangehöriger Städte nachvollziehen, die aktuell mit Jahresfehlbeträgen planen.

Bestätigt wird der Befund des Innenministeriums zur Finanzentwicklung auch mit Blick auf die Finanzstatistik am Beispiel der Verschuldung. Nach der Schuldenstatistik für die kommunalen Kernhaushalte in Schleswig-Holstein 2018 (vgl. Mitteilung Nr. 102/2019 vom 31. Juli 2019) entfielen auf jede Einwohnerin und jeden Einwohner Schleswig-Holsteins rein rechnerisch 1.257 € der kommunalen Schulden. Bei den kreisfreien Städten war der entsprechende Wert für Lübeck mit 2.551 Euro am höchsten. Von den 1.106 Gemeinden Schleswig-Holsteins hatten 357 keine Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich. Das sind sechs Kommunen weniger als zum Jahresende 2017. Bei den schuldenfreien Gemeinden handelt es sich überwiegend um amtsangehörige kleinere Gemeinden mit durchschnittlich 812 Einwohnerinnen und Einwohnern. Von den Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern hatten Geesthacht, Bad Schwartau, Bargteheide und Rellingen einen schuldenfreien Kernhaushalt (siehe Datei mit Einzelangaben). Die einzige Kreisverwaltung, die Ende 2018 keine Schulden hatte, war auch in diesem Jahr die des Kreises Stormarn.

Kommunalgruppe	Verschuldung Kernhaushalt in €/ Ew.
Flensburg, Stadt	1.125
Kiel, Landeshauptstadt	2.008
Lübeck, Hansestadt	2.846

Neumünster, Stadt	1.534
<b>kreisfreie Städte</b>	<b>1.878,25</b>
Dithmarschen	279
Herzogtum Lauenburg	119
Nordfriesland	135
Ostholstein	208
Pinneberg	210
Plön	241
Rendsburg-Eckernförde	5
Schleswig-Flensburg	183
Segeberg	136
Steinburg	142
Stormarn	0
<b>Kreise</b>	<b>150,73</b>

Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass ausweislich der dem Gesetzentwurf als Anlage beigefügten Simulationsrechnung des Innenministeriums die Veränderungen durch den Gesetzentwurf auf der Zuweisungsebene **ausschließlich** die Gruppe der

- Kreisfreien Städte mit **- 9.012.924 €**  
und die
- Kreisangehörigen Zentralen Orte mit **- 6.515.033 €**

betreffen. Auf Basis des Gesetzentwurfs ergibt sich über die neue Nivellierungssystematik für die kreisangehörigen Zentralen Orte eine Veränderungswirkung in Höhe von **-14.348.729**.

**Diese Ergebnisse lassen sich mit der Finanzlage und Finanzentwicklung der Kommunalgruppen nicht in Einklang und Ausgleich bringen.** Wäre der kommunale Finanzausgleich in der Vergangenheit nicht bedarfsgerecht ausgestaltet, müsste sich das aus der Finanzentwicklung ablesen lassen. Auch wenn die Daten der Finanzstatistik für eine Bedarfsbestimmung nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts allein nicht ausreichend sind, bleiben sie ein Indikator für die Bedarfsbestimmung, mit der Folge dass die Methode der Bedarfsbestimmung die Ergebnisse der Finanzstatistik und Finanzentwicklung nicht in ihr Gegenteil verkehren darf.

Der Städteverband sieht insoweit schon wegen der fehlenden Kongruenz von Finanzentwicklung und Finanzlage auf der einen Seite und der Methode und dem Ergebnis der Bedarfsbestimmung auf der anderen Seite erheblichen Nachbesserungsbedarf und befürchtet, dass bei einer Umsetzung des Gesetzentwurfs in der Zukunft bestehende Disparitäten verschärft, die Konsolidierungsziele des Finanzausgleichs verfehlt und die Zentralen Orte ihren Versorgungsauftrag und ihre Funktion als Motoren der Entwicklung von Regionen nur noch eingeschränkt wahrnehmen können.

## 2. Übersicht

Der Gesetzentwurf enthält im Überblick folgende Änderungen:

	Rechtsgrundlage	Sachverhalt
1	§ 4 I (GE)	Drei Teilschlüsselmassen 30,55 % Gemeinden 53,75 % Kreise, krfr. Städte 15,70 % Zentrale Orte
2	§§ 4 I, 12, 15 (GE)	Integrationsfestbetrag Überführung in Schlüsselmassen: § 12: 1,35 Mio. € § 15 : 7,65 Mio. €
3	§§ 8 I S. 2, 34 III §§ 13 II S. 2 § 34 III (GE)	Bevölkerungsstrukturlasten a) Gemeindeeinwohner x 0,5 b) Kreiseinwohner x 0,3
4	§§ 6 II, 10 (GE) §§ 12 II, 14 (GE)	Bedarfstreibende Flächenlasten a) Gemeinden 15 % b) Kreise 6 %
5	§ 9 II (GE) § 26 II (GE)	Nivellierungssätze: 90 % des gewogenen Durchschnitts der Realsteuermessbeträge aller Städte und Gemeinden
6	§§ 4 II (4), 19 X (GE), § 34 III	Fördersäule Infrastruktur-lasten nach § 19 X 59 Mio. € (29 Mio. € „Ländermilliarde“) (15 Mio. € Fortschreibung) (15 Mio. € zusätzlich aus der FAG-Masse)
7	§§ 4 II (8), 23 (GE)	Neuer Vorwegabzug Schwimmsportstätten i.H.v. 7,5 Mio. € Ausgleich der Betriebskostendefizite auf Grundlage der gemeldeten Zeitstundenkontingente für Schwimmunterricht
8	§§ 4 II (5) 20 (GE)	Vorwegabzug Theater und Orchester 2021: 41,749 Mio. € 2022: 42,793 Mio. € 2023: 43,863 Mio. € 2024: 44,959 Mio. € ab 2025 2,5 %
9	§§ 4 II (6) 21 (GE)	Vorwegabzug Büchereien 2021: 8,196 Mio. € 2022: 8,401 Mio. € 2023: 8,611 Mio. € 2024: 8,826 Mio. €

		ab 2025 2,5 %
<b>10</b>	<b>§§ 4 II (7) 22 (GE)</b>	Vorwegabzug Frauenhäuser 2021: 7,500 Mio. € 2022: 7,688 Mio. € 2023: 7,880 Mio. € 2024: 8,077 Mio. € ab 2025 2,5 %
<b>11</b>	<b>§ 4 II (9, 10), 24, 25 (GE)</b>	Kommunale Gemeinschaftsfinanzierung ITVSH: 1,5 Mio. € Verwaltungsakademie: 1,0 Mio. €
<b>12</b>	<b>§ 111 Schulgesetz</b>	Investitionskostenpauschale 2021: 400 €/ SuS 2022: 400 €/ SuS 2023: 475 €/ SuS 2024: 475 €/ SuS Ab 2025 IST-Kosten

### 3. Stellungnahme zu den einzelnen Änderungen

Zu den einzelnen Änderungen ergeben sich folgende Anmerkungen:

#### a) Bestimmung der Teilschlüsselmassen

Der Gesetzentwurf bestimmt in § 4 I (GE) drei Teilschlüsselmassen, indem

- 30,55 % auf die Gemeindeschlüsselzuweisungen
- 53,75 % auf die Schlüsselzuweisungen für Kreis und kreisfreie Städte und
- 15,70 % auf die Schlüsselzuweisungen für die übergemeindlichen Aufgaben

entfallen.

Damit bleibt das seit knapp 50 Jahren bewährte System von drei Teilschlüsselmassen erhalten. Der Städteverband Schleswig-Holstein begrüßt die Aufteilung der Teilschlüsselmassen und das Verhältnis zueinander. Es entspricht der Grundauffassung des Städteverbandes Schleswig-Holstein die Änderungen des Finanzausgleichs auf die durch das LVerfG aus Rechtsgründen veranlassten Gesichtspunkte zu beschränken. In seinem Normenkontrollurteil vom 27.01.2017 (04/15) hat das LVerfG überzeugend dargelegt, dass

- die in § 4 Abs. 1 Satz 1 FAG 2014 vorgenommene Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf Aufgabenträgergruppen nach einem Zwei-Säulen-Modell nicht gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verstößt

und

- dass die besondere Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen nach Maßgabe des Landesplanungsrechts zulässig ist

sowie

- die in § 10 FAG 2014 geregelte Verteilung der Teilschlüsselmasse auf die verschiedenen Kategorien Zentraler Orte den verfassungsrechtlichen Vorgaben genügt.

Wegen der näheren Einzelheiten wird auf die Urteilsbegründung, vgl. Rn. 159 ff., 255 ff., verwiesen. Das insoweit als verfassungsgemäß anerkannte System der Teilmassenbildung bedarf deshalb keiner Änderung und sollte nach unserer Auffassung beibehalten werden. Die Gesetzesbegründung hat noch einmal ausführlich und nachvollziehbar die sachliche Rechtfertigung der Schlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben dargestellt. Der Städteverband Schleswig-Holstein teilt ausdrücklich den Befund, dass das System der Zentralen Orte in Schleswig-Holstein maßgeblich für die Sicherstellung wichtiger Aufgaben der Daseinsvorsorge und die Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sein wird. Hierfür benötigen die Zentralen Orte eine funktionsgerechte Finanzausstattung. Ein Funktionsverlust des Zentrale Orte Systems in einem raumordnerisch heterogenen Bundesland bliebe nicht ohne unmittelbare Rückwirkung auf die Lebensqualität der Bevölkerung.

## **b) Überführung des Integrationsfestbetrags in die Teilschlüsselmassen**

Die Überführung des Integrationsfestbetrags in dem im Gesetzentwurf beschriebenen Aufteilungsverhältnis halten wir für sachgerecht und zweckmäßig. Bereits in der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass bei der Verteilung von Geflüchteten häufig die Zentralen Orte aufgrund ihrer vorhandenen Infrastruktur sich im Einvernehmen mit den Umlandgemeinden auf höhere Aufnahmequoten verständigt hatten. Hinzu kommt, dass insbesondere den Oberzentren Geflüchtete zugewiesen wurden, die einer besonderen medizinischen Versorgung bedurften. Angesichts der Erkenntnisse über die Sekundärmigration ist festzustellen, dass in den zentralen Orten, insbesondere auf der Ebene der Ober und Mittelzentren, der verhältnismäßige Anteil von Personen mit Integrationsbedarf weitaus höher ist.

Diese Erkenntnis hat die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände gemäß ihrer internen Beschlusslage dazu veranlasst, das Innenministerium zu bitten, bei der Verteilung des Integrationsfestbetrags nicht mehr allein auf einen einwohnerbasierten Schlüssel abzustellen, nachdem auch in einzelnen Kreisen bereits abweichende Schlüssel vereinbart wurden.

### c) Bevölkerungsstrukturlasten

Der Gesetzentwurf enthält als eine wesentliche Veränderung eine besondere Form der Einwohnerveredelung, indem für die Gemeindegemeinschaften die Einwohner\*innen in der Altersgruppe 0-18 Jahre gem. §§ 8 I S. 2, 34 III (GE) mit 0,5 multipliziert werden und auf Ebene der Schlüsselzuweisungen für Kreise und kreisfreie Städte die Kreiseinwohner\*innen in der Altersgruppe 0-18 Jahre gemäß §§ 13 II S. 2, 34 III (GE) mit 0,3 multipliziert werden.

Damit verfolgt der Gesetzentwurf das Ziel, Bevölkerungsstrukturlasten, die durch Kinder und Jugendliche verursacht werden, in besonderer Weise abzubilden.

Unbestritten ist, dass die Kosten für Kinder und Jugendliche grundsätzlich wichtige Bedarfsträger sind (KITA/ Schulkostenbeiträge). Indessen begegnet der sog. „Kinderbonus“ erheblichen systematischen Bedenken. Als potentielle Faktoren zur Erklärung kommunaler Bedarfe hat der Gutachter bestimmte Alterskohorten zugrunde gelegt, vgl. S. 63, 66 Gutachten. Eine Erklärung für die Bildung der untersuchten Altersgruppen ist nicht ersichtlich. Es fällt auf, dass zwar innerhalb der 0-18 jährigen detaillierte Gruppen gebildet worden sind, darüber hinausgehend werden die Altersgruppen 15-20, 20-25, 25-65, über 65 und über 75 betrachtet.

Die nebenstehende Tabelle zeigt, dass die Abweichungen in der Altersgruppe 0-18 zwischen den Kommunalgruppen strukturell sehr ausgeglichen ist, so dass eine „Einwohnerveredelung“ in dieser Altersstruktur aus diesen Gründen nicht geboten erscheint.

Systematisch unberücksichtigt bleibt durch den Gutachter bspw. die Prüfung der Alterskohorte der 25-30jährigen, obwohl sich angesichts der Abweichung in den Einwohnerzahlen hier die größte Differenz ergibt, die Anlass zu

vertiefter Prüfung gegeben hätte. Insoweit scheint es nicht ausgeschlossen, dass bspw. in (Fach-) Hochschulstädten und -gemeinden ggf. die Studierenden signifikante kommunale Bedarfe auslösen. Dies gilt insbesondere unter Berücksichtigung der relativ geringeren Steuerkraft dieser Altersgruppe.

An dieser Stelle ist auch ein Bezug zum Landesentwicklungsplan (LEP) herzustellen, weil ein Ausweisen von Siedlungsgebieten in nicht zentralen Orten in größerem Umfang ermöglicht werden soll und die Kosten der Kinder dann im Finanzausgleich besonders berücksichtigt werden sollen. Diese Wachstumsstrategie als Landesziel sollte auch durch zusätzliche Mittel im Finanzausgleich (vertikale Dimension) abgebildet werden und nicht

Drucksache 18/3505 Schleswig-Holsteinischer Landtag - 18. Wahlperiode

Tabelle 4: Altersstruktur der Einwohnerinnen und Einwohner im ländlichen Raum und im städtischen Bereich

Städtische und ländliche Bereiche	Einwohneranteil in % in der Altersgruppe ....						
	unter 18 Jahre	18 bis unter 25 Jahre	25 bis unter 30 Jahre	30 bis unter 50 Jahre	50 bis unter 65 Jahre	65 bis unter 75 Jahre	75 Jahre und älter
Städtische Bereiche	16,1	7,9	5,7	26,8	20,8	12,0	10,7
davon:							
Städte	15,6	8,3	6,3	26,6	20,6	11,8	10,8
davon:							
Kreisfreie Städte	14,7	10,0	8,0	27,2	19,3	10,8	10,0
kreis- und amts-angehörige Städte	16,2	7,2	5,1	26,2	21,4	12,4	11,4
Stadt-Umlandbereiche im Ordnungsraum	17,0	6,2	3,9	27,3	21,5	13,2	10,8
Stadt-Umlandbereiche im ländlichen Raum	18,0	6,9	4,2	27,4	22,0	11,6	9,9
Ländliche Bereiche	17,8	7,0	4,3	27,3	22,5	11,6	9,6
davon:							
Ländliche Bereiche im ländlichen Raum	17,8	7,2	4,4	26,7	22,5	11,6	9,8
Ländliche Bereiche im Ordnungsraum	17,7	6,5	4,0	28,6	22,5	11,6	9,2
Schleswig-Holstein	16,5	7,6	5,3	26,9	21,3	11,9	10,4

zu Lasten der horizontalen Ebene (hier der zentralen Orte) gehen. Unter dem Gesichtspunkt der Systemgerechtigkeit stellt sich auch die Frage der Fehlallokation, weil bspw. strukturschwache Räume, die überproportional von der demographischen Entwicklung betroffen sind, benachteiligt werden. Hierbei handelt es sich aber häufig Räume, die auf die Funktion des Finanzausgleichs in besonderer Weise angewiesen sind.

Schließlich birgt die Regelung hinsichtlich Bevölkerungsstrukturlasten die Gefahr erhöhten Flächenverbrauchs, weil die kommunalen Planungspolitiken an der Anreizwirkung, Wohnraum für junge Familien zu schaffen, ausgerichtet wird, die über den kommunalen Finanzausgleich belohnt wird. Diese Siedlungsgebiete entstehen vorrangig im Einfamilienhausbau auf der grünen Wiese mit einem einhergehenden Flächenverbrauch, die dem Ziel der Flächensparsamkeit entgegenwirken. Zugleich können damit Planungspolitiken für altersgerechtes Wohnen in den Hintergrund treten.

Im Ergebnis sollte es bei dem geltenden Recht bleiben, der die Einwohner\*innen als Bedarfsträger, unabhängig vom Alter oder Status, berücksichtigt.

#### **d) Bedarfstreibende Flächenlasten**

In den §§ 6 II, 10 (GE) werden für die Gemeindeschlüsselzuweisungen bedarfstreibende Flächenlasten in Höhe von 15 % der Teilschlüsselmasse definiert, während für die Schlüsselmasse der Kreise und kreisfreien Städte gemäß §§ 12 II, 14 (GE) bedarfstreibende Flächenlasten in Höhe von 6 % der Teilschlüsselmasse in Ansatz gebracht werden. Beide Ansätze sind in der Höhe nicht geeignet im Sinne der vom LVerfG postulierten Aufgabengerechtigkeit Rechnung zu tragen.

Dabei ist zunächst festzustellen, dass Art. 57 Abs. 1 LV insoweit keine Aussage dahingehend zu entnehmen ist, dass etwaige rauminduzierte Kosten der Aufgabenerfüllung – vor allem denkbare Mehrkosten der Aufgabenerledigung auf ausgedehnter Fläche oder aber etwaige Kosten aufgrund sonstiger naturräumlicher Besonderheiten wie etwa in Schleswig-Holstein mehrfach gegebener Insellagen – auf jeden Fall einer gesonderten Erhebung bedürfen. Maßstab der Prüfung ist vielmehr nur, ob der hier vorliegende Verzicht auf die Erhebung etwaiger raumbedingter Kosten sachlich zumindest vertretbar war (vgl. LVerfG, 04/15, Rn. 200 f.). Das LVerfG hat mithin die Berücksichtigung rauminduzierter Kosten präjudiziert sondern lediglich gefordert:

*„Hieraus folgt im Rahmen der von dem Gericht allein durchzuführenden Vertretbarkeitsprüfung, dass der Gesetzgeber zumindest eine vertiefte Auseinandersetzung mit dieser Problematik schuldet. Auf die Berücksichtigung des Parameters Raum kann er nur dann verzichten, wenn er hierfür nachvollziehbare Gründe erhoben und dokumentiert hat.“*

Im Ergebnis darf der Gesetzgeber aufgrund einer Vertretbarkeitsprüfung auch zu dem Schluss gelangen, dass raumbezogene Kosten nicht ausgleichsbedürftig im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sind.

## aa) Bedarfstreibende Flächenlasten auf Gemeindeebene

Rauminduzierte Kosten müssen aufgabenbezogen sein. Insoweit leitet das Landesverfassungsgericht die Ermittlungspflicht von rauminduzierten Kosten aus dem Gebot der Aufgabengerechtigkeit ab. Dieses Prinzip ist wiederum auf die Ausgleichsfunktion des Finanzausgleichs für unterschiedliche Belastungen mit Ausgaben zurückzuführen (Art. 57 Abs. 1 LVerf).

Soweit es die bedarfstreibenden Flächenlasten auf Gemeindeebene anbetrifft, lässt sich eine genaue aufgabenbezogene Zuordnung weder aus dem Gutachten selbst, noch aus der Gesetzesbegründung ableiten. Vielmehr heißt es in der Gesetzesbegründung auf Seite 133:

*„ Es wird im Gutachten aufgezeigt, dass flächen- sowie raumbezogene Indikatoren in einigen der definierten Aufgabenbereiche einen deutlichen Einfluss auf die kommunalen Bedarfe haben (S. 73 ff. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten). Im Zusammenspiel mit den weiteren Erhebungen und Berechnungen erfolgt eine Ermittlung, Bewertung und Gewichtung der entscheidenden Bedarfe und ihrer Bestimmungsgrößen.*

*So sind anhand der Ergebnisse der Regressionsanalyse bzw. der Normansätze die nachstehenden Bestimmungsgrößen für die aufgeführten Aufgaben als relevant erkannt worden: Die Gemeindefläche ist für Schulträgeraufgaben und die Schülerbeförderung relevant. Die Länge der Hauptwirtschaftswege ist relevant für die Verkehrsflächen und ÖPNV sowie Gemeindestraßen. Die Länge der Gemeindestraßen ist relevant für die Aufgaben Sicherheit und Ordnung (Brandschutz, Rettungsdienst, Katastrophenschutz), Verkehrsflächen und ÖPNV sowie Gemeindestraßen. Die Länge der Kreisstraßen in eigener Baulast ist relevant für die Aufgaben Verkehrsflächen und ÖPNV sowie Kreisstraßen. Die Länge der Landesstraßen in eigener Baulast ist relevant für die Aufgaben Verkehrsflächen und ÖPNV sowie Bundes- und Landesstraßen. Die Länge der Bundesstraßen in eigener Baulast ist relevant für die Aufgaben Verkehrsflächen und ÖPNV sowie Bundes- und Landesstraßen (S. 132 f. korrigierte aktualisierte Schlussversion Gutachten).*

Es ist für einen Dritten nicht nachvollziehbar, wie der Gutachter zu seinen Annahmen kommt. Vielmehr wird nur das Ergebnis einer Berechnung dargelegt, ohne dass die aufgabenspezifische Berechnung realitätsgerecht plausibilisiert werden kann. Insoweit wird sehr allgemein sowohl auf gemeindliche Aufgaben als auch auf Kreisaufgaben abgestellt, ohne dass die Gesetzesbegründung eine eindeutige Darstellung enthält, welche rauminduzierten Kosten konkret einer Aufgabe zuzurechnen ist. Die Darstellung im Rahmen des Gutachtens auf den Seiten 71-73, 132 trägt insoweit auch nicht zur Aufklärung bzw. Spezifizierung bei. Der Darstellung in der Gesetzgebung:

*„Im Rahmen der wissenschaftlichen Erarbeitung hat eine überzeugende umfassende und vertiefte Untersuchung zu flächen- und raumbezogenen Indikatoren stattgefunden. Die Ergebnisse bestätigen hier nicht nur eine grundsätzliche Bedeutung, sondern belegen auch konkrete Zusammenhänge mit den kommunalen Aufgaben und den daraus resultierenden Bedarfen. Die detailliert aufgezeigten*

*Daten und Resultate bilden daher eine verlässliche Grundlage für eine Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich.“*

kann deshalb nicht gefolgt werden. Nach unserer Auffassung entspricht die Darstellung im Gutachten nicht den verfahrensrechtlichen Anforderungen, die das LVerfG diesbezüglich formuliert hat. Erklärungsbedürftig bleibt die Höhe des Flächensatzes, d.h. welche konkreten Aufgaben lassen sich als spezifische Flächenlasten aufgabengerecht begründen und inwieweit führt das Kriterium Straßenkilometer zu aufgabengerechten Ausgleichswirkungen. Das Gutachten hat seine Anteile der Teilansätze an der Summe der Bedarfsmesszahlen in einem Schaubild (S. 146, 147 des Gutachtens) aufgrund einer Verknüpfung veranschaulicht. Hieraus werden die Werte für einen Flächenansatz direkt abgeleitet. Die von Gutachter untersuchten Bedarfsfaktoren haben nach eigener Gutachteraussage (auf Hinweis im Finanzausgleichsbeirat) zu bizarren Verteilungseffekten geführt (vgl. S. 66 Fußnote 22 für das Beispiel der Bevölkerungsdichte). Konkrete Prozentzahlen auf dieser Basis aus dem Gutachten abzuleiten, erscheint deshalb nicht zielführend und auch rechtlich bedenklich.

Bei einigen Aufgaben bedarf es der exakten Definition rauminduzierter Kosten. Beispiel Brandschutz: Die reinen Kosten der Aufgabenerfüllung sind zunächst nicht als rauminduziert zu werten, weil die Gemeinden als Selbstverwaltungsaufgabe zur Sicherstellung des abwehrenden Brandschutzes und der Technischen Hilfe den örtlichen Verhältnissen angemessene leistungsfähige öffentliche Feuerwehren zu unterhalten, Fernmelde- und Alarmierungseinrichtungen einzurichten sowie für eine ausreichende Löschwasserversorgung zu sorgen haben. Diese Aufgaben bestehen unabhängig von der Fläche und betreffen alle Kommunen gleichermaßen. Die Mindestausstattung einer Feuerwehr mit technischem Gerät hat zunächst auch keinen Flächenbezug. Es müsste mithin definiert werden welche spezifischen Kosten der Aufgabenwahrnehmung des Brandschutzes tatsächlich lagebedingt oder rauminduziert sind und damit vergleichsweise eine besondere, ausgleichsbedürftige Flächenlast für alle Kommunen abbilden.

Unabhängig davon begegnet der gemeindliche Flächenansatz auch inhaltlichen Bedenken.

Zunächst erscheint es sachgerecht, den Flächenansatz auf 14 % mathematisch abzurunden, bzw, wenn dieser scheinbar exakt ermittelbar ist, bei 14,47 % zu belassen.

Zwingend zu berücksichtigen ist, dass eine signifikante Bedarfsgröße für Flächenlasten innerhalb des FAG spezialgesetzlich gelöst wurde. Gemäß § 8 FAG erhalten Gemeinden, deren Gemeindegebiete ausschließlich auf den nordfriesischen Marschinseln und Halligen liegen, zwischenzeitlich allgemeine Finanzausweisungen in erheblicher Höhe außerhalb des Systems der Schlüsselzuweisungen (rd. 10 Mio. €). Insoweit müsste ermittelt werden, in welchem Umfang hieraus eine Korrektur des Flächenfaktors abzuleiten ist, weil unterstellt werden kann, dass die Inseln aufgrund ihrer naturräumlichen Lage und die hohen flächenbezogenen Aufwendungen Einfluss auf die Gesamtberechnung haben.

Darüber hinaus wird offenbar die Aufgabe „Schülerbeförderung“ als wesentlich für die Einführung eines Flächenfaktors angesehen. Insoweit ist festzustellen dass einzelne Kreise dazu übergehen, die Städte und Gemeinden vom Gemeindeanteil von der Schülerbeförderung freizustellen oder zu entlasten (Bsp. Kreis Segeberg). Es wäre systemwidrig, sodann über den kommunalen Finanzausgleich hierfür Flächenlasten anzuerkennen. Vielmehr müsste folgerichtig aufgrund fehlender Ausgleichsbedürftigkeit eine Korrektur bei der Berechnung der Flächenlasten erfolgen.

Der bedarfsinduzierte Flächenmaßstab „Straßenkilometer“ begegnet darüber hinaus erheblichen Bedenken, weil dieser systematisch den Einstieg in weitere bedarfsinduzierte Nebenansätze ebnet und damit geeignet ist, den Finanzausgleich unnötig komplex zu machen. Dadurch werden weitere verfassungsrechtliche Fragen der Systemgerechtigkeit aufgeworfen, sämtliche Agglomerations- und Deagglomerationseffekte über den kommunalen Finanzausgleich abzubilden. Dies erscheint aufgrund der kleingemeindlichen Gebietsstruktur in einem heterogen strukturierten Flächenland mit ausgeprägten städtischen Verdichtungsräumen und strukturschwachen ländlichen Räumen kaum leistbar und ist daher weder sachgerecht noch zweckmäßig. Zudem wird bei Abstellen auf die Straßenkilometer weder die Frequenz der Nutzung noch die unterschiedlichen Ausbauqualitäten oder die unterschiedlichen Baukosten berücksichtigt und die Möglichkeit eigener Einnahmen unberücksichtigt gelassen.

Darüber hinaus stellt sich auch die Frage der Ausgleichsbedürftigkeit. Flächenlasten resultieren nach Aussagen des Gutachtens auch aus der dezentralen Verwaltungsstruktur. Lt. Koalitionsvertrag gibt es das Ziel, im Zusammenhang mit dem FAG Doppelzuständigkeiten und Verwaltungsstrukturen zu prüfen (z.B. Stadt- und Amtsverwaltung an einem Ort, vgl. Querschnittsprüfung LRH, Ergebnis der Verwaltungsstrukturereform im kreisangehörigen Bereich 2014, S. 63 ff.). D.h. an dieser Stelle könnten Flächenlasten durch die Kommunen selbst durch interkommunale Zusammenarbeit vermieden werden und sind damit im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes nicht mehr ausgleichsbedürftig. In diesem Kontext würde ein Flächenfaktor sogar die selbst formulierten Ziele des Koalitionsvertrags ggf. konterkarieren. Insoweit sollte der kommunale Finanzausgleich eher Anreizinstrumente für eine Offensive für die interkommunale Zusammenarbeit setzen, als Doppelverwaltungsstrukturen über den kommunalen Finanzausgleich zu finanzieren.

#### bb) Bedarfstreibende Flächenlasten auf Kreisebene

Eines Flächenfaktors auf Kreisebene bedarf es wegen fehlender Signifikanz (6% lt. Gutachten) nicht. Aus diesem Grund hat auch das Innenministerium in seinen im August 2019 vorgelegten, eigenen Vorschlägen zur Fortentwicklung des Finanzausgleichs von einem Flächenfaktors auf Kreisebene abgesehen.

Hinzu kommt, dass ab dem Jahr 2020 5 Mio. € jährlich und damit strukturell für die ÖPNV Finanzierung zusätzlich zur Verfügung gestellt werden. Ab dem Jahr 2021 steigt dieser Betrag noch einmal um weitere 5 Mio. € an. Diese Beträge sind künftig auch mit

1,8 % dynamisiert. Von diesem Betrag erhalten die Kreise im Jahr 2021 8,5 Mio. € (85 %) zusätzlich aufgabenbezogen für den Ausgleich von Flächenlasten. Diese Mittel sind der Berechnung der Gutachter gegenüberzustellen und der Flächenansatz ist entsprechend zu reduzieren. Auch in der aktuellen Diskussion über einen neuen Verteilungsschlüssel im Rahmen der ÖPNV-Finanzierung wird die Fläche das maßgebliche Kriterium bleiben.

cc) Flächenlast versus Flächenverbrauch

Die Berücksichtigung von Flächenlasten über einen Straßenkilometeransatz birgt die Gefahr einer falschen Anreizwirkung, indem real jeder Straßenkilometer in gemeindlicher Straßenbaulast einen finanzausgleichsrelevanten Gegenwert bildet. Dies gilt auch für jeden neuen Straßenkilometer. In Verbindung mit dem Parameter Bevölkerungsstrukturlasten begünstigt der bedarfsinduzierte Flächenfaktor Straßenkilometer den Flächenverbrauch und konterkariert damit das Ziel des Koalitionsvertrags über den kommunalen Finanzausgleich Instrumente zu entwickeln, die den Flächenverbrauch eindämmen.

Die Wirkungsweise des kommunalen Finanzausgleichs mit seiner Anknüpfung an die Bevölkerungsstrukturlasten und die Flächenindikatoren hat damit grundsätzlich eine negative Anreizwirkung auf die Siedlungsentwicklung und den Flächenverbrauch. Wachstum an Einwohner\*innen wird belohnt, und der dadurch ausgelöste Wettbewerb der Gemeinden um Einwohner\*innen erweist sich als Motor für die kontinuierliche Ausweitung von Siedlungsflächen. Denn in diesem Wettbewerb sind neben weichen Standortfaktoren wie guten Bildungs-, Kultur-, Sport-, Freizeit- und Versorgungsangeboten attraktive Wohnbauflächen und eine gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur von erheblicher Bedeutung. Bei stark gestiegenen und weiter steigenden individualisierten Ansprüchen der Menschen an das Wohnen, die Mobilität, das Einkaufen, die Freizeitgestaltung und die Bildung bedeutet dies Wachstum an Wohnbaufläche und Verkehrswegen sowie an Flächen für begleitende Infrastrukturen wie Erholungsräume, Sport-, Freizeit- und Bildungseinrichtungen. Der Wettbewerb der Gemeinden wird daher im Wesentlichen mit den Mitteln der Baulandausweisung geführt, wobei nicht Gesichtspunkte der Raumordnung maßgeblich sind, sondern die Verfügbarkeit entsprechender Flächenpotentiale. Die Wettbewerbssituation hat daher zur Folge, dass zusätzliches Bauland nicht nur in wachsenden Gemeinden ausgewiesen wird, sondern als Angebotsplanung bedarfsunabhängig auch in stagnierenden oder schrumpfenden Gemeinden. Dabei weist die grüne Wiese erhebliche Vorteile gegenüber zentralen Lagen auf. Hier ist eine Bebauung kostengünstiger und einfacher als auf Innenentwicklungsflächen. Diese sind teurer, die Eigentümerstruktur und die räumliche Situation ist schwieriger, Altbebauung und Altlasten sind zu beseitigen, und die Planung, Erschließung und Bebauung ist aufgrund einer Vielzahl von Interessen einer kleinteiligen Nachbarbebauung und von öffentlichen Belangen wie Denkmalschutz und Ortsbild erheblich schwieriger.

Der Wettbewerb der Gemeinden um Einwohner\*innen trägt auf diese Weise nicht nur zu dem anhaltenden Flächenverbrauch durch Siedlungs- und Verkehrsfläche bei, sondern

auch zu einer ständigen Erhöhung der gemeindlichen Infrastrukturlasten und damit der entsprechenden Bedarfe im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.

Hinzu kommt, dass durch die Form der Erfassung von Flächenlasten eine Belohnung gerade solcher Gemeinden erfolgt, die eine expansive Siedlungspolitik auf der grünen Wiese betreiben, indem sie auf diese Weise Teile ihrer Erschließungs- und Unterhaltungslasten für das entsprechende Bauland erstattet bekommen. Ferner werden Kommunen belohnt, die Verkehrswege großzügig ausbauen, ohne dass berücksichtigt wird, ob diese überhaupt notwendig sind. Insoweit weist das dem Gesetzesentwurf zugrundeliegende Gutachten ausdrücklich darauf hin, dass der vorgeschlagene Ansatz „Straßenkilometer“ sich ausschließlich an den vorhandenen Straßenlängen orientiert und nicht geprüft wird, ob Verkehrswege durch eine vorrangige Innenentwicklung hätten vermieden werden können (S. 97), wobei das Gutachten davon ausgeht, dass pro ha vermiedener Siedlungsfläche im Außenbereich ca. 200 m Straßenlänge einschließlich der damit verbundenen Unterhaltungslasten eingespart werden können (S. 234).

Der Gesetzesentwurf nimmt zu den aufgezeigten Flächenproblematiken keine Stellung, obwohl das Gutachten ausdrücklich darauf hinweist und der Gesetzesentwurf explizit einräumt, dass mit der Neuregelung vor allem Kommunen mit einem hohen Anteil an Einwohner\*innen unter 18 Jahren und mit einem hohen Anteil am Straßennetz belohnt werden (S. 145).

Der Gesetzesentwurf enthält auch sonst keine Regelungen für eine Besserstellung von Kommunen, mit denen die geschilderten negativen Flächenauswirkungen wieder kompensiert werden und Anreize zum Flächensparen gegeben werden könnten. Er ignoriert so den Auftrag zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in dem Entwurf des LEP und einen entsprechende Vorschlag in dem Gutachten, den dieses in Ausführung des Prüfauftrages des Landtages vom 25.01.2019 entworfen hat.

Stattdessen wird die Reduzierung der Neufächeninanspruchnahme in das Haushaltsgesetz 2021 und auf geeignetere Instrumente wie die Städtebauförderung sowie die Installation eines Berichtswesens über die Flächenentwicklung in Schleswig-Holstein in den nächsten Jahren verschoben.

Insofern ist fraglich, warum derselbe Gesetzgeber im Januar 2019 die Prüfung einer Besserstellung von Kommunen, die sorgsam mit Flächen umgehen, im Rahmen des FAG beschließt, und ein Jahr später die Übernahme eines entsprechenden Vorschlags in das FAG mit der Begründung ablehnt, es gäbe hierfür geeignetere Instrumente.

Dies ist auch rechtlich bedenklich, weil der Gesetzesentwurf auf diese Weise besondere Lasten von Kommunen, die auf eine weitere Außenentwicklung verzichten, unberücksichtigt lässt, und damit die Bedarfe von Kommunen nicht vollständig abbildet.

Ferner lässt der Gesetzesentwurf die besonderen Lasten von solchen Gemeinden unberücksichtigt, die der Innenentwicklung Vorrang vor einer Siedlungsentwicklung im Außenbereich geben (erhöhte Bodenpreise, Kosten für die Baureifmachung von Brachflächen und erhöhte Planungs- und Erschließungskosten). Möglicherweise schlugen auch diese Lasten in der Vergangenheit nicht signifikant zu Buche, weil der Grundsatz einer Innenentwicklung vor einer Außenentwicklung nicht hinreichend umgesetzt wurde. Für die Zukunft kann dies aber nicht gelten, und die entsprechenden Kosten müssen bei der Ermittlung der Bedarfe Berücksichtigung finden. Darauf weist

auch das Gutachten hin (S. 226). Eine Übernahme dieser Lasten durch geeignetere Instrumente außerhalb des FAG kann als Argument für eine Nichtberücksichtigung nur geltend gemacht werden, wenn entsprechende zusätzliche Fördermittel allen Gemeinden auch tatsächlich zur Verfügung gestellt werden.

#### e) Nivellierungssätze

Gemäß § 9 II (GE) sollen künftig 90 % des gewogenen Durchschnitts der Realsteuermessbeträge aller Städte und Gemeinden als Nivellierungssatz in Ansatz gebracht werden. Der Gesetzentwurf greift damit die Prüfkritik des LVerfG auf. Danach ist die Verwendung fiktiver Hebesätze an sich zulässig. Es besteht auch keine verfassungsrechtlich unterlegte Pflicht des Gesetzgebers, bei der Ausbildung der fiktiven Sätze nach weiteren Kriterien zu differenzieren. Die Ermittlung der durchschnittlichen Hebesätze auf der Grundlage der tatsächlichen Hebesätze des kreisangehörigen Bereiches ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Hebesätze des kreisfreien Raumes war für das LVerfG hingegen nicht nachvollziehbar.

Die Regelung ist vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des LVerfG systematisch grundsätzlich vertretbar und plausibel. Wollte man bei dem geltenden Recht bleiben, bedürfte es einer überzeugenden Rechtfertigung. Insoweit könnte folgende Argumentation erwogen werden: Realsteuern dienen als allgemeine Deckungsmittel auch zur Deckung der Kreisaufgaben, deren Kosten in den kreisfreien Städten verhältnismäßig höher (vgl. Soziallastenansatz). Deshalb könnte für die Gemeindeschlüsselzuweisungen und damit für die Gemeindeaufgaben allein auf den Durchschnitt des kreisangehörigen Bereichs abzustellen sein, weil sich in Bezug auf die Gemeindeaufgaben kein unterschiedliches Hebesatzniveau zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden ergibt.

Über § 26 II (GE) wird die neue Nivellierungssystematik bei der Berechnung der Kreisumlage wirksam. Die mathematische Veränderung der Steuerkraft durch veränderte Berechnung der Nivellierungssätze führt zu einem deutlichen Anstieg der Kreisumlageverpflichtungen, die allein auf die Einbeziehung der kreisfreien Städte in die Nivellierungssystematik zurückzuführen ist und damit die Kreise reflexartig begünstigt. Daher ist insoweit Anpassung der Kreisumlagesätze durch die Kreise sachlich geboten. Insoweit sollte der Gesetzgeber einen gesetzlichen Regelungsmechanismus vorsehen, der für die Kreisumlageberechnung Finanzierungsneutralität sicherstellt.

In diesem Zusammenhang sollte darüber hinaus die Frage beantwortet werden, wie in einem bedarfsorientierten Finanzausgleich, der künftig Flächen- und Bevölkerungsstrukturlasten berücksichtigt mit unterschiedlichen Aufgabenstrukturen (Städte über 20.000 Ew.) umgegangen wird.

**f) Infrastrukturlasten**

Der Gesetzentwurf regelt in §§ 4 II (4), 19 X (GE), § 34 III eine eigene Fördersäule Infrastrukturlasten. Auf diesem Weg werden nach § 19 X insgesamt 59 Mio. € auf die Städte, Gemeinden und Kreise verteilt, die sich aus

- 29 Mio. € „Ländermilliarde“
- 15 Mio. € Fortschreibung der Vereinbarung vom 18. Januar 2018
- 15 Mio. € zusätzlich aus der FAG-Masse

zusammensetzen.

Der Gesetzentwurf nimmt eine gegenüber dem geltenden Recht abweichende Verteilungsregelung vor. Der bisherigen Verteilung von 45 Mio. € lag ein nach langen Verhandlungen **geeinter Schlüssel aller Kommunalen Landesverbände** zugrunde, der auf Bitten der kommunalen Landesverbände vom Landesgesetzgeber in das geltende Recht übernommen wurde:

- Die kreisfreien Städte erhalten einen Anteil von 31,5 %. Die Aufteilung auf die kreisfreien Städte erfolgt im Verhältnis der Einwohnerzahlen nach § 30 Absatz 1 Satz 1 .
- Die Kreise und kreisangehörigen Gemeinden erhalten einen Anteil von 68,5 %.
  - Von diesen Mitteln erhalten die Kreise einen Anteil von 30 %. Die Aufteilung auf die Kreise erfolgt im Verhältnis der Einwohnerzahlen nach § 30 Absatz 1 Satz 1 .
  - Die kreisangehörigen Gemeinden erhalten einen Anteil von 70 %.
    - Die Aufteilung auf die kreisangehörigen Gemeinden erfolgt zu 70 % im Verhältnis der für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer geltenden Schlüsselzahlen sowie zu 30 % im Verhältnis der Einwohnerzahlen nach § 30 Absatz 1 Satz 1. Für die Auszahlung der Mittel an die kreisangehörigen Gemeinden findet § 33 Absatz 3 entsprechend Anwendung.

Die Änderung des Verteilungsmaßstabs, für die nach dem Gesetzentwurf keine (bedarfsorientierte) Begründung zu erkennen ist führt zu folgenden Änderungen:

<b>Verteilungsmaßstab</b>	<b>§ 22 (Geltendes Recht)</b>	<b>§ 19 X (GE)</b>
Kreisfreie Städte:	31,50 %	21,73 %
Kreise:	20,55 %	38,52 %
Gemeinden:	47,95 %	39,75 %

Die Neuregelung, die eine Verteilung nur nach bedarfsinduzierten Einwohnerzahlen vorsieht überzeugt nicht, weil die Einwohnerzahl nicht mit den Infrastrukturlasten korreliert.

Die Auswirkungen lassen sich bezogen auf die im Gesetz vorgesehenen 59 Mio. € im Überblick wie folgt darstellen:

Infrastrukturmittel				Infrastrukturmittel				
45.000.000 €				59.000.000 €				
Geltendes Recht § 22 FAG				Differenz GE/ Geltendes Recht				
Gemeinde	Kreis		+/- Gemeinde	+/- Kreis	Gemeinde (GE)	Kreis (GE)	Kreisfreie Stadt	
1.985.686 €	4,4126%		-1,3711%		- 808.975 €		Flensburg, Stadt	
5.556.053 €	12,3468%		-3,8485%		- 2.270.636 €		Kiel,	
4.851.219 €	10,7805%		-3,3400%		- 1.970.609 €		Lübeck, Hansesstadt	
1.782.042 €	3,9601%		-1,2073%		- 712.303 €		Neumünster, Stadt	
<b>14.175.000 €</b>	<b>31,5000%</b>		<b>-9,7670%</b>		<b>- 5.762.524 €</b>			
							Kreis	
1.315.854 €	2,9241%	545.771 €	1,2128%	-0,5775%	1,0636%	- 340.723 €	627.511 €	Dithmarschen
1.600.255 €	3,5561%	803.666 €	1,7859%	-0,0961%	1,5644%	- 56.682 €	922.993 €	Herzogtum
1.803.863 €	4,0086%	677.012 €	1,5045%	-1,1028%	1,3149%	- 650.640 €	775.800 €	Nordfriesland
1.805.956 €	4,0132%	821.374 €	1,8253%	-0,5140%	1,5778%	- 303.253 €	930.921 €	Ostholstein
3.110.418 €	6,9120%	1.282.845 €	2,8508%	-1,4032%	2,4871%	- 827.913 €	1.467.397 €	Pinneberg
965.874 €	2,1464%	527.407 €	1,1720%	0,1177%	1,0245%	69.445 €	604.459 €	Plön
2.315.188 €	5,1449%	1.117.216 €	2,4827%	-0,3313%	2,1795%	- 195.483 €	1.285.897 €	Rendsburg-
1.697.365 €	3,7719%	816.869 €	1,8153%	-0,2508%	1,5945%	- 147.974 €	940.760 €	Schleswig-Flensburg
2.925.442 €	6,5010%	1.123.654 €	2,4970%	-1,6724%	2,1815%	- 986.701 €	1.287.094 €	Segeberg
1.234.096 €	2,7424%	537.998 €	1,1956%	-0,4228%	1,0531%	- 249.426 €	621.314 €	Steinberg
2.803.189 €	6,2293%	993.688 €	2,2082%	-1,9528%	1,9320%	- 1.152.152 €	1.139.878 €	Störmarn
<b>21.577.500 €</b>	<b>47,9500%</b>	<b>9.247.500 €</b>	<b>20,55%</b>	<b>-8,2059%</b>	<b>17,9729%</b>	<b>- 4.841.501 €</b>	<b>10.604.024 €</b>	
						<b>- 10.604.025 €</b>		
		45.000.000 €						

Für eine derartige Abweichung gegenüber dem geltenden Recht bedarf es einer besonderen Begründung, die indessen nicht ersichtlich ist.

Ein Zusammenhang von Bevölkerungsstrukturlasten und Infrastrukturbedarfen ist vor dem Hintergrund der erforderlichen Bedarfsorientierung nicht ersichtlich. Naheliegender wäre es, die Investitionsquoten für eine Bedarfsorientierung in den Blick zu nehmen. Hier zeigt sich, dass im 10-Jahres Mittel die kreisangehörigen Städte regelmäßig etwa um den Faktor 5 mal mehr investieren als die Kreisebene. Völlig unberücksichtigt bleibt hierbei die Betrachtung des aufgelaufenen Investitionsrückstands. Einer solchen Betrachtung muss sich der Gesetzgeber indessen nähern, weil das LVerfG insoweit in seinem Normenkontrollurteil deutliche Hinweise gegeben hat. Insoweit wurde festgestellt:

*„Dies betrifft etwa den Bereich der Investitionen. Wie aufgezeigt, liegt eine maßgebliche Schwäche des rein ausgabenbezogenen Ansatzes in dessen Untauglichkeit, Investitionsrückstände aufgrund fehlender finanzieller Ausstattung sachgerecht zu erfassen, da in der Vergangenheit unterlassene Investitionen fälschlich als fehlender Bedarf in der Zukunft interpretiert werden. Eine eben solche Situation legt das Gutachten des Niedersächsischen*

*Instituts für Wirtschaftsforschung aus Juli 2013 für den Bereich der kreisfreien Städte explizit nahe.“  
(Hervorhebung durch den Unterzeichner)*

In Vorbereitung der FAG Reform 2014 wurde bereits festgestellt, dass sich die kommunale Investitionstätigkeit fast ausschließlich auf die Gemeindeebene beschränke. In den Kreisaufgaben fallen lediglich marginale Investitionen im Bereich der weiterführenden Schulen, der Krankenhäuser und der Kreisstraßen an. Die gemeindliche Investitionstätigkeit konzentriert sich dagegen auf den Brandschutz, die Schulen, die Tageseinrichtungen für Kinder, die Sportstätten, die Gemeindestraßen, die Abwasserbeseitigung und die Verkehrsunternehmen. Dabei sei auffallend, dass die kreisfreien Städte in deutlich geringerem Maße investive Ausgaben tätigen als die kreisangehörigen Gemeinden. Dies könne als Ergebnis der in Relation zu den laufenden Ausgaben geringen allgemeinen Deckungsmittel verstanden werden. Nach Abzug der laufenden Kosten verbleiben den kreisfreien Städten keine ausreichenden Mittel mehr, um Investitionen zu tätigen. Die Unterschiede in der Investitionstätigkeit zwischen den beiden Gruppen sind bei allen oben genannten investitionsstarken Gemeindeaufgaben augenfällig.

Diese damit in dem zugrunde liegenden Gutachten selbst offen gelegte Vermutung inadäquater Abbildung tatsächlich bestehender Investitionsbedarfe insbesondere der kreisfreien Städte wurde seinerzeit nicht entkräftet. Das LVerfG hatte es deshalb für erforderlich gehalten, aufgrund der entwickelten, verfassungsrechtlichen Maßstäben (siehe oben 2. a) bb) (4), Rn. 122) eine weitergehende Überprüfung der fundiert dargelegten Vermutung von nicht abgebildeten Investitionslücken vorzunehmen und eine wertende Korrektur anzuschließen.

Die Bedarfsbestimmung unterlassener Investitionen wurde allerdings auch durch den Gutachter ausdrücklich nicht vorgenommen. Vielmehr heißt es ausdrücklich auf Seite 87 unter E. 3.2.5 Investitionsrückstau („Infrastrukturschulden“):

*„Im Rahmen dieses Gutachtens werden Aussagen zum Investitionsrückstau – wie im vorstehenden Abschnitt – nur zur Plausibilisierung der ermittelten Normbedarfe („Normalbedarfe“) herangezogen. Ein normativer Aufschlag zum Abbau eines Investitionsrückstaus (z. T. auch als „Infrastrukturschulden“ bezeichnet) erfolgt nicht, da die Bereitstellung von Mitteln in Höhe des ermittelten Normansatzes automatisch dazu führt, dass sich Investitionsrückstaueffekte kontinuierlich abbauen und spätestens nach einem Erneuerungszyklus vollständig verschwunden sind. Dem Gesetzgeber steht es frei, darüber hinaus zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen, um einen schnelleren Abbau der Infrastrukturschulden zu erreichen.“*

Diese Sichtweise wird ausdrücklich nicht geteilt. Festzustellen ist zunächst, dass die Kommunen auch nach der Neuregelung nicht über Mittel in Höhe des ermittelten Normansatzes verfügen werden. Die Annahme eines kontinuierlichen Abbaus von Investitionsrückstauwirkungen erscheint wenig schlüssig, wenn man den Investitionsstau kommunalgruppenspezifisch gar nicht hinreichend untersucht hat.

Vor dem Hintergrund der Ausführungen des Urteils des LVerfG bedarf es einer Korrektur der Verteilungskriterien des § 19 X. Infrastrukturmittel können nur nach ermittelten Infrastrukturbedarfen verteilt werden. Hierfür bietet der geeinte Schlüssel der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände für die Zeit bis zur nächsten Regelüberprüfung eine geeignete Grundlage.

**g) Zweckzuweisungen/ Vorwegabzüge**

Der Gesetzentwurf enthält eine Vielzahl von Änderungen bezüglich der Zweckzuweisungen.

**aa) Vorwegabzug Schwimmsportstätten**

Gemäß §§ 4 II (8), 23 (GE) soll eine neuer Vorwegabzug Schwimmsportstätten i.H.v. 7,5 Mio. € zum Ausgleich der Betriebskostendefizite auf Grundlage der gemeldeten Zeitstundenkontingente für Schwimmunterricht geschaffen werden.

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 schaffende 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. Die landespolitische Verantwortung drückt sich auch in den Zielen des Koalitionsvertrags aus, dass gemeinsam mit den Schwimmvereinen und den Schulen mittelfristig erreicht werden soll, dass jedes Kind in unserem Land schwimmen lernt und das Ziel unterstützt werden soll, dass alle Kinder bis Ende der Grundschulzeit schwimmen lernen. In Verbindung mit dem landespolitischen Ziel „Sportland Schleswig-Holstein“ halten wir es für sachgerecht, die Förderung aus Landesmitteln in einem parallel zum FAG zu schaffenden Sportförderungsgesetz zu verankern.

**bb) Theater und Orchester/ Büchereien/ Frauenhäuser**

Gemäß §§ 4 II (5), 20 (GE) soll der Vorwegabzug für Theater und Orchester in den Folgejahren dynamisiert werden:

2021: 41,749 Mio. €

2022: 42,793 Mio. €

2023: 43,863 Mio. €  
2024: 44,959 Mio. €  
ab 2025 2,5 %

Gleiches gilt gemäß §§ 4 II (6) 21 (GE) für den Vorwegabzug Büchereien, die mit folgenden Beträgen im kommunalen Finanzausgleich dynamisiert werden:

2021: 8,196 Mio. €  
2022: 8,401 Mio. €  
2023: 8,611 Mio. €  
2024: 8,826 Mio. €  
ab 2025 2,5 %

Für den Vorwegabzug Frauenhäuser gilt ebenfalls eine gemäß §§ 4 II (7) 22 (GE) aufwachsende Finanzierung mit folgenden Beträgen:

2021: 7,500 Mio. €  
2022: 7,688 Mio. €  
2023: 7,880 Mio. €  
2024: 8,077 Mio. €  
ab 2025 2,5 %

Grundsätzlich ist die Argumentation der Gesetzesbegründung nachvollziehbar, dass betriebskostenintensive Aufgaben mit einer hohen Personalaufwandsquote strukturell so dotiert werden, dass die Aufgaben dauerhaft erfüllt werden können. Eine Kongruenz von Personalkostensteigerung und Dynamisierung ist daher grundsätzlich sachgerecht.

cc) Finanzierung kommunaler Gemeinschaftseinrichtungen

Gemäß §§ 4 II (9, 10), 24, 25 (GE) sollen der ITVSH künftig mit 1,5 Mio. € und die Verwaltungsakademie mit 1,0 Mio. € ausgestattet werden. Diese Finanzausstattung entspricht der Beschlusslage der kommunalen Landverbände.

**h) Änderung des § 111 Schulgesetz - Investitionskostenpauschale**

Über eine Änderung des § 111 Schulgesetz im Rahmen eines Artikelgesetzes sollen die Investitionskostenpauschalen wie folgt angehoben werden:

2021: 400 €/ SuS  
2022: 400 €/ SuS  
2023: 475 €/ SuS  
2024: 475 €/ SuS  
Ab 2025 IST-Kosten

In seinem Kommunalbericht aus dem Jahr 2005 (!) sind u.a. folgende Feststellungen enthalten

*„Insgesamt tragen die kommunalen Schulträger etwa 45 % bis 60 % der Schulbauinvestitionen aus eigener Kraft. Die Eigenanteile haben damit eine so bedeutende Größenordnung erreicht, dass eine Korrektur des Schullastenausgleichs dringend erforderlich erscheint. **Die investiven Ausgaben des Schulträgers1 betragen je (Gast-)Schüler pauschaliert beispielsweise rd. 500 bis 600 € bei den allgemeinbildenden Schulen, ...**“*

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

Rechnet man die Feststellungen aus dem Jahr auf aktuelle Baukostenpreise hoch und bedenkt man weiter, dass die Eigenanteile zur Zeit deutlich höher ausfallen, erweist sich die Anhebung als notwendig, angemessen und entspricht auch statistischen Stichproben.

Ziel sollten weiterhin die tatsächlichen Ist-Kosten sein, wobei dann aber gesetzlich klar zu stellen ist, dass die in der doppelten kommunalen Haushaltswirtschaft noch zu erwirtschaftenden Abschreibungen in den Investitionskostenanteil einbezogen werden und nicht dem Rückwirkungsverbot unterliegen. In dieser Hinsicht begrenzt der GE in Artikel 2 Nr. 2 zur Änderung des § 111 Abs. 6 Satz 2 die Abschreibungsfähigkeit für Investitionskosten

*„für die **ab dem 1. Januar 2008** entstandenen Anschaffungs- und Herstellungskosten von Gebäuden, Anbauten und Außenanlagen bei Schulen sowie für technische Anlagen als Betriebsvorrichtungen bei Gebäuden einschließlich der Aufwendungen für Kreditzinsen ergibt.“*

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

Die vorliegende Entwurfsregelung hat rechtlich auch zur Folge, dass gesetzlich klar gestellt würde, dass der Gesetzgeber davon ausgeht, dass Investitionen aus dem Zeitraum vor dem Jahr 2008 in keinem Fall berücksichtigt werden dürften.

Der Gesetzentwurf greift damit überwunden geglaubte Problemstellungen aus dem Jahr 2013 wieder auf. Eine Einschränkung bedarf es nicht. Sie ist auch nicht unverhältnismäßig, weil sie den Schulträger in die Lage versetzen soll, nach dem Abschreibungszeitraum eine Neuinvestition vorzunehmen. Gerade angesichts des bestehenden Investitionsstaus in Schulen, erweist sich eine unvollständige Regelung für Investitionskosten als unsystematisch und bietet die Grundlage für den Aufbau neuer Investitionsdefizite.

Historisch gesehen besteht seit dem Jahr 1991 die schulgesetzliche Pflicht zur Zahlung eines Schulkostenbeitrags mit dem Ziel einer verursachergerechte, schülerbezogenen Zuordnung der Kosten.

Das auf statistischen Grundlagen beruhende System der Ermittlung der Schulkostenbeiträge berücksichtigte zwar bis 2007 keine Investitionskosten. Das bedeutet aber nicht, dass die zahlungspflichtigen Gemeinden vor dem Hintergrund des Ziels der Regelung vor Veränderungen der Ermittlung oder Einbeziehung weiterer Kostenarten geschützt wären. Vielmehr hatten sie sich immer auf eine verursachergerechte Zuordnung der Kosten einzustellen.

Die Querschnittsprüfung des Landesrechnungshofs hat die seit 1991 unterbliebene Einbeziehung der Investitionskosten angemahnt. Insoweit war die der Schullastenausgleich gemessen an dem Ziel des Gesetzgebers schlichtweg unvollständig und hat die zahlungspflichtigen Gemeinden insoweit begünstigt.

Das SchulG 2007 hat zu einer flächendeckenden Belastung der Wohnsitzgemeinden mit Investitionskostenanteilen geführt, ohne Rücksicht auf tatsächliche Investitionskosten der Schulträger. Zu Recht hat weder der Gesetzgeber noch die Landesregierung die Frage einer etwaigen Rückwirkungsproblematik thematisiert, obwohl bei Schulträgern die in den Jahren 2008 ff. keine neuen Investitionen getätigt haben, die laufenden Aufwendungen für Investitionen der Vergangenheit abgegolten wurden. In der Begründung zum Gesetzentwurf wird bereits 2007 nicht nach dem Zeitpunkt der Investition differenziert, sondern allein auf den Kostenbegriff abgestellt.

Das SchulG 2010 führt nach dem ausdrücklich aus der Gesetzesbegründung zu entnehmenden Willen des Gesetzgebers zu einem Ausgleich der tatsächlichen Kosten oder wie an anderer Stelle formuliert zu einem Vollkostenausgleich. Der Vollkostenausgleich erfasst selbstverständlich auch die noch zu erwirtschafteten Abschreibungen, denn jeder Schüler benutzt das Wirtschaftsgut Schule, in das investiert wurde. Bei der Nutzung der Investitionen verlieren diese an Wert. Das heißt sie nutzen sich ab. Während der Nutzungsdauer wird die Wertminderung, die durch die Abnutzung entsteht, durch die Abschreibung dargestellt, die als Aufwand die Ergebnisrechnung belastet und von den Kommunen erwirtschaftet werden muss. Es handelt sich mithin um die tatsächlichen „Kosten“, die einem Schüler durch Benutzung der Schule zuzurechnen sind. Auf den Zeitpunkt der Investitionen kommt es unter Rückwirkungs Gesichtspunkten gar nicht, denn der Aufwand wird periodengerecht nur für den Zeitraum der tatsächlichen Nutzung durch den jeweiligen Schüler unter Berücksichtigung der tatsächlichen Kosten in Rechnung gestellt.

Eine andere Betrachtungsweise führt zu dem Ergebnis, dass das gesetzgeberische Ziel verfehlt würde. Wenn für eine neue Schule die vor 2008 fertiggestellt wurde ab 2025 keine Investitionskosten geltend gemacht werden könnten, würden die Schulträger deutlich schlechter gestellt als in den Jahren 2008-2012, obwohl der Gesetzgeber der Ansicht war, dass das System seit 2008 gerade zu keiner zufriedenstellenden Lösung geführt hat und gerade deshalb weitere Verbesserungen des Schullastenausgleich zugunsten der Schulträger angestrebt wurden.

Im Ergebnis lässt sich ein Vertrauensschutz weder rechtlich noch politisch begründen. Es liegen keine in der Vergangenheit abgeschlossenen Regelungssachverhalte vor. Die Schulen werden benutzt, die Kosten entstehen und werden verursachergerecht zugeordnet, wie es seit 1991 das Ziel des Gesetzgebers war.

## **E. Fazit und Zusammenfassung**

Aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein werden wesentliche Ziele mit der bedarfsgerechten Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs noch nicht erreicht. Der verfassungsrechtlich gebotene Steuerkraftausgleich und aufgabenbezogene Belastungsausgleich wird durch die Parameter Bevölkerungsstruktur und dem bedarfsinduzierten Flächenansatz „Straßenkilometer“ nicht sichergestellt. Vielmehr

wirken diese Instrumente kommunalgruppenspezifisch nur in eine Richtung und führen zu einer relativen Schwächung der Kommunalgruppe der Zentralen Orte.

Ergänzt wird die Schieflage durch einen nachweislich nicht bedarfsinduzierten Maßstab der Verteilung von Infrastrukturmitteln.

Insbesondere gelingt es nicht, die Bedingungen für Konsolidierungshilfeempfänger und Empfänger von Fehlbetragszuweisungen zu verbessern. Deshalb ist zu befürchten, dass sich die Finanzentwicklung für diese Zuweisungsempfänger deutlich verschlechtern wird und die teilweise zeitlich befristeten Instrumente dauerhaft erhalten bleiben müssen.

Darüber hinaus enthält der Gesetzentwurf zwar die besondere Berücksichtigung von Flächenlasten, lässt darüber hinaus aber Anreize zum sparsamen Umgang mit der Fläche außer Acht.

Die Infrastrukturziele des Koalitionsvertrags können mit dem Gesetzentwurf nicht erreicht werden.