

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
- Der Vorsitzende -
Herrn MdL Peer Knöfler

Tel. 0431 - 57 00 50 30
Fax: 0431 - 57 00 50 35
E-Mail: info@staedteverband-sh.de
Internet: www.staedteverband-sh.de

Per e-mail: bildungsausschuss@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 geehrter Herr Knöfler,

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 Fragen des Bildungsausschusses anbetrifft, beantworten wir diese nachstehend wie folgt und verweisen im Übrigen auf die gegenüber dem Innen- und Rechtsausschuss abgegebenen Stellungnahmen der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände zu vertikalen und des Städteverbandes Schleswig-Holstein zu horizontalen Aspekten des Gesetzentwurfs:

I. Zum Fragenkomplex Schule

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

Antwort: 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 Schulträgers 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 doppelhaushaltlichen 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 klargestellt 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 Rückwirkungsgesichtspunkten 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. Eine Beschränkung wie im Gesetzentwurf vorgesehen wird deshalb abgelehnt.

Frage: Unter dem Eindruck der Coronapandemie gab es in den Schulen und bei den Schulträgern auch Diskussionen um Sanitäreinrichtungen, Klassenräume, Belüftungsmöglichkeiten, Schulbusse, digitale Endgeräte etc. In diesem Zusammenhang würde der Bildungsausschuss gerne wissen:

Welche Mindestanforderungen an die flächenmäßige Raumausstattung (z.B. Flure, Klassenräume, Differenzierungsräume) sind Ihrer Ansicht nach erforderlich, und in welcher Weise sollte sich diese im Kommunalen Finanzausgleich niederschlagen?

Antwort: Nach dem Wegfall des geförderten Schulbaus auf Grundlage des im FAG verankerten Schulbaufonds sind verpflichtende Musterraumprogramme entfallen. An die dynamische Entwicklung im Schulbereich (G8, Profiloberstufen, Rückkehr zu G9, Inklusion, erweiterte Schulsozialarbeit usw.) sind die auf Dauer (teilweise denkmalgeschützten) angelegten Schulgebäude nicht ohne weiteres anzupassen. Der Gutachten hat in seiner Bedarfsbemessung als Flächenkennwert Bruttogeschossflächen (BGF) pro SuS zugrunde gelegt. Dabei hat er seinem Normansatz aus einem Mittelwert von Raumprogrammen anderer Bundesländern gebildet. Die Vorgehensweise ist plausibel, sie bleibt aber bspw. damit deutlich hinter den Flächenansätzen aus Baden-Württemberg oder Hamburg zurück.

Frage: Welche Mindestanforderungen an Sanitäreanlagen und Waschmöglichkeiten sind Ihrer Ansicht nach erforderlich, und in welcher Weise sollte sich diese im Kommunalen Finanzausgleich niederschlagen?

Antwort: Im Normansatz müssten diese Flächen in der Berechnung der BGF enthalten sein.

Frage: Welche Mindestanforderungen digitaler Infrastruktur sind Ihrer Ansicht nach erforderlich, und in welcher Weise sollte sich diese im Kommunalen Finanzausgleich niederschlagen?

Antwort: Die Mindestanforderungen bestimmen sich maßgeblich nach der von den Schulen zu betreibenden Medienentwicklungsplanung, die schulindividuell betrieben wird und den Bedarf kennzeichnet. Während den inneren Schulangelegenheiten das medienpädagogische Konzept zuzurechnen ist, tragen die Schulträger für die auf dem medienpädagogischen Konzept beruhenden Ausstattungs-, Finanzierungs- und Supportkonzepte die Verantwortung. Der von den Gutachtern gewählte Normansatz zur Bedarfsbestimmung Schule erfasst zwar auch die Lebenszykluskosten der Gebäude sowie Sach- und Personalkosten. Diese sind für den Zeitraum 2008-2016 erfasst und enthalten demgemäß nur zu einem geringen Anteil Ausgaben für die digitale Infrastruktur. Bedarfsgerecht müsste sowohl für Infrastruktur als auch für Betriebskosten ein Zuschlag angesetzt werden, wollte man den Status Quo abbilden.

Frage: Welche Konsequenzen ergeben sich aus den Coronaerfahrungen für die Schülerbeförderung, die Wegeverhältnisse und die Außenanlagen von Schulen, und in welcher Weise sollten sich diese im Kommunalen Finanzausgleich niederschlagen?

Antwort: Für eine Berücksichtigung im FAG ist eine abschließende Beurteilung noch nicht möglich.

II. Zum Fragenkomplex Kultur:

Frage: Betrachten Sie die Dynamisierung des Vorwegabzugs für die Theater und Orchester beziehungsweise für die Büchereien um künftig 2,5 % p.a. als ausreichend, um die Einnahmeverluste aufgrund der Coronakrise zu kompensieren?

Antwort: Die Regeldynamisierung soll dem Umstand Rechnung tragen, dass der Betrieb von Theatern und Orchestern personalkostenintensiv ist und insoweit die Personalkostensteigerungen aufgefangen werden können. Coronabedingte Kosten sind keine regelhaften Kosten und deshalb auch nicht unbedingt geeignet im strukturell wirkenden FAG ausgewiesen zu werden. Insoweit haben die kommunalen Landesverbände der Landesregierung Vorschläge für einen

Corona-Soforthilfefonds unterbreitet, die Finanzierungsengpässe in öffentlichen Einrichtungen allgemein auffangen sollen.

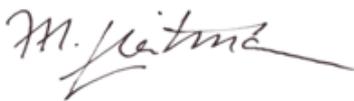
Frage: Wie hoch schätzen Sie den finanziellen Bedarf für erforderliche bauliche und digitalisierungsbedingte Investitionen sowie für steigende Personalkosten, und wie hoch wird die Finanzierungslücke in den nächsten Jahren sein, davon ausgehend, dass nach der Sommerpause eine Rückkehr zum Normalbetrieb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

Antwort: Angesichts der sich dynamisch entwickelnden Lage und der zur Zeit noch nicht möglichen Rückkehr zu Normalbetrieb, lässt sich eine abschließende Aussage hierzu zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht treffen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass hierbei nicht nur die Theater und Orchesterstandorte Kiel und Hansestadt Lübeck sowie die Spielstätten des Landestheaters in den Blick zu nehmen sind, sondern auch die finanzielle Unterstützung von allen Städten und Gemeinden von Theatern und Orchestern außerhalb der FAG-Förderung.

Frage: Wie hoch wird sie sein, wenn dauerhaft Einschränkungen wie Abstandsgebote greifen sollten?

Antwort: Auch hier lässt sich noch keine abschließende Einschätzung treffen, weil auch die Abstandsgebote unterschiedliche Auslastungsquoten zur Folge haben (1,5 Meter Abstand/ „Schachbrettmuster“/ NRW-Regelung). Hierzu sind die kommunalen Landesverbände mit dem Kultusministerium im ständigen Austausch.

Mit freundlichen Grüßen



Marc Ziertmann
Geschäftsführendes
Vorstandsmitglied