

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 15/4934**

An die
Vorsitzende des
Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Frau Monika Schwalm (MdL)

24105 Kiel

**Innenministerium
des Landes
Schleswig-Holstein**

Minister

Kiel, 15. September 2004

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

anliegend übersende ich Ihnen in schriftlicher Form den *Bericht über die finanzielle Situation der Kommunen Schleswig-Holsteins ab dem 1. Januar 2005 und die Auswirkungen von HARTZ IV auf die kommunalen Finanzen und den kommunalen Finanzausgleich*, den ich anlässlich der 114. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 8. September 2004 mündlich vorgetragen habe.

Mit freundlichen Grüßen

Gez. Klaus Buß

114. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 8. September 2004

Bericht des Innenministers über die finanzielle Situation der Kommunen Schleswig-Holsteins ab dem 1. Januar 2005 und die Auswirkungen von HARTZ IV auf die kommunalen Finanzen und den kommunalen Finanzausgleich (Umdruck 15/4863)

Allgemeine Hinweise zur kommunalen Finanzsituation,

jüngste Entwicklung bis zum Haushaltsjahr 2004:

- Nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände befinden sich die Kommunen in Deutschland in der **schwersten Finanzkrise** der letzten Jahrzehnte. Diese Einschätzung wird geteilt, sie gilt gleichermaßen für alle öffentlichen Haushalte sowie für die Sozialversicherungssysteme.
- **Ursache** für die Verschlechterung der Finanzlage der öffentlichen Haushalte sind
 - ⇒ das Steuersenkungsgesetz 2001, dessen ursprünglich für 2005 vorgesehene 3. Stufe zum Teil auf das Jahr 2004 vorgezogen wurde, und
 - ⇒ der Konjunkturreinbruch 2001 mit einer bis in das vergangene Jahr hinein anhaltenden Konjunkturschwäche.
- Beleg für diese Einschätzung ist die Entwicklung der **Defizite**. Für die der Kommunalaufsicht des Innenministeriums unterstehenden Kreise, kreisfreien Städte und Mittelstädte betragen die Defizite:
 - ⇒ 2002 45 Mio. Euro
 - ⇒ 2003 165 Mio. Euro
- Mit Blick auf die bundesweite Zuspitzung der Kommunalfinanzen hat die Bundesregierung im Jahr 2002 eine **Kommission** eingesetzt, die sich mit den strukturellen Problemen des kommunalen Finanzsystems befasst hat: Mit der Zukunft der Gewerbesteuer und den finanziellen Folgen einer effizienteren Gestaltung der unterschiedlichen Transfersysteme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe.
- Zu den finanziellen Auswirkungen aus der **Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfeleistungen** zum 1. Januar 2005 kommen wir später.
- Eine **Modernisierung der Gewerbesteuer**, wie sie auf der Grundlage der Vorstellungen der kommunalen Spitzenverbände von der Bundesregierung – unterstützt von der Landesregierung und den kommunalen Landesverbänden – im Gesetzgebungsverfahren favorisiert wurde, konnte im Vermittlungsverfahren keiner Verständigung zugeführt werden. Allerdings führt die **Absenkung der Gewerbesteuerumlage** 2004 von

ursprünglich 118 % auf 82 % bereits im laufenden Haushaltsjahr zu einer nachhaltigen Entlastung, die bundesweit mit rd. 2,5 Mrd. Euro beziffert wird. Für die schleswig-holsteinischen Kommunen soll die Verbesserung danach rd. 90 Mio. Euro betragen.

- Trotz
 - ⇒ des Einsetzens einer moderaten wirtschaftlichen Belebung (*führende Wirtschaftsforschungsinstitute rechnen für 2004 mit einem realen Wirtschaftswachstum von 1,8 %*)
 - ⇒ der Senkung der Gewerbesteuerumlageerwarten die Kommunen **für 2004 keine Entspannung ihrer Finanzlage**. Im Gegenteil: nach den derzeitigen Planungen der Kreise, kreisfreien Städte und Mittelstädte sollen die Defizite 2004 auf rd. 315 Mio. Euro weiter ansteigen:
 - ⇒ Alle **vier kreisfreien Städte** haben unausgeglichene Haushalte, in der Summe beträgt das Defizit rd. 205 Mio. Euro.
 - ⇒ Von den **elf Kreisen** können lediglich die Kreise Segeberg und Steinburg ihren Haushalt ausgleichen; für die übrigen Kreise beträgt das Defizit rd. 75 Mio. Euro.
 - ⇒ Von den **16 Mittelstädten** kann 2004 die Hälfte ihren Haushalt nicht ausgleichen, das Defizit soll sich auf rd. 35 Mio. Euro belaufen.

Ausblick auf das Haushaltsjahr 2005:

- Die **Finanzlage** der Kommunen im Jahr **2005** wird geprägt werden durch:
 - ⇒ Den 2. Teil der dritten Stufe der Steuerreform 2001, die keinen Zuwachs beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer erwarten lässt.
 - ⇒ Eine weitere moderate Konjunkturbelebung.
 - ⇒ Einen deutlichen Anstieg der **Finanzausgleichsleistungen 2005** um rd. 130 Mio. Euro gegenüber dem laufenden Jahr. Zur Erklärung: Die im Landeshaushalt 2005 festgesetzte Finanzausgleichsmasse geht noch auf das Ergebnis der Mai-Steuerschätzung 2003 zurück. Nach dem aktuellen Ergebnis der Mai-Steuerschätzung 2004 ist die Finanzausgleichsmasse 2005 um rd. 85 Mio. Euro überzeichnet. Die Kommunen müssen daher bei der Abrechnung der Finanzausgleichsmasse 2005 mit einer entsprechenden Belastung rechnen. (*Hinweis: der weitere Anstieg 2005 ist im Wesentlichen auf das Auslaufen der Kürzung der Finanzausgleichsmasse – 2001 bis 2004 in Höhe von jährlich rd. 30 Mio. Euro ‚netto‘ – zurückzuführen*).

- Insgesamt können die Kommunen nach der Steuerschätzung vom Mai 2004 und der im Landeshaushalt 2005 veranschlagten Finanzausgleichsmasse mit einem Einnahmezuwachs aus Steuern und Finanzausgleich in Höhe von rd. 180 Mio. Euro rechnen. Das lässt eine **Reduzierung des strukturellen Defizits 2005** erwarten. Allerdings wird die Erwartung überdeckt durch die 2005 anstehende Abdeckung der Defizite aus dem Jahr 2003.
- Das zeigt, dass allein aufgrund der bis heute aufgelaufenen Defizite noch einige Jahre vergehen werden, bis die **Kommunen ihre ‚Altlasten‘ abgetragen** haben. Den Anstrengungen zur **Haushaltskonsolidierung** kommt daher nach wie vor eine herausragende Bedeutung zu.
- Hieran ändert auch nichts, dass die Kommunen in Deutschland durch die **Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfeleistungen** zur Grundsicherung für Arbeitsuchende um 2,5 Mrd. Euro jährlich entlastet werden sollen.
- Die Entlastung soll im Wesentlichen durch die Überführung der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger in die Grundsicherung für Arbeitsuchende erreicht werden. Dem stehen jedoch neue Aufgaben auf der Grundlage des SGB II gegenüber, vor allem für die Kosten der Unterkunft, die künftig die Kreise und kreisfreien Städte zu tragen haben werden. Hieran beteiligt sich der Bund zunächst mit einer Quote von 29,1 %. Die Quote soll regelmäßig im Rahmen von Revisionen angepasst werden, um seitens des Bundes die Entlastung der Kommunen um 2,5 Mrd. Euro bundesweit garantieren zu können.
- Für die schleswig-holsteinischen Kommunen wird die Entlastung vom Bundesfinanzministerium auf rd. 150 Mio. Euro beziffert. Einer Entlastung im Bereich der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger in Höhe von 430 Mio. Euro steht danach eine Netto-Belastung für die Kosten der Unterkunft von 280 Mio. Euro gegenüber.
- Nicht übersehen werden darf jedoch, dass die Kommunen einen Teil der Entlastung nach dem von der Bundesregierung aktuell vorgelegten Entwurf eines Tagesbetreuungsausbaugesetzes für den Ausbau der Kinderbetreuung für die unter Dreijährigen verwenden sollen (*2005 rd. 400 Mio. Euro; der Betrag soll bis 2011 auf 1,5 Mrd. Euro anwachsen*).
- Zusammenfassend lässt sich für die Entwicklung der öffentlichen Haushalte feststellen, dass sich die allgemeinen Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche Erholung verbessert haben durch

⇒ die Steuerreform 2001, die 2005 ihren Abschluss findet,

⇒ die EU-Osterweiterung 2004,

⇒ die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe 2005.

Mittelfristig werden sich dadurch die Chancen auf mehr Wachstum, einen Abbau der Arbeitslosigkeit und eine Zunahme der Einnahmen der öffentlichen Haushalte verbessern.

- Aufgrund der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfeleistungen beabsichtigt die Landesregierung, dem Landtag die im Rahmen eines Gesetzentwurfes zur Ausführung des SGB II eingebundene **Änderung des Finanzausgleichsgesetzes** vorzuschlagen:

1. Die Kreise und kreisfreien Städte, die überdurchschnittliche Sozialhilfeaufwendungen pro Einwohner im Rahmen des quotalen Systems zu tragen haben, erhalten derzeit einen anteiligen finanziellen Ausgleich, den so genannten Sozialhilfespitzenausgleich. Da mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zum 1. Januar 2005 die Sozialhilfe in ihrer bisherigen Ausgestaltung quantitativ an Bedeutung verliert, soll die bisherige **Ausgleichsregelung** dem Wunsch der kommunalen Verbände entsprechend umgestaltet werden. Nach dem Vorschlag der Landesregierung sollen die Mittel den Kreisen und kreisfreien Städten als Aufgabenträger der Grundsicherung für Arbeitsuchende zunächst jeweils auf der Grundlage ihrer Einwohnerzahlen zur Verfügung gestellt werden.

In der zwischenzeitlich erfolgten Anhörung haben sich zu der Frage der Neuausrichtung des Sozialhilfespitzenausgleichs der Gemeindetag und der Städteverband dafür ausgesprochen, die Mittel als ‚Feuerwehrfonds‘ vorzuhalten und über die Verteilung erst Ende 2005 zu entscheiden, wenn ‚Gewinner und Verlierer‘ der neuen Gesetzeslage feststehen werden. Die Landesregierung beabsichtigt jedoch, an ihrer vorgeschlagenen Verteilungsregelung festzuhalten, zumal fraglich ist, ob unter Berücksichtigung eines Gesetzgebungsverfahrens Mitte/ Ende 2005 die konkreten finanziellen Auswirkungen bereits feststehen werden. Es scheint daher vorteilhafter, die zur Verfügung stehenden Mittel an die Kommunen fast entsprechend der bisherigen Ausgleichsregelung auszuzahlen und dann in einem weiteren Schritt 2006 oder 2007 einen neuen Verteilungsmaßstab auf der Basis gesicherter Erkenntnisse gemeinsam mit den kommunalen Verbänden zu erarbeiten.

2. Nach derzeitiger Rechtslage werden seit 1999 die **Festbeträge im Rahmen der Kreisschlüsselzuweisungen**, die einen sozialhilferelevanten Bezug haben, zur Hälfte in zehn Jahresschritten abgeschmolzen. Mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zum Jahr 2005 verlieren die sozialhilferelevanten Festbetragsanteile weiter an Berechtigung, so dass der Gesetzentwurf eine sofortige Abschmelzung dieser Festbetragsanteile vorsieht.

Der Gemeindetag und der Städteverband halten die vorgesehene sofortige Abschmelzung der gesamten sozialhilferelevanten Festbetragsanteile für sachgerecht, der Landkreistag kritisiert, dass die Berechnung der neuen Festbeträge wenig transparent sei. Die Landesregierung beabsichtigt, an der vorgeschlagenen Regelung festzuhalten, wird aber gleichzeitig gegenüber den kommunalen Verbänden die Entwicklung der Festbeträge noch einmal erläutern.

3. Weiterhin sieht der Gesetzentwurf die **Streichung der prozentualen Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden an Aufwendungen der Kreise als örtliche Sozialhilfeträger** sowie als Träger der Grundsicherung vor. Die Kreise haben heute die kreisangehörigen Gemeinden weitgehend zur Aufgabendurchführung herangezogen und somit in die Aufgabenverantwortung eingebunden. Daher war auch eine Einbindung der Gemeinden in die Finanzverantwortung gerechtfertigt. Künftig soll nach den Vorstellungen einiger Kreise die Aufgabendurchführung sowohl für die Grundsicherung für Arbeitsuchende als auch für die verbleibende Sozialhilfe in regionalen Sozialzentren erfolgen soll, so dass nicht mehr jede einzelne Gemeindeverwaltung mit der Sozialhilfesachbearbeitung befasst sein wird. Damit ist eine finanzielle Beteiligung aller kreisangehöriger Gemeinden nicht mehr geboten.

Während Gemeindetag und Städteverband die Streichung der Gemeindebeteiligung für sachgerecht erachten, äußert sich der Landkreistag dazu kritisch. Abweichend von der bestehenden Gemeindebeteiligung reflektiert der Landkreistag vielmehr auf eine Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden an den Kosten der Unterkunft, für die die Kreise auf der Grundlage des SGB II ab 2005 zuständig sein werden.

Die Kreise werden die ausfallende Gemeindebeteiligung durch eine Anhebung der Kreisumlage kompensieren müssen, das wird in der Begründung zum Gesetzent-

wurf auch deutlich gesagt. Natürlich ist aus Kreissicht eine vorgegebene finanzielle Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden auf der Grundlage einer speziellen Norm leichter zu vermitteln als eine Anhebung des Kreisumlagesatzes. Dennoch wird durch den Verzicht auf eine Gemeindebeteiligung der interkommunale Finanzausgleich zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden auf die Kreisumlage konzentriert. Das stärkt zum einen den Ausgleich nach der Finanzkraft und führt im Übrigen gleichzeitig zu einer erheblichen Verwaltungsvereinfachung, so dass gute Gründe für den Vorschlag der Landesregierung sprechen.