

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER KOMMUNALEN LANDESVERBÄNDE



(federführend 2020)



Städtetag Schleswig-Holstein | Reventlouallee 6 | 24105 Kiel

Ministerium für Inneres, ländliche Räume
und Integration des Landes Schleswig-Holstein
Frau Staatssekretärin Kristina Herbst
Düsternbrooker Weg 92

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

24105 Kiel

nachrichtlich:
Chef der Staatskanzlei
Herr Staatssekretär Dirk Schrödter

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

Datum: 11.03.2020

Entwurf eines Gesetzes zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

Sehr geehrte Frau Herbst,

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

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

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

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

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

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

Die rechtliche Ausgangslage wird wie 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:

	Verbundsatzgrundlagen	Sachverhalt
1	17,83 %	Verbundsatz 2019
2	- 70 Mio. € (17,54 %)	Vorwegabzug Kindertagesstätten
3	+ 11,5 Mio. €	Zuweisung für weitere Infrastrukturlasten, § 15 FAG 2014
4	+ 29 Mio. €	Selbständige Fördersäule Infrastrukturlasten, bisher § 22 FAG, künftig §§ 4 II (4), 19 X (GE)
5	+ 15 Mio. €	Zusätzliche Mittel für die Fördersäule Infrastrukturlasten nach § 19 X (GE)
6	+ 25 Mio. €	Kompensation für die Änderung des Erstattungsverfahrens in der Sozialhilfe
7	+ 9 Mio. €	Integrationsfestbetrag
8	+ 5 Mio. €	Aufstockung der FAG Masse 2021
9	18,07 %	Neuer Verbundsatz 2021
10	+ 5 Mio. € (18,12 %)	Aufstockung FAG Masse 2022
11	+ 5 Mio. € (18,17 %)	Aufstockung FAG Masse 2023
12	+ 5 Mio. € (18,22 %)	Aufstockung FAG Masse 2024

2. Stellungnahme zu den Einzelaspekten

Zur vertikalen Dimension ergeben sich folgende Anmerkungen:

a) Verbundsatzentwicklung

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

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

b) Keine normative Festlegung einer optimalen Verteilungssymmetrie

Der Gesetzentwurf verzichtet auf eine normative Festlegung einer optimalen Verteilungssymmetrie. In § 3 Abs. 1 (GE) wird die Verbundsatzentwicklung in absoluten Zahlen 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. Erwartet wird, dass im Gesetzeswortlaut selbst ein Symmetriekoeffizient von 1,0 mittelfristig – entsprechend des bisherigen Verhandlungsstandes für das Jahr 2028 – als Zielgröße festgelegt wird.

c) Sozialhilfeerstattung

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

Der Vorschlag berücksichtigt aber nicht die Finanzentwicklungen, die Grundlage für die Kommunalisierungsentscheidung der Eingliederungshilfe waren und unmittelbare Bezüge zur vertikalen Dimension des kommunalen Finanzausgleichs aufweisen. Im Zuge der Kommunalisierung der Eingliederungshilfe ist u.a. der Verbundsatz im FAG 2006 abgesenkt und gleichzeitig eine Erstattungsregelung eingeführt worden. Wegen der näheren Einzelheiten wird auszugsweise auf den

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

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 (GVOBl. 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			Verbandsatz			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. Ed Professor 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.“

Darüberhinaus ist zu beachten, dass angesichts der aktuellen Entwicklungen an den europäischen Außengrenzen und der jüngst beschlossenen Maßnahmen der Bundesregierung Personen aufgenommen werden, deren Aufenthalt mit besonders hohen Aufwendungen verbunden

sein wird (unbegleitete Minderjährige, Personen mit schweren, dringend behandlungsbedürftigen Erkrankungen).

e) **Konnexitätsmittel Vergaberecht**

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

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

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

f) **„Nebenziele“ Koalitionsvertrag**

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

aa) **Schulbau**

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

Schleswig-Holstein erhält aus dem Kommunalinvestitionsprogramm II des Bundes 99,7 Millionen Euro für die Sanierung von Schulen. Sie sollen in 67 Bauprojekte von 49 Trägern fließen. Zusätzlich stehen 39 Millionen Euro aus dem IMPULS-Programm des Landes bereit – für 39 Projekte von 36 Schulträgern. Rechnet man den Eigenanteil der Schulträger hinzu, werden rund 359 Millionen Euro investiert. Demgegenüber steht ein im Zuge der Aufstellung des Schulbauprogramms durch die Schulträger angemeldeter und durch die GMSH bestätigter Investitionsbedarf von rd. 1,3 Milliarden € 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 der Kommunen weit über den tatsächlich getätigten Ausgaben (vgl. S. 104 ff.). Auf Ebene der Kreise konnten in der Vergangenheit nur etwas über die Hälfte (58%) der erforderlichen Investitionen in den Straßenbau getätigt werden, weshalb sich der Landesrechnungshof veranlasst sah, eine Verdoppelung der Mittel für Kreisstraßen zu fordern. Auch auf gemeindlicher Ebene blieben die tatsächlichen Investitionen deutlich unterhalb des Erforderlichen. Erschwerend tritt hier der Umstand hinzu, dass durch das Gesetz zur Aufhebung der Erhebungspflicht für Straßenausbaubeiträge vom Gesetz vom 04.01.2018 (GVOBl. S 6) in der weit überwiegenden Mehrzahl der Städte und Gemeinden eine Refinanzierung von Straßenausbaumaßnahmen in Höhe des Eigentümeranteils auch im Vertrauen auf die Aussagen im Koalitionsvertrag nicht mehr refinanzierbar sind.

Die mit der Neufassung des FAG – neben der Bundesentlastung – zusätzlich zur Verfügung gestellten Infrastrukturmittel sind nicht in der Lage, die Kommunen in die Lage zu versetzen, ihren Verpflichtungen zum Ausbau kommunaler Straßen nachzukommen, weil bereits mit der Vereinbarung vom 18. Januar 2018 Land und Kommunen übereinstimmend festgestellt hatten, dass die zusätzlichen Mittel in Höhe von 15 Mio. €, die mit dem Gesetzentwurf lediglich 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 pro Straßenkilometer als Erstattungsbetrag gewährt werden.

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

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

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

g) Symmetrieberechnung

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

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

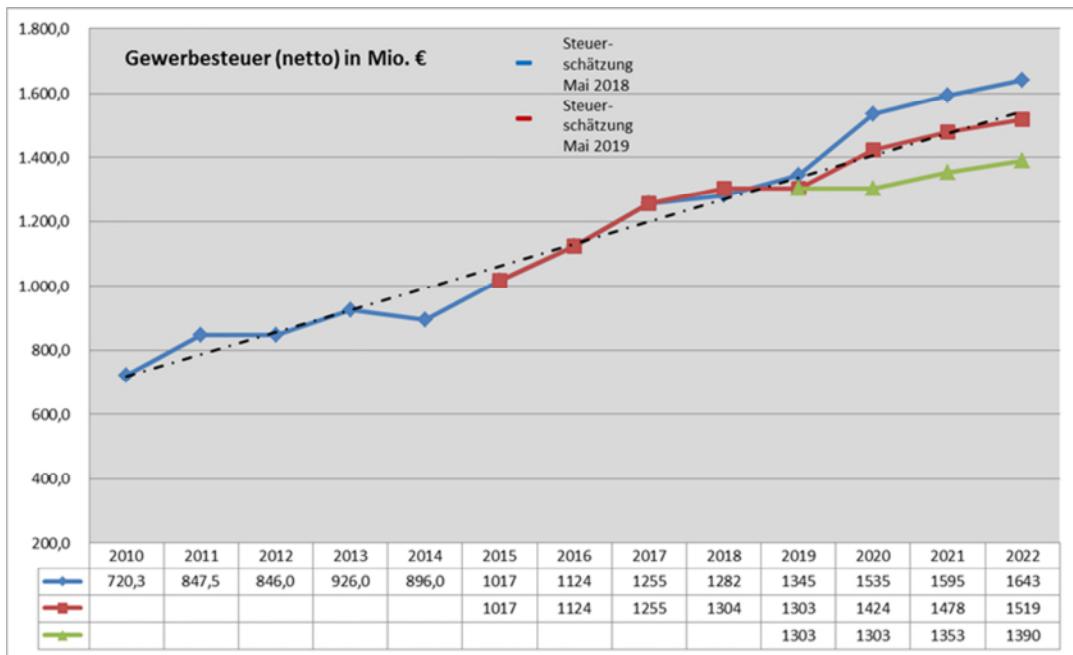
Künftige Entwicklungen der Finanzbeziehungen im Verhältnis des Landes zu den Kommunen einzubeziehen birgt ebenso die Gefahr von willkürlichen Prognosen und wird immer nur einzelne Sachverhalte erfassen können. Die verfassungsrechtlich zu fordernde Systemgerechtigkeit lässt sich so nicht erzielen. Bsp.: Künftige bzw. bestehende Belastungen der Kommunen durch weiteren Ausbau der Kinderbetreuung, der Schulkindbetreuung, der digitalen Transformation der Kommunalverwaltung müssten dann gleichermaßen erfasst werden. Beispiel: Allein aufgrund des Haushaltsentwurf der Landesregierung für das Jahr 2020 müssten die Kreise und kreisfreien Städte über 25 Mio. € als zusätzlichen Bedarf reklamieren, weil das Land die Erstattungsquote von bisher 79 % auf rd. 50 % absenken will (Art. 4 HH-Begleitgesetz-Entwurf). Gleiches gilt für die Integrationsfinanzierung. Diese wenigen Beispiele zeigen, dass sich die Bedarfslagen im Verhältnis Land-Kommunen systematisch nur rückwirkend sachgerecht ermitteln lassen. Dieser Systematik folgen auch die Gutachter.

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

aa) Gewerbesteuerumlage

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

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



bb) Verschuldung des Landes

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

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

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

3. Gesamtbewertung

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

4. Horizontale Ebene

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

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

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

Mit freundlichen Grüßen

Marc Ziertmann
Geschäftsführendes
Vorstandsmitglied

Dr. Sönke E. Schulz
Geschäftsführendes
Vorstandsmitglied

Jörg Bülow
Geschäftsführendes
Vorstandsmitglied