



Städte- und Gemeindebund Brandenburg, Stephensonstr. 4, 14482 Potsdam
Ministerium der Finanzen
Frau Staatssekretärin Daniela Trochowski
per eMail: vorzimmer-st@mdf.brandenburg

Der Geschäftsführer

Stephensonstraße 4
14482 Potsdam
Telefon: 03 31 / 7 43 51-0
Telefax: 03 31 / 7 43 51-33
E-Mail: mail@stgb-brandenburg.de
Internet: <http://www.stgb-brandenburg.de>
Datum: 2010-08-04
Aktenzeichen: 916-02
Auskunft erteilt: Joachim Grugel

Beteiligungsverfahren zum Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes

Sehr geehrte Frau Staatssekretärin,

vielen Dank für die Übermittlung des Entwurfs des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes (BbgFAG) und die damit gegebene Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir im Interesse der Städte, Gemeinden und Ämter nachfolgend gerne abgeben. Mit einigen Vorbemerkungen haben wir zunächst auf den Beginn des Beteiligungsverfahrens hinzuweisen:

Ihr formelles Schreiben vom 06.07.2010 ging bei uns am 07.07.2010 ein. Bereits am Vortag lagen uns Anfragen aus den Medien vor, die von Ihnen in der Pressekonferenz vom 07.07.2010 informiert wurden, aber offensichtlich schon zuvor Kenntnis vom Entwurf hatten. Dies hat nicht nur bei uns, sondern auch bei den Städten, Gemeinden und Ämtern zu Irritationen geführt, weil die Berichterstattung in den Medien nicht dem entsprach, was im Vorfeld des Gesetzentwurfs als Ziel des Änderungsgesetzes mit unserer Beteiligung im Finanzausgleichsbeirat in Aussicht genommen wurde. Darüber hinaus haben Ihre inhaltlichen Hinweise anlässlich der Pressekonferenz und anlässlich weiterer Veranstaltungen zum Finanzausgleich in den Städten, Gemeinden und Ämtern teilweise ganz erheblichen Unmut ausgelöst. Hintergrund dieses Unmuts sind etliche Botschaften aus den von Ihnen in Ihren Beiträgen verwandten Vortragsfolien, mit denen offensichtlich der Eindruck erweckt werden sollte, das Änderungsgesetz würde

- die Finanzkraft der Kommunen insgesamt durch Erhöhung der Finanzmasse stärken,
- die Inhalte der Koalitionsvereinbarung zu einer verbesserten Finanzausstattung der Kommunen umsetzen,
- die Spürbarkeit der Erfolge der wirtschaftlichen Entwicklung überall im Land garantieren,

- die Kommunen durch eine Stabilisierung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen stärken
und
- die Handlungsspielräume aller Kommunen erweitern,

während der vorliegende Gesetzentwurf und eine diesem zugrunde liegende Proberechnung zeitgleich eine genau gegenläufige Sprache spricht:

Die Steuerverbundmasse und die Verbundmasse der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sollen sinken, in unmittelbarer Folge daraus sollen die Schlüsselzuweisungen sinken und die notwendigen Änderungen zur Aufgabenfinanzierung sollen nicht mittels Finanzierungsverantwortung durch das Land, sondern ohne irgendwelche Kompensation ausschließlich innerhalb der kommunalen Familie herbeigeführt werden und das nicht nur im laufenden Haushaltsjahr, sondern auch für die Jahre 2011 und 2012 und damit für die Jahre, innerhalb derer die Kommunen nach der Entwicklung der tatsächlichen Steuereinnahmen aus Vorjahren und nach den Prognosen der Steuerschätzungen von den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise am Härtesten betroffen sein werden.

Vor diesem Hintergrund kann der Referentenentwurf nach unserer Bewertung, der auch zahlreiche Einwendungen von besonders betroffenen Städten und Gemeinden zugrunde liegen, ohne weitere Verbesserungen nicht auf Akzeptanz stoßen. Vielmehr bedarf es für die Ausarbeitung des in Aussicht genommenen Regierungsentwurfs ergänzender Regelungen und Begründungen. Ansonsten werden Korrekturen im sich anschließenden parlamentarischen Verfahren unverzichtbar. Insoweit haben besonders betroffene Städte und Gemeinden bereits angekündigt, sich auch direkt im parlamentarischen Raum für ihre Belange einsetzen zu wollen, was aus unserer Sicht dann ausdrücklich unterstützt werden wird.

Denn aufgrund der Vereinbarungen im Koalitionsvertrag für die 5. Wahlperiode des Brandenburger Landtages bestehen berechnete Erwartungen der Städte, Gemeinden und Ämter auf Stärkung ihrer Leistungskraft! **Das Zweite Änderungsgesetz zum BbgFAG ist das zentrale Gesetzgebungsverfahren, das diesbezügliche Aussagen des Koalitionsvertrages umsetzen kann. Dort heißt es unter anderem, dass der Finanzausgleich ab 2010 weiterhin eine aufgabengerechte Finanzausstattung gewährleisten und den unterschiedlichen Entwicklungen im Land Rechnung tragen soll!** Im Zeitpunkt des Koalitionsvertrages war bekannt, dass sich die Finanz- und Wirtschaftskrise in den kommunalen Haushalten ab 2010 mit besonderen Härten auswirken wird. Es ist für die Städte, Gemeinden und Ämter nicht hinnehmbar, dass sich das Land der infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise erlittenen Steuereinbrüche durch Weiterreichung des Einnahmedefizits an die Kommunen entledigen und den Kommunen einen Ausgleich ohne zusätzliche Landeshaushaltsmittel interkommunal abverlangen will.

Dies vorausgeschickt müssen wir eine Überarbeitung des Gesetzentwurfs dringend anregen und halten dafür mit folgender Begründung die Berücksichtigung nachfolgender Forderungen für unerlässlich:

I – Kernforderungen zum Referentenentwurf des Zweiten Änderungsgesetzes:

- 1. Einführung einer Regelung, beispielsweise in einer neuen Ziffer 3 des § 3 Abs. 1 BbgFAG, die eine Kompensation der seit 2005 in den Ziffern 1 und 2 verrechneten Verbundquoten sicherstellt und das unter Berücksichtigung von Vorjahren bis einschließlich 2012 in Höhe**

von insgesamt 70 Mio. €

- 2. Streichung des § 3 Abs. 2 BbgFAG mit Rückwirkung zum 01.01.2009 und mit der Folge, dass der so genannte Vorwegabzug zugunsten des Landeshaushalts bereits im laufenden Haushaltsjahr und im symmetrisch noch nicht betrachteten Haushaltsjahr 2009 unterbleibt und damit die jährliche Steuerverbundmasse um 50 Mio. € erhöht.**

Hinweis: Inwieweit für das Jahr 2009 oder auch für die Folgejahre zu späterer Zeit weitere Korrekturen sachgerecht werden, wird das nächste Symmetriegutachten nach § 3 Abs. 5 BbgFAG aufzeigen. Deshalb wird mit der Abschaffung des Absatzes 2 der nachfolgende Absatz 3 entbehrlich. Absatz 4 würde Absatz 2 und Absatz 5 würde Absatz 3.

- 3. Im dann neuen Absatz 2 (jetziger Absatz 4) sollten die Abrechnungsregelungen so ausgeweitet werden, dass bei Zweijahreshaushalten des Landes nachteilige Verwerfungen ausgeschlossen werden. Nachteilige Verwerfungen bestehen für die Städte und Gemeinden derzeit insoweit, als dass negative Verbundabrechnungen nicht auf weitere Folgejahre verschoben werden können, was sich in Zeiten einbrechender Steuereinnahmen bei Abrechnungen aus Vorjahren in einem Volumen von in der Vergangenheit bis zu rund 160 Mio. € als besonders belastend darstellt und mit einer erweiterten Regelung verhindert werden kann.**

II – Begründung:

A - Hinweise und Erläuterungen zum Vorlauf und zur Gesetzesbegründung

Im Vorfeld des Referentenentwurfs wurden Einzelheiten gebotener Veränderungen nach § 21 BbgFAG im Beirat für den Finanzausgleich (nachfolgend: FAG-Beirat) erörtert.

Gegenstand dieser Erörterungen war zu Beginn unter anderem auch die Frage des Umfangs notwendiger Untersuchungen im Sinne des jetzigen § 3 Abs. 4 BbgFAG (so genanntes Symmetriegutachten). Auf unser ausdrückliches Drängen für das Ziel einer Einbeziehung einer umfänglichen Analyse der sozialen Sicherungskosten wurde schließlich ein dementsprechender Gutachtenauftrag an den Finanzwissenschaftler Dr. Dieter Vesper erteilt. Dieser Gutachtenauftrag wurde ohne erneute Beratung und ohne unsere Mitwirkung infolge der Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts Brandenburg vom 15.12.2008 jedoch wieder eingeschränkt. Unser Anliegen zur Einbeziehung sozialer Sicherungskosten beschränkte sich jedoch nicht auf die Sozialhilfekosten, die die kreisfreien Städte infolge der Aufgabenübertragung nach § 97 Abs. 3 Ziff. 1, 2 und 4 SGB XII tragen sollten. Hierfür forderten wir seit jeher eine vollständige Kostenerstattung nach den Grundsätzen kommunalindividueller Konnexität und hatten von daher bereits bei Einführung der Absätze 2 bis 5 in § 4 BbgFAG rechtliche Bedenken vorgetragen, die letztendlich mit den Urteilen vom 15.12.2008 auch bestätigt wurden. Wir wollten vielmehr eine darüber hinausgehende Betrachtung erreichen, weil sowohl die kreisfreien Städte als unmittelbare Aufgabenträger als auch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden als Kreisumlage zahlende Kommunen stetig wachsenden Belastungen ausgesetzt sind, die Korrekturen im Finanzausgleich erfordern. Diese Analyse ist jedoch unterblieben, und damit ist unverändert der Höhe nach nicht quantifiziert, in welcher Größenordnung die Städte und Gemeinden allgemeine Schlüsselzuweisungen zur Aufgabenfinanzierung einsetzen müssen, deren Kosten in der symmetrischen Finanzmittelverteilung nicht dargestellt sind. Dieses Finanzvolumen ist mithin der originären gemeindlichen Aufgabenerfüllung entzogen, obwohl zusätzliche Ausgleichsansprüche innerhalb des Finanzausgleichssystems gegenüber dem Land auch bezüglich bundesgesetzlich geregelter Aufgaben bestehen. Dass hier das Land und der Bund aufgrund der expan-

dierenden Kostenlast in einer besonderen Verantwortung sind, zeigt die mittlerweile eingesetzte Gemeindefinanzkommission auf Bundesebene. Darüber hinaus ist jedoch auch auf Landesebene eine Analyse notwendig. Denn bei dieser geht es um die Frage der Kosten der tatsächlich zu erfüllenden Aufgaben, bei denen die signifikanten Kostensteigerungen im Bereich der sozialen Sicherung nach unserer Einschätzung bisher so gar nicht berücksichtigt wurden.

Insofern fällt auf, dass die Begründung zum Gesetzentwurf dazu lediglich wenige Hinweise aufzeigt und die Vorlaufdiskussion im Beirat genauso wenig beschreibt, wie die Aussicht, hierzu bereits ab Herbst 2010 weitergehende Untersuchungen anzustreben. Insofern regen wir eine Ergänzung der Begründung und sofortige Ergänzungsanalysen dringend an und stehen Ihnen dafür konstruktiv unterstützend zur Verfügung.

Des Weiteren ist im FAG-Beirat von den Vertretungen beider kommunaler Spitzenverbände mehrfach und einvernehmlich auf die Notwendigkeit hingewiesen worden, im Gesetzentwurf die Streichung des Vorwegabzugs von 50 Mio. € vorzusehen und einen Kompensationsbeitrag in der Höhe einzuführen, in der im Jahre 2005 Steuerverbundmittel zugunsten der Verbundmittel aus den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gekürzt wurden. Bis einschließlich 2012 sind nach unseren Berechnungen insgesamt 70 Mio. € auszugleichen. Es verwundert, dass der Gesetzentwurf trotz eindeutiger Voten im FAG-Beirat auf Hinweise zu dieser Diskussion verzichtet. Es mag zwar sein, dass Sie und weitere Vertreter des Landes im FAG-Beirat trotz einer Verantwortung nach § 21 BbgFAG sich noch gehindert sehen, diesbezügliche Empfehlungen der kommunalen Vertreter zu unterstützen, was aus kommunaler Sicht äußerst bedauerlich ist. Jedoch aus unserer Sicht nicht hinnehmbar ist, dass zentrale Fragen und die Ergebnisse diesbezüglicher Diskussionen in der Gesetzesbegründung überhaupt keine Erwähnung finden. Wir regen deshalb eine entsprechende Auseinandersetzung mit diesen Positionen durch Ergänzung der Begründung an.

Und schließlich hat sich der FAG-Beirat infolge der Steuereinbrüche, weiterer Wanderungsbewegungen und Bevölkerungsrückgänge und wachsender sozialer Sicherungskosten auch mit der Frage auseinandergesetzt, ob im horizontalen Finanzausgleich noch Substrat für ein Mehr an bedarfsgerechterer Finanzausstattung besteht, das in einer Veränderung der interkommunalen Verteilung der Finanzmittel gefunden werden kann und das zugleich die jeweilige Steuerkraft der Gemeinde vor dem Hintergrund des Solidargedankens des Finanzausgleichs berücksichtigt. Hierzu gab es ebenfalls etliche Überlegungen und Diskussionen zum Gutachtauftrag und zum schließlich vorliegenden Gutachten. In dieser Diskussion haben wir stets betont, dass das fortzuschreibende Gesetz nur dann aus dem gemeindlichen Bereich zusätzliche Steuern generieren darf, *wenn* dadurch ein ganz überwiegender Anteil an eigener Finanzkraft in denjenigen Städten und Gemeinden verbleibt, die auf Schlüsselzuweisungen nicht mehr angewiesen sind. Wir haben im Hinblick auf hohe Volumen anderer Länder weiter darauf hingewiesen, dass diese Steuerkraft mithin nur in einem kommunalindividuell unteren Volumen (25 %) generiert werden sollte und das generierte Volumen in etwa der Höhe entsprechen sollte, das dem Bedarf weiterer Umverteilungserfordernissen entspricht.

Im Ergebnis dieser Diskussion haben wir einzelne Empfehlungen aus dem Gutachten von Dr. Vesper insoweit ausdrücklich unterstützt, als dass diejenigen Städte und Gemeinden berücksichtigt werden, die von Einwohnerrückgang und Wanderungsbewegungen besonders betroffen sind und die soziale Sicherungskosten in besonderer Weise zu tragen haben. Gleichzeitig sollte sichergestellt werden, dass daraus keine Verwerfungen im Kreisumlagevolumen entstehen, um zusätzliche Belastungen von Städten und Gemeinden auszuschließen, die ihr Gebiet in einem Landkreis haben, in dessen Gebiet auch finanzstarke Städte und/oder Gemeinden liegen.

Diesen diesbezüglichen Empfehlungen und Diskussionen trägt der Gesetzentwurf durchaus Rechnung. Das begrüßen wir. Allerdings fehlen in der Begründung die Darstellung dieses Zusammenhangs und der Hinweis, dass die Einführung des so genannten Demografiefaktors nur ein anfänglicher Lösungsansatz zur Berücksichtigung von Kostenremanenzen sein kann, der zeitnah unter Entwicklung dafür belastbarer Daten auch im Hinblick auf die Anforderungen an einen Flächenansatz weiterentwickelt werden soll. Des Weiteren fehlt uns der Hinweis, dass wir bei unserer bisherigen Unterstützung dieser interkommunalen Verwerfungen *zugleich* die Aufgabe des Vorwegabzugs im Blick hatten, um die Finanzplanung insbesondere derjenigen Städte und Gemeinden nicht zu negieren, die von der beabsichtigten Finanzausgleichsumlage besonders betroffen sind. In diesem Zusammenhang haben wir darüber hinaus darauf hingewiesen, dass die Finanzausgleichsumlage ausschließlich im horizontalen Finanzausgleich verbleiben muss. Dies wird durch den Entwurf auch gewährleistet. Jedoch spricht die Begründung teilweise von „*Landesanteilen am Aufkommen*“, was irritiert und sachlich unzutreffend ist. Auch hierzu mahnen wir Klarstellungen und Ergänzungen zur Begründung an.

Und schließlich regen wir an, der Begründung alle Proberechnungen beizufügen, auf die in der Begründung Bezug genommen wird.

B – Bewertung der einzelnen Änderungen:

1. – Einleitung:

Die Städte und Gemeinden haben derzeit und auch noch in den Folgejahren mit erheblichen Einbrüchen im eigenen Steueraufkommen und im Aufkommen an Schlüsselzuweisungen zu rechnen. Besonders starke Auswirkungen drohen im Jahre 2011. Denn im Jahre 2011 trifft die Finanz- und Wirtschaftskrise die gemeindliche Ebene am Härtesten. Vom Jahr 2009 zu 2010 war ein Einbruch in der Verbundmasse (Steuerverbund und Verbund SoBEZ) von 192 Mio. € zu verkraften. Zum Jahr 2011 droht gegenüber 2009 ein erneuter Einbruch von 211 Mio. €, weil der Rückgang der Verbundmittel im Jahr 2011 gegenüber 2010 um ein weiteres Minus von 19 Mio. € prognostiziert ist. Die Steuerverbundmasse fällt damit nach unseren Berechnungen ungefähr auf das Niveau des Jahres 2005 zurück.

Zeitgleich wirken Verbundabrechnungen aus Vorjahren negativ: In 2008 profitierten die Kommunen noch von Nachzahlungen über rund 43 Mio. € und im laufenden Jahr 2010 immerhin noch von rund 20 Mio. €. Im Jahr 2011 werden infolge der Steuereinbrüche Abzüge in der Verbundmasse von rund 62 Mio. € zu berücksichtigen sein. Diese Abrechnungen und der seit langem umstrittene Vorwegabzug von 50 Mio. € ergeben im Jahresvergleich folgende Summen zur Nettoverbundmasse:

2009: 1.811 Mio. € 2010: 1.596 Mio. € und 2011: 1.496 Mio. €

Diese, im Entwurf des Änderungsgesetzes vorgesehene, Rückentwicklung führt die Nettoverbundmasse nach unseren Berechnungen sogar auf das Niveau des Jahres 2003 zurück, also auf die Basis des Jahres, das aufgrund des seinerzeitigen Einbruchs der Gemeindefinanzen für die damalige Unternehmenssteuerreform mitentscheidend war. Von der Unternehmenssteuerreform können die Städte und Gemeinden jedoch bei einer solchen Entwicklung keineswegs mehr profitieren, so dass hier nicht nur der Bund mit seiner derzeit eingesetzten Gemeindefinanzkommission, sondern auch das Land gefordert ist.

Eine solche Rückentwicklung darf den Städten und Gemeinden auch nicht vor dem Hintergrund zugemutet werden, dass in der Vergangenheit durchaus positive Entwicklungen im gemeindlichen

Steueraufkommen zu verzeichnen waren und ein Teil fehlender Investitionskraft *vorübergehend* durch Mittel zur Konjunkturbelebung nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz des Bundes zur Verfügung steht.

Vor diesem Hintergrund ist unsere, vorstehend unter I Ziff. 1.3 beschriebene, Kernforderung zu sehen, die Ausgleichsregelungen auszuweiten. Dadurch wäre es beispielsweise schon für das Jahr 2011 möglich, die negative Verbundabrechnung mit rund 55 Mio. € je nach Steuerentwicklung um mindestens ein Jahr zu verschieben!

Daneben ist für die Städte und Gemeinden von ganz erheblicher finanzwirtschaftlicher Relevanz, dass sich EU-, Bundes- und Landesrecht weiterentwickeln, *ohne* dass das Land bei seiner Mitwirkung die Anforderungen an die strikte Konnexität achtet und es somit zu neuen, geänderten und höheren Standards oder Aufgaben auf kommunaler Ebene kommt. Beispielhaft sind allein aus jüngerer Vergangenheit folgende Kostenentwicklungen zu beklagen:

- Soziale Sicherungskosten; diese nunmehr zudem auch deshalb, weil sich die Einsparungen des Bundes bei den Sozialkürzungen sowohl kurz- als auch mittel- und langfristig wieder im kommunalen Bereich mit Mehrbelastungen auswirken werden. Allein die Sozial- und Jugendhilfeaufwendungen sind in den letzten Jahren um rund 50 Mio. € gestiegen.
- Kosten für den Katastrophenschutz, die nach einem Konzept des Ministeriums des Innern aus dem Jahre 2009 vom Land zu tragen sind, die nach unserer Befürchtung tatsächlich jedoch über den kommunalen Finanzausgleich finanziert werden sollen. Kostenvolumen in den nächsten Jahren allein rund 22 Mio. € zuzüglich Ausbildungskosten von fortlaufend jährlich rund 400.000 €. Derzeit sind die Kommunen bereits belastet, weil lediglich in den Jahren 2010 und 2011 einmalig Mittel von 500.000 € im Landeshaushalt zur Verfügung gestellt wurden, die nicht ausreichen und für die uns keine Folgeregelung ersichtlich ist. Hinzu kommen die steigenden und weiterhin unterfinanzierten Kosten des Brandschutzes, weil zur Zeit dieser Aufgabenübertragung das strikte Konnexitätsprinzip verfassungsrechtlich noch nicht verankert war, die Kosten jedoch dennoch anfallen.
- Einführung des BOS-Digitalfunks mit Investitionskosten von jährlich rund 2,5 Mio. € zuzüglich Betriebskosten von jährlich weiteren rund 350.000 €
- Weiterführung des ÖPNV, für den nach dem Regionalisierungsgesetz Bundesmittel an die Kommunen weiterzureichen sind. Diese Mittel sind bundesseitig seit 2009 dynamisiert, allerdings wird das Volumen der Dynamisierung nicht an die Kommunen weitergereicht. Allein daraus entstehen den Kommunen bis 2012 Mehrbelastungen von rund 6,5 Mio. € Hinzu kommen weitere Belastungen von rund 50 Mio. € für Ersatzinvestitionen, ohne dass Bund oder Land hierzu Finanzausgaben erteilen.
- Verpflichtung zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie, deren Umsetzungskosten abschließend noch nicht ermittelt sind.
- Veränderungen in der Kindertagesstättenbetreuung, die infolge der zum 01.10.2010 wirksam werdenden Veränderung des Personalschlüssels zu nicht vom Land gegenfinanzierten Mehraufwendungen von jährlich rund 15 Mio. € führen wird.

Diese Entwicklung ist unter Beachtung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg aus gemeindlicher Sicht nicht mehr nachvollziehbar. Denn das Landesverfassungsge-

richt hat den Kommunen *erneut* mit seinen Urteilen vom 15.12.2008 einen kommunalindividuellen Konnexitätsanspruch zuerkannt und die derzeit noch im BbgFAG vorgesehenen Regelungen zur Finanzierung der Kosten nach dem SGB XII für verfassungswidrig erklärt (VfGBbg 66/07 und 68/07 zu § 4 Abs. 2 bis 5 BbgFAG und vgl. weitere Ausführungen vorstehend unter II A). Aus unserer Sicht drohen dem Land vergleichbare Entscheidungen und damit erneute Niederlagen, wenn Städte und Gemeinden beispielsweise gegen das Fünfte Gesetz zur Änderung des Kindertagesstättengesetzes Verfassungsbeschwerde erheben.

Das Land beruft sich nach unsere Kenntnis zwar zur Frage der Konnexität bei Übertragung EU- oder bundesrechtlich determinierter Aufgaben immer noch beispielhaft auf entsprechende Aussagen der seitens des Landes beauftragten Gutachter Zieglmeier oder Ziekow. Diese Aussagen sind jedoch in der Literatur auch zu den Konnexitätsregelungen des Landes Brandenburg längst widerlegt (vgl. beispielsweise Engelken, NVwZ, 10/2010, S. 618).

2. – Zu den relevanten Änderungen im Entwurf zur Zweiten Änderung des BbgFAG:

2.1. - Verbundmasse:

2.1.1 – Vorwegabzug und Volumen der Verbundmasse

Ohne einen für uns aus kommunaler Sicht nachvollziehbaren Grund ist im vormaligen Gesetzgebungsverfahren zum Jahre 2006 ein Vorwegabzug zugunsten des Landeshaushalts in einer pauschal festgelegten Höhe von 50 Mio. € eingeführt und ursprünglich als Konsolidierungsbeitrag der Kommunen zugunsten des Landeshaushalts bezeichnet worden. Dieser Eingriff stellt im Finanzausgleich ein systemfremdes Element dar, das nach unserer Auffassung abgeschafft werden muss. Denn Veränderungen im Aufgabenumfang und im Steueraufkommen sind über die jeweilige Anpassung der Verbundquote in Abhängigkeit der Überprüfungen nach dem jetzigen § 3 Abs. 5 BbgFAG zu regeln.

Der Referentenentwurf sieht die Abschaffung jedoch nicht vor und beruft sich insoweit auf die Ausführungen im Gutachten von Dr. Vesper, nach denen der Vorwegabzug *seinerzeit* aufgrund einer Prognose des Landes zur Steuerentwicklung spätere Verbundabrechnungen zu Lasten der Kommunen verhindern sollte. Allein daraus wird für uns ersichtlich, dass seitens des Landes nicht schlüssig argumentiert und dem Gutachter insoweit auch nicht schlüssig zugearbeitet wurde. Ausschlaggebend für unsere Forderung ist jedoch dessen ungeachtet, dass die proportional „richtige“ Finanzmittelverteilung auch ohne den Vorwegabzug gewährleistet werden kann und deshalb für diese von Anfang an umstrittene Sonderregelung gar keine Notwendigkeit besteht. Uns erschließt sich deshalb nicht, wofür der Vorwegabzug beibehalten werden soll. Uns erschließt sich dies auch nicht aus der Begründung und auch nicht aus dem Gutachten. Denn alles spricht dafür, dass in einem Folgegutachten zu späterer Zeit Nachsteuerungsbedarf seitens des Landes zugunsten der Kommunen bestehen wird, in erster Linie für die bevorstehenden Haushaltsjahre 2010 und 2011.

Darüber hinaus wird die absehbare Entwicklung der kommunalen Finanzausstattung in der Begründung des Gesetzentwurfs aus unserer Sicht nur unvollständig wiedergegeben. Die Aufgabenkosten nach SGB II und SGB XII, die Steuerentwicklung, Veränderungen bereits in Kraft getretener Steuerrechtsänderungen und die Erhöhung von Standards (vgl. insbesondere die vorstehend unter II B 1 angeführten Beispiele) bleiben überwiegend ausgeklammert und damit unbewertet. Es ist deshalb darauf hinzuweisen, dass allein die kreisfreien Städte Fehlbeträge im dreistelligen Millionenbereich darstellen müssen. Und in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden sieht es nicht besser aus,

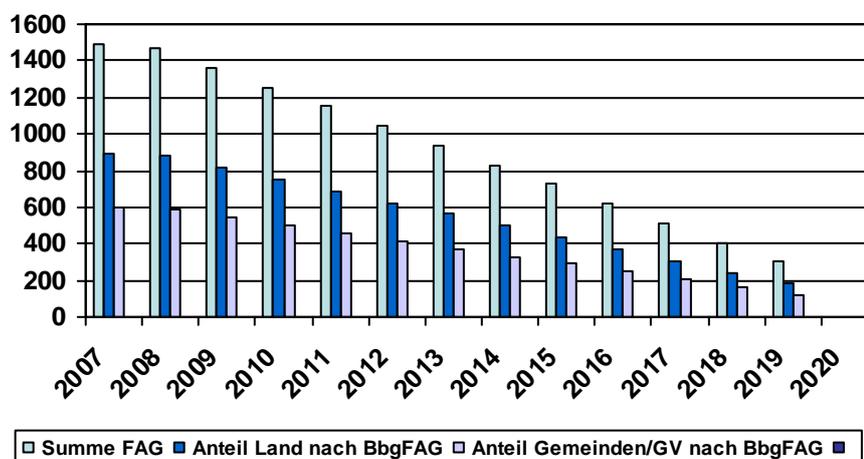
weil diese die ungedeckten Aufwendungen der Landkreise und Ämter durch Umlagen zu finanzieren haben.

Der von uns geforderte Wegfall des ungerechtfertigten Vorwegabzugs sollte den Schlüsselzuweisungen zugeführt werden, und er wird dennoch nicht ausreichen, den fehlenden Finanzbedarf auszugleichen. Deshalb sind zusätzliche Maßnahmen vonnöten und damit auch die im Folgenden dargestellte Korrektur der Verbundmittel der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.

2.1.2. – Berücksichtigung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

Die Verbundmasse wird seit 2005 nach miteinander verrechneten Quoten aus dem Steueraufkommen mit 20 % und aus dem Aufkommen der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 3 FAG (Bund) mit 40 % ermittelt. Diese Verteilung hatte ihre Ursache unter anderem in Feststellungen des Bundes in den *Fortschrittsberichten Aufbau Ost*, nach denen das Land den Kommunen nicht genügend Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zukommen ließ (Mittel Fehlverwendung). Denn die Zuweisungen sollen bis 2019 den starken infrastrukturellen Nachholbedarf decken und zum Abbau unterproportionaler kommunaler Finanzkraft führen. Mit der Erhöhung des SoBEZ-Anteils hat das Land lediglich gegenüber dem Bund einen Verwendungsnachweis erbracht. Gleichzeitig hat das Land jedoch die Steuerverbundquote von ursprünglich 25,3 % auf 20 % abgesenkt und damit die vermeintliche „Erhöhung“ negiert. Mit einem jährlichen Rückgang von gut 40 Mio. € sinken die SoBEZ seit dem Jahre 2008 bis zum Jahre 2020 jährlich auf Null, wie folgende Darstellung zeigt:

Rückgang der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Summe in TMio€):



Trotz dieses Rückgangs sieht der Gesetzentwurf keinen Ausgleich vor. Das Land will offensichtlich aus der Quotenveränderung des Jahres 2005 in Zukunft auf Kosten der Kommunen zusätzliche Einnahmen generieren.

Der den Kommunen in diesem Sinne nach den im Jahre 2005 eingeführten Verrechnungsgrundsätzen zustehende Ausgleichsbetrag beläuft sich für die Jahre bis einschließlich 2010 bereits auf rund 38 Mio. € für das Jahr 2011 und für alle folgenden Jahre bis 2019 auf weitere rund 16 Mio. € pro Jahr.

Hieraus folgt für uns zwingend, dass das Änderungsgesetz Aufstockungsbeträge aus Mitteln des Landeshaushalts mit 70 Mio. € für die Jahre bis einschließlich 2012 enthalten muss. Das vorgesehe-

ne Unterlassen dieses Ausgleichsbetrages halten wir für nicht sachgerecht und wir verweisen auf die Ausführungen im vormaligen Gesetzgebungsverfahren, in dem wir bei Einführung der neuen Quoten bereits auf die Notwendigkeit eines späteren Ausgleichs hingewiesen haben.

2.2. – Veränderungen in der horizontalen Finanzverteilung

Demografiefaktor, Hauptansatzstaffel einschließlich Aufteilung der Schlüsselzuweisungen und Finanzausgleichsumlage

Ergänzend zu unseren einleitenden Ausführungen stellen wir an dieser Stelle noch einmal heraus, dass wir in Anbetracht auskömmlicher Finanzausstattung im FAG-Beirat die im Gesetzentwurf enthaltenen Änderungen dem Grunde nach befürwortet haben und auch weiterhin befürworten, namentlich die

- Berücksichtigung derjenigen Gemeinden, die von Einwohnerrückgang und Wanderungsbewegungen besonders betroffen sind (Demografiefaktor),
- Berücksichtigung der sozialen Sicherungskosten, die von den kreisfreien Städten und von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden über die Kreisumlage zu finanzieren sind (Hauptansatzstaffel und Aufteilung der Schlüsselzuweisungen)

und

- Beteiligung derjenigen Städte und Gemeinden an der horizontalen Finanzverteilung, die aufgrund besonders hohen eigenen Steueraufkommens keinen eigenen Schlüsselzuweisungsbedarf mehr haben (Finanzausgleichsumlage).

Im FAG-Beirat und in unseren Verbandsgremien wurden diese drei Herausforderungen ausführlich und teilweise auch kontrovers diskutiert. Im Ergebnis dieser Diskussionen obsiegte allerdings der Solidargedanke der Städte und Gemeinden, auch in Zeiten zurückgehender Steuereinnahmen mit allen Kräften an Lösungen mitzuwirken, um finanzwirtschaftlichen Zwängen zu begegnen.

Nach Auswertung der dem Gesetzentwurf zugrunde liegenden Proberechnung müssen wir nunmehr feststellen, dass die Wirkungen dieses Lösungsansatzes bezüglich der Einführung einer Finanzausgleichsumlage bereits zum Jahre 2011 umstritten sind, weil, wie ausgeführt, die Aufstockung der Verbundmittel fehlt und zeitgleich das Steueraufkommen auch in den besonders betroffenen Städten und Gemeinden einbricht. Mit den beabsichtigten Änderungen würde sich der horizontale Finanzausgleich zwar einerseits dennoch bedarfsgerechter austarieren lassen. Jedoch werden nicht nur im folgenden Haushaltsjahr sondern auch in der mittelfristigen Finanzplanung Härten prognostiziert, die nur mit einer Aufstockung der Verbundmittel oder alternativ mit Übergangsregelungen vermieden werden können.

Wir beabsichtigen, Einzelheiten dieser Härten noch näher darzustellen und behalten uns deshalb vor, diese Stellungnahme im weiteren Verfahren diesbezüglich noch zu ergänzen. An dieser Stelle sei allerdings bereits erwähnt, dass mit einem Inkrafttreten der Regelungen ab 2011 voraussichtlich der Vollzug etlicher Haushalte gefährdet würde, weil nach einer Einschätzung der Städte und Gemeinden die Erhebungsgrundlagen aus Vorjahren infolge signifikanter Rückzahlungen von Gewerbesteuer Vorauszahlungen keine sachgerechte Berechnungsgrundlage darstellen. Darüber hinaus droht den Städten und Gemeinden ein Bedarf an Kassenkrediten, wenn es bei der vorgesehenen Fälligkeit für die Zahlung der Finanzausgleichsumlage verbleibt. Wir regen deshalb mit Verweis auf

die Fälligkeit der Grundsteuervorauszahlungen dringend an, die Fälligkeit für die Finanzausgleichsumlage nicht, wie vorgesehen, auf den 15., sondern auf den 25. festzulegen.

Für den Fall, dass zum Jahre 2011 keine zufrieden stellende Lösung gefunden werden kann, regen wir an, dass das prognostizierte Finanzausgleichsvolumen einmalig vom Land für 2011 finanziert und die Finanzausgleichsumlage erst zum Jahre 2012 eingeführt wird. Darin sehen wir für alle Ebenen zwei Vorteile:

- Bereits in 2011 könnten der Demografiefaktor und die höhere Hauptansatzstaffel für die kreisfreien Städte eingeführt werden, ohne dass die finanzstärkeren Städten und Gemeinden die Finanzausgleichsumlage unvorbereitet trifft.
- Die nach 2011 generierte Finanzausgleichsumlage steht im horizontalen Finanzausgleich längerfristig so lange zur Verfügung, wie hierfür sachgerechte Umstände vorliegen.

Des Weiteren regen wir an, in § 17a Abs. 3 nach den Worten „*an das Land*“ die Worte „*zur Weiterleitung an die Kommunen*“ einzufügen und im gleichen Absatz oder an anderer Stelle klarzustellen, dass diese Weiterleitung nicht nur an die Landkreise, sondern über die in § 16 gefundene (Übergangs- bzw. Umweg-) Lösung auch an die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Städte und Gemeinden zu erfolgen hat. Ansonsten kann nicht mit Akzeptanz vermittelt werden, dass die Regelungen tatsächlich ausschließlich dem Ziel der weiteren Austarierung des horizontalen Finanzausgleichs dienen. Vielmehr könnte der Eindruck bleiben, die von Schlüsselzuweisungen unabhängigen Städte und Gemeinden müssten an das Land zahlen beziehungsweise an den Ausgleichsfonds zur Stärkung der „*Armen*“, wie auch in den Medien vermittelt.

Des Weiteren sollte in der Begründung festgestellt werden, dass die Übergangs-/Umwegregelung (Verrechnung mit Mitteln des § 16) nur so lange Bestand haben soll, bis eine unmittelbare Abrechnung rechtstechnisch sicher ausgestaltet werden kann. Insoweit käme eine entsprechende alternative Regelung schon im jetzigen Änderungsgesetz nach dem Vorbild des Landes Mecklenburg-Vorpommern in Betracht, wenn die Einführung der Finanzausgleichsumlage, wie vorstehend vorgeschlagen, auf das Jahr 2012 verschoben würde.

Schließlich schlagen wir vor, in der Begründung eine Musterberechnung aufzunehmen, die beispielhaft darstellt, wie sich die Finanzausgleichsumlage kommunalindividuell im Vergleich zur jetzigen Rechtslage finanzwirtschaftlich auswirken wird. Denn nach unserer Einschätzung sind auch hierzu in den Medien Überzeichnungen dargestellt worden, die möglicherweise zu Fehleinschätzungen in der Bewertung geführt haben.

2.3. - Zentrenförderung:

Der Gesetzentwurf enthält zur umstrittenen Zentrenförderung (steuerkraftunabhängige Festbetragsförderung) keine Änderung, weil bisher noch keine mehrheitsfähige Alternative entwickelt werden konnte. Der Bedarf einer Änderung soll nunmehr davon abhängig gemacht werden, welche Ergebnisse die derzeit laufende Evaluation aufzeigen wird. Wir werden darauf nach Vorliegen des Evaluationsberichtes erneut zurückkommen und verzichten deshalb an dieser Stelle auf weitere Ausführungen. Wir weisen lediglich darauf hin, dass hierzu im nächstfolgenden Gesetzgebungsverfahren für die Jahre ab 2013 Handlungsbedarf gesehen wird.

2.4. - Kreisumlage: Genehmigungspflicht

Zur Begrenzung der aus gemeindlicher Sicht vielfach nicht mehr nachvollziehbaren Kreisumlageentwicklung wird mit der Fortschreibung des BbgFAG eine gesetzliche Regelung für geboten angesehen, die wieder die Genehmigung der Festsetzung der Kreisumlage durch die Kommunalaufsichtsbehörde vorsieht. Diese Forderung haben wir in den Diskussionen im Finanzausgleichsbeirat wiederholt gestellt, allerdings findet sich dazu im Entwurf keine Änderung und auch in der Begründung wird hierauf nicht eingegangen. Den Grund vermuten wir hier im gegenteiligen Votum der übrigen Beteiligten im FAG-Beirat. Dies ist jedoch für uns kein Grund, darauf im Gesetzgebungsverfahren nicht einzugehen. Dabei heben wir ausdrücklich hervor, dass die Einführung der Doppik zu einer neuen Darstellung der Haushaltswirtschaft führt und insoweit in Zukunft transparentere Darstellungen der Haushaltslage vorliegen werden, die ein entsprechendes Genehmigungsverfahren vereinfachen werden.

2.5. – Einführung einer Regelung zur Begrenzung von Umlagepflichten

Wir haben von Städten und Gemeinden Hinweise erhalten, nach denen Umlageverpflichtungen (Kreisumlage oder/und Amtsumlage) der Höhe nach die Höhe des Anspruchs auf Schlüsselzuweisungen überschreiten, wodurch ein gemeindliches Haushalten nicht nur erschwert, sondern mit der Folge gefährdet wird, dass freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben praktisch nicht mehr erfüllt und pflichtige Aufgaben nur noch mit Kassenkrediten finanziert erfüllt werden können. Vor diesem Hintergrund regeln wir an, im BbgFAG eine Begrenzung der Umlagepflichten vorzusehen, die derartige Härten verhindert.

2.5. – Übrige Änderungen und Ergänzungen:

Zu § 16 – Ausgleichsfonds:

Zunächst verweisen wir zur Vermeidung von Wiederholungen auf die vorstehenden Ausführungen unter B II 2.2, letzter Absatz zu § 17a, die gleichermaßen zu § 16 relevant sind.

Aufgrund des Umstandes, dass die Finanzausgleichsumlage nach derzeitigem Prüfungsstand rechtsicher nur über eine Verrechnungslösung eingeführt werden kann, haben wir keine Bedenken, die Schlüsselzuweisungen um die eingeschätzte Finanzausgleichsumlage zu erhöhen und die tatsächlich gezahlte Finanzausgleichsumlage dem Ausgleichsfonds zuzuführen, *wenn* der Einführungszeitpunkt für die Umlage nicht, wie von uns vorstehend vorgeschlagen, auf das Jahr 2012 verschoben wird. Der Umstand, dass im Ausgleichsfonds infolge von Abweichungen zwischen Prognose und tatsächlicher Umlage Differenzen entstehen, ist aus unserer Sicht bis zu einer Änderung hinzunehmen und hat gleichzeitig den Vorteil, dass sich beispielsweise die Rückzahlung von Gewerbesteuvorauszahlungen zeitnah Umlage senkend auf die betroffenen Städte und Gemeinden auswirken wird.

Grundsätzlich haben wir zum Ausgleichsfonds nicht nur in der Vergangenheit, sondern auch für die Zukunft die Vorstellung, dass dieser ausschließlich Härten zurücknehmen soll, die infolge des Finanzausgleichs und/oder infolge unvorhergesehener kommunalindividueller Besonderheiten entstehen. Denn in solchen Fällen kann nur mit Einzelhilfen die Grundausstattung zur Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben sichergestellt werden.

Im Übrigen ist der Ausgleichsfonds für uns kein Fonds zur Finanzierung von landesseitig festgelegten Aufgaben und schon gar kein Fonds zur Beförderung einer Aufgabenwahrnehmung, die aus Landessicht mit Priorität bewertet wird oder/und mit der das Land auf Kosten kommunaler Ver-

bundmittel Konnexitätspflichten zu umgehen versucht. Vor diesem Hintergrund legen wir erneut Wert auf die Feststellung, dass die aus kommunaler Sicht notwendigen Aufgaben stets unter dem Gesichtspunkt der jeweiligen Aufgaben- und Kostenverantwortung zu würdigen sind und insoweit das Land insbesondere im Bereich des Brand- und Katastrophenschutzes dringend gefordert ist, auch mit eigenen Haushaltsmitteln Finanzierungsverantwortung zu übernehmen. Wir halten es vor diesem Hintergrund für unerlässlich, dass hierzu in § 16 eindeutige Regelungen getroffen werden. Diese könnten einerseits darin bestehen, dass das Land mit einer eigenen Förderung außerhalb des BbgFAG handelt und Zweckbindungen in § 16 unterlässt. Neue Förderregelungen außerhalb des BbgFAG widersprechen jedoch dem von uns geforderten und im Gesetz eingeführten Umschichtungsgebot des § 4 Abs. 1 BbgFAG. Als Kompromiss für diesen Konflikt sehen wir daher derzeit nur eine Ergänzung des § 16 BbgFAG insofern als Lösung an, als dass hierfür entsprechende Aufstockungsmittel des Landes zusätzlich eingestellt werden. Ohne eine Beteiligung des Landes ist die Zweckbindung selbst für den Brand- und Katastrophenschutz nicht sachgerecht. Gleiches gilt für Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung oder sonstige Aufgaben.

Bezüglich der Mittel für das Schuldenmanagement für die Aufgabenträger der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung regen wir eine Ergänzung der Begründung an: Es sollte ausgeführt werden, dass die gutachtlichen Aussagen landesseitig kritisch überprüft wurden, wenn dem so ist, wovon wir ausgehen wollen. Dann sollte weiter ausgeführt werden, dass die Schuldenhilfe nicht nur degressiv ausgestaltet ist, sondern tatsächlich in 2012 ausläuft und ab 2013 nicht fortgeführt werden wird. Es ist für die betroffenen Städte und Gemeinden von hoher Priorität, in diesem Aufgabenbereich endlich finanzwirtschaftliche Klarheit zu bekommen, zu denen auch verlässliche Grundlagen gehören, ab 2013 gegebenenfalls nachhaltige Alternativen in den betroffenen Verbänden anzustreben, die ohne weitere Schuldenhilfen zeitlich früher zur Leistungsfähigkeit der Verbände führen können.

Sonstiges:

Zu den weiteren Änderungen haben wir derzeit keine besonderen Anregungen oder Hinweise, die nicht bereits im FAG-Beirat erörtert und einvernehmlich Eingang in den Referentenentwurf gefunden haben, wie beispielsweise die Ausweitung der Regelungen zum Steuerverbund bezüglich des Ausgleichsbetrages für die Kfz-Steuer.

Wir weisen jedoch darauf hin, dass wir uns entschieden gegen Ergänzungen des BbgFAG wenden werden, falls solche im Verfahren noch eingebracht werden, wenn sie den Interessen der Städte und Gemeinden widersprechen. Beispielhaft anführen möchten wir an dieser Stelle die landesseitig allgemein bestehenden „*Begehrlichkeiten*“, aus Mitteln des § 16 profitieren zu können. Diese Begehrlichkeiten sollen derzeit dem Vernehmen nach seitens des Ministeriums des Innern insoweit bestehen, als dass kommunale Verbundmittel über den § 16 als Prämien für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse zur Verfügung gestellt werden sollen. Betroffen von derartigen Vorstellungen sind möglicherweise auch die Ämter. Denn der Koalitionsvertrag enthält die Aussage, es solle geprüft werden, ob auf die übergemeindliche Organisationsform der Ämter verzichtet werden kann. Wir raten deshalb an dieser Stelle rein vorsorglich und ganz eindringlich davon ab, im Vorgriff auf Erkenntnisse aus einer Evaluation der Gemeindestrukturreform gemeindliche Mittel zu binden, um landesseitige Einzelvorstellungen zur jetzigen Zeit über das BbgFAG durchzusetzen! Falls der Gesetzentwurf der Landesregierung dennoch diesbezügliche Regelungen aufgreifen sollte, werden wir diesen mit einer ausführlichen Begründung, auf die an dieser Stelle noch verzichtet wird, entgegenreten!

Im Übrigen bitten wir um erneute Beteiligung, sobald der Gesetzentwurf der Landesregierung erarbeitet ist, damit wir und rechtzeitig zu erfolgten Änderungen erneut äußern können.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, written in a cursive style. The name 'Karl-Ludwig Böttcher' is clearly legible, with a large, stylized initial 'B'.

Karl-Ludwig Böttcher