



┌ Städte- und Gemeindebund Brandenburg, Stephensonstr. 4, 14482 Potsdam

Landtag Brandenburg
Ausschuss für Haushalt und Finanzen
Herrn Vorsitzenden Ludwig Burkardt
Mitberatung: Ausschuss für Inneres

ausschließlich per eMail

annegret.markowski@landtag.brandenburg.de

└ solveig.herrmannsen@landtag.brandenburg.de

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: 2012-10-23
Aktenzeichen: 916-02

Auskunft erteilt: Joachim Grugel

Anhörung nach § 81 Abs. 2 Satz 1 GOLT in der 41. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen zum Dritten Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes - Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 5/5964)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Ausschussmitglieder,

wir danken Ihnen für die Übermittlung des Entwurfs eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes (nachfolgend BbgFAG) nach dem Stand des Gesetzentwurfs der Landesregierung und für Ihre Einladung zur Anhörung am 25.10.2012, an der wir gerne teilnehmen.

Mit dem beabsichtigten Gesetz soll das BbgFAG vom 29.06.2004 nunmehr bereits zum fünften Male geändert werden und dies wiederum ohne strukturelle Verbesserungen des Finanzverbundes zugunsten der kommunalen Finanzausstattung. Insofern möchten wir zu Beginn unserer Stellungnahme zunächst diejenigen Ausgleichsregelungen benennen, zu denen wir im parlamentarischen Verfahren den dringendsten Handlungsbedarf sehen, den vorliegenden Gesetzentwurf zu ändern und damit für eine verfassungskonforme Ausgestaltung des Änderungsgesetzes zu sorgen:

I - Vorbemerkung:

Hinweis auf die unterlassene Beteiligung des Beirates zur Vorbereitung des Gesetzentwurfs:

Eingangs müssen wir im Hinblick auf eine verfassungsrechtliche Prüfung des Gesetzentwurfs an dieser Stelle auch gegenüber dem Landtag darauf hinweisen, dass die Landesregierung es unterlassen hat, den Beirat für den kommunalen Finanzausgleich (im Folgenden: Beirat) am Gesetzentwurf gemäß § 21 Abs. 2 BbgFAG zu beteiligen. Damit ist vorliegend die gesetzlich verpflichtend vorgesehene Beratung der Landesregierung in Fragen der Bedarfsgerechtigkeit der Finanzausstattung von Land und Kommunen und zur Ausgestaltung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanz-

ausgleichs, bei der Nachweisführung zur symmetrischen Verteilung der Finanzmittel zwischen dem Land und den Kommunen sowie bei der Überprüfung der Finanzkraftverhältnisse zwischen den kommunalen Ebenen *vollständig unterlassen worden*. Diese Unterlassung ist aus unserer Sicht nicht nur aus rechtsförmlichen Gründen zu beklagen. Sie ist auch deshalb zu beklagen, weil es dem Beirat und damit den kommunalen Spitzenverbänden trotz der Entschließung des Landtages vom 16.12.2010 (DS 5/2566) unmöglich gemacht wurde, die seit Januar und März 2012 vorliegenden Gutachten

- *„Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben - Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg - Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH, Junkernheinrich, Boettcher, Holler, Brand - Bottrop Januar 2012 (im Folgenden: Gutachten Junkernheinrich)“*

und

- *„Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg © Lenk | Hesse | Woitek - Leipzig, März 2012 (im Folgenden: Gutachten Lenk)“*

entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag aus § 21 Abs. 2 BbgFAG zu erörtern und auf der Grundlage der Gutachten Empfehlungen für den Gesetzentwurf zu geben.

Zudem hat die Landesregierung nach Abnahme der Gutachten auch im Übrigen keinen Gestaltungswillen zur gebotenen Veränderung der Finanzmittelverteilung zugunsten der kommunalen Ebene offenkundig gemacht, so dass wir Sie und alle weiteren Mitglieder des Landtages bereits mit unserem Schreiben vom 16.04.2012 gebeten haben, auf die Landesregierung Einfluss im Sinne Ihrer Landtagsentschließung zu nehmen. Denn auch seitdem rechnen die Kommunen mit einer Änderung der Rechtslage, insbesondere zur Erhöhung ihrer Finanzausstattung, wie sie nunmehr auch gutachtlich empfohlen wird.

Trotz unseres Schreibens wurde der Beirat nicht einberufen. Stattdessen überraschte das Ministerium der Finanzen inmitten der Sommerpause mit der Anforderung unserer Stellungnahme zu diesem Gesetzentwurf innerhalb einer Frist von weniger als einem Monat und mit der Begründung, eine längere Frist und eine Beiratsbefassung seien wegen des Zeitlaufes der parlamentarischen Beratungen zum Landeshaushalt nicht möglich, ein für uns nach mehrmonatigem Bekanntsein der Gutachten nicht nachvollziehbarer Einwand.

Dies vorausgeschickt sehen wir für den Landtag zur Entscheidung über den Gesetzentwurf folgenden Beschlussbedarf:

II - Parlamentarischer Beschlussbedarf zum Gesetzentwurf:

- 1. Bereitstellung eines landesseitigen Aufstockungsbetrages für den kommunalen Finanzausgleich aus Haushaltsmitteln des Landes zur Entwicklung und Finanzierung eines neu einzuführenden Soziallastenansatzes,**
- 2. Erhöhung der Verbundquote nach § 3 Abs. 1 Ziff. 1 BbgFAG auf mindestens 21,427 % gemäß dem Gutachten Junkernheinrich,**

3. **weitere Erhöhung der Verbundquote nach § 3 Abs. 1 Ziff. 1 BbgFAG zur Kompensation des Rückgangs der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 3 FAG (im Folgenden SoBEZ) in der Höhe, in der das Land seit dem Rückgang der SoBEZ im Jahre 2006 einseitig allein infolge der Wirkungen der Quotenverrechnung profitiert, und zwar bis 2012 mit mittlerweile 70 Mio. € und mit weiteren 32 Mio. € nach dem Entwurf des Landeshaushaltes 2013/2014 (vgl. nachfolgende Tabelle 1 auf S. 11),**
4. **vollständiger Wegfall des Vorwegabzuges nach § 3 Abs. 2 BbgFAG, der als kommunaler Beitrag zur Konsolidierung des Landeshaushalts eingeführt wurde,**
5. **Einführung eines Rundungsmaßstabes für die Durchschnittshebesatzberechnung nach § 9 BbgFAG,**
6. **Ausweitung des so genannten Demografieansatzes nach § 20 BbgFAG,**
7. **Entschließung des Landtages, die die Landesregierung auffordert, dem Landtag noch in 2013 einen Gesetzentwurf zur sodann sechsten Änderung des BbgFAG vorzulegen,**

mit dem mit Wirkung ab dem Haushaltsjahr 2013 in Höhe des landesseitig bereitzustellenden Aufstockungsbetrages nach vorstehender Ziff. 1. ein Soziallastenansatz vorgesehen wird,

und

mit dem des Weiteren die aus den *Gutachten Junkernheinrich und Lenk* zu ziehenden Schlussfolgerungen umgesetzt werden, insbesondere diejenigen, die sich auf den Demografieansatz, den Flächenansatz, den Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren, die relative Mindestausstattung und den Ausgleichsfonds beziehen.

Die Notwendigkeit der von Ihnen seitens der Städte, Gemeinden und Ämter erwarteten parlamentarischen Entscheidungen begründen wir Ihnen wie folgt:

Zu 1.: Bereitstellung eines Aufstockungsbetrages für einen Soziallastenausgleich:

Für die Aufgabenträger der Sozial- und Jugendhilfe fordern wir die Bereitstellung eines angemessenen Aufstockungsbetrages für den kommunalen Finanzausgleich aus Haushaltsmitteln des Landes zur Entwicklung und Finanzierung eines neu einzuführenden Soziallastenausgleichs.

Wir quantifizieren diesen Ansatz an dieser Stelle aus Gründen der von drei kreisfreien Städten erhobenen Verfassungsbeschwerde, auf die wir im Weiteren noch eingehen werden, ausdrücklich nicht! Wir stellen aber gleichsam ausdrücklich fest:

Ein neuer Soziallastenausgleich kann und darf nicht aus dem derzeit geregelten Verteilungssystem finanziert werden. Zu diesem System gehört unter anderem der bisherige und von uns stets kritisierte Vorwegabzug. Dieser Vorwegabzug ist der kommunalen Ebene als Liquiditätsvolumen zur Konsolidierung des Landeshaushaltes mit Hinweis auf verschiedenste Prognosen, auf die wir unter Ziff. 4. noch näher eingehen werden, entzogen worden. Ein Wegfall des Vorwegabzuges bewirkt mithin lediglich eine Rückgabe von Liquidität an die Kommunen, ohne tatsächlich eine substantielle Erhöhung des Finanzverbundes zu bewirken!

Diese Feststellung wird mit den Berechnungen zur symmetrischen Verteilung der Finanzmittel im *Gutachten Junkernheinrich* und in der Analyse für die Jahre 2005 bis 2008 „*Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs, Dieter Vesper, Berlin, September 2009 (im Folgenden: Analyse Vesper*“, die allen Landtagsabgeordneten zur Verfügung steht, nachgewiesen.

Des Weiteren wird im *Gutachten Junkernheinrich* nachgewiesen, dass schon das derzeitige Verteilungssystem zugunsten des Landeshaushaltes bzw. zulasten der kommunalen Haushalte ausgestaltet ist, worauf wir nachfolgend unter Ziff. 2 noch näher eingehen werden. Allein damit wird bereits belegt, dass der Anstieg der Sozial- und Jugendhilfeaufwendungen nicht aus dem System interkommunaler Verteilung von Finanzmitteln finanziert und damit sozusagen aus dem System „*gequetscht*“ werden kann. Denn der Anstieg dieses, überwiegend bundesgesetzlich normierten, Aufwandes hat bereits die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben verdrängt (vgl. *Gutachten Junkernheinrich u.a. Nr. 142 ff. und dort auch Abb. 10*).

Deshalb ist das Land verpflichtet, einen nennenswerten Aufwuchs des Aufwandes für Sozialausgaben (-auszahlungen) mit zusätzlichen Mitteln im Finanzausgleich aus eigenen Haushaltsmitteln zu finanzieren. Hierauf haben wir bereits in der Anhörung zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des BbgFAG hingewiesen und verweisen zur Vermeidung von Wiederholungen insoweit auf die Ihnen bekannte Stellungnahme in der Anhörung vom 28.10.2010 mit anschließender Ergänzung vom 16.11.2010.

Seinerzeit sind Sie in Übereinstimmung mit unserer Auffassung davon überzeugt gewesen, dass die vom Ministerium der Finanzen veranlasste Außerachtlassung der Analyse der Soziallasten im insoweit zurückgenommenen Gutachtenauftrag *Analyse Vesper* nicht sachgerecht war. Ansonsten hätten Sie keinen Grund gehabt, gegenüber der Landesregierung mit einer Landtagsentschließung eine sofortige Neubegutachtung insbesondere der Sozialausgaben (-auszahlungen) einzufordern, die nun bereits seit Beginn dieses Jahres vorliegt.

Zudem liegt inzwischen auch eine Entscheidung zur entsprechenden Einstandspflicht des Landes gegenüber den Kommunen vor: Wir verweisen insoweit wegen vergleichbarer Ausgangs- und Rechtslage auf das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 30.01.2012 (VGH N 3/11). Der VGH hat angesichts der stark gestiegenen Sozialausgaben die Regelungen zur Finanzausgleichsmasse und zu den Schlüsselzuweisungen des Landesfinanzausgleichsgesetzes für unvereinbar mit der Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz erklärt.

Der VGH hat in seiner Entscheidung unter anderem ausgeführt, dass dem Land gegenüber der Forderung der Kommunen auf Gewährung zusätzlicher Finanzmittel eine Berufung auf das Bestehen rechnerischer Verteilungssymmetrie abgeschnitten ist, wenn die Kommunen unter finanziellen Schwierigkeiten leiden, die maßgeblich auf eine signifikant hohe und von ihnen selbst nur begrenzt beeinflussbare Kostenbelastung aus staatlich zugewiesenen Aufgaben zurückzuführen ist.

In diesen Fällen habe das Land einen angemessenen Beitrag zur Bewältigung der kommunalen Finanzprobleme zu leisten, weil das Land im Hinblick auf die Kosten aus staatlich zugewiesenen Aufgaben über Einwirkungsmöglichkeiten verfügt, die den Kommunen selbst nicht zur Verfügung stehen. In diesem Sinne führt der VGH aus, dass das Land landesrechtliche Aufgabenzuweisungen kraft eigener Gestaltungsmacht aufheben oder kostensenkend abändern und bei bundesrechtlich zugewiesenen Aufgaben von seinen politischen Mitwirkungsrechten im Bund Gebrauch machen kann. Ein hinreichender Anreiz hierfür, so der VGH in Übereinstimmung mit dem Niedersächsi-

schen Staatsgerichtshof, bestehe für das Land jedoch nur dann, wenn die Kosten einer Untätigkeit jedenfalls anteilig auch dem Land selbst zur Last fallen.

Eine entsprechende Finanzierung sei dem Land auch möglich, so der VGH im Weiteren, weil das Land – ausgabenseitig – weiterreichende haushaltspolitische Gestaltungsspielräume hat, während die Haushalte der Kommunen in zahlreiche Klein- und Kleinthaushalte zerfallen. Zudem sei das Land in seiner Aufgabenwahrnehmung vergleichsweise weniger fremdbestimmt als die Kommunen, deren Leistungserbringung ganz maßgeblich durch die Erfüllung staatlich vorgegebener Aufgaben und Standards geprägt ist, was im Übrigen auch mit dem *Gutachten Junkernheinrich* ausgeführt wird.

Eine vergleichbare Entscheidung droht dem Landtag Brandenburg infolge der Verfassungsbeschwerde der kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder). Denn auch in Brandenburg sind die Ausgaben für die Sozial- und Jugendhilfe signifikant gestiegen:

Mit anhaltend steigender Tendenz verzeichneten die Aufgabenträger einen Aufwuchs für die soziale Sicherung allein von 2000 bis 2009 um 289 % auf 973 Mio. € und für die Kinder- und Jugendhilfe im gleichen Zeitraum um 34 % auf 709 Mio. € (vgl. *Junkernheinrich Nr. 161 ff und dort auch Abb. 11*). Dieser Aufwuchs hat kommunale Selbstverwaltungsaufgaben verdrängt, worauf *Junkernheinrich* an zitiertem Stelle ebenfalls zutreffend hinweist.

Zusammengefasst wird von uns festgestellt, dass nunmehr eine parlamentarische Entscheidung dahingehend zu treffen ist, mit welchem Volumen sich das Land am signifikanten Aufwuchs der Sozial- und Jugendhilfeausgaben (-auszahlungen) der Kommunen zu beteiligen hat. Aufgrund des laufenden Verfassungsbeschwerdeverfahrens der kreisfreien Städte quantifizieren wir den erwarteten Aufstockungsbetrag an dieser Stelle ausdrücklich nicht. Denn die Einstandspflicht haben wir in unserer Stellungnahme gegenüber dem Verfassungsgericht dem Grunde nach benannt und wir müssen derzeit die Entscheidung des Verfassungsgerichts abwarten.

Dieses Abwarten ist jedoch den Landtagsabgeordneten für ihre Entscheidung nicht zuteil. Denn Ihnen obliegt es mit Ihrer Landtagsentscheidung, auf den genannten Aufwuchs der kommunalen Lasten zu reagieren, weil das Land eine Beobachtungspflicht und bei Bedarf, wie vorliegend, auch eine Anpassungspflicht im kommunalen Finanzausgleich hat, worauf der VGH in oben genannter Entscheidung ebenfalls zutreffend hingewiesen hat.

Die vorstehenden Ausführungen sollen Ihnen zugleich verdeutlichen, dass ein Sozillastenausgleich auch aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht aus Mitteln des zu überführenden Vorwegabzuges finanziert werden darf. Diese Mittel müssen vielmehr für die *Wiederbelebung* kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben zur Verfügung stehen.

Zur Verdeutlichung dieser Einzelheiten verfolgen wir gemeinsam mit dem Landkreistag Brandenburg im Gesetzgebungsverfahren (Landeshaushalt/BbgFAG) die Einführung eines Sozillastenausgleichs.

In diesem Sinne hat der Beirat für das parlamentarische Verfahren soeben noch folgende Position entwickelt:

Position des Beirates vom 16.10.2012 für einen Soziallastenausgleich:

- 1. Der Beirat spricht sich einvernehmlich für einen besonderen Soziallastenausgleich im BbgFAG, der auf der Grundlage des Berichts seiner Arbeitsgruppe vom 11. Oktober 2012 zu entwickeln ist, aus.** Der Bericht schlägt als Gestaltungsansätze vor:
 - gegebenenfalls eine quantitative Ergänzung des geltenden Soziallastenausgleichs nach § 15 BbgFAG für den Bereich des SGB II (über die vom Bund bereit gestellten Hartz IV – Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen hinaus),
 - einen Sonderlastenausgleich für den Bereich der Hilfen zur Erziehung (SGB VIII /Kinder- und Jugendhilfe).

- 2. Zur Finanzierung des Soziallastenausgleiches fordern die kommunalen Vertreter im Beirat die Bereitstellung zusätzlicher Mittel des Landes (über die dem Gesetzentwurf der Landesregierung - Landtags-Drucksache 5/5964 - zugrunde liegenden Ansätze des Landeshaushaltes 2013/2014 hinaus).**
 - Der LKT regt an, im Dritten Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes (Landtags-Drucksache 5/5964) einen weiteren Soziallastenausgleich zum SGB II/zu den HzE zu regeln, gegebenenfalls mit Wirkung ab 2014, und dafür mindestens die im Landeshaushalt 2013/2014 schon beabsichtigte weitere Verringerung des Vorwegabzugs in 2014 (10 Mio. Euro) sowie zusätzlich aus Landesmitteln 10 Mio. Euro einzusetzen.
 - Der StGB stellt fest, dass die Mittel eines wegfallenden Vorwegabzugs nur zur Überführung in die allgemeinen Schlüsselzuweisungen zur Verfügung gestellt werden dürften, weil der gebotene neue Soziallastenausgleich aufgrund der Entscheidung des VGH Rheinland-Pfalz vom 30.01.2012 (VGH N 3/11) wegen vergleichbarer Rechts- und Ausgangslage vom Land zu finanzieren sei. Mischfinanzierte Ansätze und Quantifizierungsvorschläge könne der StGB derzeit nicht unterstützen, weil der Entscheidung des Verfassungsgerichtes des Landes Brandenburg zu den diesbezüglich erhobenen Verfassungsbeschwerden von drei kreisfreien Städten nicht vorgegriffen werden sollte.

- 3. Frau Staatssekretärin Trochowski sieht hingegen ausschließlich die Möglichkeit und Notwendigkeit einer Finanzierung des Soziallastenausgleichs auf horizontaler Ebene des Finanzausgleichs (im Rahmen der dem Gesetzentwurf der Landesregierung - Landtags-Drucksache 5/5964 - zugrunde liegenden Ansätze).** Sie verweist dabei auf die Stärkung der Finanzausgleichsmasse durch die von der Landesregierung ab 2013 vorgesehene Verringerung des sog. Vorwegabzugs nach § 3 Abs. 2 BbgFAG. Darüber hinaus geht sie davon aus, dass sich die Kommunen – wie im Kommunalen Finanzausgleich auf horizontaler Ebene angelegt – untereinander solidarisch zeigen.

- 4. Aufgrund der unterschiedlichen Positionen im Beirat zur Finanzierung eines Soziallastenausgleichs konnte bisher noch keine abschließende Verständigung über seine Ausgestaltung erzielt werden. Für den Fall einer Bereitstellung der von der kommunalen Seite geforderten zusätzlichen Mittel besteht Einigkeit im Beirat, die Formulierung eines Soziallastenausgleichs auf der Grundlage der bisher in der Arbeitsgruppe entwickelten Modelle und Gestaltungsansätze kurzfristig fortzuentwickeln.**

Das vorstehend wiedergegebene Erörterungsergebnis verdeutlicht einmal mehr, dass das Ministerium der Finanzen bzw. die Landesregierung derzeit nichts dazu beitragen, die verfassungsrechtlich geforderte Anpassungspflicht im kommunalen Finanzausgleich durch Haushaltsmittel des Landes im Sinne der vorstehend genannten VGH-Entscheidung zu erfüllen. Und weil eine Finanzierung des Soziallastenausgleichs aus dem System der (horizontalen) Finanzmittelverteilung auch mit dem aus dem Wegfall des Vorwegabzuges resultierenden Finanzvolumens ausscheidet, konnten im Beirat die dafür notwendigen Indikatoren (noch) nicht entwickelt werden.

Aufgrund der Ergebnisse der Arbeitsgruppe und aufgrund der Darlegungen im *Gutachten Lenk*, zu dem im Anschluss an die Anhörung zu diesem Gesetzentwurf auch der am *Gutachten Lenk* beteiligte Gutachter Mario Hesse angehört werden soll, sehen wir jedoch Ansätze, sachgerechte Indikatoren noch kurzfristig finden zu können, sobald das zur Verfügung gestellte Finanzvolumen bekannt ist.

Dabei muss das landesseitig zur Verfügung zu stellende Finanzvolumen bei weitem ein Mehr als beispielsweise das in Rede stehende Volumen von 10 Mio. € darstellen. Denn einerseits könnte das Land mit einem so geringen Ansatz seine Anpassungspflicht zur Mitfinanzierung der signifikant gestiegenen Sozialausgaben (-auszahlungen) gar nicht erfüllen. Und andererseits ließe sich im Hinblick auf die Gesamtausgaben ein nur gering dotierter neuer Ansatz ausgleichsrechtlich gar nicht rechtfertigen.

Und schließlich mögen Sie als Mitglieder des Landtages auch aufgrund des Vorlaufs erkennen, dass die Finanzierung eines Soziallastenausgleichs gar nicht mehr aus den derzeitigen Verteilungsregelungen der horizontalen Finanzmittelverteilung „gequetscht“ werden kann. Insoweit bringen wir noch einmal Ihre Entscheidungen zum Zweiten Gesetz zur Änderung des BbgFAG in Erinnerung:

Der vormalige Gesetzentwurf der Landesregierung sah beispielsweise eine Erhöhung der Hauptansatzstaffel für die kreisfreien Städte (§ 8 Abs. 2 Satz 3 BbgFAG) um 3 Prozentpunkte vor. Sie erhöhten diese mit der Landtagsentscheidung um weitere 2 auf 5 Prozentpunkte, „*um im Wege der interkommunalen Hilfe besondere Soziallasten abzufedern*“, wobei Sie davon ausgingen, dass „*der Bund hierbei nur unzureichend für Ausgleich sorgt*“ (Anlage 1 zur LT-Drs. 5/2387). Diese Entscheidung haben die Landtagsabgeordneten ohne Kenntnis des tatsächlichen Finanzbedarfs der Aufgabenträger getroffen. Zudem bewirkte die Entscheidung eine weitere Beteiligung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, weil sie aufgrund der Beibehaltung ihres Hauptansatzes die Lasten dieser Erhöhung tragen mussten.

Insoweit bewirkte die Gesetzesänderung eine qualitativ-substanzielle Minderung der Zuweisungen auf gemeindlicher Ebene, obwohl mit den zusätzlichen Mitteln von den kreisfreien Städten Kreisaufgaben zu finanzieren sind, für die es besondere Verteilungsregelungen gibt, insbesondere die Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben nach § 5 Abs. 2 Ziff. 3 BbgFAG.

Jetzt ist also, sehr geehrter Herr Vorsitzender und sehr geehrte Ausschussmitglieder, nun erst einmal Ihre landeshaushaltspolitische Korrekturentscheidung zum Haushalt 2013/2014 Voraussetzung für die weitere Entwicklung eines Soziallastenausgleichs, den wir mit dieser Ziff. 1 unserer Stellungnahme dringend anregen.

Zu 2.: Erhöhung der Verbundquote auf mindestens 21,427 %

Wir erwarten im Gesetzgebungsverfahren zudem die Erhöhung der allgemeinen Verbundquote nach § 3 Abs. 1 Ziff 1 BbgFAG auf mindestens 21,427 %. Dazu stellen wir gleichzeitig fest, dass die Erhöhung der allgemeinen Verbundquote ausschließlich die *Wiederbelebung* kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben in allen Kommunen bewirken soll. Die Erhöhung stellt deshalb kein Äquivalent zum vorstehend genannten Soziallastenausgleich dar. Denn der Soziallastenansatz soll ausschließlich die Aufgabenträgern der Sozial- und Jugendhilfe in die Länge versetzen, die staatlich veranlassten Aufgaben der sozialen Sicherung zu finanzieren, und das in Zukunft ohne weitere Eigenverschuldung, insbesondere ohne weitere Verschuldung mit Kassenkrediten.

Zur Begründung verweisen wir in erster Linie auf das *Gutachten Junkernheinrich*. Das Gutachten fasst die Analysen beispielsweise unter Nr. 147 mit der Aussage zusammen, „*dass in der Tendenz der Gesamtschau eine Mehrzahl an ergänzenden Informationen, die eine Verzerrung zulasten der kommunalen Ebene beinhalten*“, bleibt.

„*Vor diesem Hintergrund*“, so das Gutachten im Weiteren, „*dürfte eine Korrektur der vertikalen Steuerverteilung in Höhe des errechneten Ausgleichsbetrages von 84 Millionen Euro (bzw. der entsprechenden Anpassung der Steuerverbundquote) die untere Grenze einer vorzunehmenden Anpassung darstellen*“. Aufgrund der gutachtlichen Analysen ist aus kommunaler Sicht eine nicht angemessene Finanzausstattung der Vorjahre zu beklagen und festzustellen, dass die Verbundquote mit diesem Gesetz also um *mindestens!* 1,427 anzupassen ist, wie im *Gutachten Junkernheinrich* wie folgt zutreffend berechnet wurde:

		2003	2004	2005	2006	2003/2006	2011
Länderfinanzausgleich	Mio. €	745	765	814	830	789	413
Steuerverbund	Mio. €	3.891	4.271	4.263	4.405	4.208	5488
Verbundgrundlagen***	Mio. €	4.548*	5.036	5.077	5.235	4.974	5.901
Verbundquote**	%	20,47	20,95	20,00	20,00	20,35	20,00
Verbundmasse***	Mio. €	931	1.055	1.015	1.047	1.012	1.180
Aufstockungsbetrag	Mio. €	-	-	-	-	71	84
neue Finanzausgleichsmasse	Mio. €	-	-	-	-	1.083	1.264
neue Verbundquote	%	-	-	-	-	21,773	21,427
Differenz Verbundquote	%-Pkte.	-	-	-	-	1,427	1,427

*) bereinigt um 88 Mio. Euro Zuweisungen an den Fonds Aufbauhilfe.
**) für 2003 und 2004 simulierte Verbundquote bei SoBEZ-Abtrennung.
***) ohne SoBEZ-Anteil.
Quelle: Für die Verbundmasse und die Finanzausgleichsmasse 2003-2006 s. Vesper, D. (2006): Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs. Im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg. Berlin, S. 118.
Für 2011: nach <http://www.mdf.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.364082.de>.

Quelle: FORA, Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben, Bottrop, Januar 2012

Unmittelbar nach der Abnahme der Gutachten ist seitens des Ministeriums der Finanzen in Anhörungen, öffentlichen Veranstaltungen und auch in der Presse die Auffassung vertreten worden, das Gutachten sei in seinen Aussagen nicht belastbar. Vielmehr würde das Gutachten sein zugrunde liegendes Analyseverfahren, insbesondere das Verfahren zur Ermittlung des Symmetriekoeffizienten, sogar selber infrage stellen. Diese Ansicht findet im Gutachten jedoch gar keinen Anhalt.

Hierzu im Einzelnen:

Im Gutachten wird zum Analyseverfahren lediglich darauf hingewiesen, dass dem gewählten Verfahren und auch jedem anderen Verfahren stets das Risiko innewohnt, dass sich die betroffenen Ebenen (Land und Kommunen) im Verlaufe der Zeit auf das gewählte Verfahren einstellen, in dem sie zum jeweils eigenen Vorteil Einfluss auf die Aufgabengestaltung und deren Finanzierung nehmen. Deshalb sei ein langjähriges Festhalten an einem Analyseverfahren auf Dauer nicht geeignet, die symmetrische Finanzmittelverteilung objektiv zu beurteilen.

Diese Feststellung spricht geradezu für und nicht gegen das Gutachten. Denn mit diesem wird nach mehrjähriger *Vesper-Begutachtung* ein verändertes Verfahren gewählt, mit dem insbesondere Zuschussbedarfe für die Aufgabenerfüllung in den Blick genommen worden, vor allem die Zuschussbedarfe für die Sozial- und Jugendhilfeaufgaben, die in der letzten *Vesper-Analyse* auf Veranlassung des Ministeriums der Finanzen sogar überhaupt nicht betrachtet wurden.

Vor diesem Hintergrund ist zudem erklärlich, dass *Junkernheinrich* eine Unterfinanzierung für die kommunale Ebene auch für die vergangenen Jahre aufzeigt.

Das Ministerium der Finanzen schlussfolgert sodann aus seiner, durch das Gutachten nicht zu rechtfertigenden, Ansicht, einzelne Ausgaben gegen die Logik des Gutachtens nachträglich noch zum Gutachtensgegenstand machen zu können, namentlich die Pensions- und Zinsausgaben, die für die laufende Aufgabenerfüllung gleichermaßen für den Landeshaushalt und für die kommunalen Haushalte unberücksichtigt geblieben sind. Würden diese hinzugerechnet, so das Ministerium der Finanzen, dann würden sich die Ergebnisse für das Land günstiger darstellen.

Eine solche Gutachtauslegung ist unsachlich. Unsachlich, weil die Systematik und Methodik des Gutachtens im Jahre 2011 in einem mehrmonatigen Beiratsverfahren mit den Gutachtern einvernehmlich als sachgerecht abgestimmt wurde. Als sich dann erste Ergebnisse abzeichneten, begann das Ministerium der Finanzen, die Gutachtengrundsätze infrage zu stellen. Das Gutachten beschreibt jedoch schon aus sich heraus, dass die Einbeziehung von Pensions- und Zinsausgaben gar nicht sachgerecht wäre.

Insoweit verweisen wir auf *Junkernheinrich*, der unter Nrn. 134, 135 und 136 seines Gutachtens ausführt:

„Vor dem Hintergrund der ... Erläuterungen bleibt festzuhalten, dass die Ausgabenanteile ein stark verzerrtes Bild von der vertikalen Aufgabenverteilung zeichnen, sofern auch solche Ausgaben berücksichtigt werden, die – wie Pensions- und Zinsausgaben – keinen hinreichenden Bezug zur laufenden Aufgabenerfüllung aufweisen. Die Möglichkeiten der finanzpolitischen Interpretation und verteilungspolitischen Nutzung des Symmetriekonzepts werden hierdurch erheblich eingeschränkt.

Gegen die Nichtberücksichtigung von Zins- und Pensionsausgaben lässt sich aus haushälterischer Sicht einwenden, dass auch diese finanziert werden müssen und daher eine entsprechende Steuerverteilung erforderlich machen; theoretische Bedenken ändern nichts an den haushaltspolitischen Notwendigkeiten. Diese Position ist durchaus nachvollziehbar. Allerdings kann die hieraus abgeleitete Konsequenz nicht darin bestehen, seinerseits die grundlegenden theoretischen Vorbehalte gegen eine Berücksichtigung von Zins- und Pensionsausgaben beiseite zu wischen und die entsprechenden Ausgabenpositionen in die Berechnung einzubeziehen.

In Anbetracht des unauflösbaren Spannungsverhältnisses zwischen den theoretischen Erwägungen (sachgerechte Erfassung der Aufgabenbelastung) einerseits und den praktischen Erfordernissen

(haushaltspolitische Finanzierungserfordernisse) andererseits, muss stattdessen festgestellt werden, dass die Ist-Ausgaben als Maßstab einer gleichwertigen Finanzierung von Landes- und Kommunalaufgaben ausgesprochen problematisch sind. Die Ergebnisse der Symmetrieberechnung lassen sich daher aus finanzwissenschaftlicher Sicht nur dann sinnvoll verteilungspolitisch interpretieren, wenn sie um Informationsbausteine ergänzt werden, die eine Einschätzung dahingehend ermöglichen, ob bzw. in welcher Weise die Ist-Ausgaben das Symmetrienergebnis verzerren.

Auch diejenigen Ausführungen von *Junkernheinrich*, die sich auf konnexitätsrelevante Ausgaben für bundes- oder landesrechtlich veranlasste Aufgaben beziehen, sind in sich schlüssig und aus unserer Sicht nicht infrage zu stellen.

Insofern verweisen wir insbesondere auf die Ausführungen von *Junkernheinrich* unter Nrn. 149 ff.:

„Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass das auf ein Bundesland und seine Kommunen bezogene Symmetriekonzept in einem Spannungsverhältnis zum Bedarfs- und Ausgleichsanliegen im föderalen Mehrebenenstaat mit einer Bundesebene steht. Durch den Bund verursachte Be- und Entlastungen werden symmetrieeintern - im Verhältnis des Landes zu seinen Kommunen - berücksichtigt, aber nicht zwingend im Sinne der Zentralebene.

Würde der Bund aktuell kostenwirksame Entscheidungen treffen, die nicht durch das Konnexitätsprinzip gedeckt sind (etwa bei „Altaufgaben“ im Sozialbereich), so würde dies den Deckungsmittelverbrauch der kommunalen Aufgabenträger und ihren Finanzausgleichsanspruch ceteris paribus erhöhen. Dies würde aber nicht zu einer Vollkostenerstattung führen. Vielmehr erhielten die Gemeinden höhere Zuweisungen nur im Rahmen des im Land vorhandenen Gesamtdeckungsmittelbestandes. Hier kann ein Konflikt zwischen aufgabenangemessener Finanzausstattung und der Verteilung eines verfügbaren Finanzrahmens bestehen.

Würde sich der Bund des Weiteren an der Finanzierung kommunaler Aufgaben beteiligen oder sie übernehmen (wie beispielsweise bei der Grundsicherung im Alter) würde der Deckungsmittelverbrauch der Kommunen sinken. Dies würde den Finanzausgleichsanspruch der Kommunen verringern, so dass die Entlastung teilweise auch beim Land ankäme. Dabei können Ausgabenreduktion und Zuweisungskürzung voneinander abweichen.

Werden beide „Symmetrieanpassungen“ gleichermaßen umgesetzt, gleichen sich die Verteilungseffekte in der Gesamtschau aus: Das Land wird zunächst an den Kosten der Aufgabenwahrnehmung beteiligt, obwohl die Aufgabenübertragung nur an die Kommunen erfolgt ist. Im Fall der Übernahme der Finanzierung durch den Bund – mit dem Ziel der Entlastung der Kommunen – würde wiederum auch das Land daran beteiligt.

Symmetriextern ist dies gewollt und in sich konsistent. Bedarfspolitisch kann dies in zeitlicher Hinsicht dann problematisch sein, wenn eine pflichtige kommunale Aufgabe in der Vergangenheit bei fehlender symmetrischer Einnahmenverteilung stark gewachsen ist. Wird dann an einer „nachträglichen“ Entlastung durch den Bund das Land im Sinne der symmetrischen Einnahmenverteilung beteiligt, ohne zuvor die Ausgabensteigerungen mitgetragen zu haben, entsteht eine Schieflage der Finanzmittelverteilung zulasten der Kommunen. Da ein solcher Aufgabenzuwachs, der nicht adäquat durch die Kommunen finanziert werden konnte, zu Verdrängungseffekten geführt haben könnte - was für die sozialen Leistungen in vielen Bundesländern empirisch evident ist -, besteht folgendes Dilemma. Beim Aufgabenaufwuchs waren die Kommunen möglicherweise auf sich „al-

lein" gestellt, die Entlastung durch den Bund könnte bei Anwendung des Symmetriekonzeptes zu einer Mitentlastung der Landesebene führen. ...

Auch landesintern besteht bei der Anwendung eines strikten Konnexitätsprinzips ein Spannungsverhältnis. So würde eine Vollkostenerstattung für eine neue kommunale Aufgabe (beispielsweise die U3-Betreuung) zu einer gleich hohen Veränderung beim kommunalen Deckungsmittelbestand und Deckungsmittelverbrauch führen. Beim Land würde der Deckungsmittelverbrauch aufgrund der Bereitstellung zusätzlicher Mittel steigen. Falls dies über den Weg der Verschuldung realisiert würde, stehen dem keine Ausgabenrückführungen gegenüber. Dies würde zu einer Veränderung des Symmetriekoeffizienten führen, der einen Teil der konnexitätsorientierten Finanzierung der neuen Aufgabe wieder an das Land zurückführt.“

Junkernheinrich geht damit differenzierend auf die symmetrische Verteilungssituation ein, ohne dass bisher seitens des Landes sachlich dagegen argumentiert wurde oder werden konnte. Jedenfalls haben wir bisher seitens der Landesregierung nur pauschale Zurückweisungen vernommen.

Es liegt auf der Hand, dass eine solche Vorgehensweise im parlamentarischen Verfahren korrigiert werden muss, was wir mit dieser Ziff. 2 unserer Stellungnahme dringend empfehlen.

Zu 3.: Kompensation des Rückgangs der SoBEZ nach § 11 Abs. 3 FAG

Die Städte, Gemeinden und Ämter erwarten vom Land bis 2019 über die vorstehend genannte Verbundquotenerhöhung hinaus eine wirkliche Kompensation des Rückgangs der SoBEZ in genau der Höhe, wie die Steuerverbundquote infolge der Erhöhung der SoBEZ-Verbundquote derzeit abgesenkt ist.

Dazu verweisen wir zunächst auf unsere nachfolgende Berechnung, die wir Ihnen in vergleichbarer Weise bereits in unserer Stellungnahme vom 16.11.2010 zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes wie folgt aufgezeigt hatten:

Darstellung der Wirkungen der Verrechnung des Steuerverbundes mit den SoBEZ (Berechnung des Kompensationsbetrages):

Kommunaler SoBEZ-Anteil nach § 11 Abs. 3 FAG iVm § 3 Abs. 1 Ziff. 2 BbgFAG						
Angaben in T€						
Ausgleichs-jahr:	SoBEZ Grundlage	bis 2004 25%	ab 2005 40%	Mehrbetrag 25%→40%	Rückgang auf Basis 25%:	Rückgang zusätzlich infolge Verrechnung
2005	1.508.998	377.250	603.599	226.350		
2006	1.501.673	375.418	600.669	225.251	-1.831	-1.099
2007	1.487.022	371.756	594.809	223.053	-3.663	-2.198
2008	1.465.047	366.262	586.019	219.757	-5.494	-3.296
2009	1.362.493	340.623	544.997	204.374	-25.639	-15.383
2010	1.252.615	313.154	501.046	187.892	-27.470	-16.482
2011	1.150.062	287.516	460.025	172.509	-25.638	-15.383
2012	1.040.182	260.046	416.073	156.027	-27.470	-16.482
2013	937.629	234.407	375.052	140.644	-25.638	-15.383
2014	827.751	206.938	331.100	124.163	-27.470	-16.482
Summe:					-170.312	-102.187

Tabelle 1: Berechnung StGB Brandenburg nach § 11 Abs. 3 FAG iVm § 3 Abs. 1 Ziff. 2 BbgFAG, Stand: Entwurf Landeshaushalt 2013/2014

Für Sie wird aus dieser Berechnung deutlich, dass sich das Land seit der Verbundquotenverrechnung bis einschließlich des Haushaltsjahres 2012 mit rund 70 Mio. EUR gegenüber den Kommu-

nen bevorzugt hat. Weitere rund 32 Mio. € sollen nach dem Entwurf des Landeshaushalts 2013/2014 noch hinzukommen, mithin bis 2014 insgesamt rund 102 Mio. €

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Ausschussmitglieder, Sie werden diese Forderung nicht verwechseln mit der Forderung nach einer generellen Kompensation der SoBEZ. Denn eine generelle Kompensation fordern die Kommunen nicht. Es handelt sich bei diesen Mitteln um zweckgerichtete Bundesmittel, die das Land in erster Linie für die Kommunen vom Bund erhält.

Das Land sehen wir deshalb für den Rückgang nicht in einer Einstandspflicht. Insoweit haben die Kommunen während des Laufs des Rückgangs selber bereits 117 Mio. EUR eingebüßt, wie aus vorstehender Tabelle ebenfalls ersichtlich wird.

Unsere Kompensationsforderung bezieht sich ausschließlich auf die Abschaffung des *Bereicherungsanteils*, den sich das Land durch die Quotenverrechnung verschafft hat. Ohne diese Kompensation kann das Land seine Verpflichtung nicht erfüllen, die SoBEZ

- zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten und
- und
- zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft

zu verwenden.

Mit einem Aufrechterhalten dieser *Bereicherung* würde das Land den Kommunen die Grundlage entziehen, die teilungsbedingten Sonderlasten bis 2019 abbauen und die eigene Finanzkraft in Durchschnittsproportion bringen zu können.

In der Vergangenheit hat das Land diesen Zusammenhang trotz eindeutiger Rechtslage nicht anerkannt. Auch der vorliegende Gesetzentwurf lässt nicht erkennen, dass die Landesregierung diesen Zusammenhang erfassen will. Denn nach der Begründung sieht sich das Land „*nicht in der Lage, den Rückgang der SoBEZ vollständig im kommunalen Finanzausgleich auszugleichen.*“

Es geht aber gar nicht um den vollständigen Ausgleich, sondern um die Abschaffung der *Bereicherung* des Landes infolge der Verbundquotenverrechnung! Insoweit verweisen wir zur weiteren Begründung zudem auf unsere Zusammenfassung auf den Seiten 14 ff. dieser Stellungnahme.

Erfreulich ist derzeit lediglich, dass die Landesregierung im Gesetzentwurf unsere Kompensationsforderung nun erstmals überhaupt aufgreift und in diesem Sinne eine *Teilkompensation* beabsichtigt, wenngleich mit nicht schlüssiger Begründung und nicht mit den richtigen Finanzmitteln.

Deshalb muss die Teilkompensation als Verrechnungsanteil tituliert und aus Landesmitteln finanziert werden. Denn der Vorwegabzug, so wie im Entwurf vorgesehen, ist hier nicht das richtige Finanzvolumen, wie wir nachfolgend unter Ziff. 4 ausführen:

Zu Ziff. 4.: Wegfall des Vorwegabzuges nach § 3 Abs. 2 BbgFAG:

Seit Jahren fordern die Kommunen die vollständige Abschaffung des Vorwegabzuges nach § 3 Abs. 2 BbgFAG. Diese Forderung wiederholen wir in diesem Gesetzgebungsverfahren mit der Feststellung, dass die, im Gesetzentwurf der Landesregierung vorgesehene, zeitversetzte Abschmelzung nicht sachgerecht wäre.

Dazu bringen wir Ihnen das Verfahren zur Einführung des Vorwegabzuges in Erinnerung:

Nach der Begründung zum Gesetz zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts im Haushalt (Haushaltsstrukturgesetz 2005 – HStrG 2005, DS 4/621) „befand sich das Land in einer schwierigen haushaltswirtschaftlichen Lage und musste im Interesse der Erweiterung seiner Handlungsspielräume die zum Ausgleich des Landeshaushalts erforderliche Nettokreditaufnahme konsequent zurückführen. Im Lichte der deutlich verbesserten kommunalen Steuereinnahmen“, so die Begründung im Weiteren, „soll ab dem Jahr 2006 von der Verbundmasse ein Betrag in Höhe von 50 Mio. Euro einbehalten werden.“ Tatsächlich hatte jedoch auch das Land infolge bundesgesetzlicher Korrekturen bei der Unternehmensbesteuerung positive Wirkungen im Finanzverbund gegenüber dem Bund zu verzeichnen, so dass sich dieser Vorwegabzug als Zugriff auf kommunale Finanzierungsmittel darstellte.

Die Begründung weist hierauf auch zutreffend hin, in dem sie ausführt, dass die Kommunen „eine positive Beeinflussung der kommunalen Finanzausgleichsleistungen in den Jahren 2005/2006 infolge höherer Einnahmen des Landes aus Steuern und Länderfinanzausgleich im Jahr 2004“ erfahren. Das Land hat damit in die bestehende symmetrische Finanzmittelverteilung eingegriffen und Prognosen einer künftigen Steuerentwicklung zum Anlass eines einseitigen Mittelzugriffs genommen, für den es aus kommunaler Sicht zu keiner Zeit eine Berechtigung gab. Denn die symmetrische Finanzmittelverteilung ist ausschließlich nach den Regelungen des § 3 Abs. 5 BbgFAG zu würdigen, so dass der Vorwegabzug zwangsläufig Gegenstand nachfolgender Symmetriegutachten werden musste und auch wurde.

In diesen Gutachten ist der Vorwegabzug als Finanzvolumen stets der Landesebene zugerechnet worden, die für die entsprechenden Jahre stets einen Liquiditätsvorteil hatte, der ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf zum Ausgleich des Landeshaushalts zur Begrenzung einer Nettoverschuldung ausdrücklich gewollt war. Ein ergab sich hieraus für die Landesebene hingegen nicht. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass den Kommunen bei einem Wegfall des Vorwegabzuges dieses Finanzvolumen zeitlich früher und das ausschließlich als Liquidität zur Verfügung steht, die ihnen seit 2005 genommen wurde. Ein substantieller finanzwirtschaftlicher Vorteil ist damit ebenfalls nicht verbunden. Denn ab dann wird das entsprechende Finanzvolumen in den Symmetriegutachten wieder den Kommunen zugerechnet.

Vor diesem Hintergrund kann der Vorwegabzug nicht als strukturelle Veränderung des Finanzverbundes genutzt werden, auch nicht für einen neuen Soziallastenausgleich. Denn strukturell bedeutet er keine Verbesserung der vertikalen Finanzverteilung zugunsten der kommunalen Ebene. Deshalb ist es unsachlich, wenn im Gesetzentwurf aufgeführt wird, das Land werde mit dem Abschmelzen des Vorwegabzuges die kommunale Finanzsituation stärken und dies auch im Sinne einer Teilkompensation der zurückgehenden SoBEZ. Dies ist schlichtweg eine falsche Darstellung, die zudem gegenüber den bisherigen Gesetzesbegründungen in Widerspruch steht und die außer Acht lässt, dass der Verbundquotenanteil in Höhe der SoBEZ-Verrechnung eigenständig aus Landesmitteln zu finanzieren ist.

Insofern haben wir bisher stets darauf hingewiesen, dass der Vorwegabzug ausschließlich aus Gründen eines systemfremden Elements innerhalb des BbgFAG aufzugeben ist, was wir mit dieser Ziff. 4. unserer Stellungnahme erneut einfordern.

Zusammenfassender Hinweis zu den Ziff. 1 bis 4:

Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass vorstehende Ausführungen aus den genannten Gründen nebeneinander zu würdigen sind und nicht untereinander vermischt werden dürfen. Die bisherige Vermischung hingegen, die die Landesregierung mit dem Gesetzentwurf offensichtlich fortsetzen will, bevorzugt ausschließlich die Landesebene zusammengefasst in den genannten vier Punkten wie folgt:

- 1. Sicherung von Mitteln im Landeshaushalt infolge unterlassener Mitfinanzierung der auf kommunaler Ebene signifikant gestiegenen Sozialausgaben,**
- 2. Asymmetrische Steuerverbundmittelverteilung zugunsten des Landeshaushalts,**
- 3. Bereicherung des Landes infolge der Wirkungen der Verbundquotenverrechnung**
und
- 4. Liquiditätsvorteil gegenüber den Kommunen infolge des Vorwegabzugs.**

Aus der Sicht der Entwicklung der Kommunen bis zum Jahre 2019 erläutern wir Ihnen aus den vorstehend genannten Punkten nachfolgend noch näher die Wirkungen der Verbundquotenverrechnung (Steuerverbund/SoBEZ):

Zunächst stellen wir fest, dass das *Gutachten Junkernheinrich* in erster Linie die symmetrische Finanzmittelverteilung für den vertikalen Finanzausgleich beurteilt hat. Diese Beurteilung bezog sich auf die jeweiligen Aufgaben, wobei die Aufgaben der Kommunen fast vollständig gesetzlich vorgegeben sind. Gesetzlich ist den Kommunen hingegen nicht vorgegeben, wie und in welchem Umfang sie mit den SoBEZ

- zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten
- und
- zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft

beizutragen haben.

Deshalb ist dieser Aufgabenbestand lediglich mittelbar aus den tatsächlichen Ausgaben ableitbar. Dies hat zur Folge, dass in der Symmetrieberechnung diesbezügliche Ausgaben des Landes als notwendige Aufgaben dem Land und diesbezügliche Ausgaben der Kommunen als notwendige Aufgaben den Kommunen zugeordnet werden. Dieses wiederum hat zur weiteren Folge, dass Mehrausgaben beim Land zu einem höheren landesseitigen Symmetrieanteil führen.

Vor diesem Hintergrund standen den Kommunen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten und zum Ausgleich unterproportionaler Finanzkraft keine eigenen Mittel zur Verfügung. Die ihnen zur

Verfügung stehenden Mittel wurden vielmehr für die laufende Aufgabenerfüllung benötigt, für die sie aktuell zudem noch 1,427 % zu wenig Steuerverbundmittel erhalten. Einige Zahlen sollen diese, nicht weiter hinnehmbare, Finanzierungssituation verdeutlichen:

Die pro Kopf-Verschuldung ist zum 31.12.2011 mittlerweile angewachsen bei den

- Kassenkrediten auf 73,09 €(kreisangehöriger Raum) und auf 1.113,87 (kreisfreie Städte) und bei den
- Krediten auf 525,45 €(kreisangehöriger Raum) und auf 452,90 €(kreisfreie Städte).

Vor diesem Hintergrund verwundert nicht, dass der Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Landes Brandenburg für das Jahr 2011 beispielsweise auszuführen hatte, dass landesseitig SoBEZ-Mittel zum Abbau unterproportionaler kommunaler Finanzkraft lediglich mit einem Anteil von 1,8 % eingesetzt wurden (Tabelle III.2.1, S. 11 des Berichts).

Es verwundert auch nicht, dass das Land im Fortschrittsbericht erneut eine Vielzahl eigener Maßnahmen und Vorhaben zur Schließung der Infrastrukturlücke benennen konnte. Denn seit der Verbundquotenverrechnung hat sich das Land bis zur Hauhaltsplanung 2013/2014 nicht nur um rund 102 Mio. €gegenüber den Kommunen bereichert (siehe vorstehende Tabelle 1, S. 11).

Das Land hat zudem vom aufgewachsenen Steueraufkommen einseitig profitiert und das mit Stand des Entwurfs des Landeshaushalts 2013/2014 um aufsummiert mittlerweile 1,325 Mrd. € wie unsere nachfolgende Berechnung aufzeigt:

Berechnung von Verbundquoten (Gegenüberstellung GFG a.F. und BbgFAG):

Wirkungen der Verrechnung des Steuerverbundes mit den SoBEZ und Berechnung der Quoten													
Verbundangaben in Mio. € und Quotenangaben in %													
Ausgleichsjahr:	SoBEZ			Steuerverbund			Vergleich SoBEZ plus Steuerverbund						Vorteil im LHH
	Grundlagen	Anteil 25%	Anteil 40%	Grundlagen	Anteil 25,30%	Anteil 20%	Betrag → Quote						
							40/20	=	Quote	25/25,3	=	Quote	
Spalte													
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
2005	1.509	377	604	5.077	1.285	1.015	1.619	→	24,58	1.662	→	25,23	-43
2006	1.502	375	601	5.235	1.324	1.047	1.648	→	24,46	1.700	→	25,23	-52
2007	1.487	372	595	5.687	1.439	1.137	1.732	→	24,15	1.810	→	25,24	-78
2008	1.465	366	586	6.219	1.573	1.244	1.830	→	23,81	1.940	→	25,24	-110
2009	1.362	341	545	6.365	1.610	1.273	1.818	→	23,53	1.951	→	25,25	-133
2010	1.253	313	501	5.627	1.424	1.125	1.626	→	23,64	1.737	→	25,25	-110
2011	1.150	288	460	5.901	1.493	1.180	1.640	→	23,26	1.780	→	25,25	-140
2012	1.040	260	416	6.479	1.639	1.296	1.712	→	22,77	1.899	→	25,26	-187
2013	938	235	375	6.828	1.727	1.366	1.741	→	22,42	1.962	→	25,26	-221
2014	828	207	331	7.051	1.784	1.410	1.741	→	22,10	1.991	→	25,27	-250
Summe:													-1.325

Tabelle 2: Berechnung StGB Brandenburg nach § 3 Abs. 1 Ziff. 1 und 2 BbgFAG und § 2 Abs. 2 GFG (a.F.) Stande: Entwurf LHH 2013/2014

Die vorstehende Berechnung könnte wiederum seitens des Landes, wie auch das *Gutachten Junkernheinrich*, kritisiert werden. Sie verdeutlicht dennoch die zunehmende finanzwirtschaftliche Schieflage und untermauert das rechnerische Ergebnis im *Gutachten Junkernheinrich*, woraus der Handlungsdruck für die Überführung von Landesmitteln in die kommunalen Haushalte zu folgern ist.

Und vor diesem Hintergrund soll den Kommunen aus Eigenmitteln auch noch die Finanzierung eines Soziallastenausgleichs zugemutet werden? Dies können wir nicht akzeptieren, und wir wollen davon ausgehen, dass der Landtag mit diesem Gesetz endlich zu einer angemessenen Kommunalfinanzierung beiträgt.

Zu 5.: Ermittlung der Durchschnittshebesätze nach § 9 BbgFAG

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll das bisher praktizierte Berechnungsverfahren zur Ermittlung der gewogenen Durchschnittshebesätze gesetzlich normiert werden. Diese Gesetzesabsicht ist zu begrüßen.

Aus den gewogenen Durchschnittshebesätzen folgte allerdings in der Vergangenheit ein Anpassungsdruck zur Veränderung von Hebesätzen in zahlreichen Städten und Gemeinden, wenn Hebesätze in Städten oder Gemeinden mit besonders hohem Gewerbesteueraufkommen verändert wurden. Im *Gutachten Lenk* ist zur Verhinderung derartigen Handlungsdrucks eine Rundung vorgeschlagen worden, die wir für sachgerecht halten (vgl. S. 91 ff.). Diesem Vorschlag entsprechend regen wir eine Rundung auf volle 5 % an, ab der sich der gewogene Durchschnittshebesatz infolge der Berechnungen erst verändert.

Die Rundung hätte ausschließlich horizontale Wirkung und das nur in einem sehr untergeordneten Umfang (vgl. im *Gutachten Lenk* Tabelle 6 auf Seite 96). Deshalb sollte bereits in diesem Gesetzgebungsverfahren der in § 9 ohnehin neu vorgesehene Absatz um diese Rundungsberechnung ergänzt werden.

Zu 6.: Ausweitung des Demografieansatzes nach § 20 BbgFAG

Wir regen des Weiteren eine Ausweitung des so genannten Demografiefaktors an. Der jetzige Dreijahreszeitraum (Berücksichtigung der Einwohnerzahlen des vorvergangenen Jahres zuzüglich zwei weiterer vorhergehender Jahre) sollte auf einen Fünfjahreszeitraum erweitert werden. Demgemäß müsste in § 20 Satz 2 BbgFAG die Angabe „zwei“ durch die Angabe „vier“ ersetzt werden.

Diesbezüglich hat das *Gutachten Lenk* detailliert die Wirkungen dargestellt (vgl. S. 102 ff.). Diese Wirkungen halten wir für sachgerecht und schlagen deshalb einen Fünfjahreszeitraum vor.

Zu 7.: Entschließung des Landtages

In der Vorbemerkung dieser Stellungnahme haben wir ausgeführt, dass der Beirat an diesem Gesetzentwurf nicht beteiligt wurde, so dass die Erkenntnisse und Vorschläge aus den *Gutachten Junkernheinrich und Lenk* nicht in das Gesetzgebungsverfahren einfließen konnten. Deshalb werden wir weiterhin auf eine Befassung im Beirat und sodann auf ein weiteres Gesetzgebungsverfahren drängen.

In diesem Sinne wünschen wir uns die Unterstützung durch eine EntschlieÙung des Landtages, die die Landesregierung auffordert, dem Landtag noch in 2013 einen Gesetzentwurf zur sodann sechsten Änderung des BbgFAG vorzulegen,

- mit dem mit Wirkung ab dem Haushaltsjahr 2013 in Höhe des landesseitig bereitzustellenden Aufstockungsbetrages nach vorstehender Ziff. 1. ein Soziallastenansatz vorgesehen wird, und
- mit dem des Weiteren die aus den *Gutachten Junkernheinrich und Lenk* zu ziehenden Schlussfolgerungen umgesetzt werden, insbesondere diejenigen, die sich auf den Flächenansatz, den Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren, die relative Mindestausstattung und den Ausgleichsfonds beziehen.

Denn der drängende Handlungsbedarf, insbesondere der Handlungsbedarf zur Finanzierung der Infrastruktur in Städten und Gemeinden mit abnehmender Bevölkerung, lässt ein weiteres Zuwarten auf finanzwirtschaftliche Lösungen nicht zu.

Hinweis zu § 16 Abs. 1 BbgFAG (Schuldendiensthilfen und neuer Investitionsfond:

Der Gesetzentwurf sieht in § 16 BbgFAG für die Aufgabenträger der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung nunmehr erneut die Anspruchsberechtigung für Ausgleichsfondsmittel vor, dieses Mal für die Jahre 2013 bis 2015. Wir erwarten, dass diese Mittel ausschließlich für Zwecke eingesetzt werden, die eine nachhaltige Veränderung der Aufgabenträgerstruktur bewirken. Für diese Mittelverwendung erwarten wir zudem die vorherige Entwicklung eines transparenten Vergabeverfahrens.

Die vorherige Entwicklung eines transparenten Vergabeverfahrens erwarten wir gleichsam für den neu vorgesehenen Tatbestand der *Hilfen für die Durchführung notwendiger und unabweisbarer Investitionsmaßnahmen mit besonderer überörtlicher oder überregionaler Bedeutung*. Insoweit teilen wir die Kritik aus dem *Gutachten Lenk* (vgl. S. 180 ff.) und regen ein regelgebundenes Verfahren ausdrücklich an.

Für ergänzende Erläuterungen und Gespräche stehen wir im weiteren Verfahren gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Böttcher