



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

Landtag Brandenburg  
Ausschuss für Haushalt und Finanzen  
und zur Mitberatung  
Ausschuss für Inneres  
Am Havelblick 8

└ 14473 Potsdam

vorab per Mail:  
annegret.markowski@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](mailto:mail@stgb-brandenburg.de)

Internet: <http://www.stgb-brandenburg.de>

Datum: 2010-10-27

Aktenzeichen: 916-02

Auskunft erteilt: Joachim Grugel

**Zweites Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes - Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 5/2012, Neudruck)  
hier: Anhörung nach § 81 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg im Ausschuss für Haushalt und Finanzen (Federführung) unter Beteiligung des mit eingeladenen Ausschusses für Inneres (Mitberatung) am 28.10.2010**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Ausschussmitglieder,

vielen Dank für die Übermittlung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes (nachfolgend BbgFAG) nach dem Stand des Gesetzentwurfs der Landesregierung und Ihre Einladung zur heutigen Anhörung, an der wir gerne teilnehmen.

Ihre Einladung haben Sie mit dem Hinweis verbunden, die heutige Anhörung zusammengefasst in drei Themenblöcke gliedern zu wollen. Vor diesem Hintergrund gehen wir im Folgenden auf diese genannten Themenblöcke ein und beantworten damit in zusammengefasster Form gleichzeitig die uns dazu übermittelten Fragen.

Zuvor erlauben wir uns allerdings den formalen Hinweis, dass wir davon ausgehen, dass es sich vorliegend bereits um das Vierte Gesetz zur Änderung des BbgFAG handelt und nicht, wie aufgeführt, um das Zweite Änderungsgesetz. Denn das BbgFAG ist nach seinem Erlass am 29.06.2004 (GVBl. I S. 262) mit Gesetz vom 24.05.2005 (GVBl. I S. 196) das erste Mal, mit Gesetz vom 27.10.2006 (GVBl. I S. 118) das zweite Mal und mit Gesetz vom 06.12.2006 (GVBl. I S. 166) das dritte Mal geändert worden, wengleich diese Änderungen ganz überwiegend nicht unsere Zustimmung fanden. Dabei weisen wir lediglich beispielhaft an dieser Stelle auf den zugunsten des Landeshaushalts eingeführten Vorwegabzug kommunaler Verbundmittel von 50 Mio. € die Veränderungen in der Zentrenförderung und die Überführung der nicht angemessenen Erstattungen für die Aufgaben in Zuständigkeit des örtlichen Trägers der Sozialhilfe nach SGB XII und darauf hin, dass das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg die letztgenannte Änderung für verfassungswidrig erklärt hat.

Darüber hinaus bezeichnen wir den Gesetzentwurf der Landesregierung als nicht rechtmäßig zustande gekommen. Insoweit weisen wir darauf hin, dass nach § 21 BbgFAG der Beirat die Landesregierung zu Fragen des Finanzausgleichs berät. Diese Beratung *unmittelbar* gegenüber der Landesregierung hat, meine sehr verehrten Damen und Herren, nicht stattgefunden. Dem Beirat wurde dazu gar keine Gelegenheit gegeben. Auch sind die Ergebnisse und Diskussionen der Beiratsarbeit seitens des federführenden Ministeriums der Finanzen der Landesregierung nicht transparent gemacht worden; nach unserer Auffassung mit dem Ziel, eine Akzeptanz der Städte und Gemeinden zu den vorgesehenen Regelungen vorzutäuschen.

Bezeichnend hierfür ist erstens, dass die Begründung zum Gesetzentwurf die Mitwirkung des Beirats lediglich an zwei Stellen erwähnt, einmal falsch, weil unvollständig, und einmal überflüssig, weil für den Gesetzentwurf gar nicht relevant, wie wir im Folgenden aufzeigen:

Der Gesetzentwurf enthält zu Beginn unter *A. Problem* die Behauptung, der Auftrag zur Überprüfung des Finanzausgleichs zur Fortschreibung ab dem Ausgleichsjahr 2010 sei in enger Abstimmung mit dem Beirat vergeben worden. Verschwiegen wird, dass die kommunalen Vertreter im Beirat eindringlich und mehrfach insbesondere die Mitbetrachtung aller Jugend- und Sozialhilfeaufwendungen verlangt hatten und diese Mitbetrachtung schließlich auch mit beauftragt wurde. Ohne erneute Beteiligung des Beirats und ohne für uns nachvollziehbaren Grund hat das Ministerium der Finanzen von sich aus den Gutachtauftrag allerdings insoweit gegenüber dem Finanzwissenschaftler Dr. Vesper wieder zurückgezogen, so dass ein für uns wesentlicher Teil der Begutachtung unterblieben ist. Die verkürzten Ausführungen im Gesetzentwurf suggerieren Einvernehmen, das nicht vorliegt, und insoweit täuschen die Ausführungen nach unserer Auffassung. Darüber hinaus hatten wir darauf gedrängt, dass auch einzelne Kostenstellen, die hohen Aufwand verursachen, ebenfalls näher untersucht werden, insbesondere die Erstattungen für übertragene Aufgaben. Diese Untersuchung ist unterblieben, weil die Kostenerstattung außerhalb des BbgFAG geregelt ist. Aber auch hierzu gilt, dass kommunale Finanzen ausgehöhlt werden, wenn die Erstattung nicht ausreichend ist.

Und sodann wird die Mitwirkung des Beirats in der Begründung nur noch an einer zweiten Stelle zur Frage einer progressiven Kreisumlage aufgeführt (siehe Begründung, Seite 6 Absatz 3), die im Beirat gar nicht weiterverfolgt wurde und gar nicht Gegenstand des Gesetzentwurfs ist.

Die wesentlichen Forderungen und Absprachen aus der Beiratsarbeit enthält der Gesetzentwurf nicht. Die Beratungsergebnisse des Beirates sind zudem in der Kabinetttvorlage nicht enthalten. Dort wird lediglich ausgeführt, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände in Gestalt ihrer kommunalen Spitzenverbände parallel zur Ressortabstimmung beteiligt wurden. Dieses, unserer Ansicht nach täuschende, Vorgehen wird dem § 21 BbgFAG nicht gerecht, worauf wir bereits gegenüber der Landesregierung vor Beschlussfassung über den Gesetzentwurf hingewiesen und daraufhin vom Minister der Finanzen lediglich geantwortet bekommen haben, dass er unsere Kritik nachdrücklich zurückweise.

Bezeichnend für das Unterlassen der Darstellung der Beiratsarbeit ist zweitens auch, dass das Ministerium der Finanzen den Gesetzentwurf gegenüber den Medien und anlässlich verschiedenster kommunaler Veranstaltungen und Besprechungen als mit uns abgestimmt kommuniziert und insoweit den falschen Eindruck erweckt, das Gesetz würde den kommunalen Belangen entsprechen und die kommunale Finanzkraft stärken.

Das Gegenteil ist der Fall, und damit leiten wir über auf die drei von Ihnen genannten Themenblöcke:

## **A. Allgemeine Finanzlage der brandenburgischen Kommunen:**

Die allgemeine Finanzlage der Kommunen wird derzeit ausgedrückt durch eine Zunahme von Haushaltssicherungskonzepten, durch einen Einbruch der kommunalen Investitionstätigkeit und durch Zwänge, im Rahmen der Haushaltssicherung noch mehr zu sparen, noch mehr freiwillige Leistungen zurückzuführen und Gebühren- und Steueraufkommen weiter zu erhöhen. Dabei werden nicht nur weitere Steuersatzungen erlassen, wie beispielsweise eine Zunahme der bei uns eingehenden Anfragen zeigt, sondern es wird auch eine Rettung der Kommunalfinanzen im Steuerfindungsrecht gesehen, wie aktuell die Diskussion um die Einführung einer Windenergiesteuer deutlich macht.

Für diese Entwicklung sind auch, jedoch nicht nur, die Bundesgesetze verantwortlich. Denn in erster Linie steht für die Städte, Gemeinden und Ämter das Land in der Pflicht, den von den Kommunen mit eigenen Mitteln nicht zu deckenden Finanzbedarf durch einen angemessenen Finanzausgleich aufzustocken. Dafür gibt der Gesetzentwurf jedoch so gut wie keine Anhaltspunkte:

Denn in allen Gemeindegrößenklassen sollen den kreisangehörigen Städten und Gemeinden auf der Basis der bereits erheblich eingebrochenen Einnahmen des Jahres 2010 in 2011 erneut Schlüsselzuweisungen gekürzt werden. Lediglich die kreisfreien Städte haben einen leichten, jedoch nicht ausreichenden Anstieg der Schlüsselzuweisungen zu erwarten. Dafür sind in erster Linie die Steuerverbundmittel verantwortlich, die sich infolge der in den letzten Jahren unverändert gebliebenen Verbundquoten wie folgt dramatisch zurückentwickelt haben:

### **Rückgang der Steuerverbundmittel (Steuerverbund und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen):**

2008: 1.881 Mio. €

2009: 1.811 Mio. € mithin Minus gegenüber 2008: 70 Mio. €

2010: 1.596 Mio. € mithin *weiteres* Minus gegenüber 2009: 218 Mio. € und

2011: 1.496 Mio. € mithin *weiteres* Minus gegenüber 2010: 100 Mio. €

Mit ihrem Gesetzentwurf plant demgemäß die Landesregierung, den Finanzausgleich auf das Jahr 2003 zurückzuführen, also auf das Jahr, das zu der in der Vergangenheit schwersten Haushaltskrise der Kommunen geführt hat. Seinerzeit betrug die Verbundmasse 1.498 Mio. € Eine Wiederholung ist für die Kommunen nicht hinnehmbar.

In der Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung wird zwar mit Hinweis auf das Gutachten des Finanzwissenschaftlers Dr. Vesper zutreffend ausgeführt, dass sich die Einnahmesituation der Kommunen im Jahre 2008 verbessert hatte und sich wohl auch in 2009 noch als verbessert darstellen wird. Die daraus gezogenen Schlussfolgerungen und die Übertragung bundesweiter Prognosen auf die Städte und Gemeinden in Brandenburg sind jedoch genauso unzutreffend wie die Behauptung, die Städte und Gemeinden hätten sich ein *Finanzpolster* zulegen könne. Dies ist nicht der Fall, denn die Kommunen haben ihre Aufgaben nur mit weiterer Kreditaufnahme finanzieren können:

### **Neue Kreditaufnahmen am Kreditmarkt:**

2008: 138 Mio. €(Erhöhung gegenüber Vorjahr um weitere 21 Mio. €)

2009: 140 Mio. €(Erhöhung gegenüber Vorjahr um weitere 2 Mio. €)

### **Neue Aufnahme von Kassenkrediten:**

2008: 609 Mio. €(Senkung gegenüber Vorjahr um 57 Mio. €)

2009: 618 Mio. €(Wiederanstieg gegenüber Vorjahr um 9 Mio. €)

Von einem Finanzpolster kann also keineswegs die Rede sein. Vielmehr waren die Kommunen selbst in den beiden Jahren vor den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise genötigt, ihre Aufgaben unter Inkaufnahme neuer Kreditverpflichtungen zu finanzieren und konnten den hohen Bestand an Kassenkrediten nur im Jahre 2008 und das um nur 57 Mio. €abbauen.

Dabei stellen die stetig steigenden sozialen Sicherungskosten eine besondere Ausgabenlast dar:

### **Anstieg der sozialen Sicherungskosten:**

2008: 1.777 Mio. €(im finanzstarken Jahr 2008 nur 4 Mio. €weniger als im Vorjahr)

2009: 1.800 Mio. €(im noch als finanzstark behaupteten Jahr 2009 23 Mio. €Mehrausgaben)

Damit steigen auf hohem Niveau die sozialen Sicherungskosten bei einbrechenden Verbundmitteln und bei einbrechenden eigenen Steuereinnahmen, in erster Linie in der Haupteinnamequelle der Städte und Gemeinden, ihren Gewerbesteuereinnahmen, die wie folgt gesunken sind:

### **Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen (netto, also bereinigt um die Gewerbesteuerumlage):**

2008: 632 Mio. €(im finanzstarken Jahr 2008 nur 67 Mio. €Zunahme gegenüber Vorjahr)

2009: 559 Mio. €(Rückgang um rund 12 % und damit unter dem Niveau aus dem Vorvorjahr)

Nach bisherigem Vorbereitungsstand zur Ermittlung der Ergebnisse der Kassenstatistik werden die Gewerbesteuereinnahmen (netto) im Jahre 2010 mit einem erneuten Minus von 12 % gegenüber dem Jahr 2009 festgestellt werden. Denn zum 30.09.2010 wird aufgrund des anhaltenden Steuer-rückgangs nur mit Gewerbesteuereinnahmen von 424 Mio. €gerechnet. Im ersten Einbruchjahr waren es zum 30.09.2009 noch 477 Mio. €

Die genannten Daten sind ausschließlich den Quellen des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg entnommen. Damit zeigt sich, dass die Annahmen in der Begründung des Regierungsentwurfs die Entwicklung der Kommunalfinanzen nicht sachgerecht prognostiziert. Damit zeigt sich ferner, dass sich die Finanz- und Wirtschaftskrise auf die brandenburgischen Städte und Gemeinden mit Zeitversatz auswirkt, worauf wir bereits im bisherigen Verfahren gegenüber dem Ministerium der Finanzen mehrfach und leider vergeblich hingewiesen haben und worauf nunmehr im parlamentarischen Verfahren zu reagieren sein wird.

Die Zahlenreihen könnten wir vielfältig fortsetzen, was an dieser Stelle allerdings den Rahmen der Anhörung sprengen würde. Deshalb führen wir nur noch die Entwicklung der Kreisumlage an, die die kreisangehörigen Städte und Gemeinden zunehmend belastet und bieten ausdrücklich an, im weiteren Verfahren bei Bedarf weitere Nachweise zu erbringen.

### **Entwicklung der Kreisumlage addiert für alle 14 Landkreise:**

2003: 543 Mio. €    2004: 541 Mio. €    2005: 576 Mio. €    2006: 635 Mio. €  
2007: 658 Mio. €    2008: 740 Mio. €    2009: 807 Mio. €    2010: 811 Mio. €

Das Kreisumlagevolumen ist somit seit dem Krisenjahr 2003 von 543 auf 811 Mio. € angestiegen. Eine Steigerung von 268 Mio. €! Nach dem Gesetzentwurf soll den Städten und Gemeinden mithin eine Steigerung der Kreisumlage um rund 50 % gegenüber 2003 zugemutet werden, wobei mit dem Gesetzentwurf *gleichzeitig* die Steuerverbundmittel auf das Jahr 2003 zurückgeführt werden sollen.

Meine Damen und Herren, es liegt auf der Hand, dass die Städte und Gemeinden diese Zumutung nicht verkraften können.

Vor der Landtagswahl im Jahre 2009 und nachfolgend durch Veröffentlichungen des federführenden Ministeriums der Finanzen wurde den Kommunen zugesichert, dass mit der jetzt anstehenden Fortschreibung des BbgFAG

- die Finanzkraft der Kommunen durch Erhöhung der Finanzmasse gestärkt wird,
  - die Verrechnung zurückgehender Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Steuerverbund kompensiert wird,
  - die Inhalte der Koalitionsvereinbarung für eine verbesserte Finanzausstattung der Kommunen umgesetzt werden,
  - die Spürbarkeit der Erfolge der wirtschaftlichen Entwicklung überall im Land garantiert werden,
  - die Kommunen durch eine Stabilisierung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen gestärkt und
- die Handlungsspielräume aller Kommunen erweitert werden.

Diesen Versprechen wird der Entwurf der Landesregierung nicht gerecht. Die nun erforderlichen Korrekturen sind allerdings nicht im Bundesrecht zu suchen, wie aus einigen der zum Themenblock A. gestellten Fragestellungen geschlossen werden könnte. Denn für den kommunalen Finanzausgleich ist ausschließlich das Land Brandenburg und damit insbesondere der Landtag Brandenburg verantwortlich, dessen Mitglieder nunmehr ihre vor der Wahl gegebenen Versprechen und Ankündigungen einhalten sollten.

Zwar ist richtig, dass auch Bundesgesetze die Kommunen belasten und das Land sich allzu gerne aus der eigenen Verantwortung nehmen will. Die Rechtsentwicklung der Vergangenheit hat jedoch gezeigt, dass dieser Weg nicht mehr Ziel führend ist. So dürfen beispielsweise Städten und Gemeinden seit der Grundgesetzänderung nach Art. 84 Abs. 1 GG durch Bundesgesetz Aufgaben nicht mehr übertragen werden. Werden bundesgesetzlich geregelte Aufgaben vom Land an die Städte und Gemeinden übertragen, ist das Land in der Kostenpflicht (Konnexität). Dies gilt auch für Vereinbarungen, die die Länder einvernehmlich mit dem Bund zu Lasten der Kommunen schließen, wie aktuell die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 12.10.2010 zum Ausbau der Kindertagesbetreuung nur allzu deutlich aufzeigt (VerfGH 12/09). Wir erwähnen dies an dieser Stelle, weil diese Entscheidung gleichermaßen für die Städte und Gemein-

den in Brandenburg Bedeutung erlangt, mit denen wir derzeit eine vergleichbare Verfassungsbeschwerde erwägen. Hierauf hatten wir bereits im Verfahren zur Änderung des Kindertagesstättengesetzes (LT.-Drs. 5/846) gegenüber dem Ausschuss für Bildung, Jugend und Sport hingewiesen. Weitere Änderungen auf Bundesebene werden derzeit in der Gemeindefinanzkommission erwogen. Dabei geht es insbesondere um eine direkte Beteiligung der Städte und Gemeinden am Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene, um den Abbau von Normen und Standards, um die Finanzierung bundesgesetzlich veranlasster Kosten der sozialen Sicherung und um eine Verstärkung der gemeindlichen Steuereinnahmen, insbesondere um die Gewerbesteuer. Die Ergebnisse der Kommissionsarbeit sind frühestens Ende November 2010 zu erwarten und deren Umsetzung wird nicht kurzfristig wirken. Insoweit hilft ein Verweis auf die Bundesebene auch aus dieser Sicht nicht weiter, soweit es um den hier zu beratenden Gesetzentwurf einer Kommunalfinanzierung geht. Denn aufgrund des zeitlichen Rhythmus des Symmetriegutachtens wird hier über die Kommunalfinanzierung bis zum Jahre 2012 zu entscheiden.

Auch hilft die gestellte Frage nach unserer Bewertung der Erhöhung der Grunderwerbssteuer nicht weiter. Von der Erhöhung sind auch die Städte und Gemeinden und deren Wohnungsunternehmen betroffen, so dass sich die Erhöhung auch für sie als zusätzliche Belastung darstellt. Die vom Ministerium der Finanzen mit 7,5 Mio. € geschätzten Mehreinnahmen über den Finanzverbund sind für die Städte und Gemeinden im Vergleich zu den nach dem Gesetzentwurf beabsichtigten Mindereinnahmen keineswegs nennenswert. Und damit leiten wir über zum weiteren Themenblock:

## **B. Gesetzentwurf der Landesregierung zur (Vierten) Änderung des BbgFAG:**

### **1. Zum Gutachten des Finanzwissenschaftlers Dr. Vesper und zu weiteren Einzelheiten der Erörterungen im Beirat nach § 21 BbgFAG:**

Die Gesetzesbegründung bezieht sich fast ausschließlich auf die Ausführungen des Gutachtens des Finanzwissenschaftlers Dr. Vesper. Wir hatten bereits im ersten Themenblock darauf hingewiesen, dass diese Analyse nicht belastbar ist, weil sie unter anderem nicht aufzeigt, inwieweit insbesondere die kreisfreien Städte direkt und die kreisangehörigen Städte und Gemeinden über die Kreisumlage Aufwendungen finanzieren, für die in erster Linie das Land und der Bund in der Kostentragungspflicht sind, ohne dass die Kostenerstattung auskömmlich ist. Denn nur mit einer derartigen Analyse lässt sich einschätzen, wie viel Verbundmittel und eigene Einnahmen den Städten und Gemeinden für ihre Selbstverwaltungsaufgaben entzogen werden bzw. inwieweit ihre Aufgabenerfüllung im Bereich freiwilliger Selbstverwaltung gefährdet ist. Das Ministerium der Finanzen hat den insoweit ursprünglich erteilten Gutachtauftrag *ohne Information an den Beirat* im laufenden Verfahren wieder zurückgezogen. Erst auf unser mehrfaches Drängen hat das Ministerium der Finanzen kurz vor der Sommerpause in Aussicht gestellt, entsprechende Untersuchungen zu den Jugend- und Sozialhilfekosten nachzuholen und hiermit im Herbst 2010 beginnen zu wollen.

Darüber hinaus halten wir die Prognosen in der Begründung des Gesetzentwurfs, die sich im Wesentlichen auf das Vesper-Gutachten und die Steuerschätzung Mai 2010 beziehen, nicht für belastbar. Beispielhaft hierfür nennen wir den fortschreitenden Einbruch der Gewerbesteuern. Das Aufkommen wird in 2011 voraussichtlich zwischen 500 und 540 Mio. € betragen und nicht, wie in der Begründung ausgeführt, 647 Mio. €. Offensichtlich versucht das Ministerium der Finanzen, aus der finanzwirtschaftlichen Entwicklung der Jahre 2007 und 2008 Rückschlüsse auf die Folgejahre zu schließen und lässt unbetrachtet, dass der eingangs genannte Einbruch die Städte und Gemeinden in den Jahren 2010 bis mindestens 2011 besonders hart trifft.

Zur Frage der Beiratsarbeit stellen wir fest, dass diese ab sofort nennenswert verbessert werden muss:

Zum einen sehen wir die Vertreter des Ministeriums der Finanzen und des Ministeriums des Innern in der Pflicht, die Beiratsarbeit aktiv durch konstruktives Mitwirken aus der Sicht des kommunalen Finanzausgleichs maßgeblich zu befördern. Denn vielfach mussten wir feststellen, dass eine Beiratsarbeit aufgrund von Vorgaben innerhalb der beteiligten Ministerien gar nicht möglich war. Des Weiteren halten wir es aufgrund unserer bisher gemachten Erfahrungen für dringend geboten, in Zukunft einen Beratungsbericht zu erstellen, der die Vorschläge, Hinweise und Anregungen des Beirats zur jeweiligen Fortschreibung des BbgFAG transparent macht und der als Anlage zum Gesetzentwurf nicht nur der Landesregierung, sondern auch dem Landtag zuzuleiten ist. Insoweit regen wir an, den § 21 BbgFAG entsprechend zu ergänzen. Dies auch deshalb, weil unsere dementprechende Kritik gegenüber dem Ministerium der Finanzen bisher unberücksichtigt blieb, worauf wir heute erneut auch in diesem Ausschuss, wie bereits fast vor genau vier Jahren am 16.10.2010, leider noch einmal hinweisen müssen. Lediglich eine „Feigenblattfunktion des Beirates können und werden wir nicht hinnehmen!

## **2. Strukturelle Veränderungen im Finanzausgleich und Vorschläge bzw. Anregungen im Ergebnis der Beiratsarbeit und der Befassung in den Gremien des Städte- und Gemeindebundes:**

Nach dem Gesetzentwurf sollen die Steuerverbundmasse und die Verbundmasse der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen 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 Ergebnissen der aktuellen Kassenstatistik von den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise am Härtesten betroffen sein werden.

Vor diesem Hintergrund kann der Regierungsentwurf nach unserer Bewertung, der auch zahlreiche Einwendungen von besonders betroffenen Städten und Gemeinden zugrunde liegen, ohne wesentliche Verbesserungen durch Entscheidungen des Landtages nicht auf Akzeptanz stoßen. Dies insbesondere nicht vor dem Hintergrund, dass nach dem Koalitionsvertrag für die 5. Wahlperiode des Brandenburger Landtages *„Das Änderungsgesetz zum BbgFAG das zentrale Gesetzgebungsverfahren ist, das die Aussagen des Koalitionsvertrages umsetzen kann.“*. Im Koalitionsvertrag 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 erst in den Jahren 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 Steuereintrübe durch Weiterreichung des Einnahmedefizits an die Kommunen entledigen und den Kommunen eine Kompensation interkommunal und in eigenen Haushalten abverlangen will.

Insofern halten wir entsprechend unseren, im bisherigen Verfahren gegebenen, Hinweisen und infolge der Beratungen im Beirat folgende Änderungen am Gesetzentwurf für zwingend:

## **Unsere Kernforderungen zur Änderung des Gesetzentwurfs der Landesregierung:**

### **Vertikaler Finanzausgleich:**

- 1. Ausgleich zurückgehender Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen durch Erhöhung der Steuerverbundmittel mittels Kompensation der seit 2005 nicht mehr gerechtfertigten Absenkung der Steuerverbundquote. Dazu müsste im BbgFAG eine Regelung eingeführt werden, 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 der kommunalen Verluste aus 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.**

### **Horizontaler Finanzausgleich:**

**Das Änderungsgesetz muss die Hauptansatzstaffel für kreisfreie Städte auf 150 % erhöhen und einen Demografiefaktor und eine Finanzausgleichsumlage einführen:**

Im Vorgriff auf unsere nachfolgenden Begründungen heben wir an dieser Stelle hervor, dass wir im Beirat neben einer Stärkung der Verbundmittel ausschließlich eine in sich zusammenhängende Veränderung der Finanzmittelverteilung zwischen den Städten und Gemeinden angeregt und befürwortet haben. Im Vertrauen auf die Ankündigungen zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft haben wir uns dafür eingesetzt, dass auch die Städte und Gemeinden einen Beitrag leisten und dass dieser Beitrag zur Stärkung der kreisfreien Städte und zur Stärkung all jener Städte und Gemeinden eingesetzt wird, die von anhaltendem Bevölkerungsverlust betroffen sind. Darüber hinaus haben wir eine Veränderung der Aufteilung der Schlüsselzuweisungen befürwortet, um die kreisfreien Städte bezüglich ihrer „Kreisaufgaben“ zu stärken und die kreisangehörigen Städte und Gemeinden vor weiteren Kreisumlageerhöhungen zu schützen. Die Mittel hierfür sollten aus einer Finanzausgleichsumlage generiert werden. Für diesen „Dreiklang“ innerhalb der horizontalen Finanzverteilung gibt es innerhalb der Städte und Gemeinden eine hohe Akzeptanz. Entgegen den Absprachen im Beirat und abweichend vom Referentenentwurf enthält der Regierungsentwurf den Demografiefaktor jedoch nicht mehr. Damit ist die Akzeptanz für die Einführung einer Finanzausgleichsumlage innerhalb der

Städte und Gemeinden erheblich gesunken und die von Bevölkerungsrückgang betroffenen Städte und Gemeinden werden sich zu Recht im Stich gelassen und abgehängt fühlen, wenn der unzureichende Entwurf der Landesregierung ohne Korrekturen als Gesetz verabschiedet wird.

### **3. Einzelheiten zum Gesetzentwurf der Landesregierung:**

#### **3. 1. Weitere Hinweise und Erläuterungen zum Vorlauf und zur Gesetzesbegründung**

**Anm.: Wegen unterlassener Wiedergabe in der Begründung des Regierungsentwurfs führen wir diese an dieser Stelle ausführlich an:**

Im Vorfeld des Gesetzentwurfs wurden Einzelheiten im Beirat für den Finanzausgleich (nachfolgend: FAG-Beirat) wie folgt erörtert.

Gegenstand der Erörterungen war zu Beginn unter anderem 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 Jugend- und Sozialhilfearaufwendungen wurde schließlich ein dementsprechender Gutachtauftrag an den Finanzwissenschaftler Dr. Dieter Vesper erteilt. Dieser Gutachtauftrag wurde, wie eingangs bereits ausgeführt, ohne erneute Beratung und ohne unsere Mitwirkung vor dem Hintergrund 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 expandierenden 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.

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 Son-

derbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gekürzt wurden. Bis einschließlich 2012 sind nach unseren Berechnungen insgesamt 70 Mio. € auszugleichen. Uns verwundert, dass der Gesetzentwurf trotz eindeutiger Voten im FAG-Beirat auf Hinweise zu dieser Diskussion verzichtet. Es mag zwar sein, dass sich das Ministerium der Finanzen gehindert sah, diese kommunalen Forderungen im Beirat zu unterstützen. Jedoch ist aus unserer Sicht nicht hinnehmbar, dass zentrale Fragen und die Ergebnisse diesbezüglicher Diskussionen in der Gesetzesbegründung überhaupt keine Erwähnung finden.

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 Gutachtenauftrag und zum schließlich vorliegenden Gutachten. In dieser Diskussion haben wir stets betont, dass das fortzuschreibende Gesetz nur dann aus dem gemeindlichen Bereich akzeptiert werden kann, wenn die drei diskutierten Veränderungen (Hauptansatz, Demografiefaktor und Finanzausgleichsumlage) zeitgleich eingeführt werden. Im Ergebnis dieser Diskussion haben wir mithin auch *einzelne* Empfehlungen aus dem Vespergutachten ausdrücklich unterstützt.

Dabei haben wir bezüglich des Demografiefaktors darauf hingewiesen, dass ein nur auf Bevölkerungsverlust abgestellter Berechnungsmodus ausschließlich ein anfänglicher Lösungsansatz sein kann, der in Zukunft fortzuentwickeln ist und für den zeitnah Kostenremanenzen belastbar ermittelt werden müssen. Dabei kann auch in Betracht kommen, Flächen bezogene Ansätze zu verfolgen, soweit aufgrund der Flächenstrukturen Mehrbedarfe typisierend feststellbar sind. Auf diese, im Beirat noch fast bis zum Ende der Diskussionen übereinstimmende, Auffassung geht die Begründung des Gesetzentwurfs ebenfalls nicht ein. Der Gesetzentwurf begründet auch nicht, warum der im Referentenentwurf noch vorhandene Demografiefaktor wieder gestrichen wurde. Insoweit fehlt dem Gesetzentwurf zu dieser Frage offensichtlich der dringend gebotene Gestaltungswille. Dies wird den betroffenen Städten und Gemeinden nach unserer Einschätzung nicht zu vermitteln sein. Dies auch deshalb nicht, weil andere Länder mit der Einführung eines Demografiefaktors bereits gute Erfahrungen gemacht haben und diese Faktoren derzeit bereits fortentwickeln. Beispielhaft seien an dieser Stelle die Länder Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Bayern und schließlich Nordrhein-Westfalen genannt, dem Land, dem das Institut für Wirtschaftsforschung (ifo) aktuell die Einführung eines Demografiefaktors empfiehlt.

### **3.2. Weitere Bewertung des Gesetzentwurfs:**

Ohne quantitative Verbesserung des Steuerverbundes wird das BbgFAG seinen Anforderungen nicht gerecht werden. Denn 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. Vom Jahr 2009 zu 2010 war ein Einbruch in der Verbundmasse (Steuerverbund und Verbund SoBEZ) von 218 Mio. € zu verkraften. Zum Jahr 2011 droht gegenüber 2009 ein Einbruch von 318 Mio. € weil die Verbundmittel im Jahr 2011 gegenüber 2010 um ein weitere 100 Mio. € zurückgehen sollen. Der Steuerverbund fällt damit nach unseren Berechnungen ungefähr auf das Niveau des Jahres 2003 zurück (vgl. Begründung des Gesetzentwurfs, Seite 8, Verbundmasse netto).

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 den bereits eingangs beschriebenen Rückgang der Nettoverbundmasse wie folgt:

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

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 ausgeglichen werden konnte.

Darüber hinaus 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 und zwar ständig ansteigend.
- 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 Finanzzusagen 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 vorgesehenen Veränderung des Personalschlüssels zu nicht vom Land gegenfinanzierten Mehraufwendungen führt.

Diese Entwicklung ist unter Beachtung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg und der weiteren Verfassungsrechtsprechung zu Fragen der Konnexität aus gemeindlicher Sicht nicht mehr nachvollziehbar. Denn das Landesverfassungsgericht hat den Kommunen *erneut* mit seinen Urteilen vom 15.12.2008 einen kommunalindividuellen Konnexitätsanspruch zuerkannt und die 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).

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 unserer 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 und Rechtsprechung längst widerlegt (vgl. beispielsweise Engelken, NVwZ, 10/2010, S. 618, und oben zitierte Entscheidung des VerfGH zur Kindertagesbetreuung in NRW).

### **3.3. Zu den einzelnen Änderungen des Regierungsentwurfs:**

#### **3.3.1. Vorwegabzug und Volumen der Verbundmasse:**

Ohne einen 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 nicht nur deshalb 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. Die Prognosen aus dieser Überprüfung rechtfertigen den Vorwegabzug mindestens seit 2009 nicht mehr.

Der Regierungsentwurf 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 proportionale „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, insbesondere für das laufende Haushaltsjahr 2010 und für das bevorstehende Haushaltsjahr 2011.

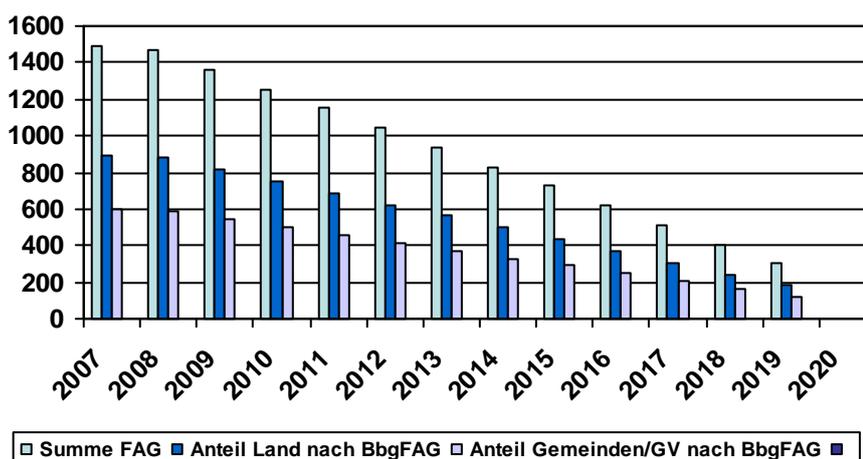
Darüber hinaus wird die absehbare Entwicklung der kommunalen Finanzausstattung in der Begründung des Gesetzentwurfs aus unserer Sicht nur unvollständig wiedergegeben. Die Aufgabenkosten nach SGB II und SGB XII, die Steuerentwicklung, Veränderungen bereits in Kraft getretener Steuerrechtsänderungen und die Erhöhung von Standards bleiben überwiegend ausgeklammert und damit unbewertet. Wir weisen deshalb darauf hin, dass allein die kreisfreien Städte derzeit 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:

### 3.3.2. Berücksichtigung des Rückgangs der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ):

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 (Mittelfehlverwendung). 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 hat aus der Quotenveränderung des Jahres 2005 auf Kosten der Kommunen zusätzliche Einnahmen generiert und beabsichtigt, dies fortzusetzen.

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

### **3.3.3. Veränderungen in der horizontalen Finanzverteilung:**

#### **Erhöhung der Hauptansatzstaffel für kreisfreie Städte einschließlich Aufteilung der Schlüsselzuweisungen, Einführung eines Demografiefaktors und Einführung einer Finanzausgleichsumlage:**

Nur dieser „Dreiklang“ an Veränderungen in der horizontalen Finanzmittelverteilung wird von uns unterstützt, wie wir vorstehend zu unseren Kernforderungen bereits ausgeführt haben. Im FAG-Beirat und in unseren Verbandsgremien wurden diese drei zusammenhängenden Veränderungen ausführlich und teilweise auch kontrovers diskutiert. Im Ergebnis dieser Diskussionen obsiegt schließlich der Solidargedanke der Städte und Gemeinden, auch in Zeiten zurückgehender Steuereinnahmen mit allen Kräften an Lösungen mitzuwirken, um finanzwirtschaftlichen Zwängen zu begegnen.

Entgegen dem Ergebnis der Beratungen im Beirat und entgegen der Aufnahme dementsprechender Regelungen im Referentenentwurf enthält der Regierungsentwurf den Demografiefaktor nun nicht mehr.

Wir halten es deshalb für geboten, dass dieser Faktor im parlamentarischen Verfahren eingeführt und damit politischer Gestaltungswille zur Lösung Demografie bezogener Herausforderungen gezeigt wird. Insoweit regen wir an, § 20 BbgFAG wie folgt zu ändern:

*Einführung eines weiteren Satzes nach Satz 1 wie folgt:*

*„Abweichend von Satz 1 gilt als maßgebliche Einwohnerzahl die jeweils auf den 31. Dezember fortgeschriebene durchschnittliche Bevölkerung des vorvergangenen Jahres und der dem vorvergangenen Jahr vorhergehenden zwei Jahre, wenn diese höher ist.“*

Des Weiteren wurde im Beirat die Anhebung des Hauptansatzes für kreisfreie Städte von derzeit 145 auf 150 % vereinbart. Demgemäß war diese Erhöhung im Referentenentwurf auch vorgesehen. Im Regierungsentwurf ist jedoch nur noch eine Erhöhung auf 148 % vorgesehen. Insoweit regen wir an, § 8 Abs. 2 Satz 3 BbgFAG wie folgt zu ändern:

*„Angabe 145 wird durch 150 ersetzt“.*

Bezüglich der Finanzausgleichsumlage sind einige unsere Anregungen im Regierungsentwurf bereits berücksichtigt. Diese bezogen sich insbesondere auf die Fälligkeit und auf eine Klarstellung zur Berechnung der Amtsumlage. Im Regierungsentwurf ist jetzt die Fälligkeit der Finanzausgleichsumlage im Folgejahr des Ausgleichsjahres vorgesehen (vgl. § 17 a Abs. 2 BbgFAG). Auf-

grund dieser Verschiebung stellt sich jedoch nach den uns vorliegenden Stellungnahmen die Finanzierung der Amtsumlagen für die amtsangehörigen Gemeinden als Belastung dar, weil sich aus den unterschiedlichen Basisjahren erhebliche Verwerfungen ergeben können. Insoweit sehen wir zu § 17a BbgFAG noch den Bedarf einer ergänzenden Regelung, die klar stellt, dass für die Bemessung der Schlüsselzuweisungen, der Kreisumlage *und* der Amtsumlage das gleiche Basisjahr gilt bzw. die das gleiche Basisjahr gesetzlich definiert.

Im Übrigen können wir erst nach der Einführung der Finanzausgleichsumlage belastbar nachprüfen, ob die Prognoserechnungen in der Begründung zum Gesetzentwurf richtig sind. Unsere bisherigen Berechnungen haben noch keine Abweichungen aufgezeigt, so dass die nach jetzigem Stand abundanten Städte und Gemeinden unter Berücksichtigung der Finanzausgleichsumlage bei der Berechnung der Kreisumlage mit einer zusätzlichen Belastung von netto zwischen 6,2 und 11,8 % rechnen müssen. Dies halten wir auch mit Rücksicht auf die Finanzausgleichsumlageregelungen anderer Länder für akzeptabel. Insoweit begrüßen wir, dass sowohl der Regierungsentwurf, als auch der Referentenentwurf, die Finanzausgleichsumlage nur mit 25 % und mit einem 15 %igen Anrechnungsfreibetrag vorsieht.

Dies findet unsere Zustimmung, wobei wir auch an dieser Stelle noch einmal darauf hinweisen, dass unsere Zustimmung nur im Zusammenhang mit einer *zeitgleichen* Einführung eines Demografiefaktors und einer Erhöhung des Hauptansatzes für kreisfreie Städte auf 150 % gegeben wurde.

### **3.3.4. Theater- und Orchesterförderung (§ 5 Abs. 1 BbgFAG):**

Die Zweckbindung von Schlüsselzuweisungen für die Theater- und Orchesterförderung soll nach dem Regierungsentwurf von 13 auf 14,5 Mio. € erhöht werden. Diese Erhöhung war bisher überhaupt nicht Gegenstand von Beratungen im Beirat. Sie wird mit allgemeinen Kostensteigerungen begründet. Kostensteigerungen gibt es jedoch in allen Leistungsbereichen. Wir halten es deshalb nicht für sachgerecht, dass das Land mit einer Zweckbindungsregelung für einen einzelnen Aufgabenbereich zum Ausgleich der Kostensteigerungen sorgen will, während das Finanzvolumen für alle übrigen Aufgabenbereiche durch Einbrüche im Steueraufkommen und durch Rückgang von Verbundmitteln gekennzeichnet ist. Alle Städte und Gemeinden stehen auch im Kulturbereich vor besonderen Finanzierungsherausforderungen. Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, wofür das Land mit einer Zweckbindungsausweitung einzelne Kulturbereiche ohne Beteiligung aller übrigen Städte und Gemeinden, die auch Träger der Kulturarbeit sind, bevorzugen will. Wenn das Land hierzu Handlungsbedarf sieht, dann sollte es in diesem Bereich mit zusätzlich eigenen und nicht mit kommunalen Mitteln handeln.

### **3.3.5. Veränderungen im Ausgleichsfonds (§ 16 BbgFAG):**

Wir lehnen die im Regierungsentwurf vorgesehenen Veränderungen im Ausgleichsfonds ab und halten Ergänzungen für erforderlich:

Zunächst stellen wir fest, dass der Fonds vom Grundsatz her *ausschließlich* zum Ausgleich besonderer Härten und zur Sicherstellung der Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben bestimmt ist. Der Fonds ist nicht dazu bestimmt, *landesseitig festgelegte Aufgaben* zu finanzieren oder Aufgaben zu befördern und auch nicht dazu, mit der Bindung kommunaler Verbundmittel Konnexitätspflichten zu umgehen. Insofern sehen wir die Nutzung des Fonds insbesondere im Bereich des Brand- und Katastrophenschutzes äußerst kritisch. Wir haben bereits eingangs ausgeführt, dass sich die Kosten infolge neuer bundes- und landesrechtlicher Standards und Aufgabenübertragungen in den nächsten Jahren im zweistelligen Millionenbereich erhöhen werden und wir das Land in der

Pflicht sehen, die Konnexitätsansprüche der Städte und Gemeinden mit Landesmitteln zu erfüllen und eben nicht durch Zweckbindungen von Verbundmitteln im Ausgleichsfonds.

Eine Lösung könnte darin gesehen werden, dass das Land mit einer eigenen Förderung außerhalb des BbgFAG handelt und Zweckbindungen in § 16 gänzlich 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 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 für sonstige Aufgaben.

Bezüglich der Mittel für das Schuldenmanagement für die Aufgabenträger der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung regen wir dringend eine degressiv ausgestaltete Dotation des Volumens in § 16 BbgFAG an. Entsprechende Hinweise lediglich in der Begründung zum Gesetz halten wir für viel zu unbestimmt. Darüber hinaus sollte der Landtag zu erkennen geben, dass die Hilfe 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 der auch verlässliche Grundlagen gehören, nachhaltige Alternativen in den betroffenen Verbänden anzustreben, die ohne weitere Schuldenhilfen zeitlich früher zur Leistungsfähigkeit der Verbände führen müssen.

Im Übrigen gab es im Vorfeld des Regierungsentwurfs Verlautbarungen zur Aufnahme von Regelungen für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse. Betroffen von derartigen Vorstellungen wären nicht nur die Städte und Gemeinden, sondern auch die Ämter. Denn der Koalitionsvertrag enthält die Aussage, es solle geprüft werden, ob auf die übergemeindliche Organisationsform der Ämter verzichtet werden kann. Wir haben vor diesem Hintergrund rein vorsorglich und ganz eindringlich davon abgeraten, im Vorgriff auf Erkenntnisse aus einer Evaluation der Gemeindestrukturereform gemeindliche Mittel zu binden, um landesseitige Einzelvorstellungen zur jetzigen Zeit über das BbgFAG durchzusetzen und begrüßen an dieser Stelle, dass dies im Regierungsentwurf nun auch unterblieben und damit *vom Tisch* ist.

### **3.3.6. Einführung einer Berichtspflicht über die Beratungen im Beirat nach § 21 BbgFAG:**

Insoweit verweisen wir auf unsere vorstehend beschriebenen Erfahrungen in Beirat und halten eine Ausweitung der Regelungen mit dem Ziel für geboten, dass die Ergebnisse der Beiratsarbeit in einem Bericht an die Landesregierung und an den Landtag transparent zu machen sind.

### **3.3.7. Einführung einer Genehmigungspflicht zur Erhöhung der Kreisumlage:**

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 Regierungsentwurf keine Regelung 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 erneut einzugehen. Dabei heben wir ausdrücklich hervor, dass die Einführung der Doppik zu einer neuen Darstellung der Haushaltswirtschaft führt und insoweit in Zu-

kunft transparentere Darstellungen der Hauhaltslage vorliegen werden, die ein entsprechendes Genehmigungsverfahren einfacher gestalten werden.

### **3.3.8. 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 regen wir an, im BbgFAG eine Begrenzung der Umlagepflichten vorzusehen, die derartige Härten verhindert.

### **C. Sonstiges:**

Zum Schluss fassen wir noch einmal zusammen, dass der mit dem Regierungsentwurf beabsichtigte Finanzausgleich, der vor allem die Haushaltsjahre bis 2012 regeln soll, nicht den Anforderungen an eine die kommunale Selbstverwaltung sichernde Aufgabenerfüllung gewährleisten wird und deshalb als verfassungswidrig anzusehen ist. Wir sehen das Land deshalb in der Pflicht, das Finanzvolumen mindestens um die Quote zu erhöhen, um die im Jahre 2005 die Verbundquote infolge der Verrechnung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gekürzt wurde. Dies erfordert eine Erhöhung der Verbundmittel um insgesamt 70 Mio. € für die Jahre bis einschließlich 2012. Wir schlagen vor, diese Mittel mit jeweils 35 Mio. € in 2011 und 2012 bereitzustellen. Ohne diese Erhöhung würde sich das Land auf Kosten der Kommunen durch einen Rechenrick aus dem Jahre 2005 noch bis 2019 grundlos bereichern. Die Städte und Gemeinden und ihre Ämter sind nicht bereit, dies hinzunehmen. Des Weiteren ist der jährliche Vorwegabzug von 50 Mio. € aufzugeben. Denn das Land hatte schon in der Vergangenheit Nachzahlungen an die Kommunen infolge zu geringer Dotierung des Finanzausgleichs zu leisten, zuletzt rund 115 Mio. € in 2006. Eine derartige Nachzahlungsverpflichtung steht dem Land infolge der dargestellten Entwicklungen zum Jahre 2013 bevor. Nur die Finanzmittel brauchen die Kommunen jetzt.

Im Übrigen haben die Städte und Gemeinden die Erwartung, dass das Land seine Konnexitätspflichten aus eigener Initiative und eigenen Mitteln erfüllt. Insoweit wäre beispielsweise ein sofortiges Handeln zur weiteren Kostenübernahme im Bereich der Kindertagesbetreuung und zur Übernahme der Kosten zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie geboten. Des Weiteren ist seit langem eine Überprüfung der Kostenpauschalen zur Finanzierung des Aufwandes für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises notwendig. Die landesseitige Untersuchung hat zuletzt 1997 stattgefunden und die seitdem nur geringfügig der Kostenentwicklung angepassten Pauschalen sind schon seit Jahren nicht kostendeckend.

Bezüglich der Finanzierung der zusätzlichen Mittel aus dem Landeshaushalt können wir an dieser Stelle keine Vorschläge machen, weil wir am Verfahren des Landeshaushalts nicht beteiligt sind. Wir können nur darauf verweisen, dass wir beispielsweise das Volumen des nicht in Anspruch genommenen Schüler-BAföG für generierbar halten. Des Weiteren die zu erwartenden Steuermehreinnahmen auf Landesebene, die sich bereits in der Steuerschätzung November 2010 abzeichnen werden.

Und schließlich haben die Städte und Gemeinden die Erwartung, dass sich das Land auf Bundesebene den Anregungen der kommunalen Spitzenverbände anschließt und damit die Kommunen unterstützt; aktuell beispielhaft insbesondere zur Frage des Erhalts und des Ausbaus der Gewerbesteuer.

er, der Reform der Grundsteuer und des Leistungsumfangs und der Leistungsfinanzierung nach SGB II und SGB XII. Hierzu sehen wir das Land mit seinen VertreterInnen insbesondere im Bundesrat, in der Gemeindefinanzkommission und in der länderoffenen Arbeitsgruppe zur Reform der Grundsteuer gefordert.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, reading "Karl-Ludwig Böttcher". The signature is written in a cursive style with a large, prominent initial 'K'.

Karl-Ludwig Böttcher