

Gesetzentwurf
der Landesregierung

**Drittes Gesetz zur Änderung
des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes**

Gesetzentwurf

der Landesregierung

Drittes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes

A. Problem

Das Brandenburgische Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG) schreibt eine regelmäßige Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs vor. Die Überprüfung bezieht sich insbesondere auch auf die Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen. Die Städte, Gemeinden und Landkreise in Brandenburg sind grundsätzlich mit einem Anteil von 20 Prozent an den Landeseinnahmen aus Steuern und dem Länderfinanzausgleich beteiligt. Für die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, die das Land Brandenburg zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft erhält, beträgt die Quote 40 Prozent.

Die Überprüfung erfolgt grundsätzlich im dreijährigen Rhythmus. Bei besonderen Entwicklungen kann dieser Zeitraum verkürzt werden.

Die letzte Untersuchung betraf die Analyse der Jahre 2005 bis 2008 für das Ausgleichsjahr 2010. Der mit der Überprüfung beauftragte Gutachter Dr. Dieter Vesper, Berlin, legte seine Expertise im September 2009 vor. Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des BbgFAG vom 20. Dezember 2010 setzte der Gesetzgeber u. a. auch Ergebnisse und Empfehlungen von Herrn Dr. Vesper um.

Der Landtag Brandenburg forderte die Landesregierung Brandenburg bei der Verabschiedung des Gesetzes auf, ihm bis zum 31. Dezember 2011 erneut ein finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg vorzulegen (Landtags-Drucksache 5/2566-B). Mit Schreiben vom 21. März 2012 übersandte der Minister der Finanzen dem Präsidenten des Landtags Brandenburg die daraufhin bei den Herren Prof. Dr. Junkernheinrich und Prof. Dr. Lenk eingeholten Teil-Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich.

Gegenstand des Gutachtens von Prof. Dr. Junkernheinrich ist der vertikale Finanzausgleich, insbesondere die Überprüfung der Angemessenheit der Finanzausstattung der Landes- und der Kommunalebene bei bestehender Aufgabenteilung, sowie die Entwicklung der Sozial- und Jugendhilfeausgaben. Parallel und in Abstimmung damit hat Prof. Dr. Lenk den horizontalen Finanzausgleich begutachtet.

Im Ergebnis seiner Symmetrieuntersuchung zwischen bestimmten Einnahmen und Ausgaben von Land und Kommunen beziffert Prof. Dr. Junkernheinrich einen Nachsteuerungsanspruch zugunsten der Kommunen, der einer Erhöhung der allgemeinen Verbundquote von 20,00 Prozent um 1,427 Prozentpunkte entspräche. Das Land macht sich die Schlussfolgerung nicht zu Eigen. Auch wenn die Begut-

achtung den vertraglich vereinbarten Auftragsbedingungen entspricht, bestehen Einwände gegen bestimmte Annahmen und Argumente des Gutachters. Eine gewichtige Frage, die das Ergebnis wesentlich beeinflusst, besteht darin, ob die Zinsausgaben von Land und Kommunen im Rahmen der Symmetrieberechnung zu berücksichtigen sind oder nicht. Diese Frage wird in der Wissenschaft unterschiedlich beantwortet. Im Ergebnis liefert das Junkernheinrich-Gutachten keine ausreichende Basis für eine Anpassung der vertikalen Finanzmittelverteilung.

Gleichwohl verkennt das Land nicht die schwierige finanzielle Situation der Kommunen, die sich u. a. aus der Anpassung an die geringer werdende Speisung des kommunalen Finanzausgleichs durch die rückläufigen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten ergibt.

Das Land ist im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit und unter Berücksichtigung seiner eigenen Konsolidierungsverpflichtungen, die sich vor allem aus der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse (Artikel 109 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 143d Absatz 1 Satz 4 Grundgesetz) ergeben, nicht in der Lage, den Rückgang der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen vollständig im kommunalen Finanzausgleich auszugleichen. Als Teilkompensation hält es das Land allerdings für angezeigt und vertretbar, den 2006 eingeführten sog. Vorwegabzug gemäß § 3 Absatz 2 BbgFAG, der eine Modifikation der grundsätzlichen Verbundquotenregelung bedeutet, stufenweise abzubauen. Ab dem Jahr 2016 soll er vollständig entfallen, wodurch die Finanzausgleichsmasse zugunsten der Kommunen um jährlich 50 Mio. Euro gestärkt wird.

Das weitere Gutachten von Prof. Dr. Lenk zum horizontalen Finanzausgleich enthält eine Reihe von Anregungen zur Fortentwicklung der interkommunalen Finanzmittelverteilung. Dies betrifft beispielsweise die investiven Schlüsselzuweisungen, den Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren und Kreisstädte, den Demographieansatz und die Frage, ob die kommunalen Lasten der Sozial- und Jugendhilfe bei der Verteilung der Mittel stärker gewichtet werden sollten. Zwingende Änderungsbedarfe hat der Gutachter nicht festgestellt. Die Meinungsbildung und die Diskussion innerhalb der Landesregierung und mit den kommunalen Spitzenverbänden zu den Reformüberlegungen des Gutachters sind noch nicht abgeschlossen. Dieser Gesetzentwurf greift deshalb solche Aspekte der horizontalen Begutachtung noch nicht auf.

Der Anwendungsbereich des Ausgleichsfonds nach § 16 Absatz 1 BbgFAG soll um Hilfen für die Durchführung von insbesondere überregional bedeutsamen Investitionsmaßnahmen an Kommunen erweitert werden, die aufgrund mangelnder Kreditwürdigkeit nicht die erforderliche Finanzierung aufbringen können. Der Schuldenmanagementfonds soll als Teil des Ausgleichsfonds bis einschließlich 2015 verlängert werden. Die Dotierung des Ausgleichsfonds soll bis einschließlich 2015 um 5 Mio. Euro auf 45 Mio. Euro pro Jahr erhöht werden.

Ferner soll die Regelung zur Ermittlung der Steuerkraftmesszahl (§ 9 BbgFAG) um eine klarstellende Begriffsbestimmung des gewogenen Durchschnittshebesatzes der Grundsteuern A und B sowie der Gewerbesteuer aller Gemeinden ergänzt werden.

B. Lösung

Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes.

C. Rechtsfolgenabschätzung

I. Erforderlichkeit

Die Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs erfordert eine Änderung des BbgFAG.

II. Zweckmäßigkeit

Es besteht keine Alternative zur Änderung des BbgFAG.

III. Auswirkungen auf Bürger, Wirtschaft und Verwaltung

Es entstehen keine neuen Standards oder Kosten.

D. Zuständigkeiten

Ministerium der Finanzen

Gesetzentwurf für ein

Drittes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes

Vom ...

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes

Das Brandenburgische Finanzausgleichsgesetz vom 29. Juni 2004 (GVBl. I S. 262), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 19. Dezember 2011 (GVBl. I Nr. 35 S. 5) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 3 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Der Anteil der Verbundmasse nach Absatz 1 Nummer 1 wird im Ausgleichsjahr 2013 um 30 000 000 Euro, 2014 um 20 000 000 Euro und 2015 um 10 000 000 Euro gemindert.“

2. Dem § 9 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Der gewogene Durchschnittshebesatz aller Gemeinden für die Grundsteuern (Absatz 2 Nummer 1) und für die Gewerbesteuer (Absatz 2 Nummer 2) wird in Form eines Hundertsatzes ermittelt, indem für die jeweilige Steuer die Summe der Ist-Aufkommen aller Gemeinden des vorvergangenen Jahres nach der Vierteljahresstatistik der Gemeindefinanzen mit 100 vervielfacht und durch die Summe der nach Absatz 3 berechneten Grundbeträge aller Gemeinden geteilt wird. Im Fall des Absatzes 3 Satz 3 wird der gewogene Durchschnittshebesatz der Ortsteile einer Gemeinde in entsprechender Weise gebildet.“

3. § 16 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- a) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Die Mittel betragen in den Jahren 2013 bis 2015 jeweils 45 000 000 Euro pro Jahr und ab dem Jahr 2016 jeweils 40 000 000 Euro pro Jahr.“

- b) Satz 3 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 1 wird das Wort „Schuldendiensthilfe“ durch das Wort „Schuldendiensthilfen“ ersetzt.

bb) In Nummer 2 wird dem Wort „Sicherstellung“ das Wort „die“ vorangestellt.

cc) Nach Nummer 2 wird folgende Nummer 3 eingefügt:

„3. Hilfen für die Durchführung notwendiger und unabweisbarer Investitionsmaßnahmen oder von Investitionsmaßnahmen mit besonderer überörtlicher oder überregionaler Bedeutung,“.

dd) Die bisherige Nummer 3 wird Nummer 4 und das Wort „dem“ wird durch das Wort „den“ ersetzt.

ee) Die bisherigen Nummern 4 und 5 werden die Nummern 5 und 6.

c) Satz 4 wird wie folgt gefasst:

„Zum Ausgleich besonderen Bedarfs sind die Mittel in den Jahren 2013 bis 2015 auch für Aufgabenträger der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung bestimmt.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2013 in Kraft.

Potsdam, den

Der Präsident des Landtages Brandenburg

Gunter Fritsch

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Kommunen sind seit dem Jahr 2005 im Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG) unbefristet geregelt. Die wahrzunehmenden Aufgaben, die dafür notwendigen Ausgaben sowie die verfügbaren originären Einnahmen des Landes und der Kommunen unterliegen aber einer von zahlreichen Faktoren abhängigen Dynamik, wodurch sich Anpassungsbedarfe im kommunalen Finanzausgleich ergeben können. Der Landesgesetzgeber hat daher in Umsetzung einer Forderung des Landesverfassungsgerichts aus dem sog. Neulietzegörick-Urteil vom 16. September 1999 (VfGBbg 28/98) die Überprüfung der Verbundquote mit § 3 Absatz 5 BbgFAG und die Überprüfung der Hauptansatzstaffel mit § 8 Absatz 3 BbgFAG für das Ausgleichsjahr 2007 und sodann in einem Drei-Jahres-Rhythmus verbindlich vorgegeben. Bei Bedarf sind Anpassungen vorzunehmen.

Im Zusammenhang mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes vom 20. Dezember 2010 forderte der Landtag Brandenburg die Landesregierung Brandenburg am 16. Dezember 2010 zur Vorlage eines finanzwissenschaftlichen Gutachtens zur Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs (KFA) in Brandenburg auf (Landtags-Drucksache 5/2566-B).

Die Auswahl der Gutachter, Prof. Dr. Junkernheinrich (Technische Universität Kaiserslautern) und Prof. Dr. Lenk (Universität Leipzig), ist – entsprechend der Entschließung des Landtages vom 16. Dezember 2010 – in Abstimmung mit dem Beirat für den kommunalen Finanzausgleich nach § 21 BbgFAG erfolgt.

Teil 1 - Vertikale Finanzmittelverteilung

Herr Prof. Dr. Junkernheinrich wurde mit der finanzwissenschaftlichen Begutachtung insbesondere des vertikalen Finanzausgleichs – der vertikalen Symmetrie – beauftragt. § 3 Absatz 5 BbgFAG fordert eine aufgabensymmetrische Verteilung der Einnahmen zwischen dem Land und der kommunalen Ebene. Die Aufteilung des Gesamtbestandes der Finanzmittel auf Land und Kommunen soll dem Verhältnis ihrer jeweiligen Aufgabenbelastungen entsprechen.

Da eine direkte Überprüfung der Aufgabenbelastung mit vertretbarem Aufwand nicht möglich ist, greift der Gutachter auf eine Analyse durch einen Vergleich der Einnahmen und Ausgaben beider Ebenen zurück. Der Gutachter wählt für seine Analyse einen Ansatz, der auf die Finanzierungsverantwortung abstellt. Bei den Einnahmen werden daher nur Zahlungen mit dem Charakter von allgemeinen Deckungsmitteln (insbesondere Einnahmen aus Steuern und Finanzausgleich) berücksichtigt, über die die jeweilige Ebene frei verfügen kann. Diese Einnahmen werden als Deckungsmittelbestand bezeichnet. Auf der Ausgabenseite wird, analog dazu, auf die Zuschussbedarfe abgestellt. Die Zuschussbedarfe bilden denjenigen Teil der Ausgaben ab, der nicht aus zweckgebundenen Einnahmen, sondern aus frei verfügbaren Deckungsmitteln bestritten wird. Diese Ausgaben bilden den Deckungsmittelverbrauch. Der Gutachter bringt dabei Ausgaben für Zinsen

beim Deckungsmittelverbrauch in Abzug, da ihnen nach seiner Ansicht ein hinreichend enger Bezug zur laufenden Aufgabenerfüllung fehlt.

Im Kern der Analyse steht die Zusammenführung von Deckungsmittelbestand und Deckungsmittelverbrauch in einer Relationskennziffer, dem sog. Symmetriekoeffizienten. Der Symmetriekoeffizient ergibt sich als Verhältnis der kommunalen Anteile am Deckungsmittelbestand und Deckungsmittelverbrauch von Land und Kommunen insgesamt. Eine perfekte vertikale Symmetrie im Sinne des Gutachtens ist gegeben, wenn die Kennziffer den Wert 1 annimmt.

Nach den Berechnungen des Gutachters schwanken die jährlichen Koeffizienten für das Land Brandenburg im Zeitraum von 2001 bis 2010 um den Symmetriewert von 1, wobei die Ausschläge zulasten der Kommunen etwas stärker ausfallen als die Ausschläge zugunsten der Kommunen. Im Durchschnitt der ostdeutschen Länder ist der Symmetriekoeffizient in diesem Zeitraum etwas näher an der 1.

Um die Ergebnisse für eine Neujustierung der Verbundquoten im kommunalen Finanzausgleich nutzen zu können, sucht der Gutachter einen Zeitraum, in dem sich konjunkturelle Effekte weitgehend ausgleichen. Dies wird für einen Zeitraum angenommen, der sowohl den Höhepunkt als auch den Tiefpunkt eines Konjunkturzyklus umfasst. Mittels einer Auswertung der Veränderungsraten des Bruttoinlandsprodukts in Brandenburg wurde der Zeitraum von 2003 (konjunktureller Tiefpunkt) bis 2006 (konjunktureller Höhepunkt) gewählt.

Bezogen auf den Zeitraum von 2003 bis 2006 liegt der Symmetriekoeffizient Brandenburgs bei 0,972 und fällt damit leicht unsymmetrisch zulasten der kommunalen Ebene aus. Das Ergebnis der Berechnung kann laut Gutachten unter Einschränkungen als Anhaltspunkt zur Bestimmung zukünftiger Finanzierungsanteile herangezogen werden. Um im Zeitraum 2003 bis 2006 die angestrebte perfekte Symmetrie von 1,000 zu erreichen, hätte das Land den Kommunen jährlich rd. 71 Mio. Euro zusätzlich zur Verfügung stellen müssen. Dies hätte zum damaligen Zeitpunkt einer Erhöhung der allgemeinen Verbundquote um 1,427 Prozentpunkte auf 21,427 Prozent und für das Jahr 2011 einer Erhöhung der Finanzausgleichsmasse um 84 Mio. Euro entsprochen.

Auch wenn die Begutachtung den vertraglich vereinbarten Auftragsbedingungen entspricht, bestehen Einwände gegen bestimmte der Untersuchung zugrunde liegende Annahmen und Schlussfolgerungen des Gutachters.

Das letzte Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich von Dr. Vesper vom September 2009 betraf die Jahre 2005 bis 2008. Auf der Basis eines anderen methodischen Ansatzes, der sich vorrangig auf die Entwicklung der Einnahmenseite stützte und damit die mit der Einbeziehung der Ausgabenseite verbundenen methodischen Probleme vermied, kam Dr. Vesper zu dem Schluss, dass ein Nachsteuerungsbedarf in Bezug auf das Gesamtvolumen des kommunalen Finanzausgleichs nicht festzustellen ist. Zu einer analogen Einschätzung kam auch das Landesverfassungsgericht in seinem sog. Uckermark-Urteil vom 22. November 2007 (VfGBbg 75/05), in dem es die Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung für die Jahre 2005 und 2006 ausdrücklich bestätigte. Somit kommt sowohl das Vesper-Gutachten als auch eine höchstrichterliche Entscheidung für einen nahezu identischen Zeitraum auf der Grundlage eines anderen methodischen Ansatzes zu Aussagen, die dem jetzigen Gutachten diametral entgegenstehen.

In Ermangelung einer geeigneten Datengrundlage überprüft das Gutachten nicht die proportionale Verteilung der Finanzmittel zu den wahrgenommenen Aufgaben zwischen dem Land und den Kommunen, sondern greift ersatzweise auf die tatsächlichen Ausgaben zurück. Der alleinige Rückgriff auf die Ausgaben beider Ebenen ist vor allem deshalb problematisch, weil durch die Arithmetik des Symmetriekoeffizienten (Doppelbruch) (relative) Mehrausgaben der einen Ebene mit einem höheren Erstattungsanspruch gegen die andere Ebene „belohnt“ werden, während umgekehrt (relative) Einsparungen mit einer Erstattungspflicht an die andere Ebene zusätzlich „bestraft“ werden. Wegen der sich daraus ergebenden unerwünschten Fehlanreize rät deshalb der Gutachter selbst von einer wiederholten Nutzung der Methodik zur Evaluierung des kommunalen Finanzausgleichs ab.

Die methodische Schwäche des Symmetriekoeffizienten wirkt jedoch nicht nur in die Zukunft, sondern belastet auch dessen Aussagekraft in Bezug auf die Vergangenheit erheblich. So lässt beispielsweise der für die Jahre 2003 bis 2006 vom Gutachter berechnete durchschnittliche Symmetriekoeffizient von 0,972 keine Rückschlüsse auf die dahinter liegenden Ursachen zu: Hat das Land den Kommunen Deckungsmittel vorenthalten oder spiegeln sich darin nur besondere Einsparanstrengungen des Landes wider? In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass das Land im Zeitraum 2004 bis 2006 durch den sogenannten Sozialtarifvertrag seine Personalausgaben jährlich um rd. 100 Mio. Euro senken konnte.

Der Ausgleichsanspruch der kommunalen Ebene kommt nur dann zustande, wenn die Zinsausgaben beider Ebenen unberücksichtigt bleiben. Da die Zinsausgaben beim Land höher sind als bei den Kommunen, ergäbe sich unter Einschluss der Zinsausgaben beider Ebenen ein anderes Bild. Berechnungen des Gutachters, die im Anhang des Gutachtens dargestellt sind, haben ergeben, dass der Symmetriekoeffizient unter Berücksichtigung dieser Modifikation von 2002 bis 2010 beständig über 1 liegt, so dass sich, auch für den Zeitraum 2003 bis 2006, ein Erstattungsanspruch des Landes gegenüber den Kommunen errechnet. Für den Untersuchungszeitraum 2003 bis 2006 ergäbe sich ein Symmetriekoeffizient von 1,059. Nach der im Gutachten angewandten Methodik beliefe sich der daraus resultierende Veränderungsanspruch des Landes gegenüber den Kommunen für 2011 auf rd. 160 Mio. Euro.

Der Gutachter eliminiert die Zinsausgaben mit dem Argument, diese würden sich auf kreditfinanzierte Ausgaben der Vergangenheit beziehen und dürften daher im Sinne einer Periodenabgrenzung bei der laufenden Ausgabenverteilung nicht berücksichtigt werden. Dagegen spricht jedoch, dass die Kredite zumindest auf Landesebene als allgemeine Deckungsmittel fungieren und somit zumindest zum Teil auch die Ausgaben des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gedeckt haben. Mit anderen Worten: Hätte sich das Land nicht in der Vergangenheit (im Vergleich mit anderen ostdeutschen Ländern) relativ hoch verschuldet, so hätte es auch nicht vergleichsweise hohe Zahlungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs leisten können. Für diese Interpretation spricht sowohl die vom Gutachter selbst dargestellte Entwicklung der Zins-Deckungsmittel-Quote auf Landes- und Kommunalebene in Brandenburg und den ostdeutschen Ländern als auch die Höhe der Brandenburger Pro-Kopf-Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Die allgemeinen Zuweisungen (Gruppe 613 im Haushalt) Brandenburgs an seine Kommunen sind, je Einwohner gerechnet, seit dem Jahr 2005 mit Ausnahme des Jahres 2010 die höchsten aller ostdeutschen Flächenländer.

Insgesamt besteht deshalb sehr wohl ein Bezug zwischen den Zinsausgaben und den Leistungen des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Dass die Einnahmen aus Steuern und Länderfinanzausgleich die Bemessungsgrundlage für die Bestimmung der Verbundmasse des kommunalen Finanzausgleichs bilden, widerspricht dem nicht. Vielmehr obliegt es dem Ermessensspielraum des Landesgesetzgebers, durch die Festlegung der Verbundquoten die Höhe der Verbundmasse zu bestimmen. In diese Entscheidungsfindung fließen auch gesamthaushalterische Überlegungen ein, so dass für die Finanzierung des kommunalen Finanzausgleichs auch das Gesamtdeckungsprinzip (§ 8 Landeshaushaltsordnung – LHO –) einschließlich der Einnahmen aus Krediten zum Tragen kommt. Die Ausklammerung der Zinsausgaben aus der Berechnung des Symmetriekoeffizienten ist daher nach Ansicht des Landes nicht gerechtfertigt. Auch in der Wissenschaft wird das Thema unterschiedlich gehandhabt. So rechnet zum Beispiel Prof. Dr. Scherf in seinem Gutachten zum KFA Rheinland-Pfalz aus dem Juni 2011 im Rahmen eines ähnlichen Rechenmodells die Zinslasten nicht heraus.

Gerade auch an der Ausklammerung der Zinsausgaben wird deutlich, dass das Junkernheinrich-Gutachten sich nicht hinreichend mit der im BbgFAG verankerten notwendigen „Beachtung der Leistungsfähigkeit des Landes“ (§ 1 Absatz 3 BbgFAG) befasst. Insbesondere vor dem Hintergrund der ab 2020 geltenden absoluten Schuldenbremse für die Länder sowie der allgemeinen Verschuldungskrise der öffentlichen Haushalte können die Zinsverpflichtungen sowohl des Landes als auch der Kommunen nicht unberücksichtigt bleiben.

Aufgrund dieser nicht ausreichenden methodischen und analytischen Differenziertheit sind insgesamt die Schlussfolgerungen des Gutachtens von Prof. Dr. Junkernheinrich zum vertikalen Finanzausgleich, die eine Anhebung der Verbundmasse des kommunalen Finanzausgleichs um mindestens 84 Mio. Euro jährlich (bezogen auf die Verhältnisse des Jahres 2011) beinhalten, keine ausreichende Grundlage für eine belastbare Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs.

Die mit diesem Gesetzentwurf vorgesehene Fortschreibung des BbgFAG trägt der schwierigen Finanzlage der Kommunen im Rahmen des engen Finanzierungsspielraums des Landes Rechnung. In vertikaler Hinsicht soll die Verbundmasse stabilisiert werden. Damit werden die 2010 eingeleiteten Maßnahmen zur Stärkung der Verbundgrundlagen und der Verbundmasse fortgesetzt. Mit dem Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer vom 29. November 2010 hatte das Land den Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer von 3,5 Prozent auf 5,0 Prozent erhöht. Der kommunale Finanzausgleich partizipiert seit 2011 an den sich daraus ergebenden Mehreinnahmen des Landes in Höhe der allgemeinen Verbundquote von 20 Prozent. Dies entsprach 2011 einem zusätzlichen Betrag von knapp 8,9 Mio. Euro. Ferner war die Finanzausgleichsumlage mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des BbgFAG vom 20. Dezember 2010 eingeführt worden. Die Umlage stärkt seit 2012 die Finanzausgleichsmasse, soweit sie nicht dem Landkreis zufließt, in dem sich die finanzausgleichsumlagepflichtige Gemeinde befindet. Die Bestimmung ist nach Ansicht des Landes verfassungsgemäß. Drei der 2012 betroffenen Kommunen haben allerdings kommunale Verfassungsbeschwerden gegen die Regelung erhoben, über die das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg noch nicht entschieden hat. Ferner sind verwaltungsgerichtliche Verfahren anhängig. Für das Jahr 2011 hatte das Land die Finanzausgleichsmasse einmalig aus eigenen Mitteln um 10 Mio. Euro erhöht, weil die Umlage erstmals 2012 fällig war (§ 5 Absatz 1 Satz 3 BbgFAG).

Dieser Gesetzentwurf regelt den Abbau des sog. Vorwegabzugs in Höhe von 50 Mio. Euro im Jahr (§ 3 Absatz 2 BbgFAG) mit Wirkung ab 2013. Zunächst ist ein partieller und ab 2016 ein vollständiger Verzicht des Landes vorgesehen. Die kommunale Gemeinschaft soll in Höhe von 20 Mio. Euro (2013), 30 Mio. Euro (2014), 40 Mio. Euro (2015) und 50 Mio. Euro jährlich (ab 2016) finanziell gestärkt werden.

Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, die das Land nach § 11 Absatz 3 Finanzausgleichsgesetz des Bundes zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft erhält, sind degressiv ausgestaltet und laufen 2019 aus. 40 Prozent dieser Zuweisungen fließen jährlich in die Verbundmasse ein. Die Reduktion dieser Zuweisungen und ihr Fortfall ab 2020 belasten damit sowohl das Land als auch die kommunale Ebene. 2013 werden die Bundeszuweisungen an das Land Brandenburg regulär um 102,6 Mio. Euro und 2014 um weitere 109,9 Mio. Euro sinken. Dementsprechend wird der Teil der Verbundmasse des kommunalen Finanzausgleichs, der sich aus diesen Mitteln speist, 2013 um 41 Mio. Euro und 2014 um weitere knapp 44 Mio. Euro reduziert. Im Gegensatz dazu steigt der andere Teil der Verbundmasse – 20 Prozent der Landeseinnahmen aus Steuern und Länderfinanzausgleich – nach den Ansätzen im Regierungsentwurf des Doppelhaushaltes 2013/2014 auf der Grundlage der Steuerschätzung von Mai 2012 weiter an. 2013 wird die Erhöhung dieses Teils der Verbundmasse die Minderung des rückläufigen Teils der Verbundmasse noch deutlich überschreiten. 2014 werden sich Zuwachs und Rückgang annähern. Die Mindereinnahmen werden aber noch in vollem Umfang kompensiert werden. 2016 wird dies nach aktuellem Prognosestand aber nicht mehr der Fall sein. Die gesamte Verbundmasse wird dann den für 2015 geschätzten Wert nicht mehr erreichen. Mit dem partiellen und ab 2016 vollständigen Verzicht auf den Vorwegabzug steuert das Land den Folgen dieses Rückgangs der Ausgleichsmasse entgegen.

Die grundsätzlich angespannte Finanzlage der Gemeinden, Städte und Landkreise wird dabei nicht verkannt. In besonderer Weise werden die kommunalen Haushalte durch den deutlichen Aufwuchs bei den Sozial- und Jugendhilfelasten belastet, den auch Prof. Dr. Junkernheinrich im zweiten Teil seines Gutachtens festgestellt hat. Prof. Dr. Junkernheinrich kommt in seiner Analyse zu dem Schluss, dass die Frage, welche föderale Ebene die jeweiligen Lasten veranlasst habe, wegen vielfältiger Verknüpfungen nicht eindeutig beantwortet werden könne. Ungeachtet dessen sei aber der Bund in den meisten Fällen der Urheber der Leistungspflichten. Es sei deshalb angemessen, dass sich der Bund stärker an der Finanzierung der Hilfen beteilige. Diese Beurteilung entspricht der Forderung des Landes nach höherer finanzieller Mitverantwortung des Bundes. Die in den Jahren 2012 und 2013 ansteigende Beteiligung des Bundes an den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und die vollständige Übernahme ab 2014 sind Schritte in die richtige Richtung. Das Land wird sich auch weiterhin für eine höhere Lastentragung des Bundes einsetzen. Unabhängig davon stellt es sich seiner eigenen finanziellen Verantwortung gegenüber den Kommunen. Der dafür verfügbare Finanzierungsspielraum ist allerdings begrenzt. Die Schuldenbremse verpflichtet zur nachhaltigen und konsequenten Konsolidierung des Landeshaushalts. Sie hat Verfassungsrang (Artikel 109 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 143d Absatz 1 Satz 4 Grundgesetz). Derzeit ist nicht absehbar, welche darüber hinaus gehenden

Folgen der auf europäischer Ebene vereinbarte sog. Fiskalpakt für den Landeshaushalt haben wird.

Der Finanzierungsanspruch der Kommunen steht nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes des Landes Brandenburg (VfGBbg 28/98 und VfGBbg 75/05) unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes, soweit das Recht auf kommunale Selbstverwaltung in Form einer finanziellen Mindestausstattung gewahrt ist. Individuelle Defizite der Mindestfinanzausstattung von Kommunen werden durch den Ausgleichsfonds (§ 16 BbgFAG) kompensiert. Bei einer insgesamt angespannten öffentlichen Haushaltslage kann eine vergleichsweise enge kommunale Finanzausstattung verfassungsrechtlich hinzunehmen sein (Urteil vom 16. September 1999 - VfGBbg 28/98 -). Eine solche angespannte Haushaltslage muss trotz der positiven Ergebnisse des Haushaltsjahres 2011 sowohl für die kommunale als auch für die Landesebene angenommen werden. Der Landeshaushalt ist nach wie vor stärker als andere Länder von Zuweisungen Dritter abhängig. Darüber hinaus sind zum Erreichen eines strukturell ausgeglichenen Haushaltes erhebliche Konsolidierungsschritte umzusetzen.

Teil 2 – Horizontaler Finanzausgleich

Gewichtung der Teilschlüsselmassen gemäß § 5 Absatz 2 BbgFAG

Nach dem Landtagsbeschluss vom 16. Dezember 2010 war auch die Gewichtung der Teilschlüsselmassen gemäß § 5 Absatz 2 BbgFAG gutachterlich zu überprüfen. § 5 Absatz 2 BbgFAG legt fest, mit welchen Anteilen die kommunalen Ebenen (kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise) an der vorhandenen Finanzausgleichsmasse partizipieren. Diese Begutachtung konnte gegenwärtig nicht durchgeführt werden. Prof. Dr. Lenk stellt hierzu fest, dass die empirische Basis für die Anpassung der Dotierung dieser Massen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht hinreichend belastbar zu sein scheint. Für die horizontale Anwendung der Symmetriemethode empfiehlt er, die Analyse bis zum Vorliegen einer validen und einheitlichen statistischen Basis (Jahresrechnungsstatistik) zurück zu stellen.

Eine Anpassung der Gewichtung der Teilschlüsselmassen wird daher zunächst nicht vorgenommen.

Überprüfung der Hauptansatzstaffel nach § 8 Absatz 2 BbgFAG

Wie Prof. Dr. Lenk in seinem Gutachten feststellt, wurde die Überprüfung der Hauptansatzstaffel bisher auf Basis einer Zuschussbedarfsrechnung vollzogen, die sich auf die kameralen Verwaltungshaushalte bezog. Statistische Basis seien Jahresrechnungsdaten über einen Mehrjahresdurchschnitt. Durch die interkommunal zu unterschiedlichen Zeitpunkten stattfindende Einführung der Doppik in den Kommunen läge für den zu untersuchenden Zeitraum 2007 bis 2009 eine heterogene Datenstruktur vor. Weiterhin bereite die Bereinigung der doppelischen Daten um investive Vorgänge Schwierigkeiten. Nach Aussage des Gutachtens ist die Neuberechnung der Hauptansatzstaffel gegenwärtig nicht mit hinreichender Genauigkeit möglich und sollte auf den nächsten Zeitpunkt verschoben werden, zu dem wieder eine konsistente und hinreichend interkommunal vergleichbare Datenbasis zur Verfügung stehe.

Aus diesem Grund wird die Hauptansatzstaffel mit diesem Gesetz nicht angepasst.

Änderungen des Ausgleichsfonds nach § 16 Absatz 1 BbgFAG

Es soll die Möglichkeit geschaffen werden, aus dem Ausgleichsfonds Hilfen für die Durchführung von insbesondere überregional bedeutsamen Investitionsmaßnahmen an Kommunen zu gewähren, die aufgrund mangelnder Kreditwürdigkeit nicht die erforderliche Finanzierung aufbringen können.

Der Fonds für das Schuldenmanagement für Aufgabenträger der Trinkwasservers- und Abwasserentsorgung soll als Teil des Ausgleichsfonds noch bis einschließlich 2015 fortgeführt werden.

Bis einschließlich 2015 sollen jährlich 45 Mio. Euro aus der Finanzausgleichsmasse für die Finanzierung des Ausgleichsfonds einschließlich des Schuldenmanagementfonds zur Verfügung gestellt werden.

Klarstellende Ergänzung der Regelung zur Ermittlung der Steuerkraftmesszahl (§ 9 BbgFAG)

§ 9 BbgFAG soll um einen vierten Absatz erweitert werden, der die Berechnung des gewogenen Durchschnittshebesatzes der Grundsteuern A und B sowie der Gewerbesteuer aller Gemeinden des Landes erläutert. Bei der Ermittlung der Steuerkraft einer Gemeinde wird das Realsteueraufkommen zugrunde gelegt, das sie erzielt hätte, wenn ihr Hebesatz dem gewogenen Durchschnittshebesatz auf Landesebene entsprochen hätte. Damit wird die Finanzkraft interkommunal nach einheitlichen Maßstäben bemessen. Die Aufnahme der Begriffsbestimmung in das BbgFAG hat lediglich klarstellende Bedeutung.

Teil 3 – Entwicklung der Kommunalfinanzen in Brandenburg

Die Entwicklung der Kommunalfinanzen stellte sich seit dem Erlass des BbgFAG im Jahr 2005 bis zum Jahr 2008 positiv dar. Der höchste Finanzierungssaldo wurde im Jahr 2008 (plus 577 Mio. Euro) erreicht. Die konjunkturelle Hochlage ermöglichte den Kommunen konstant steigende Steuereinnahmen.

Wie beim Land Brandenburg waren auch bei den Kommunen in Brandenburg die Auswirkungen der Finanzkrise ab dem Jahr 2009 deutlich spürbar. Weiter steigende Ausgaben und sinkende Einnahmen führten dazu, dass sich der Finanzierungssaldo bei den Kommunen im Jahr 2009 deutlich verschlechterte, wenngleich er mit einem Finanzmittelüberschuss in Höhe von 170 Mio. Euro immer noch positiv war. Die Jahre 2010 und 2011 wurden jeweils mit geringen Finanzmittelfehlbeiträgen (minus 39 Mio. Euro bzw. minus 32 Mio. Euro) abgeschlossen.

Das kommunale Steueraufkommen fiel nach dem Höchststand im Jahr 2008 (1.467 Mio. Euro) im Jahr 2009 auf 1.371 Mio. Euro ab, stabilisierte sich danach und konnte sich bis zum Jahr 2011 (1.427 Mio. Euro) deutlich erholen. Die Regionalisierungsergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2012 weisen für die Brandenburger Kommunen gegenüber 2011 und in den Folgejahren bis 2016 weiterhin steigende Steuereinnahmen aus. Die Entwicklung der Vorjahre verstetigt sich damit. Das Vorkrisenniveau vom Jahr 2008 (1.467 Mio. Euro) kann voraussichtlich im Jahr 2013 wieder erreicht werden. Der Anstieg in den kommenden Jahren wird allerdings geringer ausfallen, als noch in der November-Steuerschätzung 2011 angenommen.

in Mio. Euro	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Steuereinnahmen der Kommunen in Brandenburg	760	848	996	1.042	1.249	1.467	1.371	1.380	1.427

Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

Neben dem eigenen steigenden Steueraufkommen partizipierten die Brandenburger Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich auch an den steigenden Einnahmen des Landes: Die Finanzausgleichsmasse nach § 1 Absatz 4 BbgFAG stieg vom Jahr 2005 (1.829 Mio. Euro) bis zum Jahr 2008 (2.071 Mio. Euro) um 13,2 Prozent an. Durch Finanzkrise und rückläufige Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen konnte dieses Niveau nicht gehalten werden. 2012 konnte die Finanzausgleichsmasse gegenüber 2011 jedoch erneut um 141 Mio. Euro gesteigert werden.

Die Finanzausgleichsmasse nach § 1 Absatz 4 BbgFAG entwickelte sich seit 2005 wie folgt:

in Mio. Euro	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Finanzausgleichsmasse	1.829	1.892	1.872	2.071	2.001	1.786	1.753	1.894

Quelle: Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg

Die über die investiven Schlüsselzuweisungen nach dem BbgFAG bezweckte Stärkung der Sachinvestitionen bei den Kommunen konnte erreicht werden. Die Konjunkturmittel, die nach der Finanzkrise im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes an die Gemeinden ausgekehrt wurden, haben dazu beigetragen, dass die Investitionstätigkeit relativ stabil gehalten werden konnte. Dennoch nimmt die Investitionstätigkeit der Kommunen insgesamt ab, auch durch die sich jährlich vermindernenden investiven Schlüsselzuweisungen, die an die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gemäß § 11 Absatz 3 Finanzausgleichsgesetz des Bundes gekoppelt sind:

in Mio. Euro	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sachinvestitionen	806	819	833	828	839	825	711
Investive Ausgaben insgesamt	974	1.032	1.012	1.010	1.031	999	k.A.
Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen von Bund und Land	683	656	665	632	608	660	568

Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

Der Schuldenstand (fundierte Kreditmarktschulden) der Kommunen konnte seit dem Jahr 2005 (1.699 Mio. Euro) kontinuierlich abgebaut werden (2011: 1.425 Mio. Euro). Die Kassenkredite der Kommunen stiegen vom Jahr 2005 (661 Mio. Euro) bis zum Jahr 2007 auf 766 Mio. Euro an. Im Jahr 2008 sanken sie deutlich auf 609 Mio. Euro, stiegen danach aber wieder signifikant an (2011: 802 Mio. Euro).

Für die Jahre 2013 und 2014 können die Kommunen nach den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Mai 2012 und den Maßgaben des BbgFAG in der Fassung dieses Gesetzentwurfs von folgenden Einnahmeerwartungen ausgehen:

Entwicklung der Steuereinnahmen der Brandenburger Kommunen

Die Steuereinnahmen der Brandenburger Kommunen werden nach den regionalisierten Ergebnissen der Mai-Steuerschätzung 2012 in den Jahren 2013 und 2014 im Vergleich zu den Vorjahren weiter ansteigen. Damit wird das bislang höchste Steueraufkommen von 1.467 Mio. Euro im Jahre 2008 erstmals wieder übertroffen.

Die Schätzung für 2013 beläuft sich auf 1.528 Mio. Euro. Davon entfallen 684,5 Mio. Euro auf den Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern und 843,5 Mio. Euro auf die Gemeindesteuern. Für 2014 werden Steuereinnahmen von 1.591,6 Mio. Euro prognostiziert. Der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern wird mit 722,1 Mio. Euro erwartet. Die Gemeindesteuern werden danach 869,5 Mio. Euro betragen.

Der prognostizierte Anteil an den Gemeinschaftssteuern steigt in 2013 um rund 40 Mio. Euro und in 2014 um weitere rund 38 Mio. Euro gegenüber dem jeweiligen Vorjahr. Dabei wirken sich hauptsächlich die anzunehmenden Aufkommenszuwächse bei der Lohn- und der Umsatzsteuer aus. Die Prognose des Gemeindesteueraufkommens geht von einer Erhöhung um 28,5 Mio. Euro im Jahr 2013 gegenüber 2012 und um weitere 26 Mio. Euro in 2014 aus. Hierbei wird ein Mehraufkommen bei der Gewerbesteuer angenommen.

Kommunaler Finanzausgleich 2013/2014 (Prognose)

Unter den genannten Prämissen wird die Finanzausgleichsmasse im Jahr 2013 auf 1.903 Mio. Euro steigen. Für 2014 ergeben sich 1.901 Mio. Euro. Der geringfügige Rückgang in 2014 gegenüber 2013 ergibt sich u. a. auch aus der unterschiedlich hohen Abrechnung des Steuerverbundes aus Vorjahren. Das Ausgleichsvolumen 2013 berücksichtigt einen Spitzausgleich für die Jahre 2011 und 2012 von 38,8 Mio. Euro. Die Berechnung für 2014 kann hier derzeit nur den restlichen Teil der erwarteten Spitzabrechnung für das Ausgleichsjahr 2012 in Höhe von 8,5 Mio. Euro in Ansatz bringen.

Die Zahlen machen deutlich, dass das Ziel dieses Gesetzentwurfs – die Stabilisierung des kommunalen Finanzausgleichs – erreicht wird. Das Volumen steigt seit 2011 (1.753 Mio. Euro) wieder an. 2013 und 2014 wird die Masse den Vergleichswert des Jahres 2012 um 9 bzw. 7 Mio. Euro übersteigen. Zu diesem Ergebnis tragen die beabsichtigten gesetzlichen Maßnahmen bei. Allerdings wird auch nicht verkannt, dass die bisherigen Spitzenwerte der Finanzausgleichsmasse in den Jahren 2008 und 2009 (2.071 Mio. Euro und 2.001 Mio. Euro) noch deutlich unterschritten werden.

Der Teil der Verbundmasse, der sich aus 20 Prozent der Landeseinnahmen aus Steuern und Länderfinanzausgleich ergibt, wird sich 2013 um 69,8 Mio. Euro und 2014 um weitere 44,5 Mio. Euro erhöhen. Demgegenüber sinkt – wie schon dargestellt – der andere Teil der Verbundmasse, der sich aus den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Absatz 3 Finanzausgleichsgesetz des Bundes speist, um 41,0 Mio. Euro (2013) und um weitere 44,0 Mio. Euro (2014). In beiden Planungsjahren wird der Saldo noch positiv ausfallen. Er wird sich allerdings von 28,8 Mio. Euro in 2013 auf 0,6 Mio. Euro in 2014 verringern. Die Verbundmasse vor dem Vorwegabzug nach § 3 Absatz 2 BbgFAG und vor der Ab-

rechnung des Steuerverbundes aus Vorjahren wird 2013 1.740,8 Mio. Euro und 2014 1.741,4 Mio. Euro betragen.

Der Vorwegabzug nach § 3 Absatz 2 BbgFAG soll mit diesem Gesetzentwurf von 50 Mio. Euro jährlich (in den Jahren 2006 bis 2012) auf 30 Mio. Euro in 2013 und auf 20 Mio. Euro in 2014 reduziert werden. Er verringert die Verbundmasse auf 1.710,8 Mio. Euro in 2013 und auf 1.721,4 Mio. Euro in 2014. Die Abrechnung des Steuerverbundes des Jahres 2011 erhöht die Verbundmasse 2013 um 30,3 Mio. Euro. Im laufenden Jahr 2012 wird das Land nach der Steuerschätzung vom Mai 2012 Mehreinnahmen von 84,9 Mio. Euro gegenüber dem Haushaltsansatz 2012 erzielen. Diese Mehreinnahmen rechtfertigen eine positive Prognose für die künftige Spitzabrechnung im kommunalen Finanzausgleich. Die Schätzung beläuft sich auf der Basis der allgemeinen Verbundquote von 20 Prozent auf 17,0 Mio. Euro. Im Vorgriff auf die zukünftige Abrechnung soll dieser zu erwartende Spitzausgleich den Kommunen schon in den Jahren 2013 und 2014 je hälftig zur Verfügung gestellt werden. Damit erhöht sich die Verbundmasse in beiden Jahren um je 8,5 Mio. Euro. Die Verbundmasse nach Vorwegabzug und Abrechnung des Steuerverbundes beträgt damit im Jahre 2013 1.749,6 Mio. Euro und im Jahre 2014 1.729,9 Mio. Euro.

Die Finanzausgleichsmasse erfasst darüber hinaus die mit Wirkung ab 2012 eingeführte Finanzausgleichsumlage. Gemeinden, die aufgrund ihrer eigenen Steuerkraft keine Schlüsselzuweisungen nach dem BbgFAG erhalten, sind unter den in § 17a BbgFAG genannten Voraussetzungen umlagepflichtig. Soweit das Aufkommen nicht dem Landkreis zufließt, dem die Gemeinde angehört, wird es im kommunalen Finanzausgleich bereit gestellt. Dieses Volumen wird für die Jahre 2013 und 2014 auf je 18,2 Mio. Euro geschätzt. Daneben fließen die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in die Finanzausgleichsmasse ein, die das Land zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige nach § 11 Absatz 3a Finanzausgleichsgesetz des Bundes erhält. Nach der 2011 abgeschlossenen Überprüfung der Sonderlasten durch Bund und Länder beträgt diese Zuweisung 2013 134.995.000 Euro. Die Zuweisung für 2014 wird im Rahmen des Haushaltsansatzes zunächst mit dem Ausgangswert für die Jahre ab 2012 von 153.330.000 Euro fortgeschrieben. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die reale Höhe der Zuweisung 2014 vom Ergebnis der erneuten Evaluierung im Jahre 2013 abhängen wird. Die Finanzausgleichsmasse als Summe von Verbundmasse, Finanzausgleichsumlage und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Absatz 3a Finanzausgleichsgesetz des Bundes beläuft sich im Ergebnis – wie schon dargestellt – im Jahr 2013 auf 1.903 Mio. Euro und im Jahr 2014 auf 1.901 Mio. Euro.

Die Struktur des horizontalen Finanzausgleichs wird durch diesen Gesetzentwurf nicht verändert. Bei den Einzelpositionen ist vorgesehen, den Anwendungsbereich des Ausgleichsfonds (§ 16 BbgFAG) – wie schon dargestellt – zu erweitern und den Ansatz für den Ausgleichsfonds einschließlich des Schuldenmanagementfonds bis einschließlich 2015 auf 45 Mio. Euro pro Jahr anzuheben. Die Vorwegentnahme für die Theater- und Orchesterförderung (§ 5 Absatz 1 BbgFAG) beträgt unverändert 17 Mio. Euro jährlich. Der Schullastenausgleich (§ 14 BbgFAG) wird mit 73 Mio. Euro in 2013 und mit 75 Mio. Euro in 2014 fortgeschrieben. Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, die das Land nach § 11 Ab-

satz 3a Finanzausgleichsgesetz des Bundes erhält, werden den Landkreisen und den kreisfreien Städten im Rahmen des Soziallastenausgleichs (§ 15 BbgFAG) in voller Höhe zur Verfügung gestellt. Die investive Schlüsselmasse (§ 13 Absatz 2 BbgFAG) verringert sich entsprechend dem Rückgang der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisung nach § 11 Absatz 3 Finanzausgleichsgesetz des Bundes 2013 auf 206,3 Mio. Euro und 2014 auf 182,1 Mio. Euro. Die allgemeine Schlüsselmasse beträgt 2013 1.426 Mio. Euro und 2014 1.429 Mio. Euro. Dies entspricht einer Steigerung um 35,7 Mio. Euro (2013) bzw. um 38,2 Mio. Euro (2014) im Vergleich zu 2012. Die allgemeinen Schlüsselzuweisungen werden wie folgt aufgeteilt (§ 5 Absatz 2 BbgFAG):

Kreisfreie Städte für Kreisaufgaben:	59,9 Mio. Euro (2013), 60,0 Mio. Euro (2014)
Kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte für Gemeindeaufgaben:	967,1 Mio. Euro (2013), 968,8 Mio. Euro (2014)
Landkreise:	399,4 Mio. Euro (2013), 400,1 Mio. Euro (2014).

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

Der Vorwegabzug mindert die Verbundmasse um einen Betrag von 50 Mio. Euro pro Jahr. Er war mit dem Gesetz zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts im Haushalt vom 24. Mai 2005 (GVBl I S. 196) mit Wirkung ab 2006 zur Konsolidierung des Landeshaushaltes eingeführt worden. Aus den im Allgemeinen Teil beschriebenen Gründen verzichtet das Land zukünftig auf den Eingriff. Mit Rücksicht auf die finanzielle Belastbarkeit des Landeshaushaltes wird der Vorwegabzug in den Jahren 2013 bis 2015 zunächst schrittweise reduziert. Der Abzug wird 2013 noch 30 Mio. Euro und 2014 noch 20 Mio. Euro betragen. Mit dem Jahr 2015 wird der Eingriff mit einem Abzug von dann noch 10 Mio. Euro beendet. Ab dem Jahr 2016 entfällt der Vorwegabzug vollständig. Dies ist systemgerecht und erhöht die Klarheit des kommunalen Finanzausgleichs. Der kommunale Finanzausgleich wird um 20 Mio. Euro (2013), 30 Mio. Euro (2014), 40 Mio. Euro (2015) und um 50 Mio. Euro jährlich (ab 2016) gestärkt.

Zu Nummer 2

Der neu eingefügte Absatz 4 des § 9 definiert den gewogenen Durchschnittshebesatz der Grundsteuern A und B sowie der Gewerbesteuer im Rahmen der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl nunmehr ausdrücklich anhand der einschlägigen mathematischen Formel. Maßgebend ist jeweils das mit den Ist-Aufkommen aller Gemeinden des Landes gewichtete harmonische Mittel ihrer Hebesätze. Die Berechnung des gewogenen Durchschnittshebesatzes entspricht dem schon in der Vergangenheit länderübergreifend praktizierten und vom Statistischen Bundesamt sowie den statistischen Ämtern der Länder in der Realsteuerstatistik verwendeten Verfahren (vgl. z.B. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1 für das Jahr 2010, S. 6). Das Rechenergebnis wurde und wird - wie die Hebesätze der Grundsteuern und der Gewerbesteuer - als Hundertsatz (Prozentsatz) angegeben.

Die Begriffsbestimmung in § 9 Absatz 4 dient allein der Klarstellung, nachdem die Bestimmtheit des gesetzlichen Merkmals im Jahre 2012 erstmals in Zweifel gezogen worden ist. Die Änderung hat ausschließlich deklaratorische Wirkung.

Zu Nummer 3

Zu Buchstabe a)

Durch die Neufassung des Satzes 2 wird das jährliche Volumen des Ausgleichsfonds gegenüber dem derzeitigen Rechtsstand in den Jahren 2013 bis 2015 um jeweils 5 Mio. Euro auf 45 Mio. Euro erhöht.

Zu Buchstabe b)

Zu Doppelbuchstaben aa) und bb)

Bei den Änderungen handelt es sich um redaktionelle Verbesserungen.

Zu Doppelbuchstabe cc)

Mit der Erweiterung des Verwendungszwecks soll auch vor dem Hintergrund der degressiven Entwicklung der investiven Schlüsselzuweisungen vermieden werden, dass selbst dringendste Investitionen mangels genehmigungsfähiger Kreditaufnahmen oder stringenter Haushaltssicherungskonzepte stets auf unabsehbare Zeit unterbleiben müssen. Aus dem Ausgleichsfonds sollen künftig deshalb auch direkte Hilfen an Gemeinden und Landkreise für einzelne unaufschiebbare kommunale Investitionen möglich sein: zur Modernisierung der kommunalen Infrastruktur, für Investitionen von überörtlicher oder überregionaler Bedeutung (z.B. in den Regionalen Wachstumskernen), bei der Sanierung von Schulen, im Bereich der energetischen Sanierung oder bei zusätzlichen Investitionen für eine effizientere Verwaltung (z.B. im Rahmen kommunaler Verwaltungskooperationen oder Strukturänderungen).

Die Mittel des Ausgleichsfonds sollen insbesondere den Gemeinden und Landkreisen zur Verfügung stehen, die notleidend sind, d.h. trotz sparsamster Haushaltsführung einen Haushaltsausgleich auch mittelfristig nicht darstellen können und nicht in der Lage sind, aus eigener Kraft notwendige und unabweisbare Investitionen zu finanzieren bzw. Förderprogramme zu kofinanzieren. Des Weiteren soll Gemeinden und Landkreisen, deren hoher Verschuldungsgrad eine weitere Kreditfinanzierung nicht zulässt, die Durchführung der notwendigsten Investitionen ermöglicht werden.

Zu Doppelbuchstabe dd)

Bei der Änderung handelt es sich um eine redaktionelle Verbesserung.

Zu Buchstabe c)

Mit der Neufassung des Absatzes 1 Satz 4 wird die Befristung der Hilfen für Aufgabenträger der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung auf das Jahr 2015 verlängert, da die erforderlichen Stabilisierungsmaßnahmen noch nicht abgeschlossen werden konnten. Aufgabenträger, die sich in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation befinden, sollen weiter bis einschließlich 2015 mittels Beratung und

finanzieller Zuwendungen aus dem Ausgleichsfonds unterstützt werden. Ziel der Unterstützungsleistungen ist es weiterhin, mit kurzfristigen Maßnahmen die Arbeitsfähigkeit der Aufgabenträger sicherzustellen, die Ursachen der wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu beseitigen und mittelfristig Strukturen zu schaffen, die die Aufgabenträger in die Lage versetzen, die Aufgabe der Abwasserentsorgung eigenverantwortlich, effizient und mit vertretbaren Belastungen für die Einwohner wahrzunehmen. Der Geschäftsbereich der Trinkwasserversorgung wird weiterhin in den Sanierungsprozess einbezogen, wenn ohne diese Einbeziehung eine Erfolg versprechende Stabilisierung des Aufgabenträgers nicht möglich ist.

Über die Verpflichtung zur Zahlung von Umlagen tragen auch bei einer Aufgabenerledigung durch Zweckverbände die Gemeinden die Finanzierungsverantwortung. Die finanzielle Belastbarkeit der Trägergemeinden wird nach Maßgabe der Richtlinien nach Absatz 2 berücksichtigt.

Die Gewährung von Zuweisungen aufgrund des Absatzes 1 Satz 4 soll zukünftig stärker als bisher an eigene Konsolidierungsanstrengungen der Aufgabenträger gebunden werden.

Zu Artikel 2

Diese Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.