

schungsförderungsausgleich und den Sonderbedarfszuweisungen für politische Führung.

Prüfrechte des Bundesrechnungshofes

Thematisiert wurde zudem die geplante Erweiterung der Kontrollrechte des Bundesrechnungshofes (BRH). Der BRH soll durch eine Änderung im Artikel 114 Grundgesetz sowie in den §§ 91 und 93 Bundeshaushaltsordnung das Recht erhalten, bei sogenannten Mischfinanzierungstatbeständen „im Benehmen mit den jeweils zuständigen Landesrechnungshöfen Erhebungen bei den mit der Mittelbewirtschaftung beauftragten Dienststellen der Landesverwaltung durchzuführen“.

Ein Vertreter des Bundesrechnungshofes bezeichnete die geplante Regelung als einen „Schritt in die richtige Richtung“. Allerdings sei in der Norm der Kreis der „Erhebungsadressaten“ zu begrenzt. Die entsprechende Formulierung („Dienststellen“) solle geändert werden, um sicherzustellen, dass der BRH auch in Kommunen Erhebungen durchführen dürfe. Ansonsten drohten Rechtsstreitigkeiten. Auch Joachim Wieland (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer) und Michael Kloepper (Präsident des Instituts für Gesetzgebung und Verfassung, Humboldt-Universität zu Berlin) sprachen sich im Grundsatz für eine klarstellende Formulierung der Erhebungsadressaten aus.

Kloepper forderte zudem, den in der vorgeschlagenen Grundgesetznorm aufgeführten Begriff „Mischfinanzierungstatbestände“ näher zu bestimmen. Es handle sich dabei um keinen Verfassungsbegriff. Denkbar sei eine – im Sinne des Stils der Verfassung unglückliche – Klammerlösung, die aber am genauesten wäre. Möglich wäre auch eine Neuformulierung („bei der Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben und bei Finanzhilfen des Bundes an die Länder“), um den Begriff ganz zu vermeiden, wie Kloepper in seiner Stellungnahme vorschlug.

Quelle: DStGB-Aktuell 1217

(StGT M-V 4/2017)

Schlagworte: Länderfinanzausgleich, Bund-Länder-Finanzreform, Umsatzsteuervorwegausgleich

Az.: 9.05.25

Novelle des FAG 2018 – Schlussfolgerungen

Der Städte- und Gemeindetag M-V hat seine Verbandspositionen zum FAG-Gutachten sowie zum Gutachtenprozess mit Schreiben vom 23. März 2017 dem Innenminister zur Berücksichtigung im anstehenden Abwägungsprozess vorgetragen. Nachfolgend ist eine Zusammenfassung der dargestellten Positionen abgedruckt.

So wurde mit Bedauern zum Ausdruck gebracht, dass der Gutachtenentwurf, insbesondere die gerechneten Szenarien, den Verbänden nicht vor Veröffentlichung vorgelegt wurden und somit keine Möglichkeit bestand, zur finalen Entwurfsfassung Stellung nehmen zu können, was nach dem Ansinnen der Kommunalvereinbarung aus dem Jahr 2014 sinnvoll und richtig gewesen wäre. Auch die zeitliche Verzögerung der Veröffentlichung ist aus Sicht des Verbandes nicht nachvollziehbar. Erst recht dann nicht, wenn von Landesseite der Verspätungsgrund den kommunalen Spitzenverbänden zugeordnet wird, da diese ihre berechtigten Interessen eingebracht hätten. Termin-

planungen für direkte Abstimmungsgespräche zwischen kommunalen Landesverbänden, Ministerien und Gutachtern erstreckten sich aufgrund der Abstimmungskette zwischen Finanz- und Innenministerium über einen langen Zeitraum. Dass direkte Gutachtertermine unerlässlich waren, belegt die Tatsache, dass verschiedene erhebliche Rechenfehler sowie Mängel im Datenbestand aufgedeckt werden konnten und die Vertreter der Landesverbände die unzureichende Differenzierung und Plausibilisierung der einwohnerbezogenen Zuschussbedarfe bei einzelnen Produktgruppen für alle kreisangehörigen Gemeinden direkt den Gutachtern vortragen konnten. Von dem zu Projektbeginn vereinbarten praktizierten offenen und fairen partnerschaftlichen Verfahren wurde zum Ende hin nicht mehr allzu viel von kommunaler Seite wahrgenommen.

Der Städte- und Gemeindetag fordert, dass das Land sein Wort hält und das neue Finanzausgleichsgesetz für Mecklenburg-Vorpommern zum 1. Januar 2018 gem. der Vereinbarung im Kommunalgipfel 2014 novelliert. Es ist aus Sicht des Verbandes fraglich, wie das Land mit den bis Ende 2017 (bis zum Inkrafttreten des neuen FAG) befristeten Sonderhilfen von 40 Mio. Euro pro Jahr für die Kommunen in den Jahren 2018 und 2019 verfahren will, wenn der zu überbrückende Zeitraum über 2017 hinaus verlängert wird.

Mit den Sonderhilfen (Haushaltskonsolidierungsfonds, Kofinanzierungsfonds, Vereinbarungen zum Kommunalgipfel 2013 und 2014) hat das Land den Kommunen in den Jahren, in denen die Ausstattung im FAG als nicht ausreichend eingeschätzt wurde, kräftig geholfen. Die Kommunen sähen ohne diese Sonderhilfen heute anders aus. Die Modellberechnungen des Gutachters zum horizontalen Finanzausgleich gehen von einer konstanten Finanzausstattung, d.h. einer FAG-Ausstattung wie in den Vorjahren – inkl. der Fortführung der Sonderhilfen bzw. entsprechende Erhöhung der Finanzausgleichsmasse aus. Der Städte- und Gemeindetag fordert daher, dass die kommunale Finanzausstattung künftig um die bislang gewährten Sonderhilfen erhöht wird.

Auch die ungekürzte Weitergabe der Bundesmittel zur Entlastung der Kommunen ab 2018 muss zwingend erfolgen. Der Haushaltsausschuss des Bundestages fasste in seiner Beschlussempfehlung dazu eine Entschliebung, in der die Länder aufgefordert werden sicherzustellen, dass – unabhängig vom Transportweg – die ab 2018 eintretende Entlastung in vollem Umfang bei den Kommunen ankommt. Diese Empfehlung wurde vom Bundestag so bestätigt. Somit wird erwartet, dass im Landeshaushalt 2018/2019 und im FAG M-V ab 1. Januar 2018 die Voraussetzungen geschaffen werden, damit die Bundesmittel zur Entlastung der Kommunen auch den Städten, Gemeinden und Landkreisen ungekürzt zufließen.

Hinsichtlich der Untersuchung zur vertikalen Finanzverteilung im FAG-Gutachten wurde vom Städte- und Gemeindetag das u. a. gerechnete Bedarfsverfahren immer wieder stark kritisiert bis die Gutachter zugestanden haben, dass dieses Verfahren nicht geeignet ist, um künftige Bedarfe zu berechnen. Der Städte- und Gemeindetag fordert daher, das vorgestellte Bedarfsverfahren als ein für eine zukünftige kommunale Finanzausstattung entscheidendes Berechnungsverfahren zu verwerfen. Das dem Bedarfsverfahren zugrundeliegende Korridorverfahren und seine Anpassungen sind aus Sicht des Verbandes willkürlich und berücksichtigen nicht die gerechtfertigten unterschiedlichen Zuschussbedarfe bei den verschie-

denen kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Die allein aufgrund der sehr unterschiedlichen Größen der Städte und Gemeinden unterschiedliche Aufgabenbelastung wurde nicht berücksichtigt, eine Plausibilisierung der unterschiedlichen Zuschussbedarfe hat auf kommunaler Ebene nicht stattgefunden – auf Landesebene hingegen schon.

Eine Vorstellung des Auswertungsberichtes zur vorgezogenen Untersuchung der Überprüfung der Kostenentwicklung im übertragenen Wirkungskreis fand bislang nicht statt. Es ist aus Sicht des Verbandes fraglich, wann Ergebnisse und Vorschläge zur Neuregelung nachvollziehbar vorgelegt werden. Neben der Forderung nach einer Aktualisierung der Kosten der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises um die Entwicklung des Jahres 2016 und die vollen Kosten, ist aus kommunaler Sicht unerlässlich, dass ausgehend von den ermittelten Kostensteigerungen der absolute Betrag der Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis und die gesamte Finanzausgleichsmasse angehoben werden.

In einem Schreiben an Herrn Innenminister Caffier wurde auch die Kritik am Finanzierungssaldo als Maßstab für die Beurteilung der kommunalen Haushaltslage zum Ausdruck gebracht. Wenngleich diese Kennziffer als gebräuchliches, statistisches Instrument regelmäßig genutzt wird, muss zwingend berücksichtigt werden, dass damit lediglich ein jahresbezogener Saldo dargestellt wird, keine tatsächlichen Überschüsse in der Finanzrechnung nach den für die Kommunen geltenden Vorschriften wiedergegeben, keine Fehlbeträge aus Vorjahren dargestellt sowie keine Tilgungsverpflichtungen und Kreditaufnahmen ausgewiesen werden. In den Jahren der Haushaltskonsolidierung muss der Finanzierungssaldo stets positiv sein, da schließlich Schulden abgebaut werden müssen. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen darf daher nicht abstrakt nach dem Finanzierungssaldo ermittelt werden, sondern anhand der geltenden gemeindehaushaltsrechtlichen Vorschriften. Modifizierungen bei der Darstellung des Finanzierungssaldos wären zumindest zwingend erforderlich.

Für das Thema Altschulden/Altdefizite wurden von Gutachterseite keine Lösungsvorschläge angeboten, wenngleich viele kommunale Haushaltsprobleme auf in der Vergangenheit entstandene Defizite zurückführen lassen. Der Städte- und Gemeindegtag fordert daher, mit der Neuregelung des kommunalen Finanzausgleiches eine Lösung für lang zurückreichende Verschuldungen wie beispielsweise für die nicht durch Einnahmen zu deckenden Altschulden auf Wohnungsbauten.

Hinsichtlich der Untersuchung zur horizontalen Verteilung kritisiert der Städte- und Gemeindegtag die mangelnde Belastbarkeit der Datenbasis für die Berechnung der Vorschläge und fordert eine Prüfung, ob die offensichtlich nur auf einem betrachteten Jahr (2014) fußenden Berechnungen für die Vorschläge zur horizontalen Neugliederung durch Änderungen in den anderen Jahren zu erheblich anderen Ergebnissen geführt hätten.

Die Neubemessung der Schlüsselzuweisungsanteile nach dem Ebenen-Modell beruht auf einer falschen Annahme. Das Gesamtergebnis und die Folge, dass dadurch alle Gemeindegruppen (zentral, nicht zentral, steuerstark und steuerschwach) verlieren, waren dem Städte- und Gemeindegtag bis zur Vorlage der Endfassung des Gutachtens nicht bekannt! Die Grundannahme, dass die

Landkreise die Verbesserungen durch betragsmäßige Absenkungen der Kreisumlagen weitergeben werden, ist unzutreffend. Dies lässt sich aus der Erfahrung nicht begründen. Entscheidend ist aber, dass die Landkreise eine bessere Ausstattung durch Schlüsselzuweisungen gemeindehaushaltsrechtlich gar nicht an die Gemeindeebene durch Absenkung der Kreisumlagebeträge weitergeben dürfen, solange sie noch Fehlbeträge aus Vorjahren abdecken müssen oder Defizite im Ergebnishaushalt ausweisen. Eine Verschiebung der Zuweisungsanteile zwischen den Ebenen der kreislichen und der gemeindlichen Aufgaben zu Lasten der gemeindlichen Ebene darf es daher nicht geben. Vielmehr muss die gemeindliche und städtische Ebene gestärkt werden, damit der Druck auf die Kreishaushalte bestehen bleibt, die Synergieeffekte aus der Landkreisneuordnung zu heben.

Der Städte- und Gemeindegtag fordert außerdem umgehend einen Steuerkraftausgleich, der es auch den steuerschwächeren Städten und Gemeinden ermöglicht, ihre Aufgaben angemessen gleichwertig zu erfüllen, ohne die steuerstärkeren Städte und Gemeinden zu überfordern. Denn die gute Steuerkraftentwicklung in einzelnen Gemeinden führt mit dem Gleichmäßigkeitssatz zu einer Verringerung der Schlüsselzuweisungen, auf die gerade die steuerschwächeren Gemeinden angewiesen sind. Unverändert führt der Gleichmäßigkeitssatz damit zu einer geringeren Ausgleichsfunktion des FAG und mindert die zunehmende Schere zwischen steuerstärkeren und steuerschwächeren Kommunen nicht mehr in dem ursprünglich beabsichtigten Umfang. Dabei sind die Kreis- und Amtsumlagebelastungen zu beachten. Der kommunale Finanzausgleich muss so ausgestaltet sein, dass die Chancengleichheit für die Einwohner überall im Land gewahrt ist. Gefordert wird zudem eine echte Stärkung aller zentralen Orte, ohne die nichtzentralen Orte finanziell zu überfordern.

Die Berechnungen zum im Gutachten vorgestellten Soziallastenausgleich erscheinen nachvollziehbar und sachgerecht. Der Städte- und Gemeindegtag tritt daher für einen sachgerechten Soziallastenausgleich ein, der auch die unterschiedliche Belastung der Gemeinden für die Kosten der Kindertagesbetreuung und den Schullastenausgleich berücksichtigt.

Schließlich wurde seitens des Verbandes darauf verwiesen, dass die verschiedenen horizontalen Ausgleichsregelungen nur durch interne Verteilungen zu keinen akzeptablen Ergebnissen führen. Sollte dies nicht anders möglich sein, sind die Ausgleichs durch Änderungen im vertikalen Finanzausgleich zu finanzieren.

Das vollständige, dreizehn Seiten umfassende Schreiben zu den Schlussfolgerungen des Verbandes zum FAG-Gutachten steht im Intranet unter *Brisantes / Finanzausgleich / FAG 2018* zum Download bereit.

(StGT M-V 4/2017)

Schlagworte: Finanzausgleich, FAG-Gutachten, Verteilung

Az.: 9.10.02

Reform des freiwilligen Einlagensicherungsfonds

Der Vorstand des Bankenverbandes hat sich für eine umfassende Reform seiner freiwilligen Einlagensicherung ausgesprochen. Demnach sollen bankähnlich Kunden