

Verwaltungsdezernat					
10	15	17	20	30	32
Eingang: 26. Mai 2016					

Anlage 3.2

1/Ø 30 ✓
2/Ø 02.1 +.V.

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND BRANDENBURG



5/weiter ✓
am 20

~~Hei~~
Hei
27.05.

Städte- und Gemeindebund Brandenburg, Stephensonstr. 4, 14482 Potsdam
Oberbürgermeisterin und Oberbürgermeister
Bürgermeisterinnen und Bürgermeister
Amtsdirektorinnen und Amtsdirektoren
der Mitglieder im Städte- und Gemeindebund Brandenburg

Der Geschäftsführer

Stephensonstraße 4
14482 Potsdam
Telefon: 03 31 / 7 43 51-0
Telefax: 03 31 / 7 43 51-33
E-Mail: mail@stgb-brandenburg.de
Internet: http://www.stgb-brandenburg.de
Datum: 2016-05-20
Aktenzeichen: 916-02
Auskunft erteilt: Joachim Grugel

4/WV ANF
16.06.16

Per eMail

→ Iq.

Vorbereitungen zur 7. Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes in Verbindung mit den Vorbereitungen zur Verwaltungsstrukturreform

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Folgenden informieren wir Sie über die für den kommunalen Finanzausgleich beginnenden Vorbereitungen zur Fortschreibung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes. Diese Vorbereitungen stehen im unmittelbaren Zusammenhang mit der landesseitig beabsichtigten Verwaltungsstrukturreform. Insofern verweisen wir auch auf unser Rundschreiben vom 10.05.2016 und wenden uns mit diesem Rundschreiben in erster Linie an alle zur Anhörung am 2./3. Juni 2016 in den Ausschuss für Inneres und Kommunales des Landtages Brandenburg eingeladenen Anzuhörenden.

Am 25.05.2016 wird im Beirat für den kommunalen Finanzausgleich erstmals das nächstfolgende Gutachten zur Fortschreibung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes zum Jahre 2019 thematisiert. In der Vergangenheit haben wir in diesem Beirat und in den Landtagsgremien den seit Jahren zu verzeichnenden „Stillstand“ in der wesentlichen Fortschreibung des Finanzausgleichsgesetzes kritisiert und dem Land vorgehalten, es würde durch sein Unterlassen die Notlagen vieler Städte und Gemeinden bewusst in Kauf nehmen, um zur Rechtfertigung der Verwaltungsstrukturreform auch finanzwirtschaftliche Gründe einbringen zu können.

Dies scheint sich nun aus einer ersten Vorbereitungsunterlage (Arbeitspapier des MdF für die unmittelbar bevorstehende Beiratssitzung) zu bewahrheiten, die wir soeben erhalten haben und die wir Ihnen anliegend zur Kenntnis übermitteln. In dieser Unterlage wird praktisch das beabsichtigte Verwaltungsstrukturreformgesetz vorweggenommen und die Betrachtung der Finanzmittelverteilung in so enge Grenzen gesetzt, dass kaum Raum für die Absicht an einer grundsätzlichen Reform des Finanzausgleichsgesetzes ersichtlich wird. Das Land scheint den noch auszuwählenden Gutachtern stringente Vorgaben machen zu wollen, mit denen die Lösung fast aller finanzwirtschaftlichen Problemlagen in die ausschließlich horizontale und damit interkommunale Finanzmittelverteilung gegeben wird.

Zudem droht eine weitere Verschärfung der Auseinandersetzung um Finanzmittel, wenn auch die, in der Verwaltungsstrukturreform benannte, Amtsgemeinde eingeführt und schlüsselzuweisungsberechtigt wird.

Nach einer ersten Einschätzung sehen wir die Vorbereitungsunterlage im Wesentlichen wie folgt:

- Den kreisfreien Städten soll in Aussicht gestellt werden, mit welchen finanziellen Mitteln sie zur Stärkung ihrer oberzentralen Funktion ab dem Zeitpunkt des unterstellten Wegfalls der Kreisfreiheit rechnen können. Zugleich soll damit wohl den Landkreisen verdeutlicht werden, dass sie im Falle ihrer Vergrößerung durch die dann nicht mehr kreisfreien Städte deren Altlasten nicht aufzufangen haben. Die gebotene Offenheit im noch laufenden Verfahren zur Verwaltungsstrukturreform und die gebotene Offenheit für alternative Finanzierungserwägungen lässt die Unterlage nicht erkennen.
- Die angesprochenen horizontalen Förderschwerpunkte unterstellen die Erreichung von Verwaltungsreform- und landesplanerischen Zielvorstellungen, die so derzeit nicht für eine Ausschreibung eines Gutachtens belastbar diskutiert werden können.
- Der Schwerpunkt der Ausführungen liegt in der horizontalen Finanzmittelverteilung, die auch politische Zielvorstellungen des Landes befördern soll (Beispiele: Ausweitung der Theater- und Orchesterförderung, Finanzierung sozialer Sicherungskosten auf ausschließlich kommunaler Ebene).
- Die Arbeitsunterlage unterlässt es, sachgerecht auf die Problematik der Vorwegschlüsselzuweisungen für die kreisfreien Städte einzugehen. Im (nicht umgesetzten) FiFo-Gutachtenverfahren ist erstmals verdeutlicht worden, dass diese Form der Finanzierung bundesweit ohne weiteres Beispiel und zudem auch inhaltlich äußerst problematisch ist, weil Defizite im Volumen der Vorwegschlüsselzuweisungen über die allgemeinen Schlüsselzuweisungen auszugleichen sind.

Deshalb lässt sich die notwendige bzw. ausgleichsberechtigte Höhe verteilungsgesetzlich als Forderung gegenüber dem Land derzeit nicht herleiten, weshalb bislang auch kein Fortkommen zum Sozial- und Jugendhilfelausgleich zu verzeichnen war. Dieser Punkt muss nach unserer Auffassung ein wesentlicher Punkt im Gutachten sein und zwar erst recht dann, wenn nur noch die Landeshauptstadt Potsdam kreisfrei bleiben sollte.

- Zur in erster Linie entscheidenden vertikalen Finanzmittelverteilung enthält die Unterlage quasi nichts, außer dem Hinweis, eine Fortschreibung wäre nach den bisherigen Gutachten nicht notwendig oder zweckmäßig gewesen. Mit diesem Hinweis (vgl. Seite 1 I 1. Abs. 2) verdeutlicht die Arbeitsunterlage nach unserer Auffassung, dass die in den vergangenen Jahren ganz überwiegend unterlassene Fortschreibung des Finanzausgleichsgesetzes unsachlich war. Denn es geht nicht um Zweckmäßigkeit, sondern um die verfassungsrechtlich geforderte Fortschreibung nach den im BbgFAG verankerten Symmetriegeboten.

Vor diesem Hintergrund beabsichtigen wir, uns im Beirat zunächst ausschließlich für eine zeitnahe Begutachtung der vertikalen Finanzmittelverteilung und dies unter Einschluss von Prognosen der Funktionalreformen I und II und für ein Verschieben des Gutachtens zur horizontalen Finanzmittelverteilung auszusprechen.

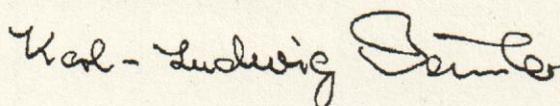
Nach den bislang gewonnenen Erfahrungen erfordert die Begutachtung der vertikale Finanzmittelverteilung einschließlich Gutachterausswahl rund ein Jahr Arbeitszeit.

Wir sehen deshalb gute Gründe, die Begutachtung zweigeteilt und bezogen auf die horizontale Finanzmittelverteilung zeitlich versetzt vorzuschlagen. Dies verbinden wir mit der Aussicht auf ausreichende Zeit zur weiteren Diskussion der Verwaltungsstrukturreform und deren Auswirkungen. Denn erst dann können wir die Herausforderungen zur horizontalen Finanzmittelverteilung näher untersuchen und mit Ihnen und in unseren Gremien erörtern, um selber Vorschläge für den Gutachtenauftrag einzubringen zu können.

Wir hoffen, über das Ergebnis der Beiratssitzung schon in der Abstimmungsberatung am 25.05.2016 berichten zu können, damit Sie, soweit Sie als Anzuhörende/r betroffen sind (vgl. Rundschreiben vom 10.05.2016), auch hierüber frühzeitig informiert sind.

Wenn Sie uns für die Beiratssitzung noch Hinweise oder Anregungen geben wollen, dann wenden Sie sich bitte bis spätestens 24.05.2016, 15:00 Uhr, unmittelbar an Herrn Referatsleiter Joachim Grugel (Tel. 0331-74351.24 oder joachim.grugel@stgb-brandenburg.de).

Mit freundlichen Grüßen



Karl-Ludwig Böttcher

Anlage

Vorbereitungsunterlage zur Beiratssitzung am 25. Mai 2016
**Beauftragung eines finanzwissenschaftlichen Gutachtens zur Fortschreibung des kommunalen
Finanzausgleichs in Brandenburg für das Ausgleichsjahr 2019 im Zusammenhang mit der Ver-
waltungsstrukturreform**

Eckpunkte der Begutachtung – Stand: 18. Mai 2016

I. Anlass der Begutachtung für das Ausgleichsjahr 2019:

1. Symmetrieüberprüfung

Zum Ausgleichsjahr 2019 erfolgt die nächste turnusmäßige Symmetrieuntersuchung nach den Vorgaben des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes (BbgFAG). Die Verbundquote, die Quote der Teilschlüsselmassen und die Hauptansatzstaffel sind in dreijährigem Rhythmus zu überprüfen.

Die Analyse für das Ausgleichsjahr 2016 war 2014/2015 durch das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut zu Köln (FiFo-Institut) erfolgt. Das Institut hatte zusätzlich die Wirksamkeit des 2014 eingeführten Jugendhilfelastenausgleichs untersucht. Eine Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs hatte sich im Ergebnis nicht als notwendig oder zweckmäßig erwiesen.

2. Fortschreibung im Zusammenhang mit der Verwaltungsstrukturreform

Die neuen Kommunalstrukturen und die Funktionalreform bedingen eine Neujustierung des horizontalen Systems einschließlich seiner ineinander greifenden Instrumente.

II. Politische Maßgaben:

1. Ziele

Folgende Punkte sollen im Rahmen der Begutachtung umfassend untersucht werden:

- Die Oberzentren sollen gestärkt werden.
- Die Theater- und Orchesterförderung soll gestärkt werden.
- Soziale Lasten sollen stärker berücksichtigt werden.

2. Weitere Maßgaben

- Option zur Amtsgemeinde:

Die Notwendigkeit und die Möglichkeit einer originären Beteiligung der Amtsgemeinde an den Schlüsselzuweisungen sollen eingehend geprüft werden.

Mitfinanzierung der vorgesehenen Teilentschuldung aus dem kommunalen Finanzausgleich:

Im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform bietet das Land bedürftigen Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen eine Teilentschuldung ihres Kassenkreditbestandes zum 31. Dezember 2014 an. Die dafür benötigten Finanzmittel sollen je hälftig aus dem Landeshaushalt und aus der kommunalen Verbundmasse bereitgestellt werden, jeweils in gleichen Teilen über einen Zeitraum von 10 Jahren.

Diese weiteren Maßgaben erfordern eine Beurteilung auch unter verfassungsrechtlichen Aspekten. Diese verfassungsrechtliche Prüfung sollte idealerweise im Rahmen der finanzwissenschaftlichen Begutachtung bereitgestellt werden.

III. Aspekte des horizontalen Finanzausgleichs (nicht abschließend):

1. Neues Organisationsmodell: Amtsgemeinde

Amtsgemeinden sollen durch Vereinbarung von mindestens zwei Ortsgemeinden gebildet werden können. Vorbild sind die Verbandsgemeinden in Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz. Die Amtsgemeinde soll auch die gesetzlich zugewiesenen Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen können, die in den Ländern mit Verbandsgemeindemodell bereits an Verbandsgemeinden übertragen wurden.

Nach geltender Verfassungslage sind Amtsgemeinden – im Gegensatz zu den Ämtern – als Gemeindeverbände unmittelbar am kommunalen Finanzausgleich zu beteiligen. Mit einer solchen Beteiligung würde eine weitere Gemeindeebene in den Finanzausgleich eingeführt, die nicht landesweit existiert. Die Entstehung von Amtsgemeinden wäre wegen des Freiwilligkeitsprinzips nicht verlässlich prognostizierbar.

Ohne besonderen sachlichen Grund dürfen die Mitgliedsgemeinden der Amtsgemeinde und die Amtsgemeinde insgesamt im Finanzausgleich und bei der Umlagen-Finanzierung des jeweiligen Landkreises nicht anders behandelt werden als die anderen kreisangehörigen Gemeinden.

Die Notwendigkeit und die Möglichkeit einer unmittelbaren Mitfinanzierung der Amtsgemeinden aus dem kommunalen Finanzausgleich in Form von Schlüsselzuweisungen sollen geprüft werden. In diesem Zusammenhang sollen insbesondere auch die finanzwirtschaftlichen Vorteile einer solchen Lösung im Vergleich zu einer Umlagen-Finanzierung durch die Ortsgemeinden unter der Prämisse ermittelt werden, dass die Mitfinanzierung zu Lasten der Zuweisungen an die anderen Kommunen geht. Im Rahmen der Analyse der Teilschlüsselmassen (vgl. nachfolgend unter 2.) stellt sich die Frage, ob die Schaffung einer separaten Schlüsselmasse – wie in Rheinland-Pfalz – erforderlich oder zweckmäßig ist. Kriterien zur Feststellung des normierten Finanzbedarfs (Ausdruck der durchschnittlichen Aufgabenbelastung), der normierten Finanzkraft und zur Beurteilung der Ausgleichsquote sollen untersucht werden. [Hinweis: Die nachfolgenden Punkte sind entsprechend zu ergänzen.]

2. Neujustierung der Teilschlüsselmassen

Die Einkreisung von kreisfreien Städten hat insbesondere auch Auswirkungen auf die Teilschlüsselmasse für kreisfreie Städte für Kreisaufgaben von derzeit 4,2 vom Hundert der allgemeinen Schlüsselmasse.

Auch die Änderung des Aufgabenbestandes infolge der Funktionalreform ab 2020 kann sich auf die Gewichtung der Teilschlüsselmassen auswirken.

3. Prüfung, in welcher Weise Einwohnerinnen und Einwohner berücksichtigt werden

Die Ergebnisse der Verwaltungsstrukturreform, der demografische Wandel und die regional ungleiche Bevölkerungsentwicklung in Brandenburg sind auch bei der gesetzlich vorgeschriebenen Überprüfung der Hauptansatzstaffel zu berücksichtigen.

Bei den von der Reform betroffenen Oberzentren soll der Bedarfsansatz für allgemeine Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben (Hauptansatz von 150 v. H.) nicht verringert werden. Es soll untersucht werden, ob diese Annahme mit der interkommunalen Gleichbehandlung vereinbar ist.

Die Integration der verschiedenen Räume des Landes erfordert auch eine Balance zwischen den steigenden Finanzbedarfen wachsender Kommunen und den besonderen Finanzbedarfen schrumpfender Kommunen. Der Demografiefaktor soll geprüft, gegebenenfalls weiterentwickelt oder durch ein anderes Instrument ersetzt werden.

4. Prüfung, in welcher Weise Fläche berücksichtigt wird

Der Flächenfaktor für Landkreise und seine Gewichtung in Relation zur Einwohnerzahl müssen auch im Hinblick auf den Neuzuschnitt von Landkreisen überprüft werden.

5. Prüfung der Ausgleichsquoten zwischen normiertem Finanzbedarf und normierter Finanzkraft von derzeit 75 % bei Gemeindeaufgaben und 90 % bei Kreisaufgaben

Auf der Grundlage der neuen Kommunalstrukturen muss die Balance zwischen

- der Stärkung der distributiven Gesamtwirkung des Finanzausgleichs bei divergierender Bevölkerungsentwicklung im Land und
- dem Fehl-Anreiz einer stärkeren „Versicherungsfunktion“ des Finanzausgleichs bei einer Erhöhung der Ausgleichsquote)

überprüft werden.

6. Prüfung, in welcher Weise landesplanerische Funktionen berücksichtigt werden

Die Oberzentren sollen gestärkt werden.

Es soll untersucht werden, ob und gegebenenfalls wie ein besonderer Bedarf der Mittel- und/oder der Oberzentren nach dem evaluierten Landesentwicklungsplan für die Hauptstadtregion (Inkrafttreten 2019) im Finanzausgleich abgebildet werden kann und sollte.

7. Prüfung, in welcher Weise die Theater- und Orchesterförderung gestärkt wird

Die Finanzierung der kommunalen Theater und Orchester innerhalb des Finanzausgleichs soll gestärkt werden. Die Oberzentren sollen bei den landesweit bedeutsamen Kultureinrichtungen unterstützt werden. Die sog. Theater- und Orchesterpauschale von derzeit 17 Mio. Euro p. a. soll in einer Größenordnung von 5 Mio. Euro p. a. erhöht werden.

Die Vorwegentnahme aus der Finanzausgleichsmasse und ihre Höhe müssen auch anhand der verfassungsrechtlichen Maßstäbe überprüft werden. Ergänzende Zuweisungen „zur ‚Abfederung‘ der bei einzelnen Selbstverwaltungsaufgaben, wie z. B. Kultur, Schule und Soziales auftretenden besonderen

Belastungen" mit dem Ziel der Angleichung der Lebensverhältnisse sind zulässig, wenn die dafür benötigte Mittelentnahme die allgemeine Verbundmasse nicht unverhältnismäßig schmälert (vgl. Urteil des Brandenburgischen Verfassungsgerichts vom 22. November 2007 – VfGBbg 75/05 –).

8. Prüfung, in welcher Weise soziale Lasten stärker als bisher berücksichtigt werden

Der Sozillastenausgleich umfasst derzeit den Schullastenausgleich, den Jugendhilfelastenausgleich und den Sozillastenausgleich im engeren Sinn. Der Schullasten- und der Jugendhilfelastenausgleich werden jeweils über eine Vorwegentnahme aus der Finanzausgleichsmasse finanziert. Über den Sozillastenausgleich im engeren Sinn stellt das Land den Landkreisen und den kreisfreien Städte die sog. Harz IV-Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen zur Verfügung. Ab 2020 ist die diesbezügliche Regelung auf Bundesebene offen.

Die Einkreisung von kreisfreien Städten hat insbesondere auch Auswirkungen auf die Struktur des Jugendhilfe- und Sozillastenausgleichs im engeren Sinn.

Die interkommunale Ausgleichsfunktion des Sozillastenausgleichs im engeren und/oder weiteren Sinn soll gestärkt werden. In Betracht kommen beispielsweise eine Weiterentwicklung des Sozillastenausgleichs oder eine finanzkraftabhängige Gestaltung durch einen Sozialnebenansatz. Bei einer Finanzierung über eine Vorwegentnahme aus der Finanzausgleichsmasse sind auch die verfassungsrechtlichen Maßstäbe zu beachten.

9. Prüfung der Mitfinanzierung der vorgesehenen Teilentschuldung von bedürftigen Kommunen

Die Entnahme aus der Finanzausgleichsmasse zur Mitfinanzierung der Teilentschuldung soll insbesondere auch unter den Aspekten der kommunalen Selbstverwaltung und der interkommunalen Gleichbehandlung analysiert werden. Das vorgesehene Volumen soll auch in Relation zu allen anderen Elementen des Finanzausgleichs (Schlüsselmassen und Vorwegentnahmen) bewertet werden.

10. Gegebenenfalls Ermittlung der Auswirkungen einer asymmetrischen Aufgabenwahrnehmung auf den kommunalen Finanzausgleich

Falls derzeit kreisfreie und künftig kreisangehörige Städte auch zukünftig einzelne Kreisaufgaben wahrnehmen, sollte insbesondere auch anhand der einschlägigen Kostenblöcke geprüft werden, ob eine Alternative zu einer kreisinternen Finanzierung denkbar und empfehlenswert ist.

11. Merkposten: Gegebenenfalls Ermittlung der Auswirkungen der Funktionalreform II auf den kommunalen Finanzausgleich

Der horizontale Finanzausgleich kann betroffen sein, wenn die Finanzierung nicht intern zwischen Landkreisen und Gemeinden geregelt wird.

12. Prüfung der Gestaltung investiver Schlüsselzuweisungen

Die Gestaltung und Finanzierung der investiven Schlüsselzuweisungen nach Fortfall der Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen des Solidarpaktes (ab 2020) sollen untersucht werden.

IV. Weiteres Vorgehen:

1. Vorläufige Zeitplanung

Das Gutachten soll auf der Grundlage des Gesetzentwurfs der Landesregierung zur Kreisneugliederung ausgeschrieben werden. Falls die vorgesehene Kommunalstruktur im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens geändert wird, muss das Verfahren mit den entsprechenden zeitlichen und finanziellen Folgen aktualisiert werden. Für die Teile des Gutachtens, die mit der Funktionalreform I oder II zusammenhängen, besteht noch Prüfungsbedarf.

Der Aufwand der Begutachtung geht deutlich über den der letzten Symmetrieuntersuchung des FiFo-Institutes hinaus. Bei der Beurteilung der Datenbasis ist auch zu berücksichtigen, dass Ist-Berechnungsgrundlagen der künftigen Kommunalstruktur naturgemäß noch nicht vorliegen. Die Schwelle von 207.000 Euro für eine europaweite Ausschreibung dürfte voraussichtlich überschritten werden. Bei europaweiter Ausschreibung wird mit einem Vergabeverfahren von rund 9 Monaten gerechnet.

2. Kommunaler Finanzausgleich 2019

Da die neue Kommunalstruktur unterjährig in Kraft treten soll, soll für dieses Jahr ein Gemeindefinanzierungsgesetz vorbereitet werden. Für den Zeitraum danach soll – sobald möglich – wieder ein auf Dauer angelegtes Gesetz zur Regelung des kommunalen Finanzausgleichs gelten.