



DEUTSCHER
LANDKREISTAG
1916-2016

Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Bundesministerium der Finanzen
Referat VA1
Wilhelmstr. 97
10117 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 0 30 / 59 00 97 – 3 22
Fax: 0 30 / 59 00 97 – 4 20

Vorab per E-Mail:

E-Mail: Matthias.Wohlmann
@Landkreistag.de

██████████@bmf.bund.de
VA1@bmf.bund.de

AZ: III/920-10

Datum: 28.11.2016

Referentenentwurf eines Begleitgesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 24.11.2016

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Übersendung des Referentenentwurfs mit der Gelegenheit zur Stellungnahme. Wir weisen allerdings darauf hin, dass die Stellungnahmefrist außerordentlich kurz bemessen ist und weder eine sorgfältige Durchdringung des Referentenentwurfs noch eine geordnete Beteiligung unserer Mitglieder zulässt. Wir behalten uns daher vor, gegebenenfalls im weiteren Fortgang des Gesetzgebungsverfahrens weitere und vertiefte Hinweise zu dem Entwurf einzuspeisen.

Um Wiederholungen zu vermeiden, verweisen wir des Weiteren ausdrücklich auf unsere Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 15.11.2016 und die entsprechenden inhaltlichen Positionierungen. Zu **Artikel 9** des Referentenentwurfs werden wir uns gesondert gegenüber dem Bundesministerium des Innern äußern. Eine Bewertung der **Artikel 12 - 20** des Referentenentwurfs, zu denen das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur ebenfalls eine gesonderte Anhörung durchführt, behalten wir uns ausdrücklich für einen späteren Zeitpunkt vor. Vorbehaltlich dessen möchten wir Ihnen nach erster Durchsicht nachstehende, der Gliederungssystematik des Entwurfs folgende, Anmerkungen zu dem Referentenentwurf zukommen lassen:

- Der Deutsche Landkreistag begrüßt die in **Artikel 2** vorgesehene Verschlinkung von **§ 1 FAG (neu)**. Er spricht sich allerdings dafür aus, den bislang in **§ 1 FAG (alt)** zumindest jeweils rückblickend normierten gesonderten Verteilungskreis bei der Umsatzsteuerverteilung zum Ausgleich der zusätzlichen Belastungen der Länder und Kommunen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs, der sicherstellen soll, dass diese weiterhin zu 74 v.H. vom Bund und zu 26 v.H. von den Ländern und den Kommunen getragen werden, im **§ 1 FAG (neu)** bzw. im Maßstäbengesetz als solchen ausdrücklich festzuhalten. Der Hinweis in der Begründung, dass Steuermindereinnahmen, die den Ländern aus der Berücksichtigung von Kindern im Einkommensteuerrecht entstehen, nach Art. 106 Abs. 3 Satz 5 GG auch künftig Neufestsetzungen der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer nach sich ziehen, reicht u.E. nicht aus, um zur Sicherstellung des alten Belastungsverhältnisses den gesonderten Regelkreis festzuhalten, zumal dort selbst wieder auf das FAG verwiesen wird.

- In Anknüpfung an unsere Ausführungen in der Stellungnahme zum Referentenentwurf zur Änderung des Grundgesetzes sprechen wir uns dafür aus, anstelle der Bundesergänzungszuweisungen für Länder mit besonders steuerschwachen Kommunen (§ 11 Abs. 4 FAG (neu)) die in § 8 Abs. 3 FAG (neu) normierte Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft in der Finanzkraftfeststellung der Länder zu 100 % vorzusehen. Diese Regelung wäre systematischer und würde die drohende Begriffsvielfalt in der Finanzverfassung vermeiden. Die kommunale Finanzkraft muss u.E. bei der horizontalen Steueraufteilung auf die Länder möglichst vollständig berücksichtigt werden. Es kann nicht richtig sein, wenn u.a. aufgrund der nicht vollständigen Berücksichtigung der gemeindlichen Steuerkraft bei der Feststellung der jeweiligen Finanzkraftmesszahl des Landes Defizite bei der eigentlich allein dem Land obliegenden Finanzausstattungspflicht der Kommunen festgestellt werden und nun der Bund als Ausfallbürge dafür einstehen soll, dass die Finanzkraft der Länder horizontal gerade nicht „angemessen“ ausgeglichen werden soll. Aus der sachlich kaum rechtfertigbaren Reduzierung der Länderfinanzkraft durch eine Nichtberücksichtigung von 25 % der gemeindlichen Steuerkraft im Verhältnis der Länder untereinander wird so eine Frage des im Finanzausgleichssystem unerfüllten Finanzbedarfs einzelner Länder gemacht.

Die insofern geradezu das Gegenteil suggerierende Begründung für die Anhebung des Gewichts der gemeindlichen Steuerkraft bei Feststellung der Länderfinanzkraft auf 75% (§ 8 Abs. 3 FAG (neu)) teilen wir explizit nicht. Insbesondere die für die Anhebung auf 75% bemühte Schlussfolgerung, dass mit Blick auf die Abnahme des relativen Gewichts der Realsteuern bei der Finanzkraft der Gemeinden insoweit von einem parallelen Rückgang des Gemeindefinanzbedarfs auszugehen sei, sehen wir überhaupt nicht belegt. Wir halten sie für unzutreffend.
- Aus Sicht des Deutschen Landkreistages scheint es mit Blick auf die Möglichkeit, bei der länderweisen Umsetzung und Gestaltung der Schuldenbremse landesspezifische Besonderheiten berücksichtigen zu können, richtig, dass eine Normierung von Annahmen und Methoden der jeweiligen Haushaltsdarstellung für Zwecke der gesamtstaatlichen Haushaltssteuerung zwingend erfolgen muss, um gemeinsam überprüfen und beurteilen zu können, ob die Verpflichtungen aus den Vorgaben und Verfahren zur Europäischen Haushaltsüberwachung eingehalten werden (**Artikel 4**).
- Nach § 2 Sanierungshilfengesetz (neu) (**Artikel 5**) sollen das Saarland und Bremen zum Abbau ihrer Verschuldung und zu einem strukturellen Finanzierungsüberschuss, der im Gesetz für die Jahre 2020 - 2023ff. konkret beziffert wird, verpflichtet werden. Wir haben die Befürchtung, dass diese Bestimmung möglicherweise dazu führen kann, dass Verschuldung nicht wirklich abgebaut, sondern nur in die kommunalen Haushalte verlagert wird. Es sollte daher nach Auffassung des Deutschen Landkreistages klargestellt werden, dass das Saarland und Bremen zum Abbau ihrer Verschuldung (einschl. ihrer Kommunen) verpflichtet werden.
- Wie bereits in der Stellungnahme zum Referentenentwurf zur Änderung des Grundgesetzes ausgeführt, lehnt der Deutsche Landkreistag die Einführung des Art. 104c GG ab. Anstelle der in **Artikel 6** dafür vorgesehenen Aufstockung des Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ fordert der Deutsche Landkreistag, die für den Fonds vorgesehene Summe von 3,5 Mrd. € bei Änderung des Verteilungsschlüssels den Kommunen unmittelbar durch eine Erhöhung des kommunalen Anteils am Aufkommen der Umsatzsteuer zukommen zu lassen. Der Verteilungsschlüssel ist so zu verändern, dass zumindest dieser Aufstockungsanteil den Gemeinden (GV) unmittelbar nach Einwohneranteilen, gegebenenfalls gewichtet mit sozialbasierten Indikatoren, zukommt. Zwar wäre ein einheitlicher Schlüssel zur Verteilung des kommunalen Umsatzsteueranteils zu bevorzugen. Wenn jedoch die Anknüpfung an die Abschaffung der Gewerbesteuer auch nahezu zwei Jahrzehnte nach ihrer Abschaffung weiterhin Bestand haben soll, muss mit zwei Verteilungsschlüsseln – einen wirtschaftsbasierten für den „Ersatzanteil“ von 1,99594395 v.H. (§ 1 FAG neu) (denn nur für diesen trägt die Rechtfertigung mit der abgeschafften Gewerbesteuer) und einen einwohner-/sozialbasierten Schlüssel für

die weiteren „Aufstockungsanteile“ – gearbeitet werden. Ein ähnlich zweigeteilter Schlüssel liegt nach dem geltenden FAG auch der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens auf die Länder zugrunde.

- Unbeschadet dessen ist die in **Artikel 7** vorgesehene Verteilung der 3,5 Mrd. € auf die Länder nach Einwohnern, Kassenkrediten und Arbeitslosen im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2015 unsachgemäß. Wie bereits in der Stellungnahme zum Referentenentwurf zur Änderung des Grundgesetzes ausgeführt, ist ein Abstellen auf die Einwohnerzahl jedenfalls zur Ermittlung einer besonderen „Finanzschwäche“ völlig untauglich. Auch die Berücksichtigung der Kassenkredite sehen wir äußerst kritisch, bestraft doch dieser Indikator die Länder, die aktiv mit Entschuldungsprogrammen gemeinsam mit ihren Kommunen Kassenkreditbestände abgebaut haben und belohnt diejenigen Länder, die ihre gegenüber den Kommunen bestehende Finanzausstattungsverpflichtung unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes gestellt und sich in den konkreten GFG/FAGs besonders deutlich aus der Pflicht genommen haben.

Wie bereits in der Stellungnahme zum Referentenentwurf zur Änderung des Grundgesetzes bemängelt, ist bislang nicht deutlich, woran der Bundesgesetzgeber die nach Art. 104c GG (neu) erforderliche gesamtstaatliche Bedeutsamkeit der konkreten Investition festmachen möchte. Hierzu liefert der Referentenentwurf weder bei der Benennung des Förderziels (§ 10 KInvFG (neu)), wo die Verbesserung der Schulinfrastruktur insgesamt in den Blick genommen wird, noch bei der Konkretisierung des Förderbereichs (§ 12 KInvFG (neu)), wo lediglich eine Untergrenze für das Investitionsvolumen von 50.000 € eingezogen wird, Aufklärung.

Der Deutsche Landkreistag spricht sich auch gegen die avisierte Vorgabe aus, dass die Länder für die Projektförderung bestimmte Vorgaben (z.B. Nachweispflicht über Entwicklung der Schülerzahlen an zu sanierender Schule) im Einvernehmen mit dem Bund festlegen sollen (§ 12 Abs. 4 KInvFG (neu)). Laut Begründung soll damit sichergestellt werden, dass die Förderung einerseits an landesspezifischen Bedarfen ausgerichtet werden kann, andererseits der Bund aber ein Mitspracherecht bei der vorherigen Festlegung von allgemeinen Kriterien an die Projektförderung erhält und somit für eine zielgerichtete und effiziente Verwendung der Bundesmittel mit Sorge tragen kann. Das avisierte Mitspracherecht des Bundes bestätigt die befürchtete Verantwortungsvermischung und das befürchtete „Reinregieren“ des Bundes in Aufgaben von Ländern und Kommunen und wird abgelehnt.

- Nach **Artikel 11** soll künftig für den Fall vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Fehlverhaltens von Beliehenen in Ausübung der ihnen übertragenen hoheitlichen Befugnisse ein Haftungsrückgriff auf diese ermöglicht werden. Dies wird begrüßt.

Rein vorsorglich weisen wir darauf hin, dass der Deutsche Landkreistag einem womöglichen Begehren der Länder nach Verlängerung der **Solidarpaktumlage** über 2019 nachdrücklich entgegentritt. Eine solche ist nicht Bestandteil der Einigung zwischen Bund und Ländern und würde das Einigungspaket nachträglich zu Lasten eines Dritten – den Kommunen – verändern. Bereits die seinerzeit mit dem Solidaritätspaktfortführungsgesetz auf Wunsch der Länder in unveränderter Höhe beschlossene Fortführung der Solidarpaktumlage bei sinkenden Solidarpaktleistungen der alten Länder stellte eine ungerechtfertigte Belastung der Kommunen dar. Es konnte damals zumindest erreicht werden, dass ausdrücklich festgehalten wurde, dass der für die Gemeinden der alten Bundesländer erhöhte Landesvervielfältiger ab dem Jahr 2020 um 29 v.H.-Punkte abgesenkt wird (§ 6 Abs. 3 Satz 5 GFRG). Wir erwarten, dass die seinerzeitigen Zusagen nun auch eingehalten werden.

Mit freundlichen Grüßen

J. Wohltmann

Wohltmann