

Magdeburg, den 22.10.2013
jl-ck

Sitzung des HFA Nr. 44
Datum: 30.10.2013
Ort: Magdeburg, Landesgeschäftsstelle
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 8 **Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden**

Anlagen: **Positionspapier des DStGB vom 02.10.2013**

Bisherige Beratung: -

Beschlussvorschlag: -

Begründung:

Die geltenden Regelungen zum Länderfinanzausgleich und zum Solidarpakt II laufen Ende 2019 aus. Die Diskussion um eine Neuausgestaltung hat bereits begonnen. Es ist davon auszugehen, dass nach der Konstituierung der neuen Bundesregierung eventuell schon im Frühjahr 2014 eine Föderalismuskommission III ins Leben gerufen wird, die sich u.a. mit der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehung befassen dürfte.

Grundsätzlich scheint diese Thematik mit Blick auf die Zukunft des Finanzausgleichsgesetzes (Bund) primär ein Bundes- bzw. Länderthema zu sein, zumal insbesondere mit Blick auf die ostdeutschen Bundesländer quantitative bedeutende wesentliche Einnahmenpositionen der Landeshaushalte zur Diskussion gestellt werden. Mit Blick auf den Landeshaushalt Sachsen-Anhalt 2012 beliefen sich die Einnahmen laut FAG (Bund) wie folgt:

- Länderfinanzausgleich (im engeren Sinne)	571 Mio. Euro
- allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (§ 11 Abs. 2)	231 Mio. Euro
- SoBEZ teilungsbedingter Sonderlasten (§ 11 Abs. 3)	1.142 Mio. Euro
- SoBEZ strukturelle Arbeitslosigkeit (§11 Abs. 3a)	133 Mio. Euro
- SoBEZ politische Führung (§ 11 Abs. 4)	53 Mio. Euro

Die Summe von knapp 2,1 Mrd. Euro bei einem Volumen des Landeshaushalts von knapp 10 Mrd. Euro verdeutlicht die immense Bedeutung der anstehenden Verhandlungen für das Land, auch vor dem Hintergrund einer aufgelaufenen Verschuldung von knapp 22 Mrd. Euro.

Die Kommunen sind über den kommunalen Finanzausgleich an den Mehr- bzw. Mindereinnahmen des Landes beteiligt, auch wenn in Sachsen-Anhalt seit 2010 durch die Umstellung auf das aufgabenorientierte FAG keine Verbundquote und damit der direkte Steuerverbund

nicht mehr zur Anwendung kommt. Damit hat die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzierungen auch eine erhebliche Bedeutung für die Kommunen in Sachsen-Anhalt, vor allem mit Blick auf die unmittelbare Weiterleitung der Mittel aus dem SoBEZ nach § 11 Abs. 3a FAG (Bund).

Der SGSA wird sich daher an der anstehenden Diskussion auf Landes- und Bundesebene beteiligen. Für die Verbandsarbeit ist es zunächst notwendig, die sehr komplexe Systematik des bundesstaatlichen Finanzausgleichs darzustellen, um mögliche Ansatzpunkte für Reformvorschläge finanzpolitisch und zunächst unabhängig von politischen Mehrheiten zu analysieren. Dabei gilt es u.a. eine Abgrenzung zwischen den häufig vermischten Themen Länderfinanzausgleich, Solidarpakt II oder auch Solidaritätszuschlag vorzunehmen. Dies soll in der Sitzung am 30.10.2013 erfolgen. Zudem sollen erste Vorüberlegungen, insbesondere zur Umgestaltung des Solidaritätszuschlags (**Anlage**), dargestellt werden.

Es bleibt zudem abzuwarten, welche finanzpolitischen Themen im Rahmen einer Föderalismuskommission neben dem bundestaatlichen Finanzausgleich angesprochen werden sollen. Mögliche Fragestellungen, die in der öffentlichen Diskussion bereits genannt wurden, sind u.a.:

- Länderfusionen,
- Regelungen zur Einnahmeverteilung im Bundesstaat wie z.B. Änderungen in der Steuergesetzgebung bzw. Binnenteilung,
- Verteilungsfragen raumwirksamer Mittel neben dem Finanzausgleich in den Bereichen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Verkehrspolitik, Wirtschaftsförderung, Stadtentwicklung,
- Änderungen öffentlicher Aufgabenerfüllung,
- die Zukunft des Solidaritätszuschlags,
- Abschaffung des Kooperationsverbots im Hochschulbereich (Grundgesetzänderung),
- die Grundausrichtung auf einen stärker kooperativen oder stärker wettbewerbsorientierten Föderalismus (z.B. besoldungsrechtliche Zuständigkeiten auf Landesebene) und
- Entschuldungsregelungen.

Mit Blick auf den Länderfinanzausgleich wird man zudem auch das ausstehende Urteil des BVerfG zur anhängigen Klage der Geberländer Bayern und Hessen gegen das geltende Finanzausgleichsgesetz zu berücksichtigen haben. Auch beim Solidaritätszuschlag gilt es, den Ausgang der erneuten Vorlage der Frage der Verfassungskonformität beim Bundesverfassungsgericht durch das Finanzgericht Niedersachsen zu beobachten.

Der Ausschuss wird um Kenntnisnahme gebeten.



DSTGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Position

DER AUTOR

Dr. Gerd Landsberg

ist Geschäftsführendes
Präsidialmitglied des Deutschen
Städte- und Gemeindebundes.
Der Deutsche Städte- und
Gemeindebund vertritt die Interessen
der Kommunalen Selbstverwaltung der
Städte und Gemeinden in Deutschland
und Europa. Über seine Mitglieds-
verbände repräsentiert er rund 11.000
Kommunen in Deutschland.

Mitgliedsverbände

- Bayerischer Gemeindetag
- Gemeinde- und Städtebund
Rheinland-Pfalz
- Gemeinde- und Städtebund
Thüringen
- Gemeindetag Baden-Württemberg
- Hessischer Städte- und
Gemeindebund
- Hessischer Städtetag
- Niedersächsischer Städte- und
Gemeindebund
- Niedersächsischer Städtetag
- Saarländischer Städte- und
Gemeindetag
- Sächsischer Städte- und
Gemeindetag
- Schleswig-Holsteinischer
Gemeindetag
- Städte- und Gemeindebund
Brandenburg
- Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Sachsen-
Anhalt
- Städte- und Gemeindetag
Mecklenburg-Vorpommern
- Städtebund Schleswig-Holstein
- Städtetag Rheinland-Pfalz

STATEMENT ZUR WIRTSCHAFTS- UND FINANZPOLITIK

Infrastrukturoffensive notwendig

- Kommunale Investitionskraft stärken
- Neue Finanzierungsmodelle schaffen

Investitionsrückstand mit dramatischem Ausmaß

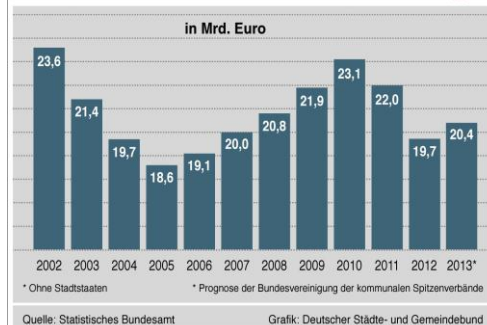
Deutschland ist die größte und erfolgreichste Volkswirtschaft in Europa. Diese Führungsposition werden wir nur erhalten können, wenn wir auch eine leistungsfähige Infrastruktur sichern.

Gute Schulen, Straßen, Wege, Plätze, ein leistungsfähiges, flächendeckendes Breitbandnetz, belastbare Brücken, eine zuverlässige und effiziente Bahn, energieeffiziente öffentliche Gebäude und ein Stromnetz, das den Herausforderungen der Energiewende gerecht wird, sind unverzichtbare Bausteine für eine erfolgreiche Wirtschaft und die Grundlage für Lebensqualität, Sicherheit und Wohlstand.

Diesen Herausforderungen wird Deutschland zurzeit nicht ausreichend gerecht. Der Gesamtstaat investiert (Stand 2012) nur 1,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes, in Schweden sind es 3,5 Prozent, in Frankreich 3,1 Prozent und selbst das wirtschaftlich angeschlagene Spanien erreicht noch 1,7 Prozent.

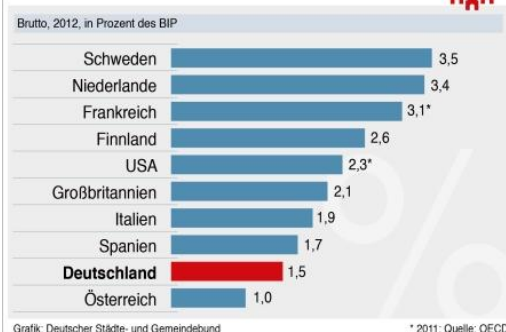
Besonders dramatisch ist der rapide Verfall der kommunalen Infrastruktur. Nur aufgrund des Konjunkturpaketes konnten die kommunalen Investitionen in den Jahren 2009 bis 2011 gegenüber den Vorjahren erhöht werden. Mit dem Auslaufen des Konjunkturpaketes setzt wieder der gegenläufige Trend ein. Nach Berechnungen der KfW-

Kommunale Investitionen*

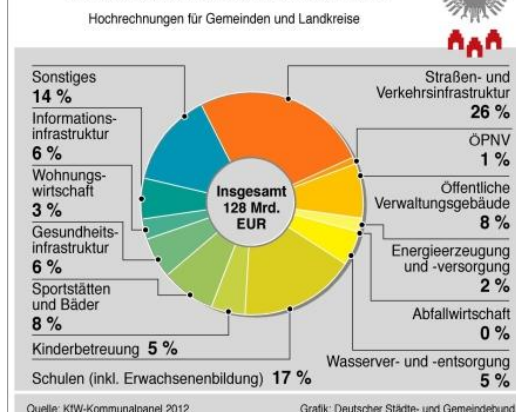


Bankengruppe hat sich der kommunale Investitionsrückstand zwischenzeitlich auf insgesamt 128 Milliarden Euro, mit einem Schwerpunkt im Bereich Straßen- und Verkehrsinfrastruktur, erhöht.

Staatliche Investitionen 2012



Investitionsrückstand in Mrd. EUR




DStGB

 Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Position

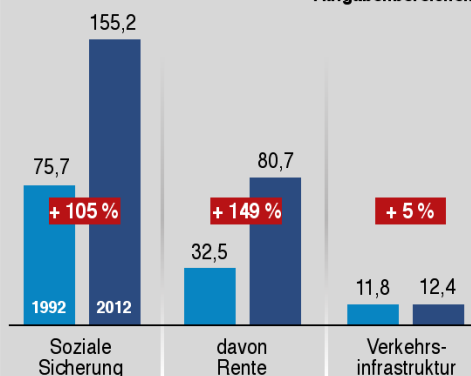
Hinzu kommt, dass der demografische Wandel zusätzlichen Rück- und Umbaubedarf in der kommunalen Infrastruktur erfordert. Betroffen sind nach dem KfW-Kommunalpanel 2012 insbesondere Schulen und Bildungseinrichtungen, wo mehr als 20 Prozent der Kommunen erheblichen Investitionsbedarf sehen.

Längst werden die Defizite in der Infrastruktur nicht nur als Belastung für die Wirtschaft wahrgenommen, sondern auch von den Bürgerinnen und Bürgern als Beeinträchtigung der Lebensqualität empfunden. Zusätzliche Staus durch gesperrte Brücken, Geschwindigkeitsbeschränkungen wegen Straßenschäden, verfallende Schwimmbäder und sanierungsbedürftige Schulen sind nur einige Beispiele.

Wir müssen sicherstellen, dass die Politik neben der sozialen Gerechtigkeit auch eine Infrastrukturoffensive in ihre Zielsetzung aufnimmt und nachhaltig umsetzt. Viel zu sehr ist auch die öffentliche Diskussion ausschließlich auf die richtige Justierung der sozialen Sicherungssysteme konzentriert.

Ausgaben des Bundes

in Milliarden Euro


 In ausgewählten
Aufgabenbereichen


Quelle: Statistisches Bundesamt

Grafik: Deutscher Städte- und Gemeindebund

Das spiegelt sich dann auch auf der Ausgabenseite wider. So haben sich die Ausgaben des Bundes für die soziale Sicherung (ohne Rente) seit 1992 bis 2012 um 105 Prozent erhöht (von 75,7 auf 155,2 Mrd.), während die Ausgaben für die Verkehrsinfrastruktur nur von 11,8 auf 12,4 Milliarden um 5 Prozent gestiegen sind.

Kommunale Investitionskraft stärken

Die Kommunen brauchen zusätzliche Mittel, um die notwendige Infrastrukturoffensive vor Ort einzuleiten. Das werden auch die Länder, die ab 2020 aufgrund der Schuldenbremse so gut wie keine neuen Schulden mehr aufnehmen dürfen, aus eigener Kraft kaum organisieren können. Notwendig ist eine grundlegende Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Ein Baustein dabei sollte die **Weiterentwicklung des Solidaritätszuschlages zu einem Investitionsfonds für alle benachteiligten Städte und Gemeinden in ganz Deutschland** sein. Die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag lagen im Jahr 2013 bei ca. 14 Milliarden Euro und werden sich bis 2018 voraussichtlich auf 17 Milliarden Euro steigern. Der Solidaritätszuschlag könnte somit eine wichtige Grundlage zur Finanzierung eines kommunalen Investitionsfonds sein.

Zusätzlich sollte auch der Bundesländer-Finanzausgleich reformiert und dabei ein Schwerpunkt auf die Ermöglichung von Investitionen gelegt werden.

Die Dimension des Investitionsrückstandes auf allen staatlichen Ebenen macht zugleich deutlich, dass kein Spielraum für Steuerentlastungen besteht, sondern es unser Ziel sein muss, die staatlichen Einnahmen zu stabilisieren

und einen größeren Anteil in Investitionen zu lenken.

Neue Finanzierungsmodelle schaffen

Die Überwindung des Investitionsstaus ist ein Prozess, der Jahrzehnte dauern wird. Der Staat allein wird dies nicht leisten können. Notwendig sind deshalb auch neue Finanzierungsmodelle.

Genossenschaftsmodelle weiterentwickeln

Dazu gehört z.B. eine Weiterentwicklung und Förderung des Genossenschaftsmodells, insbesondere bei Investitionen in Wohngebäude, aber auch bei der Schaffung von neuen Wohnstrukturen wie z.B. Mehr-Generationen-Häuser. Auch im Bereich der Energiewende sind Bürgerinnen und Bürger schon heute bereit, privates Kapital z.B. in Energiegenossenschaften bereitzustellen.

Öffentlich-Private-Partnerschaften nicht verteufeln

Auch das Potential von Modellen Öffentlich-Privater-Partnerschaften (ÖPP) ist bei Weitem noch nicht ausgeschöpft. Beim Bau und der Sanierung wichtiger Infrastruktureinrichtungen wie z.B. Schulen können sich die jeweiligen Aufgabenträger und Betreiber verstärkt die Kosten teilen. Wichtig ist eine flexible und mittelstandsfreundliche Ausgestaltung der Modelle.

Auch die Sanierung wichtiger Autobahnteilstrecken könnte in größerem Umfang über öffentlich-private Partnerschaften erfolgen. Denkbar wäre, dem beteiligten Privaten im Gegenzug einen entsprechenden Teil der bereits eingeführten Lkw-Maut zuzubilligen. In Frankreich sind solche Modelle bereits Alltag. Das setzt allerdings voraus, dass die Politik die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur neu aufsetzt.



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Position

Verursacher stärker mit einbeziehen

Vor dem Hintergrund unserer Klimaschutzziele und des drohenden Verkehrsinfarktes wäre als erster Schritt eine flächendeckende Lkw-Maut richtig. Bisher profitiert nur der Bund von der Lkw-Maut auf Autobahnen und Bundesfernstraßen (ca. 16.000 km), während das kommunale Straßennetz mit einer Gesamtlänge von über 600.000 km davon nicht profitiert.

Eine strecken- und zeitabhängige Maut hätte zudem den Vorteil, dass damit auch eine Lenkungs-funktion verbunden wäre. Wenn bestimmte stark belastete Straßen in der Rush-Hour höher bemaute-t würden, hätte dieses sicherlich auch einen entlastenden Effekt. Die Orientierung zusätzlich an den bewährten Schadstoffklassen könnte die Feinstaubbelastung in den Städten reduzieren.

Beleihungsmodelle als Chance

In der Abwasserentsorgung haben sich zudem sogenannte „Betrei-bermodelle“ bewährt, die auch dazu geführt haben, dass privates Vermögen in die Infrastruktur der Daseinsvorsorge fließt. Diese An-sätze lassen sich weiter ausbauen. Die Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene sollten hier die Vo-raussetzungen schaffen und z.B. durch die Ermöglichung der so ge-nannten **Beleihung** von Privatper-sonen oder privaten Unternehmen weiteres Potential zu erschließen.

Interkommunale Kooperationen nutzen

Auch Städte und Gemeinden soll-ten Infrastrukturmaßnahmen (ge-rade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels) durch Kooperationen verstärkt angehen. So kann es durchaus Sinn erge-ben, dass zwei sanierungsbedürf-tige Schwimmbäder durch eins ersetzt werden, dafür aber ein Pendelbus unentgeltlich die Bürger in das sanierte Schwimmbad der Nachbargemeinde fährt. (Ein An-satz, den beispielsweise die Ge-meinde Raesfeld in NRW seit Jah-ren praktiziert).

Breitbandausbau voranbringen

Bei der dringend notwendigen weiteren Erschließung des Landes mit einem leistungsfähigen Breit-bandnetz sollte sowohl auf die Kooperation zwischen Kommunen und privaten Unternehmen, als auch die öffentliche Förderung des Breitbandausbaus gesetzt werden. Wenn diese Maßnahmen nicht binnen kurzer Zeit eine deutlich verbesserte Versorgungslage im ländlichen Raum bewirken, muss der flächendeckende Ausbau des Breitbandnetzes über eine Univer-saldienstverpflichtung realisiert werden.

Investitionsoffensive mit den Bürgern zum Erfolg führen

Große Investitionen, aber auch kleinere Vorhaben verzögern sich, weil Bürger Widerstand organisie-ren. Eine große Mehrheit ist z.B. für Windenergie und für einen Ausbau der Leitungsnetze, aber möchte davon möglichst nicht

selbst betroffen sein. Hier brau-chen wir neue Kommunikations-strukturen. Dazu gehört Transpa-renz, Aufklärungs- und Informati-onsarbeit, sowie Mitwirkungsmög-lichkeiten und zwar bevor die Bag-ger zum Einsatz kommen. Dem trägt unser Planungsrecht bisher noch nicht ausreichend Rechnung. So müssen beispielsweise die Informations- und Aufklärungskos-ten umfassend und von vornherein in die Planungskosten einkalkuliert werden. Gleichzeitig müssen die Planungs- und Umsetzungsvor-schriften gestrafft werden. Dazu könnte etwa gehören, bei wichti-gen Infrastrukturmaßnahmen die Zuständigkeiten bei besonders spezialisierten Verwaltungsgerich-ten zu konzentrieren und den In-stanzenzug zu verkürzen. Das ist auch deshalb notwendig, weil im internationalen Vergleich Deutsch-land bei der Planung und Umset-zung von Infrastrukturmaßnahmen zu viel Zeit braucht.

Individuelle Lösungen statt Masterplan

Wir warnen allerdings davor, die notwendige Infrastrukturoffensive mit einem Ruf nach einem Master-plan zu verbinden. Ein großer Standortvorteil in Deutschland ist gerade die Vielfalt, die den örtli-chen Besonderheiten Rechnung trägt. Deswegen müssen wir uns darauf konzentrieren, die politi-schen und finanziellen Vorausset-zungen für eine Infrastrukturoffen-sive zu schaffen, sollten aber die Umsetzung den Akteuren vor Ort überlassen.

Berlin, 02. Oktober 2013