

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

Herrn Ministerialdirektor  
Uwe Schröder  
Bundesministerium der Finanzen  
Abteilung V  
als Vorsitzenden der AG I der Kommission  
„Gleichwertige Lebensverhältnisse“  
11016 Berlin

Lennéstraße 11  
10785 Berlin  
Tel. 0 30/59 00 97-3 20  
Fax 0 30/59 00 97-4 20

Geschäftsführendes  
Präsidialmitglied

Datum: 10.4.2019

AZ: I

E-Mail: Meike.Hinrichs  
@Landkreistag.de

## AG Kommunale Altschulden – Entwurf des Abschlussberichts mit Anlagen

Sehr geehrter Herr Schröder,

mit Mail vom 12.3.2019 ist durch Ihr Haus der Entwurf des Papiers: „Diskutierte Lösungsansätze“ mit dem Hinweis verschickt worden, dass Sie davon ausgehen, dass die ersten drei Seiten des Papiers konsensfähig seien. Außerdem haben Sie darum gebeten, „zwingend erforderliche Änderungs- oder Ergänzungsvorschläge zu den einzelnen Maßnahmenblättern“ bis zum 19.3.2019 zu übersenden. Dies haben wir ebenso fristgerecht getan, wie wir bereits unter dem 18.2.2019 eine ausführliche Stellungnahme zur Ursachenanalyse abgegeben haben (Anlage 3 zum Protokoll der Sitzung vom 8.2.2019).

In den mit Mail vom 5.4.2019 übersandten und mit Mail vom 9.4.2019 ergänzten Unterlagen findet sich u. a. „das vor dem Hintergrund Ihrer schriftlichen Anmerkungen überarbeitete Papier: ‚Diskutierte Lösungsansätze‘“, nicht aber unsere ausführliche Stellungnahme zur Ursachenanalyse. Von unseren gemäß Ihren Vorgaben vom 12.3.2019 fristgerecht unterbreiteten „zwingend erforderlichen Änderungs- und Ergänzungsvorschlägen“ haben Sie auch in dem mit Mail vom 9.4.2019 ergänzten Entwurf des Abschlussberichts kaum einen übernommen.

Dafür ist in dem Papier gegen die im Protokoll der Sitzung vom 11.3.2019 auf unsere Intervention hin erfolgte einvernehmliche Verabredung verstoßen worden,

„im Zuge einer Konsentierung des Gesamtpapiers bei den Darstellungen der Maßnahmen durchgehend keine Folge- oder Sekundärwirkungen zu benennen und das Maßnahmenpapier ‚Verteilungsschlüssel beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer‘ auf den Seiten 14 und 15 entsprechend zu überarbeiten“.

Stattdessen ist die zur Streichung verabredete Passage beibehalten und zur Legitimierung dieses ebenso abredewidrigen wie manipulativen Verhaltens auf S. 1 der Anlage 5 ausgeführt worden:

„Bei der nachfolgenden Darstellung der möglichen Lösungsansätze werden etwaige Sekundäreffekte nur insoweit bei den Vor- und Nachteilen eines Lösungsvorschlages aufgelistet, als sie bundesgesetzliche Automatismen abbilden. Etwaige Sekundäreffekte, die eine politische

Abwägung auf Bundesebene voraussetzen oder landesrechtlich bedingt sind, bleiben unberücksichtigt.“

Mit dieser Methodik werden einerseits **bestehende verfassungsrechtliche Vorgaben** zur Sicherung einer finanziellen Mindestausstattung der Kommunen **nicht anerkannt**, wenn es im Entwurf des Abschlussberichts vom 9.4.2019 auf S. 7 f. heißt:

„Inwieweit es einen von der Leistungsfähigkeit des Landes unabhängigen Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen gibt, ist in der verfassungsrechtlichen Bewertung umstritten“,

obwohl das Bundesverwaltungsgericht insoweit bereits 2013 und 2015 eindeutige, auf Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG gestützte Feststellungen vorgenommen hat und sich das Bundesverfassungsgericht seit 2014 drei Mal zur Finanzausstattungspflicht des Staates geäußert hat, und auf S. 17 der Maßnahmenblätter offensichtlich verfassungswidrig ausgeführt wird:

„Die Möglichkeiten von Ländern mit begrenzter finanzieller Leistungsfähigkeit zur höheren Dotierung der Finanzausgleichsmasse sind trotz der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 – unter der Prämisse der Einhaltung der grundgesetzlichen Schuldenbremse – eingeschränkt.“

Auf der anderen Seite wird so getan, als sei die **rein technisch konstruierte Norm des § 11 Abs. 5 FAG (2020)** ein in Stein gemeißeltes „Elftes Gebot“. Dieser **vermeintliche „bundesgesetzliche Automatismus“** ist selbstverständlich an verändertes primäres Steuerverteilungsrecht anzupassen.

In der Sitzung der Arbeitsgruppe am 11.3.2019 hat der Deutsche Landkreistag ausdrücklich die protokollierte Position des Deutschen Städtetages unterstützt,

„dass es weiterhin Ziel der Arbeitsgruppe sein müsse, der Kommission Empfehlungen bezüglich zu ergreifender Maßnahmen vorzulegen. Eine rein Auflistung von technisch denkbaren Maßnahmen werde dem Auftrag an die Arbeitsgruppe nicht gerecht“,

während sich das Bundesministerium der Finanzen damit begnügen wollte, es jedem Arbeitsgruppenmitglied mit der auf S. 1 der Maßnahmenblätter aufgeführten Formulierung:

„Ob bzw. inwieweit die einzelnen Lösungsansätze zielführend, von der jeweils angesprochenen staatlichen Ebene fiskalisch darstellbar und praktisch sowie (finanzverfassungs-)rechtlich umsetzbar bzw. geboten sind, wird teilweise unterschiedlich bewertet.“

zu ermöglichen zuzustimmen, ohne zu allen Lösungsansätzen dezidiert Stellung zu nehmen.

Nach Übersendung der Unterlagen vom 5.4.2019 sowie vom 9.4.2019 steht für den Deutschen Landkreistag fest, dass auf der Grundlage der übersandten Papiere beide Ziele nicht zu erreichen sind, da eine objektive, sorgfältige und vollständige Sachverhaltsermittlung sowie rechtliche Bestandsaufnahme nicht erfolgt ist. Stattdessen sind **zahlreiche Formulierungen tendenziös**.

**Fragen der föderalen Verantwortungszuordnung und (finanz-)verfassungsrechtlichen Zulässigkeit** lassen sich grundsätzlich **eindeutig beantworten** und unterliegen damit keinen „unterschiedlichen Bewertungen“.

Aus diesem Grunde **stimmt der Deutsche Landkreistag** dem am 9.4.2019 vorgelegten Papier der Arbeitsgruppe „**Entwurf Abschlusspapier**“ aus den unter A. genannten Gründen **und** den **Sachverhaltsdarstellungen** in den **Maßnahmeblättern**

**ausdrücklich nicht zu.**

#### **A.**

Entgegen unseren Anmerkungen nach der Sitzung vom 11.3.2019 ist von den Vorsitzenden der AG auf S. 11 Ihres Vorschlags vom 5.4.2019 sowie auf S. 13 Ihres Vorschlags vom 9.4.2019 unsere für unverzichtbar gehaltene Formulierung nicht aufgegriffen worden, dass die Maßnahmen zur Begrenzung der unmittelbaren Risiken, zum Abbau der Altschulden und zur Vermeidung neuer Verschuldung **die Verantwortlichkeiten im Bundesstaat berücksichtigen müssen.**

Außerdem hat der Deutsche Landkreistag, der etwa drei Viertel der SGB II-Aufgabenträger vertritt, deutlich darauf hingewiesen, dass der auf S. 13 des Papiers vom 9.4.2019 enthaltene Satz, dass je nach Umfang eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft nicht nur zur Vermeidung von Neuverschuldung, sondern in günstigen Fällen auch zum Abbau bestehender Schulden beitragen kann, unvollständig ist. Wir hatten einerseits klarstellend um Aufnahme des Hinweises gebeten, dass die Erhöhung der Bundesbeteiligung „**sich auf alle Landkreise und kreisfreien Städte erstreckt**“, also weit über dem Kreis der Kassenkreditkommunen hinausreicht, bei denen es sich im kreisangehörigen Bereich überdies in der Regel nicht um die Landkreise, sondern um kreisangehörige Gemeinden handelt, und andererseits um Aufnahme des unbestritten zutreffenden Umstands gebeten, dass dieser Effekt **auch von „einem nach Einwohnern verteilten erhöhten kommunalen Umsatzsteueranteil“** ausgeht, der anders als die erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung im kreisangehörigen Raum unmittelbar den in der Regel mit Kassenkrediten belasteten kreisangehörigen Gemeinden zugutekommt. Beiden Begehren wurde trotz erneuter Zuleitung unseres Petitums am 8.4.2019 mit dem ergänzten Entwurf vom 9.4.2019 erneut nicht Rechnung getragen – offenkundig, um die eine Maßnahme gegenüber der anderen in ein besseres Licht zu rücken.

**Daher stimmt der Deutsche Landkreistag ausdrücklich gegen den Textentwurf des Abschlussberichts in den Fassungen vom 5.4.2019 und vom 9.4.2019.**

#### **B.**

Zu den **Maßnahmenblättern** verweisen wir im Detail auf unsere „**zwingend erforderlichen Änderungs- und Ergänzungsvorschläge**“ vom 18.3.2019.

Im Kern geht es um folgende Punkte:

Wegen der Zweistufigkeit des Staatsaufbaus und der Finanzausstattungsverantwortung der Länder für ihre Kommunen, zu deren realer Wahrnehmung sie durch den einvernehmlich geregelten bundesstaatlichen Finanzausgleich sowohl in Form des bis Ende 2019 geltenden Solidarpaktfortführungsgesetzes aus dem Jahre 2001 als auch durch die ab 2020 geltende Neuregelung aus dem Jahre 2017 in der Lage sind, sind **Entschuldungsprogramme der Kommunen durch die Länder durchzuführen**, wie dies mehrere Länder bereits erfolgreich getan haben. Bei dem Argument auf S. 7, dass die Ursachen für die hohe Schuldenaufnahme einzelner Kommunen durch die Länder nur zum Teil beeinflussbar waren (und sind), handelt es

sich um die Meinung verschiedener Akteure, nicht aber um eine Tatsachenfeststellung. Der Deutsche Landkreistag teilt diese Auffassung ausdrücklich nicht.

Er stimmt vielmehr der Argumentation des Bundes auf S. 9 und 10 der Maßnahmenblätter gegen eine Beteiligung des Bundes in den Punkten 1 – 4 sowie 6 ausdrücklich zu und fügt hinzu, dass die betroffenen Länder zur Wahrnehmung ihrer Verantwortung auch in der Lage sind, da nach Art. 107 Abs. 2 GG alter und neuer Fassung seit je die Finanzkraft der Länder unter Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Kommunen angemessen ausgeglichen wird. Zudem erhalten leistungsschwache Länder ab 2020 Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs als Gemeindesteuerkraftzuweisungen und die Länder Saarland und Bremen Sanierungshilfen nach Art. 143d Abs. 4 GG in Höhe von jeweils 400 Mio. € jährlich.

Hinsichtlich der insbesondere von den Ländern **geforderten Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft** weist der Deutsche Landkreistag noch einmal darauf hin, dass davon unmittelbar nur der Bund einerseits sowie die 294 Landkreise und 103 kreisfreien Städte und die drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen mit Bremerhaven betroffen sind, die dreizehn Flächenländer aber nicht. Daher ist es von besonderem Gewicht, dass der Deutsche Landkreistag mit den in ihm vertretenen fast drei Viertel der Aufgabenträger einen solchen, die Kreise unmittelbar begünstigenden Lösungsvorschlag dann ablehnt, wenn damit ein Umschlagen in Bundesauftragsverwaltung – eine nach geltendem Verfassungsrecht in Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG zwingende Rechtsfolge – verbunden wäre. Auch auf diesen Befund geht das Papier mit keinem Wort ein.

Überdies bleibt unerwähnt, dass von den 104 kommunalen Trägern, die die Aufgaben nach dem SGB II auf der Grundlage von Art. 91e Abs. 2 GG allein wahrnehmen, 89 Landkreise und 15 kreisfreie Städte sind. Dass die Tatsache, „dass die Kommunen weiterhin verantwortliche Träger der KdU bleiben“, durch die Eingangsformulierung auf S. 12 der Maßnahmenblätter: „Für den Fall, dass“ in Frage gestellt wird, entbehrt jeder realen Diskussion sowohl in der Arbeitsgruppe als auch darüber hinaus.

**Gänzlich unerwähnt** bleiben in der Darstellung über die erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft auch „**landesrechtliche Automatismen**“. D.h., dass in den Ländern, die über einen bedarfsorientierten kommunalen Finanzausgleich verfügen (Thüringen, Sachsen-Anhalt, Hessen und künftig auch Schleswig-Holstein) eine erhöhte Bundesbeteiligung automatisch zu einer entsprechenden Reduzierung der Landeszuweisungen führt, und in den Finanzausgleichssystemen, in denen der Gleichmäßigkeitsgrundsatz auf gesetzlicher Grundlage zum Tragen kommt (Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern), sich die Verbundquote im kommunalen Finanzausgleich „automatisch“ zulasten der Kommunen vermindern würde.

Bei der Darstellung zu einem **veränderten Verteilungsschlüssel bei der kommunalen Umsatzsteuer** werden dagegen – vermeintliche – bundesgesetzliche Automatismen herbeifabuliert. Dass § 11 Abs. 5 FAG bei einer veränderten kommunalen Umsatzsteuerverteilung nicht nur änderbar, sondern zu verändern wäre, ist vorstehend bereits ausgeführt worden.


Ganz entscheidend für die Bewertung der Maßnahme und für den manipulativen Charakter der Darstellung ist aber Folgendes: Die angeführten Folgewirkungen treten gar nicht auf der kommunalen Ebene, sondern bei den Ländern auf. Wäre die Darstellung korrekt erfolgt, hätte dargelegt werden müssen, dass bei einer verfassungsrechtlich möglichen einfachgesetzlich modifizierten Umsatzsteuerverteilung *alle* unterdurchschnittlich wirtschaftsstarken Kommunen ohne Wenn und Aber und ohne jeden Folgeautomatismus auf der Gewinnerseite stehen.

Außerdem hätte für eine erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft der Hinweis gegeben werden müssen, dass insoweit hinsichtlich der Kassenkreditproblematik im kreisangehörigen Raum in der Regel die falsche Ebene begünstigt wird und hinsichtlich der Finanzausstattung der Kommunen in den vorgenannten Ländern bezogen auf den Betrag der erhöhten KdU-Bundesbeteiligung damit entsprechende bzw. zumindest anteilige Verluste im kommunalen Finanzausgleich aufgrund der „landesgesetzlichen Automatismen“ einhergehen.

Dass die u.E. eindeutig zu favorisierende Änderung des Verteilungsschlüssels bei der kommunalen Umsatzsteuerbeteiligung tendenziös negativ dargestellt wird, wird gleich in den ersten beiden Punkten des Maßnahmenpapiers auf S. 13 krass zum Ausdruck gebracht, wenn lediglich von „Grenzen einer einfachgesetzlichen Änderung“ statt von nach geltendem Verfassungsrecht eröffneten Spielräumen die Rede ist und auch von „Auswirkungen auf die Umverteilung im Länderfinanzausgleich“, die sich ja gar nicht unmittelbar auf die Kommunen auswirkt, die Rede ist.

Aus Sicht des Deutschen Landkreistages können wir daher der am 5.4.2019 vorgelegten Fassung der Maßnahmenblätter und der am 9.4.2019 erneut und unverändert vorgelegten Fassung nur ein eindeutiges: „**So nicht!**“ entgegenstellen.

Mit freundlichen Grüßen



Henneke