

Bericht und Antrag des Haushalts- und Finanzausschusses (Land)

Gesetz über Finanzausweisungen an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven (Drs. 19/2034) und Gemeinsame Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 LHO zu den Finanzausweisungen des Landes an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven für die Wahrnehmung von Landesaufgaben (Drs. 19/1188 und 19/1918)

I. Bericht

Die Bürgerschaft (Landtag) hat den Entwurf eines Gesetzes über Finanzausweisungen an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven (Drs. 19/2034) in ihrer 77. Sitzung am 27. Februar 2019 nach Unterbrechung der ersten Lesung zur weiteren Beratung und Berichterstattung an den staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss überwiesen. Bereits in ihrer 73. Sitzung am 12. Dezember 2018 hatte die Bürgerschaft (Landtag) die Gemeinsame Beratende Äußerung des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen und der Gemeindeprüfung nach § 88 Absatz 2 LHO zu den Finanzausweisungen des Landes an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven für die Wahrnehmung von Landesaufgaben (Drs. 19/1188) sowie den Bericht des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses vom 15. November 2018 (Drs. 19/1918) an den Haushalts- und Finanzausschuss (Land) überwiesen. Der staatliche Haushalts- und Finanzausschuss hat in seiner Sitzung am 25. Januar 2019 eine gemeinsame Beratung dieser Anträge beschlossen.

Mit dem Gesetzentwurf sollen die Vorschläge des Letter of Intent vom 16 Januar 2019 zwischen dem Land und den beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven (Anlage 1 der Drs. 19/2034) zur Neuordnung der innerbremischen Finanzbeziehungen umgesetzt werden. Die wesentlichen Inhalte des Neuregelungsentwurfs, der am 1. Januar 2020 in Kraft treten soll, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- die aktuell neben den Zuweisungen aus der Schlüsselmasse geleisteten pauschalen Ergänzungszuweisungen und Strukturhilfen sollen nicht mehr fortgeführt werden, sondern vollends in einer auf 21,43 Prozent erhöhten Schlüsselmasse unter Beibehaltung der bisherigen Berechnungsgrundlage aufgehen;
- Einführung eines Steuerkraftausgleichs, der den Unterschied zwischen den Gemeindeeinnahmen Bremerhavens und den Gemeindeeinnahmen Bremen zu 50,0 Prozent ausgleicht;
- die Verteilung der Schlüsselmasse erfolgt zu 65,0 Prozent nach Einwohnerzahlen und zu 35,0 Prozent nach weiterentwickelten Bedarfsindikatoren, die die unterschiedliche Lage in den Städten berücksichtigen;
- für etwaige Risiken ab 2020 soll es dem Land weiterhin möglich sein, den Gemeinden sonstige Zuweisungen – auch mit Zweckbindung – nach Maßgabe des Landeshaushaltes zu gewähren;
- die Regelungen der Kostenerstattungen für die Bereiche Polizei und Lehrkräfte sollen im Finanzausweisungsgesetz weitergeführt werden

und darüber hinaus im Bereich Bildung eine Übernahme der Kosten des nichtunterrichtenden pädagogisch tätigen Personals erfolgen; zudem sollen für die Bereiche der Kostenübernahmen weiterhin Budgetierungen, die durch Budgetvereinbarungen konkretisiert werden, und eine Spitzabrechnung erfolgen.

- Möglichkeit einer Entschuldung der Stadtgemeinden durch das Land.

Der Ausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner Sitzung am 22. März 2019 beraten. Im Rahmen der Beratungen wurde dem Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen und der Gemeindeprüfung Gelegenheit gegeben zum Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Die gemeinsame Stellungnahme des Rechnungshofs und der Gemeindeprüfung ist diesem Bericht als Anlage beigefügt. Darüber hinaus haben der Rechnungshof und die Gemeindeprüfung in der Sitzung am 22. März 2019 angeregt, § 8 Absatz 3 des Gesetzes über Finanzausweisungen an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven vom 12. Februar 2019 (Drs. 19/2034) wie folgt zu ändern:

(3) Für die Erstattungen nach Absatz 1 erfolgt schließt die Senatorin für Kinder und Bildung im Namen des Landes mit der Gemeinde Bremen und mit der Gemeinde Bremerhaven jeweils eine Budgetvereinbarung, die abgeleitet aus in einer Landeszuweisungsrichtlinie festgelegten und von der Bürgerschaft (Landtag) im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung beschlossenen Beschäftigungszielzahl abgeleitet ist, jeweils eine Budgetvereinbarung zwischen der Senatorin für Kinder und Bildung und den beiden Gemeinden. Die Einhaltung des Budgets wird durch die Senatorin für Kinder und Bildung unterjährig (monatlich) durch Controlling- und Haushaltsdaten überwacht und bis zum Abschluss der Bücher des Haushaltsjahres, für das die Erstattungen geleistet wurden, in Abstimmung mit der Senatorin für Finanzen abgerechnet. Hierbei fließen Minderausgaben dem Landeshaushalt zu. Exogene Mehrausgaben werden durch das Land ausgeglichen, endogene Mehrausgaben liegen in der Verantwortung der Kommunen.

Begründung zu § 8:

[...] Um vergleichbare Personalausstattungen im Bereich Bildung und Polizei zu erhalten, bedarf es für die einzelnen Bereiche der Personalkosten-erstattung jeweils einer Budgetvereinbarung.

Unter solchen Budgetvereinbarungen sind die jeweiligen Vereinbarungen zwischen dem für das Land handelnden zuständigen Senatsmitglied und dem Magistrat der Stadt Bremerhaven beziehungsweise der Stadtgemeinde Bremen über die Ausgabenerstattungen zu verstehen. Sie sollen unter anderem enthalten:

- Regelungen über die Kenn- und Zielzahlenvorgaben für die Mittelverwendung,
- Regelungen für die pauschalierte Ausgabenerstattung,
- Regelungen für die Anrechnung korrespondierender Einnahmen,
- Regelungen über monatliche Controllinginformationen zu Mittelabflüssen und den vereinbarten Ziel- beziehungsweise Kennzahlen im Haushaltsvollzug an das zuständige Senatsmitglied und die Senatorin für Finanzen, welche in das Controllingsystem des Landes einfließen,
- Regelungen über einen Verwendungsnachweis.

[...] Die Ressourcensteuerung für das aktive und ehemalige unterrichtende und nichtunterrichtende Personal an Schulen geschieht in Verantwortung der Senatorin für Kinder und Bildung. Basis für die Personalausstattung ist sind die Budgetvereinbarungen, die auf vergleichbaren Grundlagen getrennt für beide Gemeinden erstellt wird werden. [...]

Nach Auffassung aller im Ausschuss vertretenden Fraktionen werde mit diesem Gesetzentwurf die grundsätzliche Forderung des Rechnungshofs und der Gemeindeprüfung in der beratenden Äußerung vom 18. August 2017, das Finanzausgleichsgesetz zu novellieren und dabei die Grundlagen der Ausgabenerstattung neu festzulegen, umgesetzt. Der Gesetzentwurf beachte dabei den verfassungsrechtlichen Grundsatz eines aufgabengerechten Finanzausgleichs und verfolge im Wesentlichen das Ziel, den beiden Gemeinden gleiche Voraussetzungen zu ermöglichen, ihre eigenen und übertragenen Aufgaben mit hinreichender Finanzausstattung wahrzunehmen.

Der Ausschuss empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag) einstimmig den Gesetzentwurf über Finanzausgleichungen an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven mit der vorgenannten Änderung des § 8 Absatz 3 zu beschließen. Darüber hinaus stellt der Ausschuss einstimmig fest, dass sich auf der Grundlage des Gesetzentwurfes die Empfehlung des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses in seinem Bericht vom 15. November 2018, „den Senat aufzufordern, die Empfehlungen des Rechnungshofs und der Gemeindeprüfung wie in Nr. III, Absatz 3 beschrieben, umzusetzen und dem staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss jährlich über den Sachstand zu berichten“ mit Ausnahme der geforderten Trennung der Haushalte der Stadt Bremen und des Landes Bremen im Bildungsbereich und im Vermessungs- und Katasterwesen sowie der Schaffung einer gesetzlichen Erstattungsgrundlage für wahrgenommene Landesaufgaben in den Bereichen Schulaufsicht und Vermessungs- beziehungsweise Katasterwesen erledigt hat.

II. Antrag

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

1.1 § 8 Absatz 3 des Gesetzes über Finanzausgleichungen an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven vom 12. Februar 2019 (Drs. 19/2034) wird wie folgt gefasst:

„(3) Für die Erstattungen nach Absatz 1 schließt die Senatorin für Kinder und Bildung im Namen des Landes mit der Gemeinde Bremen und mit der Gemeinde Bremerhaven jeweils eine Budgetvereinbarung, die aus in einer Landeszuweisungsrichtlinie festgelegten und von der Bürgerschaft (Landtag) im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung beschlossenen Beschäftigungszielzahl abgeleitet ist. Die Einhaltung des Budgets wird durch die Senatorin für Kinder und Bildung unterjährig (monatlich) durch Controlling- und Haushaltsdaten überwacht und bis zum Abschluss der Bücher des Haushaltsjahres, für das die Erstattungen geleistet wurden, in Abstimmung mit der Senatorin für Finanzen, abgerechnet. Hierbei fließen Minderausgaben dem Landeshaushalt zu. Exogene Mehrausgaben werden durch das Land ausgeglichen, endogene Mehrausgaben liegen in der Verantwortung der Kommunen.“

2. Die Bürgerschaft (Landtag) beschließt das so geänderte Gesetz über Finanzausgleichungen an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven (Drs. 19/2034) in erster und zweiter Lesung.
3. Die Bürgerschaft (Landtag) nimmt die Gemeinsame Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO zu den Finanzausgleichungen des Landes an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven für die Wahrnehmung von Landesaufgaben (Drs. 19/1188) sowie den Bericht des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses vom 15. November 2018 (Drs. 19/1918) zur Kenntnis.
4. Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf, dem staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss jährlich, erstmals im 1. Quartal 2021, über die Erfahrungen bei der Anwendung des Gesetzes über Finanzausgleichungen an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven sowie zum Stand der notwendigen Trennung der Haushalte der Stadt Bremen und des Landes Bremen im Bildungsbereich und im Vermessungs- und Katasterwesen sowie

zur Schaffung einer gesetzlichen Erstattungsgrundlage für wahrgenommene Landesaufgaben in den Bereichen Schulaufsicht und Vermessungsbeziehungsweise Katasterwesen zu berichten.

Jens Eckhoff
(Vorsitzender)

Gemeinsame Stellungnahme des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen und der Präsidentin des Rechnungshofs - Gemeindeprüfung - zum Entwurf eines Gesetzes über Finanzausweisungen an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven (Drs. 19/2034)

In ihrer gemeinsamen Beratenden Äußerung vom 31. Juli 2017 (Drs. 19/1188 und 19/558 S) haben der Rechnungshof und die Gemeindeprüfung eine Reihe von Schwachstellen in der Praxis der Finanzausweisungen an die Gemeinden für die Wahrnehmung von Landesaufgaben aufgezeigt und zu ihrer Beseitigung Empfehlungen gegeben.

Der vorgelegte Gesetzentwurf nimmt diese Empfehlungen ganz überwiegend auf und trifft dazu in § 8 verbesserte Regelungen. Die bisherigen Unklarheiten im Spannungsfeld zwischen Budgetierung und nachgehender Spitzabrechnung sollen zugunsten eines hinreichend definierten Verfahrens zur Spitzabrechnung beseitigt werden. Für abzuschließende Budgetvereinbarungen ist eine Ableitung aus Festlegungen der Bürgerschaft und ein Controlling verbindlich vorgesehen. Das ist zu begrüßen, es fehlt indessen eine Regelung für den Fall, dass gleichwohl eine Budgetvereinbarung nicht zustande kommt. Rechnungshof und Gemeindeprüfung haben vorgeschlagen, ggf. die Bürgerschaft über die Höhe des Budgets entscheiden zu lassen.

Nach § 8 Abs. 3 Satz 1 des Entwurfs soll hinsichtlich der Ausgabenerstattungen für das unterrichtende und pädagogisch tätige nichtunterrichtende Personal jeweils eine Budgetvereinbarung zwischen der Senatorin für Kinder und Bildung und den beiden Gemeinden geschlossen werden. Das ist missverständlich, da sich das Wort „jeweils“ auf die Zahl abzuschließender Vereinbarungen (für jede Gemeinde eine) bezieht und der Eindruck entstehen könnte, an jeder dieser Vereinbarungen seien beide Gemeinden (zugleich) beteiligt. Die Begründung zu dieser Vorschrift definiert die Budgetvereinbarungen als Vereinbarungen zwischen dem zuständigen Senatsmitglied und dem Magistrat der Stadt Bremerhaven. Das ist in zweifacher Hinsicht unzutreffend: Nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfs ist auch eine Budgetvereinbarung zwischen Land und Stadtgemeinde Bremen erforderlich. An dieser Vereinbarung darf – wie in der Beratenden Äußerung dargelegt – der Magistrat der Stadt Bremerhaven nicht beteiligt sein.

Rechnungshof und Gemeindeprüfung empfehlen daher sowohl eine unmissverständliche Formulierung im Gesetz als auch eine Klarstellung in den parlamentarischen Beratungen, um auch widerspruchsfreie Gesetzesmaterialien zu erhalten.

Unklar bleibt nach dem Entwurf, wie mit der Wahrnehmung übertragener Landesaufgaben verbundene Einnahmen zu behandeln sind. Rechnungshof und Gemeindeprüfung schlagen vor, § 8 Abs. 5 dahin zu konkretisieren, dass auch die in Betracht kommenden Einnahmehaushaltsstellen auf Empfängerseite einbezogen werden und in den parlamentarischen Beratungen klarzustellen, dass derartige Einnahmen bei den Budgetvereinbarungen zu berücksichtigen sind.

Zusammenfassend betrachten Rechnungshof und Gemeindeprüfung den vorgelegten Entwurf als geeignete – wenn auch im Detail zu präzisierende – Grundlage für die Regelung der Finanzaufweisungen des Landes an seine beiden Gemeinden. Sie bedauern indessen, dass Erstattungsregeln für die gleichfalls übertragenen Landesaufgaben im Vermessungs- und Katasterwesen ebenso wenig in das Gesetz eingeflossen sind wie für die Schulaufsicht, die Bremerhaven für das Land ausübt.

Abschließend regen Rechnungshof und Gemeindeprüfung an, die Neuregelung in angemessener Zeit zu evaluieren und der Bürgerschaft über die Erfahrungen zu berichten.