



Gesetzentwurf

Landesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Finanzierung von Investitionen des kommunalen Straßenbaus

Sehr verehrte Frau Landtagspräsidentin,

als Anlage übersende ich gemäß Artikel 77 Abs. 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt den von der Landesregierung am 28. Februar 2017 beschlossenen

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Finanzierung von Investitionen des kommunalen Straßenbaus

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlussfassung des Landtages von Sachsen-Anhalt herbeizuführen.

Federführend ist das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Reiner Haseloff
Ministerpräsident

Hinweis: Die Anlage ist in Word als Objekt beigefügt und öffnet durch Doppelklick den Acrobat Reader.

(Ausgegeben am 09.03.2017)

Entwurf

**Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Finanzierung von Investitionen
des kommunalen Straßenbaus.**

§ 1

Dem § 2 des Gesetzes zur Finanzierung von Investitionen des kommunalen Straßenbaus vom 17. Dezember 2014 (GVBl. LSA S. 525, 528), geändert durch Gesetz vom 3. Juli 2015 (GVBl. LSA S. 319), wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Die Landkreise dürfen als pauschalen Ausgleich für den Verwaltungsaufwand, der ihnen durch die Weiterleitung nach § 4 entsteht, bis zu 2 v. H. der ihnen nach § 1 zufließenden Mittel vorweg abziehen.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2015 in Kraft.

Begründung

1. Veranlassung

Der Landkreistag hatte im Rahmen der Anhörung zum Gesetz einen finanziellen Ausgleich für die Landkreise für die Weiterleitung von Mitteln nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes an kreisangehörige Gemeinden gefordert. Die Forderung wurde mit der Umsetzung des Konnexitätsprinzips aus Artikel 87 Absatz 3 der Landesverfassung begründet. Seinerzeit war diese Forderung zunächst, unter Hinweis auf die zu erwartende Verwaltungsvereinfachung, nicht berücksichtigt worden. Im weiteren Verfahren wurde ein Ausgleichsanspruch der Landkreise dem Grunde nach anerkannt, weil sie mit der Weiterleitung, aber auch mit der mehrjährigen Planung, der materiellen Prüfung der Vorhaben und weiteren Detailprüfungen Aufgaben zu erfüllen haben, die vorher mit den Zuwendungsverfahren zur Projektförderung im Einzelfall vom Land wahrgenommen wurden.

Eine ursprünglich vorgesehene Konkretisierung dieses Ausgleichsanspruchs im Rahmen der Durchführungsverordnung nach § 7 des Gesetzes war aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht zu realisieren. Vielmehr muss auch das Gesetz, das den Aufwand auf der kommunalen Ebene verursacht, den Ausgleich regeln. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, das Gesetz zur Finanzierung von Investitionen des kommunalen Straßenbaus um eine Regelung zum Aufwandsausgleich zu ergänzen.

2. Lösungsvarianten

Es wurden vier Varianten betrachtet:

- Nullvariante,
- Fixbeträge in unterschiedlicher Höhe,
- Prozentanteile an den gesetzlichen Pauschalmitteln in unterschiedlicher Höhe,
- Prozentanteile an den weiterzuleitenden Mitteln in unterschiedlicher Höhe.

2.1. Vorbemerkung

Die Art und Weise der Weiterleitung an kreisangehörige Gemeinden und der damit verbundenen Aufwand sind den Landkreisen ausdrücklich freigestellt. Die Gestaltung des mehrjährigen Programms nach § 3 des Gesetzes ist ebenfalls freigestellt. Eine zulässige Übersteuerung des Programms (der Gesamtfinanzierungsbedarf aller ins Programm aufgenommenen Vorhaben ist höher als die verfügbaren Mittel) muss angemessen sein, ist aber formal nicht in der Höhe beschränkt. Dies zu bewerten ist Angelegenheit der kommunalen Selbstverwaltung. Das Gesetz enthält, in ausdrücklicher Übereinstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden, auch keine Quoten oder Untergrenzen für die Weiterleitung an kreisangehörige Gemeinden. Das unterfällt ebenfalls der kommunalen Selbstverwaltung.

Basis der nachfolgenden Betrachtung sind die gerundeten Vollkosten für eine ganze Stelle der Entgeltgruppe 10 TVöD, rd. 86.000 € pro Jahr. Für diese Betrachtung wurde auf eine Dynamisierung oder einen Inflationsausgleich wegen der verhältnismäßig kurzen Restlaufzeit des Gesetzes (bis Ende 2019) verzichtet.

Der Aufwand, für den im LVvA rd. 5 Vollbeschäftigteneinheiten (VBE) zur Verfügung standen, erfordert bei insgesamt 11 Landkreisen jedenfalls keine 11 VBE. Für diese

Betrachtung wird eine halbe Stelle pro Landkreis, rechnerisch also 5,5 VBE gesamt, im Durchschnitt als ausreichend angesehen.

Es wird auch ausdrücklich nicht verlangt, dass ein Landkreis sein Personal überhaupt und tatsächlich um eine ganze bzw. halbe Stelle aufstockt. Die Verwendung der Mittel liegt insoweit im Ermessen des einzelnen Landkreises.

Die zahlenmäßige Darstellung ist der anliegenden Tabelle „Variantenvergleich“ zu entnehmen.

2.2. Nullvariante

Auf einen finanziellen Ausgleich des Verwaltungsaufwands für die Ausführung des Gesetzes, vor allem für die Weiterleitung an kreisangehörige Gemeinden, wird verzichtet.

Vorteil: Die Pauschalmittel werden in voller Höhe investiv eingesetzt.

Nachteil: Kein finanzieller Ausgleich für den Aufwand der Landkreisebene.

Planungssicherheit und Verfahrensaufwand sind bei dieser Variante indifferent.

2.3. Fixbeträge

Die Landkreise können pro Jahr einen festen, gleichbleibenden Betrag für Verwaltungsaufwand vorweg abziehen. Betrachtet werden die Untervarianten 43.000 € und 86.000 € pro Jahr, was etwa den Vollkosten für eine halbe bzw. eine ganze Stelle E 10 entspricht.

Vorteile: Diese Variante bietet ein Höchstmaß an Planungssicherheit für die Landkreise. Die Finanzierung laufender Mehrausgaben, z. B. Personalkosten, könnte für die Laufzeit des Gesetzes gesichert werden. Verfahrens- und Prüfaufwand sind vergleichsweise gering.

Nachteile: Die Höhe der Beträge hat weder zu den gesetzlichen Zahlungen noch zu den tatsächlich an kreisangehörige Gemeinden weiterzuleitenden Mitteln einen Bezug. Bei Landkreisen mit vergleichsweise geringen gesetzlichen Zahlungen erscheint der Verwaltungskostenanteil unangemessen hoch.

2.4. Vorwegabzug von der gesetzlichen Pauschale

Die Landkreise können pro Jahr einen festen, gleichbleibenden Prozentanteil vorweg abziehen. Betrachtet werden die Untervarianten 1,5 %, 2 % und 3 %.

Vorteile: Der Vorwegabzug kann bereits zu Beginn eines Jahres erfolgen. Die Beträge stehen in direkter Beziehung zur Höhe der tatsächlich zu verwaltemden Pauschalmittel. Hohe Pauschale – hoher Verwaltungsaufwand – hoher Ausgleich, geringe Pauschale – wenig Verwaltungsaufwand – niedriger Ausgleich. Die Planungssicherheit ist hoch, Verfahrens- und Prüfaufwand sind gering.

Nachteil: Es besteht kein direkter Bezug zwischen Aufwandsausgleich und tatsächlichem Personalaufwand. Zwischen Aufwandsausgleich und tatsächlich weiterzuleitenden Mitteln besteht ebenfalls kein unmittelbarer Bezug.

2.5. Vorwegabzug von den tatsächlich weiterzuleitenden Mitteln

Die Landkreise können einen festen Prozentanteil der tatsächlich weiterzuleitenden Pauschalmittel vorweg abziehen. Betrachtet wurden 4 %, 4,75 %, 5 % und 6 %.

Vorteil: Der jeweilige Betrag steht in direktem Bezug zum weitergereichten Anteil an den Pauschalmitteln. Ein Aufwand wird nur für die Verwaltung derjenigen Mittel erstattet, die auch tatsächlich bei den kreisangehörigen Gemeinden ankommen, damit hohe Verteilungsgerechtigkeit.

Nachteil: Geringe Planungssicherheit, die Höhe des Ausgleichs steht erst nach Abrechnung eines Förderjahres fest. Veränderungen in der mehrjährigen Planung der Landkreise mit Änderung des Gemeindeanteils haben unmittelbare Auswirkungen auf den Aufwandsausgleich. Verfahrens- und Prüfaufwand sind vergleichsweise hoch.

2.6. Ergebnis

Unterstellt man einen Gesamtbedarf aller Landkreise von 5,5 VBE E10 als notwendig und angemessen, ergibt das für die Gesamtlaufzeit des Gesetzes einen kumulierten Vollkostenbedarf von rd. 2.365.000 €. Der Bedarf ist, abhängig von der Höhe der gesetzlichen Pauschalen und den weiterzuleitenden Mitteln, allerdings nicht gleichmäßig auf die Landkreise verteilt. Die fixen Beträge bildeten zwar den kumulierten Bedarf genau ab, blenden die Unterschiede zwischen den Landkreisen aber insoweit aus.

Bei der Variante „Prozentanteil des weiterzuleitenden Geldes“ müssten nach derzeitiger Mehrjahresplanung rd. 4,75 % abgezogen werden, um den oben dargestellten Aufwand abzudecken. Die Summe des weiterzuleitenden Geldes kann sich aber, in Abhängigkeit von den Fortschreibungen der mehrjährigen Planungen, noch erheblich ändern. Daher erscheint eine gesetzliche Festlegung auf einen Prozentanteil des weiter zu leitenden Geldes weniger geeignet.

Die Variante „Prozentanteil der gesetzlichen Pauschale“ erforderte einen Vorwegabzug von 2 %, um den o. g. Bedarf abzudecken. Der kumulierte Vorwegabzug aller 11 Landkreise in 5 Jahren liegt mit 2.371.500 € geringfügig darüber, der Unterschied von 6.500 € kann für diese Betrachtung aber unberücksichtigt bleiben.

In der Gesamtabwägung (siehe anliegende Tabelle „Variantenbewertung“) ist der Vorwegabzug von 2 % der gesetzlichen Pauschalen am besten geeignet, den Aufwand der Landkreise für die Wahrnehmung der Landesaufgaben zu kompensieren, und daher Gegenstand dieser Gesetzesänderung.

Es handelt sich um eine Obergrenze, es steht jedem Landkreis frei, nach seinem Ermessen weniger als 2 % vorweg abzuziehen, z. B. wenn sein tatsächlicher Aufwand geringer ist oder er auf einen Ausgleich ganz oder teilweise verzichtet, um die Investitionsquote zu erhöhen.

3. Aufhebung der Zweckbindung für den Vorwegabzug

Die Zahlungen nach dem Gesetz werden aus Bundesmitteln, die dem Land nach § 3 Abs.1 des Entflechtungsgesetzes zufließen, finanziert. Diese Bundesmittel unterliegen seit 2014 lediglich noch einer investiven Zweckbindung. Beim Ausgleich des Verwaltungsaufwandes handelt es sich im engeren Sinne weder um Investitionen noch um eine Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden. Damit die Landkreise den neu eingeführten Vorwegabzug zum Ausgleich von Verwaltungsaufwand auch in diesem Sinne, also für Personal- und Sachkosten, verwenden können, müssen sowohl die investive als auch die inhaltliche Zweckbindung für diesen Anteil der Pauschalmittel aufgehoben werden.

Die übergeordnete investive Zweckbindung im § 5 EntflechtG ist damit immer noch eingehalten. Einen Vorwegabzug für Verwaltungsaufwand ist in anderen Gesetzen, auch als Pauschale, durchaus üblich: Im Eisenbahnkreuzungsrecht (§ 5 der 1. EKrV) darf der bauausführende Kreuzungspartner 10 % der kreuzungsbedingten Kosten als Verwaltungskostenpauschale geltend machen, diese Pauschale gilt als investiv. Im § 6 Abs. 3 des Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen (BStrVermG) erstattet der Bund bis zu 3 % der (Verwaltungs-)Ausgaben für Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht. Damit erscheint der mit diesem Änderungsgesetz einzuführende Satz von 2 % auch im Hinblick auf die wegfallende Zweckbindung nur billig und angemessen.

4. Rückwirkung des Gesetzes (Prüfung nach den RdNrn. 231 ff. der Grundsätze der Rechtsförmlichkeit)

Es handelt sich um eine Regelung, die die Normadressaten nachträglich günstiger stellt. Den Landkreisen wird die Möglichkeit zugestanden, von einer gesetzlichen Leistung mit einem Teilbetrag bis zu einem Höchstsatz (hier: bis zu 2 %) von der engen gesetzlichen Zweckbestimmung abzuweichen. Die Höhe der Gesamtleistung bleibt unverändert.

Vertrauensschutz steht dem nicht entgegen. Zwar können die Landkreise mit ihrer Entscheidung zum Vorwegabzug die für Investitionen verfügbare Gesamtsumme, aus der auch die an Gemeinden weiterzuleitenden Beträge zu finanzieren sind, verringern. Ob und in welcher Höhe Vorhaben kreisangehöriger Gemeinden in den mehrjährigen Programmen berücksichtigt werden, unterliegt der Gestaltungshoheit und dem pflichtgemäßen Ermessen der Landkreise. Die Berücksichtigung eines Gemeindevorhabens im mehrjährigen Programm begründet noch keinen Rechtsanspruch der Gemeinde (der würde erst durch die Finanzierungsvereinbarung, den Zuwendungsbescheid o. Ä. im Einzelfall ausgelöst). Daher kann auch kein schutzwürdiges Vertrauen entstehen.

MLV

Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Finanzierung von Investitionen des kommunalen Straßenbaus
Ausgleich von Verwaltungsaufwand: Variantenvergleich

	ABI	BK	BLK	HZ	JL	MSH	SAW	SDL	SK	SLK	WB	Summen
2.2. Nullvariante: Keine Verwaltungskosten, Distributionsaufwand ist mit dem Minderaufwand durch den Wegfall der Zuwendungsverfahren ausreichend kompensiert	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	
2.3. Fixum: Unabhängig von der Höhe der gesetzlichen Pauschale oder der tatsächlich weitergeleiteten Beträge kann sich der LK einen fixen Betrag vorweg abziehen												
2.3.1. 43.000 € pro Jahr (entspricht etwa 0,5 VBE)	215.000,00 €	215.000,00 €	215.000,00 €	215.000,00 €	215.000,00 €	215.000,00 €	215.000,00 €	215.000,00 €	215.000,00 €	215.000,00 €	215.000,00 €	2.365.000,00 €
2.3.2. 86.000 € pro Jahr (entspricht etwa 1,0 VBE)	430.000,00 €	430.000,00 €	430.000,00 €	430.000,00 €	430.000,00 €	430.000,00 €	430.000,00 €	430.000,00 €	430.000,00 €	430.000,00 €	430.000,00 €	4.730.000,00 €
2.4. Vorwegabzug eines prozentualen Anteil der gesetzlichen Pauschalen												
2.4.1. 1,5 %	173.060,46 €	232.593,84 €	164.056,49 €	176.010,77 €	99.709,41 €	105.219,65 €	184.179,35 €	177.143,27 €	161.344,11 €	159.534,09 €	145.773,59 €	1.778.625,00 €
2.4.2. 2 %	230.747,28 €	310.125,12 €	218.741,98 €	234.681,02 €	132.945,88 €	140.292,86 €	245.572,46 €	236.191,02 €	215.125,48 €	212.712,12 €	194.364,78 €	2.371.500,00 €
2.4.3. 3 %	346.120,92 €	465.187,68 €	328.112,97 €	352.021,53 €	199.418,82 €	210.439,29 €	368.358,69 €	354.286,53 €	322.688,22 €	319.068,18 €	291.547,17 €	3.557.250,00 €
2.5. Vorwegabzug eines prozentualen Anteil vom tatsächlich weitergeleiteten Geld *												
2.5.1. 4 %	254.857,08 €	257.323,60 €	218.955,28 €	185.040,08 €	87.854,68 €	123.794,16 €	94.151,20 €	237.458,00 €	112.343,28 €	194.208,68 €	228.361,56 €	1.994.347,60 €
2.5.2. 4,75 %	302.642,78 €	305.571,78 €	260.009,40 €	219.735,10 €	104.327,43 €	147.005,57 €	111.804,55 €	281.981,38 €	133.407,65 €	230.622,81 €	271.179,35 €	2.368.287,78 €
2.5.3. 5 %	318.571,35 €	321.654,50 €	273.694,10 €	231.300,10 €	109.818,35 €	154.742,70 €	117.689,00 €	296.822,50 €	140.429,10 €	242.760,85 €	285.451,95 €	2.492.934,50 €
2.5.4. 6 %	382.285,62 €	385.985,40 €	328.432,92 €	277.560,12 €	131.782,02 €	185.691,24 €	141.226,80 €	356.187,00 €	168.514,92 €	291.313,02 €	342.542,34 €	2.991.521,40 €
nachrichtlich: Gesetzliche Pauschale, Summe 2015 bis 2019	11.537.364,00 €	15.506.256,00 €	10.937.099,00 €	11.734.051,00 €	6.647.294,00 €	7.014.643,00 €	12.278.623,00 €	11.809.551,00 €	10.756.274,00 €	10.635.606,00 €	9.718.239,00 €	118.575.000,00 €
davon: Rechnerischer Gemeindeanteil €	6.371.427,00 €	6.433.090,00 €	5.473.882,00 €	4.626.002,00 €	2.196.367,00 €	3.094.854,00 €	2.353.780,00 €	5.936.450,00 €	2.808.582,00 €	4.855.217,00 €	5.709.039,00 €	49.858.690,00 €
rechnerischer Gemeindeanteil %	55,23	41,49	50,05	39,42	33,04	44,12	19,17	50,27	26,11	45,65	58,75	

* Berechnungsgrundlage: Prozentanteil der lt. ausgesteuertem Mehrjahresprogramm weiterzuleitenden Pauschalmittel an der gesetzlichen Zahlung

MLV

Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Finanzierung von Investitionen des kommunalen Straßenbaus
 Ausgleich von Verwaltungsaufwand: Bewertung der Varianten

Kriterium	Planungs- sicherheit	Verfahrens- aufwand	Bezug zur Höhe der gesetzlichen Zahlungen	Bezug zur Höhe der weiterzulei- tenden Mittel	Kompensation des tatsächlichen Aufwands	Prüf- und Über- wachungsaufwand des Landes	Ergebnis
Gewichtung	30%	10%	15%	15%	20%	10%	
1. Fixum	10	10	2	3	8	10	73,5
2. Prozentanteil an den gesetzlichen Zahlungen	10	9	10	3	7	9	81,5
3. Prozentanteil an den weiterzuleitenden Mitteln	4	4	3	10	9	2	55,5

Jede Variante wurde in den 6 Kriterien auf einer Skala von 0 (untauglich) bis 10 (optimal) bewertet. Auf eine Bewertung der Nullvariante wurde verzichtet, weil sie insoweit nicht mit den anderen Varianten vergleichbar ist.