

Magdeburg, den 04.09.2014
jl-ck

Sitzung des HFA Nr. 46
Datum: 17.09.2014
Ort: Magdeburg, SGSA, Sternstraße 3
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 5 **Runderlass Zuweisungen aus dem Ausgleichstock nach § 17 FAG**

Anlagen: Runderlass des MF vom 15.04.2014

Bisherige Beratung:

Begründung:

Mehrfach wurde im Haushalts- und Finanzausschuss die Praxis der Ausreichung von Bedarfszuweisungen bzw. Liquiditätshilfen aus dem Ausgleichstock diskutiert. So auch in der letzten Sitzung am 21.05.2014 (TOP 4). In der Klausurtagung des Städte- und Gemeindebundes am 05.05.2014 wurde die verschärfte Liquiditätshilfepraxis ebenfalls diskutiert. Dabei wurden auch die in den letzten Jahren vorgenommenen Umschichtungen im Ausgleichstock wie u.a. der in 2013 und 2014 vorgesehene Quasi-Vorwegabzug für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz thematisiert. Letzterer würde zumindest durch den aktuellen FAG-Entwurf für 2015/2016 (TOP 4) und die dort in § 4a vorgesehenen Aufstockung um 12 Mio. Euro für Besondere Zuweisungen zur Milderung der finanziellen Mehrbelastung bei der Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Aufnahmegesetz entfallen.

Mit Datum vom 14.07.2014 wurde im Ministerialblatt der Runderlass des Ministeriums der Finanzen über die Zuweisungen aus dem Ausgleichstock nach § 17 des Finanzausgleichsgesetzes veröffentlicht. Der Runderlass sieht eine drastische Verschärfung der Voraussetzungen für die Ausreichung von Liquiditätshilfen bzw. Bedarfszuweisungen vor. Hierüber haben wir mit E-Mail-Rundschreiben vom 29.07.2014 informiert. Mit dem neuen Erlass wurde der bisherige Runderlass des MF LSA vom 03.05.2011 aufgehoben. Die kommunalen Spitzenverbände waren im Vorfeld der Erstellung des Erlasses nichteingebunden.

I. Regelungen

Bei der Gliederung des Erlasses ist eine stärkere Unterscheidung hinsichtlich der infrage kommenden Funktionen bei der Ausreichung von Mitteln aus dem Ausgleichstock festzustellen. So werden Mittel aus dem Ausgleichstock in Form von **Liquiditätshilfen** (Abschnitt 2), **Bedarfszuweisungen** (Abschnitt 3), **Zuweisungen zur Überwindung außergewöhnlicher Belastungen und Notlagen im Haushalt** (Abschnitt 4) sowie **Zuweisungen zum Ausgleich von Härten, die sich in Einzelfällen beim Vollzug des Finanzausgleichsgesetzes ergeben** (Abschnitt 5) vergeben.

Ein Anspruch auf *Liquiditätshilfen* und *Bedarfszuweisungen* besteht – wie bisher – nicht. Bei den *Zuweisungen zur Überwindung außergewöhnlicher Belastungen und Notlagen im Haushalt* wird festgelegt, dass kein Anspruch auf Sicherstellung des gesamten unabweisbaren Bedarfs besteht. Bei den *Zuweisungen zum Ausgleich von Härten, die sich in Einzelfällen beim Vollzug des Finanzausgleichsgesetzes* ergeben, ist keine Einschränkung des Rechtsanspruchs enthalten.

a) Ausreichung von Liquiditätshilfen

Eine deutliche Verschärfung ist bei den Voraussetzungen zur Ausreichung von Liquiditätshilfen festzustellen. Anders als in dem bisherigen Erlass vom 03.05.2011 werden die genannten Maßnahmen zur Einnahmeverbesserung bzw. Ausgabereduzierung nicht als Anregung bzw. Hinweis, sondern als zwingende Voraussetzung formuliert. In begründeten Einzelfällen sollen Ausnahmen zulässig sein.

Die Festlegung konkreter Realsteuerhebesatzanpassungen und einer Obergrenze des Anteils der freiwilligen Leistungen sehen wir besonders kritisch. Kommunen, die einen Antrag auf Liquiditätshilfen stellen, müssen den Hebesatz bei der Grundsteuer A und B auf mindestens 100 Prozentpunkte und bei der Gewerbesteuer auf mindestens 50 Prozentpunkte über den gewichteten Durchschnitt des Landes erhöhen. Für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen im freiwilligen Bereich der Kommunen müssen kostendeckende Gebühren und Entgelte im rechtlich zulässigen und angemessenen Rahmen erhoben werden, deren Kostendeckungsgrad mindestens 10 % über dem Landesdurchschnitt liegt.

Bei den Ausführungen zur systematischen Überprüfung und Reduzierung des laufenden Aufwandes erfolgen u.a. Vorgaben zum Personalbestand im Bereich der Gemeindearbeiter und Bauhöfe (1 VbE je 1.000 Einwohner), zur Aufwandsentschädigung für das Ehrenamt, zur Bedienung aktueller Kreditverbindlichkeiten, zur Einflussmöglichkeit auf Umlagezahlungen an Zweckverbände oder auch zur Höchstgrenze eines Anteils der freiwilligen Leistungen i. H. v. 2 % der Einzahlung aus laufender Verwaltungstätigkeit.

Zudem installiert das MF LSA einen Vergleich der Zuschussbedarfe in Einzelplänen oder Produktgruppen unter Bezug auf den kommunalen Finanzmonitor des Instituts für Strukturpolitik u. Wirtschaftsförderung Halle (isw). Weitere Vorgaben betreffen die Bereiche Investitionen, Erträge, Immobilien, Demografie und Forderungen.

Bei der vorgesehenen Beteiligung der Landkreise an der fehlenden Liquidität der Gemeinden (Abschnitt 2.6) verweist der Erlass auf die Stundung der Kreisumlage für mindestens ein Jahr sowie auf das Urteil des BVerwG vom 31.01.2013. Über das Urteil haben wir mit KNSA-Beiträgen Nr. 102/2013 vom 22.03.2013, Nr. 253/2013 vom 21.06.2013 und Nr. 291/2014 vom 21.07.2014 berichtet.

b) Ausreichung von Bedarfszuweisungen

Die Voraussetzungen zur Gewährungen von Bedarfszuweisungen sind ebenfalls detaillierter und stärker regulierend formuliert als bisher. So werden beispielsweise bei der vorausgesetzten Beschreibung der Ausgangssituation und der Ursachen allgemeine Darstellungen als nicht ausreichend angesehen. Vielmehr müssen konkrete prüffähige Konsolidierungsmaßnahmen unter Verweis auf das jeweilige Haushaltsjahr benannt werden, um so als Voraussetzung ein

Haushaltskonsolidierungskonzept vorlegen zu können, welches am Ende des Konsolidierungszeitraumes eine geordnete Haushaltswirtschaft erreichen muss.

Auch bei den Bedarfszuweisungen kommen die bei den Liquiditätshilfen eingeführten verschärften Voraussetzungen zur Anwendung (Abschnitt 3.2).

Es bleibt hinsichtlich des Verhältnisses von Bemessungsgrundlage und Zuweisung in Abhängigkeit der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel bei der bisherigen maximalen Deckungsquote von bis zu 90 v. H. (Abschnitt 3.4). Die unterstellte Selbstfinanzierungskraft der antragstellenden Kommunen wird von bisher 5 v. H. auf 10 v. H. verdoppelt.

Hinsichtlich der vorzulegenden Unterlagen (Abschnitt 3.5) wird u.a. auf die dem Antrag beizufügenden Eröffnungsbilanzen und Bilanzen verwiesen, die bis dato bei vielen Kommunen noch nicht bzw. noch nicht geprüft vorliegen.

c) Zuweisungen zur Überwindung außergewöhnlicher Belastungen und Notlagen im Haushalt

Erstmals enthält der Erlass hierzu detaillierte bzw. separate Ausführungen. Zuweisungen kommen demnach nur für unvorhersehbare, unzumutbare und aus eigener Kraft nicht überwindbare Belastungen bei der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben in Frage, sofern diese zudem bei der überwiegenden Mehrheit der Kommunen nicht vorhanden sind.

Als Beispiele, die nicht als außergewöhnliche Belastungen bzw. Notlagen anzusehen sind, nennt der Erlass Kultur-, Sport- u. Tourismusaufgaben. Aber auch die Abdeckung von Jahresfehlbeträgen, der Schuldendienst aus „überzogenen“ Kreditaufnahmen sowie Belastungen, die sich aus der Verletzung des Grundsatzes einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung ergeben, stellen keine außergewöhnlichen Belastungen und Notlagen dar.

Bei den vorzulegenden Unterlagen unter Nr. 4.5 ist nicht ersichtlich, wann in dem Antragsprozess „auf Anforderung“ entsprechende Unterlagen zum Antrag vorzulegen sind.

d) Zuweisungen zum Ausgleich von Härten, die sich in Einzelfällen beim Vollzug des Finanzausgleichsgesetzes ergeben

Diese Regelung soll es Kommunen ermöglichen, sich auf geänderte Rahmenbedingungen im Finanzausgleichsgesetz innerhalb eines Übergangszeitraumes einstellen zu können.

II. Bewertung des Erlasses

Der Runderlass bestätigt die sich in letzter Zeit vor allem bei den Liquiditätshilfebescheiden abzeichnende Verschärfung der Auflagen. Die Verschärfung stellt in vielen Bereichen einen schwerwiegenden Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung dar. Gerade die konkrete Festlegung der Realsteuerhebesatzerhöhung im Erlass sehen wir als massiven Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung. Das Hebesatzrecht der Gemeinden resultiert auf der Finanzhoheit als Ausprägung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 GG, Art. 87 LVerf LSA).

Der Erlass ist zudem im Kontext zu der vorgesehenen Einführung des kommunalen Teilentschuldungsprogramms STARK IV zu sehen. Hinsichtlich der geplanten Änderung zum Finanzausgleichsgesetz 2015/2016 (siehe TOP 4) ist u.a. eine Erhöhung des Ausgleichstocks

von 40 Mio. Euro in 2015 auf 50 Mio. Euro in 2016 vorgesehen, die mit der Einführung von STARK IV begründet wird. Auch wenn der aktuelle Gesetzentwurf zum FAG 2015/2016 keine weiteren Ausführungen zu STARK IV enthält, hat das Land seit Beginn der Diskussion deutlich gemacht, dass die an STARK IV teilnehmenden Kommunen stärkere eigene Konsolidierungsanstrengungen aufbringen müssen, als dies bei STARK II der Fall ist.

Hinsichtlich des unter Abschnitt 2.1.2 vorgenommenen Verweises auf die Erlasse des Ministerium für Inneres und Sport (MI LSA) über das Recht zur Abweichung von Regelungen in Gebietsänderungsverträgen aufgrund der Pflicht zur Haushaltskonsolidierung vom 14.10.2011 und 19.12.2011 muss auf den Beschluss des OVG LSA vom 03.06.2014 zur Bindungswirkung der Gebietsänderungsverträge hingewiesen werden. Eine Erhöhung der im Rahmen von Gebietsänderungsverträgen vereinbarten Realsteuerhebesätze kommt nur unter bestimmten Voraussetzungen in Betracht. Über den OVG-Beschluss haben wir mit KNSA-Beitrag 269/2014 vom 20.06.2014 informiert.

Rechtlich bedenklich ist die Forderung unter Abschnitt 2.1.1.7, dass Aufwandsentschädigungen an der unteren Grenze (Mindestbetrag mit möglicher Unterschreitung) nach dem entsprechenden Erlass des MI LSA festzusetzen sind. Das neue Kommunalverfassungsgesetz vom 17.06.2014 bestimmt in § 35 Abs. 2 Satz 4, dass Aufwandsentschädigungen nicht der Haushaltskonsolidierung unterliegen.

Der Erlass legt in Abschnitt 2.1.1.2 fest, dass die Kommunen darauf achten sollen, alle aktuellen Kreditverbindlichkeiten bedienen zu können. Unsere Haushaltsumfrage 2014 zeigt, dass dies die wenigsten Städte und Gemeinden aus den laufenden Einnahmen leisten können. Dies ist neben den FAG-Kürzungen der letzten Jahre vor allem auch auf den erhöhten Liquiditätsbedarf aufgrund des mit STARK II verbundenen hohen Schuldendienstes zurückzuführen.

Zu den Voraussetzungen zur Kostendeckung bei leitungsgebundenen Einrichtungen der Trinkwasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung unter Abschnitt 2.1.2. c) sowie der möglichen Einflussnahme bzw. Vermeidung auf eventuelle Umlagezahlungen an Zweckverbände unter Abschnitt 2.1.1.3 macht es einen fast sprachlos, dass das gleiche Ministerium im Zusammenhang mit dem aufgabenbezogenen Finanzausgleich eine Kostenunterdeckung in diesen Aufgabenbereichen bisher stets verneint hat, bzw. etwaige Unterdeckungen in diesen Bereichen ausschließlich als quasi autonome Entscheidung der Kommunen ansieht.

Der für interkommunale Vergleiche der Zuschussbedarfe in bestimmten Aufgabenbereichen vorgesehene Rückgriff auf den isw-Finanzmonitor ist ebenfalls kritisch zu sehen. Gerade die sich im Umstellungsprozess auf die Doppik ergebenden Vergleichsstörungen aufgrund unterschiedlicher Buchungsvorgänge sprechen gegen einen aufgabenspezifischen Vergleich.

Wir haben gemeinsam mit dem Landkreistag in einem Gespräch mit dem Ministerpräsidenten unsere Kritik vorgetragen. Dabei haben wir neben der inhaltlichen Kritik die generelle Vorgehensweise der Erarbeitung dieses Erlasses bzw. die ausgebliebene Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände im Vorfeld kritisiert. Gemäß § 40 des Beschlusses der Landesregierung über die Gemeinsame Geschäftsordnung (GGO LSA I) wäre eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände bei Angelegenheiten mit kommunalen Bezug, wie sie der jetzige Erlass eindeutig darstellt, notwendig gewesen.

Es bedarf der Diskussion, inwieweit der SGSA, aber auch die Mitglieder, auf die Veröffentlichung des Runderlass und vor allem auch auf das in diesem Zusammenhang mit zu betrachtende Gesetzgebungsverfahren zum FAG 2015/2016 reagieren sollten.

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.