

Magdeburg, den 17.04.2015
jl-ck

Sitzung des HFA Nr. 47
Datum: 29.04.2015
Ort: Magdeburg, SGSA, Sternstraße 3
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 4 **Runderlass Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock nach § 17 FAG**

Anlagen: Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände vom 18.11.2014 zum Runderlass über Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock nach § 17 des FAG vom 15.04.2014 (Anlage 1)

Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände vom 19.01.2015 zum Runderlass über Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock nach § 17 des FAG vom 15.04.2014 (Anlage 2)

Bisherige Beratung: 46. Sitzung am 17.09.2014 (TOP 5)

Begründung:

In der 46. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 17.09.2014 hatten wir über den mit Datum vom 14.07.2014 im Ministerialblatt veröffentlichten Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 15.04.2014 über die Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock nach § 17 FAG und die damit verbundene deutliche Verschärfung der Auflagen bei der Ausreichung von Zuweisungen informiert. Vor allem die vielfach im Erlass ohne Ermessensspielraum enthaltenen Forderungen, wie u.a. die Realsteuerhebesatzerhöhung, stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung dar. Neu ist auch, dass der Erlass, anders als die Vorgängerregelungen, so ausgelegt ist, dass entsprechende Auflagen bereits im Vorfeld der Antragsstellung erfüllt sein müssen. Von der Möglichkeit einer teilweisen Bewilligung im Zusammenspiel mit verpflichtenden Auflagen wird anscheinend immer weniger Gebrauch gemacht. Kommunen berichten zudem über eine immer stärker ausgeprägte pauschalisierte Herangehensweise seitens des Ministeriums der Finanzen ohne Berücksichtigung der konkreten Situation vor Ort. Der Erlass ist bei den Mitgliedern auf heftige Kritik gestoßen.

Mit der Einbringung des Gesetzentwurfs für das Zweite Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichs (FAG 2015/2016) in den Landtag im September 2014 wurde auch ein Antrag der Fraktion DIE LINKE – „Runderlass über Zuweisung aus dem Ausgleichsstock überarbeiten, Recht auf kommunale Selbstverwaltung sichern“ – (Drs. 6/3403) behandelt. Kritisiert wurde in dem Antrag u.a., dass der Erlass die Voraussetzung für die Ausreichung von Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock drastisch verschärft und massiv in das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen eingreift. Der Antrag verfolgte das Ziel, den Erlass im Einvernehmen mit den

kommunalen Spitzenverbänden zu überarbeiten. Er wurde sodann in den Finanz- und Innenausschuss des Landtages überwiesen.

Der Ausschuss für Finanzen hat daraufhin beschlossen, die kommunalen Spitzenverbände schriftlich anzuhören. Mit Datum vom 18.11.2014 haben die kommunalen Spitzenverbände Sachsen-Anhalts die als Anlage beigefügte Stellungnahme abgegeben (Anlage 1).

Mit Schreiben vom 05.12.2014 teilte das Ministerium der Finanzen (MF) mit, dass nach der Befassung des Innenausschusses am 27.11.2014 der Runderlass vom 15.04.2014 angepasst werden solle. Damit verbunden war eine erstmalige Anhörung der Spitzenverbände seitens der Landesregierung bzw. des MF. Mit Datum vom 19.01.2015 haben beide kommunalen Spitzenverbände die als Anlage beigefügte umfangreiche Stellungnahme gegenüber dem MF abgegeben (Anlage 2).

Die Stellungnahme vom 19.01.2015 war Anlass für ein Gespräch mit dem Finanzministerium am 26.01.2015. Ergebnis des Gespräches war, dass der Erlass noch einmal vom MF überarbeitet werden soll und dabei einzelne von den kommunalen Spitzenverbänden aufgegriffene Punkte Berücksichtigung finden sollen, wie u.a.:

- Bei der unter 2.1.2 a) und b) geforderten Erhöhung der Realsteuerhebesätze auf 100 v.H. bzw. 50 v.H. über den Durchschnittshebesatz soll der Durchschnittshebesatz voraussichtlich auf das Jahr 2013 fixiert werden. Damit würde zumindest der von uns stets kritisierte dynamische Prozess durchbrochen. Eine Reduzierung der pauschalen Vorgabe zur vorgesehenen Erhöhung der Hebesätze wurde vom MF kategorisch abgelehnt.
- Es soll eine entschärfende Änderung der stringenten Forderung nach kostendeckenden Gebühren bei Einrichtungen im freiwilligen Bereich unter Ziffer 2.1.2. f) geben.
- Die Vorgaben zu Aufwandsentschädigungen (Ziffer 2.1.1.7) sollen gestrichen werden.

Trotz der angekündigten Überarbeitung stand fest, dass weitere wesentliche Kritikpunkte der kommunalen Spitzenverbände nicht berücksichtigt werden sollten, wie u.a. die prozentuale Vorgabe zur Begrenzung der freiwilligen Aufgaben auf 2 v.H. (Ziffer 2.1.1.4), die Vorgabe von 1 VbE/1.000 Einwohner (Ziffer 2.1.1.1) und unsere Hinweise zum begrenzten Einfluss der Kommunen auf Umlagezahlungen (Ziffer 2.1.1.3) und zu den Zuschussbedarfen im Rahmen des kommunalen Finanzmonitors (Ziffer 2.1.1.5). Insgesamt dürfte es daher bei unserer Einschätzung bleiben, dass auch mit dem überarbeiteten Erlass eine deutliche Verschärfung der Liquiditätshilfe- bzw. Bedarfszuweisungspraxis zu erwarten sein wird.

Neben den konkreten Vorgaben des Erlasses wurde bei dem Treffen vom MF zugesagt, die kommunalen Spitzenverbände zukünftig im Vorfeld der Veröffentlichung von Erlassen und dergleichen zu beteiligen. Hinsichtlich der diskutierten Intransparenz bei der Ausreichung von Mitteln aus dem Ausgleichsstock (§ 17 FAG) soll zukünftig eine jährliche Berichterstattung über die Mittelwendung der Ausgleichsstockmittel an die kommunalen Spitzenverbände erfolgen.

Eine Neuveröffentlichung des Erlasses ist bisher nicht erfolgt. Über den aktuellen Stand der Verhandlungen zwischen dem Ministerium der Finanzen und dem Landtag zu weiteren Anpassungen wird in der Sitzung am 29.04.2015 mündlich berichtet.

Anhängiges Verfahren zur Ablehnung eines Liquiditätshilfesantrages

Die Stadt Hecklingen hat Klage gegen den Ablehnungsbescheid einer beantragten Liquiditätshilfe vor dem VG eingereicht. Mit der Klage begehrt die Stadt das MF zu verpflichten, den Antrag der Stadt Hecklingen unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu beschreiben. Mit der Klage soll vor allem die Frage geklärt werden, ob das MF im Rahmen seiner Entscheidung über Anträge nach § 17 des FAG befugt ist, einer um Liquiditätshilfe nachsuchende Gemeinde in ausschließlicher Anwendung seines Runderlasses vom 15.04.2014 verbindlich vorzugeben, welche konkreten Konsolidierungsmaßnahmen zunächst von der Gemeinde beschlossen und umgesetzt werden müssen, bevor ein Antrag auf Liquiditätshilfe gestellt und mit einer (teilweisen) Gewährung von Liquiditätshilfen gerechnet werden könne.

Die Klägerin vertritt die Auffassung, dass die Gewährung von Leistungen aus dem Ausgleichsstock im pflichtgemäßen Ermessen des MF stehe. Daher müsse sich der Ablehnungsbescheid anhand der Maßstäbe einer ermessensfehlerfreien Entscheidung messen lassen. Eine vollständige Ablehnung, ausschließlich unter Berufung auf die vermeintliche Rechtspflicht zur Durchführung weiterer im einzelnen vorgegebener Konsolidierungsmaßnahmen, die in der Summe unstreitig nicht annähernd ausreichen, um die Zahlungsfähigkeit der Klägerin zu sichern, sei ermessensfehlerhaft und damit rechtswidrig.

Der Ablehnungsbescheid sei insoweit ermessensfehlerhaft, weil die vollständige Ablehnung ausschließlich unter Berufung auf die im Runderlasses vom 15.04.2014 vorgegebener Konsolidierungsmaßnahmen beruhe. Das Finanzministerium lege dabei nahezu ausschließlich und wörtlich die Vorgaben des Runderlasses vom 15.04.2014 zugrunde und gehe weder auf die bisherigen Konsolidierungsbemühungen der Klägerin noch die Besonderheiten ihrer hauswirtschaftlichen Lage ein. Dadurch macht das Ministerium der Finanzen von dem im § 17 Abs. 2 Satz 1 FAG vom Gesetzgeber eingeräumten Ermessen keinen Gebrauch. Damit wird durch die Klage u.a. auch der vom SGSA aufgeworfene zentrale Kritikpunkt der zu pauschalen Ausrichtung des Runderlass aufgegriffen.

Die Stadt Hecklingen hat zudem um finanzielle Unterstützung aus dem Prozesskostenfonds des SGSA gebeten. Am 16.02.2015 hat das Präsidium des Städte- und Gemeindebundes mehrheitlich beschlossen, dass sich der SGSA an den Kosten des Rechtsstreits der Stadt Hecklingen gegen den Bescheid des Ministeriums der Finanzen zur Ablehnung einer Bedarfszuweisung vom 26.09.2014 mit einem Betrag von maximal 1.500 Euro beteiligt, da der Rechtsstreit eine Reihe kommunalrechtlicher Fragen behandelt, die von grundsätzlicher Bedeutung sind.

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.



Kommunale Spitzenverbände Sachsen-Anhalt

Kommunale Spitzenverbände Sachsen-Anhalt

Ausschuss für Finanzen
im Landtag von Sachsen-Anhalt
z. H. Herrn Swen Knöchel
Domplatz 6 - 9
39104 Magdeburg

Städte- und Gemeindebund
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg
Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444
E-Mail: post@sgsa.info

Landkreistag
Albrechtstraße 7, 39104 Magdeburg
Postfach 3663, 39011 Magdeburg

Telefon: 0391 56531-0
Telefax: 0391 56531-90
E-Mail: verband@landkreistag-st.de

Gemeinsame Homepage
<http://www.komsanet.de>

Magdeburg, 18.11.2014

Runderlass über Zuweisungen aus dem Ausgleichstock überarbeiten, Recht auf kommunale Selbstverwaltung sichern

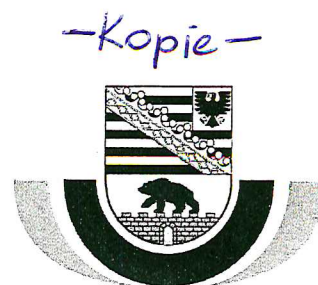
Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Knöchel,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 11. November haben Sie uns um eine Stellungnahme zum Runderlass des Ministeriums der Finanzen (MF) über Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock nach § 17 des Finanzausgleichsgesetzes vom 15.04.2014 gebeten. Gern nehmen wir die Gelegenheit wahr, uns hierzu zu äußern.

Der Runderlass sieht eine drastische Verschärfung der Voraussetzungen für die Ausreichung von Liquiditätshilfen bzw. Bedarfszuweisungen vor. Er ist nicht mit den kommunalen Spitzenverbänden erörtert worden und manifestiert die sich in der letzten Zeit vor allem bei den Liquiditätshilfebescheiden andeutende deutliche Verschärfung der Auflagen. Dies kritisieren wir nachdrücklich, stellt es doch in bestimmten Bereichen einen schwerwiegenden Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung dar.

So bestimmt Artikel 88 Abs. 2 Satz 2 der Landesverfassung Sachsen-Anhalts ausdrücklich, dass bei besonderen Zuweisungen des Landes an leistungsschwache Kommunen oder bei der Bereitstellung sonstiger Fördermittel das Selbstverwaltungsrecht zu wahren ist.

Zunächst merken wir an, dass die Tatsache, dass der Runderlass vor seiner Veröffentlichung nicht mit den kommunalen Spitzenverbänden erörtert worden ist, dem Beschluss der Landesregierung über die Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien - Allgemeiner Teil - (GGO LSA I) widerspricht. Gemäß § 40 GGO LSA I wäre bei Angelegenheiten mit kommunalen



Bezug, den der vorliegende Erlass eindeutig aufweist, eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände notwendig gewesen.

Die Städte, Gemeinden und Landkreise verhalten sich bei ihrer Aufgabenerfüllung grundsätzlich rechtmäßig. Die Aufgabenerledigung erfolgt unter Beachtung des allgemeinen Haushaltsgrundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gemäß § 98 Abs. 2 KVG. Jedoch wird eine zu pauschale Herangehensweise hinsichtlich der Auflagen über alle Kommunen bei der Ausreichung der Zuweisungen aus dem Ausgleichstock ohne Beachtung der vor Ort überhaupt vorhandenen Möglichkeiten zur Umsetzung der selbigen deutlich abgelehnt.

Die Kommunen stehen auch grundsätzlich zu ihrer Pflicht zur Haushaltskonsolidierung und haben diesbezüglich in den letzten 10 Jahren erhebliche Anstrengungen geleistet. Es muss aber anerkannt werden, dass die Städte, Gemeinden und Landkreise häufig durch nicht selbst beeinflussbare Veränderungen der Rahmenbedingungen zusätzlichen Herausforderungen gegenüberstehen. Solche Veränderungen sind vielfältiger Natur und beruhen im Falle der Steuereinnahmen beispielsweise auf unternehmerischen Entscheidungen oder im Falle der Sozialausgaben jüngst verstärkt auf geopolitischen Entwicklungen. Vor allem sind solche Veränderungen aber auch bei den Zuweisungen vom Land auf Entscheidungen des Landesgesetzgebers zurückzuführen.

Der Erlass ist auch im Kontext zu der vorgesehenen Einführung des Programms zum Abbau der kommunalen Altfehlbeträge STARK IV zu sehen. Die geplante Änderung zum Finanzausgleichsgesetz 2015/2016 begründete die Erhöhung des Ausgleichstocks von 40 Mio. Euro in 2015 auf 50 Mio. Euro in 2016 mit der Einführung von STARK IV. 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 von den an STARK IV teilnehmenden Kommunen aufzubringenden eigenen Konsolidierungsanstrengungen deutlich stärker ausfallen werden, als dies bei STARK II der Fall ist.

1. Regelungen des Erlasses

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. Nur in begründeten Einzelfällen sollen Ausnahmen zulässig sein.

Die Festlegung konkreter Realsteuerhebesatzanpassungen und die Festlegung einer Obergrenze des Anteils der freiwilligen Leistungen beurteilen wir als 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 Durchschnittshebesatz des Landes erhöhen. Gerade die konkrete Festlegung der Realsteuerhebesatzerhöhung im Erlass sehen wir als massiven Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung. Das Hebesatzrecht der Gemeinden basiert auf der Finanzhoheit als Ausprägung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 GG, Art. 87 LVerf LSA). Mit Bezug auf den unter Abschnitt 2.1.2 vorgenommenen Verweis auf die Erlasse des Ministerium des Inneren und Sport (MI LSA) über das Recht zur Abwei-

chung von Regelungen in Gebietsänderungsverträgen aufgrund der Pflicht zur Haushaltskonsolidierung vom 14.10.2011 und 19.12.2011 sei auf den Beschluss des OVG LSA vom 03.06.2014 zur Bindungswirkung der Gebietsänderungsverträge hingewiesen. Der Erlass lässt an dieser Stelle völlig unberücksichtigt, dass es noch viele Städte und Gemeinden gibt, denen auf Grund der im Rahmen der Gemeindegebietsreform getroffenen Vereinbarungen eine Anpassung der Hebesätze verwehrt ist. Nur in ganz eng auszulegenden Ausnahmesituationen ist es in Abweichung von den Gebietsänderungsverträgen möglich, höhere Realsteuerhebesätze festzusetzen (vgl. Beschluss des OVG LSA vom 03.06.2014; Az: 4 L 162/13; veröffentlicht: KNSA-Beitrag 269/2014 vom 20.06.2014).

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. Diese Anordnung lässt unberücksichtigt, dass die Höhe der Gebühren oder Entgelte in Abhängigkeit von anderen Faktoren erheblich variieren kann. Als Beispiel sei hier nur die Möglichkeit der Rückindizierung von Anschaffungs- und Herstellungskosten bei Gebäuden benannt, die erhebliche Auswirkungen auf die Wertansätze und damit auf die über Gebühren oder Entgelte zu erwirtschaftenden Abschreibungen hat. Im Ergebnis führt die Umsetzung dieser Forderung zu in der Höhe völlig unterschiedlichen Gebühren oder Entgelten für ein und dieselbe kommunale Leistung.

Die Voraussetzungen zur Kostendeckung bei leitungsgebundenen Einrichtungen der Trinkwasserversorgung, Abwasserbeseitigung sowie Abfallentsorgung unter Abschnitt 2.1.2. c) sowie der möglichen Einflussnahme zur Vermeidung oder Reduzierung von Umlagezahlungen an Zweckverbände unter Abschnitt 2.1.1.3 stehen in einem völligen Widerspruch zur FAG-Bedarfsberechnung. So hat das gleiche Ministerium im Zusammenhang mit dem aufgabenbezogenen Finanzausgleich eine Kostenunterdeckung in diesen Aufgabenbereichen bisher stets verneint bzw. etwaige Unterdeckungen in diesen Bereichen ausschließlich als quasi autonome Entscheidung der Kommunen angesehen.

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.

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 festzusetzen sind. Das neue Kommunalverfassungsgesetz vom 17.06.2014 bestimmt hingegen in § 35 Abs. 2 Satz 4, dass Aufwandsentschädigungen nicht der Haushaltskonsolidierung unterliegen.

Der Erlass hält 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 erhöhten Schuldendienstes zurückzuführen.

Zudem installiert das Ministerium der Finanzen einen Vergleich der Zuschussbedarfe in Einzelplänen oder Produktgruppen unter Rückgriff auf den kommunalen Finanzmonitor des Insti-

tuts für Strukturpolitik u. Wirtschaftsförderung Halle (isw). Weitere Vorgaben betreffen die Bereiche Investitionen, Erträge, Immobilien, Demografie und Forderungen.

Der für interkommunale Vergleiche der Zuschussbedarfe in bestimmten Aufgabenbereichen vorgesehene Rückgriff auf den isw-Finanzmonitor ist kritisch zu sehen. Gerade die sich im Umstellungsprozess auf die Doppik ergebenden Vergleichsstörungen aufgrund unterschiedlicher Buchungsvorgänge sprechen gegen einen aufgabenspezifischen Vergleich. Unverständlich ist auch, warum das Ministerium für Inneres und Sport jüngst mitgeteilt hat, dass aufgrund von Widersprüchen die Übersichten zu den Zuschussbedarfen im HKS-Doppik für 2014 nicht vollumfänglich angewandt werden, das Finanzministerium diese jetzt aber bei den Mitteln aus dem Ausgleichstock einführen will.

Hinsichtlich 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. Mit der genannten Entscheidung hat das Bundesverwaltungsgericht die bisherige Rechtsprechung zur Kreisumlageerhebung im Grundsatz bestätigt und lediglich für den Fall einer dauerhaften und strukturellen finanziellen Unterausstattung der gemeindlichen Ebene engere Maßstäbe zur Kreisumlagehöhe formuliert. Eine Verpflichtung zur Stundung der Kreisumlage enthält die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes nicht. Angesichts der zu erwartenden massiven Kürzungen der Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz haben wir erhebliche Zweifel, dass die Landkreise künftig überhaupt noch in der Lage sein werden, eine entsprechende Stundung auszusprechen.

b) Ausreichung von Bedarfszuweisungen

Die Voraussetzungen zur Gewährungen von Bedarfszuweisungen sind ebenfalls detaillierter und stärker regulierend formuliert als im bisherigen Erlass. 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 der Vielzahl der Kommunen noch nicht bzw. noch nicht geprüft vorliegen dürften.

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 über-

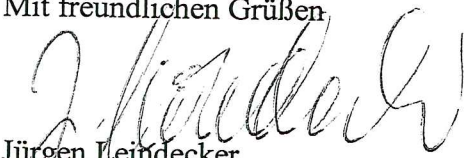
windbare Belastungen bei der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben in Frage, sofern diese zudem bei der überwiegenden Mehrheit der Kommunen nicht vorhanden sind.

Als Beispiele, die nicht als außergewöhnliche Belastungen bzw. Notlagen anzusehen sind, nennt der Erlass Kultur-, Sport- u. Tourismusaussgaben. 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.

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

Wir hoffen, dass unsere Ausführungen Eingang in Ihre Beurteilung des o. g. Runderlasses finden und bitten um die Wiederaufnahme eines Dialoges zwischen Land und Kommunen, um Probleme sachgerecht zu erörtern und einer für alle Seiten tragfähigen Lösung zuzuführen.

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Leindecker
Landesgeschäftsführer
Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt



Heinz-Lothar Theel
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
Landkreistag Sachsen-Anhalt



Kommunale Spitzenverbände Sachsen-Anhalt



Kommunale Spitzenverbände Sachsen-Anhalt

Ministerium der für Finanzen
des Landes Sachsen-Anhalt
z.H. Frau Gawellek-Braun
Editharing 40
39108 Magdeburg

Städte- und Gemeindebund
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg
Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444
E-Mail: post@sgsa.info

Landkreistag
Albrechtstraße 7, 39104 Magdeburg
Postfach 3663, 39011 Magdeburg

Telefon: 0391 56531-0
Telefax: 0391 56531-90
E-Mail: verband@landkreistag-st.de

Gemeinsame Homepage
<http://www.komsanet.de>

Magdeburg, 19.01.2015

Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock nach § 17 des Finanzausgleichsgesetzes; Runderlass des MF vom 15.04.2014- 27.10611

Sehr geehrte Frau Gawellek-Braun,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 03.12.2014 haben Sie uns über die im Innenausschuss des Landtages von Sachsen-Anhalt am 27.11.2014 veranlassten Änderungen bezüglich des Runderlasses des Ministeriums der Finanzen (MF) über Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock nach § 17 des Finanzausgleichsgesetzes vom 15.04.2014 informiert. Damit verbunden ist die Möglichkeit, zu den weiteren Inhalten des Erlasses Stellung zu nehmen. Dem möchten wir gern nachkommen. Bevor wir uns zu den konkreten Inhalten äußern, stellen wir einige allgemeine Vorbemerkungen voran.

Vorbemerkungen

Es ist bedauerlich und zu kritisieren, dass wir erst aufgrund der Befassung der Landtagsausschüsse für Finanzen sowie Inneres und Sport mit dem Erlass, die Möglichkeit zur Stellungnahme hierzu erhalten. Die Tatsache, dass der Runderlass vor seiner Veröffentlichung nicht mit den kommunalen Spitzenverbänden erörtert worden ist, widerspricht dem Beschluss der Landesregierung über die Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien - Allgemeiner Teil - (GGO LSA I). Gemäß § 40 GGO LSA I wäre bei Angelegenheiten mit kommunalen Bezug, den der vorliegende Erlass eindeutig aufweist, eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände notwendig gewesen.

Zudem haben die Landesregierung und die kommunalen Spitzenverbände mit der Konsultationsvereinbarung vom 07.11.2007 den gegenseitigen und frühzeitigen Informationsaustausch über alle Themen, die gemeinsam für die Haushaltssituation von Land und Kommunen von Bedeutung sein können, vereinbart. Vor dem Hintergrund, dass wir bereits am 16.04.2014 in der Arbeitsgruppe des Stabilitätsrates wegen der festgestellten verschärften Liquiditätshilfep Praxis Gesprächsbedarf signalisiert hatten, also noch vor der Veröffentlichung bzw. dem Bekanntwerden des Erlasses im Juli 2014, löst diese Verfahrensweise Unverständnis aus. Wir hätten uns gewünscht, dass das Finanzministerium die kommunalen Spitzenverbände rechtzeitig beteiligt hätte und bitten darum, das abgestimmte Verfahren zukünftig einzuhalten.

Mit dem jüngsten Landtagsbeschluss zum FAG 2015/2016 wurden die ursprünglich für den Ausgleichsstock vorgesehenen finanziellen Mittel für 2015 von 40 Mio. Euro auf 30 Mio. Euro und für 2016 von 50 Mio. Euro auf 40 Mio. Euro reduziert. Zudem werden lt. beschlossenem Doppelhaushalt 2015/2016 ab 2016 jährlich für das vorgesehene Entschuldungsprogramm STARK IV vorab 10 Mio. Euro gebunden sein. In der Verringerung der Ausgleichsstockmasse sehen wir - wie bereits in der Vergangenheit - die Gefahr, dass der Ausgleichsstock nicht mehr ausreichend bemessen ist, um der in den Jahren 2015 und 2016 zu erwartenden steigenden Zahl von Anträgen auf Bedarfszuweisungen und Liquiditätshilfen gerecht zu werden. Deshalb hätte statt einer Kürzung des Ausgleichsstocks die Finanzausgleichsmasse aus Landesmitteln entsprechend aufgestockt werden müssen.

Die mit dem Runderlass vor allem mit Blick auf die Bedarfszuweisungen verbundene Intention der Haushaltskonsolidierung der antragstellenden Kommunen läuft durch die vollständige Anrechnung aller Einnahmen und Einsparungen bei der Ermittlung des Finanzbedarfs im Zusammenhang mit dem kommunalen Finanzausgleich auf mittlerer Sicht ins Leere. Hiermit werden die kommunalen Konsolidierungsmöglichkeiten und -erfolge zeitnah zu Gunsten des Landes abgeschöpft und eine systematisch eigenständige Stabilisierung der Kommunal Finanzen verhindert.

Hinweise zu den inhaltlichen Regelungen des Runderlasses

Zunächst erfolgen ebenfalls allgemeine Anmerkungen, bevor wir zu den einzelnen Ziffern konkrete Hinweise geben.

Der Erlass weist gravierende Diskrepanzen zum Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen der Kommunen in Sachsen-Anhalt (NKHR) auf. Hierin sehen wir einen wesentlichen Grund dafür, über eine grundlegende Überarbeitung des Erlasses nachzudenken. Wir bieten hierfür unsere Unterstützung an, die mit einem intensiven Dialog mit den Kommunen einhergehen sollte. Es muss nicht nur beim kommunalen Finanzausgleich sondern generell eine grundlegende Diskussion darüber geführt werden, wie Finanzausstattung, Förder- oder Entschuldungsprogramme und kommunalaufsichtliche Restriktionen angemessen die Systematik des NKHR berücksichtigen, insbesondere das Zusammenspiel zwischen Ergebnis- und Finanzhaushalt. Es ist festzustellen, dass im Runderlass häufig Ergebnis- und Finanzhaushalt vermischt werden und einzelne angeordnete Maßnahmen in ihrer haushaltsrechtlichen Auswirkung nicht abschließend beurteilt werden.

Artikel 88 Abs. 2 Satz 2 der Landesverfassung Sachsen-Anhalts bestimmt ausdrücklich, dass bei besonderen Zuweisungen des Landes an leistungsschwache Kommunen oder bei der Bereitstellung sonstiger Fördermittel das Selbstverwaltungsrecht zu wahren ist. Der Runderlass sieht jedoch insgesamt eine drastische Verschärfung der Voraussetzungen für die Ausreichung von Liquiditätshilfen bzw. Bedarfszuweisungen vor. Zudem werden anders als in dem

bisherigen Erlass vom 03.05.2011 die genannten Maßnahmen zur Einnahmeverbesserung bzw. Ausgabereduzierung als kumuliert zu betrachtende zwingende Voraussetzung formuliert. Dies stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung dar, der von uns ausdrücklich abgelehnt wird. Die genannten Einzahlungs- und Ertragsverbesserungen sowie Auszahlungs- und Aufwandsreduzierungen sollten daher wie im Runderlass vom 03.05.2011 nur beispielhaft aufgeführt werden.

Der Runderlass kann durchaus als Misstrauen des Landes gegenüber den Kommunen gedeutet werden. Die Städte, Gemeinden und Landkreise verhalten sich aber tatsächlich bei ihrer Aufgabenerfüllung grundsätzlich rechtmäßig. Die Aufgabenerledigung erfolgt unter Beachtung des allgemeinen Haushaltsgrundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gemäß § 98 Abs. 2 Kommunalverfassungsgesetz (KVG LSA). Die Kommunen stehen auch grundsätzlich zu ihrer Pflicht zur Haushaltskonsolidierung und haben diesbezüglich in den letzten 10 Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen und Maßnahmen geleistet. Es muss anerkannt werden, dass die Städte, Gemeinden und Landkreise häufig durch nicht selbst beeinflussbare Veränderungen der Rahmenbedingungen zusätzlichen Herausforderungen gegenüberstehen. Solche Veränderungen sind vielfältiger Natur und beruhen im Falle der Steuereinnahmen beispielsweise auf unternehmerischen Entscheidungen oder im Falle der Sozialausgaben jüngst verstärkt auf geopolitischen Entwicklungen. Vor allem sind solche Veränderungen mit Blick auf Zuweisungen vom Land aber auf Entscheidungen des Landesgesetzgebers zurückzuführen. Deshalb wird eine pauschale Herangehensweise hinsichtlich der Auflagen bei der Ausreichung der Zuweisungen aus dem Ausgleichstock ohne Beachtung der vor Ort vorhandenen Möglichkeiten zur Umsetzung der selbigen deutlich abgelehnt.

Es geht aus dem Erlass nicht eindeutig hervor, für welche Fälle konkret die Liquiditätshilfen zur Anwendung kommen sollen. Während Punkt 1. noch von der Überbrückung von kurzfristig eingetretenen Liquiditätsengpässen ausgeht, wird unter Punkt 2.1.2. auf nicht nur kurzfristige Engpässe abgestellt.

Sofern angedacht ist, Liquiditätshilfen tatsächlich nur für kurzfristig eingetretene Liquiditätsengpässe einzusetzen dürfte die Hürde bei der Gewährung der Bedarfszuweisungen, dass der Haushalt in einem überschaubaren und planbaren Zeitraum konsolidiert wird, und die Kommunen ohne weitere Hilfen auskommen, zu hoch sein. Erst Recht angesichts der im Ausgleichstock vorhandenen knappen Mittel und der hohen Anzahl strukturell unterfinanzierten Kommunen.

Wir regen eine grundsätzliche Überprüfung der Nummerierung innerhalb des Runderlasses an. So folgt dem Punkt 2.1 der Unterpunkt 2.1.2, dann erst 2.1.1 mit weiteren Untergliederungen. Die nachfolgenden Äußerungen beziehen sich auf die derzeitige Nummerierung.

Zu 1.

Der Erlass knüpft an die Formulierung des § 17 Abs. 1 Satz 1 FAG an, wonach Bedarfszuweisungen aus dem Ausgleichsstock zur Milderung oder zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen und Notlagen im Haushalt der Kommunen erbracht werden können. Diese unbestimmten Rechtsbegriffe werden nicht weiter definiert. Als Beispiel für eine Notlage gilt nach § 17 Abs. 1 Satz 2 FAG insbesondere der Fall, dass die Einnahmemöglichkeiten von Kommunen zur Erfüllung ihrer unabweisbaren Ausgabeverpflichtungen nicht ausreichen. § 17 FAG bezieht sich somit nur auf die Zahlungsebene.

Hingegen hebt das KVG LSA explizit auf die Ergebnisebene ab. Im § 98 Abs. 3 heißt es: „Der Haushalt ist in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung der Erträge und Aufwendungen (Ergebnishaushalt) auszugleichen.“ Eine Haushaltsnotlage tritt folglich dann ein, wenn diese Forderung des KVG LSA nicht erfüllt werden kann. Und nur in diesem Fall ist ein Haushaltskonsolidierungskonzept gemäß § 100 Abs. 3 KVG LSA aufzustellen. Über die Liquiditätssituation (Zahlungsebene) einer Kommune lässt sich hieraus aber keine verallgemeinerungsfähige Aussage ableiten. Selbst ein ausgeglichener Ergebnishaushalt gewährleistet nicht ohne weiteres einen Ausgleich des Finanzhaushaltes.

Die in Klammern vorgenommenen Verweise auf die jeweiligen Nummern im Erlass sind zu ergänzen bzw. korrigieren. Sofern sich die Mittel aus dem Ausgleichstock in Bedarfszuweisungen und Liquiditätshilfen zur Durchführung und Unterstützung der Haushaltskonsolidierung gliedern, ist hier Bezug zu nehmen auf Nummer 2 und 3. Zuweisungen an Kommunen zur Überwindung außergewöhnlicher Belastungen und Notlagen im Haushalt beziehen sich auf Nummer 4. Für die Zuweisungen für den Ausgleich von Härten, die sich in Einzelfällen beim Vollzug des Finanzausgleichsgesetzes ergeben, wäre auf Nummer 5 Bezug zu nehmen.

Zu 2.

Die im Erlass vorgenommene Verknüpfung der Liquiditätshilfen zur Überbrückung von kurzfristig eingetretenen Liquiditätsengpässen mit dem Erfordernis eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes nach § 100 Abs. 3 KVG LSA (so u.a. in 2.1.3.4 oder 2.4) ist nicht sinnvoll. Liquiditätsprobleme, ob nun kurzfristiger oder struktureller Natur müssen nicht automatisch einhergehen mit der Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes. Darüber hinaus sieht § 17 Abs. 2 Satz 2 FAG die Vorlage eines von der Vertretungskörperschaft beschlossenen Haushaltskonsolidierungskonzeptes nur dann vor, wenn die Leistungen aus dem Ausgleichsstock dem Ausgleich von Haushaltsfehlbeträgen dienen soll (Bedarfszuweisungen).

Auch wenn die Ausreichung der Liquiditätshilfen über den Ausgleichstock in der Vergangenheit durchaus gängige Praxis war, bis auf die Jahre 2010/2011 als die Liquiditätshilfen losgelöst vom Ausgleichstock über die Investitionsbank Sachsen-Anhalt abgewickelt wurden, weisen wir darauf hin, dass in der derzeitigen Formulierung des § 17 FAG eine Unterscheidung zwischen Bedarfszuweisungen sowie Liquiditätshilfen nicht ausdrücklich erfolgt.

Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal zwischen Bedarfszuweisungen sowie Liquiditätshilfen ist nach den Ausführungen des Erlasses, dass die Liquiditätshilfen grundsätzlich rückzahlbar sein sollen. Für diese Bedingung ist ebenfalls aus dem FAG keine Grundlage zu entnehmen.

Da grundsätzlich zurückzuzahlende Liquiditätshilfen, sofern dies angesichts der tatsächlich vorherrschenden dauerhaften strukturellen Unterfinanzierung einer Vielzahl der Liquiditätshilfeempfänger überhaupt möglich ist, wieder dem Ausgleichsstock zugeführt werden und damit wieder ihrem originären Zweck zur Verfügung stehen können, verweisen wir auf unsere wiederholt vorgetragene Forderung nach einem transparenten Bewilligungsverfahren und einer regelmäßigen Darstellung der Mittelzu- und -abflüsse.

Zu 2.1

Die Gewährung von Liquiditätshilfen und damit eine Milderung von Liquiditätsproblemen durch den Ausgleichsstock scheinen wegen der im Erlass formulierten Auflagen de facto un-

möglich. Denn Liquiditätshilfen können gemäß Punkt 2.1 gewährt werden, falls eine Kommune nach Ausschöpfung aller Liquiditätsreserven und des Höchstbetrags des Kassenkredits nicht in der Lage ist, ihren Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Der Eintritt eines derartigen Liquiditätsengpasses dürfte kurzfristiger Natur sein; so auch unter Punkt 1 im Erlass selbst formuliert: „Liquiditätshilfen ... dienen der Überbrückung von kurzfristig eingetretenen Liquiditätsengpässen“.

Die unter 2.1.2, 2.1.1 und 2.1.3 - die Nummerierung ist an dieser Stelle im Erlass nicht fortlaufend - aufgeführten Voraussetzungen für die Beantragung der Liquiditätshilfe sind jedoch sämtlich weder kurzfristig zu erreichen [z. B. Steuererhöhungen (2.1.2 a, b, h), Satzungsänderungen (2.1.2 außer a, b, h), kommunale Gemeinschaftsarbeit (2.1.1.1), Verzicht auf sogenannte „freiwillige“ Aufgaben (2.1.1.1), Wirtschaftlichkeitsbenchmark bei „Pflichtaufgaben“ (2.1.1.5), Anpassung bestehender Schulen an die demographische Entwicklung (2.1.3.3)], noch teilweise prinzipiell erfüllbar [Vermeidung von Umlagezahlungen (2.1.1.3), Senkung des „freiwilligen“ Aufwands unter 2 % der Einzahlungen (2.1.1.4), Erträge aus Beteiligungen (2.1.3.1) sind z. B. bei öffentlichem Nahverkehr unmöglich].

Auch die hier genannte Voraussetzung der Inanspruchnahme von Entschuldungsprogrammen ist nicht zielführend. Unabhängig von der Tatsache, dass sich dies nur auf das beabsichtigte Programm STARK IV beziehen kann (bei STARK II ist die Antragsfrist verstrichen) und bisher nicht absehbar ist, welche Konditionen hier beabsichtigt sind, ist diese Forderung zu restriktiv. Dies gilt erst recht für jene Fälle, in denen Kommunen lediglich mit temporären Liquiditätsproblemen konfrontiert sind.

Eine wesentliche Entlastung der Liquiditätssituation könnte hingegen dadurch erreicht werden, dass die durch § 110 Abs. 2 KVG vorgenommene Einschränkung der Aufnahme von Liquiditätskrediten (Genehmigungspflicht) wieder zurückgenommen wird.

Zu 2.1.2

Mit Bezug auf den unter Abschnitt 2.1.2 vorgenommenen Verweis auf die Erlasse des Ministeriums 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 sei auf den Beschluss des OVG LSA; Az: 4 L 162/13; vom 03.06.2014 zur Bindungswirkung der Gebietsänderungsverträge hingewiesen. Durch die Nichtzulassung der Berufung bestätigt das Obergerverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt die vom Verwaltungsgericht Magdeburg vertretene Auffassung, dass, soweit sich eine Gemeinde in einem Gebietsänderungsvertrag zur Beibehaltung bestimmter Realsteuerhebesätze in einem eingemeindeten Ortsteil für eine bestimmte Zeit verpflichtet, sie daran unter folgenden Voraussetzungen gebunden ist:

1. Die Vereinbarung ist wirksam zustande gekommen.
2. Eine einschränkende Auslegung des Vertragstextes kommt nicht in Betracht.
3. Ein Recht auf Vertragsanpassung gemäß § 60 VwVfG wegen Wegfalls der Geschäftsgrundlage steht der Gemeinde nicht zu.

Eine Erhöhung der im Gebietsänderungsvertrag vereinbarten Realsteuerhebesätze kommt danach nur unter diesen genannten Voraussetzungen oder dann in Betracht, wenn der Gebietsänderungsvertrag selbst eine entsprechende Anpassungsklausel z.B. für den Fall der Verschlechterung der Haushaltslage enthält. In allen anderen Fällen besteht eine strikte Bindungswirkung. Der Erlass zu § 17 FAG lässt dies jedoch völlig unberücksichtigt.

Zu 2.1.2. a) und b)

Zunächst merken wir an, dass bezüglich der Grundsteuer die dringend gebotene Aktualisierung der Einheitswerte einer Zwangsanhebung der Hebesätze unbedingt vorausgehen muss. Darauf haben wir das Finanzministerium in der Vergangenheit u.a. im Zusammenhang mit der sich hinziehenden Grundsteuerreform mehrfach hingewiesen.

Kommunen, die Anträge auf Liquiditätshilfen bzw. Bedarfszuweisungen stellen, müssen lt. Erlass den Hebesatz bei der Grundsteuer A und B um mindestens 100 Prozentpunkte und bei der Gewerbesteuer um mindestens 50 Prozentpunkte über den gewichteten Durchschnittshebesatz der jeweiligen Gemeindegrößenklasse des Landes erhöhen. Diese äußerst restriktive Vorgabe einer Realsteuerhebesatzanpassung beurteilen wir besonders kritisch, stellt sie doch einen massiven Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung dar. Das Hebesatzrecht der Gemeinden basiert auf der Finanzhoheit als Ausprägung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 GG, Art. 87 LVerf LSA).

Die geforderte Anhebung der Realsteuerhebesätze ist zudem nicht praktikabel, weil jede Realisierung dieser Forderung die Geburtsstunde eines Verstoßes gegen diese Forderung ist. Seit Jahren weisen wir auf den sich selbstverstärkenden Prozess steigender Realsteuerhebesätze hin. Hinzu kommt, dass je geringer die Anzahl der Gemeinden in der entsprechenden Größenklasse ist, desto größer wird die Wirkung des Beschlusses einer Gemeinde, die Hebesätze über den Durchschnittshebesatz dieser Größenklasse anzuheben. Neben der grundlegenden Frage, inwieweit solch restriktive absolute Vorgaben zu Erhöhung der Realsteuerhebesätze überhaupt zielführend sind, stellt sich auch die Frage, ob auf Grund der zuvor beschriebenen Schattenwirkung der Entscheidung einer Gemeinde auf die übrigen Gemeinden der Gemeindegrößenklasse und der stark abweichenden Gemeindezahl in den unterschiedlichen Gemeindegrößenklassen eine Gleichbehandlung der Gemeinden noch gegeben ist und ob die Aufteilung nach Größenklassen, so wie angewendet, überhaupt sinnvoll ist.

Zudem muss auch beachtet werden, dass die Höhe des Konsolidierungsbeitrags für die den Hebesatz erhöhende Gemeinde im hohen Maße von der finanziellen Lage der anderen kreisangehörigen Gemeinden in der Gemeindegrößenklasse, der entsprechenden Verbandsgemeinde und des Landkreises abhängt. Für die Kommunen wird es somit zunehmend schwerer dabei zu vermitteln, Beschlüsse zu fassen, die die Bürger und Unternehmen weiter erheblich belasten, ohne bewerten und kommunizieren zu können, wie hoch der Konsolidierungsbeitrag dieser Beschlüsse ist und inwieweit dadurch das Konsolidierungsziel erreicht werden kann. Dies wird durch die Tatsache verschärft, dass die Steuermehrerträge durch Gegenrechnung bei der FAG-Bedarfsermittlung abgeschöpft werden und ein zukunftswirksamer Konsolidierungserfolg gar nicht erreichbar ist.

Wir schlagen deshalb vor, unter den Buchstaben a) und b) das Wort „mindestens“ durch „bis zu“ zu ersetzen. Dies ließe ausreichend Raum für Einzelfallentscheidungen und würde die Dynamik der Hebesatzentwicklung nach oben begrenzen.

Zu 2.1.2. c)

Hinsichtlich der Einschränkung „... soweit dem nicht gesetzliche Regelungen entgegenstehen.“ ist es für uns nach wie vor nicht nachvollziehbar, warum dieser Zusammenhang bei der FAG-Bedarfsermittlung nicht zum Tragen kommt. Während das MF im Erlass richtiger Weise davon ausgeht, dass gesetzliche Regelungen dazu führen, dass eine Vollkostendeckung bei

kostenrechnenden Einrichtungen nicht möglich ist, hat es im Zusammenhang mit dem aufgabenbezogenen Finanzausgleich eine mögliche Kostenunterdeckung in diesen Aufgabenbereichen bisher stets verneint bzw. etwaige Unterdeckungen in diesen Bereichen ausschließlich als quasi autonome Entscheidung der Kommunen angesehen. Seit Jahren verweisen wir jedoch darauf, dass die Nichtberücksichtigung dieser Defizite nur dann bei der FAG-Bedarfsermittlung gerechtfertigt wäre, wenn es den Kommunen rechtlich gestattet wäre, über spezielle Entgelte kostenrechnende Einrichtungen kostendeckend zu finanzieren. Die Möglichkeit der kostendeckenden Finanzierung kostenrechnender Einrichtungen über die speziellen Entgelte ist den Kommunen in Sachsen-Anhalt jedoch in vielerlei Bereichen aus rechtlichen Gründen verwehrt. Die dafür zu nennenden gesetzlichen Regelungen haben wir dem Ministerium der Finanzen mehrfach mitgeteilt.

Zu 2.1.2. f)

Wir begrüßen, dass die Regelung entfallen soll.

Zu 2.1.1.1

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). Wir geben zu bedenken, dass bei der Beantragung für Liquiditätshilfen zur Überbrückung kurzfristig eingetretener Liquiditätsengpässe Personalanpassungen i.d.R. nicht ad hoc umsetzbar sind. Angesichts der nach der Gemeindegebietsreform vorherrschenden, auch im bundesweiten Maßstab vergleichsweise großen Gemeindegebietsflächen und der vor Ort sehr unterschiedlichen Aufgabenbreite von Bauhöfen, lehnen wir eine generalisierende Aussage zum Personalbestand ohne Betrachtung der Situation vor Ort ab. Wir bitten daher um Streichung des letzten Satzes im ersten Absatz.

Zu 2.1.1.2

Der Erlass hält fest, dass die Kommunen darauf achten sollen, alle aktuellen Kreditverbindlichkeiten bedienen zu können. Die Haushaltsumfragen 2014 der kommunalen Spitzenverbände zeigen, dass es weder den Landkreisen, noch den meisten Städten und Gemeinden möglich ist, dies aus den laufenden Einnahmen leisten zu können. Hierfür müsste es den Kommunen möglich sein, deutliche Finanzierungsüberschüsse im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit zu realisieren, was jedoch, wie unsere Haushaltsumfragen ebenfalls zeigen, nicht der Realität entspricht. Dies ist neben den FAG-Kürzungen der letzten Jahre vor allem auch auf den erhöhten Liquiditätsbedarf im Finanzhaushalt aufgrund des mit STARK II verbundenen erhöhten Schuldendienstes zurückzuführen, der in dieser Höhe nicht über die bilanziellen Abschreibungen im Ergebnishaushalt erwirtschaftet werden kann..

Wir haben deshalb im Gesetzgebungsverfahren zum FAG 2015/2016 deutlich gemacht, dass die für die Ermittlung des pauschalen Tilgungsbeitrages auf Basis der Jahre 2008 - 2010 ermittelte Tilgungsquote am Schuldenstand bezogen auf die Tilgungssituation in den Jahren 2015 und 2016 zu niedrig ist. Denn auch die von den Kommunen aufgenommenen Investitionskredite, die außerhalb des STARK II-Programms laufen, sind in der Regel Annuitätendarlehen, bei denen mit zunehmender Laufzeit zwar der Schuldenstand abnimmt, die vertraglich fixierte Rate (Schuldendienst) jedoch für den vereinbarten Zeitraum unverändert bleibt. Ein zurückgehender Schuldenstand führt nicht automatisch zu einem reduzierten Schuldendienst. Dies ist allerdings nur bei den in das STARK II-Programm einbezogenen Krediten berücksichtigbar.

sichtigt worden, nicht jedoch mit Blick auf die übrigen Kredite. Die damit verbundene Kürzung der FAG-Masse verschärft die Liquiditätssituation der Kommunen weiter.

Zu 2.1.1.3

Soweit sich die Umlageverpflichtungen daraus ergeben, dass eine Kostendeckung bei der umlageberechtigten Einrichtung auf Grund gesetzlicher Regelungen (vgl. auch 2.1.2 c) nicht erzielbar ist, führt die Aufforderung zur Vermeidung bzw. Reduzierung von Umlagezahlungen ins Leere. Dieser Zusammenhang ist bei der Beurteilung ebenso zwingend zu berücksichtigen wie die Tatsache, dass die entsprechenden Beschlüsse nicht von einer einzelnen Kommune sondern durch Mehrheitsbeschluss des zuständigen Gremiums herbeigeführt werden.

Zu 2.1.1.4

Der Erlassentwurf sieht vor, dass der Anteil der freiwilligen Leistungen 2 v.H. der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit des betroffenen Haushaltsjahres nicht übersteigen darf. Die Festlegung einer Obergrenze des Anteils der freiwilligen Leistungen lehnen wir ab.

Auch hier wird die eingangs bereits bemängelte fehlende Anknüpfung an die mit dem NKHR beabsichtigte Output-Steuerung deutlich. Diese am Input orientierte Herangehensweise liefert rein mathematische Ergebnisse, die in keiner Weise praxistauglich sind. Völlig unberücksichtigt bleibt die Wirkung (Outcome) der freiwilligen Leistung.

Es bleibt bei diesem Ansatz unberücksichtigt, dass bei der Betrachtung der Einzahlungen zwischen den Ansätzen der Haushaltsjahre erhebliche Schwankungen auftreten können, beispielsweise bedingt durch Gewerbesteuernach- oder -rückzahlungen. Außerdem wird die Höhe der Einzahlungen von einmaligen Effekten beeinflusst.

Damit verbunden ist die Frage nach dem Umfang mit der Pflichtigkeit von Aufgaben. Diese kann nicht an Hand einer jahresbezogenen Prozentzahl beurteilt werden. Das gleiche gilt für Vorgaben seitens des Landesentwicklungsplans, der das Vorhalten von entsprechenden Aufgaben für das gesamte Land verlangt.

Wir bitten daher um Streichung der in Satz 2 enthaltenen Begrenzung der freiwilligen Leistungen.

Zu 2.1.1.5

Gemäß Ziffer 2.1.1.5 sind die Pflichtaufgaben auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu untersuchen und ein Vergleich der Zuschussbedarfe mit anderen Kommunen vorzunehmen (kommunaler Finanzmonitor). Der kommunale Finanzmonitor basiert auf der zahlungsstrombasierten Jahresrechnungsstatistik, also auf Einzahlungen und Auszahlungen. Zahlungsunwirksame Vorgänge, wie z.B. Abschreibungsaufwendungen oder Erträge aus der Auflösung von Sonderposten, werden nicht berücksichtigt. Damit ist weder eine sachgerechte Einschätzung der Wirtschaftlichkeit noch ein belastbarer Vergleich mit anderen Kommunen möglich.

Der vorgesehene interkommunale Vergleich der Zuschussbedarfe in Einzelplänen oder Produktgruppen unter Rückgriff auf den kommunalen Finanzmonitor des Instituts für Strukturpolitik u. Wirtschaftsförderung Halle (isw) ist nicht nur aus diesen Gründen kritisch zu sehen. Erst recht, wenn, wie hinsichtlich unserer Erfahrungen mit dem Haushaltskennzahlensystem (HKS) des Ministerium des Inneren und Sport in der Vergangenheit, ein lediglich oberflächlicher Vergleich ohne Betrachtung der örtlich stark divergierenden Regelungen vorgenommen

wird. Gerade die sich aus dem Umstellungsprozess auf die Doppik ergebenden Vergleichsstörungen sprechen gegen einen aufgabenspezifischen Vergleich. Diese können sich aus der unterschiedlichen, an der örtlichen Organisation angelehnten Ausgestaltung der Haushalte (§ 4 Abs. 1 GemHVO LSA) ergeben und daraus, dass die Kommunen über Art und Umfang der vorzunehmenden internen Verrechnungen autonom entscheiden. Diese Verrechnungen werden, da ihnen keine zahlungswirksamen Vorgänge zu Grunde liegen, nicht automatisch in der Finanzrechnung, die den statistischen Erhebungen zu Grunde liegt, nachvollzogen. Nach unseren Informationen hat das Ministerium für Inneres und Sport aufgrund von Vergleichsstörungen 2014 beschlossen, dass die bisherigen Übersichten zu den Zuschussbedarfen im HKS-Doppik überarbeitet werden sollen.

Zu 2.1.1.6.

Hinsichtlich der Auflage, dass zur Konsolidierung des Haushaltes Investitionen zu vermeiden sind, soweit diese nicht unabweisbar sind oder die Deckung unter Einhaltung des Konsolidierungszieles gewährleistet ist, weisen wir auf folgendes hin: Wenn im Haushaltsjahr keine zeitlich unabweisbaren Investitionen durchzuführen sind, hat das zur Folge, dass die Investitionspauschale als Einzahlung im Finanzhaushalt des Haushaltsjahres gebucht und einem Sonderposten „zugeführt“ wird. Damit verbessert sich die Liquidität im aktuellen Haushaltsjahr. Im Jahr der Investition fehlen somit die liquiden Mittel.

Zu 2.1.1.7

Wir begrüßen, dass die Regelung nun entfallen soll. Wir hatten bereits in unserer Stellungnahme vom 18.11.2014 gegenüber dem Ausschuss für Finanzen des Landtages von Sachsen-Anhalt unsere rechtlichen Bedenken vorgetragen. So hält § 35 Abs. 2 Satz 4 KVG fest, dass Aufwandsentschädigungen nicht der Haushaltskonsolidierung unterliegen.

Zu 2.1.3.2

Hier kündigen Sie im Anschreiben vom 03.12.2014 eine Abmilderung der Regelung an, die jedoch nicht näher erläutert wird. Aus unserer Sicht ist die Regelung aus folgenden Gründen zu streichen. Der verlangte Zwangsverkauf von nicht zwingend benötigten Immobilien vermag zwar kurzfristig die Liquiditätslage zu verbessern (falls er überhaupt wider Erwarten kurzfristig umsetzbar sein sollte), verschlechtert aber aller Voraussicht nach die Ergebnislage durch nicht zu verhindernde Buchverluste und verschärft oder schafft dadurch Konsolidierungserfordernisse.

Zu 2.1.3.3

Gemäß § 100 Abs. 3 Satz 4 KVG LSA ist im Haushaltskonsolidierungskonzept der Zeitraum festzulegen, innerhalb dessen der Haushaltsausgleich erreicht werden kann. Dabei sind die Maßnahmen darzustellen, durch die die Fehlbeträge abgebaut und das Entstehen eines neuen Fehlbetrages in künftigen Jahren vermieden werden sollen (§ 100 Abs. 3 Satz 5 KVG LSA). Dies schließt demografiebedingte Maßnahmen mit ein.

Mit Blick auf die Schulen gelten die Vorgaben des Landes zur Schulentwicklungsplanung. Diese berücksichtigt insbesondere die demografische Entwicklung und legt auch die Größe der Schulen fest. Auf dieser Grundlage stellen die Landkreise und kreisfreien Städte Schulentwicklungspläne auf, die wiederum vom Landesverwaltungsamt als Schulbehörde zu genehmigen sind.

Für die Vorhaltung einer an den Bedürfnissen von Familien und Kindern orientierten, konzeptionell vielfältigen, leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen Struktur von Tageseinrichtungen sind die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe verantwortlich (§ 10 Kinderförderungsgesetz LSA).

Des Weiteren unterliegen die Schulen und Kindertageseinrichtungen, die im Rahmen des STARK III-Investitionsprogramms gefördert werden, dem vom Land vorgeschalteten Demografiecheck, der nur zukunftssteife Einrichtungen als förderfähig einstuft.

Vor diesem Hintergrund sehen wir den Punkt 2.1.3.3 als entbehrlich an und bitten diesen aus dem Erlass zu streichen.

Zu 2.1.3.4

Hier ist vorgesehen, dem Haushaltskonsolidierungskonzept eine Übersicht über die noch offenen Forderungen als Anlage beizufügen. Zunächst stellt sich die Frage, was mit offenen Forderungen gemeint ist. Sind das nur fällige und bisher noch nicht beglichene Forderungen oder sind auch die noch nicht fälligen Forderungen umfasst. Mangels Realisierbarkeit nicht fälliger Forderungen haben diese keinen unmittelbaren Einfluss auf die Liquiditätssituation der Kommune. Unklar ist auch, wie die Übersicht der noch offenen Forderungen aussehen soll. Eine schuldnernbezogene Aufstellung noch offener Forderungen dürfte aus Datenschutzgründen nicht möglich sein.

Zudem ist eine solche Übersicht keine Anlage zum Haushaltskonsolidierungskonzept. Welche Bestandteile der Haushaltsplan hat, der vom Rat bzw. vom Kreistag zu beschließen ist, ergibt sich aus § 1 GemHVO Doppik. Hierzu gehört als Anlage auch das Haushaltskonsolidierungskonzept, soweit der Haushaltsausgleich nicht erreicht ist. Insoweit verweisen wir nochmals auf unsere allgemeinen Ausführungen zur Erforderlichkeit eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes unter lfd. Nr.1. Was wiederum im Haushaltskonsolidierungskonzept darzustellen ist, ergibt sich aus § 100 Abs. 3 KVG. Eine Übersicht der noch offenen Forderungen gehört nicht dazu. Durch Erlass können hier keine weiterreichenden Erfordernisse begründet werden. Insoweit dürfte die Formulierung im Erlass zu Irritationen führen.

Aus der Liquiditätsübersicht und dem Kassenflussplan sind die voraussichtlich eingehenden Forderungen ersichtlich. Eine Beurteilung über den Stand der Beibehaltung der offenen fälligen Forderungen kann nur schuldnernbezogen durch die Vollstreckungsbehörde der Kommune oder im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses durch das Rechnungsprüfungsamt erfolgen.

Wir bitten daher um die Streichung des 2. Satzes.

Zu 2.2

Warum die Verpflichtung der Kommunen erfolgt darzulegen, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Höhe eine Rückzahlung der Liquiditätshilfen, zum einen hier und zum anderen unter Punkt 2.5 fast wortgleich geregelt wird, ist nicht ersichtlich. Die Verpflichtung kann hier gestrichen werden. Im Übrigen verweisen wir auf unsere Ausführungen unter 2.5.

Zu 2.3 bzw. 2.4

Bezug nehmend auf unsere Ausführungen zu Punkt 2. (Seite 4) weisen wir darauf hin, dass der im Runderlass unter Punkt 2.3 und Punkt 2.4 vermeintlich automatisch hergestellte Zusammenhang zwischen Liquiditätsproblemen (Zahlungsebene) und Haushaltskonsolidierungserfordernissen (Ergebnisebene) nicht gegeben ist.

Zu 2.5

Die in Satz 2 vorgesehene Darlegung, innerhalb welchen Zeitraumes die Rückzahlung der Liquiditätshilfen erfolgen soll, dürfte, nur von jenen Kommunen leistbar sein, die tatsächlich mit kurzfristigen bzw. einmaligen Liquiditätsproblemen konfrontiert sind.

Für Kommunen, die eine dauerhafte und damit strukturelle Unterfinanzierung aufweisen, dürfte dies jedoch nicht möglich sein. Viele Gemeinden können die Liquiditätshilfen nicht zurückzahlen, da es sich gerade nicht um kurzfristige Liquiditätsengpässe handelt.

Zu 2.6

Hinsichtlich der vorgesehenen Beteiligung der Landkreise an der fehlenden Liquidität der Gemeinden verweist der Erlass auf die Stundung der Kreisumlage für mindestens ein Jahr sowie auf das Urteil des BVerwG vom 31.01.2013. Mit der genannten Entscheidung hat das Bundesverwaltungsgericht die bisherige Rechtsprechung zur Kreisumlageerhebung im Grundsatz bestätigt und lediglich für den Fall einer dauerhaften und strukturellen finanziellen Unterausstattung der gemeindlichen Ebene engere Maßstäbe zur Kreisumlagehöhe formuliert. Eine Verpflichtung zur Stundung der Kreisumlage enthält die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes in keiner Weise. Das Gericht verweist vielmehr auf die Pflicht des Landes, auch bei den Landkreisen für eine angemessene Finanzausstattung Sorge zu tragen. Mit Blick auf das FAG 2015/2016 bestehen hier erhebliche Zweifel. Insofern sollten in diesem Runderlass keine Erwartungen formuliert werden, die tatsächlich nicht erfüllbar sind.

Zu 3.1

Die genannte Voraussetzung zur Gewährung einer Bedarfszuweisung dergestalt, dass die Kommune u.a. ohne weitere Hilfen aus dem Ausgleichstock auskommt, hängt grundsätzlich auch von der Höhe der im Ausgleichstock vorgesehenen Mittel und der durch die übrigen Funktionen des Ausgleichsstocks eventuell bereits gebundenen Mittel ab. Aufgrund der eingangs beschriebenen Gefahr der Überzeichnung des Ausgleichsstocks bitten wir um Streichung dieser Voraussetzung, zumal nicht erkennbar ist, inwieweit die antragstellenden Kommunen überhaupt auf Hilfen hoffen können.

Zu 3.2

Der hier vorgenommene pauschale Verweis auf die Nummern 2.1.1, 2.1.2 und 2.1.3 sollte aufgrund unserer bereits zu 2.1. vorgetragenen Hinweise zur fehlenden Möglichkeit einer kurzfristigen Umsetzbarkeit unterbleiben. Vielmehr muss noch einmal grundlegend über die einzelnen Funktionen des Ausgleichsstocks und die hierfür vorgesehen unterschiedlichen Auflagen diskutiert werden.

Zu 3.4.

Das Verhältnis von Bemessungsgrundlage und Zuweisung (Deckungsquote) aus dem Ausgleichsstock wird nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel sowie den Bedürfnissen des Einzelfalls bestimmt, soll jedoch 90 v.H. der jeweiligen Bemessungsgrundlage nicht übersteigen. Somit kann die Höhe der Bedarfszuweisung im Einzelfall auch weniger als 90 v.H. betragen.

Die Formulierung im 2. Satz „... bei den übrigen 10 v.H. ist davon auszugehen, dass die Kommune die Abdeckung aus eigener Kraft erwirtschaften kann.“ ist deshalb nur in den Fällen zutreffend, in denen tatsächlich eine Bedarfszuweisung in Höhe von 90 v.H. ausgereicht wird. Soweit eine niedrigere Bedarfszuweisung festgesetzt wird, beträgt der Eigenanteil mehr als 10 v.H..

Wir regen an, die Formulierung entsprechend anzupassen.

Zu 3.5

Hinsichtlich der vorzulegenden Unterlagen wird u.a. unter den Buchstaben f) und g) auf die dem Antrag beizufügenden Eröffnungsbilanzen und Bilanzen verwiesen. Diese liegen bis dato bei einer Vielzahl der Kommunen noch nicht bzw. noch nicht geprüft vor. Dies dürfte wiederum auch zu einer zeitlichen Verzögerung hinsichtlich der unter Buchstabe e) geforderten geprüften Jahresrechnungen führen.

Zu 4.1

Es ist nicht erkennbar, inwieweit Kommunen zum einen erkennen und zum anderen darlegen sollen, dass die außergewöhnlichen Belastungen bei der überwiegenden Mehrheit der Kommunen nicht vorhanden sind.

Zu 4.2

Die Einschränkung, dass die Verpflichtung einer Kommune zur Gewerbesteuerrückzahlung grundsätzlich keine außergewöhnliche Belastung darstellt, ist nicht nachvollziehbar. In Abhängigkeit der jeweiligen kommunalen Struktur der Steuergläubiger kann eine Gewerbesteuerrückzahlung einen extremen Einfluss auf den Haushalt einer Kommune haben und zu einer gerade außergewöhnlichen Belastung und Notlage führen.

Wir bitten, den letzten Satz zu streichen.

Zu 4.5

Bezüglich der Ausführungen zu den vorzulegenden Unterlagen unter Nr. 4.5 ist nicht ersichtlich, wann in dem Antragsprozess „auf Anforderung“ entsprechende Unterlagen zum Antrag vorzulegen sind. Hier bedarf es einer Konkretisierung.

Die Formulierung „auf Anforderung sind zum Antrag“ unter 4.5 und 5.4 sind irritierend, da nicht ersichtlich ist, wie bei einem erstmaligen Antrag die Anforderung eventuell bereits ergangen ist. Wir gehen davon aus, dass sich der Passus „auf Anforderung“ erst auf den Zeit-

raum nach der Antragstellung beziehen kann, sofern die aufgeführten Unterlagen zu Beurteilung des Antrages als notwendig erscheinen. Wir bitten um eine sprachliche Anpassung.

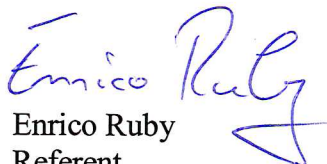
Wir hoffen, dass unsere Ausführungen Eingang in eine Überarbeitung des o. g. Runderlasses finden. Mit Blick auf die eingangs angeregte grundsätzliche Überarbeitung des Runderlasses stehen wir für weitere Gespräche gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrage



Jörn Langhoff
Referent
Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt



Enrico Ruby
Referent
Landkreistag Sachsen-Anhalt