

Fakten zum Entwurf des Finanzausgleichsgesetzes 2015/2016

Ausgangslage

Gemäß Artikel 88 Abs. 1 Landesverfassung (LVerf LSA) hat das Land dafür zu sorgen, dass die Kommunen über Finanzmittel verfügen, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. **Abbildung 1** verdeutlicht, dass die den Kommunen hierzu im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichsgesetzes (FAG) zur Verfügung gestellten Finanzmittel häufig von Kürzungen betroffen waren. Betrugten diese beispielsweise 2009 rd. 1,72 Mrd. Euro sind es 2014 rd. 1,57 Mrd. Euro. Auch die Umstellung auf ein aufgabenbezogenes FAG in 2010 war mit erheblichen Kürzungen von rd. 120 Mio. Euro verbunden.

Bei der Bewertung dieser Entwicklung müssen zwar die unterschiedlichen Systeme zur Ermittlung der FAG-Masse bis 2009 und ab 2010 berücksichtigt werden. Fest steht jedoch, dass die seit 2010 ermittelte vermeintliche aufgabenbezogene FAG-Masse immer hinter dem tatsächlichen Bedarf zurückbleibt. So ist schon die Ausgleichsmasse 2014 nicht auskömmlich und weist trotz erheblicher Sparanstrengungen der Kommunen eine Unterdeckung von mindestens 100 Mio. Euro auf.

Betrachtet man die kumulierten Kürzungen in der **Abbildung 2** wird deutlich, welchen beispiellosen Konsolidierungsbeitrag die Kommunen bereits für den Landeshaushalt erbracht haben.

Aus den Haushaltsumfragen beider kommunaler Spitzenverbände ergibt sich für 2014 zudem folgendes Bild:

- 41 % der Städte und Gemeinden haben keinen ausgeglichenen Ergebnishaushalt.
- 17 % der Städte und Gemeinden gelingt der Ausgleich lediglich durch Ausnutzung anderer zulässiger Möglichkeiten (Verrechnung Eigenkapitalrücklage gem. Erlass des MI LSA vom 22.12.2013, Entnahme aus Rücklagen oder Überschüssen des ordentliches Ergebnisses gem. § 23 Abs. 2 GemHVO Doppik).
- 56 % der Städte und Gemeinden haben keinen ausgeglichenen Finanzhaushalt.
- Keiner der 11 Landkreise hat einen ausgeglichenen Finanzhaushalt.

Seit der Umstellung auf den aufgabenbezogenen Finanzausgleich in 2010 weisen die Kommunen auf eine deutliche Unterdeckung im dreistelligen Millionenbereich hin. So ist nicht verwunderlich, dass die Liquiditätskredite (früher: Kassenkredite), wie in **Abbildung 3** dargestellt, vor allem in den letzten beiden Jahren wieder deutlich angestiegen sind. Sie betrugen zum Ende des 2. Quartals 2014 bereits 1,17 Mrd. Euro bzw. 521 Euro/EW.

Gesetzentwurf zum Finanzausgleich 2015/2016

Auch wenn der Mitte September 2014 in den Landtag eingebrachte Gesetzentwurf zum FAG 2015/2016 (Drs. 6/3422) gegenüber dem ursprünglichen Gesetzentwurf vom Sommer Änderungen enthält, die zu einer teilweisen Rücknahme der ursprünglich geplanten Kürzungen führen (wie z.B. der Verzicht auf einen länderübergreifenden Hebesatzvergleich), stellen diese aber nur einen kleinen ersten Schritt in die richtige Richtung dar.

Nach wie vor sollen die Finanzzuweisungen an die Kommunen nach den Vorstellungen der Landesregierung im nächsten Jahr erneut um weitere 91 Mio. Euro und 2016 um weitere 113,1 Mio. Euro gekürzt werden. Die Kürzungen stehen damit im deutlichen Widerspruch zu der zuvor dargestellten Haushaltssituation der Kommunen und werden strikt abgelehnt. Nach wie vor kommt die Landesregierung entscheidenden Forderungen der Kommunen nicht nach. Nachfolgend sollen die wesentlichen Kritikpunkte und die damit verbundenen Forderungen zur Korrektur der Bedarfsermittlung dargestellt werden.

1. Einführung eines Kommunalvergleichs „Best Practice LSA“, um über die ermittelten theoretischen Durchschnittswerte den Finanzbedarf senken zu können

Verfahrensweg

- Unterteilung der Kommunen in 6 Gruppen.
- Berechnung des kommunalindividuellen Zuschussbedarfs pro Kopf.
- Berechnung des durchschnittlichen Zuschussbedarfs pro Kopf in der jeweiligen Gruppe.
- Die kommunalindividuellen Zuschussbedarfe oberhalb des Korridors (50 v.H. -110 v. H. des Durchschnittsbetrags) werden auf 110 v. H. verringert, unterhalb des Korridors auf 50 v. H. erhöht.

Auswirkungen

- Kürzung der Finanzausgleichsmasse in 2015 um rd. 12,7 Mio. Euro und in 2016 um 25,4 Mio. Euro.

Ablehnungsgründe

- Strukturelle Unterschiede (u.a. Steuerkraft, Soziallasten) werden völlig ausgeblendet.
- Rechtsverpflichtungen müssen auch „über dem Durchschnitt“ erfüllt werden.
- Kosten des übertragenen Wirkungskreises bleiben teilweise ungedeckt.
- Anreiz zur Haushaltskonsolidierung geht verloren.

2. Neubemessung des Mindestbetrages der jährlichen Kredittilgung

Verfahrensweg

- Wechsel von der bisherigen kameralen Pflichtzuführung in Höhe des Durchschnitts der ordentlichen Tilgung der Jahre 2008 - 2010 (rd. 178 Mio. Euro) zu einem pauschalen Tilgungsbetrag. Dieser setzt sich zusammen aus:

a) der gebietsgruppenindividuellen Betrachtung, der sich aus dem Teilentschuldungsprogramm STARK II ergebenden Tilgungen und

b) der Anwendung einer auf Grundlage der Jahre 2008 – 2010 je Gebietskörperschaftsgruppe ermittelten durchschnittlichen Tilgungsquote auf den Restschuldenstand ohne STARK II.

Auswirkungen

- Kürzung der Finanzausgleichsmasse um jeweils 24 Mio. Euro in 2015 und 2016.

Ablehnungsgründe

- Nicht der Schuldenstand, sondern der Schuldendienst (alternativ die Abschreibung) ist für den kommunalen Finanzbedarf entscheidend.
- Die Annahme, wonach ein rückläufiger Schuldenstand automatisch zu einem reduzierten Schuldendienst führt, ist nicht haltbar. So führen häufig Annuitätendarlehen zu einem

exponentiell erhöhten Tilgungsanteil.

- Der Schuldenstand hat sich seit 2013 aufgrund der Kreditaufnahme zur Vorfinanzierung von Landes- bzw. EU-Programmen, wie u.a. STARK III, zudem erhöht.
- Die auf Basis der Jahre 2008 bis 2010 je Gebietskörperschaftsgruppe ermittelten Tilgungsquoten sind deutlich zu gering.
- Wenn eine Neubemessung der bisherigen 178 Mio. Euro erfolgen soll, dann muss eine Orientierung an den Kreditmarktschulden zuzüglich der Liquiditätskredite erfolgen.

3. Vorenthaltung der kommunalen Entlastung des Bundes um 1 Mrd. Euro in 2015 bis 2017

Verfahrensweg

- Lt. Koalitionsvertrag auf Bundesebene sollen die Kommunen im Umfang von 5 Mrd. Euro jährlich von der Eingliederungshilfe entlastet werden. Im Vorgriff darauf will der Bund in den Jahren 2015 bis 2017 die Kommunen in Höhe von 1 Milliarde Euro pro Jahr entlasten.
- Dies soll hälftig durch einen höheren Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft und Heizung (Erstattungsquoten nach § 46 Absatz 5 SGB II) und hälftig durch einen höheren Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer erfolgen.
- Die Landesregierung will den auf die Kommunen Sachsen-Anhalts entfallenden Anteil der Bundesmittel von 31,2 Mio. Euro von dem Finanzbedarf der Kommunen abziehen.

Auswirkungen

- Die in 2015 bis 2017 höhere Bundesbeteiligung an den KdU-Kosten und der erhöhte gemeindliche Anteil an der Umsatzsteuer werden vollständig vom Land mit der Begründung vereinnahmt, Träger der Eingliederungshilfe zu sein.

Ablehnungsgründe

- Die kommunale Entlastung des Bundes von 1 Mrd. Euro ist lt. Koalitionsvertrag keine vorgezogene Beteiligung des Bundes an der Eingliederungshilfe.
- Die Bundesmittel sollen ausdrücklich den Kommunen zur Entschuldung und für wichtige Investitionen zur Verfügung stehen und nicht dem Landeshaushalt.
- Beim Start in das neue FAG-System war nicht zu erwarten, dass Bundeshilfen zur Entlastungen der Kommunen aufgrund der Systematik zur Bedarfsermittlung beim hiesigen FAG nicht unbedingt zu einer Besserstellung der Kommunen führen. Die Vorgehensweise führt dazu, dass den mathematischen Berechnungen der FAG-Masse Vorrang vor politischen Entscheidungen eingeräumt wird.

4. Konsolidierungsmaßnahmen mindern den vom Land anerkannten Finanzbedarf

Verfahrensweg

- Die Bedarfsermittlung fußt auf der Betrachtung des Zuschussbedarfs als Saldo aus Einnahmen und Ausgaben der laufenden Verwaltungstätigkeit.
- Die Bedarfsermittlung erfolgt zudem dynamisch unter Rückgriff auf die jeweils aktuell vorliegenden Jahresrechnungs- bzw. Kassenstatistiken.

Auswirkungen

- Alle Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung werden konterkariert, weil sie automatisch zu einer Reduzierung der Finanzausgleichsmasse führen.

Ablehnungsgründe

- Diese erdrosselnde Wirkung muss durchbrochen werden. Dies könnte u.a. durch die Schaffung eines kommunalen Selbstbehalts dergestalt erfolgen, dass nicht sämtliche Steuereinnahmen bedarfsmindernd berücksichtigt würden. Dies würde zugleich der sehr heterogenen Gewerbesteuerverteilung in Sachsen-Anhalt Rechnung tragen.
- Die Kommunen müssen wieder in die Lage versetzt werden, Überschüsse zu erwirtschaften, um insbesondere aufgelaufene Fehlbeträge auszugleichen.

5. Weitere Kritikpunkte

Nichtberücksichtigung der November-Steuerschätzung 2014

- Derzeit liegt der Bedarfsermittlung die Mai-Steuerschätzung 2014 zugrunde. Angesichts der Mitte Oktober 2014 gesenkten Konjunkturprognose der Bundesregierung ist bei der November-Steuerschätzung 2014 mit geringeren kommunalen Steuereinnahmen für 2015 und 2016 zu rechnen, als noch im Mai unterstellt.
- Angesichts einer Unterzahlung der Kommunen im Finanzausgleich 2013 und voraussichtlich 2014 von jeweils rd. 7 Mio. Euro muss zunächst eine Berücksichtigung der November-Steuerschätzung 2014 erfolgen und eine Spitzabrechnung gewährleistet werden. Alternativ ist wie beim FAG 2010 bis 2012 auf die tatsächlichen Steuereinnahmen lt. amtlicher Statistik zurückzugreifen.

Steigende Kosten für Asylbewerber ohne angemessenen Ausgleich

- Die Landkreise und kreisfreien Städte sind durch den starken Zuzug von Asylbewerbern mit einem sprunghaften Kostenanstieg konfrontiert, der noch nicht in der für die Bedarfsermittlung des FAG 2015/2016 zugrunde gelegten Statistik der Jahre 2011 bis 2013 enthalten ist. Diese Aufgabe nehmen die Kommunen im übertragenen Wirkungskreis für das Land wahr. Der Kostenanstieg muss daher zeitnah und vollständig vom Land erstattet werden.
- Die in § 4a FAG vorgesehenen 13 Mio. Euro für jeweils 2015 und 2016 sind klar zu wenig. Es bedarf einer auskömmlichen Finanzierung der Ausgaben.

Kürzung der Zuweisungen, der für das Land im übertragenen Wirkungskreis wahrgenommenen Aufgaben, um rd. 64 Mio. Euro

- Die deutliche Kürzung der Auftragskostenpauschale (§ 4) resultiert in erster Linie aus einer völlig anderen Herangehensweise zur Ermittlung als noch beim FAG 2014. Der Aufgabenbestand ist jedenfalls nicht kleiner geworden. Hierbei handelt es sich zwar nicht um eine Frage der Höhe der FAG-Masse, sondern um eine Frage der Binnenverteilung zw. Auftragskostenpauschale und Schlüsselzuweisungen.
- Die Kosten des übertragenen Wirkungskreises müssen wie bisher vom Land zu 100 % übernommen werden.

Anrechnung aller für 2015/2016 geschätzten kommunalen Steuereinnahmen

- Mehrfach hat der SGSA wie auch das Statistische Landesamt auf die heterogene Verteilung insbesondere der Gewerbesteuererinnahmen hingewiesen.
- Die lt. Steuerschätzung unterstellten Mehreinnahmen kommen ebenfalls nicht bei allen Kommunen an. Steuerschwachen Gemeinden werden dadurch fiktive Einnahmen unterstellt, die sich tatsächlich nicht realisieren lassen. Zeitgleich bestehen bei einzelnen steuerstarken Gemeinden für die Zukunft erhebliche Einnahmeunsicherheiten.
- Dies rechtfertigt den unter Punkt 4. geforderten Selbstbehalt bei der Anrechnung der Steuereinnahmen.

Anrechnung örtlicher Aufwands- und Verbrauchsteuern

- Die Erhebung dieser Steuern, z.B. Hundesteuer, Zweitwohnungsteuer oder Vergnügungssteuer, stellt ein Zeichen für eigene Konsolidierungsbestrebungen dar. Zudem ist das Aufkommen z.T. sehr heterogen verteilt. Sie müssen deshalb bei der Bedarfsermittlung unberücksichtigt bleiben.

Anrechnung von Spenden und Sponsoring

- Die neue Kommunalverfassung eröffnet die Möglichkeit, Spenden und Sponsoring für die Kommunen einzuwerben. Glaubwürdig kann dies nur geschehen, wenn diese Einnahmen nicht den Gemeinden als verminderter Bedarf gegengerechnet werden.

Die Nichtberücksichtigung der auszugleichenden Fehlbeträge kostenrechnender Einrichtungen

- Seit dem FAG 2010 wird die Berücksichtigung der kostenrechnenden Einrichtungen mit Anschluss- und Benutzungszwang (Wasser, Abwasser und Müll) gefordert, da das Land die Parameter für die Unterdeckung im Kommunalabgabengesetz selbst gesetzt hat.
- Vor allem bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden führt die Nichtberücksichtigung zu einer Unterdeckung von rd. 17 Mio. Euro.

Fehlende Ausgleichsposten für rückläufige Bundesmittel

- Das Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) des Bundes war in 2011 und 2012 überzahlt; seit 2013 erfolgt eine Spitzabrechnung. Die bei der Bedarfsermittlung zum FAG durch Rückgriff auf die Statistik 2011 und 2012 unterstellte Überzahlung ist zu korrigieren.

Keine Einzelfallgrenze von 5 Mio. Euro als Voraussetzung für die Anpassung der Finanzausgleichsmasse

- Finanzielle Mehrbelastungen sind nach Art. 87 Abs. 3 LVerf LSA durch das Land unabhängig von der Höhe und für jedes einzelne Gesetz konnexitätsgerecht auszugleichen (z.B. KiFöG-Novelle).
- Das gilt für Landes- und Bundesgesetze.
- Eine Kappungsgrenze von 5 Mio. Euro je „Gesetzesfall“ bedeutet eine Umgehung der verfassungsmäßigen Vorgaben in Art. 87 und 88 LVerf LSA.

Forderungen des SGSA zur Anpassung des FAG-Entwurfs 2015/2016

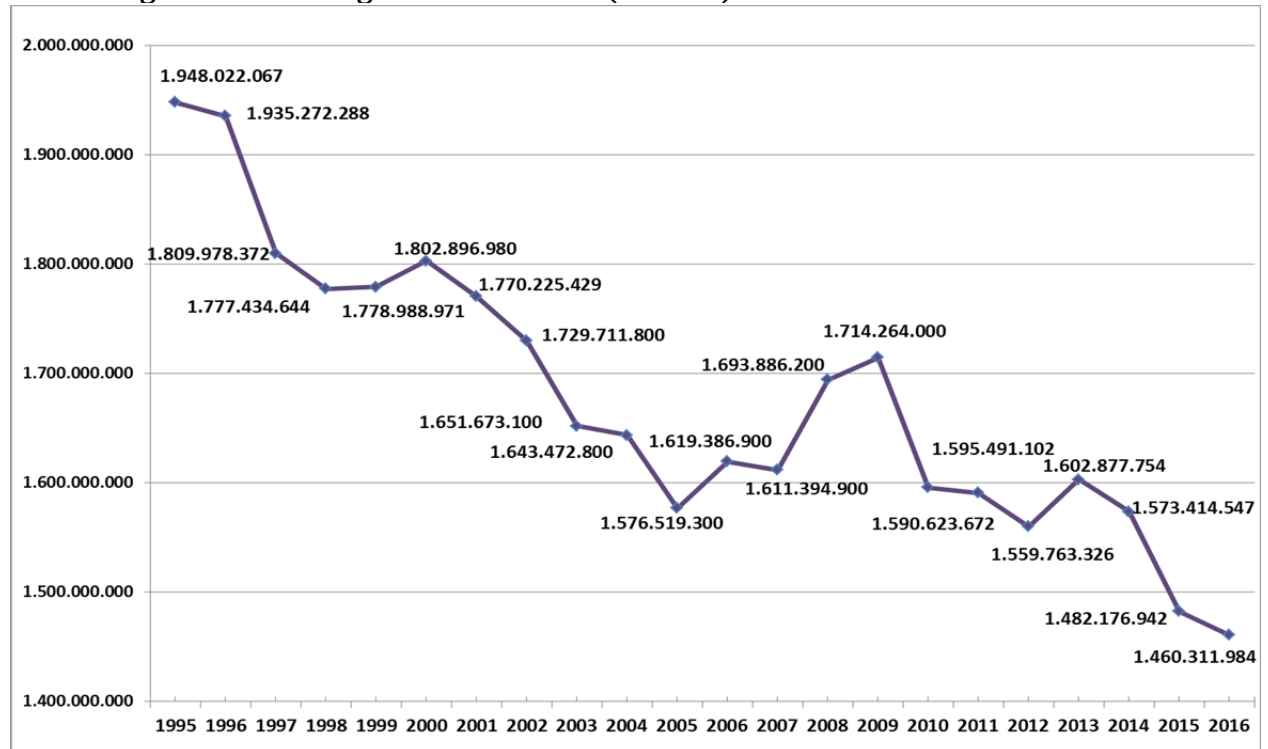
Aus der Beschreibung der finanziellen Lage der Kommunen und den wesentlichen Kritikpunkten an der Bedarfsermittlung ergeben sich zusammengefasst folgende Forderungen zur Anpassung der Bedarfsermittlung beim FAG 2015/2016:

- die Nichtanrechnung sämtlicher Konsolidierungsmaßnahmen u.a. durch Einführung eines kommunalen Selbstbehalts bei der Anrechnung der Steuereinnahmen,
- der Verzicht auf einen landesinternen Kommunalvergleich „Best Practice LSA,
- die Beibehaltung der Höhe der bisherigen pauschalen Pflichtzuführung zur Kredittilgung,
- die Berücksichtigung der November-Steuerschätzung 2014 und der sich daraus ergebenden Absenkung der kommunalen Steuern für 2015 und 2016,
- der Verzicht auf die bedarfsmindernde Anrechnung des erhöhten KdU-Anteils des Bundes sowie dem erhöhten Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer,
- die deutliche Aufstockung der in § 4a FAG vorgesehenen Mittel zur Milderung der finanziellen Mehrbelastung bei der Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Aufnahmegesetz,
- die Berücksichtigung der Fehlbeträge kostenrechnender Einrichtungen (Wasser, Abwasser; Müll),

- den Ausgleich der vom Land verursachten Mehrbelastungen im Bereich des Kinderförderungsgesetzes und
- die Nichtanrechnung örtlicher Aufwands- und Verbrauchsteuern (Hundesteuer, Zweitwohnungsteuer, Vergnügungssteuer), Spenden und Einnahmen aus Sponsoring.

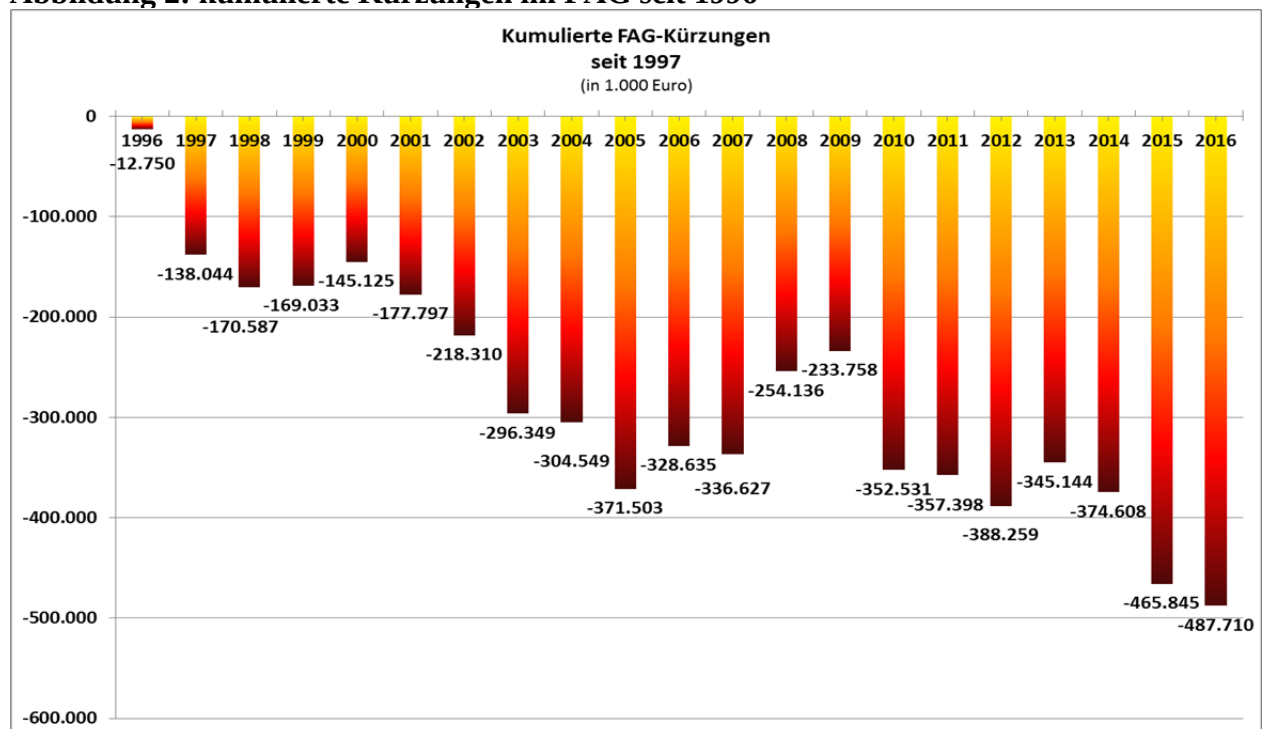
Abbildungen

Abbildung 1: Entwicklung der FAG-Masse (in Euro)



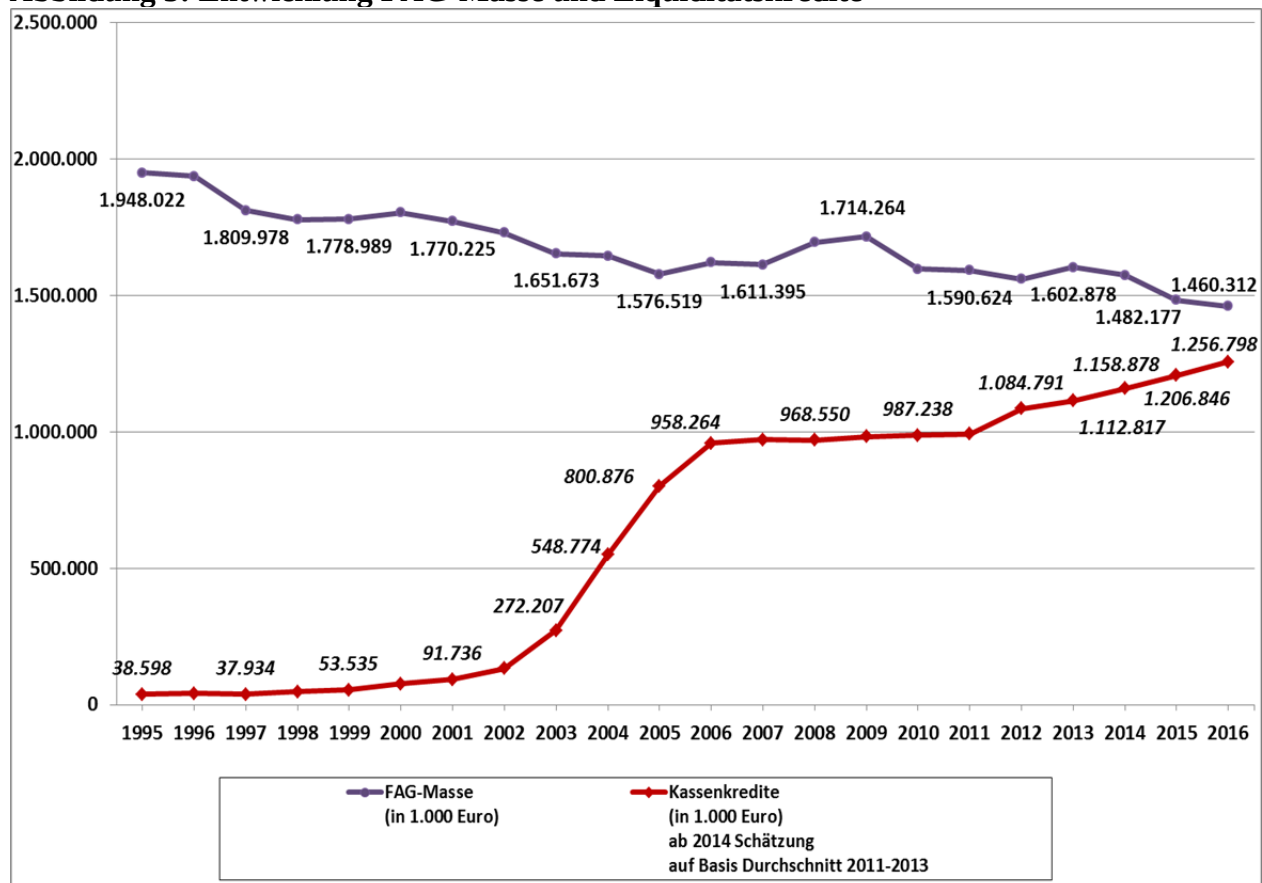
Quelle: SGSA

Abbildung 2: kumulierte Kürzungen im FAG seit 1996



Quelle: SGSA

Abbildung 3: Entwicklung FAG-Masse und Liquiditätskredite



Quelle: SGSA